

Masteruppsats i Offentlig förvaltning [VT2014]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Daniel Johansson

Handledare: Anna Melke

Examinator: Patrik Zapata

Riktlinjer utan genomslagskraft

En implementeringsstudie om hur lokala aktörer *inte* använder nationella riktlinjer i verkställandet av en handikappinsats

Sammanfattning: Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska erbjuda människor med svåra funktionsnedsättningar ökad jämlikhet i levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra. Den mest betydelsefulla insatsen för att uppnå dessa intentioner är *bostad med särskild service*.

För att främja en rättssäker tillämpning av denna lag och för att stärka den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut, beslöt Socialstyrelsen 2006 att socialtjänstens samtliga verksamheter ska upprätta så kallade *genomförandeplaner*. Tillika utformade de styrdokument i form av föreskrifter och allmänna råd för hur verkställigheten är avsedd att fungera. Socialstyrelsen understryker att verkställighetens normgivning ska utformas på nationell nivå för att säkerställa rättssäkerhet.

Syftet med uppsatsen har varit att analysera hur genomförandeplaner används och tolkas på lokal nivå; att se hur politik och verkställighet skiljer sig åt och vilka konsekvenser diskrepansen kan få för den enskilde individen. För detta ändamål är uppsatsen avgränsad till en fallstudie av en kommun.

Resultatet visar att Socialstyrelsens normgivning för insatsen bostad med särskild service har uteblivit i kommunens funktionshinderomsorg. Där råder en spårbunden ramlagstiftningskultur med följderna att den politiska och administrativa makten påträffas hos tjänstemän och omsorgspersonal på lokal nivå, vars ursprungliga uppgifter är att verkställa, inte utforma politik. Den lokala normbildningen karaktäriseras bland annat av oklara beslutsmandat där utförarlagens omsorgspersonal gör egna bedömningar om den boendes behov, som alternativ till ett inslag i biståndshandläggarens myndighetsutövning. Rollerna som myndighetsutövare respektive insatsutförare överlappar varandra till den utsträckning att funktionen som närbyråkrat har flyttats ned från myndighetsperson till omsorgspersonal.

Omsorgspersonalens vidsträckta handlingsutrymme understödjer förvisso ett effektivt resursutnyttjande, likaså kan det verka demokratiskt fördelaktigt. Emellertid förefaller deras informationsinhämtning vid behovskartläggning vara osystematisk och nyckfull då det inte föreligger några gemensamma regler för vilka huvudmän informationen ska inhämtas ifrån. Följden blir att det råder *parallella normbildningsprocesser* inom kommunen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv motsätter den utbredda decentraliseringen handikappreformens inneboende syfte om ”lika standard”.

Till följd av en svag central kontroll förstärks de lokala utförarnas normbildningar, där följderna blir att förvaltningens tjänstemän, och inte minst omsorgspersonal, såväl utformar som symboliserar genomförandeplanen i egenskap av policy. Utfallet på längre sikt leder till att det offentliga systemets legitimitet till större del vilar på summan av omsorgspersonalens handlingar än innehållet i själva policyn. Därmed uppstår vad som benämns *demokratins svarta hål*, det vill säga att de som beslutar om funktionshindrades välfärd är enskilda tjänstemän och omsorgspersonal samtidigt som folkvalda politiker saknar egentlig insyn och inte kan utöva något direkt inflytande. Likaså är det svårt för den enskilde att utkräva något reellt ansvar för det politiska utfallet.

”Implementerings- och effektsidan, där förvaltningen dominerar, ger det slutliga måttet på de reella maktförhållandena i det politiska systemet. Utan kännedom om denna sida av politiken förstår man egentligen ingenting av vad som sker”.

– Lennart Lundquist (1993:160).

Innehållsförteckning

1. Inledning: vikten av att studera implementering	5
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Avgränsning.....	7
1.3 Disposition.....	8
2. Bakgrund: Funktionshinderområdets politiska styrning	10
2.1 Vad är ett politiskt styrmedel?.....	10
2.1.1 Styrning genom ramlagstiftning.....	10
2.1.2 Styrning genom rättighetslagstiftning.....	11
2.1.3 Styrning genom genomförandeplaner.....	11
2.2 Brukarinflytandets framväxt.....	12
2.3 Vad är en utredning?.....	13
3. Teorier om implementering	16
3.1 Aktuell forskning om genomförandeplaners verkställighet	16
3.2 Implementeringsteori.....	21
3.3 Närbyråkratiperspektivet	26
4. Metod och material för undersökningen	29
4.1 Programteori	29
4.2 Urval av empiriskt material	30
4.3 Intervjudesign och tillvägagångssätt	33
4.4 Kvalitativ textanalys och tillvägagångssätt	35
4.5 Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet	37
5. Resultat och slutsatser	41
5.1 Nationell programteori för genomförandeplaner.....	41
5.2 Hur väl den praktiska tillämpningen motsvarar programteorin.....	46
5.3 Diskrepansen mellan teori och praktik och dess konsekvenser för den enskilde.....	53
6. Avslutande reflektioner	57
Begreppsförklaringar.....	61
Referenslista	63
Bilaga 1: Frågor till tillsynsansvarig	70
Bilaga 2: Frågor till biståndshandläggare.....	73
Bilaga 3: Frågor till enhetschefer/omsorgspersonal.....	76
Bilaga 4: Frågor till boende.....	79

1. Inledning: vikten av att studera implementering

Till följd av ramlagstiftning, främst inom social- och skelsektorn, har svenska kommuner sedan 1980-talet tilldelats en politisk och administrativ makt från centralpolitisk nivå. Inom dessa områden har kommunerna själva fått bestämma insatsernas utformning. I politiska termer pratar man om decentralisering i form av *målstyrning*.

Som politiskt styrmedel har målstyrning ifrågasatts och utsatts för hård kritik utifrån de funktionshinderade situation. Kritikerna påvisar en rad inbyggda problem såsom oklara beslutsmandat, risk för godtycklighet vid tolkning av materiella regler och svag central kontroll (Åström 2005:98). Utfallet kan utmynna i att vissa funktionshinderade kan bli helt utlämnade till den lokala politiska majoriteten. Genom sin utsatta situation har de dessutom svårt att göra sin röst hörd i den lokala politiska processen (Petersson 2007:115).

För att förhindra denna problematik beslutade den svenska riksdagen 1993 om att reformera handikappolitiken. Genom att införa lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshinderade (även benämnt LSS) tilldelades målgrupperna individuellt utkrävarbara rättigheter från sin hemkommun med ändamålet att uppnå ökad jämlikhet i levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra oavsett bostadsort (Bengtsson 2005:9; Lewin 2009:10). Den mest betydelsefulla insatsen för att uppnå dessa intentioner är *bostad med särskild service* (Bengtsson 2005:81).

Följaktligen innebar reformeringen ett trendbrott mot den traditionella målstyrningen. Verkställigheten av LSS medför att de exekutiva kommunala förvaltningarna gör avkall på sitt självstyre som de under lång tid varit vana vid och som utmärker deras myndighetskultur.

Tidigare forskning har framhävt att trots sin starka statliga styrning har kommunerna och dess tillämpande tjänstemän ett stort handlingsutrymme vid verkställigheten av LSS. De lösningar som kommunerna åstadkommer har visat sig vara uttryck för de egna kulturella värderingarna inom förvaltningen. Utfallet har utmynnat i parallella normbildningsprocesser (skillnader *mellan* kommuner) som inneburit att en institutionalisering av reformen har uteblivit (Bengtsson 2005:305;313).

Socialstyrelsen är en statlig myndighet under Socialdepartementet och arbetar med att ge stöd, påverka och granska verksamheter inom bland annat den sociala sektorn. En central uppgift är att genom normgivning visa vägen inom de underliggande verksamheterna.

För att främja en fastare normbildning av LSS-insatserna och för att stärka den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut, beslutade Socialstyrelsen 2006 att socialtjänstens samtliga verksamheter ska upprätta så kallade *genomförandeplaner* (Karlsson och Börjeson

2011:8). Samtidigt formulerade Socialstyrelsen styrdokument i form av föreskrifter och allmänna råd för hur en genomförandeplan är avsedd att verkställas.

Eftersom vi i dagsläget vet att en rättighetslagstiftning i sig inte garanterar rättssäkerhet för de mest utsatta medborgarna blir Socialstyrelsens riktlinjer för genomförandeplaner oerhört viktiga att efterleva. Verkställighetsprocessen av LSS måste utmärkas av ett fastare mönster med hjälp av detaljstyrning, inte målstyrning (Bengtsson 2005:313).

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att analysera hur en nationell policy, i form av genomförandeplaner, används och tolkas på lokal nivå. Vi ska se hur politik och verkställighet skiljer sig åt och vilka konsekvenser den eventuella diskrepansen kan få för den enskilde individen.

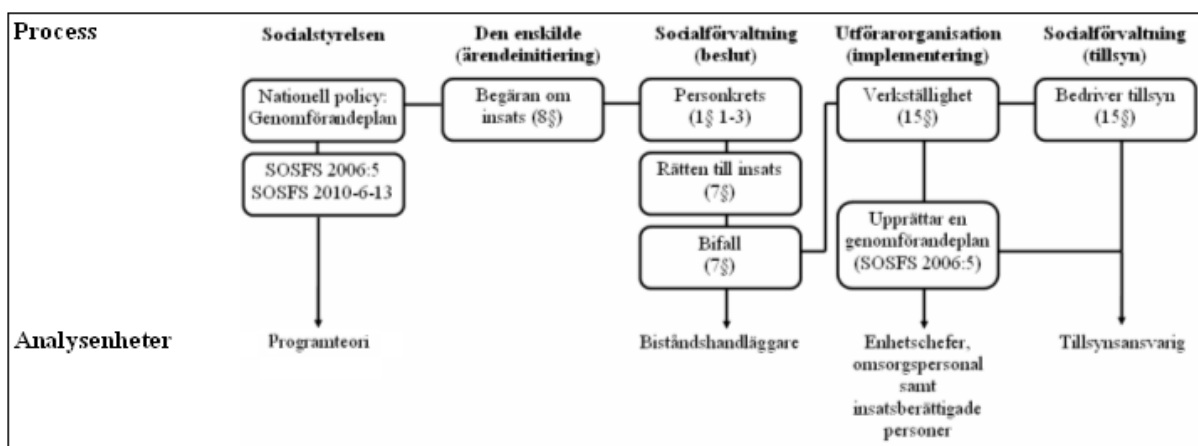
Syftet föranleds av att tidigare forskning (däribland Bengtsson 2005; Lewin 2009) har visat att verkställigheten av LSS inte alltid överensstämmer med centralpolitiska intentioner. Orsaken kan vara att lokala tjänstemän inte vet vad de är ålagda eller inte vill genomföra sina skyldigheter et cetera. Följden blir att politiken lever sitt eget liv inom lokala förvaltningar. Det finns följaktligen anledning att studera implementering; att följa upp vad det blir av politiska visioner, riktlinjer och målsättningar.

Genom att analysera tolkningar och tillämpningar av verkställighetsprocessen – utifrån utsagor från tillsynsansvarig, biståndshandläggare, enhetschefer, omsorgspersonal och enskilda insatsmottagare – åskådliggörs i denna uppsats samtliga centrala aktörers perspektiv och därmed dekonstrueras processen som leder fram till en genomförandeplan (se figur 1.1). Utöver detta ska textinnehållet i genomförandeplaner analyseras för att se hur lokala aktörers tolkningar och tillämpningar uttrycks i skriven text.

Studien är uppbyggd kring tre frågeställningar som även motsvarar tre steg i analys och databearbetning.

- (i) Hur ser den nationella programteorin ut som kan utläsas av Socialstyrelsens riktlinjer beträffande vad en genomförandeplan är för bostad med särskild service och hur är den avsedd att tillämpas i den offentliga förvaltningen och dess underled?

- (ii) Hur väl överensstämmer programteorin med lokala tjänstemäns/omsorgspersonals uppfattningar om och praktiska användning av genomförandeplaner för insatsen bostad med särskild service? Har innehållet i programteorin institutionaliserats inom utförarsidan?
- (iii) Hur kan den eventuella diskrepansen mellan teori och praktik förstås utifrån implementeringsteori och vilka konsekvenser kan den förväntas få för den enskilde?



Figur 1.1 I tabellen illustreras handlägningsprocessen enligt lagstiftningen och de analysenheter som är aktuella att utforska vid studiet av genomförandeplanens verkställighet.

1.2 Avgränsning

I studien förekommer tre empiriska avgränsningar. Var och en av dessa redogörs nedan.

(i) Materialet innefattar genomförandeplaner för *en* av LSS totalt tio insatser; bostad med särskild service. Det finns överlagda skäl till detta. Ineland och Sjöström (2007:269) understryker att den egna bostaden förknippas med viktiga kulturella innebörder. Först och främst ger bostaden *en känsla av kontroll* i form av ägande, säkerhet och inflytande. Den egna bostaden är även en central *identitetsgivare* för individen i egenskap av status, utsmyckning och historia. Vidare associeras bostaden som *en arena för viktiga relationer* i form av familj, intimitet, sexualitet och avskildhet. Till sist menar Ineland och Sjöström att en bostad är *en plats för aktivitet* där reproduktion, fritid, konsumtion, studier och vila utspelar sig.

Bengtsson (2005:81) bedömer insatsen bostad med särskild service som den mest betydelsefulla bland samtliga tio insatser för att uppnå intentionerna med LSS; att erbjuda

människor med svåra funktionsnedsättningar ökad jämlikhet i levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra. Bengtsson understryker att ”ingen annan enskild faktor har så stor betydelse för känslan att ha en egen identitet som just en egen bostad”.

(ii) Materialet är avgränsat till en enda kommun. Även här förekommer överlagda skäl. Utifrån tidigare forskning (däribland Bengtsson 2005; Lewin 2009) vet vi att det framträder skillnader *mellan* kommuner (utebliven institutionalisering på makronivå). Emellertid vet vi inte i vilken utsträckning det framträder skillnader *inom* en och samma kommun (utebliven institutionalisering på mikronivå). På förekommen anledning är det naturligt att avgränsa till en kommun.

(iii) Analysområdet består av en tätort i södra Sverige. Det föreligger två skäl till denna avgränsning. Utifrån urvalsprincipen *kritiska fall av den för teorin gynnsamma sorten* (most likely cases) har jag valt en kommun som har framskridit i sitt utvecklingsarbete med genomförandeplaner. Kommunen har sedan genomförandeplanernas tillblivelse aktivt bedrivit intern tillsyn över dess verkställighet. Ett ytterligare skäl till att välja föreliggande kommun är vad Aspers (2007:72) benämner *inträdespunkt till fältet*. Vid utförandet av en undersökning är det viktigt att ha åtkomst till ett empiriskt material. De tolv intervjuerna har ägt rum vid olika tidpunkter och intervjumaterialet har därefter distribuerats personligen till var och en av respondenterna för ett godkännande. Denna förbindelse har förutsatt ett rimligt avstånd till respondenterna.

1.3 Disposition

I kapitel 2, uppsatsens bakgrundsdel, har jag valt att redogöra för de områden som är viktiga att känna till med avseende på undersökningens syfte. Kapitlet inleds med en kort beskrivning av vad ett politiskt styrmedel är. Därefter beskrivs de varianter av politiska styrmedel som är dominerande för Sveriges sociala sektor: ramlagstiftning, rättighetslagstiftning och genomförandeplaner. Då begreppet *brukarinflytande* är en central hörnsten inom den svenska socialomsorgen är det viktigt att förstå dess framväxt. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av vad en utredning är med anledning av att en genomförandeplan ska ha sin utgångspunkt i en utredning som är upprättad av en biståndshandläggare på myndighetssidan.

I kapitel 3, uppsatsens teoridel, skildras aktuell forskning om genomförandeplaner. Jag redogör för sex studier, både beträffande LSS och beträffande Socialtjänstlagen (SoL), med

avseende på policyns målsättningar såsom (i) Den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut stärks samt huruvida (ii) Verkställigheten uppvisar ett fast mönster.

Därefter skildras två teorier; implementeringsteori och närbyråkratiperspektivet, samt en argumentation om varför dessa teorier har valts ut.

Kapitel 4, uppsatsens metod- och materialdel, inleds med en beskrivning av vad en programteori är. Därefter förs en urvalsdiskussion för studiens empiriska material. Kapitlet fortsätter med en beskrivning av intervjudesign och den kvalitativa textanalysen. Därefter beskrivs begreppen validitet, reliabilitet och generaliserbarhet utifrån deras relevans för studien.

I kapitel 5, uppsatsens resultat- och slutsatsdel, besvaras uppsatsens tre frågeställningar. Kapitlet inleds med att presentera programteorin för genomförandeplaner inom bostad med särskild service, därefter besvaras hur väl den praktiska tillämpningen av genomförandeplaner motsvarar Socialstyrelsens programteori. Kapitlet avslutas med att beskriva diskrepansen mellan teori och praktik och dess konsekvenser för den enskilde.

I kapitel 6, avslutande reflektioner, framställs de iakttagelser som framkommit under arbetets gång. Diskussionen sker i något friare form med förslag på fortsatt forskning och åtgärder som kan vidtas beträffande verkställigheten av genomförandeplaner.

2. Bakgrund: Funktionshinderområdets politiska styrning

“Once a policy instrument is selected, there is the matter of it being operationalized. Choosing the right instrument but poorly implementing it is a prescription for failed policy initiative”.

– Ray C. Rist (2003:150).

2.1 Vad är ett politiskt styrmedel?

Ett politiskt styrmedel är en offentlig åtgärd med avsikt att påverka individens beteenden genom att antingen pådriva eller möjliggöra handlingssätt som annars vore otänkbara. Påverkningen kan ske *direkt* eller *indirekt* genom att omskapa individens värden och normer i syfte att i slutändan påverka det politiska utfallet i önskvärd riktning (Johansson 2006:23).

Det äldsta och sedvanligaste styrmedel regeringar använder sig av består av centralstyrd reglering. Reglering utgörs av utlåtanden som backas upp av de legitima statsmakternas myndighet och täcker områden som tillståndsfördelning, förbud, eller åtgärder enligt fastställda omständigheter (Schneider och Ingram 1990:514; Bemelmans-Vidéc 2003:10).

2.1.1 Styrning genom ramlagstiftning

En ramlag, även kallad *skyldighetslag*, är en lag som uppvisar en oprecis utformning och som bara allmänt anger målsättningen för verksamheten. I praktiken innebär det att de verkställande aktörerna enbart har skyldighet att följa riksdagens intentioner. Några egentliga sanktioner har dock staten inte att sätta emot. Således står ramlagstiftning i kontrast till centralstyrd reglering.

En central tanke bakom ramlagstiftning är att verkställighetens utformning skall förläggas hos lokala tjänstemän eftersom de uppvisar störst sakkunskap inom verksamheten. Följden blir ett ökat handlingsutrymme för den verkställande förvaltningen och dess tjänstemän (Bengtsson 2010:74).

Under 1980- och i början av 1990-talet tilldelades de svenska kommunerna större inflytande över skolektorn och den sociala sektorn. Tidigare var dessa detaljreglerade sektorer. Socialtjänstlagen (SoL) som trädde i kraft den 1 januari 1982 utgör ett exempel på en ramlag där lagens innehåll enbart anger målen för verksamheterna inom den sociala sektorn. I verkställighetsfasen förlänas kommunerna frihet att utforma och genomföra aktiviteterna inom dessa ramar (Pierre 2001:109).

Ramlagstiftning innebär således en förflyttning av politisk och/eller administrativ makt och formell kompetens från en central institution (stat) till institutioner på lägre nivåer (kommuner). I politiskt språkbruk talar man om decentralisering (ibid.:110).

Den allmänna utvecklingen i riktning mot decentralisering och ökad kommunal självständighet har emellertid uppvisat negativa konsekvenser för utsatta medborgare. I praktiken blir det tillgången till resurser som avgör vilken service kommunerna erbjuder. Den kritik som riktas mot denna styrningsform är att folkstyrelseprincipen urholkas och det skapas oklarheter i arbetsfördelningen mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser (Bengtsson 2010:75).

2.1.2 Styrning genom rättighetslagstiftning

Rättighetslagstiftning utgör emellertid en variant av centralstyrd reglering. I Sverige har reformeringen av handikapplagstiftningen 1993 gett uppkomst till två rättighetslagar: lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, samt dess kompletteringslag, lagen (1993:389) om assistansersättning (Bengtsson 2005:301).

En rättighetslag möjliggör för den berörda målgruppen (personer med funktionshinder) att i sin hemkommun ansöka om vissa av staten fastställda insatser. Den enskildes behov skall vara avgörande för bifall, inte kommunens resurser, såsom inom ramlagstiftning. Vid avslag kan beslutet dessutom prövas i en förvaltningsdomstol. Rättighetslagstiftning har framställts som en förstärkning av den statliga styrningen och ett hot mot den kommunala självstyrelsen (Bengtsson 2010:75f). Handikappreformen har av den orsaken betraktas som ett trendbrott inom svensk förvaltningspolitik.

I politiskt språkbruk framställs rättighetslagstiftning som motsats till decentralisering med avseende på att vissa beslut bör fattas på nationell snarare än på lokal nivå. Tanken är att institutioner på central nivå kan fatta beslut som ökar jämlikheten mellan individer i alla delar av landet och genom detta leda till en likartad standard (Pierre 2001:107).

2.1.3 Styrning genom genomförandeplaner

Formuleringen av behovsstyrda rättigheter utgör onekligen en styrka för funktionshindrade i en viss ansökningssituation. Emellertid har det visat sig att rättighetslagstiftning, trots sin starka statliga styrning, i sig inte löser problemen med bristande jämlikhet och delaktighet i

samhällslivet eftersom rättigheterna riskerar att urholkas i den praktiska tillämpningen av LSS.

För att få bukt med detta måste de grundläggande normerna som finns i lagstiftningen, och som utvecklas genom erfarenheter, institutionaliseras på ett sådant sätt att beslutsfattande och faktiskt handlande följer ett mer enhetligt mönster (Bengtsson 2005:313).

Utifrån detta utgångsläge beslutade Socialstyrelsen 2006 att socialtjänstens samtliga insatser ska upprätta så kallade *genomförandeplaner*. Planen är tänkt att vara en överenskommelse med den enskilde (eller dennes företrädare) om hur hjälpen ska utformas utifrån den beviljade hjälpinsatsen enligt SoL eller LSS.

Syftet med genomförandeplanen är att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet och uppföljning av beslutad insats. Genom planen tydliggörs både för den enskilde och för personalen vad som ska göras, vem som ska göra vad, samt när och hur det ska göras (Carlsson och Nilsson 2008:40).

2.2 Brukarinflytandets framväxt

Genom den socialtjänstlag (SoL) som trädde i kraft den 1 januari 1982 inträffade ett trendbrott från en tidigare syn på de människor som av olika anledningar behöver samhällets hjälp. Den viktigaste egenskapen i den nya lagstiftningen var tilltron till individens egen förmåga att påverka sin situation. Från att socialtjänsten tidigare har haft en överordnad och kontrollerande funktion i förhållande till den enskilde skulle funktionen i stället bli serviceinriktad och hjälpande. Verksamheten skulle präglas av en helhetssyn som alternativ för det symtomtänkande som den äldre lagstiftningen kunde ge utrymme för. Helhetssynen innebär bland annat att den enskildes sociala situation och hennes problem skall betraktas i förhållande till hela den sociala miljön och eftersträva värden som *livskvalitet*. Utifrån detta betraktelsesätt får helhetssynen vittgående konsekvenser för socialtjänstens arbete med enskilda. Socialarbetaren skall sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes totala situation (Norström och Thunved 2007:31).

Förenklat kan man säga att tillkomsten av SoL 1982 likaledes gav uppkomst till begreppet *brukarinflytande*; en riktning som fått en allt mer central plats i den offentliga debatten under de senaste årtiondena. Riktningen har verifierats ytterligare i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) där det framgår att ”den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges”.

Trots den långa tid som passerat är det först under senare år som ambitionen att stärka brukarinflytandet – åtminstone på policynivå – slagit igenom på bred front inom socialt arbete och inom vård och omsorg (Nilsson et alia 2012:7).

Karlsson och Börjeson (2011) gör en distinktion mellan *formaliserat* och *icke-formaliserat* brukarinflytande. Den tidigare innebär att formen för inflytande är reglerat och relationen mellan den enskilde och den berörda insatsgivaren är i förväg klarlagt där den enskilde har möjlighet att påverka. Som exempel på formaliserat brukarinflytande kan nämnas ett biståndsbeslut eller en genomförandeplan, där tanken är att stärka den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut (ibid.:8).

Icke-formaliserade brukarinflytande å andra sidan beskriver den enskildes inflytande i den dagliga dialogen – eller ”maktspelet” – med sin personal. Här handlar det om att stärka den enskildes inflytande i vardagssituationen (Karlsson och Börjeson 2011:74; Nilsson et alia 2012:7).

Brukarinflytande och medverkan kan ske på olika nivåer. I litteraturen görs åtskillnad mellan individ- och gruppnivå. Individnivå betonar den enskildes möjlighet att påverka sin livssituation och den erhållna vården genom hennes fria val. Det individuella brukarinflytandet har stöd i socialtjänstlagen där huvudregeln säger att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL).

Brukarinflytande på gruppnivå betonar möjligheten att stärka brukar- eller anhörigorganisationers möjligheter att påverka på organisations- eller systemnivå genom politiskt inflytande och medverkan vid framtagning av policyprogram. Inflytande på gruppnivå har tillika stöd i socialtjänstlagen som anger att kommunerna ska planera sina insatser för äldre- och funktionshindrade i samverkan med andra samhällsorgan och organisationer (5 kap. 6 § SoL och 5 kap. 8a § SoL; Nilsson et alia 2012:7; SOSFS 2011-12-20 s.10f).

2.3 Vad är en utredning?

En biståndshandläggare genomför en utredning med avsikt att få ett underlag för sin bedömning och sitt beslut. I utredningen insamlas de fakta och andra uppgifter, från den enskilde själv och andra parter och huvudmän, som behövs för att kunna göra en bedömning. I utredningen ska handläggaren fästa avseende vid individens sociala, fysiska, medicinska, psykiska och existentiella behov för att på så sätt framställa en helhetsbild av individen.

Därefter sammanfattar handläggaren vad som framkommit under utredningen i ett dokument som kallas beslutsunderlag (Davidsson 2007:111; Mellström 2006:42).

Davidsson (2007:112) framhåller att utredningens omfattning ska stå i relation till den insats som den enskilde ansöker om. Ett beslut om exempelvis ledsagning behöver inte bygga på en lika omfattande utredning som ett beslut om bostad med särskild service. Ju större påverkan en insats har på den enskildes liv, desto mer kan handläggaren behöva veta för att göra en bra bedömning.

Med utgångspunkt från Gough (2005), en forskare och FoU-ledare inom funktionshinderområdet på FOKUS Kalmar län, presenterar Davidsson (2007) två skilda inriktningar i LSS-handläggarnas utredningsförfarande:

- (i) Den *juridiskt orienterade* inriktningen fokuserar på den sökandes juridiska rätt till en insats. På vilket sätt insatsen genomförs lämnas helt och hållet över till den som verkställer beslutet. I utredningar där juridiken är central fungerar utredningen mer som ett nålsöga till en given insats och handläggaren ges rollen som grindvakt.
- (ii) Den *tjänsteorienterade* inriktningen innebär att handläggaren försöker precisera och förmedla den enskildes önskemål för att vara en vägledning i verkställighet av insatsen. Skall insatsen anpassas till specifika individuella behov är sådan information av betydelse.

Kommunala riktlinjer för utredning

Att upprätta riktlinjer för hur utredningen ska skötas är vanligt förekommande. Riktlinjerna kan komma till uttryck genom att det finns speciella rutiner för hur ansökningsblanketter formuleras, hur faktainsamling sker samt hur besluten fattas och underrättas.

Enligt Davidsson (2007) fyller de kommunala riktlinjerna två dominerande syften.

- (i) Det *rättssäkra syftet* skapar förutsättningar för att kommuninvånarna behandlas lika och rättvist. Den enskildes rättssäkerhet ökar därmed samtidigt som risken att olika handläggare gör helt olika bedömningar av behov som i själva verket är jämförelsevis likartade minskar. Handläggarna får stöd i själva handlägningsprocessen och kan därigenom garantera rättssäkerhet i hur den enskilde får sina behov bedömda och

tillgodosedda. Dessa vägledningarna kan vara till god hjälp under förutsättning att de inte avviker från rättsliga handläggningsregler eller rättspraxis.

(ii) Det *politiska syftet* å andra sidan, oavsett om de är till för lika bedömningar eller för vägledning i handläggning, avser att tydliggöra lokala politiska inriktningar och prioriteringar. Det kan exempelvis röra sig om att hålla nere kommunens kostnader genom att nämnden ”lägger en ribba” för vad som skall ingå i den sociala service som invånarna har rätt att förvänta. I detta avseende uppfattas riktlinjerna som något som står över lagarna (ibid.:144f).

Att handlägga ärenden inom LSS är i flera avseenden annorlunda mot handläggning av ärenden enligt Socialtjänstlagen. Handläggare inom handikappomsorgen måste kunna arbeta så pass självständigt att rutinerna inte blir styrande utan enbart vägledande och stödjande. Det är i första hand kraven på rättssäkerhet och på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet som ska styra handläggningen.

Att införa riktlinjer (i synnerhet då dessa är precisa tolkningar eller inskränkningar i tolkningen) för insatser enligt LSS strider mot grundtanken med lagen: att det är den enskildes individuella behov som skall utgöra grund för bedömningarna av insatser. Personer med funktionshinder utgör inte en grupp med likartade levnadsförhållanden och likartade behov. Att *leva som andra* och ha *goda levnadsvillkor* innebär därmed att få leva utifrån sin speciella och unika livssituation, avseende ålder, samhällsklass, ekonomiska förutsättningar, etnicitet, intressen med mera (ibid.:109f).

3. Teorier om implementering

Vid en kartläggning av det aktuella forskningsläget om genomförandeplaners verkställighet påträffades sex undersökningar om hur genomförandeplaner används och tolkas på lokal nivå. Dessa återges under rubrik 3.1.

Med utgångspunkt från tidigare verkställighetsstudier har jag valt två teoretiska perspektiv: *implementeringsteori* och *närbyråkratiperspektivet*.

Implementeringsteori har valts utifrån rekommendationer av Vedung (1997:210) och Alexanderson (2006:67). De anser att vid studier av aktörers sätt att ta sig an och förverkliga nya policyreformer ska en implementeringsteori tillämpas, då den beskriver de olika premisserna för den tillkommande genomförandefasen.

Närbyråkratiperspektivet har valts med inspiration från Bengtsson (2005), Alexandersson (2006) och Nilsson et alia (2012). De senare har i FoU-rapporten *Ett redskap för brukarinflytande? – Om möjligheter och dilemman i handikappomsorgens arbete med genomförandeplaner* (FoU 2012:1) kommit fram till att det förekommer stora variationer i biståndshandläggarnas utredningar. Följden blir att behovsutredningar utförs även bland omsorgspersonalen (s.16). Således framläggs det vidsträckta handlingsutrymmet inom den sociala sektorn som enskilda tjänstemän/omsorgspersonal har i sin direktkontakt med enskilda.

Teorierna¹ kommer huvudsakligen att användas för att besvara uppsatsens tredje frågeställning: Hur kan den eventuella diskrepansen mellan teori och praktik förstås utifrån implementeringsteori och vilka konsekvenser kan den förväntas få för den enskilde?

3.1 Aktuell forskning om genomförandeplaners verkställighet

Tidigare studier om verkställigheten av genomförandeplaner för LSS-insatsen bostad med särskild service är mycket begränsade. På förekommen anledning har jag valt studier om genomförandeplaner både för insatser enligt LSS och för insatser enligt socialtjänstlagen (SoL). Nedan presenteras sammanlagt sex studier.

I studien *Genomförandeplanen i hemtjänsten – en kvalitativ textanalys av hur individen beskrivs genom planens innehåll och utformning* har Breberg och Tengberg (2010) från

¹ Den aktuella forskningen (se under rubrik 3.1) behandlas enbart marginellt i resultatdelen då dess syften och frågeställningar inte till fullo överensstämmer med föreliggande uppsats.

Stockholms Universitet undersökt vilket inflytande de äldre har över sin beviljade hemhjälp utifrån hur stödet framstår i genomförandeplanens innehåll och utformning.

Resultatet visar att till stor del uteblir den enskildes personliga önskemål i planerna, då dessa inte är tillräckligt individanpassade. Texterna i genomförandeplanerna utgår från personalens perspektiv i större utsträckning än den enskildes. Planernas utformning begränsar därmed möjligheten att presentera en helhetsbild av individen.

Sammantaget bidrar dessa faktorer till att konstruera en bild av den enskilde som en *icke-unik* individ, vars behov och önskemål inte beaktas i tillräcklig utsträckning vid upprättandet av en genomförandeplan.

Vidare understryker Breberg och Tengberg att behovsstandardisering är en process som sker både inom förvaltningens utformningsled, i form av handläggningsprocessen, och inom utförarnas implementeringsled, i form av insatsplanering. Följderna blir att den enskilde, i första ledet, inte erhåller den individanpassade insats hon påkallar. Därefter fråntas hon möjligheten till inflytande över den beviljade insatsens utformning i utförarledets planeringsfas. Det individuella behovet fråntas därmed i dubbelt avseende.

Vid upprättandet av en plan tydliggör inte personalen *hur* insatserna ska genomföras utan enbart *vilka* insatser som ska vidtas. På så vis blir planen inget verktyg för inflytande för den enskilde utan endast ett arbetsredskap för personalen. Om tyngdpunkten ligger på att genomförandeplanen enbart ska vara ett arbetsredskap finns en risk att planen blir så pass förenklad och standardiserad att den inte längre blir ett instrument för den enskilde att få inflytande över sin hjälp (ibid.:48ff).

I FoU-rapporten *Att efter förmåga få påverka och vara delaktig i sitt eget vardagsliv – En studie om individuell genomförandeplan för social omsorg och vård av personer med demenssjukdom* (FoU 62:2010) har Fors Bjur et alia (2010) bedrivit ett forskningsprojekt om genomförandeplaner inom demenssjukvården på en boendeenhet i Norrbotten.

Resultatet visar att rutiner för upprättandet av genomförandeplaner uppvisar stora brister. Mål och insatser framställs inte tillräckligt tydligt för att belysa den enskildes egna förmågor eller hjälpbehov.

Även den fortlöpande sociala dokumentationen brister, både gällande uppteckningar och gällande läsandet av tidigare uppteckningar. Båda dessa moment föreföll underlåtas bland vissa i personalgruppen. Att notera viktiga händelser och avvikelser från upprättad genomförandeplan är enligt Fors Bjur et alia en viktig del i omsorgs- och vårdarbetet för att tydliggöra och säkerställa sig om att den enskilde erhåller den utlovade hjälpen. Likaså

behöver anteckningar föras in när mål har uppnåtts eller när ett motiveringsarbete har gett resultat.

För att lagstiftningens intentioner om genomförandeplaner verkligen ska få genomslag och bli en naturlig del i det dagliga vård- och omsorgsarbetet måste all omsorgspersonal inse värdet av planerna samtidigt som rätt förutsättningar ges för dess verkställighet (ibid.:24).

Fors Bjur et alia understryker att korta utbildningsåtgärder för personalgrupper behövs för att genomförandeplanerna ska användas mer konsekvent vid planering av det dagliga omsorgs- och vårdarbetet och för att personalen ska känna sig säkra i sina roller när de deltar i upprättandet av en plan (ibid.:21).

I studien *Från biståndsbeslut till genomförandeplan – En studie i hur implementeringen går till i ett boendestödsbeslut* har Frisenbrink och Legén (2011) från Högskolan i Väst undersökt hur ett biståndsbeslut för insatsen boendestöd enligt Socialtjänstlagen förmedlas från biståndshandläggaren till omsorgspersonalen inom utförarorganisationen.

Resultatet visar att utförarorganisationen inte alltid utgår från föreliggande biståndsbeslut vid upprättandet av en genomförandeplan. Som alternativ formuleras den enskildes behov och önskemål på nytt vid planens upprättande, utan att återkopplas till biståndshandläggaren.

Behoven kan dessutom se olika ut i utredningen gentemot hur de sedan framställs i genomförandeplanen. Detta beror på att det under utredningen inte finns tillräckligt med tid för biståndshandläggaren att bilda sig en rättvis bild av den enskilde. En annan anledning är att det finns ett glapp i informationsflödet från myndigheten till utförarorganisationen, där de senare många gånger saknar tillgång till beslutsunderlaget. Det har visat sig att informationen till utförarorganisationen filtreras i olika mellanled av enhetschefer och socialpedagoger.

I genomförandeplanen framkommer den enskildes egna önskemål och åsikter underförstått. Insatsernas målformuleringar beskrivs med varierande tydlighet och det beskrivs inte alltid hur insatserna ska genomföras. Variationerna är till följd av insatsernas omfattning och behovet av struktur den enskilde har. I samtliga fall framkommer vilka som deltagit i planeringen, vilket datum det ägt rum och oftast framgår även tid för nästa uppföljning (ibid.:32f).

I studien *Att ansöka om särskilt boende enligt LSS* har Lexelius och Pettersson (2012) från Umeå Universitet undersökt handläggning och dokumentation av ansökningar samt genomförandeplaner för LSS-insatsen *bostad med särskild service*. Utifrån en kvalitativ innehållsanalys har de analyserat hur dessa dokument avspeglar den enskildes livssituation.

Trots strävan om att genomförandeplanen ska vara ett redskap för den enskilde att ta kontroll över sin livssituation genom ökat medbestämmande visar resultatet att hon ofta befinner sig i en beroendeställning till sin omgivning. I slutändan blir det de professionellas utlåtanden som avgör hur insatsen ska utformas. Den enskildes reella möjligheter att ta kontroll över sitt liv blir därmed marginella.

Lexelius och Pettersson understryker att företrädare för myndigheter och professionella måste uppvisa en förmåga att lyssna in den enskilde och säkra hennes rätt till självbestämmande. Det finns en ojämn maktbalans mellan dessa parter där den enskilde inte alltid är medveten om sina rättigheter. Således innehar professionella, både på myndighetssidan och på utförarsidan, ett ansvar att upplysa henne om sina rättigheter (ibid.:24f).

I FoU-rapporten *Ett redskap för brukarinflytande? – Om möjligheter och dilemman i handikappomsorgens arbete med genomförandeplaner* (FoU 2012:1) har Nilsson et alia (2012) inom FoU Välfärd Region Gävleborg studerat arbetet med genomförandeplaner inom LSS (gruppboenden och servicebostäder) och socialpsykiatri (boenden och boendestöd) i fem kommuner inom Gävleborgs län.

Resultatet visar att en viktig faktor för att kunna upprätta en bra genomförandeplan är att personalen inom utförarorganisationerna har tillräcklig information om den enskilde. Ett centralt problem är emellertid att informationsutbudet varierar mellan de olika kommunerna. I flera fall efterlyser personalen att få ta del av mer utförlig skriftlig information om den enskilde, helst i form av utredning och biståndsbeslut.

Verkställighetsprocessen uppvisar stora skillnader. I vissa verksamheter träffas handläggare, enhetschef, kontaktmän, god man och den enskilde för att tillsammans gå igenom utredning och beslut. I andra verksamheter förmedlar enhetschefen eller handläggaren informationen muntligt eller överlämnar en skriftlig sammanfattning av utredning och beslut. Brist på information om den enskilde leder dels till otillräcklig förståelse om hennes behov, dels till svårighet att upprätta en genomförandeplan på ett fullgott sätt.

Vidare påvisar Nilsson et alia att det förekommer variationer i hur detaljerade utredningar och beslut är från biståndshandläggarnas sida. I vissa fall saknas ingående behovskartläggningar, i andra fall är dessa väldigt detaljerade. I några fall har följden blivit att personalen gör egna bedömningar om den enskildes stödbehov efter det att biståndsbedömningen är avslutad. Somliga behöver mer stöd än vad som framgår i utredningen, medan andra behöver mindre. Behovsutredning är en komplicerad process där

rollerna som myndighetsutövare respektive insatsutförare tenderar att överlappa varandra (ibid.:16).

I studien *Socialarbetares upplevelser av att använda vård- och genomförandeplaner i socialtjänstens missbruksvård* har Gustafsson (2013) från Mittuniversitetet undersökt socialarbetares personliga upplevelser av dessa dokument i egenskap av arbetsverktyg, den enskildes delaktighet, samt samverkan mellan olika aktörer i samband med planering.

Resultatet visar att socialarbetarna har oförenliga inställningar till genomförandeplanerna beträffande möjligheter och utmaningar med arbetsverktyget, delaktighet och samverkan. Detta tyder på en utbredd komplexitet i verkställighetsfasen. Om och på vilket sätt socialarbetarna hanterar syftena med dessa planer kan kopplas till huruvida de finner dessa meningsfulla, hanterbara och begripliga.

Vissa av socialarbetarna betraktar planerna som ett användbart arbetsverktyg, medan andra betraktar planerna som ett onödigt krav som åtlöds enbart på grund av att de är obligatoriska. Socialarbetarna prioriterar olika högt att upprätta planerna samt hur detaljerade och individanpassade de ska vara. En utmaning är att planerna inte är flexibelt utformade eller användbara i den dagliga verksamheten, varken för de professionella eller för de enskilda.

Andra utmaningar som framkommit handlar om att det är svårt att konstruera, bryta ner och mäta mål som är anpassade till den enskilde, att det finns begreppsförvirring och olika personalkulturer kring dokumentation, samt ovana och brist på träning i att upprätta planer (ibid.:51).

Mina slutsatser av den aktuella forskningen

Tillgång till tillräcklig information, helst i form av utredning, är en central faktor för att kunna upprätta en bra genomförandeplan. I vissa fall förmedlas utredningsmaterialet skriftligt i fullständig form, i andra fall förmedlas den muntligt i förkortad form. Bortsett från dessa variationer har det framkommit att utförarorganisationen inte alltid utgår från biståndsbeslutet vid upprättandet av en plan. Omsorgspersonalen gör många gånger egna bedömningar av den enskildes stödbehov efter avslutad utredning.

Den sociala dokumentationen uppvisar betydande brister. Den enskildes personliga önskemål och åsikter framkommer först då man läser mellan raderna eller så saknas de helt och hållet. Många gånger utgår planerna från personalens perspektiv. För att undvika

behovsstandardisering måste emellertid en helhetsbild av den enskilde framgå, hennes personliga önskemål samt *hur* insatserna ska genomföras.

Ofta uteblir metodbeskrivningar då det inte tydliggörs *hur* insatserna ska genomföras utan enbart *vilka* insatser som ska vidtas. På så vis blir planen inget verktyg för inflytande för den enskilde utan endast ett arbetsredskap för personalen.

Därutöver framställs inte mål och stödinsatser tillräckligt tydligt för att klargöra den enskildes egna förmågor eller hjälpbehov.

Många gånger får planen en obetydlig roll i det dagliga vårdarbetet. För att genomförandeplaner ska bli en naturlig del i det dagliga vård- och omsorgsarbetet måste personalen inse värdet av planerna samt tilldelas rätt förutsättningar.

För att underlätta en helhetssyn av de sex studierna, och dess relevans för min uppsats, har jag illustrerat dem i nedanstående figur. Innehållet har grupperats utifrån rubrikerna 1) Den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut stärks och 2) Verkställigheten uppvisar ett fast mönster. För att Socialstyrelsens ambitioner med verkställigheten av genomförandeplaner ska förverkligas måste båda kriterierna vara uppfyllda; något som vid läsning av de tidigare studierna inte har realiserats.

	Den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut stärks	Verkställigheten uppvisar ett fast mönster
Breberg och Tengberg (2010)	Nej	---
Fors Bjur et alia (2010)	Nej	Nej
Frisenbrink och Legén (2011)	Nej	Nej
Lexelius och Pettersson (2012)	Nej	---
Nilsson et alia (2012)	Nej	Nej
Gustafsson (2013)	Nej	Nej

Figur 3.1 De sex tidigare studierna med avseende på Socialstyrelsens ambitioner med verkställigheten av genomförandeplaner. I två av studierna är det svårt att avläsa huruvida verkställigheten uppvisar ett fast mönster.

3.2 Implementeringsteori

De mest grundläggande frågeställningar som implementeringsteori handlar om kan enligt Vedung (1997) formuleras på två sätt: (*i*) varför är det så att faktiska resultat inom och utanför målområdet av offentliga insatser kan skilja sig från de politiska beslutsfattarnas ursprungliga

förväntningar, och (ii) varför kan de önskade resultaten åstadkommas utan hjälp av interventionerna, eller ens trots interventionerna?

Vedung (211f) presenterar sex centrala faktorer som kan inverka på politiska beslut och som därmed förklarar resultaten av offentliga interventioner. Dessa är (i) Historisk bakgrund, (ii) Interventionens utformning, (iii) Närbyråkraternas implementering, (iv) Adressaternas respons, (v) Andra offentliga ingripanden samt (vi) Övrig omgivning.

Historisk bakgrund

Den föreslagna förändringens *riktning* kan påverka verkställigheten och därmed utfallet. Om förändringen pekar i en annan riktning än den som offentliga tjänstemän och mottagare är bekanta med kommer policyn bli svårare att implementera (ibid.:214).

Utfallen kommer att påverkas av det *politiska stödet* för policyn i samband med dess utformning. En policy som antagits under samförstånd har förmodligen lättare att omsättas i konkreta resultat och kommer därmed verkställas mer troget än en policy som är omgiven av konflikter. Konflikt skapar osäkerhet om framtiden för en policy vilket sannolikt kommer att påverka institutionerna i genomförandefasen (ibid.:215f).

Storleken på den föreslagna förändringen är viktig vid betraktandet av implementering. Ju större den föreslagna förändringen är, desto svårare blir den att implementera. Små, stegvisa reformer fullbordas på ett mer tillfredsställande sätt än omvälvande reformer. Implementeringen blir sannolikt mer effektiv ju mindre policyn avviker från status quo (ibid.:216).

Grad av uppmärksamhet som tillfaller policyn av dess förespråkare i installationsprocessen kan påverka resultaten. Ju mindre uppmärksamhet en policy får från dess beslutsfattande aktörer, desto svagare implementering och resultat. Tänkbara orsaker till detta kan härledas till att de flesta politiska aktörer medverkar i beslutsfattande enbart på deltid samt att vissa politiska aktörer försvinner helt och nykomlingar kommer in på arenan (ibid.:216).

Symbolisk politik innebär att interventionen införs i andra syften än att uppnå påtagliga resultat. Den kan ha införts huvudsakligen för att utformarna ska ge intryck av att vara engagerade, utan att de nödvändigtvis vill ta ansvar för insatsen. I detta avseende kan en policy bli en ersättning för handling, för att visa att något görs utan att faktiskt ta itu med det verkliga problemet. Politiska reformer består ofta av en blandning av strategiska och påtagliga syften. Den verkliga motivationen att föra fram interventionen kan tas på allvar av programpersonal och närbyråkrater i genomförandefasen (ibid.:218).

Medverkan av berörda intressenter i utformningsprocessen kan inverka på interventionens resultat. Om berörda intressenter får bidra med idéer och argument vid bildandet av reformen kommer en legitimitet att uppstå som i sin tur kommer att underlätta implementeringen och dess efterlevnad. En policy som utformats genom en process där genomförandeledet har tillåtits att delta kommer förmodligen att bli mer troget och effektivt implementerad än en policy som antagits ovanför huvudet (ibid.:218).

Interventionens utformning

Beträffande utformningen är *tydlighet* (lingvistisk oklarhet, flera handlingsalternativ) en central faktor. Bristande tydlighet tar ofta formen av dunkla mål. Det gör det svårt för tjänstemän och adressater att bilda en korrekt bild av vad interventionen är utformad att uppnå. Följaktligen kan de inte precis peka ut skillnader mellan mål och resultat i syfte att stärka implementeringen och dess efterlevnad. Bristande tydlighet tillåter tjänstemän att göra tillägg och frändragningar till interventionen som ursprungligen tänkt. Exempel på otydlighet är (i) *lingvistisk oklarhet* som omfattar antingen oprecisa formuleringar eller otydliga prioriteringar. Oprecisa formuleringar innebär tvetydighet och vaghet. Otydliga prioriteringar innebär att två eller fler mål förekommer utan någon indikation på vad prioriteringen mellan dem bör vara (ibid.:219). Bristande tydlighet kan även innebära förekomsten av (ii) *flera handlingsalternativ* vilket troligen är resultatet av en politisk kompromiss som innebär att interventionen kommer att innehålla minst två alternativ för åtgärder för högre eller lägre genomförandeorgan. Den huvudsakliga utvägen kan vara att utförarna ska agera på ett visst sätt men att det inte är obligatoriskt att göra det (ibid.:222).

Oklarhet i policyn är ofta avsiktligt och sammanbundet till politiska aktörers maktspel i ett demokratiskt statskick. I hopp om att dölja oenighet förenar sig beslutsfattare bakom otydliga formuleringar för att erbjuda allmänheten en fasad av samförstånd och enighet. Detta kan vara fallet om ingen tydlig majoritet föreligger för en viss metod eller där parter i en koalitionsregering – djupt splittrade i en viss fråga – vill få frågan bort från dagordningen tillsvidare för att kunna fortsätta styra tillsammans (ibid.:223).

Emellertid kan oklarhet även uppstå på grund av tidsbegränsningar eller brist på väsentlig kunskap. Politiska tjänstemän kan inte uppbåda tillräckligt med tid, energi och kompetens för att noggrant genomtränga alla de frågor som samtidigt konkurrerar om deras uppmärksamhet. Dessutom brukar beslutsfattare vara inblandade endast under kortare perioder, vilket gör det omöjligt för dem att samla in och behärska den tekniska kunskap som krävs för att utforma

föreskrifter för entydiga rekommendationer för åtgärder inom varje situation. Med denna insikt kan formella beslutsfattare utfärda politiska fullmakter, i form av reglerande stadgar och ramlagar, vilket erbjuder vidsträckta befogenheter till tillsynsmyndigheterna att utfärda särskilda regler och normer.

Intentionens otydlighet innebär att ansvaret för att utfärda särskilda regler skiftar från formella beslutsfattare till utförarorganen och berörda intresseorganisationer. Uppenbarligen måste administrationen i dessa fall betraktas som en kreativ verksamhet; ett innovativt företag som kontinuerligt utövar problemlösningar. Administrationen måste därmed betraktas som en instans för policyutformning (ibid.:224f).

Teknisk komplexitet kan inverka på resultatet. Dimensionen är en egenskap hos uppsättningen av normer som alltid åtföljer styrmedel. En mycket teknisk intention kommer att vara svårare att förstå och därmed svårare att implementera än en intention som är enkel och icke-teknisk. Teknisk komplexitet skiljer sig från otydlighet, eftersom en intention kan vara mycket tydlig men ändå mycket komplicerad.

Interventionsteorins giltighet är den tredje och sista beståndsdel. Även om det är helt klart vad interventions anstiftare vill uppnå och hur det ska göras, kan verkställigheten kollapsa eftersom det bygger på felaktiga antaganden. En bristfällig interventionsteori kan förstöra hela insatsen.

Närbyråkraternas implementering

Lundquist (1987) nämner tre nödvändiga villkor som närbyråkrater och lokala utförare måste uppfylla för att implementeringen ska lyckas. Dessa är: *förståelse*, *kunskap* och *vilja*.

Först och främst är det viktigt att tillämparen *förstår* policyn. Här handlar det om att den direkta styrningen från beslutsfattaren ska vara entydig. Det är även betydelsefullt att verkställaren förstår beslutsfattarens intentioner, policyns kontext, varför policyn finns och vad den ska fylla för funktion.

Därefter skall tillämparen *kunna* genomföra beslutet. Rätt resurser i form av pengar, tid, personal, lokaler, utrustning och teknik är nödvändiga verktyg. Sist men inte minst skall tillämparen *vilja* genomföra beslutet.

Den tredje premissen föranleds av de två föregående. Om kunskap om beslutsintentionerna och rätt resurser finns till hands kommer beslutet att genomföras korrekt förutsatt att verkställaren vill genomföra det (ibid.:226f; Sannerstedt 2001:29).

Adressaternas respons

Adressaternas gensvar och förståelse av interventionen kan inverka på deras beteende. En central faktor är att en policy, oavsett hur tydlig den är, måste komma till slutmottagarnas kännedom för att kunna bidra till de resultat som det instiftades för att uppnå (Vedung 1997:238).

Utöver detta åskådliggör Vedung ytterligare två faktorer av central betydelse. Först och främst måste interventionens tidpunkt beaktas. Om interventionen anländer i ett formativt ögonblick kan den ge omedelbara resultat. Om interventionen som alternativ ankommer kort efter det att en tidigare förändring har ägt rum kan en tidsförskjutning uppstå (ibid.:239).

Viljan hos enskilda stödmottagare kan även spela en viktig roll. Interventionen kan mer effektivt implementeras bland vissa aktörer till följd av förekomsten av nitiskhet; starkt engagerade personer som är både villiga och kapabla att tillägna sin tid och sin energi till interventionen (se även Lewin 2009). I synnerhet betonar Vedung att växelverkan mellan personer i en kollektiv enhet kan vara av central betydelse för utfallet (ibid.:240).

Andra offentliga ingripanden

Det finns risker med att koncentrera granskningen på en enda intervention. För att få en helhetsbild är det viktigt att anta ett systemperspektiv där en organisation och/eller en intervention inte betraktas som en isolerad part.

Utfallet kan härröra från ingripanden i andra politikområden eller sektorer då dessa interagerar på komplicerade sätt med interventionen. Likaså kan andra interventioner inom samma sektor villkora utfallet eller förstärka eller försvaga interventionen. De uppmätta resultaten kan därmed ha påverkats av åtgärder från andra myndigheter och aktörer på nationell, regional eller lokal nivå under implementeringen (ibid.:241).

Med utgångspunkt från den institutionspolitiska teorin menar Vedung att ledningen och personalen kommer att socialiseras in i en organisationskultur vilket möjliggör för institutionerna att stå emot påtryckningar för förändring och att leva sitt eget liv. De kommer att vara relativt motståndskraftiga mot förändringsförsök och nya politiska uppdrag. Personalen socialiseras in i en myndighetskultur som tenderar att leva sitt eget liv och blir svårt att påverka utifrån. Det utkristalliseras ett egennyttigt synsätt. Institutionen vill överleva vilket tar överhanden över sakfrågan (ibid.:242; Alexanderson 2006:68f).

Övrig omgivning

Då de lagstiftande organen inte är tillräckligt ihärdiga i sitt stöd för en intervention vid dess initiering kan resultaten, både de kortsiktiga och långsiktiga, bli försvagade.

I de centrala organens uppgift ingår en övervakningsfunktion för att backa upp en viss tolkning av en policy och inneha ett anspråkstagande för äran av interventionen under implementeringsfasen.

Även stöd eller motstånd från aktörer som vare sig är politiker eller formellt involverade i administrationen kan påverka resultaten. Uttalanden och handlingar från berörda intresseorganisationer eller ideella föreningar ger uppmuntran till myndigheterna, trots det faktum att dessa institutioner inte har någon officiell roll i verkställigheten (ibid.:243).

3.3 Närbyråkratiperspektivet

En närbyråkrat är en offentligt anställd tjänsteman som dels har direktkontakt med medborgarna – exempelvis läkare, lärare, polis, socialarbetare och psykolog – i sitt dagliga arbete, dels uppvisar en avsevärd handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter (Alexanderson 2006:55).

Närbyråkraten är i motsats till ”fjärrbyråkrat” den enda i den hierarkiskt uppbyggda organisationen som genom att arbeta nära den operativa verksamheten har direktkontakt med medborgarna. Hon erhåller information från dessa och har samtidigt kunskap om vad organisationen har att erbjuda (ibid.:55). Genom närbyråkratens beslut, upprättade rutiner och arbetsupplägg får hon en särskild maktposition i relation till medborgarna. Positionen kan innebära att de politiska besluten förvanskas eller ändras i sitt ursprungliga innehåll. Ibland kan tolkningen av ett policybeslut rent av stå i motsats till de politiska intentionerna (Bengtsson 2005:60).

I svensk politik har man alltmer kommit att övergå från att styra de administrativa organen med precisa regler till att använda sig av övergripande mål i form av ramlagstiftning (Rothstein 2001:67). Vad som ligger till grund för denna utveckling är att det helt enkelt inte är möjligt att på centralpolitisk nivå detaljreglera de åtgärder som behöver vidtas i alla olika situationer som kan tänkas uppkomma. För att lösa olika problem krävs därför flexibilitet och individ- och kontextanpassning.

För de enskilda medborgarna måste därför viktiga beslut fattas av offentliga myndigheter och dess professionella tjänstemän. Dessa beslut har ingen demokratiskt vald församling

något avgörande inflytande över. Orsaken återfinns i att politikerna har svårigheter att styra denna typ av tjänstemän eftersom de saknar insyn i verksamheten och kan inte mäta effekterna av insatserna. På förekommen anledning blir det dessa tjänstemän som såväl formulerar som symboliserar politiken i sitt direkta möte med medborgaren (Bengtsson 2005:60). Utfallet på längre sikt blir att det offentliga systemets legitimitet kommer att till större del vila på summan av närbyråkraternas handlingar än innehållet i själva policyn. Därmed uppstår vad som kallas *demokratins svarta hål* som innebär att de som beslutar om medborgarnas välfärd är de enskilda tjänstemännen samtidigt som folkvalda politiker saknar egentlig insyn och kan inte utöva något direkt inflytande. Likaså är det svårt för den enskilde medborgaren att utkräva något reellt ansvar (Rothstein 2001:68). Den faktiska utformningen av samhällsstyrningen har i och med det flyttats från politikernivån till närbyråkraterna på verksamhetsnivå (Bengtsson 2005:61).

Med anledning av denna fränkoppling från de politiska intentionerna anser vissa att man helt enkelt måste kontrollera handlingsutrymmet inom de verkställande organen. Om inte, kan handlingsutrymmet inom de administrativa verksamheterna användas som maskering för godtyckligt beteende. Majone och Wildavsky (1979:175) understryker däremot att policys inte är framtagna från en allvetande beslutsfattare och därmed blir diskretion både oundvikligt och nödvändigt. Såvida förvaltningen inte är programmerad likt en robot kan diskretion styras endast med indirekta metoder och inte med instruktioner och befallningar.

Närbyråkraten är många gånger överbelastad och har ansträngande arbetsuppgifter. Således tvingas hon förenkla arbetet genom att införa olika former av rutiner och praxis. Eftersom organisationen bygger på masshantering måste medborgarnas problem förenklas för att kunna hanteras och kontrolleras. Detta sker till exempel i form av personkategorisering. I organisationen fästs bara vikt vid en del av medborgarens egenskaper medan andra anses ovidkommande (Alexanderson 2006:56). Personkategoriseringen kan få till följd att noggrannheten i prövningen av det enskilda fallet, som förutsätts i lagens intentioner och själva lagtexten, motverkas. För närbyråkraten medför kategoriseringen att inte ”hela” medborgaren behandlas utan bara de förhållanden som kategoriseringen pekar ut (se även Schön 1983:44f).

Närbyråkraten kan uppleva svårigheter med att balansera mellan rollen som medmänniska och rollen som tjänsteman vilket kan få till följd att, i avsikt att förhindra att hon personligen ställs till ansvar för sina beslut och åtgärder, förnekar att hon har någon egentlig handlingsfrihet genom att hänvisa till överordnade, lagar och förordningar:

”Att förneka diskretion är ett vanligt sätt att begränsa ansvaret. [Närbyråkraterna] strävar efter att förneka att de har inflytande, är fria att fatta egna beslut, eller erbjuda alternativa tjänster. Strikt åttlydnad av regler och vägran att göra undantag när undantag kan göras, förser [närbyråkraterna] med försvar mot möjligheten att de skulle kunna agera mer som klienterna önskar. "Det är så det är", "Det är lagen" och liknande rationaliseringar, inte bara skyddar [närbyråkraterna] från klienternas påtryckningar, men också mot att konfrontera sina egna brister som deltagare i den offentliga servicen” (Lipsky 1980:149).

Likaledes kan närbyråkraten komma i kläm när resurserna inte räcker. Hon kan då försöka påverka tillströmningen av medborgare genom väntetider och köer, selektiv information om rättigheter och ovänligt bemötande (Bengtsson 2005:62).

4. Metod och material för undersökningen

”Det finns ingen vetenskaplig metod i sig, utan det viktigaste särdraget i vetenskapsmannens arbetsgång har varit att utnyttja de intellektuella resurserna till det yttersta, *med alla vägar öppna*”.

– Percy Bridgman (efter Mills 1985:69).

4.1 Programteori

Som ett hjälpmedel vid studier av undersökande karaktär föreslår Donaldson och Lipsey (2006) att man först konstruerar en förklaringslogik för hur en intervention är *tänkt* att fungera. Denna så kallade programteori beskriver de enligt följande:

”Ett praktiskt navigationsredskap vars förklaringslogik klargör vad som händer i den svarta lådan då inputs omvandlas till outputs, samt förklarar de förhållanden under vilka dessa processer anses fungera” (s.64).

Programteorins användningsområden

Programteoretisk metod uppvisar flera tillämpningsmöjligheter, som här avgränsas till tre.

Lindgren (2012:71) framhåller att den kan användas som stöd vid planering av en undersökning. Med en teori som utgångspunkt blir det lättare att inrikta undersökningen, fastställa vilka frågor som ska besvaras, vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömning samt vilken information som behöver samlas in.

Vedung (2007:56) anför att programteorin kan användas för att bredda och fördjupa berörda aktörers insikter i den specifika styrningen. I detta initiala skede är tanken att skapa ökad klarhet hos berörda aktörer utan att det behöver leda till handlande. Teorin tjänar ett upplysande eller ett konceptuellt syfte genom att tydliggöra vad som ska/bör/kan göras för att målen ska uppnås.

Riggin (1990) lyfter fram det teoretiska ramverket till ytterligare ett stadium och föreslår att forskaren använder programteorin som underlag för rekommendationer till programansvariga aktörer. Som exempel nämner Riggin tillämpning av sanktioner i de fall aktörerna inte följer föreskrifterna samt att anställa fler personal i syfte att de nödvändiga aktiviteterna ska fullgöras (Weiss 1998:67).

En god rekonstruktion

Coryn et alia (2011:199) framhåller att programteorier vanligtvis har ett normativt ursprung där de är hämtade från praktiken snarare än att de består av teorier som har omsatts i praktiken. Vedung (2007) betonar emellertid att en god rekonstruktion av en programteori² ska eftersträva att fotografiskt avbilda tankeinnehållet i den råa teorin.

Att fullborda en exakt avbildning är i realiteten omöjligt menar Vedung. Först och främst förekommer en *osäkerhet* i tolkningarna av den råa teorin. Tolkningarna uppvisar inslag av *egen konstruktion* eftersom forskaren organiserar information utifrån ett utvärderingsteoretiskt perspektiv. Till sist framhåller Vedung att beståndsdelarna i teorin är sannolikt underförstådda och föreligger inte explicit i vare sig interventionstext eller i förarbeten. Som alternativ karakteriseras de vanligen av *generativa mekanismer*: de olika förhållandena framställer premisser för överväganden och beslut (ibid.:51f).

Med inspiration från McLaughlin och Jordan (1999) har Lindgren (2012) konstruerat en enkel manual för hur en god teorirekonstruktion ska gå till i praktiken.

Först och främst ska forskaren (*i*) insamla relevant information om verksamheten i form av lagar, föreskrifter och förarbeten. Därefter ska hon (*ii*) definiera det/de problem som verksamheten ska lösa. Efter detta ska hon (*iii*) definiera verksamhetens olika led i programteoretiska termer. Informationen från ovanstående punkter ska sorteras under rubrikerna *förutsättningar*, *aktiviteter/prestationer*, *effekter* på kort, intermediär respektive lång sikt (ibid.:71).

4.2 Urval av empiriskt material

I urvalssituationen förekommer två huvudalternativ: att välja ett snävt material som är tillförlitligt men begränsat, eller ett brett material som är intressant men samtidigt osäkrare (Esaiasson et alia 2007:48). Den problematiska avvägningen mellan de båda urvalsprinciperna är något man tvingas leva med menar Esaiasson et alia, men understryker att forskaren vinner på att låna resonemangen från strategiska urval av ett litet antal fall (ibid.:249).

² Vedung föredrar begreppet *interventionsteori* framför begreppet *programteori* då det senare har en alltför mångtydig och svävande innebörd. Interventionsteorier innehåller inte enbart kausala påståenden utan även värderande moment; de anger vägar att uppnå något målsatt.

Inom den strategiska urvalsmodellen kan de valda fallen antingen vara *typiska* eller *kritiska*. De kritiska fallen uppträder i två versioner: (i) kritiska fall under för teorin gynnsamma omständigheter (most likely cases) och (ii) kritiska fall under för teorin ogynnsamma omständigheter (least likely cases).

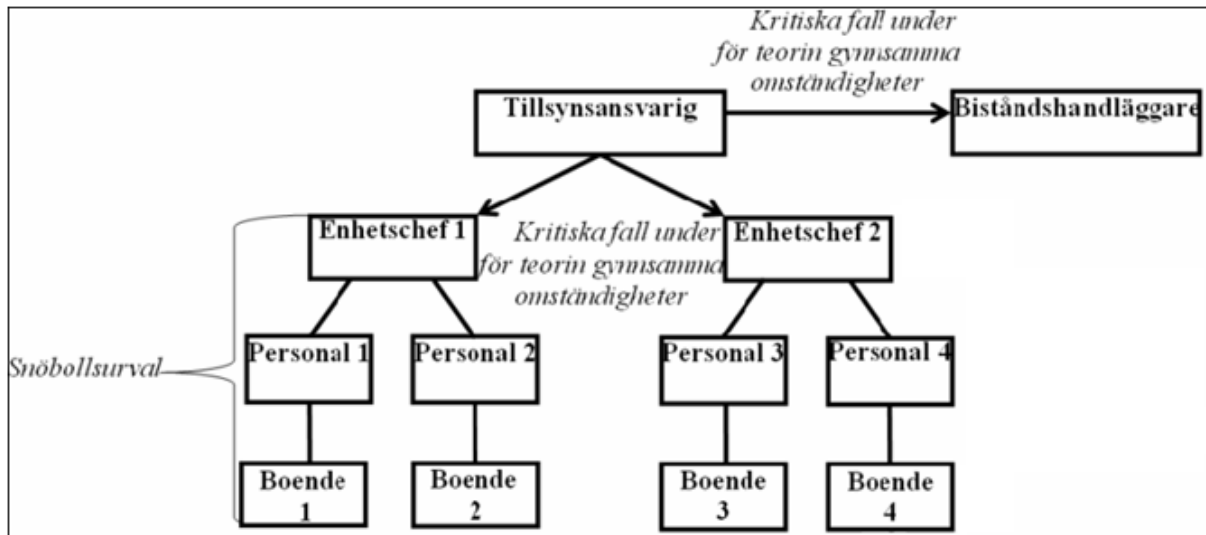
Utifrån Lundquist (1987) tankegångar (se under rubrik 3.2) måste tre nödvändiga villkor uppträda hos tillämpare inom implementeringsledet för att styrningens reliabilitet ska bli fullständig; *förståelse*, *kunskap* och *vilja* (Vedung 1997:226; Sannerstedt 2001:29). Ponera att en teoretisk modell är ogiltig. Det mest kraftfulla enskilda fallet att styrka detta vore ett som skulle avfärda teorin trots att förhållandena förefaller göra händelsen ovanligt fördelaktiga för teorin. Om teorin misslyckas även under de för teorin mest gynnsamma omständigheter skulle detta belägg ge stöd för antagandet att det kommer att misslyckas ännu tydligare under mindre fördelaktiga omständigheter (Odell 2001:166). Om de valda fallen hämtas från en kontext som är gynnsam för de teoretiska föreställningarna har man följt följande logik: om de teoretiska föreställningarna inte får stöd här får de sannolikt inte stöd någon annanstans heller (Esaiasson et alia 2007:183).

Urval av respondenter

Urvalet av respondenter har ägt rum utifrån två strategier. Först och främst tillkännagav tillsynsansvarig och överordnad på handläggningsenheten inom socialförvaltningen den biståndshandläggare och de två enhetschefer som utifrån urvalsmodellen ”kritiska fall under för teorin gynnsamma omständigheter” anses *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra verkställandet av genomförandeplaner. Tillvägagångssättet har därefter kompletterats med ett så kallat *snöbollsurval* (se Esaiasson et alia 2007:291). Var och en av enhetscheferna har pekat på två ur omsorgspersonalen från två olika boendeenheter inom den egna verksamheten som de ansåg passa allra bäst in på urvalsmodellen enligt ovan. Var och en av omsorgspersonalen har därpå pekat vidare på två boende vardera inom den egna verksamheten och selekterat de som: (i) ställer sig positiva till att bli intervjuade, (ii) kan uttrycka sig i tal, samt (iii) kan dra sig till minnes och särskilja innehållet i genomförandeplanen från andra planer (jämför Nilsson et alia 2012:9).

Respondenterna är tolv till antalet: en tillsynsansvarig inom socialförvaltningen, en biståndshandläggare, två enhetschefer, fyra från omsorgspersonalen samt fyra boende som erhåller insatsen bostad med särskild service. Omsorgspersonal och boende är fördelade på två boendeenheter.

Bortsett från de boende är respondenterna i huvudsak socionomer och undersköterskor. De uppvisar olika erfarenheter inom vård och omsorg med inriktning mot funktionshinder, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt barn- och vuxenpsykiatri. De har arbetat under varierande tid inom den befintliga verksamheten: allt ifrån ett år till över trettio år. Beträffande de insatsberättigade boende är tre av fyra i trettioårsåldern, medan en är i övre medelåldern.



Figur 4.1 Schematisk beskrivning av informanturvalet. Två urvalsstrategier har tillämpats: kritiska fall under för teorin gynnsamma omständigheter och ett snöbollsurval.

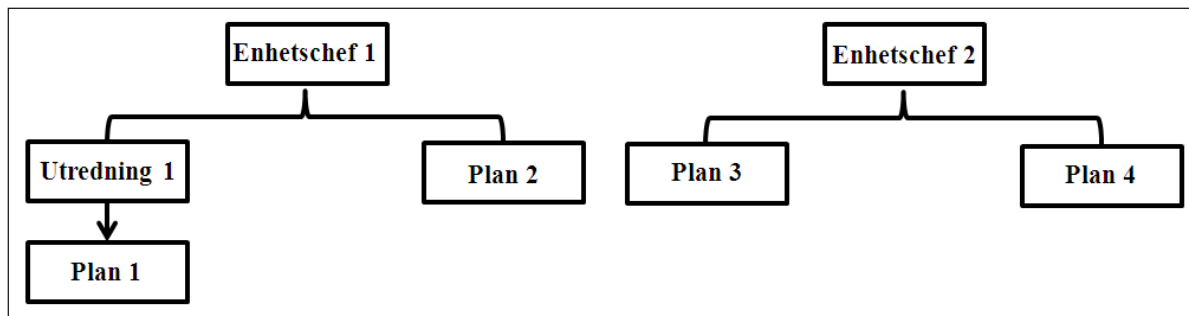
Urval av genomförandeplaner

Urvalet av genomförandeplaner har ägt rum utifrån en likartad strategi som urvalet av respondenter. Var och en av de två enhetscheferna som selekterades i informanturvalet tillhandagav två genomförandeplaner vardera, i enlighet med ett snöbollsurval, som de ansåg föredömliga.

Enbart i ett fall anträffades en tillhörande utredning (inte föremål för textanalys). I de övriga tre fallen har de boende tilldelats en vårdhemsplats innan funktionshinderomsorgen reformerades 1994. På den tiden föranleddes ett myndighetsbeslut om vårdhemsplats inte av någon utredning.

De sammanlagt fyra genomförandeplanerna avidentifierades i enlighet med personuppgiftslagens (1998:204) föreskrifter innan en utlämning ägde rum. Samtliga personuppgifter är överstrukna för att tillförsäkra att den enskildes personliga integritet förblir okränt. Huruvida någon/några av dessa genomförandeplaner som är föremål för textanalys

tillhör någon/några av de fyra boende som är respondenter i intervjuerna går därmed inte att uttala sig om.



Figur 4.2 Schematisk beskrivning av urvalet av genomförandeplaner. Var och en av de två enhetscheferna tillhandagav två planer vardera som de ansåg mönstergilla. Enbart för en genomförandeplan anträffades en tillhörande utredning. Emellertid är inte utredningen föremål för analys.

4.3 Intervjudesign och tillvägagångssätt

Intervju kan enligt Aspens (2007) definieras som en samtalsrelation där forskaren försöker förstå den eller dem hon samtalar med. Det finns olika former av intervjuer och det enklaste sättet att skilja dem åt är genom graden av struktur.

Med struktur menas att forskaren använder sin roll för att bestämma vilka teman eller ämnen som intervjun ska behandla, när man ska byta ämne och hur frågorna skall formuleras. Aspens identifierar fyra typer av intervjuer baserat på deras olika struktur; *(i)* strukturerad, *(ii)* semistrukturerad, *(iii)* tematiskt öppna och den *(iv)* helt öppna (Aspers 2007:131;136f).

I föreliggande studie används den semistrukturerade intervjuformen. Modellen utmärks av att forskaren har ett antal tydligt fastställda frågor som hon läser upp, men kan likaledes följa upp de svar som respondenten ger. På så sätt finns ett visst utrymme för att få igång en ”frågasvardialog”. Modellen är strukturerad genom att forskaren själv har tänkt ut alla områden som skall behandlas under intervjun och konkretiserat dem i ett antal frågor. Det innebär att forskaren har utgått från sitt perspektiv, sina frågor och att det endast finns begränsade möjligheter för informanten att lyfta upp sitt perspektiv. Den semistrukturerade modellen är starkt deduktiv och forskaren arbetar utifrån en intervjuguide med konkreta frågor (ibid.:107).

Såttillvida svaren är någorlunda fasta kan flera intervjuer på samma tema som regel vara jämförbara, vilket är en förutsättning för kvantitativ analys (Lantz 2007:33).

Om intervjuerna

Intervjuerna utspelade sig antingen på respondenternas arbetsplats eller i deras privata bostad. I samtliga fall utfördes intervjuerna i en avslappnad och bekväm miljö med en gemensam överenskommelse om vad som skall åstadkommas under samtalet. Sammantaget utfördes tolv intervjuer där den kortaste pågick i 30 minuter och den längsta i 120 minuter. Intervjuerna avslutades då tillräckligt med information för att uppnå en begriplig helhetsbild erhållits. Lantz (2007:55) namnger denna avgränsningsmodell som *ett generellt avgränsningskriterium*.

Innan intervjuerna påbörjades tillkännagavs viktig bakgrundsinformation till var och en av respondenterna i enlighet med Lantz rekommendationer. Detta utgör en viktig etisk aspekt och omfattar (i) ramarna för intervjun, (ii) hur lång tid intervjun beräknas ta, (iii) hur intervjun ska dokumenteras, (iv) hur resultaten kommer att användas och komma andra till del, (v) hur respondenten kommer att få ta del av resultaten, (vi) anonymitet samt (vii) respondentens självklara rätt att när som helst före, under eller efter intervjun avbryta samarbetet (ibid.:57).

Lantz understryker att det finns mycket litteratur som kan vara till hjälp i arbetet med att formulera frågor för en semistrukturerad intervjuform. Utifrån rådande rekommendationer har intervjuerna följaktligen utformats med utgångspunkt i Socialstyrelsens styrdokument och den tidigare forskningen inom området. Intervjufrågorna återfinns i sin helhet i bilagorna 1 till 4.

Transkription

Lantz (2007) poängterar att det är vanskligt att enbart föra anteckningar under en intervju eftersom intervjuaren inte hinner nedteckna allt som sägs eller att hon mer eller mindre medvetet selekterar materialet. Med andra ord reduceras data på ett osystematiskt sätt (ibid.:106). På förekommen anledning är samtliga intervjuer inspelade på en ljudupptagningsenhet med ändamålet att ordagrant transkriberas.

Det finns inget entydigt svar på hur detaljerad en transkribering bör vara. Istället måste det avgöras utifrån den aktuella situationen och utifrån nivån av evidens som eftersträvas. Ambitionen har varit att få en så fullständig utskrift som möjligt med ett okomprimerat råmaterial. Verbala uttryck såsom hummanden, skratt och pauser rensades bort då dessa inte har varit föremål för analys (Aspers 2007:149). Den text som transkriberingen till slut resulterade i blev det fortsatta arbetsmaterialet för analysen.

4.4 Kvalitativ textanalys och tillvägagångssätt

En kvalitativ textanalys går enligt Esaiasson et alia (2007:237) ut på att ta fram det betydelsefulla innehållet i en text genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår.

Det föreligger två skäl till att använda sig av den textanalytiska metoden. En central föreställning är att helheten i texten antas vara något annat än summan av delarna (de detaljerade analysenheterna). Ett ytterligare skäl är att det eftersökta innehållet i texten ligger dolt under ytan och endast kan tas fram genom en intensiv läsning av texten.

Det finns två huvudtyper av problem där metoden har sina användningsområden. Det ena är att *systematisera* innehållet i texter på ett deskriptivt sätt, det andra går ut på att *kritiskt granska* innehållet i texterna.

De systematiserande undersökningarna går ut på att exempelvis lyfta fram och begripliggöra det väsentliga innehållet i de aktuella texterna (klargöra en tankestruktur), att formalisera tankeinnehållet i lätt överblickbara kategorier (ordna logiskt) eller att placera innehållet under en lämplig sammanfattande rubrik (klassificering).

De kritiskt granskade undersökningarna går ett steg längre än de systematiserade studierna. Här handlar det om att exempelvis ta ställning till i vilken utsträckning en given argumentation lever upp till bestämda normer (idékritik), att lyfta fram de samhällsliga konflikter som återspeglas i en text (ideologikritik) eller att belysa maktförhållanden i samhället (diskursanalys).

Den metodologiska ansatsen vid kvalitativ textanalys kan vara både deduktiv och induktiv. En deduktiv ansats innebär att analysen grundar sig på en utarbetad mall, modell eller en teori. En induktiv ansats innebär att textanalysen är förutsättningslös och baseras utifrån exempelvis människors egna upplevda berättelser (ibid.:237f).

Föreliggande textanalys är idékritisk med en deduktiv karaktär: att kritiskt granska texterna utifrån en framtagen mall vars innehåll omfattar Socialstyrelsens styrdokument.

Analysverktyg

I det forskningsideal Esaiasson et alia (2007) ansluter sig till betonas två centrala kriterier: *tydlig argumentation* och *tydliga kriterier för slutsatsdragning*. För att uppfylla dessa krav har variabeltänkandet mycket att bidra med. Denna logik gäller även för kvalitativa textanalyser.

Variabeltänkandet skall betraktas som en teknik för att bringa ordning och reda; ett sätt att anskaffa sig ett preciserat analysredskap för att sedan använda den i en systematisk undersökning. Med andra ord behöver tänkandet i variabler inte inbegripa föreställningar om orsak och verkan.

En textanalys börjar med att forskaren konstruerar en övergripande problemställning. Därefter söker hon lösning på problemet i de texter som utgör analysmaterialet. Det är nödvändigt att konkretisera problemet till ett antal preciserade frågor som skall ställas till texten. Svaret på dessa preciserade frågor utgör tillika lösningen på forskningsproblemet.

Eftersom de preciserade frågorna som ställs till texterna utgör byggstenarna i undersökningens analysredskap är det av central betydelse att forskaren försäkras om att analysredskapet håller måttet. Därför rekommenderas att forskaren tänker i termer av validitet; ett resonemang som med stor fördel inriktar sig på tidigare forskningsinsatser (ibid.:242f).

Ett analysverktyg utifrån tidigare forskningsinsatser

För att understödja ambitionen om tydliga kriterier för slutsatsdragning har jag valt att den för studien utformade programteorin ska utgöra analysverktyget för textanalysen. Programteorin återfinns i kapitlet resultat och slutsatser (se under rubrik 5.1) och har konstruerats utifrån Socialstyrelsens riktlinjer för genomförandeplanernas verkställighet.

Den kvalitativa textanalysen har inneburit att systematiskt placera innehållet i de fyra genomförandeplanerna utifrån analysverktyget. Med hänseende till genomförandeplanernas varierande språkliga innehåll har det varit svårt att på förhand fastställa relevanta svarsalternativ för systematiseringen. Analysarbetet har som alternativ fullbordats utifrån ett öppet förhållningssätt där svaren på frågorna har fastställts med hänsyn till det som påträffats i forskningsmaterialet. Utifrån detta perspektiv har analysen skett mer förutsättningslöst där innehållet i texterna till stor del har styrts undersökningen (ibid.: 244f).

Genomförandeplanernas design

De fyra genomförandeplanerna som undersökts uppvisar utmärkande skillnader beträffande detaljrikedom, typografi och sidomfång. Den mest kortfattade planen består av tre sidor, medan den längsta uppgår till nio sidor.

Beskrivningarna om hur stödinsatserna ska utföras uppvisar betydande skillnader mellan de olika planerna; från att vara vaga och standardiserade till att inkludera detaljrika redogörelser om hur den enskilde vill ha sin hjälp utförd under exakta tidpunkter.

Även lingvistiskt framträder stora skillnader. I två planer förekommer grova stavfel, särskrivningar och syftningsfel. En plan är avfattad i ett datoriserat ordbehandlingsprogram med textredigeringsfunktioner, medan de tre övriga är handskrivna.

4.5 Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet

Begrepp som validitet, reliabilitet och generaliserbarhet är kriterier som används för att bedöma kvaliteten på forskning enligt den traditionella (positivistiska) forskningsparadigmen. Kvalitativa metoder såsom intervjuer och textanalys utmärks dock av att de är tolkande. Zhang och Wildemuth (2009:6) menar därför att de konventionella kriterierna är olämpliga för att bedöma forskningsresultatet.

Esaiasson et alia (2007:17) står emellertid i skarp motsättning till ovan resonemang. Då de anslutit sig till den kritiskt realistiska kunskapssynen menar de att det finns en verklighet som är oberoende av våra subjektiva medvetanden och att det genom systematiska observationer går att erhålla välgrundad kunskap om denna verklighet. På basis av empiriska undersökningar går det att komma i närheten av det som kan kallas objektiva sanningar. På förekommen anledning blir resonemang om validitet, reliabilitet och generaliserbarhet centrala.

Validitet

Hög validitet innebär att operationaliseringen verkligen pekar ut det som teorin avser att undersöka (Lundquist 1993:99).

Studiens första frågeställning avser att konstruera en programteori på nationell nivå för genomförandeplanens verkställighet. Vid min konstruktion har jag följt Lindgrens (2012:71) rekommendationer (se under rubrik 4.1) där jag (*i*) insamlat relevant information om genomförandeplanen i form av lagar, föreskrifter och förarbeten. I detta fall föreskrifter från Socialstyrelsen i form av *SOSFS 2006:5* och *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 2010-6-13*. En ytterligare informationskälla är *Social dokumentation: ett steg*

till av Carlsson och Nilsson (2008) vars innehåll baseras på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Därefter har jag i programteorin (ii) definierat de problem som genomförandeplanen ska lösa. Även här har jag använt mig av *SOSFS 2006:5; Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 2010-6-13* samt *Social dokumentation: ett steg till* av Carlsson och Nilsson (2008).

Som sista steg har jag (iii) definierat genomförandeplanens olika led i programteoretiska termer under rubrikerna *förutsättningar, aktiviteter/prestationer, effekter* på kort, intermediär respektive lång sikt.

Under *förutsättningar* har jag använt mig av Lundquists (1987) uppställda villkor för en fullgod implementeringsprocess; *förståelse, kunskap* och *vilja* (se under rubrik 3.2).

Under *aktiviteter/prestationer* har jag illustrerat verkställighetsförloppet under rubrikerna *utredningsfas, genomförandefas* och *fastställandefas*. Föreliggande gruppering är hämtad från Carlsson och Nilsson (2008:39–46).

Beträffande *effekterna* är de kortsiktiga och intermediära hämtade från *SOSFS 2006:5; Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 2010-6-13* samt *Social dokumentation: ett steg till* av Carlsson och Nilsson (2008). De långsiktiga effekterna består emellertid av de mål som är formulerade för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Då insatsen bostad med särskild service betraktas som den mest betydelsefulla bland samtliga tio insatser för att uppnå intentionerna med LSS; att erbjuda människor med svåra funktionsnedsättningar ökad jämlikhet i levnadsvillkor och möjlighet att leva som andra (Bengtsson 2005:81) anser jag denna operationalisering berättigad.

För att fastställa programteorin har jag följaktligen kombinerat ett grundmaterial med Carlsson och Nilssons (2008) *tolkningar* av ett grundmaterial. Att utgå från en andrahandskälla innebär att avståndet mellan den teoretiska definitionen och den operationella indikatorn har ökat. I och med detta kan ett validitetsproblem uppstå (Esaiasson et alia 2007:65). Carlsson och Nilsson är båda universitetsadjunkter som är verksamma på Göteborgs Universitet. Sedan 1996 har de arbetat med social dokumentation och ansvarar bland annat för att utbilda olika personalkategorier i kvalitets- och kompetensutveckling inom social omsorg (ibid.:5f). Jag är i detta fall införstådd med att ett validitetsproblem kan ha uppstått och att tillvägagångssättet inte är helt sedvanligt vid konstruktion av en programteori.

Studiens andra frågeställning avser att fastställa hur väl programteorin överensstämmer med lokala tjänstemäns/omsorgspersonals uppfattningar om och praktiska användning av genomförandeplaner. Vid min mätning av dessa uppfattningar har jag utgått från de regler och rutiner tjänstemännen instämmer i. Dessa så kallade *standard operating procedures* har fastställts dels utifrån intervjuer, dels utifrån textanalyser av genomförandeplaner. Motiveringen till denna operationalisering återfinns hos Bengtsson (2005:53):

”Standard operating procedures innebär att man försöker identifiera de regler som involverade aktörer verkligen följer och instämmer i oavsett om dessa är nedtecknade eller inte”.

Studiens andra frågeställning avser även att se ifall innehållet i programteorin har institutionaliserats inom utförarsidan. Begreppet *institutionalisering* har jag valt att mäta utifrån de verkställande aktörernas idéer och beteendemönster. Denna operationalisering är hämtad från Lundquist (1998:40). Han säger följande:

”Institutioner ser jag som strukturer i vilka olika regler skapade för institutionen resulterar i ett överensstämmande beteendemönster. Institutionen omfattar således både ett idé- och ett beteendemönster”.

Reliabilitet

Övergripande innebär en hög reliabilitet att resultatet skall vara detsamma vid upprepade undersökningar och oberoende av vem som utför dem (Lundquist 1993:99).

Bergström och Boréus (2005) poängterar att god forskning ska utmärkas av transparens och en välgrundad argumentation. Läsaren ska kunna rekonstruera de operationer som forskaren gjort i analysen av ett material för att dra en viss slutsats. Detta fordrar att tolkningar underbyggs med citat och referat av texter (ibid.:35f).

För att stärka tillförlitligheten och intersubjektiviteten i studien har jag valt att citera vissa textavsnitt som är föremål för analys i resultatdelen. Läsaren kan om så önskas på egen hand betrakta citaten utifrån Socialstyrelsens riktlinjer (se under rubrik 5.1) för egna slutsatsdragningar.

Generaliserbarhet

Esaiasson et alia (2007:187) anser att så länge forskaren undersöker ett fall som inte skiljer sig systematiskt från andra fall i populationen, såvida frågeställningen är tillräckligt generell och urvalsunderlaget tillräckligt homogent, går det att uttala sig allmänt ur mycket få fall.

Utifrån urvalet kritiska fall av den för teorin gynnsamma sorten (most likely cases) kan vi utveckla resonemanget ytterligare. Om förutsättningar för genomförandeplaners verkställighet saknas hos de aktörer som av tillsynsansvarig och överordnad på handläggingsenheten inom socialförvaltningen bedöms *förstå, kunna* samt *vilja* genomföra beslutet i störst utsträckning, kan vi våga tro att villkoren även saknas hos den övriga omsorgspersonalen inom den undersökta kommunen (ibid.:184f).

Givetvis är det inte rimligt att dra några *generella* slutsatser utifrån ett så pass litet material som en uppsats kan hantera. Utifrån de sex tidigare studierna om genomförandeplaners verkställighet (se under rubrik 3.1) har vi kunnat utläsa att Socialstyrelsens yrkanden inte har realiserats. Den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut blir inte stärkt och verkställigheten uppvisar inte ett fast mönster. Om resultatet från min uppsats pekar i samma riktning kan vi ytterligare befästa föreställningen om en osystematisk verkställighetsprocess. Om så är fallet är det betydelsefullt att studera detta område vidare i syfte att uppnå en mer generell bild.

5. Resultat och slutsatser

Kapitlet är indelat i tre avsnitt. Varje avsnitt behandlar uppsatsens frågeställningar var för sig.

Avsnitt 5.1 besvarar hur den nationella programteorin för genomförandeplaner för insatsen bostad med särskild service ser ut och hur den är avsedd att tillämpas i den offentliga förvaltningen och dess underled. Underlaget består av Socialstyrelsens riktlinjer.

Avsnitt 5.2 besvarar hur väl programteorin motsvarar lokala tjänstemäns/omsorgspersonals uppfattningar om och praktiska användning av genomförandeplaner för insatsen bostad med särskild service. Det empiriska materialet består av intervjuer från tolv respondenter samt textanalyser av fyra genomförandeplaner.

Avsnitt 5.3 besvarar hur den eventuella diskrepansen mellan teori och praktik kan förstås utifrån implementeringsteori och vilka konsekvenser den kan förväntas få för den enskilde.

5.1 Nationell programteori för genomförandeplaner

I Socialstyrelsens författningssamling har styrdokument för det praktiska genomförandet av genomförandeplaner formulerats. Föreskrifterna uppträder huvudsakligen i *SOSFS 2006:5* och i *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 2010-6-13*. Carlsson och Nilsson (2008) har även sammanställt dessa riktlinjer i *Social dokumentation: ett steg till*.

I dessa tre dokument framgår tydligt hur verkställigheten av genomförandeplanerna är avsedd. Riktlinjerna går att sortera utifrån fem punkter där den första riktar sig till myndighetssidan, medan de övriga fyra punkterna riktar sig till utförarorganisationen.

1. Individens behov och insatsens mål ska kartläggas i utredningsfasen.
2. Utförarorganisationen ska ha tillgång till beslutsunderlag om den enskilde.
3. Uppgifter om den enskilde ska insamlas från andra huvudmän.
4. Den enskildes samtycke och medverkan är en förutsättning.
5. Innehållet ska bestå av fakta, mål, metod och beskrivning av hjälpinsatserna.

Riktlinje 1: Individens behov och insatsens mål ska kartläggas i utredningsfasen

Socialstyrelsen betonar att individens fysiska, psykiska, existentiella och sociala behov, såväl som hennes resurser, livsstil och vanor ska kartläggas av en myndighetsperson i handläggningsfasen (Carlsson och Nilsson 2008:34). Under utredningsarbetet ska en

myndighetsperson även formulera målsättningar för den beviljade hjälpen. Målsättningarna i beslutet ska vara konkreta, och klart och tydligt ange vad som är önskvärt att uppnå med den beviljade insatsen (ibid.:68f).

Det är viktigt att en utredning inte styrs mot ett visst resultat. Arbetet med att samla in, analysera och väga samman olika uppgifter syftar till att skapa ett allsidigt, relevant och tillförlitligt underlag för nämndens beslut. För att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende behöver handläggaren samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. Hur omfattande informationsinsamlingen behöver bli styrs av ärendets komplexitet. De vanligaste informationskällorna är personliga samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter såsom skola, korttidsboende, hälso- och sjukvård och arbetsmarknad (SOSFS 2010:6:13 s.105).

Handläggaren ska därefter överlämna ett detaljerat och tydligt utredningsunderlag i form av ett överlämningsdokument till ansvarig för genomförandet (Carlsson och Nilsson 2008:37).

Således kan vi utläsa att utredningen ska uppvisa en *tjänsteorienterad* inriktning (se Davidsson 2007:144f) vilket innebär att handläggaren försöker precisera och förmedla den enskildes önskemål för att vara en vägledning i verkställigheten av en insats.

Riktlinje 2: Utförarorganisationen ska ha tillgång till beslutsunderlag om den enskilde

Socialstyrelsen är tydlig med att framhålla att genomförandeplanen har sin utgångspunkt i nämndens beslut om en insats och målet för insatsen. Vid planens upprättande handlar det inte om att på nytt ta ställning till vilka behov som ska tillgodoses hos den enskilde utan att konkret beskriva hur beslutet ska omsättas i praktisk handling (SOSFS 2010:6:13 s.185f).

På förekommen anledning är det viktigt att den som ska genomföra insatsen erhåller tillräckligt med information för att kunna verkställa det fattade beslutet. Utgångspunkten vid prövningen bör vara att den information som behövs för att insatsen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt bör lämnas ut. Exempel är bakgrund till beslutet, innehållet i beslutet, mål för insatsen och eventuella överenskommelser med den enskilde (ibid.:157).

Riktlinje 3: Uppgifter om den enskilde ska insamlas från andra huvudmän

Socialstyrelsen framhåller att det är viktigt att se den enskildes situation i ett helhetsperspektiv. Av den orsaken är det motiverat att planen innehåller uppgifter om insatser som andra huvudmän har ansvar för (ibid.:187). Många gånger kan det vara betydelsefullt att

den tjänsteman som har handlagt ärendet medverkar vid upprättandet av en genomförandeplan. Det gäller till exempel vid beslut om särskilt boende för äldre och bostad med särskild service för personer med funktionshinder. I dessa fall kan det vara svårt att precisera beslutet innan det står klart var beslutet ska verkställas (ibid.:186).

Carlsson och Nilsson (2008:72) fördjupar resonemanget ytterligare och menar att det krävs ett samarbete med andra yrkesgrupper för att kunna tillgodose den enskildes samlade behov av vård och omsorg och för att garantera den enskilde kvaliteten i stöd- och hjälpinsatserna. Som exempel nämns arbetsterapeuter, logoped, psykologer, sjukgymnaster och sjuksköterskor.

Riktlinje 4: Den enskildes samtycke och medverkan är en förutsättning

Arbetet med att upprätta en genomförandeplan som gäller insatser enligt SoL och LSS förutsätter alltid den enskildes samtycke och medverkan (SOSFS 2010:6:13 s.186). Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (6 § LSS). På förekommen anledning är det viktigt att det framgår på vilket sätt den enskilde har utövat inflytande över planeringen (SOSFS 2006:5).

Carlsson och Nilsson (2008:46) understryker att omsorgsplaneringens samtliga deltagare ska underteckna och datera planen som ett led i planeringens fastställande. Undertecknandet visar vem som har deltagit vid planeringen, att en överenskommelse är gjord och att den enskilde har medverkat. Om den enskilde av olika skäl inte kan eller vill underteckna planen är det viktigt att detta noteras både i planen och i arbetsanteckningarna. Själva undertecknandet fyller funktionen att visa att och hur den enskilde eller dess företrädare har medverkat.

Riktlinje 5: Innehållet ska bestå av fakta, mål, metod och beskrivning av hjälpinsatserna.

Med utgångspunkt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd illustrerar Carlsson och Nilsson (2008:41-7) en mall över genomförandeplanens innehåll och utformning. Framställningssättet ska indelas i fyra sektioner: (i) fakta, (ii) mål, (iii) metod och (iv) beskrivning av hjälpinsatserna.

Fakta

I faktadelen ska individens personuppgifter, levnadshistoria, social situation och nätverk, intressen, hälsotillstånd/funktionsnedsättning samt beviljad hjälpinsats framgå. Den enskildes tidigare liv beskrivs för att kunna ge stöd och hjälp på ett betydelsefullt och personligt sätt. Ju mindre den enskilde själv kan berätta - till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning - desto viktigare är informationen då den kan ge förklaringar till nuvarande beteenden, reaktioner eller hjälpbehov.

Mål

Det är viktigt att målen är individuellt utformade och baseras utifrån de mål som redan har fastställts för insatsen under ärendets handläggning. Målen ska vara konkreta och formuleras på ett sätt som gör att de kan följas upp. De ska vara mätbara, tidssatta och ha en tydlig förankring till den enskildes vardagssituation och ge uttryck för vad som är önskvärt och realistiskt att uppnå i fråga om hennes förmåga. Vidare ska de vara ansvarsfördelade och accepterade av samtliga involverade parter.

Metod

Metoden ska svara på frågan *hur* hjälp och stödinsatserna ska utföras för att uppnå de uppsatta målen och ska framtas i samråd med den enskilde. Metoden kan antingen vara *pedagogisk* i syfte att lära, träna, stödja eller uppmuntra en viss aktivitet eller funktion hos den enskilde, eller *åtgärdande* genom att personalen utför handlingar som hon inte själv klarar av. Metodbeskrivningarna bör vara detaljerade och anpassade till hennes situation och förutsättningar.

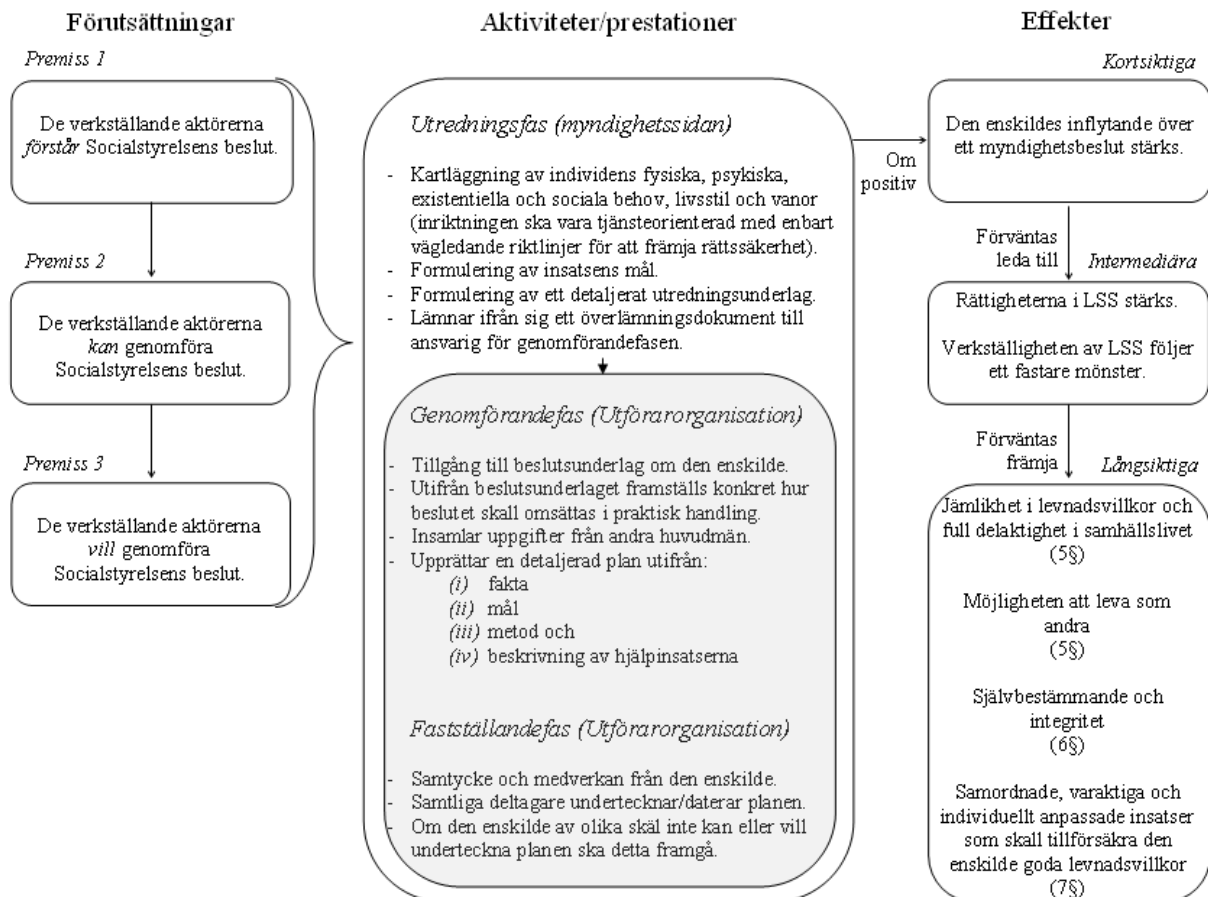
Beskrivning av hjälpinsatserna

Beskrivning av hjälpinsatserna ska tydliggöra vad den enskilde ska ha för hjälp och hur hjälpen ska utföras under morgon, middag, kväll och natt. Det ska även framgå vem eller vilka som ska utföra hjälpen. Ju mindre den enskilde själv kan uttrycka sina behov och önskemål, desto viktigare är det att beskrivningen är utförlig.

Hur programteorin är avsedd att tillämpas i den offentliga förvaltningen och dess underled

Utifrån de fem riktlinjerna har jag eftersträvat att fotografiskt avbilda tankeinnehållet i programteorin. Eftersom tolkningarna uppvisar inslag av *egen konstruktion* är det inte en exakt avbildning av den råa teorin (se Vedung 2007:51f). Emellertid vill jag poängtera att beståndsdelarna i aktiviteter/prestationer i interventionsteorin förekommer explicit i interventionstexten. Avbildningen har följt Lindgrens (2012:71) rekommendationer för en god

programteorirekonstruktion. Först och främst har jag (i) insamlat relevant information om verksamheten. Därefter har jag (ii) definierat de problem interventionen ska lösa. Slutligen har jag (iii) sorterat informationen under rubrikerna *förutsättningar*, *aktiviteter/prestationer*, *effekter* på kort, intermediär respektive lång sikt (se figur 5.1).



Figur 5.1 Visuell återgivning av den nationella programteori som kan utläsas av Socialstyrelsens och Carlsson och Nilssons (2008) riktlinjer för genomförandeplaner och hur den är avsedd att tillämpas i den offentliga förvaltningen och dess underled. Utredningsfasen innefattar en myndighetsutövning med tjänsteorienterad inriktning som upprättas inom socialförvaltningen. Genomförande- och fastställandefasen innefattar verkställighet och utförs inom utförarorganisationerna, det vill säga boendeenheter.

5.2 Hur väl den praktiska tillämpningen motsvarar programteorin

Skilda meningar med avseende på kartläggning som en del i utredningsfasen

Biståndshandläggaren uppger att hon kartlägger varje specifikt behov hos den enskilde utifrån en checklista. Kartläggningen omfattar den enskildes funktionsnedsättning, bakgrund, social situation, tidigare och pågående insatser, aktuellt behov i form av allmän daglig livsföring och målet med insatsen. Emellertid uppger hon att hon personligen tror att personalen på utförarsidan är bättre på att kartlägga den enskildes behov eftersom de känner den enskilde allra bäst.

I intervjuerna med tillsynsansvarig, enhetscheferna och omsorgspersonalen framkommer en annan bild mot den biståndshandläggaren uppger. Tillsynsansvarig menar att i utredningar inom LSS är biståndshandläggarens roll reducerad till att i princip enbart fastslå en insats. Emellanåt kan handläggaren formulera väldigt schematiska mål med insatsen.

En enhetschef framhäver vikten av kompletterande information vid upprättandet av en plan. Den andre påpekar att besluten inte är individanpassade och att planen därför inte bottenar i eller ens integrerar med ett föreliggande beslut. Båda enhetscheferna uppger att man i personalgruppen gör egna bedömningar av den enskildes behov, och hur behoven för den enskilde kan förändras med tiden och därmed skilja mycket från det ursprungliga biståndsbeslutet. I ett specifikt fall, en nyinflyttad boende, förekom inget förarbete och personalgruppen fick då kartlägga den enskildes behov från grunden.

I omsorgspersonalens berättelser framkommer i tre av fyra fall explicit att man inom personalgruppen gör egna bedömningar av den enskildes behov. Det sker företrädesvis som en del i planens uppföljningsarbete för att fastställa om den enskilde behöver någon mer insats eller mer hjälp. En personal beskriver att det är en naturlig del av deras yrkesroll att utföra behovsbedömningar. En annan personal tillägger att personalgruppen har den bästa uppfattningen om den enskildes behov.

Enbart två av de fyra boende kan dra sig till minnes mötet med en biståndshandläggare. I båda fallen har de haft olika handläggare genom åren beträffande olika ärenden. I den enes fall har en utredning om bostad med särskild service uteblivit.

Stora variationer beträffande tillgången till beslutsunderlag

Biståndshandläggaren uppger att man innan LSS tillkomst fattade beslut utan att göra en utredning. Utredningar har lämnats till personalen på utförarsidan under alla de år utredningar har upprättats. Dock har det varit en diskussion av sekretesskäl att inte ha med samtliga bitar från utredningen.

Tillsynsansvarig förklarar att gällande bostad med särskild service utförs en utredning och ett beslut vid ett enda tillfälle, när personen är tjugo år gammal. Av ekonomiska skäl görs inga efterföljande utredningar eller uppföljningar om insatsen. Själva utredningen kan i princip vara hur gammal som helst och är därmed inte så giltig efter tjugo år med tanke på att behoven då kan se annorlunda ut mot tidigare. En utredning kan vara väldigt aktuell om det är en tjugooåring som flyttat hemifrån till ett gruppboende för första gången, men när den boende är trettiofem år och en ny genomförandeplan ska upprättas så baserar man inte den på utredningen.

Den ena enhetschefen uppger att hon får ta del av hela beslutsunderlaget och har tillräcklig tillgång till utredning och beslut. Däremot är handläggarens bedömningar inte så pass tydliga eller detaljerade att det framgår hur insatserna ska utföras. Det varierar utifrån vilken biståndshandläggare som utfört utredningen. Hon understryker att ju tydligare beslutet är, desto lättare är det att upprätta en genomförandeplan.

Den andre enhetschefen uppger att ett beslut om bostad med särskild service är i ett livsperspektiv och för hennes boende upprättades besluten för väldigt lång tid sedan. Syftet och målet med beslutet framgår inte annat än att ha ett tryggt boende. Utredningarna utgör inte tillräckligt stort underlag för att upprätta en genomförandeplan, dels på grund av att de är gamla, dels på grund av att de är schematiskt formulerade.

I omsorgspersonalens berättelser uppträder påfallande likheter. Samtliga fyra respondenter uppger att de inte har sett något biståndsbeslut till den boende de är kontaktpersonal åt. I dessa fall har personalen inte haft några förarbeten att utgå från vid upprättande eller uppdatering av en plan. Dock förekommer avvikande åsikter huruvida de upplever detta som en olägenhet. Överlag framgår att personalen har känt vederbörande i många år och ett förarbete har därmed inte upplevts som aktuellt. En personal uppger dock att hon saknar en formulerad målsättning från en handläggare med mer direkta synpunkter på vad personalen ska jobba med.

Om däremot en för personalgruppen okänd boende hade flyttat in i deras verksamhet hade ett beslutsunderlag varit nödvändigt för att kunna upprätta en bra plan. Detta uppger samtliga omsorgspersonal.

Stora variationer beträffande vilka huvudmän information ska insamlas ifrån

Biståndshandläggaren uppger att information från andra *huvudmän, korttidsboende, habilitering* och *skolomsorgen*, är mycket värdefull för att förstå den enskilde och den hjälp hon behöver utifrån ett vidare perspektiv. Många gånger är föräldrarna oförmögna att inse att deras barn har problem och förskönar därmed mycket i sin framställning. Om den enskilde har haft insatserna *boendestöd* och *korttidsvistelse* vid ett tidigare tillfälle underlättas utredningen för bostad med särskild service.

Ett problem som har lyfts fram är att det förekommer stora variationer i vilka källor biståndshandläggaren har att tillgå i sin informationsinhämtning. Det uppstår svårigheter med utredningsarbetet ifall det saknas tillräckligt med information i form av professionellas utlåtanden.

Biståndshandläggaren har själv medverkat i utförandeärenden, både i överlämningsmöten och då en genomförandeplan upprättats; i ett fall var hennes medverkan central. ”I vissa ärenden borde min medverkan vara en norm, i andra inte” uppger hon. Emellertid saknas de resurserna.

Enligt tillsynsansvarig inhämtas information från *den boende, kontaktpersonalen, enhetschefen* och *god man*. Den enskilde är inte alltid med men då framgår det. I sällsynta fall kan en arbetsterapeut vara med. Tillsynsansvarig har aldrig sett att daglig verksamhet medverkar. Hon uppger vidare att hon inte tror att en biståndshandläggares deltagande skulle vara värdefullt.

Den ena enhetschefen uppger att information inhämtas från *den boende, god man* och eventuellt *gruppchefen*. Vid behov inbjuds även *sjukgymnast, arbetsterapeut* och *sjuksköterska*. På två av de tre gruppboenden hon ansvarar för bjuds även *daglig verksamhet* in. Någon biståndshandläggare har aldrig deltagit.

Den andre enhetschefen uppger att information inhämtas från *den boende* och *kontaktpersonalen*. Oftast är *god man* med men inte alltid. Enhetschefen medverkar själv första gången efter att någon flyttat in. *Daglig verksamhet* eller *arbetsterapeut* är aldrig med och de tillfrågas inte. Orsaken lyder att ”det är en genomförandeplan för bostad med särskild service, inte för daglig verksamhet”. Inte heller har någon biståndshandläggare deltagit.

I omsorgspersonalens berättelser uppträder både likheter och skillnader. Att information inhämtas från *den boende, kontaktpersonalen* och *god man* gäller för samtliga fyra respondenter. Personal 1 och 2 uppger att även *verksamhetschefen* medverkar, liksom kontaktpersonalen på *daglig verksamhet* och *sjukgymnast*. Personal 1 uppger dessutom att *arbetsterapeut* och *sjuksköterska* tillfrågas. De boende hos personal 1 och 2 är till åren komna

och inga anhöriga finns i livet. Hos personal 3 och 4 är föräldrarna till den boende med. Några andra huvudmän deltar inte. Inte i något fall har en biståndshandläggare varit med.

I de boendes berättelser uppger samtliga fyra att *de själva*, deras *kontaktpersonal* och *god man* medverkar. I två av fallen (boende 1 och boende 2) medverkar även *gruppchefen* och kontaktpersonal från *daglig verksamhet*. Inte i något fall har en biståndshandläggare varit med.

För de fyra genomförandeplaner som är föremål för textanalys framgår inte i något fall om information inhämtats från andra huvudmän. I tre av planerna framgår inte heller vilka som har varit med vid planens upprättande.

I genomförandeplanen för *boende 3* under rubriken *Beskrivning av hjälpinsatserna* går dock implicit att utläsa att viss information har inhämtats från kontaktpersonal inom daglig verksamhet.

I genomförandeplanen för *boende 4* framgår att kontaktpersonal, legal företrädare för den enskilde samt att enhetschefen varit med vid planens upprättande.

Kraven på den enskildes samtycke och medverkan efterlevs i stor utsträckning

Tillsynsansvarig uppger att hon granskar vilka som har närvarat vid planen och i hur många fall som den enskilde inte har varit med eller att det inte framgår om den enskilde varit med. Hon understryker att en genomförandeplan inte alltid signeras.

Enhetscheferna uppger att den enskilde alltid medverkar vid upprättande och uppdatering av planen och att ett samtycke finns med i bilden. Den ene enhetschefen berättar att vid ett tillfälle sa en boende att hon inte ville vara med och då behövde hon inte delta. Däremot är det inte alltid som planen undertecknas. En stor andel av funktionshindrade personer saknar läs- och skrivförmåga. I dessa fall signeras planen enbart av kontaktpersonalen och legal företrädare (god man eller anhörig).

En av omsorgspersonalen uppger att vid upprättande och uppdatering av planen för hennes boende fanns ingen mening med att läsa upp innehållet för henne eftersom hon inte förstod det. Den enskilde signerade aldrig planen men satt alltid med. Inflytandet skedde genom omsorgspersonalen, utifrån tolkningar av den enskildes behov.

Boende 1 uppger att han varken kan läsa eller skriva och därmed signeras planen av en legal företrädare. Boende 3 och 4 har svårt att dra sig till minnes processen men uppger att de

alltid närvarar vid planens uppföljning. Boende 2 framställer däremot tydligt hur processen går till:

”Innan skrevs genomförandeplanen för hand. Då fick vi signera planen direkt efter mötet då den var klar. Vi gick inte igenom det i efterhand. Nu renskriver de först, sen får vi läsa igenom det och se ifall det är något man behöver ändra på eller om det är något de har skrivit fel innan vi skriver på det. Och det tycker jag att de är bättre på, att man får läsa igenom det i lugn och ro efter mötet och se ifall det är något man undrar över eller behöver ändra på innan man signerar och godkänner det” (Boende 2).

Boende 4 – i det här fallet hennes kontaktpersonal – förklarar att sedan två år tillbaka förvaras genomförandeplanerna på datorn. De skrivs ut och signeras enbart om de begärs ut av exempelvis anhöriga.

För de fyra genomförandeplaner som är föremål för textanalys framgår inte om den enskildes samtycke eller medverkan förekommer vid upprättandet. I tre av genomförandeplanerna har ingen av omsorgsplaneringens deltagare signerat planen. I genomförandeplanen för *boende 4* har tre av omsorgsplaneringens deltagare signerat planen, dock inte den enskilde själv.

Avsaknad av Socialstyrelsens riktlinjer för genomförandeplanernas struktur

Tillsynsansvarig uppger att det inte förekommer några centralt upprättade riktlinjer som hon känner till, och därmed inte tas i anspråk, vid tillsyn av genomförandeplaner. Som alternativ gör hon själv upp för de olika åren det speciella hon ska titta på vid sin tillsyn. Hon granskar: (i) vilka som har närvarat vid genomförandeplanen, (ii) hur många fall den enskilde inte har varit med eller att det inte framgår om den enskilde själv har varit med, (iii) om planen har reviderats inom ett år samt (iv) om planen är påskriven. Hon uppger att hon inte saknar några direktiv uppifrån.

Båda enhetscheferna uppger att det inte förekommer några centrala riktlinjer som de känner till annat än en mall som är framtagen av socialförvaltningen. Mallen finns både i pappersformat och som mjukvara i det kommunala stödprogrammet Procapita. De båda enhetscheferna har emellertid skilda synpunkter på mallens design.

Enhetschef 1 uppger att vid verkställighetens tillblivelse fanns varken centrala eller lokala riktlinjer för planens innehåll. Detta är något hon saknade.

”Jag har inte alltid vetat vad och hur jag ska skriva. I början utgick jag från min egen tolkning. När vi fick genomförandeplanen första gången så fick vi egentligen bara papperet och så sa man ”Varsågod och börja”. Det var ungefär vad vi fick. Då tror jag vi har tolkat det lite olika” (Enhetschef 1).

Enhetschef 2 beskriver hur hon saknar riktlinjer, eller bättre manualer, för att upprätta en genomförandeplan. Till följd av detta har man inom socialförvaltningen tillsatt en arbetsgrupp för att underlätta för den framtida verkställigheten.

”För tillfället håller jag, en annan enhetschef, kvalitetschefen och en person som arbetar med IT på att jobba med att vi ska ha lite bättre manualer och kanske hjälptext med i genomförandeplanen. Som exempel ska delmål stå med. Tanken är att dessa manualer ska gälla för samtliga verksamheter” (Enhetschef 2).

Omsorgspersonalens berättelser överensstämmer i stora drag med enhetschefernas. Samtliga fyra uppger att de enda tillgängliga riktlinjerna består av den mall socialförvaltningen har upprättat. I likhet med enhetschef 1 beskriver omsorgspersonal 1 hur hon vid verkställighetens tillblivelse saknade riktlinjer.

”I början saknade jag tydligare direktiv. Vi var de som började med genomförandeplaner allra först, så det är många av gruppbestäderna runt omkring som har lånat våra planer för att se hur vi har gjort. Vår verksamhetschef lånade en oidentifierad genomförandeplan för min boende och visade till andra gruppbestäder som en mall för hur man ska göra” (Omsorgspersonal 1).

Omsorgspersonalen uppger att de i dagsläget vet vad och hur de ska skriva i en genomförandeplan. För tre av dem har det skett en inläring – huvudsakligen inom den egna organisationen – till följd av arbetsprocessen i sig. Omsorgspersonal 3 uppvisar emellertid en bild som avviker från de tre övriga.

”Vi har lärt oss mycket genom åren och planerna har blivit tydligare. För varje år vi gör en genomförandeplan lär man sig någonting nytt och kommer på nya saker som ska vara med. Då vi har arbetat med de boende har vi kommit på nya saker själva, genom arbetet i sig. Vi har kommit på genom att diskutera med varandra och genom att läsa varandras genomförandeplaner” (Omsorgspersonal 1).

”Första gången var det bara kortfattat om allting, men nu har man gjort planen mer utförlig precis hur man gör. Den har blivit mycket längre med tiden. Inläringen har skett genom att vi själva kommit på hur vi ska skriva” (Omsorgspersonal 2).

”Genomförandeplanen har inte ändrats i sitt innehåll genom åren. De har nog omarbetats från den första. Den jag har framför mig behöver göras om lite till, den behöver förenklas på något sätt. Planerna har inte blivit mer detaljerade eller mer omfattande genom åren” (Omsorgspersonal 3).

”Det kanske finns riktlinjer men när jag skulle börja med det frågade jag runt hela tiden och skrev ner och visade upp. Det var en dialog, även med enhetschefen. Det kommer lite nyanda hur man ska skriva om de boende och hur man tilltalar dem och hur man pratar om dem i grupp. Genom åren har det tillkommit nya direktiv. Formuleringen och meningsuppbyggnaden har ändrats med tiden” (Omsorgspersonal 4).

För de fyra genomförandeplaner som är föremål för textanalys visar analysen att i samtliga fyra planer överensstämmer innehållet med den mall socialförvaltningen har upprättat och som har framkommit i intervjuerna.

Inbördes uppvisar planerna variationer beträffande Socialstyrelsens yrkanden på *fakta*. I samtliga planer framgår emellertid den enskildes personuppgifter. Enbart i en av planerna framgår den enskildes levnadshistoria, sociala situation, nätverk, tidigare liv och intressen. I två av planerna beskrivs den enskildes hälsotillstånd och funktionsnedsättning.

Planerna uppvisar även variationer beträffande Socialstyrelsens yrkanden på *målformulering*. I två av planerna är målen konkreta och realistiska och uppvisar en tydlig förankring till den enskildes vardagssituation. Emellertid är de inte uppföljningsbara eller mätbara. Exemplet nedan illustrerar målformuleringen för *plan 2*:

”[Målen är att] gå ner i vikt, få bättre kondition. Fortsatt stöd i det hon kan. Gå egna promenader. Lagom med aktiviteter. Använda datorn mer själv”.

För att målen ska kunna bli uppföljningsbara hade det kunnat stå hur mycket den enskilde ska gå ner i vikt, hur det ska gå till att konditionen ska bli bättre (exempelvis dagliga promenader om 30 minuter). Vidare är det svårt att följa upp formuleringen ”lagom med aktiviteter”. Behöver de bli fler eller färre? Hur många är de idag? Hur ska det gå till för den enskilde att använda datorn mer själv? Hur ofta, hur länge, till vad?

Målformuleringen för *plan 4* är inte lika detaljerad som för *plan 2*:

”Att [...] ska känna sig trygg i sitt boende”.

Inte i något fall är målen tidssatta eller ansvarsfördelade. Det framgår inte heller om målen är accepterade av samtliga involverade parter. Beträffande Socialstyrelsens yrkanden på *metod* uppvisas både likheter och variationer i framställningarna. I samtliga planer framgår inte huruvida metoden är framtagen i samråd med den enskilde, medan variationerna omfattar graden av detaljrikedom och hur metoden är anpassade till den enskildes situation och förutsättningar. Beträffande Socialstyrelsens yrkanden på *beskrivning av hjälpinsatserna* uppträder både likheter och variationer. Enbart i en plan framgår vem/vilka inom personalgruppen som ska utföra hjälpen.

5.3 Diskrepansen mellan teori och praktik och dess konsekvenser för den enskilde

Socialstyrelsen har en central roll inom den sociala sektorn när det gäller att visa vägen för de kommunala verksamheternas verkställighet. Emellertid märker vi att denna normgivning inte har verkställts i den operativa verksamheten för funktionshinderområdet i särklass viktigaste insats.

Som alternativ framträder en spårbundenhet av en tidigare inrättad ramlagstiftningskultur. Följden blir att den politiska och administrativa makten anträffas hos tjänstemän och omsorgspersonal på lokal nivå vars ursprungliga uppgifter är att verkställa, inte utforma, politik.

Detta scenario leder oss till vad man inom statsvetenskap benämner *reell decentralisering*. Det vill säga den handlingsfrihet och de befogenheter en kommunal förvaltning – i relation till staten – tar sig och som inte formellt tilldelats (Pierre 2001:113). Emellertid motsätter detta handikappreformens inneboende syfte:

”Motsatsen till decentralisering är med dagens politiska språk inte centralisering. I stället används ofta begrepp som ”lika standard” och rättighetslagstiftning för att beteckna idén att vissa beslut bör fattas på nationell snarare än på lokal nivå, eftersom institutioner på central nivå kan fatta beslut som ökar jämlikheten mellan individer i alla delar av landet” (Pierre 2001:106).

Hur kan de bakomliggande orsakerna till den reella decentraliseringen förstås utifrån uppsatsens teoretiska ramverk?

Vedung (1997:241) framhåller i sin implementeringsteori vikten av att inte koncentrera granskningen på en enda intervention då denna inte kan betraktas som en isolerad part. För att erhålla en helhetsbild måste man som alternativ förstå andra offentliga ingripanden. Andra interventioner inom samma sektor kan villkora utfallet och försvaga interventionen.

Tjänstemän inom socialförvaltningen och omsorgspersonal i underleden har socialiserats in i en organisationskultur präglad av ramlagstiftning och en utbredd decentralisering (föranlett av Socialtjänstlagens tillblivelse 1982). Detta möjliggör för aktörerna att stå emot påtryckningar för förändring. De kommer att vara relativt motståndskraftiga mot förändringsförsök och nya politiska uppdrag. Det egennyttiga synsättet tar överhanden över sakfrågan (ibid.:242; Alexanderson 2006:68f).

Den svaga centrala kontrollen, genom brist på sanktioner, förstärker förvaltningens egennyttiga synsätt. Eftersom Socialstyrelsen enbart kontrollerar antalet underskrifter, det vill säga det formella brukarinflytandet, lämnar de över verkställighetens normbildning till de underliggande förvaltningarna (likställt med ramlagstiftning). I detta avseende yttrar Socialstyrelsen vad Vedung nämner symbolisk politik (1997:218). Huruvida genomförandeplanen har installerats i andra syften än att uppnå påtagliga resultat – exempelvis för att Socialstyrelsen ska ge ett intryck av att vara engagerad och lyhörd – går inte att uttala sig om. I praktiken har genomförandeplanen som policy blivit en ersättning för handling; att visa att något görs utan att vilja ta reellt ansvar för insatsen. Den verkliga drivkraften att föra fram interventionen får därmed först tas på allvar av närbyråkrater och omsorgspersonal i genomförandefasen.

Med detta som utgångspunkt är det centralt att en utbredd motivation är till hands inom underleden. Lundquists (1987) tredje uppställda villkor för en lyckad verkställighet: vilja, är ett kriterium vi har märkt kan finnas trots att den direkta styrningen inte är tydlig, det vill säga att det saknas förståelse om policyns innehåll. Det empiriska materialet pekar även på att det förekommer tillräkligt med resurser för att kunna fullfölja arbetet med genomförandeplaner.

Även Vedung (1997:240) och Lewin (2009) understryker att just viljan hos enskilda aktörer kan spela en central roll vid verkställighetsprocessen. Interventionen kan implementeras på ett effektivt sätt till följd av nitiska och starkt engagerade aktörer som är både villiga och kapabla att tillägna sin tid och sin energi till interventionen. I synnerhet betonar Vedung att växelverkan mellan personer i en kollektiv enhet, i det här fallet en personalgrupp/arbetsgrupp, kan vara av central betydelse för utfallet.

Den ena enhetschefen har beskrivit att man inom socialförvaltningen har tillsatt en arbetsgrupp för att framställa en manual som ska gälla för samtliga verksamheter beträffande den framtida verkställighetsprocessen. Eventuellt kan en lokal normgivning verkställas mer troget då den anpassats efter lokala förutsättningar i större utsträckning än Socialstyrelsens riktlinjer, då dessa är framtagna ”över huvudet” på verkställarna.

Vedung (1997:218) understryker vikten av att berörda intressenter får medverka i interventionens utformningsprocess. Då de tillåts bidra med idéer och argument vid policyskapandet skapas goda förutsättningar för att legitimiteten ska öka. Följden blir att verkställighetsprocessen och dess efterlevnad underlättas. En policy som antagits över huvudet på de berörda intressenterna kommer förmodligen verkställas verkningslöst. Utifrån föreliggande utgångspunkt, en organisationskultur formad av ramlagstiftning/decentralisering, förefaller den direkta styrningens entydighet marginell.

Emellertid är det viktigt att vi uppmärksammar decentraliseringens omfattning. Som alternativ till att enbart betrakta decentralisering som den kommunala förvaltningen i relation till staten, bör behörigheterna inom kommunens verksamhetsområden betraktas. Närmare bestämt myndighetssidans relation till omsorgspersonalen.

Analogt med Nilsson et alia (2012:16) och Frisenbrink och Legén (2011) har det visat sig att omsorgspersonalen inom utförarledet gör egna bedömningar om den boendes stödbehov. Eftersom det råder oklara beslutsmandat utgör behovskartläggning inget naturligt inslag i biståndsbedömningen. Rollerna som myndighetsutövare respektive insatsutförare överlappar därmed varandra i så stor utsträckning att funktionen som närbyråkrat flyttats ned från myndighetsperson till omsorgspersonal.

Icke desto mindre är det betydelsefullt att betrakta vilka följder den omfattande decentraliseringen kan få för den enskilde insatsmottagaren. Omsorgspersonalen känner den enskilde i större utsträckning än vad biståndshandläggaren gör, och är därmed förmodligen allra bäst på att uppskatta hennes behov av stöd. Att omsorgspersonalen utför behovskartläggningar gynnar därmed ett effektivt resursutnyttjande och är demokratiskt fördelaktigt (jämför Pierre 2001:114).

Det empiriska materialet har emellertid påvisat en motsatt sida. Då den enskildes behov kartläggs av omsorgspersonal förefaller informationsinhämtningen vara osystematisk då det inte föreligger några samfälliga regler för vilka huvudmän informationen ska inhämtas ifrån. En av enhetscheferna uppger att varken daglig verksamhet eller arbetsterapeut tillfrågas eftersom det anses irrelevant för insatsen bostad med särskild service. Den andre enhetschefen

bjuder emellertid alltid in dessa huvudmän då hon anser att dessa bidrar med värdefull information.

I föreliggande fall är det berättigat att betrakta omsorgspersonalen i egenskap av närbyråkrat, då de arbetar inom den operativa verksamheten och är den yrkesgrupp som har direktkontakt med den boende. Omsorgspersonalen är, enligt det empiriska materialet, den yrkesgrupp som besitter rikligast information om den boende och har kunskaper om vad organisationen har att erbjuda. Genom omsorgspersonalens beslut, upprättade rutiner och arbetsupplägg får de en särskild maktposition i relation till de boende (jämför Lexelius och Pettersson 2012). I materialet har vi märkt att denna position likaledes medför att de politiska besluten förändras i sitt ursprungliga innehåll (jämför Bengtsson 2005:60).

I slutändan blir det omsorgspersonalen, i form av vårdare och enhetschefer, som såväl utformar som symboliserar genomförandeplanen i egenskap av policy. Utfallet på längre sikt blir att det offentliga systemets legitimitet kommer att till större del vila på summan av omsorgspersonalens handlingar än innehållet i själva policyn.

Därmed uppstår vad Rothstein (2001:68) benämner *demokratins svarta hål*. Detta innebär att de som beslutar om de funktionshindrades välfärd är de enskilda tjänstemännen och omsorgspersonalen samtidigt som folkvalda politiker saknar egentlig insyn och kan inte utöva något direkt inflytande. Likaså är det svårt för den enskilde att utkräva något reellt ansvar för det politiska utfallet (se även Bengtsson 2005:61).

För att undvika detta tillstånd är det oerhört viktigt att Socialstyrelsen arbetar mer aktivt med att påverka och granska den sociala sektorns verksamheter. Socialstyrelsen är den institution som genom normgivning ska visa vägen för verkställigheten av genomförandeplaner genom att formulera detaljerade föreskrifter. Om inte Socialstyrelsens föreskrifter höras sammas kan inte en fast normbildning av LSS-insatserna understödjas, likaså kan inte den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut tillförsäkras.

6. Avslutande reflektioner

Resultat utifrån den tidigare forskningen och utifrån min uppsats har gjort gällande att genomförandeplaner i egenskap av en nationell policy inte har institutionaliserats inom kommunala förvaltningar. Det vet vi eftersom verkställigheten inte uppvisar ett fast mönster. Följden av de parallella normbildningarna blir att det inte går att garantera att den enskildes inflytande över ett myndighetsbeslut stärks med hjälp av genomförandeplaner.

Som jag har framfört tidigare är det inte rimligt att dra några *generella* slutsatser utifrån ett så pass litet material som en uppsats kan hantera (se avsnittet om generaliserbarhet under rubrik 4.5). På förekommen anledning behöver vi mer kunskaper om huruvida parallella normbildningsprocesser är typiskt för funktionshinderområdet och vad som skulle kunna få tjänstemän att bättre förstå en nationell policy. Kan det eventuellt handla om närbyråkraternas ovilja att följa nationella myndigheter, och hellre ta vara på sina lokala, närbyråkratiska befogenheter? Detta är viktiga frågeställningar som bör utforskas framöver.

Under arbetet med uppsatsen har många funderingar beträffande verkställighetsprocessen uppkommit. Det kan förefalla egendomligt att de riktlinjer som Socialstyrelsen har formulerat inte har kommit till utförarnas kännedom, eller att styrningens bristande reliabilitet inte har påpekats tidigare. Verkställigheten har trots allt pågått under åtta års tid. En utnämnd arbetsgrupp med två enhetschefer, en kvalitetschef och en It-tekniker har i dagsläget åtagit sig att framställa bättre manualer som ska gälla för samtliga verksamheter som alternativ till att skaffa sig kunskap om policyns *egentliga* innehåll. Detta kan förefalla egendomligt, för att inte tala om kostnadsdrivande.

Inför uppsatsarbetet använde jag mig av sökmotorn Google för att få kunskap om vilken tillgänglig litteratur som finns inom området. Omedelbart fann jag *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten 2010-6-13* som är utgiven av Socialstyrelsen och *Social dokumentation: ett steg till* (2008) skriven av två adjunkter på institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet, Thomas Carlsson och Ann Nilsson. Dessa två publikationer belyser kärnan i policyns innehåll.

Om tillsynsansvarig inom varje kommun tog dessa riktlinjer i anspråk hade utförandet sannolikt karaktäriserats av en likartad normbildningsprocess på riksnivå. Som alternativ förekommer skilda normbildningsprocesser på flera arenor med olika innehåll, både inom och mellan kommunala implementeringsorgan.

Lösryckningen mellan central intention och lokal implementering är ett välbekant fenomen inom implementeringsforskningen. För att erhålla en djupare förståelse av denna problematik kan vi även vända oss till organisationsforskare som Morgan (1999) som påvisar ett resonemang som liknar Vedungs (1997).

Traditionellt har organisationer betraktats som öppna system som kontinuerligt samverkar med sin omgivning och där förändringar i miljön innebär utmaningar som organisationerna måste reagera på (ibid.:277f). Som alternativ har Morgan utformat beteckningen *egocentriska organisationer*; organisationer som har en fast uppfattning om vad de är eller kan bli, och de är fast beslutna att driva igenom eller vidmakthålla den bilden till varje pris. Det gör att de överdriver sin egen betydelse, samtidigt som de underskattar den vikt som det mer generella relationsmönstret har och som de befinner sig i. Som en följd av denna egocentrism försöker många organisationer vidmakthålla orealistiska identiteter eller skapa identiteter som till slut kommer att tillintetgöra viktiga delar av de kontexter de ingår i (ibid.: 284).

Såhär i efterhand kan vi instämmande hävda att socialförvaltningen – och de underliggande utförarorganisationerna – borde införlivat Socialstyrelsens riktlinjer som en del av sina arbetsuppgifter. Men detta innebär – enligt Morgan – att vi skjuter över målet och missar den väsentliga punkten, nämligen att deras förståelse och upplevelse av omgivningen är en produkt av deras identitet. En identitet som måhända har formats av en obeveklig ramlagstiftningskultur vars spårbundenhet motverkar uppkomsten av nya potentiella villkor för omvandling och förändring. Denna inneslutning hindrar och försämrar förmågan att inhämta ny information som gör det möjligt att utmana status quo.

Förhoppningsvis kan externa och oberoende undersökningar få *egocentriska organisationer* att börja reflektera över sin egen identitet och över de skeenden och faktorer som vidmakthåller identiteten. Genom att göra detta kan de sedermera skapa ett förändringsmönster genom att lära sig ”betrakta sig själva” och se hur de förverkligar sina relationer med omgivningen i stort (ibid.:285).

Angelägenheten av oberoende undersökningar har även poängterats av Wildavsky (1979), som i sammanhanget har utfärdat en beaktansvärd förmaning. Ur ett ekonomiskt perspektiv vore det ideala förvisso om förvaltningen själva – genom självkontroll – kunde tillhandahålla information som vi helt kunde förlita oss på. Emellertid bäddar en sådan lösning för skönmålningar och idealiserade redogörelser av den egna verksamheten. För att undvika egennyttigt beteende och att motverka att enbart *ett* politiskt perspektiv framställs måste självutvärdering förstärkas av externa, oberoende studier (ibid.:6f).

Utifrån denna kunskapsbas kan vi betrakta socialförvaltningens interna tillsyn av genomförandeplaner. I det empiriska materialet har begreppet *tillsyn* brukats lättvindigt. Tillsyn *skall* betraktas som ett reaktivt politiskt styrmedel av målrationell innebörd vars syfte är att övervaka och granska implementeringen av *politiska beslut* (Johansson 2006:13). För att tillsyn ska kunna bedrivas måste ansvarig för tillsynsuppdraget först och främst *förstå* det politiska beslutet som ligger till grund för uppdraget. Det är således lagstiftningens innehåll som ska styra tillsynsuppdraget, inte närbyråkratens personliga uppskattningar.

Avslutningsvis vill jag återkoppla till förekomsten av parallella normbildningsprocesser vid verkställighetsprocessen. Förvisso är det svårt att säkra verkställighet genom en enskild metod och hur många verktyg och föreskrifter vi än skapar så finns det inga sätt att försäkra sig om korrekt implementering av politiska intentioner. Snarare är det en levande lärandeprocess som ständigt pågår.

Utifrån programteorins riktlinje 5 (se under rubrik 5.1) vill jag icke desto mindre framställa ett dokument som belyser det avsedda innehållet för genomförandeplanen: (i) fakta, (ii) mål, (iii) metod och (iv) beskrivning av hjälpinsatserna (se figur 6.1). Enligt Vedungs (2007:56) rekommendationer kan detta dokument användas först och främst för att tydliggöra vad som ska/bör/kan göras för att målen med genomförandeplanen ska uppnås, det vill säga att skapa ökad klarhet hos berörda aktörer utan att det nödvändigtvis behöver leda till handlande (se under rubrik 4.1).

Betraktar vi Lundquists (1987) teori om närbyråkraternas implementering nämner han *förståelse* av policyn som den första av tre nödvändiga villkor för att en lokal implementering ska lyckas. På förekommen anledning är det betydelsefullt att först och främst prioritera insatser som främjar en mer enhetlig tolkning av policyn så att styrningen ska bli mer entydig. Detta bör tillförsäkras innan vi fokuserar på rätt resurser (i form av pengar, tid, personal, lokaler, utrustning och teknik) eller enskilda tillämpares vilja att genomföra beslutet (jämför Vedung 2006; Sannerstedt 2001:29).

1. Fakta			
<i>Uppgifter om den enskilde inbegriper...</i>	Ja	Nej	<u>Kommentarer</u>
1.1 Personuppgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.2 Levnadshistoria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.3 Social situation och nätverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.4 Intressen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1.5 Hälsotillstånd/funktionsnedsättning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Mål			
<i>Insatsens målsättning(ar) är...</i>	Ja	Nej	<u>Kommentarer</u>
2.1 Individuellt utformade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.2 Konkreta och mätbara	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.3 Tidsatta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.4 Realistiska att uppnå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.5 Ansvarsfördelade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.6 Accepterade av samtliga involverade parter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3. Metod			
<i>Hur stödinsatserna ska utföras är...</i>	Ja	Nej	<u>Kommentarer</u>
3.1 Beskrivet på ett detaljerat sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3.2.1 Pedagogisk:			
<i>Inläring</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<i>Träning</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<i>Stödjande</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<i>Uppmuntrande</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3.2.2 Ombesörjande:			
<i>Handlingen utförs av personal</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. Beskrivning av hjälpinsatserna			
<i>Tydliggör...</i>	Ja	Nej	<u>Kommentarer</u>
4.1 Vad den enskilde ska ha för hjälp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.2 Hur hjälpen ska utföras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.3 När på dygnet hjälpen ska utföras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.4 Vem/vilka som ska utföra hjälpen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. Uppföljning			
<i>Följande del/delar är i behov av uppföljning:</i>			
Faktadel	<input type="checkbox"/>	Målbeskrivning	<input type="checkbox"/>
Metodbeskrivning	<input type="checkbox"/>	Beskrivning av hjälpinsatserna	<input type="checkbox"/>

Figur 6.1 I figuren illustreras ett dokument som är framtaget utifrån programteorins femte riktlinje. Syftet är att tydliggöra vad som ska/bör/kan göras för att målen med genomförandeplanen i egenskap av en nationell policy ska förverkligas, utan att det nödvändigtvis behöver leda till uttryckligt handlande. Dokumentet kan betraktas utifrån Lundquists (1987) villkor om *förståelse* av en policy.

Begreppsförklaringar

Beslutsunderlag: dokument som sammanfattar vad som framkommit under utredningen.

Brukare: den person som tar emot en hjälpinsats kontinuerligt under en relativt lång tidsperiod. Andra benämningar är omsorgstagare, vårdtagare, enskild, boende, insatsberättigad, arbetstagare eller klient.

Daganteckningar: anteckningar som görs av all berörd personal för att få och ge information om den enskilde och för att kunna följa upp de åtgärder som vidtagits.

Enhetschef: inom ramarna för social omsorg avser beteckningen de personer som leder och planerar verksamheten vid olika boendeformer för personer med funktionsnedsättning.

Evidensbaserad praktik (EBP): en utvecklingslinje vars fokus består av en sammanvägning av olika kunskapskällor; brukarens erfarenheter, den professionelles expertis och den bästa tillgängliga vetenskapliga kunskapen.

FoU: betecknar forskning och utveckling i samverkan. Verksamheten kan dels bedrivas inom högskolor och universitet, dels i fristående enheter eller knutna till företag och offentliga aktörer.

Genomförande: avser när den faktiska hjälpen planeras, genomförs, följs upp och utvärderas tillsammans med den enskilde. Kan även benämnas verkställighet eller utförande.

Genomförandeplan: en individuell plan utformad som en överenskommelse med den enskilde och beskriver hur en beslutad insats praktiskt ska genomföras.

God man: en fysisk person som av en överförmyndarmyndighet förordnats som ett slags biträde åt en enskild när denne behöver hjälp och den ordinarie ordningen inte är tillräcklig. Hjälpen avser rättsliga eller ekonomiska intressen, eller att sörja för den enskilde.

Handläggning: avser ansökan, utredning, bedömning och beslutsfattande i ett socialt ärende, vilket innebär myndighetsutövning.

Huvudman: den statliga myndighet, kommunal förvaltning, eller annan likartad organisation som har ansvaret för en verksamhet.

Insats: handling som är inriktad på ett visst resultat.

Kontaktpersonal: en utsedd person inom en personalgrupp som inom ramen för sin yrkesroll ska värna om den enskildes livssituation. Kontaktpersonalen ska tillvarata den enskildes intressen, ha ett övergripande ansvar för att denne får den hjälp som är beviljad, planerad och överenskommen, och att vara kontaktlänk mot omvärlden.

Omsorgspersonal: undersköterskor, vårdbiträden, habiliteringspersonal och boendestödjare.

Social dokumentation: dokumentation som ska omfattas av bestämmelserna i Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och gäller både dokumentation i handläggningen och i genomförandet.

SOSFS: Socialstyrelsens författningssamling.

Utredning: den process där fakta och andra uppgifter inhämtas, från den enskilde och andra, som behövs för att kunna göra en bedömning.

Referenslista

Litteratur

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

Aspers, Patrik (2007). *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 1. uppl. Malmö: Liber

Bemelmans-Videc, Marie-Louise (2003). *Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation*. I Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (red.) (2003). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction

Bengtsson, Hans & Åström, Karsten (2005). *Från politik till praktik – några sammanfattande slutsatser*. I Bengtsson, Hans (red.). *Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Hans (2005). *Handikappolitiken reformeras*. I Bengtsson, Hans (red.). *Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Hans (2005). *LSS-reformen – från utredning till beslut*. I Bengtsson, Hans (red.). *Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Hans (2005). *Normbildning på olika arenor*. I Bengtsson, Hans (red.). *Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

- Bengtsson, Hans (2005). *Policyprocessen som teoretisk ram*. I Bengtsson, Hans (red.). Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Bengtsson, Hans (2010). *Offentlig förvaltning: att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Carlsson, Thomas & Nilsson, Ann (2009). *Social dokumentation: ett steg till*. 2. uppl. Stockholm: Gothia
- Coryn, Chris L.S., Noakes, Lindsay A., Westine, Carl D. & Schröter, Daniela C.(2011). *A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009*. I *American journal of evaluation* 32(2) 2011. Sage
- Davidsson, Berit (2007). *Handläggning av stöd och service till människor med funktionshinder: enligt LSS och SoL*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Donaldson, Stewart & Lipsey, Mark (2006). *Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge*. In Shaw, Ian F., Greene, Jennifer C. & Mark, Melvin M. (red.) (2006). *Handbook of evaluation: policies, programs and practices*. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Esaiasson, Peter et alia (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. 1. uppl. Umeå: Boréa

- Karlsson, Magnus & Börjeson, Martin (2011). *Brukarmakt – i teori och praktik*. 1. utg. Stockholm: Natur & kultur
- Lantz, Annika (2007). *Intervjumetodik*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lindgren, Lena (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur. I Vedung, Evert (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers
- Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Majone, Giandomenico & Wildavsky, Aaron B (1979). *Implementation as evolution*. I Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3. ed. Berkeley: University of California Press
- McLaughlin, John A. & Jordan, Gretchen B. (1999). Logic models: A tool for telling your program's performance story. In *Evaluation and program planning: an international journal*, 22. New York: Pergamon
- Mellström, Marie (2006). *Dokumentation och rättssäkerhet inom äldreomsorgen*. Lund: Studentlitteratur
- Mills, C. Wright (1985). *Den sociologiska visionen*. [Ny utg.] Lund: Arkiv

Morgan, Gareth (1999). *Organisationsmetaforer*. Lund: Studentlitteratur

Norström, Carl & Thunved, Anders (2007). *Nya sociallagarna: med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2007*. 20., [rev] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Petersson, Olof (2007). *Svensk politik*. 7., [aktualiserade och rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Pierre, Jon (2001). *Decentralisering, governance och institutionell förändring*. I Bo Rothstein (red). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

Ramström, Dick & Dahlström, Anita (1994). *Stockholmsmodellen utvärderad: effekter, problem, vägval: en sammanfattning av ett utvärderingsprogram*. [Stockholm: Stockholms läns landsting]

Rist, Ray C. (2003). *Choosing The Right Policy Instrument At The Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation*. In Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (red.) (2003). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction

Rothstein, Bo (2001). *Den fungerande organisationen*. I Bo Rothstein (red). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

Sannerstedt, Anders (2001). *Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken*. I Bo Rothstein (red). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.

Schön, Donald A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books

Vedung, Evert (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers

Vedung, Evert (2007). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2., [omarb. och utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*. 2., [rev.] ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall

Wildavsky, Aaron B. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, Mass.: Little, Brown and Co.

Åström, Karsten (2005). *Funktionshindrade mellan SoL och LSS*. I Bengtsson, Hans (red.) Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Artiklar

Fors Bjur, Ann-Kristin & Ejdemo Thyni, Katarina (2010). *Att efter förmåga få påverka och vara delaktig i sitt eget vardagsliv - En studie om individuell genomförandeplan för social omsorg och vård av personer med demenssjukdom*. Haparanda: FoU Norrbotten. FoU rapport 62:2010

Ineland, Jens & Sjöström, Stefan (2007). *Normalisering, autenticitet och reflexivitet – om iscensättande av det vanliga livet i handikappomsorg*. I *Socialvetenskaplig tidskrift*. (1994). Lund: Förbundet för forskning i socialt arbete (FORSA)

Lewin, Barbro (2009). *Skam, likgiltighet och eldsjälar - Tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret*. I *Kommunal ekonomi och politik*, volym 13, nr 2.

Nilsson, Ingrid & Tillberg Mattsson, Karin (2012). *Ett redskap för brukarinflytande? [Elektronisk resurs] : om möjligheter och dilemman i handikappomsorgens arbete med genomförandeplaner*. Gävle: FoU Välfärd, Region Gävleborg

Odell, John S. (2001). *Case study methods in international political economy*. In *International studies perspectives 2*. University of Southern California.

Schneider Anne, Ingram Helen (1990). *Behavioral assumptions of policy tools*. I *The Journal Of Politics*, Volume 52, Issue 2 (May 1990).

Socialstyrelsens författningssamling: SOSFS (2006:5). *Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS*. Stockholm: Socialstyrelsen

Socialstyrelsens författningssamling: SOSFS (2010:6). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten: [individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg (SoL och LSS)]*. 3. uppl. (2010). Stockholm: Socialstyrelsen

Zhang, Yan and Wildemuth, Barbara M. (2009). *Qualitative Analysis of Content*. Yan Zhang publications.

Studentuppsatser

Breberg, Sofia & Tengberg, Caroline (2010). *Genomförandeplanen i hemtjänsten: En kvalitativ textanalys av hur individen beskrivs genom planens innehåll och utformning*. (Kandidatuppsats). Stockholms universitet.

Frisenbrink, Rickard & Legén, Robert (2011). *Från biståndsbeslut till genomförandeplan - En studie i hur implementeringen går till i ett boendestödsbeslut*. (Kandidatuppsats). Högskolan i Väst.

Gustafsson, Maria (2013). *Socialarbetares upplevelser av att använda vård- och genomförandeplaner i social-tjänstens missbruksvård*. (Kandidatuppsats). Mittuniversitetet

Lexelius, Malin & Pettersson, Elina (2012). *Att ansöka om särskilt boende enligt LSS*. (Kandidatuppsats). Umeå universitet

Intervjuer

Tillsynsansvarig på socialförvaltningens kvalitetsenhet. Genomförd 2013-04-18

Biståndshandläggare på socialförvaltningens funktionshinderomsorg. Genomförd 2013-05 29

Enhetschef 1 inom bostad med särskild service. Genomförd 2013-04-02

Enhetschef 2 inom bostad med särskild service. Genomförd 2013-04-22

Omsorgspersonal 1. Genomförd 2013-04-09

Omsorgspersonal 2. Genomförd 2013-04-22

Omsorgspersonal 3. Genomförd 2013-04-22

Omsorgspersonal 4. Genomförd 2013-04-23

Boende 1. Genomförd 2013-04-02

Boende 2. Genomförd 2013-04-09

Boende 3. Genomförd2013-04-09

Boende 4. Genomförd 2013-04-23

Bilaga 1: Frågor till tillsynsansvarig

Bakgrund

Vad har du för bakgrund och hur länge har du arbetat i verksamheten?

Hur länge har du arbetat med tillsyn av genomförandeplaner?

Processen

Vill du beskriva om hur tillsynen av genomförandeplaner går till och dess syfte?

Hur ofta sker den, sker den oannonserad, görs stickprov, görs uppföljningar?

Vem/vilka persongrupper deltar vid upprättande och uppdatering av genomförandeplaner?

Förekommer variationer mellan enheter och/eller över tid?

Är biståndshandläggarens deltagande värdefullt?

Finns samband mellan vilka som deltar och kvaliteten eller bredden på planen?

Hur fångar gruppbestäderna upp den enskildes önskemål om insatsernas utförande?

Förekommer variationer mellan enheter och/eller över tid?

Vad beror variationerna på?

Kan du återge ett typexempel om hur det går till?

Underlag

Upplever du att personalen *alltid* har tillräcklig tillgång till utredning och beslut (biståndsbeslut) inför upprättade och uppdatering?

Är det ett område som har lyfts fram av personalen?

Förekommer variationer mellan enheter och/eller över tid?

Vad beror variationerna på?

Vad har utredning och beslut för roll vid upprättandet av en genomförandeplan?

Utgör det ett centralt arbetsinstrument för personalen?

Utgör det ett naturligt arbetsinstrument för personalen?

Förekommer variationer mellan enheter och/eller över tid?

Större roll för nyinflyttad än för långtidsboende?

Är utredning och beslut detaljerade och preciserade eller mer standardiserade?

Är det ett område som har lyfts fram av personalen?

Förekommer variationer mellan handläggare och/eller över tid?

Vad beror variationerna på?

Är ett detaljerat biståndsbeslut viktigt?

Finns skillnader mellan beslut enligt LSS och SoL beträffande tydlighet?

Framgår övergripande målsättning i beslut enligt LSS?

Gör personalgrupper egna behovsbedömningar vid planens upprättande och/eller uppdatering?

Om ja, *Är detta utbrett?*

Varför gör man det?

Är det ofrånkomligt?

Kan dessa skilja sig åt mot biståndshandläggarens bedömning?

Hur ser du på detta?

Finns brister i handlägningsförfarandet?

Riktlinjer och rutiner

Har det vid upprättandet och uppdatering av planer varierat gällande *vad* och *hur* personalen skriver?

Om ja, *På vilket sätt?*

Förekommer variationer mellan enheter och/eller över tid?

Vad beror dessa variationer på?

Hur ser det ut idag mot i början, vilka är de största variationerna?

Hur har inläringen skett gällande vad och hur som ska skrivas i en genomförandeplan?

Vilka är de mest centrala faktorerna för en framgångsrik inläring?

Har inläringen skett olika?

Inläring kring en och samma boende (från dess upprättande till uppdateringar)?

Är all personal överens om vad som ska framgå i en genomförandeplan?

Ledord: *Vissa skriver ingående dagscheman, andra om övergripande mål*

Används kompletterande dokumentation? I så fall vilken?

Finns riktlinjer för hur en genomförandeplan ska upprättas och uppdateras?

Ledord: *Centralnivå, lokalnivå*
Tydlighet, lösligt konstruerade
Saknas detta?

Har du riktlinjer som du använder dig av när du bedriver tillsyn av genomförandeplaner?

Om ja, hur ser dessa ut?
Om nej, saknar du det?
Har du genomgått en inläring? Hur har den gått till?

Hur ser rutinerna för uppföljning av genomförandeplanerna ut?

Gör alla gruppbestäder uppföljning inom samma tidsintervaller?
Har detta förändrats över tid?
Hur ser rutiner för uppföljning ut beträffande nyinflyttade?

Utfall

Vilka gynnsamma faktorer krävs för att en genomförandeplan ska kunna upprättas och uppdateras på ett fullgott sätt?

Ledord: *Stöd uppifrån, riktlinjer, detaljerat biståndsbeslut*

Vilka möjligheter och positiva sidor ser du med genomförandeplaner?

Har lagens intentioner uppfyllts (påverka hur och när hjälpen ska ske)?
Har omvårdnadsarbetet förbättrats som ett resultat av genomförandeplaner?

Vilka begränsningar och negativa sidor ser du med genomförandeplaner?

Kan det uppstå rollkonflikter mellan managementrollen och vårdgivarrollen?
Har personalen svårt att efterleva kraven på systematisk planering?
Finns en tyst kunskap som är svår att förmedla?

Vilka är dina viktigaste iakttagelser och erfarenheter beträffande tillsynen av genomförandeplaner?

Bilaga 2: Frågor till biståndshandläggare

Bakgrund

Vad har du för bakgrund och hur länge har du arbetat i verksamheten?

Hur länge har du arbetat med att utreda beslut om bostad med särskild service enligt LSS?

Vilka ärenden/insatser utreder du utöver bostad med särskild service enligt LSS?

Samtliga LSS-insatser?

Ärenden enligt SoL?

Ansökan

Vilka motiv till ansökan om bostad med särskild service enligt LSS förekommer?

Vem tar initiativ till ansökan?

Processen

Hur lång tid tar en utredning om bostad med särskild service enligt LSS?

Är tiden tillräcklig?

Förekommer behovsstandardisering?

Görs behovskartläggningar?

Är utredningen omfattande?

Anser du att utredningens omfattning står i relation till insatsens påverkan på den enskildes liv?

Vilka fakta ligger till grund för utredningsunderlaget?

Vilka källor har man att tillgå?

Varierar dessa?

Är de tillräckliga?

Hur fångas den enskildes önskemål upp?

Kan det variera från fall till fall?

Framgår om den enskilde har kommit till tals?

Går det att utifrån utredningen utläsa vad som är den enskildes önskemål och en anhörigs eller en handläggares tolkning av den enskildes önskemål?

Framgår vem som säger vad både vid konsensus och vid oenighet?

Vad dokumenteras i utredningarna?

Allmän daglig livsföring (ADL)?

Skiljer sig dessa åt mellan utredarna?

Skiljer sig dokumentationen åt genom åren? På vilket sätt?

Är dokumentationen central för att utse rätt/individanpassad insats?

Utredning som underlag

Formuleras syfte och mål med insatsen i beslutsunderlaget?

Om ja, *Hur detaljerade är de?*

Framgår vad den enskilde kan och inte kan?

Fastställer ni vilka stödinsatser som ska vidtas?

Är detta viktigt?

Om nej, *Varför inte?*

Vilken information för du vidare till utförarna?

För du vidare hela eller selektiva delar av utredningsmaterialet?

Vem tar del av informationen, finns mellanled?

Anser du att den information du för vidare är fullt tillräcklig?

Hur förmedlas informationen (skriftligt, muntligt?)

Vad har utredningen för roll beträffande insatsens verkställighet?

Att precisera och förmedla den enskildes önskemål som vägledning?

Ska precisering av den enskildes önskemål överlämnas till omsorgspersonalen?

Hur fungerar det i praktiken?

Vad är mest lämpligt?

Vad har utredningen för roll beträffande upprättandet av en genomförandeplan?

Är det viktigt att utgå från utredningen?

Skulle din medverkan vara betydelsefull?

Riktlinjer och rutiner

Har du tillgång till riktlinjer för utredning av bostad med särskild service enligt LSS?

- Om ja, *Vem har framtagit dessa och i vilket syfte?*
Är de tillräckligt tydliga?
Hur påverkar de din självständighet?
Vilken roll har de för utredningen (styrande, vägledande)?

Vad anser du är styrande för utredning av bostad med särskild service enligt LSS?

- Riktlinjer, rutiner?*
Kraven på rättssäkerhet?
Den enskildes självbestämmande och integritet?

Anser du att det finns utrymme för individuella bedömningar som sträcker sig bortom riktlinjerna?

- Har du lyft upp ett ärende till en högre nivå bortom rådande tidsramar eller genom ett avvikande beslut?*

Utfall

Görs uppföljningar av beslut inom bostad med särskild service enligt LSS?

- Om ja, *Hur går det till?*
- Om nej, *varför inte?*

Hur ser du på att bostad med särskild service enligt LSS är ett livslångt beslut?

- Vilka för- och nackdelar finns?*

Ser du några förbättringsområden med utredning av insatsen bostad med särskild service enligt LSS?

Är det något du vill tillägga som är viktigt för mig att förstå om utredning av bostad med särskild service enligt LSS?

Bilaga 3: Frågor till enhetschefer/omsorgspersonal

Bakgrund

Vad har du för bakgrund och hur länge har du arbetat i verksamheten?

Hur länge har du arbetat med att upprätta genomförandeplaner?

Processen

Vem tar initiativ till att en genomförandeplan upprättas?

Ex. gruppchefen, kontaktpersonen, den boende, anhöriga etc.

Kan det variera från fall till fall?

Vem/vilka deltar när en genomförandeplan upprättas?

Är det alltid samma personkategorier?

Är ambitionen att det alltid ska vara samma personkategorier?

Var sker mötet?

Hur fångas den enskildes önskemål upp om utförandet av insatserna?

Finns rutiner/regler för hur man går tillväga?

Kan det variera från fall till fall?

Kan du återge ett exempel (en gravt och en lindrigt funktionsnedsatt)

Underlag

Anser du dig *alltid* ha tillräcklig tillgång till utredning och beslut (biståndsbeslut) vid upprättandet av en genomförandeplan?

Hur får du tillgång till biståndsbeslutet?

Får du ta del av hela biståndsbeslutet eller enbart delar av det?

Kan det variera från fall till fall?

Är biståndsbesluten detaljerade och preciserade eller standardiserade?

Kan det variera från fall till fall?

Framgår det alltid utifrån ett biståndsbeslut vad den enskilde behöver hjälp med?

Är biståndsbesluten tillräckligt individanpassade?

Framgår målsättningar för den enskilde?

Är det en fördel med preciserade och detaljerade beslut för att upprätta en genomförandeplan?

Gör personalgruppen egna bedömningar av brukarens behov inför upprättandet av en genomförandeplan?

Om ja, överensstämmer dessa alltid med biståndshandläggarens bedömning?

Kan de gå emot?

Om nej, anser du att det hade varit fördelaktigt eller är biståndshandläggarens bedömning tillräcklig?

Riktlinjer och rutiner

Vet du vad och hur du ska skriva i en genomförandeplan?

Har sättet varierat med tiden eller varit konstant?

Visste du från början eller har du lärt dig med tiden? Hur har inlärningen skett?

Finns lokala riktlinjer för hur ni upprättar en genomförandeplan?

Om ja, *Vem har framtagit dessa och i vilket syfte?*

Hur länge har de funnits?

Har innehållet varierat?

Om nej, *Saknar du det?*

Hur ser rutiner för uppföljning ut?

Sker individuella uppföljningar utifrån påvisade förändringar hos den enskilde?

Sker uppföljningar efter en viss tid?

Sker sammanslagna uppföljningar med flera planer samtidigt?

Arbetar all personal utifrån genomförandeplaner och uppdateringarna av dem?

Om ja, har det alltid varit så?

Om nej, vad beror det på?

Utfall

Vilka möjligheter ser du med genomförandeplaner?

Anser du att lagens intentioner uppfylls (påverka hur och när hjälpen ska ske)?

Ser du att omvårdnadsarbetet förbättras?

Vilka begränsningar ser du med genomförandeplaner?

Kan det uppstå rollkonflikter mellan managementrollen och vårdgivarrollen?

Är det svårt att efterleva kraven på systematisk planering?

Bilaga 4: Frågor till boende

Processen

Vem tog initiativ till att din genomförandeplan upprättades?

Ex. kontaktpersonen, gruppchefen, du själv, anhöriga etc.

Vem/vilka deltog när din genomförandeplan upprättades?

Var skedde mötet?

Hur fångades dina önskemål upp om hur du vill att insatserna ska utföras?

Vem/vilka tillfrågades?

Fick du uttrycka dina önskemål tillräckligt mycket?

Fick du uttrycka dig fritt, blev du styrd?

Var det svårt att veta vad du ville ha nedskrivet i din genomförandeplan?

Var det svårt att uttrycka sig?

Upplevde du det krångligt eller invecklat att svara på frågorna?

Underlag

Hur ser din kontakt ut med din biståndshandläggare?

Hur många gånger har ni träffats?

Hur ofta träffas ni?

Har ni träffats tillräckligt ofta tycker du?

Upplever du att hon i tillräckligt stor utsträckning tog reda på dina behov?

Ställde hon detaljerade frågor om vilken hjälp du behöver?

Informerade hon om vad som kommer att ske när hjälpen ska genomföras?

Är du nöjd med den/de insatser som din biståndshandläggare har beslutat om?

Finns det något du saknar eller som du inte håller med om?

Anser du att insatserna är utformade efter dig och dina behov?

Har din kontaktperson frågat dig om vilken hjälp du behöver/dina behov vid upprättandet/uppdateringar av din genomförandeplan?

Om ja, överensstämmer dessa med biståndshandläggarens bedömning?

Anser du att bedömning från personalen är viktig?

Riktlinjer och rutiner

Hur ser rutinerna för uppföljning ut av din genomförandeplan?

Sker det så snart det uppstått en förändring?

Sker uppföljning varje år?

Vem/vilka deltar vid uppföljning?

Vad pratar ni om under uppföljningen?

Tycker du att uppföljning är viktigt?

Har din genomförandeplan ändrats i sitt innehåll genom åren?

Har den blivit längre och mer detaljerad?

Upplever du att personalen har blivit bättre på att skriva genom åren?

Arbetar all personal utifrån din genomförandeplan och uppdateringarna av den?

Om ja, tycker du att det är viktigt att de gör det?

Om nej, vill du att de gör det?

Utfall

Upplever du att du med hjälp av din genomförandeplan kan påverka den hjälp du får?

Är genomförandeplanen viktig för att du ska kunna påverka?

Upplever du att du får likvärdig hjälp oavsett vilken personal som arbetar?

Är det viktigt för dig att du får likvärdig hjälp oavsett personal?

Om du drar dig till minnes hur det var innan dess att din genomförandeplan skrevs första gången, upplever du några skillnader nu mot då i hur hjälpen utförs?

Vilka positiva saker ser du med genomförandeplanen?

Vilka negativa saker ser du med genomförandeplanen?