



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INSTITUTIONEN FÖR SOCIALT ARBETE

*”Jag känner liksom igen den på något
sätt...”*

En studie om implementering av värdegrund i en vård- och omsorgsförvaltning

Masterprogrammet i socialt arbete

Magisteruppsats

Författare: Maria Nielsen, Marie Blomqvist

Handledare: Monica Nordström

D-uppsats vårterminen 2008

ABSTRACT

Title: ” I kind of recognize it in one way or another...” A study about the implementation of value base in a social care administration:

Authors : Maria Nielsen and Marie Blomqvist

Tutor: Monica Nordström

Keywords: implementation, discretion, follow up, value base

The aim of our study was to increase the awareness of the importance of implementation when a policy document is widely introduced. We wanted to examine how a political decision was implemented on different levels in a social care administration. We also wanted to examine the discretion related to the decision on different levels in the organisation, and if the work is followed up. The theoretical frame of reference in our study is Vedung’s implementation model and Lipsky’s theory about street-level bureaucrats.

In order to create a deeper understanding of the phenomenon we selected *the qualitative research interview* and interviewed politicians, officials and care personnel in the organisation. We have studied how the policy document ”The common value basis” has been implemented in the organisation and the discretion one experienced on different organisation levels to work with the policy document. We also have studied how one worked with follow-up of the policy document.

The results show that if you will succeed with implementation of policy documents in the organization you need to have a conscious strategy from the management concerning the implementation and a strategy of follow-up. This becomes a control system. Without a strategy for implementation and follow-up the discretion becomes large and leaves it to each employee to act free on the basis of their own frame of references.

Förord

Vi vill här tacka alla som har stöttat oss under våren då vi arbetat med denna uppsats.

Vi vill framför allt tacka vår handledare, Monica som med kloka inlägg och distinkt rådgivning sett till att vi slutfört våra intentioner.

Vi vill också rikta ett stort tack till våra familjer som haft förståelse med oss och tagit hand om alla barn när vi varit upptagna med våra studier. Utan Er hade det inte blivit någon uppsats.

Vi vill självklart även tacka alla våra respondenter som ställde upp för intervjuer med kort varsel. Utan er hade det definitivt inte blivit någon uppsats.

Stort tack till er alla!

Innehållsförteckning

ABSTRACT	2
FÖRORD.....	3
1 BAKGRUND.....	5
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	7
1.2 UPPSATSENS DISPOSITION	7
2 TIDIGARE FORSKNING OCH TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	8
2.1 IMPLEMENTERING.....	8
2.1.1 DEFINITION AV IMPLEMENTERING	12
2.2 HANDLINGSUTRYMME OCH HANDLINGSFRIHET	12
2.2.1 DEFINITION AV HANDLINGSFRIHET.....	16
3 METOD.....	16
3.1 METODVAL OCH AVGRÄNSNINGAR.....	16
3.2 URVAL	17
3.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	18
3.4 RELIABILITET	19
3.5 VALIDITET	19
3.6 LITTERATURSÖKNING.....	20
4 RESULTAT	21
4.1 KOMMUNEN OCH DEN GEMENSAMMA VÄRDEGRUNDEN	21
4.2 DELAKTIGHET	23
4.3 HANDLINGSPLAN, TID OCH RESURSER.....	24
4.4 KONKRETISERING	26
4.5 STYRNING, SVÅRIGHETER, MÖJLIGHETER	28
5 ANALYS OCH DISKUSSION.....	29
5.1 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER.....	34
REFERENSER.....	37
OFFENTLIGA PUBLIKATIONER	38
ÖVRIGA KÄLLOR.....	38

1 Bakgrund

Efter att ha varit verksamma ett antal år i en politiskt styrd organisation har vi åtskilliga gånger diskuterat möjligheter och svårigheter med att införa och förankra olika policydokument i verksamheten. Vi har i samband med detta förundrats över mängden policydokument som produceras och beslutas på olika nivåer i verksamheten. Dessa förväntas oftast implementeras i verksamheten utan man har gjort några särskilda insatser eller organiserat för själva implementeringen. Det tas många gånger för givet att innehållet i ett policydokument är välkänt ute i verksamheten bara för att det har varit uppe som informationspunkt på ett möte. Förväntningarna på medarbetarna att sedan arbeta utifrån innehållet i de nya policydokumenten är stora, men är det rimligt med dessa förväntningar om dokumentet ej implementerats ordentligt i verksamheten? Vår upplevelse är att policydokument i bästa fall är kända på chefsnivå, men att de inte är lika kända av medarbetarna. Vi har förvånats över hur lite eftertanke det ibland finns bakom implementeringen av dessa policydokument. Men vi har framför allt förvånats över hur sällan man faktiskt följer upp om innehållet är känt och fungerar som det var tänkt ute i verksamheten. Vi har även upplevt en trötthet bland medarbetarna över alla dessa policydokument som ständigt presenteras för dem under en relativt kort tidsperiod och som de förväntas följa.

Ytterligare något som vi diskuterat är att implementeringen är beroende av vilken person som sitter på de olika tjänsterna i en verksamhet. Finns det till exempel en chef som är engagerad inom ett visst område och lyckas sprida engagemanget i sin arbetsgrupp, så är oftast de policydokument och beslut som har koppling till det specifika intresseområdet välkända i den delen av verksamheten. Finns det däremot policydokument och beslut vars innehåll inte är lika intressant för den enskilde chefen så är det lättare att det bara tas upp som information på ett möte och gruppen arbetar ofta inte aktivt utifrån det. Hur stor handlingsfrihet har man som chef att välja vilka policydokument och beslut man skall implementera?

Implementering av politiska beslut inom vård och omsorgsförvaltningen är det som intresserat oss. För att få möjlighet att tränga djupare i frågan har vi valt en kommun som nyligen arbetat med att ta fram en gemensam värdegrund och vi har valt att studera hur detta dokument hanterats på olika nivåer i verksamheten. Att befinna sig i den politiskt styrda organisationen innebär att förvaltningen både hör ihop och inte hör ihop med politiken. Nästan inga politiska processer äger rum utan att de är direkt eller indirekt påverkande av förvaltningens sätt att agera (Rothstein 2001). Problem med att politiska beslut inte genomförs på sådant sätt som beslutsfattarna avsett är gammalt och välkänt, även inom forskningen. Sannerstedt beskriver hur de två amerikanska statsvetarna Pressman och Wildavsky har studerat politiska intentioner som inte blivit verklighet. Det handlar om ett federalt projekt som syftade till att skapa arbetstillfällen till slummens fattiga. Bakom projektet låg politiska ambitioner av president Lyndon B. Johnson i vad han kallade "kriget mot fattigdomen". Projektet blev ett misslyckande trots att auktoritativa besluts tagits, programmet hade politiskt stöd, och pengar fanns tillgängliga. När stora projekt skall genomföras som involverar många aktörer är det många beslut som skall fattas för att projektet skall bli verklighet. Riskerna att något skall gå snett är därför stora, enligt författarna. Boken blev startskottet för många nya studier kring implementering av politiska beslut som senare utgivits (Sannerstedt i Rothstein 2001).

Vårt intresse för detta ämne ledde oss till en kommun som infört en gemensam värdegrund i vård- och omsorgsförvaltningen¹. Intresset för värderingsfrågor har ökat markant de senaste åren. När det gäller värdegrundsfrågorna har många verksamheter uttryckt sin vilja att ha en gemensam värdegrund som bas. I en del verksamheter stannar det vid fraser i policyhandlingar och i andra sammanhang ges det utrymme för mer djupgående diskussioner i samband med chefsseminarier eller vid ambitiösa dagar där stora delar av verksamheten görs delaktiga. Allt görs för att åstadkomma den eftertraktade värdegemenskapen. Trollestad (2002) har genom sin studie funnit ett antal områden som, utifrån studiens resultat, ses som viktigast vid arbete med en gemensam värdegrund. Dessa områden handlar om att medarbetarna ges tydlig och begriplig information om ledningens avsikt med värderingsarbetet samt att syftet med värderingsarbetet ges en tydlig koppling till den vardagliga verksamheten. Det är vidare viktigt att betoningen i värderingsarbetet ligger på den öppna processen och inte på att konstruera ett nytt dokument samt att så många som möjligt i verksamheten görs delaktiga i denna process. Ytterligare områden som

¹ Vård- och omsorgsförvaltningen i denna kommun innefattar äldre- och handikappomsorgen samt biståndsenheten.

är viktiga är att ledningen är konsekvent och trovärdig och själva deltar i värderingsarbetet. Vidare bör chefer på alla olika nivåer rustas för uppgiften samt att medarbetare får feedback på reflektioner och förslag som tillkommer under processen. Det är också viktigt att man integrerar värdegrundsarbetet med andra kvalitets- och utvecklingsinsatser. Värderingsarbetet bör få tydliga konsekvenser för hur man arbetar samt att värderingsarbetet blir en process som hela tiden hålls levande i verksamheten.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår studie var att öka medvetenheten om implementeringens betydelse vid införandet av policydokument. Vi ville undersöka hur man på olika nivåer i en Vård- och omsorgsförvaltning implementerat ett politiskt fattat beslut. Vi ville också undersöka vilken handlingsfrihet, utifrån beslutet, man upplever sig ha på de olika nivåerna i verksamheten samt om man har följt upp arbetet. Detta ledde oss till följande frågeställningar;

- Hur har dokumentet "Den gemensamma värdegrunden" implementerats i verksamheten?
- Vilken handlingsfrihet finns på respektive verksamhetsnivå för att arbeta med dokumentet "Den gemensamma värdegrunden"?
- Hur har man följt upp arbetet med "Den gemensamma värdegrunden"?

Vi anser att det är viktigt att belysa detta, då vår erfarenhet är att allt för många policydokument skall införas i verksamheten utan att tillräckliga insatser görs för att implementeringen skall bli lyckad. Vi anser även att det alltför sällan sker någon uppföljning i verksamheten kring om arbetet bedrivs i enlighet med de policydokument som tagits fram.

1.2 Uppsatsens disposition

I det närmast kommande kapitlet beskrivs tidigare forskning inom området samt våra teoretiska utgångspunkter. I detta kapitel görs också ett antal begrepps definitioner. Därpå följer metodavsnittet som beskriver hur vi gått tillväga i vår undersökning. Resultatet av undersökningen återfinns i kapitel fyra och redovisas genom fyra teman, alla indelade i tre nivåer *Politikernivå*, *Ledningsnivå* och *Verksamhetsnivå*. Därpå följer analys och diskussion av resultatet och vi avslutar med en sammanfattande diskussion samt slutsatser av undersökningen.

2 Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

2.1 Implementering

I Sverige har implementeringsteori och implementeringsforskning till sin största del utvecklats inom statskunskapen (Premfors 1989, Vedung 1998).

Forskningen har haft fokus på implementering av policyfrågor, den politiska processen samt politiska beslut och reformer (Johansson 2005). Man har även inom flera områden i offentlig verksamhet gjort fallstudier och analyserat resultaten. Dessa resultat har lyft fram särskilda svårigheter med implementering i organisationer bestående av många nivåer, där många vill vara med och förändra mänskligt beteende (Premfors 1989).

Två perspektiv på implementering framkommer av litteraturen; så kallat top-down, uppifrån och ned, respektive bottom-up, nerifrån och upp perspektiv. Uppifrån perspektivet har utgångspunkt från de auktoritativa beslut som fattas i organisationens topp. Därifrån kan man sedan följa en styrningskedja där varje led i kedjan ses som en styrning av de led som följer. Nedifrån perspektivet tar sin utgång i den situation där de offentliga tjänsterna lämnas till dem som ska konsumera dem. En av skillnaderna mellan perspektiven är deras olika syn på lagar och regler som styrverktyg. I uppifrånperspektivet är det lagar och regler som är utgångspunkten medan för nerifrånperspektivet styr tillämparens handlande (Sannerstedt i Rothstein 2001).

Vedungs (1998) implementeringsmodell utgår ifrån ett svenskt förvaltningsperspektiv och belyser viktiga faktorer vid implementering. Hans modell utgår från åtta punkter som kan påverka offentliga sektorns resultat. Modellen innefattar hänvisningar till flera förvaltningsteorier: den institutionspolitiska teorin, teorin om byråkratins egenintressen, infångningsteorin och teorin om gräsrotsbyråkraters överlevnadsstrategier. Vedung utgår från två grundfrågor i processanalysen 1) Hur kommer det sig att de faktiska resultaten av offentliga insatser kan skilja sig från deras officiella

mål? 2) Och hur kommer det sig att de önskade resultaten uppnås utan att de offentliga insatserna bidragit till detta eller rent av trots dessa? Vilka faktorer är det alltså som mer generellt kan tänkas förklara överensstämmelsen – eller diskrepans – mellan offentliga intentioner och faktiskt resultat?

Vedungs allmänna teori om offentliga insatsers resultat

<p>1. INSATSENS HISTORISKA BAKGRUND</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Förändringens inriktning 2. Politiskt stöd 3. Förändringens storlek 4. Uppmärksamhet 5. Symbolisk politik 6. De berördas deltagande <p>2. INSATS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tydlighet (språklig oklarhet, flera handlingsvägar) 2. Teknisk komplexitet 3. Programteorins giltighet <p>3. IMPLEMENTERING</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Myndigheternas kunskap, resurser och inställning 2. Mellanhänder och interorganisatoriska nätverk: karaktär och inställning. 3. Gräsrotsbyråkrater: överlevnadsstrategier, infångning 4. Brukarmedverkan 	<p>4. ADRESSATER</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Förståelse, förmåga, vilja 2. Formativa ögonblick 3. Eldsjälar 4. Infångning 5. Kamouflage 6. Motstånd (civil olydnad) 7. Gratis passagerare <p>5. KONTROLLENS ORGANISERING</p> <p>6. ANDRA INSATSER, ANDRA MYNDIGHETER</p> <p>7. MARKNAD</p> <p>8. ÖVRIG OMGIVNING</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Huvudmännens inställning efter beslut 2. Andra intressenters inställning 3. Massmedias inställning 4. Förändringar i målområdet
---	--

(Figur 1: Vedungs allmänna teori om offentliga insatsers resultat (Vedung 1998 sid 168).

Den första faktorn i Vedungs teori berör *Historiska faktorer*. Vedung identifierar sex delfaktorer under historisk bakgrund. Delfaktor 1 handlar om huruvida förändringen ansluter eller innebär ett brott mot tidigare förd politik. Ju större förändring desto svårare att implementera. Delfaktor 2 avser det politiska stödet. Finns enighet eller oenighet i det politiska stödet. Har beslutet föregåtts av oenighet och politiska stridigheter blir implementeringen svårare än om det råder enighet. Delfaktor 3 gäller storleken på den tilltänkta förändringen. Mindre successiva förändringar är lättare att implementera än stora. Delfaktor 4 handlar om den grad av uppmärksamhet processen fått. Stor uppmärksamhet gör det lättare att implementera. Delfaktor 5 avser förändringens bakomliggande tanke. Är förändringen reell eller formell, det vill säga allvarligt menad eller symbolisk. Delfaktor 6 innehåller hur berörda av förändringen varit delaktiga vid utformningen. Har berörda aktivt deltagit i förändringen blir implementeringen lättare. Den andra faktorn benämner Vedung *Insats* och omfattar delfaktorerna tydlighet, teknisk komplexitet och programteorins

giltighet. Vedung hänvisar till den förda politititikens tydlighet. Oklart språk kan möjliggöra eller hindra tolkning och handlingsmöjligheter. Om förändringen är tekniskt komplicerad blir den svårare att förstå men också att genomföra. Programteorin anger vad man vill uppnå med de åtgärder som vidtas och hur detta skall gå till. Den tredje faktorn *Implementering* innebär att alla som berörs av förändringen påverkas den med sin förståelse, förmåga och vilja. Bristfälliga kunskaper påverkar utfallet. Det kan finnas brist på förmåga och kompetens även om ekonomiska resurser finns. De inblandades inställning och vilja till förändringen påverkar resultatet. Gräsrotsbyråkraternas handlingar är här viktiga för resultatet. Den fjärde faktorn beskriver Vedung som *Adressaternas*, det vill säga till den som förändringen vänder sig till exempelvis brukare eller klienter. Den femte faktorn handlar om *Kontrollens organisering*. Hur efterhandskontrollen är uppbyggd kan inverka på resultatet. Om efterkontrollen sker i egen regi eller om det anlitas någon externt, hur den utformas eller om den genomförs alls påverkar resultatet. Den sjätte faktorn avser *Andra insatser, andra myndigheter* och handlar om hur andra aktörers insatser påverkar resultatet, exempelvis agerande från andra myndigheter på nationell, regional och lokal nivå i samband med implementeringen. Den sjunde faktorn *Marknaden* beskriver Vedung med att marknaden eller konsumenternas reaktion kan ha betydelse för resultatet vilket ofta berör ekonomiska processer. Den åttonde faktorn *Övrig omgivning* handlar om hur omgivningens stöd eller motstånd kan ha inverkan på resultatet exempelvis massmedia.

Alexanderson (2006) följer i sin avhandling hur implementeringen av metoder för systematisk dokumentation, uppföljningar och utvärderingar med ASI (*Addiction Severity Index*) och IUS (*Integrerad utvärdering med inspiration*) i socialt arbete med individer och familjer. Hon finner i sin studie att implementeringen inte skett i den utsträckning som tänkts. Intrycket var enligt Alexanderson att respondenterna förstod och var villiga att använda metoderna men inte kunnat använda dessa på grund av ostabil personalsituation samt att de saknat arbetsledningens och organisationens aktiva stöd. Alexandersson för också en diskussion kring anpassning av implementeringsteori i socialtjänsten. Hon inspireras i sin analys av Vedungs programteori men kompletterar med tankegångar från Smith och Hasenfelt för att bättre kunna analysera implementering av en metod i socialtjänsten, istället för ett politiskt beslut (Alexandersson, 2006).

Johansson (2007) lyfter i sin föreläsning fram ett antal slutsatser från implementeringsforskningen kring varför välfärdsorganisationer inte alltid är lydiga verktyg vid implementering. Dessa slutsatser är att det finns oklara mål och motstridiga intressen. Välfärdsorganisationen kan ha en ledningsstruktur

med lös koppling. Att det i organisationen finns starka professioner med hög legitimitet samt att gräsrotsbyråkraterna har stort handlingsutrymme påverkar också. Dessutom finns det i välfärdsorganisationen starka kulturer som är svåra att förändra. Vidare finner Johansson ett antal faktorer som gynnar en framgångsrik implementering. På samhällsnivå handlar det om policyns, konceptets eller interventionens legitimitet. På organisationsnivå handlar det om hur infrastrukturen, incitament och support ser ut och fungerar samt ömsesidig förståelse och respekt för olika verksamheter och deras specifika särdrag. Till sist på operativ nivå handlar det om att veta, kunna och vilja (Johansson 2007).

I kriminalvårdens forskningsrapport (2006) finner man ett antal förhållanden som har betydelse för implementeringen. Det bör finnas tid och adekvat handledning i arbetet med de metoder som skall implementeras för deltagande i en aktiv läroprocess. Viktigt är också stöd från arbetsledningen. Chefers tidigare erfarenheter av behandlingsarbete har också visat sig ha betydelse för att skapa förutsättningar för en fungerande implementering. En implementering i detta sammanhang bygger, enligt rapporten, på två strategiska förhållningssätt. Dels etablering av en viss standard med tillräcklig samsyn på metoder och mål samt genom möjlighet att skapa utrymme för att hantera oväntade utfall och händelser genom reflektion, lärande och omorientering.

Otterheim (2006) har i sin D-uppsats funnit att ett policydokuments intentioner endast delvis har implementerats av tjänstemän och politiker eftersom dokumentet inte är en del av den dagliga verksamheten. Till största del har personernas autonomi spelat in genom valet att inte använda policydokumentet. Detta val har varit tjänstemännens eget. Man har i detta fall inte heller gjort några uppföljningar.

I Socialstyrelsens rapport (2004) om implementering av BBIC (Barns Behov i Centrum) finner man att inför en eventuell implementering av BBIC är det angeläget att inleda arbetet med att sätta in alla berörda (politiker, socialtjänstemän, brukarna och deras organisationer) i frågan, och involvera dem i en diskussion om såväl värdegrund som de mer administrativa aspekterna. Det är särskilt viktigt att de administrativa aspekterna på BBIC inte överarbetas, utan kan anpassas till de lokala förutsättningar som råder. Vidare är det viktigt enligt rapporten att det görs en realistisk tid- och resursplan för implementeringen och att verksamhetsföreträdarna involveras i denna planering. Det är dessutom viktigt att ansvaret för implementeringen ges till socialtjänstens linjeorganisation. Detta utesluter inte att det i kommunerna etableras lokala projekt med ansvar för stöd och uppföljning av implementeringsarbetet, som kan samordna detta arbete med lokala förvaltningsledningar, nämnder och med

centrala myndigheter. Avslutningsvis påpekas i rapporten att det svåraste i förändringsarbete ofta inte är att införa det nya, utan att utrangera det gamla. Förändringsprocesser i välfärdssektorns organisationer är sällan renodlade rationella processer styrda av effektivitetskrav. De är lika mycket politiska processer präglade av intressekonflikter och etiskamoraliska överväganden.

Denna studie tar sin teoretiska utgångspunkt i tre av de faktorer som Vedung belyser som viktiga vid implementering utifrån ett svenskt förvaltningsperspektiv. Vi kommer främst att använda oss av faktor ett *Historiska faktorer*, faktor tre *Implementering* samt faktor fem *Kontrollens organisering*. Dessa tre faktorer upplever vi som mest relevanta för att analysera resultatet av vår studie. Vad gäller faktor två har vi valt att lämna denna oanalyserad på grund av att Vedung vid denna faktor påtalar politikens tydlighet eller otydlighet kring en fråga. I vår studie har vi funnit att det ej var politikerna som initierat införandet av den gemensamma värdegrunden och lämnar därför denna faktor. Den fjärde faktorn avser adressaterna. Då vi ej haft utrymme att fråga brukarna om deras upplevelser kring implementering av policydokumentet inom tidsramen för denna uppsats lämnas denna punkt. Vi har inte heller undersökt omgivningen, marknaden eller andra kringliggande myndigheters påverkan och använder därför inte dessa faktorer i vår analys.

2.1.1 Definition av Implementering

Till vardags används begreppet implementering för att beteckna de handlingar och processer som förekommer då man vill omsätta idé i handling eller genomför en ny arbetsmetod eller policy. Implementering kommer från engelskans "implement" vilket översätts förverkliga, fullborda, genomföra eller förse med verktyg (Nationalencyklopedin 2004). Begreppet implementering innefattar de procedurer för att införa en ny metod eller ny kunskap i en verksamhet samt att säkerställa att dessa metoder eller kunskaper kommer att finnas kvar under tillräckligt lång tid för att ge effekt. Implementering omfattar därför de strategier som används för att kvalitetssäkra och förankra insatser från beslut till genomförande (Kriminalvårdens forskningskommitté, 2006).

2.2 Handlingsutrymme och handlingsfrihet

Handlingsutrymme och handlingsfrihet är viktiga redskap i förståelsen för hur personer inom offentlig sektor påverkar och hanterar det som verksamheten vill utföra.

Hasenfjelds (1983) teoribildning kring människovårdande organisationer, Human Service Organisations (HSO), utgår ifrån det som kännetecknar arbetet och

villkoren för arbete i dessa organisationer. Organisationernas existens bygger på att de förväntas stödja människor. Då det rör sig om människovårdande organisationer är det svårt att styra och kontrollera organisationen. Det finns flera skäl till detta. Framförallt är mål och visioner vagt definierade, verksamheterna existerar i en sådan omgivning att det finns många och skiftande värderingar samt att relationen mellan klient, vårdtagare, patient och professionell är komplex. Denna komplexitet gör att det är svårt att ha insyn och kontroll. Arbetet i dessa människovårdande organisationer utgår från den nära relationen mellan den professionella och exempelvis klient och bristen på insyn och kontroll ökar handlingsutrymmet. Dessa organisationer har svårt att utveckla verksamheter på egen hand utan står i beroendeställning till andra för att kunna utföra sina uppdrag. Därmed blir organisationen känslig för omgivningens handlingar vilket också avspeglas på möjligheterna att lyckas. I HSO är implementeringsprocesser inte rationella. Resultaten kan oftast inte bedömas utifrån givna mål, utan individer och grupper kan agera oberoende av varandra utifrån skilda mål. Det kan finnas de som i organisationen önskar en förändring men inte har medlen för genomförande medan andra i samma organisation är rädda för förändring. En organisation som är ensam utförare av sina uppdrag kanske inte vill se bristerna i organisationen. Alla dessa faktorer påverkar processen på ett ostrukturerat sätt och medvetenheten om dessa är av stor betydelse (Hasenfeld 1983).

Lipskys teori om gräsrotsbyråkratin beskriver hur olika yrkesgrupper exempelvis socialarbetare som har tillgång till välfärdssystemets resurser och skall distribuera dessa till olika individer och grupper i samhället, hanterar de konflikter som kan uppstå mellan individer, grupper och system. Gräsrotsbyråkraterna etablerar egna förhållningssätt och regler som inte alltid är i linje med organisationens övergripande syfte. Lipsky menar att gräsrotsbyråkraterna kännetecknas av att de interagerar direkt med klienterna samt att de har ett stort handlingsutrymme och en stor handlingsfrihet i sitt arbete. Handlingsfriheten kan variera beroende på verksamhetens uppdrag och vilka typer av klientrelationer som finns. Gräsrotsbyråkraternas arbetssituation innefattar flera dilemman, såsom otillräckliga resurser samt att arbetet utförs i en politiskt styrd organisation vilket oftast innebär mål som är visionära, komplexa och kanske även motsägelsefulla. Gräsrotsbyråkraterna uppfinner strategier och rutiner för att hantera dessa osäkerhetsfaktorer vilket kan innebära att människor hanteras på ganska rutinartade och stereotypa sätt (Lipsky i Hill, 2002)

Sannerstedt (2001) beskriver hur man skall se på relationen mellan tillämpare och beslutsfattare. I det traditionella perspektivet är utgångspunkten att beslutsfattaren styr och tillämparen förväntas följa styrningen. Förvaltningen ses

som ett instrument för beslutsfattarna. Sannerstedt beskriver Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater som en antites till det traditionella perspektivet. Orsaken till detta ligger i verksamhetens natur. Gräsrotsbyråkraterna arbetar med människor, det förutsätter att individuell hänsyn tas utifrån förutsättningar och behov. Arbetet förutsätts vara styrt av professionella normer och vad som är vedertagen sakkunskap inom området. Det är svårt för politiska beslutsfattare att styra och kontrollera en verksamhet med dessa egenskaper, då de inte besitter de professionellas kompetens och inte kan hantera en situation som kräver ständiga prioriteringar och individuell hänsyn. Tjänstemännen kan rättfärdiga sitt handlande med att av rättviseskäl, antingen ha följt normala procedurer eller ha gjort en individuell bedömning. Sannerstedt (2001) menar att det inte ligger någon orimlighet i gräsrotsbyråkraternas höga grad av handlingsfrihet. Han menar att handlingsfriheten är en viktig källa till arbetstillfredsställelse, självrespekt, yrkesstolthet och kreativitet hos de professionella. För beslutsfattarna kan denna handlingsfrihet ses både som ett problem och som en tillgång. Gräsrotsbyråkraternas handlingsfrihet innebär att de till stor del utformar innehållet i verksamheten, men beslutsfattarna har stor möjlighet att skapa förutsättningar för verksamheten. Detta genom beslut om dess organisering och tilldelning av resurser och på så sätt försöka forma dem som skall genomföra verksamheten.

Svensson (2008) menar att gräsrotsbyråkraterna har fått sin roll till medborgarna utifrån det uppdrag organisationen gett dem och formar därmed denna roll i mötet med medborgaren. Positionen som gräsrotsbyråkraten har innebär ett inbyggt dilemma med å ena sidan medborgarens behov och å andra sidan organisationens ramar som begränsar handlingsutrymmet. Denna studie tar delvis sin teoretiska utgångspunkt från Lipskys teori om gräsrotsbyråkraterna, då den beskriver handlingsfriheten hos de yrkesgrupper vi valt att studera. Svensson menar att handlingsutrymmet delvis formas av organisationen. Det är uppdraget från organisationen som avgör hur stort handlingsutrymmet är för den enskilda socialarbetaren. Utrymmet påverkas också av flera faktorer såsom rutiner, tolkningar och tradition. Det finns i verksamheten ofta riktlinjer i hur ärenden skall hanteras. Individuella faktorer hos socialarbetaren har betydelse. Det innebär att den professionella kunskapen och hållningen inverkar på handlingarna. I denna kompetens ingår också möjligheten att påverka organisationens givna ramar. Man har stor frihet i sitt arbete samtidigt som man är styrd av lagar, regler och traditioner (Svensson, 2008).

Nordström (1998) beskriver i sin avhandling hemtjänstens styrning i flera nivåer. I toppen av organisationen, styrning på interinstitutionell nivå-politisk och ekonomisk styrning. Här finns en dubbelhet i omsorgstänkandet enligt

Nordström. Det finns en skillnad på samhällsnivå i det man vill och det man har råd med. Nästa nivå avser styrning på institutionell nivå- tid, rum, relationer och byråkrati. Här finns hemtjänstassistensernas korstryckssituation med tryck uppifrån, från ledning och tryck nerifrån, från vårdbiträdena samt även från sidan, av sjuksköterskor. De har trots detta relativt stort handlingsutrymme i sitt arbete. På den tredje nivån, styrning på interindividuell nivå-omsorg och omvandling, sker mötet mellan omsorgstagaren och organisationens representanter. Även här finns ett stort handlingsutrymme, menar Nordström (1998).

Dunér och Nordström (2006) beskriver i sin artikel ett antal sätt på vilka gräsrotsbyråkraterna inom äldreomsorgen hanterar sin handlingsfrihet och makt i bedömningen av bistånd inom äldreomsorgen. De finner fyra tekniker som biståndsbedömarna använder för att hantera den korstryckssituation som uppkommer mellan individens behov, lagstiftningen, riktlinjer och begränsade resurser. De finner att biståndsbedömarna har relativt stor handlingsfrihet men att den endast delvis utnyttjas.

I artikeln *Street-Wise Social Policy*, beskrivs hur författarna jämfört två typer av organisationer för att studera implementeringen av ett policydokument i kriminalvården i USA. Den ena organisationen är en traditionell top-down styrd, mer byråkratisk organisation och den andra en mer decentraliserad organisation med volontärer. Författarna menar att gräsrotsbyråkraterna är en viktig resurs vid implementering. Många gräsrotsbyråkrater använder sitt handlingsutrymme vid implementering av policydokument i egenintresse. Att få med gräsrotsbyråkraterna redan i inledningen av arbetet med uppförandet av dokumentet har en positiv inverkan på resultatet av implementeringen. Studien visar också att den decentraliserade organisationen lyckas bättre med implementeringen (Maynard-Moody, 1990).

Karlsson (2006) gör i sin avhandling en distinktion mellan handlingsutrymme och handlingsfrihet. Handlingsutrymme identifieras, i likhet med ovan, som den formella ramen men hon menar att handlingsfriheten är det som skapar möjlighet att agera inom ramarna. Hon finner att i det dagliga arbetet har arbetsledaren stor handlingsfrihet men att exempelvis värderingar, etiska grundföreställningar och organisationskulturen sätter gränser för vad som är acceptabelt beteende. Arbetsledarna ser sig ha stort handlingsfrihet i det nära arbetet men begränsas av faktorer de inte har någon styrning över, exempelvis politiska beslut som skall verkställas eller lagstiftning. Ingrid Karlssons resultat tyder också på att det finns starka normativa regler som styr. Sannolikt på grund av samma utbildningsbakgrund hos arbetsledarna samt att arbetsledarna är lojala mot förvaltningen.

2.2.1 Definition av Handlingsfrihet

Vi har i vår studie valt att använda begreppet handlingsfrihet till skillnad från handlingsutrymme. Handlingsfrihet är möjligheten att fatta egna beslut samt hur dessa skall genomföras inom ramen för handlingsutrymmet. Utrymmet att handla påverkas också av flera faktorer såsom utbildningsbakgrund, personlighet, rutiner, tolkningar och tradition. Det är detta område vi benämner handlingsfrihet. Handlingsfrihet menar vi här, är de möjligheter som ges varje enskild anställd att agera inom den formella ramen.

3 METOD

3.1 Metodval och avgränsningar

När man ska välja metod till sin undersökning finns det ett antal faktorer man bör ta hänsyn till. Valet av samhällsvetenskaplig metod skall utgå ifrån det man vill studera, sitt syfte och vilka frågeställningar man vill söka svar på. En annan faktor är hur mycket tid och resurser man har till sitt förfogande (Andersen, 1998). Sättet att formulera problemet samt att ställa frågorna pekar ut vilka metoder som kan användas för studien. Det finns alltså en relation mellan teori, metod och problemformulering (Närvänen, 1999). Vi har valt bort kvantitativ metod då vi ej ansåg det rimligt att genomföra, inom tidsramen för denna studie. Vi ansåg även att den kvalitativa metoden var mest lämpad utifrån vårt syfte. Vi har därför valt att använda oss av den kvalitativa forskningsintervjun.

I vår studie vill vi följa hur ett politiskt fattat beslut implementeras. För att skapa oss en djupare förståelse kring dessa uppfattningar har vi valt den kvalitativa forskningsintervjun. Syftet med den är att förstå situationer ur den intervjuades eget perspektiv (Kvale, 1997). Det finns olika typer av intervjuer, den vi valt för vår undersökning är den delvis strukturerade intervjun. Detta tillvägagångssätt anses lämpligt då man har en viss teoretisk och empirisk kunskap om det fenomen man ska studera. När man använder sig av den delvis strukturerade intervjun är man dessutom öppen för ny information och nya synvinklar (Andersen, 1998). Genom intervjun kan vi följa upp saker som tas upp, samt att det ges möjlighet för intervjupersonen att ge utförliga och nyanserade svar. I en intervjusituation finns möjlighet att ändra frågornas form, ordningsföljd samt att ställa följdfrågor (Kvale, 1997). Möjligheten till detta kan till exempel en enkät med fasta svarsalternativ inte erbjuda. Förvisso är enkäten försedd med andra fördelar, men vi bedömer inte det som relevant att föra en diskussion kring detta. Kvantitativ metod går ut på att kunna orsaksförklara de fenomen som är föremål för undersökningen (Andersen, 1998).

3.2 Urval

Vår undersökningsenhet är totalt 11 personer som är verksamma i kommunen. Två personer är politiker i Vård- och omsorgsnämnden, en person är förvaltningschef för Äldre- och handikappomsorgen, tre personer är verksamhetschefer inom förvaltningen, två personer är enhetschefer inom förvaltningen, en person är handläggare och två personer är undersköterskor i samma verksamhet.

Vårt urval av kommun gjordes utifrån att vi önskade undersöka en medelstor kommun. Valet av kommun gjordes av praktiska skäl, utifrån geografiska förutsättningar då den inte fick ligga för långt bort avståndsmässigt. Vi valde dessutom bort de två kommuner där vi båda har vår nuvarande anställning. Då vi ville studera implementeringen av ett politiskt beslut började vi att leta i protokoll från Vård- och omsorgsnämnden från år 2006. Vi har båda, i vårt arbete mest erfarenhet från denna verksamhet, något som vi trodde att vi skulle kunna ha nytta av i vår studie. Vi letade efter protokoll från år 2006 då vi ville undersöka ett beslut som rör vård- och omsorg och som skulle ha hunnit implementerats i verksamheten. Vi bestämde oss för ett beslut om att införa en gemensam värdegrund för Äldre- och handikappomsorgen.

Urvalet av politiker gjordes utifrån att vi ville intervjua politiker som satt med i Vård- och omsorgsnämnden när beslutet fattades samt även var politiskt aktiva idag. Det fanns då två politiker som uppfyllde detta kriteriet. När det gäller urval av tjänstemän fick vi, för att få tillgång till vår undersökningsenhet, först boka möte med förvaltningschefen. Vid detta möte var även verksamhetschefen för äldreomsorgen närvarande. Under mötet fick vi beskriva syftet med vår studie och hur vi skulle genomföra den. Under detta möte bokades tid för intervju med förvaltningschefen samt verksamhetschefen för äldreomsorgen. I direkt anslutning till detta möte kontaktade sedan förvaltningschefen verksamhetschefen för biståndsenheten samt dåvarande verksamhetschefen för handikappomsorgen för att boka tid för intervju med oss. Verksamhetscheferna gav i sin tur förslag på enhetschefer respektive handläggare som vi kunde kontakta för intervju. En av enhetscheferna hade till intervjutillfället pratat och bokat tid med en undersköterska som var i tjänst samma dag som intervjun med enhetschefen. Den andra enhetschefen gav ett namnförslag på en undersköterska som vi ringde för att boka tid med. Vi genomförde sammanlagt 11 intervjuer.

Vi inser att vårt urval av tjänstemän och vårdpersonal kan diskuteras. Det är, i stort sett, verksamheten själva, som valt ut vilka personer vi skall intervjua. De argument som förvaltningschefen samt verksamhetschefen för äldreomsorgen

hade för att föreslå dessa personer, var att de varit med i framtagandet av den gemensamma värdegrunden för äldre- och handikappomsorgen. Vi är medvetna om att vårt resultat kan präglas av detta urval, jämfört med om vi hade gjort ett helt slumpmässigt urval av tjänstemän och vårdpersonal. Vi valde dock att göra intervjuer med de personer som verksamheten valt ut, detta då det blev lättare för oss att få tillgång till vår undersökningsenhet på detta sätt.

3.3 Tillvägagångssätt

Innan vi genomförde våra intervjuer gjorde vi en provintervju. Detta för att se om våra frågor fungerade som vi tänkt. Vårt grundmaterial fungerade, men vi formulerade om frågorna något. Av de intervjuer vi genomfört har vi träffat 10 respondenter personligen och en respondent har intervjuats per telefon. Intervjuerna genomfördes under perioden 7/4 tom 7/5 2008. Samtliga respondenter fick vårt missiv samt våra frågor utskickade via mail innan intervjutillfällena. Vid intervjutillfällena har antingen bandspelare eller mobiltelefon med inspelningsfunktion använts, med undantag från telefonintervjun. Vidare anser vi oss ha tillämpat så kallad tratteknik. Det innebär att man för varje tema eller delområde i intervjun börjar med mer vida, generella frågor för att sedan övergå till allt mer specifika frågor (Ekholm, Fransson, 1992). Våra frågeområden är influerade av Socialstyrelsens rapport där Johansson beskriver viktiga områden att beakta vid implementering (Johansson, 2004).

Vi har under datainsamlingen och skrivprocessen använt oss av Vetenskapsrådets forskningsetiska principer (1990). Samtliga respondenter informerades om undersökningens syfte och har gett sitt samtycke till att vi använder materialet. I vår studie har vi också avkodat allt empiriskt material såtillvida att intervjupersonernas namn, kön samt politiska tillhörighet ej redovisas här. Även kommunen som är föremål för undersökningen behandlas anonymt och kallas fortsättningsvis för Kommunen. Vi kommer ej att i detalj beskriva Kommunens organisation, detta då det skulle kunna avslöja identiteten. Kommunen har, från det att dokumentet upprättades till dess att vi genomförde vår undersökning, genomgått en organisationsförändring. Denna kommer ej att redovisas här och vi bedömer det inte heller som relevant för vår undersökning. När det gäller dokumentet ”Den gemensamma värdegrunden” kommer vi att redovisa de huvudpunkter som dokumentet innehåller, men vi kommer ej att redovisa dokumentet i sin helhet. Vi är medvetna om att detta val kan diskuteras.

Vid bearbetningen har vi valt att skriva ut intervjuerna i sin helhet, utifrån det inspelade materialet. Vi har gjort en mycket varsam redigering och omskrivning av det talspråk som förekom. Vissa enskilda delar har vi helt avstått från att

skriva ut, då innehållet varit helt orelevant för vår undersökning. Efter transkriberingen har vi läst igenom alla intervjuer flera gånger. Intervjuutskriften är ej försedda med namn, d v s vi har avkodat materialet. Vi valde därefter att analysera vårt material utifrån ett empirinära förhållningssätt (Widerberg, 2002). Vi sorterade vårt material utifrån våra intervjufrågor och kom därefter fram till tema som vi exemplifierade med citat från intervjuerna. Enligt Widerberg görs detta genom att materialet filtreras genom det teoretiska perspektiv och intresse man har, men också för att få syn på "tystnaden", det materialet *inte* talar om (Widerberg, 2002). De teman som vi redovisar är Delaktighet, Handlingsplan, tid och resurser, Konkretisering, Styrning, svårigheter, möjligheter. Dessa teman redovisas under resultat och som sagts tidigare, utifrån tre olika nivåer i verksamheten. Efter denna tematisering bearbetade vi vårt material och kom fram till tre huvudteman, *Implementering*, *Handlingsfrihet* och *Efterhandskontroll*. Efter ytterligare bearbetning kunde vi se ytterligare ett tema, nämligen *Presumption*. Dessa huvudteman redovisas i vår analys och diskussion.

3.4 Reliabilitet

Hög reliabilitet har vi om olika och oberoende mätningar av ett och samma fenomen ger samma eller ungefär samma resultat (Holme, Solvang, 1997). Det vill säga, får vi samma resultat om undersökningen upprepas. Syftet med vår studie är att få en djupare förståelse för det vi undersöker. Det är inte säkert att man hade kommit fram till samma resultat vid en upprepning av vår undersökning. Vi har tidigare diskuterat problematiken med vårt urval. Detta kan självklart ha påverkat resultatet. Det är även viktigt att vara medveten om att respondenten, intervjuaren och det sammanhang som råder under intervjun påverkar och att detta, i sin tur kan påverka resultatet. Som intervjuare är det nödvändigt att vara medveten om att de egna verbala och kroppsliga reaktionerna kan fungera som positiva och negativa förstärkare och därmed påverka respondentens svar (Kvale, 1997). Vi har dock försökt att vara medvetna om den påverkan som uppstår. En fördel med den kvalitativa intervjun är att man under intervjutillfället kan ställa följdfrågor samt förklara om det är någon fråga som respondenten inte förstår. Detta anser vi höjer reliabiliteten.

3.5 Validitet

Hög validitet är att man mäter det man har avsett att mäta och inget ovidkommande påverkar resultatet (Wallén, 1996). Det vill säga undersöker man det man verkligen har för avsikt att undersöka. Om man mäter storleken på

fötterna på flera personer för att mäta hur fort de springer har undersökningen låg validitet. Detta då storleken på fötterna inte har någon betydelse för hur fort man springer. Undersöker vi i vår studie det som vi verkligen vill undersöka? Vi har, som beskrivits ovan, genomfört en provintervju och därefter formulerat om våra frågor något. Detta då det i provintervjun framkom att vi fick fram för vida och generella svar. Våra frågor formulerades då om för att öka validiteten. Vi har också haft dialog med vår handledare under arbetets gång kring dessa frågor och fått konstruktiv kritik och synpunkter på vårt material. Innan intervjuerna har alla respondenter fått ut både vårt missiv samt våra frågor. Även detta var i syfte att öka validiteten, då vi var medvetna om att det hade gått en tid sedan policydokumentet infördes i verksamheten.

3.6 Litteratursökning

Implementeringsforskningen upplevs ha fått ett ökat utrymme och flera fallstudier har genomförts inom statliga och kommunala områden såsom socialvård, kriminalvård samt inom utbildningssektorn. Det finns flertalet studier kring implementering i privat sektor. Vi har dock begränsat oss till forskning inom offentlig sektor. Vi har även tagit del av forskning kring handlingsutrymme och handlingsfrihet. Mycket av den forskningen handlar om ledarskapet. Även här har vi begränsat oss till forskning kring offentlig verksamhet. De begrepp vi sökt forskning kring är bland annat implementering, handlingsutrymme, handlingsfrihet, organisation, dilemma och värdegrund.

4 Resultat

4.1 Kommunen och den gemensamma värdegrunden

Under år 2004 arbetade Kommunen med något som de kallade "Framtidsarbete i Vård- och omsorgsförvaltningen". Anställda från olika yrkesdiscipliner i verksamheten delades in i grupper för att diskutera vad som var framtidsfrågorna för förvaltningen. Politiker, förvaltningschef samt projektledare utgjorde då en styrgrupp. I samband med detta arbete uppmärksammades behovet av en gemensam värdegrund för Vård- och omsorgsförvaltningen. Kommunen var organiserad enligt traditionell modell med Kommunfullmäktige, Kommunstyrelse, Vård- och omsorgsnämnd, förvaltningschef med underställda verksamhetschefer för äldreomsorg, handikappomsorg samt biståndsenheten. Dessa verksamhetschefer hade i sin tur ett antal enhetschefer och biståndshandläggare under sig. Under enhetscheferna fanns undersköterskor/vårdbiträden/habiliteringspersonal.

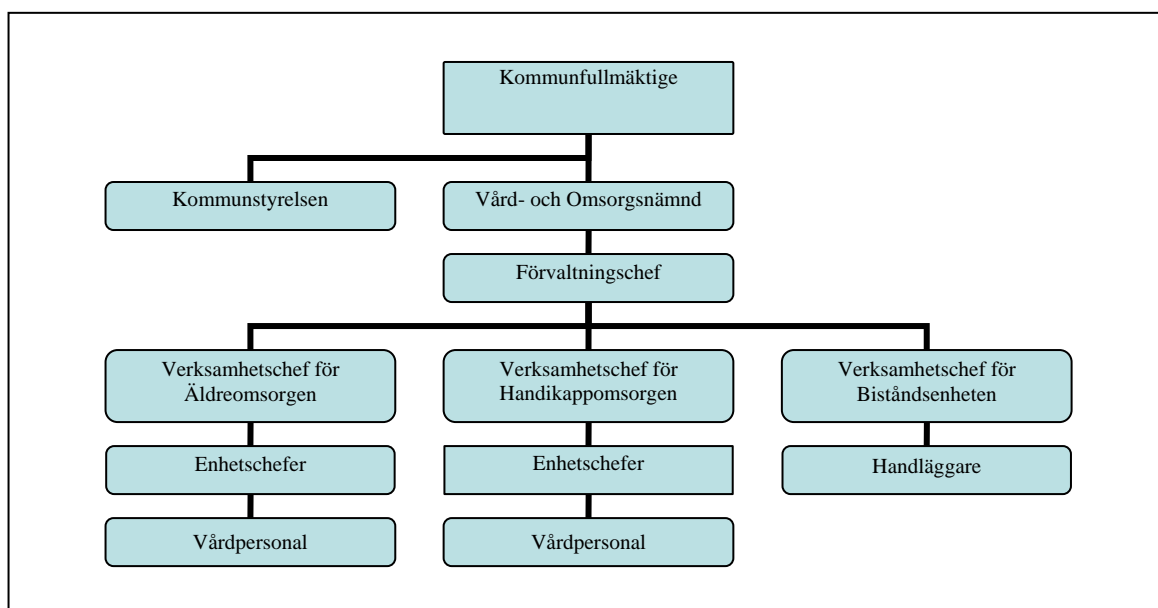


Fig 2. Organisationsschema vid tidpunkten för beslutet.

Då behovet av en gemensam värdegrund för förvaltningen uppmärksammats sammankallades en grupp med tjänstemän och handläggare från förvaltningen. Denna grupp arbetade, tillsammans med en konsult, fram grunden till det som sedan blev policydokumentet för den gemensamma värdegrunden för vård- och omsorgsförvaltningen i Kommunen.

Den gemensamma värdegrunden för Vård- och omsorgsförvaltningen

Inom äldre och handikappomsorgen i Kommunen arbetar vi utifrån en gemensam värdegrund. Den är en viktig bas för all vår verksamhet. Den beskriver inte bara vad vi står för utan också vår inriktning och vår gemensamma strävan att utveckla verksamheten för de som behöver våra tjänster.

Värdegrunden är en vägledning för oss som arbetar i förvaltningen. Små som stora beslut fattas i enlighet med den. När vi följer upp och utvärderar vår verksamhet stämmer vi av att vi arbetar enligt värdegrunden. Det gäller till exempel vid medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar men också i samband med att vi redovisar vår verksamhet.

Följande fem punkter utgör vård- och omsorgsförvaltnings värdegrund:

- *Vi utgår från att alla människor har lika värde*
- *Vi bemöter varje människa med respekt för hennes integritet och frihet att välja*
- *Vi är till för den person som behöver vår vård, omsorg och service.*
- *I vår yrkesroll är vi professionella. Det innebär att vårt arbete grundar sig på kompetens och helhetssyn.*
- *I vårt arbete stödjer vi människan att ta tillvara sin förmåga att hjälpa sig själv.*

Fig. 3 Den gemensamma värdegrunden för Vård- och omsorgsförvaltningen i Kommunen

Vi har valt att redovisa vårt empiriska material utifrån tre verksamhetsnivåer. Nivå ett har vi valt att kalla **Politikernivå**, den innefattar politikerna. Nivå två **Ledningsnivå**, det vill säga förvaltningschef samt verksamhetschefer. Nivå tre,

Verksamhetsnivå som består av enhetschefer, handläggare samt undersköterskor. Då syftet med vår studie var att studera hur man på olika nivåer i en Vård- och omsorgsförvaltning implementerat ett politiskt fattat beslut, ansåg vi att indelningen i ovanstående tre nivåer var naturlig utifrån innehållet i tjänsterna. Politikernas uppdrag är att arbeta fram mål och visioner utifrån politisk ideologi. Förvaltningschef och verksamhetschefer har ett mer strategiskt uppdrag i sina tjänster, medan enhetschefer, handläggare och undersköterskor arbetar operativt i verksamheten.

4.2 Delaktighet

Under temat delaktighet belyser vi hur man fått kännedom om den gemensamma värdegrunden, hur man resonerat om den samt hur man fått den presenterad för sig.

På **Politikernivå** framkommer det att politikerna är oklara över om nämnden fattat något formellt beslut *"Jag utgår ifrån att vi har fattat detta beslut"*, eller endast fått det redovisat för sig *"Men har vi sett denna i nämnden? Vilket är jättesvårt för mig att dra mig till minnes, men jag känner liksom igen den på något sätt"*. Det framkommer även att politikernivån ej varit aktivt delaktiga i framtagandet av den gemensamma värdegrunden. Det är en produkt framtagen av verksamheten, men politikerna upplevde sig stå bakom den *"Det är ett politiskt beslut såtillvida att vi har ju tyckt... eller, vi har ju fått frågan och sen har vi godkänt ärendet mer eller mindre"*.

Ledningsnivån har en delad syn på behovet av en gemensam värdegrund. Någon uppger att man gemensamt sett ett behov av att ha en gemensam värdegrund *"Alltså, det började ju egentligen med att vi förde en diskussion i ledningsgruppen att vi, så att säga, behövde ha någon form utav värdegrund att stå på"*, medan någon annan inte upplevde behovet lika stort *"Jag har svårt för dom här lite, jag skall inte säga flummiga men... det går lite trender i detta. Alltså kan man lagen så vet man ju det som är syftet med det man gör och jag blir så förvånad när folk ute i verksamheten säger vad är det vi ska göra? Alltså då vet man ju inte nånting om vad det hela går ut på"*. Ledningen var däremot enad kring upplevelsen att man varit delaktig i framtagandet av den gemensamma värdegrunden *"Ja, vi var väldigt delaktiga i framtagningen av värdegrunden"*.

Delar av **Verksamhetsnivån** upplever sig ha varit delaktiga i framtagandet av den gemensamma värdegrunden, men ger inga konkreta exempel på att man efterfrågat ett sådant dokument från verksamhetens sida. Andra på verksamhetsnivå uppger att man fått den till sig genom att närmaste chef

informerat om den i samband med möte. En person på verksamhetsnivå uppger att hon själv hittat den gemensamma värdegrunden på Kommunens intranät. Innehållet i dokumentet upplever man som lätt att ta till sig, detta då man hävdar att man redan tidigare arbetat på detta sätt *”Det är ju samma värdegrund som överallt höll jag på att säga. Det är ju socialtjänstlagen i botten och så bygger man på det”*. Man hänvisar till att den är lätt att ta till sig för att den bygger på det man får till sig genom sin utbildning *”Jag ser det här som en ständig process, jag ser det här som självklara saker. Det här är det du anställs för. När du blir anställd som undersköterska eller vårdbiträde så ingår dom här delarna. Det är ju ganska självklart, dom här värderingarna”*. Man upplever att den gemensamma värdegrunden är välkänd sedan tidigare. Man har i efterhand lätt att hänvisa till den gemensamma värdegrunden för det är en sådan naturlig del i arbetet med människor. Värdegrunden är utformad på ett sådant sätt att den är applicerbar på det sätt man redan upplever sig arbeta på.

4.3 Handlingsplan, tid och resurser

Under detta tema redovisar vi om det finns någon handlingsplan för hur man skall arbeta med den gemensamma värdegrunden. Vi har även frågor om det fanns någon tidsplan samt vilka resurser man upplevt sig ha tillgång till i arbetet med den gemensamma värdegrunden.

Man är på **Alla nivåer** i verksamheten enligt ovetande om det finns någon handlingsplan samt om det finns någon planering för uppföljning. Detta är inte heller något som direkt efterfrågas av våra respondenter. Man har inte sett avsaknaden av en handlingsplan som något problem. Men i samband med våra frågor kring ämnet blir man eftertänksam och konstaterar att det kanske man borde ha haft *”Tyvärr, det borde vi. Vi borde liksom haft en mera genomarbetad plan att inte bara använda konsulten till att hjälpa oss att ta fram de här begreppen //...// utan också, så att säga, hur går vi vidare med detta och bestämma hur vi skulle gjort det, mera konkret”*.

Politikernivån uppger att det inte är deras sak att ta fram en handlingsplan eftersom den gemensamma värdegrunden är framtagen av och för förvaltningen. *”Handlingsplan... den borde framtas ifrån förvaltningens sida eftersom det är ju respektive enhet som fått till uppgift att diskutera denna värdegrund och hur den skall tolkas på arbetsplatsen”*. Politikerna hade inte kännedom om tidsplan och när det gäller resurser har man olika syn på vilka medel som använts. *”Särskilda ekonomiska resurser, det kan jag nog säga att jag med 99 % säkerhet vet att det släpptes inte till, utan det här är så naturligt som det borde vara... jag höll på att säga som en liten bibel”*. I samband med uppförandet av

den gemensamma värdegrunden sökte verksamheten statliga medel till Kompetensstegen. Dessa medel användes sedan bland annat till att utbilda i bemötandefrågor på olika sätt ”//...// och så kom ju dom här pengarna //...// och då sökte man pengarna till Kompetensstegen och det har vi ju sagt ja till”. Det råder enighet på denna nivå kring att inga resurser har tilldelats verksamheten i budget för arbetet med den gemensamma värdegrunden, men att man trots detta förväntar sig att det förhållningssätt som den gemensamma värdegrunden står för, genomsyrar verksamheten.

Ledningsnivån är enig kring att det ej finns någon konkret handlingsplan upprättad för den gemensamma värdegrunden. ”*Handlingsplan, nej det kan man inte säga att det finns.*” Man har däremot haft olika förväntningar på hur arbetet med den gemensamma värdegrunden skulle ske. Det finns å ena sidan en besvikelse över att arbetet inte fått det genomslag som önskats från början ”*Tanken var ju att när vi väl hade fått ner det på papper då, så var ju tanken att vi skulle samla allihopa, alla chefsbefattningar, handläggare, alla tjänstemän då, och gå organisationen... men någonstans där //...// så rann det lite granna ut i sanden, tyvärr*” till att å andra sidan inte lägga någon större vikt vid det ”*Handlingsplan? Det tror jag inte, nä*”. Ledningen har en samsyn kring att inga särskilda resurser tillsattes ”*Det var inte så att vi avsatte speciella resurser för det, utan det skedde inom ram*”. Man hänvisar till att arbetet skedde med de befintliga resurser som redan fanns inom verksamheten och att var och en fick lägga upp arbetet efter det ”*Resurser i form av tid fick man ju skapa själv och något annat tror jag inte fanns*”. Man är också enig över att ingen tydligt upprättad tidsplan fanns i arbetet med den gemensamma värdegrunden. ”*Ja, en någorlunda tidsplan. Men vi var väl inte så där väldigt styrda utav det heller, då. Jag vet... jag kommer faktiskt inte ihåg hur länge man höll på med den*”. På ledningsnivå finns även en viss acceptans för att det kan vara svårt att finna tid för dessa diskussioner när det är så mycket annat som skall hinnas med ”*ja, alltså det är ju detta med att verkligheten alltid är först på dagordningen*”.

Verksamhetsnivån var ovetande om ifall det skapats någon handlingsplan ”*Nej, någon handlingsplan finns det inte vad jag vet. Det är mycket möjligt att det finns, men jag vet det inte*”. Man uppger även på denna fråga att det ses som självklart att det skall finnas i det dagliga arbetet ”*sen har man aldrig pratat om någon tidsplan, utan man ser det här... det skall integreras i arbetet, det skall finnas där*”. Verksamheten upplevde även att man använde befintliga medel i form av befintlig tid och befintliga personalresurser för att arbeta med den gemensamma värdegrunden i vardagen. ”*Ja, jag skapar ju mycket tid själv och engagemang till det här. Det är ju de det handlar om. Det är ju mina egna resurser dessutom, då*”. Man uppger även på denna nivå att det är lite upp till

var och en att arbeta med den gemensamma värdegrunden, utifrån de resurser man har ”//...// så resurser finns det. Jag tror att det bara handlar om prioritering och engagemang”.

Man uppgav inte avsaknaden av en handlingsplan som ett problem på någon av nivåerna. Detta då man redan ansåg sig arbeta i enlighet med den gemensamma värdegrunden.

4.4 Konkretisering

Under detta tema belyser vi hur man konkret har arbetat med den gemensamma värdegrunden.

Trots att vi ställt en direkt fråga om hur man konkret har arbetat, har vi fått väldigt vaga svar från **Lednings-** och **Verksamhetsnivåerna**. De har gett få konkreta exempel på hur man arbetat med själva dokumentet i verksamheten. Man hänvisar till att man alltid har den med sig i det dagliga arbetet ”*Ja, det tycker jag är oerhört viktigt att jobba efter den här värdegrunden i verkligheten, varje dag. Inte bara plocka fram den en gång om året och sen lägger vi bort den*”. Lednings- och Verksamhetsnivåerna hänvisar båda till att man arbetar med den gemensamma värdegrunden genom ständig dialog på redan befintliga möten i verksamheten ”*Den här dialogen förs ju jämt på arbetsplatsträffarna*”. Men man ger inga svar på hur man konkret arbetar med den gemensamma värdegrunden.

Politikernivån däremot var tydliga med att man ej, på deras nivå, arbetat konkret med den gemensamma värdegrunden. Detta då man ansåg att det är en produkt framtagen av verksamheten. Politikerna uppger att de endast har fått den redovisad för sig i nämnden och ej varit med och arbetat fram den. ”*Alltså som politiker har vi inte varit jätteinvolverade i frågan. Vi har vetat om att den har funnits, vi har sett att det har hänt någonting och sen har man ju frågat om den finns och fungerar och fått svaret att: ja, den finns och den fungerar. Och det har man nöjt sig med*”. Politikerna har dock en tro på att man arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden i verksamheten ”*eftersom verksamheten tagit fram det här och vi godkände det så räknar man med att då gäller det*”.

Även på politikernivå uttrycker man det självklara i att man redan arbetar utifrån den gemensamma värdegrunden i verksamheten ”*Det här har dom gjort i alla tider hoppas jag.*” ”*Det verkar nu när jag tagit punkt för punkt, som att dom måste ha verkat i enlighet med dom här punkterna varken dom har tagit del av dom eller ej*”.

Ledningsnivån uppger att man arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden *”Jag tycker att det är tydligt att vi jobbar efter den värdegrunden och i annat fall så påminner vi ju varandra om den indirekt. Vi sitter ju inte med den framför oss ...”*. Vidare är de helt eniga om att de arbetat med den genom att förankra den hos sina respektive enhetschefer/handläggare *”Jag har ju jobbat via enhetscheferna, så det var ju det att vi på våra möten pratar om detta, för att dom i sin tur skall fortsätta ut i organisationen”*. Ledningen menar också att man har den med sig när man diskuterar övergripande frågor i verksamheten. *”//...// när vi diskuterar våra frågor inom verksamhetsområdena, så är det viktigt att vi har med oss värdegrunden”*. Ledningsnivån uppger att man har en tro på att man ute i verksamheten arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden. Detta utifrån att man anser att enhetscheferna har detta synsätt med sig i sitt resonemang *”Ja, om man ser på hur enhetscheferna resonerar kring detta så tror jag nog att dom är väldigt medvetna om vad det hela går ut på”*. Det finns dock farhågor om att det kanske inte alltid är så *”Ja, även om man inte... ja, det dagliga arbetet kan ju inte jag svara för, för dom jobbar ju väldigt mycket självständigt...”*.

Verksamhetsnivån upplever den gemensamma värdegrunden som helt självklar, utifrån det uppdrag man har. *”Ja, men jag kan ju säga så här, att jag pratar ju inte om att ”tänk nu på att detta är värdegrunden” utan det här är... jag tycker att det här faller naturligt in utifrån det arbete som vi ständigt arbetar med”*. Man hänvisar till att den gemensamma värdegrunden är något som genomsyrar tankesättet i det resonemang som man redan upplever sig ha *”Jag tycker att det här är självklara saker”*. Man ger inga konkreta exempel på hur man gör när man arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden, utan hänvisar till någon slags inbyggd värdering man upplever finns, både hos sig själv samt hos sina kollegor och medarbetare. Dessa värderingar upplevs som svåra att konkretisera *”Det är ju ganska självklart, dom här värderingarna och därför är det svårt, tycker jag, att bryta ner det extra”*. Denna känsla av att alla inom verksamheten arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden kontrolleras inte genom någon konkret och systematisk uppföljning. Man tar det bara för givet utifrån att man har en gemensam utbildningsbakgrund och utifrån det val av yrke man gjort. *”Vi har med människor att göra. Så det tycker jag skulle vara konstigt om man inte har den här i mörgen, så att om du blir väckt i natten så kan du rapa upp den. Och det tror jag nog att den gör hos dom flesta”*. Den känsla som förmedlas från verksamhetsnivån är att det finns en likgiltighet i verksamheten inför själva policydokumentet den gemensamma värdegrunden, men att det finns ett stort engagemang när man beskriver hur man arbetar i verksamheten.

4.5 Styrning, svårigheter, möjligheter

Under detta tema redovisar vi vad som styr arbetet med den gemensamma värdegrunden samt vilka svårigheter och möjligheter man ställts inför i arbetet med den.

På **Politikernivå** har man haft en distans till det framtagna dokumentet ”*Jo, dom här har vi ju varit med och kikat på, men vi har ju liksom inte petat så mycket i det*”. Man har betraktat det som en ren tjänstemannaprodukt, men man utgår ifrån att verksamheten arbetar utifrån den. Politikerna uttrycker en samsyn kring den gemensamma värdegrunden, det är så man vill att medborgaren skall uppfatta de insatser som ges från verksamheten.

Delar av **Ledningsnivån** uppger att lagen, som formell ram, styr. ”*Men vi jobbar ju enligt lagen... det finns väldigt mycket att hämta där, så man behöver ju inte uppfinna det själv*”. De hänvisar samtidigt till den gemensamma värdegrunden och att de upplever att den bygger på samma grundprinciper som lagstiftningen och att det är det som styr det dagliga arbetet ”*dom är jätteduktiga med att verkligen ha lagen för ögonen, så att det är den som gäller. Det är verkligen en tydlig styrning och det är inte det sämsta*”. En av respondenterna uppger istället avsaknaden av styrning som ett problem ”*men alla tycker att det är jättesynd att vi inte har riktiga mål //...// som man kan revidera varje år. Det är så himla synd att vi inte kan få ett styrdokument*”. Att skapa utrymme för att arbeta med den gemensamma värdegrunden uppges som en svårighet ”*Jag har väl inte alltid lyckats så där jättebra med att skapa den tiden. Och inte kanske stått på mig heller som jag kanske skulle ha gjort för att se till att vi jobbade mera med den*”.

På **Verksamhetsnivå** uppger en av respondenterna brist på resurser i form av tidsbrist som en svårighet i arbetet med den gemensamma värdegrunden ”*ja, det är ju lite det jag sagt innan, när man samtidigt skall spara. Det går ju inte riktigt ihop då*”. I övrigt uttrycker man inte att man upplevt några direkta svårigheter i arbetet med den gemensamma värdegrunden ”*Det här är ju mitt vardagliga alltså, det är ju det jag är utbildad i. Det har jag med mig hela tiden och är inget jag tänker på. Det bara är där*”. Vidare fanns det önskemål från vissa om mer konkret styrning från ledningen kring hur man praktiskt skulle arbeta med den gemensamma värdegrunden ”*det är väl snarare så att jag önskar att jag blivit styrd istället. Ibland har jag väl saknat det här verktyget, hur gör jag?*”. Återigen påtalas känslan av att det här redan fanns i

verksamheten, innan dokumentet togs fram. ”Nä, men det är ju ett dokument som man redan hade med sig. Jag upplever att det fungerar”.

Genomgående för de olika nivåerna är att man upplever det som mycket viktigt att alla har en gemensam värdegrund när man arbetar i denna verksamhet.

5 Analys och diskussion

I detta avsnitt analyseras det empiriska materialet med utgångspunkt från de teoretiska ramar vi valt. Vi kommer att analysera vårt material utifrån delar av Vedungs allmänna teori om offentliga insatser, där vi kommer att använda oss av *Historisk bakgrund*, *Implementering* samt *Efterhandskontroll*. Vi kommer även att koppla an till Lipskys teori kring gräsrotsbyråkrater och handlingsfrihet. I analysen av vårt resultat har vi utöver våra begrepp **Implementering**, **Handlingsfrihet** och **Efterhandskontroll** funnit ytterligare ett tema. Detta tema kallar vi för **Presumption** – (jur.) det att något anses gälla, om det inte motbevisas, (Bonniers Svenska ordbok, 1994).

Den gemensamma värdegrunden är ett dokument som togs fram av verksamheten för att fastställa att all personal inom äldre- och handikappomsorgen skulle arbeta efter samma värderingar. Det är inga revolutionerande eller kontroversiella punkter som ingår i den gemensamma värdegrunden och det var ingen stor förändring som skulle genomföras i och med införandet av den. Man skulle inte byta inriktning på sin verksamhet utan snarare fastställa den inriktning man redan upplevde sig ha. När man ser policydokumentet är det inte svårt att ställa sig bakom de punkter som dokumentet innehåller. Det framkommer tydligt i vår undersökning att flera av respondenterna upplever att innebörden av den gemensamma värdegrunden är självklar när man arbetar inom människovårdande organisationer. Enligt vår undersökning innebar införandet av den gemensamma värdegrunden ingen större förändring i arbetssätt gentemot hur man arbetat innan dokumentet togs fram. Man säger att det är implementerat, men frågan är om dokumentet i sig har förändrat något.

Implementering

Vedungs (1998) första faktor i teorin om offentliga insatsers resultat berör Historiska faktorer. Värdegrundsdokumentet har i detta fall ingen politisk historia. I själva verket har politikerna inte varit delaktiga i framtagandet av dokumentet, vilket är en förutsättning för en lyckad implementering enligt Vedung. Det visar sig, i vår studie, tydligast i att det finns en oklar bild på Ledningsnivå huruvida det var ett politiskt fattat beslut eller ej. Det var dessutom oklart även för politikerna själva.

Den gemensamma värdegrunden har inte föregåtts av någon större uppmärksamhet eller oenighet i det politiska ledet, vilket Vedung menar påverkar. Vi har i vår studie konstaterat att då den gemensamma värdegrunden var en tjänstemannaprodukt så var den inte en politiskt laddad fråga. Dokumentet är dessutom så allmänt hållet att man kunde skriva under på innehållet oavsett nivå och politisk tillhörighet. Detta hade kunnat föranleda en lyckad implementeringsprocess, då Vedung menar att implementeringen kan bli svårare om det råder politiska stridigheter och oenighet. I vår studie kan vi dock konstatera att avsaknaden av politisk förankring, i form av ett politiskt beslut påverkat implementeringen i verksamheten, främst på Ledningsnivå. Man hänvisar där till att detta är en av anledningarna till att arbetet med implementeringen av den gemensamma värdegrunden ej genomfördes som man tänkt. Frågan är varför det hade så stor betydelse i detta fall. Politikerna hade godkänt den gemensamma värdegrunden och Ledningsnivån kunde ha haft en tydlig strategi för att därefter arbeta vidare med implementeringen.

Enligt Vedung (1998) är mindre, successiva förändringar lättare att implementera än stora. I vår studie har man fastställt en gemensam värdegrund som man redan innan tog för givet att alla i verksamheten arbetade i enlighet med. Detta innebär att det inte var någon stor förändring som skulle genomföras, vilket i sig talar för att den gemensamma värdegrunden borde ha varit lätt att implementera i verksamheten.

Vedungs faktor *Implementering* beskriver att alla som berörs av förändringen påverkar den med sin förståelse, förmåga och vilja. De inblandades inställning och vilja till förändring påverkar också förändringens resultatet och gräsrotsbyråkraternas handlingar är här viktiga för resultatet, enligt Vedung. Vi tycker oss se att våra respondenter uttrycker att de redan hade ett synsätt i enlighet med den gemensamma värdegrunden utifrån utbildning och en allmän grundsyn kring människovärde. Vi anser att man i efterhand påtalar att man handlar i enlighet med den gemensamma värdegrunden, men att det inte är policydokumentet i sig som styr detta. Vi har dock inte kunnat kontrollera detta i vår studie. Vår upplevelse är att de personer vi intervjuat har en förståelse,

förmåga och vilja att arbeta i enlighet med den gemensamma värdegrunden, detta oberoende av hur väl man lyckats med implementeringen av själva policydokumentet. Vi anser att det till stor del beror på handlingsfriheten på Verksamhetsnivå. Detta knyter an till teorin om gräsrotsbyråkrater och att deras handlingar är viktiga för resultatet. Då viljan att förändra påverkar resultatet, enligt Vedung (1998), är det tveksamt om policydokumentet skulle anses som implementerat om inte enhetschefen haft ett engagemang och intresse för dessa frågor. Våra respondenter på verksamhetsnivå påtalar detta när de hävdar att det är fråga om prioritering och engagemang, mer än en fråga om resurser i arbetet med den gemensamma värdegrunden.

Beskrivningen av hur man arbetar i verksamheten kopplas i efterhand samman med det policydokument som vi ställer frågor kring och man hävdar då att det är i enlighet med den gemensamma värdegrunden som man arbetar. Enligt Johansson (2004) är det svåraste i förändringsarbete inte att införa det nya, utan att utstränga det gamla. Antingen så har man här inte tillfört något nytt, så det är därför som den gemensamma värdegrunden upplevs som implementerad. Eller så jobbar man som man alltid har gjort och det nya har inte kommit in i verksamheten. Eventuellt så kan det vara samma sak! Man har inte organiserat för någon implementering av den gemensamma värdegrunden, vad vi har kunnat se. Inga resurser har tillsatts för att arbeta med implementeringen och ingen handlingsplan upprättades kring hur man praktiskt skulle förankra dokumentet i verksamheten. Var syftet någon gång att implementera dokumentet? Om man upplevde att man redan arbetade på detta sätt, varför la man inte resurser på att kontrollera om det verkligen förhöll sig så när policydokumentet upprättades?

Handlingsfrihet

Enligt Lipsky (1980) kan respondenternas agerande på verksamhetsnivå hänvisas till gräsrotsbyråkraternas strategi att agera. Den strategi vi tycker oss ha sett är att man hanterat införandet av den gemensamma värdegrunden genom att koppla samman den med det arbetssätt man redan tidigare upplever sig ha. Man legitimerar därmed både sitt tidigare arbetssätt och följer de formella kraven på att implementera ett nytt policydokument.

Handlingsfriheten har enligt vår studie varit mycket stor. Det har inte varit tydligt, på någon nivå i verksamheten hur man skall arbeta med den gemensamma värdegrunden, då det inte funnits någon handlingsplan. Därmed har de olika nivåerna haft stor handlingsfrihet att själva välja om och i så fall på vilket sätt man skall arbeta. De som själva valt att arbeta aktivt med den gemensamma värdegrunden har kunnat använda dokumentet som bekräftelse på sitt arbetssätt, samt som styrdokument.

Politikernivån har ej varit delaktiga i framtagandet av den gemensamma värdegrunden och därmed ej utnyttjat sin handlingsfrihet. De hade kunnat vara mer aktiva i processen och efterfrågat exempelvis handlingsplan och uppföljning av policydokumentet. Ledningsnivån uppger själva att man använt sin handlingsfrihet till att förankra policydokumentet i diskussioner på befintliga mötesstrukturer. Då handlingsfrihet är att agera inom de formella ramar man har är det, enligt vår uppfattning, Ledningsnivån som har ansvaret för att det ej finns någon handlingsplan och uppföljning knuten till arbetet med den gemensamma värdegrunden. Då det i detta fall är Ledningsnivån som påkallat behovet av en gemensam värdegrund och också initierat arbetet med framtagandet av en sådan, ligger ansvaret på dem att handlingsplan finns för hur man skall arbeta med den i verksamheten samt att uppföljning sker.

Bristen på styrning från Ledningsnivån, anser vi gör att handlingsfriheten blir störst på Verksamhetsnivå. Det vi kunnat se i vår studie är att det varit upp till varje enskild enhetschef att arbeta med den gemensamma värdegrunden i sina grupper. Det är till stor del bristen på uppföljning som gör att handlingsfriheten är så stor. Hade Ledningsnivån styrt arbetet med den gemensamma värdegrunden i större utsträckning hade handlingsfriheten på Verksamhetsnivån minskat. Detsamma gäller för enhetschefens funktion gentemot vårdpersonalen. Hur mycket enhetschefen styr påverkar vårdpersonalens handlingsutrymme. Enligt Lipsky (1980) är gräsrotsbyråkraternas roll i organisationen den att man skall hantera både de formella besluten och de individuella behov som finns hos dem som skall ta emot insatserna. Gräsrotsbyråkraterna arbetar med människor. Det förutsätter att individuell hänsyn tas utifrån förutsättningar och behov. Arbetet förutsätts vara styrt av professionella normer och vad som är vedertagen sakkunskap inom området. Man kan i efterhand lätt konstruera en verklighet som stämmer överrens med hur man redan sedan tidigare upplever sig arbeta. Detta då man alltid kan hävda att man handlat i enlighet med både gällande politiska beslut samt enskildas individuella förutsättningar. Man kan använda det till att både förklara att man gjort rätt sen tidigare och ursäkta varför man inte följt ett beslut. Vårdpersonalen kan därför både beskriva att man arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden och hänvisa till särskilda skäl utifrån individuella behov om det skulle framkomma att man inte gör det. Frågan är hur det skulle framkomma om man inte skulle arbeta i enlighet med den gemensamma värdegrunden, då det ej kontrolleras. Att handlingsfriheten är störst på Verksamhetsnivå kan ju leda till att arbetet med implementeringen av policydokumentet sett mycket olika ut i olika delar av verksamheten.

Efterhandskontroll

Hur *Efterhandskontrollen* är uppbyggd kan inverka på resultatet, enligt Vedungs faktor fem. Om efterhandskontrollen sker i egen regi eller om det anlitas någon externt, hur den utformas eller om den genomförs alls påverkar resultatet, enligt Vedung. Det är helt klart i vår undersökning att man ej har någon handlingsplan för arbetet med den gemensamma värdegrunden. Det fanns dessutom oklarheter bland våra respondenter om den gemensamma värdegrunden var något som man hade arbetat färdigt med i verksamheten eller om det var ett ständigt pågående arbete. Det har inte varit tydligt hur man konkret skall arbeta med policydokumentet i verksamheten och man har heller ingen uppföljning av arbetet. Någon på Ledningsnivå uppgav i samband med vår undersökning att man borde ha använt konsulten till att ta fram en plan för uppföljning. Att man i verksamheten inte upplever avsaknaden av uppföljning som ett problem visar både på avsaknaden av implementering av själva policydokumentet i sig, samt att innehållet redan anses vara en del av verksamheten. Vi upplever att det är lätt att hänvisa till att policydokumentet är implementerat, då man ej upplever sig ha förändrat sitt arbetssätt. Frågan är hur man kontrollerar att alla medarbetare följer samma värdegrund? Att man ej haft någon handlingsplan för hur man skall arbeta med dokumentet innebär ju i praktiken att det varit upp till varje chef att göra som han/hon vill. Avsaknaden av uppföljning innebär ju också att det mycket väl kan finnas medarbetare som inte utgår ifrån samma värdegrund, vilket inte heller kontrolleras. Man hänvisar till att diskussionen ständigt förs på arbetsplatsen, men frågan är om alla är delaktiga i dessa diskussioner. Har man inga konkreta kontrollmetoder så kan det ju vara svårt att upptäcka om någon avviker från det önskvärda.

Presumtion

Presumtion – (jur.) det att något utan vidare anses gälla, om det inte motbevisas, (Bonniers Svenska ordbok, 1994).

I detta tema återfinns den underliggande ”känslan av för givettagande” – att alla har en gemensam värdegrund, som återkommande uttrycks i vår studie. På alla nivåer i verksamheten tas det för givet att alla i verksamheten har samma gemensamma värdegrund. Detta för givettagande kontrolleras inte på något sätt och kan inte heller beskrivas i handling. Respondenterna upplever att en gemensam värdegrund redan fanns i verksamheten innan policydokumentet togs fram. Detta har vid flera tillfällen framkommit i vår studie.

Vi har ej funnit att man arbetar konkret med det policydokument som finns för att ta reda på hur man i verksamheten resonerar kring värdegrundsfrågor, annat än vid framtagandet av policydokumentet. Man tar bara för givet, utifrån en gemensam utbildningsbakgrund och utifrån det val av yrke man gjort, att alla

resonerar på samma sätt. Känslan som förmedlas är att det är självklart att alla tänker lika och därmed har samma grundläggande värderingar. Någon respondent uppgav vid intervjutillfället att de ej kände till att detta policydokument fanns men upplevde sig ändå arbeta utifrån den gemensamma värdegrunden när de, i samband med vår intervju, tagit del av den.

Flera respondenter uppger lagstiftningen som en ram för värdegrunden. Det vill säga att man hänvisar till portalparagrafen i socialtjänstlagen samt även till lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Man hävdar att man genom sin utbildning skulle ha samma värdegrund och att det i sin tur påverkar handlingarna. Vår upplevelse från intervjuerna är att känslan av att detta är så självklart, gör att respondenterna har svårt att uttrycka vad värdegrunden egentligen innefattar och hur man konkret jobbar med den. Det uttrycks vidare att om man inte har denna värdegrund så kan man inte arbeta i människovårdande organisationer. Frågan är hur detta i så fall kontrolleras vid exempelvis ett anställningstillfälle? Ingen av respondenterna uppgav någon konkret metod för att kontrollera detta vid medarbetarsamtal, något som faktiskt står inskrivet i den gemensamma värdegrunden att man skall göra.

Under detta tema diskuteras det påtalade sätt respondenterna i vår studie gemensamt uppger att de handlar utifrån, kring den gemensamma värdegrunden. Man upplever att den gemensamma värdegrunden är implementerad i verksamheten. Alla nivåer i verksamheten tar för givet att den redan finns och att man arbetar i enlighet med den i det dagliga arbetet, varje dag, i alla möten. Man har genomgående svårt att ge konkreta exempel på hur man gör när man arbetar praktiskt med den gemensamma värdegrunden, men uppger ändå att man gör det. Man uppger att man ej tar fram policydokumentet och utgår från det, utan litar på att alla vet vad man pratar om i diskussioner kring värderingsfrågor.

När det gäller uppföljningen av arbetet med den gemensamma värdegrunden har man inte heller några konkreta exempel på hur man praktiskt går tillväga. Man hävdar att det sker i mötet med personalen och i diskussioner kring värderingsfrågor. Policydokumentet är en del av den dagliga driften enligt respondenterna och hänvisar här till mötesstrukturer och diskussioner. Men man ger inga specifika svar kring hur man säkerställer att arbetet genomsyras av den gemensamma värdegrunden.

5.1 Slutsatser och förslag på åtgärder

Vi har i vår studie intervjuat personer där de flesta varit aktivt deltagare i framtagandet av den gemensamma värdegrunden. Detta urval har vi tidigare resonerat kring. Vi har trots detta urval sett att policydokumentet, den

gemensamma värdegrunden, inte är välkänd bland alla våra respondenter. Respondenterna uppger ändå att man hela tiden arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden. Vad innebär det? Har man tagit fram ett policydokument för att bekräfta det sätt man redan arbetar på eller har man lyckats med implementeringen av policydokumentet? Frågan är vad vår undersökning hade visat om vi hade fått göra ett slumpmässigt urval av respondenter? Hade resultatet blivit det samma då? Vedungs två grundfrågor i processanalysen är; Hur kommer det sig att de faktiska resultaten av offentliga insatser kan skilja sig från deras officiella mål? Hur kommer det sig att de önskade resultaten uppnås utan att de offentliga insatserna bidragit till detta, eller rent av trots dessa? I den kommun vår studie utfördes var det officiella målet att införa en gemensam värdegrund för Vård och omsorgsförvaltningen. Det önskade resultatet har uppnåtts utan att de offentliga insatserna bidragit till detta, vad vi kunnat se. Hur är det möjligt?

Syftet med vår studie var att undersöka hur man på olika nivåer i en Vård- och omsorgsförvaltning implementerat ett politiskt fattat beslut. Vi ville också undersöka vilken handlingsfrihet, utifrån beslutet, man upplever sig ha på de olika nivåerna i verksamheten samt hur man följt upp arbetet med den gemensamma värdegrunden.

Hur har man på olika nivåer implementerat ett politiskt fattat beslut?

Beslutet att införa en gemensam värdegrund var inte ett politiskt fattat beslut när vi började undersöka det närmre. Det behövde ju inte varit ett problem, då politikerna ej hade några synpunkter utan ställde sig bakom den gemensamma värdegrunden. Vård- och omsorgsnämnden hade fått den gemensamma värdegrunden redovisad för sig och godkänt den, i alla fall enligt protokollet. Det borde ju ha inneburit att man därefter, från Ledningsnivå, organiserade för hur detta policydokument skulle implementeras i verksamheten. Men det verkar inte ha skett. Den forskning vi belyst i vår studie har påtalat vikten av att organisera för en lyckad implementering. Forskningen beskriver vikten av att i förväg klargöra de procedurer som krävs för att införa ny metod eller ny kunskap i en verksamhet samt att säkerställa att dessa metoder eller kunskaper kommer att finnas kvar under tillräckligt lång tid för att ge effekt. För att lyckas med detta anser vi att det krävs en medveten strategi från Ledningsnivå. Något vi ej kunnat se har funnits i Kommunen. Handlingsutrymmet för respektive chef att driva frågan i sin verksamhet blev därmed mycket stort, vilket vårt resultat också visar. Varje chef kunde välja hur han/hon skulle hantera policydokumentet. Hur har man då implementerat den gemensamma värdegrunden? Ja, frågan är om man har det. Vi har inte kunnat fastställa det i

vår undersökning och verksamheten vi studerat har inga metoder för att undersöka det själva. Klart är ändå att man anser sig arbeta i enlighet med den.

Vilken handlingsfrihet, utifrån beslutet, upplever man sig ha på de olika nivåerna i verksamheten? På alla nivåer i verksamheten finns utrymme för handlingsfrihet och vår uppfattning är att man själva anser sig ha stor handlingsfrihet på alla nivåer i verksamheten. Man har genom sin roll i verksamheten stor möjlighet att fylla innehållet i den verksamhet man bedriver. I fallet med införandet av den gemensamma värdegrunden kan vi inte se att man på någon nivå använt sin handlingsfrihet för att skapa förutsättningar för en lyckad implementering av policydokumentet. Man har använt sin handlingsfrihet antingen för att motivera att det sätt man sedan tidigare arbetade på är det rätta eller på någon nivå till och med använt sin handlingsfrihet till ickehandling, det vill säga i detta fall inte drivit frågan vidare. Denna handlingsfrihet, medveten eller icke medveten, har troligen påverkat resultatet av implementeringen.

Hur har man följt upp arbetet med den gemensamma värdegrunden? I vår undersökning har vi inte funnit att man på något sätt följt upp arbetet med den gemensamma värdegrunden. Man uppger utan omsvep från ledningsnivå att detta borde man förstås gjort. Från politikernivå hänvisar man till att det är ledningsnivåns uppgift och verksamhetsnivån har inte uttryckt något behov av uppföljning. Om syftet är att se till att ett policydokument blir implementerat i verksamheten bör någon form av uppföljning ske. Att det redan vid införandet finns en struktur för uppföljning är viktigt för en väl genomförd implementering, enligt tidigare forskning.

Kanske har det aldrig prövats om någon haft en avvikande värdegrund. Kan man hänvisa ett eventuellt dåligt bemötande hos en vårdtagare till att man inte har samma värdegrund? Kan kommunens ekonomiska situation, det vill säga goda resurser påverka? Om alla får det de vill ha, behöver man då aldrig konfronteras med det faktum att det finns personer i verksamheten som har en avvikande värdegrund? Kommer den eventuellt avvikande värdegrunden inte upp till ytan då? Då man i Kommunen enhälligt hävdar att man arbetar i enlighet med den gemensamma värdegrunden är brukarundersökningar, där man ställer frågor kring detta, ett sätt att kontrollera. Då kan man få en indikation på om synsättet genomsyrar verksamheten.

Vi har valt att endast följa ett beslut. Det hade naturligtvis varit intressant att undersöka flera beslut i samma kommun eller liknande beslut i flera olika kommuner. Frågan är om vi hade fått ett annat resultat om vi valt ett beslut som

ej gällde normer och värderingar i lika hög grad. Frågor som rör normer och värderingar har man en tendens att ta förgivet och det är lätt att det bara blir retorik.

Det vi tycker oss ha sett är att om man skall lyckas med implementering av policydokument i en verksamhet behöver man ha en medveten strategi från ledningen kring hur implementeringen skall ske samt någon form av efterkontroll. Detta blir då medel för styrning. Utan strategi för implementering och efterkontroll blir handlingsfriheten stor och det lämnas till varje anställd att handla fritt utifrån sina referensramar.

Referenser

Andersen, Ib (1998): *Den uppenbara verkligheten*. Lund: Studentlitteratur.

Bonniers Svenska Ordbok (1991): Femte upplagan. Stockholm: Bonniers Fakta Bokförlag AB

Alexanderson, Karin (2006): *Vilja, kunna, förstå: om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. Doktorsavhandling Örebro universitet

Ekholm, Mats; Fransson, Anders (1992): *Praktisk intervju teknik*. Göteborg: Nordstedts.

Hasenfelt Yeheskel (1983): *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall

Hill, Michael, Hupe Peter (2002): *Implementing public policy: governance in theory and in practice* London; Thousand Oaks, Calif.: Sage

Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn (1997): *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur

Karlsson, Ingrid (2006): *Att leda i kommunal äldreomsorg: Om arbetsledares handlingsutrymme, handlingsfrihet och skilda lojaliteter – exemplet Halland*. Licentiat avhandling Växjö universitet

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

Lipsky, Michael (1980): *Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation. New York.

Nationalencyklopedin (2004): Höganäs: Bra Böcker

Nordström, Monica (1998): *Yttre villkor och inre möten. Hemtjänsten som organisation*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Närvänen, Anna-Liisa (1999): *När kvalitativa studier blir text*. Lund: Studentlitteratur.

Otterheim, Anna (2006): *Ett policys dokumentets uppgång och (ut)fall*. D-uppsats Lunds universitet

Premfors Rune (1989): *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur

Sannerstedt, Anders (2001): "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. Tredje upplagan

Svensson Kerstin, Johansson Eva, Laanemets Leili (2008): *Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete*, Stockholm: Natur och Kultur.

Wallén, Göran (1996): *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur

Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur

Widerberg, Karin (2002): *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Offentliga publikationer

Kriminalvårdens forskningskommitté (2006): *Implementering av nya behandlingsprogram i kriminalvården* Rapport 20: Lunds universitet

Johansson, Staffan (2004): *Implementering av BBIC-projektet i socialtjänstens organisationer. En studie av den lokala organiseringen av projektet Barns behov i centrum* Hämtat från www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2004/8548/2004-123-32.htm

Johansson, Staffan (2005): *Socialtjänstens organisation som forskningsobjekt*. Socialvetenskaplig tidskrift, årg. 12, nr 2-3. Förbundet för forskning i socialt arbete.

FoU i väst (2007): *Implementering av Västbus*, Delrapport 1.

Övriga källor

Dunér, Anna och Nordström, Monica (2006): *The discretion and power of street-level bureaucrats. An example from Swedish municipal eldercare*. European Journal of Social Work Vol. 9, No.4 2006 pp.425-444.

Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning (1990): Vetenskapsrådet.

Johansson, Staffan (2007): *Vad visar forskning om implementeringsproblem inom välfärdssektorns organisationer? Utvärdering av Väst-BUS*. Föreläsning 6-7/11 2007.

Maynard-Moody, Steven, Musheno, Michael and Palumbo, Dennis (1990): *Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation*. The Western Political Quarterly © [University of Utah](#).

Trollestad: http://www.etikakademin.se/se/Verksamhet/publicerat/gemensam_vardegrund/080328.

