



## Lekmannastyrning av professioner

– en studie av lokal politisk styrning inom kommunernas sociala barnavård

Staffan Höjer, professor i socialt arbete

Torbjörn Forkby, docent i socialt arbete

Andreas Liljegren, doktor i socialt arbete

Institutionen för socialt arbete

Göteborgs universitet



# Förtroendevalda som lekmän – beslutar och styr inom socialtjänsten

- Förtroendevald – en funktion
- Lekman – kunskapsområde
- Utses av politiska partier.
- Förtroendevalda – både politiker och som lekman
  
- Politiker: policynivå
  - nämndsfrågor
  
- Beslutsfattare i individärenden
  - myndighetsutövning gentemot enskild: bygglovsärenden, prövning enligt miljöskyddslag och individbeslut med stöd av socialtjänstlagarna (SoL och tvångsvårdslagstiftning)
  
- Styrning
  - Påverkan på arbetet utöver policy och ramar och beslutsfattande



## Kort historik

- Social barnavård har historiskt sett varit en fråga för lekmän
  - Barnavården länge inlemmat i fattigvården
  - 1763: varje socken skyldig att ansvara för fattigas försörjning
  - Mitten av 1800-talet – första kommunindelning, 2 500 kommuner blev ansvariga för fattigvården. Högsta organ: direkt”demokratiska” kommunalstämma och allmän rådstuga
  - 1902: första barnavårdslagen möjlighet att inrätta barnavårdsnämnder, samhällsskydd. Vanligen skolstyrelsen ansvarig för barnavården.
  - 1924: barnavårdslag. Åldersgräns högs från 15 till 18 år. Rätt att ingripa till barns skydd utöver samhällsskydd. Heltäckande nät över landet med barnavårdsnämnder – utses av kyrkostämman och kyrkoheden som ordförande (annars skolrådet).
  - 1960: barnavårdslag. Fler utbildade tjänstemän. Utredning i fokus. Uppdelning mellan tjänstemän som utförare och politiker som beslutsfattare. Försök med sammanslagna nämnder.
  - 1980: socialtjänstlag. Sammanslagning till socialtjänst. Lekmän anses fortfarande ha en viktig roll



## Nuvarande grund i lagstiftningen

- Samhällets stöd och vård till utsatta grupper är ett politiskt ansvar
- I och med specialisering och omfattning är tjänstemän anställda för att stödja politiker och handha den dagliga verksamheten
- Lekmän med dubbelrollen politiker anses ha en viktig roll inom socialtjänsten för att driva frågor kring utsatta gruppers livsvillkor, där tjänstemän underlättar arbetet så att lekmännen inte drunknar i detaljfrågor.
- Lekmännen har också dubbeluppgiften att stödja tjänstemännen i arbetet, exempelvis att öppna upp för samverkan och ansvarstagande hos andra aktörer, samt att kontrollera att den enskildes behov och rättssäkerhet tillgodoses.
- Insikten i enskildas svårigheter och livsomständigheter är viktig för att på ett övergripande nivå identifiera och driva frågor kring hur samhället genom förändringar och förebyggande insatser ska minska att problem uppstår.



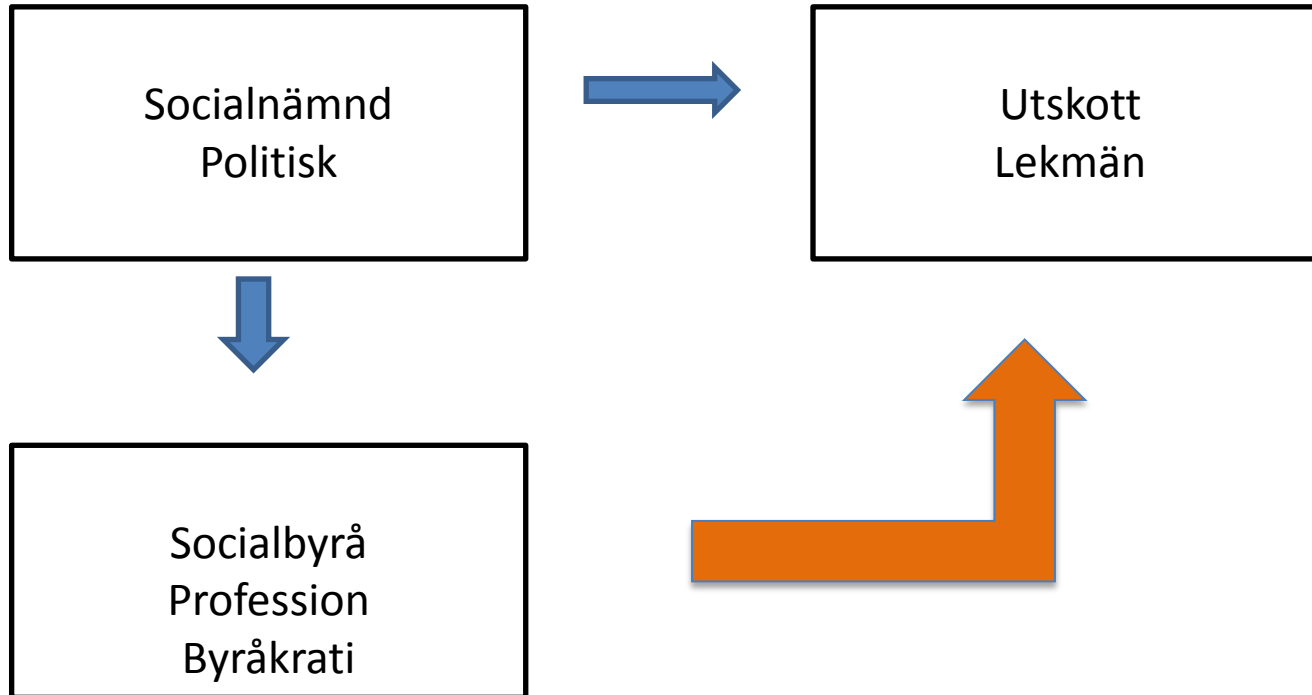
## Vad är en lekman?

*En lekman är en person som inte är expert inom det aktuella området, men som ändå har en specifik roll eller är en aktör. I offentlig verksamhet tillsätts lekmän utifrån antagandet att denne är en god medborgare och som kan representera någon form av folkligt förankrad uppfattning.*

Andra former av styrning (Freidson):

- Professionalism
- Byråkrati
- Marknad

# Beslutsgång





## Beslut om tvångsvård av barn och unga – en jämförelse mellan olika system

	<b>Första formella beslut</b>	<b>Permanent beslut</b>	<b>Omprövning/ö vervägande</b>	<b>Modell</b>
Sverige	Lekmän (polit.) Socialnämnd/utskott	Lekmän (pol) + domare (förvaltningsrätt)	Lekmän (pol)	Lekmannasystem
England	Lekmän (magistrates, civil med lagträning)	Lekmän (magistrates, civil. med lagträning)	Socialarbetare	Semi-professionellt
USA	Socialarbetare	Profesionell (domare)	Professionell (domare)	Professionaliserat



## Politiker och lekmän

- Vad vet vi då om de lekmän som finns i socialnämnderna
- Vi vet en hel del om personer som är politiker i kommunstyrelser, och kommunfullmäktige.
- Väldigt lite om dem som beslutar i de myndighetsutövande nämnderna, t ex. socialnämnden.
  - Fattar inte politikerna bara beslut om det som tjänstemännen (de professionella) redan har föreslagit? (Röster från politiker i fokusgrupper...)
  - Så behövs lekmännen egentligen? (Röster från politiker i fokusgrupper...)





## Syfte för projektet

- Att studera inslaget av lekmannastyre inom kommunernas sociala barnavård
- Mer specifikt:
  - att undersöka förtroendevaldas representativitet
  - att analysera hur beslutsfattandet går till
  - att särskilt granska när lekmännen går emot förslag av (professionella) tjänstemän



## Tre delstudier

- En enkätstudie till samtliga nämndsledamöter i 100 kommuner (inkl intervjustudie av nämndssekreterare)
- En observationsstudie i socialnämnderna tre kommuner under ett år (inkl intervjuer av utskottsledamöter)
- En studie av ”kritiska händelser” när lekmännen har gått emot förslag som lagts av tjänstemännen



## Vem är lekman i sociala utskottet?

- De är relativt gamla (medelålder 56 år)
- De är "svenska" (88% svenskfödda)
- De har suttit ett bra tag (6 år)
  
- Kompetens?
- Är de "förklädda professionella"? Inte i allmänhet, men cirka 5% är socionomer o 12% har vårdprofessionell utbildning. (En av 300 svenskar är socionomer.)



## Vilken erfarenhet har de förtroendevalda?

Erfarenhet	Antal	Andel
Vårdutbildning		
- socionom/soc ped	26	5,6
- psykolog	3	0,6
- läkare	2	0,4
- sjuksköterska	24	5,1
Anställd och uppdrag		
- anställd inom IFO	36	7,7
- Uppdrag inom IFO	83	17,8
Erfarenhet		
- Självt varit klient	25	5,4
- Närstående varit klient	70	15,0



## Hur tänker förtroendevalda om sitt uppdrag?

I generellt termer så uppfattar de att skälen att förtroendevalda fattar beslut i individärenden kan rangordnas:

1. Rättsäkerhet för den enskilde
2. Bevaka enskildes rätt till stöd
3. Kontroll av förvaltningen
4. Kommuninvånarnas erfarenhet och kunskap tas tillvara
5. Ekonomi
6. Förtroendevaldas fackkompetens behövs



## Vilken utbildning har man fått för uppdraget?

Ämne	Andel med	Andel som vill ha mer
Uppdraget som ledamot	84,0	17,0
Lagstiftning	70,9	47,7
Insatser för barn och unga	57,0	53,0
Barnperspektiv	51,5	45,5
Barns och ungas uppväxtvillkor	41,8	49,0
Evidensbaserad praktik	25,3	61,7



## Lekmannastyrning i praktiken

- Hur använder lekmän beslutsmakten?
  - Förhållandevis lite oppositionell makt... Endast ca 15 nämndsekreterare kan påminna sig att förtroendevalda gått emot beslut
  - Ibland bordläggs ärenden eller skickas tillbaka för att få mer uppgifter
  - En kommun 6 beslut av 1178 enligt ”eget yrkande”
  - Styr istället genom medvetande om att de finns och genom frågeställningar som styr förvaltningens uppmärksamhet

Dock ... lekmännens koppling till sina partier och till den politiska styrningen av kommunen (policy, ekonomi, resurser)



## Vad är det som styr lekmännens beslut?

Grunder i praktiken	Mycket/ganska hög grad	Varken hög/låg grad	I mycket/ganska låg grad
Socialarbeters bedömning	95,6	3,9	0,4
Policy/riktlinjer	77,4	18,4	4,3
Sunt förnuft	77,2	16,1	6,7
Egen erfarenhet	54,6	30,6	14,8
Ideologi/värderingar	48,3	29,5	22,2
Forskningsresultat	45,3	34,4	20,3
Egen fack kompetens	36,5	39,4	24,1





## Vad borde förändras – ökad betydelse vid beslutsfattandet. Skillnader mellan utbildningsnivå

Grunder, ändrad betydelse	Mycket/något större betydelse				Sign.
	Grundskola	Gymnasium	Eftergymnasial	Universitet/högskola	
Ideologi/värderingar	26,3	25,0	14,1	18,6	n.s. .417
Sunt förnuft	62,5	32,1	36,4	29,4	** .007
Egen erfarenhet	52,5	24,1	27,4	19,1	*** .000
Forskningsresultat	37,8	57,3	62,5	72,2	** .001
Policy/riktlinjer	37,1	29,1	31,7	43,6	n.s. .257
Socialarbeters bedömning	34,2	28,0	21,5	27,1	n.s. .865
Egen fackkompetens	43,2	27,8	19,7	19,5	* .028
Ekonomiska överväganden	23,1	20,5	15,9	18,4	n.s. .254



	n	Common sense (aOR)	Own experience (aOR)	Research results (aOR)
<b>Gender (reference: man)</b>				
– woman	257	0.929	0.803	0.707
<b>Age (Reference: 47–65)</b>				
– 19–46	104	1.169	0.749	0.600
– 66–80	115	1.097	1.071	0.790
<b>Party (Reference: left-wing)</b>				
– Right-wing	240	1.194	1.006	0.604
<b>Educational level (Reference: pre USS**)</b>				
– USS	90	0.348**	0.353**	2.781**
– Post-USS, other than university	71	0.411*	0.398*	3.562**
– University	260	0.296***	0.298***	6.345***
<b>Educational field (reference: other)</b>				
– Social or health care	57	1.098	0.717	0.679



## Utskottsmöten i praktiken

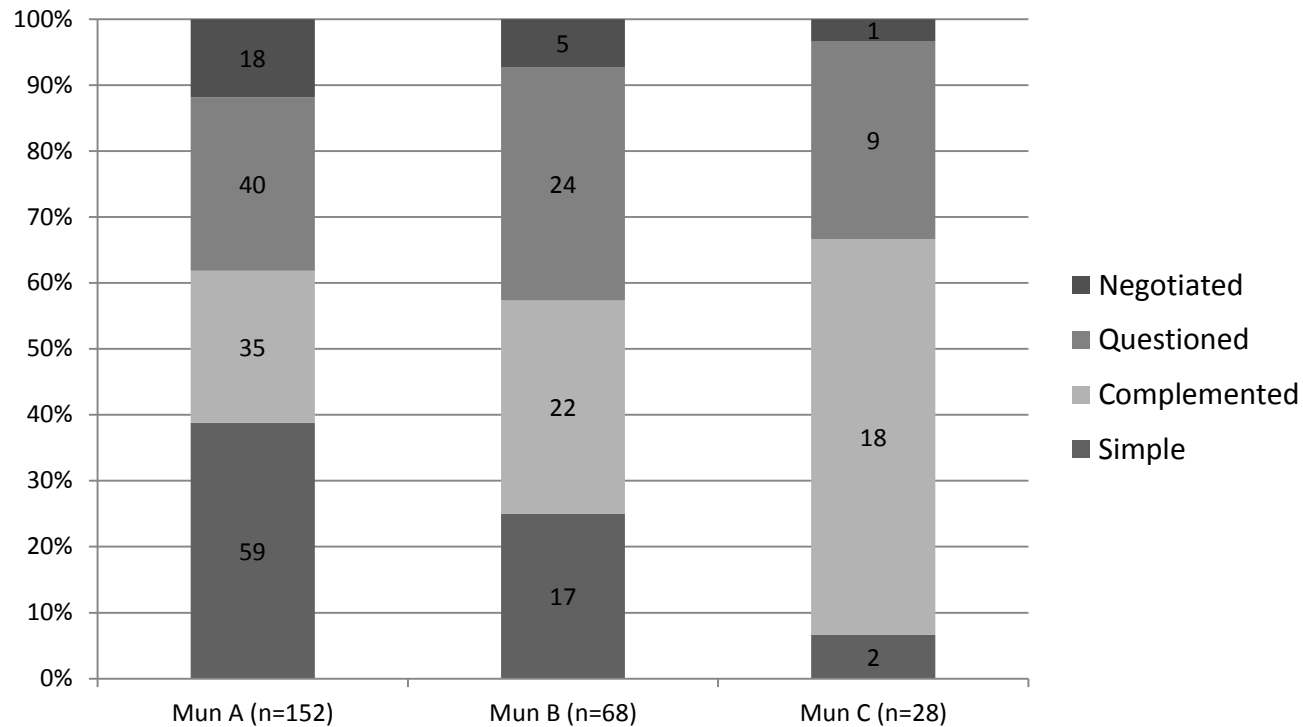
Hur fungerar de?

Vad har inflytande?

Hur pass lika är olika utskott?

## Lokala utskottskulturer

Olika hur mycket diskussioner – ungefärligen samman tid för mötena





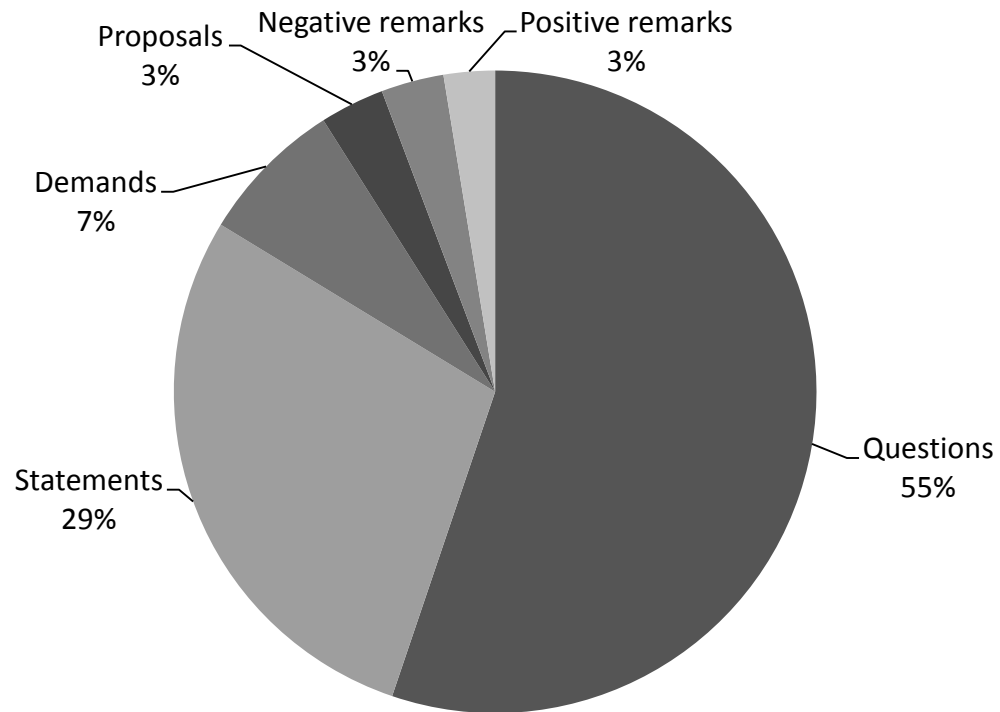
## Individuella preferenser har betydelse

- Olika specialområden som bevakas
- Funktionsuppdelning i gruppen efter sakfrågor

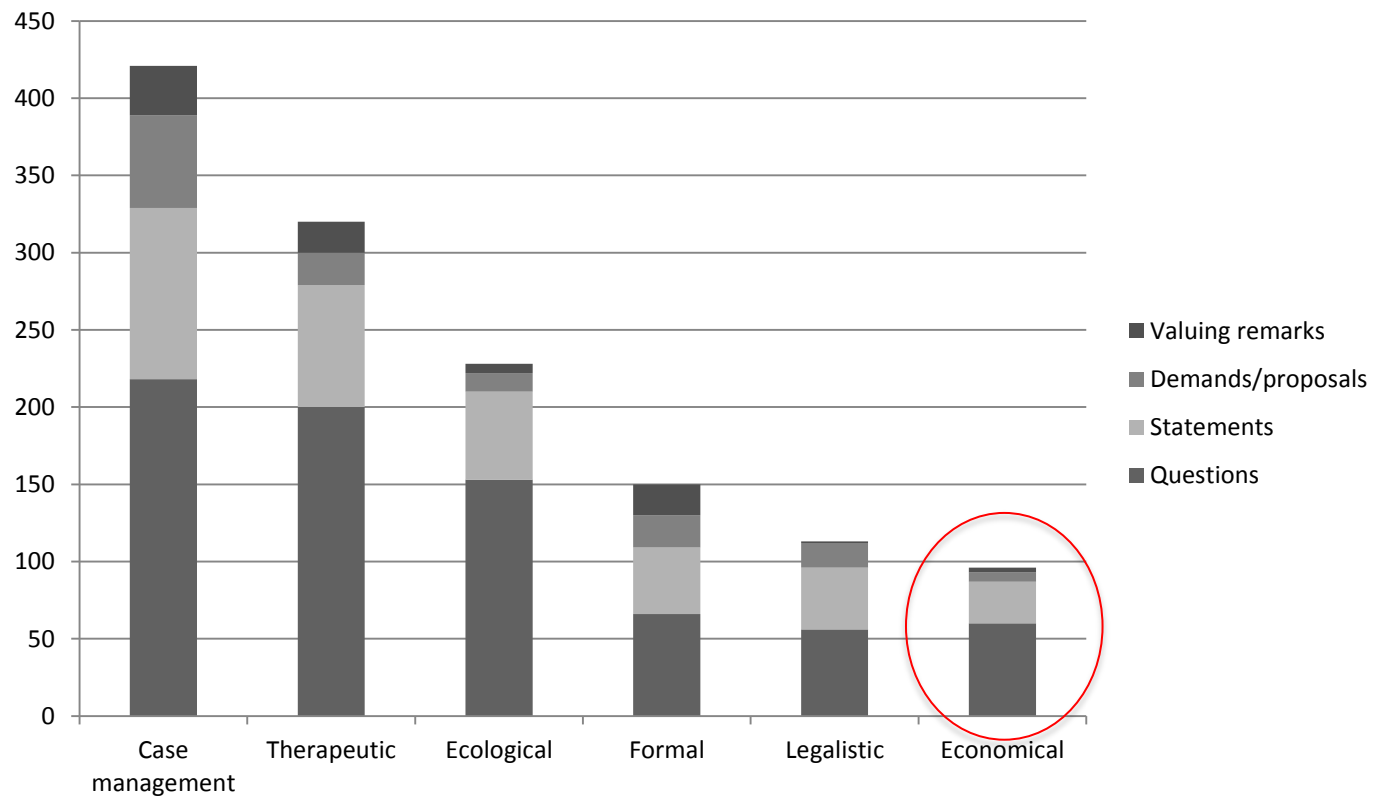
*Vice chairperson:* I use to scrutinize these cases of compulsory treatment because I think that compulsory treatment is a kind of coercive force that the society should be very restricted in using and reverse as soon as possible. When I read this documentation I do not see any reason for it to continue. The compulsory treatment was used because that both parents were drug addicts and maltreated their child. [Now] the mother is dead and the dad does not really know what planet his on.



## Vilka sorts kommentarer ger ledamöterna?



## Vilka områden utövar utskottet kontroll över?





## Frågeställandet – ledamöternas främsta (styr)verktyg

- Huvuduppgift som en del av governmentality.... Att påverka förvaltningens självreglering
- Exempel på frågeområden
  - Formell kontroll. Tider, göra rätt i relation till regler, att följa den administrativa logiken
  - Relationer till förvaltning. För att bevaka sin egen rätt till styrning (att få in frågor i rätt tid, så att det finns en möjlighet att besluta annorlunda än förslag mm)
  - ”Terapeutisk kontroll”. (hur det går för den unge)
  - Byråkratisk kontroll (hur olika frågor hanteras, ex vis att placerade syskons ärenden hanteras samtidigt)





## Vad handlar frågorna om övergripande

- Handläggande.... ”det är ju inte min sak att säga hur ni skall jobba men varför ...?”
- Demokrati – motverka ”demokratiskt underskott” som upplevs när medborgare inte får tillräcklig röst i relation till professionella. (SoL framför LVU – varför inte ett SoL beslut...)
- Ekonomi – främst att bevaka att ek. villkor finns med inför beslutsfattandet. OBS paradoxen att det ändå inte skall påverka insatsen, då gäller behovet



## Hur fungerar frågandet som styrinstrument?

- Case management
  - How does it come that we have this case today? Why is not the girls presented together?
- Therapeutic
  - I miss a little that you have not worked more with the school and her (...) What will happen to her if she is placed during three months at an institution, and then comes back again? Are they going to make her realized that she has bad friends, and that she got to change your life – or what will happen there?
- Ecological
  - I am wondering, it is obvious that he does not function at home, but there is nothing [in the investigation] about the school. So I wonder, does he function in other situations as in the school for example?
- Formal
  - I had a question there, in this case I miss the care plan and this I also did in X case, miss the care plan when it is compulsory treatment and so.
- Legalistic
  - But the girl is let out of compulsory treatment, should not that be the guiding principle even if it [the case management] is getting more difficult?



## Spelar politik någon roll?

### *Det sociala området politiska tyngd*

Nämnd	Fullmäktige	Styrelsen	Andra nämnder
Sociala utskott	50	22	12
Socialnämnd	55	16	12
Utbildning	53	16	13
Tekniska	48	14	12
Kultur/fritid	44	10	12

## Lekmännens underliggande politik

Påstående	Håller helt/delvis med	Varken instämmer eller tar avstånd	Ta helt/delvis avstånd	Sign.
"Partipolitik hör inte hemma vid individbeslut om barn och unga"	76,1	9,5	14,4	
- borgerliga	77,5	12,7	9,7	0.001
- socialistiska	74,5	5,4	20,5	***
"Kostnaden bör spela större roll för valet av insats"	26,7	24,2	49,1	
- borgerliga	33,5	22,2	40,3	0.000
- socialistiska	17,9	24,4	59,9	***
"Utan förtroendevalda skulle stödet till barn och unga bli sämre"	60,0	31,0	9,0	
- borgerliga	59,3	31,4	9,3	0.731
- socialistiska	63,0	28,4	8,7	ns
"I framtiden borde alla individbeslut rörande barn och unga fattas av professionella"	18,1	17,1	64,8	
- borgerliga	20,1	16,1	63,1	0.131
- socialistiska	13,5	18,4	68,1	ns



## Beslutens politiska koppling

	Var eller vartannat möte		Ngn per halvår		Mer sällan/aldrig		Sign
	Borg	Soc	Borg	Soc	Borg	Soc	
Avslår	4,3	1,6	50,0	31,2	45,7	67,2	,000
Återremitterar	10,4	6,7	61,8	50,8	27,8	42,5	,005
Ändrar	16,9	6,8	51,9	42,1	31,2	40,1	,000



Vad tänker ni om vad kopplingen till politik – hur ska man förstå den:

- Vilka för- och nackdelar finns med en politisk koppling?
- Hur uppfattar ni att centrala politiska organ lyssnar på era erfarenheter om utsatta gruppers levnadsvillkor?
- Ge exempel på om ni har drivit frågor som ni tycker grundar sig på kunskap ni fått från ert engagemang i socialnämnd/utskott



## Några slutsater

- Lekmän spelar en väsentlig roll inom socialt barnavård
- De agerar på fler sätt än enbart som beslutsfattare
- Anticiperande förvaltning - mycket av styrningen går ut på att influera sätt att tänka om arbetet, styra vad som är acceptabelt.
- Frågeställandet har flera funktioner - bland annat ett strategiskt sätt att styra
- Barnavården kan ses som ett hybridsystem för politisk, lekman-, byråkratisk och professionell styrning som olika logiker kämpar och balanserar mot varandra.



## Publicerat från forskningsprojektet

1. Forkby, T., Höjer, S., & Liljegren, A. (2013). Making Sense of Common Sense. Examining the decision-making of politically appointed representatives in Swedish child protection. *Child & Family Social Work*. doi: DOI: 10.1111/cfs.12100
2. Forkby, T., Höjer, S., & Liljegren, A. (2014). Questions of control in child protection decision making – Laypersons' monitoring and governance in child protection committees in Sweden. *Journal of social work*. doi: DOI: 10.1177/1468017314552051
3. Höjer, S., Liljegren, A. & Forkby, T. (2014). Lekmän inom den sociala barnvården. En studie förtroendemän i sociala utskott i 99 kommuner. *Socionomens forsknings supplement*. 2/2014, s. 42-52.
4. Liljegren, A., Höjer, S., & Forkby, T. (2014). Laypersons, professions and governance in the welfare state: The Swedish child protection system. *Journal of Professions and organization*, 161-175. doi: 10.1093/jpo/jou005
5. Forkby, T., Höjer, S., & Liljegren, A. (2015). Lekmannastyrning inom individ och familjeomsorgens sociala barnvård. I S. Johansson, P. Dellgran & S. Höjer (Eds.), *Människobehandlande organisationer. Villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. (pp. 107-120). Stockholm: Natur & Kultur.