

Implementeringen har kommit olika långt

Slutredovisning av uppdraget Stödja
implementering av SOSFS 2011:9

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2022-3-7805

Publicerad www.socialstyrelsen.se, april 2022

Förord

Socialstyrelsen har genomfört en ny uppföljning av implementering av Socialstyrelsens förfkrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i kommunerna. Syftet har varit främjande och behovsinriktat. Uppföljningen har undersökt dels om resultaten av förra uppföljningen, som genomfördes under perioden 2016–2017 och omfattade tre kommuner, kan generaliseras, och dels om kommunerna har ytterligare behov av stöd från Socialstyrelsen kring implementering av SOSFS 2011:9.

Resultaten kommer att kunna användas som underlag i Socialstyrelsens fortsatta arbete med att stödja implementering av SOSFS 2011:9.

Socialstyrelsen riktar ett stort tack till alla som har deltagit i fokusgrupp och workshop och har delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter av arbetet med SOSFS 2011:9 i kommunerna.

Sanja Magdalenic har varit projektledare för uppdraget och skrivit rapporten. Åsa Borén, Jesper Symreng och Johanna Nilsson har medverkat. Ansvarig enhetschef har varit Stina Hovmöller.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Introduktion	8
Uppdraget	8
Syfte och mål	9
Rapportens disposition	9
Uppföljningen 2016–2017	10
Uppdragets genomförande	14
Programteori som övergripande verktyg	14
Datainsamling	14
Analys genom analytisk generalisering	15
Avgränsningar	15
Olika erfarenheter av hur SOSFS 2011:9 fungerar i praktiken	17
Deltagarna kände igen sig i resultaten	17
Implementeringen varierar mellan och inom kommunerna	17
Olika förutsättningar från att implementeringen startade	17
Implementeringen knyts till engagemang	18
Att det finns personer som arbetar med kvalitetsfrågor framställs som viktigt	19
Variation inom kommunerna	20
Ledningssystemet konstrueras olika lokalt	20
Svårigheter och utmaningar med implementeringen	21
IT-stöd och verksamhetssystem	23
Styrning och ledning	23
Balansen mellan rutiner och yrkeskunskap	24
Användningen av ledningssystemet	24
Var går gränsen mellan implementering och användning?	24
Kommunerna arbetar på olika sätt	24
Vad leder arbetet med ledningssystem till?	25
Återkoppling till medarbetare	25
Återkoppling från nationell nivå har efterfrågats	25
Stöd för implementering	25
Övriga teman	26
Vad är kvalitet och hur mäter vi det?	26
Myndigheternas kunskapsstöd och språkfrågan	27
SOSFS 2011:9 i siffror	27

Nedladdning av SOSFS 2011:9 och Handboken	27
Besöksstatistik på tre webbplatser om SOSFS 2011:9	28
Slutsatser och diskussion	29
Analys genom förstå-kunna-vilja	29
Förstå	29
Kunna	29
Vilja	30
Det specifika och det generella	30
Implementeringen, när slutar den?	30
Socialstyrelsens fortsatta arbete på området	31
Referenser	33

Sammanfattning

Socialstyrelsen har genomfört en ny uppföljning av implementering av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i kommunerna. Syftet har varit främjande och behovsinriktat. Uppföljningen har syftat till att undersöka dels om resultaten av förra uppföljningen, som genomfördes under perioden 2016–2017 och omfattade tre kommuner, kan generaliseras, dels om kommunerna har behov av ytterligare stöd från Socialstyrelsen kring implementering av SOSFS 2011:9.

Uppföljningen visar att kommunerna har arbetat med att implementera föreskrifter och använda ledningssystem utifrån sina egna specifika förutsättningar. Vidare visar uppföljningen att det främst är de som ansvarar för implementering i kommunerna som har tagit del av föreskrifter och stöd från Socialstyrelsen om hur föreskrifterna ska tillämpas. Hur långt implementeringen har kommit har uppgetts variera mellan och inom kommunerna. En rad upplevda svårigheter och utmaningar för implementering av SOSFS 2011:9 och användning av ledningssystem har identifierats i uppföljningen. Exempelvis att begreppet ledningssystem signalerar att det är något för ledningen som kanske inte måste beröra alla medarbetare och att implementering uppfattas som omfattande och tidskrävande, där många omtag behöver tas. Vidare har personalomsättning och delaktighet, både bland chefer och medarbetare, lyfts som utmaningar i arbetet med SOSFS 2011:9. Användningen av ledningssystemet har flera deltagare tagit upp som svårast. Få deltagare har berört frågan om vad ett utformat ledningssystem i sin tur har lett till i kommunerna.

Stöd från Socialstyrelsen som efterfrågats i uppföljningen omfattar utöver mer konkret stöd vid implementering av SOSFS 2011:9 och användning av ledningssystemet även bredare frågor, till exempel nätverk för utbyte av erfarenheter och tydligare stöd och styrning kring samverkan.

Resultaten kommer att kunna användas som underlag i myndighetens fortsatta arbete med att stödja implementering av SOSFS 2011:9.

Introduktion

Den 1 januari 2012 trädde Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i kraft. Samtidigt upphävdes Socialstyrelsens tidigare föreskrifter (SOSFS 2005:12) om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11) om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Socialstyrelsen tog under perioden 2011–2012 fram flera stödmaterial för hur föreskrifterna och de allmänna råden skulle tillämpas: *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, *Meddelandeblad* nr 11/2011, filmen *Syfte med att ha ett ledningssystem*, frågor och svar om ledningssystem samt föreläsningar baserade på filmen.

Sedan SOSFS 2011:9 trädde i kraft har två uppföljningar av föreskrifterna gjorts. Under 2014 följdes SOSFS 2011:9 upp i landstingen genom intervjuer med kvalitetsansvariga. Under 2016–2017 genomförde Socialstyrelsen en uppföljning av implementeringen av SOSFS 2011:9 i tre kommuner. Uppföljningen var ett led i myndighetens utvecklingsarbete och utfördes mot bakgrund av *Handlingsplan för Socialstyrelsens arbete med att utveckla kvaliteten i socialtjänsten*. För en översiktlig redogörelse för förra uppföljningen, se avsnittet Uppföljningen 2016–2017.

Uppdraget

Socialstyrelsen tog 2019 fram en handlingsplan för att utveckla kvaliteten i socialtjänsten [1]. Syftet var att myndigheten skulle få en gemensam bild av vilka frågor som fortsatt var strategiskt viktiga för myndigheten att stödja för att utveckla kvaliteten i socialtjänsten samt identifiera eventuella nya områden. Handlingsplanen skulle användas för prioritering av verksamhet under 2019–2020. Följande områden pekades ut som särskilt prioriterade:

- stöd för lokal kunskapsutveckling genom dokumentation, systematisk uppföljning och digitalisering av grunddokumentation
- kompetens
- stöd för implementering
- förebyggande arbete.

I handlingsplanen anges att Socialstyrelsen stödjer styrning och ledning i socialtjänsten med såväl normerande som kunskapsstödjande produkter, bland annat genom föreskriften om kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9). En av de externa aktiviteter som tas upp inom området *stöd för implementering* benämns *Stödja implementering av SOSFS 2011:9*. Uppdraget formulerades på följande sätt.

Stödja implementering av SOSFS 2011:9.

Under 2016/2017 genomfördes en uppföljning av implementeringen av föreskriften. Uppföljningen är avgränsad till intervjuer i tre kommuners äldreomsorg och sociala barn- och ungdomsvård. Uppföljningen visar bland annat att det är främst socialchefer och kvalitetsutvecklare som har tagit del av föreskriften och stödmaterialet. Samtidigt visar det sig att medarbetarna efterfrågar kunskap om det implementerade ledningssystemets syfte och helhet. En möjlig fortsättning är att gå ut till ett större urval kommuner för att undersöka om uppföljningens resultat gäller mer generellt. Det skulle kunna genomföras genom en WS¹ med NSK-S² där vi kan dels stämma av om vi kan generalisera resultaten och dels ha en dialog och vilket behov av stöd verksamheterna har för att möjliggöra implementering av föreskriften.

Genomföra workshop (WS) med NSK-S för att stämma av resultat från förstudie samt ta fram förslag på aktiviteter som kan stötta implementeringen. Genomföra aktiviteter baserat på resultatet för att underlätta implementering av SOSFS 2011:9 [1].

Syfte och mål

Uppdragets syfte är främjande och behovsinriktat. Uppdraget syftar till att undersöka dels om förra uppföljningens resultat kan generaliseras, och dels vilket behov av stöd som verksamheterna har för att möjliggöra implementering av SOSFS 2011:9.

Målet med uppdraget är att resultaten kommer att kunna användas som underlag för att utveckla Socialstyrelsens stöd för implementering av SOSFS 2011:9 till kommunerna framöver.

Socialstyrelsen har i arbetet med uppdraget, i likhet med förra uppföljningen, varit tydlig i all kommunikation med kommunerna att den nya uppföljningen har främjande och inte kontrollerande syfte, och att den avser att generera kunskap som gör det möjligt för myndigheten att stödja implementering av SOSFS 2011:9 i kommunerna.

Rapportens disposition

Efter denna inledning presenteras förra uppföljningens resultat och analys på ett övergripande sätt. Därefter ges en beskrivning av uppdragets genomförande. I avsnitten som följer presenteras den nya uppföljningens resultat som sedan analyseras och diskuteras. Rapporten avslutas med avslutande kommentarer.

¹ Workshop.

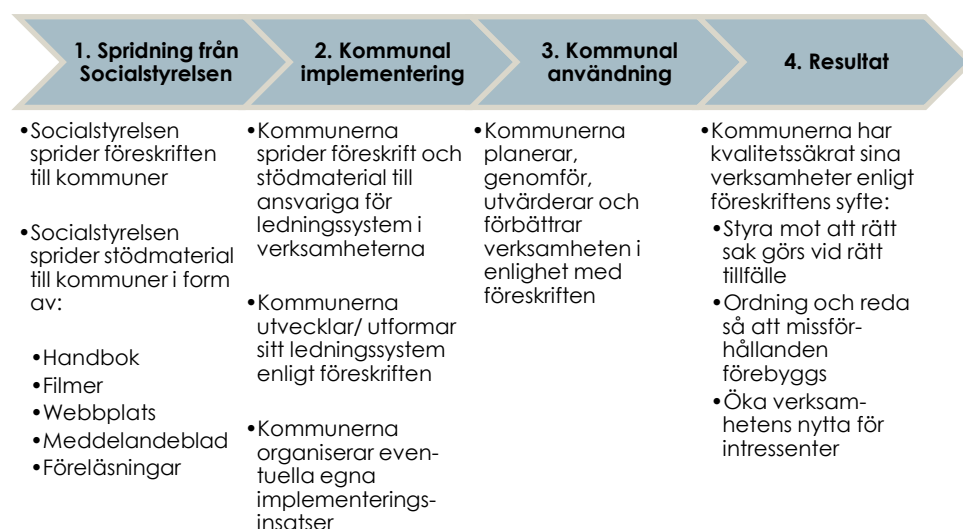
² Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten.

Uppföljningen 2016–2017

I detta avsnitt beskrivs förra uppföljningens resultat och analys på ett övergripande sätt.

I början av arbetet med uppföljningen rekonstruerades en programteori utifrån Socialstyrelsens föreskrifter och stödmaterial [2]. Programteorin visualiserar hur implementeringen kausalt var tänkt att fungera, se figur 1. Där beskrivs att implementeringen av SOSFS 2011:9 byggde på en spridningstanke där föreskrifterna och stödmaterial gjordes tillgängliga på Socialstyrelsens webbplats. Kommunerna skulle ta del av materialet och implementera föreskrifterna lokalt för att utforma sitt ledningssystem enligt föreskrifterna. Därefter skulle kommunerna använda ledningssystemet, det vill säga planera, genomföra, utvärdera och förbättra verksamheten i enlighet med föreskrifterna. Det förväntade resultatet var att kommunerna har kvalitetssäkrat sina verksamheter enligt föreskrifternas syfte [2].

Figur 1. Socialstyrelsens programteori



Källa: Implementering efter egna förutsättningar [2]

Av figur 1 framgår att Socialstyrelsens programteori omfattar både implementering och användning. Skillnaden mellan dessa två led klargörs i uppföljningen på följande sätt. Med implementering avses hur SOSFS 2011:9 har implementerats och användning syftar på hur det utformade ledningssystemet används. I och med det avgränsas i uppföljningen det som implementeras, *implementeringsobjektet*, till SOSFS 2011:9 och implementeringen antas sluta efter det att föreskrifterna implementerats.

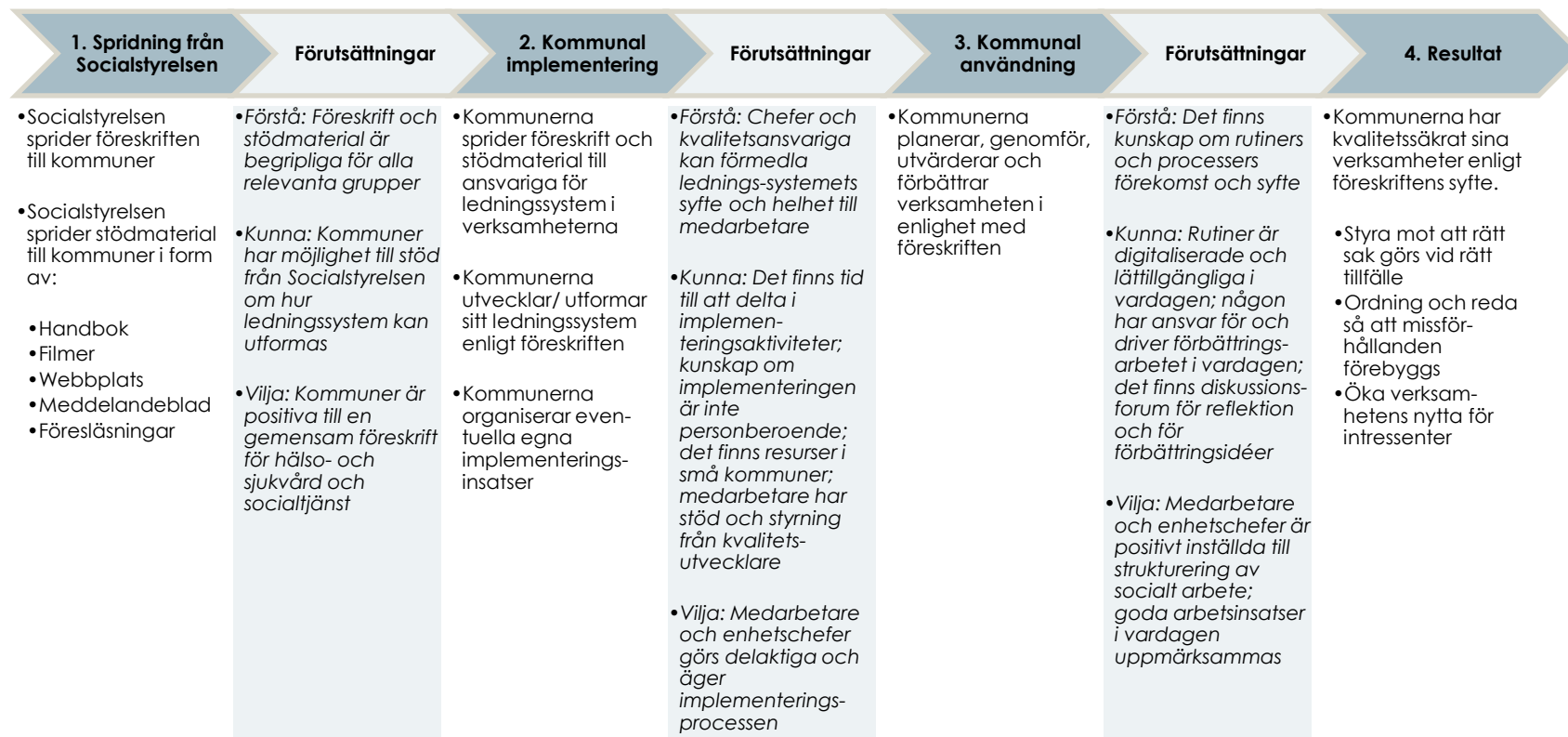
Programteorin användes som vägledning vid datainsamling och analys. Utifrån programteorin formulerades fyra frågeställningar: implementering av SOSFS 2011:9, användning av ledningssystemet, vad arbetet med ledningssystem har lett till och stöd från Socialstyrelsen.

Uppföljningen genomfördes med hjälp av intervjuer i tre kommuner. En avgränsning gjordes till två verksamhetsområden med delvis olika målgrupper och olika professioner: den sociala barn- och ungdomsvården och äldreomsorgen. I alla kommuner intervjuades medarbetare, enhetschefer, kvalitetsutvecklare, ledning och förtroendevalda. Dessutom genomfördes intervjuer med privata aktörer och råd för äldre.

Uppföljningen visar att det är främst socialchefer och kvalitetsutvecklare som har tagit del av Socialstyrelsens föreskrifter och stödmaterialet. Samtidigt efterfrågade medarbetarna kunskap om ledningssystemets syfte och helhet. Uppföljningen visar även att äldreomsorgen har kommit längre med implementeringen än den sociala barn- och ungdomsvården. De största utmaningarna för båda områdena är dels att förstå innehållet i och förmedla syftet med föreskrifterna, dels att ha tid för implementeringen och att tillgängliggöra rutiner och processer. Kommunerna upplevde att implementeringen främst har resulterat i att rätt sak görs vid rätt tillfälle och ordning och reda i verksamheten. Få nämner dock bättre service för brukarna eller negativa aspekter av att arbeta med ledningssystem.

Resultaten från uppföljningens analyserades genom implementeringsforskningens tre analysbegrepp: *förstå*, *kunna* och *vilja*. Flera förutsättningar måste vara uppfyllda för att Socialstyrelsens programteori ska vara kausalt rimlig, framkom av analysen. Bland annat uppges att stödmaterialet måste vara begripligt för de grupper som ska använda det. Förutsättningar som framstått som viktiga infogades i en utvecklad programteori, se figur 2.

Figur 2. En utvecklad programteori



Källa: Implementering efter egna förutsättningar [2]

Listan av förutsättningar som infogats i den utvecklade programteorin är varken komplett eller kan anses vara generella förutsättningar för systematiskt kvalitetsarbete, enligt uppföljningen. Den utvecklade programteorin kan där-
emot fungera som en utgångspunkt för reflektion och diskussion kring fram-
tida implementeringsfrågor.

Som typ av styrmedel lutar SOSFS 2011:9 åt att representera extern nät-
verksstyrning, enligt uppföljningen. Föreskrifterna säger att verksamheterna
måste ha ett ledningssystem och ett förbättringsarbete, men utformningen av
ledningssystemet lämnas över till verksamheterna. Styrningsmekanismer är
inte detaljerade regler som i SOSFS 2006:12, utan inramning, inte bara
”piska”, utan också ”predikan”, menar uppföljningen.

Framtida strategier för att stödja implementering kan utvecklas i två rikt-
ningar, beroende på om Socialstyrelsen ser ouppfyllda förutsättningar som
implementeringsfel (bristfälligt genomförande) eller *teorifel* (programteorins
kausalitet kan ifrågasättas), framkom i uppföljningen [2].

Uppdragets genomförande

Programteori som övergripande verktyg

I uppdraget har programteori använts som övergripande verktyg för uppföljning. I en programteori rekonstrueras antaganden om hur ett program, en intervention eller en åtgärd var tänkt att genomföras och leda till avsedda effekter [3,4]. Uppdraget bygger på Socialstyrelsens programteori och den utvecklade programteorin som utformades i förra uppföljningen [2]. För beskrivning av dessa programteorier, se avsnittet Uppföljningen 2016–2017. Programteori bidrar till att skapa möjligheter för att kunna uttala sig om resultaten kan generaliseras [5].

Datainsamling

Datainsamlingen har genomförts genom en fokusgruppintervju, workshop och dokumentstudier.

Datainsamlingen påverkades av coronapandemins utbrott under perioden 2020–2021. Arbetet med uppdraget pausades i mars 2020 och kunde återupptas i september 2021.

Fokusgruppintervjun och workshoppen har genomförts enligt samma upplägg: Socialstyrelsen bad de deltagande att läsa avsnittet ”Resultat i tre kommuner” (s. 16–39) i rapporten *Implementering efter egna förutsättningar* [2] och reflektera över om de kände igen sig i resultaten. Fokus var på förra uppföljningens huvudområden: implementering, användning, vad arbetet med ledningssystem leder till och Socialstyrelsens olika stöd för implementering. Deltagarna ombads också att beskriva erfarenheter av arbetet med SOSFS 2011:9 i den egna kommunen eller från andra kommuner, om aktuellt.

Fokusgruppintervjun genomfördes i februari 2020. Vid intervjun deltog fyra företrädare för en nationell förening för socialt ansvariga samordnare (SAS), SAS-föreningen.

En workshop med Nationella samverkansgruppen för kunskapsstyrning i socialtjänsten (NSK-S) började planeras hösten 2019. Projektledaren presenterade uppdraget på ett möte med NSK-S för att höra om intresset för att medverka i uppdraget. Workshoppens genomförande planerades i samråd med två företrädare för NSK-S. En planerad workshop i mars 2020 fick ställas in på grund av coronapandemin. Även nästa möte med NSK-S, i maj 2020, ställdes in av samma anledning. En workshop kunde genomföras digitalt först i november 2020. Planering och genomförande av den workshopen skedde i samarbete med SKR. Workshopen omfattade diskussion i storgrupp och diskussioner i fyra mindre grupper, varav två med socialchefer, en med företrädare för forskning och utveckling (FoU) och regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS) samt en med företrädare för myndigheter.

Båda mötena spelades in. Inspelningen transkriberades, tematiserades och sammanställdes utifrån förra uppföljningens fyra huvudområden.

Dokument omfattar SOSFS 2011:9 och Socialstyrelsens stödmaterial, kvalitetsberättelser från några kommuner, myndighetrapporter och forskning som har berört SOSFS 2011:9.

Analys genom analytisk generalisering

I den förra uppföljningen genomfördes intervjuer i tre kommuner. I denna nya uppföljning har Socialstyrelsen strävat efter att genom en fokusgruppintervju och en workshop ta del av uppfattningar om och beskrivningar av implementering av SOSFS 2011:9 från fler kommuner.

Resultaten har analyserats i tre steg. Analysens första steg handlar om en beskrivande analys av likheter och skillnader i erfarenheter av arbetet med SOSFS 2011:9 samt specifika och generella mönster som har identifierats i materialet. I analysens andra steg, i likhet med förra uppföljningen, används tre begrepp hämtade från implementeringsforskningen som är vanliga vid studier av implementering av policyer och metoder: *förstå*, *kunna* och *vilja* [6,7]. Genom följande frågor utifrån dessa begrepp kan möjligheter och utmaningar identifieras och beskrivas.

- Har kommunerna tillräckligt mycket kunskap för att implementera föreskrifter och använda ledningssystemet (*förstå*)?
- Har kommunerna resurser i form av tid, personal och stödstrukturer (*kunna*)?
- Är kommunerna positivt inställda till föreskrifter (*vilja*)?

Analysens tredje steg, i syfte att undersöka om resultaten av förra uppföljningen kan generaliseras, tar utgångspunkt i perspektiv på generalisering som lämpar sig för kvalitativa studier. Resultat från kvalitativa undersökningar kan generaliseras till teori och inte till populationen, exempelvis genom analytisk eller teoretisk generalisering [3,8,9]. Tillvägagångssättet som valts i denna uppföljning handlar om *generaliserbarhet beträffande läsaren eller användaren*, eller *användargeneralisering* [9]. Detta sätt att förhålla sig till extern validitet innebär att frågan om i vilken utsträckning resultaten från en viss kvalitativ fallstudie går att generalisera till andra fall lämnas åt de personer som är inblandade i det undersökta området. I detta uppdrag tillämpade Socialstyrelsen användargeneralisering genom att lämna frågan om igenkänning i resultaten – vad i resultaten kan läsaren eller användaren tillämpa på erfarenheter från den egna kommunen och vad inte – till företrädare för SAS-föreningen och NSK-S. Företrädarna för dessa två nationella sammanslutningar var även ombedda att berätta om sina egna eller andras erfarenheter av arbetet med SOSFS 2011:9 i kommunerna. Därmed skapades möjligheter att göra en korsanalys av flera fall, det vill säga analysera uppgifter om flera olika kommuner, vilket kan förbättra generaliserbarheten.

Avgränsningar

Uppdraget avser implementering av SOSFS 2011:9 i kommunerna och den kommunala hälso- och sjukvården där det är aktuellt. Utgångspunkten för arbetet tas i förra uppföljningens fyra frågeställningar/huvudteman [2]:

1. Hur implementeras SOSFS 2011:9 i kommunerna?
2. Hur används ledningssystemet?
3. Vad leder arbetet med ledningssystemet till?
4. Stöd för implementering från Socialstyrelsen.

Uppdraget fokuserar på implementering av SOSFS 2011:9 i kommunerna, i enlighet med förra uppföljningen och uppdragsbeskrivningen.

De delar av uppdraget som handlar om att ta fram förslag på aktiviteter som kan stötta implementeringen samt genomföra aktiviteter baserat på resultatet för att underlätta implementering av SOSFS 2011:9 omfattas inte av uppdraget.

Olika erfarenheter av hur SOSFS 2011:9 fungerar i praktiken

I detta avsnitt presenteras den nya uppföljningens resultat genom en beskrivande analys av uppfattningar om hur arbetet med SOSFS 2011:9 fungerar i praktiken och vilket stöd som efterfrågas. Redovisningen har strukturerats utifrån förra uppföljningens huvudområden: implementering av SOSFS 2011:9, användning av ledningssystem, vad ledningssystemet leder till och stöd från Socialstyrelsen.

En övergripande iakttagelse är att deltagarna i större utsträckning har lyft sina uppfattningar om själva implementering av SOSFS 2011:9 i kommunerna. Användningen av ledningssystem och särskilt vad ledningssystemet leder till berördes däremot i mindre utsträckning i diskussionerna.

Deltagarna kände igen sig i resultaten

I såväl fokusgrupp som workshop uttryckte deltagarna ”igenkänning” vad det gäller resultaten från den förra uppföljningen, några med tillägget: ”mer eller mindre”. Mot bakgrund av detta kan analytiska generaliseringar göras till teori om hur SOSFS 2011:9 och stödmaterial översätts från nationell till lokal nivå, där kommunernas egna förutsättningar inverkar på implementering av föreskrifterna och användning av ledningssystem.

Nedan beskrivs teman som deltagarna har lyft utifrån sina kunskaper och erfarenheter av arbetet med SOSFS 2011:9 i kommunerna.

Implementeringen varierar mellan och inom kommunerna

Olika förutsättningar från att implementeringen startade

Det har tagit kommunerna olika lång tid att påbörja implementeringen av SOSFS 2011:9, framkom i diskussionerna i fokusgruppen och workshoppen. I dokumentationen från workshopen sammanfattades diskussionen kring implementeringsprocessen i kommunerna exempelvis så här.

Vi har kommit olika långt, oavsett om det är en stor eller en mindre kommun.

Vissa menar att kommunens storlek har betydelse för implementeringsprocessen, bland annat när det gäller resurser inklusive möjligheter att tillsätta en särskild funktion för kvalitetsarbetet.

Några workshopsdeltagare påpekade – förutom att de inte är ”doers” när det gäller implementering – att det är svårt att flera år senare rekonstruera hur arbetet gick till när SOSFS 2011:9 kom och började gälla. Anledningar som

lyfts är bland annat att personen som arbetade med att påbörja implementeringen av SOSFS 2011:9 inte är kvar, chefen har inte varit med i början av implementeringen eller att chefen var involverad i implementering i en annan kommun än den som hen arbetar i vid tiden för workshopen. Dessa anledningar belyser temat personalomsättning, som behandlas nedan.

I några kommuner tycktes alla inte veta (*förstå*) att det fanns ett ledningssystem ett par år efter att SOSFS 2011:9 trädde i kraft. Vidare framgår att alla nivåer och funktioner inte var positivt inställda till att implementeringen skulle påbörja (*vilja*). En deltagare exemplifierar hur en del av implementerarnas³ arbete vid starten handlade om att behöva övertyga en kommunalchef, som enligt beskrivningen tyckte att det var ”meningslöst arbete”, om att ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete är viktigt och ingår i socialtjänstens arbete (*förstå, vilja, kunna*).

Vem och hur många arbetade med implementeringen (*kunna*) i dess inledande fas har varierat över kommunerna. I beskrivningar av hur arbetet gick till lokalt framgår att ansvaret för implementeringen kan åläggas en person, till exempel att en särskild tjänst tillsätts för att arbeta med implementeringen. I andra kommuner bildades arbetsgrupper. Några kommuner anlätade konsulter för att ta fram ledningssystem. Vidare framgår att det finns kommuner i vilka en eller flera personer enbart arbetar med implementeringen, medan andra kommuner avsatte mindre resurser för kvalitetsarbetet (*kunna, vilja*).

Även om kommunerna har arbetat med ledningssystem tidigare, enligt föreskrifterna SOSFS 2006:11, lyftes i diskussionerna att SOSFS 2011:9 har inneburit att kommunerna behövde göra ”ett omtag”. En deltagare beskriver att när SOSFS 2011:9 kom ”var alla väldigt ovana och försökte förstå” (*förstå*). En annan har beskrivit den egna kommunens implementerande som ”en knagglig resa” från ett första ledningssystem som uppfattades som för abstrakt och blev ”hyllvärmare” – ”ingen förstod hur man skulle göra verkstad av det” – till att senare arbeta ”jättemycket” med att processkartlägga, strukturera upp rutiner och riktlinjer samt skapa en struktur för ledningssystemet (*förstå*).

Några menade att deras kommun inte hade it-teknik (*kunna*) för att kunna nå ut till medarbetare. Digitaliseringen i början av 2010-talet beskrivs som mindre utvecklad jämfört med år 2020.

Implementeringen knyts till engagemang

Deltagarna lyfter engagemang som en framgångsfaktor för arbetet med SOSFS 2011:9. Särskilt betonas vikten av att det finns funktioner som engagerar sig kring att implementera och arbeta med ledningssystem, vilket beaktas närmare i nästa avsnitt. Men även betydelsen av engagemang hos de verksamhetschefer, utvecklingsledare och andra som ska driva ”det här arbetet”, och också förmågan att omsätta ”det här” till medarbetare och första linjens chefer.

Exempelvis har det beskrivits som viktigt att hela ledningen ”är med” och visar vilja att jobba ”på det sättet”. Om den närmaste chefen är ”driven” eller

³ Med implementerarna avses i den här rapporten aktörer som har i uppgift att arbeta med SOSFS 2011:9 i lokala sammanhang.

inte tog några deltagare upp som ”avgörande” för om implementeringen ska lyckas eller inte. En deltagare pratade i termer av ”besjälade chefer”. En annan framställde implementeringsarbete på följande sätt.

Skapa relevans och engagemang för frågorna. Vad är det som är intressant för medarbetarna och enskilda verksamheten att veta för att kunna utveckla sin verksamhet. Har man utgått från det så lyckas man väl.

Samtidigt lyftes att det även finns chefer som ”behöver förstå att de är en del av det” (förstå) eller chefer som inte följer verksamhetens befintliga ledningssystem (vilja) utan arbetar utifrån sina egna idéer. Deltagarnas uppfattningar om chefsleden beskrivs närmare i avsnittet Svårigheter och utmaningar.

Några problematiserade att arbetet med föreskrifter tycks vara personbundet. Följande citat får illustrera detta, samtidigt som det även belyser vilka funktioner som vanligtvis arbetar med implementering och användning av ledningssystem.

Det måste in i ryggmärken inte bara hos någon socialchef och en kvalitetsutvecklare utan det måste ut.

Att det finns personer som arbetar med kvalitetsfrågor framställs som viktigt

I materialet beskrivs implementeringen och arbetet med SOSFS 2011:9 vara beroende av att det finns särskild/a funktion/er som driver kvalitetsfrågor. En kvalitetsutvecklare ”det är A och O”, menar en deltagare. Andra talar om en ”entusiastisk” eller ”jättedriven” kvalitetsutvecklare. Organisatoriskt verkar funktionen vanligen vara placerad nära ledningsnivå. Några deltagare har i diskussionen lyft kopplingen mellan funktionens organisatoriska placering och dess mandat. Funktionen tillhör en ”administrativ kedja” inom förvaltningen, som en deltagare uttryckte.

Hur funktionen för att arbeta med implementeringen och användningen av ledningssystemet benämns i kommunerna varierar. Några deltagare pratar om kvalitetsutvecklare, andra om verksamhetsutvecklare. Ytterligare några talar om socialt ansvariga samordnare (SAS) och menar att den funktionen behövs. En del av de som arbetar med kvalitetsfrågor uppges vara socionomer, men alla är inte det.

Ett tema som har lyfts handlar om upplevd variation mellan kommunerna i fråga om resurser (kunna) för att inrätta en särskild ”kvalitetsfunktion”. Av materialet framgår att det finns kommuner som utöver denna har inrättat en enhet eller motsvarande organisation där flera personer arbetar med kvalitetsfrågor. I en del kommuner kan det finnas ett flertal utvecklingsledare och utredare. Representanter för mindre kommuner har lyft att de ”har inte råd med en verksamhetsutvecklare på bredden”. I materialet framgår att det förekommer att små kommuner slår ihop sig och delar på en kvalitetsfunktion.

Vi är för små att ha en egen SAS [socialt ansvarig samordnare] så vi delar den med en annan kommun. Men sen försvann hon och då försvann de pengar.

I diskussionen har lyfts att kommunerna har självstyre och om de tycker att kvalitetsarbetet är viktigt (*vilja*) så anställs stödfunktioner för att arbeta med kvalitetsfrågor (*kunna*).

Variation inom kommunerna

Hur långt de olika verksamheterna inom kommunerna har kommit med implementeringen varierar. Flera deltagare har exemplifierat genom att jämföra äldreomsorgen med Individ- och familjeomsorg, (IFO barn och unga). I diskussionerna har framhållits uppfattningen att äldreomsorgen ”har kommit längre”, ”ställde sig i ledet”. När deltagare berör IFO barn och unga, träder två olika bilder fram. Några framställer IFO barn och unga som en verksamhet som ”undrade varför det överhuvudtaget var nödvändigt” (*vilja*), ”förstår inte vad det här är” (*förstå*) och ”hade jättesvårt att få till det” (*kunna*). Andra har tvärtom lyft IFO i andra kommuner som exempel på en verksamhet som har kommit längst med implementeringen, ”var på hugget”.

Deltagarna har uppgivit att verksamheterna som har kommit längre med implementeringen kan stödja andra som inte har kommit lika långt med arbetet kring ledningssystemet.

Ledningssystemet konstrueras olika lokalt

I materialet framgår att hur SOSFS 2011:9 har översatts på kommunnivå, hur ledningssystemen har konstruerats och hur de används i praktiken varierar. Detta illustreras i följande citat.

Vissa ser ju ledningssystemet som tuttifrutti. Man bygger en tjock pärm, fast kanske digitalt. Medan hos oss är ledningssystem skelettet. Det är ett dokument som ger strukturen. Och sen är görandet, de här rutinerna och processerna, kopplat till det.

”Skelettet” eller strukturen som byggs upp är något som återkommer i diskussionen. Några deltagare berättar att implementeringen inledningsvis handlar om att implementerarna tar fram dokument utifrån föreskrifter, skriver ner rutiner och processer för att sedan tillgängliggöra dessa för medarbetare, ibland genom att förenkla processerna. Detta för att ”det ska vara lätt att göra rätt längst ut”, som någon påpekar. Av beskrivningarna framgår att processkartläggningen kan pågå i flera år. Ett annat tillvägagångssätt som andra deltagare beskriver verkar vara att implementerarna utformar strukturen eller skelettet, varpå chefer och medarbetare fyller på med ”innehåll”.

Några deltagare lyfter att Socialstyrelsen borde ha styrt mer kring *hur* implementeringen skulle gå till.

Svårigheter och utmaningar med implementeringen

De deltagarna som har berört frågan om gemensamma föreskrifter för hälso- och sjukvården och socialtjänsten har uttryckt att det är bra med gemensamma föreskrifter. Däremot har en del framhållit att arbetet med att utforma ledningssystem i socialtjänsten är mer utmanande än i hälso- och sjukvården.

Det är vanligt att deltagarna beskriver arbetet med implementeringen som svårt.

Några lyfter att själva ordet ledningssystem uppfattas som svårt (*förstå*). ”En del tycker att det är svårt bara man nämner ordet ledningssystem eller kvalitetsledning”, exemplifierar en deltagare. Ordet ledningssystem uppfattas signalera att det är något för ledningen som kanske inte måste beröra alla medarbetare. En annan menar att utveckling och bättre kvalitet kanske inte alltid kopplas till ledningssystem.

En annan svårighet som berörs handlar om att arbetet med att införa ledningssystem enligt SOSFS 2011:9 beskrivs som omfattande och tidskrävande. Så här uttrycker en deltagare.

Det här är ju ändå ett ganska stort arbete, så göra det så tydligt som möjligt, det är en utmaning.

En återkommande reflektion är att implementerarna behöver ta ett eller flera ”omtag” i arbetet med implementeringen av föreskrifter. Några har beskrivit implementeringen som ”ständigt pågående”. I materialet framhålls uppfattningen att frågar man nationellt vem som har fått till sitt ledningssystem ”riktigt klockrent” så är det många kommuner som svarar att de ser över sitt ledningssystem eller att de måste ta ett ”omtag”. Detta tycks vara en bild av var kommunerna befinner sig i arbetet med SOSFS 2011:9 som deltagarna delar. Följande citat får illustrera.

Vi är inne på omstart nummer tre kanske och vi har inte kommit någons.

Av materialet framgår att ett omtag kan aktualiseras av olika anledningar. En anledning som har lyfts är att implementeringen ses över när implementerarna upplever att ”det landar inte”. En annan handlar om att se hur en ny komponent kan inkluderas till ledningssystemet, till exempel informationssäkerhetsarbete. Ytterligare en anledning kan vara att implementering av SOSFS 2011:9 behöver samordnas med andra befintliga system. En fjärde som har lyfts är att den nya chefen kan ha en annan uppfattning om hur ledningssystem ska konstrueras.

I materialet beskrivs personalomsättning, som avser både medarbetare och chefer, som en utmaning för implementering av SOSFS 2011:9.

Ytterligare ett tema som deltagare lyfter som svårt handlar om att göra medarbetare och chefer, eller ledningen mer generellt, delaktiga i kvalitetsarbetet. Diskussionen här handlar exempelvis om att det uppfattas som svårt att tillgängliggöra processer och rutiner digitalt så att medarbetare kan få tag på eller ta del av dem. Att arbeta med personal som inte är vana vid att använda

dator eller internet har lyfts som utmaning för kvalitetsarbetet. En annan dimension som en deltagare beskriver som "den största utmaning" och en annan som en "jätteutmaning" handlar om upplevda brister i kompetens och kunskap hos chefer på olika nivåer. Flera lyfter uppfattningen att utbildning för ledarskap inom socialtjänsten saknas och att det i socionomutbildningar finns "nästan ingenting" om kvalitetssystem, ledarskap och organisation. Av diskussionerna framgår att flera initiativ till att starta ledarskapsutbildning tillsammans med en högskola pågår vid tiden för datainsamlingen. Vidare har uttryckts att "många" som har ledningspositioner tycker att implementeringen av SOSFS 2011:9 är "jättetokigt", "tråkigt". Ledningens och chefers uteblivna engagemang (*vilja*) kring kvalitetsfrågor har lyfts som en utmaning för implementeringen och användandet av ledningssystem.

I materialet berörs att SOSFS 2011:9 ställer krav på samverkan mellan kommun och region. Samtidigt uppges att gränser mellan verksamheterna, som beskrivs existera i praktiken, utgör hinder för samverkan. Att få till samverkan med en så stor organisation som region har i diskussionen beskrivits som "jättesvårt och komplext". Exempelvis att få "kvalitets-SOSFS:en" att "sitta hela vägen ut i vårdssamverkan", där representanter för flera olika aktörer med olika mandat ingår, har framställts som "jättesvårt".

Några deltagare har framhållit att ledningssystemet är viktigt, även om det är svårt. Så här uttrycker en deltagare det.

Kvalitets- och ledningssystem är oerhört viktigt oavsett att det är jobbigt, det är svårt, det är tungt. Men det blir ännu jobbigare, svårare och tyngre om man inte har den struktur, ett skelett som det ändå är.

I materialet finns även tankar om hur implementering av föreskrifter förhåller sig till användning av ledningssystemet. Flera deltagare upplever exempelvis att arbetet med att skriva processer och rutiner inte är det svåra. En har exempelvis framställt den delen av implementeringsprocessen som "a piece of cake". Det är användningen av ledningssystemet som är svårast, menar flera deltagare. Utmaningen tycks ligga i att "få till" ett ledningssystem och använda det, "få verkstad av det", i lokala kontexter där arbetet sker på flera olika nivåer med varierande grad av förståelse, resurser, engagemang och handlingsutrymme. Så här resonerar två deltagare genom att använda sig av implementerandets tre begrepp, vilka även har använts i förra uppföljningen: förstå-kunna-vilja.

Någonstans i rapporten så står det om kunna, vilja, förstå. Och det tänker jag på alla nivåer; att kunna, vilja och förstå är väldigt bra begrepp. Få med sig. Från ledningen, medarbetare. För om man inte får med sig medarbetare och engagerar så blir det svårt att få det som ett levande sätt att jobba. Men får man inte ledningen med sig så är det också svårt. För att kunna, vilja och förstå... Det är inte alla som förstår varför. Så det måste man ju jobba med. Det är inte alla som vill, och det kan finnas olika skäl till det. Det behöver man ju fundera på. Och förstå, det handlar om att få in kunskapen om varför man jobbar på det system och strukturer. Det är inte alla som gör det. Så det är flera nivåer att jobba med.

Men implementeringen är svårt för det är det här att förstå, vilja och motivera och sen använda. Och när det är så pass komplext till att börja med att få ledningen att förstå, vilja och använda, och sen få det till nästa nivå att förstå, vilja och använda. Jag tänker, det kom 2011. Man får vara litegrann... tänka på det också. Det är nio år och nio år är kanske inte så lång tid för en kommunal verksamhet att implementera någonting. För att det är stora verksamheter som ska fungera och man måste jobba med den biten. Och då kan jag tycka att stödet nationellt – en annan deltagare skjuter in: ”saknas” – borde ha sett ut på ett helt annat sätt.

Genom citaten ovan framträder en bild av dels hur komplex och långvarig implementeringen upplevs vara, dels vilka utmaningar som implementerarna, som enligt beskrivningen befinner sig på en administrativ nivå mellan ledningen och medarbetare, kan ställas inför när de förväntas få personer både högre upp och lägre ner i hierarkin att förstå, vilja och kunna arbeta med SOSFS 2011:9 i specifika lokala sammanhang.

IT-stöd och verksamhetssystem

IT-stöd lyfts som avgörande men inte tillräckligt för arbetet, vilket följande citat illustrerar.

Vissa kommuner har jättebra IT-stöd, de har gjort fina processkartläggningar och sådant, men man kommer inte så långt i alla fall. Och andra fastnar i att IT-stödet inte underlättar att få till det här så bra.

Några deltagare beskriver hur intranät används lokalt och verkar fungera. Andra rubricerar verksamhetens intranät som ”katastrof” och berättar att det innehåller både gamla och nya rutiner.

Av materialet framgår att kommunerna använder flera olika verksamhetssystem, vilket upplevs bidra till att kommunernas förutsättningar för att implementera och använda ledningssystem (*kunna*) är olika. Några deltagare lyfter att det är krångligt i upphandling av verksamhetssystem och att ingen driver den här frågan gentemot leverantörerna. Vidare har berörts att verksamhetssystem kan sakna möjligheter att ta fram mått som skulle kunna användas i ledningssystem eller att uppgifterna inte alltid går att aggregera.

Vi har samma lagar och samma föreskrifter och så blir det inte på samma sätt. För vi har inte köpt modulen.

Dessutom har uppgivits att eftersom kommunerna använder olika verksamhetssystem så är siffror som verksamheterna levererar till bland andra Socialstyrelsen inte riktigt jämförbara – ”det blir meloner och potatis”.

Styrning och ledning

I materialet lyfts uppfattningen att SOSFS 2011:9 bygger mycket på att det finns en struktur för ledning och styrning i kommunerna. Hur styrning och ledning fungerar har beskrivits variera mellan kommunerna. Alla måste följa

processen för ledning och styrning men alla chefer uppges inte göra det, några beskrivs ”trolla ett eget spår i detta”.

Att det inte är funktioner som arbetar med kvalitetsfrågor som är styrning och ledning betonades också. Några har lyft att chefer kan försöka att överlåta till funktioner som arbetar med kvalitetsfrågor, vars uppgift är att ta fram underlag för chefens beslut, att bestämma hur chefen ska göra.

Balansen mellan rutiner och yrkeskunskap

Några deltagare har i diskussionen lyft balansen och förmågan att arbeta både med rutiner för att ”få ordning och reda” men också ”tänka själv”, det vill säga att göra bedömningar utifrån sin yrkeskunskap. De har framhållit att socialt arbete innehåller mycket som inte har med styrning att göra.

Användningen av ledningssystemet

Var går gränsen mellan implementering och användning?

En grupp har på workshopen uppgivit att det var svårt för gruppdeltagarna att skilja mellan implementering och användning av ledningssystem.

Kommunerna arbetar på olika sätt

På workshopen lyftes uppfattningen att generellt har alla kommuner ambitionen att utveckla kvalitet. Att utveckla kvalitet kan ha olika innebörd, påpekas samtidigt. Av materialet framgår att många kommuner arbetar med uppföljning i form av kvalitetsberättelser och egenkontroller samt tar del av olika undersökningar, bland annat öppna jämförelser. Några har tagit upp att de använder sig av resultat från brukarundersökningar, andra att brukarundersökningar saknas. Flera deltagare uppger att arbetet med att återkoppla till politiken har påbörjats hos några, vilket exemplifieras genom att man säger sig ha introducerat ”kvalitetsberättelsetänk” till politiker, men att den delen av arbetet återstår att göra. ”Vi är inte där”, menar flera.

Bilden av vad ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete är tycks variera liksom hur ledningssystemet har byggts upp. En modell som finns i materialet handlar om att skapa ”skelett” i toppen, fylla det med innehåll för att sedan sprida det till medarbetare via olika digitala kanaler. En annan som beskrivits går ut på att skapa ”skelett” i toppen men låta verksamhetschefer och medarbetare fylla det med ”innehåll”. Dessutom finns modeller där det ingår att chefer får skatta sin subjektiva bedömning av kvalitet, vilket blir en indikator för kvalitet som dokumenteras i rapporteringssystemet.

Utöver olika typer av dokument som tas fram har en rad sociala praktiker som är kopplade till arbetet med ledningssystemet lyfts. Arbetet diskuteras på exempelvis utbildningar, möten, analysdagar, i eller på arbetsplatsträffar och vävs in i verksamhetsplaner och årsredovisningar. En del kommuner anordnar analysverkstad några gånger om året. I materialet finns exempel att en kommun har namngivit sitt ledningssystem, med ett manligt namn, för att försöka skapa entusiasm för arbetet med ledningssystem, ”få in det i kulturen”.

Några har lyft att de inte hinner med det ständiga förbättringsarbetet. Fokus på att åtgärda avvikelser på individnivå och tidsbrist när det gäller ”det strukturella, det strategiska” har nämnts som anledningar till det. Ledningens varierande förhållningssätt till avvikelshantering har också tagits upp.

Vad leder arbetet med ledningssystem till?

Området vad arbetet med ledningssystem leder till har i fokusgrupp och workshop berörts i väldigt liten utsträckning. Detta gör att uppföljningen inte kan uttala sig om vilka effekter av arbetet med SOSFS 2011:9 de deltagande tycker sig se.

Återkoppling till medarbetare

Återkoppling till medarbetare på alla nivåer har lyfts som viktigt. Återkopplingen tycks vanligen styras från den administrativa nivån och har i materialet exemplifierats som information, riskbedömningar, ”förenkla det”.

Återkoppling från nationell nivå har efterfrågats

En deltagare har lyft frågan om vad som händer med data som kommunerna rapporterar in. Exempelvis hur avvikelser utifrån lex Sarah som kommunerna skickar in till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) förvaltas. Ur deltagarens uppfattning bör dessa data ligga som grund för ledning och styrning och nya föreskrifter.

Ett annat tema som finns i materialet handlar om hur uppföljning av nyckeltal som kommunerna skickar in till olika register behöver utvecklas för att mäta det som är relevant för kommunerna.

Stöd för implementering

På fokusgruppintervjun och workshopen frågade Socialstyrelsen hur deltagarna uppfattade myndighetens stödmaterial och vilket stöd som eventuellt efterfrågas.

Några deltagare har beskrivit Socialstyrelsens stöd som bra. Det är bra att stödet finns, menar någon, eftersom implementerarna kan behöva gå tillbaka till det när kommunerna behöver ta omtag. Andra har lyft att stödet från Socialstyrelsen har saknats eller borde ha sett ut på ett annat sätt.

Bland reflektioner kring implementeringsprocessens startsträcka finns i materialet uppfattningar om att kommunerna skulle ha fått verktyg, till exempel IT och verksamhetssystem, för att kunna implementera föreskrifter och en ”bättre” handbok samt webbutbildning. Med ”bättre” menar en deltagare att handboken skulle innehålla exempel och beröra fler verksamhetsområden, det sistnämnda för att personer som arbetar i verksamheterna ska känna igen sig och att stödmaterial talar till personens verksamhet. Uppfattningen att föreskrifter och stödmaterial utgår från ett ”stockholmsperspektiv” har också lyfts.

Någon har undrat hur stödmaterial från Sveriges kommuner och regioner (SKR) förhåller sig till Socialstyrelsens *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Handboken upplevs som gammal av vissa, aktuell av andra.

Socialstyrelsen frågade workshopsdeltagarna om de har tagit del av stöd-materialet, och i så fall vilket. Flera deltagare har uppgivit att de tagit del av handboken och meddelandebladet. Få har sett filmen.

Deltagarnas svar på frågan om behov av stöd från Socialstyrelsen har varierat. Några har sagt sig inte behöva något konkret stöd, andra har efterfrågat konkret stöd. Nedan redovisas de behov av stöd som efterfrågats.

- Konkret stöd: hur omsätter man kvalitetsledningssystemet i praktiken?
- Hur ska kommunerna använda sig av uppföljningen av nyckeltal, till exempel öppna jämförelser, i sitt arbete med ledningssystem?
- Nätverk för utbyte av erfarenheter kring och frågor om ledningssystem.
- Återkommande utbildningar. Deltagarna menar att Socialstyrelsen kunde undersöka om det finns efterfrågan. Någon föreslår att inte fastslå nivå utan be kommunerna skicka de som i förvaltningen ansvarar för att hålla i processen. En annan lyfter att målgruppen för utbildningen bör vara verksamhetsutvecklare och första linjens chefer. Någon menar att en slags utbildningsomgång igen kanske skulle vara en möjlighet till att ”komma igen”.
- Pedagogiskt utbildningsmaterial från Socialstyrelsen som kunde användas lokalt.
- Stöd i form av ett övergripande skelett så att alla inte behöver ”uppfinna hjulet” själva.
- Stöd längst ute i linjen för det är där det behövs. En annan förklaringsmodell.
- Minikonferens om mer specifika områden.
- Ge goda exempel.
- Nationella kvalitetsregistren behöver utvecklas för att mäta det som är relevant för kommunerna.
- Tydligare stöd, vägledning och styrning kring samverkan mellan kommuner och regioner.
- En kvalitetsfunktion som behöver arbeta nära verksamheterna. Nära chef och medarbetare.

Övriga teman

Vad är kvalitet och hur mäter vi det?

Tankar om kvalitet är något som återkommer i diskussionen. Här följer några exempel på frågor som tagits upp.

- Om man vill utveckla kvalitet, vilka aspekter ska man ta och hur väger man dem?
- Vad är kvalitet i socialtjänst?
- Vad är kvalitet i HVB-hem?

- Hur ska man följa upp så att den enskilda medarbetaren ser att det jag gör kan påverka resultatet för den enskilda brukaren?

En deltagare har beskrivit att kvalitet i hens kommun aldrig ser likadant ut från månad till månad, ”det är färskvara”. Fokus för kvalitetsarbete kan enligt beskrivningen växla mellan områden som bedöms som aktuella, exempelvis dokumentation, personalförsörjning och samverkan.

En grupp workshopsdeltagare har diskuterat kvalitet i HVB-hem och ville ha en minikonferens om det för att lära av varandra.

Myndigheternas kunskapsstöd och språkfrågan

Myndighetsgruppen som medverkade i workshopen meddelade att gruppen såg workshopen som en möjlighet för myndigheterna att lyssna och att gruppen inte har mycket att tillföra i sak. Gruppen lyfte att frågan kring ledningssystem är en viktig fråga och att myndigheterna tror sig kunna hjälpa till att utveckla arbetet till att bli mer jämlikt. Att nå ut med kunskapsstöd och att de blir använda uppgavs som viktigt för myndigheterna. Även språkfrågan har berörts. Att ha alternativ till stöd som är mer lättlästa, med språk som är förståeligt för olika målgrupper, var något som myndighetsgruppen diskuterade.

SOSFS 2011:9 i siffror

Inom ramen för uppdraget gjordes även en uppföljning av statistik om nedladdning av SOSFS 2011:9 och *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Dessutom följdes upp besöksstatistik på tre webbplatser om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Nedladdning av SOSFS 2011:9 och Handboken

Uppföljningen visar att både SOSFS 2011:9 och handboken tycks vara publikationer som fortsätter att vara av intresse, se tabell 1 respektive 2.

Tabell 1. SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Art nr 2011-6-38

År	Månad	Unika nedladdningar
2019	Från juni	4 247
2020	Hela året	6 503
2021	Fram till 13 maj	2 688

Källa: Socialstyrelsen

Tabell 2. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Art nr 2012-6-53

År	Månad	Unika nedladdningar
2019	Från juni	2 445
2020	Hela året	4 278
2021	Fram till 13 maj	1 927

Källa: Socialstyrelsen

Besöksstatistik på tre webbplatser om SOSFS 2011:9

Uppföljningen omfattar tre webbplatser där SOSFS 2011:9 och ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete presenteras. Två är en del av Socialstyrelsens webbplats och en av Kunskapsguiden. Besöksstatistik under perioden för uppföljningen visar att de tre undersökta webbplatserna har haft unika sidvisningar enligt följande, se tabell 3, 4 och 5.

Tabell 3. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete – Socialstyrelsen.se

År	Månad	Unika sidvisningar
2019	Juni–december	14 100
2020	Hela året	20 100
2021	Januari–maj	8 700

Källa: Socialstyrelsen

Tabell 4. Senaste version av SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete – Socialstyrelsen.se

År	Månad	Unika sidvisningar
2019	Juni–december	3 700
2020	Hela året	19 600
2021	Januari–maj	10 500

Källa: Socialstyrelsen

Tabell 5. Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete – Kunskapsguiden.se

År	Månad	Unika sidvisningar
2020	Juni–december	5 100
2021	Januari–maj	5 800

Källa: Socialstyrelsen

Förra uppföljningen redovisar även hur många besökare kan knytas till kommuner, landsting och myndigheter. Denna fördelning var inte möjlig att ta fram i dagsläget.

Slutsatser och diskussion

Detta avsnitt inleds med en analys av uppföljningens resultat utifrån implementerandets tre begrepp: förstå-kunna-vilja. I nästkommande avsnitt diskuteras förhållandet mellan det specifika och det generella. Därefter följer ett avsnitt som lyfter vikten av att klarlägga vad som implementeras och vad som implementering innebär. Rapporten avslutas med en beskrivning av Socialstyrelsens fortsatta arbete på området.

Analys genom förstå-kunna-vilja

Syftet med att använda begrepp förstå-kunna-vilja är att identifiera och analysera faktorer som påverkar implementeringsprocessen på olika nivåer i kommunernas struktur, enligt nedan.

- Har kommunerna tillräckligt mycket kunskap för att implementera föreskrifter och använda ledningssystemet (*förstå*)?
- Har kommunerna resurser i form av tid, personal och stödstrukturer (*kunna*)?
- Är kommunerna positivt inställda till föreskrifter (*vilja*)?

Förstå

Dimensionen *förstå* är den mest framträdande i uppföljningen, liksom i förra uppföljningen. Begreppet ledningssystem har beskrivits som svårt och uppfattas vara något som har med ledningen att göra och inte med medarbetare. Uppföljningen visar att det var främst specifika funktioner som har i uppdrag att arbeta med implementeringen som har tagit del av föreskrifter och stödmaterial. Deras arbete knyts i regel till engagemang. Det tycks vara vanligt att funktioner som arbetar med kvalitetsfrågor, som i kommunerna kan benämnas bland annat kvalitetsutvecklare, verksamhetsutvecklare eller socialt ansvariga samordnare (SAS), får förklara och förmedla ledningssystem till både ledningsnivån och medarbetare. En utmaning som flera har lyft är att det även kan krävas att få chefsleden att förstå att de också är en del av arbetet med ledningssystem. Av materialet framgår också att implementeringsarbetet har resulterat i att olika modeller av ledningssystem existerar i kommunerna. I en del kommuner har implementerarna skapat skelett i toppen, fyllt det med innehåll för att sedan sprida det till medarbetare via olika digitala kanaler. I andra kommuner har implementerarna skapat skelett i toppen men verksamhetschefer och medarbetare sägs fylla det med innehåll.

Kunna

Dimensionen *kunna* omfattar teman som utmaningar med IT-stöd och verksamhetssystem, tidsbrist, personalomsättning samt upplevda brister i styrning och ledning i kommunerna. Samtliga har beskrivits som utmaningar för implementeringen.

Vilja

Under dimensionen *vilja* verkar det som att det finns större utmaningar jämfört med förra uppföljningen. I den nya uppföljningen har det visat sig att politikernas och ledningens vilja kan variera. En del medarbetare beskrivs uttrycka vilja att arbeta med ledningssystem men även ha brist på tid för att göra det. I materialet finns även resonemang om balansen mellan rutiner och egenansvar som professionell.

Det specifika och det generella

Uppföljningen har haft i uppdrag att undersöka om förra uppföljningens resultat går att generalisera. Eftersom förra uppföljningen bygger på kvalitativa intervjuer kan resultaten inte generaliseras till populationen utan till en teori om hur går det till när SOSFS 2011:9 översätts i kommunerna.

Uppdraget har besvarats genom att först be personer som har kännedom om arbetet med ledningssystem läsa förra uppföljningens resultat och reflektera över graden av igenkänning i resultaten. Deltagarna på både fokusgrupp och workshop har framhållit igenkänning, både vad gäller resultaten och beskrivningar av hur arbetet med SOSFS 2011:9 kan gå till i kommunerna. Detta är en form av generalisering. I uppföljningen ingår dessutom en beskrivande analys av likheter och skillnader i uppfattningar om och beskrivningar av arbetet med SOSFS 2011:9 från fler kommuner, vilket ses som ytterligare en form av generalisering och generaliserbar kunskap.

Uppföljningen visar att kommunerna har arbetat med att implementera föreskrifter och att använda ledningssystem utifrån sina egna specifika förutsättningar. Det är främst de funktioner i kommunerna som arbetar med implementering av SOSFS 2011:9 som har tagit del av föreskrifterna och stödet. Olika verksamheter inom kommunerna har kommit olika långt i implementeringen. Vilka verksamheter det handlar om varierar på den lokala nivån. En rad svårigheter och utmaningar både för implementering och användning av ledningssystem har identifierats i uppföljningen. Liknande mönster har uppmärksamats i tidigare uppföljningar av Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem SOSFS 2011:9 och SOSFS 2006:12.

Få deltagare har berört frågan om vad ledningssystemet har lett till i kommunerna, till skillnad från förra uppföljningen.

Implementeringen, när slutar den?

Det framkommer i uppföljningen att det finns olika bilder av vad som implementeras och vad som implementering innebär. Det kan få konsekvenser för var stöd till implementering börjar och slutar. För att erbjuda ytterligare kunskapsunderlag som kan användas för att stödja implementering av SOSFS 2011:9 framöver, presenteras här möjliga utvecklingsalternativ. Utgångspunkten har tagits i implementeringsforskningen som betonar vikten av att i implementeringsanalysen klargöra följande frågor: 1) Vad implementeras? 2) När börjar implementeringen? 3) När slutar den? [7]. I uppföljningens material finns följande exempel på hur implementeringsobjektet och implementerandet har avgränsats.

Socialstyrelsens programteori omfattar både implementering och användning, enligt tolkningen som presenteras i förra uppföljningen. Dessa två led avgränsas på följande sätt: med implementering avses hur SOSFS 2011:9 har implementerats och med användning avses hur det utformade ledningssystemet används. I och med det avgränsas det som implementeras, implementeringsobjektet, till SOSFS 2011:9 och Socialstyrelsens stödmaterial. Implementeringen antas börja med att kommunerna sprider föreskrifterna och stödet, och slutar innan användning av ledningssystemet tar vid.

I Socialstyrelsens *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* förs däremot implementering på tal först i ett avsnitt som benämns Implementering, s. 40. I avsnittet står att någon form av implementeringsarbete krävs för att börja tillämpa fastställda processer och rutiner samt att börja bedriva ett systematiskt förbättringsarbete. Här tycks implementeringsobjektet avse det utformade ledningssystemet och implementeringen börjar när ledningssystemet har fastställts. I avsnittet finns en hänvisning till Socialstyrelsens broschyr med information om implementering, som handlar om införandet av nya metoder i arbetet.

I fokusgruppintervjun och workshoppen har olika avgränsningar lyfts. Exempelvis uttryckte några deltagare att det var svårt för dem att skilja mellan implementering och användning och menade att dessa två led upplevdes gå in i varandra. Andra kopplade implementering till dels en första implementering av SOSFS 2011:9, och dels ”omtag” som kommunerna tycks återkommande behöver göra. I underlaget framgår att omtag kan vara en följd av brister i eller komplement till den första implementeringen. Någon framställde implementering som ”ständigt pågående”. När det gäller stöd för implementering från Socialstyrelsen har det visat sig att stöd som efterfrågats i uppföljningen utöver stöd för implementering av SOSFS 2011:9 omfattar även stöd för användning av ledningssystemet och bredare frågor, till exempel nätverk för utbyte av erfarenheter och tydligare stöd och styrning kring samverkan.

Socialstyrelsens framtida arbete med att stödja implementering av SOSFS 2011:9 kan främjas genom att ta hänsyn till hur avgränsningar kring vad som implementeras och när implementerandet antas börja och sluta görs.

Socialstyrelsens fortsatta arbete på området

Förra uppföljningen visar att det krävs att flera förutsättningar uppfylls av de tre undersökta kommunerna för att föreskrifterna ska leda till önskat resultat. Vidare lyfts att beroende på om Socialstyrelsen ser ouppfyllda förutsättningar som *implementeringsfel* eller *teorifel* kan framtida strategier för att stödja implementering utvecklas i två riktningar. Den nya uppföljningen instämmer i dessa slutsatser.

Ses problematiken som *implementeringsfel* kan Socialstyrelsens fortsatta arbete inriktas på implementeringsinsatser. Som avsnittet Stöd för implementering visar, efterfrågar deltagarna stöd i form av bland annat återkommande

utbildningar, nätverk för utbyte av erfarenheter, stödmaterial som har anpassats till olika målgrupper och ett övergripande skelett för att kunna implementera föreskrifter. Förra uppföljningen konstaterar att ett problem med denna strategi är att implementeringsinsatserna är inriktade på dimensionen *förstå* och att hinder på kommunal nivå inom framför allt *kunna* kommer att kvarstå. Som den nya uppföljningen visar, kommer även hinder inom *vilja* att finnas kvar.

Ses problematiken som *teorifel*, blir myndighetens framtida strategi en annan. Förra uppföljningen ställer frågan hur ändamålsenligt det är att sprida föreskrifter och stödmaterial via Socialstyrelsens webbplats utan att erbjuda stöd som beaktar kommunernas skilda förutsättningar. Samtidigt lyfts som orealistiskt att Socialstyrelsen ska kunna tillgodose alla kommuners behov av stöd genom informationsspridning från nationell nivå.

Referenser

5. Socialstyrelsen. Socialstyrelsens handlingsplan för att utveckla kvaliteten i socialtjänsten 2019–2020.
6. Socialstyrelsen. Implementering efter egna förutsättningar; 2017.
7. Lindgren, L. Terminologihandbok för utvärdering. Lund: Studentlitteratur; 2012.
8. Vedung, E. Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur; [1991] 2012.
9. Chen, H.T. Practical Program Evaluation. Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective. Thousand Oaks: SAGE; 2015.
10. Lundquist, L. Implementation steering: an actor-structure approach: Studentlitteratur AB; 1987.
11. Vedung, E. Implementering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur; 2016.
12. Bryman, A. Samhällsvetenskapliga metoder. Malmö: Liber; 2009.
13. Merriam, S.B. Fallstudien som forskningsmetod. Lund: Studentlitteratur; 2010.