

## Översyn av instruktioner för socialtjänst- och funktionshinderinspektörer

## Innehåll

<b>Översyn av instruktioner för socialtjänst- och funktionshinderinspektörer .....</b>	<b>1</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
Bakgrund – stadens inrättande av inspektörsfunktioner .....	3
<i>Funktionshinderomsorgen.....</i>	<i>3</i>
<i>Individ- och familjeomsorgen .....</i>	<i>4</i>
Instruktionernas utformning.....	4
Kvalitetsgranskningar ur ett brukarperspektiv .....	5
Från granskningssamhälle till tillitsbaserad styrning.....	6
Utvecklingsområden.....	7
Slutsatser .....	9

### **Socialförvaltningen**

Avdelningen för strategi och utveckling

20804 Farsta

Telefon 08 508 25289

[johanna.kleman@stockholm.se](mailto:johanna.kleman@stockholm.se)

SOF 2025/819

start.stockholm

## Inledning

I finansborgarrådets förslag till budget 2025–2027 tilldelades socialnämnden i uppdrag att genomföra en översyn av socialtjänst- och funktionshinderinspektörers instruktioner bland annat med anledning av ny socialtjänstlag men även kopplat till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) uppdrag att lämna förslag för utformning av kvalitetsgranskningar inom socialtjänsten. Översynen av instruktionerna syftar att bidra till mer träffsäkra granskningar och att se över hur funktionen vid sidan av och tillsammans med stadsrevisorernas, Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsens uppdrag på ett mer effektivt sätt kan bidra till verksamheternas kvalitetsutveckling i enlighet med intentionerna i den nya socialtjänstlagen.

Översynen har genomförts i dialog med ett urval av medarbetare, avdelningschefer från samtliga stadsdelsförvaltningar och från socialförvaltningen. Intervjuer har genomförts med relevanta funktioner så som inspektörer, stadsrevisorer, barnombudsman, funktionshinderombudsman samt kvalitetsenheten på stadsledningskontoret. Ett studiebesök på Malmö stads funktionsstödsförvaltningen har också genomförts.

## Bakgrund – stadens inrättande av inspektörsfunktioner

### Funktionshinderomsorgen

2005 togs ett handikappolitiskt program fram vilket ersatte stadens tidigare handikapplaner<sup>1</sup>. Programmet syftade till att stärka funktionshinderperspektivet i alla stadens verksamheter. Dåvarande socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnd gavs samma år i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att inrätta en inspektörsfunktion för omsorgen om funktionshindrade. Bakgrunden var bland annat revisionsrapporten *Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad*<sup>2</sup>. I rapporten konstaterade revisionen att det centrala stöd i kvalitetsuppföljning som äldreomsorgsinspektörerna erbjöd saknade motsvarighet inom stadens funktionshinderomsorg och att det fanns anledning att stärka en sådan central funktion även inom funktionshinderområdet. Målsättningen var att inspektörstjänsterna skulle medföra att staden på ett bättre sätt säkrade en god kvalitetsutveckling, förstärkte

---

<sup>1</sup> Stockholms stad, (2004) Dnr 326–672/2004.

<sup>2</sup> Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad (2005).

likställighet i beslut och främjade den enskildes rätt till självbestämmande och delaktighet. Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges inriktningsmål och stadens handikappolitiska program togs förslag till instruktion för funktionshinderinspektör fram och i stadens budget för 2007 avsattes sedermera medel för social- och arbetsmarknadsnämnden att inrätta inspektörstjänsterna och den nuvarande instruktionen antogs av kommunfullmäktige samma år.

## **Individ- och familjeomsorgen**

Utredningen *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (SOU 2007:82) gav en tydlig bild av att tillsynen över socialtjänsten fungerade bristfälligt i början av 2000-talet. Utredningen konstaterade att en av anledningarna till detta var att ansvaret för tillsynen var splittrat och delades då av Socialstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna. Utredningen mynnade ut i ett förslag om att tillsynen och tillståndsgivningen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skulle föras samman inom en och samma myndighet.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tog under samma period ett initiativ till att utreda formerna för stadens kvalitetsarbete där en del av utredningen gällde inrättandet av inspektörsfunktioner inom stadens individ- och familjeomsorg (IoF). I utredningen konstaterades att det fanns ett behov av en kompletterande inspektörsfunktion som skulle granska kvaliteten i stadens verksamheter ur ett brukarperspektiv. Utöver att granskningarna skulle genomföras ur ett brukarperspektiv, bidra till likställighet över hela staden inkluderades även granskning av hur stadens verksamheter organiserade sig för att vara tillgängliga för andra myndigheter, organisationer och enskilda. Granskningarna skulle även innebära kontroll av verksamheters regelefterlevnad gällande utfärdade riktlinjer, upprättade rutiner samt dokumentationskrav. Inspektörsfunktionen inom individ- och familjeomsorgen inrättades enligt förslaget och instruktionerna antogs 2010 av socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden.

## **Instruktionernas utformning**

För båda verksamhetsområdena anger instruktionerna på liknande sätt att det centrala syftet med uppdraget är att granska stadens verksamheter ur ett brukarperspektiv med fokus på insatsers kvalitet, likställighet i bedömning och rättssäkerhet.

Granskningarna ska genomföras i förhållande till gällande lagstiftning samt stadens riktlinjer, styrdokument och annan relevant dokumentation i verksamheterna. Inspektörerna kan använda sig av metoder så som verksamhetsbesök, deltagande

observationer, intervjuer med chefer och medarbetare men även intervjuer med brukare, anhöriga eller gode män.

Några saker som skiljer instruktionerna åt är att inom funktionshinderområdet finns ett tydligt och genomgående brukarperspektiv med fokus på insatsers kvalitet. Instruktionerna för socialtjänstinspektörer har, utöver det som nämnts ovan även i uppdrag att granska hur målen i stadens styrdokument tolkas och förverkligas samt bedöma verksamheters förmåga att utvärdera sin kvalitet och sina resultat.

Andra delar som skiljer sig åt är att instruktionen för funktionshinderinspektörer är beslutad av kommunstyrelsen och ingår i den kommunala författningssamlingen medan instruktionen för socialtjänstinspektörer är beslutad av dåvarande socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnd. Inom individ- och familjeomsorgen framgår även tydligt att inspektörer har en fristående och oberoende ställning i förhållande till beställare och utförare av insatser, detta utelämnas i instruktionen för funktionshinderinspektörer.

## **Kvalitetsgranskningar ur ett brukarperspektiv**

Utifrån de granskningsrapporter som redovisats mellan 2021–2024 framgår att granskningarna genomförs utifrån en granskningsmodell som är baserad på ett antal kvalitetsområden (Trygghet och säkerhet, Självbestämmande och integritet, Tillgänglighet, Helhetssyn och samordning, Kunskapsbaserad verksamhet och Effektivitet) framtagna av Socialstyrelsen tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Granskningarna genomförs i ett urval av stadsdelsnämnder per granskningsomgång, vanligen 4–6 nämnder. Ett vanligt förfarande är att ett stickprov på ca 15–20 akter från vardera stadsdelsnämnden granskas och sedan slås samman för ett mer övergripande granskningsresultat. Granskningen av akter kompletteras med så kallade dialogmöten med verksamheterna. I dialogmötet förs samtal med chefer och medarbetare kring granskningsresultaten i syfte att identifiera förbättringsområden och hur verksamheten kan arbeta vidare med dessa. Utöver att resultaten återges till den granskade verksamheten presenteras de vid så kallade spridningskonferenser i syfte att just sprida kunskap och sätta resultaten i ett större sammanhang. Konferenserna bidrar till att koppla aktuella granskningsresultat till tidigare teoretisk och praktisk kunskap och utgör på så vis ett underlag för verksamhetsutveckling. Resultaten av granskningar rapporteras även till socialnämnden och sprids till olika nätverk så som stadens barnrättssamordnarnätverk, barnombudsman, funktionshinderombudsman, stadsrevisorer och brukarorganisationer.

## Från granskningssamhälle till tillitsbaserad styrning

De nationella och kommunala utredningar som konstaterade brister i kvalitetsuppföljning och tillsyn inom socialtjänstområdet tillsammans med nya lagkravkrav på kvalitetsarbete gjorde att staden vid tidpunkten såg ett behov av att inrätta inspektörsfunktioner inom funktionshinderområdet (2007) och individ- och familjeomsorgen (2010).

Samhällsutvecklingen med valfrihetsreformer, avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar i början av 2000-talet bidrog till att kommuner fick svårare att styra och följa upp de verksamheter som genom avtal utförde tjänster för kommunens räkning. För att behålla kontrollen blev det allt vanligare att granska och följa upp verksamheter genom olika modeller för återrapportering för att säkerställa att verksamheterna utförde det de skulle.<sup>3</sup>

Under den här perioden implementerades olika granskningsmetoder inom hela landets offentliga verksamheter på ett explosionsartat sätt. Med tiden växte dock kritiken mot det som kom att kallas ”granskningssamhället”, kritiken bestod bland annat av att det fanns risker att det som granskas inte alltid blir representativt för helheten och att granska en verksamhet genom att mäta specifika indikatorer riskerar att bidra till att fokus dras till indikatorerna framför helheten.<sup>4</sup> Ytterligare kritik var att granskningar är en aktivitet som sker inom ramen för administrativa och byråkratiska modeller – trots att verksamheternas utmaningar i realiteten är komplexa, svårlösta och dynamiska<sup>5</sup>. Efter att de statliga utredningarna *Tillsynsutredningen* (Ju 2000:06) och *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (SOU 2007:82) hade genomförts bildades renodlade tillsynsmyndigheter inom flera verksamhetsområden (Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket m.fl.). Inrättandet av de renodlade tillsynsmyndigheterna motiverades främst med hänvisning till vikten av oberoende<sup>6</sup>.

På senare år har trenden svängt igen och flera initiativ har tagits i riktning mot utveckling av en mer tillitsbaserad styrning i den offentliga förvaltningen, inte minst genom Tillitsdelegationens utredning *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47). I Tillitsdelegationens utredningar analyserades styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor och konstaterade att kommuner lägger ner mycket tid på att mäta och följa upp. Trots det har verksamheterna ganska dålig inblick i hur det faktiskt går för dem.

---

<sup>3</sup> Czarniawska & Solli (2014).

<sup>4</sup> Ek (2021).

<sup>5</sup> Dahler-Larsen (2012)..

<sup>6</sup> Statskontoret (2020).

Paradoxen tycks vara att det av olika anledningar mäts allt för mycket, samtidigt som det finns områden där det i stor utsträckning saknas kunskap.<sup>7</sup>

## Utvecklingsområden

### Komplement till annan kvalitetsgranskning

Givet den bakgrund och den utveckling översynen har redogjort för finns det behov av att se över och uppdatera instruktionerna. Uppdraget behöver harmonisera med de faktiska förhållandena som finns idag både på samhälls- och verksamhetsnivå. Sedan instruktionernas tillkomst har det skett betydelsefulla förändringar i ansvarsfördelningen gällande tillsyn, kunskapsstyrning och uppföljning. IVO utgör idag den renodlade tillstånds- och tillsynsmyndighet medan Socialstyrelsens är en kunskapsmyndighet med uppdrag att genom kunskap styra, stödja och utveckla socialtjänsten.

Det har sedan inrättandet av inspektörsfunktionerna även skett förändringar i stadens socialtjänstverksamheter vad det gäller förmåga och kunskap att följa upp den egna verksamheten. Utöver den utveckling som har skett i stadens verksamheter vad gäller kvalitetsarbete och egen uppföljning har även det stadsövergripande kvalitetsarbetet utvecklats. Stockholms stads kvalitetsprogram är det styrande dokumentet för stadens gemensamma kvalitetsarbete, vid en översyn av instruktionerna bör det utredas hur inspektörsuppdraget bättre kan förenas med detta. Reviderade instruktioner bör även komplettera och harmonisera med det förslag om utformning av kvalitetsgranskningar inom socialtjänsten som Socialstyrelsen och IVO ska redovisa i juni 2027.

### Socialtjänstlag (2025:400)

Socialtjänstlagens övergripande mål är att socialtjänsten genomgående ska ha ett förhållningssätt som utgår från ett förebyggande perspektiv. Den tydliga inriktningen i den nya socialtjänstlagen medför ett skiftande fokus bort från reaktiva åtgärder mot ett än mer proaktivt och förebyggande arbete inom socialtjänsten.

Den nya socialtjänstlagen har ett starkare fokus och krav på vetenskap och beprövad erfarenhet, det vill säga socialtjänstens arbete och insatser ska vara grundade i bästa tillgängliga kunskap. En viktig del i att uppnå en kunskapsbaserad socialtjänst är att använda olika typer av kunskapsstöd både som stöd i det professionella arbetet men även som ett verktyg för att göra individer mer delaktiga, i mötet med professionen. För att nå lagens intentioner behöver stadens socialtjänst arbeta med utveckling av kunskapsstyrning genom att utgå från befintligt nationellt

---

<sup>7</sup> SOU (2018:47).

kunskapsstöd samtidigt som lokala anpassningar efter specifika individers och invånares behov behöver vara i fokus.

Kvalitetsgranskningar av stadens verksamheter har sedan inrättandet av inspektörsfunktionen i huvudsak genomförts ur ett retroperspektiv. Det vill säga genom att granska och kontrollera verksamheten i efterhand, framför allt genom att granska dokumentation i akter för att lära av erfarenheter och identifiera förbättringsområden. Granskningsmetoden är effektiv i den mening att den möjliggör granskning på individnivå och granskning av det enskilda ärendet ur ett brukarperspektiv. Risker med metoden är att det som granskas är det som har dokumenterats i akten och inte det som *faktiskt* har skett i ärendet eller i mötet med individen. Metoden medför även svårigheter att systematisera och sammanställa information på gruppnivå för att följa utveckling över tid och på så sätt samla kunskap. Införandet av en ny socialtjänstlag gör att stadens, precis som landets övriga socialtjänst befinner sig i ett omställningsarbete – en ny riktning kräver nya arbetssätt och nya metoder. När verksamheterna behöver förändra och utveckla arbetssätt och metoder till mer flexibla och förebyggande arbetssätt ger det signaler om att även arbetssätt och metoder för stadens kvalitetsgranskningar behöver ses över.

### Kvalitetsgranskningar

Centralt för varje kvalitetsgranskning är det empiriska underlagets kvalitet, vilket sällan är perfekt utan präglas av olika typer av styrkor och svagheter. Kvalitet och kvalitativa begrepp är svårfångade och vaga vilket inte sällan medför validitetsproblem vid granskning och uppföljning. Ett annat problem är att undersökningar ofta utgör en ögonblicksbild och godtyckliga ”stickprov”, vilket medför svårigheter att jämföra data över tid. Ett besök som görs i en verksamhet under en förmiddag kan ge en missvisande bild åt det ena eller andra hållet, inte minst därför att granskarna gör en subjektiv tolkning utifrån egna erfarenheter.

Det finns även positiva sidor med det underlag som kvalitetsgranskningar bygger på. För att underlaget ska kunna utgöra värdefull information behöver olika typer av ansatser och metoder användas (extensiva-intensiva ansatser; kvantitativa-kvalitativa data), liksom olika material, källor och respondenter (chefer, brukare, klagomål). Variationsrikedom i metod och material kan delvis kompensera för vissa validitetsbrister i enskilda mätinstrument<sup>8</sup>.

Som tidigare nämnts granskas stadens verksamheter främst genom kvalitativ metod där dokumentationen i individärenden granskas. Granskningarna kompletteras med dialogmöten och intervjuer med

#### Socialförvaltningen

Avdelningen för strategi och utveckling

20804 Farsta

Telefon 08 508 25289

[johanna.kleman@stockholm.se](mailto:johanna.kleman@stockholm.se)

SOF 2025/819

start.stockholm

---

<sup>8</sup> Olsson & Petersén (2017).

medarbetare, chefer och i vissa fall med andra relevanta aktörer. Urval av ärenden per stadsdelsförvaltning är begränsat liksom kompletterande metoder för att stärka validiteten i granskningen.

Metoder och mätbara indikatorer som är kopplade till brukares upplevelser är levande instrument och behöver emellanåt ses över för att hålla jämna steg med verksamheternas behov. Att få fatt i vad som ska granskas, mätas eller analyseras på annat sätt kan vara svårfångat. Något som dock är säkert är att behoven i stadens verksamheter ser helt annorlunda ut än när inspektörsfunktionerna inrättades och därmed finns det anledning att se över metoder, arbetssätt och granskningsmodeller för att säkerställa rätt fokus för uppdraget.

## Slutsatser

Översynen ger en tydlig bild av att det har skett en hel del förändringar sedan staden beslutade att inrätta inspektörsfunktionerna, både vad gäller samhällsutveckling och vad det gäller verksamheternas eget arbete med kvalitetsuppföljning. Socialtjänstens verksamheter har andra förutsättningar och utmaningar än vid den tidpunkt då funktionerna inrättades och därmed finns det anledning att se över instruktionerna för inspektörsuppdraget.

Kvalitetsgranskningar bidrar idag med underlag som stödjer verksamheterna i att identifiera och arbeta med förbättringsområden. Resultaten från granskningarna sprids på olika sätt, bland annat genom konferenser och genom dialoger med verksamheterna. Genom att sprida granskningsresultat och vägleda verksamheter i konkreta arbetssätt och metoder som kan implementeras bidrar inspektörsfunktionen med viktiga delar i stadens samlade kvalitetsutveckling. Majoriteten av stadens verksamheter ställer sig positiva till att bli granskade, eller åtminstone till en funktion som har möjlighet att genomlysas verksamheten utifrån.

Det finns dock en samstämmighet och en efterfrågan från samtliga stadsdelsförvaltningar om att en förflyttning sker i riktningen från ett granskande uppdrag till en mer stödjande funktion. I de dialoger och intervjuer som genomförts blir det tydligt att de granskningsmetoder som används idag inte helt lyckas ta tillvara på den kunskap och det engagemang som finns i verksamheterna. Några av de utmaningar som lyfts är att istället för att fokusera på kärnuppdraget, det vill säga det sociala arbetet och mötet med klienten, behöver medarbetare och chefer lägga mer tid på den administration som behövs för att som verksamhet kunna bli granskad. Medarbetare känner inte sällan sig ifrågasatta i sin yrkesutövning då granskningarna innebär en form av

efterhandskontroll om medarbetaren har gjort rätt eller fel. Flertalet chefer upplever att det begränsade underlaget i granskningarna sällan är representativt för helheten utan att det snarare fokuserar på detaljer i det enskilda ärendet. I vissa fall kan detta ge en missvisande bild av verksamheten som hämmar snarare än gynnar kunskapsutveckling. De utmaningar som lyfts i verksamheterna är väl bekanta och går i linje med de utmaningar och den kritik som finns inom granskningsforskningen<sup>9</sup>.

För att möta verksamheternas behov och harmonisera med de förändringar som sker i omställningsarbetet med ny socialtjänstlag finns det behov av att metoder och arbetssätt som anges i instruktionerna ses över. Arbetssätt och processer som främjar helhetssyn och en tillitsbaserad kunskapsutveckling är det som efterfrågas av verksamheterna. Det finns även utvecklingsmöjligheter när det gäller träffsäkerhet i hur inspektörsuppdraget utgör ett komplement till annan uppföljning och hur samarbete med stadsdelsförvaltningarna, socialförvaltningens kompetenscenter och kompetensområde och stadsledningskontorets kvalitetsenhet kan utvecklas.

Som tidigare nämnts har den nya socialtjänstlagen ett starkare fokus och krav på att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Som ett stöd för socialtjänstens omställning har Socialstyrelsen och IVO fått i uppdrag att senast den 1 juni 2027 lämna förslag på hur kvalitetsgranskningar inom socialtjänsten kan utformas. För att staden ska hålla jämna steg med förändringar på nationell nivå är därför ett annat utvecklingsområde att se över hur kunskap och resultat från kvalitetsgranskningarna bättre kan användas på ett systematiskt och strukturerat sätt i syfte att stärka kunskapsbasen i verksamheterna. Andra lokala aspekter att ha med sig är hur uppdraget kan sammanlänkas med stadens kvalitetsprogram och gemensamma kvalitetsarbete samt hur uppdraget och andra aktiviteter som till exempel den årliga socialtjänstrapporten och stadens brukarundersökningar kan dra nytta av varandra.

**Socialförvaltningen**  
Avdelningen för strategi och utveckling

20804 Farsta  
Telefon 08 508 25289  
[johanna.kleman@stockholm.se](mailto:johanna.kleman@stockholm.se)

SOF 2025/819

start.stockholm

---

<sup>9</sup> Bringselius., (2017)., Czarniawska & Solli (2014)., Ek, (2012).

*Referenslista:*

Bringselius, Louise (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk. Tillitsdelegationen.*

Czarniawska, Barbara & Solli, Rolf (2014). *NPM, granskningssamhälle och sedan? Om kommunala megatrender.*

Dahler-Larsen, Peter (2012). *The evaluation society.*

Ek, Emma (2021). *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara.*

Olsson, Jan & Petersén, Anna (2017) *Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. FoU-rapport 2017:3.*

SOU (2018:47). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

Stockholm stad (2004). *Handikappolitiskt program för Stockholms stad (326–672/2004).*

Stockholms stad (2005). *Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad.*

**Socialförvaltningen**

Avdelningen för strategi och utveckling

20804 Farsta

Telefon 08 508 25289

[johanna.kleman@stockholm.se](mailto:johanna.kleman@stockholm.se)

SOF 2025/819

start.stockholm