

**”Vem bryr sig om hur våra mest utsatta barn
och ungdomar behandlas, när det är samhället
som tar hand om dem?”**

– En studie om länsstyrelsen som tillsynsmyndighet för enskilda HVB-hem

C-uppsats i Statsvetenskap

VT 2007

Handledare: Lena Agevall

Författare: Karin Aronsson

Abstract

Växjö University

Bachelor thesis in Political science

Title: "Vem bryr sig om hur våra mest utsatta barn och ungdomar behandlas, när det är samhället som tar hand om dem?" – en studie om Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet för enskilda HVB-hem

Author: Karin Aronsson

Supervisor: Lena Agevall

The aim of this study is to investigate how länsstyrelsen as a supervisory authority to private compulsory care-institutions works, to guarantee adequate institutional care of unprivileged children and youth with special problems.

In order to reach this aim the following questions are to be answered:

- Describe länsstyrelsen's supervision of private compulsory care-institutions (HVB-hem)
- How do the officials at the three chosen county administrative boards find about the responsibility

To answer the questions of this bachelor thesis I have chosen to apply qualitative methods, by interviewing five supervisory authorities from länsstyrelsen, in three different county administrative boards in Sweden.

The findings of the study show that officials sometimes find it hard to know the exact meaning and differences between accountability and to be accountable. It also shows that they tend to think that the relationship between länsstyrelsen and the private compulsory care institutions is complicated. Because the officials have two part relationships, they have on the one hand a consultative role and on the other hand the supervising role.

Keywords: Länsstyrelsen, Hem för vård eller boende (HVB-hem), Ansvar, Ansvarsutkrävande, Socialtjänstlagen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Abstract	2
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
1 INLEDNING	5
2 BAKGRUND	7
2.1 Historik bakgrund kring lagstiftning och barnavård	7
2.1.2 Vanarts- och Barnavårdslagstiftning	7
2.1.3 Socialtjänstlagstiftningen	7
2.1.4 Lagstiftningshistorik kring Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga	8
2.2 Institutionell vård	9
2.2.1 Hem för vård eller boende	9
2.3 Länsstyrelsens verksamhet	10
2.3.1 Historik	10
2.3.2 Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för Hem för Vård eller Boende	10
3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	11
3.1 Syfte	11
3.2 Frågeställningar	11
4 TIDIGARE FORSKNING	12
4.1 Marie Sallnäs	12
4.2 Pia Kyhle Westermarck och Marie Sallnäs	12
4.3 Titti Mattsson	12
5 TEORETISK REFERENSRAM	14
5.1 Ansvar och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen	14
6 METOD OCH MATERIAL	16
6.1 Metod	16
6.1.1 Avgränsningar	16
6.1.2 Metodologiska utgångspunkter	16
6.1.3 Urval	17
6.1.4 Framställning av intervjuguide	18
6.1.5 Intervjuer	18
6.2 Material	19
6.2.1 Litteratur om institutionell vård av barn och ungdomar	19
6.2.2 Övrigt material om institutionell vård av barn och ungdomar	20
6.2.3 Litteratur och övrigt material om länsstyrelsen i tillsynshänseende	20

6.2.4 Källkritiska aspekter.....	20
7 RESULTATREDOVISNING.....	22
7.1 Hur går det till vid en tillsyn av ett HVB-hem?	22
7.1.1 Länsstyrelse A	22
7.1.2 Länsstyrelse B	24
7.1.3 Länsstyrelse C	26
7.2 Hur upplever tjänstemän på länsstyrelsen sitt tjänstemannaansvar i samband med tillsyn av enskilda HVB-verksamheter?.....	28
7.2.1 Länsstyrelse A	28
7.2.2 Länsstyrelse B	28
7.2.3 Länsstyrelse C	29
8 ANALYS	31
9 SLUTDISKUSSION.....	33
10 KÄLLFÖRTECKNING	35
10.1 Litteratur.....	35
10.2 Internet	35
10.3 Offentliga utredningar och rapporter	37
10.4 Intervjuer	37
BILAGA 1	38
INTERVJUGUIDE	38

1 INLEDNING

”Vem bryr sig om hur våra mest utsatta barn och ungdomar behandlas, när det är samhället som tar hand om dem?”¹

Så lyder Elisif Elvinsdotters första fråga i inledningsanförandet till Sveriges Television, SVT:s, samhällsgranskande program Uppdrag Granskning som sändes den 6 december 2005. I reportaget *Barn och unga kränktes på Ekbacken* granskas behandlingshemmet Ekbacken i Kalmar län, som vårdar barn och ungdomar med särskilda problem under 25 år.² Problematiken kring samhällets otillräcklighet, när det gäller att agera föräldrar åt utsatta barn och ungdomar, har i den nutida massmediala debatten fått stort utrymme. Ifrågasättandet av institutioner, instanser och politiska beslut har varit massiv och bitvis hård. Kritiken har mynnat ut i hårdare krav på kontroller och utredningar. Statsapparaten har tillsatt stora resurser för att lösa den rådande och inte helt okomplicerade problemkomplexet kring vård av barn och unga med särskilda problem.³

2004 vistades omkring 21 400 svenska barn och unga utanför det egna hemmet, i vad socialtjänsten kallar heldygnsinsatser⁴. Det är en förbluffande hög siffra som, enligt Socialstyrelsens årliga statistik från 2004, har ökat mellan 17-24 procent under den senaste tioårsperioden.⁵ Utvecklingen och expansionen av den statliga och kommunala verksamheten har alltsedan 1950-talet varit kraftig, men under de senaste 20 åren har dess organisation genomgått stora förändringar. Vård av utsatta barn och unga är en kostsam verksamhet för samhället. Det har bidragit till att det finns stor efterfrågan på institutioner som kan ge god och trygg vård enligt barn och ungdomars behov till ett konkurrenskraftigt pris.⁶ Att lägga ut viss del av den institutionella vården på privata entreprenörer inom öppenvården har därför blivit allt mer vanligt förekommande för att minska kostnader och öka kvaliteten.⁷

Länsstyrelsen är idag den högsta civilrättsliga myndighet som utför tillsyn av Hem för vård eller boende, så kallade HVB-hem. Deras möjligheter och befogenheter att kritiskt granska och kontrollera verksamheter av ovan nämnda karaktär, har under 2000-talets början varit en

¹ Elisif Elvinsdotter, inledningsanförandet i SVT:s Uppdrag granskning 2005-12-06

² www.svt.se 2005-12-11

³ www.dn.se *Sveket mot barnen* 2007-05-20

⁴ Begreppet innebär att barn eller ungdomar någon gång under året placerats för vård utanför hemmet eller tvångsomhändertagits med stöd från *Socialtjänstlagen, SoL* eller *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU*.

⁵ Socialtjänst 2005:8:5 f, 2005-11-09

⁶ www.dn.se *Allt fler barn hamnar på institution*, 2007-05-20

⁷ www.dn.se *Kommunernas sparåtgärder drabbar unga*, 2007-05-20

”het potatis” i samhällsdebatten. 2002 skärptes Socialtjänstlagen, SoL, (2001:453) i flera bemärkelser, blanda annat tillsynsmekanismerna för myndighetsutövare. Många kritiker hävdar att deras möjligheter att agera enligt Socialtjänstlagen är knapphändiga, medan andra menar att tjänstemän inte tillämpar lagen i dess rätta bemärkelse. Men likväl tycks situationen vara oförändrad.⁸

Mot denna bakgrund är det intressant att ställa sig frågan *hur* länsstyrelsen, som högsta tillsynsmyndighet, arbetar för att privata intressenter på uppdrag av kommunerna, skall hålla sina åtaganden och garantera vård efter behov. Om länsstyrelsens befogenheter och skyldigheter gentemot samhället i allmänhet och utsatta barn och unga i synnerhet motsvarar deras ansvarsbild.

⁸ www.dn.se Svag tillsyn av behandlingshem, 2007-05-20

2 BAKGRUND

I följande kapitel kommer bakgrunden till ämnet och uppsatsens problematik att presenteras, med hjälp av litteratur, publikationer, rapporter och vetenskapliga artiklar.

2.1 Historik bakgrund kring lagstiftning och barnavård

2.1.2 Vanarts- och Barnavårdslagstiftning

Barn och unga som inte mår väl är knappast någon ny samhällsföreteelse. Diskussionen kring uppfostrandet av barn fördes in i samhällsdebatten redan i mitten på 1800-talet. Ur ett juridiskt perspektiv har lagar och förordningar en historisk bakgrund som sträcker sig tillbaka till sekelskiftet och 1902, då *Vanartslagen* (SFS 1902:67) instiftades. Den berättigade fosterbarn god och rättvis uppfostran, men hade även till syftet att förebygga våld samt att komplettera kriminalvården för att förhindra spridningen av ungdomsbrottslighet.⁹ Vanartslagen väckte stark kritik och 1924 instiftades en ny och mer enhetlig lag, *Barnavårdslagen* (SFS 1924:361). Lagen var av mer humanitär karaktär samt innefattade fler områden i ett barns vardag. Rätten till ingripande då ett barn eller ungdom misshandlades eller vanvårdades förtydligades. Barnavårdslagen medförde även att ansvar och makt förlades att åvila fristående nämnder. Instiftandet av den nya lagen medförde att större del av det grundläggande arbetet skulle utföras av tjänstemän. Den nyreviderade lagen trädde i kraft 1960 (SFS 1960:97).¹⁰

2.1.3 Socialtjänstlagstiftningen

Det svenska samhället och den statliga förvaltningsverksamheten genomgick stora förändringar under 1900-talets mitt. Det medförde att också vård av barn och unga började värderas annorlunda. Ett större helhetsperspektiv började prägla vården och lagar slogs samman för att kunna spegla mer omfattande perspektiv av utsatta barn och unga situationer.¹¹ 1967 tillsattes en utredningsgrupp som skulle utvärdera och granska den sociala lagstiftningen kring vård av barn och ungdomar. 1977 lades ett lagförslag fram och 1980 beslutade Sveriges Riksdag att *Socialtjänstlagen, SoL*, (SFS 1980:620) skulle träda i kraft den första januari 1982. Den nya lagen betonade socialtjänstens ansvar gentemot individen och familjens förutsättningar och behov samt att normer och värderingar ska beaktas i större utsträckning än tidigare. På en rad olika punkter blev socialtjänstlagen mer tydlig, än tidigare

⁹ Lundström, 1993:47 ff

¹⁰ Lundström, 1993:56 ff

¹¹ Lundström, 1993:66 ff samt 71ff

lagstiftning. Exempelvis innebar det en förbättrad och klarare fördelning av arbetsuppgifter mellan tjänstemän, politiker och andra inblandade yrkesverksamma.¹²

Den 1 januari 2002 trädde en nyreviderad och skärpt socialtjänstlag (SFS 2002:453) i kraft. Den vilar på samma demokratiska grunder som tidigare, men lägger bland annat större fokus på helhetsbedömningar, frivillighet, och kontinuitet. Den har även styrkt individens rättigheter att exempelvis överklaga beslut och har även givit större utrymme för skärpt myndighetsutövning i flera bemärkelser. Ur ett perspektiv av barn och unga är lagstiftningen influerad av FN:s barnkonvention, som säger att barnperspektivet, det vill säga barnets välmående och utveckling oberoende av etnicitet, kön eller ålder, skall beaktas i yttersta mån.¹³ SoL har också förändrats i språkliga och skriftliga avseenden. Språket förenklades för att utvidga tillämpningsmöjligheterna för dess brukare samt att den omfattande lagstiftningen fick kapitelindelning.¹⁴ Enligt den nyreviderade lagen är den kommunala socialtjänsten skyldiga att upprätta en vårdplan för de barn och unga som placeras utanför det egna hemmet. Vårdplanen ska innehålla övergripande målsättningar som är adekvata för den placerades hälsa och utveckling samt att det även klargörs vem som ska stå för vården, exempelvis ett familje- eller HVB-hem. Planen ska fungera som en grund för samtliga inblandade och när den undertecknats av föräldrar, barnet eller ungdomen om denne fyllt 15, socialtjänsten och vårdgivaren, ska det kunna utläsas vad som förväntas av respektive parter.¹⁵

2.1.4 Lagstiftningshistorik kring Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga

I samband med Socialtjänstreformen i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet instiftades *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU*, (SFS 1990:52) 1980. LVU är en kompletterande undantagslag till socialtjänstlagen som ska reglera bland annat tvångsomhändertagandet av barn och ungdomar. När lagen kom blev den starkt ifrågasatt och kritikerna menar att formuleringarna var vaga och tillämpningsmöjligheterna ansågs vara knappa och tvetydiga. 1990 trädde den nyreviderad lagstiftning i kraft, med tydligare syften som betonar vikten av den ungas rättigheter och behov gentemot föräldrarna om konflikt mellan dem skulle uppstå.¹⁶

¹² Lundström, 1993:74 ff

¹³ www.unicef.se 2007-05-20

¹⁴ Bergstrand, 2006:5 ff

¹⁵ www.socialstyrelsen.se *Socialtjänstlagen – vad gäller för dig från 1 januari 2002* 2007-05-23

¹⁶ Lundström, 1993: 77 f samt Bergman, 1997: 35 f

2.2 Institutionell vård

Likt ovan beskrivet har barnavård varit i en stor och omfattande samhällsfråga i nära två sekel. Historiskt sett har utbudet och efterfrågan av institutionell vård av barn och unga pendlat upp och ner genom tiderna, en starkt påverkande faktor har varit det omgivande samhället. På 1920-30-talet expanderade den institutionella vården. Tiden för, under och efter andra världskriget minskade utbudet och efterfrågan av barnavårdsplatser. Under mitten på 50-talet ökade platserna något, för att sedan sjuka under såväl 1960 som 1970-talet. I och med socialtjänstreformen i början 80-talet omstrukturerades den institutionella vården. Det innebar att begreppen barnavårdsanstalt och barnhem togs ur bruk och §12-hem och hem för vård eller boende gjorde entré. Reformen bidrog även till att privata aktörer i högre utsträckning tog över vården av utsatta barn och ungdomar.¹⁷

2.2.1 Hem för vård eller boende

Hem för vård eller boende är en institutionsform som tar hand om och vårdar barn och unga med särskilda problem samt vuxna missbrukare. Verksamhetsformen HVB-hem för barn och unga kan bedrivas av såväl offentliga myndigheter som privata näringsidkare och föreningar med särskilda tillstånd. I socialtjänstreformen från 1982 presenterades verksamhet i form av HVB som ett nytt och mer rättssäkert alternativ än tidigare barn- och ungdomshem. Som ett resultat av reformen blev tillståndsgivningsreglerna mer förmånliga enskilda, vilket innebar att antalet privata intressenter på marknaden ökade markant. Utvecklingen väckte kritik, främst för att enskilda aktörer kunde ägna sig åt verksamhet i starka vinstsyften samt att myndigheters möjlighet till kontroll och insyn försvagades. Vilket, dess kritiker menade, kunde leda till att rättssäkerheten urholkas och de redan utsatta barnen och ungdomarna blev ännu mer utsatta.¹⁸

Barn och ungdomar som placeras på HVB-hem lider ofta av en utpräglad problembild och är därför behov av vård och stöd. Placering på hemmen sker genom utredning och beslut av socialtjänsten och socialnämnden i den kommun de är folkbokförda, med laga stöd från SoL och LVU. Genom en placering på HVB-hem skall hemmet ombesörja de placerades dagliga omsorg. Exempelvis om den unga är kapabel för skolgång skall föreståndare eller

¹⁷ Sallnäs, 2000:87 ff

¹⁸ Sallnäs, 2000:117 f

verksamhetsledning ordna skolplats eller aktivt ge den vård de placerade är i behov av, till exempel ordna fritidsaktiviteter som främjar den unga och dess utveckling.¹⁹

2.3 Länsstyrelsens verksamhet

2.3.1 Historik

Sverige består idag av 21 regionala län som är olika stora till såväl yta som invånarantal. Länsstyrelsen är länets regionala myndighetsorgan med anor tillbaka på 1600-talet och Axel Oxenstiernas reformering av den svenska statsförvaltningen. Det är en statlig myndighet som lyder under regeringen och skall verka som en länk mellan stat, kommun och befolkning. Dess verksamhet är bred och innefattar många områden, såsom områden som rör djur och natur, boende eller omsorg.²⁰

2.3.2 Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet för Hem för Vård eller Boende

Socialstyrelsen och de 21 länsstyrelserna är de förvaltningsmyndigheter som utför statens tillsyn över socialtjänstens verksamhetsområde inom landets gränser. Socialstyrelsen svarar för den nationella tillsynen medan länsstyrelserna utför den regionala. Även landets kommuner har ett visst tillsynsansvar över enskild verksamhet som bedrivs inom kommunen. Syftet med flera tillsynsinstanser är att eftersträva en jämn och likvärdig vård över hela landet.²¹

På länsstyrelsen i respektive län åvilar uppgifter att utöva tillsyn i och kring vissa sociala omsorgsfrågor, däribland HVB-hem. De befogenheter och skyldigheter förvaltningsmyndigheten har vad det gäller tillsynsansvaret återfinns i Socialtjänstlagens 13 kapitel, paragraf 2-6. Paragraf 3 i samma kapitel reglerar länsstyrelsens tillsynsansvar gentemot enskilda aktörer:

”Länsstyrelsen har tillsyn över sådan verksamhet som avser 1. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 7 kap. § 1 första stycket. 2. verksamhet som kommunen genom avtal enligt kap. 2. 5§ har överlämnat till en enskild att utföra. 3. annan enskild verksamhet än sådan som omfattas av 1-2 och som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt denna lag”²²

¹⁹ Sallnäs, 2000:73 ff

²⁰ Halvarson, 2003:138

²¹ Bergstrand, 2006:102 ff

²² Bergstrand, 2006: 102 ff

3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

3.1 Syfte

Studiens övergripande syfte är att undersöka hur privata *hem för vård eller boende*, HVB-hem, som på uppdrag av staten vårdar utsatta barn och unga kontrolleras av statens tillsynsmyndighet, länsstyrelsen.

3.2 Frågeställningar

- *Hur* går det till vid en tillsyn av ett HVB-hem?
- Hur *upplever* tjänstemän på länsstyrelsen sin ansvarsbild och gentemot vilka, i samband med tillsyn av enskilda HVB-verksamheter?

4 TIDIGARE FORSKNING

Avsnittet har för avsikt att beskriva den forskning som på ett relevant sätt bidragit med kunskap och upplysningar kring arbetet med uppsatsen. Övrig litteratur och material finns angivet i kapitlet som behandlar material.

4.1 Marie Sallnäs

Marie Sallnäs är socionom med en filosofie doktorsexamen i socialt arbete vid Stockholms Universitet. I avhandlingen *Barnavårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur* speglar hon den historiska utvecklingen av ett samhällsdilemma ur många infallsvinklar. Genom noggranna studier av statistik, litteratur och skrivelser från 1800-talet och framåt redovisas ett gediget material av om hur barn och ungdomars situationer som placerade utvecklats och förändrats. Enligt Sallnäs redogörelse har utvecklingen gått fram och tillbaka genom åren och är starkt speglade av samhället.²³

4.2 Pia Kyhle Westermark och Marie Sallnäs

På uppdrag av Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) och socialstyrelsen har en pilotstudie om den vård som bedrivs på HVB-hem genomförts. Pia Kyhle Westermark, utredare på IMS och Marie Sallnäs har följt 17 ungdomar som placerats på fyra HVB-hem från inskrivning till uppföljning. Även de placerades föräldrar har deltagit i studien, detta för att åstadkomma en bredare spegling av vården och utvärdering av den vård som förs. Syftet med pilotstudien är att undersöka och utvärdera de instrument och metoder som används på HVB-hem innan, under och efter en placering. Kyhle Westermark och Sallnäs menar att det finns för knapphändig information om den vård som bedrivs på HVB-hem idag. Pilotstudien visar att HVB-hemmens dokumentationsmöjligheter är begränsad genom tillämpning av standardformulär som är ofullständiga i förhållande till verksamheten.²⁴

4.3 Titti Mattsson

Barnet och rättsprocessen – rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård är en doktorsavhandling i juridik som skrivits av Titti Mattsson.

²³ Sallnäs; 2000

²⁴ www.socialstyrelsen.se 2007-05-26

Mattsson arbetar som lektor i socialt arbete vid Växjö Universitet, men har skrivit sin doktorsavhandling vid Lunds Universitet. Avhandlingen studerar hur barns bästa tillgodoses i en domstolsprocess. Bokens problematik knyts på många sätt till LVU, SoL och den institutionella vården. Det är en grundlig avhandling som utgår ifrån begreppen rättsäkerhet, integritet och autonomi och får på så sätt många intressanta infallsvinklar på ämnet. Avhandlingen är även en jämförande studie där Mattsson studerar svenska bestämmelser och lagar i jämförelse med de lagar och förordningar som finns i Norge och England. Det empiriska materialet som studien bygger på har samlats in genom offentliga domar där LVU har varit aktuellt i Sverige, Norge och England. Studien visar att barns autonomi och integritetsskydd bör stärkas med hänsyn till barnets mognadsgrad.²⁵

²⁵ Mattsson, 2002

5 TEORETISK REFERENSRAM

Kapitel fem belyser den centrala teori som ger fokus på ansvar och ansvarsutkrävande inom den svenska offentliga förvaltningen. Begreppet *teori* betyder ett påstående eller antagande som fungerar som verktyg för att organisera vår kunskap eller ett redskap för att beskriva verkligheten.²⁶

5.1 Ansvar och ansvarsutkrävande i den offentliga förvaltningen

Shirin Ahlbäck är professor i Statsvetenskap vid Uppsala Universitet. I doktorsavhandlingen ”Att kontrollera staten - den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin” studerar Ahlbäck den offentliga förvaltningen som en aktör i det svenska välfärdssamhället utifrån begreppen ansvar och ansvarsutkrävande.

I inledningsavsnittet skriver Ahlbäck att *ansvar* och *utkrävandet av ansvar* är en central del i dagens byråkratiska demokrati, för att den ska vara legitim och beständig. Möjligheterna för befolkningen, i en demokratisk stat, att utkräva ansvar är en viktig mekanism för att bibehålla den yttersta beslutsmakten hos folket. Befolkningen besitter den yttersta makten och för att bibehålla på samma position finns det institutioner vars syfte är att kontrollera och se till att politiker och tjänstemän implementerar den politik som förs, detta för att maken ska behålla sin position hos befolkningen. I det parlamentariska Sverige har den byråkratiska statens förvaltningsorganisation utvecklats till en stor, otymplig och komplex organisation där makt och ansvar inte längre tydligt går att urskilja.²⁷ Ahlbäck diskuterar olika typer av ansvar och deras betydelser för dagens samhälle. Bland annat nämns moraliskt, juridiskt och politiskt ansvar. Ansvar i politisk mening är starkt kopplat till demokratibegreppet i samband med att medborgare i en stat väljer representanter som ska företräda befolkningen och dess intressen.²⁸

Avhandlingen visar på att det finns en markant språklig skillnad mellan *att ansvara* och *att vara ansvarig för något* och att begreppen inte har samma faktiska innebörd. Att ansvara innebär, enligt Ahlbäck, ”att ta på sig skulden om något går fel”. Medan definitionen av ansvarsutkrävande ”någon som har ansvar för viss verksamhet eller dess resultat, åtminstone formellt inför någon annan”. En av de viktigaste åtskillnaderna mellan ansvarighetsbegreppen är att ansvarsutkrävande, det vill säga begreppet att vara ansvarig, inte innefattar skyldighet

²⁶ Lundquist, 1993:65 f

²⁷ Ahlbäck, 1999:18 f

²⁸ Ahlbäck, 1999:19 ff

och inte kan kopplas till maktbegreppet i samma omfattning som ansvar. Diskussionen kopplas till olika typer av politiska system och det faktum att stater med ministerstyre inte har samma typ av problematik kring ansvar och ansvarutkrävande som stater med parlamentariskt styre. Eftersom ministern eller den ytterst ansvarige i en stat med ministerstyre kan tvingas avgå för eventuella fel som gjorts på lägre förvaltningsnivåer.²⁹ Makt och ansvar bör, enligt Shirin Ahlbäck, finnas på en någorlunda jämn nivå för att jämvikt och maktbalans ska uppstå. Detta är svårt att uppnå i den svenska, offentliga förvaltning idag på grund av dess omfattning.³⁰

Ansvar och ansvarutkrävande är de två centrala delar i Ahlbäcks avhandling. Demokrati kräver ansvar, och dem, antingen högre tjänstemän eller politiker, som är ansvariga för den politik ska kunna utkrävas för att demokrati ska kunna vara möjligt. Om demokratin ska fungera skall ovan nämnda relation skall relationen sluta sig likt en cirkel, men den offentliga förvaltningens omfattning sätter ”käppar i hjulet”. Ahlbäck nämner att det finns tre huvudsakliga förutsättningar för ansvarutkrävande ska kunna vara möjligt.

- att det går att urskilja vem som är ansvarig
- att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
- att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar

Dagens parlamentariska forskning fokuserar främst på punkt ett och tre. Avsaknaden av punkt två, beror, enligt Ahlbäck, på att den oftast tas för givet i forskningssammanhanget.³¹ Hon pekar på att alla tre punkter är lika nödvändiga i diskussionen kring ansvarutkrävande. Förvaltningsstrukturen nämns som en bidragande orsak till dagens situation i det parlamentariska styrsystemet.³²

Genom att applicera den teoretiska referensramen utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar ämnar denna studie belysa tillsynsansvaret och de arbetsmetoder tjänstemän på länsstyrelsen tillämpar vid tillsyn av privata HVB-hem. Valet att tillämpa Shirin Ahlbäcks avhandling som teoretisk referensram föll sig naturligt då problematiken hon beskriver stämmer in även på länsstyrelsens arbete. Annan teoretisk litteratur har behandlats, men den har varit svår att tillämpa på problemområdet och i viss mån saknat specifik relevans.

²⁹ Ahlbäck, 1999:20 f

³⁰ Ahlbäck, 1999:22 f

³¹ Ahlbäck, 1999:35 ff

³² Ahlbäck, 1999:40 ff

6 METOD OCH MATERIAL

I kapitel 6 kommer de metodologiska val och tillämpningar som legat till grund och haft relevans för uppsatsen att presenteras. Avsnittet kommer kritiskt att granska de val som gjorts och dess inverkan på studiens resultat. I kapitlets senare del kommer det material som brukats i anslutning till uppsatsen att presenteras och kritiskt granskas.

6.1 Metod

Redskapet metod tillämpas för att vetenskapliga studier ska bli just vetenskapliga. Metod fungerar, enligt författarkollektivet Aurora, som vetenskapsteoretiska ställningstaganden eller som en hjälpande vägledning för en forskare eller författare då de ställs inför val av olika karaktär. Att ifrågasätta val, information, material och dylikt bör göras, främst för att undvika misstag som kan rubba publikationens vetenskapliga substans.³³

6.1.1 Avgränsningar

Ämnesområdet offentlig förvaltning inom den statsvetenskapliga disciplinen är ett stort och omfattande område. Även problematiken kring tvångsvård av utsatta barn och unga är omfattande i flera bemärkelser och är vidsträckt genom många vetenskapliga genrer, såsom socialt arbete och sociologi. Uppsatsens syfte och frågeställningar är specifika och av en avgränsande karaktär, ändock gjordes en rad andra avgränsningar för att studien skulle bli genomförbar. Bland annat valdes att studera endast tillsynsperspektivet i länsstyrelsens roll till HVB-hem på grund av pragmatiska och tidsmässiga skäl och för att begränsa studiens omfattning. För att begränsa undersökningen ytterligare har studien för avsikt att studera privata aktörer som bedriver HVB-verksamhet och därmed beaktas inte tillsynsperspektivet av offentliga HVB-hem. De främsta anledningarna till dessa avgränsningar är att privata intressenter är fler till antalet och att kommuner som driver HVB-verksamheter i offentlig regi inte bedriver dem efter samma premisser.

6.1.2 Metodologiska utgångspunkter

Uppsatsens har för avsikt att undersöka hur länsstyrelsen utövar tillsyn mot privata HVB-verksamheter, där omhändertagna barn och ungdomar vistas för vård eller boende utanför det egna hemmet. För att söka svar på den vetenskapliga problematik studien ämnar belysa, finns olika metoder att tillgå för att samla in empiriskt material. Efter att kontakt etablerats med en

³³ Holmberg med flera, 1983:16 ff

av Socialstyrelsens kontaktpersoner, stod det klart att det fanns få tjänstemän med de specifika arbetsuppgifter som uppsatsen har för avsikt att studera. Därmed är det en mindre population som ska studeras. Kvalitativa metoder lämpar sig bättre än kvantitativa metoder, med hänsyn till syftets karaktär och urvalsgruppens storlek.

Kvalitativa metoder passar väl då forskaren vill bilda sig en helhetsuppfattning om den verklighet som studeras. Peter Esaiasson med flera som har skrivit ”*Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*”, menar att det finns tre huvudprinciper som en forskare kan tillgå då samhällsvetenskaplig data ska samlas in. Huvudprinciperna lämpar sig väl till olika typer av studier, omfattningar och populationer.

- Fråga människor, exempelvis genom intervjuer och enkäter
- Observera människor, studera hur de beter sig i det vardagliga livet
- Observera fysiska spår och resultat av mänskliga aktiviteter, exempelvis studera litteratur, skrifter eller publikationer.³⁴

Av logiska skäl valdes det första av de tre huvudprinciperna, samtalsintervjuer, främst med syftets karaktär och urvalsgruppens storlek i åtanke. Esaiasson med flera skriver i kapitlet ”Samtalsintervjuer” om hur intervjuer har en effektiv förmåga att tränga längre in på djupet kring ett specifikt problemområde eller ämne. Genom tillvägagångssättet kan forskaren ta reda på de bakomliggande faktorer till de svar respondenten ger, genom exempelvis följdfrågor, något de menar helt skulle ha förbisetts om personen svarat på en enkät. Författarna vill peka på att det finns många fördelar med att tillämpa kvalitativa metoder i allmänhet och samtalsintervjuer i synnerhet då mindre populationer skall studeras. Riskbedömningen med metoden är relativt låg, men det finns risk att intervjupersonen svarar på ett sätt denne tror att intervjuaren vill höra. Därmed bör intervjuaren vara på sin vakt och tolka svaren på ett realistiskt sätt.³⁵

6.1.3 Urval

Tjänstemän på länsstyrelsen vars arbetsuppgifter ämnar utöva tillsyn över privata HVB-hem i respektive län är uppsatsens huvudgrupp. Av pragmatiska skäl och tidsbegränsning begränsades studien till att studera tre länsstyrelser olik arbetssätt i samband med tillsyn av enskilda HVB-hem. Tidigare i metodkapitlet kan det utläsas att populationen är en relativt

³⁴ Esaiasson mfl. 2004:215 f

³⁵ Esaiasson mfl, 2004:279 ff

liten grupp, därmed beslutades det att intervjua samtliga tjänstemän på de utvalda länsstyrelserna vars specifika arbetsuppgifter studien har för avsikt att belysa, det vill säga fem stycken. Enligt Kvale är de forskningsetiska principerna en mycket viktig del i en undersökning, främst för att skapa en förtrolig relation med de deltagande. I samråd med såväl handledaren som intervjupersonerna beslutades det att det insamlade materialet skulle behandlas konfidentiellt.³⁶ Därmed kommer de länsstyrelser eller de personer som deltagit i studien vidare nämnas som länsstyrelse A, B och C samt Intervjuperson 1, 2, 3, 4 och 5.

6.1.4 Framställning av intervjuguide

Att framställa en intervjuguide av bra kvalitet, menar Steinar Kvale författare till metodboken *Den kvalitativa forskningsintervjun*, är inte en helt okomplicerad uppgift. Det finns en rad olika forskningsetiska principer och metoder som bör beaktas då guiden konstrueras. Bland annat bör intervjuaren bestämma hur intervjuguidens strukturella uppbyggnad ska se ut. Det är viktigt ur ett perspektiv av hur samspelet under intervjutillfället ska fortlöpa.³⁷

Vidare menar Kvale att kunskap är en viktig del för att få en interaktion mellan intervjuaren och intervjupersonen.³⁸ Genom att bearbeta material kring uppsatsämnet och dess grundproblematik utifrån syfte och frågeställningar ledde detta fram till många tankar och funderingar. En intervjuguide konstruerades utifrån tre övergripande temaområden, nämligen *Länsstyrelsens tillsynsroll, ett tillsynsärendes gång* samt *tjänstemannens roll som myndighetsutövare*. Intervjuguiden är uppbyggd utifrån en ”tratt-metod” och semistrukturell struktur. Vilket innebär att intervjun börjar med inledande frågor, om generella ämnen såsom namn, utbildning, tidigare yrkeserfarenhet etcetera. Frågorna får efter hand en mer ämnesspecifik karaktär utifrån varje temaområde som är utformade för att direkt och indirekt kunna besvara uppsatsens frågeställningar. Strukturellt är intervjuguidens frågor öppet upplagda, vilket innebär att respondenten får mycket utrymme att fundera och resonera fritt kring frågorna.

6.1.5 Intervjuer

Mellan 9–18 januari 2006 genomfördes de fem intervjuer vars empiriska material studien vilar på, två intervjuer genomfördes på Länsstyrelse A och C samt en på Länsstyrelse B. Intervjuerna hölls på eller i nära anslutning till intervjupersonernas tjänsterum. Enligt

³⁶ Kvale, 1997:106 samt 109

³⁷ Kvale, 1997:117 f samt 121 ff

³⁸ Kvale, 1997:121 f

Essaiasson med flera finns det fyra forskningsetiska principer som bör uppfyllas ur individskyddssynpunkt.³⁹ Innan intervjun tog sin början informerades respondenterna om punkterna, vilket samtliga godkände och upplevde positivt. Tidsmässigt tog intervjuerna mellan strax över en timme och upp till nästan två timmar. Under intervjuerna diskuterades de samtalsämnen, teman och frågor som fanns i intervjuguiden, men det fanns även gott om utrymme för följdfrågor. Respondenterna fick fritt utrymme att resonera kring de frågor som ställdes, vilket resulterade i genomtänkta och utförliga svar. Samtliga intervjuer skedde utan störande moment eller dröjsmål, vilket kan ha givit en positiv effekt på resultatet. Intervjuerna dokumenterades med såväl ljudupptagning i mp3-format som anteckningar. Efter att intervjuerna avslutats renskrevs ljudupptagningar och anteckningar och sändes till intervjupersonerna för dess medgivande. Att skriva rent det insamlade materialet är en bra metod för att intervjuaren inte ska glömma vad som sagts eller gjorts vid intervjutillfället. Det förenklar även arbetet med att redovisa och analysera det empiriska materialet ur ett jämförelseperspektiv.⁴⁰

6.2 Material

Arbetet med uppsatsen började med en generell bearbetning av fakta och material om såväl länsstyrelsen som institutionell vård för att bilda mig en uppfattning om grundproblematiken. Där har den forskning som anges i uppsatsens fjärde kapitel varit till stor hjälp. Allt eftersom grundproblematiken utkristalliserades stod det klart att det fanns relativt lite specifik vetenskaplig litteratur som behandlar länsstyrelsen som tillsynsmyndighet och HVB-hem. Däremot finns det i större utsträckning rapporter, publikationer och artiklar som behandlar ämnet. Med detta i åtanke ämnar denna uppsats bidra till nya statsvetenskapliga perspektiv på den offentliga förvaltningens roll i samband men tvångsvård av barn och ungdomar.

6.2.1 Litteratur om institutionell vård av barn och ungdomar

Vård av institutionell karaktär är ett ämne som berört samhället under en lång tidsperiod och det har skrivits mängder av litteratur kring. Däribland Tommy Lundströms *Tvångsomhändertagande av barn - en studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet* som har bidragit till mina förkunskaper kring barnavårdsinstitutionernas utveckling genom lagar och förordningar. Det mesta av litteraturen som behandlats avser vård av barn

³⁹ Essaiasson mfl. 2004:242 ff

⁴⁰ Essaiasson mfl. 2004:295 ff

och ungdomar i stort och vänder sig allt som oftast till tjänstemän inom socialtjänsten. Knut Sundell och Birgit Flodins bok *Mellan stolarna – vad händer när socialtjänsten inte samverkar kring barn som far illa* behandlar också problematiken kring institutionell vård av barn och ungdomar, men även den är riktad mot socialtjänstens yrkesverksamma. HVB-verksamheter är en relativt ny företeelse och har endast förekommit i sin nuvarande form sedan socialtjänstlagen instiftades 1982. Följaktligen har det funnits svårigheter att finna litteratur kring ovannämnda med tydlig koppling till HVB-hemmen och dess förhållande till länsstyrelsen.

6.2.2 Övrigt material om institutionell vård av barn och ungdomar

Det mesta material om institutionell vård är skrivet av socialstyrelsen, länsstyrelsen, kommuner och statens institutionsstyrelse, som har publicerat rapporter och offentliga utredningar i stor utsträckning. Rapporterna och publikationer som bearbetats är av en utredande karaktär. Till exempel har de olika länsstyrelserna runt om i landet publicerat utredningar som berör socialtjänsten i länet och har därför inte varit så informationsrika, då de då är så pass specifika och riktade till de yrkesverksamma som berörs av utredningen. Socialstyrelsen och länsstyrelsernas utredning *Social tillsyn 2002 – resultat av länsstyrelserna tillsyn* har dock varit informativ, men även den är inriktad mot tillsynsbegreppet i en vidare mening. Det har även lästs en rad olika artiklar om institutionell vård som hämtats ur dagstidningar och andra medier. Artiklarna har lästs noga och medvetenhet råder om att de är eller kan vara vinklade. Ändå har de bidragit med information och åsikter som styrker att det finns flera perspektiv på problematiken.

6.2.3 Litteratur och övrigt material om länsstyrelsen i tillsynshänseende

Socialtjänstlagen med kommentarer av Bengt Olof Bergstrand har varit behjälplig i flera hänseenden. Dels med mer utförlig information om paragraferna som reglerar länsstyrelsens befogenheter och skyldigheter vad det gäller tillståndsgivning och tillsyn, dels med mer begriplig information kring tvångsomhändertaganden. Som det nämndes ovan har *Social tillsyn 2002 – resultat av länsstyrelserna tillsyn* varit behjälplig i uppsatsskrivandets materialbearbetning.

6.2.4 Källkritiska aspekter

Källkritik handlar, enligt Essaiasson med flera, om att värdera sanningshalten och behålla trovärdigheten. Det är ett metodologiskt rutinredskap som ska fungera oberoende av när en

händelse inträffade och använts i svenska forskningssammanhang i drygt 100 år. De fyra grundreglerna i metoden omnämns av författarna som *äkthet, oberoende, samtidighet* och *tendens*.⁴¹ Det material som beaktats i samband med uppsatsen har bedömts utifrån dessa kriterier för att avgöra om dess trovärdighet, sanningsenlighet och relevans i förhållande uppsatsen. Perspektiven har varit extra tongivande vid bearbetning av de källor som publicerats av socialstyrelsen, länsstyrelsen, kommuner och statens institutionsstyrelse. Därför att de författats av personer som, på ett eller annat sätt, kan ha en inbördes relation till det som undersökts. Medvetenhet råder om att källorna kan innehålla subjektiv information, ändock har de bidragit med relevanta upplysningar för att belysa uppsatsen problematik.

Det empiriska material som samlats in genom intervjuerna har också betraktats utifrån ovan nämnda kriterier. Kriteriet oberoende har eftersträvats i så stor utsträckning som möjligt. Enligt Esaiasson med flera följs kriteriet av tre punkter som kan säkerställa om källan är oberoende eller ej. Punkt ett berör källans möjlighet att bekräfta berättelser, om två eller flera oberoende källor styrker primärkällans berättelse, finns det större sannolikhet att den är korrekt. På de länsstyrelser där det genomfördes två intervjuer har de uppgivit liknande svar, vilket styrker de graden av oberoende. Punkt två behandlar primär och sekundärkällors trovärdighet, den tidigare är mer trovärdig eftersom källan troligtvis själv upplevt vad de återberättar. Vilket återfinns i uppsatsens syfte samt att intervjuguiden fokuserar på tjänstemännen som utför tillsyn av HVB-verksamheter. Den tredje och sista punkten handlar om att fastställa graden av oberoende genom att analysera huruvida om källan är påverkad. Intervjuerna genomfördes utan störande personer eller moment, vilket också styrker graden av oberoende.⁴² I min bedömning har jag varit medveten och vägt risken för att respondenterna ger de svar intervjuaren vill höra. Min uppfattning är dock att intervjuobjekten i stor utsträckning svarat så sanningsenligt de kunnat utifrån sin egen verklighetsuppfattning och att de svar de givit återspeglar deras sanna uppfattning om problematiken.

⁴¹ Esaiasson mfl. 2004:304 ff

⁴² Esaiasson mfl. 2004:309

7 RESULTATREDOVISNING

Följande kapitel redovisar det empiriska material som insamlades under de fem samtalsintervjuer som gjordes mellan den 9-18 januari 2006. Det insamlade materialet från intervjuerna redovisas länsstyrelsevis. Redovisningen sker enligt en *systematisk dispositionsordning*, vilket innebär att resultatredovisningen presenteras utifrån uppsatsens frågeställningar.

7.1 Hur går det till vid en tillsyn av ett HVB-hem?

7.1.1 Länsstyrelse A

Vid intervjutillfället fanns det 7 enskilda och 5 offentliga HVB-hem i länet, de flesta av mindre karaktär, med upp till 7-8 anställda. Länsstyrelse A arbetar med den tematiska tillsynen⁴³ av de offentliga och privata HVB-verksamheterna i länet, medan kommunen svarar för den löpande tillsynen. De löpande utförs varje år, medan de tematiska utförs vartannat. Länsstyrelsen svarar även för tillsyn och uppföljningsansvar av klagomålsärenden.

De två intervjupersonerna (Intervjuperson 1 och Intervjuperson 2) på Länsstyrelsen A berättar att de börjar arbetet med att lägga upp en tillsynsplan för hela den sociala sektorn som skall löpa över hela året. I tillsynsplanen bestäms vilka verksamheter som skall besökas, när och vem som skall utföra tillsynen. I planeringsarbetet ingår även att planera och förbereda intervju- och enkätfrågor, granskning av tidigare tillsynsbeslut, uppdateringar, aktgranskningsdokument samt översiktsarbete av övergripande dokument som rör verksamheten. Materialet och metoden länsstyrelse A tillämpar har personalen på enheten utformat tillsammans med riktlinjer från regeringen i form av regeringsbrev eller allmänna råd och föreskrifter från socialstyrelsen. Båda upplever det förberedande arbetet som en mycket viktig del i tillsynsarbetet och poängterar att de är nogga med att materialet ska vara av god karaktär. ”Man kan säga att planeringsarbetet är a och o egentligen.”⁴⁴

När tillsynsdatumet närmar sig tar den tillsynsansvariga kontakt med verksamheten och meddelar när länsstyrelsen skall komma på tillsynsbesök. Samtidigt skickas den förberedande verksamhetsenkäten ut till föreståndaren eller verksamhetsledaren som förväntas komma

⁴³ Tematisk tillsyn innebär att länsstyrelsen ska utföra den mer övergripande tillsynen av HVB-verksamheterna. Däribland ingår att studera om hemmet lever upp till sitt tillstånd, säkerhetsaspekter och att granska akter och dokumentation.

⁴⁴ Intervjuperson 1, 2006-01-18

tillbaka innan tillsynen äger rum. En redogörelse av vilka som varit inskrivna på verksamheten under det gångna året och vilka som är placerade där nu skall också skickas in.

”... de brukar även skicka in andra övergripande verksamhetsdokument och om det finns ekonomiskt resultat. För om de går med ekonomisk förlust tar vi med det bedömningen”.⁴⁵

Vid tillsynsbesöket träffar intervjupersonerna föreståndare, personal och något eller några av de placerade för intervjuer och samtal. Bedrivs HVB-hemmet i aktiebolagsform kan det vara aktuellt att träffa någon eller några som företräder bolagsstyrelsen. De kontaktar även tjänstemän på socialtjänsten på de kommuner, som har barn eller ungdomar placerade på hemmet för att följa upp deras uppfattningar om verksamheten. Under tillsynsbesöket studeras lokalerna ur flera säkerhetsaspekter såsom brandsäkerhet. De granskar om vårdplaner är upprättade för de placerade och om vårdplanen aktivt är speglat i barnet eller ungdomens vård, då det åligger HVB-hemmets föreståndare att upprätta sådana planer. Vidare granskar de akter utifrån den förbereda mallen och undersöker om barnperspektivet är avspeglat i dem. Intervjuperson 2 vill poängtera att barnperspektivet är en av de viktigaste delarna att studera vid ett tillsynsbesök.

”... vi vill att ett sådant perspektiv ska vara väl förankrat i arbetet på hemmen och att de ska jobba aktivt för utvecklingen av det. Vi vill resonera kring det här barnperspektivet i största möjliga mån, alltså det får man i dialogen med samtliga vi träffar, än om vi bara träffat föreståndare och personal och kollat på akter.”⁴⁶

Efter tillsynsbesöket sammanställs det insamlade kontrollmaterialet. Intervjuer renskrivs, säkerhetsaspekterna och hemmets avspeglning av barnperspektivet beaktas, dokument och akter granskas. Uppgiftslämnarna får ta del av sammanställningen och lämna synpunkter på bedömningen, detta är en metod Intervjuperson 1 framhäver som viktig, främst för att undvika missuppfattningar. Granskningsmaterialet mynnar sedan ut i en tillsynsrapport och vidare i ett tillsynsbeslut. Beslutet är ett tvåmansbeslut där socialkonsulenten, som utfört tillsynen, är föredragande och socialdirektören beslutsfattare. Intervjuperson 2 berättar att det i princip finns tre utfallsmöjligheter, beslut för fortsatt verksamhet utan klagomål, beslut om fortsatt verksamhet men korrigerande av förekommande brister länsstyrelsen uppmärksammat eller beslut om föreläggande. Det sistnämnda innebär att verksamheten har så pass allvarliga brister att fortsatt verksamhet kan vara skadligt för de placerades hälsa och utveckling.

⁴⁵ Intervjuperson 1, 2006-01-18

⁴⁶ Intervjuperson 2, 2006-01-18

”Om ett föreläggande blir aktuellt måste det vara ett mycket genomarbetat beslut på enheten, det är inget vi hastar fram, utan vi diskuterar och vrider och vänder på problematiken”⁴⁷

Några oanmälda tillsynsbesök gör inte länsstyrelse A, såvida inte klagomål eller allvarliga klagomål föreligger. Vidare klargör Intervjuperson 1 att klagomål inte är särskilt vanligt förekommande. Det kan röra sig om ett eller två fall av klagomål per år. Då är det allt som oftast föräldrar eller nära anhöriga som avger dessa. Om klagomålet är av allvarlig karaktär kan länsstyrelse A öppna ett separat tillsynsärende riktat mot HVB-hemmet. Intervjuperson 2 berättar att brister förekommer på de flesta hem, av mindre eller mer omfattande karaktär. Bland de vanligaste bristerna nämns ofullständig dokumentation, barnperspektivet avspeglas inte tydligt i vården eller personalens kompetens.

7.1.2 Länsstyrelse B

Länsstyrelse B hade vid intervjutillfället en tjänsteman (Intervjuperson 3) med de specifika arbetsuppgifter uppsatsen har för avsikt att belysa. Då intervjun genomfördes fanns det 20 enskilda och 2 offentliga HVB-verksamheter i länet.

Intervjuperson 3 berättar att tillsynsansvaret är uppdelat mellan länsstyrelsen och kommunerna, där kommunerna har den löpande tillsynen över HVB-verksamheterna. Vilket innebär att kommunerna bör göra minst ett besök på hemmen per år, medan länsstyrelse B utför tillsyner av tematisk karaktär, såsom att granska kvalitets- eller säkerhetsaspekter. Respondenten upplever att den uppdelade metoden fungerar bra samt att länsstyrelsen B och kommunerna har ett väl fungerande samarbete. Kommunerna och länsstyrelsen i länet arbetade 2002 fram arbetsstrukturen. Under 2001 genomförde länsstyrelsen en övergripande tillsyn av samtliga HVB-verksamheter i länet och fann då att arbetsmetoderna inte fångade upp det helhetsperspektivet som av tillsynsansvaret. I så stor omfattning som möjligt följer länsstyrelsen med kommunerna ut på tillsyn. Dock utför länsstyrelse B även tillsyn på eget initiativ för att öka kvaliteten och säkra verksamheterna.

Intervjuperson 3 förklarar att denne redan i slutet av varje verksamhetsår börjar planera nästkommande års arbete, då planeras vilka verksamheter som ska tillsynas och när.

⁴⁷ Intervjuperson 1, 2006-01-18

”ett par månader innan tillsynen ska äga rum skickar vi ut en enkät till föreståndaren, som han eller hon sedan ska fylla i och skicka in en månad innan tillsynen äger rum, så att jag kan planera tillsynen utifrån den”⁴⁸

Några veckor innan tillsynen ska äga rum lägger Intervjuperson 3 upp arbetet i form av en tillsynsplan, med utgångspunkt från den inskickade enkäten. I planen finns de punkter som verksamhetstillsynen avser att undersöka, såsom syfte, metod eller arbetssätt och intervjuteman.

”... och ibland kan vi välja att avgränsa tillsynen till att bara exempelvis titta på kvalitetsaspekter, till exempel om personalen har adekvat utbildning eller hur barnperspektivet beaktas.”⁴⁹

Under ett tillsynsbesök, som tidsmässigt brukar ta en arbetsdag, ser respondenten till att träffa ledningen, föreståndare, personal och ett par av de placerade för sig, för att intervjua dem kring den intervjuguide eller de teman tillsynen avser att belysa. Intervjuperson 3 tycker att det är viktigt att träffa ovannämnda, för att det ger en nyanserad bild av verksamheten. Vidare görs en granskning av akter och dokumentation

”Säg nu att vi ska titta på 5 akter på HVB-hem och då väljer vi själva ut dem och granskar dem utifrån vad lagstiftningen kring dokumentationen säger. Sen tittar vi på hur de förvarar akterna, om de förvaras på ett säkert sätt, om det är ordning och går att hitta i dem, hur journalanteckningarna ser ut, om de är daterade och signerade och så vidare.”⁵⁰

Intervjuperson 3 uppger att anledningen till att aktgranskningen är en viktig del i tillsynsbesöket är för att det ofta förekommer brister i dokumentationsarbetet på de olika HVB-hemmen i länet.

”... då kanske jag väljer att granska fem akter och de kanske är bra på journalanteckningar, men så kanske det saknas behandlingsplaner i tre av akterna, då måste vi ju påtala det så att en förändring sker. På senare år har vi även lagt mycket tid på att studera personalens kompetens, eftersom det har en avgörande betydelse för barnen och ungdomarnas behandlingsutveckling”⁵¹

Efter tillsynsbesöket skrivs en tillsynsrapport, som innehåller positiva såväl som negativa aspekter av verksamheten som framkommit under tillsynsbesöket. I rapporten finns även en

⁴⁸ Intervjuperson 3, 2006-01-16

⁴⁹ Intervjuperson 3, 2006-01-16

⁵⁰ Intervjuperson 3, 2006-01-16

⁵¹ Intervjuperson 3, 2006-01-16

bakgrundsmotivering till varför tillsynen genomfördes och vilka kvalitetsområden som granskats. Tillsynsrapporten avslutas med länsstyrelsens helhetsbedömning av hemmets verksamhet. I bedömningen lyfts det eller de områden fram där länsstyrelsen vill se en förbättring. Intervjuperson 3 beskriver att anmärkningspunkterna punktats ner och vad som behöver förbättras. Därefter tas ett tillsynsbeslut, av socialkonsulenten och socialdirektören.

”Där är vi lite tråkiga, för i vår roll som myndighetsutövare lyfter vi nästan alltid fram som behöver förbättras, men vi har försökt bli bättre på att lyfta fram positiva saker på senare år.”⁵²

7.1.3 Länsstyrelse C

På länsstyrelse C arbetar två tjänstemän (Intervjuperson 4 och Intervjuperson 5) med tillsyn av privata HVB-verksamheter. Båda har mångåriga erfarenheter av socialt arbete och har arbetat som socialkonsulenter under en längre tidsperiod. Vid intervjutillfället fanns det 9 HVB-hem som bedrivs av privata aktörer och 2 offentliga.

Inför varje årsskifte skickar länsstyrelse C ut ett underlag till samtliga HVB-hem i länet. I underlaget ska föreståndarna redogöra för det gångna årets verksamhet och basuppgifter, däribland vilka som varit inskrivna och när. De inskickade uppgifterna bildar en grund för intervjupersonernas kommande tillsynsarbete. Respondenterna framhäver även att de kan begära in andra adekvata dokument och handlingar, exempelvis ekonomiskt resultat för de hem som bedrivs i aktiebolagsform. Sedan gör de båda tjänstemännen en planering över vilka verksamheter de ska besöka samt om tillsynen ska ha något speciellt syfte. Intervjuperson 5 framhäver att det under de senaste åren utvecklats ett nätverk mellan länsstyrelsen och kommunerna, där de bland annat synkroniserat tillsynsbesöken. Länsstyrelse C och kommunerna, där hemmen är placerade, har även gjort gemensamma tillsynsbesök med anledning av att kommunerna inte genomfört den löpande tillsynen i den omfattning som förväntats av dem, för att återskapa den kontinuitet länsstyrelsen tillsammans med kommunerna vill eftersträva.

”De ska göra sin tillsyn och vi gör våra och vi ska inte komma springande efter varandra, utan försöker, tillsammans, sprida ut dem någorlunda över året.”⁵³

⁵² Intervjuperson 3, 2006-01-16

⁵³ Intervjuperson 5, 2006-01-09

Några veckor innan det planerade tillsynsbesöket kontaktar den tjänsteman som skall utföra tillsynen hemmet och meddelar att länsstyrelsen planerar att komma på tillsynsbesök. När länsstyrelse C utövar tillsyn besöker de inte samtliga HVB-verksamheter på ett och samma år, utan väljer att sprida ut tillsynen över hemmen på flera år. Intervjuperson 5 menar att prioriteten ligger på barn- och ungdomsinstitutioner, nyare verksamheter framför äldre samt verksamheter där det förekommit klagomål.

”Vi gör en riskbedömning av de olika verksamheter vi utövar tillsyn mot, och utifrån den drar vi riktlinjerna. Och då menar jag låga beläggning, upprepade byten av föreståndare, omfattande sjukfrånvaro hos personalen och så vidare.”⁵⁴

Vid tillsynsbesöket går tjänstemannen igenom det inskickade materialet, tidigare tillsynsrapporter och uppföljning av tidigare anmärkningar på brister med föreståndaren. De för samtal med personalstyrkan och föreståndaren antingen i grupp eller var för sig. Intervjuperson 4 poängterar att de måste vara väldigt lyhörda i samtalen med personalen.

”Förra året var jag ute på en tillsyn, antydde personalen om att antalet anställda inte var korrekt i förhållande till hemmets storlek och då valde jag att lägga mer fokus på det och riktade sedan kritik för det var en risk mot barnens säkerhet”⁵⁵

Samtal med de placerade förs inte i någon större uträkning, då länsstyrelse C gör ett tillsynsbesök, såvida det inte hänt någon specifik händelse. Intervjuperson 4 betonar att det är de placerade kommunerna som har det ansvar för att följa upp och utvärdera vården av de barn och ungdomar kommunerna placerat på hemmet. Detta upplever intervjuperson 4 som ett problem, då kommunerna inte utför de tillsynsskyldigheter som åvilar dem enligt socialtjänstlagen.

”vi ska ju mer studera verksamheten, vi ska se då de lever upp till sitt tillstånd, det är vårt uppdrag med tillsynen.”⁵⁶

Efter tillsynsbesöket skriver de båda tjänstemännen en redogörelse över hur tillsynsbesöket förflöet, vad som sades och vad de fann under dokument- och säkerhetsgranskningarna. Sammanställningen av materialet skickas till de personer som medverkat, för att kontrollera så

⁵⁴ Intervjuperson 5, 2006-01-09

⁵⁵ Intervjuperson 4, 2006-01-09

⁵⁶ Intervjuperson 4, 2006-01-09

tillsynstjänstemannen uppfattat situationer, samtal och dylikt korrekt. Utifrån det gör sedan respondenterna en verksamhetsbedömning som mynnar ut i ett tillsynsbeslut. Tillsynsbeslutet tas sedan som ett tvåmansbeslut, med tillsynstjänstemannen som föredragande och socialdirektören som beslutande. Hela beslutsdokumentet skickas sedan till föreståndaren, den kommunala socialtjänsten där hemmet är beläget samt de kommuner som har barn eller ungdomar placerade på hemmen. I dokumentet återfinns de punkter som tjänstemannen funnit bristande och en vägledning till hur bristerna ska förbättras.

7.2 Hur upplever tjänstemän på länsstyrelsen sitt tjänstemannaansvar i samband med tillsyn av enskilda HVB-verksamheter?

7.2.1 Länsstyrelse A

Kring frågetemat *tjänstemannens roll som myndighetsutövare*, uppger Intervjuperson 2 att ansvar är en viktig mekanism för att länsstyrelsen ska kunna fungera som en god tillsynsmyndighet. Att ge råd och stöd till föreståndare och personal är en stor del av det främjande arbetet med att utöva tillsyn. Respondenten tycker att det är viktigt att ha en öppen relation för att främja att vård efter behov ges till de placerade.

”... vi har ju ett utifrånperspektiv och kan komma med uppfattningar som de inifrån har svårt att se”⁵⁷

Intervjuperson 1 upplever att det inte finns någon tydlig definition vare sig på eller emellan begreppen tillsyn och ansvar och efterlyser därför en konkret sådan. Genom åren upplever respondenten att begreppen snävats något och försök till tydliggörande har gjorts, men inte i tillräcklig bemärkelse. Intervjuperson 2 tycker att ansvaret gentemot barn och ungdomar är extra stort och betonar det ett flertal gånger. Denne har då i åtanke att det är utsatta barn och unga med en omfattande problembild från början och är därför i behov av god och säker vård.

7.2.2 Länsstyrelse B

Intervjuperson 3 upplever att tjänstemannarollen till enskilda HVB-verksamheter är tvådelad. Dels rör det sig om en rådgivande och stödjande roll, dels en roll där länsstyrelsens tjänstemän ska utöva tillsyn och kritiskt kontrollera verksamheten. Vidare menar respondenten att rollen kan upplevas som paradoxal och att tjänstemannens ansvar gentemot

⁵⁷ Intervjuperson 2, 2006-01-18

berörda parter kan vara svårt att definiera och klargöra. Dubbelheten är dock något som präglar hela socialtjänsten, inte bara i länsstyrelsens myndighetsutövning i samband med tillsyn. Genom att ha en öppen roll och föra en generell dialog, upplever Intervjuperson 3, att denne kan skilja på de båda delarna som innefattar tillsynsbegreppet.

”Vårt yttersta maktverktyg mot HVB-hem är att vi kan stänga dem, om verksamheten inte förs på ett korrekt sätt och det är de mycket väl medvetna. Jag tror att det bidrar till att relationen har en öppen, men formell roll.”⁵⁸

På frågor om hur Intervjuperson 3 upplever ansvarsbilden, förklarar denne att den upplever det som att hela tillsynsrollen är uppdelad mellan tre delar. Länsstyrelsens, den kommun som placerat ett barn eller ungdom samt den kommun där hemmet är beläget. Samtliga har ansvar var för sig, men att det bildar hela ansvarsbilden för de utsatta barn och ungdomar som placeras på HVB-hem får god vård efter behov. Samtidigt poängterar denne att det kan vara svårt att avgöra vem som ska göra vad, eftersom lagstiftning och definitioner av begrepp ibland kan vara luddiga och tvetydiga.

7.2.3 Länsstyrelse C

Länsstyrelse C:s intervjupersoner upplever att ansvarsbilden vid tillsyn av enskilda HVB-hem är omfattande och har många infallsvinklar. Intervjuperson 5 menar att rollen som tjänsteman kan vara förvirrande, eftersom det ingår både rådgivning och tillsyn i dennes yrkesutövning. Vidare menar respondenten att en mer renodlad tjänstemannaroll med tydliga definitioner vore att föredra.

”Båda delarna är lika viktiga, men jag skulle vilja att tillsyn och granskning skulle vara för sig och rådgivning och stöd för sig.”⁵⁹

Intervjuperson 4 försöker ibland ta ett steg tillbaka och fundera på definitioner och betydelser och menar att det underlättar yrkesutövning. Personen ifrågasätter hela tiden sina egna erfarenheter och tillsynsprocessen.

”Jag brukar fråga mig själv om jag tycker att jag gjort en korrekt bedömning, och i de flesta fallen brukar det kännas skönt att föra en diskussion med mig själv eller mina kollegor här på den sociala enheten.”⁶⁰

⁵⁸ Intervjuperson 3, 2006-01-16

⁵⁹ Intervjuperson 5, 2006-01-09

⁶⁰ Intervjuperson 4, 2006-01-09

Intervjuperson 4 återknyter diskussionen till tillståndsgivningen och länsstyrelsens ansvar då hemmen ska leva upp till tillståndet.

Intervjuperson 5 diskuterar ansvar i termer av resurser och metoder och drar det till Uppdrag gransknings inslag, som nämndes i inledningen.

”När jag såg programmen så kände jag obehag, kring vetskapen om det ansvar jag faktiskt har”⁶¹

Redskapen för att utöva tillsyn i ansvarsbemärkelse är för klena och otillräckliga och respondenten tror att begrepp och ansvarsbilden bör förändras för att få en mer väl fungerande tillsyn. Riktigt hur och vad som bör göras, vet inte intervjupersonen, men dagens innebörd av tillsynsbegreppet bör förändras för att tillsyn och ansvar ska få en klarare definition.

⁶¹ Intervjuperson 5, 2006-01-09

8 ANALYS

Kapitel 8 ämnar belysa och analysera resultatredovisningen utifrån det teoretiska ramverk uppsatsen är baserat på.

Shirin Ahlbäck skriver att ansvar i dagens parlamentariska och byråkratiska Sverige inte längre tydligt går att urskilja. Att makt och ansvar hör ihop och de båda begreppen bör befinna sig på en någorlunda jämn nivå för att maktbalans ska uppstå.⁶² I resultatredovisningens senare kapitel del presenteras intervjupersonerna uppfattningar kring sitt *tjänstemannaansvar* i samband med tillsyn av enskilda HVB-hem. Samtliga upplever att det finns svårigheter i själva definitionen tillsynsbegreppet. Att dess tvådelade karaktär, som består av dels råd och stöd och dels tillsyn och kontroll, kan bidra till att definitionen mister sin klara betydelse. Intervjuperson 1 framhäver att begreppen har snävats åt och försök till att förtydliga dem har gjorts, men ändå tycker denne att det är svårt veta dess exakta betydelse. Intervjuperson 3 menar att länsstyrelsens yttersta maktbefogenhet är att kunna stänga ett HVB-hem med omedelbar verkan om verksamheten inte bedrivs korrekt. Det är något föreståndare eller verksamhetsledning är medvetna om. Samtidigt är det något som sällan görs, trots att med merparten av hemmen har brister i verksamheterna i olika utsträckning. Vilket styrker resonemanget kring att det råder en ojämn maktbalans. Det yttersta ansvaret vilar hos socialdirektören i länet, som är beslutsfattare vid ett tillsynsärende. När denne tagit sitt beslut, har förflyttas ansvaret från tjänstemannen till socialdirektören.

Ansvarsutkrävande har, enligt Ahlbäck, tre huvudsakliga punkter, nämligen, *att det går att urskilja vem som är ansvarig, att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt samt att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar.*⁶³ Punkt ett talar om att det ska gå att urskilja vem som är ansvarig. Intervjuperson 3 uppger i intervjun att det finns tre myndigheter som har olika ansvar. Länsstyrelsen ska utföra tematiska verksamhetstillsyner, kommunen där hemmet är beläget som ska utföra den löpande tillsynen och den placerande kommunen som ska följa upp och utvärdera de placerades utveckling och hälsa på HVB-hemmet. Samtidigt framhäver respondenten att detta inte fullföljs i den utsträckning som avses. Den kommunala socialtjänsten som ska utföra den löpande tillsynen har brustit i sitt tillsynsansvar. Länsstyrelsen har försökt avhjälpa problemet genom olika strukturella förtydliganden, men även genom att följa med ut på tillsynsbesök. Förbättringar

⁶² Ahlbäck, 1999:22 f

⁶³ Ahlbäck, 1999:35 ff

har skett, men fortfarande efterlevs inte tillsynsansvaret av kommunerna, där hemmet är beläget, ut i eftersträvad bemärkelse. Även Intervjuperson 4 och 5 delger att denna problematik råder i det län de är yrkesverksamma. De placerande kommuner gör inte heller uppföljningar på det sätt som förväntas av dem. Vilket innebär att det inte tydligt går att urskilja på vilken myndighet ansvaret åvilar. Länet där Intervjuperson 1 och 2 är verksamma har haft samma situation, men efter att de vidtagit åtgärder, upplever dem att ansvarsbilden är något tydligare.

Enligt punkt två skall det finnas kunskap om den offentliga verksamheten sköts på ett bra eller dåligt sätt. Med hänvisning till länsstyrelsens uppgift avseende tillsyn, ska de kritiskt granska huruvida HVB-hemmet bedriver god verksamhet eller ej. Genom kontrollen skall tjänstemannen utreda om HVB-hemmet lever upp till det enskilt utfärdade tillståndet och om de kan garantera de placerade god vård efter behov. Intervjuperson 2 upplever att en öppen relation mellan länsstyrelsen och HVB-hemmen främjar dem att bedriva en god verksamhet. På så sätt bildar sig kontrollmyndigheten en uppfattning om verksamheten. Samtliga respondenter uppger att HVB-hemmen har brister, men att den öppna rollen ska avhjälpa problematiken, för på så sätt upplever de att de kan se verksamheten ur ett tydligare perspektiv.

Punkt 3 avser att det ska finnas mekanismer för att utkräva faktiskt ansvar. Intervjuperson 5 upplever att de redskap som finns är trubbiga och otillräckliga för den ansvarsfulla uppgift som åvilar dem. Vidare efterlyser samma respondent att arbetssätt och metoder bör göras om helt, för att återigen få en skarp gränsdragning där det lättare går att urskilja ansvar i dess rätta betydelse. Återför det till Ahlbäcks diskussion om maktbalansen, och följaktligen befinner sig inte länsstyrelsens arbetssätt och metoder på en jämn maktbalans.

På många HVB-hem finns det brister, vilket är ett tecken på att verksamheten inte bedrivs på ett korrekt sätt. I styckena ovan beskrivs de tre punkterna utifrån intervjupersonernas svar på frågor kring ansvar och tillsynsbegreppen. Ahlbäck menar att punkt två ofta tas för given. Det stämmer i viss bemärkelse överens med undersökningens resultat, eftersom kunskapen om huruvida HVB-hemmen bedriver en god verksamhet eller ej. Länsstyrelsens största maktinstrument i ansvarsbemärkelse är att de kan stänga HVB-hem med omedelbar verkan. Det råder vetskap hos samtliga parter om att det är ett stort redskap som utnyttjas sällan, vilket kan bidra till att försvaga tillsynsbegreppet.

9 SLUTDISKUSSION

Kapitel 9 avser presentera tankar och argument utifrån den studies som genomförts. Utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar har denna studie ämnat belysa länsstyrelsen som tillsynsmyndighet i samband med tillsyn av enskilda aktörer som bedriver HVB-hem. Medvetenhet råder om att det inte går att dra stora, generella slutsatser eftersom det empiriska materialet inte är tillräckligt omfattande. Men de slutsatser som dras är relevanta för studiens omfattning i relation till det insamlade materialet.

Att det svenska samhällets offentliga förvaltning är stor och otymplig råder det ingen tvekan om, och ibland är det svårt att inse *hur* stor och komplex förvaltningsorganisationen faktiskt är. Genom uppsatsarbetet har det blivit allt mer tydligt att ansvar och ansvarsutkrävande är två viktiga mekanismer för dagens demokrati. Det empiriska materialet styrker att ansvar och ansvarsutkrävande är långt mer komplicerat än man kan tro, att tillsynsbegreppet och dess innebörd till viss del urholkar ansvar och utkrävandet av ansvar. Tillsynsansvaret vilar i dagsläget på tre instanser, länsstyrelsen, kommunen där hemmet är beläget samt den placerande kommunen. Likt det redovisades i resultatredovisningen och sedan belystes i analysen har kommunernas tillsynsansvar brutit, vilket inneburit att länsstyrelsen försökt avhjälpa problemet genom diverse åtgärder. Det är ett allvarligt problem som bör utredas noggrannare, för allt som oftast är det barnen och ungdomarna som bor på HVB-hemmet som blir drabbade. De har redan från början en utsatt problembild och är därför i behov av att det bedrivs en verksamhet som kan ge god vård efter behov. För att återknyta studiens empiriska material till inledningsavsnittet är placeringar utanför det egna hemmet en omfattande och kostsam verksamhet för staten. Därigenom borde det ställas högre krav på tillsynsmyndigheterna och deras redskap, befogenheter och metoder för att undvika fler verksamheter som HVB-hemmet Ekbacken som granskas i Uppdrag granskning.

Arbetet med uppsatsen har lett fram till en förståelse för att länsstyrelsens tjänstemän har ett oerhört stort ansvar och att ansvarsbilden idag är en smula skev i förhållande till dess verklighet. I relativ bemärkelse är tillsynsbegreppet logiskt, men dess faktiska innebörd bör ifrågasättas ur ett demokratiskt perspektiv. Det är tämligen orimligt att tjänstemän, trots deras långa yrkesverksamma bakgrund, ska ha dels en rådgivande roll och sedan kritiskt granska verksamheten som bedrivs. Det försvårar tillsynen och arbetet med att kritiskt utöva tillsyn genom att tjänstemännen har en rådgivande roll.

Uppsatsens empiriska material pekar på att arbetet på de länsstyrelser som medverkat i mångt och mycket är lika. Ändå finns det vissa skillnader mellan arbetssätten. Till exempel träffar Länsstyrelse A och B barn och ungdomar vid ett tillsynsbesök, något som Länsstyrelse C inte gör, eftersom de menar att det är en uppgift som vilar på de placerande kommunerna. Jag finner den informationen en aning svårtolkad. För visso har Länsstyrelse C rätt i att de endast ska granska verksamheten i stort och att det ska vila på de kommuner som placerat barn och ungdomar på hemmen. Länsstyrelse A och B menar att barn och ungdomar bidrar med värdefulla uppgifter kring den vård som bedrivs. Barn och ungdomar bör i allra högsta grad vara delaktiga i tillsynsarbetet hos länsstyrelsen, eftersom att det trots allt är dem som berörs av verksamheten i yttersta grad. Förarbetet med att utforma metoder skiljer sig något åt, men övergripande studeras verksamheten utifrån samma perspektiv.

Arbetet med studien har medverkat till att ökad kunskap kring tjänstemän på länsstyrelsens vardag och vilken den demokratiska problematik de brottas med inom förvaltningsorganisationerna i dagens samhälle. Tillsynsbegreppet, dess innebörd och redskap bör beaktas och förändras i framtiden för att förvaltningsdemokratin inte ska urholkas.

10 KÄLLFÖRTECKNING

10.1 Litteratur

Alhbäck, Shirin (1999), *Att kontrollera staten – Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Stockholm: Uppsala Universitet

Bergstrand, Bengt Olof (2006), *Den nya socialtjänstlagen*, Falköping: Bokförlaget Kommunlitteratur

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2003) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Halvarson, Arne (red), Lundmark, Kjell, Staberg, Ulf (2003), *Sveriges statskick – fakta och perspektiv*, Falköping: Liber

Kvale, Steinar (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Danmark: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (1993), *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur

Mattsson, Titti (2002), *Barnet och rättsprocessen – Rättsäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med tvångsvård*, Lund: Juristförlaget i Lund

Sallnäs, Marie (2000), *Barnavårdens institutioner – Framväxt, ideologi och struktur*, Edsbruk: Akademitryck AB

10.2 Internet

Dagens Nyheters hemsida, *Allt fler barn hamnar på institution*
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=532163> hämtad 2007-05-20

Dagens Nyheters hemsida, *Kommunernas sparåtgärder drabbar unga*
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=194013> hämtad 2007-05-20

Dagens Nyheters hemsida, *Svag tillsyn av behandlingshem*

<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=15573> hämtad 2007-05-20

Dagens Nyheters hemsida, *Sveket mot barnen*

<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=648678> hämtad 2007-05-20

Socialstyrelsens hemsida, *Bedömning och uppföljning av ungdomar vid HVB-hem – en rapport från pilotstudie*

<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/AEA36427-ADA5-42DA-A47D-AB7370FC6C35/2908/20041125.pdf> hämtad 2007-05-26

Socialstyrelsens hemsida, *Socialtjänstlagen – vad gäller för dig från 1 januari 2002?*

<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/5C7CC05F-53FD-4EE6-9976-79AEBE67CFB5/1495/20021144.pdf> hämtad 2007-05-23

Socialstyrelsens hemsida, *Barn och unga – insatser 2004*

<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/B98F1CF4-1E19-46E5-BD41-D120E027D5FB/3823/2005448.pdf> hämtad 2005-11-09

Socialstyrelsens hemsida, *Nationellt program för tillsyn av över socialtjänst – ett förslag till utvecklad samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna för att stärka tillsynen,*

<http://www.sos.se/FULLTEXT/0077-045/0077-045.pdf> hämtad 2005-05-10

Sveriges Television, *Barn och ungdomar kränktes på Ekbacken*

http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=39895&a=499047&lid=is_search527895&lpos=0&queryArt527895=barn+och+ungdomar+kr%EA4nktes+p%E5+ekbacken&doneSearch=true&sd=47244&from=siteSearch&pageArt527895=0 hämtad 2005-12-11

Unicefs hemsida, *FN:s barnkonvention*

<http://www.unicef.se/fakta/barnkonventionen/> hämtad 2007-05-20

10.3 Offentliga utredningar och rapporter

Rapportserie 2000:49, Skåne i utveckling: *Hem för vård eller boende, barn och unga*

Rapport 2000:08, Länsstyrelsen i Stockholms län, *Tillsyn över socialtjänsten – individ och familjeomsorgen*

10.4 Intervjuer

Intervjuperson 1, socialkonsulten på länsstyrelse A, intervjuades 2006-01-18

Intervjuperson 2, socialkonsulten på länsstyrelse A, intervjuades 2006-01-18

Intervjuperson 3, socialkonsulten på länsstyrelse B, intervjuades 2006-01-16

Intervjuperson 4, socialkonsulten på länsstyrelse C, intervjuades 2006-01-09

Intervjuperson 5, socialkonsulten på länsstyrelse C, intervjuades 2006-01-09

BILAGA 1

INTERVJUGUIDE

Information om att intervjupersonen kommer att delta i en vetenskaplig studie kommer att framföras vid närmre presentation av uppsatsen och syfte. Intervjupersonen kommer även att bli informerade om att medverkan är frivillig och att namn eller information som kan avslöja deras identitet inte kommer publiceras mot deras vilja

- **Inledande uppgifter**

- Berätta lite om Dig själv.
 - Namn, ålder, tidigare arbetslivserfarenhet?

- **Länsstyrelsens roll**

- Länsstyrelsen är idag den myndighet som utfärdar tillstånd för att bedriva HVB-hem.
 - Vem/vilka inom Länsstyrelsens förvaltningsorganisation är det som tar beslutet och utfärdar tillstånd?
- Hur många enskilda respektive offentliga HVB-hem är belägna inom länets gränser?
 - Är det ett antal som varit någorlunda beständig, eller har antalet enskilda HVB-hem varierat genom åren?
- Beskriv närmre Länsstyrelsens relation till HVB-hem? I synnerhet enskilda.
- Finns det några centrala/nationella riktlinjer, handlingsplaner, styrdokument eller liknande som kan brukas vid tillsyn av enskilda HVB-hem?
- Använder ni några speciella arbetssätt inom ”din” Länsstyrelsenheten vid tillsyn av enskilda HVB-hem?
- Gör Länsstyrelsen någon skillnad vid tillsyn av enskilda eller offentliga HVB-hem?
 - I så fall hur?

- Hur ser du på Länsstyrelsens roll och dess ansvar som ansvarig myndighet när det gäller att HVB-hem ska kunna ge en god vård till omhändertagna barn och ungdomar?

- **Ett tillsyns ärendes gång?**
- Beskriv ett ärendes gång från planeringsstadium till slutrapportering.
 - Hur planeras ett tillsyns ärende? Sker någon speciell förberedelse inför tillsyn av enskilda HVB-hem?
 - Bearbetas tidigare material eller rapporter?

- Hur ofta sker tillsyn av enskilda HVB-hem?
 - Finns det något rutinschema för när en tillsyn skall ske?
 - Är tillsynsbesök föranmälda?

- Berätta mer vad som sker vid ett tillsynsbesök på ett HVB-hem
 - Kan du beskriva mer i detalj vad som sker?
 - Vilka personer träffar du?
 - Får du tillgång till alla handlingar om du behöver?
 - Begärs några speciella handlingar, för att studeras närmre?
 - Finns det några punkter som studeras mer noggrant?

- Berätta mer om återrapporteringsarbetet
 - Vad sker när du kommit tillbaka från besöket?

- Om du vid en tillsyn av ett enskilt HVB-hem finner några punkter som är kritiska/brister i verksamheten, hur går du som tjänsteman vidare för att åtgärda dem?
 - Får föreståndare och personal möjlighet att åtgärda problemen?
 - Har du befogenheter att kunna stänga ett HVB-hem om bristerna är så pass allvarliga, eller måste ett beslut om att stänga ett enskilt HVB-hem tas på högre och rentav politiska instanser?

- Upplevda svårigheter.
 - Finns det några svårigheter/problematik med arbetet att kontrollera enskilda HVB-hem?
 - Har du upplevt att upplevt att något fall varit extra svårt?

- Vilka etiska perspektiv vägs in vid en tillsyn av ett enskilt HVB-hem? Vilken del/vems röst väger tyngst av de ni träffar vid en tillsyn?

- **Tjänstemannens roll som myndighetsutövare**

- Beskriva dina arbetsuppgifter lite närmre?

- Hur länge har du arbetat med tillsyn av HVB-hem?

- Beskriv hur du upplever ditt ansvar som tjänsteman vid ett tillsynsärende?

- Har du, som tjänsteman, några speciella befogenheter?

- Beskriv hur upplever du bemötandet av dig som tjänsteman vid tillsyn av HVB-hem?

- Har du någon gång upplevt dig hotad eller kränkt på grund av din roll som tillsynstjänsteman?

- Beskriv hur och vad du definierar i begreppet tillsyn?

- Beskriv din uppfattning kring begreppen tillsyn och ansvar