

Högskolan i Halmstad  
Sektionen för Hälsa och Samhälle  
Statsvetenskap 61-90 hp, Uppsats 15 hp  
Vårterminen 2010  
Handledare: Hans Bengtsson  
Examinator: Mikael Sandberg

Arkivex

---

## **Implementeringen av LSS i Hallands kommuner**

**– En studie om policyinlärning och normbildning inom kommunal verksamhet**

---

Författare: Daniel Johansson  
801109-1975

## Abstract

**Titel:** *"Implementeringen av LSS i Hallands kommuner  
– En studie om policyinläring och normbildning inom kommunal verksamhet"*

**Handledare:** Hans Bengtsson

**Sektion:** Hälsa och Samhälle

**Typ av arbete:** C-uppsats

**Antal sidor:** 60

**Syfte:** Att undersöka hur verkställandet av LSS-reformen ser ut i Hallands sex kommuner.

**Metod:** Analys av Socialstyrelsens publikationer, sex till antalet halvstrukturerade samtalsintervjuer samt komparativ fallstudie.

### **Sammanfattning:**

Verkställigheten av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i Hallands län karakteriseras huvudsakligen av policyinläring utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns måluppfyllelse är central. I Kungsbacka kommun har policyinläring till viss del ersatts med policyanpassning utifrån den berörda målgruppens premisser. I Varbergs kommun har policyinläring kompletterats med internt upprättade regler. I Falkenbergs kommun härleds verkställighetens utfall av den spårbundenhet som uppstått i och med kommunens historiska roll som omsorgskommun.

I samtliga kommuner, utom Halmstad, förekommer en maximal decentralisering där politiken i realiteten utformas på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. I Varberg exemplifieras detta till sin ytterlighet då utrymmet för den individuella bedömningen anses så stor att det äventyrar rättssäkerheten för den enskilde.

Två kommuner har inte kommunalt upprättade riktlinjer, i dessa förekommer en gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå. Tydligheten varierar dock. I de fyra kommuner där kommunala riktlinjer är upprättade är denna gränsdragning inte lika påtaglig då riktlinjernas innehåll skiljer sig åt mellan kommunerna. I Kungsbacka kommun finns dessutom riktlinjer som står i motsättning till de regler som upprättats på centralpolitisk nivå. Inom länet saknas därmed garantier för lika behandling.

## **Tillkännagivanden**

Det finns en mängd personer som genom sitt bistånd möjliggjort denna uppsats.

Som empirisk grund har samtalsintervjuer med sex respondenter utförts. Dessa är enligt följande: Marie Strömberg - Verksamhetsutvecklare på socialkontoret i Laholm, Anders Gustavsson – Enhetschef för handikappomsorgen i Halmstad, Ola Götesson – Handikappomsorgschef i Falkenberg, Ann-Margret Ärlemalm – Utredare/utvecklare inom omsorgskontoret i Hylte, Karin Kärrengård – LSS-handläggare på uppdragsavdelningen i Varberg och Marie Berg – Verksamhetschef för handikappomsorgen i Kungsbacka. Ett stort tack till er för att ni tog er tid.

Likaledes vill jag tacka min handledare Hans Bengtsson på Högskolan i Halmstad, som med sin erfarenhet och sitt stora intresse för LSS-reformen varit ett betydelsefullt stöd under skrivandets gång. Den handledning jag erhållit har varit kvalitativ och mycket givande. Ett stort tack till dig.

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	6
1.2 AVGRÄNSNING.....	6
1.3 TIDIGARE FORSKNING .....	6
1.4 DISPOSITION.....	11
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>12</b>
2.1 PRESENTATION AV LSS.....	12
2.2 IMPLEMENTERINGSPROCESSENS PROBLEMATIK .....	14
2.3 DE HALLÄNDSKA KOMMUNERNAS ORGANISERING AV HANDIKAPPOMSORG.....	16
2.3.1 Laholms kommun .....	16
2.3.2 Halmstads kommun .....	17
2.3.3 Falkenbergs kommun .....	18
2.3.4 Hylte kommun.....	18
2.3.5 Varbergs kommun .....	19
2.3.6 Kungsbacka kommun .....	19
<b>3. TEORETISK ANSATS .....</b>	<b>21</b>
3.1 RATIONELLT PERSPEKTIV.....	21
3.2 NÄRBYRÅKRATIPERSPEKTIVET .....	22
3.3 POLICYLÄRANDE-, ANPASSNINGS- OCH INLÄRNINGSPERSPEKTIVET .....	23
<b>4. METOD OCH MATERIAL.....</b>	<b>26</b>
4.1 URVAL .....	26
4.2 ANALYS AV SOCIALSTYRELSENS PUBLIKATIONER .....	26
4.3 HALVSTRUKTURERAD INTERVJU .....	27
4.4 KOMPARATIV FALLSTUDIE.....	28
<b>5. RESULTAT AV EMPIRISK STUDIE .....</b>	<b>30</b>
5.1 SAMMANSTÄLLNING AV LAHOLMS KOMMUN.....	30
5.1.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	30
5.1.2 Beslutsdelegation .....	31
5.1.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	32
5.2 SAMMANSTÄLLNING AV HALMSTADS KOMMUN .....	33
5.2.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	33
5.2.2 Beslutsdelegation .....	33
5.2.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	34
5.3 SAMMANSTÄLLNING AV FALKENBERGS KOMMUN .....	34
5.3.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	34
5.3.2 Beslutsdelegation .....	35
5.3.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	35
5.4 SAMMANSTÄLLNING AV HYLTE KOMMUN .....	36
5.4.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	36
5.4.2 Beslutsdelegation .....	36
5.4.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	37
5.5 SAMMANSTÄLLNING AV VARBERGS KOMMUN.....	37
5.5.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	37
5.5.2 Beslutsdelegation .....	38
5.5.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	39
5.6 SAMMANSTÄLLNING AV KUNGSBACKA KOMMUN.....	40
5.6.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	40
5.6.2 Beslutsdelegation .....	40

5.6.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	41
<b>6. ANALYS OCH SLUTSATSER .....</b>	<b>43</b>
6.1 ANALYS UTIFRÅN TEORETISK ANSATS .....	43
6.1.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009.....	43
6.1.2 Beslutsdelegation .....	45
6.1.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning.....	46
6.2 ANALYS UTIFRÅN TIDIGARE FORSKNING .....	49
<b>7. FÖRSLAG PÅ FORTSATT FORSKNING.....</b>	<b>52</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>53</b>
<b>BILAGA 1. ANTAL PERSONER MED INSATS ENLIGT LSS 1999-2009. KOMMUNVIS FÖRDELNING .....</b>	<b>57</b>
<b>BILAGA 2. INTERVJUFRÅGOR TILL RESPONDENTENA .....</b>	<b>60</b>

## Tabellförteckning

TABELL 1: ORGANISATIONSTABELL.....	20
TABELL 2: OPERATIONALISERINGSMODELL.....	25
TABELL 3: ANALYSTABELL.....	48

# 1. Inledning

Genom att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är utformad som en rättighetslag är avsikten att lagens tre personkretsgrupper ska kunna utkräva vissa rättigheter från kommunen, landstinget och försäkringskassan. Den individrättsliga relationen till dessa myndigheter ger lagens personkretsgrupper en starkare positionering i förhållande till medborgare som enbart är bärare av en skyldighetslag (Åström 2005:108).

Statens företrädare anser att en särlagstiftning är nödvändig då gravt funktionshindrade ska tillerkännas en garanti att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i landet oavsett bostadsort (Bengtsson 2005:301). För att detta ska tillförsäkras blir den statliga styrningen av den kommunala verksamheten väldigt kraftfull. Den kommunala flexibiliteten får därmed ge vika för lagbundenhet vid lagens verkställande, vilket inte är fallet vid verkställandet av exempelvis Socialtjänstlagen (SoL) (2001:453).

De demokratiska förvaltningarna ska i sin myndighetsutövning garantera medborgarna likhet inför lagen. Utifrån detta vilar principen om rättssäkerhet (Lundquist 1991:146). Vid betraktandet av de stora variationerna mellan såväl län som kommuner beträffande antal personer med beslut om insatser enligt LSS är det därför viktigt att kritiskt fråga sig om denna rättssäkerhet är äventyrad.

För att förstå komplexiteten i de varierande utfallen måste en viktig aspekt beaktas, nämligen kommunernas organisatoriska uppbyggnad. Svenska kommuner har sedan 1991 års kommunallag en hög grad av organisatorisk frihet där de själva fritt får välja formerna för politiska nämnder och förvaltningsorganisationer (Gustafsson 1999:89). På förekommen anledning utgör således enskilda kommunala förvaltningar en rik kunskapskälla i strävan att förstå hur implementeringen av LSS, i egenskap av en rättighetslag, tolkas och genomförs i olika kommuner. De enskilda förvaltningarna utgör således, trots det inskränkta handlingsutrymmet vid verkställning, de huvudsakliga studieobjekten då det är inom dessa enheter variationerna utspelas.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur verkställandet av LSS-reformen ser ut i Hallands sex kommuner.

Till uppsatsens ändamål har följande frågeställningar utarbetats:

- Vilka är de bakomliggande orsakerna till de kvantitativa utfallen av insatser enligt LSS hos respektive kommun under perioden 1999-2009?
- Hur ser beslutsdelegationen ut för respektive kommun?
- Upprättas riktlinjer på kommunal nivå som är normstyrande vid beslut om insatser?

## 1.2 Avgränsning

Beträffande insatsen *rådgivning och annat personligt stöd* ansvarar de halländska kommunerna för personkretsgrupp 1 och 2 medan landstinget ansvarar för personkrets 3 (Socialstyrelsen 2010-3-27:9). I denna studie behandlas enbart de kommunala insatserna och således utesluts *rådgivning och annat personligt stöd* för personkretsgrupp 3.

## 1.3 Tidigare forskning

Tidigare forskning beträffande lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har främst bedrivits utifrån tre olika perspektiv (Arvidsson & Tideman 2007:5).

Det första perspektivet belyser funktionshindrades livsvillkor på centrala områden som socialt stöd, arbete och försörjning, rehabilitering, vård, omsorg och utbildning (Lindqvist 2009). Frågor som rör boende är jämväl central för människors livskvalitet, vilket framgår i regeringens proposition om LSS 1992/93:159: ”Ingen annan enskild faktor kan sägas ha så stor betydelse för känslan av den egna identiteten som den egna bostaden”. Forskning om bostadsförhållanden för personer med funktionshinder är dock få till antalet.

*Dagens och morgondagens LSS-boende* är en studie som omfattar LSS-boendet i ett tiotal skånska kommuner. I rapporten understryks de svårigheter kommunerna kämpar med och problemen gäller främst framförhållning och utvecklandet av nya boendeformer för en

yngre generation funktionshindrade med nya värderingar. Studien visar att det inte är ovanligt att kommuner söker egna lösningar utanför nuvarande lagstiftning (Bengtsson & Arvidsson 2008).

I *LSS-bostaden i fokus! – En studie om arbetet kring LSS-bostäder för vuxna i Hallands sex kommuner* redogör Ann Nilsson för hur arbetet med frågor gällande bostäder med särskild service för vuxna (LSS § 9 punkt 9) i Hallands sex kommuner ser ut. Utifrån intervjuer med kommunpolitiker och förvaltningstjänstemän visar resultatet att kommunerna kan verkställa de flesta beslut angående servicebostäder och gruppboendebostäder för vuxna. Valfriheten på dessa boenden anses däremot vara begränsad. Utöver detta finns en ambition att utveckla nya boendeformer, men beslut om detta har däremot inte tagits i merparten av kommunerna (Nilsson 2008).

*Alltjämt ojämlikt! : levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning* är en rapport utarbetad av Socialstyrelsen med syfte att undersöka i vilken omfattning de handikappolitiska målen om jämlika levnadsförhållanden uppfylls för lagens tre personkretsgrupper. Resultatet visar betydande skillnader mellan undersökningsgruppen, bestående av 57 500 vuxna personer, och befolkningen i stort. Inom samtliga granskade områden, med enda undantag för boendestandard, har undersökningsgruppen sämre levnadsförhållanden än befolkningen (Socialstyrelsen 2010).

I avhandlingen *Normalisering och kategorisering* behandlar Magnus Tideman frågeställningar som rör vilka effekter decentraliseringen av ansvaret för stöd / service och undervisning för människor med utvecklingsstörning fick (Tideman 2000).

I *Den bristfälliga implementeringen av LSS. En studie av maktaspekten i mötet mellan socialtjänsten och människor med psykiska funktionshinder* fokuserar Malin Thörnstrand på personkrets tre och deras behov och rättigheter enligt LSS-reformen. Frågeställningen är varför så få människor med svåra psykiska funktionshinder erhåller insatser enligt denna lag. Utifrån ett kritiskt perspektiv granskas de verkställande handläggarnas praktiska arbete med att införliva reformen i förhållande till visionen att främja en ökad välfärd för denna personkrets. Vad som uppstår beskriver Thörnstrand som ett *glapp mellan vision och verklighet* där verkställarna inte respekterar personkrets tre som en del i denna rättighetslag i samma utsträckning som personkrets ett och två. Klienten befinner sig dessutom i en beroendeställning till en organisation som denne inte har



inflytande över. Till följd av att klienten saknar möjlighet att vända sig till någon annan instans då denne känner sig negligerad uppstår därmed en känsla av vanmakt.

Enskilda handläggares inflytande över politiken på det egna området i kombination med den vidsträckta handlingsfriheten beträffande verkställandet av reformen alstrar en maktposition över klienten. Detta förhållande legitimeras med anledning att handläggaren besitter den professionella kunskapen inom området (Thörnstrand 2004).

Det andra perspektivet belyser tillkomsten och utvecklingen av personlig assistans och hur denna insats har bidragit till att öka graden av självbestämmande och inflytande över den funktionshindrades egen livssituation (Arvidsson & Tideman 2007:5). Bengtsson & Gynnerstedt (2003), Hugemark (2004) och Larsson (2008) belyser detta perspektiv.

I *Assistansreformen i politik och förvaltning* redovisas bakgrunden till lagen om assistansersättning och hur den hanterats i politik och förvaltning sedan dess tillkomst 1994. I fokus står utrednings- och beslutsprocessen i Försäkringskassan i tre län. Författarna anger tre legitimitetsgrunder för reformen – politisk, medborgerlig och professionell legitimitet – och menar att det är främst konflikter mellan företrädare för stat och kommun som skapat implementeringsproblem. Diskussionen om huvudmannaskap, övervältring av kostnader och finansieringsansvar har varit mycket infekterad. Den politiska legitimiteten är därmed splittrad (Bengtsson & Gynnerstedt 2003).

I avhandlingen *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans* behandlar Monica Larsson assistansreformen ur ett rättighetsperspektiv. Utformningen av assistansreformen ska ge möjlighet till självbestämmande, inflytande och delaktighet. I avhandlingen visar Larsson att det är förenat med svårigheter att skapa rättigheter för människor med omfattande funktionshinder då olika intressen strävar efter inflytande vilket försvagar rättigheten i praktiken, även om den är stark som idé (Larsson 2008).

I *Med rätt att bestämma själv? – Exit, voice och personlig assistans* betonar Agneta Hugemark innebörden av begreppet självbestämmande i en fri marknad. Hur vi definierar självbestämmande blir avgörande hur vi diskuterar och undersöker reformens effekter. Den funktionshindrades möjligheter till självbestämmande blir beroende av politiska initiativ på statlig och kommunal nivå, liksom enskilda organisationers initiativ och agerande och, inte minst, den berördes eget agerande, drivkraft och kunskap att få betydelse. Valfrihet i en

marknadsmodell är följaktligen mer komplicerad i praktiken än i retoriken (Hugemark 2004).

Det tredje perspektivet berör variationerna i insatsernas innehåll och omfattning i förhållande till bostadsort. Även bedömningar hos olika handläggare har pekat på stora variationer trots reformens garanti att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i landet oavsett geografisk hemvist (Arvidsson & Tideman 2007:5).

I *Politik, lag och praktik: implementeringen av LSS-reformen* har Hans Bengtsson (red.) tillsammans med Anna Hollander, Inger Renström och Karsten Åström utfört en utredning av handikappolitikens reformering till följd av införandet av LSS ur ett tioårsperspektiv. Som en del av utredningen gjordes en undersökning utformad som en komparativ fallstudie av fyra kommuner, uppdelade utifrån en glesbygdskommun, en landsbygdskommun, en medelstor stad, och en större stad, där fokus ligger dels på interaktionen mellan central och kommunal nivå, dels på utvecklingen inom det kommunala planet (Bengtsson 2005:187–188). Utifrån ett institutionellt angreppssätt undersöks i vilken utsträckning LSS-reformen är en *offentlig institution* i bemärkelsen att dess tillämpning karakteriseras av ett fast mönster av formella och informella regler. För att komma fram till detta granskas strukturen av reformen, utrednings- och beslutsprocessen inom de fyra kommunerna, identifiering av normbildningsprocessen och dess struktur samt en bedömning av reformens legitimitet över tid (ibid.:64-66 & 301).

Beträffande utrednings- och beslutsprocessen har förändringar i beslutsordningen ägt rum för samtliga fyra kommuner. Från att beslutsdelegationen, vid reformens tillblivelse, varit begränsad till områdeschefer och handikapputskott på central nivå till att utökas till specialiserade LSS-handläggare på lokal nivå, har en ökad decentralisering av beslutsordningen ägt rum (ibid.:193).

Normbildningsprocessen som uppträder vid reformens implementering varierar mellan undersökningskommunerna och saknar därmed en fast struktur. Parallella normbildningsprocesser sker på olika arenor där de kommunala riktlinjerna varierar mellan undersökningskommunerna, dessutom står de kommunala riktlinjerna stundom i motsättning till de formella reglerna upprättat på centralpolitisk nivå. Problemet med dessa parallella normbildningsprocesser är att veta vems lagtolkning man ska rätta sig efter.

Avsaknad av garantier för lika behandling är framträdande. Huruvida förklaringen beror på en kombination av politisk kultur och förvaltningskultur, eller att den ekonomiska budgeten trots allt är en rådande styrfaktor vid bifall, är en tolkningsfråga (ibid.:307-308).

De stora skillnaderna mellan undersökningskommunerna visar på att det politiska ändamålet med reformen inte har institutionaliserats i tillräcklig mån för att insatserna ska vara samstämda kommunerna emellan (ibid.:302-306). Utöver detta har de undersökta kommunerna inte koordinerat planeringen för funktionshindrade med insatser enligt reformen. Långsiktig planering och uppsökande verksamhet figurerar mycket begränsat (ibid.:304). Konklusionen av utredningen visar att lagstiftarna till LSS-reformen kontinuerligt måste försäkra sig om att de grundläggande riktlinjerna för reformen regelfästs på ett sätt som erbjuder beslutsfattare och verkställare förutsättningar att följa ett fastare mönster (ibid.:313).

I Skam, *likgiltighet och eldsjälar – tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret* poängterar Barbro Lewin att tillämpning av LSS huvudsakligen är behovsstyrd men att faktorer som efterfrågekultur, traditioner och kommunpolitiskt styre är likaledes viktiga variabler vid förklaring av de kraftiga variationerna mellan kommunerna (Lewin 2009:8). De kvantitativa resultaten visar att en kommuns tidigare roll som omsorgskommun, vad som benämns *vårdhemsvariabeln*, har en avgörande betydelse för de nuvarande utfallen av stödinsatser och omsorgsbehov.

Genom en fallstudie av tre kommuner, i studien kallade *Lågby*, *Medelby* och *Högby*, undersöktes orsaken till att stödet till funktionshindrade varierar kraftigt trots kommunernas likheter beträffande storlek och yta. Inom *Lågby* råder likgiltighet och skam bland de tjänstemän som arbetar inom handikappomsorgen. Politikerna känner inte till någon handikapplan och de förlitar sig på grannkommunernas insatser. Inom *Medelby* finns en handikapplan och handläggarna tycker att verksamheten fungerar bra. Verksamheten karakteriseras av engagemang och stolthet både bland tjänstemän och bland politiker. Inom *Högby* finns eldsjälar och ett stort intresse bland politiker, tjänstemän och handikapporganisationerna. Lewin beskriver *Högby* som en omsorgskommun av dignitet (ibid.:18-19). Lika för de tre kommunerna är att två av tre implementeringsförutsättningar existerar; *förståelse* och *kunskap* om reformens innehåll. Vad som skiljer *Högby* åt från de båda andra kommunerna är att i *Högby* finns en stark *vilja* att verkställa reformen. En orsak

till att viljan är så stark är att *Högby* är en kommun med en historiskt etablerad vårdhemstradition och det finns en *spårbundenhet*, dvs. en vana vid funktionshindrade personer och en allmänt positiv inställning och vilja att värna om dessa. Detta resulterar i en aktiv laglydnad (ibid.:20). De politiska besluten på central nivå kan inte alltid frambringa effekter i kommunerna. Till exempel är ambitionerna och eldsjälarna bland politiker och tjänstemän på kommunal nivå avgörande då enskilda aktörer kan "driva på" utvecklingen genom förslag och initiativ på hur verksamheten ska stärkas och förbättras (ibid.:12).

## 1.4 Disposition

Inledningen utgör en presentation av uppsatsämnet, dess syfte, frågeställning och avgränsning.

I bakgrunden redogörs för reformens innehåll och historik. En redogörelse för den problematik som kan uppstå vid implementering presenteras då det är oerhört viktigt att ha kännedom om komplexiteten kring den politiska styrningens reliabilitet. En kort presentation av de halländska kommunernas organisering av handikappomsorg figurerar som en återkoppling till kommunernas höga grad av organisatorisk frihet och hur denna organisering skiljer sig åt mellan de sex kommunerna.

I teoridelen redogörs för uppsatsens tre utvalda teorier: *Det rationella perspektivet*, *närbyråkratiperspektivet* samt *policylärande-, anpassnings- och inlärningsperspektivet*.

I metod- och materialdelen beskrivs uppsatsens urval samt de tre metoder som ligger till grund för uppsatsen: *analys av Socialstyrelsens publikationer*, *halvstrukturerad intervju* samt en *komparativ fallstudie*.

I resultatdelen sammanställs i flytande text den information som framkommit under samtalsintervjuerna med företrädare/tjänstemän inom kommunernas förvaltningar för handikappomsorg.

I kapitel sex, uppsatsens analys och slutsatskapitel, besvaras uppsatsens tre frågeställningar genom en analys av intervjumaterialets resultat dels utifrån den teoretiska ansatsen, dels utifrån delar av den tidigare forskningen som redogörs för i uppsatsens första kapitel. Uppsatsen avslutas med förslag på fortsatt forskning.

## 2. Bakgrund

Nedan presenteras en beskrivning av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för att läsaren ska erhålla adekvat fakta om reformens innehåll. Detta följs av en summerad redogörelse utifrån Sannerstedt och Hill beträffande problem som kan uppstå vid en implementeringsprocess. Därefter följer en kort redogörelse för var och en av de sex halländska kommunernas organisering av omsorgen om funktionshindrade.

### 2.1 Presentation av LSS

Den 1 januari 1994 trädde en ny rättighetslag för personer med svåra handikapp i kraft, nämligen lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Lagen är ett resultat av riksdagens beslut att reformera den dåvarande handikapplagstiftningen och fick därmed ersätta Omsorgslagen (1985:568) och Elevhemslagen (1965:136) (Norström & Thunved 2007:426). Genom reformens tillblivelse överfördes huvudmannaskapet för vård av funktionshindrade från landstinget till kommunen (Bengtsson 2001:420).

Syftet med reformeringen var att underlätta jämlikhet i levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet för personer med omfattande och bestående funktionshinder. Utöver detta garanterades lika behandling oavsett var i landet man är bosatt (Bengtsson 2005:9 & 301).

Lagen innehåller bestämmelser om särskilt stöd och särskild service till tre personkretsgrupper (Norström & Thunved 2007:424):

- Personer med utvecklingsstörning och personer med autism eller autismliknande tillstånd.
- Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Personer med andra och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om dessa är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Lagen ger rätt till tio individinriktade stödinsatser för särskilt stöd och särskild service som individer tillhörande någon av de tre personkretsgrupper har rätt att utkräva, utöver vad de kan erhålla genom annan lagstiftning, förutsättningsvis att behoven inte tillgodoses på annat sätt. Lagen innebär således ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag som exempelvis Socialtjänstlagen (2001:453). På så vis utgör LSS en pluslag (Åström 2005:150).

Kommunerna har det största ansvaret att utföra nio av dessa tio stödinsatser. Rådgivning och personligt stöd är vanligtvis landstinget huvudman för. I syfte att avlasta kommunernas kostnader för mer omfattande insatser i form av personlig assistans infördes synkront en tilläggslag till LSS som även den är en rättighetslag. Lagen (1993: 389) om assistansersättning (LASS) reglerar den statliga ersättningen för personlig assistans där försäkringskassan svarar för de kostnader som överskrider ett genomsnitt om 20 timmar per vecka (Bengtsson 2005:9). Följande stöd- och serviceinsatser är lagens personkretsgrupper berättigade till (Norström & Thunved 2007:424&425):

- rådgivning och annat personligt stöd
- biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans
- ledsagarservice
- biträde av kontaktperson
- avlösarservice
- korttidsvistelse utanför hemmet
- korttidstillsyn (för skolungdomar över 12 år)
- boende i familjehem eller i bostad med särskild service (för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet)
- bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig

Initialt berördes att LSS, och även dess tilläggslag LASS, är rättighetslagar för individer tillhörande någon av de tre personkretsgrupperna. Med rättighetslag innebär att lagstiftaren

(riksdagen) (1) definierar en personkrets, (2) fastställer ett antal rättigheter som den enskilde kan utkräva och att (3) den enskilde dessutom ges möjlighet att väcka förvaltningsbesvär utifrån avslag om insatser som är angivna i lagtexten (Pettersson 2007:112). Rätten till förvaltningsbesvär innebär att domstolarna får en viktig roll som normbildnings- och kontrollutövare. Detta uppfylls genom tillsyn av Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och respektive länsstyrelse (Bengtsson 2005:45).

Rättighetslagstiftning står i kontrast till skyldighetslagstiftning. Den förra anger konstituerade rättigheter som den enskilde har rätt att utkräva från en myndighet. I exemplet med LSS och LASS manifesteras detta i de tio upprättade stöd- och serviceinsatserna. Det sistnämnda anger en myndighets skyldighet gentemot kommuninvånare i egenskap av en kollektivt avgränsad grupp. Som exempel på en skyldighetslag kan nämnas Socialtjänstlagen (2001:453). En skyldighetslag uttrycker en myndighets skyldigheter gentemot enskilda individer men utgör i praktiken snarare generella målsättningar för verksamheten som sådan (Åström 2005:103–104). En obestridlig åtskillnad dessa lagar emellan är att då en myndighet beslutar angående stöd- och serviceinsatser enligt LSS och LASS skall den enskildes *behov* vara avgörande och inte myndighetens *resurser* vilket är fallet vid beslut enligt en skyldighetslag (Bengtsson 2005:45).

## 2.2 Implementeringsprocessens problematik

Då ett politiskt beslut inte verkställs överensstämmande med beslutsintentionerna uppstår vad man inom statsvetenskapen benämner som ett implementeringsproblem. Beslutsfattaren ämnar styra verkställaren på ett sätt som korrelerar med dennes intentioner, men då inte detta hörsammas från verkställarens sida pratar man om att styrningens reliabilitet är knapphändig. Detta är ett mycket vanligt förekommande fenomen som dessutom dominerar implementeringsforskningen (Sannerstedt 2001:28).

För att förklara hur denna bristande reliabilitet kan uppstå utgår man huvudsakligen från givna premisser som ska vara uppfyllda för att en korrelation mellan verkställelse och beslutsintentioner ska finnas. Michael Hill (2007) presenterar fyra punkter vilka han benämner som utmärkande råd till beslutsfattare som vill tillförsäkras om en lyckad

implementering. Först och främst är det viktigt att (1) policyn är tydlig. Detta resulterar i att missförstånd uteblir. Därefter ska (2) enkla strukturer för implementering byggas upp i syfte att reducera implementeringskedjan. Ju fler mellanled desto mer invecklad blir implementeringsprocessen. Beslutsfattarna bör även (3) kontrollera implementeringens aktörer grundligt. Genom detta får beslutsfattaren information om hur styrningen åtföljs. Till sist bör beslutsfattaren (4) förhindra inblandning i policyprocessen från externa parter. Dessa parter kan ha intresse av att påverka implementeringen i en motsatt riktning i förhållande till beslutsfattarens intentioner (Hill 2007:185 & Sannerstedt 2001:29).

Utöver dessa utmärkande råd till beslutsfattare och dennes möjligheter att påverka styrningsföljningen har Lennart Lundquist (1987) formulerat tre punkter som fokuserar på verkställarens förutsättningar att genomföra en lyckad implementering. Först och främst är det viktigt att (1) verkställaren förstår beslutet. Här handlar det om att den direkta styrningen från beslutsfattaren ska vara entydig. Därefter skall denne (2) kunna genomföra beslutet. Rätt resurser i form av pengar, tid, personal, lokaler, utrustning och teknik är nödvändiga verktyg. Sist men inte minst skall verkställaren (3) vilja genomföra beslutet (jämför Lewin 2009). Denna tredje premiss föranleds av de två föregående. Om kunskap om beslutsintentionerna och rätt resurser är till hands kommer beslutet att genomföras korrekt förutsatt att verkställaren vill genomföra det (Sannerstedt 2001:29).

Ovanstående styrningsperspektiv sätter den enskilde individen i fokus i egenskap av beslutsfattare respektive verkställare. Ett synnerligen viktigt perspektiv att utgå ifrån vid studier av implementeringsproblematik är att som alternativ betrakta verkställaren som en komplex organisation av byråkratisk karaktär.

Reformer som grundas på vag målstyrning som ska implementeras i en byråkratisk organisation där individ- och situationsanpassningskraven är stora i kombination med bristande möjligheter att för beslutsfattaren kontrollera verkställaren, kan stora problem uppstå (ibid.:40). Bortsett från graden av byråkrati figurerar generella grundantaganden om komplexa organisationer överlag. Verksällandet betraktas problematiskt och tar i många fall lång tid att genomföra. Ju mer komplex en reform är desto längre tid tar den att verkställa vilket har sin naturliga förklaring i att sammansatta organisationer anses trögörliga. Ett tidsperspektiv på fem till tio år är den period som krävs för att på ett



adekvat sätt bedöma vilken verkan en reform har fått. Denna tidsskjutning är nödvändig för att en policyreform ska få fäste i en organisation (ibid.:41).

Vad denna trögrörlighet rent konkret beror på förklaras av samtidens organisationsteoretiker med att kulturbestämda regler ligger till grund för organisationsmedlemmarnas handlingsrutiner. Dessa rutiner består av insocialiserade värderingar, verklighetsuppfattningar, intressen och beräkningar som manifesteras i handlingar. En förändring inom organisationen sker i den mån det överensstämmer med den befintliga identiteten, kulturen och värderingarna som existerar inom organisationen. Vid försök att förändra organisationen utifrån genom en politisk reform vars implementering motstrider organisationens kultur, värderingar och identitet uppstår uppenbara problem då det innebär att de nya attributen inte korrelerar med de befintliga. Detta behöver inte nödvändigtvis vara tecken på bakåtsträvan och olydnad, snarare kan det uppstå med hänsyn till organisationens egna förvärvade erfarenheter och dess fortsatta existens.

Problem kan även uppstå vid begäran att implementera en reform som till fullo korrelerar med kulturen inom organisationen. Som nämndes ovan är det på grund av komplexiteten inom organisationen som det uppstår ett motstånd eller tröghet inför en nydaning som i regel innebär en tidsskjutning (ibid.:42).

Till synes problematiserar Sannerstedt implementeringsstudier vid analys av komplexa organisationer med anledning att det traditionella styrningsperspektivet är reducerat till att fokusera på beslutsfattare och verkställare i egenskap av individer. Det blir mer bärkraftigt att utgå från själva organisationen och betrakta denna som en institution som i en växelverkan med sin omvärld verkar och förändras (ibid.:43).

## 2.3 De halländska kommunernas organisering av handikappomsorg

### 2.3.1 Laholms kommun

Laholms kommun har 23 345 invånare (Källa: SCB 2010-03-26) varav 154 var den 1 oktober 2009 beviljade en eller flera insatser enligt LSS av kommunen, exklusivt personer med råd och stöd som enda LSS-insats. Beträktat utifrån antal per 10 000 invånare utgör

detta 66 personer. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2009 är *daglig verksamhet* och *boende vuxna* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & 60).

Vid överförandet av huvudmannskapet för omsorg om funktionshindrade från landstinget till kommunen fördes verksamheten samman med kommunens äldreomsorg och socialtjänst och har organisatoriskt alltid så varit. I dagsläget arbetar tre LSS-handläggare som enbart handlägger ärenden berörande LSS och SoL för de tre personkretsgrupperna. De är inte involverade i ärenden berörande äldreomsorg (Strömberg 2010).

### 2.3.2 Halmstads kommun

Halmstads kommun har 91 087 invånare (Källa: SCB 2010-03-26) varav 297 var den 1 oktober 2009 beviljade en eller flera insatser enligt LSS av kommunen, exklusivt personer med råd och stöd som enda LSS-insats. Betraktat utifrån antal per 10 000 invånare utgör detta 33 personer. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2008 är *daglig verksamhet* och *boende vuxna* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & Socialstyrelsen 2009-125-8:61).

Någon renodlad LSS-verksamhet finns inte i ordets bemärkelse då handläggning av LSS-insatser sker samordnat med handläggning av insatser enligt SoL fördelat på två fristående avdelningar: *handikappomsorgsavdelningen* och *vuxenheten*. Tanken med uppdelningen är att då en person inte längre omfattas av LSS kan denne bli beviljad insatser enligt SoL utan att behöva söka sig till en ny myndighet. På så vis har förvaltningen fler verktyg att arbeta med. Handikappomsorgsavdelningen handlägger personkretsgrupp 1 med utvecklingsstörning, hela personkretsgrupp 2 och personkretsgrupp 3 med fysiska funktionshinder. I dagsläget är de fem handläggare och deras ombesörjande är uppskattningsvis fördelat 70 procent på LSS och 30 procent på SoL. Vuxenheten är en avdelning för personer med beroende och/eller psykiska funktionshinder. Inom denna avdelning handläggs personkretsgrupp 1 med autism och autismliknande tillstånd utan utvecklingsstörning och personkretsgrupp 3 med psykiska funktionshinder. På vuxenheten är man i dagsläget också fem handläggare där uppskattningsvis 75 procent av ärendena berör insatser enligt SoL och 25 procent berör insatser enligt LSS (Gustavsson 2010).

### 2.3.3 Falkenbergs kommun

Falkenbergs kommun har 40 739 invånare (Källa: SCB 2010-03-26) varav 314 var den 1 oktober 2009 beviljade en eller flera insatser enligt LSS av kommunen, exklusivt personer med råd och stöd som enda LSS-insats. Beträktat utifrån antal per 10 000 invånare utgör detta 77 personer. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2009 är *daglig verksamhet, boende vuxna* och *råd och stöd* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & 60).

Socialförvaltningen i Falkenbergs kommun bedriver fem verksamheter: handikappomsorg, äldreomsorg, hälso- och sjukvård, socialpsykiatri och individ- och familjeomsorg. Dessa verksamheter är organiserade under socialnämndens tre fristående avdelningar: äldreomsorgsavdelningen (ÄO), handikappomsorgsavdelningen (HO) och individ- och familjeomsorgsavdelningen (IFO). HO har sedan 1994 bedrivits som en enskild avdelning inom kommunens socialförvaltning. Biståndsenheten är en förvaltningsgemensam avdelning där all myndighetsutövning är knuten till. På denna avdelning finns i dagsläget fyra LSS-handläggare som beslutar om stöd- och serviceinsatser enligt LSS och SoL enbart för de tre personkretsgrupperna (Götesson 2010).

### 2.3.4 Hylte kommun

Hylte kommun har 10 277 invånare (Källa: SCB 2010-03-26). Uppgifter från Socialstyrelsen beträffande antal personer med beviljade stödinsatser saknas. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2009 är *daglig verksamhet* och *kontaktperson* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & 60).

Kommunen har organiserat sin handikappomsorg tillsammans med äldreomsorgen och socialpsykiatrin. Dessa tre områden är organiserade i *kontor* och inte förvaltningar i den bemärkelsen (Winbladh 2010). Omsorgskontoret, som lyder under omsorgsnämnden, har haft samma organisering sedan reformens verkställande 1994. Omsorgskontoret har tre omsorgshandläggare som handlägger ärenden enligt både LSS och SoL. En av dessa handläggare inriktar sig mer mot socialpsykiatrin än de två övriga. På grund av kommunens ringa storlek arbetar handläggarna mer som *generalister* än *specialister* och i dagsläget finns tre omsorgshandläggare som arbetar med samtliga tre områden (Winbladh 2010).

### 2.3.5 Varbergs kommun

Varbergs kommun har 57 439 invånare (Källa: SCB 2010-03-26) varav 314 var den 1 oktober 2009 beviljade en eller flera insatser enligt LSS av kommunen, exklusivt personer med råd och stöd som enda LSS-insats. Beträktat utifrån antal per 10 000 invånare utgör detta 55 personer. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2009 är *daglig verksamhet* och *boende vuxna* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & 60).

Vid införandet av LSS 1994 var Varbergs kommun indelad utifrån olika geografiska distrikt. Distriktshandläggarna ombesörjde ärenden både inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade och verkade både som myndighetsutövare och verkställare. 2001 bildades en handikappomsorgsavdelning där omsorg om funktionshindrade separerades från äldreomsorgen och blev därmed en fristående avdelning. Genom denna omorganisering upplöstes indelningen i geografiska distrikt. I dagsläget arbetar sex stycken handläggare och dessa arbetar enbart med ärenden enligt LSS och SoL till de tre personkretsgrupperna. Genom delningen har en specialisering inom tillämpningen av reformen uppstått (Kärrengård 2010).

### 2.3.6 Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun har 73 938 invånare (Källa: SCB 2010-03-26) varav 373 var den 1 oktober 2009 beviljade en eller flera insatser enligt LSS av kommunen, exklusivt personer med råd och stöd som enda LSS-insats. Beträktat utifrån antal per 10 000 invånare utgör detta 50 personer. De kvantitativt största insatserna för kommunen år 2009 är *daglig verksamhet* och *korttidsvistelse* (Socialstyrelsen 2010-3-27: 41 & 60).

Vid införandet av reformen 1994 fram till 1999 var socialförvaltningen en sammanslagen enhet under socialnämnden. 1999 skedde en förvaltningsdelning där den dåvarande förvaltningen indelades i tre fristående avdelningar: individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och handikappomsorg. Delningen innebar egna förvaltningar och nämnder för respektive område (Apelvi 2010). Handläggarna inom handikappomsorgsförvaltningen har enbart hand om ärenden som rör funktionshindrade personer enligt LSS och SoL och samtliga tre personkretsgrupper handläggs inom denna förvaltning. I dagsläget arbetar tio stycken handläggare, varav tre arbetar med barn, en arbetar med vuxna beträffande insatserna boende och daglig verksamhet, två handläggare arbetar med personer med

psykiska funktionshinder, två arbetar med assistans och ledsagning och två arbetar med hemtjänst enligt SoL (Berg 2010).

Tabell 1: Organisationstabell

<b>Kommun</b>	<b>Invånarantal</b>	<b>Andel invånare med insatser enligt LSS</b>	<b>Kvantitativt största insatserna inom kommunen</b>	<b>Organisering av handikappomsorg</b>
Laholm	23 345	66 per 10 000	Daglig verksamhet och boende vuxna.	I dagsläget fristående från äldre- och individ- och familjeomsorgen.
Halmstad	91 087	33 per 10 000	Daglig verksamhet och boende vuxna.	Fördelat på två avdelningar. Båda är fristående från äldreomsorg. Den ene innefattar även missbruksvård.
Falkenberg	40 739	77 per 10 000	Daglig verksamhet, boende vuxna och råd och stöd.	Har sedan 1994 bedrivits fristående från äldre- och individ- och familjeomsorgen.
Hylte	10 277	Uppgifter saknas	Daglig verksamhet och kontaktperson.	Sammanlagan med äldreomsorg. Fristående från individ- och familjeomsorgen.
Varberg	57 439	55 per 10 000	Daglig verksamhet och boende vuxna.	Har sedan 2001 bedrivits fristående från äldre- och individ- och familjeomsorgen.
Kungsbacka	73 938	50 per 10 000	Daglig verksamhet och korttidsvistelse.	Har sedan 1999 bedrivits fristående från äldre- och individ- och familjeomsorgen.

### 3. Teoretisk ansats

Nedan kommer de för studien tre utvalda teorierna att redogöras. Först följer en kort motivering för val av dessa teorier.

Då LSS-reformen är konstruerad i egenskap av en rättighetslag innebär verkställandet en stark central styrning som underminerar handlingsutrymmet på lokal nivå (Bengtsson 2001:421). På förekommen anledning är det *rationella perspektivet* användbart.

Thörnstrand (2004) argumenterar för enskilda handläggares inflytande över politiken på lokal nivå utifrån den vidsträckta handlingsfriheten. Detta gör det lämpligt att betrakta tjänstemannen i egenskap av en närbyråkrat. *Närbyråkratiperspektivet* kommer således att användas.

Implementering kan även betraktas som en ständig process utan slut då nya förutsättningar och oförutsedda händelser kan innebära att målen omdefinieras under resans gång (Bengtsson 2005:57). Även Sannerstedt poängterar att vid införandet av en ny policyreform sker en naturlig tidsskjutning eftersom det tar tid för reformen att få fäste inom organisationen (Sannerstedt 2001:41). På förekommen anledning är *policylärande-, anpassnings- och inlärningsperspektivet* användbart.

#### 3.1 Rationellt perspektiv

Utifrån ett rationellt perspektiv betraktas en organisation som ett redskap för att uppnå specifikt uppsatta mål. Termen *organisation* härrör från grekiskans *organon* och betyder just redskap och instrument. Organisationen liknas vid en maskin med ett mekaniskt tänkande som anses förutsägbart, effektivt, pålitligt och rutiniserat. När man i dagligt tal pratar om byråkratiska organisationer refererar man till detta rationella synsätt (Morgan 1999:22). Med utgångspunkt från de uppsatta målen ska verksamheten bedrivas så att de ursprungliga politiska intentionerna förverkligas. Graden av rationalitet bedöms därmed utifrån i vilken utsträckning de administrativa organen uppfyller dessa intentioner. På grund av uppdelningen mellan beslutande och verkställande organ framstår en gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå där den politiska

ordningen är överordnad den administrativa. Inom ramarna för lagens handlingsfrihet kan däremot förvaltningen arbeta självständigt (Bengtsson 2001:404).

Den hierarkiskt konstruerade regleringen vilar på en föreställning att den långsiktiga utvecklingen inom organisationen går att kontrollera, förutsäga och påverka uppifrån (Eriksen 1997:188). Dessa kriterier är hämtade från Webers idealmodell för en byråkratisk organisation som framstod mot slutet av 1800-talet genom att studera parallellerna mellan industrins mekanisering och utbredningen av den byråkratiska organisationsmodellen. Weber anser att en byråkratisk organisation rutiniserar administrationen på samma sätt som en maskin rutiniserar produktionen. Byråkrati definieras därmed som en organisation som betonar den precision, snabbhet, tydlighet, regelbundenhet, pålitlighet och effektivitet som är en följd av skapandet av en fastställd arbetsdelning när det gäller uppgifter, en hierarkisk ledning och kontroll samt detaljerade regler och föreskrifter (Morgan 1999:25).

En byråkratisk organisation kräver således att en entydig och optimal organisering av arbetet planeras. För att säkerställa detta presenterar Lima (2007) fyra kriterier. Vederbörande ska inneha (1) kunskap om uppgiften, vad som ska utföras, vilken service som ska erbjudas samt vilket resultat som ska uppnås. Det ska finnas (2) förmåga att överskåda arbetsprocessens olika moment beträffande utförandet av de beskrivna uppgifterna och målen. Det ska vara möjligt att (3) överblicka de tillgängliga resurserna samt (4) tydliga ramar ska utformas för personalen så att verksamheten kan utföras enligt planerat (Lima 2007:77).

### 3.2 Närbyråkratiperspektivet

Den traditionella synen på implementering betraktar en förvaltningsmyndighet som ett redskap för politiska intentioner. Styrningen sker genom att de viktigaste besluten fattas på riksdagsnivå som därefter implementeras på förvaltningsnivå. Teorin om närbyråkraten går tvärt emot detta rationella perspektiv (Sannerstedt 2001:21 & 23). Den amerikanske teoretikern Lipsky (1980) som presenterade teorin om närbyråkraten, utgick från grundantagandet att de professionella tjänstemän som arbetar med förvaltning är, på grund av sin stora handlingsfrihet och direktkontakt med klienter, de som i själva verket utformar politiken. Politiken utformas i realiteten på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och

klient. Närbyråkraten besitter en maktposition vilket lämnar utrymme för tolkningar och ändringar av lagens innehåll, som i vissa fall kan gå emot de ursprungliga politiska intentionerna (Bengtsson 2001:407). Anledningen till detta ligger i verksamhetens natur. I sitt arbete med människor fordras att närbyråkraten tar individuell hänsyn utifrån klienternas behov och premisser. Det föreligger normalt ett överskott på efterfrågan av tjänster vilket nödgar närbyråkraten att rutinisera sitt arbete och göra prioriteringar bland vissa klienter. Genom denna ransonering blir diskriminering en oskiljaktig del i arbetet då de fördelningsbara resurserna är begränsade (Sannerstedt 2001:22; Lipsky 1980:29).

För de politiska organen är det besvärligt att styra och kontrollera den här typen av verksamhet då den fordrar rutiner, prioriteringar och individuella hänsynstaganden till klienterna. Faktum är att möjligheterna till insyn är starkt begränsad då prioriteringarna är föranledda av individuella bedömningar från närbyråkratens sida. Det hade således erfordrats insyn i varje enskilt fall. Följaktligen blir det närbyråkraten själv som blir utvärderare av policyn (Bengtsson 2001:407).

Ytterligare en viktig aspekt Lipsky åskådliggör är klientens utsatta position i sin relation till närbyråkraten. Dels saknar klienten, likt politiska myndigheter, förmåga att ta initiativ till en kontroll av verksamheten. Detta beror främst på den bristande insynen i verksamheten. Dels erbjuds klienten ingen alternativ verksamhet som kan tillgodose hennes anspråk på stödinsatser (Sannerstedt 2001:22).

### 3.3 Policylärande-, anpassnings- och inlärningsperspektivet

Utifrån detta perspektiv betraktas implementeringsprocessen inte utifrån ett sedvanligt verkställande av specifikt fastställda mål, istället betonas policylärande. En betoning sker på processens dynamiska karaktär som kan innebära en utveckling av en policy snarare än enbart ett förverkligande. Med tiden kan målen med en reform omdefinieras och utvecklas för att synkroniseras med nya inträffade premisser som till exempel oförutsedda händelser, brister i policyteorin, nya ekonomiska förutsättningar eller reaktioner från omgivningen. Härvid liknas implementering vid en oavbruten utvecklingsprocess som inte går att urskiljas som en särskild fas i policyprocessen (Bengtsson 2001:408; Bengtsson 2005:57). Policylärande är en naturlig del av den naturliga policyprocessen och denna inläring kan



ske på olika sätt. Genom ändamålsenlig utbildning och kompetensutveckling erhålls kunskap om policyns innehåll men även genom att tillvarata erfarenheter och kunskaper utifrån utvärdering av verksamhetens utförande.

Policyprocessen betraktas som ett kretslopp av förändringsorienterad och reaktiv karaktär där erfarenheter under resans gång anpassar systemets utveckling och regler till verklighetens krav och obeständiga premisser. Traditionellt sett har de politiska organen strävat efter att, utifrån bakomliggande utredningsarbete, från början försöka konstruera en fullständig plan som därefter ska verkställas regelrätt. För att undvika detta problem har vissa komplexa reformer som alternativ tilldelats en mer obunden konstruktion (Bengtsson 2005:58).

Policylärande-, anpassnings- och inlärningsperspektivet kan delas in i fyra inriktningar. Den första utgår från ett (1) instrumentellt synsätt där inläringen ämnar till måluppfyllelse av de centralpolitiska intentionerna. Verkställarna genomgår en *inlärningsprocess* i hur resurser på bästa sätt ska användas, vilken strategi som blir lämpligast samt lär sig effektiv problemlösning. Lärandet kan även härledas till förändringar i den omgivande miljön där ingivelsen för förändring i policyn sker utanför den formella policyprocessens fem stadier. En (2) *anpassning* sker till yttre omständigheter, ex. tekniska, sociala, ekonomiska, opinionsmässiga och strukturella förändringar. Genom anpassning till rådande samhällsnormer erhålls legitimitet från samhällets sida. Inte minst måste det förekomma en anpassning till den berörda målgruppens premisser. Lärande kan även ske genom (3) *socialisering* in i en specifik förvaltningskultur. Att arbeta tillsammans inom ett arbetslag utvecklar den gemensamma kunskap de anställda har som grundval, genom detta sker en policyinläring. Denna inläring kan ske antingen frivilligt eller ofrivilligt, likaså kan det ske omedvetet respektive medvetet genom att nyanställda imiterar erfarna arbetskollegor eller deltar i utbildningar inom organisationen. Det sista synsättet benämns lärande genom (4) *rutinisering* vilket innebär insamlandet av kunskap och erfarenheter genom specifika tillvägagångssätt. Genom detta ökar möjligheterna att anpassa olika aktiviteter och undvika konflikter. Nya utmaningar bemöts med det handlingsmönster som historiskt vuxit fram i organisationen. De invanda rutinerna skapar även en motståndskraft mot förslag till omdaningar som kommer uppifrån (Bengtsson 2005:58–59).

Tabell 2: Operationaliseringsmodell

Teori	Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009	Beslutsdelegation	Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning
<b>Rationellt perspektiv</b>	Ett resultat av de ursprungliga politiska intentionerna på centralpolitisk nivå.	Gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå. Hierarkisk organisering. Däremot självständiga handläggare inom ramarna för lagens handlingsfrihet. Förutsätter tydliga ramar och kunskap hos handläggaren.	Politiken utformas på centralnivå. Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning får därmed inte förekomma.
<b>Närbyråkratiskt perspektiv</b>	Ett resultat av den enskilde handläggarens vidsträckta handlingsfrihet samt dennes prioriteringar bland klienter.	Stor handlingsfrihet hos handläggaren. Besluten fattas så långt ner i förvaltningen som möjligt.	Politiken utformas på förvaltningsnivå med utrymme för egna tolkningar och ändringar av lagens innehåll. Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning förekommer därmed.
<b>Policylärande- anpassnings- och inlärnings- perspektiv</b>	Ett resultat av inläring, anpassning, socialisering och rutinisering utifrån den förändringsorienterade och reaktiva policyprocessen.	Utifrån inläring och anpassning till externa och interna omständigheter sker beslutsprocessen i den del av förvaltningen den är allra lämpligast.	På grund av policyprocessens förändringsorienterade och reaktiva karaktär kan kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning ha förekommit som ett resultat av otillräcklig kunskap inom förvaltningen.

## 4. Metod och material

Nedan presenteras studiens urval samt de tre metoder som möjliggjort insamlandet av den empiri som utgör underlag för uppsatsen. Metoddelen är oerhört viktig att redogöra för då den ligger till grund för vad som upptäcks och uppfattas under forskningsprocessen. Följaktligen går det inte att bortse från metodens betydelse då en analys presenteras (Lundquist 1993:95).

### 4.1 Urval

I uppsatsen studeras de sex halländska kommunerna. Halland, tillsammans med Stockholms län, är de län som svarade för de lägsta andelarna av stöd- och serviceinsatser under år 2009. Drygt 0,5 procent av Hallands befolkning var beviljade LSS-insatser under detta år, samtidigt som motsvarande andel för riket var 0,65 procent (Socialstyrelsen 2010-3-27:18). På förekommen anledning utgör Halland ett intressant studieområde för hur LSS-reformen verkställs.

Urval av respondenter har skett utifrån kontakt med respektive verksamhetsansvarig för den kommunala handikappomsorgen i de sex halländska kommunerna där dessa antingen själva ställt upp på en intervju eller överlåtit till en personal inom verksamheten de ansett allra bäst lämpad för att besvara frågeställningarna. Respondenterna är sex till antalet och utgörs av tre verksamhetschefer inom handikappomsorgen, en verksamhetsutvecklare inom socialkontoret, en utredare/utvecklare inom omsorgskontoret samt en LSS-handläggare. Detta urval främjar en nyanserad bild av implementeringsprocessen.

### 4.2 Analys av Socialstyrelsens publikationer

Uppsatsens kvantitativa material består av analyser av Socialstyrelsens årliga publikationer kring det totala antalet beslutade och verkställda insatserna enligt LSS för de sex halländska kommunerna. Statistiken är insamlad på personnummernivå, med undantag för insatsen råd och stöd vilken samlats in som mängduppgift (Socialstyrelsen 2010-3-27:6). På förekommen anledning går det inte att utifrån statistiken utläsa det totala antalet personer med beslut om insatser enligt LSS. Följaktligen saknas kunskap om vilka

personer som ingår i mängdstatistiken även förekommer inom individstatistiken. Av statistiken framgår dock det *totala antalet beviljade insatserna enligt LSS* (ibid.:9).

Enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) kan personlig assistans även ges som assistansersättning. Beslut om assistansersättning fattas av Försäkringskassan och därmed ingår inte dessa beslut i Socialstyrelsens rapporter då dessa enbart redovisar de kostnadsansvariga insatserna för kommunerna (ibid.:6).

Värt att nämna är att i de publikationer som ligger till underlag redovisas de verkställda LSS-besluten på de kommuner som beslutat om insatserna. I de fall en person har insatser från två kommuner redovisas således denna person i två kommuner. År 2009 gällde detta totalt 46 personer (ibid.:9). Vilka de berörda kommunerna är redogörs inte i Socialstyrelsens publikationer.

Till uppsatsens ändamål har 11 av totalt 16 årspublikationer bearbetats för analys. Rapporterna är från år 1999 till 2009 och har sammanförts kommunvis för att sammanställa hur det totala antalet beslutade och verkställda insatserna enligt LSS ser ut inom de halländska kommunerna under denna period.

Den individ- och mängdbaserade statistiken presenteras i faktiska tal. För att insatserna ska bli jämförbara mellan kommunerna är de faktiska talen dessutom omvandlade i antal per 10 000 av befolkningen. Genom detta framträder en mer rättvis bild av hur insatserna varierar mellan kommunerna och hur varje kommuns insatser ser ut i förhållande till ett riksgenomsnitt.

Materialet har sammanställts i sex tabeller, närmare bestämt en för varje kommun (se sidan 58). Utifrån tabellerna framgår det kvantitativa utfallet för insatser inom varje kommun. Dessa tabeller ligger till underlag för uppsatsens första frågeställning som berör vilka de bakomliggande orsakerna är till de kvantitativa utfallen av insatser enligt LSS hos respektive kommun utifrån perioden 1999-2009. De personer som blivit intervjuade har fått lämna sina förklaringar kring insatsernas utfall i den mån de kunnat.

### 4.3 Halvstrukturerad intervju

Innan en intervju utförs måste intervjuaren ha definierat ett tydligt mål med den tänkta intervjun. Detta har avgörande betydelse för det tillvägagångssätt som ligger bäst till

hands, dessutom formar det definierade målet en avgränsning om vad som kommer bli belyst (Lantz 2007:19).

Förenklat kan en intervju delas upp i två olika block, *öppen* respektive *strukturerad*, beroende på vilken information intervjuaren vill komma åt. För att erhålla respondentens subjektiva uppfattning kring en företeelse kan respondenten fördelaktigast fritt resonera kring sina egna erfarenheter om ett specifikt fenomen. Till detta ändamål lämpar sig en intervju med *öppen* karaktär (ibid.:33).

För uppsatsens ändamål har intervjufrågorna som alternativ fått en *strukturerad* utformning, närmare bestämt en halvstrukturerad design. Frågorna har utformats utifrån etablerad fakta inom LSS-området där syftet har varit att erhålla respondentens uppfattning och upplevelse av de i förväg bestämda begreppen. Intervjuernas kontext är formalt bestämd med utgångspunkt från ett begränsat frågeområde (ibid.:31). Utifrån ett bestämt frågeschema blir det därefter möjligt att jämföra de sex kommunerna med varandra vilket hade varit starkt begränsat då alltför vidsträckta frågor ställts (ibid.:33).

Utöver detta har vissa frågor ställts mot bakgrund av enskilda förvaltningars inrapporteringar kring beviljade och verkställda beslut där de faktiska talen väcker uppmärksamhet. Genom detta har en fördjupning av rapporterna kunnat göras samt en förbindelse mellan specifika- och generella insatser.

#### 4.4 Komparativ fallstudie

Analysen av Socialstyrelsens publikationer från åren 1999-2009 betraktar kommunerna utifrån *ett* fall under olika kontexter. Då resultaten jämförs mellan de sex olika kommunerna blir angreppssättet även *flera* fall under samma kontext. På förekommen anledning består metoden av en jämförande fallstudie (Esaiasson et al 2007:122).

Beteckningen *fallstudie* är aningen missvisande eftersom den ger uttryck för en djupgående granskning av ett enstaka fall. För att nå en slutsats om orsakverkan krävs jämförelser och sålunda minst två analysenheter. Renodlade fallstudier är i högsta grad exceptionella och när man talar om fallstudier baseras dessa i de allra flesta fall på minst två analysenheter (ibid.:121). En ny analysenhet urskiljs så fort ett värde placeras på en av de variabler som ingår i en fallstudie. I uppsatsen verkar analysenheterna om *en förändring*

*över tid* – hur de enskilda kommunernas insatser förändrats under åren 1999-2009 –  
dessutom sker *en jämförelse mellan olika aktörer* – hur implementeringen skiljer sig åt  
mellan de sex undersökta kommunerna (ibid.).

## 5. Resultat av empirisk studie

Nedan presenteras resultatet av de sex intervjuerna kommunvis. För att underlätta läsningen är intervjusammanställningarna skrivna i löpande text. Vissa uttalanden citeras även ordagrant. Texten är indelad under tre rubriker; (1) *Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009*, (2) *Beslutsdelegation* samt (3) *Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning*. Rubriceringen korrelerar därmed med uppsatsens frågeställningar.

Eftersom intervjusammanställningarna är skrivna i löpande text är det fördelaktigast att först läsa intervjufrågorna vilka är publicerade i sin helhet i bilaga 2 på sidan 61. Genom denna tillgänglighet blir den vetenskapliga framställningen rekonstruerbar för läsaren (Lundquist 1993:52).

Namnen på respondenterna är, tillsammans med datumen för intervjuerna, publicerade i källförteckningen.

Råmaterialet av intervjuerna har koncentrerats avsevärt, dels på grund av utrymmesskäl, dels för att lyfta fram de väsentliga delarna av materialet och minimera de mindre avgörande delarna.

### 5.1 Sammanställning av Laholms kommun

#### 5.1.1 *Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009*

Insatsen *kontaktperson* har under ett tioårsperspektiv avtagit kraftigt, med undantag från en tillfällig ökning år 2001 i förhållande till förgående år. Omkring år 2001-2002 skedde en organisationsdelning där man, från att ansvara både för äldreomsorg och för handikappomsorg, specialiserat sig till att bli renodlade handläggare inom LSS respektive äldreomsorg. En tydligare tolkning av insatserna kunde utföras då en LSS-handläggare fick färre ärenden per tjänst än en biståndshandläggare.

Utöver detta har insatsen *kontaktperson* genom åren varit föremål för en del rättsliga prövningar där man som handläggare har använt sig av prejudicerande domar från regeringsrätten och i viss fall kammarrätt. Resultatet har inneburit att insatsen inte beviljas i lika stor omfattning som tidigare då den sökande bor i gruppbostad. Vederbörandes

isolering anses därmed vara bruten. Tolkningen på central nivå har blivit mer restriktiv kring beviljandet av *kontaktperson* i kombination med insatsen *boende med särskild service*.

Det finns en variant av boendeform som heter *särskilt anpassad bostad* vilket innebär att bostaden anpassas fysiskt för den boende. I denna insats ingår inte omvårdnad. Kommunen hade fram till år 2005 däremot gjort tolkningen att omvårdnad av den boende skulle ingå, vilket handläggarna i efterhand kommit fram till är en insats enligt SoL. De personkretsgrupper som beviljades boendestöd, dvs. omvårdnad, fick beslut enligt LSS på *särskilt anpassad bostad* istället för *boendestöd* enligt SoL. År 2005 började man tolka insatsen korrekt vilket är orsaken till en nedgång från 58 år 2004 till 42 år 2005.

Någon förklaring till de minskade insatserna i daglig verksamhet från år 1999 till år 2000 och ökningen från år 2001 till år 2002 kan inte redogöras för då Strömberg inte var anställd under denna tid.

Tolkningen av lagstiftningen har blivit restriktivare, framförallt genom rättsfall och att man tolkar insatsernas innehåll och syfte på ett annat sätt idag (Strömberg 10-05-20 - Verksamhetsutvecklare).

### 5.1.2 Beslutsdelegation

Det är väldigt svårt för den enskilde att precist veta vilka insatser som de kan ansöka om och huruvida deras behov kan tillgodoses med insatser enligt LSS. På förekommen anledning är informationsdelen från handläggaren oerhört viktig och därtill även dialogen med den sökande.

En och samma handläggare både utreder och beslutar i samma ärende. Handläggarna har beslutsdelegation på samtliga tio insatser. Detta gäller även externplaceringar som underskrider hundratusen kronor.

Ett ärende bearbetas i så kallade rehabiliteringskedjor. Konkret innebär detta att ett ärende struktureras upp genom: förebyggande stöd och tidiga insatser, aktualisering, förhandsbedömning, utredning, vårdplan/genomförandeplan och uppföljning/utvärdering. Rehabiliteringskedjan följer den enskilde individen och i denna kedja sker ett samarbete mellan handläggare, verksamhetsutvecklare och avdelningschefer. I processen sker en kvalitetssäkring beträffande myndighetsutövningen och utförandet. Man försöker arbeta



så rättssäkert som möjligt beträffande bedömningarna, på förekommen anledning utgör rehabiliteringskedjorna ett viktigt verktyg för handläggarna.

LSS-lagstiftningen är ju en väldigt svår lagstiftning. Det är mycket svårigheter i den och den har också varit den lagstiftning som har varit väldigt prövad. Den är svår att tolka, fast den egentligen borde vara lätt att tolka i och med att det bara är de här tio insatserna (Strömberg 10-05-20 - Verksamhetsutvecklare).

### *5.1.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning*

Vid början av 2000-talet arbetade kommunen fram riktlinjer som vägledning vid bedömning av enskilda ärenden. Riktlinjerna var framtagna utifrån regeringsrätts- och kammarrättsdomar och dessa antogs av socialnämnden. Viktigt att poängtera är att dessa riktlinjer inte längre används då länsstyrelsen framförde stark kritik mot dessa.

Riktlinjer får aldrig ta över en individuell bedömning. Det är därför länsstyrelsen gav oss så mycket kritik för det. Om en går in och säger att vi beviljar 12 timmar ledsagarservice som max när du är 20 år, då tappar vi ju den individuella prövningen i det. Mina behov kanske ser helt annorlunda ut. Jag kanske är inne i en livsperiod där jag har behov av 30 timmar. Men en annan 20: åring kanske bara har behov av 10. Och det är det här man inte vill tappa i den här lagstiftningen, det skall vara en individuell prövning (Strömberg 10-05-20 - Verksamhetsutvecklare).

Idag används inga riktlinjer, man utgår istället ifrån individuella prövningar utifrån lagtext. Bedömningskriterier, framtagna utifrån diskussioner och dialoger, förekommer bland annat beträffande definitionen av *goda levnadsvillkor* samt vad som anses som *fritidsaktiviteter*. Däremot finns inga strikta riktlinjer. Vid arbetet med rehabiliteringskedjorna går handläggarna tillsammans igenom vad de olika insatserna står för så att man tänker likartat och detta är viktigt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Detta arbetar handläggarna själva med.

## 5.2 Sammanställning av Halmstads kommun

### 5.2.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009

Beträffande inrapporteringen till Socialstyrelsen för kommunens insatser figurerar många fel för år 2009, vilket man observerat från ledningens håll. De korrekta siffrorna har blivit inrapporterade i efterhand och utjämningsbidraget från staten är därmed säkrat för Halmstad kommun. Då Socialstyrelsens publikationer inte revideras i efterhand förblir därmed siffrorna fel i den offentliga statistiken.

Trenden för Halmstad är att allt färre personer beviljas *kontaktperson* enligt LSS. Insatsen minskade markant år 2001 i förhållande till föregående år.

När LSS kom var man väldigt generös. De som sökte kontaktperson fick ju det i stort sett, även de som bodde på gruppbostad. Så är det ju inte idag. [...] Detta har ändrats under resans gång utifrån domar i länsrätt och kammarrätt där man är mer restriktiva i tillämpningen av lagen. Det är det vi hänvisar till (Gustavsson 10-05-12 – Enhetschef för handikappomsorgen).

### 5.2.2 Beslutsdelegation

Bortsett från ansökan om *kontaktperson* är det karakteristiskt att en ansökan om insats uppstår i en dialog mellan den sökande och handläggaren. Utifrån att den sökande berättar om sin livssituation och för ett resonemang med handläggaren framstår vilken insats som ska ansökas om.

Beslutsdelegationen innebär att den enskilde socialsekreteraren har stort handlingsutrymme. Enhetschefen beslutar om bostad med särskild service, personlig assistans och boende för barn och ungdom. Större insatser som exempelvis skola på annan ort beslutas av ett utskott i socialnämnden. Övriga sju insatser handläggs och beslutas av en och samma handläggare. Principiellt viktiga och svåra ärenden tas upp under de handläggarmöten som äger rum en gång i veckan.

### 5.2.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning

Det finns kommunalt framställda riktlinjer för *ledsagarservice* som antogs i socialnämnden år 2007, för att sedan revideras år 2008. Kostnaderna för *ledsagarservice* hade ökat och strängare riktlinjer infördes för att hålla nere kostnaderna.

Riktlinjerna behandlar hur många timmar *ledsagarservice* en handläggare månadsvis får bevilja. Från att ha fått bevilja fritt antal timmar fastslog nämnden år 2007 ett tak på 12 timmar per månad, men detta utökades året därpå till 20 timmar. Finns behov utöver dessa 20 timmar måste ärendet tas upp i socialnämnden för att fastställa huruvida det verkligen finns skäl att bevilja mer. Målsättningen är att de flesta ska klara sig på 20 timmar i månaden. Riktlinjerna utgör ett arbetshjälpmedel och en individuell bedömning görs alltid.

Individens behov åsidosätts ju inte, utan de har ju ändå möjlighet att få mer. Men när de här riktlinjerna kom var vi ju inte så vana vid det och då avslog vi med hänvisning till riktlinjerna och då fick vi ju inte rätt i länsrätt [...] Det fanns inget vite på den tiden, det var bara att rätta oss och bevilja (Gustavsson 10-05-12 – Enhetschef för handikappomsorgen).

## 5.3 Sammanställning av Falkenbergs kommun

### 5.3.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009

Kommunens kvantitativa utfall beträffande de tre insatserna: *råd och stöd*, *boende med särskild service* och *daglig verksamhet* är starkt framträdande betraktat utifrån riksgenomsnittet. Orsaken återfinns i Falkenbergs historiska roll som omsorgskommun.

Genom övergången till kommunalt huvudmannaskap och vårdhemsavvecklingen under tidigt nittital har de redan etablerade verksamheterna inom handikappomsorgen snarare överförts till kommunal verksamhet än inrättats. Till följd av denna avveckling under tidigt nittital inrättades gruppboendestäder och dagcenterverksamheter varav det föll sig naturligt för de inflyttade från grannkommunerna att stanna kvar i Falkenberg då de bott där under väldigt lång tid. Synkront upprättades en organiserad verksamhet för insatsen *råd och stöd* då ett stort behov av psykolog- och kurativa insatser erfordrades. Kommunen har insett att dessa är viktiga verksamheter och bibehållit dem med de olika kompetenserna.

### 5.3.2 Beslutsdelegation

Vanligast är att vederbörande ansöker om en specifik insats till biståndsenheten, detta gäller främst insatserna *kontaktperson* och *gruppbostad*. I vissa fall fastställs insatsen först efter att ett samtal med vederbörande har skett på plats inom förvaltningen.

Det finns fyra LSS-handläggare inom kommunen och dessa har beslutsdelegation på samtliga tio stöd- och serviceinsatser. Externplaceringar vid vårdhem är däremot ett utskottsbeslut, men då utreds vederbörande enligt barn- och ungdomsvård på individ- och familjeenheten. Karakteristiskt är att en och samma tjänsteman handlägger och beslutar i samma ärende. Ärendegenomgångar i syfte att stötta varandra i de olika processerna förekommer kontinuerligt inom förvaltningen. Detta samordnas av biståndschefen. Vidare ansvarar en utredningsansvarig socialsekreterare för att hålla ihop teamet och stötta handläggarna juridiskt.

### 5.3.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning

Socialnämnden har upprättat kommunala riktlinjer specifikt för Falkenbergs kommun. Syftet med riktlinjerna är att en mer enhetlig bedömning ska förekomma vid myndighetsutövningen. Dessa finns nedtecknade i ett samlat dokument som senast reviderades i september 2008. Själva myndighetsutövningen kan enbart påverkas från socialnämndens sida genom de fastställda reglerna som betecknar nivån på hur behoven ska tillgodoses.

Jag har hållit på med det här i många Herrans år, om socialtjänstens dilemma, och därför har det blivit urviktigt med sådana här arbeten med vägledningsinstrument och så vidare, för att man inte ska äventyra rättssäkerheten för den enskilde [...] och visst, det är klart, det här dokumentet, om du åker till en annan kommun så behöver inte det vara överensstämmande, för det här är stuket Falkenbergs kommun. Det är socialnämnden i Falkenberg som har beslutat att så här ska de här riktlinjerna vara (Götesson 10-05-07 – Handikappomsorgschef).

Som enskild myndighetsutövare går det inte att tänka på kommunens ekonomi då det kommer in en ansökan från en kommuninvånare. Några kostnadsmässiga begränsningar till följd av det aktuella budgetläget finns således inte.

## 5.4 Sammanställning av Hylte kommun

### *5.4.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009*

Beträffande de inrapporterade insatserna till Socialstyrelsen var Ärlemalm inte rätt person att vända sig till då hon påbörjade sin tjänst som utredare/utvecklare i november 2009. Inte heller någon annan personal inom omsorgskontoret kunde förklara utfallen.

### *5.4.2 Beslutsdelegation*

Biståndshandläggaren träffar den sökande och eventuellt dennes företrädande i form av god man eller förvaltare. Tillsammans kartlägger man den sökandes behov och önskemål och informerar vilka insatser som den sökande är berättigad till. Vanligast är att biståndshandläggaren går igenom lagens insatser med den sökande och dennes företrädare och tillsammans med dessa parter fastställer vilken insats som passar vederbörande. Biståndshandläggaren framlägger en lösning på det behov den ansökande har och för en dialog med denne. Det handlar om ett samspel. Det är en tydlig lag och det är lätt att beskriva vad den innehåller.

I och med att lagstiftningen är så tydlig på detta område så kan jag ju tycka att det är ganska lätt för en brukare att få sina behov tillgodosedda. Det är jättetydligt (Ärlemalm 10-05-19 - Utredare/utvecklare inom omsorgskontoret).

De tre biståndshandläggarna har delegation att placera de sökande i personkrets samt att besluta om samtliga insatser. Karakteristiskt är att en och samma handläggare både handlägger och beslutar i samma ärende. Vid komplicerade fall samråder biståndshandläggarna med varandra innan beslut fastställs.

### 5.4.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning

Riktlinjerna som följs vid handläggning består av ett kompendie som är fastställt av kommunens socialnämnd 2006. I detta kompendie finns riktlinjer för samtliga tio insatser som biståndshandläggarna utgår ifrån vid sin myndighetsutövning.

På frågan huruvida Ärlemalm tror att de kommunala riktlinjerna för Hylte skiljer sig från riktlinjer upprättade inom andra kommuner blev svaret:

Ja alldeles säkert. Visst finns det en viss variation i det [...] När jag tittar på dessa riktlinjer tycker jag de är väldigt generellt hållna, det ligger inte så tätt som det gjorde hos vissa skånska kommuner (Ärlemalm 10-05-19 - Utredare/utvecklare inom omsorgskontoret).

Vid framtagandet av riktlinjer går man in på de domar som finns, speciellt domar från kammarrätten eftersom de har större tyngd än länsrättsdomar.

De riktlinjer som finns att tillgå anser Ärlemalm vara tillräckliga och de ger ett gott stöd vid handläggningen av LSS-ärenden.

Jag tycker riktlinjerna är tydliga och de är utarbetade tillsammans med biståndshandläggarna för att de ska ha ett stöd i det här. [...] Det ska inte ha någon som helst betydelse vem man har som handläggare, utan det ska vara likadant och rättvist (Ärlemalm 10-05-19 - Utredare/utvecklare inom omsorgskontoret).

## 5.5 Sammanställning av Varbergs kommun

### 5.5.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009

En av förklaringarna till antalet ökade utfall av insatsen *daglig verksamhet* från år 2007 och framåt är att ökningen avspeglar arbetsmarknadens trender. Vid konjunkturedgång slås personkretsgrupperna inom LSS ut från den traditionella arbetsmarknaden. Under mer gynnsamma tider kan en del erhålla enklare arbeten eller lönebidragsanställningar. Under

2009 och i början av 2010 har många personer sökt *daglig verksamhet* som egentligen är kapabla att klara av ett vanligt arbete av lättare sorten.

Beträffande insatsen *kontaktperson* uppges att reaktioner från socialnämnden uppstod då en ökning från 88 till 146 inträffade mellan år 2005 och år 2006. De tidigare generösa direktiven vid behovsbedömning ändrades till att bli mer restriktiva efter år 2006.

Där blev vi mer restriktiva. Vi utredde verkligen hur det såg ut med vän kontakter och nätverk i övrigt, föräldrar och syskon, skola och fritids och andra fritidsaktiviteter. Och hade man då allt det så fick man inte kontaktperson. Det kanske man hade fått innan. Vi blev i alla fall väldigt mycket mer restriktiva till vilka som skulle få det. Och där fick vi också flera länsrättsdomar och några kammarrättsdomar som gick på socialnämndens linje, att vi hade gjort en rätt bedömning, och då fortsatte vi klart med det (Kärrengård 10-05-12 – LSS-handläggare på uppdragsavdelningen).

Under det senaste året har det kommit länsrättsdomar som gått emot förvaltningens utgångar beträffande insatsen *kontaktperson*. Domarnas utslag yrkar på att personer som omfattas av de tre personkretsgrupperna behöver någon kontakt utanför den verksamhet handikappomsorgen kan erbjuda. Denna aspekt har inte beaktats i tidigare länsrättsdomar och kommunen har tidigare inte gjort någon värdering huruvida bekantskapskretsen hos den som ansöker är funktionshindrade eller inte. Numer beaktas denna norm vid beslut om *kontaktperson*.

### 5.5.2 Beslutsdelegation

Antingen kan vederbörande ansöka om en specifik insats hos uppdragsavdelningen eller så fastställs insatsen först efter att ett samtal med vederbörande och dennes anhöriga har ägt rum. Många av personkretsgrupperna och deras anhöriga känner till att lagen finns men inte vad den mer detaljerat innehåller för insatser. Vanligast är att vederbörande vet vilken insats de vill söka.

De tre LSS-handläggarna har enligt delegationsordningen delegation på att fatta beslut om samtliga LSS-insatser förutom bostad med särskild service för barn och ungdom

vid köp av externa platser. Beslut för denna insats fattas av ett socialt utskott i socialnämnden.

Karakteristiskt utreds och beslutas insatsärenden av en och samma handläggare. Vid tveksamhet beträffande bedömning av enskilda fall tas detta upp vid en handläggartreff som äger rum en gång i veckan. Där samtalas om hur de andra handläggarna skulle ha bedömt samma fall. Den omfattande delegationen upplevs som positivt. Det är viktigt hur enskilda handläggare förvaltar förtroendet genom att vara lyhörda eftersom de har en stor makt som myndighetsutövare då de själva sitter som beslutsfattare i de flesta ärenden.

Det är också viktigt att personen som har gjort en ansökan får ungefär samma bedömning oavsett vem av oss handläggare man har träffat. Det ska inte vara skillnad i att om man kommer till mig så får man färre timmar än om man kommer till min kollega till exempel. Där ska det ändå ligga på ungefär samma nivå även om det är självklart så att det är en individuell bedömning. Det skiljer sig alltid (Kärrengård 10-05-12 – LSS-handläggare på uppdragsavdelningen).

Vid bedömning av insatsen ledsagarservice lämnas ett stort utrymme för individuella omdömen. Olika handläggare har olika omdömen varav vägledning mellan kollegor blir viktigt för att hitta en balans. Det diskuteras mycket mellan kollegor angående utfallet av ärenden där personlig tolkning har stort utrymme.

### *5.5.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning*

Kommunen har inte utarbetat några riktlinjer för beslutsprocessen. Då LSS är en rättighetslag får, enligt Kärrengård, inga kommunala riktlinjer utarbetas eftersom den enbart riktar sig till den enskildes behov. Detta innebär att förvaltningen får färre redskap att använda sig av vid bedömning av ärenden i förhållande till de ärenden som bedöms utifrån Socialtjänstlagen.

Det betonas att det finns stort utrymme inom de tio insatserna för hur dessa ska tillämpas. Bättre vägledning kring hur man ska bedöma insatserna efterfrågas.

Riktlinjerna består av lagstiftningen, en skriftlig proposition vilket är ett förarbete till reformen samt ett antal prejudicerande regeringsrättsdomar.



## 5.6 Sammanställning av Kungsbacka kommun

### 5.6.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009

Berg började som verksamhetschef våren 2007 och kan på förekommen anledning inte kommentera utvecklingen av insatsutfallen under ett tioårsperspektiv. Då hon började sin tjänst upplevde hon att det fanns brister i statistikinflödet inom handikappomsorgen.

Beträffande *ledsagarservice* kom prejudicerande domar runt 2005 vars utfall sa att ledsagarservice i samband med resor enbart ska beviljas i närmiljön. Tankegången för kommunen blev att under åren 2005-2006 inta en viss återhållande ståndpunkt beträffande beviljandet av *ledsagarservice* vid utlandsresor. Åren därpå har dessa prejudicerande domar inte åtföljts då de ansetts orättvisa i förhållande till hur resvanor bland friska personer ser ut. Vanligt är att ungdomar gör utlandsresor efter studenten och utifrån detta ansågs att utlandsresor även ska utgöra en del i den funktionshindrades deltagande i samhällslivet. Detta *kan* vara en orsak till ökningen från år 2007 och framåt menar Berg.

Utifrån statistiken framgår att insatsen *kontaktperson* har ökat från år 2007 och framåt. År 2007 fanns omkring 30 beslut om *kontaktperson* som inte verkställdes inom rimlig tid. En möjlig förklaring kan vara att inrapporteringen enbart gäller beslut som är verkställda under respektive år och inte de beslut som är beviljade. Statistik från 2008-2009 skulle då innehålla beslut som enbart verkställdes under 2008-2009 men som beviljades föregående år.

Insatsen *boende vuxna* har ökat kraftigt. Detta beror på att antalet ansökningar har ökat vilket i sin tur är förorsakat av att fler personer under de senaste tio åren har fått diagnosen neuropsykiatriska funktionshinder. Samma orsak föreligger beträffande ökningen av insatsen daglig verksamhet. En annan orsak är att arbetsmarknaden har blivit hårdare och att de enklare arbetena har försvunnit.

### 5.6.2 Beslutsdelegation

En del brukare vet exakt vad de vill ha för insats, andra kommer underfund med det först i en dialog med handläggaren.

Handläggarna har beslutsdelegation på samtliga tio insatser. Beträffande korttidsvistelse ligger handläggarnas delegation på upp till 35 timmar per år, timmar som

överskrider detta beslutas av verksamhetschefen. Externa platser beslutas av socialnämnden. Från och med år 2008 har beslutsdelegationen utökad för handläggarna. Dessförinnan skulle bland annat *ledsagarservice* och *personlig assistans* som överskred 20 timmar tas upp i nämnden. Berg ser positivt på den utökade beslutsdelegationen eftersom mängden byråkrati har minskat samtidigt som kostnadsutvecklingen inte påverkats negativt. Karakteristiskt är att en och samma handläggare både utreder och beslutar i samma ärende. En gång per månad sker en handläggartäff där komplicerade ärenden tas upp för hela gruppen.

### 5.6.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning

Kommunalt utarbetade riktlinjer har antagits av nämnden år 2010 och verkar som en utveckling av lagen med vissa egna tolkningar. Dessa följer handläggarna under handlägningsprocessen som en vägledning.

Vi har till exempel som regel att anhöriga inte får anlitas som ledsagare. Det finns ingen lag som säger det men det är våra bestämmelser [...] och vi ger inte ledsagning till barn, till mindre barn (Berg 10-05-20 – Verksamhetschef för handikappomsorgen).

För handläggningen används lagboken samt rättspraxis utifrån kammarrättsdomar och regeringsrättsdomar.

Gränsen för *ledsagarservice* är satt till personer som uppnått 12 år. Någon övre gräns för antal timmar per månad finns inte, varken för en ung eller för vuxen person. Det är enbart det individuella behovet som beaktas. Det ligger på handläggarens delegation att bevilja under det individuella behovet.

Utrymme för det personliga omdömet finns gällande kvantiteten av insatser. Exempelvis kan det vara svårt att bedöma mängden *ledsagarservice*. Den kvantitativa insatsen gällande barn kan vara svår att fastställa, mycket med avseende på att de flesta föräldrar skjutsar sina barn ganska mycket till fritidsaktiviteter m.m.

Beträffande tydligheten i lagen överlag blev svaret:

Jag tycker egentligen att det är en väldigt tydlig lag. Otydligheten kan vara i bedömning av personkrets 3, men själva lagen är väldigt tydlig. Den är så tydlig att det är svårt för folk att förstå att den är så tydlig för den är så fyrkantig. Det är tio insatser punkt slut (Berg 10-05-20 – Verksamhetschef för handikappomsorgen).

## 6. Analys och slutsatser

Analyskapitlet är indelat i två delar. I 6.1 analyseras intervjumaterialet utifrån den teoretiska ansatsen och uppsatsens tre frågeställningar besvaras. I 6.2 analyseras intervjumaterialet utifrån tidigare forskning. Då uppsatsens resultat inte är applicerbart på samtliga tio studier som redogörs för i *tidigare forskning* är analysdel 6.2 framställd selektivt utifrån Thörnstrand (2004), Bengtsson (2005) och Lewin (2009).

### 6.1 Analys utifrån teoretisk ansats

#### 6.1.1 Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009

För Laholms del medförde organisationsdelningen år 2001-2002 att handläggarna kunde specialisera sig inom LSS vilket resulterade i en kontinuitet kring tillämpningen av reformen där en tydligare tolkning av insatsernas innehåll låg för handen. Fram till år 2005 hade kommunen därutöver tolkat att omvårdnad av boende ingick i *särskilt anpassad bostad*. Vi kan här se att det finns en viss otydlighet i policyns innehåll (jämför Hill 2007) men att man efterhand började tolka insatsen korrekt. I båda dessa exempel går att skönja en policyinlärning utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns *måluppfyllelse* ligger i fokus. Vidare framgår utifrån citatet från Strömberg att förvaltningen blivit mer restriktiv vid tolkning av lagen, främst utifrån rättsfall. Det sker en strävan att tillämpningen av lagen bedrivs utifrån de ursprungliga politiska intentionerna vilket kommunen hänvisar till. Det går att skönja ett rationellt synsätt vid lagtillämpningen, dock finns brister i kunskaper om uppgifterna (jämför Lima 2007), men att dessa kunskaper inhämtats under processens gång genom inlärning.

För Halmstads del märker vi utifrån Gustavssons beskrivning hur bedömning av insatsen *kontaktperson* inom förvaltningen har ändrats under resans gång. Även här går att skönja en policyinlärning utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns *måluppfyllelse* är central. Det generösa beviljandet berodde på att man från början inte förstod insatsens innehåll (jämför Lundquist 1987; Lima 2007).

För Falkenbergs del beror de kvantitativa utfallen snarare på kommunens historiska bakgrund som omsorgskommun. Övergången till kommunalt huvudmannaskap innebar att

de redan etablerade verksamheterna överfördes, utifrån sin befintliga karaktär, från landstinget till kommunen. Detta förstås lättast utifrån betraktandet av spårbundenheten där en historisk analys av Falkenbergs kommun krävs för att spåra utvecklingen av reformen (Hill 2007:96; Lewin 2009). Ingen av de tre teorierna är användbara vid förklaringen till det kvantitativa utfallen då det snarare visar på den landstingsupprättade omsorgskultur som kommunen internaliserat tillsammans med dess olika kompetenser.

I Varbergs fall märker vi att det uppstod reaktioner från socialnämnden då insatsen *kontaktperson* ökade rejält mellan år 2005-2006. Till följd av detta upprättade nämnden interna regler för tillämpning av lagen. I och med detta ser vi att gränsdragningen mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå minimeras. Den administrativa ordningen tycks i det här fallet inte vara underordnad den politiska och verksamheten på lokal nivå bedrivs inte i syfte att förverkliga de ursprungliga politiska intentionerna då regler inom nämnden antas. Detta går följaktligen emot det rationella perspektivet. Handlingssättet strider dessutom mot traditionell rättsteori i vilket framgår att kommuner inte har kompetens att formulera generella normer som är bindande i enskilda fall (Bengtsson 2001:424). Vidare kan vi se att en policyinläring utifrån ett instrumentellt synsätt ägt rum beträffande insatsen *kontaktperson* då det under senare år kommit länsrättsdomar som gått emot förvaltningens utgångar och som förvaltningen sedermera rättat sig efter.

I Kungsbacka märker vi beträffande insatsen *ledsagarservice* att en policyinläring utifrån ett instrumentellt synsätt från början ägt rum då de prejudicerande domarna kring ledsagarservice, där riktlinjerna föreskrev att resor enbart ska beviljas i närmiljön, påverkade förvaltningen en kort period till att inneha en återhållande ståndpunkt beträffande beviljandet av denna insats vid utlandsresor. Efterföljande år har dessa prejudicerande domar inte åtföljts då de ansetts orättvisa för målgruppen. Återgången till att bli mer frikostig vid myndighetsutövningen kan betraktas som en policyanpassning till den berörda målgruppens premisser där man söker legitimitet från brukarna snarare än att nitiskt följa de prejudicerande domarna.

Vi kan se att i Laholm, Halmstad och i viss mån även Varberg har en policyinläring utifrån ett instrumentellt synsätt ägt rum där policyns *måluppfyllelse* är central. Utmärkande är att denna utvecklingsgång har tagit tid att genomföra och har inte varit helt

oproblematiske. Vi kan se att det finns en viss tidsskjutning för att reformen ska få fäste inom kommunernas förvaltningar (jämför Sannerstedt 2001).

### 6.1.2 Beslutsdelegation

Vi har märkt att beslutsdelegationen innebär för varje kommun att de enskilda handläggarna har stort handlingsutrymme. Bortsett från Halmstad, där handläggarna har delegation på sju av de tio insatserna, har handläggarna inom de övriga kommunerna beslutsdelegation på samtliga tio insatser. Det förekommer en maximal decentralisering i fem av sex kommuner, vilket innebär att besluten fattas så långt ner i organisationen som möjligt (Heide et al 2005:81). Kommunala skillnader beträffande *externplacering*, *ledsagarservice* och *korttidsvistelse* förekommer inom kommunerna. Lipsky (1980) utgick från grundantagandet att de professionella tjänstemän som arbetar med förvaltning är, på grund av sin stora handlingsfrihet och direktkontakt med klienter, de som i själva verket utformar politiken. Utifrån detta synsätt utformas politiken på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Med tanke på att det karakteristiskt endast är *en* tjänsteman involverad i en och samma utrednings- och beslutsprocess utformas politiken därmed på handläggarnivå.

I fallet Varberg förklaras explicit den enskilde handläggarens vidsträckta inflytande då denne besitter en maktposition. Utrymmet för den individuella bedömningen lyfts fram vilket innebär att det *alltid* skiljer sig åt mellan handläggarna beträffande utfallen, trots att detta på grund av rättssäkra skäl inte får förekomma. Detta går ytterligare att härleda till Lipskys tes då han menar att närbyråkraten innehar en maktposition vilket lämnar utrymme för tolkningar och ändringar av lagens innehåll. I vissa fall kan det till och med gå så långt att denna utformning går emot de ursprungliga politiska intentionerna. Detta går att skönja i perifera drag beträffande insatsen *ledsagarservice* i Kungsbacka.

Lipskys tes går däremot inte att applicera fullt ut då han dessutom menar att de sökande saknar förmåga att ta initiativ till en kontroll av verksamheten på grund av deras bristande insyn. Beträffande LSS har vi märkt att rätten att väcka förvaltningsbesvär har varit ett oerhört viktigt normerande element för förvaltningarna i form av prejudicerande domar.

### 6.1.3 Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning

Det uppstod minst sagt olikheter i respondenternas syn på lagens tydlighet och huruvida kommunalt upprättade riktlinjer får förekomma eller inte. I Laholm använder man sig överhuvudtaget inte av kommunala riktlinjer. Detta har tidigare använts men avskaffades på grund av kritik från länsstyrelsens sida. Detta avskaffande kan betraktas utifrån policyinlärning med måluppfyllelse i fokus, där kommunen under resans gång lärt sig att detta inte får förekomma. I dagsläget anser kommunen att enbart individuell prövningen utifrån lagtext ska ligga till grund för beslut. För att minimera närbyråkratens inverkan har man inom kommunen upprättat bedömningskriterier som är lika för alla inom handikappomsorgen. På så vis äventyras inte rättssäkerheten för den enskilde. Det går att utläsa en tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå utifrån ett rationellt perspektiv.

I Halmstad har man valt att upprätta kommunala riktlinjer beträffande *ledsagarservice* där Socialnämnden tar upp ärenden som överskrider 20 timmar per månad. Riktlinjen är således att de flesta ska klara sig på maximalt 20 timmar per månad. Någon åldersmässig indelning beträffande timmar per månad görs inte, däremot beviljas personer under 12 år ledsagarservice endast i undantagsfall. Den individuella prövningen åsidosätts däremot inte menar man på. Orsaken till upprättandet av riktlinjerna är att hålla nere kostnaderna. Därmed framgår inte en tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå som i Laholms fall. Kommunen avslår däremot inte längre med hänvisning till kommunalt framtagna riktlinjer vilket kan betraktas som en policyinlärning utifrån ett instrumentellt synsätt. Riktlinjerna används bara som en norm numer.

I Falkenberg har Socialnämnden upprättat riktlinjer för samtliga insatser. Dessa kommunalt framtagna riktlinjer formulerar de regler och den nivå som gäller för myndighetsutövningen inom kommunen. Syftet, menar man på, är att stärka rättssäkerheten. Beträffande insatsen *ledsagarservice* får handläggaren bevilja maximalt 12 timmar per månad för personer mellan 12-17 år och maximalt 24 timmar per månad för personer mellan 18-65 år. Prövningar görs även för personer under 12 år.

I Hylte har nämnden framtagit riktlinjer för samtliga insatser. Man anser att dessa är generellt hållna och bidrar till att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde. Ser vi till insatsen *ledsagarservice* beviljas maximalt 10 timmar per månad för personer mellan 12-17 år och maximalt 20 timmar per månad för personer mellan 18-65 år. Prövningar görs även för personer under 12 år.

I Varberg menar man på att kommunala riktlinjer inte får utarbetas då detta skulle innebära att den individuella prövningen äventyras. Avsaknaden av riktlinjer får till följd att tolkningen av lagen faller på den enskilde handläggaren, närbyråkraten, vari en ökad maktposition uppstår vilket lämnar utrymme för egna tolkningar och svårigheter kring hur de tio insatserna ska tolkas. Däremot förekommer ingen tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå p.g.a. de internt upprättade restriktionerna samt det stora utrymmet för handläggarens individuella bedömning.

I Kungsbacka har nämnden antagit riktlinjer för samtliga insatser som vägledning. Intressant är att kommunen har upprättat en egen regel som innebär att anhöriga inte får anlitas som ledsaga. Dessutom beviljar inte kommunen denna insats till personer under 12 år. Ledsagning beviljas i vanliga fall upp till 20 timmar per månad. Överskrids dessa timmar ska samråd ske med verksamhetschefen. Likt Halmstad görs ingen åldersmässig differens beträffande antal timmar per månad för de personer som är berättigade insatsen. Här framgår explicit att det inte förekommer någon tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå.

I de två kommuner där man valt att inte upprätta kommunala riktlinjer, Laholm och Varberg, betonas svårigheterna att tolka lagens innehåll. Fler riktlinjer efterfrågas i Varberg då kommunen enbart har ett fåtal redskap att tillämpa vid ärendebedömningar. För Laholms del är de upprättade bedömningskriterierna väldigt viktiga i handläggarnas arbete då strikta riktlinjer saknas. I övriga kommuner påpekas inte denna svårighet i lagtolkning på samma sätt. I Hylte och Kungsbacka poängteras dessutom att lagen är väldigt tydlig.



Tabell 3: Analystabell.

Kommun	Bakomliggande orsaker till de kvantitativa utfallen under perioden 1999-2009	Beslutsdelegation	Kommunalt upprättade riktlinjer som normstyrning
<b>Laholm</b>	Policylärande-anpassnings- och inlärningsperspektiv utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns måluppfyllelse ligger i fokus. Dessutom ett rationellt perspektiv av lagtillämpningen.	Maximal decentralisering <sup>1</sup> . Politiken utformas på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Perifert närbyråkratiskt perspektiv.	Förekommer inte. Ett resultat av policyinläring. En tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå. Policylärande-anpassnings- och inlärningsperspektiv samt ett rationellt perspektiv.
<b>Halmstad</b>	Policylärande-anpassnings- och inlärningsperspektiv utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns måluppfyllelse ligger i fokus.	Stor decentralisering. Politiken utformas i stora drag på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Både ett rationellt och ett perifert närbyråkratiskt perspektiv.	Finns för ledsagarservice i syfte att reducera kostnader. Därmed ingen tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå.
<b>Falkenberg</b>	Den landstingsupprättade verksamheten överfördes till kommunen i befintligt skick. Spårbundenhet.	Maximal decentralisering. Politiken utformas på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Perifert närbyråkratiskt perspektiv.	Finns för samtliga insatser i syfte att stärka rättssäkerheten.
<b>Hylte</b>	Någon förklaring kan ej anges.	Maximal decentralisering. Politiken utformas på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Perifert närbyråkratiskt perspektiv.	Finns för samtliga insatser i syfte att stärka rättssäkerheten.
<b>Varberg</b>	Internt upprättade regler vid lagtillämpning vilket går emot det rationella perspektivet. Även policylärande- Anpassnings- och inlärningsperspektiv utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns måluppfyllelse ligger i fokus.	Maximal decentralisering. Utrymmet för den individuella bedömningen lyfts fram. Närbyråkratiperspektiv.	Förekommer inte. Däremot ingen tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå p.g.a. internt upprättade regler samt stort utrymme för individuell bedömning.
<b>Kungsbacka</b>	Policylärande-anpassnings- och inlärningsperspektiv utifrån ett instrumentellt synsätt där policyns måluppfyllelse ligger i fokus samt policyanpassning till den berörda målgruppen.	Maximal decentralisering. Politiken utformas på förvaltningsnivå i mötet mellan byråkrat och klient. Även ändring av ursprungliga politiska intentioner. Närbyråkratiperspektiv.	Finns för samtliga insatser, innehåller lokala bestämmelser. Därmed ingen tydlig gränsdragning mellan politik på central nivå och förvaltning på lokal nivå.

<sup>1</sup> Decentralisering respektive centralisering refererar till var i organisationen besluten fattas. När besluten fattas på den högsta nivån förekommer en maximal centralisering av beslutsprocessen. Motsatsförhållandet innebär att besluten fattas så långt ner i organisationen som möjligt. Detta benämns som maximal decentralisering av beslutsprocessen (Heide et al 2005:81).

## 6.2 Analys utifrån tidigare forskning

Utifrån Thörnstrands (2004) studie framgår att enskilda handläggares inflytande över politiken på det egna området i kombination med den vidsträckta handlingsfriheten beträffande verkställandet av reformen alstrar en maktposition över klienten. Beträffande utrednings- och beslutsprocessen har vi sett att i samtliga kommuner, utom i Halmstad, råder en maximal decentralisering av beslutsordningen där följden blir att politiken utformas på förvaltningsnivå. Den vidsträckta handlingsfriheten poängteras i Varberg där avsaknaden av riktlinjer resulterar i att tolkningen av lagen faller på den enskilde handläggaren, varigenom det uppstår en ökad maktposition vilket lämnar utrymme för egna tolkningar. Beträffande specifikt utrednings- och beslutsprocessen är närbyråkratiperspektivet användbart, dock inte fullständigt. I Falkenberg och Hylte framhålls att de kommunalt framtagna riktlinjerna är framtagna i syfte att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Detta minimerar den individuella tolkningen hos tjänstemannen.

Utifrån Bengtssons (2005) utredning finns både likheter och skillnader beträffande de resultat som framkommit i min uppsats.

Beträffande utrednings- och beslutsprocessen ser vi att det i fem av Hallands sex kommuner figurerar en maximal decentralisering av beslutsordningen. Då delegationen för besluten inom var och en av kommunerna inte belyses under olika kontexter framgår därmed inte huruvida förändringarna i beslutsordningen har ägt rum på liknande sätt såsom i Bengtssons studie.

Beträffande normbildningen för reformen kan vi utläsa att den saknar fast struktur, vilket är resultatet av parallella normbildningsprocesser med varierande målsättning. De kommunalt framtagna riktlinjerna skiljer sig åt mellan kommunerna och i fallet med Kungsbacka har kommunen dessutom fastslagit att anhöriga inte får anlitas som ledsaga samt att personer under 12 år överhuvudtaget inte beviljas prövningstillstånd för denna insats. Vi kan här se att de kommunala riktlinjerna står i motsättning till de formella reglerna upprättat på centralpolitisk nivå. På denna punkt finns bestämda likheter.

En annan likhet finner vi beträffande garantier för lika behandling. Det framstår utifrån uppsatsens resultat att det finns en viss avsaknad från detta. Tar vi fallet med

*ledsagarservice* i Kungsbacka är svaret talande. Även då vi betraktar skillnaderna i maximalt antal timmar för ledsagarservice ser vi skillnader kommunerna emellan. De egentliga orsakerna, exempelvis förvaltningskultur eller ekonomiska åtstramningar, framgår inte för samtliga kommuner, dock framgår det explicit för Halmstad (se sidan 34). Till synes har den sökandes boendeort betydelse för insatsens utformning och betraktar vi Varbergs kommun förekommer dessutom skillnader i enskilda handläggares bedömningar.

En skillnad i förhållande till Bengtssons utredning gäller förhållningssättet gentemot yttranden från länsstyrelsen samt utgångar i förvaltnings- och kammarrätt. Vad som explicit framgår är att dessa yttranden bidrar till en normbildning för kommunerna. Denna normbildning har enligt respondenternas utsagor betraktats som ett rättesnöre som är överordnad de kommunala riktlinjerna upprättat inom nämnden. Något tvivel över vems lagtolkning man ska rätta sig efter tycks alltså inte förekomma.

Sammantaget kan vi utläsa att det politiska ändamålet med reformen inte har institutionaliserats i tillräcklig mån för att insatserna ska vara samstämda kommunerna emellan (se Bengtsson 2005:50).

Utifrån Lewins (2009) forskningsstudie går att skönja två likheter med resultatet i min uppsats. Det första berör det kvantitativa resultatet där en kommuns tidigare roll som omsorgskommun har en avgörande betydelse för de nuvarande utfallen av stödinsatser och omsorgsbehov. De kulturella och traditionella förklaringsfaktorerna skulle i Falkenbergs kommun kunna bero på dess historiska roll som omsorgskommun där den landstingsetablerade omsorgen om funktionshindrade, som genom vårdhemsavvecklingen och bytet av huvudmannaskap, överförts till kommunen i dess befintliga struktur. Detta uppgav Götesson som en förklaring till Falkenbergs kvantitativa utfall, vilket obestridligt står väldigt högt i förhållande till riksgenomsnittet beträffande *råd och stöd, boende med särskild service* och *daglig verksamhet*.

Den andra likheten berör Lewins kvalitativa resultat. På grund av att antalet respondenter är begränsat till en per kommun går det inte att pröva hypotesen om att det skulle råda likgiltighet och skam bland de tjänstemän som arbetar inom handikappomsorgen i den kommunen med lägst andel stödinsatser, respektive att det finns eldsjälar och ett stort intresse bland politiker, tjänstemän och handikapporganisationer inom den kommunen med störst andel stödinsatser. Vad vi däremot kan utläsa, blott i

perifera drag, är att insatsen *ledsagarservice* i Kungsbacka går emot de politiska intentionerna som avser att inte bevilja *ledsagarservice* vid resor annat än i närmiljön. Förvaltningen har bestämt att även bevilja långfärdsresor i samband med exempelvis studentexamen. I just detta exempel kan vi se att de politiska besluten på central nivå inte har lika stor effekt som ambitionerna på lokal nivå. De så kallade *eldsjälarna* inom förvaltningen har större betydelse för den enskilde brukaren än de politiskt fastställda riktlinjerna.

## 7. Förslag på fortsatt forskning

Enligt uppsatsens andra frågeställning kan vi utläsa att i Hallands län utgör maximal decentralisering av beslutsordningen normen beträffande implementeringen av LSS. Utifrån Bengtssons (2005) studie har denna delegation ökat genom åren, från att ha karakteriserats av centralisering av beslutsordningen förlänat enbart avdelnings- och områdeschefer, till att övergå till enskilda handläggare. Fördjupande studier om hur enskilda handläggare samt personkretsgruppernas sökande upplever denna ökade delegation hade varit väldigt intressant och viktigt att studera utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Innebär den stora beslutsdelegationen att en förhandlingssituation mellan den sökande och handläggaren uppstår? Vilka krav ställer i så fall detta på den sökandes förmåga att föra sin egen talan gentemot en representant för en myndighet?

Enligt uppsatsens tredje frågeställning kan vi utläsa att det är vanligt med internt upprättade riktlinjer. Bortsett från det faktum att de är framställda i syfte att reducera kostnader, vilket obestridligt inte får förekomma, eller stärka rättssäkerheten för den enskilde, kan vi utläsa att riktlinjernas innehåll skiljer sig åt mellan kommunerna. Vissa rekvisit står dessutom i motsättning till de centralpolitiska intentionerna. Syftet med en rättighetslag är att personkretsgrupperna ska kunna garanteras specifikt utformade sociala förmåner och inte minst jämlikhet i levnadsvillkor, oavsett den geografiska hemvisten. Till synes har LSS i egenskap av rättighetslag inte fått något verkningsfullt genomslag i Hallands kommuner eller, med hänvisning till tidigare forskning, i landet för övrigt. Vad är då avsikten med en rättighetslag om den inte får genomslag? Går det att förhindra att konflikter uppstår mellan stat och kommun då staten, genom att införa en rättighetslag ska försöka styra kommunerna för att garantera en likvärdighet i implementeringen av vissa reformer, samtidigt som kommunerna är egna politiska institutioner som innehar ett självstyre som är skyddat i grundlagen? Innebär en rättighetslag genom sitt förtydligande ett alltför tungt ansvar för Sveriges kommuner? Vilka alternativa lösningar blir i så fall allra bäst för att garantera medborgare jämlikhet i levnadsvillkor?

# Källförteckning

## Litteratur

Arvidsson, Jessica & Tideman, Magnus (2007). *I stort sett nöjda, men...: brukarnas erfarenheter och framtida bedömningar av LSS-insatserna i Laholms kommun*. Brukarundersökning. Högskolan i Halmstad

Bengtsson, Hans. (2001). "Implementering av välfärdsreformer. Från hierarkisk till dynamisk kommunikationsprocess". I Bengtsson, Hans (red.). *Politisk kommunikation och demokrati*. Lund: Studentlitteratur

Bengtsson, Hans & Arvidsson, Jessica (2008). *Dagens och morgondagens LSS-boende*. Rapport från en FoU-cirkel i Skåne. Skriftserie 2008:2

Bengtsson, Hans & Gynnerstedt, Kerstin (2003). *Assistansreformen i politik och förvaltning*. Malmö: Harepress

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). "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 (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 & 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

Eriksen, Erik Oddvar (1998). *Kommunikativt ledarskap: om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

- Gustafsson, Agne (1999). *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. 7., [omarb.] uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)
- Heide, Mats, Johansson, Catrin & Simonsson, Charlotte (2005). *Kommunikation & organisation*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Hugemark, Agneta (2004). "Med rätt att bestämma själv? – Exit, voice och personlig assistans"; i Gynnerstedt, Kerstin (red.) *Personlig assistans och medborgarskap*. 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
- Lantz, Annika (2007). *Intervjumethodik*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Larsson, Monica (2008). *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Akademisk avhandling i socialt arbete. Lunds universitet: Socialhögskolan.
- Lewin, Barbro (2009). "Skam, likgiltighet och eldsjälur – tre studier om LSS-reformen och det kommunala självstyret". I *Kommunal ekonomi och politik, volym 13, nr 2, sid. 7 – 26*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige Tillgänglig på Internet: <http://www.keop.se/>
- Lima, Cristian (2007). *Kommunikation, organisation och ledarskap*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Lindqvist, Rafael (2009). *Funktionshindrade i välfärdssamhället*. Malmö: Gleerups.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lundquist, Lennart (1991). *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts juridikförl.
- Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Morgan, Gareth (1999). *Organisationsmetaforer*. Lund: Studentlitteratur
- Petersson, Olof (2007). *Svensk politik*. 7., [aktualiserade och rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Sannerstedt, Anders (2001). "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken". I Rothstein, Bo. *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3. uppl. Stockholm: SNS förl.
- Tideman, Magnus (2000). *Normalisering och kategorisering*. Akademisk avhandling i socialt arbete vid Lunds universitet. Lund: Studentlitteratur

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

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

## Publikationer

*Alltjämt ojämnt! : levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning.* (2010). Stockholm: Socialstyrelsen

*Insatser för personer med funktionshinder. 1999.* (2000). Stockholm: Socialstyrelsen

*Funktionshindrade personer: insatser år 2000 = [Care inputs for persons with impairments 2000].* (2001). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser år 2001 = [Care inputs for persons with impairments 2001].* (2002). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2002 = [Care inputs for persons with impairments 2002].* (2003). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2003.* (2003). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2004.* (2005). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2005.* (2006). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2006.* (2007). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2007.* (2008). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2008.* (2009). Stockholm: Socialstyr.

*Funktionshindrade personer: insatser enligt LSS år 2009.* (2010). Stockholm: Socialstyr.

## Uppsatser

Nilsson, Ann (2008). *LSS-bostaden i fokus!. En studie om arbetet kring LSS-bostäder för vuxna i Hallands sex kommuner.* Kandidatuppsats Högskolan i Halmstad



Thörnstrand, Malin (2004). *Den bristfälliga implementeringen av LSS. En studie av maktaspekten i mötet mellan socialtjänsten och människor med psykiska funktionshinder*. Kandidatuppsats Lunds Universitet

## Intervjuer

### *Laholm*

Strömberg, Marie. Verksamhetsutvecklare socialkontoret. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-05-20

### *Halmstad*

Gustavsson, Anders. Enhetschef handikappomsorgen. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-15-12

### *Falkenberg*

Götesson, Ola. Handikappomsorgschef. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-05-07

### *Hylte*

Winbladh, Berit. Omsorgschef omsorgskontoret. Mailintervju. Genomfördes 2010-04-22  
Ärlemalm, Ann-Margret. Utredare/utvecklare. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-05-19

### *Varberg*

Kärrengård, Karin. LSS-handläggare uppdragsavdelningen. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-15-12

### *Kungsbacka*

Apelvi, Eva-Britt. Förvaltningschef handikapp- och äldreomsorg. Mailintervju. Genomfördes 2010-04-22

Berg, Marie. Verksamhetschef handikappomsorgen. Samtalsintervju. Genomfördes 2010-05-20

## Bilaga 1. Antal personer med insats enligt LSS 1999-2009. Kommunvis fördelning

Laholm	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösar service	Korttids vistelse	Korttids tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksamhet
1999(23)	29(13)	14 (6)	50 (22)	54 (23)	33 (14)	55 (24)	15 (7)	5 (2)	58 (25)	63 (27)
2000(23)	14(6)	X	46 (20)	46 (20)	30 (13)	24 (10)	16 (7)	X	42 (18)	43 (19)
2001(23)	13(6)	5 (2)	57 (25)	61 (27)	27 (12)	33 (14)	19 (8)	4 (2)	51 (22)	52 (23)
2002(23)	14(6)	5 (2)	61 (27)	56 (24)	21 (9)	25 (11)	16 (7)	10 (4)	64 (28)	69 (30)
2003(23)	10(4)	X	52 (23)	56 (24)	19 (8)	24 (10)	9 (4)	12 (5)	69 (30)	72 (31)
2004(23)	11(5)	X	39 (17)	56 (24)	17 (7)	24 (10)	16 (7)	7 (3)	58 (25)	79 (34)
2005(23)	11(5)	X	42 (18)	44 (19)	11 (5)	24 (10)	20 (9)	8 (3)	42 (18)	81 (35)
2006(23)	5(2)	X	38 (17)	33 (14)	10 (4)	24 (10)	18 (8)	5 (2)	40 (17)	82 (36)
2007(23)	5(2)	X	37 (16)	29 (13)	7 (3)	25 (11)	15 (7)	6 (3)	40 (17)	81 (35)
2008(23)	X	X	39 (17)	28 (12)	7 (3)	28 (12)	13 (6)	5 (2)	46 (20)	83 (36)
2009(23)	X	6 (3)	40 (17)	30 (13)	6 (3)	30 (13)	14 (6)	7 (3)	44 (19)	88 (38)

Halmstad	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösarservice	Korttids vistelse	Korttids tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksamhet
1999(85)	85 (10)	7 (1)	56 (7)	168 (20)	68 (8)	110 (13)	24 (3)	8 (1)	172 (20)	219 (26)
2000(85)	83 (10)	8 (1)	53 (6)	142 (17)	66 (8)	107 (13)	34 (4)	6 (1)	169 (20)	219 (26)
2001(86)	80 (9)	20 (2)	48 (6)	88 (10)	58 (7)	90 (10)	31 (4)	8 (1)	186 (22)	219 (25)
2002(86)	66 (8)	15 (2)	61 (7)	99 (12)	0	93 (11)	34 (4)	6 (1)	197 (23)	222 (26)
2003(87)	60 (7)	16 (2)	73 (8)	102 (12)	41 (5)	90 (10)	33 (4)	6 (1)	191 (22)	222 (26)
2004(88)	63 (7)	22 (3)	72 (8)	99 (11)	39 (4)	77 (9)	47 (5)	6 (1)	198 (23)	220 (25)
2005(88)	56 (6)	26 (3)	82 (9)	100 (11)	35 (4)	76 (9)	41 (5)	5 (1)	206 (23)	218 (25)
2006(89)	52 (6)	26 (3)	87 (10)	104 (12)	32 (4)	82 (9)	41 (5)	X	208 (23)	228 (26)
2007(89)	53 (6)	29 (3)	87 (10)	96 (11)	24 (3)	76 (9)	45 (5)	X	224 (25)	241 (27)
2008(90)	52 (6)	36 (4)	82 (9)	89 (10)	20 (2)	62 (7)	48 (5)	X	243 (27)	251 (28)
2009(91)	62 (7)	28 (3)	69 (8)	38 (4)	17 (2)	0	46 (5)	X	78 (9)	67 (7)

Falkenberg	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösar service	Korttids vistelse	Korttids tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksamhet
1999(38)	106 (28)	11 (3)	26 (7)	55 (14)	5 (1)	42 (11)	19 (5)	4 (1)	125 (33)	120 (32)
2000(38)	98 (26)	12 (3)	24 (6)	57 (15)	8 (2)	45 (12)	24 (6)	8 (2)	115 (30)	132 (35)
2001(38)	85 (22)	23 (6)	26 (7)	61 (16)	8 (2)	41 (11)	20 (5)	9 (2)	126 (33)	136 (36)
2002(38)	86 (23)	18 (5)	34 (9)	77 (20)	10 (3)	53 (14)	34 (9)	X	132 (35)	138 (36)
2003(39)	76 (19)	20 (5)	40 (10)	78 (20)	12 (3)	53 (14)	27 (7)	4 (1)	127 (33)	144 (37)
2004(39)	107 (27)	11 (3)	39 (10)	84 (22)	16 (4)	58 (15)	25 (6)	6 (2)	120 (31)	158 (41)
2005(39)	104 (27)	10 (3)	41 (11)	78 (20)	17 (4)	59 (15)	30 (8)	4 (1)	114 (29)	169 (43)
2006(40)	98 (25)	9 (2)	45 (11)	78 (20)	14 (4)	55 (14)	31 (8)	6 (2)	110 (28)	182 (46)
2007(40)	96 (24)	12 (3)	43 (11)	77 (19)	10 (3)	50 (13)	29 (7)	7 (2)	120 (30)	182 (46)
2008(40)	117 (29)	13 (3)	41 (10)	85 (22)	9 (2)	53 (13)	26 (7)	7 (2)	122 (31)	191 (48)
2009(40)	113 (28)	14 (4)	43 (11)	93 (23)	5 (1)	50 (13)	24 (6)	7 (2)	123 (31)	190 (48)

Hylte	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösars ervice	Korttids vistelse	Korttids tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksam het
1999(10.5)	11(10)	4 (4)	5 (5)	15 (14)	1 (1)	16 (15)	1 (1)	0	8 (8)	13 (12)
2000(10.5)	0	X	X	13 (12)	0	12 (11)	X	0	9 (9)	17 (16)
2001 (10.5)	..	X	8 (8)	13 (12)	0	18 (17)	X	0	8 (8)	15 (14)
2002(10.4)	..	X	X	10 (10)	0	16 (15)	X	0	10 (10)	15 (14)
2003(10.4)	0	12 (12)	6 (6)	19 (18)	X	17 (16)	X	X	10 (10)	17 (16)
2004(10.3)	X	X	X	17 (17)	X	15 (15)	X	X	11 (11)	16 (16)
2005(10.3)	0	4 (4)	X	23 (22)	0	12 (12)	X	X	11 (11)	19 (18)
2006(10.3)	X	22 (21)	4 (4)	21 (20)	X	10 (10)	X	0	11 (11)	17 (17)
2007(10.3)	4 (4)	4 (4)	5 (5)	23 (22)	X	12 (12)	X	0	11 (11)	18 (17)
2008(10.3)	X	X	6 (6)	21 (20)	0	11 (11)	4 (4)	0	10 (10)	17 (17)
2009(10.2)	X	4 (4)	6 (6)	19 (19)	X	10 (10)	X	0	11 (11)	19 (19)

Varberg	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösar service	Korttids vistelse	Korttids tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksam het
1999(52)	56(11)	2 (<1)	46 (9)	79 (15)	32 (6)	50 (10)	12 (2)	8 (2)	85 (16)	93 (18)
2000(53)	41(8)	12 (2)	44 (8)	72 (14)	32 (6)	48 (9)	7 (1)	X	93 (18)	104 (20)
2001(53)	62(12)	10 (2)	44 (8)	66 (12)	23 (4)	52 (10)	6 (1)	5 (1)	92 (17)	102 (19)
2002(53)	46(9)	8 (2)	45 (8)	67 (13)	23 (4)	44 (8)	12 (2)	6 (1)	75 (14)	90 (17)
2003(54)	47(9)	5 (1)	56 (10)	96 (18)	23 (4)	49 (9)	16 (3)	5 (1)	108 (20)	119 (22)
2004 (55)	39(7)	7 (1)	55 (10)	91 (17)	24 (4)	52 (9)	17 (3)	4 (1)	117 (21)	121 (22)
2005(55)	39(7)	6 (1)	43 (8)	88 (16)	21 (4)	52 (9)	19 (3)	X	119 (22)	124 (23)
2006(55)	35(6)	45 (8)	70 (13)	146 (27)	38 (7)	83 (15)	16 (3)	X	92 (17)	104 (19)
2007(56)	38(7)	13 (2)	51 (9)	73 (13)	13 (2)	45 (8)	20 (4)	0	127 (23)	146 (26)
2008(57)	50(9)	16 (3)	49 (9)	60 (11)	13 (2)	46 (8)	20 (4)	X	138 (24)	143 (25)
2009(57)	63(11)	15 (3)	47 (8)	70 (12)	15 (3)	58 (10)	20 (4)	X	122 (21)	157 (28)

Kungs backa	Råd och stöd	Personlig ass.	Ledsagar service	Kontakt person	Avlösars ervice	Korttids vistelse	Korttidst tillsyn	Boende barn	Boende vuxna	Daglig verksam het
1999(65)	31 (5)	21 (3)	19 (3)	26 (4)	20 (3)	31 (5)	11 (2)	11 (2)	51 (8)	71 (11)
2000(65)	37 (6)	10 (2)	22 (3)	30 (5)	23 (4)	52 (8)	9 (1)	10 (2)	55 (8)	82 (13)
2001(66)	42 (6)	8 (1)	23 (3)	32 (5)	13 (2)	57 (9)	17 (3)	10 (2)	56 (8)	88 (13)
2002(66.5)	42 (6)	10 (2)	18 (3)	18 (3)	9 (1)	41 (6)	29 (4)	8 (1)	56 (8)	90 (14)
2003(67.5)	39 (6)	12 (2)	35 (5)	32 (5)	22 (3)	66 (10)	35 (5)	9 (1)	65 (10)	100 (15)
2004(69)	35 (5)	15 (2)	42 (6)	32 (5)	21 (3)	74 (11)	32 (5)	9 (1)	77 (11)	105 (15)
2005(70)	38 (5)	21 (3)	39 (6)	34 (5)	17 (2)	67 (10)	36 (5)	10 (1)	77 (11)	118 (17)
2006(71)	49 (7)	21 (3)	33 (5)	41 (6)	20 (3)	86 (12)	41 (6)	10 (1)	79 (11)	117 (16)
2007(72)	49 (7)	30 (4)	43 (6)	57 (8)	29 (4)	106 (15)	49 (7)	5 (1)	91 (13)	128 (18)
2008(74)	31 (4)	33 (4)	59 (8)	78 (11)	37 (5)	129 (17)	57 (8)	6 (1)	101 (14)	135 (18)
2009(74)	22 (3)	25 (3)	66 (9)	71 (10)	28 (4)	118 (16)	56 (8)	13 (2)	102 (14)	142 (19)

### **Teckenförklaring i tabeller:**

- Siffror som anges inom parentes efter året avser befolkningsmängd angivet i tusen
  - Siffror i kolumnerna anger faktiska tal. Siffror inom parentes anger andel per 10 000
  - **0** Värdet är noll, inget finns att redovisa.
  - .. Uppgiften finns inte tillgänglig eller är alltför osäker för att anges.
  - . Värde kan inte förekomma.
  - **x** Antalet observationer är tre eller färre eller är en summa av tal där ett av talen är tre eller färre.
- 
- Insatsen råd och stöd. Riksgenomsnittet 2009 är 6 per 10 000. För år 1999 var det 21 per 10 000
  - Insatsen personlig assistans. Riksgenomsnittet 2009 är 4 per 10 000. För år 1999 var det 5 per 10 000.
  - Ledsagarservice. Riksgenomsnittet 2009 är 11 per 10 000. För år 1999 var det 8 per 10 000.
  - Insatsen kontaktperson. Riksgenomsnittet 2009 är 21 per 10 000. För år 1999 var det 15 per 10 000.
  - Insatsen avlösarservice. Riksgenomsnittet 2009 är 4 per 10 000. För år 1999 var det också 4 per 10 000.
  - Insatsen korttidsvistelse. Riksgenomsnittet 2009 är 11 per 10 000. För år 1999 var det också 11 per 10 000.
  - Insatsen korttidstillsyn. Riksgenomsnittet 2009 är 6 per 10 000. För år 1999 var det 3 per 10 000
  - Insatsen boende barn. Riksgenomsnittet 2009 är 2 per 10 000. För år 1999 var det 1 per 10 000
  - Insatsen boende vuxna. Riksgenomsnittet 2009 är 25 per 10 000. För år 1999 var det 19 per 10 000.
  - Insatsen daglig verksamhet. Riksgenomsnittet 2009 är 32 per 10 000. För år 1999 var det 23 per 10 000.

## Bilaga 2. Intervjufrågor till respondenterna

### Bakgrund:

- **Hur har organisationen inom socialförvaltningen påverkats av införandet av LSS?**

### Huvudfrågor:

- **Följande insatser har er kommun inrapporterat till Socialstyrelsen 1999-2009 (se bilaga 1)**
  - Kommentera dessa insatser
  - Beskriv avvikelser
  - Finns trender inom kommunen? Hur kommer det sig att insatsutfallet ser ut som det gör? Styr kommunen åt vissa insatser?
  - Finns några insatser som är speciellt svåra att tillgodose?
- **Beskriv hur utrednings- och beslutsprocessen fungerar beträffande LSS?**
  - på vilka grunder fattas beslut om insatser?
  - vet den sökande vilken insats den vill ha eller uppsår detta först i en dialog med handläggaren?
  - finns kopplingar till likhets- respektive närhetsprincipen?
  - krävs alltid medicinskt underlag?
  - fastställer biståndshandläggarna personkretstillhörighet?
- **Hur ser beslutsdelegationen ut?**
  - Har beslutsdelegationen sett likadan ut sedan 1994?
  - Handlägger och beslutar en och samma person?
  - Skiljer det sig i bedömningarna från handläggare till handläggare?
- **Riktlinjer för er biståndshandläggning av LSS?**
  - hur är dessa framtagna?
  - är antalet riktlinjer tillräckliga och tydliga?
  - görs åtskillnad på riktlinjer upprättade i nämnden i förhållande till länsrättsdomar, kammarrättsdomar?
  - har man blivit mer restriktiv eller frikostig genom åren beträffande någon verksamhet?
- **Finns kommunala handlingsprogram för handikappomsorgen som styrningsdokument? (framtidsprognoiser).**
  - samarbetar man med andra organisationer för att sprida information, underlätta för framtida insatser?
  - är ni förberedda inför de ansökningar som kommer?
- **Finner ni ert handlingsutrymme vid en beslutsprocess tillräcklig?**
  - vad kan förbättras?