

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT 2011]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Max Carp Samuelsson
Handledare: Vicki Johansson
Examinatorer: Stig Montin

Att skapa enhetlighet –

En tillsyn av en tillsynsmyndighet

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Olikheten och förändringarna den ledde till	3
1.1.1 Olikhetens bakgrund	4
1.1.2. Varför inspektörer ställer olika krav	5
1.1.3 Olikhetens problematik	5
1.1.4 Lösningar & Socialstyrelsens vägval	6
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte	9
1.4 Uppsatsens fortsatta disposition	9
2. Bakgrund	10
2.1 Tillsyn	10
2.2 Socialstyrelsen	10
2.2.1 Socialstyrelsens syfte & struktur	11
2.2.2 Vad som styr tillsynen	12
2.2.3 Tillsynsreformen	12
2.2.4 De nationella bedömningskriterierna	14
2.3 Tidigare forskning på området	15
3. Närbyråkrateteori	16
3.1 Närbyråkraten	16
3.1.1 Faktorer som gör att närbyråkrater påverkar politiken	17
3.1.2 Handlingsstrategier	18
3.1.3 Diskussion kring styrningsmöjligheterna	20
3.2 Styrning av närbyråkrater	21
3.2.1 Ledningens påverkan	21
3.2.2 Tydliggörande och avsmalning	22
3.2.3 Incitament och sanktioner	23
3.2.4 Minska eller fördela resurser	23
3.3 Främjande och försvärande faktorer vid styrning	24
3.3.1 Synliga kontra osynliga arbetsuppgifter	24
3.2.2 Svårigheter vid styrning på fältet & tolkningsmöjligheter...	25
3.2.3 Närbyråkraters följsamhet kopplat till deras vilja	26
3.3 Sammanfattning	27
3.3.1 Teoretisk ram	28
4. Metod	29
4.1 Insamlingens tillvägagångssätt	29
4.2 Val av intervjupersoner	29
4.3 Intervjupersonerna	30
4.4 Den inledande kontakten och urval	31
4.5 Intervjufrågorna	31
4.6 Intervjusituation	32
4.7 Redovisningen av intervjuerna	33

5. Intervjusvar	35
5.1 Hur tillsyner initieras & prioriteras	35
5.2 Bedömningskriterierna roll	36
5.2.1 Bedömningskriteriernas allmänna roll	36
5.2.2 Bedömningskriterierna i förhållande till uppdrag & projekt	37
5.3 Inspektörernas arbetssituation	38
5.3.1 Begränsande resurser	38
5.3.2 Tidsbesparande åtgärder	39
5.3.3 En inspektör kontrollerar och granskar	40
5.3.4 (O)Tydlig lagstiftning	41
5.4 Handlingsfrihet, självständighet och mer styrd tillsyn	42
5.4.1 Den fria tillsynen	42
5.4.2 Den styrda tillsynen	43
5.4.3 Inspektörernas påverkan	45
5.5 Enhetlighet	45
5.5.1 På väg mot ett annat tänk?	45
5.5.2 Bedömningen	47
5.5.3 Datorsystem och färdiga formuleringar	48
6. Analys	49
6.1 Åtgärder för att skapa enhetlighet	49
6.1.1 Tydliggörande av myndighetens riktlinjer & mål	49
6.1.2 Avsmalning av rollen	49
6.1.3 Organisationens sammanslagning och omstrukturering	50
6.1.4 Regeringsuppdrag och projekt	50
6.1.5 Beslutsmallar (datorsystemet)	50
6.1.6 De nationella dömningskriterierna	51
6.1.7 Begränsning av resurser	51
6.2 Främjande och försvårande omständigheter för styrning	52
6.2.1 Synliga och osynliga aspekter	52
6.2.2 Lagstiftningens tydlighet	52
6.2.3 Den upplevda effektiviteten av åtgärder	53
6.3 Närbyråkraten	54
6.3.1 Handlingsstrategier	55
6.3.2 Inspektörer som närbyråkrater	55
7. Slutsats	56
7.1 Slutsatser utifrån frågeställningarna	56
7.2 Avslutande reflektioner	58
8. Referenser	59
9. Abstract	64

1. Inledning

[Socialstyrelsen ska vara] tydligare i våra krav på vad som måste göras, och följa upp att det verkligen blir gjort. Hittills har omvärlden många gånger uppfattat Socialstyrelsens tillsyn som otydlig och vag. Vi måste därför bli skarpare i vår tillsynsroll. Vi behöver ta fram gemensamma bedömningskriterier så att ärenden av samma slag bedöms och hanteras likvärdigt oavsett vilken tillsynsregion som har ansvaret.¹

Att uppnå en ökad tydlighet är ett viktigt syfte med den omorganisation som pågår inom Socialstyrelsens hela verksamhet.²

En anställd ska få stöd och hjälp av sådana här processkartor för att hantera olika moment i sitt arbete. [...] Det ska vara lätt och hanterligt och konkret beskrivet vad som gäller på den egna arbetsplatsen och i vilken ordning alla åtgärder ska genomföras³

Citaten ovan är hämtade från en rapport författad av Socialstyrelsen och belyser en förändrad syn på hur tillsynsmyndigheten ska utforma sin granskning. *Problemet* som uttrycks från centralt håll är således att det finns en olikhet kring hur tillsynen utövas mellan tillsynsregioner. *Målet* sägs vara att skapa en tillsyn som hanteras och bedöms lika – att skapa *enhetlighet*. Som citaten ovan indikerar, och som kommer beröras vidare, så använder regering och Socialstyrelsen olika åtgärder såsom omorganisationen i sig, angivna processbeskrivningar, framtagna bedömningskriterier samt centralt styrda uppdrag för att skapa en enhetligare tillsyn. Denna studie handlar om dessa åtgärder och deras förutsättningar att skapa en enhetlig tillsyn.

1.1 Olikheten och förändringarna den ledde till

För att förstå varför önskan finns att skapa en enhetlig tillsyn och svårigheterna med att lyckas med det genom ovan nämnda åtgärder, är det nödvändigt att först beskriva varför tillsyn tillämpas olika och varför det är ett problem.

¹ Rapport från Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården 2008-2009. Socialstyrelsen: Artikelnummer 2009-10-117. S. 4

² Ibid. S. 5

³ Ibid. S. 5

1.1.1 Olikhetens bakgrund

Som bakgrund till varför inspektörer gör olika är det viktigt att göra en koppling till verksamhetens placering i den offentliga förvaltningen, vars väsentligaste uppgift är att genomföra politiska beslut. Det vi vet idag, så är det att den offentliga förvaltningen inte alltid genomför politiska beslut i enlighet med avsedda utformningar och således inte är ”politikernas lydiga instrument”.⁴ En förklaring är att offentliga åtaganden är så omfattande att det är relativt omöjligt att säkerställa att planerade effekter kommer att nås.⁵ Utöver det kan mycket av implementeringsproblematiken kopplas till förvaltningens tjänstemän. Den banbrytande byråkratiforskaren Max Weber, uppmärksammade tidigt att mycket av makten i samhället återfinns i dess förvaltning och således ligger i tjänstemäns händer. Han menade att tjänstemännen i och med att de dagligen och under längre tid arbetar inom sitt område, så har de också större kunskap om sin verksamhet, gentemot politikerna.⁶ De har därmed ett kunskapsövertag.

Många tjänstemän i offentlig förvaltning behöver också ha stor sakkunskap på just sitt område för att de ska kunna utföra sitt arbete. Därför finns det flera exempel på att professionella normer förutsätts styra och inom många organisationer har det vuxit fram olika professioner. Professioner har, lite fritt översatt, definierats som en exklusiv grupp av individer som tillämpar en aning abstrakt kunskap på specifika fall.⁷ Vad som karakteriserar professioner är att de genom sin sakkunskap har stor makt gentemot styrande, eftersom de har en abstrakt kunskap som är svår att ta till sig som utomstående. Vidare så har kanske tjänstemännen varken tillräcklig information, vilja eller resurser för att klara av att genomföra besluten som de är tänkta. Detta skapar en olikhet. En olikhet som på många sätt är problematisk men likaså svår att undgå och råda bot på. En annan del som skapar olikhet är att den offentliga förvaltningen är närmast medborgarna i det politiska systemet och att det ligger i verksamhetens natur att olikheter skapas.⁸ Låt mig utveckla; Tjänstemännen arbetar

⁴ Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva och Göran Sundström (2003). *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur. S. 91ff

⁵ Rothstein, Bo, Ahlbäck, Shirin, Bergström, Tomas, Blomqvist, Hans, Jönsson, Christer, Lindvert, Jessica, Lundquist, Lennart J., Pierre, Jon och Anders Sennerstedt (2005 Uppl. 3). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Mölnlycke: Författarna och SNS Förlag. S 287f

⁶ Ahlbäck, Shirin (1999) *Att kontrollera staten - Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. S. 29

⁷ Abbott, Andrew (1988) *The system of professions – An essay on the division of expert labor*. Chicago & London: The University of Chicago Press. S. 318

⁸ Premfors. *Demokrati & byråkrati*. S. 7

nära medborgarna, vilket därmed innebär att många tjänstemän arbetar med människor. De måste svara på mänskliga dimensioner i sitt arbete och ta individuell hänsyn.

1.1.2. Varför inspektörer ställer olika krav

Det finns dessutom en grupp av tjänstemän som verkställer politiska beslut, som speciellt inverkar på det politiska utfallet.⁹ Dessa kallas närbyråkrater, ett begrepp som myntades av Michael Lipsky i sin nu klassiska bok *Street-level bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services*. Huruvida inspektörer är att likställas med närbyråkrater har problematiserats och undersökts i en mängd forskning kring tillsyn sedan hans studie publicerades. Redan Lipsky gav dem som exempel när han beskrev olika närbyråkrater och det har sedan varit konsensus i närbyråkratteori att inspektörer tillhör denna grupp av tjänstemän.¹⁰ Det som kännetecknar denna grupp av tjänstemän är att de har direktkontakten med medborgare och att de i denna kontakt har ett ställningstagande/beslut gentemot dem.¹¹ Närbyråkraters arbetssituation förklaras vidare med att de har en hög grad av självständighet och ett stort handlingsutrymme. Närbyråkratteori kan sägas vara själva antitesen till det att beslutsfattare styr och förvaltningen följer. Eftersom inspektörer har dessa kännetecken av att de arbetar i offentlig förvaltning (som redan inledningsvis uppvisar problem med att implementera politik), att de måste anpassa sig till mänskliga dimensioner och har stor handlingsfrihet, så förklarar det varför inspektörer ställer olika krav och att den uppmärksammade olikheten existerar i Socialstyrelsens tillsyn.

1.1.3 Olikhetens problematik

Huvudproblemet med olikheten kan kopplas till vårt demokratiska styrelseskick och kommer förklaras utifrån begreppen legitimitet och rättsäkerhet. Rättsäkerhetens ledord är allas likhet inför lagen och innebär att det ska finnas en förutsägbarhet i medborgares kontakt med förvaltningen: Att personer med likadana ärenden ska behandlas lika.¹² Legitimitet handlar

⁹ Lipsky, Michael (1980, 30th Anniversary expanded edition). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. USA: The Russell Sage Foundation. S. 3

¹⁰ Se Bengtsson, Mats (2004). *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken - En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. Naturvårdsverket: Rapport 5369. S.45, Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet: Statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa Bokförlag
Fineman, Stephen (1998). *Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control*. *Organization Studies*: Vol. 19, Nr. 6. S. 969ff

¹¹ Nielsen, Vibeke Lehmann (2006). *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?* *Public Administration*: Vol. 84, Nr. 4. S. 864

¹² Johansson. *Tillsyn och effektivitet*. S. 52

om huruvida organisationer är accepterade av sin omvärld.¹³ Hög legitimitet kopplas ofta ihop med hur effektiv en organisation är, men speciellt när legitimitet kopplas till offentlig förvaltning är också rättsäkerheten en viktig beståndsdel.¹⁴

Det finns därför en problematik om tillsynsobjekten upplever att de blir olika behandlade - om omvärlden ser att de bedöms olika utifrån vilken inspektör som gör bedömningen. Känner tillsynsobjekten sig orättvist behandlade kan Socialstyrelsens legitimitet sjunka och därmed förtroendet för politiker. Detta eftersom medborgarnas förtroende för politiker till stor del beror på hur de uppfattar offentliga tjänstemän.¹⁵ Följande slogs fast i den av regeringen beställda Demokratiutredningen, som även menade på att det speciellt är så i Sverige, då gränsdragningen mellan tjänstemän och politiker i synnerhet är otydlig.

1.1.4 Lösningar & Socialstyrelsens vägval

För att öka legitimiteten för offentliga verksamheter genom tjänstemännen finns det två, delvis motstridiga tendenser. Den ena är tendenser gentemot professionalism. Dess huvudpoäng är att stärka tjänstemäns handlingsutrymme för att på så vis använda deras kunskaper för att förbättra den politiska effektiviteten genom att ge dem legitim rätt att påverka politikens utformning.¹⁶ Detta ökar således tjänstemäns situationsanpassning. Den andra består av byråkratisering, vars ledord kan sägas vara rättsäkerhet och där styrning används för att standardisera utförandet.

Problemet med att social tillsyn hanteras och bedöms olika har diskuterats under en längre tid. Detta ledde till att regeringen, den 21 september 2000, beslutade att en utredning skulle utföras. Utredningens uppdrag gick ut på att kartlägga problemen i tillsynen och komma fram till hur tillsynen ska göras tydligare och effektivare.¹⁷ I uppdragen ingick även att utreda lämpligheten av en ny tillsynslag, frågan om bättre samverkan och samordning samt ingripandemöjligheter vid tillsyn.¹⁸

¹³ Johansson, Patrik (2004). *I skandalers spår: minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolans avhandlingsserie. S. 20

¹⁴ Rothstein. *Politik som organisation*. S. 50.

¹⁵ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. S. 147

¹⁶ Johansson. *Tillsyn och effektivitet*. S. 76

¹⁷ SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*

¹⁸ Ibid. S. 17

Utredningarna utmynnade i en tillsynsreform som senare ledde till en sammanslagning, som innebär att Socialstyrelsen, den 1 januari 2010, tog över socialtjänsttillsynen från Länsstyrelserna. Statskontoret skrev nyligen att sammanhållningen av hälso- och sjukvård och socialtjänst är den tydligaste styrningen för en integrering av tillsynen.¹⁹ Socialstyrelsen, tillsammans med Länsstyrelsen, har också regeringens uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier, vars syfte beskrivs vara att tillsynen ska kunna bedrivas strukturerat, samordnat och enhetligt. I rapporten *Nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg och äldreomsorg* framhålls begreppet förutsägbarhet – att bedömningskriterierna ska kunna göra tillsynen förutsägbar för såväl brukare som tillsynsobjekt.²⁰ Liksom citaten inledningsvis indikerar, får också inspektörerna beskrivet hur tillsynens olika delar ska utföras utifrån olika lathundar eller mallar, för att på så vis skapa en standardiserad och enhetlig tillsyn. På senaste tiden finns det följaktligen i Sverige en klar tendens till att från centralt håll skapa en tillsyn som är enhetligare och som är mer detaljstyrande. Utifrån att regeringen önskar en enhetligare tillsyn och större förutsägbarhet (ett ord med stark koppling till rättsäkerhet), så ser det ut som en byråkratisering för närvarande ges stort utrymme.

1.2 Problemformulering

Inledningen visar att olika krav har ställts utifrån samma lagstiftning och att tillsyn därmed inte har utförts enhetligt mellan tillsynsregioner och därmed inte heller bland inspektörerna inom Socialstyrelsen. Detta försöker nu regering och Socialstyrelsen centralt förändra genom olika åtgärder för att skapa enhetlighet. Utifrån olika rapporter och utredningar framgår att åtgärderna är skilda i sin utformning och på vilket sätt de ska användas. Gemensamt är att åtgärder såsom de nationella bedömningskriterierna, myndighetens sammanslagning och struktur samt att myndigheten genom processbeskrivningar standardiserar tillsynen, försöker skapa en enhetlig tillsyn. Värt att notera är att det är svårt att säga vilka de viktigaste metoderna som används är. Således är de nämnda åtgärderna exempel på metoder som inledningsvis går att uppmärksamma. Genom empirin kommer en helhetsbild skapas vilka åtgärder som används för att skapa enhetlighet bland inspektörerna.

Svårigheterna över att skapa en enhetlig tillsyn är att offentlig förvaltning i grunden är svårstyrd och speciellt svårstyrda är tjänstemän i närbyråkrattfacket, vilket inspektörer tillhör.

¹⁹ Myndighetsanalys av Socialstyrelsen (2011:8). Statskontoret: Diarienummer 2010/213-5

²⁰ Nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg och äldreomsorg. Socialstyrelsen & Länsstyrelserna

Resultat och slutsatser från närbyråkratteori visar att det föreligger flera försvårande omständigheter att centralt kunna styra och påverka dessa tjänstemän, vilket ökar spänningen att utvärdera förutsättningarna för skapandet av en enhetlig tillsyn i en sådan organisation.²¹ Angående studiens relevans är det värt att nämna att flertalet forskare har observerat att forskning kring svenska inspektörer är sparsam. Detsamma gäller för tillsyn som helhet, i relation till den ganska omfattande forskningen gällande andra granskningsinstrument som utvärdering.²² Möjligheten att från centralt håll styra närbyråkrater har diskuterats i forskningslitteraturen allt sedan begreppet myntades. Åsikterna går isär och också kring vad som är den bidragande faktorn till deras svårstyrighet. Därmed är det av intresse att studera hur dessa åtgärder, vars ansats borde vara att minska handlingsutrymmet och självständighet hos inspektörerna till förmån för enhetlig tillsyn, påverkar tillsynens utformning.

En av Sveriges många tillsynsmyndigheter är Socialstyrelsen, vars uppdrag är att värna om hälsa och allas lika tillgång till god vård och omsorg. Socialstyrelsen är också den tillsynsmyndighet som kommer ha explicit fokus i denna studie. Socialstyrelsen har ett viktigt nationellt uppdrag genom att styra med regler, kunskap och statsbidrag - genom att göra tillsyn, uppföljningar och utvärderingar. Deras tillsynspolicy är att undanröja risker som kan drabba den enskilde.²³ Socialstyrelsen utför tillsyn på områden som i dagsläget är väldigt aktuella. Det är också områden som är av stor vikt och alltid angelägna, som välbefinnande genom området hälso- och sjukvård. Vidare är det ett område som alltid väcker starka känslor och får stor uppmärksamhet. Exempelvis fick äldreomsorgen nyligen stor uppmärksamhet efter att mediagranskning visat på brister i demensvården. Sannolikt till följd av detta utförde Socialstyrelsen en samtidig nationell och oanmäld tillsyn vid hundra demensboenden.

Ett tillvägagångssätt för att säkerställa att lagar och regler efterföljs finns det olika former av granskningsinstrument. Tillsyn är ett sådant instrument. Det är också ett styrmedel som i dagens samhälle används i högre grad och därmed är av ökad vikt. Paradoxen här är att samtidigt som tillsyn är till för att kontrollera att regelverk efterföljs så skapar inspektörer olikheter genom att de går sin egen väg.

²¹ Fineman. *Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control*.

²² Bengtsson. *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken S 7* ; Johansson. *Tillsyn och effektivitet*. S. 19 & 32 ; Ahlbäck. *Att kontrollera staten*. S. 35

²³ Tillsynsrapport 2011 - Hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen: Artikelnummer 2011-5-4. S. 17

1.3 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka om åtgärderna som används för att skapa enhetligare tillsyn har förutsättningar att påverka tillsynens enhetlighet. För att besvara studiens syfte behöver jag undersöka om/hur inspektörerna vid Socialstyrelsen påverkas av dessa metoder i sin hantering och bedömning. Uppsatsen avser på så vis att uppmärksamma viktiga faktorer kring dagens tillsyn och möjligheterna till att skapa enhetlighet i en organisation med anställda som kan likställas till närbyråkrater.

- Har förutsättningar för enhetlighet i inspektörernas tillsynsbedömningar ökat som ett resultat av Socialstyrelsens och regeringens åtgärder?

För att svara på huvudfrågan behöver jag kunskap utifrån följande delfrågor:

- Hur är inspektörernas arbetsvillkor och arbetsuppgifter?
- Upplever inspektörerna att de har förändrat sitt sätt att utföra sitt arbete till följd av standardiseringsåtgärderna och i så fall i vilka avseenden?

1.4 Uppsatsens fortsatta disposition

Nästa kapitel innehåller studiens bakgrund där Socialstyrelsen kommer behandlas. I tredje kapitlet presenteras uppsatsens referensram, som består av närbyråkratteori. Därefter kommer tillvägagångssätten som använts i uppsatsen förklaras i kapitel fyra i form av metoden. Empirin introduceras i femte kapitlet och analys i det efterföljande, sjätte kapitlet. I det avslutande kapitel sju sammanförs uppsatsens slutsats som slutligen mynnar ut i några avslutande reflektioner.

2. Bakgrund

I detta kapitel följer först en kortare beskrivning av tillsyn. Därefter kommer en förklarande bild av tillsynsverksamheten inom Socialstyrelsen och tillsynsreformen. Kapitlet avslutas med en kortare beskrivning av tidigare forskning innan uppsatsen teoretiska ram följer i nästföljande kapitel.

2.1 Tillsyn

Tillsyn är framförallt ett kontrollinstrument. När Socialstyrelsens utför tillsyn innebär det att de granskar att verksamheter och deras personal uppfyller de krav och mål som följer av lagar, förordningar och föreskrifter.²⁴ I och med att tillsynsverksamheten utgår från dessa kan den inte heller kräva åtgärder av dem de inspekterar så länge de inte har lagstöd för detta.²⁵ Tillsyn handlar explicit om att granska hur verksamheter på det inspekterade området uppfyller lagstiftningens regelverk. Inspektörer har lagstadgad tillträdesrätt till sina granskningsobjekt, vilket betyder att information inte får undanhållas.²⁶ En åtgärd inspektörer kan använda sig av, till skillnad från andra granskningsverksamheter såsom revision och utvärdering, är att de har förutsättningen att ge tvingande förslag och att utdela sanktioner.²⁷ Föreläggande, återkallelse av tillstånd och förbud får därmed endast användas när verksamheten inte uppfyller de krav som framgår av lagar och andra föreskrifter.

Socialstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn även;

- Lämna råd och ge vägledning
- Kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps
- Förmedla kunskap och erfarenhet som erhålls genom tillsynen och
- Informera och ge råd till allmänheten²⁸

2.2 Socialstyrelsen

För att uppfylla uppsatsens syfte är det nödvändigt att förstå förutsättningarna som inspektörerna inom Socialstyrelsen arbetar under. Därför krävs en allmän beskrivning av Socialstyrelsen, liksom mer detaljering kring villkoren inspektörerna arbetar inom. Myndigheten har också nyss genomgått en större förändring som är av vikt att beskriva.

²⁴ Socialstyrelsens tillsynspolicy för operativ tillsyn. Socialstyrelsen: Diarienummer 00-14159/2009

²⁵ Johansson. *Tillsyn och effektivitet*. 35

²⁶ Ibid. S. 44-47

²⁷ Bohlin, Alf (2005 uppl. 4) *Kommunalrättens grunder*. Stockholm: Norstedts juridik AB. S. 228

²⁸ Lag (2001:453) Socialtjänstlagen 3§, kapitel 13.

2.2.1 Socialstyrelsens syfte & struktur

Socialstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, hälsoskydd, smittskydd, epidemiologi samt stöd och service till vissa funktionshindrade.²⁹ Riksdag och regering bestämmer på olika sätt vilken inriktning deras arbete ska ha. Inom detta arbete har Socialstyrelsen tre väsentliga uppgifter, vilka är att *bygga upp och sprida kunskap, arbeta med regelgivning och utöva tillsyn*.³⁰ Dessa uppgifter är spridda över fyra sakavdelningar; avdelningen för statistik och utvärdering, avdelningen för kunskapsstyrning, avdelningen för regler och tillstånd samt tillsynsavdelningen.

Tillsynsavdelningens viktigaste uppgift beskrivs vara att granska att vård och omsorg drivs enligt lagar och regler. Inom detta område ska inspektörerna *påtala brister i säkerheten för patienter, brukare och klienter*. Granskningen omfattar dels huvudmännens verksamheter, dels hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning.³¹

Tillsynsavdelningen består av två centrala enheter och sex enheter som är fördelade över lika många tillsynsregioner. Det är dessa sex enheter som har det lokala ansvaret för tillsynen av hälso- och sjukvården och socialtjänsten i Sverige.³² Tillsynsenheterna är sedan uppdelade i några stycken sektioner. Tillsynsregionerna har mellan 45 till 100 anställda och inom regionerna bor det mellan 900 000 till 2.1 miljoner medborgare.³³ Tillsynsregionerna har slutligen följande namn, som består av följande län:

- Region nord (Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län)
- Region mitt (Uppsala, Gävleborgs, Västmanlands, Dalarnas, Värmlands, Örebro och Södermanlands län)
- Region öst (Stockholms och Gotlands län)
- Region sydväst (Västra Götalands och Hallands län)
- Region sydöst (Östergötlands, Jönköpings och Kalmar län)
- Region syd (Skåne, Kronobergs och Blekinge län)

²⁹ Tillsynsrapport 2011 – Hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.17

³⁰ Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. S. 7

³¹ <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen/organisation/socialstyrelsensavdelningar>, hämtat: 27 januari-11

³² <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen/organisation>, hämtat: 27 januari-11

³³ *Socialstyrelsen tillsyn*. Powerpoint från Socialstyrelsens intranät.

Regionen nord sticker ut genom att den till geografisk yta är nästan lika stor som de andra regionerna tillsammans. Samtidigt är det den regionen som har minst befolkningmängd.

2.2.2 Vad som styr tillsynen

Socialstyrelsens tillsyn styrs ytterst genom lagar och förordningar som beslutas av riksdag och regering.³⁴ Utifrån detta utarbetar Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd. Dessa reglerar och vägleder verksamhetsansvariga och personal. Medan föreskrifterna är bindande regler så är allmänna råd rekommendationer på hur lagar eller förordningar kan eller bör användas.

I praktiken innebär detta att ärenden kan öppnas på följande olika sätt. Det första är att tillsyn kan initieras genom olika direktiv som utgår ifrån regleringsbrev och regeringsuppdrag. Regeringsuppdragen kan både löpa över tid eller bestå av ett projekt som inspektörerna ska utföra. Uppdrag kan vidare initieras inom myndigheten, från generaldirektören eller andra avdelningar. Det finns också tillsyn som är författningsreglerad såsom frekvenstillsyn för Hem för vård eller boende (HVB), enligt Socialtjänstlagen (SoL)/Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som avser barn och ungdom.

Inspektörerna kan också utföra egeninitierad tillsyn utifrån deras tidigare erfarenhet eller genom företeelser som till exempel uppmärksammas i media. Slutligen kan ärenden också startas upp genom att klagomål eller anmälningar inkommer till Socialstyrelsen från enskilda personer, personal, verksamheter etc.³⁵

2.2.3 Tillsynsreformen

Den 1 januari 2010 utökades Socialstyrelsens organisation med ansvar för tillsynen av socialtjänstens äldreomsorg, omsorger om personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorg samt enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), tillsynen av kommunernas verkställighet av beslut och domar, ansökan om sanktionsavgift, tillståndsgivning till enskilda verksamheter enligt SoL och LSS samt rådgivning på området socialtjänst.³⁶ Detta ansvar låg tidigare hos Länsstyrelsen. Detta beskrivs, i publikationer av Socialstyrelsen, skapa förutsättningar för

³⁴ Detta är Socialstyrelsen. Socialstyrelsen: Artikelnummer 2010-06-01 S. 5

³⁵ Ibid. S. 6

³⁶ Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. S. 35

enhetlig och tydlig granskning.³⁷ Detta innebär också att många av de som nu arbetar inom Socialstyrelsen tidigare arbetade inom Länsstyrelsen, att organisationen utökades, blev större. I samband med ansvarsöverförandet av tillsynen från Länsstyrelsen till Socialstyrelsen ändrades även tjänstemännens arbetstitel; från socialkonsulent till inspektör.³⁸

Ett annat utmärkande drag av reformen är att områden som tidigare organiserades mer platt på många fler olika avdelningar, fick en mer centraliserad styrning och nu organiseras mer i så kallade stuprör.³⁹ Att organisera myndigheten i stuprörsform beskrivs integrera verksamhetsområdena, för att få ett integrerat synsätt.⁴⁰ Man skulle också kunna se det som en mer hierarkisk organisering.

Då Länsstyrelsen utförde tillsyn på områden som nu är förlagda hos Socialstyrelsen bedömdes tillsynen brista i enhetlighet.⁴¹ Huvudsyftet med reformen var därmed att skapa mer enhetlig tillsyn genom att den nationella styrningen förstärktes. Utöver detta utvecklades vissa så kallade tillsynsstöd, såsom utbildningar för samtliga medarbetare på myndigheten. Det skapades också olika styrande processbeskrivningar där gemensamma mallar för beslut inrättades. En del i detta har också de nationella bedömningskriterierna som nu finns inom en rad tillsynsområden hos Socialstyrelsen. Exempelvis kan det också nämnas att lagstiftning och förordningar nu mer preciserar tillsynens tillvägagångssätt. Sedan den 10 januari 2010, har det t.ex. i *Förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade* samt i *Socialtjänstförordningen* införts att dessa boende ska inspekteras minst två gånger per år, varav minst ett besök ska vara oanmält.⁴² I propositionen *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* framgår vidare att det ska vara kontinuitet i tillsynen och att den ska planeras så den anpassas efter barnen och med fokus på kvalitet och säkerhet.⁴³

³⁷ Detta är Socialstyrelsen. S. 6

³⁸ Notera att jag genomgående använder mig av arbetstiteln inspektör för enkelhetens skull. Även då jag diskuterar sådant som inträffade innan ansvarsöverföringen och att då arbetstiteln tekniskt sett inte hade ändrats.

³⁹ *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen* s 35

⁴⁰ Ibid. S. 35ff

⁴¹ Ibid. S. 53

⁴² Förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade 11§ ; Socialtjänstförordningen 3:19§

⁴³ Proposition 2008/09:160: *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*

2.2.4 De nationella bedömningskriterierna

Socialstyrelsen har tillsammans med Länsstyrelsen regeringens uppdrag att utveckla nationella bedömningskriterier, vars syfte beskrivs vara att tillsynen ska kunna bedrivas strukturerat, samordnat och enhetligt. I rapporten *Nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg och äldreomsorg* framhålls också begreppet förutsägbarhet – att bedömningskriterierna ska kunna göra tillsynen förutsägbar såväl för brukare som för tillsynsobjekt.⁴⁴ De nationella bedömningskriterierna är ett *underlag för den operativa tillsynens bedömningar d.v.s. ett bedömningskriterium används för att avgöra om en verksamhet uppfyller ett eller flera uppställda kvalitetskrav enligt gällande lagstiftning och dess bakomliggande intentioner.*⁴⁵

Olika ansvarsområden har därmed ett antal bedömningskriterier som inspektörerna ska se till. Dessa finns beskrivet både utifrån en övergripande nivå och en verksamhetsnivå och där går det också att läsa exempelvis motivet bakom varför just dessa områden är prioriterade. De innehåller också variabler och från vilka lagstöd de är utformade utifrån. Ett exempel på ett ansvarsområde där bedömningskriterier har utvecklats är *Personlig kompetens* inom verksamheter för äldreomsorg. För att skapa en tydligare bild exemplifieras detta ansvarsområdes inledning och dess första bedömningskriterie, på nästa sida;

⁴⁴ *Nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg och äldreomsorg.*

⁴⁵ Ibid. S. 7

ANSVARsområde: Personalens kompetens

Bedömningskriterier på övergripande nivå

- 1 Socialnämnden säkerställer att personalen inom äldreomsorgen har lämplig utbildning och erfarenhet
- 2 Socialnämnden ger förutsättningar för personalens fortlöpa nde kompetensutveckling som svarar mot verksamhetens behov

Bedömningskriterier på verksamhetsnivå

- 3 Personalen har den utbildning och kompetens som krävs för att utföra uppgifterna
- 4 Verksamhetens behov av kompetensutveckling tillgodoses för att möta den enskildes behov av stöd och omsorg

Varje bedömningskriterium redovisas på ett blad där ett antal variabler (aspekter/faktorer) anges som underlag för att göra en bedömning av om kriteriet är uppfyllt eller inte. Länsstyrelsen kan dock i sin tillsyn finna *andra godtagbara sätt* att uppfylla kriteriet på än de som pekats ut via variablerna. Om bedömningskriteriet bedöms vara uppfyllt på " annat sätt" rapporteras det i anslutning till att bedömningen registreras i *Nationell*.

Motiv för val av bedömningskriterier

Kompetens och kunskapsutveckling är av central betydelse för att socialnämndens handläggning av biståndsärenden och genomförandet av beslutade insatser ska gå till på ett rättssäkert sätt och utföras med god kvalitet. Nämnden har ansvar för att det finns personal med tillräcklig utbildning och erfarenhet. Ansvaret innefattar att personalen får möjlighet till fortlöpa nde kompetensutveckling. Kompetensutveckling kan ske genom introduktion och stöd i det dagliga arbetet samt genom handledning, fort- och vidareutbildning. Möjlighet till fortlöpa nde kompetensutveckling är nödvändig för att kvaliteten i det arbete som socialtjänsten erbjuder äldre personer ska kunna upprätthållas och utvecklas och för att äldre personer ska få den vård och omsorg som de har rätt till.

Bedömningskriterium 1

Fastställt/reviderat: 2008-11-17

1 Socialnämnden säkerställer att personalen inom äldreomsorgen har lämplig utbildning och erfarenhet

Motivering med källhänvisning

Socialtjänstens insatser ska ges på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning.

I 3 kap. 3 § SoL anges att det för utförande av socialtjänstens uppgifter ska finnas personal med lämplig utbildning. I SOSFS 2007:17 AR ges rekommendationer om att personal som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer bör ha socionomexamen eller socialomsorgsexamen enligt tidigare studieordning.

I SOSFS 2006:11 4 kap. 5 § p. 2 anges ledningssystemet ska säkerställa att det finns rutiner för att fortlöpa nde kontrollera att personalen har den kompetens som krävs för att utföra uppgifterna.

Länsstyrelserna anser

Att all personal inom äldreomsorg har rättkunskaper och kompetens är en viktig kvalitetsfråga för den enskilde. Kraven på kvalitet och säkerhet för samhällets mest utsatta grupper, som till exempel personer med demenssjukdom, måste ställas högt om syftet med insatserna ska uppnås.

Den som är ansvarig för verksamheten d.v.s. utöver den dagliga ledningen har en nyckelposition i dagens äldreomsorg. Det är därför viktigt att de har utbildning som svarar mot de behov som finns. Ökad kompetens hos arbetsledningen ökar förutsättningarna för fortlöpa nde kvalitetsutveckling och en beredskap för förändringar i arbetet. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för hem för vård eller boende¹ anges att den person som förestår en verksamhet ska ha en adekvat högskoleutbildning, som bör omfatta minst 120 poäng. Det är rimligt att motsvarande utbildningskrav gäller den person som har ansvar för verksamheter inom äldreomsorgen.² Utbildning i ledarskap bör ingå. Det är också angeläget att verksamhetsansvariga med annan grundutbildning på högskolenivå än socionom, social omsorg eller motsvarande bör ha kunskaper om socialtjänstlagen, dess intentioner och tillämpning.

Det är rimligt att all personal som arbetar med service och omsorg för äldre har lägst gymnasieskolans treåriga omvårdnadsprogram eller motsvarande utbildning. Det är viktigt att också vikaner inom de olika yrkesgrupperna har adekvat utbildning.

Variabel 1

Personal som arbetar med handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer har adekvat högskoleutbildning (socionom, social omsorg eller motsvarande)

Variabel 2

Verksamhetsansvarig och omsorgspersonal har lämplig utbildning och erfarenhet

Möjliga informationskällor

- Dokument
- Förvaltningschef
- Verksamhetsansvarig
- Biståndshandläggare
- Omsorgspersonal

Bedömning

- Socialnämnden uppfyller bedömningskriteriet, när samtliga variabler är uppfyllda.
- Socialnämnden uppfyller delvis bedömningskriteriet, när minst en men inte samtliga variabler är uppfyllda.
- Socialnämnden uppfyller inte bedömningskriteriet, när inte någon av variablerna är uppfyllda.

Förslag till åtgärder

Om socialnämnden inte uppfyller bedömningskriteriet eller delvis uppfyller bedömningskriteriet så följer länsstyrelsen upp att socialnämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att uppfylla bedömningskriteriet.

⁴⁶ Nationella bedömningskriterier för tillsyn av kvalitet och rättssäkerhet inom äldreomsorgen. Ansvarsområde: Personalens kompetens

2.3 Tidigare forskning på området

I likhet med många undersökningar i dagsläget lappar även denna studie delvis över områden som tidigare forskning har berört, på det ena eller andra sättet. Inledningsvis pekar forskningen kring tillsyn på ett område som, i förhållande till mycket annan forskning, är relativt outforskat. Men likväl måste ställningstaganden göras för att få till stånd en egen ingång/nisch, där vissa företeelser ändå har berörts i tidigare forskning. Dock finns det flertalet studier nu som har undersökt inspektörers strategier för att få önskat resultat, eller följsamhet, från de inspekterade verksamheterna. Som inledningsvis nämndes är forskning kring svenska inspektörer relativt sparsam. Forskning har bland annat uppmärksammat att inspektörer i sin tillsyn både använder så kallade hårda respektive mjuka tillsynsstilar.⁴⁷ Vidare har det även framkommit att inspektörer, även om det finns exempel på att de använder både hårda och mjuka stilar, föredrar mjuk tillsynsstil och anser att de på så vis kan skapa större följsamhet.⁴⁸

Denna studie använder sig närbyråkrattheori. Här finns det ett relativt stort litteraturomfång. Dock så spretar resultaten och slutsatserna, som det nästa teoretiska kapitlet kommer beskriva, vilket gör att ny forskning som kan ge stöd åt ena eller andra hålllet får anses som välkommet. Vad som gör denna studie relevant även i förhållande till andra studier är att den berör ett tillsynsområde där det, i alla fall på ytan, verkar förekomma vindar för att ändra inspektörernas tillämpning av denna tillsyn. Därmed är undersökning adekvat som ett komplement till tidigare forskning.

⁴⁷ Se Johannesson, M. Hansson, S. O., Ruden, C. och M. Wingborg (1999). *Risk management – The Swedish way(s)*. Journal of Environmental Management: Vol. 57, S. 267–281

⁴⁸ Se Bengtsson. *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken*; Johansson. *Tillsyn och effektivitet*.

3. Närbyråkrateteori

I följande kapitel presenteras uppsatsen referensram: Närbyråkrateteori. Litteraturen kring närbyråkrater pekar på ett område som är komplext och där undersökningar har kommit fram till, i alla fall på ytan, motsägelsefulla slutsatser.⁴⁹ Teorin ger en grund för att förstå rollerna inspektörer har, i form av att vara närbyråkrater. Inledningsvis kommer jag gå djupare i förklaringen av vad som kännetecknar en närbyråkrat, för att sedan gå igenom olika uppmärksammade metoder för att styra dem. Därefter följer främjande och försvårande omständigheter vid styrning av närbyråkrater och kapitlet mynnar slutligen ut i hur teorin förbereder mig inför analysen av empirin.

3.1 Närbyråkraten

Teori kring närbyråkrater är ett perspektiv inom implementeringsforskning som är inriktad på offentliga tjänstemäns inflytande på förd politik. Lipsky definierar inledande i *Street-Level Bureaucrats* närbyråkrater som *[p]ublic service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work.*⁵⁰ Närbyråkrater är med andra ord tjänstemän, arbetande i offentlig sektor, som inom ramen för sitt arbete har direktkontakt med medborgare. Dock kan inte alla tjänstemän definieras som närbyråkrater, utan blott de vars jobb också kännetecknas av ett stort mått av handlingsutrymme och självständighet.⁵¹ Vidare karaktäriseras deras arbete av att de måste interagera med aktörer utanför den egna organisationen.

Anledningen till att närbyråkrater har en stor handlingsfrihet är att deras typ av arbete gör det svårt, för att inte säga nästan omöjligt, att kraftigt strama åt deras handlingsfrihet. Detta motiveras bland annat av att deras jobb består av arbetssituationer som är alltför komplexa för att standardiseras, i och med att närbyråkrater exempelvis ofta måste svara på mänskliga dimensionerna under olika situationer.⁵² Lipsky skriver att närbyråkraters arbetssituation dessutom vanligen präglas av visionära och komplexa mål, i kombination med att arbetsuppgifterna de förväntas utföra inte överrensstämmer med deras (begränsade) resurser.⁵³

⁴⁹ Meyers, Marcia K. och Susan Vorsanger (2007) Kapitel: *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy* i Peters, Guy och Jon Pierre, *The Handbook of Public Administration*. London: Sage

⁵⁰ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. 3

⁵¹ Ibid. S. 3

⁵² Ibid. S. 15

⁵³ Ibid. S. 27

3.1.1 Faktorer som gör att närbyråkrater påverkar politiken

Ett påstående som görs i *Street-Level Bureaucrats* är att närbyråkraters handlingsfrihet är en essentiell dimension av mycket av det arbete som utförs av tjänstemän i offentlig förvaltning.⁵⁴ Likartad slutsats har även gjorts i senare undersökningar.⁵⁵ Därtill kan inte närbyråkraters arbete utföras i enlighet med de höga standarder satta av beslutsfattare eftersom närbyråkrater har ont om tid, information och andra resurser nödvändiga för att svara ändamålsenligt till olika situationer.⁵⁶ Istället så utformar närbyråkrater *rutiner* för att förenkla deras klienter och omgivning, på ett sätt som kraftigt förändrar utfallet av deras insats.

En spännande aspekt med närbyråkrater och deras gräsrotspåverkan på politiken är att den främjar flexibilitet och innovation. Så samtidigt som det främjar sådant som ofta beskrivs som ett effektivt sätt att använda resurser, så finns möjligheten till att gå tvärtemot politiska beslut och förminska sin arbetsprestation.⁵⁷ Å ena sidan är arbetet format att åstadkomma policymål, som har ursprunget från den politiska processen. Å andra sidan kräver jobbet improvisation och situationsanpassning till individuella ärenden. Paradoxen är att behandla alla medborgare likadant i deras kontakt med staten, och samtidigt kunna utföra situationsanpassning i ärenden när det är lämpligt.

Lipsky argumenterar för att närbyråkraternas beslut, rutinerna de utformar och teknikerna de uppfinner för att klara av osäkerheter och arbetsrelaterad stress, till stor del blir det politiska utfallet.⁵⁸ Lipsky menar att det är just på grund av detta relativa höga handlingsutrymme och självständighet, gentemot den centrala organisationen, som gör att närbyråkrater påverkar genomförande av politiken.⁵⁹ Närbyråkrater genomför med andra ord inte bara politiska beslut, i enlighet med denna teori, utan de är också med och skapar politik.⁶⁰

⁵⁴ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*

⁵⁵ Se Riccucci, Norma M (2005). *Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies*. Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 15, Nr. 1. S. 89-111

⁵⁶ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. XIf

⁵⁷ Steven Maynard-Moody, Michael Musheno, Dennis Palumbo (1990, december) *Street-Wise Social Policy - Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation*. The Western Political Quarterly: Vol. 43, Nr. 4. S. 833-848

⁵⁸ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. XIII

⁵⁹ Ibid. S. 13

⁶⁰ Riccucci. *Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies*.

3.1.2 Handlingsstrategier

Ett ganska universellt problem, som beskrivs i närbyråkratteori, är att närbyråkrater anser att deras egna resurser är otillräckliga i förhållande till de krav som ställs på dem.⁶¹ För att förhålla sig till detta utvecklar närbyråkrater olika former av handlingsstrategier eller rutiner, som kan vara både medvetna och omedvetna. Nedan kommer tre huvudsakliga handlingsstrategier att belysas, som alla innehåller olika typer av tekniker och sätt som närbyråkraten använder för att ha bättre kontroll på sin arbetssituation.

En handlingsstrategi som används av närbyråkrater är att de försöker minska efterfrågan på sin tjänst för att på så vis få mer hanterbara arbetsuppgifter.⁶² För att lyckas med detta har flertalet tekniker eller trick observerats. En teknik är att begränsa eller försvåra information till aktörerna och klienterna. Det går i praktiken ut på att närbyråkraten kan använda sig av ett, för utomstående, förvirrande yrkesspråk och svårbegripliga procedurer.⁶³ Andra tekniker som faller inom denna kategori är att låta (vissa) aktörer vänta, göra sig svårnådd och utöva olika typer av psykologiska besvär gentemot klienterna/aktörerna. Psykologiska besvär kan vara något så enkelt som att låta klienten vänta till att närbyråkraten förminskar klienter genom att visa att man inte tror på honom/henne eller att ställa frågor som uppfattas obehagliga.

En annan handlingsstrategi är att prioritera uppgifter och ärenden genom att koncentrera sig på ett begränsat antal klienter, ärenden och lösningar.⁶⁴ Framförallt skulle det kunna vara att närbyråkraten då tenderar att prioritera enkla och rutinartade ärenden. Mer komplexa ärenden som det inte finns utarbetade rutiner för och således också antas bli tidskrävande läggs därmed mer åt sidan. På så vis kan aktörer behandlas mindre som individuella ärenden och närbyråkraten kan därmed standardisera sitt arbete genom att exempelvis kategorisera aktörerna i ett fåtal ungefärliga standardkategorier för att sedan något så när bedöma fall enskilt.

⁶¹ Winter, Søren C. (2002, augusti) Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies. Draft: Danish National Institute of Social Research (SFI) ; Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*.

⁶² Ibid.

⁶³ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. 90

⁶⁴ Winter. *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*.

Den sista handlingsstrategin som här kommer tas upp handlar om att kontrollera (eller som Søren Winter kallar det; att dominera⁶⁵) klienterna. Ett sätt är att ta kontroll över var, när och under vilka omständigheter interaktionen sker. Dessutom gäller det styrandet av omfattning aktörerna får ”komma till tals” samt när resultatet av mötena underrättas, vilket också minskar risken för protester.⁶⁶

Handlingsstrategierna är ett sätt för närbyråkraterna att hantera sin arbetssituation. Lipsky ser dock ett problem med deras användande, då han menar att de inte är ändamålsenliga med politiken, eftersom de systematiskt förvränger och hämmar implementering och måluppnående.⁶⁷ Detta, menar han, gäller även förenklade beslutsmodeller för hur ärenden bedöms eller prioriteras (på bekostnad av andra).

3.1.3 Diskussion kring styrningsmöjligheterna

Forskning kring närbyråkrater har handlat mycket om huruvida de överhuvudtaget kan styras. Vissa forskare har utifrån sina undersökningar dragit slutsatsen att de inte går att styra, medan andra forskare har dragit den motsatta slutsatsen. Lipsky skriver i sin nyutgåva att forskare efter att boken utkom, i enlighet med hans konklusion, också har kommit till slutsatsen att närbyråkrater inte kan styras. Hans mening är emellertid, 30 år senare, att det i alla fall har visats att det går att styra närbyråkrater i den meningen att det går att minska skillnaderna mellan närbyråkratens insatser och det önskade policyutfallet.⁶⁸ Samtidigt innebär det teoretiska påståendet att politikens och ledningens påverkan på närbyråkraternas beteende är begränsad på viktiga aspekter. Samtidigt som närbyråkratteori poängterar deras svårstyrbarhet, så finns det viss forskning som antyder att de kan styras. Ett påstående är t.ex. att olika lokala politiska makter (t.ex. olika politiska partier med olika politiska åsikter) förklarar en betydande del av variationerna som finns mellan närbyråkrater och att den svårstyrbarheten som tycks finnas i själva verket till viss del har andra förklaringar.⁶⁹

John T. Scholz, Jim Twombly och Barbara Headrick är några som argumenterar för att närbyråkrater ofta svarar gentemot lokalt valda politiker, vilket de menar väger upp svag

⁶⁵ Winter. *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*.

⁶⁶ Johansson, Vicki (2011). *Vägen till en väg – Riskhantering och beslutspraktiker i vägprocessen*. Finland: Boréa Bokförlag. S. 94 ; Johansson. *Tillsyn och effektivitet* ; Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. 117-124

⁶⁷ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S. 81f

⁶⁸ *Ibid.* S. 223

⁶⁹ Se Meyers. *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. S. 154

styrning från den nationella nivån.⁷⁰ Lokala politiska makter sägs där ha fördelen av att kunna räkna in lokala preferenser som inte nationell styrning har. De nämner bland annat förklaringen att den lokala politiken lyckas därför att deras styrning på ett bättre sätt kan räkna in lokala preferenser på ett sätt som inte den nationella nivån kan göra. Värt att notera är att denna undersökning, behandlar nationell styrning i USA och då pratar vi också om en styrning som är större i både population och geografi. Det viktigaste jag ser i denna diskussion är att det lokala planet på ena eller andra sättet kan ha betydelse, om det så är att inspektioner utförs på områden med skilda förutsättningar och att lokal ledning/politik i viss mån torde kunna påverka. Den ovan nämnda slutsatsen har dock också mött visst motstånd. Marcia Mayer och Susan Vorsanger är två forskare som menar att resultaten från dessa studier baserar sig på indikatorer av många olika och samlade beteenden förknippade med närbyråkrater. Deras mening är därför att de som bäst indirekt kan ge belägg för politisk kontroll över närbyråkraters handlingar och beslut.⁷¹

3.2 Styrning av närbyråkrater

I närbyråkratteori har olika sätt att styra närbyråkrater uppmärksammats. Dessa följer nedan.

3.2.1 Ledningens påverkan

De senaste åren har det kommit en del undersökningar som diskuterar ledningens betydelse i förhållande till närbyråkrater. En av dessa är skriven av Gene A. Brewer, som inledningsvis i sin artikel *In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance* konstaterar att högpresterande verksamheter tenderar att ha skicklig ledning. Dessutom torde det finnas en stark organisationskultur, som värdesätter och understryker verksamhetens vikt och betydelsen av arbetet som utförs av medarbetarna samt har policys som stärker arbetarnas situation. Brewer menar därmed på att ledningens styrning har betydelse (för effektivitet och hur närbyråkrater väljer att göra), men bara när den är kompetent och skickligt tillämpad. Han beskriver hur offentlig ledning måste motivera och skapa hållbara organisationskulturer samt betona prestationer för individen eller arbetslaget.⁷²

⁷⁰ Scholz, John T., Twombly, Jim och Barbara Headrick (1991). *Street-Level Political Controls Over Federal Bureaucracy*. The American Political Science Review: Vol. 85, Nr. 3, S. 848

⁷¹ Meyers. *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*. S. 155

⁷² Brewer, Gene A. (2005). *In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance*. Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 15. S. 505-527

Studier på senare tid stärker också den vedertagna tron att översättning från högre mål till handlande av närbyråkrater påverkas av ett otal influenser. Dessutom finns det iakttagelser från senare vetenskapliga undersökningar på offentlig ledning, som stärker teorin om att ledningen har betydelse gällande offentliga organisationers prestationer, att politiker och ledningen i organisationen påverkar närbyråkratens utförande både direkt och i kombination med andra faktorer.⁷³ Peter May och Søren Winter försökte i och med detta skapa förståelse för vilken påverkan politikernas uppmärksammande, tillsammans med andra ledningsfaktorer har på hur arbetare på fältet ser på och väljer att följa en viss policy. Däribland uppmärksammade de att närbyråkrater är någorlunda benägna att motsätta sig nationella mål och söker bekräftelse för att arbeta i enlighet med hur de själva vill och tidigare gjort. Detta kan härledas till att närbyråkraterna har större licens att avvika från nationella mål när till exempel lokala politiker eller ledningen, som är närmast närbyråkraterna, inte håller med (eller inte verkar bry sig) om nationella mål.⁷⁴

3.2.2 Tydliggörande och avsmalning

Ett sätt för att påverka närbyråkraten skulle kunna vara att tydliggöra organisationens riktlinjer och struktur samt öka målförståelsen.⁷⁵ Som ovan berörs, gällande styrningsmöjligheter från ledningshåll, så är en slutsats från Winter och May att politikernas och chefers påverkan i slutändan är av begränsad art. Vad som istället är viktigare för lyckad implementering och påverkan beskrivs framförallt vara närbyråkratens förståelse för nationella riktlinjer och deras kunskap av regler under reform.⁷⁶

Ett sätt som beskrivs kunna tydliggöra organisationsmål beskrivs vara att öka den hierarkiska auktoriteten inom organisationen för att på så vis få en klarare och mer lättförståeligare struktur och uppdelningen av uppgifter. Det påpekas dock av Edmund C. Stazyk och Holly T. Goerdel att arbete med förtydligande inom organisationen genom arbete med att öka organisationens prestationer kan få implikationer på närbyråkraters tillfredsställelse och engagemang.⁷⁷ Minskar motivationen kan även det avsedda utfallet bli lidande.

⁷³ May, Peter J. & Søren C. Winter (2007). *Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 19. S. 453–476

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Se Edmund C. Stazyk & Holly T. Goerdel (2010, 12 augusti). *The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness*. The Journal of Public Administration Research and Theory: S. 1-28

⁷⁶ May. *Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*.

⁷⁷ Edmund. *The Benefits of Bureaucracy*.

När Lipsky i sin nytgåva av *Street-Level Bureaucrats* diskuterar möjligheten att minska skillnaderna mellan närbyråkratens insatser och det önskade policyutfallet, tar även han upp tydliggörandets potential.⁷⁸ Ett sätt att råda bot på handlingsutrymmet, menar han, är nämligen att minska närbyråkraters förmedlande roll i deras medborgliga kontakter. Genom att smalna av och tydligt klargöra politikernas/ledningens önskade linje, gällande vad närbyråkraterna ska utföra så kan handlingsutrymmet således minskas. Går man på denna linje skulle det kunna vara så att inspektörerna på Socialstyrelsens får det tydligt förklarad att deras rådgivande roll ska minskas i förhållande till deras granskande roll, eller vice versa.

Tydliggörandets styrning kan sammanfattningsvis sägas vara tudelad: Dels har vi tydliggörandet i att organisationens mål och riktlinjer samt struktur ska vara förståeliga och nå ut till närbyråkraterna. Dels handlar det om tydlighetens möjlighet vad gäller att klargöra närbyråkratens arbetsuppgifter för att på så vis smalna av vad de ska och kan utföra.

3.2.3 Incitament och sanktioner

Ett annat sätt att påverka närbyråkraters handlingsutrymmen är genom att, som Lipsky väljer att kalla det, omstrukturera deras incitament och sanktioner.⁷⁹ Lipsky ser här till fem olika reformer, där ledning har omstrukturerat organisationen i bemärkelsen vad som anses viktigt och vad den mer uttryckligen ska göra. Lipsky diskuterar i och med detta hur ledningen kan nyttja olika former av bedömningsmått med lämpliga sanktioner och belöningar. Därmed kan t.ex. vissa premieras för att de producerar en viss form av ”data”, medan vissa prestationer inte alls uppmärksammas. Det som Lipsky förenklat beskriver är att en organisations ledning kan välja att se till specifik data av arbetarnas insatser och hur de väljer att svara på deras arbetsinsatser i positiv eller negativ ton, tydliggörs vad ledningen anser viktigt.

3.2.4 Minska eller fördela resurser

Hur politiker och ledning väljer att fördela resurser är slutligen ett styrverktyg som nämns i närbyråkratlitteraturen. Enligt litteraturen finns det tendenser på att närbyråkrater anstränger sig mindre och att de ransonerar eller portionerar ut sina prestationer om de upplever att de

⁷⁸Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. S 223

⁷⁹Ibid. S 225ff

har för lite med resurser.⁸⁰ Ett sätt för politiker att visa sitt stöd för en önskad riktning är således att fördela resurser till områden som ska prioriteras. Resursallokering kan också ses som ett komplement till andra signaler på vad som önskas av närbyråkraten. Det beskrivs dock som ett någorlunda trubbigt verktyg, som är i behov av andra styrmedel för att effekten inte ska bli alltför osäker.⁸¹

3.2 Främjande och försvårande faktorer vid styrning

Utvecklar man diskussionen kring styrningsproblematiken av närbyråkrater visar litteratur på olika områden och situationer som förenklar respektive försvårar styrningen av dem. Dessa beskrivs nedan.

3.3.1 Synliga kontra osynliga arbetsuppgifter

En främjande respektive försvårande omständighet vid styrning av närbyråkrater är huruvida närbyråkraters olika arbetsuppgifter är synliga och tydliga eller osynliga för politiker eller den centrala organisationen de arbetar inom. Tanken här är att närbyråkrater kan styras men bara i den mån arbetsuppgifter är synliga. Kopplas denna tes till Socialstyrelsens inspektörer skulle exempelvis synliga arbetsuppgifter kunna vara antal inspektioner, vilka organisationer och aktörer som granskas samt om inspektionen är anmäld eller oanmäld. Samtidigt, om man följer denna tanke, så har politiker och Socialstyrelsens ledning liten påverkan på mer osynliga aspekter av närbyråkraternas arbete.

Winter studerade just synliga/osynliga-aspekten i sin undersökning av reformer i Danmark på områdena integration och invandring samt miljö. Han hade då utgångspunkten att politiker lämpligen kan påverka vissa aspekter av närbyråkraters prestationer, medan andra aspekter kontrolleras av närbyråkraterna själva.⁸² Som exempel på det senare ges interaktionsstilen med medborgare eller organisationer och hur närbyråkraten svarar på de speciella förhållandena för varje enskilt ärende. I enlighet med tesen menar Winter att undersökningen gav ett relativt stort stöd till påståendet att politiker kan påverka de synliga aspekterna av närbyråkraters beteende i enlighet med politiska prioriteringar. Winter menar att politikernas prioriteter och speciellt deras allokering av personal är en viktig förklaring för variationer i

⁸⁰ Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. ; Winter, Søren C. (2003, oktober). *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Draft: Danish National Institute of Social Research (SFI)

⁸¹ Winter. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. S. 26

⁸² Ibid. S. 23

byråkratisk insats vad gäller inspektionsfrekvens och dylikt. Han menade dock att politiker har liten eller ingen kontroll över aspekter som är mindre synliga. Detta eftersom de tar plats genom ”öga mot öga”-möten, på fältet och vid tillsynsbesök.⁸³

Forskning visar således på att områden som består av parametrar som inte är synliga för ledning och politiker tenderat att bli oerhört svårstyrda. Winter höjer dock ett varnande finger då han påpekar att bara för att vissa handlingar är synliga gör det dem inte automatiskt lättstyrda bara för det. Även vid synliga beteenden måste nämligen politiker konkurrera om kontrollen gentemot närbyråkraterna. Han liknar situationen till ordspråket *You can lead a horse to water, but you can't make it drink*. Något förenklat kan man säga att det från centralt håll går att styra antalet tillsyner och vilka som inspektörerna väljer att utföra tillsyn på, men att det är bortom deras kontroll hur inspektören sedan utför sin tillsyn väl på plats. Winters slår slutligen fast att denna rapport (från 2003) indikerar att närbyråkrater till och med har viktigare politiska roller än vad som rapporterats i tidigare forskning.⁸⁴

3.2.2 Svårigheter vid styrning på fältet & tolkningsmöjligheter av lagar

I likhet med denna undersökning finns det exempel på studier där inspektörer specifikt undersöks för att kunna härleda resultaten till forskningen kring närbyråkrater.⁸⁵ När Stephen Fineman beskriver inspektörers närbyråkratiska roll så påpekar han att de har långt ifrån enhetliga regler och standardiserade tillvägagångssätt. Han menar, efter att både ha utfört samtalsintervjuer och deltagande observationer med inspektörer i England och Wales, att inspektörernas metoder snarare visar på en övning av noggranna ritualer och improvisation.⁸⁶

Vidare menar han att området i vilken inspektörer arbetar komplicerar försök från centralt håll att utföra organisationsförändringar och möjligheterna att standardisera tillsynsutövningen. Han förklarar det genom att där byråkrater centralt strävar efter likheter i utövning så söker och skapar inspektörer i fältet olikheter, därför att det alltid går att tolka regelverk.⁸⁷ Detta går närmast att koppla till de synliga kontra osynliga aspekter av närbyråkraters uppgifter (nämnda ovan), där också fältets enskilda möten beskrivs som en

⁸³ Winter. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. S. 24

⁸⁴ Ibid. S. 24ff

⁸⁵ Se Bengtsson. *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken* ; Johansson. *Tillsyn och effektivitet*. S. 45 ; Fineman. *Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control*. S. 969ff

⁸⁶ Fineman. *Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control*. S. 969

⁸⁷ Ibid. S. 971

svåröverskådlig processes. Andra undersökningar visar också på att inspektörers situation möjliggör att de kan påverka hur politiken implementeras. Dock ska det nämnas att annan forskning säger att inte alla inspektörer efterfrågar och söker detta handlingsutrymme eller självständigheten.⁸⁸ Det kan också vara betydelsefullt att inflika att Fineman studerade inspektörer som utför miljötillsyn i Wales och England, där ord som svag lagstiftning, osäkerhet och förvirring användes i förhållande till hur man skulle klassificera och bedöma ärenden. Således kan kontexten, inspektörer emellan, överrensstämma mer eller mindre med inspektörer hos Socialstyrelsen, vilket kommer diskuteras senare i uppsatsen.

3.2.3 Närbyråkraters följsamhet kopplat till deras vilja

Vid genomgång av forskningen på området som menar på att närbyråkrater har möjligheten att gå sin egen väg, så utkristalliseras olika diskussioner och slutsatser gällande företeelser som antas påverka huruvida politiken och centrala organisationspolicys implementeras av närbyråkraterna.

En viktig företeelse för lyckad implementering sägs vara vad närbyråkraten anser om till exempel en policy eller reform och att det också påverkar deras beslut, beteenden och slutligen verksamhetens resultat. Närbyråkraters antaganden om effektiviteten av olika verktyg och politiska beslut, som de har till förfogande och från centralt håll önskas använda sig av för sitt arbetsutförande, har betydelse för i vilken mån vissa saker används och implementeras.⁸⁹ Sådana attityder, anser Winter, hänger troligtvis samman med närbyråkraternas arbetserfarenhet och vad dennes intuition säger fungerar eller inte fungerar, baserat på närbyråkraternas dagliga möten med medborgare eller organisationer.⁹⁰

Närbyråkraternas utvärdering av hur effektiva olika policyinstrument påverkar beror på hur ofta de använder dessa och liknande instrument eller tillvägagångssätt.⁹¹ Dessa konkreta utvärderingar av instrument är mycket viktigare för beteenden än mer abstrakta attityder gentemot policys som helhet, menar Winter.

⁸⁸ Bengtsson. *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken*.

⁸⁹ Riccucci. *Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies*; Winter. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*.

⁹⁰ Winter. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. S. 5

⁹¹ *Ibid.* S. 24

Vibeke Lehmann Nielsens undersökning huruvida närbyråkrater är tvungna eller lockade att använda sig av handlingsstrategier, tar sin utgångspunkt i traditionella studier om hur närbyråkrater ser beteende som ett självförsvar för att minska negativa aspekter av deras jobb och därmed undvika jobbfrustration.⁹² Hon menar dock att deras beteende i minst lika hög grad är för att de försöker maximera sin arbetslycka. Såvitt får förstås är en av Nielsens poänger är att det är för enkelspårigt att säga och fokusera för mycket på att närbyråkrater gör en viss sak på grund av att de måste förenkla och minska arbetsbördan, för att inte bli för frustrerade på sitt arbete. Hon argumenterar genom att påpeka att studier kring motivation är ett komplext fält, liksom vad det är som skapar arbetsglädje. Företeelser såsom själva jobbet, arbetskamrater, lön, ledningen och förväntningar på jobbet, är alla exempel som påverkar hur väl man trivs på sitt jobb och detsamma kan appliceras på närbyråkrater.

Om vi åter kopplar detta till Socialstyrelsen, så kan således inspektörernas inställning till åtgärderna för enhetlighetskapande påverka i vilken mån de väljer att tillämpa dem. Framförallt kan det utifrån närbyråkratteori kopplas till hur effektiva åtgärderna är för vardagliga arbetsuppgifter än hur bra inspektörerna anser att målförändringarna är i stort. Man kan också ta med sig att vi människor alla är olika och trivs bättre under olika förutsättningar.

3.3 Sammanfattning

Sammantaget visar forskningen kring närbyråkrater på ett område där olika åsikter och slutsatser dragits vad gäller deras möjlighet att styras och vad som lämpligen påverkar närbyråkraternas att mer eller mindre följa riktlinjer och genomföra lyckad implementering av såväl politiska som ledningsutformade beslut. Även undersökningar med delvis samma forskare pekar på, i viss mån, olika slutsatser. Vid genomgång av forskningen kring närbyråkrater får det förstås att det är en svårstyrd grupp. Huruvida de går eller inte går att styra är en ytterligare en pusselbit som behandlas senare i uppsatsen. Teoriavsnitten kan vara en stor hjälp för forskaren att nå syftet med uppsatsen. Jag ska nu ta fram det jag anser viktigt i teorin, när man kopplar den till inspektörernas roll inom Socialstyrelsen. I teoriavsnittet har hittills den huvudsakliga forskningen kring närbyråkrater fått en genomgång. Nedan följer huvuddelarna och en genomgång av innebörden av dem och deras betydelse för uppsatsen, när det kommande kapitlet *Intervjusvar* övergår i *analyskapitlet*.

⁹² Nielsen. *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?*

3.3.1 Teoretisk ram

Uppmärksammade styrmetoder i närbyråkratteori

I närbyråkratteorin har jag uppmärksammat följande metoder som används för att styra närbyråkrater: att tydliggöra och smalna av deras arbetsuppgifter, att genom incitament och sanktioner påverka deras utförande, att skapa distinktare organisation med klarare/skarpare hierarki och att allokera eller begränsa resurser. Dessa nämnda metoder ger mig bättre förutsättningar att uppmärksamma åtgärderna som används av politiker och Socialstyrelsen för att skapa enhetlighet. Jag ser dem dock inte som ett analysverktyg i sig, utan mer som en tillgång i förståelsen av genomförda åtgärder.

Faktorer som främjar eller försvårar styrbarheten hos närbyråkraterna

Som analys hjälpmedel eftersträvar jag ett verktyg för att analysera de förändringar och metoder som skett eller används för att påverka inspektörernas enhetlighet. För att förstå hur förutsättningarna för enhetlighet är behöver jag därmed också förstå dem utifrån främjande kontra försvårande omständigheter för styrning av närbyråkrater. Eftersom litteraturen pekar på omständigheter som främjar styrning är det också viktigt att jag ser till detta område vid analysstadiet, eftersom dessa omständigheter kan påverka tillsynens tillämpning. I närbyråkratteorin har jag uppfattat följande främjande eller försvårande omständigheter; Att närbyråkraternas arbetsuppgifter är synliga eller osynliga för ledning och politiker, att närbyråkraten arbetar eller inte arbetar inom ett område där det finns tydliga lagstiftningar och regler, att närbyråkraten anser sig kunna eller inte kunna öka sin effektivitet genom att använda sig av ett nytt verktyg (att det anses bra).

Närbyråkraternas kännetecken

För att förstå förutsättningarna för enhetlig tillsyn är det också nödvändigt att analysera Socialstyrelsen och regeringens åtgärder för skapa enhetlighet utifrån närbyråkraternas kännetecken och hur det skapar olikhet. Därför behöver jag i min analys förstå åtgärderna utifrån närbyråkraternas kännetecken. Dessa är bland annat att de anser att de har begränsade resurser, att deras arbetsuppgifter är komplexa genom mänskliga dimensioner och att de måste göra individuella ställningstaganden samt utifrån deras handlingsutrymme. Komplexiteten i vad som gör en närbyråkrat en närbyråkrat och på vilket sätt det påverkar vill jag därmed mer diskutera allmänt.

4. Metod

I detta kapitel presenteras tillvägagångssättet för alla mina val för uppsatsens slutförande och hur insamlingen av empirin gick till.

4.1 Insamlingens tillvägagångssätt

Datainsamlingen för denna uppsats är samtalsintervjuer med inspektörer från två tillsynsregioner vid Socialstyrelsen. Samtalsintervjuer handlar mycket och mycket om att synliggöra hur något förhåller sig.⁹³ En bidragande anledning att använda sig av samtalsintervjuer beskrivs ofta som potentialen för mer heltäckande och fylligare svar på det uppsatsen ämnar undersöka. Samtalsintervjuer gör det också lättare att följa upp svar och på så vis är chansen att få fram oväntade svar större.⁹⁴ Vidare är det svårt att veta hur de nya åtgärderna påverkar tillsynen vilket ger samtalsintervjuer, som datainsamlingsmetod, goda förutsättningar för att uppsatsens frågor kommer besvaras ändamålsenligt. Dessutom blir det problematiskt med frågeundersökningar, som enkätfrågor, i uppsatsen då en sådan mest undersöker hur ofta en sak uppstår, det vill säga frekvensen av ett fenomen. I och med att uppsatsen undersöker åtgärdernas förutsättning för enhetlighetsskapande tillsyn så är samtalsintervjuer bättre för att inte "hamna fel".⁹⁵

Uppsatsen är av kvalitativ art, vars mål är att beskriva en företeelses kvaliteter, istället för frekvensen av ett fenomen. Dess resultat ger därmed inte kunskaper kring sådant som procentsatser eller antal av en viss företeelse. Det är i och med detta inte av betydelse om en av åtta intervjuade svarade något istället för fem av åtta. Istället är det viktigt att täcka upp alla olika synpunkter och tankar som kan ges av en grupp inspektörer.

4.2 Val av intervjupersoner

Genomgående i en uppsats som denna bör man fråga sig om studiens upplägg gör att författaren kan besvara syftet med den.⁹⁶ Felaktiga valda intervjuobjekt skulle exempelvis kunna medföra stora svårigheter vad gäller att besvara mina frågeställningar och i slutändan syftet som helhet. Således är frågan om samtalsintervjuer med just inspektörer är rätt väg att gå för studiens syfte? Jag vill mena så; Rimligen bör det inte finnas några som besitter bättre

⁹³ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson och Lena Wängnerud (2007 uppl. 3). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Norstedts juridik AB. S. 284

⁹⁴ Ibid. S. 283

⁹⁵ Ibid. S. 284

⁹⁶ Ibid. S. 63.

och riktigare vetenskap om tillsynens praktiska utformning, på vilket sätt inspektörerna påverkas och styrs, huruvida och på vilket sätt de använder återgårderna och varför, än just inspektörerna själva. I en uppsats som denna, med så klar koppling till närbyråkrateteori, upplever jag det naturligt att empirin med fördel inhämtas just från närbyråkrater.

4.3 Intervjupersonerna

Intervjuerna utfördes med inspektörer arbetande i två av de totalt sex tillsynsregionerna. Dessa var Region Sydöst, med Jönköping som huvudkontor, och Region Sydväst, med Göteborg som huvudkontor. Främsta anledningen till att jag utförde intervjuer på två regioner var för att säkerställa att jag fick tillräckligt med intervjupersoner.

Antalet intervjuer uppgår till åtta stycken inspektörer. Anledningen till att jag slutade på denna jämna siffra var att jag i detta skeda ansåg mig uppnått så kallad teoretisk mättnad.⁹⁷ Det innebär att jag därmed anser att en ytterligare intervju inte skulle tillföra något nytt. För varje intervju är det naturligt så att mer och mer vad som sägs under en intervju har redan sagts i en tidigare sådan. Vad gäller mina intervjuer tycktes detta ha uppnåtts vid intervju nummer åtta. Jag gjorde därefter ytterligare en intervju med en sektionschef, med långtgående inspektörserfarenhet, för att ytterligare säkerställa att det inte var en tillfällighet eller att jag missuppfattat något utifrån intervjuerna med inspektörerna. När även den intervjun var av sådan art att jag inte upplevde att fler intervjuer inte skulle tillföra mer kände jag mig därmed tillfredställd med det insamlade materialet. Alla intervjuer varade mellan 35-60 minuter, med snittid på drygt 45 minuter. Anledningen till tidsvariationen är att personer är olika precisa och utförliga.

De intervjuade inspektörerna har följande tillsynsansvar: Två arbetade med socialtjänstens äldreomsorg, en med socialtjänstens område, barn och familj samt ekonomiskt bistånd, en med Socialtjänstens arbete med barn och unga samt deras familjer, en med HVB och ungdomar, en med hälso- och sjukvård med inriktning psykiatri, en äldreomsorg och funktionsnedsättning och slutligen en med psykisk funktionsnedsättning.

⁹⁷ Esaiasson. *Metodpraktikan*. S. 294

4.4 Den inledande kontakten och urval

Den initiala kontakten togs per mail, genom ett utskick till åtta chefer vid Socialstyrelsens tillsynsenheter vid Region Sydväst och Sydöst. Jag presenterade mig själv, tillsammans med en övergripande beskrivning av uppsatsens utgångspunkt och syfte. Jag var relativt ospecifik, då jag inte önskade påverka eventuella intervjuobjekt som skulle ta del av detta mail för mycket i förhand. Valet att ta den initiala kontakten på sådant vis var för att jag uppfattar att Socialstyrelsens ståndpunkt till att släppa in forskare, i min position, som relativt restriktiv och önskade därmed gå ”rätt väg” för att säkerställa att intervjuerna skulle få klartecken.

Efter klartecken, vidarebefordrade enhetscheferna min intervjuönskan till inspektörerna på avdelningarna som fick återkomma med intresse. Inledningsvis hörde endast tre av sig, men med hjälp av det så kallade snöbollsurvalet fick jag vidare kontakt med ytterligare inspektörer. Med det menas att kontakterna på Socialstyrelsen rekommenderade ytterligare personer som skulle kunna vara passande. Snöbollsurvalet har beskrivits som ett bra sätt när författaren är osäker vilka som ska intervjuas. I metodlitteratur beskrivs att det ofta kan vara en nödvändig teknik för att få tillräckligt många intervjuobjekt och detsamma gällde även för denna undersökning.⁹⁸

4.5 Intervjufrågorna

Mina intervjuer började alla med så kallade uppvärmningsfrågor, såsom arbetsmässig bakgrund och allmänna frågor om arbetsplatsens uppbyggnad. Detta för att skapa kontakt och att fastställa en plattform om intervjupersonens kontext.⁹⁹ Det kändes viktigt att fråga om detta eftersom de intervjuade inspektörerna hade olika arbetsområden och olika arbetsuppdrag, för att på så vis kunna anpassa frågorna utifrån dennes situation. Eftersom inspektörerna har olika typer av uppdrag och prioriteringsområden blir det svårt att ha exakt förinställda frågor då frågorna måste anpassas till hur deras situation ser ut och på vilket sätt de jobbar och deras uppdrag styrs.

Jag använde mig därför också av en relativt ofastställd intervjuguide, där jag snarare hade hållpunkter, vad jag behövde få svar på. På så vis anser jag att jag också kunde skapa ett bättre ”flyt” i intervjun. Risken är förstås att man som intervjuare kommer av sig eller missar vissa frågor - men en risk att ta utifrån mina begränsade möjligheter att få förkunskap om

⁹⁸ Esaiasson. *Metodpraktikan*. S. 216

⁹⁹ *Ibid.* S. 298

intervjuobjektet respektive arbetssituation. Vid genomlysning av samtalen kan jag också säga att de få gångerna, jag var tvungen och tänka efter om en fråga var sparsamma och inget som fick en negativ konsekvens för uppsatsens trovärdighet. Slutligen vill jag nämna det som närmast kan härledas till ordspråket, som man ropar får man svar, d.v.s. att ledande frågor också kontaminerar svaren. Om jag ska vara självkritisk, så uppfattade jag ett par följdfrågor som möjligt ledande, men dessa svar används därför inte heller i själva empirigenomgången.

4.6 Intervjusituation

Innan jag började mina samtalsintervjuer utförde jag en provintervju per telefon med en inspektör som inte personligen hade arbetat med åtgärden bedömningskriterierna, men var insatt i hur även de fungerade, genom kontakt med kollegor och självläsning. Inom metodlitteratur ges detta råd för att få till stånd ett så dynamiskt samtal som möjligt, eftersom frågor som ser bra ut på pappret kan bli långdragna och krångliga i intervjusituationer.¹⁰⁰ Jag ser även som en fördel att det gav mig chans att se till att mina föreställningar hade verklighetsanknytning och på så vis även kunna kalibrera mina frågor/mina förkunskap och vad jag ville få ut av intervjusituationerna utifrån detta.

För att undvika osystematiska fel i uppsatsen vidtog jag några av följande åtgärder. Alla intervjuer spelades in för att säkerställa att jag på så vis inte missade något vid intervjutillfället och kunde återgå till dem i lugn och ro vid senare tillfällen. Vidare kunde företeelser som jag eventuellt kunde ha tolkat på ett visst sätt under intervjutillfället få en annan betydelse än vad intervjuobjektet kanske avsåg i denna ”stridens hetta”. Dessutom anser jag att det hjälpte mig mycket att jag helhjärtat kunde fokusera på vad intervjuobjektet sade, vilket gjorde att jag på ett bättre sätt kunde ställa följdfrågor, lyssna av om personen i fråga svarade på det jag undrade över och viktigt nog få ett större flyt i samtalet. Min mening är dessutom att chansen för utförligare svar blir bättre i denna goda dialog som uppstod under större delen av intervjuerna – att intervjuobjektet kände större tilltro och trygghet till mig när jag kunde ge henne/honom fullständig uppmärksamhet.

Därtill lyssnade jag av intervjuerna minst två gånger för att minimera risken för misstolkning från min sida och jag överförde även intervjun till textform för att jag skulle kunna bearbeta dem och få ut så mycket från intervjuerna som möjligt. För att bemöta möjliga nackdelar med

¹⁰⁰ Esaiasson. *Metodpraktikan*. S 259

inspelning under intervjuer, så skulle en risk kunna vara att den intervjuade hämmas i sina svar – inte vågar säga lika mycket – med vetskap om att denne blir inspelad. Dock menar jag är denna risk först och främst värd att ta med det oavsagda, dessutom var alla välvilligt inställda till att jag gjorde det.

I och med detta kommer jag osökt in på en annan del i själva upplägget och det var att jag lovade anonymitet till intervjuobjekten. Detta gjorde jag för att motverka eventuell hämmande effekt från exempelvis inspelning och framförallt för att personen i fråga ska kunna prata fritt. I min inledande kontakt med enhetschefer vid Socialstyrelsen fick jag också berättat för mig att Socialstyrelsen är restriktiva med intervjuer och dylikt, vilket var en delvis avgörande del för att inte denna restriktivitet skulle avspeglas i intervjuvaren.

Jag vill även tillägga att jag under intervjuerna uppfattade att det skapades en trygghet i intervjusituationen och att de intervjuade verkade tycka att det var roligt med att jag visade intresse för deras område. En anledning att jag vågar påstå detta, förutom känslan jag fick när jag satte mig ner med inspektörerna, är att de såväl gav ”ris” som ”ros” till arbetssätten och organisationen där de ansåg det befogat. Ord som exempelvis inte var helt ovanliga var ”stelt” och ”fyrkantigt”, i beskrivning av arbetssätt och organisationen.

4.7 Redovisningen av intervjuerna

I nästkommande kapitel kommer mitt resonemang styrkas med olika citat som är hämtade från intervjuerna med inspektörerna. Värt att notera är att jag väljer att inte skriva ut dem exakt som orden sades i tal. Detta eftersom jag uppfattar att meningar som egentligen inte är svåra att förstå, blir onödigt komplicerade att läsa när de blir nedtecknade på sådant vis. Exempelvis ord som *sånna*, *å*, *asså* skrivs således som *sådana*, *och* samt *alltså*. *Dom* skrivs antingen som *de* eller *dem*. Stakningar och längre tveksamma uttryck såsom *Eeeeh* skrivs inte ut, fast om intervjuobjektet tvekar mitt i en mening skrivs detta ut i tre punkter efter varandra för att viktigt nog visa att viss tvekan rådde. [...] betyder att jag hoppar över meningar i just den intervjun och detta används framförallt när det blir stickspår i intervjun eller om exempel ges, för förståelsens skull, onödigt mycket. När jag slutligen lägger in ett ord på följande sätt [*Bedömningskriterierna*], innebär det att den intervjuade förslagsvis härleder något som är komplicerat att utifrån ett mindre stycke vara säker på. Det användas ibland också när något som sägs kan återkopplas till en viss inspektör. Det måste poängteras att jag på så vis vill förenkla förståelsen för vad som sägs, men att det inte handlar om att förvanska svaren. Jag

lägger *inte* till eller tar bort ord godtyckligt. Jag gör det endast när jag, utifrån det som tidigare har sagts, är säker på något. Är jag inte det har således inte omskrivning gjorts.

Med anledning av att de intervjuade inspektörerna ska vara anonymiserade, så har jag ersatt deras namn i efterföljande kapitel med siffror som sträcker sig från 1 till och med 8. Pilotintervjun och den sista kontrollintervjun med sektionschefen kommer således inte redovisas. Värt att notera är att siffrorna inte har tilldelats med anledning av inspektörens region eller tidsordningen för intervjuerna, utan är slumpmässigt tilldelade utifrån en slumpgenerator.¹⁰¹

¹⁰¹ Vaksalaskolan: <http://www.vaksalaskolan.uppsala.se/webb/lotteri.htm>

5. Intervjusvar

I följande kapitel presenteras svaren från de åtta intervjuer som ligger till grund för empirin i denna uppsats. Strukturen är som följer: Först kommer inspektörernas grundläggande arbetsuppgifter att få en genomgång och hur man kan förstå åtgärder i förhållande till varandra. Därefter kommer svaren mer gå in på inspektörernas arbetsvillkor, för att slutligen framförallt beröra inspektörers olika reflektioner.

5.1 Hur tillsyner initieras & prioriteras

I likhet med vad som förklarades i bakgrundskapitlet styrs tillsyn ytterst genom lagar och förordningar. Tillsyn initieras sedan i praktiken genom olika direktiv som utgår från regleringsbrev och regeringsuppdrag. Tillsyn kan också startas upp genom att klagomål och anmälningar kommer in till myndigheten och slutligen genom att inspektörerna startar upp en egeninitierad tillsyn efter att de får indikationer att något inte står rätt till.

Utifrån intervjuerna framkommer det att tillsynssätten kan ställas i följande prioriteringsordning; Lagstiftning och förordningar beskrivs i intervjuerna som första steget. Därefter kommer de olika projekten och uppdragen som ges av regering och riksdag. Som tredje steg kommer klagomålen och sist, om inspektörerna får någon tid över, kan de ägna sig åt egeninitierade tillsyner.

Sedan är det utifrån de här enskilda klagomålen som vi också måste prioritera. Men det kommer ju som tredje prioritet. Först lagen, sedan projekt, olika sådana här uppdrag och sedan enskilda klagomål [4]

En förändring som många av de intervjuade inspektörerna uppmärksammar är att de tidigare mer startade tillsyner på förekommen anledning: Att de utförde inspektioner till följd av klagomål eller att de på ena eller andra sättet fick indikationer på att en viss verksamhet eller ett visst område behövde undersökas. Nu tar istället olika former av uppdrag, som initieras nationellt, mer plats.

Jag känner det väldigt tydligt att sedan vi kom över [till Socialstyrelsen] så har de här nationella projekten blivit så dominant och styrande. Alltså det tar över. [1]

5.2 Bedömningskriterierna roll

Inledningsvis i denna uppsats gavs information om att bedömningskriterier är ett sätt för enhetligare och därmed mindre vag tillsyn i landet. Därför kommer det nu förklaras hur bedömningskriterierna i dagsläget används av inspektörerna vid Socialstyrelsen.

5.2.1 Bedömningskriteriernas allmänna roll

På de områdena där bedömningskriterier är utformade finns det flera olika bedömningskriterier. Hur de används och om de bör användas beror lite på vad för slags tillsyn inspektörerna utför. Inspektörerna påtalar alla att bedömningskriterier inte är något som de behöver använda sig av när det gäller tillsyn som är initierade av dem själva eller vid klagomål.

När inspektörerna beskriver bedömningskriterierna tänker de nödvändigtvis inte först på hur de används för att skapa starkare styrning, exempelvis i form av nationella uppdrag och dylikt. De allra flesta beskriver snarare deras användningsområde när det kommer till områden där de inte är ett måste att använda. Många ser dem där som ett stöd i sitt arbete eftersom de då kan få en överblick över rådande lagstiftning och tips i sin tillsyn. Inspektörerna uppmärksammar det som bra att det förs resonemang kring hur lagen ska tolkas och att det finns läshänvisningar till propositioner och andra texter som förklarar bakgrunden och hur de ska förstås. Ordet lathund återkom vid flera intervjuer.

Alltså vi kan ju välja helt själva [om vi vill använda bedömningskriterierna] i de här klagomålen. Vi kan inte välja själva när det gäller de här nationella för då är frågorna gjorda utifrån bedömningskriterierna. [2]

[Bedömningskriterierna] är bra på så sätt tycker jag. För det finns ju ofta ett resonemang och det finns också läshänvisning och fotnotter. ”Det här resonemanget är hämtat där på den sidan i den propositionen och där har vi ambition och ansvar och så vidare.” Så man kan ju få tips och idéer. [7]

Det uppmärksammas att bedömningskriterierna speciellt borde vara bra för nyanställda och att de då på ett smidigare sätt kan få information som tidigare kunde ta längre tid att bygga upp. Ett par inspektörer påtalade att de redan hade system som kan liknas vid bedömningskriterier, som de byggt upp under deras tid som inspektörer. Många menar

också att de har lärt sig rättsläget efterhand och att de sällan behöver gå till bedömningskriterierna för hjälp. Alltså att bedömningskriterierna kan fungera som ett stöd. Men ändå som ett verktyg bland många andra.

Jag har byggt upp ett eget sådant system, som en normeringspärm när det kommer någon stor fråga. Då får man forska och då skriver jag någon rubrik och skriver in allt jag hittar. Resonemang, man pratar med kollegor, en egen bank. De fungerar ungefär på samma sätt som bedömningskriterierna till slut. [7]

Flera varnade dock i intervjuerna att bedömningskriterierna sedan de gjordes, på vissa områden har blivit lite förlegade. Inspektörerna i stort sade att bedömningskriterierna således måste fräschas upp emellanåt och för att detta ska fungera efterfrågades att de måste vara levande dokument som är lätta att uppdatera.

5.2.2 Bedömningskriterierna i förhållande till uppdrag & projekt

När det kommer till uppdragen eller projekten är bedömningskriterierna mer eller mindre ett måste. För att förstå bedömningskriteriernas roll behöver man även veta hur uppdrag och projekt förhåller sig till dem. Dessa kan utformas delvis olika beroende på uppdrag, men också olika beroende på vilket område inspektören arbetar inom, såsom mot renodlad socialtjänst eller hälso- och sjukvård, socialtjänst inriktad mot äldreomsorg, HVB o.s.v. Vad gäller HVB-verksamheter avseende barn så är det inskrivet i lagen att alla boenden ska inspekteras två gånger per år, vilket inspektörerna kallar frekvenstillsyn. Där står det även inskrivet att ett besök ska vara oanmält och ett anmält. Därmed kan inte inspektörerna välja vilka verksamheter som ska hamna under tillsyn, även om de inom ramarna kan lägga upp vilka som besöks när. Inom vissa andra uppdrag har inspektörerna möjlighet att välja ut vilka av verksamheterna som ska besökas, vilket ofta planeras med kollegor och i samråd med närmaste chef. Gemensamt är att vissa prioriteringsområden tas fram, per årsbasis, vilket exempelvis kan vara att granska dokumentationen inom verksamheterna.

Inom dessa uppdrag finns det framtagna bedömningskriterier som kan se olika ut men som alltså mer eller mindre måste användas. Som exemplet innan, att verksamheternas dokumentation ska granskas, finns det framtagna mallar för vad som inspektörerna ska titta efter i denna granskning. Dessa är formade utifrån bedömningskriterier. När det gäller tillsyn där informationen till stor del ska komma från exempelvis personal eller personer inom

verksamheter så får ofta inspektörerna ett redan skapat frågebatteri. Från intervjuer gavs exempel på att dessa kan bestå av 74 frågor som alla ska besvaras och fyllas i. Frågorna är även de skrivna utifrån bedömningskriterierna.

Det är ganska tydligt utformat för det finns en projektgrupp, som har tagit fram material. Då så vi har en sådan där bunt, [som är] ganska exakt med dels frågor både till personal, [...] handläggare och så har vi aktgranskningsmallar. Dels vid granskning på myndigheten men också i verkställigheten. [7]

Frågorna och mallarna utformas och beslutas nationellt genom olika styrnings-, arbets- och projektgrupper samt även avdelningsledning. Arbetsgrupperna kan till stor del bestå av inspektörer medan styrgruppen huvudsakligen består av sektionschefer.

Sådana tillsyner som är nationellt gemensamma så utformas det nationellt gemensamt. Det går ofta till så att man har en arbetsgrupp, [...] [Som kan den bestå av en] gruppsektionsledare i Stockholm och sedan är vi en inspektör från varje region, plus en annan person som är bra att ha. Vi trodde först att arbetsgruppen skulle jobba fram förslag i stort, innehåll och utseende, och att styrgruppen var de som skulle besluta. Men det har visat sig att vår avdelningsledning är så intresserade att ha ett finger med i spelet. [...] Så de allra flesta förslag ska också gå till avdelningsledningen. [5]

Även om vissa inspektörer deltar i dessa arbetsgrupper så är de få till antalet i förhållande till hur många inspektörer myndigheten har. Dessutom uppmärksammade många att det finns väldigt många ”filter” att gå igenom innan de får sin slutliga form. En sista sak som uppmärksammades i förhållande till detta var att även om det sker vissa utskick till alla inspektörer nationellt så har dessa skett sent, när frågorna/mallarna snart ska vara klara och att det därmed är svårt att få sin röst hörd.

5.3 Inspektörernas arbetssituation

5.3.1 Begränsande resurser

Alla inspektörer är eniga om att deras arbetssituation kännetecknas av begränsade resurser med tanke på allt som måste göras och att arbetsbelastningen har blivit större sedan ansvarsöverföringen. Två huvudsakliga anledningar ges till detta som också har skett parallellt. Den första anledningen som nämns är att antalet anställda beskrivs ha minskat i förhållande till hur stort område de har att inspektera.

Jag har fullt upp, men det tror jag de flesta har. [8]

Det här med att vi får indikationer på att ”det här, dit borde vi kanske åka eller här verkar det vara något lurigt i just den här kommunen”. Där kan vi känna att vi inte riktigt hinner med nu så som vi gjorde förr. Det är en viss skillnad [Notera: I betydelsen stor skillnad], på anställda om man säger så.[...] Det är väl det att vi har blivit färre, vi är mer styrda nu och vi är ute mycket mindre. Tyvärr så är det så. Ja det är ju klart när vi är så många färre (anställda) hinner man inte. [2]

Även om antalet anställda sägs ha minskat i förhållande till hur stora områden inspektörerna har nu så är det dock en annan företeelse som sägs påverka deras arbetsbelastning än mer: De nationella uppdragen och projekten.

Situationen för tillsynsavdelningen på SoS i stort är att tillsynsresurserna är fruktansvärt upptecknade av det som vi ska göra utifrån lag eller det vi får regeringsuppdrag att göra. Så utrymmet för att ta initiativ [här på] regionerna, i vart fall för lite större tillsyner, är mycket, mycket begränsad, väldigt begränsad. Det är som ett litet frimärke på en fotbollsplan. [5]

Som citaten ovan berör, så pekar inspektörerna på att de dels är färre anställda på större geografiska områden och dels på att de nationella uppdragen tar upp allt större tid av deras arbeten. Ännu en orsak som nämns öka arbetsbelastningen, om än mindre än de två ovanstående anledningarna, är olika typer av kringjobb som ett par inspektörer menar tar tid. Exempel som ges är att rapporteringar och olika uppföljningssystem i dagsläget är mer svårforcerade än vad de en gång var. En inspektör härleder detta till tekniken som används och att den är tidsödande.

5.3.2 Tidsbesparande åtgärder

I intervjuvaren gav vissa inspektörer exempel på tekniker för att underlätta arbetsbördan. En del beskrev hur de ofta arbetar under bilfärden (om de är två under en inspektion), från och till besöksinspektioner. Det nämndes dock att det förs diskussioner inom myndigheten om resor verkligen får anses som arbetstid. Ett annat sätt som nämns är att inspektörerna i den mån det går försöker sammanföra olika former av tillsyn, så att det endast behövs ett besök istället för två. Som citatet nedan förklarar kan därmed inspektörerna utföra tillsyn utifrån ett klagomål och ett uppdrag samtidigt.

När det kommer klagomål därifrån, försöker vi att göra [klagomåls- och frekvens/uppdragstillsynen] samtidigt, alltså när vi ändå är ute. Då brukar vi tidigarelägga eller senarelägga besöket. Är det så att klagomålet väldigt nära berör det [den andra tillsynens] beslut så gör vi ett beslut men ganska ofta gör vi två beslut. Blir det för specifikt så är det bättre att göra två beslut och det är inte särskilt mycket mer jobb med det, då det ändå ska skrivas och om skriver man i ett eller två dokument kvittar lite. [5]

5.3.3 En inspektör kontrollerar och granskar

Inspektörerna säger att deras roll tydligt har smalnats av sedan organisationsförändringen infördes, från Länsstyrelsen till Socialstyrelsen. Inspektörerna beskriver hur deras arbetsuppgifter har gått från att kunna bestå av fler områden och uppgifter, medan de nu består av färre. Vissa arbetade exempelvis tidigare med att även ge tillstånd till verksamheter, vilket nu är förlagt på en annan avdelning än tillsynsavdelningen.

Det har blivit mycket, mycket smalare. Jag har blivit mycket mer smal i mitt område. Man fick [tidigare] jobba på olika områden och nu är jag oerhört smal, så det har förändrats jättemycket. Utifrån propositionen som ledde till att vi hade den här övergången [så beskrevs] att man skulle ha skarpare och att vi ska ha en tydligare roll och då separerade man till exempel tillstånd och tillsyn. Vi fick inte vara samma personer eftersom man ska vara inspektör. [1]

Detta gäller även inspektörernas rådgivande roll. Några inspektörer menar att det framgått tydligt från ledning och politiker att de åker till verksamheter just för att utföra tillsyn och deras möjligheter att vara rådgivande därmed har minskat. Flera inspektörer exemplifierade också med att de har förstått att hur mycket råd som gavs tidigare skiljde sig stort mellan olika kontor och avdelningar.

Vi har ju en mycket mer striktare roll nu att vi inspekterar. Självklar så svarar vi på frågor och så, men vi är inte där för att stötta. Vi har mycket svårare att ha sådana utbildningstillfällen [för verksamheters skull] och förut ringde också [*en viss typ av verksamhet*] mycket mer och rådfrågade ”hur kan man göra här och vad gäller här?” Det är mycket mindre och vi har inte heller den tiden helt enkelt. Vi är inspektörer på ett annat sätt: Mer kontrollerande än stödjande. [1]

5.3.4 (O)Tydlig lagstiftning

Som nämndes i teoriavsnittet är otydlig lagstiftning en grogrund för mindre enhetlig tillsyn, där inspektörerna måste ta fler enskilda beslut och deras bedömning får således prägel av hur inspektören uppfattar situationen. Många uppdrag beskrivs som tydliga, men samtidigt beskriver flera inspektörer hur osäkerheter i lagstiftning gör att bedömningar måste göras. Inspektörer som framförallt arbetar där Socialtjänstlagen är styrande, beskriver otydligheten i denna.

Vi har ju lagstöd men till exempel Socialtjänstlagen, den är inte så klar utan innehåller många situationer där bedömningar måste göras. Vad är exempelvis kvalitet? Vi har naturligtvis propositioner och allt sådant och vi försöker läsa in och se ”vad kan vi säga om detta, vad har vi för stöd i lagen, vad har vi för föreskrifter som vi kan lita oss emot”? Men svårigheter är när det är fritt, alltså när du kan tolka in olika saker. [8]

Många intervjusvar berör också komplexiteten i att de inte anser att man kan ha för tydlig lagstiftning när man utför tillsyn på Socialstyrelsens områden och hur en tydligare lagstiftning enligt dem kan få mindre önskvärda konsekvenser.

Mycket av socialtjänstens lagar är ju ramlagar, kvalitetsparagrafer. ”Socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet, punkt”. Jag tycker det är bra för en sådan verksamhet i Sverige, men det sätter ju oss som tillsynsverksamhet lite på pottan ibland. För hur ska man tolka ut det. Och så ska vi ha skarp tillsyn och förelägga ibland och vi kan ju inte, anser jag och det tycker nog myndigheten också, om man tänker sig fel och brister så kan vi inte gå till föreläggande på allt som vi ser som fel och brister. Det finns inte tillräckligt skarp lagstiftning förstår du. Men börjar man ropa efter skarp lagstiftning så missar man ju massa viktigt, så det vill jag absolut inte ha. [5]

Vi har ju lagstiftningen, men det vet säkert du också, lagstiftningen är ju inte alldeles enkelt alla gånger att koppla. Vad är det man har här, stämmer det med lagen eller inte och finns detta? Ibland kan man t.ex. tycka, nej men det här ser ju inget bra ut men det finns liksom ingen stöd i lagstiftningen att man inte får ha det så eller att det måste vara på något speciellt sätt. [3]

Det beskrivs också att inspektörerna ibland hamnar i ett slags vakuum när de vänder sig till myndigheten centralt med tolkningsfrågor och att organisationen då kan ta lång tid på sig. För

lång tid menar vissa då beslut hela tiden måste fattas och att de då ändå måste sätta ner foten någorlunda självständigt.

En av fördelarna som nämns av omorganisationen, genom att de nu är samordnade på sex stycken kontor (istället för många fler), är att de alltid har nära till juristkompetens. På regionerna finns det en sektion som i huvudsak består av jurister. Den nära tillgången till juridisk kompetens gör det lättare när inspektörerna känner sig tveksamma till hur de ska tolka en lag.

5.4 Handlingsfrihet, självständighet och mer styrd tillsyn

Handlingsfrihet och självständighet karaktäriserar närbyråkraters arbetssätt. I dessa kommande stycken kommer dessa beröras, men också på vilket sätt inspektörerna anser sig styrda.

5.4.1 Den fria tillsynen

De flesta inspektörer pekar på att de har ett arbete som på många sätt är självständigt och där de har stor handlingsfrihet. I många tillsyner kan inspektörerna själva lägga upp vilka verksamheter som ska granskas, tillvägagångssättet för interaktionen och annat som ger mer handlingsutrymme. Flera ser också ett handlingsutrymme vad gäller hur de uttrycker sig i skrift och kommunicerar med tillsynsobjekten.

I mitt sätt att jobba har jag ju frihet. Jag har ju frihet hur jag uttrycker mig i skrift och ord. Jag hade lite fördomar innan [jag började arbeta här] om myndighetsspråket, men nu är det verkligen så att "vem är det jag skriver till?" Är det till Kalle Karlsson, som skickat in ett enskilt klagomål, då behöver jag skriva så att han förstår och skriver jag till [ger flera exempel] kan jag använda ett annat språk. Även om det kommer från en myndighet kan det bli en personlig prägel. Hur man väljer att formulera sig, vilka ord man använder. [4]

Vid tillsyner som startas av inspektörerna själva och genom inkomna klagomål, så beskrivs också handlingsfriheten som mycket stor. Det är speciellt i dessa tillsyner som inspektörerna känner att de har stor frihet i hur de utformar hela tillsynen.

Man har ju ganska stor [handlingsfrihet]. Hur man lägger upp det. Alltså, förutom de här nationella då alla ska göra likadant, men annars gör vi ju som vi vill höll jag på att säga. Man lägger ju upp det utifrån, så det passar både oss och verksamheter och utifrån vad det är man ska titta på. [2]

Inspektörerna beskriver alltså att de har en stor självständighet i många delar av tillsynens tillämpning. Som senaste citatet indikerar (och detta kapitelns inledning kanske skvallrade om) finns det också vissa områden där inspektörerna mer eller mindre känner sig styrda. Dessa kan speciellt härledas till de här nationella uppdragen och projekten, vilket vi nu kommer in på.

5.4.2 Den styrda tillsynen

När det gäller regeringsuppdragen känner sig vissa inspektörer oerhört styrda. En del upplever det nästan kränkande hur vissa uppdrag är utformade eftersom de anser att dessa nästan trollar bort deras möjlighet att använda sin kunskap och erfarenhet. Framförallt handlar det om hur de är utformade för själva inspektionstillfället. Tidigare beskrev jag att frågor och mallar utformas nationellt och det är framförallt det omfattande frågebatteriet som ifrågasätts.

[Angående nationella projekt] Där känner jag enorm frustration. Där känner jag att jag inte har någon påverkan överhuvudtaget och då får jag nästan bilden av att det kan vara en statsvetare eller någon annan som har ett protokoll som bockar för. Man är mer ett instrument för att bära frågorna. Så rapar man upp [60 – 80] frågor och man ska ju inte vara öppet kritisk mot sin verksamhet men jag kände att det var på gränsen till vad som kändes rätt för vi ska ju ändå vara trovärdiga. [1]

En annan problematik som lyftes fram, och som kan härledas till det att det är svårt att få enhetlighet på så många olika nivåer, är att de centralt formade frågebatterierna tolkas olika. Och olika i olika steg. Inspektörer beskrev att när de får de redan gjorda frågorna så har de ibland svårt att förstå vad frågor går ut på. Vissa inspektörer lyfte speciellt fram kritik mot detta eftersom de ansåg att det underminerade deras trovärdighet. Det gavs exempel på att väldigt erfarna inspektörer här hamnat i situationer som de inte känner sig hemma i, då de ställt frågor som de inte förstår och hur problematiskt det då är när de får motfrågor som de inte kan svara på eftersom de inte förstår dem själva.

Det kan bli problem om frågematerialet är illa formulerat. Så att vi inte förstår vad vi frågar om. [...] Vi kanske svarar på olika saker, så det kan ju vara ett bekymmer och vi har sett problem med det nu på slutet. Frågorna är liksom omöjliga, ibland felställda. Och då blir det knepigt när man rapporterar in det och så ska någon sitta och sammanställa allting och då kommer det svar som man inte vet vilket väder de har. [7]

Inspektörerna påpekade också att det finns en problematik när materialet, baserat på dåliga frågor, ska rapporteras upp och sammanställas nationellt. Man frågade sig hur material av kvalitativ art, som redan från början är svårt att göra kvantifierbar, ska kunna behandlas när frågor tolkas olika av både inspektörer och de som tillsynas. En del menade också på att en sådan tillsyn inte alltid är så effektiv och enkel att utföra. Detta eftersom inspektörerna anser att det är lätt att de stirrar sig blinda på sina variabler istället för att förutsättningslöst gå in i organisationerna och på så vis se vad man finner.

Det blir väldigt styrande. Jag kan beskriva det som fyrkantigt. När någon ställer en fråga så kan jag inte som jag innan [...] ställa frågor utifrån de svar jag får. Det kan vi inte i en sådan tillsyn utan det är de här frågorna som ska besvaras och har man väldigt många frågor framför sig så är det fokus på dem. Och där har jag känt mig väldigt begränsad och styrd och att jag inte har kunnat påverka någonting. Det kan jag tycka. För det var väldigt, väldigt tydligt. [6]

När det gäller tillsyner som formas nationellt beskrivs de också styrande vad gäller vilka slags verksamheter som ska granskas och hur många. Det är värt att notera än en gång att olika uppdrag ser olika ut. I vissa tillsyner kan inspektörerna själva bestämma vilka verksamheter som ska granskas medan det är mer bestämt i andra. Men helt klart är att de redan innan en specifik verksamhet granskas så måste inspektörerna följa en viss riktning.

Det är ju mer att vi är tvungna att följa ett visst mönster. Vi ska besöka ett visst antal äldreboenden. Det [kan stå] klart och tydligt att vi ska prata med fyra gamla och de ska ha många sjukdomar, de ska ha mycket hjälp. Så man är styrd av innehållet... inriktningen. [2]

Det ska dock nämnas att ett genomgående tema bland inspektörerna var att de i viss mån förstod vikten av att utföra tillsyn på ett annat, mer nationellt sätt. Många påtalade också att de hade förståelse för att organisationen är relativt ny och att det som prövas nu kan leda till kvalitetsförbättringar.

Så jag kan inte sitta här och säga att det var bättre förr. Konsekvenserna av den här typen av tillsyn som vi bedriver nu har vi kanske inte sett än. Till exempel följsamheten från kommuner, den var kanske inte den bästa på Länsstyrelsetiden men jag vet inte om den blir bättre för att vi gör det här. [3]

5.4.3 Inspektörernas påverkan

I intervjuerna framkom att inspektörerna utför tillsyn på verksamheter som ibland inte har vad den styrda tillsynens variabler efterfrågar. Det beskrevs dock att ibland så kan verksamheter ha ordnat det på ett annat sätt eller har en annan sak som inspektören själv anser vara lika bra. Alltså, något som är tillräckligt men som inte är precis som det som variablerna efterfrågar. Ett par inspektörer framförde att de i dessa fall, efter vissa ansträngningar hur de ska formulera sig, ändå brukar ordna så att verksamheterna inte behöver ändra sig utifrån variablerna. Således: Om inspektörerna anser att verksamheterna är tillräckligt bra utformade så kommer de bli godkända utifrån beslutet

Det kan ju vara problematiskt att formulera sig, fast man brukar få till det på något vis. Alltså tycker jag att det är ok så blir det också det på slutet. [2]

Detsamma sades även i intervjuer angående att de inte tycker att samma variabler och krav kan ställas på verksamheter i kommuner med några tusen invånare i förhållande till mycket stora kommuner. Det nämndes också av inspektörerna att de brukar kunna göra mildare bedömningar om verksamheterna är under större organisationsförändringar eller är nystartade.

5.5 Enhetlighet

Olikheter i tillsynens tillämpning beskrevs inledningsvis vara anledningen till de olika åtgärderna för att skapa enhetlighet genomfördes och används för att styra inspektörerna mot detta. Det här stycket kommer handla om sådant som intervjuobjekten sade som antingen talar för eller emot att enhetligare bedömningar görs.

5.5.1 På väg mot ett annat tänk?

Vissa inspektörer som intervjuades sade att de uppfattar vissa tendenser till att de blivit bättre på att se helheten och att det ska jobbas mer enhetligt, att de sedan omorganisationen får

bättre stöd i sökandet efter enhetlighet. Närmare juristhjälp, som diskuterades tidigare, kan ses som en del i detta. Bedömningskriterierna och fler diskussioner/möten nationellt är andra delar.

Är man typ socialarbetare i grunden med stort hjärta så tolkar man kanske in något i lagstiftningen som faktiskt inte står där. Men det tycker jag att vi har blivit mycket bättre på. Vi har bättre stöd här. Alla får ordentligt... Man får liksom lagbok att jobba utifrån på ett annat sätt. Så det tycker jag har varit bra och det skapar, alltså om man håller sig strikt till det som faktiskt [gäller], om man hela tiden försöker att i bedömningarna titta efter vad lagen säger. Jag jobbar mycket mer utifrån den än vad hjärtat säger nu. Och om alla gör det så blir det också mycket mer enhetligt. [3]

Många menar också att även om tillsynen kanske inte i dagsläget har blivit så enhetlig så har den i alla fall blivit mer enhetlig än vad den var under Länsstyrelsetiden. Anledningen till detta var att man såg att mycket gjordes olika under Länsstyrelsetiden. Både vad gäller hur bedömningar gjordes och att Länsstyrelserna skiljde sig mycket i hur rådgivande de var.

Vi var ju 21 länsstyrelser. Där tror jag vi gjorde på väldigt många sätt. [5]

Inspektörerna påpekar att eftersom de var fördelade på många fler kontor ledde det också till att saker och ting gjordes annorlunda. I dagsläget är som sagt tillsynen fördelad över sex regioner istället för då 21 stycken. Det gör att många fler inspektörer också arbetar utifrån samma kontor, vilket också förenklar kommunikationen eftersom många finns inom gångavstånd. Det uppmärksammas dock att även om inspektörer på avdelningarna nu har större geografiska tillsynsområden så finns osäkerheten att olika regioner gör olika. Det uppmärksammas också att trots att det är lättare inom en region, att prata med varandra, skapar tillsynssektionerna inom regionerna ändå sektionstänk och grupper.

Vår chef säger att det är den här enheten som ska vara den här organisationen. Sektionerna ska bara vara administrativa sektioner och att man mycket väl kan låna och såhär. Även om vi gör det ibland så blir det ju ändå rätt mycket sektionstänk och uppdelning. [5]

Många av de intervjuade uppfattar också att en enhetlighet finns i det att myndigheten granskar samma områden och saker. Inspektionstillfällena blir förstås mer lika i och med att samma frågor ställs. Olika mallar med olika rubriker där tomrummet ska fyllas ut uppfattas

också i viss mån skapa förutsättningar för att inspektörerna arbetar mer lika på "fältet". Vissa inspektörer menade på att den påtagligaste skillnaden nu är att de idag inspekterar samma typer av verksamheter och områden.

Tydligast... Är att vi tittar på samma sak, sedan vetesjutton om bedömningarna blivit mer enhetliga [...] Jag märker ju att vi bedömer olika ändå. [1]

5.5.2 Bedömningen

Vad som dock återkommer i intervju efter intervju, trots allt det som gjorts för att skapa enhetlighet, är att inspektörerna i slutänden ser att saker tolkas och bedöms olika inspektörer emellan. Olikheten finns där och det är tydligt att den är svår att råda bot på. Det som framkom i intervjuerna är att det framförallt under bedömningstillfället olikheter skapas.

Alltså att vi gjorde olika bedömningar var en av anledningarna att tillsynen flyttades över hit. Men det gör vi nog fortfarande. Vi är ju ett antal olika regioner och vi gör ju även olika bedömningar internt. [7]

Inspektörerna påpekar framförallt att anledningen till att de gör olika bedömningar är för att det ligger i bedömningens natur att olikheter skapas. Anledningen till detta är att bedömningen alltid i viss mån är subjektiv och personer tolkar och ser saker olika. Flera inspektörer säger att även om de försöker sitt bästa för att göra lika bedömningar så är det oerhört svårt att kunna göra det. Det är helt enkelt alldeles för många situationer inom tillsyn där det finns tolkningsutrymmen.

Jag ska egentligen inte ifrågasätta dem [kriterierna] för de är väl genomtänkt och går man hela vägen med dem så är de stor hjälp för att komma till den [bedömnings]delen. Även om jag ställer frågor som är anpassade utifrån syftet med tillsynen, och jag tycker det är viktigt att den bedömningen jag gör blir så lika som mina kollegors, så kommer jag till slut till ett ställningstagande. Att vi kan enas så mycket som möjligt är en enorm svårighet. Eftersom att en bedömning alltid är en bedömning. Och någonstans är den ju subjektiv. [6]

Men sedan är det skillnader i alla fall, jag menar alla är vi ju olika. Du hör ju hur jag pratar här och gör egna, använder inte, tycker att jag inte ska använda och hittar något annat. Alltså det måste ju vara lite lika i det stora hela hur man liksom tolkar vissa lagar och så här men sedan är det ju alltid en bedömning. Och vi är ju alla olika människor. Vi diskutera ju här, så att här gör vi ju ganska lika. Men sedan är inte jag säker att alla, att vi gör att vi tänker lika på de här regionerna. [...] Helt lika tror jag aldrig att det kan bli. [2]

5.5.3 Datorsystem och färdiga formuleringar

När inspektörerna skriver sina beslut använder de sig av ett specifikt datorsystem. I detta datorsystem kan de få fram olika beslutsmallar, vilket bland annat gör att besluten som skrivs designmässigt torde se någorlunda lika ut för de utomstående verksamheterna/klienterna som får ta del av dem. Mallarna innehåller också vissa förskrivna meningar som de kan använda sig av. Ett par inspektörer kopplar detta till att det centralt uttrycks att de ska vara skarpare i och med att vissa formuleringar där närmast består av implicita hot.

Vi har till och med mallar för väldigt mycket i vårt datorsystem. Vi har beslutsmallar naturligtvis, där vi också har formuleringar [...] Formuleringar som också innehåller förklädda hot. Om man inte gör som vi säger, i princip, så kan vi gå vidare och ett vite kan utdömas. [3]

Några inspektörer menar närmast att arbetet med alla mallar nästan har gått för långt. Att mycket tid har lagts på att bestämma enskilda ord i dessa formuleringar och att det är ”många kockar i denna soppa”. Det sägs också att all denna kraft som lagts på detta är en kraftansträngning som lagts på något som mer skapar en illusion av enhetlighet utåt, mot klienter och verksamheter, än en god och verklig enhetlighet.

Jobbet [för enhetlighet] har mycket gått ut på vilka mallar... [Sid]huvudet ska vara så, meningen längst när ska det stå föredragande eller ska två eller tre skriva under? Sådana här formsaker. Visst, jag kan väl hålla med om att man kan tycka sådant är viktigt, så att tillsynsobjekten känner igen sig och inte tycker att det förra beslutet såg helt annorlunda ut. Men alltså jag tycker att det är en chimär att enhetligheten ligger där. Det är väldigt mycket kring sådana mallar. [5]

6. Analys

I likhet med vad inledningen indikerade så skapar även empirin bilden av att regering och Socialstyrelsen centralt använder många åtgärder för att skapa enhetlig tillsyn. I följande kapitel kommer först åtgärderna som empirin främst uppmärksammade att utkristalliseras och beskrivas. Därefter kommer dessa diskuteras utifrån främjande respektive försvärande omständigheterna för att styra, ur teoriavsnittet. Slutligen diskuteras empirin med hänsyn till närbyråkraters kännetecken.

6.1 Åtgärder för att skapa enhetlighet

6.1.1. Tydliggörande av myndighetens riktlinjer & mål

Intervjusvaren gav stöd för att målet med att skapa enhetlig tillsyn även är uppmärksammat av inspektörerna. Inspektörerna visade även en stor förståelse för vikten av att tillsyn bör vara enhetlig. I teoriavsnittet beskrevs slutsatsen att lyckad implementering och påverkan framförallt kräver att närbyråkrater har förståelse för nationella riktlinjer. Även om inspektörerna, enligt intervjusvaren, inte riktigt har tillräckligt förfinade verktyg för att göra enhetliga bedömningar tyder detta ändå på att förutsättningarna finns för att fortsätta arbetet med enhetlighet.

6.1.2 Avsmalning av rollen

I forskning kring närbyråkrater har det uppmärksammats hur det är möjligt att minska deras handlingsutrymme genom att smalna av eller tydliggöra deras roll. Att inspektörernas arbetsområden har minskat framgår av intervjusvaren. Innan omorganisationen arbetade t.ex. vissa inspektörer med att även ge ut tillstånd till verksamheter medan de nu i stort endast utför tillsyn. Det har också tydliggjorts att inspektörerna är där för att granska verksamheterna och att deras rådgivande roll är väldigt sekundär. Sedan ansvarsöverföringen byttes även arbetstiteln från socialkonsulent till inspektör. Även om inspektörerna i intervjuerna påtalade att deras arbetsuppgifter i stort inte skiljer sig sedan namnbytet, så kan man ändå se en positionsförändring genom bytet. Medan socialkonsulent låter vidare i sin betydelse och innehar ordet konsulent (vilket låter mer rådgivande än kontrollerande) så upplevs inspektör tydligt vara kontrollerande om något. Här ser man betydelsen av metoden som jag skulle vilja kalla för tydliggörandets makt. Ju smalare rollen är, ju större är också förutsättningen att ärenden hanteras lika. Inspektörer sades tidigare vara olika i sin

rådgivande stödfunktion medan de nu gör mer lika i och med att de är kontrollerande snarare än rådgivande.

6.1.3 Organisationens sammanslagning och omstrukturering

I teoriavsnittet gavs exemplet att öka den hierarkiska auktoriteten inom organisationen för att få klarare struktur och uppdelning. Det är inte exakt det som gjorts för tillsynen inom Socialstyrelsen, men ansvarsöverföringen av socialtjänsten gjorde i alla fall att de närliggande områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst fick en gemensam plattform. Strukturering till färre kontor (regioner) skapar också enligt empirin bättre kommunikationsförutsättningar. Det sägs också vara lättare att lyfta svåra saker till en nationell nivå och juridikkompetensen på regionerna beskrivs också som ett bra stöd för riktigare lagstiftningstolkande. Dock sägs det fortfarande finnas vissa kommunikationssvårigheter och att det tar tid att föra frågor mellan organisationsnivåerna.

6.1.4 Regeringsuppdrag och projekt

När inspektörer utför tillsyn genom Regeringsuppdrag och projekt beskrev sig många sig själva som oerhört styrda. Inom dessa styrs inspektörerna framförallt genom frågebatterier och granskningsmallar. Det är även i många fall preciserat vilken slags verksamhet och vilka områden inom verksamheterna som ska tillsynas, hur inspektörerna ska gå tillväga för att få informationen (de ska fråga X antal som har X situation eller granska X dokument). Med tanke på hur styrda inspektörerna inom dessa områden överlag känner sig borde även dessa typer av tillsyn hanteras relativt likvärdigt. Det nämns dock i närbyråkrateteori att för hård styrning kan ge störningar på hur närbyråkraterna använder åtgärder och dylikt. I min ingång uppfattade jag inte detta utifrån intervjuerna, men det är en tanke att beakta.

6.1.5 Beslutsmallar (datorsystemet)

Inom Socialstyrelsen har det arbetats mycket med att genom datorsystem skapa olika mallar för beslut och dylikt. Inspektörerna gav exempel på hur beslut av olika slag har delvis inskrivna formuleringar och att det också har arbetats med att de designmässigt ska se likadana ut. Det påtalades dock att det har lagts (onödigt) mycket kraft på detta som i slutänden av inspektörer uppfattas som en närmast falsk enhetlighet.

6.1.6 De nationella dömningskriterierna

Utifrån intervjustavaren förstås att bedömningskriterierna kan ses på två olika sätt. Dels används bedömningskriterierna av olika nationella grupper som har i uppdrag att formulera frågor och mallar som inspektörerna ska användas i tillsyn som initieras genom uppdrag och projekt. Dels så kan de ses som en lathund/hjälpmiddel som inspektörerna kan använda sig av i de egeninitierade tillsynerna och klagomålstillsynen. Det framgår dock att de flesta inspektörer inte använder dem i egeninitierad- och klagomålstillsyn, vilket gör att man förstår att deras påverkan i det avseendet är marginell. Samtidigt säger en del av dem att de ibland ögnar igenom bedömningskriterierna för att lättare få tillgång till bakomliggande anledningar till lagstiftningen vilken också kan skapa bättre förståelse och sedermera mer likhet. Deras starkaste användningsområde enligt intervjuerna borde vara för nyanställda, då information lättare kan tillgodoses som samtidigt är densamma. På sikt, om nyanställda får mer kunskap mer genom dessa, skapas i viss mån förutsättningar för enhetligare bedömningar.

6.1.7 Begränsning av resurser

Lite resurser i förhållande till arbetsuppgifter karakteriserar närbyråkraters situation. Att lägga till eller ta bort resurser är en styrmetod som uppmärksammas i litteraturen, även om det beskrivs som ett trubbigt instrument för att få önskad effekt. Anledningen till att förlägga detta stycke sist i *6.1 Använda åtgärder för att skapa enhetlighet* är för att det är svårt att inom ramen för denna uppsats svara på om detta är en åtgärd som är en metod som används medvetet.

Utifrån intervjuerna framgår i alla fall att inspektörerna har blivit färre på större tillsynsområden. Vad som dock nämndes av inspektörerna är att de uppfattar sina resurser som oerhört begränsade och det nämndes även att de blivit färre medarbetare på större områden. En inspektör sade i förbifarten att denne trodde att myndigheten framöver skulle öka i personalstorlek så frågan är om det mer är tal om en övergångsfas. Dock finns det stöd i intervjuerna för att den begränsade inspektörstillgången på myndigheten minskar möjligheten att utföra den del av tillsynen där inspektörerna upplever störst handlingsutrymme. De mer styrda tillsynerna måste göras först vilket således lämnar mindre utrymme till framförallt egeninitierade tillsyner. I den bemärkelsen är de begränsade resurserna ”framgångsrika” i att styra inspektörerna mot tillsyn där arbetet för enhetlighet får förstås vara starkast.

6.2 Främjande och försvårande omständigheter för styrning

Forskningen kring närbyråkrater, såsom inspektörerna i denna undersökning, visar att de är svårstyrda. Slutsatser har dock dragits att olika omständigheter antingen kan främja eller försvåra deras styrbarhet. Dessa kommer få en genomgång nedan.

6.2.1 Synliga och osynliga aspekter

I närbyråkratteori har slutsatser dragits att vissa delar av närbyråkraters arbetsuppgifter inte kan styras och forskning på området menar på att styrningsmöjligheten mycket står och faller på om närbyråkraternas arbetsuppgifter är synliga eller inte. Om man kopplar de synliga arbetsuppgifterna, som har exemplifierats i forskning, med inspektörer så skulle de möjliga styrområdena vara antalet inspektioner, vilka som inspekteras när, och i viss mån hur de väljer att ingripa, d.v.s. själva beslutet. De osynliga aspekterna beskrivs framförallt vara sådant som sker när inspektören är på fältet. Vad inspektören gör i dessa ”öga mot öga”-möten beskrivs oerhört svåröverskådligt och även hur inspektören väljer att interagera med klienterna där. Det fanns i intervjuerna stöd för att inspektörerna upplever sig påverkade/styrda i dessa synliga områden. Antalet inspektioner kan exempelvis härledas till att det finns inskrivet i lagen att alla HVB för barn måste besökas två gånger per år och uppdrag är specifika på vilket sätt informationen ska tillgodoses i tillsynen.

Det som dock inom detta område är mest förvånande är, utifrån närbyråkratteori, att inspektörerna tenderade att känna sig mest styrda just under själva inspektionstillfället. Det förvånande i detta är att inspektionsbesöken beskrivs vara den mest svårstyrda situationen av dem alla och där närbyråkrater därmed har störst handlingsutrymme. Flertalet inspektörer gav här de omfattande frågebatterierna som anledning. Eftersom de också är så omfattande förminskar de också deras möjlighet att gå utöver frågeformuläret då tiden per inspektion är begränsad.

6.2.2 Lagstiftningens tydlighet

Närbyråkratteori framhäver att otydlig lagstiftning och att det alltid går att tolka regelverk gör att olikheter skapas. De intervjuade inspektörerna påpekade också att de har otydlig lagstiftning som till mycket består av ramlagar och kvalitetsparagrafer. Apropå kvalitet så står det till exempel i SoL att verksamheter ska ha en god sådan och inspektörerna menar på att det är väldigt individuellt vad det innebär. Det anses inte heller att det går att vara skarp i bemärkelsen förelägganden, eftersom lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig.

Intressant nog menade inspektörerna på att man missar mycket i tillsynen om lagstiftningen vore tydligare. Att när det rör sig om tillsyn av sociala verksamheter behöver det finnas lite svängrum. Samtidigt skapar det också sämre förutsättningar att tillsynen ska kunna bli helt enhetlig. Även att myndigheten nu verkar vara mer redo att undersöka och skicka ut tydligare beskrivningar om hur lagar ska tolkas beskrivs detta kunna ta tid och i enskilda ärenden är tid inte en lyx som inspektörerna har. Beslut måste skrivas och olika tolkningar är således vanliga.

6.2.3 Den upplevda effektiviteten av åtgärder

Slutsatsen att närbyråkraters användning av olika nya verktyg och om styrmetoder får genomslag är beroende av hur bra närbyråkraten tycker att de är, kan även appliceras på inspektörer. Vissa inspektörer ställer sig lite neutrala i intervjuerna till vad som är det mest effektiva sättet att bedriva tillsyn. En del menar nämligen att det är svårt att svara på vad som är det effektiva då effekterna av dagens tillsyn kanske inte går att se förrän längre fram i tiden. Många menar dock att man missar saker när tillsyner är styrda och då endast vissa områden granskas. Det ansågs också att det kan vara lite svårare att uppmärksamma problem när de inte har så mycket förkunskap i likhet med om tillsyn utförs på förekommen anledning (egeninitierad tillsyn eller vid klagomål). Många inspektörers svar indikerade att tillsyn som initieras genom klagomål eller utifrån att inspektörerna får indikationer också är tillsyner som är effektiva. Många menade att man missar viktiga aspekter när de "blint" går in i en organisation utan förkunskap om hur det kan se ut på just det området i just den verksamheten.

Närbyråkratteori lyfte framförallt fram att verktygs effektivitet påverkar användningsgraden av dem. Empirin gav dock snarare stöd åt att hur rättvisa de är gentemot verksamheterna påverkar hur väl inspektörerna efterföljer dem. Inspektörerna indikerar i sina svar att när de inte anser att variablerna är rättvisa brukar de vilja och kunna påverka detta i beslutssituationerna. Ibland ser inspektörerna lite mellan fingrarna om verksamheten är ny eller under omorganisation och inspektörerna beskriver hur de då med viss ansträngning i besluten kan formulera sig på ett sådant sätt så det är möjligt att göra det.

6.3 Närbyråkraten

Närbyråkratteori påpekar att dessa tjänstemän arbetar inom komplexa områden som är svåra att standardisera. Detta påstående får även stöd i denna studie. Intervjuszvaren pekade på att det är svårt att göra lika bedömningar i tillsyn på verksamheter där det inte finns något facit utifrån lagstiftning. Det går därmed inte att skapa olika former av avbockningssystem på sociala verksamheter, där svaret på frågan om något görs rätt ofta kan tolkas och bedömas olika.

6.3.1 Handlingsstrategier

Utvecklande av handlingsstrategier beskrivs i närbyråkrati som ett sätt för närbyråkrater att hantera sina arbetsuppgifter när resurser anses begränsade. Då inspektörerna anser att de i dagsläget har så begränsade resurser har de sannolikt också olika rutiner för att hantera detta. Även om syftet och uppsatsens tillvägagångssätt inte möjliggör en kartläggning av inspektörernas handlingsstrategier, så uppfattade jag ändå två stycken. I och med att olika uppdrag och tillsyner såsom frekvenstillsynerna tar så stor plats berättade ett par inspektörer att de försöker lägga upp dessa tillsyner så att de även kan utföra andra typer av tillsyner som klagomålltillsyner och egeninitierade tillsyner samtidigt som de gör sin tillsyn utifrån uppdraget.

Vidare beskrevs det finnas en stor hjälpmentalitet hos de inspektörer som arbetar inom samma region och inspekterar samma områden. Dels tar de hjälp av varandras utarbetade frågor till specifika tillsyner och dels delar de upp så att vissa inspektörer kan arbeta mer med klagomål och egeninitierade tillsyner och andra uppdrag under vissa perioder för att sedan byta av så de mer helhjärtat kan hålla på med vissa typer av tillsyner under vissa perioder.

6.3.2 Inspektörer som närbyråkrater

Alla inspektörer ansåg att de på vissa områden såg att möjligheten till enhetlighet har ökat. Ändå finns det vissa farhågor för de som anser att enhetlig tillsyn är slutmålet. Själva problemet som i början av uppsatsen uttrycktes var att ärenden inte hanteras och bedöms likvärdigt. Likaså får intervjuerna och rapporter mig att förstå att det var detta som var anledningen till omorganisationen/tillsynsreformen. I slutänden verkar dock själva bedömningen vara det absolut svåraste att råda bot på. Inspektörerna pratar om att den i viss mån alltid har subjektiva element, att de ser att företeelser bedöms olika både regionalt och internt och påtalar att det nog aldrig kan bli helt lika. Detta visar också på komplexiteten i att

standardisera närbyråkrater såsom inspektörers arbetsuppgifter. Enhetligheten finns snarare i att inspektörerna tittar på och hanterar tillsyner likvärdigt än att de har lika bedömningar.

7. Slutsats

För att besvara uppsatsens syfte återknyter jag i detta kapitel till studiens frågeställningar. Först delfrågorna och sedan huvudfrågan. Därefter följer en avslutande diskussion.

7.1 Slutsatser utifrån frågeställningarna

- Hur är inspektörernas arbetsvillkor och arbetsuppgifter?

Inspektörernas arbetsuppgifter styrs ytterst genom lagar och förordningar, vilket i praktiken innebär att tillsyn initieras genom direktiven i regleringsbrev och regeringsuppdrag. De utför också tillsyn utifrån klagomål och mer sällan startar inspektörerna upp tillsyn utifrån indikationer att något inte verkar stå rätt till.

Inspektörerna inom Socialstyrelsen kontrollerar om verksamheter och dess personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten uppfyller lagstiftningens regelverk. Lagstiftningen beskrivs av inspektörerna som otydlig och inspektörerna tolkar dem mycket utifrån sin erfarenhet och kunskap.

Inspektörerna anser sig ha allt för begränsade resurser och att det är svårt att hinna utföra alla arbetsuppgifter som de ska och vill göra. Inom tillsynen som initieras av dem själva och som startas upp genom klagomål anses det finnas ett relativt stort utrymme. Samtidigt sägs den andra tillsynen genom uppdrag och projekt vara mer styrd och inspektörerna kan inte ofta i denna tillsyn bestämma tillsynsobjekt, område och vilka frågor som ska ställas till personal och brukare.

- Upplever inspektörerna att de har förändrat sitt sätt att utföra sitt arbete till följd av standardiseringsåtgärderna och i så fall, i vilka avseenden?

Tillsynen som nu endast ligger på Socialstyrelsen, och som tidigare delvis var Länsstyrelsens ansvar har varit föremål av en rad förändringar. Det mest tydliga exemplet är att tillsynen nu sker samordnat under samma myndighet och att man i och med detta skapade större och färre kontor där medarbetarna är lokaliserade. En centralisering har utförts och mer bestäms nu på en nationell nivå.

Den största förändringen som skett, enligt inspektörerna, är att de inte längre på samma sätt bestämmer vad som ska tillsynas – vad som tittas på. Mycket är förutbestämt och tillsynen

där inspektörerna anser sig ha störst handlingsutrymme hinns inte med på samma sätt då de är upptecknade av olika uppdrag, plus att de är färre anställda på större områden. Även om många av tillvägagångssätten inspektörerna tidigare kunde initiera och hantera tillsynen på, nu är styrda och förutbestämda så menar de flesta inspektörer att de ändå har ett arbete med stor handlingsfrihet. Vissa känner friheten i hur de formulerar sina beslut och i slutänden lägger de ändå upp sina arbetsdagar någorlunda självständigt samt att de inte påverkas så mycket i bedömningssituationerna.

- **Har förutsättningar för enhetlighet i inspektörernas tillsynsbedömningar ökat som ett resultat av Socialstyrelsens åtgärder?**

Utifrån empirin får förstås att förutsättningarna för enhetlig tillsyn utifrån de använda åtgärderna varierar mellan tillsynsmomenten och på vilket sätt tillsynen initierats. Uppdrag och projekt, beskrivs som initierad tillsyn som är den mest styrda. Där granskas likadana verksamheter och samma områden inom verksamheterna. Inspektörerna får i denna tillsyn ofta färdiggjorda frågor som de menar ska ställas till punkt och pricka samt granskningsmallar för tillsyn av dokumentation. Empirin ger därmed stöd för att hanteringen i denna tillsyn är väldigt styrd och att förutsättningen för enhetlig hantering därmed är stor.

Närbyråkratteori har kommit fram till varierande slutsatser huruvida det går att styra denna grupp tjänstemän. En slutsats som är ständigt återkommande och speciellt utmärkande i närbyråkratteori är att det framförallt är på fältet som ”styrningens svarta hål” uppstår. Det vill säga att det är oerhört svårt, om inte omöjligt, enligt dessa slutsatser att styra vad närbyråkraterna gör på detta mindre synliga fält och när de interagerar med människor utanför sin egen organisation.

Intressant nog ger empirin stöd åt att tillsyner framförallt är styrda på ”fältet”. Meningar som ”oerhört styrda” och ”man blir som en utförare” återkom i intervjuerna. Det gäller framförallt dessa uppdrag eller projekt som sammanställs på nationell nivå och där inspektörerna redan på förhand har ett frågebatteri som är väldigt omfattande. Vidden av dessa frågor gör det samtidigt svårt att hinna uppmärksamma företeelser som inte är prioriterat under den tillsynen. Dessutom beskriver uppdragen hur verksamhetsbesök ska göras, hos vilka, samtidigt som de förhindrar andra typer av tillsyner.

Intervjusvaren indikerar dock att den mest svårstyrda situationen att standardisera är inspektörernas bedömningar. Det empiriska resultatet stödjer här att inspektörerna i slutänden

gör sina bedömningar utifrån sin egen erfarenhet och kunskap. Dessa bedömningar skapar i slutänden olikhet och visar på en självständighet när det väl kommer till den kanske viktigaste produkten av inspektörens arbete: Själva beslutet. I slutänden så stödjer empirin därmed att inspektörerna har stor möjlighet att sätta sin personliga prägel, trots att de i många avseenden fram till dess känner sig styrda. Studiens underlag indikerar därmed att inspektörerna har förutsättningarna att ha en närmast slags slutlig vetorätt över tillsynen. Det uppmärksammades i empirin att mycket kraft har lagts på att formulera färdiga meningar i beslutsmallarna. Samtidigt antyddes det att dessa åtgärder mer skapar en falsk enhetlighet än ”den goda enhetligheten”. Att verksamheter snarare uppfattar det enhetligt även om det inte är det (Vilket i och för sig kan vara nog så viktigt).

Behovet som uttryckts från regering och Socialstyrelsen centralt har dock uppfattats av inspektörerna. Intervjusvaren antyde även att inspektörerna i viss mån försöker att utföra en enhetlig tillsyn med enhetligare bedömningar. Organisationssammanslagningen och att fler inspektörer är lokaliserade på samma ställen uppmärksammas också skapa bättre förutsättningar för kommunikation och att lagar tolkas mer enhetligt. Dock beskrivs det att det även i denna struktur skapas typer av kommunikationsbarriärer. Dels mellan regioner men även genom de mindre ”administrativa” sektionerna på kontoren.

Sammanfattningsvis kan resultaten kopplas till närbyråkratteori som beskriver hur närbyråkraters karaktäristiska drag gör det oerhört svårt att standardisera deras komplexa uppgifter, så att utfallet av deras arbetsuppgifter blir lika. Samtidigt visar dock studien på att många åtgärder som har använts för att skapa enhetlighet i andra avseenden har lyckats med att minska inspektörers handlingsutrymme. Detta i likhet med Lipskys nuvarande påstående att det i viss mån är möjligt att i alla fall minska handlingsutrymmet. Det jag väljer att kalla tydliggörandets makt verkar vara användbar för att kunna göra detta.

7.2 Avslutande reflektioner

En metod som förespråkas utifrån intervjusvaren för att enhetliga bedömningar ska kunna göras är att det finns förfinade kommunikationskanaler som används fortlöpande. Uppsatsen finner stöd för att det både inom och mellan regionerna finns exempel på kommunikationsbarriärer. Utifrån närbyråkratteori förstås att för kraftig styrning kan få negativa konsekvenser för motivation och trivsel. Det kan också leda till att handlingsstrategier utformas (notera: både omedvetna och medvetna) som skapar störningar

av gällande målet som eftersträvas centralt. Åtgärders förutsättningar för enhetlighetsskapande premisser torde därmed vara att i styrning kunna balansera mellan att minska inspektörers handlingsutrymme utan att skapa irritation på vägen.

I intervjuvaren beskrivs återkommande hur det viktigaste för att även kunna skapa enhetligare bedömningar är goda kommunikationsmöjligheter. Därmed torde arbetet för att utveckla och förfina olika kommunikationsbroar vara ett möjligt sätt för att inspektörerna även ska *kunna* göra enhetliga bedömningar. Vidare ges av inspektörerna tipset att det måste finnas enkla kanaler för att uppdatera åtgärder i likhet med de nationella bedömningskriterierna. Detta så att t.ex. inte lagstiftningen springer ifrån dem och gör dem förlegade.

8. Referenser

Abbott, Andrew (1988)

The system of professions – An essay on the division of expert labor

Chicago & London: The University of Chicago Press

Ahlbäck, Shirin (1999)

Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin.

Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Bengtsson, Mats (2004).

Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken - En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner

Naturvårdsverket: Rapport 5369 – Maj 2004

Bohlin, Alf (2005 uppl. 4)

Kommunalrättens grunder.

Stockholm: Norstedts juridik

Brewer, Gene A. (2005, 21 februari)

In the Eye of the Storm: Frontline Supervisors and Federal Agency Performance

Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 15, S. 505-527

Edmund C. Stazyk & Holly T. Goerdel (2010, 12 augusti)

The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness

The Journal of Public Administration Research and Theory: S. 1-28

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson och Lena Wängnerud (2007 uppl. 3)

Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad.

Vällingby: Norstedts juridik AB

Fineman, Stephen (1998)

Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control

Organization Studies: Vol. 19, Nr. 6, S. 953-974

Johansson, Vicki (2006)

Tillsyn och effektivitet: Statliga inspektörers yrkesroller och strategival.

Umeå: Boréa Bokförlag

Johansson, Vicki (2011)

Vägen till en väg – Riskhantering och beslutspraktiker i vägprocessen

Finland: Boréa Bokförlag

Johannesson, M. Hansson, S. O., Ruden, C. och M. Wingborg (1999)

Risk management – The Swedish way(s)

Journal of Environmental Management: Vol. 57, S. 267–281

Lipsky, Michael (1980, 30th Anniversary expanded edition)

Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services

USA: The Russell Sage Foundation

May, Peter J. & Søren C. Winter (2007, 25 oktober)

Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation

Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 19, S. 453–476

Meyers, Marcia K. och Susan Vorsanger (2007)

Kapitlet Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy i Peters Guy och

Jon Pierre, The Handbook of Public Administration

London: Sage

Nielsen, Vibeke Lehmann (2006)

Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?

Public Administration: Vol. 84, Nr. 4, S. 861–889

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva och Göran Sundström (2003)

Demokrati & byråkrati.

Lund: Studentlitteratur

Riccucci, Norma M (2005)

Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies

Journal of Public Administration Research and Theory: Vol. 15, Nr. 1, S. 89-111

..

Rothstein, Bo (red.), Ahlbäck, Shirin, Bergström, Tomas, Blomqvist, Hans, Jönsson, Christer, Lindvert, Jessica, Lundquist, Lennart J., Pierre, Jon och Anders Sennerstedt (2005 Uppl. 3)

Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem.

Mölnlycke: Författarna och SNS Förlag

Scholz, John T., Twombly, Jim och Barbara Headrick (1991, september)

Street-Level Political Controls Over Federal Bureaucracy

The American Political Science Review: Vol. 85, Nr. 3, S. 829-850

Steven Maynard-Moody, Michael Musheno, Dennis Palumbo (1990, december)

Street-Wise Social Policy - Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation

The Western Political Quarterly: Vol. 43, Nr. 4, S. 833-848

Winter, Søren C. (2003, oktober)

Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies

Draft: Danish National Institute of Social Research (SFI)

Winter, Søren C. (2002, augusti)

Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies

Draft: Danish National Institute of Social Research (SFI)

Ylva Ugglå och Ingemar Elander (red. 2009)

Global uppvärmning och lokal politik

Stockholm: Santréus Förlag

Offentliga tryck och internetkällor

SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*

Myndighetsanalys av Socialstyrelsen (2011:8)

Statskontoret: Diarienummer 2010/213-5

Detta är Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen: Artikelnummer 2010-06-01 S. 5

Socialstyrelsens tillsynspolicy för operativ tillsyn.

Socialstyrelsen: Diarienummer 00-14159/2009

Rapport från Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården 2008-2009

Socialstyrelsen: Artikelnummer 2009-10-117,

Tillsynsrapport 2011 - Hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Socialstyrelsen: Artikelnummer 2011-5-4. S. 17

Socialstyrelsen tillsyn.

Powerpoint från Socialstyrelsens intranät.

Nationella bedömningskriterier för tillsyn av äldreomsorg och äldrevård

Socialstyrelsen & Länsstyrelserna

Proposition 2008/09:160: *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*

Socialstyrelsen: <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen/organisation>, hämtat: 27 januari-11

Vaksalaskolan: <http://www.vaksalaskolan.uppsala.se/webb/lotteri.htm>

9. Abstract

Inledning: Tillsyn har bedömts och hanterats olika mellan tillsynsregioner och inspektörer emellan. Genom olika åtgärder försöker nu Socialstyrelsen och regeringen skapa en enhetlig tillsyn. Offentlig förvaltning är emellertid i grunden svårstyrd och speciellt svårstyrda är tjänstemän i närbyråkrattacket, vilket inspektörer tillhör.

Syfte: Har förutsättningar för enhetlighet i inspektörernas tillsynsbedömningar ökat som ett resultat av Socialstyrelsens och regeringens åtgärder?

Metod: Åtta intervjuer har utförts med inspektörer inom Socialstyrelsen. Empirin analyseras utifrån befintlig forskning inom närbyråkratteori.

Resultat: Förutsättningarna för enhetlig tillsyn utifrån de använda åtgärderna varierar mellan tillsynsmomenten och på vilket sätt tillsynen initierats. I stort stödjer empirin att det finns förutsättningar för ökad enhetlighet gällande vilka verksamheter som inspekteras och inspektörernas tillvägagångssätt under inspektionerna. Dock stödjer empirin att bedömningarna fortfarande skapar olikheterna och det finns försvårande omständigheter att skapa enhetlighet där.

Nyckelord: Tillsyn, inspektör, närbyråkrat, enhetlighet, Socialstyrelsen