



**Linnéuniversitetet**

Institutionen för socialt arbete

# Funktionshinderpolitiskt program

*- fallstudie om kommuns implementering av en  
FN-konvention*



*Författare:* Gabriella Agné & Helena Larsson

*Handledare:* Marianne Westring-Nordh

*Examinator:* Ulf Drugge

*Termin:* VT13

*Ämne:* Socialt arbete

*Nivå:* Kandidatexamen

*Kurskod:* 2SA7F

## **Abstract**

Title: Disability policy program – a case study of a municipals implementation of UNs Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

This study aims to examine how a small municipal in southern Sweden works with the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and examine the assistant officers knowledge about this work and user organizations inclusion and user involvement.

The study operates from a qualitative approach based on the results of nine semi-structured interviews with local politicians, assistance officers and representatives from three different user organizations.

The results show that the municipal has chosen to work with the implementation of the convention by creating policy programs for their departments through dialogue with user organizations, and by mapping the accessibility to public places. The results also show that the assistant officers have been given no information regarding the convention or the policy programs from their employers and instead operate from national legislations and prepositions. The user organizations feel that they were initially included in the process, but that their impact has later been removed due to structural reorganization.

Keywords: disability, implementation, UN convention, rights, municipal politics, user involvement

Nyckelord: funktionshinder, implementering, FN:s konvention, rättigheter, kommunalpolitik, brukarmedverkan

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Problembakgrund och problemformulering .....	1
1.2. Syfte.....	5
1.3. Frågeställningar .....	5
2. Teori och tidigare forskning .....	5
2.1. Strukturellt perspektiv .....	5
2.2. Aktörsperspektiv.....	8
2.3. Vikten av kontext och genomförande.....	9
2.4. Sammanfattning av teori och tidigare forskning .....	11
3. Metod .....	12
3.1. Tillvägagångssätt .....	12
3.2. Urval .....	12
3.3. Avgränsningar .....	13
3.4. Genomförande .....	14
3.4.1. Intervjuer.....	15
3.4.2. Bearbetning och analys av data.....	15
3.5. Tillförlitlighet och äkthet.....	15
3.6. Etiska överväganden.....	16
3.7. Arbetsfördelning.....	17
4. Resultat.....	17
4.1. Kommunalpolitisk nivå .....	17
4.1.1 Sammanfattning av kommunalpolitisk nivå .....	21
4.2. Gräsrotbyråkratisk nivå .....	22
4.2.1. Sammanfattning av gräsrotbyråkratisk nivå .....	25
4.3. Brukarnivå .....	26
4.3.1. Sammanfattning av brukarnivå .....	28

5. Analys.....	28
5.1. Strukturellt perspektiv .....	29
5.2. Förstå, kunna och vilja.....	31
5.2.1. Det kommunalpolitiska arbetet .....	32
5.2.2. Kunskapen hos myndighetsutövarna .....	33
5.2.3. Brukarorganisationernas medverkan .....	34
5.3. Sammanfattning.....	35
5.4. Slutsatser.....	37
6. Avslutande Diskussion.....	38
7. Referenslista .....	41
Bilaga 1 – utdrag ur det funktionshinderpolitiska programmet .....	43
Bilaga 2 – intervjuguide .....	44

# 1. Inledning

## 1.1 Problembakgrund och problemformulering

I Sveriges grundlagsstiftning står följande fastslaget:

*Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person (RF 1 kap 2§ 5st).*

Lagrummet innebär att såväl stat som kommun ska arbeta med delaktighet, jämlikhet och mot diskriminering för alla målgrupper, däribland målgruppen personer med funktionsnedsättning. Lagstiftning mot diskriminering och för delaktighet och jämlikhet för denna målgrupp finns förutom i grundlagsstiftningen även lagstadgat i bland annat socialtjänstlagen, diskrimineringslagen, plan- och bygglagen och lagen om kollektivtrafik.

År 1999/2000 upprättades en handlingsplan: Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Handlingsplanen har varit vägledande för den svenska handikappolitiken och har som mål att undanröja hinder för full delaktighet i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor. Efter den tredje uppföljningen av handlingsplanen 2009 beslutade Riksdagen att göra handlingsplanen permanent. Sedan 2001 finns också Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken, som fastställer att myndigheterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning ska ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Enligt andra paragrafen i denna förordning ska myndigheter arbeta med tillgängligheten till lokaler, verksamheter och lika information för alla människor. Enligt paragrafen ska detta arbete ske genom inventeringar och handlingsplaner. I arbetet med inventeringar och handlingsplaner ska FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande (SFS 2001:526).

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (hädanefter benämnd som FN-konventionen eller konventionen) trädde i kraft i januari 2009 och syftar till att undanröja de hinder som finns för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta de mänskliga rättigheter som i tidigare konventioner redan varit fastslagna för dem. Konventionen har skrivits på och ratificerats av Sverige vilket innebär att Sverige har bundit sig juridiskt till att följa konventionen och dess artiklar (Socialstyrelsen.se). Artikel tre i konventionen innefattar i korthet de allmänna principerna för konventionen. Dessa principer

omfattar respekt för mänskligt värde, rätt till icke-diskriminering, fullständigt och faktiskt deltagande i samhället, respekt för olikheter, lika möjligheter, tillgänglighet, jämställdhet mellan män och kvinnor samt respekt för utveckling av förmågor hos barn med funktionsnedsättning och barns rätt till att inneha ett medborgarskap (SÖ 2008:26 art 3). De allmänna åtagandena för konventionsstaterna är enligt artikel fyra att vidta åtgärder för att: följa artiklarna i konventionen, ta bort lagar och liknande som strider mot konventionen och arbeta bort diskriminering. Därtill ska konventionsstaterna också utnyttja sina resurser för att alla rättigheter på sikt ska finnas tillgängliga för alla, samt att i genomförandet av lagstiftning, riktlinjer och i andra beslutsfattande processer som rör denna målgrupp samråda med och inkludera personer med funktionsnedsättning (SÖ 2008:26 art 4).

Utifrån ovan nämnda riktlinjer och planer som upprättats för handikappolitiken är den politiska styrningen av vikt för att konventioner, handlingsplaner och lagar ska tillämpas i praktiken. Sverige ska följa dessa riktlinjer och enligt ovan nämnda förordning ska det ske genom arbete med handlingsplaner och inventeringar. För att arbetet ska lyckas är den politiska styrningen central. Politisk styrning, implementering och problematik gällande detta är ett sedan länge välkänt samhällsvetenskapligt problem. I många fall tas beslut och riktlinjer på internationell eller nationell nivå och ska sedan verkställas på förvaltningsnivå och det kan här vara så att ett beslut inte genomförs på det sätt som de beslutande avsett (Sannerstedt 2008). För att lyckas med implementering, och därigenom politisk styrning, menar Lennart Lundquist (1992) att det krävs *förmåga*, *kompetens* och *prioritering* från de som styr och *förståelse*, *möjligheter* och *vilja* hos de som ska genomföra det som beslutats. Evert Vedung (1998) har sedan utvecklat Lundquists resonemang och menar att det finns fyra olika nivåer: myndighet, interorganisatoriska nätverk, gräsbyråkrater och brukare, som en implementering går igenom och att de faktorer som Lundquist lyfter fram är lika väsentliga på alla fyra (Vedung 1998). Eftersom Sverige genom dess myndigheter enligt ovanstående riktlinjer ska arbeta med att implementera FN-konventionen är det av intresse att se hur detta fungerat kopplat till de problem med politisk styrning och implementering som kan uppstå.

Sverige har hög grad av kommunalt självstyre och det är på denna nivå som de flesta beslutade riktlinjer ska genomföras. Sverige har bundit sig juridiskt till att följa FN-konventionen. Då densamma enligt Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken ska vara vägledande för att, genom handlingsplaner och inventeringar, arbeta mot tillgänglighet för alla, är det av vikt att undersöka hur det har skett.

Utifrån detta samt de svårigheter som kan finnas för implementering har vi valt att undersöka hur man på kommunal nivå arbetat för att implementera FN-konventionen.

Kim (2010) har diskuterat kring svårigheterna för socialt arbete att implementera FN-konventionen. Kim argumenterar för att socialt arbete har varit långsamt när det kommer till att använda sig av de möjligheter som FN-konventionen ger. Kim visar med andra ord på en avsaknad av en lyckad implementering av konventionen i socialt arbete. Kim menar att konventionen och socialt arbete behöver kombineras för bästa resultat gällande inkludering, rättigheter och medborgarskap. Också konventionen drar nytta av en kombination mellan denna och socialt arbete eftersom konventionen då får mer legitimitet i vardagen samt lättare når ut till dem som den berör (Kim 2010). Utifrån Kims resonemang är det med andra ord vanligt att FN-konventionen inte implementerats på ett fullgott sätt i socialt arbete, vilket krävs för att rättigheterna gällande målgruppen ska föras framåt.

Arbetet med implementeringen av lagstiftning och riktlinjer påverkas också av de röster som hörs från målgruppen personer med funktionsnedsättningar. Förmågan och möjligheten för nämnda målgrupp att få fram sina åsikter är då av stor betydelse. Självbestämmande och inflytande från brukarna är även en central del i FN-konventionen. Således ingår brukarinflytande i beslutsprocesser i konventionens allmänna åtaganden. Kristina Karlsson (2007) har i sin avhandling undersökt självbestämmande under brukarcentrerade möten inom habilitering. Karlsson har kommit fram till att i de möten hon undersökt har självbestämmandet varierat från det ideala syftet med de brukarcentrerade mötena till möten där övriga deltagare beslutar utifrån vad de anser är bäst för brukaren. Karlsson argumenterar också för att paternalistiska handlingar, det vill säga handlingar där en överordnad bestämmer över en underordnad, i vissa fall måste förekomma för att kunna hantera dilemmat som uppkommer om en individ inte kan eller vill utöva ett direkt självbestämmande. Här kan exempelvis brukarråd och organisationer spela en stor roll för ett kollektivt inflytande (Karlsson 2007). Den problematik som Kim belyser blir här än viktigare att undersöka eftersom rätten till inflytande från brukarna utifrån såväl FN-konventionen som Karlsson påpekande bör vara en central del för att implementera konventionen i det sociala arbetet. Enligt konventionen och ovan nämnda förordning ska brukare ha inflytande i de beslutsprocesser och det arbete som sker gällande frågor som rör dem. Genom detta blir det en viktig faktor att självbestämmandet kan vara så varierat som Karlsson lyfter fram.

För att komma framåt i arbetet mot jämlika livsvillkor för personer med funktionsnedsättningar är det som framlyfts ovan av vikt att FN-konventionen genom politisk

styrning kommer ut i verksamheter och kommuner. Enligt Handisams undersökning från 2007 hade 23% av kommunerna och 26% av landstingen i Sverige inte något program för arbetet med ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar (Handisam Serie A 2007:1). Problem med styrning och implementering som Sannerstedt lyfter fram (Sannerstedt 2008) blir här av stor vikt för att få ut riktlinjer och handlingsprogram. Kim menar att konventionen är ett viktigt verktyg för att uppnå full delaktighet i samhället för nämnda målgrupp (Kim 2008). Därmed blir implementeringen och arbetet kring konventionen av stor vikt för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till samma rättigheter och delaktighet som andra i samhället.

Sammanfattningsvis finns det i Sverige såväl lagstiftning som en handlingsplan och en ratificerad FN-konvention som betonar vikten av att Sverige ska arbeta med full delaktighet och jämlikhet i levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättningar, med just konventionen som verktyg. Lagstiftning och riktlinjer har beslutats på hög nivå och ska tas ner till lokal nivå. Det finns ett välkänt problem gällande svårigheter med att implementera olika riktlinjer. Kopplat till detta visar Kim att socialt arbete inte till fullo har utnyttjat de möjligheter som FN-konventionen ger (Kim 2010). Handisams statistik visar att flertalet kommuner fortfarande år 2007 inte haft något handlingsprogram (Handisam Serie A 2007:1). Det är därav av intresse att undersöka vilken kunskap det sociala arbetet i en kommun har om konventionen samt om och i så fall hur kommunen har arbetet för att implementera densamma. Karlssons resultat visar att självbestämmande kan variera från att någon bestämmer vad de anser är bäst för personer ur målgruppen till att verkligt självbestämmande, från individ eller brukarorganisation, utövas (Karlsson 2007). I kombination med konventionens allmänna åtaganden om att brukare ska tillfrågas i beslutsprocesser är det intressant att undersöka huruvida brukare varit delaktiga i en implementeringsprocess avseende konventionen. Ovanstående kommer undersökas i denna studie. Resultaten kommer sedan att analyseras med hjälp av två olika perspektiv, ett strukturellt perspektiv där teorierna top-down och bottom-up är centrala samt ett aktörsperspektiv där Lundquists (1992) och Vedungs (1998) teorier om faktorer för en lyckad implementering är centrala. Dessa två perspektiv används för att kunna få en bredd i analysen genom såväl en systemöversikt som en analys kring aktörernas kapacitet.



## 1.2. Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har implementerats i en kommun från politisk- och handläggarnivå till brukares delaktighet.

## 1.3. Frågeställningar

- Hur har man på kommunalpolitisk nivå arbetat med implementeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning?
- Hur ser vetenskapen om konventionen och dess innehåll ut hos tjänstgörande myndighetsutövare?
- Hur har handikapporganisationer integrerats i arbetet med att implementera FN-konventionen?

## 2. Teori och tidigare forskning

I följande avsnitt kommer vi presentera den forskning som ligger till grund för analysen av våra resultat. De utgår främst från två perspektiv: ett strukturellt perspektiv och ett aktörsperspektiv. Teorier avseende ett strukturellt samt ett aktörsperspektiv lyfts fram för att kunna belysa resultatet utifrån såväl systemnivå som aktörsnivå. Eftersom även kontexten är av vikt för en implementeringsprocess lyfts även teorier kring detta fram.

### 2.1. Strukturellt perspektiv

Problematik kring politisk styrning och implementering har undersökts under lång tid. Hill & Hupe (2002) talar för att denna typ av forskning föddes på 1970-talet då man fick upp ögonen för att försök som syftade till att handskas med sociala problem ofta misslyckades. Forskningen började då fokusera på varför de riktlinjer och den politik som beslutats inte fungerade som det var tänkt (Hill & Hupe 2002). I följande avsnitt kommer vi lyfta fram både väletablerade teorier som top-down och bottom-up men också nyare implementeringsforskning.

Den klassiska uppdelningen i olika teorier gällande implementeringsforskning är en i termer av top-down och bottom-up. Då många forskare inom implementeringsforskning i deras strävan efter att hitta nya teorier idag utgår ifrån top-down och bottom-up teorierna, är dessa två centrala för att förstå hur man sett på implementering och problem kring detta såväl förr som idag. Teorierna är således centrala för denna studie för att kunna placera in resultaten på en strukturell nivå och kunna få en systemöversikt över den implementeringsprocess som

skett. Genom att lyfta fram processen som top-down eller bottom-up kan vi belysa olika styrkor och svagheter med implementeringsprocessen i vår studie. Top-down teorin har en hierarkisk syn på implementering. Ett beslut genomförs på exempelvis politisk nivå och ska sedan endast verkställas på lägre nivåer. De inblandade aktörer på de lägre nivåerna har ingenting att säga till om utan ska endast genomföra det färdiga paket som de får till sig (Hall & Löfgren 2006). Det som behövs för att en implementering ska bli lyckad enligt denna teori är klara mål och riktlinjer så att de som ska verkställa ett beslut kan genomföra det på rätt sätt. Styrkan med top-down är att tillämpningen av beslut och riktlinjer ser likadana ut överallt och skapar därigenom en trygghet och rättssäkerhet. Svagheten är att det är svårt att utforma beslut och riktlinjer som man får ut det optimala av när det ska tillämpas i flera olika kontexter.

I bottom-up teorin använder man sig av de kunskaper som finns hos dem som är längst ner i kedjan och som i praktiken utför det som ska verkställas, det vill säga gräsrotsbyråkraterna. Här skapar och/eller påverkar de som ska utföra den faktiska implementeringen riktlinjer och mål för densamma (Hall & Löfgren 2006). Styrkan i detta är att de som är med och utformar riktlinjer och beslut har kunskap om det verkliga arbetet och kan anpassa beslut så att det fungerar bra i verkligheten. Svagheten, jämfört med top-down, är att beslut och riktlinjer kan komma se olika ut på olika platser, vilket även ses som en styrka då beslut och riktlinjer blir mer kontextbaserade och anpassade för den verklighet som de tillämpas i.

Sannerstedt (2008) diskuterar i likhet med ovanstående teorier relationen mellan beslutsfattare och tillämpare. Han benämner dem dock som det traditionella perspektivet och teorin om närbyråkrater (vad vi valt att benämna gräsrotsbyråkrater). I det traditionella perspektivet menar Sannerstedt att beslutsfattare endast ser förvaltningen som ett instrument för att utföra det som beslutsfattarna har beslutat. Förvaltningen har alltså precis som nämnts ovan inget utrymme för att påverka. Det traditionella perspektivet på relationen kopplas här tydligt till top-down modellen, till skillnad från teorin om närbyråkrater som Sannerstedt diskuterar utifrån Lipskys teori om densamma. I detta perspektiv betonar Sannerstedt att närbyråkraterna utformar politiken inom det område de är verksamma inom genom deras egen kunskap och handlingsförmåga (Sannerstedt 2008). Också här är en tydlig koppling till ovanstående om bottom-up teorin som även den ser de verkliga aktörerna, verkställarna, som en viktig källa till kunskap om vilken väg beslutsfattande ska ta. Sannerstedt lyfter även fram ett tredje perspektiv, nätverksperspektivet. Han menar att nätverksperspektivet är ett mellanting mellan det traditionella samt teorin om närbyråkrater. Här ligger fokuseringen på att

implementeringen ska ta tillvara samspelet mellan olika aktörer. Aktörer är delaktiga i samspelet av olika orsaker som exempelvis eget intresse eller position i sitt yrke. Genom detta har aktörerna även olika utgångspunkter gällande såväl intresse, prioriteringar och tid. Det leder till att förhandling blir väsentlig i arbetet med implementering. Sannerstedt poängterar också att riktlinjer som avses styra samhällsutvecklingen åt ett visst håll måste vara korrekt riktade. Om ett beslut implementeras som det var tänkt kommer ändå inte de eftersträlvade effekterna att uppnås om man har riktat det fel. För att komma vidare och för att undersöka om effekterna blivit som det var önskvärt menar Sannerstedt att utvärdering är av vikt (Sannerstedt 2008).

Dahill-Brown & Lavery (2012) menar liksom många andra forskare att det saknas en samlad ram för implementeringsforskning. Istället har forskare inom olika fält utvecklat och använt separata teorier. Däribland har bottom-up och top-down utvecklats som två olika grenar istället för att fokusera på att hitta något sätt att samla alla typer av implementering. Den utveckling som skett förhindrar att man kan lära av varandras forskning, även om man använder sig av samma teoretiska ram på olika sätt. Vidare menar Dahill-Brown & Lavery att institutionell kapacitet och politisk vilja spelar en stor roll när det kommer till beslut gällande implementering. De argumenterar i sin artikel för att politik och politisk vilja måste få en större plats när det kommer till implementeringsforskning då det är faktorer som påverkar implementeringen i stor utsträckning. Dahill-Brown & Lavery menar att även om deras teori kring relevansen av kapacitet och politisk vilja är utvecklad i USA och den kontext som råder där, är detta väl överförbart till andra kontexter. De tar här upp exemplet EU där det, precis som i USA, kan finnas riktlinjer som man kommer fram till på en internationell nivå som sedan ska föras ut i alla länder. I dessa fall påverkar kapacitet och politisk vilja hur utgången av denna implementering blir (Dahill-Brown & Lavery 2012).

Matland (1995) menar i likhet med Dahill-Brown & Lavery att anhängare till top-down respektive bottom-up teorierna studerar olika typer av riktlinjer utifrån vad som passar dem bäst. Top-down teoretiker väljer relativt tydliga riktlinjer medan bottom-up teoretiker studerar riktlinjer med större osäkerhet. Matland argumenterar att, eftersom så många av de studier som gjorts är fallstudier, är det få som har reflekterat över hur implementeringen varierar när det kommer till olika typer av riktlinjer. I artikeln presenterar Matland vad han kallar för *The ambiguity-conflict model* som ett försök att tillhandahålla en mer omfattande och sammanhängande utgångspunkt för att förstå implementering. Han talar då om att nivån av otydlighet samt konflikt är det som styr hur implementeringen utvecklas. Matland menar att

man genom att studera en riktlinjes nivå av konflikt och otydlighet kan göra förutsägelser gällande hur implementeringsprocessen kan komma att utvecklas. Han argumenterar också för att otydlighet, som oftast setts som något negativt, inte ska ses varken som något bra eller dåligt. Han menar att otydlighet ska ses som en del av implementering som ger möjlighet att lära nya metoder, tekniker och mål. Matland poängterar också att även i de fall där riktlinjer är vaga och konflikten är låg, influeras alltid implementeringen uppifrån genom beslut om exempelvis finansiering (Matland 1995).

Resonemangen kring de teorier som ingår i det strukturella perspektivet blir i arbetet med denna studie ett verktyg som kan användas för att förstå den process som den studerade kommunen har arbetat utifrån. Användningen av det strukturella perspektivet gör det också möjligt att diskutera styrkor och svagheter med den arbetsprocess som kommunen har arbetat igenom. Teorier som behandlar det strukturella har dock också sina nackdelar då teorier som utgår mer uppifrån har svårt att se de olika leden i implementeringen och hitta vart det kan ha uppstått problem i implementeringsprocessen.

## **2.2. Aktörsperspektiv**

Då ovanstående teorier på en strukturell, systemöversiktlig nivå endast ser just strukturen, har vi även valt att använda oss av teorier avseende aktörer, för att kunna se djupare ner i den implementeringsprocess som skett och undersöka hur man arbetat i de olika leden.

Om politisk styrning eller implementering lyckas eller misslyckas beror enligt Lundquist (1992) på både den som styr och den som blir styrd. När det kommer till den som styr är en lyckad implementering beroende av förmåga, kompetens och prioritering. Hos den som blir styrd lyfter Lundquist fram tre viktiga egenskaper, att förstå, kunna och vilja genomföra det som de styrande har gett i uppgift. Det måste alltså finnas förståelse för vad, varför och hur något ska implementeras. Det måste också finnas möjligheter att faktiskt genomföra det. Här handlar det om inflytande, kunskap och handlingsförmåga. Om förståelsen saknas måste den som styr upplysa och utbilda. Om förmågan saknas behövs mer resurser och om viljan saknas krävs inflytande (Lundquist 1992). Ovanstående resonemang är av vikt oavsett om implementeringen är av top-down eller bottom-up karaktär.

Utifrån Lundquists resonemang är det väsentligt att kunna studera sin egen organisation med kritiska ögon när ett beslut eller en riktlinje ska implementeras. Kopplat till detta så talar Bo Rothstein (2008) om, att de beslutande ibland kan, avstå från att implementera någonting som man faktiskt tycker är bra och vill göra. Valet att avstå görs då på grund av vetskapen att det

inte finns tillräcklig kapacitet för att implementeringen ska leda till ett bra resultat. Att försöka implementera någonting när man vet att man inte ha de resurser och verktyg för att implementeringen ska bli lyckad är ingen bra idé (Rothstein 2008).

Vedung (1998) har använt sig av Lundquists teori när han delat upp implementeringen i fyra led: myndigheter, interorganisatoriska nätverk (kommuner och företag), gräsrotsbyråkrater (de som jobbar längst ner direkt mot brukarna) och brukarmedverkan. Vedung menar att Lundquists teori om att förstå, kunna och vilja samt att ha förmåga, kompetens och prioritering är närvarande i alla fyra led, och det är av största vikt att dessa uppfylls i varje led för att implementeringen ska kunna vandra neråt i en organisation på ett lyckat sätt (Vedung 1998). Om endast ett eller ett par av leden (myndighet, interorganisatoriska nätverk, gräsbyråkrater och brukare) förstår, kan och vill implementera ett beslut eller en riktlinje, blir det ingen lyckad implementering. Likaså måste de som styr i alla leden ha förmåga, kompetens och prioritering för att styra en riktlinje vidare. För att det ska bli lyckat krävs att alla aktörer i alla led vet vad och varför något ska implementeras och också att de har resurserna och viljan att genomföra det.

Ovan nämnda resonemang tillför ett annat djup till denna studie jämfört med teorierna på systemnivå, då Vedungs och Lundquists teorier delar in implementeringen i mindre delar och undersöker aktörernas arbete i processen. Det medför att dessa teorier kan belysa resultatet på en annan nivå. Genom att kunna belysa resultaten från två olika nivåer och perspektiv bidras till en mer ingående och djupare analys. Resonemanget som förts i de teorier på aktörsnivå är också mer specificerat till den form av implementering som studeras här, det vill säga en implementering som startar på myndighetsnivå och går ner genom interorganisatoriska nätverk, gräsrotsbyråkrater och slutligen brukarmedverkan.

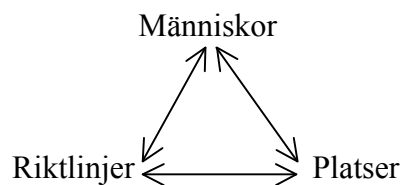
### **2.3. Vikten av kontext och genomförande**

Även kontexten och genomförandet är viktigt för hur arbetet med en implementering fortgår. Nedan kommer vi lyfta fram två olika teoretiker som diskuterar vikten av kontext. Dessa teorier och teoretiker lyfts fram för att belysa ytterligare svårigheter som kan föreligga för att en implementering ska bli lyckad. För denna studie är nedanstående teorier av vikt för att belysa och diskutera ytterligare svårigheter som kan föreligga förutom de som lyfts fram ovan.

Enligt Meredith Honig (2006) är det svårt att generalisera teorier och tankar om implementering som går att tillämpa överallt. Hon har här ett annat fokus än exempelvis

Dahill-Brown & Lavery. Det de har gemensamt är att de båda argumenterar för att det behöver forskas mer på det som påverkar implementeringens utgång. Dahill-Brown & Lavery fokuserar på kapacitet och politisk vilja medan Honig går ännu ett steg. Honig menar att implementeringsforskning inte bör sträva efter att svara på frågan om vad som går att implementera och fungerar utan istället fokusera på frågan vad som går att implementera och vad som fungerar för vem, var, när och varför. Implementering är kontextberoende och effekter av en implementering är enligt figur 1 helt beroende av de riktlinjer, människor och platser som är inblandade. Honig argumenterar för ett större beroende av hela kontexten och menar att implementeringsforskning bör fokusera på att förklara sambandet mellan dessa tre för att på detta sätt undersöka resultat av implementering (Honig 2006).

Figur 1.



(Honig 2006 s.14)

Sambandet mellan de tre dimensionerna i figur 1 innebär en föreställning om implementering som väldigt situationsberoende process, vilket enligt Honig leder till att implementering av nationella riktlinjer skiljer sig väldigt mycket åt i olika kontexter och är därmed inte bara beroende av exempelvis kapacitet och politisk vilja som Dahill-Brown & Lavery lyfter fram. Det gäller exempelvis uppfattningen om hur man på bästa sätt ska implementera en riktlinje och vad som räknas som en effektiv implementering. Honig argumenterar för att denna variation i implementering inte är något negativt som ska undvikas. Istället är det något som kan användas för att bättre förstå vad som gör att en implementering får ett önskat eller oönskat resultat (Honig 2006). Istället för att hitta regler för vad en generell lyckad implementering innebär behöver man fokusera mer på sambandet mellan de riktlinjer, platser och människor som bidrar till att sätta kontexten för implementeringen.

Oavsett hur riktlinjer utformas lyfter Balogun i sin artikel *Strategic change* från 2001 fram den största och svåraste delen av implementeringen, nämligen det praktiska genomförandet. Hon menar att det inte är att utfärda beslut och handlingsplaner eller riktlinjer som är den största utmaningen utan att genomföra dem. Här blir därigenom den kontext som Honig lyfter fram av största vikt (Honig 2006). Olika kontexter innebär olika grad av svårighet när det kommer till det praktiska genomförandet. Balogun talar för att en lyckad implementering

inom organisationer som vill uppnå exempelvis jämlikhet innebär att man måste ändra attityder och beteenden hos individer inom organisationen. Det krävs ett djupgående arbete för att kunna förändra den kultur som finns inom en organisation och därmed långt och grundligt arbete. Balogun argumenterar för att denna typ av implementering inte får vara alltför snäv och strikt utan måste, för att lyckas, kunna anpassas till olika kontexter. Genom detta blir även strukturen viktig. Om man vill arbeta för jämlikhet, vilket arbetet med FN-konventionen innebär, får inte implementeringen och riktlinjerna vara alltför snäva. Därigenom blir det av vikt att en top-down modell inte används då den utifrån Baloguns teori förhindrar att attityder och beteende inom en organisation kan förändras (Balogun 2001).

## **2.4. Sammanfattning av teori och tidigare forskning**

Forskningsfältet kring implementering är mångårigt och är ett ständigt aktuellt forskningsproblem. Ännu idag är det strukturella perspektivet relevant för forskning och utvecklande av nya teorier. Flera forskare är eniga om att implementering och forskning kring detta är i behov av sammanställning och teoretiska ramar att utgå ifrån, för att komma framåt i denna forskning och kunna säga någonting om vad som gör en implementering lyckad. Svårigheten med att upprätta dessa ramar är att implementering är kontextberoende och att en generalisering därigenom är svår att göra. Forskare som lyfts fram i detta avsnitt har olika fokus på vad de anser är väsentligt för utgången av implementering, exempelvis kapacitet och politisk vilja, verktyg för att förstå, kunna och vilja eller riktlinjer, människor och platser. I vår studie har vi valt att ta utgångspunkt i såväl ovanstående teorier, som behandlar en strukturell nivå liksom teorier som behandlar en aktörsnivå. På aktörsnivå har vi lyft fram Lundquists och Vedungs teorier om förståelse, kunskap och vilja i alla genomgående led som väsentligt för en lyckad implementering. En svaghet med att använda dessa teorier är att de har svårt att ge en samlad, översiktlig bild av implementeringsprocessen och eventuella problem i denna, jämfört med de strukturella teorierna som belyser implementering från ett större uppifrånperspektiv. Strukturella teorier har dock också sina nackdelar då teorier som utgår mer uppifrån har svårt att se de olika leden i implementeringen och hitta var det kan ha uppstått problem i implementeringsprocessen. Vi har utifrån detta resonemang valt att analysera resultatet från både strukturella teorier och teorier på aktörsnivå för att kunna ge en nyansering och bredd i analysen utifrån båda nivåerna.

### **3. Metod**

I följande avsnitt kommer vi att gå igenom det tillvägagångssätt som använts för att genomföra denna studie. Vi kommer ta upp såväl urval som avgränsningar, genomförande och arbetsfördelning. De etiska principer som legat till grund för denna undersökning kommer också att lyftas fram.

#### **3.1. Tillvägagångssätt**

Då vi genom denna studie vill söka förståelse för hur implementeringen av en konvention genomförts har vi valt att genomföra en fallstudie med kvalitativ metod. En fallstudie ger oss möjligheten att ta reda på, belysa och diskutera hur implementeringsarbetet ser ut i den kommun vi valt, då den med fördel kan användas för att undersöka komplexa och specifika kontexter (Bryman 2011). Användandet av en kvalitativ metod gör det möjligt att undersöka våra respondenters egna tankar och upplevelser kring implementeringsarbetet (Bryman 2011).

För denna studie har även hermeneutik en bärande roll. Hermeneutik handlar om hur man ska förstå och tolka olika fenomen (Gilje & Grimen 2007). Samhällsforskning strävar ofta efter att förstå och/eller förklara olika handlingar, texter eller fenomen. Utifrån detta har vi burit med oss en medvetenhet om att vi bär med oss en förförståelse av erfarenheter, begrepp och mycket annat. Förförståelsen gör att vi aldrig kan möta eller förstå någonting förutsättningslöst utan alltid tolkar och förstår fenomen utifrån vår förförståelse (Gilje & Grimen 2007). Vi är med vår förförståelse, uppfattningar och tolkningar med och skapar det samhälle vi lever i, vilket innebär att vi som samhällsforskare måste tolka någonting som är skapat av och därigenom redan är tolkningar av aktörer i samhället (Gilje & Grimen 2007). Med det i åtanke har vi försökt att utforma vår undersökning till att påverka våra resultat så lite som möjligt, genom att inte ändra de begrepp och kategorier som vi funnit i dokument och artiklar, utan istället benämnt och använt dem på samma sätt. Vi har i detta också sett det som en fördel att vi varit två som gemensamt utfört denna studie, vilket har bidragit till att vi genom fortlöpande diskussioner med varandra har strävat efter att sälla bort vår egen förförståelse från våra tolkningar av materialet.

#### **3.2. Urval**

I urvalet till denna fallstudie har vi valt en mindre kommun i Småland. Vi ville se hur en kommun har arbetat avseende implementering av FN-konventionen, och då majoriteten av kommunerna i Sverige är av en mindre storlek valde vi att utföra vår studie i en mindre kommun. Genom detta har vi strävat efter att lyfta fram ett genomsnittligt fall för att



undersöka en mer allmän problematik, det vill säga implementeringen av FN-konventionen (jfr Meeuwisse et al. 2008). Den studerade kommunen valdes ut på grund av sin storlek samt genom ett bekvämlighetsurval, då den varit geografiskt nära och därmed underlättade studien på grund av dess ekonomiska och tidsmässiga begränsningar.

Urvalet av respondenter har skett på basis av ett målinriktat urval vilket innebär att respondenter valts ut med en tanke om att de har kunnat bidra till svar på våra frågeställningar kring kommunens arbete med FN-konventionen (jfr Bryman 2011). Våra mål har varit att få tillgång till respondenter på tre olika nivåer i implementeringsprocessen.

- Respondenter på kommunalpolitisk nivå, genom politiker som har ansvar för och har varit delaktiga i arbetet med FN-konventionen i kommunen.
- Respondenter på gräsrotsbyråkratisk nivå, genom respondenter i form av biståndshandläggare inom kommunens LSS-verksamhet.
- Respondenter på brukarnivå, genom representanter från olika handikapporganisationer.

Målen avseende respondenter från de tre ovanstående nivåerna har satts eftersom vi anser att det är relevant att få tillgång till fler synsätt på och delar av implementeringsarbetet.

### **3.3. Avgränsningar**

På grund av den tidsram som varit tillgänglig för oss i denna studie har vi valt att endast fokusera på kommunens arbete. Vi har därigenom inte undersökt hur riktlinjer kring implementering samt uppgiften att implementera FN-konventionen utformats från vare sig FN eller från myndighetsnivå, det vill säga Socialstyrelsen.

FN-konventionen berör alla delar i samhället, vilket gör att vi har varit tvungna att begränsa vår undersökning till endast vissa delar av kommunen. Vi har valt att fokusera på den myndighetsutövning där tjänstemän dagligen arbetar med ansökningar från personer med funktionsnedsättning och den nämnd som vid tidpunkten för konventionens uppkomst samt arbetet med konventionen stod över de tjänstgörande myndighetsutövarna.

Vi har även fått göra en ofrivillig avgränsning, då vi i ledet från omsorgsnämnd till myndighetsutövare saknar data från förvaltningschefen däremellan. Orsaken till det är att det skett omorganisering samt chefsbyte, och att vi därigenom inte kunnat få access till en förvaltningschef som varit inblandad i och kunnat svara på frågor om arbetet med FN-

konventionen i kommunen. Denna avsaknad har vi funnit ytterst beklaglig då vi tror att information som framkommit genom intervjuer kunnat förtydligas med hjälp av information från förvaltningschefen som kan sägas vara bryggan mellan omsorgsnämnd och myndighetsutövare. Bristen hanterade vi genom att göra oss medvetna om att en del i den studerade processen saknas och att vi därigenom inte med säkerhet kan uttalas om förhållandet mellan de tjänstgörande myndighetsutövarna och den implementeringsprocess som skett avseende FN-konventionen.

### **3.4. Genomförande**

Genom kommunens hemsida togs mejlkontakt med de två biståndshandläggare som är aktiva myndighetsutövare inom LSS-verksamheten i kommunen. De ställde sig båda positiva till en intervju om den genomfördes med båda samtidigt vilket sedermera skedde.

Vi tog även mejlkontakt med de politiker som är verksamma inom folkhälsoutskottet som i kommunen har ansvar för frågor om personer med funktionsnedsättningar. Med dem togs mejlkontakt utifrån adresser på kommunens hemsida. Mejl skickades till sex ledamöter samt ordföranden i utskottet. Då inga mejlsvår inkom togs kontakt via telefon. Efter att flertalet avböjt medverkan i vår studie fick vi möjlighet att genomföra en intervju med ordföranden i utskottet.

Vi valde också att ta kontakt med ordföranden i kommunfullmäktige samt ordföranden i omsorgsnämnden, då båda dessa instanser genom beslutsfattande har haft och har delaktighet i frågor gällande kommunens arbete med målgruppen personer med funktionsnedsättning. Från båda dessa fick vi positiv respons och kunde genomföra intervjuer.

Vår ambition var till en början att sammanföra en fokusgrupp med representanter från olika handikapporganisationer, eftersom en fokusgrupp skulle innebära möjligheten av en diskussion mellan deltagarna, en diskussion som kunde frammana andra tankar och svar jämfört med att intervjua respondenterna enskilt (jfr Bryman 2011). Tyvärr var responsen gällande en fokusgrupp låg och enskilda intervjuer fick genomföras istället. I urvalet för de intervjuer som skedde valde vi att utgå ifrån de organisationer som deltagit i de politiska beslutsprocesserna i kommunen, i en strävan efter att få goda svar på våra frågeställningar kring kommunens arbete med FN-konventionen.

Från flera av ovanstående respondenter fick vi tipset att prata med en tjänsteman på kommunen som utformat gällande funktionshinderpolitiska programmet i kommunen. Vid kontakt ställde han sig positiv till en intervju som sedan genomfördes.

### **3.4.1. Intervjuer**

I arbetet med att samla in data valde vi att använda intervjuer som metod, eftersom vi vill förstå hur respondenterna tänkt, tolkat, arbetat och använt sig av ett styrande dokument, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utrymmet att, genom en intervju, kunna ställa följdfrågor ökar möjligheterna till en så korrekt förståelse som möjligt till skillnad mot exempelvis enkäter, där förståelsen för respondenten kan vara mer svårtolkad och den insamlade kunskapen inte blir lika djupgående. Möjligheten att samtala avslappnat och öppet samt att kunna ställa följdfrågor gör, att intervjuerna blivit individuellt anpassade till intervjupersonen och dennes tankar. Genom detta har vi strävat efter att få så stor förståelse som möjligt för intervjupersonernas tankar och åsikter kring fokus för denna uppsats.

Intervjuerna som genomförts har varit semistrukturerade vilket innebär att intervjupersonerna kan delge sin syn utan alltför bundna former. Valet att genomföra semistrukturerade intervjuer har vi grundat på att vi ville skapa ett öppet klimat och öka chanserna för förståelse genom att forskningspersonen kunde samtala mer fritt och därigenom delge en större del av sina tankar (jfr Bryman 2011), jämfört med en ostrukturerad intervju helt utan riktlinjer eller en strukturerad intervju med ett specifikt frågeformulär.

### **3.4.2. Bearbetning och analys av data**

De intervjuer som gjorts har transkriberats löpande. I transkriberingen har vi inkluderat talspråk och uttryck för att skapa en så korrekt bild som möjligt över intervjuerna och minska risken för feltolkningar. Vi har även fortlöpande diskuterat meningen av det som sagts med varandra genom hela bearbetningsprocessen för att ytterligare minska risken för feltolkningar och missbedömningar.

När intervjuerna varit transkriberade har vi läst igenom dem flertalet gånger för att bli väl insatta i det insamlade materialet. Resultatet har vi därefter sammanställt och bearbetat genom att sortera informationen från våra respondenter i kategorier. Vi har även tagit hänsyn till och valt att redovisa relevanta synpunkter från respondenterna som frångått de kategorier som vi själva ställt upp. Resultatet har sedan analyserats utifrån de teorier och den tidigare forskning som vi tidigare redovisat.

## **3.5. Tillförlitlighet och äkthet**

För att kunna få en bild av kvaliteten i en undersökning är begreppen validitet och reliabilitet av vikt. Eftersom dessa begrepp är skapade i ett kvantitativt sammanhang diskuterar Bryman

att de inte är lämpliga för kvalitativa undersökningar, varför vi valt att använda oss av begreppen tillförlitlighet och äkthet som föreslås som ett alternativ i kvalitativt inriktad forskning (Bryman 2011).

I vår studie har vi strävat efter att skapa tillförlitlighet genom att följa de vedertagna regler för god forskning som ställts upp av Vetenskapsrådet (2002). Vi har också strävat efter att ge en så fullgod beskrivning som möjligt av vad vi undersökt och hur det har skett. Ett problem med att genomföra en kvalitativ fallstudie är att de i regel är kontextbundna, och en studie av den här storleken går med stor sannolikhet inte att generalisera. Vi har ändå strävat efter att skapa så god tillförlitlighet och äkthet som möjligt genom att tydligt redovisa alla delar av forskningsprocessen för att på så sätt ge andra en möjlighet att kunna ta del av den och själva bedöma om vi följt korrekt procedur och tagit rimliga beslut (jfr Bryman 2011).

### **3.6. Etiska överväganden**

I vår uppsats har vi utgått från Vetenskapsrådets (2002) grundläggande etiska principer som presenteras nedan.

- Informationskravet, innebär att information ska lämnas om vad forskningen och respondentens deltagande innebär. Respondenten ska även informeras om att deltagandet är frivilligt.
- Samtyckeskravet, innebär att samtycke för deltagande ska lämnas.
- Konfidentialitetskravet, innebär att ingen obehörig ska kunna ta del av de uppgifter som samlats in samt att respondenterna är anonyma.
- Nyttjandekravet, innebär att uppgifter som är insamlade endast används för det aktuella forskningsändamålet.

För att uppfylla ovanstående krav har vi informerat våra respondenter om syftet för vår uppsats och att de har haft möjlighet att avsäga sig deltagandet. Vi har tagit emot muntligt samtycke gällande deltagande i en intervju samt samtycke till inspelning. Information har lämnats om att inspelning samt transkribering av intervjuer endast handhas av oss samt eventuellt vår handledare. Namnen på respondenterna har endast varit kända för oss och all transkriberad text har anonymiserats. Alla inspelningar samt transkriberingar kommer att förstöras efter godkänd uppsats. Även den studerade kommunen har anonymiserats på grundval av att hålla respondenterna anonyma. Då den studerade kommunen är liten hade med lätthet respondenternas namn blivit kända om valet av kommun varit känt.

Under arbetet med uppsatsen har vi ställts inför etiska ställningstaganden gällande våra citat, genom att det förekommit citat i resultatet som burit negativa värderingar gentemot delar av implementeringsprocessen. Då dessa uttalanden var utpekande och det fanns risk att det kunde uppfattas som kränkande valde vi att bortse från dessa uttalanden i resultatet.

### **3.7. Arbetsfördelning**

Under arbetets gång har vi funnit att det varit till vår fördel att vara två, då vi genom detta har kunnat föra kritiska diskussioner såväl med varandra som med vår handledare. Genom arbetets gång har vi varit noga med att båda varit delaktiga. Vi har i nästintill alla intervjuer deltagit båda två, även om en av oss varit intervjuare och den andre varit observatör. Upplägget har gjort att vi båda har både intervjuat och observerat samt att, genom närvaron av en observatör, minska risken för att något utelämnas. Transkriberingen har vi delat mellan oss men även här samtalat för att sträva efter så stor korrekthet som möjligt. Skrivningen av resultat och analys har vi delat upp på så vis att en av oss börjat skriva på ett avsnitt och den andre sedan fått fortsätta. Också här har vi haft fortlöpande diskussioner och arbetat nära tillsammans.

## **4. Resultat**

Då vi genom denna studie söker förståelse för hur arbetet med implementering har sett ut genom att titta på kommunens arbete med denna i tre olika led, väljer vi att dela in vårt resultat i teman utifrån dessa led, för att skapa en tydlighet i vad som skett på respektive nivå samt för att göra den arbetsgång som skett i kommunen gällande FN-konventionen tydlig.

### **4.1. Kommunalpolitisk nivå**

På kommunalpolitisk nivå har intervjuer genomförts med ordföranden i kommunfullmäktige, omsorgsnämnd samt folkhälsoutskott. Även den tjänsteman som utarbetat det nu gällande funktionshinderpolitiska programmet har intervjuats. Alla intervjuade är män förutom ordföranden i folkhälsoutskottet som är kvinna. Under intervjuerna ställdes frågor om hur man har arbetat med FN-konventionen och vad respektive nivå i den kommunalpolitiska organisationen har haft för roll i detta arbete.

Den studerade kommunen har arbetat med FN-konventionen, främst genom upprättandet av ett funktionshinderpolitiskt program med mål som ska uppnås samt en tillgänglighetsguide som fungerar som verktyg. Kommunen började arbeta aktivt med konventionen när den kom

till dem som en uppgift: ”FN-konventionen kom via socialstyrelsen som påbud, då började vi jobba med detta, då det blev en skyldighet” (ordf. omsorgsnämnd).

Programmet som utformats gäller 2012-2015 och målen utgår från artiklar i FN-konventionen, och det ligger på förvaltningar och nämnders ansvar att de uppnås (Se bilaga 1 för utdrag ut programmet). Årligen kommer det att genomföras en utvärdering av det funktionshinderpolitiska programmet för att se hur arbetet med målen har fortgått. När sedan perioden för programmet är slut, 2015, ska en större rapport skrivas där man ser över helheten för programmet och de tre år som då har gått.

Processen för användningen av programmet, som tanken är, att det ska ut till verksamheterna. Att de ska arbeta med de mål och åtgärder som finns i programmet, eller de ska genomföras under programperioden. Sedan ska det här följas upp årligen då med en enkät som vi inte har skickat ut än. Där man ser varje mål, har vi jobbat med det, har vi genomfört de här aktiviteterna som står i programmet och vad har vi gjort och varför har vi inte gjort så. Det är ju tanken att arbetet med programmet ska se ut så och sen är ju tanken att man ska göra ett nytt program 2016 (tjänsteman).

Tillgänglighetsguiden är ett register där man kan gå in och söka på olika offentliga platser som turistmål, butiker, boende och restauranger. I registret har man med hjälp av symboler som framkomligt för rullstol, lämpligt för allergiker och liknande samlat information om tillgänglighet i kommunen. Utifrån denna kartläggning är sedan tanken att man ska öka tillgängligheten på de platser där det brister.

Vi har ju också den här tillgänglighetsguiden. För programmet är ju en del, men tillgänglighetsguiden var ju en ny, så det har ju lagts mer resurser på den. För programmet var ju bara en uppdatering. Det har ju varit en stor sak att göra den [tillgänglighetsguiden] tillgänglig också på hemsidan. Det är ju ett verktyg för funktionshinderprogrammet. Och där ser man ju också lite, det finns väl mycket brister som påtalas där också. Och det är ju ett sätt att samla ihop det här med vad som behöver göras och nuläget (tjänsteman).

Kommunfullmäktige har i processen gällande det handikappolitiska programmet haft en rent beslutande roll.

Vi fick ett förslag från kommunstyrelsen och vi fattade ett beslut den 28 maj 2012 och det gäller ett funktionshinderpolitiskt program för [namn] kommun 2012-2015. Ett program baserat på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (ordf. kommunfullmäktige).

De har också i uppgift att, efter den första uppföljningen se över den rapport, som då kommer in till dem och se om några förändringar måste göras.

Men det är ju klart att vi väntar med spänning på första rapporten. Och när vi fått den så lyssnar vi av och diskuterar den i kommunfullmäktige. Och är det så att det är mindre bra så får vi vidta åtgärder. Ingenting är ju så bra att det aldrig går att förbättra (ordf. kommunfullmäktige).

Omsorgsnämnden har under arbetets gång varit inblandad i skrivningen av programmet. Då beslutet togs i maj 2012 förde omsorgsnämnden endast vidare programmet till förvaltningsnivå.

Jo, när beslutet är taget då har det ju passerat nämnden en gång och sen går det till fullmäktige. Och jag vill minnas att det gjordes en del ändringar när vi hade det uppe här. Inte några stora förändringar eller avgörande, men ändå som visade på ett engagemang från vårt håll. Men när det sen kommer tillbaka till oss så är ju frågan över för den här gången för oss. Så då transporteras det bara vidare. Sen blir det ju aktuellt igen när man gör uppföljning (ordf. omsorgsnämnd).

Folkhälsoutsiktet är den politiska instans som haft mest fokus på detta arbete, genom att de ansvarar för frågor som rör bland annat folkhälsa, ungdomsfrågor och frågor gällande funktionsnedsättning och tillgänglighet. Tidigare fanns det i kommunen ett funktionshinderråd som träffades flertalet gånger per år och behandlade endast frågor rörande funktionsnedsättningar, rådet har sedan april 2012 tillsammans med ungdomsrådet blivit sammansatt till ett folkhälsoutsiktet. Arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet har därmed påbörjats, och till största delen behandlats i funktionshinderrådet, men vid tidpunkten för beslutet om programmet hade dessa frågor uppgått i den nyskapade folkhälsoutsiktet.

Det ligger under folkhälsoutsiktet nu istället för funktionshinderrådet som det låg under tidigare. Från att ha varit två råd så har det blivit ett utskott, så det är ju så mycket. Och sen är det ändå rätt så nytt, det är inte riktigt greppbart än (ordf. folkhälsoutsiktet).

Från folkhälsoutsiktet anser man därmed att man ännu inte hittat formen för det nya utskottet som har frågor från flera råd att arbeta med.

Den tjänsteman som intervjuats har i denna process haft till uppgift att sammanställa det nu gällande funktionshinderpolitiska programmet. Det är också han som ansvarar för sammanställningen av den kommande årliga rapporten gällande hur arbetet fortgått. När tjänstemannen fick uppgiften att skapa det funktionshinderpolitiska programmet var det

många olika dokument och riktlinjer man skulle ta hänsyn till. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning var inte mer framträdande i detta arbete än något annat.

Riktlinjerna var att uppdatera programmet. Även följa upp det gamla, se vad som har hänt med det, vad är läget nu politiskt och var är svensk funktionshinderpolitik på väg, ha lite utkik mot andra kommuner och hur de har gjort och även stat och så och titta lite på utomlands med, FN och det. (tjänsteman).

Som nämnts ovan menar representanten från omsorgsnämnden att de började arbeta med FN-konventionen för att det kom som påbud från socialstyrelsen att man skulle börja arbeta med denna. Även representanten från kommunfullmäktige påtalar att det är något som kommunen måste göra, en uppgift som ska genomföras: ”Vi blev uppmanade att göra det, alla kommuner ska göra det” (ordf. kommunfullmäktige). Tjänstemannen som arbetat med utformningen av handlingsprogrammet uttrycker att programmet i sig inte fått så mycket synpunkter. Han själv tror att det beror på avsaknaden av kunskap gällande syftet med programmet samt riktlinjer till grund för densamma.

Vi fick inte så mycket synpunkter på programmet, det tyckte jag nog inte. Det gick ju bra gjorde det ju, men det var inte jättemycket synpunkter. Jag tror att det beror på att... kanske medvetenheten om programmet, det är lätt att det kommer lite i skymundan är det absolut. Att de hamnar lite i byrålådan eller vad man ska säga, om man ska hård dra det lite så (tjänsteman).

Det framhålls även av andra att arbetet med och frågor kring det funktionshinderpolitiska programmet inte har någon speciellt plats eller utrymme jämfört med andra frågor: ”Det är många andra frågor som också ska leva. Så det här blir ju inte den mest lysande stjärnan. Inte mer än andra programskrivningar” (ordf. omsorgsnämnd). Även representanten från folkhälsoutskottet, som är det organ som har ansvar för frågor avseende målgruppen, talar om arbetet med handlingsprogrammet och konventionen som någonting som inte prioriteras: ”Det är ju ingen prioriterad fråga, lite så.” (ordf. folkhälsoutskott). Den tjänsteman som utfärdat programmet uttrycker en, för honom, eventuell bakomliggande orsak till prioriteringen och att arbetet tagit tid: ”Vi är en mindre kommun och vi är få människor som ska göra ganska många saker. Så det finns inte riktigt den här specialiseringen som finns i en större kommun” (tjänsteman). Hos den ansvariga tjänstemannen framkommer ändock en tanke om ett djupare syfte med FN-konventionen och arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet i



kommunen: ”Syftet med programmet var väl också, förutom de åtgärder som finns att lyfta in det här tänket som är i FN-konventionen. Att få upp en medvetenhet om det här” (tjänsteman). Denna tanke verkar inte finnas hos folkhälsoutsiktet som mer talar kring konkreta mål som är lätta att se och konstatera om de är uppföljda eller inte, om man har lyckats eller inte.

Sen har vi ju jobbat med att få med FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i vårt program. Men det är ju där jag menar att det skulle kunna följas upp. Om vi använder oss av den eller inte. Så det finns mätbara mål, uppföljningsbara mål (ordf. folkhälsoutsikt).

Den omorganisering, från funktionshinderråd till folkhälsoutsikt, som skett under tiden som arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet fortgått kan också ha lett till att prioriteringen och kunskapen kring programmet på denna nivå blivit lidande, främst eftersom man inte är insatt i hur arbetet gått till. Folkhälsoutsiktet är fortfarande relativt nytt så de arbetar mycket med att hitta vilken form som passar bäst att arbeta utifrån: ”Ja en försämring, om man inte kan omorganisera det effektivt. Det har vi ju inte sett frukten av än, det att det är så nytt. Jag vill inte bara klanka ner på det, utan ge det en liten chans liksom” (ordf. folkhälsoutsikt).

Största delen av arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet var dock genomfört när kommunfullmäktige beslutade om programmet, och programmet har sedan endast förts vidare: ”Ja det är ju en arbetsledningsfråga att göra det känt. Och det följer ju inte vi så noga på politikersidan utan det är en förvaltningsfråga” (ordf. omsorgsnämnd). Därigenom har kommunpolitikerna inte någon djupare kunskap om hur arbetet med den fortsatta implementeringen, efter att handlingsprogrammet beslutats, utvecklas. Denna kunskap får de först när den första uppföljningen av målen görs.

#### ***4.1.1 Sammanfattning av kommunalpolitisk nivå***

I följande avsnitt avser vi sammanfatta ovanstående resultat för att svara på frågan hur man på kommunalpolitisk nivå i den studerade kommunen har arbetat med implementeringen av FN-konventionen.

I den undersökta kommunen har man på kommunalpolitisk nivå arbetat med implementeringen av FN-konventionen genom att utforma ett funktionshinderpolitiskt program samt en tillgänglighetsguide, som fungerar som en kartläggning av tillgängligheten i kommunen. Arbetet påbörjades efter att ett beslut tagits på myndighetsnivå och kommunen sedan fått ett påbud från Socialstyrelsen. Kommunens uppdrag är sedan att genomföra

uppgiften och föra det vidare neråt i organisationen för att de måste. Såväl kommunfullmäktige som omsorgsnämnd talar om implementeringen av FN-konventionen som en uppgift som ska genomföras för att den måste. I resultatet framgår också att arbetet med FN-konventionen genom det funktionshinderpolitiska program som utformats inte varit mer prioriterat än något annat. Istället har det varit en uppgift bland många andra som ska genomföras.

Alla inblandade har inte djupgående kunskaper om vad FN-konventionen och arbetet med denna handlar om, vilket indikeras genom att den tjänsteman, som arbetat med det funktionshinderpolitiska programmet och därigenom är väl insatt i såväl FN-konventionen som andra styrande riktlinjer, dokument och som han själv uttrycker det, "det handikappolitiska läget", upplever, att han inte fått så mycket synpunkter på det program som han utarbetat.

Genom intervjuerna har framkommit att en respondent reflekterat över, att genom programmet ändra det synsätt som människor har på personer med funktionsnedsättning, medan andra tänker kring programskrivningen endast som konkreta mål utan någon bakomliggande eller större strävan att förändra människors synsätt. De som deltagit i studien på kommunalpolitisk nivå har med andra ord olika tankar och mål kring det arbete som gjorts och görs i kommunen.

## **4.2. Gräsrotsbyråkratisk nivå**

Den gräsrotsbyråkratiska nivån innefattar dem som i sitt arbete dagligen har direktkontakt med brukare. I vår undersökning representeras de av två handläggare inom LSS och SoL som har personer med funktionsnedsättning som målgrupp. Båda handläggarna är kvinnor. Till dem ställde vi frågor om vad de fått för kunskaper kring FN-konventionen. Vi frågade också kring den information och kunskap de fått om det funktionshinderpolitiska programmet som är upprättat för kommunen.

När vi talar om FN-konventionen framhåller båda intervjuade handläggare en avsaknad av djupare kunskap kring konventionens innehåll. Från deras arbetsgivare har de inte fått information om konventionen eller kommunens arbete med densamma.

Ja vi vet att den [konventionen] finns men vi har aldrig läst den från pärm till pärm. Vi pratade om att det möjligtvis var så att om behov hade uppstått så kanske man hade slagit i den. Men sen resonerade vi om att det inte riktigt är på den nivån (Handläggare 1).

Min uppfattning är att man har tagit, det finns ju i vår lagstiftning. Så alltså det har ju förts ner i vår lagstiftning LSS och SoL, finns ju paragrafer från konventionen också. Alltså som styr så vi ska hålla oss till det. Så själva konventionen är ju ganska övergripande (Handläggare 2).

Båda handläggarna menar att deras dagliga arbete är på en mer konkret nivå, medan konventionen är på en teoretisk nivå som inte är direkt vägledande i deras arbete. De diskuterar också kring att de anser sig få kunskap om innehållet i konventionen utan att de har läst den. Kunskapen tillskansar de sig genom att den lagstiftning, betänkanden och de beslut i domstolar som de använder sig av i sitt arbete uppfyller de artiklar som står skrivna i konventionen. Därav behöver de inte gå till ursprungskällan.

Grundpelarna [i konventionen] är vad ska man säga förankrat i lagstiftning och i annat som man har fått genom utbildning, föreläsningar, kommenterad lagtext som man läser om vad gäller människor med funktionsnedsättningar. Och där kan det ju vara referat till att 'så här står det i FN-konventionen eller barnkonventionen'. (Handläggare 1).

Handläggare 2 uttrycker dock att hon ser att det skulle vara en fördel om de hade mer kunskap kring konventionen, det vill säga att de vet mer om ursprungskällan: ”Till stor del tror jag vi klarar oss i den lagstiftning vi har men egentligen, ska man vara ärlig så skulle vi kanske ha, vi som jobbar skulle kanske vara lite mer insatta i detta” (Handläggare 2).

När vi frågar om handläggarna har fått information kring konventionen från sin arbetsgivare när denna kom, kan de inte minnas att det har skett. De har inte heller fått information gällande om eller hur kommunen har arbetat med konventionen.

Nej fast jag har inget minne av att vi haft någon genomgång när den kom. Och inte ett år efter heller om man tänker sig att de ändå krävs en viss tid för politikerna och egentligen ledningen i så fall att sätta sig in i detta dokument och sedan sprida det vidare eller så. Det är ju naturligt annars att det blir en viss fördröjning. Men nej, det [en genomgång] har vi inte haft. Och om nämnden talat om det är jag helt ovetandes om. Det är inget vi vet om i alla fall (handläggare 1).

Inte heller kommunens arbete med det funktionshinderpolitiska programmet har nått fram till handläggarna. Den av handläggarna som jobbat längst på den nuvarande positionen har fått information om att det har arbetats med ett program och har även fått svara på några frågor kring tillgänglighet. Någon vidare information efter detta har dock inte nått fram till dem. De har ingen vetskap om att det finns ett färdigt funktionshinderpolitiskt program, hur det är uppbyggt eller ser ut: ”Det [programmet] är ett övergripande va? Om hur kommunen ska bli

tillgänglig för funktionsnedsatta och så? Det har jag fått information om att det finns och att det ska utarbetas” (handläggare 2). ”Jag tror det var under NN:s tid som man pratade om att man skulle arbeta fram och ta fram någon sån här handikapplan då. Men sen har jag inte hört mer vad som har hänt” (Handläggare 1). Handläggarna har inte fått någon fortgående information under arbetets gång med det funktionshinderpolitiska programmet. Inte heller har de fått information om att det beslutats om ett färdigt program som nu är gällande i kommunen.

Den nya versionen av det funktionshinderpolitiska programmet har vid tidpunkten för intervjun varit beslutad i kommunfullmäktige sedan ungefär ett år tillbaka. Innan dess har en tidigare version funnits. Handläggarna har inte fått information om vare sig det gamla programmet eller det nya som innefattar FN-konventionen: ”Man har ju inte ens vetat om ifall det är klart och det ligger någonstans och har stannat där eller om man fortfarande arbetar med det” (handläggare 1). Samtidigt upplever handläggarna att det är svårt för dem att säga något om ifall de har de kunskaper som står i programmet eller ej: ”Sen vet ju inte jag om det som står i denna, om vi vet om det. Jag vet ju inte ens vad som står i det riktigt. Det kanske är sånt som vi ändå har kännedom om. Men då måste vi ju se det först” (handläggare 2). Då målen och åtgärderna som finns beskrivna i det funktionshinderpolitiska programmet ligger på chefens ansvar så kan det vara en orsak till att handläggarna inte har fått information kring programmet: ”Så därför kanske inte vår medverkan skulle ha spelat så stor roll för det kanske fylldes av deras funktion istället” (handläggare 1). Genom att handläggarna inte har kunskap kring vad som står i programmet, har de en osäkerhet om i vilket utsträckning de hade kunnat bidra med kunskap i arbetet med densamma.

Även om inte handläggarna själva har till uppgift att arbeta med de mål som står beskrivna i kommunens funktionshinderpolitiska program, uttrycker de ändå att de saknar kunskap kring kommunens arbete.

Ja se det [programmet] vill man ju göra, vad det står i det, var det är upplagt, vad är målsättningen, har de gjort en tidsplan i detta program för när olika saker ska arbetas med och vilka som ska göra det. Det är väl bra i så fall att kunna hänvisa till det när man får synpunkter ibland (Handläggare 1).

Handläggarnas kunskaper om kommunens arbete och riktlinjer är en viktig del i deras arbete, då de dagligen möter personer från målgruppen. Dessa personer kan ha frågor och synpunkter

som handläggarna hade kunnat besvara och/eller bemöta utifrån det som beslutats i det funktionshinderpolitiska programmet.

#### **4.2.1. Sammanfattning av gräsrotbyråkratisk nivå**

I följande avsnitt avser vi sammanfatta resultatet i ovanstående avsnitt för att svara på frågan om hur vetskapen kring konventionen, dess innehåll och implementering ser ut hos de tjänstgörande myndighetsutövarna av målgrupper personer med funktionsnedsättning.

De handläggare som deltagit i denna studie påvisar att de inte fått information från sina arbetsgivare kring vare sig FN-konventionen eller om kommunens arbete med denna genom det funktionshinderpolitiska programmet. De själva upplever att de ändå får till sig bestämmelserna i FN-konventionen genom den lagstiftning, propositioner och liknande som de använder sig av i sitt arbete. De känner därigenom ingen avsaknad av kompetens gällande konventionen. Genom detta visar de att de har tillit till att den svenska lagstiftningen, tidigare domar och lagstadgande förarbeten uppfyller de artiklar som FN-konventionen består av. Resultatet visar att handläggarna inte har så stor kunskap kring konventionen som ursprungskälla, vilket leder till att de inte kan utnyttja den på samma sätt som de kunnat om de hade haft denna kunskap. Handläggarna lyfter själva fram att det kan vara bra för dem om de har kunskap kring den ursprungstext som FN-konventionen är.

Om kommunens arbete med konventionen och programskrivningen, som gjorts och som beslutats om ska gälla, upplever handläggarna en stor avsaknad av information. De lyfter fram att de som kommunens ansikte utåt vinner på att ha kunskap om var kommunen står och vad kommunen avser arbeta med kring dessa frågor. Kunskap om hur kommunens målsättningar och arbete för att nå målen ser ut blir en viktig del för att kunna bemöta människors frågor. Eftersom handläggarna representerar kommunen är det också av vikt att veta vad kommunen, och i förlängningen handläggarna, jobbar mot för mål. Att handläggarna inte har fått till sig någon information om arbetet med att implementera FN-konventionen leder till, att de själva upplever ett skuldbeläggande när det uppstår frågor kring detta. De tycker sig ha skyldigheten att ha dessa kunskaper trots att det inte legat på deras ansvar att tillskansa sig dem. Eftersom de inte vet vad som ingår i programskrivningen, framgår genom intervjuerna att de genom sin chef kanske har fått kunskaper kring detta, men att de inte vet att det är från det funktionshinderpolitiska programmet kunskapen kommer ifrån. Utifrån dessa tankar är det beklagligt att vi i denna studie inte har fått access till en förvaltningschef som kunnat informera om dennes arbete med att föra ner programskrivningen.

De mål som finns i det funktionshinderpolitiska programmet är riktade till chefer och ligger på förvaltningsnivå. Kanske har handläggarna fått kunskap om det arbete som ingår i programmet genom att deras chef arbetat med detta, utan att de själva vet att de kunskaperna och riktlinjerna kommer just ifrån det funktionshinderpolitiska programmet. Om en del av syftet med programmet är att ändra synsätt och medvetenhet gällande personer med funktionsnedsättning, krävs dock att kunskap kring kommunens arbete med det når fram. Även om handläggarna redan har denna kunskap och kompetens i sin yrkesroll, är medvetenheten kring hela kommunens arbete med detta av vikt för att kommunen ska få en sammanhållning och arbeta mot ett gemensamt mål.

### **4.3. Brukarnivå**

På brukarnivå har intervjuer genomförts med representanter från tre olika handikapporganisationer. Dessa organisationer innefattar rörelsehinder, nedsatt syn samt utvecklingsstörning. De intervjuade har varit i olika åldrar, en av dem kvinna och resterande män. Samtliga representanter från organisationerna har varit med i funktionshinderrådet och är också med i det nuvarande folkhälsoutsnittet vid de möten där deras frågor föredras. För att särskilja de tre olika respondenterna har vi under detta avsnitt gett dem fingerade namn; Arne, Kristin och Hans. Under intervjuerna har organisationernas delaktighet i kommunens arbete med FN-konventionen diskuterats. Den omorganisering som skett i kommunen från funktionshinderråd till folkhälsoutsnitt har varit relevant under dessa intervjuer då respondenterna upplever att prioriteringen för deras frågor samt deras utrymme har minskat drastiskt.

När konventionen kom fick dåvarande funktionshinderrådet ingående information om denna.

Vi gick igenom den, det gjorde vi, helt och hållet. Så det gjordes väldigt noga faktiskt, får jag lov att säga. Men det var ju också minst två av dem som var väldigt intresserad av handikappsfrågor överhuvudtaget. Och som hade suttit länge i funktionshinderrådet. Så därför så var det kanske mera naturligt. Hade det kommit upp nu då vet jag inte (Kristin).

När arbetet med uppdateringen av det funktionshinderpolitiska programmet sedan skulle ske och den nya konventionen ingick, var organisationernas, genom funktionshinderrådet, åsikter av vikt: ”Vi har inte suttit i grupper och jobbat, det har vi inte gjort. Men det har hela tiden kommit tillbaka till oss och vi har fått titta och kommentera och så har de fått jobba vidare” (Kristin).

Arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet i kommunen har skett i samråd med de brukarorganisationer som varit med i funktionshinderrådet. Hur samarbetet sker vidare, efter sammanslagningen till folkhälsoutsiktet är dock oklart: ”Det blir ju sämre det gör det ju. För vi har väl inte... det blir inte riktigt den kontakten med kommunen som det var förut. Det blir längre mellan möten och det är mindre från kommunen som deltar i det också” (Arne). Det upplevs som motsägelsefullt att kommunen har arbetat med det funktionshinderpolitiska programmet för att sedan, innan det varit helt klart, ta bort funktionshinderrådet som har haft mest kunskap kring dessa frågor: ”Man tog ju fram det här programmet och sen slopade man funktionshinderrådet den 30 april. Det funktionshinderpolitiska programmet är taget den 28 maj, då fanns vi inte längre” (Hans). Härigenom upplever också organisationerna att deras kompetens och möjlighet att bidra till många frågor och svar inte längre värdesätts: ”Vi blev ju undanskuffade rent ut sagt, när de slopade funktionshinderrådet. Det fungerar inte alls” (Hans). Starka negativa upplevelser av att den omorganisering som har skett har varit genomgående i de intervjuer som skett med representanter från handikapporganisationerna.

Och då när man slänger undan oss i ett hörn då. Antingen så tycker man ju att vi är en pain in the ass eller så är vi dumma i huvudet som ändå inte fattar något eller vad de tycker. Eftersom de faktiskt gjorde en sån grej att de tog bort oss. Jag känner att hade vi varit väldigt pådrivande och hade det varit starka personer som suttit där så kanske det inte hade hänt. Det är nästan som att de trodde att de kunde göra det utan att vi protesterade (Kristin).

Sedan funktionshinderrådet blivit sammanfört med ungdomsrådet till folkhälsoutsiktet upplever organisationerna att de blivit bortglömda, eftersom funktionshinderrådet hade flera möten årligen med många frågor som skulle behandlas medan nu, när de ingår i folkhälsoutsiktet, finns det inga frågor att behandla.

Och jag har frågat var dessa alla frågor tagit vägen som fanns innan, varför finns de inte nu längre. Vet organisationerna inte om att vi fortfarande sitter här. Och det var ju [namn på tjänsteman] som jag förstod hittade de här frågorna, och var han fiskade upp dem det har jag ingen aning om. Och hur skulle vi annars ha detta råd, 4-5 gånger per år, fullt med frågor och nu är det ingenting. Då är det ju något som är konstigt tycker jag (Kristin).

Organisationerna upplever inte bara att de fått mindre utrymme. De uttrycker även en stor avsaknad av alla de frågor som tidigare togs upp i funktionshinderrådet, vilket förstärker organisationernas upplevelse av minskat brukarinflytande samt vikten av detta inflytande.

### **4.3.1. Sammanfattning av brukarnivå**

I följande avsnitt kommer ovanstående avsnitt sammanfattas med utgångspunkten att svara på frågan om hur de representanter från handikapporganisationer som deltagit i studien tycker att deras delaktighet i arbetet med att implementera FN-konventionen har fungerat.

De representanter från handikapporganisationer som intervjuats i denna studie upplever att de fått väldigt god information gällande FN-konventionen när denne tillkom. De uttrycker också att arbetet med programskrivningen i kommunen fungerade bra under tiden som funktionshinderrådet fanns. Programskrivningen i sig har varit en tjänstemannaprodukt. Handikapporganisationerna själva har inte skrivit programmet. De har däremot följt arbetet, och den tjänsteman som utformat programmet har tagit hänsyn till de åsikter om förändringar och liknande som organisationerna har gett. Därigenom har de haft stor makt över utformandet av programmet.

Under alla de förekomna intervjuerna med representanter från handikapporganisationerna har stort fokus hamnat på den omorganisering som har skett. Respondenterna upplever att det skett en stor försämring av deras utrymme och uttrycker skepticism om informationen gällande konventionen samt arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet hade fungerat lika bra om det skett efter omorganiseringen. De framför tydligt att de och deras frågor har blivit bortprioriterade vid ungefär samma tidpunkt som det funktionshinderpolitiska programmet har blivit beslutat i kommunfullmäktige. De upplever också att den omorganisering som gjorts där deras frågor har uppgått i ett större sammanhang är en stark försämring och att deras råd avskaffats för att de inte har tillräckligt starka röster för att protestera.

Organisationerna har upplevt den brukarmedverkan, som enligt konventionen ska ske i frågor som rör personer med funktionsnedsättning, som försämrade efter omorganiseringen från funktionshinderråd till folkhälsoutsnitt. Handikapporganisationernas missnöje med omorganiseringen har representanten från folkhälsoutsnittet vetskap om, där man uttryckt att det varit och fortfarande är svårt att hitta den form som passar bäst för nuvarande organisation, för att alla frågor ska kunna komma fram.

## **5. Analys**

För att kunna diskutera kring den studerade arbetsprocessen samt styrkor och svagheter med denna kommer detta avsnitt inledas med att belysa resultaten utifrån de teorier som tagits upp under det strukturella perspektivet. Därefter kommer resultaten diskuteras med hjälp av



teorierna under aktörsperspektivet, för att mer ingående analysera de olika studerade nivåerna i denna studie.

## **5.1. Strukturellt perspektiv**

För att förstå våra resultat ur ett mer övergripande perspektiv, vill vi belysa dem med hjälp av Hall & Löfgren (2006) och top-down och bottom-up teorier. I resultatet för denna studie framkommer att implementeringen av FN-konventionen har skett under stor påverkan av de brukarorganisationer som funnits tillgängliga i kommunen. Genom detta kan vi säga att implementeringen har haft bottom-up drag. Vi vill mena att arbetsprocessen har drag av bottom-up eftersom endast brukarorganisationerna tillåts delta i arbetet. Hade arbetsprocessen innefattat exempelvis förvaltningschefer, som ska genomföra förändringarna, handläggare som jobbar med målgruppen samt personal, som dagligen arbetar med personer med funktionsnedsättning i kommunen hade bottom-up karaktären haft en större tydlighet. Samarbetet med dessa yrkesgrupper hade kunnat ge en mer detaljerad bild över vad som behöver göras i de olika förvaltningarna som berörs av programmet. Brukarorganisationerna har ett perspektiv utifrån sina egna erfarenheter som personer med funktionsnedsättningar. Förvaltningschefer, handläggare och annan personal i det dagliga arbetet hade kunnat tillföra ännu ett perspektiv, då de sitter inne med kunskaper som utgår just ifrån kommunens och förvaltningarnas tidigare upplägg och arbete med delaktighet och inkludering. Det är också förvaltningschefer och annan personal som dagligen arbetar med det kommunen vill förändra. Därigenom har de viktig kunskap gällande förankringen i verkligheten och tidigare arbetssätt i kommunen. Ovanstående yrkesgruppers medverkan i arbetsprocessen med att implementera FN-konventionen hade också inneburit, att de förvaltningschefer som har till uppgift att genomföra förändringar i kommunen hade blivit mer insatta i och fått en större förståelse för bakgrunden och orsakerna till arbetet. Denna större förståelse skulle då kunna bidra till ökad motivation att genomföra de förändringar som beslutats i programskrivningen.

Utifrån den arbetsprocess som nu har skett har de som ska genomföra de faktiska förändringarna fått det funktionshinderpolitiska programmet, och därigenom olika arbetsuppgifter, till sig utan att ha någon bakgrund och kontext kring besluten. Genom denna avsaknad av kontext riskerar arbetet på nivån för förvaltningscheferna att bli något som görs för att man måste, i likhet med respondenterna på den kommunalpolitiska nivån, som har uttryckt att man arbetat med programskrivningen för att man måste. Risken för detta uppkommer i och med avsaknaden av bakgrund samt kontext kring beslutet som förvaltningscheferna ska genomföra. Om man på förvaltningsnivå genomför besluten för att

man måste riskerar man att besluten inte blir förstådda och därigenom inte heller genomförda korrekt som utvecklats i programskrivningen.

Uttrycket att man arbetat med FN-konventionen för att man måste pekar även på att det finns enstaka drag av top-down modellen (jfr Hall & Löfgren 2006). Kommunen har fått en arbetsuppgift till sig från Socialstyrelsen och den har inte kunnat påverka när och hur denna arbetsuppgift kommit till dem. Vikten av tydlighet i en sådan arbetsuppgift från Socialstyrelsen kan vi betona genom Matlands (1995) teori om att otydlighet och konflikt påverkar implementeringen åt olika håll. I vilken utsträckning arbetsuppgiften är otydlig påverkar hur kommunen sedan väljer att arbeta med uppgiften.

Resultatet gällande synen på bakgrund och syfte med implementeringen av FN-konventionen kan vi också förstå med hjälp av Dahill-Brown & Laverys (2012) teori om att kapacitet och politisk vilja är av stor vikt för implementeringen. Genom att det i resultatet uttrycks att implementeringen är någonting som måste göras, visar detta att den politiska viljan inte är djup. Det finns en politisk vilja att genomföra implementeringen men denna vilja handlar om att göra det kommunen blivit tillsagd. I resultatet framkommer inte någon strävan eller syfte hos politikerna efter att uppnå någon mer djupgående förändring. Den politiska viljan påverkas också av den kapacitet och de resurser som kommunen har. Hade kommunen haft större resurser i form av kunskap om frågor gällande rättigheter för personer med funktionsnedsättningar eller haft mer resurser för att genomföra en förändring, hade den politiska viljan antagligen sett annorlunda ut. Med större kunskap och möjligheter följer större drivkraft att genomföra en förändring, vilket då avspeglas i den politiska viljan. För detta är också resurser i form av finansiering uppifrån centralt. I resultatet framgår att den studerade kommunen fått en uppgift att genomföra utan att få extra resurser. Det är därigenom upp till den studerade kommunens egen vilja och egna resurser att införa konventionen, vilket kan belysas med hjälp av Matland (1995) som poängterar, att finansiering påverkar implementeringen och dess riktning. Hade den studerade kommunen fått resurser i form av pengar eller kunskap uppifrån, hade detta påverkat deras syn på FN-konventionen och implementeringen av densamma.

Det är tydligt att de människor som varit med i arbetsprocessen samt hur arbetsprocessen har lagts upp är det som har gjort hela implementeringen till vad den har blivit. Om organisationerna har haft ett stort inflytande, hade resultatet sannolikt blivit annorlunda om människorna hade haft andra erfarenheter och tankar om det arbete som skett i kommunen. Det förstås också av Honigs (2006) teori om att kontexten, däribland människorna, är

avgörande för hur implementeringen kommer att bli. Genom att den studerade implementeringsprocessen varit av bottom-up karaktär har de involverade människorna fått mycket utrymme och inflytande. Vid en top-down karaktär hade de inblandade aktörerna inte fått samma utrymme att påverka hur den studerade kommunen ska genomföra den uppgift de fått till sig. En riktlinje av top-down karaktär är till sin natur inte lika flexibel, även om den genom sin tydlighet hade kommit ut i verksamheten på ett effektivare sätt. Genom att arbetsuppgiften istället varit av bottom-up karaktär, har den studerade kommunen fått sätta sin egen prägel på implementeringen som passar i just den kommunen. Detta kan belysas med hjälp av Honigs (2006) teori kring att de inblandade människorna, riktlinjerna och platserna är sådant som gör implementeringen till vad den är. I den studerade kommunen har kommunpolitikernas tidigare erfarenheter, det tidigare funktionshinderpolitiska programmet, tjänstemannen som utformat programmets arbete, brukarorganisationernas tankar och erfarenheter tillsammans skapat kontexten som påverkat hela programskrivningen och implementeringen. Om tjänstemannen som utformat programmet arbetat annorlunda eller om representanterna från brukarorganisationerna haft andra åsikter, hade programskrivningen antagligen kommit att se annorlunda ut. Det kan antas genom Sannerstedt (2008) som menar att inblandade aktörer har olika intressen eller position som gör att förhandlingar har en väsentlig roll i implementering. Förhandlingen, eller samspelet, mellan aktörerna är det som respondenterna upplever har fungerat bra och som fastställer den kontext Honig (2006) berör. Bland respondenterna finns dock undantaget med LSS-handläggarna, som upplever att de inte fått kunskap eller vara delaktiga i arbetet med implementeringen. Även detta inbegriper den kontext vari programskrivningen blivit till. Om handläggarna varit en del av implementeringsarbetet, hade kanske samspelet mellan aktörerna sett annorlunda ut. Kanske hade inte resultatet av arbetsprocessen blivit väsentligt annorlunda, men kanske hade programmet och arbetsprocessen på grund av konflikter eller förhandlingar mellan olika intressen och yrkesgrupper fått en helt annan karaktär.

## **5.2. Förstå, kunna och vilja**

För att sammanföra resultatet gällande arbetsprocessen mot implementering av FN-konventionen, kommer detta avsnitt att diskutera var och en av de studerade nivåerna utifrån aktörsperspektivet. Genom Lundquists (1992) och Vedungs (1998) teori kring förståelse, kunskap och vilja kan resultaten analyseras djupare ner i implementeringsprocessen, jämfört med det strukturella perspektivet som använts i föregående avsnitt.

### **5.2.1. Det kommunalpolitiska arbetet**

Vi kommer i detta avsnitt börja med att diskutera vidare kring den riktlinje som kommunen fått i uppgift från Socialstyrelsen, men utifrån ett annat perspektiv. Eftersom riktlinjen från Socialstyrelsen ej har studerats, kan vi inte utgå ifrån huruvida studerade kommunen har tagit till sig arbetsuppgiften gällande implementeringen av FN-konventionen som det var tänkt. Vi ställer oss dock frågan om den riktlinje som kommunen fått till sig verkligen varit tydligt utformad, eftersom de intervjupersoner som deltagit på kommunalpolitisk nivå inte uttrycker en och samma strävan med vad man vill uppnå med programskrivningen. Alla uttrycker att detta är något som man arbetat med i kommunen, eftersom man fått det som en uppgift till sig, endast en informant talar om en strävan att på sikt ändra människors attityder och synsätt på funktionsnedsättningar och funktionshinder. Med hjälp av Lundquists (1992) resonemang om att förståelse, kunskap och vilja krävs för en lyckad implementering kan vi ifrågasätta om man på kommunalpolitisk nivå verkligen har förutsättningarna som krävs för en lyckad implementering av konventionen, när man inte har något större syfte med arbetet än att göra det man blivit tillsagd. Ett syfte som inte går djupare, än att uppgiften ska bli gjord tyder på en avsaknad av förståelse och kunskap om varför arbetet ska göras. På kommunalpolitisk nivå uttrycker man att målet för programskrivningen i princip är, att man ska ha ryggen fri och ha gjort det man fått i uppgift att göra, vilket leder till att det inte finns någon större strävan från de beslutande att alla ska arbeta med dessa frågor. Strävan efter ett större mål framkommer i denna studie från den tjänsteman som utformat programmet samt från de handikapporganisationer som deltagit. Den tjänsteman som arbetat med programskrivningen har i arbetet med programmet blivit väl insatt i de riktlinjer, lagar, konventionen och överlag hur funktionshinderpolitiken utvecklar sig och varför det kräver arbetet med dessa frågor. Om de övriga som deltagit i denna studie, samt de politiska organ som dessa representerar inte har fått denna kunskap om varför detta arbete är viktigt, kan de inte heller sträva efter ett djupare syfte med arbetet. För att kunna uppnå den förståelse och kunskap som Lundquist (1992) lyfter fram krävs att man har denna kunskap.

Vi kan också belysa vårt resultat genom Dahill-Brown & Laverys (2006) teori om att det är den politiska viljan och kapaciteten som styr implementeringen. I resultatet har ingen av intervjupersonerna lyft fram att det finns en djupare politisk tanke och vilja bakom att införa FN-konventionen. Genom att de betonar att detta införande har skett därför att det måste ske, finns ingen bakomliggande politisk vilja här, vilket gör att förutsättningarna för en god implementering försämras. Huruvida kapaciteten för att genomföra detta finns eller ej är dock

svårt att svara på när det ännu inte finns några resultat från kommunens pågående årliga utvärdering av programmet. Programskrivningen och arbetet med jämlika livsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättningar är av yttersta vikt att man kommer framåt i. Med det sagt innebär inte detta att det saknas andra uppgifter, programskrivningar eller dylikt som är av lika stor vikt att komma framåt i och som ska få utrymme inom samma resurser. Här blir det därigenom en naturlig konflikt mellan den stora vikten av att komma framåt i arbetet med FN-konventionen kontra andra rättighets- och utvecklingsfrämjande uppgifter som ligger på kommunen.

### ***5.2.2. Kunskapen hos myndighetsutövarna***

I resultatet framkommer att de dagliga myndighetsutövarna som arbetar med denna målgrupp, handläggarna, inte har fått kunskap om kommunen arbete med FN-konventionen. Vi vill problematisera att handläggarna uttrycker att de anser sig ha kunskaper om FN-konventionen, om än grundläggande, men kunskaper som kommer via andra källor, genom lagstiftning, domar och propositioner, vilket förutsätter att svenska myndigheter har implementerat konventionen på ett korrekt sätt. Med hjälp av Kims (2010) artikel kan vi lyfta fram att socialt arbete inte fullt ut utnyttjar de möjligheter som FN-konventionen ger. Djupare kunskaper om konventionen som grundmaterial hade gjort att handläggarna vunnit på att kunna använda sig av kunskaper kring konventionen och konventionen hade fått mer legitimitet i det dagliga arbetet, istället för att endast vara ett dokument som kommer från FN med välformulerade mål som inte förankras i verkligheten. Det finns också ett problem med att blint förlita sig på att konventionen är korrekt implementerad i de lagar, propositioner och liknande som handläggarna använder sig av i sitt arbete. FN-konventionen och det faktum att Sverige juridiskt bundit sig till att följa denna, innebär, att konventionen står över den skrivna lagstiftningen som finns. Det innebär att det kan finnas sådant i konventionen som, i lagstiftning, inte belyses i den utsträckningen som det kan behövas för att det ska efterlevas. Handläggarna gör rätt i att lita till den lagstiftning som finns och som de ska följa. De kan dock vinna fler insikter och kanske se och tolka lagstiftningen på ett annat sätt om de har djupare kunskap om konventionen. Med det sagt menar inte vi att det endast är på handläggarnas ansvar att tillskansa sig denna kunskap. Istället anser vi att de borde få till sig kunskap kring detta uppifrån.

Beträffande den information handläggarna fått om programskrivningen, kopplar vi detta till avsaknaden av ett djupgående syfte från kommunen samt förståelse för vad och varför denna implementering ska ske (jfr Lundquist 1992). Utan denna förståelse och syfte finns

möjligheten att handläggarna, deras kompetens och möjligheter att få ut vetskapen om implementeringen genom deras dagliga möten blir bortglömd. Som tidigare nämnts saknas förvaltningschefsperspektivet i denna studie. Då denna nivå i arbetet har en väsentlig roll i implementeringen och informationen som förs vidare till handläggarna, behöver inte problemet komma uppifrån. Det kan ligga på den nivå som det saknas information om i denna uppsats.

### **5.2.3. Brukarorganisationernas medverkan**

De representanter från handikapporganisationer som deltagit i studien har upplevt att deras delaktighet i kommunens arbete med implementeringen av FN-konventionen har fungerat bra. Genom att kommunen har arbetat med det funktionshinderpolitiska programmet samt tillgänglighetsguiden, märks tydligt att kommunen har arbetat enligt andra paragrafen i Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken (SFS 2001:526). Kommunen har arbetat och arbetar med tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning genom att upprätta handlingsplaner, i det här fallet det handikappolitiska programmet och tillgänglighetsguiden. Det är härigenom tydligt att de strävar efter att uppnå de uppgifter som de blivit ålagda. På brukarnivå är det just deras delaktighet som är det väsentliga. Då det inte är de som ska genomföra själva implementeringen, är deras förmåga och vilja att genomföra en icke-fråga eftersom det inte är deras uppgift. För att de ska kunna delta och kunna påverka i denna arbetsprocess är det dock av vikt att de fått utrymme och att de haft förståelse kring vad som ska implementeras. Genom intervjuerna märks väl deras strävan att vara med att besluta, påverka och få tillgång till makt genom brukarmedverkan. Alla intervjuade representanter från handikapporganisationer lyfter i intervjuerna fram sådant som står i konventionen och visar på kunskaper kring det väsentliga med att denna konvention implementeras. Det säger dock ingenting om ifall de har kunnat möta politikerna och programskrivningen på sätt som åsyftats. Har man olika syn på syftet med det som ska implementeras, går man inte riktigt åt samma håll, vilket förstås genom Sannerstedts (2008) teori om nätverksperspektivet, där han menar att olika aktörer som är inblandade i en implementering har olika åsikter och kan dra åt olika håll. I resultatet av vår studie kan vi dock inte se att några konflikter förekommit i arbetet med att implementera konventionen. De konflikter som lyfts fram handlar snarare om den omorganisering där handikapporganisationerna starkt pekar på, att deras möjlighet och utrymme att påverka och medverka i politiska beslut efter programskrivningen blivit drastiskt försämrade i och med den omorganisering som skett. Den intervjuade representanten från folkhälsoutskottet har lyft

fram att utskottet har vetskap om organisationernas upplevelse och håller med om att samarbetet vid tillfället för denna studie inte är bra. Hon anser dock att det krävs mer arbete och att ge det en chans och lite tid för att hitta ett bra arbetssätt som fungerar även efter denna omorganisering, till skillnad från handikapporganisationerna som upplever frustration och vanmakt. Genom Karlsson (2007) kan vi peka på att brukarråd och organisationer spelar stor roll för ett kollektivt inflytande gällande det sociala medborgarskapet. Kommunen i denna undersökning har valt att göra en omorganisering och genom denna ta bort befintligt brukarråd, vilket kan vara en inskränkning av detta. Det är dock beroende på hur organisationernas roll i det nu befintliga folkhälsoutskottet utvecklar sig. Även representanten för folkhälsoutskottet anser att det hittills inte fungerat så bra, men att man måste ha lite tålamod och arbeta för att hitta ett arbetssätt som fungerar.

Politik implementeras med hjälp av förhandlingar mellan olika aktörer (Sannerstedt 2008). I den studerade kommunens samspel mellan politiker och handikapporganisationer är förhandlingar framträdande. Med stöd av Sannerstedt kan vi peka på att de involverade aktörerna vid implementering av politik kan ha olika intressen och prioriteringar som kan bidra till intressekonflikter. Handikapporganisationernas missnöje tyder på att de har en annan utgångspunkt och ett annat fokus för det arbete som genomförts sedan omorganiseringen. När de är missnöjda över att deras utrymme har minskat och vill ha tillbaka utrymme genom att mer ska hända och fler frågor ska behandlas i utskottet, är politikernas fokus mer på att hitta en form för det nya utskottet. Handikapporganisationernas åsikt om att deras delaktighet i upprättandet av programmet fram till omorganisationen fungerat bra tyder på, att kommunen har uppfyllt den del av de allmänna åtagandena i artikel fyra i FN-konventionen som säger, att genomförandet av lagstiftning, riktlinjer och andra beslutsfattande processer som rör denna målgrupp ska ske i samråd med personer med funktionsnedsättning (SÖ 2008:26 art 4). Genom att arbeta vidare med detta och hitta ett bra arbetssätt, stärks återigen handikapporganisationernas delaktighet och därigenom uppfyllandet av artikel fyra i FN-konventionen.

### **5.3. Sammanfattning**

Med hjälp av Hall & Löfgrens (2006) diskussion kring top-down och bottom-up kan vi se, att arbetet med implementeringen karaktäriseras av en bottom-up modell genom att det inte framkommit en tydlig riktlinje uppifrån om hur kommunen ska arbeta med implementeringen utan bara, att kommunen ska arbeta med den. Genom detta har sedan kommunen fortsatt med

en bottom-up modell och genom att ge brukarorganisationerna stort inflytande och makt har deras roll varit stor gällande programskrivningen.

På alla studerade nivåer finns en vilja att implementera FN-konventionen, men med olika grund och syfte. För att alla ska ha samma grund och syfte krävs förståelse för vad och varför som ska implementeras och på vilket sätt (jfr Lundquist 1992). Som lyfts fram ovan tyder det på att alla inte ser på denna implementering på samma sätt. Alla, förutom handläggarna som ställts utanför denna process, har samma syn på det funktionshinderpolitiska programmet och att arbetet med detta har fungerat bra. Förståelsen varför det funktionshinderpolitiska programmet ska genomföras ser dock olika ut. På den kommunalpolitiska nivån talar man om att det ”ska göras”, och på brukarnivån finns en djupare tanke om att det är viktigt för att sträva efter jämlika livsvillkor och rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Med hjälp av Vedungs (1998) teori om att såväl förståelse som kunskap och vilja måste finnas i alla led kan vi säga, att förutsättningarna för en lyckad implementering inte har varit goda. Trots detta tycker alla inblandade aktörer att arbetet med programskrivningen och, genom detta implementeringen av konventionen, har fungerat bra. Utgången av programmet och i vilket utsträckning den kommunala verksamheten arbetar med denna är dock en utmaning som ligger framåt i tiden.

Arbetet med att implementera en FN-konvention så att den används och blir något naturligt i verksamheten kräver ett stort arbete. Genomförandet av ett program är ett steg på vägen men det krävs mer arbete med programmet än att det bara utformas. Denna tanke förstås genom Baloguns (2001) resonemang om att det är just det faktiska arbetet som är den största utmaningen, inte att utforma en plan för hur det ska göras. Det är en utmaning som fortfarande ligger framför den studerade kommunen. Det är en liten kommun, tjänstemannen som utformat programmet framhåller att specialisering saknas, och detta arbete är ganska nytt, vilket gör att det inte är lika lätt att hålla detta arbete levande jämfört med en annan kommun, där det kanske finns individer som har som större kompetens och specialisering att utveckla kommunens verksamhet avseende just jämlika livsvillkor och rättigheter avseende personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattningsvis kan vi genom Lundquists (1992) och Vedungs (1998) teorier lyfta fram att implementeringen av FN-konventionen i studerade kommunen inte förstås på samma sätt i de olika nivåerna. På kommunalpolitisk nivå är det till största del en uppgift som ska genomföras. Handläggarna har inte fått någon information om arbetet, och brukarorganisationerna har större förståelse och tanke bakom orsaken till



programskrivningen. Trots olika syn på målet med implementeringen tycker alla inblandade att arbetet med programskrivningen har fungerat bra. Med stöd av Balogun (2001) kan vi säga att kommunen dock har den största utmaningen framför sig, att få ut och fullfölja målen som är upprättade i det funktionshinderpolitiska programmet.

## 5.4. Slutsatser

För att tydliggöra resultatet av denna studie kommer detta avsnitt lyfta fram de frågeställningar som ställts upp, och de svar som framkommit. Frågeställningarna kommer här repeteras och särskiljas för att underlätta läsningen och tydliggöra slutsatserna.

- Hur har man på kommunalpolitisk nivå arbetat med implementeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning?

På den kommunalpolitiska nivån har man utifrån en uppgift från Socialstyrelsen kartlagt tillgängligheten i kommunen i en så kallad tillgänglighetsguide samt utformat ett funktionshinderpolitiskt program. På en strukturell nivå har arbetet skett med en bottom-up modell eftersom brukarorganisationerna har fått stort inflytande i skrivningen av handlingsprogrammet alltmedan de politiska instanserna har haft en mer beslutande roll. Handlingsprogrammet har i första hand skrivits av en tjänsteman som fått denna uppgift och satt sig väl in i konventionen, handlingsplaner, riktlinjer, lagstiftning samt det handikappolitiska läget. Efter tjänstemannen har brukarorganisationerna haft ett stort inflytande, då de har haft möjlighet att kommentera programmet under arbetet med skrivningen av denna. Gräsrotsbyråkraterna har inte varit delaktiga i arbetet med programskrivningen, och utifrån den avsaknad som finns i materialet gällande information från förvaltningschef så är det oklart om denne varit delaktig.

- Hur ser vetskapen om konventionen, dess innehåll och kommunens arbete med densamma ut hos de dagliga myndighetsutövarna?

De dagliga myndighetsutövare som bidragit med material till denna studie har inte fått kunskaper från deras arbetsgivare gällande konventionen, eller om kommunen arbetar med densamma. Handläggarna anser själva att de kan tillskansa sig samma kunskap genom lagstiftning och propositioner som de utgår ifrån i sina beslut, eftersom det som ingår i lagen också finns i konventionen. Även om det må så vara, kan inte handläggarna veta om det finns kunskaper i FN-konventionen som skulle kunna förändra deras synsätt och tolkningar av lagar och propositioner. Handläggarna har inte heller fått kunskaper kring kommunens arbete med

det funktionshinderpolitiska programmet, vilket är en brist då de genom denna kunskap lättare skulle kunna visa för brukarna vad kommunen arbetar mot. Genom att kunna lyfta fram detta förstärks även programmet gentemot kommuninvånarna.

- Hur har handikapporganisationer integrerats i arbetet med att implementera FN-konventionen?

De brukarorganisationer som deltagit med respondenter till denna studie har genom ett funktionshinderråd haft stort inflytande på skrivningen av det funktionshinderpolitiska programmet. Genom rådet har de haft en position där de kunnat framföra sin åsikt på ett för dem tillfredsställande sätt. De har integrerats i arbetet med implementeringen genom att vara det råd, där programmet ständigt har kommit tillbaka till samt vara det råd där programmet har utvecklats. De organisationer som deltagit framhåller att de själva är nöjda med deras inflytande i programskrivningen. I studien framkommer också att efter en omorganisering i kommunen upplever organisationerna en stark försämring avseende deras möjlighet till inflytande i den kommunala politiken, vilket för dem betyder en försämrade integrering avseende det fortsatta arbetet med genomförande av eventuella förändringar i programmet utifrån kommande utvärderingar av densamma. Därigenom upplever organisationerna att deras fortsatta integrering i arbetet med implementeringen av FN-konventionen är högst osäker.

## **6. Avslutande Diskussion**

En aspekt som i våra intervjuer har fått mycket fokus via våra respondenter är omorganiseringen från funktionshinderråd till folkhälsoutsnitt som skett i den studerade kommunen. Det har framkommit i samtliga intervjuer och vi har i resultat- och analysavsnitt lyft denna aspekt men inte gått in i ett vidare resonemang kring detta eftersom vårt syfte med studien har rymt andra frågor. Vi anser det dock vara intressant att kommunen valt att minska utrymmet av frågor och brukarorganisationer, som rör personer med funktionsnedsättning. Genom de riktlinjer och lagar som tillkommit har handikapporganisationer i många fall fått utökad utrymme, medan man i den studerade kommunen valt att minska det politiska utrymmet. Funktionshinderrådet är en kunskapskälla som en kommun kan behöva för att handha dessa frågor gällande målgruppen samt samla in kunskap.

Från den tidpunkt som FN-konventionen samt arbetet med implementeringen av denna påbörjades i kommunen, har flertalet omorganiseringar skett. Det har handlat om såväl

chefsbyten som byte av förvaltning och nämnd som handläggarna har ingått i, vilket bidrar till en osäkerhet och att ständigt påbörja frågor som kommunen ska arbeta med. Ett arbete, som med det funktionshinderpolitiska programmet blir därav lidande. Programmet är färdigt, men när de som ska arbeta med de mål och frågor som finns däri byts, blir det svårt att slutföra denna förändring.

Efter omorganisationen till folkhälsoutsnitt så tyder det dock på, att samarbetet mellan handikapporganisationerna och politikerna nu är av top-down karaktär, eftersom organisationerna inte fått möjlighet att påverka eller tycka till om den omorganisering som skett. Istället har de fått finna sig i det som beslutats uppifrån och därigenom fråntagits stort utrymme. Funktionshinderrådet försvinner efter arbetet med det funktionshinderpolitiska programmet, vilket kan tyckas stå i direkt motsättning till det som programmet står för. Programmet handlar om rättigheter och om delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Kommunen ser dessa frågor som aktuella. Samtidigt tar de bort utrymme för den största kunskapskällan till expertis gällande erfarenhet om dessa frågor. Kommunens avsikt är att frågorna fortfarande ska ha utrymme fast i ett annat format. Det har kommunen i praktiken ännu inte lyckats med att genomföra, vilket bidrar till stor frustration hos brukarorganisationerna som upplever att de fråntagits ett stort utrymme och inte har något som ersätter det. En djupare undersökning av denna problematik samt konsekvenserna av det ser vi som intressant att göra i vidare studier.

Med denna studie hoppas vi kunna bidra till den äkthet som Bryman (2011) talar om. Genom att ge en sammansatt bild av hur de inblandade ser på kommunens arbete med FN-konventionen hoppas vi kunna bidra till nya kunskaper och insikter gällande samarbete med handikapporganisationer samt tips eller avvikande idéer gällande tillvägagångssätt för att implementera FN-konventionen i en kommun.

I studien har vi saknat information från förvaltningsnivå, vilket troligen hade gett en mer informativ kunskap om hur arbetet med att föra ut det handikappolitiska programmet har fortgått. Det hade även varit intressant om tidpunkten för uppsatsen varit en annan och kommunen hade hunnit göra en uppföljning av programmet, och folkhälsoutsnittet hunnit arbeta in sig i en form som passar för dem. I ett fortsatt arbete vore det därför av intresse att titta på dessa frågor i ett mer långtgående perspektiv, jämfört med vad vi har haft utrymme för i denna studie, för att se hur en kommun lyckas med de mål som en programskrivning innehåller. Det vore också av intresse att undersöka i vilken utsträckning programmet i sig prioriteras och efterföljs i förvaltningarna.



## 7. Referenslista

- Balogun, J. (2001). "Strategic change". *Management Quarterly*. Part 10, pp 2-11.
- Bleasdale, M. & Tomlinson, J. (1999). "Disability and Citizenship: making the State accountable". *Social alternatives*, vol. 18, pp. 54-59.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber: Malmö.
- Dahill-Brown, S.E. & Lavery, L. (2012). "Implementing federal policy: confronting state capacity and will". *Politics & Policy*, vol. 40, No 4, pp 557-592.
- Gilje, N & Grimen, H (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Daidalos: Göteborg.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. Liber: Malmö.
- Handisam Serie A 2007:1. *Tillgängligheten i det politiska livet i kommuner och landsting*. Handisam, myndigheten för handikappolitisk samordning.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Sage Publications.
- Honig, M. I. (2006). "Complexity and policy implementation; Challenges and opportunities". I: Honig, M (red.) *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity*. Press Albany: State university of New York. Pp 1-23.
- Karlsson, K (2007). *Funktionshinder samtal och självbestämmande. En studie av brukarcentrerade möten*. Linköping Studies in Arts and Science No.381. Linköping.
- Kim, H.S. (2010) "UN Disability Rights Convention and Implications for Social Work Practice". *Australian Social Work*, vol. 63, No 1, pp. 103-116. UN Disability Rights Convention and Implications for Social Work Practice
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur: Lund.
- Matland, R.E. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2, pp 145-174.
- Meeuwisse, A., Swärd,H., Eliasson-Lappalainen, R., Jacobsson, K. (2008). *Forskningsmetodik för socialvetare*. Natur & Kultur: Stockholm.

Proposition 1999/2000:79. *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Socialdepartementet.

RF 1974:152. Regeringsformen.

Rothstein, B (2008). "Organisation som politik". I: Rothstein, B (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Mölnlycke.

Sannerstedt, A. (2008) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken". I: Rothstein (red.). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Mölnlycke.

SFS 2001:526. *Förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken*. Svensk författningssamling.

Socialstyrelsen. <http://www.socialstyrelsen.se/funktionshinder/fn>. Hämtad 2013-04-20.

Vedung, E (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur: Malmö.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk – samhällsvetenskaplig forskning*.

# Bilaga 1 – utdrag ur det funktionshinderpolitiska programmet

*Artikel 21  
Yttrandefrihet och  
åsiktsfrihet samt  
tillgång till information*

## **MÅL**

Kommunal information ska finnas tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. [namn] kommun ska se till att personer med funktionsnedsättning får tillgång och möjlighet till kommunikation. Kommunikation och samarbete ska ske med personer med funktionsnedsättning och andra berörda parter i frågor som rör bemötande och tillgänglighet.

## **ÅTGÄRD**

*Alla förvaltningar, helägda bolag och övriga verksamheter*

- Kommunala råd och utskott ska vara en instans för synpunkter i frågor som rör personer med funktionsnedsättning.
- Kommunens hemsida, inklusive samtliga förvaltningar och bolag, ska vara lätthanterlig för alla oavsett funktionsförutsättningar.

## **ANSVARIG**

*Förvaltningschef/VD*

*Kommunstyrelseförvaltningen*

- Synpunktshanteringen ska vara lätthanterlig.
- Systematisk hantering ska ske av medborgarnas synpunkter, klagomål, frågor och återkoppling som rör funktionshinder och tillgänglighet.
- Övergripande information ska finnas i lättläst form och hemsidan ska ses över utifrån olika funktionsnedsättningar

*Webbansvarig/  
Administrativ chef*

*Omsorgsförvaltningen*

- Förvaltningens övergripande information ska finnas i lättläst form och hemsidan ska ses över utifrån olika funktionsnedsättningar.
- Vid varje förestående större förändring som rör personer med funktionsnedsättning ska en kommunikationsplan upprättas.

*Förvaltningschef*

## Bilaga 2 – intervjuguide

### Frågor till politiker

- arbetssätt/fokus gällande implementering
- Hur har detta arbetssätt fungerat?
- På vilket sätt har brukarorganisationerna bidragit med kunskap/erfarenheter? och hur har man arbetat vidare utifrån detta?
- Har det prioriterats/hur pass ”viktigt” har detta arbete ansetts vara?  
Varför har man prioriterat som man gjort (eget val, resurser?)
- Hur har samarbetet utåt fungerat, exempelvis med organisationer, andra ”delar” av politiken, infångande av synpunkter/åsikter eller dylikt.
- Hur har det handikappolitiska programmet förts ut i verksamhet/kommun?

### Frågor till handläggare

- Vetskap om konventionen och kommunens arbete med den.
- Har ni fått information? hur?
- Finns handikapplanen med i (riktlinjer för) det praktiska arbetet?
- På vilket sätt kan den vara viktig/relevant för ert arbete?
- Har ni blivit tillfrågade/varit delaktiga/fått lämna synpunkter gällande arbetet med konventionen i kommunen? Gällande utvärdering av handlingsplanen?

### Frågor till brukarorganisationerna

- vetskap om konventionen
- tillfrågade om deltagande
- hur har processen/samarbetet varit?
- har ni sett någon förändring/ har det hänt något