

Tilsyn for tilsynets skyld?

Sociale tilbuds arbejde ift. Socialtilsynets
tilsynspraksis





Kandidatafhandling i Socialt Arbejde

D. 15. September, 2023.

Vejleder: Tanja Dall

Udarbejdet af:

Simone Larsen, 20201410

Ellen Bækgaard, 20201463

Antal tegn:

177.535

Abstract

Since the act on audits for social services i Denmark was initiated in 2014, regular evaluations have been carried out regarding ensuring the quality of the audit practice. Moreover there have been several initiatives ensuring that the Social Audit Authority fulfills the purpose of ensuring quality and development in the social services.

Through our literature research a knowledge gap has emerged, regarding how services that are subject to the Social audit authority, do their work in relation to the social audit practice.

Through interviews with frontlineworkers, we investigate how their work connected to the social audit practice, is ruled by institutional texts. We use Dorothy Smith's institutional ethnography as a means to unfold and analyze our data. The thesis' aim is to answer the following research question: *"How do places of residences for children and youths organize their work in relation to the Social Service auditfunction."*

The thesis is a qualitative study based in institutional ethnography and it is based in exploration. To get to the center of how our informants do their actual work, and why they do it the way that they do, we have sought entrance through interviewing frontlineworkers about their work concerning the social audit practice. The context in which the exploration has taken place, is within residences for children and youths.

Based on this study, we can conclude that the audit reports within the audit system, has a coordinating effect on the work of the frontlineworkers in the social service residences. The audit report, is in large part, governing the choices they make in relation to the inspections by the social audit. All elements of their work during the audit inspections are strongly oriented towards passing the inspection as best as possible. "As best as possible" depends on whether they in the end receive a favorable audit report. This also governs how the frontlineworkers in the social service residences engage in dialogue with the audit authority. It e.g leads them to censoring themselves and refraining from thinking aloud and asking questions doing the inspections. In conclusion we can see that the audit reports are both the goal for means of their work within the social audit practice. Moreover it becomes the means with which they can prepare themselves towards future audit inspections.

Indholdsfortegnelse

Indledning.....	6
Problemfelt.....	6
Problemformulering.....	8
Læsevejledning.....	8
Problembaggrund.....	9
Baggrunden for Socialtilsynet.....	9
Formål med Socialtilsynet.....	10
Socialtilsynets arbejde.....	11
Kvalitetsmodellen og kvalitetsmålinger.....	12
Socialtilsynet mellem kontrol og udvikling.....	13
Effektpåvisning og evidensbølgen.....	15
Evalueringer og viden omkring Socialtilsynet.....	16
Årsrapporter fra de sociale tilbud og Socialtilsynet.....	16
Ankestyrelsens evalueringer.....	17
Hvad siger forskningen.....	18
Tilsynspraksis.....	19
Betydning for praksis.....	22
Tilsynspraksis i det sociale arbejde.....	22
Metode.....	25
Institutionel etnografi, en sociologi for folk.....	25
Institutionel etnografi.....	26
Styrende relationer i det lokale og translokale.....	27
Objektivering.....	29
Virksomhedskundskab.....	29
Tekstens betydning.....	29
Anvendelse af Institutionel Etnografi i specialet.....	30
Interview som dataindsamlingsmetode.....	32
Adgang til feltet, og etablering af kontakt til de sociale tilbud.....	34
Udvælgelse af informanter og informantoversigt.....	35
Interviewguides.....	36
Interviewsituationerne.....	39
Transskription.....	40
Analysestrategi.....	41
Kodning.....	42
Kortlægning.....	43
Analyse.....	44
De sociale tilbuds tilsynskredsløb.....	45
Analysedel 1.....	46
Socialtilsynets varslings.....	46

Forberedelse ud fra tidligere erfaringer.....	48
Forberedelse af børnene og de unge.....	50
Tilsynsbesøget forstyrrer.....	52
Uforudsigelighed og forsigtighed.....	55
Delkonklusion.....	61
Analysedel 2.....	61
Tilsynsrapporten kommer.....	62
Kan vi genkende os selv?.....	64
Frem og tilbage, men kan vi nå til enighed?.....	66
Høringsperioden er slut, og hvad skal der så ske?.....	68
Vi gør det fordi vi skal.....	70
Hvad er bedst?.....	72
Delkonklusion.....	73
Diskussion.....	73
Nyeste ændring i lov om socialtilsyn.....	74
At gøre organisationer tilsynsbare.....	75
Er tilsynspraksis foreneligt med udvikling?.....	78
Konklusion.....	80
Generaliserbarhed.....	81
Litteraturliste.....	82

Indledning

Vores undersøgelsesinteresse er startet med udgangspunkt i vores egne erfaringer med at være en del af tilsynspraksis i tidligere ansættelser, i sociale tilbud. Vi har begge to løbende i vores faglige praksis, undret os over hvad det igangsatte af handling, når der kom tilsynsbesøg fra Socialtilsynet. Det var altid et besøg, som førte en anden slags arbejde og forberedelse med sig, end vi ellers havde i dagligdagen, og det kunne ofte virke som om, at vi lavede spil for galleriet under selve tilsynsbesøget. Denne erfaringsbaserede undren har været retningsgivende for vores videre undersøgelsesarbejde i forhold til at skærpe vores problem- og interessefelt.

Problemfelt

Kvaliteten er ikke høj nok i de sociale tilbud, og der ses igen og igen, at både offentlige midler og professionelles magtpositioner misbruges. Disse og andre lignende udtalelser har løbende præget debatten om de sociale tilbud herhjemme, og har også været en bærende drivkraft i Folketingets seneste løsningsforslag til at komme problemerne til livs (Folketinget, 2021). I November 2021 fremsatte den daværende social- og ældreminister Astrid Krag forslag til ændring af Lov om Socialtilsyn (Socialtilsynsloven) og Lov om Social Service (Serviceloven). Ændringsforslaget omhandlede: Styrkelse af Socialtilsynet og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud (Folketinget, 2021). Første behandling af lovforslaget, bar stærkt præg af enighed omkring at styrke tilsynets kontrol, og ordfører Camilla Fabricius (S) åbnede behandlingen med følgende udtalelse:

“Vi har set adskillige overskrifter med børnehjemsbaroner, og vi har set, hvordan man har haft institutioner, hvor kvaliteten ikke har været god nok. (...) vi står her i dag og skal førstebehandle L 64. Det lovforslag er et særsyn, for vi vil styrke dele af kontrollen med de sociale tilbud for at sikre, at borgerne får den service, som også er hensigten. Det er her, hvor kontrolarbejdere virker for at sikre, at samfundets kroner bliver brugt bedst muligt. Vi vil simpelthen sikre kvaliteten i de sociale tilbud i Danmark. (...) Når vi styrker Socialtilsynet, er det helt åbenlyst tydeligt, at det her giver en bedre kvalitet for slutbrugerne, altså de børn og unge, som er ude i den anden ende.” (Folketinget, 2021, 11:12).

Lovforslaget trådte i kraft december 2021 - drøftet og vedtaget på én måned og tre dage - og kan ses som det overordnede svar på dét at kunne sikre, at borgerne modtager service af den rette kvalitet. Samfundets kroner skal bruges til størst mulig gavn for de børn og unge, udsatte voksne, mennesker med handicap mf. som hjælpes i de sociale tilbud, og måden det kan sikres på er altså gennem en yderligere styrkelse af Socialtilsynet (Folketinget, 2021). I første behandlingen henvises der til, at man hidtil ikke er lykkedes tilstrækkeligt med dette, og at den nye styrkelse vil være svaret på problemet. Med udgangspunkt i politikernes udtalelser gennem førstebehandlingen, så kan tilsynet forstås, at være til for borgernes bedste.

For os at se er der en spændende diskrepans mellem den nye styrkelse af Socialtilsynet, og de udfordringer som den kommer på baggrund af. Socialtilsynet blev i sin tid etableret som svar på de samme udfordringer som er aktuelle nu, hvilket tydeligvis ikke har virket efter hensigten. På trods af dette bliver svaret på problemet, gennem lovgivningen at gøre mere af det samme, ud fra antagelsen om, at den originale løsning var den rette, men at den blot havde behov for yderligere skærpelse. I en velfærdspolitisk analyse, udarbejdet af Social- og Ældreministeriets i 2021, har de imidlertid udført kvalitetsvurderinger af 2355 sociale tilbud, som tegner et billede af generelt høj kvalitet i de sociale tilbuds arbejde. Kvaliteten er vurderet ud fra Socialtilsynets kvalitetsstandarder og konkrete scoringer i de sociale tilbud, og der argumenteres for, at den høje kvalitetsstandard må ses i forhold til tilsynets løbende dialog med de sociale tilbud, og deres fokus på at få rettet op på kvaliteten i direkte samarbejde med tilbuddene (Social- og Ældreministeriet, 2021). Social- og Ældreministeriets velfærdspolitiske analyse taler på mange måder imod behovet for yderligere kontrol og skærpelse af kvaliteten i de sociale tilbud. Den taler i højere grad til tyngden i de enkeltstående sager på de forskellige sociale tilbud, som har præget den politiske debat de seneste år, og hvordan Socialtilsynets arbejde fortsat skal orienteres imod og sikre kvaliteten, og dermed sikkerheden i de sociale tilbud. Analysen blev publiceret fire dage før Folketingets vedtagelse af lovforslag om styrkelse af Socialtilsynet. Det må dog forventes at Social- og Ældreministeriet, som har fremsat ændringsforslaget, selv har været opmærksomme på udarbejdelsen af analysen internt i eget ministerium. Og at de har haft adgang til de foreløbige indsigter og resultater derfra, og dermed også har haft mulighed for at tilpasse lovforslaget ud fra de nyeste resultater fra området.

Er Socialtilsynets kvalitetsvurderinger så ikke retningsgivende for, hvad der faktisk sker i praksis, siden der fortsat er skandalehistorier, og man fra politisk hold vurderer, at Socialtilsynet bør styrkes? Eller er det nogle helt andre spørgsmål, vi bør rejse i forhold til at få indblik i de meget komplekse strukturer og sammenhænge mellem Socialtilsynets tilsynspraksis, og de sociale tilbuds kvalitet og faglige udvikling?

Diskrepansen mellem de politiske begrundelser for styrkelsen af tilsynet i 2021, og de høje kvalitetsvurderinger fra 2021, har gjort os yderligere nysgerrige på, hvilke handlinger tilsynsarbejdet sætter i gang i de sociale tilbuds praksis. Det leder os til følgende problemformulering:

Problemformulering

Hvordan organiserer opholdssteder for børn og unge deres arbejde i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis?

Læsevejledning

For at besvare problemformuleringen, vil vi først udarbejde en gennemgang af den baggrundsviden, som vi har fundet relevant i forhold til at kunne belyse opgavens problemstilling. Heri præsenteres også relevante evalueringer og undersøgelser om Socialtilsynet. Efterfølgende gennemgås eksisterende forskning på området omkring tilsyn og tilsynspraksis, i forhold til hvad vi har vurderet relevant ifm. vores undersøgelse.

Herefter redegør vi for vores metodiske afsæt i specialet, hvori vi søger at besvare problemformuleringen gennem et kvalitativt undersøgelsesdesign, med udgangspunkt i interviews med ledere og medarbejdere fra sociale tilbud. I forlængelse følger vores analysestrategi, som overordnet set danner grundlag for vores analyse. Analysen fokuserer på at besvare problemformuleringen gennem to analyseafsnit. Herefter diskuteres vores analyseresultater, som efterfølges af vores konklusion på specialets problemformulering. Afdelingsvis præsenterer vi en kort metoderefleksion.

Problembaggrund

Baggrunden for Socialtilsynet

D. 10 april 2013 blev forslag til Lov om Socialtilsyn fremsat, og et enigt Folketing støttede op om forslaget. Med den nye lov ville det nye Socialtilsyn overtage kommunernes hidtidige opgave omkring godkendelse af og tilsyn med de sociale tilbud. I første behandling af lovforslaget var partiernes taler stærkt prægede af, hvordan en lang række tragiske sager på især børneområdet havde skabt mistillid til de kommunale tilsyn. For at imødekomme disse udfordringer fremsatte regeringen derfor lovforslag om ændring af Socialtilsyn, hvor et uvildigt og ensartet tilsyn, fremadrettet skulle føre årligt anmeldte og uanmeldte tilsyn med de sociale tilbud. Det nye tilsyn ville i højere grad end tidligere få beføjelser til at give påbud samt føre skærpet tilsyn, med de sociale tilbud som ikke leverer den fornødne kvalitet. Daværende Social- og Integrationsminister, Karen Hækkerup, sagde følgende om det nye Socialtilsyn:

”Det her er en lille revolution. Og jeg mener faktisk, vi i fællesskab kan være utrolig stolte over det, fordi det betyder, at vi gør op med de mange svigt, vi har set. Det betyder, at vi laver fem nye Socialtilsyn.” (Folketinget, 2013, 13:51).

Det nye Socialtilsyn blev stemt igennem og effektueret pr. 1 Januar 2014, og har dermed snart 10 års jubilæum. Socialtilsynet er formaliseret gennem 5 Socialtilsyn fordelt mellem følgende kommuner: Frederiksberg, Holbæk, Fåborg-Midtfyn, Hjørring og Silkeborg, som tilsammen udgør Socialtilsynet. I Socialtilsynsloven lyder følgende formål:

§1. Formålet med denne lov er at bidrage til at sikre, at borgerne gives en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om sociale service. Formålet skal opnås gennem systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.
(Socialtilsynsloven, 2013, §1.).

Det overordnede formål er altså, at sikre borgerne en god social indsats, af høj faglig kvalitet.

Formål med Socialtilsynet

Vi har nu kigget overordnet på hvordan Socialtilsynet blev til og baggrunden derfor. I det følgende afsnit ser vi nærmere på formålet med Socialtilsynet, med henblik på at bevæge os nærmere den konkrete tilsynspraksis og de grundelementer, som udgør tilsynets fundament. Derudover kontekstualiserer vi Socialtilsynets formål og praktisering, i konteksten af de samfundsmæssige udviklinger på socialområdet, som vi ser har været afgørende for det endelige udtryk.

Vi vil gå tilbage til Folketingets første behandling af Lov om Socialtilsyn, hvor der var bred enighed om nødvendigheden af en ny tilsynsreform. Dette var dels baseret på en enighed om, at det var nødvendigt at kunne sikre en større ensartethed af selve tilsynsførelsen med de sociale tilbud, og dels et ønske om at kunne stille større krav til den faglige kvalitet, på tværs af de sociale tilbud (Folketinget, 2013). I Folketingets diskussion blev der lagt særlig vægt på, at krav om resultatdokumentation samt en introduktion af specifikke kvalitetsmålinger hos de sociale tilbud, var essentiel ifm. at kunne sikre og evaluere kvaliteten, og sandsynliggøre positiv effekt, af de sociale tilbuds indsatser.(Folketinget, 2013).

Ifølge professor Erik Albæk er denne stræben efter at effektmåle og dokumentere resultaterne en afledning af evalueringens fremkomst i 1980'erne og 1990'erne. Dette kom som respons på velfærdsstatens fæstelse og den medfølgende voksende offentlige sektor, og ud fra et spirende behov for at kunne sikre omkostningseffektivitet i den offentlige service. Denne udvikling førte til øget interesse i principal-agent forhold, med særligt fokus på frontlinjemedarbejdernes arbejde, og hvordan kvaliteten af dette kunne påvises og dokumenteres (Albæk, 2005). Etableringen af Socialtilsynet kan derfor ses som en stor del af løsningen på, hvordan man har forsøgt at hhv. rammesætte- og standardisere evalueringen af de sociale tilbud, og dermed det sociale arbejde i Danmark.

Dokumentations og effektmålingsudviklingen, stemmer overens med New public management (NPM) teoriens fremgang i den offentlige sektor. For at rammesætte, hvad vi forstår ved NPM, så vil vi tage udgangspunkt i Kurt Klaudi Klausens forståelse heraf. Ifølge Klausen må NPM forstås som en samlebetegnelse, der dækker over en lang række ændrings-

og reformtiltag. Meget forenklet handler det om at skabe så meget værdi som muligt for sine midler, hvor især den private sektor har været foregangsbillede. Et vigtigt og for os at se meget relevant fokus i denne undersøgelsessammenhæng er NPM's insisteren på, at der skiftes fra procesorientering til resultatorientering, hvor det mest af alt handler om at kunne måle og dokumentere resultaterne af sine indsatser (Klausen, 2001).

Socialtilsynets arbejde

Socialtilsynet har to hovedopgaver, som er at godkende og at føre driftsorienterede tilsyn med bl.a. de sociale tilbud (Socialtilsynsloven, 2022, §4, stk.1). Socialtilsynets godkendelse har afgørende betydning for de sociale tilbuds fortsatte eksistens, og er en betingelse for at de sociale tilbud kan indgå i kommunens køberkartotek (Socialtilsynsloven, 2022, §5, stk.4.).

Socialtilsynet gennemfører det driftsorienterede tilsyn ved henholdsvis anmeldte og uanmeldte tilsyn. Ved de anmeldte tilsyn, sender Socialtilsynet en varsling om dette, til de sociale tilbud, med information om det kommende tilsynsbesøg (Socialtilsynsloven, 2022, §7 stk.3.nr.1). Socialtilsynet vurderer, hvorvidt der skal foretages anmeldt eller uanmeldt tilsynsbesøg, men er dog pålagt at aflægge alle sociale tilbud, driftsorienteret tilsyn mindst en gang årligt (Socialtilsynsloven, 2022, §7 stk.4). I forbindelse med det driftsorienterede tilsynsbesøg, er det Socialtilsynets opgave at indhente oplysninger fra de sociale tilbud, til brug for godkendelsesprocessen (Socialtilsynsloven, 2022, §7 stk.3).

Det driftsorienterede tilsyn har flere målsætninger indbygget. Dels er det Socialtilsynets opgave at undersøge, hvorvidt de sociale tilbud fortsat opfylder betingelserne, de er godkendt efter som tilbud (Vejledning om Socialtilsyn, 2015, punkt.192). Socialtilsynet har således til opgave at kontrollere, om de sociale tilbud opfylder de betingelser, som Socialtilsynsloven kræver. Derudover har de til opgave at bidrage til kvalitetsudvikling i de sociale tilbud gennem dialog (Vejledning om Socialtilsyn, 2015, punkt 193.).

Selve tilsynsbesøget bliver helt konkret udmøntet gennem kvalitetsmodellen, hvor Socialtilsynet vurderer de sociale tilbuds kvalitet ud fra kvalitetsmodellens tematikker (Vejledning om Socialtilsyn, 2015, Kap 2, punkt 5). For at kunne godkendes som tilbud, skal

Socialtilsynet vurderer, at tilbuddets kvalitet er indenfor kvalitetsmodellens parametre (Socialtilsynsloven, 2022, § 6, stk.1&2). En nærmere beskrivelse af kvalitetsmodellen beskrives i følgende afsnit.

Socialtilsynet er uvildigt og selvkørende i deres tilsynspraksis, men er samtidigt underlagt Socialstyrelsens auditfunktion. Socialstyrelsen fører audit med de 5 Socialtilsyn, og udarbejder årlige evalueringsrapporter omkring Socialtilsynets interne kvalitet og resultater. Rapporterne er retningsgivende, i forhold til hvad Socialtilsynet bør udvikle i deres egen tilsynspraksis. (Socialtilsynsloven, 2022, §24 stk 1-4). Socialstyrelsen har samtidigt været garant for udviklingen af kvalitetsmodellen, som anvendes som udgangspunkt for, hvordan Socialtilsynet vurderer og måler kvaliteten i de sociale tilbud. Socialstyrelsen har på den vis, været toneangivende i forhold til Socialtilsynets værdigrundlag og kvalitetsforståelse.

Kvalitetsmodellen og kvalitetsmålinger

I det følgende vil vi redegøre for kvalitetsmodellens anvendelse i Socialtilsynet samt hvordan vi ser dens anvendelsessigte, i konteksten af formålet med kvalitetsmålingsredskaber.

Kvalitetsmodellen udgør helt konkret rammen for Socialtilsynets tilsynspraksis, og skal overordnet set øge systematikken i tilsynsarbejdet, f.eks. ved at give tilsynet et fælles vurderingsgrundlag. Helt konkret opridser kvalitetsmodellen hvad Socialtilsynet skal have øje for og vurdere på, i deres faglige vurderinger af de sociale tilbuds kvalitet. Modellen er opbygget omkring 7 tematikker som omhandler; 1. Uddannelse og beskæftigelse 2. Selvstændighed og relationer 3. Målgrupper, metoder og resultater 4. Sundhed og trivsel 5. Organisation og ledelse(tilbud), familiodynamik (plejefamilier) 6. Kompetencer 7. Fysiske rammer. Alle temaer vurderes ud fra en række kriterier, som fungerer som mål for den sociale indsats. Vurderingerne foregår på baggrund af indikatorer, som er fastlagt for hvert kriterium. Indikatorerne dækker på den vis over de specifikke ting tilsynet skal se efter i de sociale tilbuds praksis, og er retningsgivende ift. om kriterierne opfyldes. (Social- og boligstyrelsen, u.å.)

Indikatorerne vurderes ud fra en fastsat skala, hvorfra samtlige indikatorer bedømmes fra 1-5: (5) I meget høj grad opfyldt (4) I høj grad opfyldt (3) I middel grad opfyldt (2) I lav grad opfyldt (1) I meget lav grad opfyldt (Socialstyrelsen, 2021).

I praksis skal kvalitetsmodellen understøtte, at der holdes fokus på effekten af de sociale indsatser gennem måling og dokumentation af dette. Tilsynet vurderer således ikke tilrettelæggelsen af indsatserne, men ser i stedet på hvorvidt resultaterne kommer borgernes trivsel til gode. Alle sociale tilbud vurderes ud fra de samme indikatorer og kriterier i kvalitetsmodellen, hvilket skal sikre ensartethed i tilsynets vurderinger og øge muligheden for at kunne sammenligne vurderinger på tværs af de 5 Socialtilsyn (Socialstyrelsen, 2021).

Kvalitetsmodellen er således et kvalitetsmålingsredskab, som skal kunne dokumentere og vurdere de sociale tilbud ud fra kvalitetsmodellens fastsatte kvalitetsstandarder. Her kan lektor Hanne Kathrine Krogstrups behandling af anvendelsen af standarder i det sociale arbejde, give en indsigtsfuld forståelsesramme. I Krogstrups optik er kvalitetsmålingskoncepter et middel til at kunne behandle ting, der allerede er sket i praksis, set i forhold til de konkrete standarder, det skal vurderes ud fra. Med den forståelse kan kvalitetsmålinger give svar på spørgsmål, vi måtte have omkring handlinger i fortiden, men i langt mindre grad give svar på hvordan vi bør udvikle og tilpasse os i fremtiden (Krogstrup, 2002). Hvis vi applicerer denne forståelse til Socialtilsynets tilsynspraksis, så kan den altså fungere som en fejlfindingsmetode, hvormed det kan afklares, hvorvidt de sociale tilbud leverer den fornødne kvalitet ud fra de forudbestemte standarder, som tilsynet har stillet. Med denne metode kan Socialtilsynet føre kontrol med, hvorvidt de sociale tilbud holder deres satte kurs, ved at se på hvad de har haft gjort. Dette skaber dog ikke i sig selv forandring eller udvikling i praksis, og giver heller ikke de sociale tilbud nye forståelser af deres arbejde (Ibid).

Socialtilsynet mellem kontrol og udvikling

Socialtilsynets specifikke opgave er indskrevet i vejledning til Socialtilsynsloven, både som kontrol og udvikling: *"Tilsynene skal i deres varetagelse af opgaven bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddene bl.a. gennem dialog med tilbuddene om deres*

pædagogiske tilgang, behandling af borgerne og deres styringsmæssige forhold som f.eks. økonomien” (Vejledning om Socialtilsyn, 2015, kap 2 pkt.5). Dette kommer konkret til udtryk gennem tilsynets godkendelse af nye sociale tilbud samt deres løbende godkendelse af eksisterende tilbud. Som en del af opgavevaretagelsen med hhv. at godkende og føre driftsorienterede tilsyn, lægges der særlig vægt på, at der føres kontrol med og laves udvikling af tilbuddenes faglige standard. Maja Panduro (S), siger i folketingsdebatten, at:

”Det ikke er af ond vilje, men af mangel på sparring omkring, hvordan vi laver den bedste indsats. Derfor skal der jo ikke alene være et kontrolelement i vores tilsyn, men også et udviklings element, som er absolut lige så vigtigt, som at vi får lavet en ordentlig kontrol”.

(Folketinget, 2013, 13:25).

Udviklingsperspektivet er altså afgørende for at kunne opnå kvalitet i tilbuddene, og tilsynet skal understøtte dette gennem de konkrete tilsynsbesøg i praksis.

Opgavevaretagelsen forvaltes i sidste ende af de enkelte tilsynsførende, som skal varetage de konkrete tilsyn med de sociale tilbud. Dette fremgår også konkret i Socialtilsynsloven, hvorfra det er den tilsynsførendes opgave at kontrollere tilbuddenes forhold samt at indgå i dialog så de kan yde sparring mhp. den fortsatte udvikling af kvaliteten i tilbuddet (Socialtilsynsloven 2022, §7 stk.2). Med denne struktur er godkendelsen af de sociale tilbud direkte betinget af, at de vurderes til at have den fornødne kvalitet, hvoraf kvaliteten er defineret ud fra kvalitetsstandarder i Lov om Socialtilsyn (Socialtilsynsloven, 2022, §6 stk.1). Kvaliteten bliver konkret rammesat ud fra fastsatte temaer i lovgivningen, og operationaliseres gennem en kvalitetsmodel som den tilsynsførende skal følge og tage konkret afsæt i ved alle tilsyn (Socialtilsynsloven, 2022, §6 stk.2). Der er således tale om en på forhånd defineret kvalitetsstandard, som tilbuddene skal godkendes inden for rammerne af. Konsekvensen af ikke at opfylde tilsynets kvalitetsstandard kan medføre, at tilbuddene enten ikke bliver godkendt, eller at de mister rettigheden til at fortsætte deres socialfaglige praksis. Tilsynets godkendelse af nye sociale tilbud og fortsatte godkendelse af de eksisterende tilbud, er samtidig en betingelse for at de danske kommuner overhovedet kan få lov til at anvende de sociale tilbud (Socialtilsynsloven, 2022, §5 stk 4). Det må derfor formodes, at tilbuddene har et stort incitament ift. at opfylde tilsynets kvalitetsstandarder og tilpasse sig tilsynets krav, sådan at de kan få lov til at drive virksomhed. I vores historiske gennemgang af Socialtilsynets tilblivelse, har vi redegjort for, hvordan mangel på systematik

og ensartede vurderinger blandt de sociale tilbud var et afgørende element i Socialtilsynets tilblivelse. Dette er direkte repræsenteret i den fremgangsmåde, tilsynets skal have til deres opgaveløsning; Socialtilsynet skal nemlig sikre deres opgavevaretagelse, sådan at den er systematisk, ensartet, uvildig og faglig kompetent (Socialtilsynsloven, 2022, §1). Dette kan linkes direkte til de mere generelle krav, som bliver stillet til det sociale arbejdes felt omkring effektpåvisning, kvalitetsmåling og dokumentationskrav, som led i at kunne sikre omkostningseffektiviteten.

Effektpåvisning og evidensbølgen

Når de sociale tilbud skal kunne påvise, at deres indsatser har effekt, bliver et naturligt næste skridt at spørge til, hvad der så kan påvise effekten af arbejdet?

Her ser vi, at især evidensbegrebet har vundet frem i løbet af de sidste 3 årtier, hvorfra den evidensbaserede socialpolitik har fået luft under vingerne. I mange sammenhænge har evidensbegrebet fået status som en "gylden standard" i det sociale arbejde og har samtidigt ledt til udbredte metodediskussioner i forskningsrelaterede sammenhænge. I

forskningssammenhænge har man især taget forbehold for, hvorvidt evidensbegrebet alene kan ses som svaret, og generel kritik af evidens som "den gyldne standard" (Egelund, 2011).

Ifølge Tangaard og Nielsen har evidensbaseringen, på trods af de mange forbehold, opnået stor opmærksomhed i det politiske billede og vundet indpas som et fast holdepunkt i socialpolitikken. Dette kan ses som udtryk for det voksende behov for at kunne stille

videnskabelig 'sikkerhed' for det sociale arbejde, i en kompleks og ukontrollabel verden (Tangaard & Nielsen, 2012).

Charlotte Vange Løvstad mener, at der mangler et anerkendt modsvar til evidensbegrebet (Løvstad, 2020: 62) for at der kan introduceres et alternativ fra politisk hold. Derfor er evidens fortsat synonym med "god kvalitet", hvor det afgørende for, hvorvidt en indsats vurderes til at være effektiv, er, hvordan indsatsen måles til at virke. I en verden hvor organisationers legitimitet er direkte koblet til, hvorvidt de fremstår som ansvarlige, kan kvalitetssystemer, dokumentation og en hengivenhed til evidens være med til at synliggøre dette. Det medfører ifølge Løvstad især to problematikker (Løvstad, 2020). Den første problematik er, at metoder og indsatser anses som løsninger i sig selv, som er

virkningsfulde, uanset hvilken kontekst de skal implementeres i. Da de samtidigt integreres ind i praksis ud fra en "udefra og ind-logik", hvor der f.eks. ikke udarbejdes konkrete implementeringsstrategier til forankringsarbejdet, vil der ofte ses ringe eller ingen effekt af indsatsen. Den anden problematik er, at kvalitetsmålinger er bundet op i en rationalitet omkring, at problemer og mennesker kan inddeles i kategorier, hvorfra man kan måle på dem. Man forsøger med andre ord at forsimple de vilde problemer, sådan at de lettere kan håndteres og måles (Løvstad, 2020).

I følgende afsnit vil vi præsentere fund fra vores litteratursøgning, som omhandler evalueringer af Socialtilsynets tilsynspraksis, og hvordan lovgivningen og dets skrivelser er med til at forme hvad der evalueres og rapporteres på. Først præsenterer vi hvad der helt konkret er blevet evalueret og undersøgt, i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, efter lovens ikrafttrædelse i 2014. Derefter redegør vi for hvad vores litteratursøgninger har givet indsigter i forhold til, som kan belyse tilsynspraksis generelt samt i forhold til det sociale arbejdes udførelse.

Evalueringer og viden omkring Socialtilsynet

I vores litteratursøgning over hvad der er lavet af undersøgelser omkring Socialtilsynets tilsynspraksis, har vi fundet frem til materiale, som både er udarbejdet af Socialtilsynet selv og af andre aktører. Vi vil i det følgende redegøre for hvilken form for viden disse undersøgelser har produceret samt hvad vi ser der kan suppleres med af viden.

Årsrapporter fra de sociale tilbud og Socialtilsynet

De sociale tilbud er, ifølge bekendtgørelse om socialtilsyn §14 stk.1 & 2, pålagt at udarbejde en årsrapport til tilbudsportalen, som er bundet til at indeholde fastlagte tematikker. To af disse tematikker er fagrelaterede, og omhandler oplysninger om den bagudrettede og fremadrettede faglige udvikling. Derudover er der tale om afgrænsede kvantitative oplysninger, de sociale tilbud skal beskrive i rapporten (Bekendtgørelse om Socialtilsyn, 2023, §14 stk.1&2). Disse rapporter har ikke til hensigt at producere direkte viden om deres

arbejde i forhold til tilsynspraksis, men kan give viden om den faglige udvikling de sociale tilbud vælger at fremhæve i rapporterne.

På samme måde er de fem Socialtilsyn pålagt at udarbejde en årsrapport om de sociale tilbuds kvalitet (Socialtilsynsloven, 2022, §9 stk. 1.). Disse rapporter er bundet lovgivningsmæssigt til primært at omhandle målbare resultater om tilsynets virke samt tilsynets overvejelser om kvaliteten i de sociale tilbud. Rapporterne kan således give os viden om Socialtilsynets generelle overvejelser om de sociale tilbuds kvalitet.

Derudover laver Socialstyrelsen i kraft af deres audit funktion en årlig rapport om Socialtilsynets virke. Disse rapporter har primært fokus på at beskrive kvaliteten af Socialtilsynene, hvorvidt de har opfyldt de opsatte mål for tilsynspraksis, og om de har en ensartet praksis på tværs af de forskellige Socialtilsyn (Socialtilsynsloven, 2022, §24 stk.4.). De undersøger således Socialtilsynets virke ud fra deres indsats, og rapporterne beskriver målopfyldelse og udviklingsområder for de sociale tilbud. Rapporter tager dog udgangspunkt i data, som Socialtilsynene selv har enten produceret eller formidlet til Socialstyrelsen, og har ikke direkte fokus på de sociale tilbuds tilgang til tilsynspraksis, og det de bliver målt på.

Disse rapporter kan give os viden om Socialtilsynets virke og de sociale tilbuds kvalitet, ud fra Socialtilsynets afrapporteringer. Ingen af ovennævnte rapporter producerer viden om, hvordan de sociale tilbud tilrettelægger og udfører deres arbejde i forbindelse med Socialtilsynets tilsynspraksis.

Ankestyrelsens evalueringer

Gennem vores litteratursøg har vi fundet frem til to publicerede rapporter, som belyser tilsynspraksis, med udgangspunkt i de sociale tilbuds oplevelser med at være del af heraf. Ankestyrelsen har, i forbindelse med Socialstyrelsens midtvejsevalueringer, udarbejdet to rapporter i henholdsvis 2016 og 2018, hvor de undersøger de sociale tilbuds og plejefamiliers erfaringer med Socialtilsynet (Ankestyrelsen 2016, 2018).

Begge evalueringer er lavet på baggrund af spørgeskemaundersøgelser som tager udgangspunkt i, at belyse de sociale tilbuds tilfredshed med Socialtilsynet. Evalueringernes

undersøgelser beskriver f.eks. de sociale tilbuds tilfredshed med Socialtilsynet, hvor i tilsynsforløbet de oplever udfordringer og hvilke forslag de har til forbedringer af disse (Ankestyrelsen 2014 & 2016). Evalueringerne kan dermed give indikationer på, hvilke tematikker det kan være gavnligt at arbejde med, indenfor den eksisterende tilsynsmodel. Undersøgelserne kan ikke i fyldestgørende grad sige noget om, hvad der er bevæggrunde for de sociale tilbuds vurderinger af Socialtilsynet. Evalueringerne kan dermed ikke sige noget om, hvad der konkret sker i de sociale tilbuds praksis, som er med til at forme deres vurderinger.

De rapporter, som er udarbejdet i konteksten af de sociale tilbuds tilfredshed med Socialtilsynet, er lavet på baggrund af spørgeskemaundersøgelser. Ifølge Monrad, er spørgeskemaundersøgelser generelt uegnede til at producere viden om de konkrete interaktioner og handlinger som er af betydning i forhold til hvordan og hvorfor folk handler, som de gør (Monrad, 2018). Undersøgelserne kan dermed ikke give os indsigt i, hvordan de sociale tilbud organiserer deres arbejde ifm. Socialtilsynets tilsynspraksis, og hvorfor de gør det på den måde de gør.

Hvad siger forskningen

Vores formål med følgende behandling af forskningsresultater er, at optegne det vidensgrundlag vi ser som værende vigtigt for specialets undersøgelse samt for vores forståelse af hvordan denne kan supplere og nuancere den etablerede viden på området. Igennem vores litteratursøgninger (Bilag, 1) har vi søgt at få indsigt i eksisterende undersøgelser af tilsynspraksis. Vi har både været interesserede i at få indsigt i undersøgelser af tilsynspraksis mere generelt, hvad det kommer af, hvilket formål det har og hvilke effekter det har i og for praksis. Derudover har vi specifikt søgt viden om hvordan tilsynspraksis i det sociale arbejdes felt ser, og har set ud, internationalt såvel som i kontekster der er sammenlignelige med de strukturer vi har omkring det sociale arbejde og tilsynspraksis i Danmark.

Den forskning vi har udvalgt og vurderet som relevant til at belyse vores problemstilling, stammer fra europæiske kontekster, som ikke kan oversættes direkte til den danske kontekst

vi vil sætte det i forhold til. Vi ser dog at det kan give indsigt i forhold til nogle underliggende og generelle strukturer, som har relevans for vores undersøgelse.

En stor andel af studierne på området har især behandlet og set på tilsyn og standardiseringsstrukturer med udgangspunkt i accountability (ansvarliggørelse). Langt størstedelen af studierne ser ikke nærmere på de konkrete organisatoriske praksisudtryk, som tilsynspraksis som accountability-struktur, skaber i frontlinjens dagligdag. Studierne er i højere grad orienteret mod, hvorvidt tilsynspraksis er god eller dårlig, og det politiske spindelvæv det er vævet ind i. I *Bewitched or Bewildered? 'Facts' and 'Values' in Audit Commission Texts*, argumenterer Jill C. Humphrey for, hvordan tilsynspraksis har vundet indpas gennem quasi-videnskabelig forskning, som især har kunnet understøtte det socialpolitiske formål om at skabe ansvarliggørelse nedadtil i organisationer. Altså ansvarliggørelse af de mennesker som i sidste ende varetager det konkrete arbejde på gulvet (Humphrey, 2001). I *Changing notions of accountability: A social polity view*, behandler A. J Fowles den historiske udvikling af accountability i de offentlige institutioner. Det gør han med udgangspunkt i hvordan forståelsen af accountability har ændret og udviklet sig. Han mener, at udviklingen har medført en ændring i den måde organisationer i sidste ende er villige til at ændre og tilpasse sig på. Han sonder mellem formel accountability, som er orienteret mod det at kunne placere ansvar, når tingene går galt, og substantiel accountability som orienterer sig imod, at folk lærer af deres fejl, og søger at forbedre sig. Han argumenterer for, hvordan de formelle accountability-strukturer vinder frem i takt med den offentlige sektors stigende behov for at kunne sikre omkostningseffektiv services (Fowles, 1993). I *Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies*, undersøger Thomas Schillemans, hvordan introduktionen af horisontal accountability kan supplere og styrke de hierarkiske accountability-strukturer, som ellers er styrende for praksis. Den horisontale struktur understøtter læring og reflektiv dialog, som ellers nemt bliver væk i de hierarkiske strukturer, som især orienterer sig imod at kunne sikre ansvarliggørelse og styre outcome (Schillemans, 2008).

Tilsynspraksis

Da vores undersøgelse finder sted i konteksten af en konkret dansk tilsynspraksis, vil vi behandle og kontekstualisere vores fund i forhold hertil. Socialtilsynet er ét af mange

tilsynsformer i Danmark, og der findes en række offentlige, såvel som private tilsyn, som opererer på større og mindre skalaer. Samtidig kan tilsynsstrukturen se forskellig ud fra branche til branche og blandt forskellige leverandører mv. Derfor synes det også vigtigt at vi får set nærmere på hvad 'tilsyn' egentlig er - eller kan være, og om forskningen kan hjælpe os med at indramme nogle gennemgående egenskaber, udtryk og konsekvenser, af tilsyn som form.

For at svare på de opstillede spørgsmål vil vi starte ved Professor Michael Powers udforskning af "the audit explosion" (Power, 1994). Power har udforsket tilblivelsen af audit practice, hvilket vi oversætter til tilsynspraksis, og grundlaget for dets praktisering. Hans udforskning har især centreret sig omkring tilsynspraksis som middel, og dets tilsigtede, såvel som utilsigtede, effekter i organisatoriske- og bredere samfundsmæssige sammenhænge. Power taler om "the audit explosion" hvor han ser, at tilsynspraksis som form har forplantet sig ud i en bred variation af sektorer og kontekster. Power forsøger i høj grad at udfolde hvad tilsynspraksis bliver til, når den forvaltes- og implementeres i praksis:

"The significance of audit is not located in a 'definition' of its role. Indeed it matters less what different audit practices 'really' are in some operational sense than how the idea of audit is appropriated and mobilized. Audit is a particular manner of (re)presenting administrative problems and their solutions, one that is becoming universal" (Power, 1994: 299).

Med ovenstående citat kan tilsynspraksis forstås som en formbar og adaptiv form, som kan tilpasses de specifikke karakteristika og behov et givent område/aktør nu må have. Power mener, at en definition af hvad tilsynspraksis er, hverken er nødvendig eller signifikant i forhold til at kunne behandle, hvad effekten af tilsynspraksis er. Når han behandler tilsynspraksis, favner det bredt og kan dække over alle former for tilsyn, f.eks. økonomiske-, medicinske-, arbejds- såvel som sociale tilsyn. Det afgørende, i Powers behandling af tilsynspraksis er, at vi ser på hvordan den mobiliseres- og de effekter den helt konkret afføder i praksiskonteksterne.

I et forsøg på at forstå tilsyn i en historisk kontekst, tager Power især sit udgangspunkt i det økonomiske tilsyn, som han vurderer, har været startskuddet for tilsynets tilblivelse og

udbredelse. Det finansielle tilsyns grundlæggende formål har været at opdage og dokumentere svig/svindel, sådan at de svindlende kunne holdes ansvarlige. Tilsynspraksis repræsenterer på den måde, i sin grundform, et misforhold og mangel på tillid mellem "dem der investerer i" og "dem der driver" virksomhed. Tilsynet skal i den sammenhæng kompensere for den manglende tillid ved at introducere en upartisk mellemmand, som ifølge Power medfører både utilsigtede og uønskede konsekvenser i praksis (Power, 1994). For Power er der en stærk forbindelse mellem New public managements (NPM) indtog i den offentlige sektor, og tilsynspraksis fremgang og udbredelse, til andre kontekster udover det finansielle område.

Hvor det finansielle tilsyn have til formål at ansvarliggøre dem der forsøgte at misbruge midler, mener Power at udbredelsen og udviklingen af tilsynspraksis, til f.eks. den offentlige sektor, i langt højere grad er interesseret i at gøre organisationer "auditable", herefter tilsynsbare (Power, 1994). Power kalder det også for "control of control", hvor det overordnede mål bliver at skabe et management control system (Power, 2003) som via standardiserede strukturer kan styre hvordan der føres tilsyn med organisationers arbejdsprocesser. Med dette blik bliver det afgørende præmis for tilsynspraksis, for os at se, at de organisationer der skal undergå tilsyn "the auditee's", altså dem der føres tilsyn med, bliver sat ind i en konkret tilsynsstruktur, sådan at tilsynspraksis muliggøres. Power taler om at dem der føres tilsyn med, er nødsagede til at lade sig reformere som led i denne proces, og må tilpasse sig de givne strukturer der følger med tilsynspraksis (Power, 2003).

Med denne struktur omkring tilsynspraksis argumenterer Power for, at tilsynet i sidste instans blot ender med at monitorere og undersøge hvorvidt de opsatte parametre for dem der føres tilsyn med overholdes, mere end at få undersøgt hvordan det faktiske arbejde og praktiseringen i det daglige kommer til udtryk. Tilsynet sætter på den måde selv regler og mål for hvad praksis skal levere ifm. tilsynene, og det vigtigste, ifølge Power, bliver langt hen ad vejen at de der føres tilsyn med, leverer i forhold til og tilpasser sig den konkret opsatte ramme for tilsynet (Power, 1994).

Ifølge Power bliver tilsyn som form i høj grad accepteret som best practice, og som et kvalitetsstempel af praksis. Målet for tilsynene indfries i loopet mellem tilsynets konkrete tilsynskriterier og de der føres tilsyn med's tilpasning til de opstillede kriterier. Ifølge Power

handler det om, at tilsynene ikke blot skal gøre organisationerne accountable, men gøre dem tilsynsbare. For os at se handler det om, at det generelle mål for tilsynspraksis bliver at skabe forhold hvormed de der føres tilsyns med så effektivt som muligt kan blive tilsynsbare. Tilsynsførelse, og organisationers villighed til at underlægge sig tilsyn, kan på den vis blive legitimitetsskabende i sig selv, og kan potentielt forstærke loopet af tilsynsbarhed som mål. Power argumenterer for at en måske endnu vigtigere pointe er, at tilsyn bliver legitimitetsskabende uafhængigt af hvorvidt tilsynet i sig selv er substantielt. På den måde kan tilsynspraksis forstås som noget universelt, der har værdi i sig selv, og organisationer der føres tilsyn med vil på den måde automatisk kunne tilskrives værdi, i det at de "kommer igennem" tilsynet (Power, 1994).

Betydning for praksis

Power behandler f.eks. dette ud fra et spørgsmål om hvor dyb tilsynspraksis i sidste ende gennemtrænger organisationerne. For Power kommer gennemtrængning til udtryk gennem *the auditee's* (dem der føres tilsyn med) reaktioner på tilsynene, som i sin grundform har to ekstreme udtryk; decoupling og colonization. Decoupling repræsenterer når dem der føres tilsyn med, følger ritualerne for tilsynspraksis (Power, 1994), men ikke integrerer det i deres daglige arbejdspraksis. Her vil der være tale om en løsrivelse eller fravælgelse af tilsynets feed-back og ændringsforslag mv., og tilsynspraksis leder på den måde ikke til forandringer i praksis. Den anden ekstrem, colonization, repræsenterer når værdigrundlaget og praksistankegangen fra tilsynet adopteres ind i organisationernes daglige praksis, og i den måde de koordinerer og tilrettelægger handling på. På den vis vil præmisserne for tilsynets praksis skabe nye forståelser og måder at anskue praksis på, og opnå dyb forankring i organisationens mentalitet. Power mener at alle organisationer vil have udtryk af begge elementer i mødet med tilsynet, men at de vil befinde sig på et kontinuum mellem de to ekstremer, som har forskellige udtryk og vægtning for forskellige organisationer (Power, 1994).

Tilsynspraksis i det sociale arbejde

Når vi har dykket ned i tilsyn som form, og dets mere generelle udvikling og anvendelse, vil vi nu zoome ind på, hvilken betydning tilsynspraksis specifikt kan have i det sociale arbejde.

Vores undersøgelse tager sit afsæt i det sociale arbejdes praksisfelt, og det har været særligt relevant for os at finde litteratur der har kunnet hjælpe med at kontekstualisere tilsynspraksis, i forhold til det sociale arbejde. Professor Eileen Munro har undersøgt, hvordan tilsyn og tilsynskultur påvirker det sociale arbejdes praksis, i konteksten af det Britiske velfærdssystem. Hun argumenterer for, at accountability, og hermed også forskellige former for tilsynsformer, er kommet for at blive. Det sociale arbejde har, ifølge Munro, længe været udfordret i forhold til at få legitimeret sig som felt og i forhold til at få dokumenteret og formidlet effekten og vidensgrundlaget af det sociale arbejdes praksis. Munro mener at det sociale arbejde som felt, generelt har haft for svært ved at tilpasse sig de kulturelle ændringer som det sociale område er undergået de seneste årtier, og at introduktionen af f.eks. The Audit Commission, og andre uvildige tilsyn i England, har medvirket til et løft af kvaliteten i det sociale arbejde (Munro, 2004). Dette billede stemmer overens med udviklingen af Socialtilsynet herhjemme i Danmark, og indrammer flere af de samme udfordringer som man har forsøgt at imødekomme og udbedre via det nye Socialtilsyn. Men, kan tilsynspraksis stå alene i forhold til at imødekomme disse udfordringer?

Munro mener, at tilsynspraksis må ses som et første skridt i en ny retning, og mest af alt som et første udkast - som kontinuerligt må undergå kritik, tilpasning og udvikling (Munro, 2004). Kernen i tilsynet er dets udgangspunkt i kriterier og indikatorer, som har afgørende betydning for den måde tilsynspraksis forvaltes på. Munro ser dette som en af de største udfordringer for tilsynsformen, i forhold til hvad der faktisk kan ses og måles på via et tilsyn. Hun argumenterer for, at man i sin stræben efter at kunne standardisere og kvantificere det sociale arbejde til noget der nemt kan måles på, har mistet eller overser kompleksiteten af det interrelationelle arbejde. Fokus kommer i stedet til at ligge på de konkrete output, der er af specifikke services, målsætninger og lign., hvorimod det endelige outcome for borgerne bliver sekundært, og udfordrende at tilgodese i rammerne af tilsynspraksis (Munro, 2004).

Det sociale arbejde har sit udgangspunkt i mødet mellem mennesker. Det bygger på relationer, tillid og anerkendelse, og arbejdet kan ofte have karakter af stor usikkerhed.

Usikkerhed forstået på den måde, at der i arbejdet med f.eks. udsatte borgergrupper kan forekomme stor risiko og utilsigtede hændelser, som strukturerne for det sociale arbejdes udførelse skal kunne stå på mål for. Dette er ifølge Munro en af grundene til, at f.eks. kriterier og indikatorer anses for afgørende elementer i tilsynspraksis, da de giver et framework for, hvad praksis skal gøre og hvordan praksis skal se ud for at imødekomme usikkerheden (Munro, 2004). I den forbindelse bliver det vigtigt, ifølge Munro, at man forholder sig til, hvordan man så kommer frem til det bedste framework, og de rette indikatorer og kriterier for praksis. Munro mener, at der har været for lidt interesseret i lige præcis dette, og at det er nødvendigt at diskutere og udfordre udgangspunktet for, hvordan tilsynene vurderer, hvad der er af stor nok betydning i praksis, til at det faktisk bliver vurderet og dokumenteret. Vi mener, at dette især er vigtigt, hvis det er tilfældet, at praksis indretter sig ud fra det, de skal vurderes og evalueres af tilsynet ud fra. I så fald vil det være af afgørende betydning, ud fra hvad og hvordan de givne kriterier og indikatorer er udformet, og hvordan de udvikles og holdes opdateret i forhold til et socialt felt i udvikling.

Tilsynspraksis skaber på denne måde et paradoks, hvori socialarbejderne skal navigere mellem det de bliver vurderet på af tilsynet, som ifølge Munro oftest er bundet op på dokumentation og tekstliggørelse af deres arbejde, og det faktiske arbejde de har i forhold til og med deres borgere. Så i sin søgen efter at kvalificere og udvikle den socialfaglige praksis, får tilsynspraksis i stedet lavet et lukket loop, hvori facetterne af det faktiske arbejde, potentielt overses og vægtes lavere fordi det ikke kan ses og måles tydeligt:

"The audit process is in danger of creating an increasingly closed and defensive system, where people's energies are directed towards meeting official targets that are limited and only marginally related to the quality of outcomes for users" (Munro, 2004:30).

Med udgangspunkt i Munros undersøgelse kan tilsynets formål, med at kvalitetssikre og udvikle den social faglige praksis, blive fortabt i måden man helt konkret forvalter tilsynets undersøgelser og måden de søger at sikre kvaliteten på.

Vi vil senere anvende Power og Munro i specialets diskussion af vores analyseresultater.

Gennem granskning af forskning fra feltet har vi søgt at få et nuanceret indblik i den eksisterende viden omkring tilsyn og tilsynspraksis i det sociale arbejde. Det har været med

til at orientere os mod de udtryk som tilsynspraksis får i de forskellige praksiskontekster den udføres i. Derudover viser litteraturen, at tilsyn som praksisform synes at være nok i sig selv, forstået på den måde, at tilsynspraksis som form ikke er noget, der sættes spørgsmålstegn ved. På mange måder synes den institutionaliseret i vores forståelse af, hvad det vil sige at føre virksomhed eller faglig praksis generelt, og indgår som en naturlig forventning til folks arbejde. Det er her, at politikernes holdninger til Socialtilsynets tilsynspraksis, som er skitseret i indledningen, er i direkte uoverensstemmelse med hvad forskerne indenfor feltet mener. Gennem litteratursøgningerne har der vist sig et hul omkring viden om hvad, og hvordan, de sociale tilbud helt konkret gør deres arbejde, i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis samt om hvordan de tilrettelægger deres arbejde, og hvorfor de gør det, som de gør.

Derved kan specialet bidrage til at udfylde ovenstående videnshul, og forhåbentligt komme de aktører, som er en del af Socialtilsynets tilsynspraksis, til gavn. På længere sigt, er det vores forhåbning at denne viden kan bidrage til yderligere udforskning af de sociale tilbuds arbejde i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, i et bredere udsnit af det sociale område. Her særligt med udgangspunkt i den styrende effekt tilsynspraksis har på det arbejde som udføres i de sociale tilbud, og deraf også hvilken betydning det i sidste ende har for borgerne.

Metode

Den vidensinteresse som dette speciale tager sit afsæt i, har en eksplorativ karakter. Vi ønsker at finde frem til viden om hvordan de sociale tilbuds arbejde, omkring Socialtilsynets tilsynspraksis, er socialt organiseret samt hvad deres handlinger udspringer fra, og hvad er handlingerne er rettet imod. Vi har valgt Institutionel etnografi som tilnærming i undersøgelsen, hvilket bliver uddybet i dette kapitel. Kapitlet har til formål at give en detaljeret beskrivelse af, hvordan vi har arbejdet os frem i undersøgelsesprocessen i specialet.

Institutionel etnografi, en sociologi for folk

I det følgende afsnit vil vi introducere Dorothy E. Smiths institutionelle etnografi (IE) som metodologi. Vi vil behandle, hvilken form for viden vi ser at IE-undersøgelser kan producere, og hvilken betydning det specifikt har for vores undersøgelse. Vi tilrettelægger afsnittet med fokus på at redegøre for IE som metodologi. Derudover beskriver vi de IE-begreber som er essentielle for vores forståelse af IE samt for hvordan vi forvalter begreberne i vores dataindsamling, databehandling og efterfølgende analyse. Det vi har ønsket at kunne udforske via vores problemformulering, har været styrende i forhold til at vælge IE som vores metodiske tilnærmelse.

Institutionel etnografi

Dorothy E. Smith udviklede institutionel etnografi som en alternativ sociologi. Den er bundet i en social ontologi, som er orienteret mod folks erfaringer med det, de gør. Det ontologiske udgangspunkt i IE undersøgelser er, at mennesket ansues som grundlæggende sociale væsener, som handler ud fra en iboende drift til samhandling (Widerberg, 2020). Smith anser det sociale som de aktiviteter og det arbejde, folk gør sig i deres dagligdag, og måden hvorpå arbejdet koordineres i forhold til andres arbejde (Smith, 2005). Dette ontologiske udgangspunkt påvirker vidensproduktionen, og er styrende for hvordan forskeren påbegynder sin undersøgelse (Widerberg, 2020:15). Da mennesker tilegner sig viden og forståelse af deres omgivelser i samhandling, må vores undersøgelser starte med menneskers konkrete aktiviteter og erfaringer, som er knyttet til bestemte former for praksis (Widerberg, 2020). Undersøgelsen må på denne måde tage sit afsæt i folks virkelighedsforståelser, i en bestemt praksiskontekst som er socialt organiseret (Nielsen & Breimo, 2023).

Smith kalder selv Institutionel etnografi for en udforskningsmetodologi, hvor forskeren laver nye opdagelser i praksissammenhænge, og søger at generere ny viden, som ikke tidligere har været tilgængelig. Formålet er i sidste ende, at den nye viden kan bidrage til samfundsændring (Widerberg, 2020). Målet i IE undersøgelser er at finde frem til den virkelighed, som ligger bagved de dominerende begreber, forestillinger og teorier, som ofte er institutionaliserede som grundforståelser i folks hverdagsliv og hverdagspraksis. Det gøres

ved at spørge ind til folks konkrete hverdagserfaringer, som bliver udgangspunkt for at kunne undersøge sociale relationer og sociale institutioner (Smith, 2005). På denne måde ser Smith, at man kan opnå viden om de magtforhold og styrende relationer, som går forud for folks faktiske gøre (Widerberg, 2020).

Når IE undersøgelser tager så konkret afsæt i folks erfaringer, så er de også fuldt afhængige af folks evne til at fortælle om og genkalde sig disse. Smith anser den aktuelle sociologiske forskningspraksis som objektiviserende og mener, at de menneskelige erfaringer i høj grad bliver tilpasset forskernes teoretiske begreber, i stedet for den anden vej rundt. Smiths overordnede sigte med IE er derfor også at lave forskning 'for folk', som så kan være med til at åbne op for nye indsigter i deres faktiske gøre. Smith sætter det i kontrast til at lave forskning 'om folk', hvor folk bliver undersøgelsesobjekter, hvori vurderingen ofte går på, hvorvidt det de tænker, føler og oplever er hhv. rigtigt eller forkert. Derfor indgår folks erfaringer, om hvad de gør sig, som både dialog og data i IE undersøgelser. Dialogen er basis for den data, som bliver udgangspunkt for den etnografiske undersøgelse, og målet er at åbne op for folks faktiske gøre (Smith, 2005). Med denne undersøgelse ønsker vi at gøre viden om informanternes faktiske gøre, og hvad det kan ses som udtryk for i forbindelse med tilsynspraksis, tilgængelig for dem der arbejder med tilsynspraksis i praksis.

Når vi udforsker virkeligheden empirisk, er det essentielt i den institutionelle etnografi, at det bliver gjort med udgangspunkt i menneskers erfaringer med det de faktisk gør. Som forskere må vi derfor gå på jagt efter den sociale organisering af virkeligheden, og analysere vores empiriske materiale med udgangspunkt i de konkrete former for handlinger som udgør den sociale organisering (Nilsen & Breimo, 2023). Når vi udforsker de sociale tilbuds organisering, er det derfor med fokus på at komme helt tæt på deres konkrete gøre og praksishandlinger i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis. Vores analytiske blik i undersøgelsen, er vendt mod hvordan tilbuddene konkret gør noget i forhold til-, med- og omkring tilsynet, for på den vis at kunne give en detaljeret beskrivelse af dette i vores analyse. Når vi kan få tydeliggjort hvad de sociale tilbud helt konkret gør; hvordan, hvornår, af hvem og hvorfor, så kan vi også begynde at vende et analytisk blik mod det som er med til at forme de handlinger (Ibid).

Styrende relationer i det lokale og translokale

Ruling relations (styrende relationer) er et fundamentalt begreb i Smiths metodik. Styrende relationer dækker over de fænomener, der er så dybt forankrede i vores forståelser af vores liv, at vi næsten ikke ser eller forholder os til dem. Gennem de styrende relationer reguleres folk aktiviteter og handlinger gennem ideologiske diskurser, da disse generaliserer og dirigerer hvordan overordnede diskurser omformes og forvaltes ned i folks konkrete praksisfelter. Det er i disse dybt forankrede forståelser, at folk koordinerer deres aktiviteter og handlinger i dagligdagen (Smith, 2005). De styrende relationer dækker også over forholdet mellem folks faktiske gøre, og de tekster som er med til at standardisere deres aktiviteter over tid, og over det translokale. Ifølge Smith er det arbejde som folk udfører i deres konkrete lokale sammenhæng, altid determineret af translokale processer. Det lokale dækker over de faktiske og observerbare handlinger som folk gør sig. Det indebærer f.eks. de overvejelser, vurderinger af forskellige valg, og faglige refleksioner der ligger til grund for folks aktiviteter. Hvorimod det translokale dækker over de generaliserede og standardiserende processer der går forud for de lokale manifesteringer af handling. Det translokale organiserer på den måde hvordan arbejde og aktiviteter udformer sig i forskellige arbejdsområder, f.eks. gennem lovreguleringer, vejledningsrapporter o.lign. som er med til at styre de institutionelle betingelser (DeVault & McCoy, 2006). Når Smith taler om, at de translokale styringsrelationer har koordinerende egenskaber, forstår vi det som at de er afgørende for hvordan folk konkret ender med at koordinere deres arbejde og aktiviteter i praksis. Det kommer f.eks. til udtryk gennem den måde folk taler om, læser og forstår tekster i deres arbejde på, og deraf også på den måde de interagerer med teksterne på. Denne interaktion repræsenterer det spindelvæv af tekstmedierende relationer som folk indgår i, og som altid er reguleret af de styringsrelationer som teksterne er en del af/kommer fra. De repræsenterer på den vis magt og kontrol (Smith, 2005).

For at lokalisere de styrende relationer, er det ifølge Smith nødvendigt at gå på opdagelse i de sociale relationer. Smith forstår ikke sociale relationer som forhold mellem specifikke mennesker, men i stedet som forhold der opstår i lokale strukturer hvor folks handlinger afledes af- og udgår fra hvad andre har haft gjort eller gør, på andre tidspunkter og i andre sammenhænge. Den enkeltes handling står på den måde aldrig alene, men indgår som del af

en større sammenhæng, hvor midlertidige handlingssekvenser determineres af, hvordan samspillet med andres handlinger tager sig ud (Smith, 2005). Ifølge Smith kan disse midlertidige sekvenser af handling forstås som sociale relationer. Det er især her, at man som forsker finder frem til det analytiske potentiale i forhold til at få indsigt i de styrende relationer (Nielsen&Breimo, 2023:41).

Objektivering

De styrende relationer kommer, ifølge Smith, til udtryk via gennemgående former for organisering i praksis i det moderne kapitalistiske samfund, hvoraf objektivering er et afgørende kendetegn. Objektivering indebærer når forskellige organiserings- og bevidsthedsformer ender med at blive til noget alment og eksternt for bestemte mennesker, i bestemte kontekster (Widerberg, 2020). Folk objektiveres f.eks. af deres overordnede på arbejdspladsen eller af myndighederne, men objektiveringen medfører også at folk objektiverer sig selv og deres arbejdsopgaver (Ibid). Der er således tale om sociale relationer som er abstraherende og objektiverede, hvorfor det oftest sker uden at folk er bevidste om at det påvirker deres gøren (Nielsen&Breimo, 2023).

Virksomhedskundskab

Work knowledge (virksomhedskundskab) er et essentielt begreb i Smiths institutionelle etnografi. Med virksomhedskundskaben anses mennesker som vidensbærere omkring det arbejde de udfører, og på den måde bliver virksomhedskundskaben nøglen til hvad folk kan sige om deres virksomhed. Virksomhedskundskaben giver dermed også indsigt i, hvad folk gør (Widerberg 2015). Virksomhedskundskaben udgøres af, hvordan folks handlinger, bevidst og ubevidst, koordineres med og i forhold til andres handlinger, samt deres konkrete erfaringer med hvordan de udfører deres arbejde (Smith 2005).

Tekstens betydning

Når folks aktiviteter som oftest foregår i samhandling med og i forhold til andre folk, er det vigtigt at forstå, hvordan dette samspil i høj grad er præget af de tekster, som er med til at koordinere deres handlinger og arbejde. De styrende relationer er i høj grad tekstligt medieret, og når Smith taler om tekster, så handler det om tekster som noget materielt og

kopierbart, altså tekster som gengiver noget, f.eks. på papir, elektronisk eller lign. (Smith, 2005). Det afgørende er, at tekster er noget vi anvender og at de har direkte indflydelse i vores daglige praksis. Ifølge Smith er tekster styrende i alle institutioner, da de er opgjort af intertekstuelle hierarkier, hvor overordnede regulerende rammer, eller institutionelle diskurser, er styrende for hvordan forskellige virkeligheder integreres i de tekster som folk anvender i deres arbejde. Institutioner etablerer, ifølge Smith, magt gennem teksternes koordinerende effekt. Tekster som er styrende for institutionernes arbejde har kapaciteten til at mobilisere folks faktiske arbejde. Magt bliver på den vis genereret via styrende tekster, som samtidigt skaber ansvarliggørelse, nedadtil i det intertekstuelle hierarki (Smith, 2005).

Ifølge Smith har tekster kapaciteten til at koordinere folks handlinger og arbejdsaktiviteter, og her er det afgørende at teksterne er synlige for folk. I konteksten af denne undersøgelse betyder det f.eks. at teksterne skal være kendte og/eller tilgængelige for f.eks. lederne og medarbejderne, når de udfører deres arbejde. Når tekster har kapaciteten til at koordinere folks handlinger, så hænger det, i vores forståelse, sammen med at forskellige aktører kontinuerligt interagerer med tekster i deres arbejde. Dette sker på forskellige tidspunkter, i forskellige organisatoriske sammenhænge og på forskellige organisatoriske niveauer. Folks fortolkninger af og respons på teksterne, er bestemmende for hvordan teksterne omformes og forvaltes ud i deres praksis, og det er denne mediering af tekst som har betydning for hvordan den translokale styring ender med at tage sig ud i den lokale praksis. Tekster er dermed ikke bare bogstaver på et stykke papir, men noget der indgår i en gensidig relation med den, der læser og anvender teksten, og er noget folk aktivt responderer på i deres arbejde. Smith kalder dette for 'the text-reader conversation' (tekst-læser samtalen). På den vis kan vi, ifølge Smith, lokalisere styringsrelationer ved at undersøge de tekst-læser samtaler som har betydning i folks arbejde i deres lokale kontekster, og måden de interagerer med dem på gør de translokale styringsrelationer observerbare (Smith, 2005).

Anvendelse af Institutionel Etnografi i specialet

Dette speciale er en kvalitativ undersøgelse, der tager sit afsæt i den institutionelle etnografi. Institutionelle etnografiske undersøgelser opererer ud fra bestemte principper i

den måde de gøres på, og forskellige studier med afsæt i IE viser, at der er mange måder at tilrettelægge de konkrete undersøgelser på (Smith 2006).

I vores undersøgelse er det en udforskning af de sociale tilbuds gøre, som relaterer sig til deres arbejde med tilsynspraksis, som er det centrale. Vi har valgt IE som tilgang i undersøgelsen, fordi vi ønsker at generere viden hvor parterne der er en del af Socialtilsynets tilsynspraksis, kan få ny indsigt i deres faktiske gøre. I forlængelse kan det forhåbentligt være med til at nuancere hvordan tilsynspraksis, på nuværende tidspunkt, aktualiseres i blandt de forskellige aktører. Udgangspunktet for undersøgelsen er informanternes erfaringer om deres virksomhedskundskab, og at udforske disse i forhold til de institutionelle processer som erfaringerne er en del af. Herigennem søger vi at få adgang til viden om diskursive spændinger og diskrepanser, som viser sig i informanternes faktiske gøre, ved at spørge ind til deres virksomhedskundskab. Ifølge Smith er IE forskerens opgave, at få indsigt i de styrende relationer som oftest ikke er synlige for de folk som er en integreret del af dem (Smith, 2005).

Når de institutionelle processer skal udforskes er det gavnligt at udforske med udgangspunkt i folk der er placeret forskelligt i en organisation og har aktiviteter forskellige steder i arbejdsprocesserne, da de har forskellige virksomhedskundskaber (Smith, 2005). Vi har derfor interviewet forskellige medarbejdere, og forskellige repræsentanter fra ledelseslagene, omkring deres praksis. Hermed har vi kunne indsamle erfaringer fra folk i forskellige positioner i arbejdet med Socialtilsynets tilsynspraksis samt fra forskellige nedslag i processen med deres arbejde. Derudover har vi, ved at indsamle data fra forskellige informanter, i forskellige sociale tilbud, fået indsigt i forskellige lokale udtryk af organiseringer af arbejdet.

Smith mener, at den institutionelle etnografiske undersøgelse er noget der gøres, og at det er essentielt at have fleksibilitet gennem undersøgelsen, og i måden man som forsker går til sit datamateriale på (Smith, 2005). Analysen er derfor f.eks. ikke afgrænset til arbejdet efter at empirien er indsamlet og materialet er kodet. Ifølge Smith må analysen foregå løbende gennem undersøgelsens forskellige etaper, og kan foregå sideløbende som en måde at blive skarpere på, hvad der skal undersøges nærmere og udfoldes yderligere. Denne metode passer specielt godt overens med IE studier som foregår over længere tid, og med flere

forskellige dataindsamlingsmetoder som udgangspunkt for datamaterialet. Her vil den løbende analyse kunne hjælpe forskeren med at komme tættere på hvad der er på spil i folks gøren, og hvad der er mest relevant at udforske yderligere, i forhold til problemstillingen (Nielsen & Breimo, 2023). Vores undersøgelse er skrevet inden for rammerne af et speciale. Vi har ikke haft tid til eller mulighed for at lave dataindsamling over længere tid, og på den måde kunne indsnævre og indskrænke vores forståelse af problemet. Hvis dette havde været muligt, så ville vi have anvendt vores initielle empiri til, at kunne udforske og forme hvad vi kunne undersøge videre i praksiskonteksten. Her ville det også have været gavnligt f.eks. at lave observationsstudier i de sociale tilbud, forud for vores interview. På den måde kunne vi især have fået indblik i de tekst-medierede samhandlinger som er styrende i deres arbejde, hvilket kunne have styrket vores udarbejdelse af interviewguiden.

Det kan være udfordrende for mennesker at få øje på de lokale og translokale relationer i deres daglige virksomhed, da de oftest er vævet ind i den institutionelle praksis hvori de udfører deres arbejde. Det er derfor forskerens opgave i IE undersøgelser, at udfolde sammenhængen mellem det lokale og det translokale, ved at få indsigter i dets forbindelser. IE anses, ifølge Turf B. Jakobsen, som et forskningsperspektiv der egner sig særligt til at udforske komplekse organisationsformer, hvor man gennem IE undersøgelsen kan se sammenhæng mellem det lokale udtryk og de translokale styringsrelationers indvirkning på det lokale (Jakobsen, 2006). Vores sigte i dette speciale er at udforske og belyse sammenhænge mellem de social tilbuds lokale praksisudtryk, i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, og de styringsformer som praksissen er indlejret i. Vi søger dermed ikke at belyse informanternes erfaringer i sig selv, men hvad erfaringerne åbner op for af handlinger i deres praksis, og hvad det kan ses som udtryk for. For at dette kan indfries er man, ifølge Smith, netop nødt til at have den konkrete gøren som udgangspunkt for undersøgelsen (Widerberg 2020).

Interview som dataindsamlingsmetode

I den institutionelle etnografiske undersøgelse, er formålet med interview som dataindsamlingsmetode, at få en udfoldende deskriptiv beskrivelse af det, som folk gør. Formålet med, at interviewe informanterne i vores undersøgelse har været, at belyse forskellige positioner og indsigter i de sociale tilbuds arbejde omkring Socialtilsynets

tilsynspraksis, og derigennem også få konkrete beskrivelser af forskellige situationer og rammer (DeVault & McCoy, 2006). Med den institutionelle etnografi er forskeren drevet af at finde frem til hvordan folks handlinger faktisk sker, hvorfor vi har spurgt ind til informanternes konkrete gøren, i forbindelse med tilsynspraksis. Interviewet kan deraf anvendes som middel til at få indsigt i de styrende relationer som er med til at forme arbejdet i den lokale kontekst, som vi undersøger (DeVault & McCoy, 2006). Dette står ifølge Smith i kontrast til den mere klassiske anvendelse af interview i den sociale forskning, hvor interviewet oftere skal give indsigt i folks individuelle oplevelser og livsverden (Ibid). Med en institutionel etnografisk tilgang til interview som dataindsamlingsmetode, kan interviewet i højere grad ses som det, 'at tale med folk' om hvad de gør, hvornår og hvordan de gør det og hvorfor de gør det på den måde (DeVault & McCoy, 2006). I interviewene har vi stillet uddybende spørgsmål, for at få konkrete beskrivelser af hvad informanterne gør i de forskellige stadier af deres arbejde med Socialtilsynet. F.eks. med udgangspunkt i hvilke konkrete handlinger de udfører, og hvorfor de prioriterer som de gør i deres arbejde ifm. tilsynspraksis. Her har målet også været at få klarlagt informanternes erfaringer, mere specifikt i forhold til hvordan de indgår i tekst-medierede samhandlinger i deres praksis. Interview, eller 'samtaler med folk', kan foregå én til én såvel som med grupper af mennesker. Smith beskriver hvordan en lang række af nyere IE studier er udarbejdet med udgangspunkt i fokusgruppesamtaler, især undersøgelser der tager udgangspunkt i de mere planlagte interviewformer. I fokusgruppesamtalerne kan informanterne tale med udgangspunkt i deres egne samt fælles erfaringer, omkring det der udforskes (DeVault & McCoy, 2006).

Ifølge Smith vil folk der taler om 'hvad de gør' og 'hvordan de gør det', beskrive deres erfaringer med det hverdagssprog, som de anvender i de konkrete situationer de genkalder sig. Da det hverdagssprog de beskriver deres konkrete aktiviteter med, også er med til at organisere deres aktiviteter i udførelsessituationen, har det været afgørende for os at spørge ind til informanternes specifikke aktivitetsudfoldelse i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis (Smith, 2005). Ifølge DeVault og McCoy er det dog ofte kompliceret at få folks virksomhedskundskab frem. Især når det handler om frontlinjemedarbejdere, da de i høj grad anvender institutionelle betegnelser og forståelser, da de er institutionaliserede i deres arbejdskontekst (DeVault & McCoy, 2006). Da vi oveni i dette selv har arbejdserfaring fra den

kontekst vi har udforsket, har det været essentielt for os, at spørge uddybende ind til informanternes indforståede ord og begreber når vi er blevet opmærksomme på dem. Især der hvor vi intuitivt har tænkt, at vi allerede vidste hvad begreberne og fortællingerne indebar. Det har på den måde været vigtigt ikke at tage informanternes viden for givet, hvorfor vi har været særligt optagede af at få pakket informanternes begreber og forståelser ud.

I det følgende afsnit vil vi udfolde hvad vi konkret har gjort i forbindelse med indsamling af data til undersøgelsen.

Adgang til feltet, og etablering af kontakt til de sociale tilbud

I vores proces med at udvælge og etablere kontakt til de sociale tilbud, udarbejdede vi følgende inklusionskriterier:

- Opholdssteder efter §66 stk. 2
- Steder med 5 pladser eller flere (for at sikre at stedet kan deltage i fokusgruppeinterview blandt medarbejderne)
- At medarbejdere og ledere har arbejdet i det sociale tilbud i minimum 1 år (eller at størstedelen af dem har)
- Geografisk placering i region hovedstaden og region sjælland
- Minimum 3 forskellige tilbud
- Tilbud hvor både ledelsen og en medarbejdergruppe på 3-6 personer kan deltage (ledelsen og medarbejderne interviewes separat, men vi har brug for begge perspektiver).

Med udgangspunkt i vores inklusionskriterier har vi benyttet Tilbudsportalen som medie til at søge efter sociale tilbud. Vi afgrænsede vores søgning til Region Hovedstaden og Region Sjælland, ud fra en vurdering af, at det skulle være tidsmæssigt overkommeligt at komme rundt flere steder og afholde interviews. Da vi håbede at flere end 3 forskellige tilbud ville melde positivt tilbage omkring deltagelse i vores undersøgelse, var den geografiske afgrænsning også afgørende for, at vi kunne gennemføre og afholde alle interviews indenfor rammen af specialet.

Ved gennemgang af tilbud på tilbudsportalen, fandt vi frem til 84 tilbud, der passer til vores inklusionskriterier. Vi sendte e-mails til ledelsen, eller de noterede kontaktpersoner på de 84 tilbud, omhandlende vores undersøgelsesinteresse og projektets formål. Vi modtog positiv feedback fra 7 tilbud, der ønskede at deltage i undersøgelsen, hvoraf 4 tilbud endte med at melde fra enten pga. tidsfristen for afholdelse af interview, eller pga. uforudsete forhold som kom i vejen for at deltage. I sidste ende kunne vi afholde interviews med både ledere og medarbejdere på 3 forskellige tilbud.

Udvælgelse af informanter og informantoversigt

For at sikre os at informanterne havde en vis grunderfaring med arbejdet i forhold til tilsynspraksis, havde vi oprindeligt fastsat et inklusionskriterium omkring, minimum 1 års anciennitet. Dette viste sig at være uforeneligt med det ønskede antal informanter, som de sociale tilbud der ønskede at deltage havde til rådighed. Derfor valgte vi i stedet at prioritere, at kriteriet omkring antallet af informanter kunne udfyldes.

Vi har udvalgt informanter, som har praksiserfaring med tilsynspraksis, enten på ledelsesniveau eller i arbejdet med de anbragte børn og unge i det sociale tilbud. På et af de tre sociale tilbud kunne de dog kun stille op med to medarbejdere på dagen for interviewet, pga. sygdom.

Oversigt over informanter i specialet:

Interview	Stillingsbetegnelse og uddannelse
Ledelsesinterview 1	1 Afdelingsleder (udd. Pædagog) 1 Socialfaglig konsulent (Udd. Socialrådgiver) 1 Opholdschef

Ledelsesinterview 2	1 Daglig leder (Udd. Pædagog) 1 Daglig leder (Udd. Pædagog)
Ledelsesinterview 3	1 Forstander (Udd. Pædagog).
Medarbejderinterview 1	1 Pædagog 1 Socialpædagog 1 Pædagogisk assistent 1 Socialrådgiver 1 Ufaglært medarbejder
Medarbejderinterview 2	2 Pædagoger (1 som fungerende stedfortræder) 1 Ufaglært medarbejder som skal opstarte pæd. udd. senere på året 1 Industritekniker 1 Lærer
Medarbejderinterview 3	1 Socialpædagog 1 Tømrer, som har suppleret med pædagogiske kurser

Interviewguides

Selvom både Smith og DeVault og McCoy argumenterer for at det institutionelle etnografiske interview kan tage form af en mere uformel samtale med folk, så har vi fundet det nødvendigt at udarbejde interviewguides som vi har kunnet læne os op ad i selve interviewene. I udarbejdelsen af vores interviewguides har vi haft fokus på at kunne lave en undersøgelse af de sociale tilbuds gøren med, og i forhold til, Socialtilsynets tilsynspraksis. Interviewguiderne er derfor udarbejdet med udgangspunkt i at finde frem til de arbejdsaktiviteter, som informanterne har i de sociale tilbuds årlige arbejde med tilsynspraksis. Her har formålet været at få information og indsigt i deres virksomhedskundskab. Det har vi søgt at afdække ved at følge informanternes konkrete arbejde som udgår fra, og i forhold til, tilsynsrapporten, da tilsynsrapporten fungerer som en styrende tekst igennem det arbejde de udfører i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis.

For at bevare noget fleksibilitet i vores interviewformat, så har vi udarbejdet semistrukturerede interviewguides. Heri har tematikkerne for interviewet været bestemt på forhånd, og vi har helt konkret udarbejdet interviewspørgsmålene med udgangspunkt i at følge de sociale tilbuds arbejde med deres tilsynsrapporter. Ifølge Juul Kristensen kan interviewer, ved at anvende det semistrukturerede interview, bevare fleksibilitet til at bevæge sig uden for den opsatte ramme, hvis interviewer eller informanterne finder det relevant. På den måde kan der f.eks. udforskes temaer som interviewer ikke har haft for øje i interviewguiden (Juul Kristensen, 2007). Den semistrukturerede tilgang har hjulpet os til at kunne sikre at vi fik udforsket i den retning som har været nødvendig for at kunne besvare vores problemformulering, uden at vi har fået låst os fast i en fuldstændig forudbestemt ramme, som ikke har været til at rykke på hvis det viste sig nødvendigt og gavnligt for udforskningen.

Vi har udarbejdet to interviewguides: én til ledelsen (bilag 2) og én til medarbejderne (bilag 3) på de sociale tilbud. De er udarbejdet med udgangspunkt i viden fra skriftlige kilder omkring Lov om Socialtilsyn, kvalitetsmodellen og tilsynsrapporten som styrende tekst. De to interviewguides er bygget op ud fra samme struktur, men har haft forskelligartede spørgsmål til at udforske de forskellige positioner, hvorfra informanternes virksomhedskundskab udgår fra.

Ud fra en tanke om, at kunne følge informanternes arbejde med tilsynsrapporten over tid, udarbejdede vi tomme årshjul, som vi kunne udfylde i fællesskab med informanterne løbende under interviewet. Formålet her var, at informanternes arbejde kunne visualiseres, og at de kunne interagere omkring hvad de gjorde hvornår, og med hvem. Årshjulene viste sig ikke at være relevante i de fleste af interviewene og der hvor de var brugbare, var mest i under ledelsesinterviewene.

Interviewguidenes opbygning:

- Præsentation af undersøgelsens fokus og hvad vi ønsker at tale om i interviewet
- Præsentation af interviewerne og af informanterne
- Åbningsspørgsmål omkring deres arbejde med tilsynsrapporten, som er tonet mod enten ledelsens arbejde eller medarbejdernes arbejde.
- Interviewspørgsmål, og hjælpespørgsmål
- Autro og afslutning

Forskellene på de to interviewguides, i forhold til de spørgsmål vi har taget udgangspunkt i, har adskilt sig fra hinanden ved, at vi i lederinterviewene i højere grad har spurgt ind til deres konkrete arbejde med og i forhold til tilsynsrapporten. I interviewene med medarbejderne fandt vi, at det var nødvendigt at åbne spørgsmålene op til deres mere generelle arbejde med og omkring Socialtilsynets tilsynspraksis, da de i mindre grad end lederne, oplevede at deres arbejde tog direkte afsæt i tilsynsrapporten. Spørgsmålene er udarbejdet med udgangspunkt i, at de kunne bruges som rettesnor samt noget vi kunne læne os op ad igennem interviewene, for at sikre vi ikke kom for langt fra det vi ønskede at udforske.

Uddrag fra interviewguide til medarbejderne:

Arbejdet med tilsynsrapporten over tid	Spørgsmål der kan hjælpe os ind til kernen af deres "work knowledge"	Hjælpespørgsmål
--	--	-----------------

Modtagelse af tilsynsrapport Obs på at følge rapporten til enden i de aktivitetsfortællinger informanterne har.	1. Hvad gør I helt konkret med rapporten, når den kommer? 2. Hvem gør noget,(og hvorfor)? 3. Hvorfor gør I det på den måde?	1a. Hvordan bliver I introduceret til den? Hvad gør I med rapporten efterfølgende? 2a. Hvem gør hvad, i hvilken rækkefølge→fokus på proces? 3a. Hvorfor gør I det på det tidspunkt? Hvem bestemmer f.eks. at det skal gøres sådan?
--	---	---

Uddrag fra interviewguide til lederne:

Tilsynsrapporten over tid	Hovedspørgsmål	Hjælpespørgsmål	Viden om hvad?
Modtagelse af tilsynsrapporten (og tiden i forlængelse deraf og op til næste forberedelse) (evt. tidspunkt for modtagelse af seneste rapport)	Hvad gør I med tilsynsrapporten, når den kommer? Hvem modtager den, hvad gør de/i med den? Hvordan vælger du/i hvad der skal arbejdes med? Hvorfor er det de temaer du/i vælger ud?	- Hvordan bliver resultaterne gennemgået/præsenteret, og af hvem? - Hvad gør I helt konkret med rapporten efterfølgende? - Hvem arbejder videre med tilsynsrapporten? - Hvem bestemmer hvad I skulle arbejde videre med?	Hvordan har de arbejdet med deres seneste tilsynsrapport

Interviewsituationerne

Alle interviews er afviklet i marts og april, 2023. Fem ud af de seks afholdte interviews, er blevet afholdt i de sociale tilbuds egne lokaler på deres respektive matrikler. Et enkelt er blevet afholdt online via zoom, da en medarbejder blev syg, og de resterende og vi ved omlægning af interviewet så os nødige til at afholde det online pga. tidspres. Interviewene har haft en længde mellem 40 og 90 min. og er, efter tilladelse fra informanterne, blevet optaget på diktafon. Forud for interviewenes påbegyndelse har vi informeret interviewdeltagerne omkring specialets formål og hvad deres interviews anvendes til samt at alle personfølsomme informationer anonymiseres, både i transkriberingerne og igennem specialet. Hermed har vi fået informeret samtykke. Derudover har vi informeret deltagerne om, at det var frivilligt, hvorvidt de stadig ønskede at deltage i interviewet, og at de altid kunne trække sig (Kvale & Brinkmann, 2014).

Under interviewene har vi anvendt interviewguidene til at få udfoldet informanternes fortællinger om deres konkrete handlinger, i forhold til den arbejdspraksis de er en del af omkring arbejdet med Socialtilsynets tilsynspraksis. For at åbne op for disse fortællinger har vi, med inspiration fra DeVault & McCoy, f.eks. spurgt ind til hvad der får deres arbejde til at ske, hvordan det hænger sammen med andres arbejde, hvordan og hvorfor de udfører arbejdet på den måde og hvordan de ved at det skal udføres det sådan? De påpeger yderligere at det udforskende blik skal være rettet imod den sammenhæng som det undersøgte fænomen er en del af, og ikke mod interviewpersonernes egenskaber (DeVault & McCoy, 2006), hvilket vi har søgt at rette vores spørgsmål imod.

Vi har optaget samtlige interviews på diktafon, både af sikkerhedsmæssige årsager og for at kunne tilgå informanternes udsagn efterfølgende. På den måde kan vi også med sikkerhed kunne gå tilbage til detaljer som f.eks. ikke fremstod tydelige eller som særligt vigtige under selve interviewet, men som har vist sig at være af betydning ved nærmere gennemgang (DeVault & McCoy, 2006).

Transskription

Alle interviewene er fuldt transskriberede og er på den måde vigtige tekster i sig selv. Dorothy Smith fremhæver, at transskriberede interviews indeholder detaljerede beskrivelser som kan være relevante for analysen, som først bliver umiddelbart tilgængelige når det tekstliggøres (DeVault&McCoy 2006). Det er også her, vi som forskere skaber mulighed for, at informanterne kan 'få ordet' og på den måde være repræsenterede i det endelige forskningsmateriale. Transskriberingen af vores interviews har dermed været vigtig for, at kunne gøre detaljerne i beskrivelserne tilgængelige (Ibid). Gennem den detaljerede beskrivelse af informanternes virkshomhedskundskab, kan vi igennem analysen få adgang til den bagvedliggende organisering. Derfor har det været essentielt, at tekstliggøre interviewene.

For at interviewene skal være lettere sprogligt tilgængelige, har vi oversat talesprog til skriftsprog i transskriberingen. Ud fra en række forskellige anbefalinger omkring transkriberingssoftware, har vi anvendt Office365's transskriberingssoftware, som er indbygget i Office Word. Ved at overføre lydfiler med vores interviews, har Office 365's softwaret oversat disse til tekst, med opdeling af de forskellige taleres sætninger samt tidsangivelser på talerskifte. Oversættelserne har været en stor hjælp i forhold til at få lavet en meget grov transskribering af de over 150 siders interviewmateriale, men der har også været behov for at vi har gennemgået og rettet til i samtlige interviews. I de udvalgte citater som anvendes gennem analysen, har vi ryddet ud ved mange gentagelser af ord, og fravalgt vendinger som f.eks. øh, og lign. Det afgørende har været at gøre citaterne så læsevenlige som muligt, uden at ændre på betydningerne og det indholdsmæssige deri. Citaterne som anvendes i analysen er udvalgt med udgangspunkt i, at informanter fra alle de sociale tilbud er repræsenteret, for at sikre en så bred repræsentation som muligt.

Af hensyn til anonymiteten, så er de sociale tilbuds og informanternes navne, konkrete oplysninger der kan være angivende for lokation, begivenheder o.l. som kan forhindre anonymitet, blevet anonymiseret i transskriberingen. Alle opholdssteder har fået tildelt et nummer, hvorunder informanterne fra samme sted har fået tildelt henholdsvis et ledernummer eller medarbejdernummer.

Analyselstrategi

I dette afsnit vil vi kort præsentrere vores analysestrategi og derefter vores kodningsproces, som begge tager deres udgangspunkt i IE.

Den institutionelle etnografiske undersøgelse tager sit afsæt i at udforske undren frem for at be- eller afkræfte teoretiske forståelser. Vi har, i udformningen af analysen, haft fokus på at forbinde den lokale gøren som tilbuddene beskriver, med de institutionelle forhold der er med til at forme og styre denne gøren (Nielsen & Breimo, 2023). Vi har derfor udformet en deskriptiv og empirinær analyse frem for en teoridrevet analyse, hvor vi søger at gå på opdagelse i, og udfolde hvad de sociale tilbud helt konkret gør sig, hvordan, med hvem og hvorfor, i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis. Herigennem søger vi at vise hvordan informanternes erfaringer og konkrete gøren er socialt organiseret (Ibid). I udarbejdelsen af analysen har vi begrænset analyseafsnittene til at give plads til det der har været mest present, i forhold til at kunne beskrive de institutionelle styringsmekanismer, som informanternes virksomhedskundskab kan ses at være udtryk for (Nielsen & Breimo, 2023).

Kodning

Nogle forskere indenfor IE er skeptiske over for at lave egentlig kodning af deres datamateriale. Gennem kodningsarbejdet mener de, at der kan være fare for at erstatte informanternes begreber og dermed også deres forståelser, med forskerens egne begreber og kategorier (Nielsen & Breimo 2023). For at kunne tilgå vores datamateriale på en hensigtsmæssig, og nogenlunde systematisk måde, har vi fundet det nødvendigt at kode vores datamateriale i nogen grad.

Vi har lavet en empirinær kodning, som har haft til hensigt at skabe overblik over materialet, således at vi har kunnet finde frem til de institutionelle relationer, som informanternes beskrivelser kan ses at være udtryk for. Kodningen af materialet har været en erfaring i, hvordan denne "formelle" del af analysen, er en integreret del af det samlede

analysearbejde som har foregået gennem hele vores udforskningsproces. De konkrete fortællinger fra informanternes daglige praksis, har været afgørende for at få øje på, hvordan de translokale styringsrelationer manifesterer sig i de lokale kontekster, vi har undersøgt. Især kodningen har vist, hvordan en stor del af analysearbejdet er at gå på opdagelse i fortællingerne for at finde ud af, hvordan de institutionelle forhold træder ind i hverdagslivet (Nielsen og Breimo, 2023). Disse to nævnte elementer har haft betydning for, at vi midt i processen med at skrive vores første udkast til analysen, så os nødsaget til at omkode vores datamateriale. I *første kodning* kodede vi ud fra empirinære tematikker, som gik på tværs af informanternes udsagn. Her indordnede vi informanternes udsagn i overkategorier, som deres udsagn tematisk passede ind i. I udarbejdelsen af analysen ud fra denne kodning, kunne vi se at det var udfordrende at komme tæt nok på informanternes faktiske gøren til, at kunne anvende relevante IE-begreber til at fremanalysere de institutionelle relationer. Set i bakspejlet, så havde denne kodning i højere grad egnet sig til en teoridrevet analyse, og for at åbne interviewmaterialet op og komme nærmere på, hvad informanternes gøren var udtryk for, valgte vi at kode materialet på ny.

I *anden kodning* har vores primære fokus været at finde frem til informanternes faktiske gøren, ud fra deres samhandlinger som kan relateres til tilsynspraksis. Fokus har således i mindre grad været på at finde tværgående tematikker, og i stedet at kode ud fra de konkrete fortællinger hvor informanternes handlinger udgår fra forskellige institutionelle processer i forbindelse med Socialtilsynets tilsynspraksis. I kodningen har vi f.eks. stillet os selv spørgsmålet om, hvilke momenter som kalder på handling i relation til deres arbejde med Socialtilsynets tilsynspraksis, og hvilke handlingsfortællinger der er forbundet dertil. Vi har med kodningen søgt at få overblik over materialet, med informanternes erfaringer i centrum (Nielsen & Breimo, 2023).

I begge kodningsprocesser har vi anvendt NVIVO som medie til at organisere vores transskriberede datamateriale. Software som NVIVO fungerer, ifølge DeVault og McCoy, bedst som middel i kodningsarbejdet, når kodningen indrammer materialet simpelt, hvilket har været et vigtigt startsted i vores kodningsarbejde. NVIVO har især hjulpet til at gøre vores store mængde datamateriale mere overskueligt.

Kortlægning

Som led i vores kodnings og analysearbejde har vi anvendt mapping (kortlægning) til at klarlægge de handlingssekvenser, som de sociale tilbud har i forhold til deres arbejde med Socialtilsynets tilsynspraksis. Ifølge Smith er kortlægning tænkt til at kunne optegne det terræn som informanternes virksomhedskundskab sker ud fra (Smith, 2005). Det kan altså være en måde at tydeliggøre og udfolde informanternes fortællinger, i forhold til den institutionelle struktur de bevæger sig rundt i når de gør deres arbejde ifm. Socialtilsynets tilsynspraksis. Ifølge Smith er der ikke noget facit for hvordan kortlægningen af datamateriale skal udformes, men at det mest af alt skal understøtte forskeren i at kunne visualisere og forenkle datamaterialet (DeVault & McCoy, 2006). Vores kortlægning har haft flere forskellige udtryk, som alle har hjulpet os til at få yderligere overblik over de sammenhænge, som analysen sker med udgangspunkt i. Her har især kortlægning af det vi kalder "tilsynskredsløbet" (udfoldes forud for første analysedel) været en vigtig brik i vores kodnings- og analysearbejde. Det har især hjulpet os til at få overblik over, hvordan forskellige handlingssekvenser som f.eks. har været udledt fra eller styrende i forhold til andre, eller helt separate fra andre, har taget sig konkret i informanternes fortællinger. Herudfra har vi kunnet skærpe vores kodninger og i højere grad kunnet forbinde dem med hinanden. Undervejs i kortlægningen blev det tydeligt, hvordan der var processer på tværs af de forskellige handlingssekvenser vi havde kodet ud fra, som var med til at påvirke de sociale tilbuds overordnede organisering, omkring Socialtilsynets tilsynspraksis.

Smith mener at tekster er afgørende for standardisering af folks arbejde og aktiviteter i hverdagen, både over tid og over det translokale (Smith, 2005). Når vi, som i denne undersøgelse, har taget afsæt i forskellige tilbuds lokale aktiviteter i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, har vi fundet det relevant at opbygge analysen ud fra tilbuddenes konkrete arbejde med tilsynsrapporten som styrende tekst i deres arbejde. Tekster indgår meget konkret som nogle vi både kan, og nogle gange skal interagere med, og de er aktivt med til at koordinere vores aktiviteter og handlinger, og dermed vores arbejde. Det sker så snart tekster leder til konkrete former for handlinger i praksis, hvilket er omdrejningspunktet for vores analyse i specialets næste kapitel.

Analyse

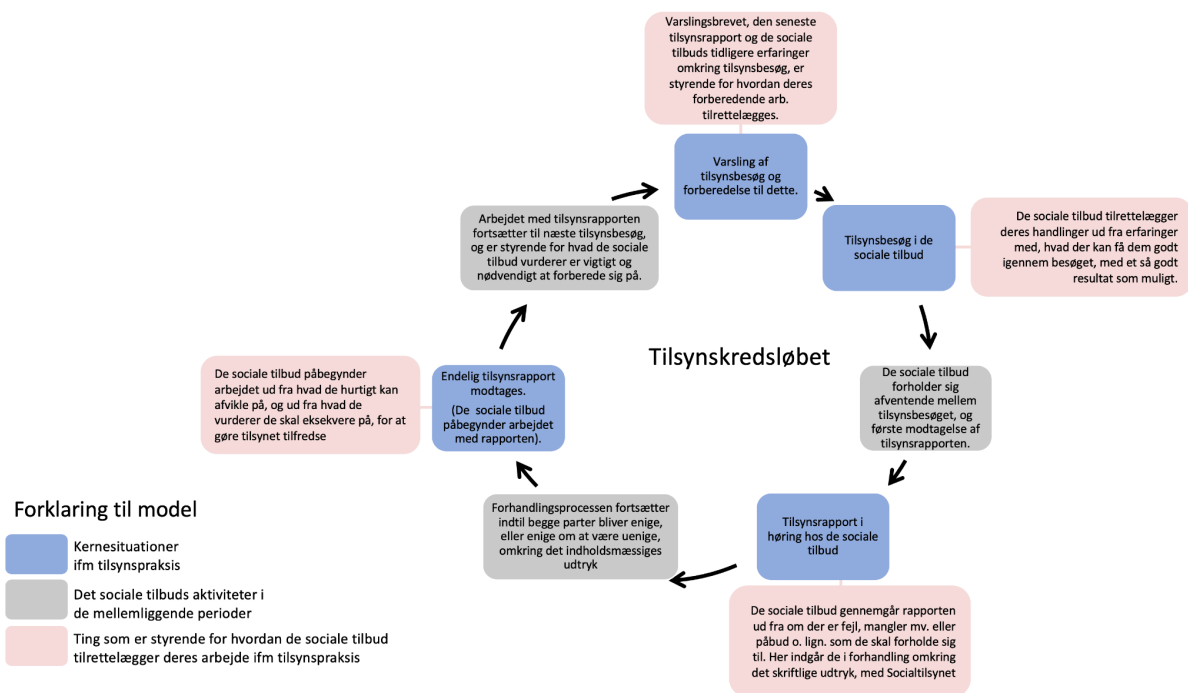
Analysedelen af specialet består af to hovedafsnit.

Første analyseafsnit starter ved de sociale tilbuds forberedende arbejde, op til et kommende anmeldt tilsynsbesøg, og bevæger sig videre ind i det der udfolder sig under selve tilsynsbesøget. Analysen centrerer sig omkring at få udfoldet informanternes samhandlinger i empiriske beskrivelser, og hvordan disse udgår fra styrende processer i arbejdet med Socialtilsynets tilsynspraksis.

Andet analyseafsnit tager afsæt i perioden efter tilsynsbesøget har fundet sted, og udfolder hvordan de sociale tilbuds arbejde tager sig ud, i den efterfølgende periode hvor tilsynsrapporten kommer i høring. I forlængelse heraf tager vi fat på de sociale tilbuds konkrete arbejde med tilsynsrapporten i deres praksis, som fortsætter ind til deres næste anmeldte tilsynsbesøg. Analysen tager afsæt i at få en empirinær udfoldelse af informanternes gøre, og udforske hvordan tekst-medierede translokale styringsrelationer er med til at koordinere og forme deres konkrete arbejde med rapporten.

De sociale tilbuds tilsynskredsløb

For at rammesætte de følgende analyseafsnit, har vi fundet det relevant at udarbejde en model for det tilsynskredsløb som de sociale tilbud indgår i. Kredsløbet er en grov forsimpning af de nedslag, vi ser i de sociale tilbuds arbejde med Socialtilsynets tilsynspraksis, og vi håber at den kan give vores læsere overblik og indsigt i det tilsynsloop som analysen tager sit udgangspunkt i.



(Billede 1: Tilsynskredsløbet, udarbejdet af Simone Larsen og Ellen Bækgaard).

Analysedel 1

Som udfoldet i vores problemfelt, så er det at der føres tilsyn med de sociale tilbud, en præmis for at kunne eksistere og føre socialfaglig virksomhed i Danmark. Præmissen for tilbuddenes fortsatte eksistens, er stadfæstet via lovgivningen, og de skal således godkendes af tilsynet for at de kan indgå i kommunens køberkartotek.

I dette analyseafsnit vil vi kortlægge det arbejde som de sociale tilbud udfører ifm. at der varsles et kommende tilsynsbesøg samt det som udfolder sig under selve tilsynsbesøget. Vi har især haft fokus på de konkrete aktiviteter og handlinger som de sociale tilbud gør sig, for at være forberedte på tilsynsbesøget, og hvordan deres forberedende arbejde aktualiseres under tilsynsbesøget. Vi vil udfolde hvordan de styrende relationer har betydning for den måde de sociale tilbud organiserer sig omkring tilsynsbesøget på.

Socialtilsynets varsling

På tværs af alle de sociale tilbud i denne undersøgelse, giver både ledere og medarbejdere udtryk for, at de forbereder sig til deres tilsynsbesøg. Forberedelsen kan se forskellig ud, og forstås på flere måder blandt forskellige medarbejdere og ledere. Det overordnede fællestegn er imidlertid, at det altid kræver handling og ekstra arbejde at klargøre sig til et tilsynsbesøg. Vi starter analysen, hvor de sociale tilbud påbegynder deres arbejde med at forberede sig på et driftsorienteret tilsynsbesøg.

På to af de tre sociale tilbud i denne undersøgelse, går de i gang med at forberede sig på deres kommende tilsynsbesøg, så snart de modtager varslingen om dette fra Socialtilsynet. På et af tilbuddene har de udarbejdet et tilsyns-årshjul hvor de kan følge med i hvornår de ca. bør få tilsynsbesøg igen, og hvor de har overblik over hvilke aktiviteter de har ifm. Socialtilsynet på en årlig basis. Lederne på dette tilbud påbegynder deres forberedende aktiviteter, i forhold til tilsynsbesøget, inden varslingen fra Socialtilsynet kommer. De udvælger samtidigt, hvad de skal arbejde med i tiden op til varslingen og gør det ud fra de erfaringer, som årshjulet er udarbejdet på baggrund af. På alle tre tilbud er det dog altid lederen som helt konkret modtager varslingen, og det er også dem som igangsætter det forberedende arbejde derudfra.

Det at forberede sig på et tilsynsbesøg indebærer ekstraordinært administrativt arbejde, som i høj grad varetages af tilbuddenes ledere. På tværs af de sociale tilbud beskriver lederne, hvordan den administrative opgave er noget de sætter ekstra tid af til at udføre, da det er vigtigt at Socialtilsynet modtager det de skal. I alle de sociale tilbud er det lederne som varetager arbejdet omkring at få sendt det som tilsynet har bedt om. Når lederne igangsætter deres forberedelser, retter de sig særligt mod det Socialtilsynet anmoder om, i deres varsling.

“Altså vi får hele den her liste ud, og der skal vi svare på sådan noget rent faktisk. Hvem er i bestyrelsen? Hvad er deres cv. Sygdom, hvor meget sygefravær har der været osv.” (Leder 1)

“Ja og om vi har været på kurser osv.” (Leder 2).

“Gennemstrømning af personale” (Leder 1).

“Ja og børne indskrivninger, og mere” (leder 2).

“Alt muligt dokumentation for at vi gør det, vi siger, vi gør (Leder 1)”. (Leder 1 og 2, opholdssted 1).

På tværs af tilbuddene beskriver lederne, hvordan det at finde dokumenter, som tilsynet efterspørger samt afsendelsen af disse, ofte er en tidsomfattende opgave. De beskriver hvilke informationer og dokumenter de skal finde frem og hvilke informationer tilsynet har brug for. En af lederne uddelegerer opgaver til relevante medarbejdere som kan assistere med at få samlet de rette dokumenter ind, men derudover er det generelt en opgave som varetages af lederne.

Det er især tidskrævende, at lokalisere dokumenterne for så at tage dem ud af deres naturlige sammenhæng og omsætte dem i et format der kan modtages af tilsynet. På tværs af tilbuddene ses det, at lederne først og fremmest forbereder sig ved at sende de konkrete dokumenter og informationer, de bliver bedt om. Flere af lederne giver udtryk for, at den administrative del af det forberedende arbejde tager uforholdsmæssigt meget tid, og at de har ønske om at kunne bruge mindre tid på den administrative opgave. På to af de sociale tilbud gør de sig ekstra umage med at klargøre dokumenterne, for at se professionelle ud og for at give Socialtilsynet et billede af et velfungerende tilbud. På et af tilbuddene kommer dette til udtryk ved at lederne f.eks. vælger at gøre mere ud af opgaven, end tilsynet kræver af dem:

“Vi er kommet til engang, at sende det i en pdf-fil til dem, og det skal man ikke gøre. Så de vil gerne have det i excelark, så det skal vi stadigvæk gøre. De sagde det var meget fint sådan som vi lavede det sidst, og at vi ikke fik nogen anmærkninger, hvis det ikke så så fint ud rent visuelt. Og det er jo fint nok, men det kommer nok ikke til at ske, fordi vi vil gerne sende noget af sted der ser pænt ud, fordi det giver jo også et overordnet indtryk af noget der fungerer”. (Leder 3, opholdssted 2).

Citatet viser hvordan det er vigtigere for lederne at sikre sig en god fremtoning over for Socialtilsynet, end det er at spare tid. Denne prioritering viser sig på forskellige måder i de sociale tilbud, og de lægger alle sammen vægt på at ville fremstå som gode over for tilsynet, som et vigtigt parameter. Vi forstår det som udtryk for, at lederne forsøger at mindske

risikoen for, at tilsynet kommer til at anse dem for et dårligere tilbud, f.eks. på grund af at have sendt noget af mindre god kvalitet, noget uæstetisk rent visuelt eller noget forkert.

Både medarbejdere og ledere på tværs af tilbuddene fortæller, at det forberedende arbejde i sidste ende skal være med til at stille dem i den bedste position til at kunne få et godt tilsynsbesøg.

Forberedelse ud fra tidligere erfaringer

Ud over at få sendt de rigtige ting af sted, på den rigtige måde og på det rigtige tidspunkt, så betyder de sociale tilbuds erfaringer, fra tidligere interaktioner med Socialtilsynet, også noget i forhold til hvordan de forbereder sig. Deres erfaringer lægger fundamentet for, hvordan de skal forberede sig på alt det, som ligger udover varslingen.

I alle de sociale tilbud bruger de deres erfaringer fra tidligere tilsynsbesøg som udgangspunkt for, hvad de skal orientere deres forberedelser imod. Her er det i høj grad styrende hvad deres tidligere tilsynsførende plejer at spørge ind til, og hvad de plejer at have opmærksomhed på at få afklaret under tilsynsbesøgene. To medarbejdere beskriver f.eks. hvordan det er en selvfølge, at de ajourfører deres journalsystemer inden tilsynsbesøget, så det fremstår korrekt og opdateret inden de kommer på besøg:

“ Vi går selvfølgelig ind og ser om alle vores ting, som ligger i dokumentation (...) om de er ajourført som de skal være. Og det følger vi selvfølgelig op på, og får lagt det ind det rigtige sted. De (tilsynet) går virkelig meget op i, at der er dokumentation på alt og at alt ligger som det skal. (Medarbejder 2) (...) Ja vi får lige skrevet de der 50 notater, som vi ikke havde skrevet. Det er jo , som xxx siger det, det forbereder vi jo selvfølgelig. Det tænker jeg heller ikke er unormalt eller mærkeligt, at vi selvfølgelig går ind og kigger på, om vi nu har styr på det de kommer og spørger om? (medarbejder 4)”. (Medarbejder 2 & 4, opholdssted 3).

Det at ajourføre journaler på børnene samt at generel dokumentation er opdateret og placeret korrekt, er en helt gennemgående praksis blandt de sociale tilbud. De har alle erfaringer med at de tilsynsførende er interesserede i at efterse og sikre deres dokumentationspraksis, hvorfor det er blevet en integreret del af det, at forberede sig til tilsynsbesøgene. Blandt alle lederne er det også et af de vigtigste nedslagspunkter i forhold

til hvad de gør af forberedende aktiviteter, som er rette mod deres medarbejdere. Inden tilsynsbesøget sørger alle lederne nemlig for, at deres medarbejdere orienterer i og opdaterer sig i forhold til de faste procedurer de har på stedet, sådan at de er forberedte til, hvis de tilsynsførende spørger ind til det. Det fremstår som en helt naturlig del af det, at gøre sig klar til et tilsynsbesøg, og vi kan forstå det som udtryk for, at jo bedre forberedte de er, des større sandsynlighed er der for, at de klarer sig godt igennem tilsynsbesøget.

Derudover har, især lederne, men også flere af medarbejderne på alle de sociale tilbud, en stærk orientering mod deres seneste tilsynsrapport, som led i forberedelsen. Ved at orientere sig i hvad der står i deres seneste tilsynsrapport, og klarlægge hvad de hhv. har og ikke har fået arbejdet på i forhold til den, anvender de den som en tjek-liste op til tilsynsbesøget. Deres tidligere erfaringer fortæller dem, at de tilsynsførende tjekker op på om der er ting i den seneste rapport som tilbuddet ikke har fået arbejdet med, og i så fald hvorfor det ikke er sket. En leder beskriver hvordan de derfor anvender tilsynsrapporten som en måde at komme på forkant med tilsynet på:

“(...) allerede inden de varslede deres tilsyn var vi faktisk gået i gang. (...) Hvad er det for nogle ting som stikker ud lige nu fra den sidste rapport, som vi faktisk ikke har nået at arbejde med godt nok endnu? (...) Hvordan kommer vi i gang med det. (...) Når de så melder deres ankomst, så er vi i gang. (...) Så lavede vi en stor palette af forskellige ting, og det er jo kun en lillebitte del af dem som så blev en del af det her tilsyn, men nu er vi jo i gang, så har vi nogle opmærksomhedspunkter på nogle andre ting som helt sikkert kommer næste gang eller næste gang igen.” (Leder 1, opholdssted 2).

Tilsynsrapporten bliver her udgangspunktet for de tiltag, lederne iværksætter nedadtil i tilbuddet. De tiltag de iværksætter retter sig imod at imødekomme de opmærksomhedspunkter, de forventer at Socialtilsynet vil pege på. Tilsynsrapporten er på denne måde med til at sætte struktur for hvordan de tilrettelægger forberedelsen op mod tilsynsbesøget.

Vi kan forstå den måde de sociale tilbud går til forberedelsen på, ved at se på de tekst-læser samtaler de har med varslingen og tilsynsrapporten. Lederne interagerer i denne forbindelse direkte med teksterne, og deres aktivering af samt respons på teksterne, omsættes til

konkrete handlinger i praksis. De konkrete handlinger som affødes af ledernes samtaler med teksterne, fører både til at lederne selv handler i forhold til det som teksterne giver anledning til, og at de uddelegerer opgaver til deres medarbejdere. Deres respons foregår hele tiden med udgangspunkt i at de bliver så godt stillet som muligt til tilsynsbesøget. Tilsynsrapporten og Socialtilsynets varslings, bliver i denne forståelse et eksempel på, hvordan teksten får en direkte koordinerende effekt på de sociale tilbuds forberedende arbejde.

Forberedelse af børnene og de unge

Som led i at gøre sig klar til tilsynsbesøget, forbereder de sociale tilbud også deres børn og unge på, at der kommer besøg. Her har forberedelsen mest af alt karakter af at børnene bliver informeret herom, sådan at de er forberedte på at der kommer besøg. Socialtilsynet sender i den forbindelse en video udviklet til børn ud til de sociale tilbud, som handler om hvad det betyder at få tilsynsbesøg. Den kan de sociale tilbud vise til børnene som introduktion til tilsynsbesøget. Ifølge de sociale tilbud kan videoen ikke stå alene, og det er helt gennemgående på tværs af ledere og medarbejdere, at det at skulle forberede deres børn og unge er en stor udfordring. En af udfordringerne bunder blandt andet i, at børnene kan have forskellige behov i forhold til hvordan og hvornår de får sådanne oplysninger at vide. En leder beskriver det med udgangspunkt i følgende dilemma:

“ Vi har børn der har behov for ikke at vide tingene lang tid i forvejen. Det er en udfordring, for vi har samtidigt nogle børn der har det stik modsat. Børn som gerne vil vide tingene lang tid foran for at kunne forberede sig på det. Og vi kan jo ikke begge dele. (...) Vi bliver jo nødt til at vælge en eller anden skæring, og det gør bare, at der er nogle børn der ikke fungerer i det, og synes det er ubehageligt. Så enten er det for langt eller for kort, og hvad pokker skal man gøre?” (Leder 2, opholdssted 1).

Det er især tilbuddene, som har yngre børn boende, som oplever det meget udfordrende, at forberede dem til tilsynsbesøget på en måde, hvor de kan tage højde for børnenes individuelle behov. Hvor ledernes og medarbejdernes forberedende arbejde er orienteret mod at blive så godt stillet som muligt til at få et godt tilsynsbesøg, så søger deres

forberedelse af børnene at give dem det bedste udgangspunkt for at komme igennem besøget med så lidt ubehag som muligt.

De sociale tilbud som har mindre børn giver udtryk for at de kunne ønske at tilsynsbesøget foregik på en mere skånsom måde for børnene, men at det er uden for deres indflydelse, hvorfor de indretter sig under tilsynsbesøgets eksisterende rammer. En leder beskriver hvordan de tilsynsførende varsler hvilke børn de ønsker at se mål, journalnotater mm. på, under tilsynsbesøget, og hvordan de som led i besøget altid ønsker at tale med børnene på dagen:

“De vil snakke med børnene, og det er op til dem om de vil snakke med børnene på værelset eller hvor mange børn osv. (...) Det er fuldstændig op til dem. Det vælger de, og vi leverer.”
(Leder, opholdssted 3).

Børnene bliver i denne sammenhæng nogle tilsynet skal have adgang til under tilsynsbesøget, selvom det f.eks. kan skabe utryghed og ubehag blandt børnene. Leveringen af børnene er ikke noget de sociale tilbud modstiller sig, men flere af både lederne og medarbejderne stiller spørgsmålstegn ved hvorfor det ikke kan gøres på en anden, og gerne mere skånsom måde. På trods af dette er deres handlinger i sidste ende orienteret imod det, at tilsynet skal kunne tale med børnene. Vi forstår det som udtryk for, at de sociale tilbud ser dette som en nødvendig del af det at blive tilsynet, og da det endelige mål med at have tilsynsbesøget er at komme godt igennem det, med gode resultater, så er det mest meningsfulde at levere med det som tilsynet beder om.

Vi vil nu bevæge os fra de sociale tilbuds forberedende arbejde, og over til selve tilsynsbesøget i de sociale tilbud.

Tilsynsbesøget står frem i empirien som en helt afgørende interaktion mellem tilsynet og de sociale tilbud. Som vi har vist indtil nu, centrerer en stor del af tilbuddenes forberedende arbejde sig omkring dét, at skabe de bedste forudsætninger for selve tilsynsbesøget. Tilsynsbesøget er afgørende for, hvad de tilsynsførende tager med sig tilbage, og er i høj grad udgangspunktet for tilsynets vurderingsgrundlag af tilbuddenes kvalitet. Dermed holder tilsynsbesøget stort potentiale for, hvad det er de tilsynsførende ender med at tage med til deres udarbejdelse af tilsynsrapporten. Det er også under tilsynsbesøget, at de sociale

tilbuds forberedende arbejde aktualiseres gennem mødet med de tilsynsførende. I den følgende del af analysen tager vi afsæt i selve tilsynsbesøget, og hvad de sociale tilbud gør i tiden op til, under og lige efter tilsynsbesøget.

Tilsynsbesøget forstyrrer

Dagen for tilsynsbesøget er kommet, og de sociale tilbud har alle sammen aktiviteter omkring at få rengjort og ryddet lidt op, så de er klar til at modtage de tilsynsførende. De sociale tilbud omtaler alle sammen det driftsorienterede tilsyn som et tilsynsbesøg, og i praksis bærer det netop præg af, at være et besøg. De tilsynsførende træder helt konkret ind i de sociale tilbuds, og dermed også børnenes hverdag. Deres hjem.

Flere af lederne og medarbejderne beskriver, hvordan de tilsynsførende udtrykker, at de blot vil gå fejl eller være fluen på væggen under det meste af besøget, og hvordan de sociale tilbud oplever det som noget nær en umulighed i praksissituationen. Selvom børnene er blevet forberedte på, at der kommer en fra tilsynet på besøg, så udtrykker tilbuddene gennemgående, at formen for besøget i sig selv er unaturlig og skaber udfordringer for både børnene og medarbejderne. De tilbud som har mindre børn beskriver, hvordan børnene bliver utrygge, urolige og nogle gange bange, når der er tilsynsbesøg. De medarbejdere, som arbejder med de unge, beskriver, hvordan de unge især giver udtryk for ikke at kunne magte at skulle interagere med de tilsynsførende. De beskriver hvordan de unge forsøger at komme udenom, og at medarbejderne forsøger at støtte op og facilitere til at de unge får talt med de tilsynsførende under besøget.

Det gennemgående for alle de sociale tilbud er, at det er en stor forstyrrelse i deres dagligdag at have tilsynsbesøg, hvor de ellers generelt stræber efter at skabe forudsigelighed og ro i omgivelserne. Derfor ligger der et stort stykke arbejde forbundet med tilsynsbesøgene for især medarbejderne, i forhold til at skabe så meget ro og forudsigelighed for børnene som muligt, og de er i endnu højere grad end normalt på overarbejde. En medarbejder erindrer sig en episode fra deres seneste tilsynsbesøg:

"Vi tager imod hende (tilsynsførende) og alle børnene trækker på værelset fordi de synes det er svært at hun kommer (...) Min kollega gik ud og var sådan omkring hende (tilsynsførende) og var omkring de børn der var dér. Og så gik jeg ud og prøvede at tage mig af de børn der

ligesom synes det var for svært, og prøvede at få lidt ro på dem. (...) Jeg gik nærmest én til én med den ene af vores børn, fordi han kunne ikke rumme, at skulle være en del af det. (...) Han har tendens til at lave nogle fjollede bevægelser og sige nogle mærkelige lyde når han bliver stresset. (...) Og når der først er et barn, der har det dårligt, så hvis man ikke får hjulpet barnet, så trækker det de andre børn med ned. Og det var lidt det der skete.” (Medarbejder 4, opholdssted 3).

Dette billede er især gennemgående for de tilbud, som har yngre børn boende i tilbuddet, og de oplever også at både ledere og medarbejdere, som ellers ikke er på arbejde under selve tilsynsbesøget, bliver involveret til at hjælpe under tilsynsbesøget. En leder som ikke var fysisk til stede under deres seneste tilsynsbesøg, siger følgende:

”Flere af børnene ringede til os (...) og synes det er vildt ubehageligt at der er en (tilsynsførende). (...) Der var en af kollegaerne som sad med et barn som havde det meget svært (...) Og så var der en (et barn) der ringede til mig, han har værelse ovenpå, ham sagde jeg til, tag din ipad, det er ellers ikke noget vi plejer at sige. (...) Jeg snakker med ham længe og det bliver virkelig bare bolchepædagogik, ikke, fordi altså nervesystemet er bare helt alert. Så ja, så det er altså bare på alle mulige måder at tale ro på, og sige det skal nok gå og hun (tilsynsførende) er her jo bare for at se at vi har det godt. ” (Leder 1, opholdssted 1).

Tilsynsbesøget er på den vis en stor indgriben i de sociale tilbuds dagligdag, og kræver ekstra arbejde og ekstraordinære handlinger at kunne komme igennem på bedste vis. Der er især modstridende elementer i forhold til 1: At tilsynet ”bare” er på besøg og ikke vil forstyrre hverdagen og 2: at deres tilstedeværelse i sig selv er så stor en forstyrrelse for det daglige, at det aldrig ”bare” kan blive en helt normal dag. Disse modstridende elementer gør det udfordrende for tilbuddene at finde en balance, som både tilgodeser børnenes bedste, og at de som tilbud kan komme godt igennem tilsynsbesøget.

Den ene leder beskriver, hvordan han ender med at lave ”bolchepædagogik” for at kunne hjælpe barnet igennem tilsynsbesøget. Det ses på tværs af alle tilbuddene, at både medarbejdere og ledere oplever, at de i større eller mindre grad må gå på kompromis med det, de ellers normalt praktiserer i hverdagen. Det kommer f.eks. til udtryk ved at børnene tilbydes iPad-tid, at børnene får lov at spise for sig selv på deres værelse, eller at et barn

mandsopdækkes én til én, under hele tilsynsbesøget. De sociale tilbud med mindre børn reflekterer især over dét, at de under normale omstændigheder ville have prioriteret anderledes og fundet andre løsninger. De oplever, at det er både udfordrende og nogle gange direkte modarbejdende for børnenes velbefindende at have tilsynsbesøg.

Vi forstår deres forsøg på afledninger og tilpasninger som udtryk for hhv. et grundlæggende ønske om at passe på børnene under tilsynsbesøgene, og som udtryk for at tilbuddene i sidste ende skal sikre rammerne for, at tilsynsbesøget kan gennemføres. Derfor står det heller ikke til forhandling, at kompromisser og alternative løsninger er en nødvendighed under tilsynsbesøget. I denne kontekst tilpasser tilbuddene sig altså rammerne for tilsynsbesøget i så høj grad som muligt, for at kunne sikre at tilsynet kan gennemføres så godt som muligt, og dermed også med så godt et resultat som muligt. Vi forstår disse handlinger som udtryk for, hvordan teksterne, som er rammesættende for tilsynsbesøget, bliver aktiveret i de sociale tilbuds lokale kontekster. Teksterne bliver omsat af de tilsynsførende gennem interaktioner i de sociale tilbud. Interaktionerne er udgangspunktet for hvordan de sociale tilbud responderer på og interagerer med de tilsynsførende, og repræsenterer de potentialer der er for forskellige sociale relationer under tilsynsbesøget. Med udgangspunkt i Smiths begreb om styrende relationer, kan vi forstå tilsynsbesøget som værende både tekst-medieret og tekst-baseret, hvoraf teksterne, og de forskellige aktørers aktivering af og respons på dem, er med til at forme hvad der forstås som hhv. muligt og rigtigt at gøre under besøget.

Uforudsigelighed og forsigtighed

Flere af medarbejderne beskriver hvordan de undervejs i besøget forestiller sig, hvorvidt dele af det de siger, nu også kommer med i tilsynsrapporten, og i så fald om det kommer til at blive fremstillet på en måde som kan afspejle dårligt tilbage på tilbuddet. Der eksisterer en forestilling om, at der faktisk findes rigtige og forkerte svar, og medarbejderne forsøger, så vidt det er muligt, at give den rette respons på det, de tilsynsførende spørger om. I praksis kommer det f.eks. til udtryk ved, at nogle af medarbejderne undgår at have for mange nuancer eller fortolkningsmuligheder, i det de siger. Flere af medarbejderne lægger vægt på, at det ikke altid er til at gennemskue hvad de tilsynsførende tager med sig fra det de siger, og at de derfor søger at udtale sig så konkret og utvetydigt som muligt. Denne uforudsigelighed

påvirker på den måde i høj grad, hvad og hvordan medarbejderne interagerer og indgår i dialog med tilsynet. Empirien viser, at lederne fra 2 af tilbuddene, og medarbejderne på tværs af de 3 tilbud, er opmærksomme på at tilpasse deres dialog med de tilsynsførende under tilsynsbesøget. Det gør de f.eks. ved at passe på med hvad de siger til de tilsynsførende og hvordan, for på den måde at kunne rammesætte hvad der kommer op i dialogen.

Det er et gennemgående fund i vores empiri, at når ledere såvel som medarbejdere beskriver, hvad de vælger at tale med tilsynet om samt hvordan og hvorfor, så henviser de til deres tidligere erfaringer. Her kan vi se et gennemgående narrativ omkring, at man kan "træde udenfor" eller "ved siden af" det, som tilsynet gerne vil have. Det kommer især til udtryk ved, at ledere og medarbejdere til tider censurerer, hvad de egentligt gerne vil sige, eller helt lader være med at dele deres tanker eller spørgsmål med tilsynet. En fremtrædende grund til dette er f.eks. tidligere erfaringer om at have sagt noget under et tilsynsbesøg, som er blevet taget ud af en kontekst og anvendt til at understøtte en fortælling i tilsynsrapporten, som tilbuddet ikke selv kan nikke genkendende til. Eller erfaringer med at have stillet de tilsynsførende spørgsmål i forhold til deres anbefalinger eller henvisninger, og derefter har oplevet at dette enten er blevet anvendt som argumentation for, at personen har haft manglende viden, eller som en åbning til at quizze den pågældende person omkring det, de ellers selv har søgt vejledning om.

Særligt lederne beskriver erfaringer omkring episoder, hvor de f.eks. har indført en ny procedure eller praksis, efter anbefaling fra tilsynet, som deres efterfølgende tilsynsførende på et senere tidspunkt har stillet spørgsmålstejn ved, eller helt bedt dem stoppe. En gruppe medarbejdere på et af de sociale tilbud fortæller, hvordan de kollektivt er stoppet med at opsøge sparring ved tilsynet, pga. flere ufrugtbare og mislykkede forsøg. Derfor er de også særligt påpasselige med, ikke at "skubbe" for meget til den tilsynsførende ved f.eks. at give udtryk for noget, der modsiger den tilsynsførende, eller ved at stille spørgsmål og søge vejledning ved dem. Dermed er der nogle ting de aktivt vælger ikke at dele med, eller søge sparring ved de tilsynsførende om, under tilsynsbesøget:

"At man rent faktisk kunne sparre med dem og faktisk spørge om en masse ting, uden at man et eller andet sted blev dunket i hovedet med; Det ved I ikke engang. Her har man lidt

en følelse af, spørger man så kommer det til at ligge os til last, fordi så har vi ikke styr på det. I stedet for at vi faktisk spørger fordi vi godt kunne tænke os at høre, er der nogle andre steder der gør det anderledes som vi måske kunne tage ved lære af, ikke? Men her sidder man med en fornemmelse af, det skal man helst ikke gøre, fordi så får man bare besked på at man ikke har styr på det.” (Medarbejder 3, opholdssted 2).

Medarbejderne kan på den måde ikke blot sige det som kommer op intuitivt, eller stille de spørgsmål de nu måtte have, da det potentielt kan komme dem til last, hvis det ender med at stå som noget negativt i tilsynsrapporten. De tilrettelægger derfor deres dialog med de tilsynsførende, så de er udglattende og tilbageholdende, og i nogle tilfælde resignerende. Her er de så stærkt orienterede imod at kunne sikre et så positivt resultat af tilsynsbesøget som muligt, at de fravælger at bruge de tilsynsførende som sparringspartnere, i frygt for at det kan afspejle sig negativt i tilsynsrapporten.

En medarbejder fortæller om en situation med en tilsynsførende, hvor han forsøger at indgå i dialog om tilbuddets faglige refleksioner omkring en konkret praksis i forhold til børnene, men hvor han ender med at resignere og “give op”:

“Vi har haft en teori om, at i stedet for at skælde ud, så sagde vi til børnene:, gå lige ud og få lidt luft, træk vejret og så kom ind igen. Og det har virket altså. (...) Og det har vi stort set måtte stoppe, fordi at tilsynet opfattede det som en straf (...) Det er sådan en meget håndfast ting hvor vi bliver nødt til at gøre som de (tilsynet) siger (...) fordi at de bliver ved og ved og ved. Fordi de opfatter det som en straf. Så er det jo en straf. Det er det jo ikke. Men det bliver skrevet sådan. Og når de spørger børnene næste gang, så spørger de direkte, bliver I så bedt om at gå udenfor? Så siger børnene, ja det gør vi. Og det skal vi jo ikke.” (Medarbejder 2, opholdssted 1).

Medarbejderen er fortsat uenig med tilsynet i, at det er forkert praksis, og ser generelt at børnene har profiteret af praksissen. På trods af hvad medarbejderens og tilbuddet faglighed som hele fortæller dem, så vælger de i sidste ende at rette ind efter, hvad tilsynet mener. Vi er i denne kontekst ikke interesserede i at vurdere, hvorvidt det i sidste ende er god eller dårlig praksis, eller om tilbuddet har fået formidlet deres faglige ræsonnement tilpas nok til, at tilsynet har kunnet vurdere det adækvat. Det interessante i forhold til IE er, hvordan

medarbejderen tilpasser sin interaktion med tilsynet ud fra, at det kommer til at stå i tilsynsrapporten, at de straffer børnene, hvilket de ikke ønsker at have stående. Det fremgår også, at det er et punkt som tilsynet og tilbuddet har haft oppe flere gange, og at tilbuddet derfor har vurderet, at det mest frugtbare er at tilpasse sig. Tilsynets meninger og vurderinger kan på den måde ses sidestillet med virkeligheden, eller det rigtige, og det er dermed også tilsynet som definere, hvordan tilbuddene i virkeligheden er, gennem tilsynsrapporten. Her er de sociale tilbud så stærkt orienterede imod at få skabt de bedste rammer for at kunne få en god tilsynsrapport, at de tilsidesætter deres faglige vurdering, for ikke at risikere at den negative kommentar kommer med i rapporten. Vi forstår det i konteksten af, at tilsynsrapportens skriftlige udtryk og vurderinger er det afgørende parameter, som de sociale tilbud orienterer sig ud fra under tilsynsbesøget. Dette er et eksempel på hvordan den regulerende ramme for tilsynsbesøget aktualiseres i de sociale tilbuds lokale kontekst, og hvordan den er styrende for deres handlinger og valg under tilsynsbesøget.

Det samme gør sig gældende i forhold til de interaktioner tilsynet har med opholdsstedernes børn én til én, og børnene og medarbejderne imellem. Her optræder der et ekstra element af uforudsigelighed omkring, hvad børnene kommer til at have af respons til tilsynet, og hvilket øjebliksbillede det i sidste ende kommer til at tegne af tilbuddet. En gruppe medarbejdere beskriver et eksempel på en interaktion mellem dem selv, deres tilsynsførende og en ung, hvor den tilsynsførende forsøger at involvere den unge og høre ind til, hvad han er utilfreds med. Den unge fortæller, at han synes parkeringspladsen foran huset "skriger" af opholdssted, og at han kunne ønske sig, at den blev flyttet. Dette starter en dialog mellem den unge, den tilsynsførende og medarbejderne som kan være med til at tydeliggøre, hvorfor medarbejderne finder det uforudsigeligt, at gennemskue hvad produktet af deres interaktioner med tilsynet bliver:

"Det fortæller han så tilsynet (...) de (tilsynsførende) siger så, jamen er der ikke planer for at man kan lave en anden parkeringsplads og bedre port derude? (...) og der sidder jeg jo og tænker, er det nu sådan noget der kommer med i rapporten, ikke? Fordi, vi kan jo ikke ændre på hvor vi holder derude (medarbejder 1). Men også fordi så kiggede de hen på os og sagde; jamen kan i ikke gøre noget ved det, kan i ikke lave en stor låge eller sådan noget så parkeringspladsen ikke er så tydelig for beboerne? (...) på den måde blev det ligesom os,

tilsynet og så den unge, hvor hun (tilsynsførende) forsøgte at være mægler på noget som vi jo slet ikke har nogen indflydelse på overhovedet."(Medarbejder 5)" (Medarbejder 1 & 5, opholdssted 2).

Citatet er et tydeligt eksempel på hvor uforudsigelige interaktionerne under tilsynsbesøget kan være. Dels i forhold til hvad de tilsynsførende finder på at spørge ind til under besøget, og dertil kommer også elementet af uforudsigelighed omkring hvad børnene eller de unge siger. De interaktioner der finder sted blandt hhv. de tilsynsførende, børnene og de unge og de sociale tilbud, er udgangspunktet for, hvad de tilsynsførende tager med sig tilbage til udarbejdelsen af tilsynsrapporten. I denne situation skal medarbejderne redegøre for noget de ikke har direkte indflydelse på, og de forklarer i forlængelse heraf, at det desværre ikke er noget de kan gøre noget ved, til de tilsynsførende. Denne uforudsigelighed, forstår vi i høj grad som værende udgangspunktet for de forskellige måder, tilbuddene forsøger at sikre sig i deres interaktion med tilsynet på.

Et mere markant eksempel beskrives af en af lederne. Han forklarer, hvordan de tilsynsførende ankom på et andet tidspunkt end de havde forventet dem (tilbuddet havde noteret forkert ankomsttid), og at det skabte ekstra uro omkring tilsynsbesøget. De tilsynsførende var forstående og sagde, at tilbuddet bare skulle gøre som de ellers ville have gjort den dag, og at de så ville følge med på sidelinjen. Lederen fortalte, at de skulle have p-møde og da de sad og skulle i gang med at gennemgå de børn som var på dagsordenen, gjorde lederen følgende:

"Vi skal ikke skabe et fake billede af, at vi gør noget særligt. Når det er sagt, så kom de jo her og det var lidt kaotisk, fordi jeg ikke havde styr på min kalender. Det de ikke ved (tilsynsførende) er, at vi faktisk om torsdagen (...) forinden, der havde vi faktisk holdt et personalemøde. Så da vi så sagde, at vi skulle holde personalemøde i dag (...) så sagde jeg: så skal vi lige have det barn og det barn op. Og det var dem, vi havde haft oppe om torsdagen. Jeg sagde, ja det er de børn vi skal have op nu, det er jo ikke fake. Fordi om det sker om torsdagen, eller om det sker om tirsdagen, om det sker en eller to gange? Og der sker jo ikke andet end det, der skete om torsdagen. Så, det er jo ikke et eller andet glansbillede, vi viser dem, fordi de input der kom frem om torsdagen, de kom jo så også frem den dag." (Leder, opholdssted 3).

Det relevante i konteksten af denne undersøgelse er imidlertid, at vi ser nærmere på hvorfor denne handling ender med at være en attraktiv og farbar vej i situationen. Ved at gentage et p-møde som medarbejderne allerede har været en del af, og højest sandsynligt kan genkalde sig, så kan hans handling forstås som en måde at sikre hvad det er der kommer frem under p-mødet. På denne måde kan lederen i højere grad delvist sikre hvad resultatet af en stor del af interaktionen på tilsynsbesøget bliver, og dermed også hvad der bliver de tilsynsførendes vurderingsgrundlag til tilsynsrapporten. Handlingen kan på denne måde forstås som en nødvendig handling, for at sikre sig et godt tilsynsbesøg, som kan lede til en god tilsynsrapport.

Vi kan se denne mekanisme som udtryk for hvor stor betydning tilsynsrapporten har for de sociale tilbud, og hvordan teksten bliver styrende for den dialog og interaktion tilbuddene har med de tilsynsførende samt for de ekstraordinære valg de tager under besøgene. Med udgangspunkt i Smith kan vi forstå det med udgangspunkt i hvordan de styrende relationer medieres gennem de sociale tilbuds interaktion, og samtale med de tilsynsførende.

Tilsynsrapporten som tilsynsbesøget i sidste ende skal munde ud i, er bestemmende for hvordan de sociale tilbud portrætteres for omverden, hvilket de sociale tilbud orienterer sig ud fra gennem deres handlinger under tilsynsbesøgene.

I denne del af analysen har vi vist hvordan de sociale tilbud hele tiden orienterer sig mod at komme godt igennem tilsynsbesøget, med det formål at kunne få så god en tilsynsrapport som muligt. De indordner sig under de rammer der er for tilsynsbesøget, og ser sig nødsagede til underlægge sig, for at kunne komme godt igennem. Når vi anlægger Smith's objektiveringsforståelse på tilbuddenes handlinger i det forberedende arbejde og under tilsynsbesøget, synes det hjælpsomt i forhold til at kunne udfolde og forstå det som udspiller sig. Ifølge Smith er det ikke muligt at tilbuddene "blot" underlægger sig tilsynet og dermed er passive tilskuere, som blot må se til og tilpasse sig. De styrende relationer muliggøres af mennesker, som gennem tekst-medieret kommunikation, er medskabere af de styrende relationer. Vi forstår derfor tilbuddenes handlinger som udtryk for den objektivering der foregår i og omkring tilsynsbesøget. Ved anvendelse af Smiths objektiveringsbegreb tydeliggøres det, at tilbuddene anerkender tilsynsbesøgene som en præmis, og som noget, der er eksternt fra dem selv. Når de f.eks. ender med at gå på kompromis, er det på den måde ikke spørgsmålet om hvorvidt de har mulighed for at gøre noget andet, som

præsenterer sig, da deres arbejdsopgaver omkring tilsynsbesøget betragtes som noget der er ude for deres påvirkning - noget eksternt styret som de skal levere i forhold til.

Objektiveringen, og de styrende relationers påvirkning, bliver på den måde aktualiseret i de måder tilsynet og tilbuddene interagerer med og responderer i forhold til hinanden på under tilsynsbesøget, og tilbuddene er på den vis medskabere af styringen.

Ifølge Smith er objektiveringen en klar følgesvend i de styrende relationer, da den oftest foregår ubevidst og som del af indlejrede forståelser, i det folk gør, og det er derfor ekstra udfordrende at få øje på, i sin egen gøre. Empirien viser hvordan objektiveringen i de sociale tilbud, både er med til at usynliggøre tilbuddenes medskabelse og vedligeholdelse af hvad der hhv. "kan" og "skal" finde sted under tilsynsbesøget, og hvordan objektiveringen i høj grad medfører, at tilbuddene ikke modstiller sig, eller stiller spørgsmål ved det som de finder modstridende, f.eks. i forhold til deres faglige skøn eller i forhold til hvad der er bedst for børnene.

Delkonklusion

De sociale tilbuds forberedende arbejde samt deres handlinger under tilsynsbesøget, foregår i et kontinuum af handlinger og overvejelser om, hvilken fremtoning de sociale tilbud ønsker skal komme til udtryk overfor for Socialtilsynet. På den ene side ønsker tilbuddene at vise deres ufiltrerede sandhed, hvor tilsynet kan se dem som de er. På den anden side, bliver netop dette ønske omdrejningspunkt for uforudsigelighed omkring, hvordan de tilsynsførende kommer til at opfatte de sociale tilbud. Dette medfører afvejninger i hvordan de sociale tilbud skal agere, sådan at de får det bedste udgangspunkt for, at få en god tilsynsrapport. Tilsynsbesøget handler således om at få Socialtilsynet til at se tilbuddene på en måde, der stemmer mest muligt overens med tilbuddenes egen opfattelse af dem selv, samtidigt med at dette gerne skal harmonere med at fremstå som gode over for Socialtilsynet. Dette omdrejningspunkt kan ses i de lokale handlinger på dagen for tilsynsbesøget, hvor de sociale tilbud laver afvejninger om, hvorvidt de skal tilgodese Socialtilsynets ønsker i situationer, hvor det har negativ konsekvens for f.eks. børnene og de unge. I sidste ende er det hensynet til at fremstå som gode over for Socialtilsynet, der fremstår som det primære mål, og som derigennem bliver det primære, de sociale tilbud tilrettelægger og orienterer deres handlinger imod.

Analysedel 2

I vores andet, og sidste, analyseafsnit, tegner vi de sidste streger i det kort som tilbuddene orienterer sig ud fra i deres arbejde med Socialtilsynets tilsynspraksis. Vores empiri bærer præg af, at den regulerende ramme som tilsynsrapporten er produceret med udgangspunkt i, leder til flere af de samme typer aktiviteter i de sociale tilbuds praksisudfoldelse. Det ses både i høringsperioden og i tiden efterfølgende hvor de arbejder med, at omsætte tilsynsrapporten i deres praksis. Dem vil vi nu udfolde empirinært og med udgangspunkt i, hvad de sociale tilbud oplever at tilsynsrapporten, altså teksten, kalder på handling i forhold til.

Tilsynsrapporten kommer

Nu har de sociale tilbud været igennem forberedelsesarbejdet, haft tilsynsbesøg og derefter stået i venteposition i forhold til hvad der kommer til at stå i deres nye tilsynsrapport. Nu er den her så, tilsynsrapporten, og tilbuddenes interaktion med samt omsætning af den, har forskelligartede udtryk i tilbuddenes praksis. Samtidigt er der handlinger som kan ses på tværs af de sociale tilbud. Det er især disse som vi vil udfolde empirinært i denne analysedel, da de kan forstås i konteksten af de styrende egenskaber tilsynsrapporten har.

Det har været gennemgående i vores empiri, at de sociale tilbud venter med at gøre noget, indtil de har modtaget deres fysiske tilsynsrapport. Under og efter tilsynsbesøget modtager tilbuddene mundtlige tilbagemeldinger omkring den tilsynsførendes umiddelbare vurderinger af, hvad der kan udvikles og ændres i deres tilbud. Dette tilsidesætter de sociale tilbud dog overordnet set indtil den endelige rapport er modtaget. En leder deler følgende erfaring:

“Så den mundtlige tilbagemelding, det lyder ikke som om I har handlet på den, eller gjort noget med den” (Interviewer 1)

Det gør vi partout ikke fordi det er jo det der står på skrift som har betydning. (...) Vi får en mundtlig tilbagemelding (...) og nogle gange så får fokus et andet når de så sidder og skal skrive rapporten, end den umiddelbare feedback vi fik lige efter. Fordi der er det meget sådan nogle enkelte ting, og så er der en eller anden medarbejder der har sagt et eller andet, og så

er det sådan nogle ting der kommer op mundtligt. Det kommer ikke nødvendigvis med i rapporten, så derfor afventer vi og hører hvad de har af fokus i det skriftlige.” (Leder 2, opholdssted 2).

På samme måde beskriver ledere fra de 2 andre tilbud, hvordan de indtager ventepositioner indtil tilsynsrapporten er i hus. Igen er det essentielle for dem, at der kan være diskrepans mellem den mundtlige feedback, og det der i sidste ende står i tilsynsrapporten. Derfor vil de hellere vente til de har tingene stående sort på hvidt.

Flere af lederne beskriver, hvordan de tidligere har igangsat arbejde ud fra den mundtlige feedback, som de har modtaget på tilsynsbesøget, hvorefter de har set sig nødsaget til at lægge kursen om, så snart de modtog tilsynsrapporten. Her handler det i høj grad om, at tilsynsrapporten har vist sig at have fokus på noget andet end de havde forventet, ud fra deres samtaler med de tilsynsførende under tilsynsbesøget. De tilsynsførendes mundtlige tilbagemeldinger kan på den måde ikke alene tages for gode varer, da det aldrig er til at vide, hvordan deres umiddelbare vurderinger i sidste ende omsættes til tekst i tilsynsrapporterne. Derfor er det også først ved modtagelsen af rapporten, at de sociale tilbud for alvor begynder at udvælge og planlægge, hvordan de skal arbejde med den fremadrettet.

Vi forstår de sociale tilbuds indtagelse af venteposition ud fra et forsigtighedsprincip, hvor de ikke lader sig ”rive” med af det som umiddelbart præsenterer sig under tilsynsbesøget. I stedet stiller de sig i en mere sikker position ved at afvente den skriftlige rapport. På den vis stiller de sig også bedre i position i forhold til ikke at igangsætte arbejde, som på et senere tidspunkt kan vise sig at være irrelevant eller unødvendig. I denne kontekst kan det forstås som udtryk for tilsynsrapportens grundlæggende og afgørende betydning for de sociale tilbuds praksisudfoldelse. Udover at det er meningsfuldt at undgå at lave merarbejde eller at skulle lægge kursen om, så repræsenterer tilsynsrapporten også deres kvalitet som socialt tilbud. Derfor er det også nødvendigt for tilbuddene at vide hvad tilsynet har skrevet i tilsynsrapporten, før de kan tage stilling til, om de f.eks. er enige i tilsynets portrættering af dem.

Vi kan forstå måden, hvorpå de sociale tilbud går til tilsynsrapporten på, ved at se på den i forhold til det tekstlige hierarki som den er en del af. I denne kontekst bliver de sociale

tilbuds aktualitet konverteret til tilsynsrapporten, som så bliver udgangspunkt for den tekst-læser samtale, tilbuddene kan have med den. Nøglen til, eller rammen for, hvordan tilsynsrapporten skal og kan forstås, ligger i den regulerende ramme for Socialtilsynets tilsynspraksis, her specifikt i kvalitetsmodellen og Socialtilsynsloven. Disse repræsenterer den overordnede ramme, der er styrende for, hvordan tilsynsrapporten konkret kan og skal fortolkes og omsættes ude i de sociale tilbud. På den måde er tilsynsrapporten orienteret mod at skulle forstås med udgangspunkt i den regulerende ramme, som den skal fortolkes ind i. De sociale tilbud indgår med andre ord i dialoger med deres tilsynsrapporter hvor de briller, hvormed de kan læse den, er styret af de regulerende rammer for Socialtilsynets tilsynspraksis.

Kan vi genkende os selv?

Som led i at have tilsynsrapporten i høring, læser og gennemgår alle de sociale tilbud deres tilsynsrapporter. Nogle af de sociale tilbud gennemgår den i f.eks. hhv. et lederforum og et medarbejderforum med forskellige formål, og andre sender den ud til individuel gennemlæsning og gennemgår den efterfølgende i fællesskab. Alle gennemgår den dog i en eller anden konkret form, i fællesskab med tilbuddets medarbejdere, og det er essentielt at alle som er interesserede i det, får feedback omkring rapporten.

I denne første interaktion med den nye tilsynsrapport, er det gennemgående blandt alle tilbuddene, at de læser tilsynsrapporten igennem mhp. hvorvidt den giver et realistisk billede af deres tilbud – altså om de kan genkende deres tilbud i dens beskrivelser. Der hvor tilbuddene oplever at beskrivelserne ikke stemmer overens med deres egne oplevelser, eller det som de tilsynsførende f.eks. gav udtryk for under tilsynsbesøget, noterer de det ned så det kan sendes som respons til tilsynet. Det er afgørende for de sociale tilbud, at rapporten giver et billede af deres tilbud, som er genkendeligt, og derfor gennemgår de den også for faktuelle fejl og mangler, som også kan sendes af sted til tilsynet. På den vis kan alle relevante noter og indsigelser sendes samlet.

De sociale tilbud har forskellige tilgange til at få samlet deres feedback til Socialtilsynet. På et af tilbuddene gennemgår de tilsynsrapporten i fællesskab på et p-møde, hvor alles feedback kan noteres samlet. På et andet, sender lederen rapporten ud til sine medarbejdere og får

skriftlig feedback, som lederen så kan sammenholde med sine egne fund. Derefter kan hvad de skal sende videre til tilsynet gennemgås i fællesskab med medarbejderne. Flere af medarbejderne giver udtryk for at det i sidste ende kun er deres leder som faktisk kan handle på tilsynsrapporten, og at det er lederne som har muligheden for at gå i dialog med tilsynet.

En anden hovedprioritet for de sociale tilbud i deres gennemgang af rapporten er at afklare, hvorvidt der er påbud eller negative bemærkninger i rapporten, som de er uenige i, eller ønsker at udfordre. Flere af lederne beskriver, hvordan påbud og negative bemærkninger er ligesom at have 'røde streger' stående i tilsynsrapporten. Det er noget de skal stå til ansvar for, og er som en løftet pegefinger, der samtidig er tydelig for alle, der læser rapporten. Arbejdet med at få rettet op på og revideret påbud og lign. tager generelt første prioritet, for især lederne, da deres fortsatte godkendelse som tilbud kan være afhængig heraf. Der er på den måde meget på spil for de sociale tilbud i forhold til hvordan deres tilsynsrapport portrætterer dem, og lederne lægger stor vægt på vigtigheden i at indgå i dialog med tilsynet omkring f.eks. specifikke fraser, fejlagtige informationer, tilpasninger i narrativer og at udfordre påbud og negative bemærkninger de er uenige i.

En leder beskriver, hvordan det er et meget bevidst valg at vente med at rette på og udfordre tilsynet, til de har tilsynsrapporten i hånden:

"Vi bliver også nødt til at holde lidt fast i dem fordi i selve tilbagemeldingen, som vi får mundtligt, der kan vi jo ikke holde særlig meget fast i dem fordi der er det dem der præsenterer for os, og vi nikker og siger ja og lytter, og så anfægter vi i virkeligheden kun nogle enkelte ting. Men, når det skriftligt kommer så kan vi jo for alvor begynde at sige: det der det er faktisk ikke det billede, hverken i selv præsenterede, eller som vi gjorde, eller, vi vil gerne have anført sådan og sådan, og så må vi se om de vil det. Det er jo ikke altid de gider det, men altså det er jo dem der bestemmer." (Leder 2, opholdssted 2).

Derfor udvælger de sociale tilbud også, hvornår det er mest gunstigt for dem at udfordre tilsynets beskrivelser af dem, og går kun forsigtigt frem med dette i deres fysiske møder med tilsynet. Vi kan forstå det i forhold til at der kan være større sikkerhed forbundet med at italesætte ting de er uenige med tilsynet i, gennem skriftlig kommunikation. Gennem den

skriftlige kommunikation opnår de sociale tilbud, til forskel for den mundtlige feedback, sikkerhed omkring at de kan hhv. dokumentere hvad der bliver sagt, og vende tilbage til de konkrete skriftlige korrespondancer de har haft med tilsynet. Det er gennemgående at ledernes kommunikation med Socialtilsynet omkring tilsynsrapporten, primært foregår på skrift. På den vis får de sociale tilbud mere kontrol med, hvad de konkret kan henvise tilbage til og sætte spørgsmålstejn ved, end de ellers har i deres mundtlige kommunikation med tilsynet. Vi forstår deres tilgang til handling i forhold til modtagelse af tilsynsrapporten, som et udtryk for, at de med tilsynsrapporten har det nødvendige grundlag for at kunne handle, på plads. Uvished og spekulationer omkring, hvad tilsynet mon mener om dem er slut, og de ved nu helt specifikt, hvad de behøver at forholde sig til - nemlig det som står i tilsynsrapporten. Hermed har de også en helt anden mulighed for f.eks. at holde tilsynet op på det, som de har skrevet i rapporten.

Frem og tilbage, men kan vi nå til enighed?

Hermed starter de sociale tilbuds og Socialtilsynets skriftlige dialog i høringsperioden, som alt efter, hvor meget eller hvor lidt der er uenighed om, fortsætter til der er opnået enighed blandt de 2 parter. Dialogen bærer på mange måder præg af at være en forhandlingsproces, hvor hver side argumenterer for deres forskellige vurderinger og søger at finde frem til så stor enighed omkring det skriftlige udtryk som muligt. Denne forhandlingsproces må ses i forhold til det, at begge parter er interesserede i at få tilsynsrapporten godkendt og afsluttet hurtigst muligt. Derfor opstår der også et element af udvælgelse i forhold til hvad de sociale tilbud evt. giver køb på, og hvad de prioriterer at holde fast ved i deres forhandlinger. Selvom alle tilbuddene giver udtryk for, at det i sidste ende er tilsynet, som har det sidste ord, så har de alle sammen ting de forsøger at tage op til forhandling.

Det fremgår tydeligt i empirien, at de sociale tilbud tager ting op til forhandling, som de mener er værd at kæmpe for. Det kan især forstås i konteksten af, at det er vigtigt for tilbuddene, at deres tilsynsrapport giver et billede af dem, som de kan genkende sig selv i og som giver et så godt billede udadtil som muligt. Det som forhandlingerne især centrerer sig om er, at udfordre hvis der er kommet et påbud i tilsynsrapporten.

“Men det eneste som faktisk er helt super vigtigt for os, det er at vi ikke kommer ud med påbud. Et påbud eller nogen som helst former for påbud eller det der ligger under det (...) Altså påbud eller noget i den stil, skærpet tilsyn, nej tak. De to ting er jo sådan set, det er det eneste der er vigtigt for os.” (leder 1, opholdssted 2)

Hvis påbuddet kan fjernes gennem forhandlinger med tilsynet, er det altid at foretrække for de sociale tilbud. En af lederne beskriver dog, hvordan de vurderer, at det ikke engang er værd at tage forhandlingen omkring påbuddet, da det bare skal rettes op på hurtigst muligt. Det er nemlig fuldstændig afgørende at det forsvinder. De lederne, som indgår i forhandlinger hvor tilsynet ikke vil fjerne påbuddet, går efterfølgende i gang med at afklare, hvad de specifikt skal ændre på for at få påbuddet til at forsvinde. Det overordnede mål er, at påbuddet bliver fjernet under høringsperioden, sådan at det ikke står skrevet i den endelige tilsynsrapport.

Udover at få påbuddene fjernet så har alle lederne en klar tilgang, som handler om at få rettet op på faktuelle fejl og mangler. Det kan f.eks. handle om fejlciteringer af medarbejdernes udtalelser, fejlagtig dokumentation omkring pladser, forkerte adresseoplysninger o.lign. Her kan de oftest henvise direkte til noget rigtigt eller forkert, og her handler det mest af alt om at få tingene rettet, og at få gjort tilsynet opmærksomme på deres fejl.

Som sidste styrende element, så forhandler lederne gennemgående om negative bemærkninger omhandlende socialfaglige ting, som bunder i tilsynets meninger. Her er der sjældent noget der er entydigt rigtigt eller forkert, og derfor ser lederne også grund til at forhandle med tilsynet om at få ændret i deres udtalelser, gennem dialog omkring deres forskellige vurderinger og synspunkter. Flere af både lederne og medarbejderne fortæller, hvordan det er vigtigst for dem, at gå i forhandling der hvor Socialtilsynet er uenige i forhold til tilbuddets faglige skøn eller pædagogiske til- og fravalg. Hvis de sociale tilbud er uenige i tilsynets vurdering af f.eks. en konkret socialfaglig tilgang til børnene, og tilgangen bygger på faglige vurderinger som tilbuddet selv mener er gyldige, så udfordrer de tilsynets bemærkninger.

En leder giver et eksempel på sådan en situation, og den kommunikation de havde frem og tilbage med tilsynet. Situationen handler konkret om, at tilsynet har noteret sig, at nogle af de ansatte til tider har deres egne børn med på arbejdet, og at de anbefaler tilbuddet at stoppe denne praksis.

”Der står sådan (i tilsynsrapporten) med xxx og xxx, de må ikke have deres børn med på arbejde. Det har jeg sagt, det vil jeg ikke acceptere. Det er sådan det er her. (...) Så jeg skrev til dem (tilsynet), at jeg anskuer det ikke som uprofessionelt at de har deres børn med. De (tilsynet) svarer så tilbage, at det var hellere ikke det de mente, men at de mente at det måtte ikke ske og at de holder fast i deres anbefaling. Og det må de så de jo så gøre. (...) De har også svaret tilbage, tilsynskonsulenten, at de holder fast uanset min forklaring og at de fortsætter med den anbefaling”. (Leder, opholdssted 3).

Citatet viser hvordan opfattelser og vurderinger, som ikke kan kobles på specifikke love eller regler omkring praksis, er subjektive og kan variere fra ståsted til ståsted. I dette tilfælde opnås enighed om at være uenige, men det er fortsat tilsynets vurdering og anbefaling, som står skrevet i tilsynsrapporten. Det er dette udgangspunkt, de sociale tilbud har i baghovedet, når de går ind i forhandlinger med tilsynet. De forsøger sig ad, og ser hvad de kan komme igennem med, men de er også afklarede med, at det i sidste ende er tilsynet, som har det endelige ord. Tekstens udtryk, og den kontekst, den skal læses og forstås ind i, er igen styret af den regulerende ramme for Socialtilsynets tilsynspraksis og det intertekstuelle hierarki som tilsynsrapporten indgår i.

Forhandlingerne fortsætter, i grove træk, indtil 1: tilsynet ændrer teksten i tilsynsrapporten til det, som tilbuddet ønsker, og der opnås enighed om dette eller 2: indtil tilsynet har givet de sociale tilbud tilstrækkelige forklaringer og dokumentation for, hvorfor de ikke kan eller vil ændre i tilsynsrapporten. Hertil kan de sociale tilbud enten bliver enige med tilsynet, ud fra de understøttende forklaringer de har givet, eller bliver enige med tilsynet om, at være uenige.

Det seneste citat kan ses som udtryk for at tilbuddet holder fast i deres overbevisninger uden forbehold, og at deres faglige vurderinger er det styrende parameter for det, de går i forhandling om. Flere af de andre ledere har lignende fortællinger, men lægger her i høj grad vægt på, at det samtidigt er en balanceakt at holde ved sine overbevisninger. Indlejret i

forhandlingen med tilsynet ligger nemlig deres tidligere erfaringer fra interaktioner med tilsynet, som i høj grad påvirker deres handlinger.

Høringsperioden er slut, og hvad skal der så ske?

Afslutningsvis vil vi se på hvilket arbejde sådan en tilsynsrapport kan føre med sig i de sociale tilbuds praksis. Hvad gør de helt konkret, og hvordan tilrettelægger de deres arbejde efter høringsperioden og den endelige rapport er modtaget? Det vil vi gå i dybden med nu.

Empirien viser nogle gennemgående tendenser i forhold til hvordan de sociale tilbud går i gang med at konvertere deres tilsynsrapport om til praksis. På tværs af alle tilbuddene ses der en udvælgelsesproces i forhold til hvilke elementer fra rapporten, de vurderer skal overføres og integreres i deres praksis. Det gennemgående på tværs af ledere og medarbejdere er, at også denne del af arbejdet bærer præg af forhandling mellem de sociale tilbud og Socialtilsynet.

Flere af medarbejderne beskriver, hvordan det især er de ting, som tilsynet har konkrete ændringsforslag til, eller kommentarer af mere negativ karakter, som de prioriterer at få arbejdet med først. Tilsynsrapporten fungerer her i høj grad som en to-do liste, med opgaver som skal udføres. Udover at det er lederne som udvælger, organiserer og igangsætter arbejdet med tilsynsrapporten, og derfor er dem der bestemmer, så går det igen hos flere af medarbejderne, at det hele jo i sidste ende afhænger af, hvad Socialtilsynet gerne vil have dem til at gøre. En medarbejder taler om tilsynsrapporten som en smiley-ordning, hvor målet er at efterleve de krav som kan lede til glade smiley'er:

"(...) primært så taler vi jo mest om de ting som vi har fået en sur smiley i. Det er nok det der bliver brugt mest tid på. (...) Så prøver vi jo at rette op på det, og nogle ting, nogle praksisser bliver jo helt skrinlagt. Altså det er noget der betyder, at vi gør som de (tilsynet) siger. Og mere af tvang, fordi man gør jo ikke noget man mener er forkert (til at starte med). Men, selvfølgelig, mange af de ting er vi jo ikke enige i, som vi får dårlig karakter i. (...) Sådan som jeg oplever det, så er fremgangsmåden at man retter ind. Der er jo ikke rigtig andet at gøre. Enten så kan man klage og se, eller så kan man rette sig ind som det står (i rapporten)."
(Medarbejder 2, opholdssted 1).

I denne kontekst ser medarbejderen 2 muligheder: 1: Vi kan prøve at klage og se om det leder til ændring eller 2: Vi retter bare ind, fordi det skal vi. Medarbejderen udtrykker valgmulighederne i et sprog som er præget af mangel på valgfrihed, med ord som tvang, vi gør som de siger og vi retter ind. Dette kan forstås i forhold til den måde de sociale tilbud konkret arbejder med rapporten på, hvor den netop i mange henseender anvendes som en slags bestillingsseddel, som de forsøger at levere på efter bedste evne. Med dette som det grundlæggende udtryk, så viser empirien nogle gennemgående strategier som de sociale tilbud anvender til at sikre, at de får taget mest hensigtsmæssigt hul på arbejdet med rapporten.

Et af tilbuddenes ledere taler f.eks. om "at plukke de lavthængende frugter", som med variationer går igen i de sociale tilbud. Her har tilbuddene fokus på, at få ændret og tilpasset på de ting i rapporten som er lige til, og så vidt muligt kan gøres her og nu. Det kan f.eks. være fysiske ændringer som at hænge en kæde op i indkørslen eller plante røde blomster i blomsterkasserne, eller at få tilpasset en procedure. Denne tilgang hjælper de sociale tilbud med at få sat flueben ved så mange opgaver som muligt, så hurtigt som muligt, og er vigtig i forhold til at kunne dokumentere overfor Socialtilsynet, at de har eksekveret i forhold til Socialtilsynets anbefalinger. I forlængelse heraf kigger flere af tilbuddene også på, om der er ting som strategisk giver mening at begynde at arbejde på, eller som minimum at få taget hul på. På denne måde kan de vise tilsynet, at de faktisk er gået i gang med at arbejde på rapportens anbefalinger, til når tilsynet kommer på besøg næste gang. Her handler det ikke nødvendigvis om, at tilbuddet bliver færdige med opgaven, men derimod om, at de kan dokumentere overfor tilsynet, at de har taget aktivt fat om deres anbefalinger, og at de er i proces omkring at få tilpasset sig.

Anlægger vi Smith's begreb om magt på ovenstående, så forstår vi at tilsynsrapporten er direkte styrende i forhold til at regulere og mobilisere de sociale tilbuds handlinger. Den regulerende ramme som tilsynsrapporten skal forstås og anvendes i, skaber en struktur hvori tilsynsrapporten er den styrende tekst i tilsynets kvalitetsvurderinger af de sociale tilbud. Med Smiths forståelse kontrollerer og styrer tekster som tilsynsrapporten de sociale tilbuds handlemuligheder, og deraf også deres konkrete gøren. Samtidigt skaber den en ansvarliggørelse af de sociale tilbud, da de skal levere inden for rammeforståelse af teksten, og dens beskrivelser af, hvad der er rigtigt og forkert. Socialtilsynets magt over de sociale

tilbud bliver på den måde aktiveret gennem arbejdet med tilsynsrapporten, som helt konkret har koordinerende effekt på hvordan de sociale tilbud handler derudfra. Med dette udgangspunkt forstår vi de sociale tilbuds orientering mod at få afviklet rapporten så hurtigt og tro mod dens anbefalinger som muligt, som den mest effektive og sikre løsning for dem.

Vi gør det fordi vi skal

Som vi har vist løbende i denne del af analysen, så er der ting i tilsynsrapporterne som tilbuddene gør, fordi de oplever at de skal gøre det, for at kunne tilfredsstille tilsynet. En leder fortæller, hvordan dette i nogle tilfælde leder til at de f.eks. går på kompromis med deres faglige vurderinger, for at tilgodese tilsynets anbefalinger. I et af de sociale tilbud har de f.eks. sat mattering for de unges vinduer der ligger ud til vejen, fordi de unge har givet udtryk for at de finder det irriterende og forstyrrende, når der går mennesker forbi som kan kigge ind til dem. Under et tilsynsbesøg vurderer de tilsynsførende, at man ikke ville gøre sådan i sit eget hjem, hvorfor de anbefaler, at det nedtages og der i stedet ophænges gardiner. Det kommer ligeledes med i den følgende tilsynsrapport som en konkret anbefaling som lederen nu forholder sig til. Lederen fortæller, hvordan dialogen om dette udspillede sig:

“Jeg indgik i en dialog og jeg prøvede at give hende de pædagogiske grunde bag (...) men den dialog var hun i hvert fald ikke helt indstillet på at tage med mig. (...) Deres svar var, pil det ned og så sæt gardiner op. Jamen ok, så piller vi det ned og så har de (unge) gardiner trukket for hele dagen, og så er der fuldstændig mørkelagt derinde. Er det mere hjemligt? (...) og hvis vi skal høre om det igen næste gang, så piller vi det altså bare ned. Og så må vi tage diskussionen med børnene når hr. og fru Jensen går ude på gaden og kigger ind (...). Og så må vi tage den magtanvendelse og sige, ja der kommer nogen gående forbi, det er jo sådan det er. Men så tager vi diskussionen omkring magtanvendelser og hvorfor de opstår”. (Leder 3, opholdssted 2).

Citatet giver et billede på, hvordan lederen i dette tilfælde skal navigere mellem sin faglige vurdering, de unges ønsker, og det som tilsynet ønsker. Lederen forsøger at indgå i dialog omkring, hvorfor de har valgt løsningen, men vurderer, at det ikke vil være frugtbart at presse på overfor tilsynet. Interaktionen og dens resultater kan forstås i konteksten af, hvor

afgørende det er for de sociale tilbud at komme godt ud af det med tilsynet, så de er så godt stillede som muligt i forhold til at få en god tilsynsrapport.

Det kan måske synes påfaldende, at lederen ikke holdt mere fast i sin faglige vurdering, og f.eks. ikke valgte at holde ved løsningen på trods. Især når lederen tydeliggør, hvordan ændringen potentielt vil føre til magtanvendelse, da de unge ikke er enige i foranstaltningen. Magtanvendelser er bestemt noget de sociale tilbud tager alvorligt, og det kommer op gentagne gange som en tematik de har stort fokus på i deres praksis. Især fordi tilsynet altid har øjne på det. Vi kan igen forstå det som et udtryk for, hvor afgørende det er for de sociale tilbud at komme godt igennem tilsynsbesøget og at efterleve tilsynsrapportens anbefalinger. Derudover er der, i dette tilfælde, også et element af, at det er besværligt eller krævende ikke at gøre, som tilsynet siger, da det "bare" leder til at tilsynet genbesøger det de finder problematisk ved næste tilsynsbesøg, hvis de sociale tilbud nu ikke har eksekveret på det ud fra tilsynsrapporten. I så fald skal tilbuddet blot stå til regnskab for det dér, og potentielt komme på dårlig fod med de tilsynsførende over, ikke at have gjort, som tilsynet har anbefalet dem. Dette er generelt noget de sociale tilbud gerne vil undgå, da det kan påvirke de tilsynsførendes opfattelse af dem, og i værste fald lede til at de slår hårdere ned på problematikken ved næste tilsynsbesøg.

Vi kan også se lederens valg i konteksten af, at de nu kan tage diskussionen op med tilsynet omkring hvorfor magtanvendelsen er opstået, og helt konkret henvise til, at det var tilsynets egen anbefaling, som ledte dertil. I denne forståelse bliver det vigtigere for tilbuddet at kunne påvise at det var tilsynets egen anbefaling som ledte til yderligere problematisering i praksis, end at holde ved det som tilbuddet selv vurderer er den bedste praksis omkring de unge.

Hvad er bedst?

Udover at der er ting de sociale tilbud arbejder på, fordi de mener de skal gøre det, så er der også ting som de prioriterer fordi deres erfaringer siger dem, at det vil komme dem til gode. På tværs af de sociale tilbud har de f.eks. erfaringer med, at tilsynets anbefalinger ofte har haft fokus på deres generelle dokumentationspraksis. Det er derfor også et løbende opmærksomhedspunkt blandt de sociale tilbud, at de får styrket deres

dokumentationspraksis, mellem tilsynsbesøgene. Da tilsynet altid har fokus og øjne på, at dokumentationen er af god nok kvalitet, så er det også oplagt for tilbuddene at allokere tid og ressourcer til opgaven, selv når tilsynsrapporten ikke eksplicit nævner det. Udover at empirien viser at alle tilbuddene er motiverede for at have god dokumentationspraksis, så kan vi også forstå denne øgede opmærksomhed mod dokumentationspraksis, som en måde hvorpå de sociale tilbud kan være forkant med tilsynet på. Ved at anlægge denne strategi med altid at være på forkant med tilsynet, ud fra hvad deres akkumulerede erfaringer fortæller dem er vigtigt, så kan de i højere grad imødekomme de ting som tilsynet gerne vil have fra dem under tilsynsbesøget.

Efter høringsperioden er forbi, og de sociale tilbud har fået deres endelige tilsynsrapport, ses der således at tilrettelæggelsen af deres arbejde er rettet mod at blive klar til det næste tilsynsbesøg samt næste tilsynsrapport. De tilrettelægger og prioriterer at handle på tilsynsrapporten inden for de rammer, som erfaringsmæssigt medfører en god tilsynsrapport. Orienteringen mod at orientere arbejdet mod at få en god tilsynsrapport fremadrettet, bliver på denne måde det styrende parameter for, hvordan de både prioriterer og tilrettelægger deres aktiviteter i høringsperioden og når tilsynsrapporten skal integreres i deres praksis. Tilsynskredsløbet ender således tilbage ved udgangspunktet i første analyseafsnit, nemlig ved forberedelserne til næst kommende tilsynsbesøg.

Delkonklusion

Der eksisterer, som vist i denne sidste del af analysen, et kontinuum for hvordan de sociale tilbud vælger at arbejde med deres rapport på. At komme af med påbud og lign. er altid af højeste prioritet, og derefter rangerer de sociale tilbud hvad der er værd at tage kampen op over. Tilbuddene handler generelt med udgangspunkt i, at gøre som tilsynet anbefaler dem. Både for ikke at skulle høre for tingene en anden gang, men også for at vise sig som samarbejdsvillige. Samtidigt er det et afgørende parameter for de sociale tilbud, at de får leveret på så mange af tilsynsrapportens anbefalinger som muligt, for på den måde at være bedst muligt stillet i forhold til deres næste tilsynsbesøg. Deres handlinger er orienteret mod en strategisk udvælgelse af de opgaver som kan give mest mulig impact, i forhold til at kunne tilfredsstille tilsynet. Tilsynsrapportens anbefalinger mv. fungerer, i høj grad som et appendix

til tilbuddenes daglige praksis, og dens anbefalinger er noget de sociale tilbud aktivt forsøger at passe ind, der hvor det giver bedst afkast og er meningsfuldt for deres arbejde.

Diskussion

I følgende diskussion vil vi først diskutere vores analyseresultater i forhold til den nyeste ændring i lov om Socialtilsyn. Derefter vil vi diskutere relevante analytiske fund i forhold til, først Powers teori omkring tilsynspraksis, og slutteligt i forhold til Munros forskning omkring tilsynspraksis betydning for det sociale arbejdes praksis.

Nyeste ændring i lov om Socialtilsyn

Med den seneste lovændring i Lov om Socialtilsyn, har Christiansborgs målsætning været at styrke tilsynets kontrolmuligheder og det økonomiske tilsyn. Formålet har i høj grad været at sikre, at de offentlige skattekrone ikke udnyttes og at Socialtilsynet får sikret, at de sociale tilbud skaber service af høj kvalitet for borgerne. Socialtilsynets tilsynsopgaver er omfattende, og har på mange måder forskelligartede målsætninger. Med den nye lovændring ser vi at der sker en yderligere sedimentering af, at øget kontrol og styrkelse af accountability strukturerne i de sociale tilbud, kan sikre kvaliteten af arbejdet. Men, har man fået stillet de rette spørgsmål til hvorfor der fortsat ses de samme udfordringer i de sociale tilbud, som da man indførte Socialtilsynet i 2014? Vi finder det relevant at diskutere, hvorvidt man blot er endt med at lave en løsning, hvor der skrues op for intensiteten af det man allerede gør i forvejen. Ved at øge kontrollen med de sociale tilbud og deri Socialtilsynets beføjelser, kan man argumentere for at man ikke har tilføjet noget nyt til Socialtilsynets tilsynspraksis, men blot opjusteret på det eksisterende.

Med udgangspunkt i vores analyseresultater, mener vi at det vil være fornuftigt at der stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt Socialtilsynet, med dets nuværende rammebetingelser, faktisk kan levere på de opgaver det er sat i verden for at løse. Hvis tilsynspraksis som hele, som vores resultater viser, skaber en struktur hvori det overordnede mål for de sociale tilbud bliver, at komme godt igennem tilsynet - hvor får tilsynet så reelt indblik i hvorvidt kvaliteten

af det socialfaglige arbejde er adækvat? Tilsynsstrukturen skaber samtidigt en praksis hvori de sociale tilbud ikke søger sparring ved tilsynet, og ofte ikke tør at spørge dem til råds. De sociale tilbud er strategiske omkring hvad de deler med tilsynet, og vi kan på den vis argumentere for at tilsynet ikke får et fyldestgørende indblik i de sociale tilbuds gøren. I forlængelse heraf kan man spørge, om fundamentet fra hvor den fælles udvikling skal ske, er stærkt nok i den nuværende struktur? Vi argumenterer for, at når de sociale tilbuds dialog med tilsynet hele tiden styres af frygt for at sige noget der kan stille dem i et dårligt lys, så går tilsynet glip af vigtig information, og misser muligheder for at udvikle praksis i samarbejde med de sociale tilbud.

Som belyst i analysen, så er det fremtrædende at udviklingen af fagligheden i de sociale tilbud, i høj grad er noget de arbejder på, udover Socialtilsynets tilsynspraksis. Ændrings- og udviklingsforslag fra tilsynet efterleves, som udgangspunkt, fordi de skal. Når Socialtilsynet samtidigt er stærkt orienteret mod det som ér sket, og ofte baserer deres anvisninger mm. på baggrund af tilbuddenes dokumenterede praksis, ser vi en overordnet udfordring ift. at tilsynet kan være garant for udviklingen i de sociale tilbud. Hvor skal kravene, både til kvalitet og udvikling, starte for at have så stor relevans for de sociale tilbud som muligt, og for at udviklingen sker rettidigt og i forhold til borgernes konkrete behov. I den nuværende tilsynspraksis kan man argumentere for, at det i høj grad er Socialtilsynet, der stiller kvalitetskravene for hvilken udvikling der er nødvendig i de sociale tilbud. Med afsæt i vores analyse, går især udviklingselementet tabt i den måde de sociale tilbud ender med at organisere sig i forhold til tilsynspraksis på. Og da rammerne for hvad der forstås som adækvat kvalitet, allerede er indlejret i måden tilsynet vurderer de sociale tilbud på, så er det også styrende for hvad de sociale tilbud orienterer sig mod, i forhold til at levere den rette form for kvalitet. Det bliver på den måde et lukket og selvforstærkende loop, som hverken de sociale tilbud, eller Socialtilsynet kan springe ud af.

At gøre organisationer tilsynsbare

Det kan umiddelbart virke som en "let" løsning, når Power fraskriver sig nødvendigheden af at definere audit som fast begreb, men i dette speciale er det ikke tilsynspraksis som begreb der har interesse. Vi er interesserede i de konkrete organiseringer der kommer til udtryk

igennem tilsynspraksis, mere specifikt i forhold til den faktiske gøre de sociale tilbud har i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis. Med Powers teori omkring tilsyn har vi kunne lægge Socialtilsynets historie og udvikling på plads i et større puslespil. Udbredelsen og anvendelsen af tilsyn ligger i tråden af en international udvikling, og taler på den måde ind i naturligheden, og selvfølgeligheden, med hvilken Socialtilsynet har fået sin plads.

Power behandler, som vi forstår det, især hvordan tilsynspraksis' konkrete mobilisering og forvaltning får konsekvenser for praksis. Han er interesseret i at vurdere hvorvidt tilsynspraksis, generelt set, er rigtig eller forkert, og søger at skabe indsigter og diskussioner der kan løfte- og ændre tilsynspraksis til noget bedre. I denne undersøgelse har vi, til forskel, ønsket at udforske de konkrete lokale organiseringer der opstår i de sociale tilbud, ifm. tilsynspraksis, mhp. at kunne nuancere det der konkret viser sig i praksisudførelsen. Power vurderer at den videre forskning omkring tilsyn bør fokusere på dem "der føres tilsyn med", da deres reaktioner, oplevelser og konsekvenserne af at være underlagt tilsyn, er stærkt underrepræsenteret i forskningen (Power, 2003: 199). Vores analyse giver indsigter i de organiseringer som tilsynspraksis helt konkret fører med sig i de danske sociale tilbud, og vi vil nu diskutere Powers teori i forhold til vores analyseresultater.

Power mener overordnet set, at tilsynspraksis' formål er at gøre organisationer tilsynsbare. En af vores hovedfund i analysen er, at de sociale tilbud tilrettelægger og handler ud fra at de kommer godt igennem tilsynsbesøgene, for dermed at stå bedst muligt ift. at få en god tilsynsrapport. Med det som udgangspunkt kan vi, ud fra Powers forståelse af hvad tilsynspraksis' formål er, argumentere for at de sociale tilbud tilpasser sig dette ved at gøre sig tilsynsbare. Powers teori kan i denne kontekst ses understøttet af analyseresultaterne. Da Socialtilsynets beskrevne formål ikke er, at gøre de sociale tilsyns tilsynsbare, ønsker vi at diskutere det i forhold til deres egen formålsbeskrivelse. På baggrund af vores redegørelser i baggrundsafsnit omkring Socialtilsynet og kvalitetsmodellen, kan vi kondensere Socialtilsynets formål ned til følgende: At Socialtilsynet skal sikre kvaliteten- samt skabe udvikling i de sociale tilbud, sådan at det kommer den enkelte borger til gavn. Analysen belyser hvordan en stor del af tilbuddenes organisering af deres arbejde, er direkte orienteret imod det - at få en god tilsynsrapport. Tilsynsrapporten er retningsgivende for, hvad tilbuddene arbejder videre med i deres praksis, og er stærkt styrende for hvordan de tilrettelægger det kvalitets- og udviklingsarbejde, som tager direkte udgangspunkt i

tilsynsrapporten. Ud fra analysen kan vi dog argumentere for, at tilsynsrapporten i høj grad fungerer som et appendix til deres daglige praksis. Arbejdet med at forankre rapportens anvisninger mv., bliver i høj grad "puttet" ind i og tilpasset deres hverdagspraksis, og tilbuddene tilrettelægger arbejdet med Socialtilsynets tilsynspraksis, så det forstyrrer deres daglige arbejde mindst muligt. Det ses f.eks. når tilbuddene udvælger opgaver som de hurtigt eller nemt kan eksekvere på, så de kan sætte flueben, eller når de strategisk udvælger at igangsætte processer omkring anvisninger i rapporten, så de kan dokumentere overfor tilsynet at de har påbegyndt arbejdet. Det bærende element for, hvordan de organiserer sig, er, at de kan dokumentere, at de har gjort, som tilsynet har anvist. Og hvis dette ikke er muligt, så skal de i hvert fald kunne vise at de har påbegyndt en proces omkring, ift. at handle på anvisningerne. Her kan man argumentere for, at de sociale tilbud viser, at de er samarbejdsvillige og at de tager tilsynsrapporten til sig. I denne struktur er det vigtigste at kunne efterleve tilsynsrapportens anvisninger til en grad som sikrer tilbuddene, at tilsynet bliver tilfredse med deres indsats.

Det udviklingsarbejde som udgår fra tilsynsrapporten er på den vis ofte meget snæver, og forankres ikke nødvendigvis i tilbuddenes praksis fordi de finder den relevant eller meningsfuld. Analysen viser, hvordan tilsynets udviklings- og ændringsforslag nogle gange ender med at lede til dårligere service for de børn og unge, som egentligt skulle få gavn af den, hvilket Power vil mene er forventeligt, da det styrende for tilsynspraksis altid er, at organisationerne bliver tilsynsbare. Med dette som udgangspunkt mener vi at kunne argumentere for, at formålet om at skabe høj kvalitet i de sociale tilbud, bliver sekundært til det at få ført tilsyn med tilbuddene inde for tilsynsrammen. Analysen viser, hvordan de sociale tilbud opererer indenfor et kontinuum af kolonisering og afkobling, som Powers teori stipulerer. De efterlever Socialtilsynets krav og rammer, hvilket er det styrende parameter i den måde de organiserer deres arbejde omkring tilsynspraksis på. Man kan argumentere for, at tilsynspraksis' strukturen i høj grad koloniserer de sociale tilbud, da de først og fremmest søger at komme godt igennem tilsynet. Når deres handlinger er så fuldt orienteret imod at blive tilsynsbare, kan man argumentere for at tilsynsformatet er dybt forankret i de sociale tilbuds praksis.

Analysen belyser samtidig hvordan tilsynsrapporten i høj grad fungerer som et appendix til de sociale tilbuds daglige praksis, hvilket kunne tænkes at være et udtryk for afkobling. Rapporten er styrende for, hvad de sociale tilbud overfører til deres praksis, men kun inden

for rammerne af, at det er en nødvendighed. De er nødt til at komme i "sikkerhed" gennem at tilsynet bliver tilfredse med deres arbejde, og først derefter står det dem frit at gøre som de selv vurderer er bedst. Man kan argumentere for at de social tilbuds arbejde, i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, bliver mere en formalitet hvormed de får sikret sig ift. tilsynet, og dér hvor det får indflydelse, er specifikt i forhold til det arbejde som er konkret orienteret imod at få dem godt igennem tilsynet. Men derfor er det i høj grad stadigvæk et eksempel på kolonisering, da de både følger ritualerne for tilsynspraksis og tilrettelægger deres handlinger derudfra. Vi kan argumentere for en lille grad af afkobling i de sociale tilbuds praksis omkring at udskyde eller "slippe udenom", tilsynets anvisninger her og nu. Det gør de f.eks. ved at kunne vise overfor tilsynet at de har taget stilling til, eller igangsat en proces omkring arbejdet, men at de som sådan ikke behøver at være nået længere end til at have påbegyndt processen. Vi kan argumentere for at der ses reel afkobling i de sociale tilbud, når de bliver enige med tilsynet om at være uenige. Her fravælger de tilsynets anvisninger med overlæg, men kun i situationer hvor det handler om, at der ikke er noget rigtigt og forkert tilsynet kan hægte anvisningerne på, og de sociale tilbud vurderer, at deres faglige vurdering vægter højere.

Er tilsynspraksis foreneligt med udvikling?

I følgende vil vi diskutere det paradoks som Munro ser, at tilsynspraksis er med til at skabe i det sociale arbejdes praksis. Munro argumenterer for at intentionen med tilsynspraksis er at udvikle og kvalificere det sociale arbejde. Heri skal socialarbejderne navigere mellem det de måles i forhold til tilsynet, hvor deres arbejde i høj grad skal dokumenteres og tekstliggøres, og det procesorienterede og interrelationelle arbejde de har i dagligdagen med borgerne.

Facetterne af de sociale tilbuds konkrete borgerrettede arbejde kan, ifølge Munro, let overses, fordi det ikke kan måles via de output-orienterede indikatorer og kriterier som tilsynspraksis er tilrettelagt efter. Analysen viser at de sociale tilbud orienterer sig så stærkt imod at komme godt igennem tilsynet, at deres faglige vurderinger af, hvad der er bedst for børnene, ofte bliver sekundært til det at følge Socialtilsynets instruktioner. Vi kan

argumentere for at der er et paradoks i, at tilsynspraksis' udgangspunkt er, at sikre at det sociale arbejde tager sit udgangspunkt i det som er bedst for børnene og de unge.

Analysen belyser hvordan de sociale tilbud organiserer sig ud fra at tilpasse sig tilsynsstrukturens rammer, så de kan gennemføre tilsynsbesøgene med minimale fejl. Heri tilrettelægger de også deres dialog med Socialtilsynet ud fra, at få en så god tilsynsrapport som muligt. Vi kan her argumentere for, at de sociale tilbud har en forsigtighedstilgang i dialogen med de tilsynsførende, og at forsigtigheden begrænser dialogen til at handle om, ikke at træde ved siden af. Når et af hovedformålene Socialtilsynet er at skabe udvikling i samarbejde med de sociale tilbud, er det relevant at diskutere, hvilken plads denne "udviklingsdel" får, i den undersøgte tilsynspraksis.

Analysen viser at dialogens udtryk i praksis er med til at forme de sociale tilbuds udviklingspotentiale, og dialogen mellem de to parter er en essentiel del heri. Dialogen er med til at forme den udvikling, der kan ske i de respektive sociale tilbud. Vi kan argumentere for at dialogens spillerum er begrænset til at handle om dét, at fremstå som gode over for Socialtilsynet. Udviklingsmulighederne er dermed også begrænsede til at handle om, ikke at træde ved siden af det som tilsynet ønsker fra dem. Analysen viser, hvordan de sociale tilbud som udgangspunkt ikke bringer udfordrende emner på banen, men hellere laver undgåelsesadfærd, og søger at tilpasse deres udsagn efter hvordan de tager sig bedst ud for Socialtilsynet. På den måde sætter dialogens udtryk spor ind i udviklingspotentiale.

Vi kan argumentere for at den udvikling som sker med udgangspunkt i den dialog som er belyst i analysen, afgrænses således også til at handle om at gøre noget rigtigt eller forkert, med et udtryk af kontrol. Analysen viser at den udvikling, der sker i de sociale tilbud, i høj grad styres af og tilrettelægges ud fra tilsynets konkrete anvisninger og vurderinger. Her giver de sig hen til tilsynsformatet, og de organiserer sig ud fra at kunne indgå i tilsynskredsløbet. Med den måde de sociale tilbud indgår i tilsynskredsløbet på, kan vi argumentere for, at de altid har et fortløbende fokus på det næste skridt i tilsynskredsløbet. De søger hele tiden at være på forkant i forhold til hvad tilsynet ønsker fra dem, og de træder derfor heller ikke ud af kredsløbet, da det er vigtigt at de bliver bedre og bedre til "at gå til tilsyn". Analysen viser, at de sociale tilbuds arbejde omkring, at være på forkant, hele tiden tager afsæt i at omsætte og integrere tilsynets anvisninger ift. udviklingspotentialer. Anvisninger omkring udviklingspotentialer tager udgangspunkt i ting som allerede er sket i

de sociale tilbuds praksis, og det orienteres i høj grad mod at udbedre og tilpasse sig disse i de sociale tilbud. Vi kan her argumentere for, at når det udviklingsarbejde som Socialtilsynets tilsynspraksis skaber mulighed for, hele tiden foregår bagudrettet, så ender de sociale tilbud blot med at tilpasse sig efter de mangler, som tilsynet hhv. ser og gør opmærksomme på i tilsynsrapporten.

Med udgangspunkt i ovenstående vil vi afslutningsvis samstemme med Munro, i forhold til at der bør turdes se på Socialtilsynet som et første skridt mod et bedre og styrket socialområde, hvor der gås på opdagelse i hvorvidt f.eks. kvalitetsmodellen og de omkringliggende rammer for tilsynets praksis, faktisk er den bedste måde at undersøge kvaliteten- og styrke udviklingen i de sociale tilbud på? Det argumenterer vi for er nødvendigt, da vi ud fra vores analyse kan se, at de rammer som binder den aktuelle tilsynspraksis, medvirker til at låse tilsynspraksissen i et lukket loop, som ikke giver plads til at kigge ud over det, at skulle tilpasse sig for at overleve.

Konklusion

I følgende vil vi konkludere på specialets problemformulering:

Hvordan organiserer opholdssteder for børn og unge deres arbejde i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis?

Ud fra specialets undersøgelse kan vi konkludere, at de sociale tilbuds arbejde i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, organiseres med udgangspunkt i, at de bliver så tilsynsbare som muligt. Alle elementer af deres arbejde med tilsynet er stærkt orienteret mod det at komme godt igennem tilsynet, og det ledende parameter for hvornår de sociale tilbud er kommet godt igennem tilsynet er, om de modtager en god tilsynsrapport. Med udgangspunkt i analysen kan vi se, at tilsynsrapporten er både målet for de sociale tilbuds organisering af deres arbejde samt midlet til at de kan forberede sig fremadrettet, og dermed komme så godt igennem deres næste tilsynsbesøg som muligt.

I analysen fandt vi at tilsynsrapporten som tekst samt de regulerende rammer som den skal fortolkes i forhold til, har koordinerende effekt på de sociale tilbuds arbejde, og i høj grad er styrende for hvilke valg og fravalg de gør, ifm. Socialtilsynets tilsynspraksis. Det er også styrende for hvordan de sociale tilbud oplever at kunne indgå i dialog med tilsynet, hvilket f.eks. leder til at de censurerer sig selv og er afholdende fra at tænke højt og stille spørgsmål til tilsynet. De organiserer sig på den vis ud fra en grundlæggende forsigtighed, da interaktionen med tilsynet opleves som værende uforudsigelig, og potentielt farlig i forhold til, at de tilsynsførende muligvis vurderer dem negativt i rapporten. Vi kan konkludere at der eksisterer et ulige magtforhold mellem tilsynet og de sociale tilbud, som manifesteres og replikeres gennem at begge parter er stærkt orienterede mod, at tilsynsbesøget skal gennemføres, sådan at tilsynsrapporten kan udfærdiges. Denne stærke fælles orientering mod tilsynsrapporten som det bærende resultat af den samlede tilsynspraksis, er afgørende i forhold til at gøre de sociale tilbud, tilsynsbare.

Formatet for tilsynet, og dialogforpligtigelsen som skal sikre at tilbuddene inddrages som samarbejdspartnere, får ikke indfriet sit fulde potentiale gennem den måde de sociale tilbud organiserer deres arbejde på. Det gør det ikke, fordi udgangspunktet for de sociale tilbuds interaktion med tilsynet er så stærkt funderet i påpasselighed og frygt for at træde ved siden af, at de ikke tør indgå i åben dialog om de ting de har brug for sparring mv. omkring. På den måde bliver tilsynet også i meget lille grad den sparrings- og udviklingspartner, som er intentionen med dialogforpligtigelsen og Socialtilsynets overordnede rolle som både kontrol- og udviklings organ.

Som et afgørende element i at blive tilsynsbare, så orienterer de sociale tilbud sig særligt imod tilsynsrapporten. Tilsynsrapporten bliver det synlige og håndgribelige standpunkt, som deres handlinger og arbejde ifm. tilsynspraksis både retter sig imod, og udgår fra. Dog giver både lederne og medarbejderne i de undersøgte tilbud udtryk for, at tilsynsrapporten i høj grad fungerer som appendix til deres daglige arbejde. Her bliver det vigtigste for de sociale tilbud, at kunne afvikle på tilsyn rapportens anvisninger så hurtigt som muligt, for at være så godt stillede som muligt til deres næste tilsynsbesøg. Vi konkluderer overordnet, at de sociale tilbud organiserer sig i et lukket loop i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis, hvori de hele tiden tilrettelægger deres arbejde ud fra, at være forberedte og på forkant med det som tilsynet gerne vil have fra dem.

Generaliserbarhed

I dette afsluttende afsnit vil vi tage stilling til undersøgelsens generaliserbarhed samt fremlægge perspektiveringer, som er afledt af vores metoderefleksion.

“The researcher's purpose in an institutional ethnography is not to generalize about the group of people interviewed, but to find and describe social processes that have generalizing effects.” (DeVault & McCoy, 2006:18).

IE undersøgelsens relevans skabes, på den måde ikke, ud fra om den kan sige noget omkring hvorvidt lokale kontekster er lig hinanden, men ud fra hvorvidt undersøgelsen har kunnet åbne op for “hvad der er styrende” for folks gøren, på tværs af forskellige lokale sammenhænge (DeVault & McCoy, 2006). Når Smith behandler generaliserbarhed er det fokuseret imod, at den institutionelle etnografiske undersøgelse skal kunne kortlægge de koordineringerne forbindelserne der er mellem de translokale styringsrelationer, og de handlinger som gøres i de lokale kontekster som undersøgelsen tager sit udgangspunkt i. Når dette lykkes, taler Smith om, at der opstår et generaliseringspotentiale (Smith, 2005). Generaliserbarhed i IE undersøgelser drejer sig på den måde ikke om hvorvidt der er mulighed for en fuldstændig generalisering af undersøgelsens resultater, som i den positivistiske forstand (Ibid). Det handler i højere grad om, hvorvidt den eksemplariske viden som er produceret, kan sige noget om hvordan lokale manifesteringer af gøren indgår i institutionelle processer, som er styrende for dets endelige udtryk (Smith, 2005). Med udgangspunkt i dette anser vi vores undersøgelsesresultater for at have generaliseringspotentiale. Dette åbner op for, hvad der kan udforskes yderligere, ud fra specialets resultater. Vores undersøgelsesresultater kan sige noget om de sociale tilbuds konkrete gøren i deres praksis med Socialtilsynets tilsynspraksis, og hvordan deres arbejde er styret af de regulerende rammer og tekster, som mobiliserer deres arbejde. Selvom vi, med udgangspunkt i Smith's forståelse af generaliserbarhed, kan sige at vores undersøgelse har generaliseringspotentiale, så er vores undersøgelse foretaget med udgangspunkt i et meget lille udsnit af de sociale tilbud. Vi ser at vores undersøgelsesresultater kan være indikerende for at de sociale tilbuds organisering i forhold til Socialtilsynets tilsynspraksis bør udforskes nærmere, så de mange nuancer af organiseringen kan udforskes og belyses.

Litteraturliste

- **Albæk, E.** (2005): *Kapitel 1: Vidensinteresser og de mange betydninger af evaluering – et udviklingsperspektiv, Kapitel 2: Hvorfor nu al den evaluering?* I: P. Dahler-Larsen & H.K. Krogstrup (red.) *Tendenser i evaluering* (1. udgave, 4. oplag). Syddansk Universitetsforlag.
- **Ankestyrelsen.** (2018). Ankestyrelsens undersøgelse af sociale tilbuds og plejefamiliers erfaring med Socialtilsynet. Ankestyrelsen.
- **Ankestyrelsen.** (2016). Ankestyrelsens undersøgelse af sociale tilbuds og plejefamiliers erfaring med det nye Socialtilsyn. Ankestyrelsen.
- **Bekendtgørelse om Socialtilsyn.** (2023). (BEK nr 62 af 19/01/2023). Lokaliseret d.10.08.2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2023/62>
- **DeVault, M & L. McCoy.** (2006). *Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations*. I: D. Smith (red.): *Institutional Ethnography as practice*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield
- **Egelund, T.** (2011): *Evidens – mod et nyt kvalitetsparadigme i socialt arbejde med udsatte familier og børn?* Samfundsøkonomen, marts, nr. 1.
- **Folketinget.** (2021). L 64 Forslag til lov om ændring af lov om Socialtilsyn og lov om social service. Lokaliseret d.10.05.2023 på: <https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L64/BEH1-24/forhandling.htm>
- **Folketinget.** (2013). L 205 Forslag til lov om Socialtilsyn. Lokaliseret d.10.05.2023 på: <https://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L205/BEH1-81/forhandling.htm#tE938EC74786F4740AEF33CB26067233Btab1>
- **Fowles, A.J.** (1993) *Changing Notions of Accountability: A Social Policy View*. Accounting, Auditing & Accountability Journal 6

- **Humphrey, J. C.** (2001): Bewitched or Bewildered? 'Facts' and 'Values' in Audit Commission Texts. Local Government Studies 27.
- **Juul Kristensen, C.** (2007): Interview med enkeltpersoner. I: Fuglsang, Lars, Hagedorn-Rasmussen, Peter & Bitsch Olsen, Poul (red.). Teknikker i samfundsvidenskaberne (1. udgave). Roskilde Universitetsforlag.
- **Klausen, K. K.** (2001): *Skulle det være noget særligt? – Organisation og ledelse i det offentlige* (1. udgave). Børsens Forlag A/S.
- **Krogstup, H.** (2002): *Når socialt arbejde bliver standardvare*. Nordisk Sosialt Arbeid, nr. 3.
- **Kvale, S. & Brinkmann, S.** (2014): Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk (3. udgave). Hans Reitzels Forlag.
- **Løvstad, C. V.** (2020): *Er evidens altid det samme som god kvalitet i socialt arbejde?* Stof nr. 35.
- **Monrad, M.** (2018) Tilvirkning af data. I: S.P.Olesen & M.Monrad (red). Forskningsmetode i socialt arbejde (1 udgave). Hans Reitzels Forlag.
- **Munro, E.** (2004). *The impact of audit on social work practice* [online]. London: LSE Research Online.
- **Nielsen, A. C. E. & Breimo J. P.** (2023). Institusjonell etnografi: en innføring (1 udgave). Universitetsforlaget.
- **Power, M.** (1994). *The Audit Explosion*. London: Demos.
- **Power, M.** (2003). *Evaluating the Audit Explosion*. Blackwell Publishing Ltd.
- **Schillemans T.** (2008). Accountability in the shadow on Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. Public organize rev. 8

- **Smith D.E.** (red.) (2006). Institutional Ethnography as practice: Introduction. Lanham, Md: Rowman & Littlefield
- **Smith D.E.** (2005). Institutional Ethnography: A sociology for people. Lanham, Md: AltaMira
- **Social- og Boligstyrelsen.** (u.å.). Lokaliseret d.8.06.2020 på: <https://sbst.dk/tvaergaende-omrader/socialstyrelsens-auditfunktion/haandbog-for-socialtilsyn/kvalitetsmodel/kvalitetsmodellens-opbygning>).
- **Social- og Ældreministeriet.** (2021). VPA: Kvalitetsvurderinger af sociale tilbud. Velfærdspolitisk Analyse nr. 37, december 2021.
- **Socialstyrelsen.** (2021). Kvalitetsmodel for Socialtilsyn: Temaer, kriterier og indikatorer for Sociale tilbud. Socialstyrelsen
- **Socialtilsynsloven.** (2022). Bekendtgørelse af lov om Socialtilsyn (LBK nr.1109 af 01/07/2022). Lokaliseret d.20.08.2023, på: <https://www.retsinformation.dk/eli/Lta/2022/1109>
- **Socialtilsynsloven.** (2013). Lov om Socialtilsyn (LOV nr 608 af 12/06/2013). Lokaliseret d.01.08.2020 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/Lta/2013/608>
- **Tanggaard, Lene & Nielsen, Klaus.** (2012): *Evidens mellem kontrol og kreativitet.*
- Pædagogisk Psykologisk tidsskrift, nr. 3.
- **Vejledning om socialtilsyn 2015.** VEJ nr 9300 af 30/04/2015. Lokaliseret d.01.08.2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2015/9300>
- **Widerberg, K.** (red.) (2020): I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi (1 udgave). Cappelen Damm.

Bilag

- Bilag 1, Litteratursøg omkring tilsyn og tilsynspraksis
- Bilag 2, Interviewguide ledere
- Bilag 3, Interviewguide medarbejdere