

Misstro mot vården, tillit till tillsyn?

Granskning av institutionsvård för barn och unga

*David Pålsson, doktorand, Institutionen för socialt
arbete*

Upplägg

- Kort om granskning och institutionsvård för barn och unga
- Presentation av resultat från pågående avhandling

- Ökad granskning av institutionsvård
- Pådrivande bl a konkurrensutsättning, Vanvårdsutredning, misstro mot vårdaktörer etc.
- Tillsynsreform 2010
- Krav kunna knytas till lagstiftning, men regleringar ofta vaga
- Granskning har potential att förbättra vården, men kan vara svårt att kontrollera vissa kärnvärden och forskning varnar för dysfunktionella effekter

- Institutionsvård en av de mest ingripande insatserna i barnavården
- Ett löst sammanhållet och heterogent fält
- Ingen enighet om vad som är god institutionsvård (kanske enklare att säga vad som är skadlig vård)
- Kunskap om vad som fungerar i vården begränsad
- Finns dock forskning kring betydelsen av vissa vårdaspekter, t ex skol- och hälsostöd, välfärdsresurser, vårdstabilitet, familjearbete, eftervård, terapeutiska relationer, prosociala kontakter

Avhandlingsprojekt

- Databesamling pågått mellan 2012-2017
- Intervjuer (n=50) (inspektörer och HVB-personal)
- Dokument (n=286) (tillsyns- och tillståndsbeslut & interna riktlinjer)
- Observationer (n=12) (tillsynsbesök/möten)
- Analytisk utgångspunkt bl a att granskning är en formativ mekanism

Tillståndsprövning – statens kontroll vid inträdet till marknaden

2017-11-23

Hur många privata HVB fick tillstånd 2014?

	Ensamkommande	Traditionella HVB	Totalt
Bifall	70 (n=60)	50 (n=23)	63 (n=83)
Avslag	30 (n=26)	50 (n=23)	37 (n=49)
Totalt	100 (n=86)	100 (n=46)	100 (n=132)

Varför fick HVB avslag?

	EKB (n=26)	Trad HVB (n=23)	Totalt (n=49)
Föreståndarens kvalifikationer	61.5 (n=16)	39.1 (n=9)	51.0 (n=25)
Målgrupp	19.2 (n=5)	65.2 (n=15)	40.8 (n=20)
Vårdinnehåll	15.4 (n=4)	43.5 (n=10)	28.6 (n=14)
Ledningssystem	15.4 (n=4)	13.0 (n=3)	14.3 (n=7)
Lokaler	11.5 (n=3)	8.7 (n=2)	10.2 (n= 5)
Personal	0 (n=0)	21.7 (n=5)	10.2 (n=5)
Ofullständig ansökan	11.5 (n=3)	4.3 (n=1)	8.2 (n=4)

- Forskningskunskap i begränsad utsträckning omsatt i tillståndskrav
- Få skarpa krav medför att det blir angeläget att granskningen inom andra delar av systemet är effektiv
- Staten i detta skede litet inflytande över utvecklingen av institutionsvård som professionellt fält

Vilka vårdaspekter tillsynas och vilken formativ kraft har granskningen?

Vad har tillsynats 2010-2017?

Vårdaspekt	Operationalisering
Personal	<ul style="list-style-type: none">- Föreståndarens kompetens (2010, 2017), personalens kompetens (2010, 2012, 2017)- Personal på plats (2010, 2012, 2017)- Utdrag ur belastningsregister före anställning (2010, 2015)- Att barnen har tillit till personal (2012)
Kontrollsystem/dokumenterade rutiner	<ul style="list-style-type: none">- Rutiner för att förhindra och utreda allvarliga händelser (2010)- Rutiner relaterade till in- och utskrivning av barn (2010, 2017)- Vårdplaner (2011)- Kvalitetsledningssystem (2013, 2014), lex Sarah (2013, 2017)
Barns delaktighet	<ul style="list-style-type: none">- Barns delaktighet i vården (2010, 2014) och vårdplaner (2011)
Samverkan	<ul style="list-style-type: none">- Samverkan med socialtjänsten (2011) och andra samhällsaktörer (2012)
Lokaler	<ul style="list-style-type: none">- Lokaler och utrustning (2010, 2012)
Behandlings, vårdens innehåll	<ul style="list-style-type: none">- Behandlingsmetoder, att vården förbättrar barnens emotionella och beteendemässiga utveckling (2012)- Socialt stöd, stöd med fysisk och mental hälsa, skola (2012)

Alltså: stor variation, men återkommit har personalaspekter, kontrollsystem, barns delaktighet.

Den återhållsamma tillsynen?

Inspektören säger till föreståndaren att "ni ligger lågt kompetensmässigt, det är viktigt att ni bevakar kompetensen". Hon fortsätter med att säga "sedan har vi inte kunnat knyta någon brist i verksamheten till personalens kompetens"

(fältanteckning vid tillsynsbesök)

- Skiftande kvalitetskriterier på ett sätt begripligt, men gör den formativa effekten något oregelbunden
- Åtgärder mot risker tycks prioriterat framför att optimera vårdkvalitet
- En återhållsam tillsyn undviker tydligt dysfunktionella effekter, men ibland svårt att säga vilka spår granskningen lämnar

Hur reflekterar HVB-personal kring tillsynens betydelse?

2017-11-23

Reflektion och administration

Personal 1: I början var det ganska stort att dom skulle komma, och det städades överallt (skratt). Vi kollade igenom alla pärmar. Nu känns det som att vi är lite mer coola på nåt sätt. Och det har väl att göra med att vi över åren har förbättrat oss så att vi idag känner att vi har rätt bra koll ändå.

Personal 2: Jag håller med. Alla är rätt trygga med dom system vi har, alla vet att det fungerar, alla vet att det finns. Jag tror inte nån skulle sitta och känna sig på pottan när det kommer frågor. Utan man har rätt bra koll

Personal 1: Att man känner till lex Sarah, att man känner till dom rutiner vi har kring checklistor, boende, information. Vad som helst (personal HVB)

Ramar för ett komplext arbete

Det är väl en trygghet för en själv, alltså för mig som har ansvar för det här, att det finns en tillsyn. //...// Jag menar, rätt som det är uppstår det en situation här, som en brand eller nåt annat som kan inträffa, och då kan vi få lite tvivel. Har vi gjort det här rätt, funkar det här som vi har nu? Då har man en garanti för att man jobbar på rätt sätt.

(föreståndare HVB)

Enhetliga krav vs professionella bedömningar

Personal 1: Vi visste ju inte att dom hade infört den regeln att man måste vara 18 år för att bo i en sån här lägenhet. Och då frågade dom hur gamla dom var och då sa vi ju att en är sjutton, en är arton och en är nitton. Och då reagerade dom med en gång och sa "oj det är ju mot reglementet. Anmärkning."

Personal 2: Så det är nackdelen. //...// För det vi kan uppleva som smidiga lösningar utifrån vårt perspektiv kan ju som dom ser det vara lagvidrigt och då hamnar det i kläm. Nånting som vi tycker fungerar och är bra och hur samhället ser på det.

(personal HVB)

Legitimitet

Och också utifrån, det här är ett privat företag, vi lever på kommuner runt om i landet, våra uppdragsgivare. Vi lever på att vi ska ha ett gott rykte och göra ett bra jobb. Och dom här tillsynsrapporterna kan ju vara en del i vår marknadsföring
(föreståndare HVB)

- Granskning påskyndar reflektion och rutiner inom granskade områden, men ofta svårt att peka på hur det faktiskt återverkar på klientarbetet
- Förekommer ibland spänningar mellan tillsynskrav och professionella bedömningar
- För HVB tycks tillsynen delvis fylla symboliska funktioner – kan t ex skänka trygghet och extern legitimitet

Vilket genomslag får intervjuer med placerade barn i tillsynen?

Klyfta mellan det ungdomar tycker är angeläget och det tillsyn kan påverka? *Analys av tillsynsbeslut (n=147)*



Detta tycks tillsyn konkret kunna adressera:

Generella regler

Restriktioner

Lokaler

Missförhållande



Detta tar ofta ungdomar upp:

Datorer, relationer, "atmosfär", hemkänsla, placeringsbyte, mat, besöka vänner, fickpengar, fritidsaktiviteter, delaktighet, omsorg, vaga regler

- Barn ofta intervjuade, men svårt för dem att ha substantiellt inflytande
- Vissa skillnader mellan vad som ytterst kan hanteras av tillsyn och det de unga ofta framställer som angeläget
- Enskilda inspektörer använder ofta handlingsutrymme för att muntligen påverka HVB, men oklart vilka bestående effekter det har

Sammanfattning

- Granskning av följsamhet till regler varit det huvudsakliga svaret på misstro mot att svensk institutionsvård håller måttet
- Tillsyn/tillståndsprövning teoretiskt sett kraftfulla styrmedel
- Men i praktiken ofta återhållsamma och diskussionsbaserade – ej starkt marknadskorrektiv
- Få skarpa krav kanske lämpligt för komplex & heterogen tjänst, men samtidigt otydligt vad granskningen generellt leder till

- Granskningen träffar framförallt formmässiga delar av vården och tycks vara svårt att komma åt vissa kärnvärden:
 - Forskningskunskap i begränsad utsträckning integrerad i granskningen och inget fokus på klienteffekter
 - Svårigheter att direkt åtgärda relationella vårdaspekter och sådant som kan vara viktigt för placerade barn

- Ibland spänningar när tillsynens definitioner av vårdkvalitet möter olikartade verksamheter
- Men kraven ofta normativt rimliga, svåra att motsätta sig
- Och eftersom granskningen ofta fokuserar framför allt på inkräktar den i allmänhet inte så mycket på klientarbetet
- Kan mer ses som ett slags mild diskursiv styrning v g vad som är centralt i vården

- Troligt att granskningen kan underlätta att "säkra golvet" inom de granskade områdena, men tveksamt om den förmår "höja taket"
- Kanske i viss utsträckning en viktig symbolisk funktion?

Artiklar som presentationen bygger på

- Pålsson, D. (2015) Conditioned agency? The role of children in the audit of residential care for children in Sweden, *Child & Family Social Work*, 22, 33-42
- Pålsson, D. (2016) Adjusting to standards: reflections from 'auditees' at residential homes for children in Sweden, *Nordic Social Work Research*, 6(3), 222-233
- Pålsson, D. (2017) Entering the market – on the licensing of residential homes for children and youth in Sweden, *British Journal of Social Work*, doi: 10.1093/bjsw/bcx063
- Pålsson, D. (under review) Securing the floor but not raising the ceiling? Operationalizing care quality in the inspection of residential homes for children in Sweden