



# LUND UNIVERSITY

## Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen

Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik

Blomberg, Staffan

2004

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Blomberg, S. (2004). *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen: Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. School of Social Work, Lund University.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

Specialiserad biståndshandläggning  
inom den kommunala äldreomsorgen



Staffan Blomberg

Specialiserad biståndshandläggning  
inom den kommunala äldreomsorgen

Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik

© Staffan Blomberg  
Omslag: Eva Broms  
Tryck: KFS AB, Lund 2004  
Förlag: Socialhögskolan, Lunds universitet  
Box 23, 221 00 Lund  
Tfn: 046-222 00 00 (vxl)  
Fax: 046-222 94 12  
ISSN 1650-3872  
ISBN 91-89604-23-7

## Förord

En avhandling skriver inte sig själv. För att skriva en avhandling fordras kanske vissa förmågor (vilka kan diskuteras) av skribenten. Vad som säkert är emellertid att det utan olika former av hjälp och stöd från andra människor i skribentens omgivning, obeaktat dennes förmågor, ändå aldrig blir en bok. Förordet är platsen att tacka dem som haft speciell betydelse i avhandlingsarbetet. För att börja med de materiella resurserna så har mitt arbete i huvudsak bedrivits inom ramen för en doktorandtjänst finansierad av Socialvetenskapliga forskningsrådet (numera FAS) (Dnr 2001-1066). Under det senaste halvåret har Socialhögskolan i Lund visat välvilja genom att låta mig bedriva mer forskning inom tjänsten än vad som är brukligt för en universitetsadjunkt.

Ett speciellt tack vill jag rikta till min handledare docent Jan Petersson. Ditt intresse, personliga engagemang och intellektuella hjälp har varit positivt och givande för mig i mitt avhandlingsarbete. Det har varit kul och extremt lärorikt på alla vis. På ett mer allmänt plan måste ett tack även gå till forskarutbildningen i Lund. Från min horisont har forskarutbildningen erbjudit en både uppmuntrande och intellektuellt stimulerande miljö. Under hela mitt avhandlingsarbete har jag känt stöd för det jag gjort (eller försökt att göra) och jag har lärt mig mycket.

Ett tack riktas även till mina intervjupersoner som i de flesta fall med stort intresse ställt upp och låtit sig intervjuas. Ett tack i sammanhanget måste också gå till mina kontaktpersoner i undersökningskommunerna vars hjälp och samarbetsvilja underlättat mitt arbete avsevärt. Tack även till Eva Hansson för språkgranskning.

Ett speciellt tack vill jag även rikta till min far för engagerad markservice vid mina många vistelser som skrivande eremit på Fern Hill. Ett stort tack till min svärmor Inger Hansson för ovärderlig hjälp när krav på barnpassning krockat med krav på arbete. Att döma av vad som brukar återfinnas i slutet på förord uppfattar författare ofta att bokskrivandet inneburit att man de facto varit fripassagerare i den sociala grupp som kallas familj (och vänner). Insikten om att det egna skrivandet åtföljts av (orimliga) krav om särbehandling och uppoffringar samt en allmänt hög toleransnivå för alla de speciella krav som skrivandet av en bok med någon slags naturnödvändighet verkar vara kopplad till är närmast legio i böcker (inte minst avhandlingar). Tyvärr gäller detta även i mitt fall. Tack Eva, Vesper och Johan för att jag har fått komma på minus. Återerövringen av det gamla livet har emellertid redan påbörjats och jag kommer snart att vara på plus ska ni se.

*Lund 26/1 2004*



# Innehåll

<b>1. Inledning</b>	11
Bakgrund	11
<i>Specialiserad biståndshandläggning</i>	12
<i>Förändringar i statens organisering under 1990 –talet</i>	13
<i>New Public Management (NPM)</i>	14
Avhandlingens två delar och centrala frågeställningar	15
<i>Del 1 – Institutionaliseringsen av en ny organisationsmodell</i>	15
<i>Del 2 – Specialiserad biståndshandläggning i den kommunala praktiken</i>	17
Om tillvägagångssättet i studien	20
<i>Metodologiska överväganden</i>	20
<i>Kommunval</i>	22
<i>Genomförande och material</i>	24
<i>Tolkning och analys</i>	27
Avhandlingens uppläggning	28
<b>2. En nyinstitutionell utgångspunkt – mot en teoretisk referensram</b>	31
Olika former av ny institutionalism	31
<i>Ett eklektiskt förhållningssätt</i>	32
Organisationsanalysen i ett historiskt perspektiv	33
Nyinstitutionell organisationsteori	34
<i>En vetenskapsteoretisk exkurs</i>	35
<i>Åter till den nyinstitutionella organisationsteorin</i>	36
<i>Rationaliserade myter, institutionell isomorfism och lösa kopplingar</i>	37
Svensk forskning kring reformering och organisationsförändring	39
<i>Institutionell omvandling</i>	40
Förändring och makt	42
<i>Problem och problemlösningar</i>	44
Sammanfattning	46



## **DEL 1 – Institutionaliseringsen av en ny organisationsmodell** 47

### **3. Kommunala problematiseringar i samband med införandet av specialiserad biståndshandläggning** 49

Helsingborg 49

*God vård i en kostnadseffektiv organisation med brukaren i centrum* 49

*Synpunkter på omorganisationen* 51

*Marknad och konkurrens* 54

Gislaved 54

*Hur organisationsförändringen legitimerades* 55

*En beställare- och utförareorganisation utan konkurrens* 57

*Med blicken mot omvärlden och med helhetsansvar för verksamheten i kommunen* 59

Ludvika 60

*Hur organisationsförändringen legitimerades* 60

*Fokus på kvalitetssäkring och effektivitet* 61

*Försvar av kommunens verksamhetsansvar* 65

Sunne 66

*Varför organisationsförändring?* 67

*Kvalitetsutveckling och målstyrning* 69

Kristianstad 71

*Marknadsorientering* 72

*Motiv till organisationsförändringen* 74

*Erfarenheter av arbetsdelningen* 76

*Internt motstånd mot reformen* 77

*En metodreflektion* 79

*Fokus på kvalitet* 80

*Specialiserad biståndshandläggning trots allt* 81

Gävle 84

*Hur organisationsförändringen legitimerades* 84

*Lokala och externa krav* 86

*Intern ekonomisering* 89

<b>4. Att förstå införandet av specialiserad biståndshandläggning</b>	93
Tre genomförandediskurser	95
<i>Marknadsorientering</i>	95
<i>Rättsäkerhet</i>	96
<i>Effektivitet</i>	97
<i>En reform i tiden</i>	98
Frånvaro av motstånd	101
Summering	102
<b>5. Från förvaltningsbyråkrati till modern organisation</b>	105
Ett genomslag för New Public Management (NPM)	105
<i>Målformulering i praktiken – Ett exempel</i>	108
Att skapa en organisation	110
Nya förutsättningar för granskning och en institutionaliserad jämförelse med andra	112
<b>DEL 2 – Specialiserad biståndshandläggning i den kommunala praktiken</b>	115
<b>6. Några utgångspunkter för att studera professioner och biståndshandläggarnas yrkesutveckling i ett historiskt perspektiv</b>	117
Professionsteori	119
<i>Semiprofessioner</i>	119
<i>Ett professionssystem</i>	119
Ett historiskt perspektiv på yrkesutvecklingen inom äldreomsorgen	121
<b>7. Biståndshandläggarnas uppfattning om sina arbetsuppgifter</b>	127
Presentation av biståndshandläggarna	129
Biståndshandläggarnas beskrivningar av sitt arbete	130
En renodlad handläggarfunktion – ideal och praktik	134
<i>Ansökan</i>	134

<i>Utredning</i>	135
<i>Beslut</i>	139
<i>Uppföljning och omprövning</i>	149

## **8. Biståndshandläggarnas synpunkter på organisationsreformen och reflektioner kring sin nya yrkesroll** 155

<i>Vad man behöver kunna och hur man lär sig detta</i>	155
<i>Synpunkter på organisationsförändringen</i>	159
<i>Erfarenheter av den nya yrkesrollen</i>	162
En byråkratisk reform	167
<i>Några utgångspunkter för att diskutera inomorganisatorisk styrning och kontroll</i>	168
<i>Kontrollformer</i>	169
<i>Byråkratisk kontroll</i>	169
<i>Diskret kontroll</i>	171
<i>Dokumentationens roll</i>	173
En sammanfattande analys	174
<i>En metodreflektion</i>	177

## **9. Gränskonflikter på arbetsplatsen** 179

Gränskonflikter ur ett fackligt perspektiv	179
Gränskonflikter i biståndshandläggningens gråzoner	182
Konturerna av en förändrad yrkesroll	184
<i>Mot en grindvaktsfunktion</i>	185

## **10. Avslutning** 187

<i>Reflektioner kring tidpunktsanalysen</i>	188
<i>Vart går Helsingborg?</i>	189
<i>En socialpolitisk reflektion</i>	190

**Appendix:** Förteckning över samtliga intervjuer 2000, kommunala kontaktpersoner, i avhandlingen refererade intervjuer genomförda 1998 samt exempel på intervjuguider. 191

**Referenser** 197

**Summary** 207

# 1. Inledning

## Bakgrund

Inom ramen för det uppdrag att följa utvecklingen på äldreområdet (äldre-  
uppdraget) som Socialstyrelsen gavs av regeringen 1996 genomförde jag  
våren 1998 tillsammans med två kollegor en undersökning som syftade till  
att försöka vinna ökad klarhet i varför vissa svenska kommuner inte längre  
tillhandahöll praktisk hjälp (service) som ensamtjänst inom äldreomsorgen  
(Blomberg, Edebalk & Petersson, 1999). I viktigt skäl till Socialstyrelsens  
intresse för frågan var antagandet att dessa omsorgsinsatser hade ett förebyg-  
gande värde och att lite hjälp tidigt kunde minska eller åtminstone skjuta  
upp kommande mer omfattande vårdbehov. Att ställa upp och hjälpa till  
med praktiska sysslor i vardagen ansågs också bidra till att kommunerna  
tidigt kunde fånga upp hjälpbehov vilket bedömdes som viktigt av den  
centrala myndigheten. Vi gjorde ett strategiskt urval och jämförde fyra  
kommuner som inte längre gav service som ensamtjänst med lika många  
kommuner där inga större förändringar i detta avseende genomförts. I den  
problembild som intervjupersoner förmedlade återfanns hänvisningar till  
förändrade förutsättningar i form av försämrade kommunala finanser, ett  
ökande antal äldre med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar samt ett  
utvidgat lagstadgat kommunalt ansvar för dessa och andra gruppers välfärd.  
Problembilden anknyter till förklaringar till omvandlingar inom välfärdsta-  
ten där dessa härleds ur makroorienterade, strukturella och reella omstän-  
digheter. Det visade sig emellertid att det var svårt hitta någon entydig  
koppling mellan de enskilda kommunernas situation i dessa avseenden och  
äldreomsorgens omfattning och inriktning lokalt. Då de besparingar som  
fanns att göra på att minska servicenivån samtidigt visade sig vara relativt  
blygsamma föreslog vi i rapporten att detta kan ses som en indikation på att  
de argument som byggde upp de kommunala problembilderna av egen kraft,  
oberoende av de faktiska lokala omständigheterna, kunde legitimera att man  
drog ner på omsorgsinsatserna.

Bland de strategier som kommunerna i undersökningen använt sig av  
för att minska serviceutbudet och styra efterfrågan inom äldreomsorgen  
fanns såväl direkta indragningar av hjälpinsatser t.ex. beslut om att upphöra  
med att bevilja hjälp med städning och matinköp, höjda egenavgifter som  
förändringar i taxekonstruktioner i form av t.ex. särskilda servicetaxor. I  
rapporten framförde vi emellertid att förändringarna vad gällde omfattning  
och inriktning även reflekterade ett genomslag för nya rutiner och principer  
för ärendehandläggning och bedömning av behov. Vad gällde det senare  
kunde vi även konstatera att flera av de kommuner som ingick i undersök-

ningen hade infört eller var på väg att införa en ny organisationsmodell som innebar att utredningar och beslut i biståndsärenden särskiljdes från utförandet och tillhandahållandet av de beviljade hjälpinsatserna.

### *Specialiserad biståndshandläggning*

På ett formellt plan innebär specialiserad biståndshandläggning att utredningar och prövningar av de äldres behov och beslut om bistånd särskiljs från ansvar för det faktiska utförandet av hjälpinsatserna. I praktiken organiseras ofta men inte alltid äldreomsorgsförvaltningarna på så sätt att ärendehandläggningen centraliseras medan arbetsledning och verkställighet blir en fråga för de kommunala och/eller privata vård- och omsorgsgivare som utför de beviljade hjälpinsatserna. Fram till mitten av 1990-talet var det fortfarande vanligast att dessa arbetsuppgifter var ett ansvar för en och samma tjänsteman (Trydegård, 2000). Under senare år beskriver emellertid utvecklingen en dramatisk förändring. I den kartläggning av förändringar i kommunernas förvaltningsorganisation som Socialstyrelsen genomförde 1999 framkom att antalet kommuner med delad förvaltning ökade från 40 till 170 under perioden 1995 till 1999 (Socialstyrelsen, 1999, s. 7).<sup>1</sup> Den centraliserade handläggningen och uppdelningen av arbetsuppgifter hade på kort tid slagit igenom i de kommunala förvaltningarna och är idag den vanligaste organisationsformen inom äldreomsorgen i de svenska kommunerna.

Genomförandet av denna reform indikerar förändrade förutsättningar och en förändrad syn på äldreomsorgsförvaltningarnas organisation. Vid en betraktelse av förändring aktualiseras den enskilda organisationens eller i det här fallet kommunala förvaltningens relation till sin omgivning (Johansson, 1992, s. 140). Den kommunala äldreomsorgen kan betraktas som en del av ett större organisatoriskt fält – den offentliga förvaltningen. På ett övergripande plan måste därför specialiseringen av biståndshandläggningen och delningen mellan myndighetsutövning och utförandet av hjälpinsatser inom äldreomsorgen relateras till förändringar i den offentliga sektorns (statens) organisering under 1990-talet och det genomslag för nya synsätt på styrning och kontroll som utgjort ett inslag och en drivkraft i denna utveckling.

---

<sup>1</sup> Delad förvaltning är en kategori som omfattar olika förvaltningsorganisationer t.ex. med eller utan inslag av entreprenader eller intraprenader men där den minsta gemensamma nämnaren är att myndighetsutövningen i någon mening är skild från produktionen av vård- och omsorgstjänster.

## Förändringar i statens organisering under 1990 –talet

På ett plan anknyter reformeringen av de kommunala förvaltningsorganisationerna till decentraliseringen av (välfärds) staten. Decentraliseringen har inneburit både ett utvidgat lokalt verksamhetsansvar – *kommunalisering* – och ett ökat handlingsutrymme – *autonomisering* – för kommunerna när det gäller att organisera och implementera de offentliga åtagandena (Lindquist & Borell, 1998).<sup>2</sup> Vad avser kommunaliseringen har för äldre- och handikappomsorgens vidkommande ett antal statliga reformer under 1990-talet på olika sätt bidragit till att kommunernas verksamhets- och omsorgsansvar utvidgats. Ädelreformen 1992 syftade bl.a. till att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande inom äldre- och handikappomsorgen. Praktiska konsekvenser av reformen var att landstingens sjukhem kommunaliserades och de kommuner som ville kunde efter överenskommelse även överta ansvaret för de äldres sjukvård i det egna hemmet. Reformen följdes under 1994–1995 av en handikappreform som bl a omfattade Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Lagen om assistansersättning (LASS) samt en psykiatrireform (PsykÄdel). Med undantag för akuta sjukvårdsinsatser, som fortfarande är landstingens ansvar, har kommunerna idag hela ansvaret för att de äldres fysiska och psykiska behov tillgodoses.

I en betraktelse av välfärdsstatens organisering menar också Premfors (1998) att utvecklingen karaktäriseras av en ökad grad av autonomi bland de organisationer som tillsammans utgör den offentliga sektorn (staten). Detta ska dock ses som en förstärkning och inte ett trendbrott. Traditionellt har det kommunala självstyret inneburit att organisationer inom staten i vissa avseenden framstår som självständiga och ibland olikartade. Organiseringen av äldreomsorgen har t.ex. i likhet med annan social service alltid varit en lokal angelägenhet. Under 1990-talet har emellertid offentliga förvaltningar och andra verksamheter inom den offentliga sektorn ”tvingats till eller själva valt” att i ökad utsträckning betrakta sig som fristående organisationer (ibid, s. 47). Uppluckringen av det offentliga monopolet för produktion av välfärdstjänster och möjligheten till friare organisationsformer inom de offentliga förvaltningarna är exempel på reformer som bidragit till att nya former för organisering, ledning (styrning) och produktion utvecklats inom de kommunala förvaltningarna. I många kommuner har en marknadsorientering eftersträvats (Montin, 1997; Blom, 2001). För äldreomsorgens del har förändringarna konkret inneburit att verksamheten i många kommuner konkurrensutsatts genom att delar av verksamheten privatiserats eller lagts ut

---

<sup>2</sup> Författarna menar att förändringarna åtminstone kan ses som ett ”partiellt uppbrott från den centralt styrda välfärdsstaten” (s. 9).

på entreprenad (Socialstyrelsen, 1996; Socialstyrelsen, 1999; Trydegård, 2001).<sup>3</sup> Exempel på nya lednings- och styrformer bland de kommuner som ingår i min undersökning är olika former av beställare- och utföraremodeller samt fristående resultatenheter med ansvar för både kostnader och kvalitet.

### *New Public Management (NPM)*

Flera kommuner började i mitten på 1980-talet på olika sätt att introducera marknadsmekanismer i sina kommunala förvaltningsorganisationer. Processen beskrivs av Blom (2001) som: ”a radical process of renewal and change” (s. 30). Argument för ett ökat medborgarinflytande förekom; framförallt i form av valfrihet, bättre möjligheter att få gehör för sina önskemål om service samt tjänster av högre kvalitet, men det dominerande motivet bakom organisationsförändringarna förefaller främst ha varit ekonomiskt.<sup>4</sup> Den offentliga sektorns effektivitet var ifrågasatt från olika perspektiv i den ideologiska och intellektuella debatten (Blomquist & Rothstein, 2000, kap. 2).<sup>5</sup> Uppfattningen att kommunerna genom att introducera marknadsliknande krav och drivkrafter i sina verksamheter kunde (och skulle) öka produktiviteten och därmed effektiviteten i produktionen av sociala tjänster framgår även explicit i flera av de offentliga utredningar och betänkanden som producerades under denna period.<sup>6</sup> Förnyelsen och förändringarna i de svenska kommunerna anknyter till en internationell trend – New Public Management (NPM) – som med sitt fokus på att utveckla nya och effektivare former för den offentliga sektorns organisation och ledning har dominerat dagordningarna i flertalet av västvärldens industriländer sedan början på 1980-talet (Hood, 1995; Christensen & Laegreid, 1996).

---

<sup>3</sup> En entreprenad innebär att driftsansvaret för t.ex. ett vårdboende eller ett hemtjänstdistrikt överläts till ett privat (icke-offentligt) företag. En privatisering äger rum när kommunen säljer ut en verksamhet eller helt enkelt upphör med tjänsteproduktionen. I praktiken innebär en privatisering att kommunerna köper de vård- och omsorgstjänster de inte längre själva vill eller kan producera. För kommunala erfarenheter och effekter inom äldreomsorgen under senare år se Svensson & Edebalk (2001).

<sup>4</sup> Observera att medborgarinflytande i denna marknadssdiskurs inte i första hand handlar om att öka möjligheterna för den enskilde medborgaren att delta i och påverka den parlamentarisk-demokratiska processen utan snarare att öka medborgarens möjligheter att påverka i egenskap av kund med en viss efterfrågan.

<sup>5</sup> Författarna menar att ifrågasättandet av den offentliga sektorns ekonomiska effektivitet tillsammans med ifrågasättandet av dess legitimitet i dess maktutövning utgör de två grundbultarna i den politiska och intellektuella kritiken mot välfärdsstaten under de senaste decennierna.

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU (1993: 73), *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*; och SOU (1991:83), *Produktivitetsdelegationens slutbetänkande*.

I sina tolkningar av utvecklingen hänvisar vissa forskare till ett allmänt genomslag för nyliberal ideologi medan andra menar att reformerna främst är ett uttryck för reformatörernas idealisering av de normer och teknologier som kännetecknar marknaden snarare än hierarkin och företaget snarare än staten (Ahrne, 1998). För att markera att det rör sig om en process används ibland begrepp som *marknadisering* (Blomquist, 1996; Rombach, 1997) och *företagisering* (Forssell & Jansson, 2000). Andra forskare betonar att det vi ser kan tolkas som ett uttryck för att en modern syn på ledning och ledarskap vunnit insteg i det politiskt-administrativa systemet (Christensen & Laegreid, 1999a; 1999b). Furusten och Lerdell (1998) menar att denna *managementisering* av förvaltningen utgör en process som är avgränsad från men samtidigt parallell med marknadiseringen och företagiseringen inom den offentliga sektorn.

Det tankegods som NPM representerar har i varierande utsträckning institutionaliserats i den offentliga sektorns praktik i olika länder. I *The Audit Society* (1997) argumenterar Power för att managerialismen (NPM) genom sin fokusering på mätbara mål, resultat, strukturer och procedurer skapat både förutsättningar för och krav på nya gransknings- eller kontrollmekanismer inom den offentliga förvaltningen. En minsta gemensam nämnare för de krav på förnyelse och förändring av den offentliga sektorns styrning och organisation som NPM representerar ligger i att individer och organisationer på olika sätt görs ansvariga för sina handlingar. Det handlar om att göra egna val, fatta egna beslut och ta ansvar för resultat och prestationer. NPM skapar på detta sätt krav på teknologier för uppföljning och kontroll. Med hänvisning till Rose och Miller (1992) hävdar Power att "The audit explosion has its roots in a programmatic restructuring of organizational life and a new *rationality of governance*" (Power, 1997, s. 10).

## Avhandlingens två delar och centrala frågeställningar

### *Del 1 – Institutionaliseringsen av en ny organisationsmodell*

I denna avhandling behandlas flera aspekter av införandet av en specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. I en första del studeras institutionaliseringen av den nya organisationsmodellen. *Hur kan det komma sig att ett stort antal svenska kommuner på relativt kort tid bestämmer sig för att införa organisationsmodellen? Hur kan spridningen och det snabba genomslaget för organisationsmodellen förklaras?* Både teoretiskt och i valet av metod har min studie av reformen i denna del en referens till den form av nyinstitutionell organisationsteori och forskning som från mitten av



1980-talet utvecklats i Norden. Kännetecknade för den skandinaviska formen av ny institutionalism är studier av organisationsförändringar/processer på organisationsnivå. De nordiska forskarnas intresse för att studera organisationsförändringar inom den offentliga sektorn (förvaltningen) ligger också i linje med min forskningsinriktning.<sup>7</sup>

I relation till den ursprungliga formen av ny institutionalism inom organisationsteorin skiljer sig den skandinaviska genom att den vid sidan av betoningen av de institutionella ordningarnas stabilitet även betraktar organisatorisk förändring (reformer) som en institutionell norm och att fokus läggs på processer i organisationer snarare än institutionaliseringen av hela fält (Brunsson & Olsen, 1997; Johansson, 2002) En viktig fråga i detta sammanhang är hur organisationer svarar på eller agerar i relation till institutionella krav i sin omgivning. I sin idé om institutionell isomorfism kopplar DiMaggio och Powell (1991/1983) ihop de gemensamma institutionerna – handlings- och tankemönstren – med en likhet även vad gäller de formella strukturer som organisationer inom ett gemensamt organisatoriskt fält uppvisar. Strukturlikheten ses som en effekt av att organisationer är beroende av legitimitet och därför söker sina förebilder bland de institutioner man är beroende av och vill bli jämförd med. Att organisationer anpassar sig till förväntningar och krav i det omgivande samhället behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att den praktiska verksamheten i dessa berörs. Meyer och Rowan (1992/1977) identifierar ett antal mekanismer som innebär att organisationer kan framställa sig i linje med vad som anses t.ex. modernt och rationellt utan att den verksamhet man bedriver för den skall påverkas.

Inom ramen för den skandinaviska skolbildningen har emellertid teoretiskt utrymme skapats för att anpassningen till institutionella förväntningar i omgivningen inte behöver vara enbart symbolisk och passiv utan kan beskriva varierande förlopp och leda till olika synbara effekter i de lokala kontexterna. De mekanismer som tillåter en anpassning till krav på reformering att ge upphov till lokal variation både i strukturer och i den praktiska verksamheten kan på ett plan kopplas till faktorer som t.ex. lokala traditioner och värderingar, möjligheten till strategiskt handlande och inomorgani-

---

<sup>7</sup>Mycket av den svenska forskningen kring förändring inom den offentliga sektorn med nyinstitutionell utgångspunkt har bedrivit på SCORE – Stockholm Centre for Organizational Research. För exempel se dessa antologier Jacobsson (1994); Brunsson & Jacobsson (1998); Ahrne (1998). Att Roine Johansson (2002) i sin bok om nyinstitutionalismens spridning i Sverige väljer att intervjua tre professorer vid SCORE (Nils Brunsson, Bengt Jacobsson och Kerstin Sahlin-Andersson) stärker bilden av denna centrumbildnings betydelse och roll i detta avseende.

satoriska maktförhållanden.<sup>8</sup> Dessa faktorer implicerar att förvaltningarna vare sig kan betraktas som passiva instrument för politisk styrning eller organisationer som slaviskt anpassar sig till förväntningar och krav i sin omvärld. En analys av förändring bör alltså ta hänsyn till att förvaltningarna lokalt, på olika sätt, själva både kan initiera och motarbeta krav på förändring. Under senare år har svenska och nordiska forskare emellertid fört fram tanken att det som kan uppfattas som motstridiga effekter eller frånvaron av effekter av en organisationsförändring skulle kunna förklaras med att institutionell omvandling tar tid. Detta och andra teoretiska resonemang utvecklas bl.a. i kapitel två.

Det blir för mig intressant att studera hur reformen genomförs i att antal kommuner och vilka konsekvenser den får för det praktiska arbetet. Att införandet av en reform inte kan förklaras med hänvisning till inneboende kvaliteter eller egenskaper hos reformen; att den de facto är den effektivaste mest rationella i relation till de målsättningar man har och den situation man befinner sig i och att de effekter en reformering resulterar i inte låter sig prognostiseras, har implikationer för analysen. Analysen måste för det första ta sin utgångspunkt i att försöka klargöra hur det sammanhang ser ut inom vilket specialiseringen av biståndshandläggningen blivit möjlig och kanske rent av nödvändig. För det andra måste den praktik som följer i spåren av organisationsförändringen studeras (Jfr Sahlin-Andersson, 1999).

Centrala frågeställningar i fokus för avhandlingens första del är: *Hur initieras, diskuteras och implementeras organisationsförändringen i de lokala sammanhangen? Vilka likheter och skillnader föreligger i de lokala problematiseringarna kring nödvändigheter och fördelar med att specialisera biståndshandläggningen? Vilka gemensamma drag och vilka olikheter kan uppmärksammas i förloppen och hur kan dessa förklaras?*

## *Del 2 – Specialiserad biståndshandläggning i den kommunala praktiken*

I avhandlingens andra del flyttas fokus mot att studera specialiseringen av biståndshandläggningen ur ett inomorganisatoriskt perspektiv. Mot bakgrund av de teoretiska referenspunkter som skisserades ovan blir följande frågor centrala: *Vad innebär reformen för biståndshandläggarnas praktiska arbete? Föreligger det lokala skillnader i sättet att arbeta och i så fall vilka? Olika aspekter av reformens inomorganisatoriska betydelse i dessa avseenden*

---

<sup>8</sup> För analyser av variationer i genomslaget för NPM i olika länder och möjligheten till lokala i det här fallet nationella tolkningar av globala organisationstrender med denna utgångspunkt se t.ex. Premfors (1996); Røvik (1998); Christensen & Lagreid (1999a, b).

kommer sedan att problematiseras. Ur ett förvaltningsperspektiv kan specialiseringen av biståndshandläggningen ses som en byråkratisk reform i syfte att öka den inomorganisatoriska kontrollen. *På vilket sätt har specialiseringen av handläggningen påverkat förvaltningarnas möjligheter att kontrollera handläggarens arbete och handlingsutrymme?* Från biståndshandläggarnas utgångspunkt är frågor om arbetsfördelning, arbetsuppgifter och arbetsvillkor relaterade till yrkesrollen. *Vad har handläggarna för syn på den yrkesroll de tillskrivs och vilken yrkesroll tillskriver de sig själva?* Handläggarnas synpunkter och uppfattningar i dessa frågor liksom förändringen i yrkesrollen kommer att ges en professionsteoretisk belysning.

En viktig utgångspunkt är att yrkesutvecklingen inte kan skiljas från de politiska och vårdideologiska förändringar som påverkat inriktning på arbetsuppgifter och arbetsfördelning inom äldreomsorgen. Trydegård (2000) visar att yrkesutvecklingen för de verksamhetsansvariga inom äldreomsorgen i stor utsträckning påverkats och styrts av förändringar i politikens innehåll och inriktning. Att relationen till välfärdsstaten kan ha stor betydelse för att förklara olika yrkesgruppers professionella, sociala och ekonomiska villkor demonstreras även i Evertssons avhandling (2002). Utgångspunkten är att välfärdsstaten genom att peka ut kunskaps- och verksamhetsområden samt sanktionera utbildningar har påverkat de sociala förutsättningarna för en etablering av olika yrkesgrupper. Johansson (2001) menar att särskiljandet av arbetsuppgifter kan kopplas till utvecklingen av olika kompetens- och kunskapsområden inom äldreomsorgen. Att sociala uppgifter inom äldreomsorgen under 1950-talet kom att betraktas som något annat än de medicinska insatserna innebar att de utvecklades som självständiga kompetens- och kunskapsområden (ibid, s. 14). I sin avhandling pekar Trydegård (2000) på att den yrkesroll som inledningsvis hade utvecklats i riktning mot en allt tydligare medicinsk profil, i takt med att behovet av en medicinsk kompetens bland de verksamhetsansvariga inom äldreomsorgen försvann, istället utvecklades utifrån det kunskaps- och kompetensområde som återstod nämligen ledning och utveckling av verksamhet och personal (s. 19–20). Under 1990-talet har ledaryrket inom äldreomsorgen specialiserats genom att rollen som biståndsbedömare (beställare) har skiljts från rollen som ansvarig för drift, personal och ekonomi (utförare). Det innebär på ett plan att det finns anledning att fråga sig vad detta betyder för utvecklingen av yrkets profil. *Har specialiseringen av arbetsuppgifter även inneburit att man formulerat särskilda kriterier för yrkesskicklighet och krav på kompetens?*

På ett annat plan indikerar yrkesrollens förändring att det föreligger en potentiell konflikt om arbetsuppgifter mellan olika yrkesgrupper inom äldreomsorgen samt mellan de olika kunskaps- och kompetensområden de representerar. I *Systems of Profession* (1988) betonar Abbott konkurrensen mellan yrkesgrupper och beskriver hur dessa på olika arenor – rättssystemet, den allmänna opinionen (massmedia) och arbetsplatsen – på olika sätt agerar

för att försvara sina positioner och/eller stärka sin ställning (s. 59–69). På arbetsplatsen kan de gränser som skapas mellan kunskaps- och kompetensområden när arbetsuppgifter särskiljs leda till konflikter mellan yrkesgrupper på arbetsplatsen både om vad som ska göras, hur det ska göras och vem (vilken yrkesgrupp) som ska eller får utföra det. Vad gäller förutsättningarna på de arenor där professionella anspråk kan ställas tillskriver Abbott externa förändringar i form av t.ex. nya organisationsformer en stor betydelse (s. 143–144). Under 1990-talet har nationella reformer tvingat fram en utvidgning av kommunernas omsorgsansvar. Ädelreformen 1992 som innebar att sjukvård och omsorg för äldre (återigen) skulle integreras organisatoriskt kan ses som ett exempel på en extern förändring. I denna process har yrkesgruppernas sammansättning ändrats inom äldreomsorgen. Personal med sina rötter i kommunalt socialt omsorgsarbete arbetar idag i ökad utsträckning sida vid sida med medicinskt utbildade yrkesgrupper som har en annan och tydligare professionstillhörighet. Detta har resulterat i att gränskonflikter mellan sjukvårds- och omsorgsutbildade personalgrupper blivit synliga inom äldreomsorgen (Johansson, 2001, s. 14-15). En angelägen fråga i detta sammanhang blir: *Har specialiseringen av biståndshandläggningen bidragit till att skapa eller synliggöra gränskonflikter mellan olika personalgrupper på förvaltningarna?*

Johansson (2001) påpekar även att synpunkterna på yrkesutvecklingen samt att strävandet efter en viss utveckling kan skilja sig åt mellan företrädare inom en och samma yrkesgrupp (s. 14). Resonemanget bygger på antagandet att uppfattningarna kring vad som utmärker en yrkesroll är en historisk produkt och synen på yrkesrollen och de normer och ideal kring arbetet som ligger i synsättet kan tänkas variera med skillnader i t.ex. arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund bland företrädare inom yrket.<sup>9</sup> *Föreligger det skillnader i handläggarnas synpunkter på den nya yrkesrollen i detta avseende?*

De två delarna i avhandlingen är fristående men samtidigt är det betydelsefullt att betona att de griper in i varandra. Delarna utgör ett försök att hålla isär två skilda analysnivåer i den specialiserade biståndshandläggningens institutionalisering – en *mellanorganisations* och en *inomorganisations* nivå.

---

<sup>9</sup>Att Johansson inte definierar professioner utifrån fasta egenskaper utan ser dessa egenskaper som en fråga om tid och sammanhang, dvs. som en historisk och relationell fråga, faller tillbaka på Abbots diskussioner om professionssystemet.

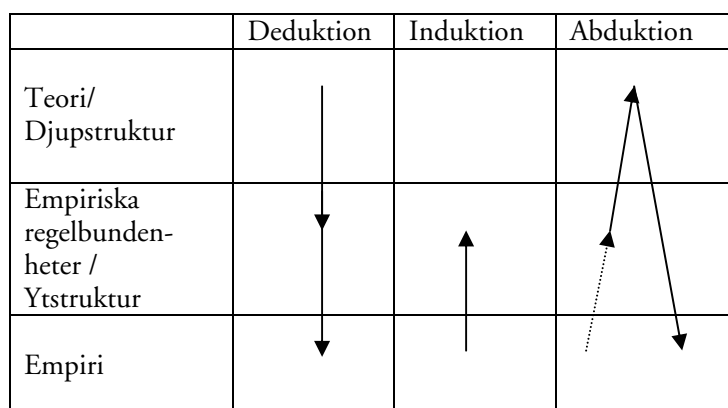
## Om tillvägagångssättet i studien

I avhandlingen förekommer metodreflektioner både implicit, t.ex. i samband med att de teoretiska ramarna för studien presenteras, och emellanåt även explicit då sammanhanget aktualiserar det. Metod kan inte frikopplas från teori och det är min förhoppning att framställningen i sig själv reflekterar denna utgångspunkt, vilken i grunden bygger på ett vetenskapsteoretiskt idag okontroversiellt ställningsstagande att verkligheten inte kan observeras i omedierad eller otolkad form. Forskaren tolkar förvisso men tolkar dessutom redan tolkat material.

Detta avsnitt syftar emellertid till att ge läsaren en inblick i hur jag tänkt och gått tillväga vad gäller val i samband med materialinsamlingen, det sätt varpå materialet samlats in och hur analysarbetet gått till. Ytterst handlar detta om att bidra till att andra ska kunna bedöma giltigheten i mina tolkningar och slutsatser. Inledningsvis skisseras de metodologiska överväganden som väglett arbetet.

### *Metodologiska överväganden*

I denna studie tillämpas en *abduktiv* förklarings- och förståelseansats. Ansatsen beskrivs utförligt av Alvesson och Sköldberg (1994). I sin bok *Tolkning och reflektion* argumenterar författarna för den abduktiva ansatsens förtjänster genom att den så att säga befinner sig mellan induktion och deduktion. De skriver: ”På detta sätt kan vi också undvika ett rent negativt ställningstagande till induktiva och deduktiva förfaringssätt. Dessa kan snarare betraktas som led av abduktionen, vilka artificiellt brutits ut från denna.” (s. 44) En figur i anslutning till resonemanget tydliggör hur metodansatsen byggs upp kring både induktiva och deduktiva element.



Figur 1.1. (Ibid, s. 45).

Till skillnad från deduktionen som utgår från teori och induktionen som startar i empiri tar abduktionen sin utgångspunkt i redan tolkad eller teoriladdad empiri. Problemet med induktionen enligt Alvesson och Skoldberg är att den enbart kan ge en *förståelse* av empiriska mönster men utan djup – teoretiska mönster (djupstrukturer) förblir osynliga i destilleringen av teorifria fakta – medan deduktionen som drar slutsatser baserade på faktafri teori enbart kan ge en *förklaring* apriori – djupstrukturen kopplas inte till empirin.

Det abduktiva angreppssättet kom till uttryck redan när mitt forskningsämne i en första omgång tog form och när väl forskningsuppgiften precisrats blev det vägledande för det fortsatta arbetet. Ansatsen kan också sägas genomsyra det sätt på vilket jag strukturerat framställningen i avhandlingen. Mitt intresse för biståndshandläggarreformen väcktes till följd av iakttagelser i samband med en tidigare studie av utvecklingstendenser inom den kommunala äldreomsorgen i åtta kommuner (Blomberg, Edebalk & Petersson, 1999). Biståndshandläggarreformen hade genomförts i samtliga kommuner men vid skilda tidpunkter. I anslutning till figuren kan denna iakttagelse ses som den *ytstruktur* eller empiriska regelbundenhet som blev avhandlingens studieobjekt. Med en abduktiv ansats används teori både som ingång till och som reflektion över empirin. Valet av nyinstitutionell organisationsteori som den *djupstruktur* vilken kunde kasta ljus över den företeelse jag valt att studera var emellertid ingalunda självklart utan kan sägas ha vuxit fram i en forskningsprocess där jag i diskussion med mig själv, min handledare och andra prövade olika sätt att försöka begripa och förklara mina observationer. Diskussionen kring tolkningar av empiriska mönster och slutsatser har i praktiken fortgått under hela forskningsprocessen och kan sägas ha varit ett sätt för mig att validera min undersökning internt. Den skandinaviska versionen av nyinstitutionell organisationsteori med sin fokusering på reformering inom offentlig sektor, spridning av organisationsidéer och institutionalisering som process kändes relevant som en utgångspunkt. Eftersom teorin dessutom riktar uppmärksamheten mot enskilda (lokala) organisationer kom den även att fungera som en metodmässig vägvisare för mig.

I min analys har jag strävat efter att pendla mellan teori och empiri. Det har medfört ett kritiskt förhållningssätt både vad gäller de teoretiska utgångspunkterna och (tidigare) egna tolkningar av mönster i empirin. Ett konkret och bevisbart exempel på en revidering av en tidigare tolkning (och en kanske förhastad slutsats) är en nedtoning av skillnader mellan biståndshandläggare ur olika generationer när det gäller synen på den nya yrkesrollen. I ett tidigare sammanhang framställs dessa skillnader som mer distinkta (Blomberg & Petersson, 2003).

Medan del 1 i avhandlingen fokuserar genomförandet av reformen så studeras i del 2 dess betydelse som praktisk nyordning i arbetsorganisatio-

nen. Med utgångspunkt i biståndshandläggarnas nya yrkesroll betraktas reformen här som en mekanism i omvandlingen av de kommunala förvaltningsorganisationerna. I del 2 kompletteras teoriramen med professionsteori och begrepp hämtade från byråkratiteorin. Teorin är en vägvisare även i denna del, men anledningen till detta är emellertid inte enbart den abduktiva utgångspunkten utan också det faktum att professionsforskningen i ringa utsträckning förefaller att ha studerat vare sig konsekvenser av decentraliseringen av välfärdsstaten eller skilda lokala förhållanden.

### *Kommunval*

I studien ingår åtta kommuner – Helsingborg, Gislaved, Ludvika, Sunne, Kristianstad, Gävle, Lund och Hagfors.

Kommun	Kommungrupp	Antal invånare (2002)	Tidpunkt för reformen	Politisk majoritet då reformen genomfördes	Privata entreprenörer
Helsingborg	Större städer	119 300	1993	Borgerlig	Ja
Gislaved	Industrikommuner	30 000	1993	Borgerlig	Nej
Ludvika	Medelstora städer	26 000	1997	Socialistisk	Nej
Sunne	Landbygdskommuner	13 600	1998	Borgerlig	Nej
Kristianstad	Större städer	74 900	2001 <sup>10</sup>	Borgerlig	Ja
Gävle	Större städer	91 300	1999	Socialistisk	Ja
Lund	Större städer	100 500	2001 <sup>11</sup>	Borgerlig	Nej
Hagfors	Övriga större kommuner	13 800	2000	Socialistisk	Nej

*Tablå 1.1. Undersökningskommuner.* Kommuner, kommungrupp (SCB), antal invånare, år för införande av specialiserad handläggning, politisk majoritet vid reformens genomförande, privata entreprenörer.

Av tablan framgår att kommunerna genomfört organisationsförändringen vid skilda tidpunkter. Bland undersökningskommunerna hade endast två – Helsingborg och Gislaved – genomfört organisationsförändringen före 1997.

<sup>10</sup> På försök i vissa områden från 1997.

<sup>11</sup> På försök i vissa områden från 1998.

Då mitt forskningsarbete påbörjades sommaren 1999 hade även Ludvika och Sunne sällat sig till de undersökningskommuner som genomfört reformen. I Gävle delades förvaltningen under hösten 1999 och i de tre återstående undersökningskommunerna togs beslut om att specialisera biståndshandläggningen under 2000–2001. Kommunerna skiljer sig även åt i t. ex. storlek, geografisk belägenhet och politisk styrning. Denna typ av skillnader kan emellertid inte sägas ha varit strategiska vid mitt kommunval utan, vilket jag inledningsvis redogjorde för, var kommunerna strategiskt valda för en annan studie. Att jag fortsatte mina studier i dessa kommuner beror på att det var kunskaper om lokala förhållanden i just dessa kommuner som genererade min forskningsfråga. Biståndshandläggareformen genomfördes i alla kommuner men vid skilda tidpunkter. Hur gick detta till? Min utgångspunkt var emellertid inte att systematisera kausalsamband utifrån att lika kommuner handlar lika utan snarare frågade jag mig hur det kan komma sig att *olika* kommuner kom att handla på ett likartat sätt. Att kommunerna i urvalet skiljer sig åt på en rad punkter ska mot bakgrund av denna utgångspunkt betraktas som en fördel. Att valet av kommuner i andra avseenden kan sägas vara opportunistiskt står för vad det är (Buchanan, Boddy & McCalman, 1988). I mitt fall var exempelvis frågan om access och möjligheten att dra praktisk fördel av mödosamt upparbetade kontakter med människor i undersökningskommunerna ett tungt vägande skäl i valet av kommuner. Av teoretiska skäl hade det kanske varit önskvärt t.ex. att i urvalet inkludera en kommun som inte genomfört reformen, men detta var inte praktiskt möjligt. Hade jag haft tur kunde det dessutom mycket väl ha varit på det viset eftersom samtliga kommuner inte hade genomfört reformen när undersökningen påbörjades.

Undersökningen av genomförandet av reformen i de åtta kommunerna kan ses som en form av fallstudie. Att göra en fallstudie är inte ett metodologiskt val, utan det centrala är valet av studieobjekt (Stake, 1993, s. 236). Fallstudien är enligt Yin (1994, kap. 1) att föredra när (1) forskningsfrågorna formuleras som *hur* och *varför*, när (2) forskaren inte har kontroll över händelseförloppet, samt när (3) fokus ligger på att undersöka fenomen i sitt verkliga sammanhang. Fallstudien ger en möjlighet att generera mer kunskap om en gemensam företeelse – såsom införandet av biståndshandläggareformen – såväl som att ge en mer detaljerad kunskap om denna företeelse. Hur beskrivs och uppfattas reformen, vilka egenskaper tillskrivs den och vilka följder får den? Frågor av detta slag är väsentliga för att förstå och förklara en process. Min studie kan vidare betraktas som en ”collective case study” (Stake, 1993, s. 237) där fokus ligger på att skapa kunskap och insikt kring dessa frågor med utgångspunkt i flera fall. Fallen i sig själva är främst ett medel för att nå detta mål.



## *Genomförande och material*

Det empiriska materialet består av två delar. För det första har intervjuer gjorts med aktörer i kommunerna. I samtliga kommuner har intervjuer med ansvariga nämndspolitiker, kommun- och förvaltningschefer, i förekommande fall områdesansvariga, biståndshandläggare samt fackliga företrädare för SKTF, Kommunal, Vårdförbundet (eller Saco) genomförts under våren 2000. I alla undersökningskommuner har även intervjuer genomförts med företrädare för de lokala pensionärsråden, ibland med representanter för pensionärsorganisationerna PRO och SPF var för sig samt med redaktörer inom lokalpressen. Politiskt ansvariga och chefer för andra områden inom socialtjänsten, t.ex. individ- och familjeomsorgen, har i förekommande fall intervjuats. I varje kommun har en kontaktperson efter mina önskemål hjälpt mig att få fram namn på intervjupersoner och även bokat tid för intervjuer med dessa. Sammanlagt genomfördes 97 intervjuer under våren 2000. För en sammanställning över intervjupersonerna i respektive kommun hänvisas till appendix.

Intervjuerna genomfördes enligt en intervjuguide som koncentrerade sig kring vissa teman (se appendix). Medan intervjuerna med biståndshandläggarna av skäl som redovisas mer i detalj längre fram snarast har haft karaktären av vad Kvale (1997) kallar semi-strukturerade, har intervjuerna med övriga intervjupersoner varit mer öppna. Struktureringsgraden har hållits låg för att i största möjliga mån lämna utrymme för intervjupersonerna att själva presentera sina erfarenheter och perspektiv. Visserligen har de övergripande frågekomplexen funnits med i samtliga intervjuer, men intervjuguidens disposition har inte styrt intervjuerna vad beträffar, frågornas ordningsföljd eller teman i de fall intervjupersonerna glidit över på frågor tänkta att ställas senare. Till denna dispositionsflexibilitet kan läggas vad som kan kallas utvickningsflexibilitet. Det är ganska vanligt att intervjupersoner svarar på sådant man inte frågat om. När resonemangen haft relevans för studien har det naturligtvis varit av intresse att intervjupersonerna fått fullfölja sina resonemang och tankegångar (jfr Möller, 1996).

Vid samtliga intervjuer har både jag och min handledare deltagit, men med fokus på skilda företeelser. Efter en dags intervjuande har vi t.ex. direkt samlat upp våra intryck och gemensamt tolkat vad vi hört. Vi har också gemensamt identifierat vad som verkat betydelsefullt för förståelsen av forskningsuppgiften och vad som bör utvecklas ytterligare i kommande intervjuer. Eftersom vi riktat oss till flera personer i varje kommun har det också funnits utrymme för att diskutera lokala teman som antingen kommit upp vid de första intervjuerna, varit något vi kände till sedan den tidigare studien eller framkommit vid genomläsningen av dokument. För oss som intervjuare har alltså tillvägagångssättet inneburit en möjlighet att i senare intervjuer relatera till vad intervjupersoner tidigare fört på tal. I några fall har

vi också återkommit till intervjupersoner för nya frågor och förtydliganden efter den första genomgången av intervjuerna gjordes. Detta stärker undersökningens interna validitet.

I intervjuerna med biståndshandläggarna har målet varit att få dem att mer tydligt uttala sig kring avgränsade frågor. Det var viktigt att få jämförbarhet mellan svaren. I intervjusituationen bad vi visserligen om förtydliganden och exempel men initierade inte diskussion i samma utsträckning som vid intervjuerna med andra.

Intervjuerna spelades in på mini-disc och under intervjuernas gång fördes anteckningar över frågor och svar. Intervjuerna med biståndshandläggarna har i efterhand skrivits ut i sin helhet medan delar av de övriga intervjuerna skrivits ut i ordagrann lydelse. De delar som skrevs ut i det senare fallet rörde företeelser som efter en första bearbetning och genomlysning bedömdes vara av intresse att analysera vidare.

Vid sidan av intervjuer, har även skriftlig dokumentation analyserats. Dokument som visat sig vara underlag i den kommunala omvandlingen samlades in vid ett återbesök i undersökningskommunerna hösten 2000. Vad gäller det skriftliga materialet har också referenser till annat material följts upp och samlats in efterhand. Det handlar om *externt* material som exempelvis lagstiftning och rekommendationer från tillsynsmyndigheter som man hänvisat till i undersökningskommunerna, men också andra dokument såsom konsultrapporter. Det handlar också om *internt* producerade dokument som visar hur reformen initierats, diskuterats och i några fall utvärderats i undersökningskommunerna. Här återfinns exempelvis årsberättelser och budgetar, måldokument, protokoll på nämnds- (eller motsvarande) och kommunfullmäktigenivå, förvaltningsinterna PM och andra skrivelser som anknyter till reformen. I relation till intervjusvaren ger dessa dokument en viss möjlighet att kontrollera om efterhandskonstruktioner gjorts.

En fråga man måste ställa sig som forskare är hur man ska förhålla sig till intervjusvar. Det finns många fallluckor när det gäller att använda intervjuer som metod. Det är t.ex. ofta en sak att säga vad man gör eller har gjort och en annan vad man faktiskt gjort. Kanske inte minst då det tidsmässiga avståndet mellan händelse och intervjutillfälle är stort. Det finns vidare stora risker för att man möter ren och skär glömska, relativt omedvetna eftertionaliseringar och i efterhand strategiskt tillrättalagda selektiva bilder och berättelser som snarare legitimerar vad man gjort än talar om vad man faktiskt gjort. Detta är faktorer som fördunklar bilden av det som verkligen hänt. Med en utgångspunkt i nyinstitutionell organisationsteori kan man dessutom apriori utgå ifrån att de lokala aktörerna kommer att framställa sig som planerande och självständiga subjekt i relation till sin omgivning – de kommer att reflektera kognitiva föreställningar om vad det innebär att leda en organisation.

Lundquist (1993) har i detta sammanhang pekat på svårigheten att tränga bakom *utsagoplanet* till *informationsplanet* på vilket aktörernas medvetna motiv och faktiska verklighetsuppfattningar kommer till uttryck (s. 109). Att låta intervjupersoner med skilda intressen komma till tals kan ses som ett försök att åtminstone få en så mångsidig bild av processen som möjligt. Intervjuer med redaktörer inom lokalpressen i kommunerna och med företrädare för pensionärsråd eller representanter för pensionärsorganisationerna är inte föremål för explicit analys i studien men gav externa bilder av händelseförlopp på ett värdefullt sätt. En fördel ligger också i att de intervjuer som avhandlingen baseras på utgjorde en andra intervjuomgång i kommunerna och att många av de inblandade deltagit redan vid det förra intervjutillfället. Även om forskningsfrågorna i studien 1998 var andra har de breda utvecklingslinjerna inom de studerade kommunernas äldreomsorg behandlats vid båda intervjutillfällena.<sup>12</sup> Därmed har det varit möjligt att uppmärksamma om och när t.ex. argumentationen förändrats. I likhet med möjligheten att följa upp oklarheter och återkomma till intervjupersoner med nya frågor bidrar också detta till att öka undersökningens interna validitet.

Utan att förta värdet av de mer eller mindre kritiska, teoretiska och epistemologiska resonemang, kring svårigheter att med hjälp av intervjuer återge faktiska individuella motiv och sanna beskrivningar av verkligheten (se t.ex. Alvesson, 2003) vill jag hävda att det oavsett vilket har mindre betydelse i min studie. Att stanna vid de argument, åsikter och bedömningar som intervjupersonerna säger sig väga in i de val de gjort är tillräckligt. Dessa motiveringar är ändå elementen i den lokala diskurs man engagerar sig i, och det är med hjälp av dem biståndshandläggarreformen initieras och ges ett konkret innehåll. Även om motiveringarna inte är sanna i den meningen att de svarar mot de enskilda aktörernas verkliga uppfattningar och motiv är de i alla fall verkliga i sig och det är av tillräckligt intresse för mig. Intervjuerna (och den skriftliga dokumentationen) har kunnat ge svar på frågan om med vilka *argument* specialiseringen av biståndshandläggningen genomförts.

---

<sup>12</sup> Räknas undersökningen 1998 in har vårt arbete på fältet omfattat 5 till 6 arbetsdagar i varje kommun fördelade på 3 till 4 olika besökstillfällen mellan våren 1998 och hösten 2000. I några fall gjordes ytterligare återbesök våren 2001.

## Tolkning och analys

I studiens första del har jag låtit intervjupersonernas utsagor i stor utsträckning förbli otolkade. Vad intervjupersonerna fört på tal har blivit mitt material. Dokument som i bred mening anknyter till reformen har också fått stå för vad de innehåller utan någon närmare analys av bakomliggande innebörder. Den analys jag genomfört har inskränkt sig till att finna *förbindelselänkar* mellan utsagor i intervjuer och dokument. Tillsammans utgör de den specifika kontext – den *problematisering* och de lokala *diskurser* som jag har sökt att spåra upp i varje kommun. Med diskurs avses här all språk användning, skriftligt och muntligt, i ett socialt sammanhang. ”En diskurs är en social text.” (Alvesson & Sköldberg, 1994, s. 281) Det är dessa texter som står i fokus för analysen i avhandlingens första del. Med problematisering menar jag i likhet med Miller och Rose (1995) det sätt varpå erfarenheter organiseras så att ett tillstånd eller en situation kommer att betraktas som ett problem vilket måste tas om hand och rättas till (s. 429).

De teoretiska utgångspunkter och frågeställningar som styr systematiseringen och analysen av materialet ligger även till grund för framställningen. För jämförelsens skull presenteras de lokala beskrivningarna av vad som hänt och varför ganska utförligt. Att jag använder mig mycket av citat och försöker att sätta in dem i sitt sammanhang ska ses mot bakgrund av krav på att det bör vara möjligt för läsaren att både få en uppfattning om hur analysen är gjord och kunna bedöma rimligheten i eller giltigheten av de slutsatser som dras. I min andra del har jag varit mer aktiv i mitt tolkningsförfarande. Det empiriska materialet består här väsentligen av intervjuer med 19 biståndsbedömare i undersökningskommunerna. Intervjuerna med handläggarna har varit mer strukturerade. Konstruktionen av frågorna är kopplade till Sunessons (2000) metodologiska funderingar kring vad som är viktigt att undersöka då man studerar en social praktik. Sunesson föreslår i detta sammanhang fyra frågor eller frågeområden att reflektera över:

- (1) Vad gör de som arbetar när de gör det de säger är deras arbete?
- (2) Hur är praktiken organiserad?
- (3) Hur ser tankebakgrunden ut? Hur förklaras praktiken, vad motiveras den med, vad tror de som arbetar om sitt arbete?
- (4) Vad blir resultatet eller konsekvenserna av det hela? För vem får det vilket resultat? (Sunesson, 2000, s. 336).

I framställningen har beskrivning och tolkning genomgående skiljts åt. Med det menar jag att intervjuerna fått karaktären av deskriptioner av verkligheten från intervjupersonernas sida. Jag har inte sökt efter tolkningar och förklaringar tillsammans med intervjupersonerna utan utfört tolkningen i efterhand. När jag bearbetat intervjuerna har jag sökt efter kategorier som återkommer och sedan strukturerat min framställning utifrån dem.

## Avhandlingens uppläggning

Med en utgångspunkt i nyinstitutionell organisationsteori utvecklas en teoretisk referensram i kapitel två. Del 1 – *Institutionaliseringen av en ny organisationsmodell* – innehåller tre kapitel. Det första av dessa (kapitel 3) innehåller en presentation av reformens implementering i undersökningskommunerna. Kapitlet syftar till att visa hur olika aktörer inom den kommunala äldreomsorgen problematiserar införandet av en specialiserad biståndshandläggning. Hur presenteras och i vilket sammanhang genomförs organisationsförändringen i kommunen? Varför uppfattas det traditionella sättet att organisera biståndshandläggningen nu som problematiskt? Vilket eller vilka problem menar man att reformen löser? Hur ser man på sin egen roll i förändringen och hur betraktar man sin omvärld? De empiriska mönster som ges av tidpunkter för införandet av reformen samt det sammanhang i form av interna och externa förutsättningar och lokala problematiseringar inom vilket den införs är föremål för analys i kapitel 4. I kapitel 5 betraktas organisationsreformen som ett uttryck för och en mekanism i en utveckling där nya sätt att tänka kring styrning och kontroll – NPM – fått fotfäste i de kommunala förvaltningsbyråkratierna.

Del 2 – *Specialiserad biståndshandläggning i den kommunala praktiken* – innehåller fyra kapitel. I denna del fokuseras specialiseringen av biståndshandläggningen som en mekanism i omvandlingen av de kommunala förvaltningsorganisationerna och dess betydelse som en praktisk nyordning i arbetsorganisationen. Tyngdpunkten läggs på reformen i sig och den yrkesroll handläggarna tillskrivs. Vi ska se hur reformen på olika sätt formulerar om arbetsfördelningen inom yrkesgruppen – biståndsbedömning respektive verksamhetsansvar – men också hur den på olika sätt påverkar relationerna mellan de i verksamheten involverade personalgrupperna genom att traditionella arbetsuppgifter och arbetsrutiner ifrågasätts, utmanas och omprövas.

I ett första kapitel (kapitel 6) ges några utgångspunkter för att studera professioner och professionalisering. Professionaliseringen inom den yrkesgrupp som är i fokus för avhandlingen och de yrkesroller som utkristalliserats har i stor utsträckning styrts av förändringar i politikens innehåll och inriktning. Detta motiverar att yrkesutvecklingen speglas i relief mot den offentliga äldreomsorgens omvandling i ett historiskt perspektiv.

I kapitel 7 och 8 får biståndshandläggarna själva komma till tals kring hur deras (nya) arbetsuppgifter ser ut och hur man uppfattar dem. Vad biståndshandläggare reformen inneburit för det praktiska arbetet och utvecklingen för yrkets profil analyseras i kapitel 8, liksom handläggarnas egna uppfattningar och synpunkter kring yrkesutvecklingen och den nya yrkesrollen. I kapitel 9 granskas närmare på vilket sätt specialiseringen av bistånds-

handläggningen bidragit till att skapa eller synliggöra gränskonflikter mellan olika personalgrupper inom äldreomsorgen i undersökningskommunerna. Här ges exempel på hur yrkesgrupper gör anspråk på att utvidga den egna yrkesdomänen och hur yrkesgränser bevakas. Det framgår här att reformen har del i att yrkesrollerna inom äldreomsorgen är under omvandling, men också att arbetsfördelningen på olika sätt bidrar till att tydliggöra gränskonflikter som handlar om vem som ska (bör) göra vad inom äldreomsorgen och med vilken kompetens. I det avslutande kapitel 10 görs några reflektioner kring resultaten och ges förslag på forskningsfrågor.



## 2. En nyinstitutionell utgångspunkt – mot en teoretisk referensram

### Olika former av ny institutionalism

Av inledningskapitlet framgår att avhandlingen på olika sätt teoretiskt och metodmässigt är influerad av den teoriutveckling och forskning som med mer eller mindre explicita kopplingar till den nyinstitutionella organisations-teorin bedrivits i Skandinavien de senaste 20 åren.<sup>13</sup> Teoribildning som betecknar sig som nyinstitutionell finns emellertid på andra områden och driver analysen delvis i andra riktningar än de som den organisationsteoretiska arbetat fram. Hall och Taylor (1996) identifierar tre parallella men relativt oberoende traditioner inom olika delar av samhällsvetenskapen. Förutom den organisationssociologiska traditionen har analytiska perspektiv som gör anspråk på att kallas nyinstitutionella även utvecklats inom nationalekonomin, ekonomisk historia och statsvetenskapen. De olika inriktningarna förenas i det att de tar sikte på belysa institutioners roll i sociala och politiska processer samt resultaten av dessa, men skiljer sig åt på en rad punkter i sin analytiska förståelse av t.ex. vad institutioner är, relationen mellan institutioner och handling samt i synen på rationalitet och institutioners ursprung och förändring.<sup>14</sup>

Nyinstitutionalismen inom *nationalekonomin* och *ekonomisk historia* lyfter fram institutionella strukturers förmåga att skapa klara regler och procedurer som t.ex. underlättar beslutsfattande och minskar transaktionskostnader vid olika former av kollektivt (socialt) handlande.<sup>15</sup> *Statsvetenskapen* rymmer två sinsemellan mycket olika nyinstitutionella inriktningar; *rational choice institutionalism* och *historisk institutionalism*. Den förra inriktningen har ägnat sig åt att studera hur ekonomiska modeller byggda på teorier om rationella val kan tillämpas i studier av politik och förvaltning (public choice).<sup>16</sup> I likhet med de nya institutionalismerna inom de ekono-

---

<sup>13</sup> För en historieskrivning se Johansson (2002).

<sup>14</sup> För en genomgång och en schematisk framställning av skillnader och likheter mellan de olika analytiska perspektiven se Vrangbäck (1999a, kap. 2); Johansson (2002, kap. 1–2).

<sup>15</sup> Exempel på framstående forskare inom denna teoriinriktning är Oliver Williamson och nobelpristagaren i ekonomi (1993) ekonomhistorikern Douglass C North.

<sup>16</sup> Rational choice institutionalismen slår (eller försöker slå) en brygga mellan nationalekonomi och statsvetenskap. Framstående företrädare för denna inriktning inom nyinstitutionalismen är t.ex. de amerikanska ekonomerna James. M Buchanan, nobelpristagare i ekonomi 1986, och Gordon Tulloch.



miska vetenskaperna betraktas institutioner som formella och informella regelverk.

Företrädare för den historiska institutionalismen argumenterar för att politiska institutioner, t.ex. staten, har en *självständig roll* i den politiska processen. Det politiska systemet är vare sig en maktapparat för vissa grupper – marxism – eller en neutral arena för konkurrens mellan externa intressen – pluralism. Istället ska det politiska systemet ses som en komplex struktur som i sig utvecklar självständiga intressen och som genom och i kraft av sina institutioner strukturerar relationer mellan olika aktörer och de intressen som dessa företräder (Vrangbäck, 1999a, s. 9). Det sätt på vilket det politiska systemets institutionella struktur påverkar handlingsutrymmen och förmedlingen av intressen samt vilken betydelse detta i förlängningen har för utformningen av politiken, är den centrala frågan för forskare inom denna analytiska riktning inom nyinstitutionalismen.<sup>17</sup> Vad gäller synen på institutioner har den historiska institutionalismen uppfattningen att dessa omfattar både reglerande, normativa och kognitiva strukturer. Institutioner reglerar inte enbart vad man *kan* göra utan föreskriver vad man *bör* göra och kan *tänka sig* att göra.

### *Ett eklektiskt förhållningssätt*

Att min framställning byggs upp som en problematisering av den nyinstitutionella organisationsteorin i dess mer ursprungliga form ska ses både som ett sätt att visa utvecklingen inom skolbildningen och som ett ställningstagande från min sida för uppfattningen att ett nyinstitutionellt perspektiv både kan tillvarata insikter från äldre institutionella teoritraditioner inom organisationsanalysen och dessutom hämta uppslag från andra nyinstitutionella analytiska perspektiv inom samhällsvetenskapen.

När det gäller de nya institutionalismerna har exempelvis Korpi (2001) argumenterat för att det teoretiska nytänkande som nyinstitutionalismen representerar inte bygger på att äldre teoribildningar, där t.ex. social och politisk utveckling eller organisationsförändring på ett mer explicit sätt betraktas som ett resultat av sociala konflikter och politisk maktkamp mellan olika intressegrupper, tillbakavisats empiriskt.<sup>18</sup> De olika perspektiven

---

<sup>17</sup> Se t.ex. Evans, Rueschemeyer och Scocpol (1985); March & Olsen (1989). Den antologi som bl.a. den amerikanska statsvetaren Theda Scocpol var en av redaktörerna för gavs titeln *Bringing the state back in* vilket kom att bli ett slagord bland förespråkarna för att studera staten som självständig aktör i den politiska processen.

<sup>18</sup> Vad gäller nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen menar Johansson (2002) att dess representanter, genom att presentera den som en enhetlig skolbildning, överdriver skillnaderna i förhållande till den äldre institutionalismen.

utesluter emellertid inte varandra utan snarare kan de göra anspråk på att förklara olika delar av eller olika *nivåer* i verkligheten.<sup>19</sup>

Utöver att de gör anspråk på att förklara olika nivåer kan samspelet mellan olika teoretiska perspektiv i princip även tänkas innebära att de kompletterar varandra med avseende på vissa *tidpunkter* och olika *sammanhang* (rum) samt att de inom vissa gränser kan *kombineras*. En och samma aktör kan exempelvis tänkas växla mellan olika handlingsmönster över tid. Vid olika tidpunkter i en process kan aktörerna handla instrumentellt utifrån rationella nyttokalkyler, handla utifrån vad man anser vara rätt och riktigt – normativt handlande – eller handla rutinmässigt och oreflekterat. Man kan även tänka sig att aktörer i olika organisationer (rum) handlar olika i relation till likartade externa impulser (Vrangbäck, 1999a, s. 14–16).

## Organisationsanalysen i ett historiskt perspektiv

I ett försök att se utvecklingen inom organisationsanalysen i ett historiskt perspektiv pekar den amerikanske sociologen Scott (1992a) på att organisationer inledningsvis sågs som rationella och slutna system (s. 102). Organisationer betraktades som formaliserade sociala strukturer som avsiktligt skapats i syfte att uppnå vissa bestämda mål samt som oberoende av sin omgivning.<sup>20</sup> Empiriska observationer av att individers beteenden och attityder inte alltid stod i samklang med organisationers formella mål lade under 1940- och 1950-talet grunden för en syn på organisationer som naturliga (organiska) snarare än rationella system. Organisationer betraktades ur detta perspektiv som sociala grupper eller kollektiv i allmänhet med ett starkt gemensamt intresse av att överleva som system (ibid, s. 52–53).<sup>21</sup> Till följd av sina teoretiska utgångspunkter var organisationsforskningen länge inriktad mot socialpsykologiska och strukturella analyser med utgångspunkt i inomorganisatoriska förhållanden. Under 1960-talet började emellertid synen på organisationer som slutna system, oberoende av sin omgivning, att ifrågasät-

---

<sup>19</sup> Nivåerna refererar inte till ett hierarkiskt förhållande där förklaringar är över- eller underordnade varandra. Nivåindelningen är snarare ett sätt att analytiskt separera och därigenom peka på att förklaringar till ett socialt fenomen kan hämtas från olika nivåer. Se t.ex. Brante (1997a).

<sup>20</sup> Den rationella synen på organisationer representeras enligt Scott av t.ex. Webers *byråkratiteori* och Taylors *scientific management*.

<sup>21</sup> Ett exempel är den institutionella organisationsteori som utvecklades under 1950-talet. Det som idag ofta kallas *äldre* institutionell organisationsteori betonar institutioners normativa aspekter och betraktar organisationer som *föremål* för institutionalisering. Organisationer tillskrivs egenvärden av sina intressenter och därigenom kommer organisationens överlevnad snarare än effektivitet och måluppfyllelse att utgöra det primära målet.

tas. Istället betraktades organisationer som kollektiva aktörer eller handlingskrafter vilka ingår i ett större sammanhang av relationer – omgivningen (ibid, s. 15). När det gällde frågor kring hur omgivningen ska uppfattas och hur förhållandet – relationen och interaktionen – mellan organisationen och denna omgivning ska betraktas skiljer sig emellertid svaren mellan olika teoribildningar. I analyser av organisationers förhållande till sin omgivning betonades inledningsvis den tekniska miljöns betydelse, t.ex. graden av teknologisk komplexitet och konkurrenssituation (ibid, s. 88–90).<sup>22</sup>

I mitten på 1970-talet började emellertid amerikanska organisationsforskare fråga sig i vilken utsträckning man kan utgå ifrån att organisationers formella strukturer enbart avspeglar en rationell (målstyrd) strävan efter kontroll och samordning av verksamheten i syfte att åstadkomma en anpassning sig till tekniska krav i omgivningen. Empirisk forskning visade hur organisationer på olika sätt försökte skydda sig mot de yttre omständigheterna istället för att anpassa sig till dem. Inom organisationer föreföll dessutom kopplingen mellan organisationsstrukturer, verksamhet och produktionsresultat många gånger vara svag. Slutsatsen blev att många organisationer inte kan betraktas som tekniska system på ett meningsfullt sätt och att inga organisationer kan betraktas som uteslutande tekniska system (Scott, 1992b, s. 13).

## Nyinstitutionell organisationsteori

I en berömd artikel från 1977 för Meyer och Rowan (1992/1977) in *kulturen* i organisationsanalysen. Författarna menade att det vid sidan av tekniska källor till uppkomsten och utformningen av formella organisationsstrukturer föreligger institutionella regler i samhället kring vad som *anses* vara ett rationellt och effektivt sätt att organisera en viss verksamhet.<sup>23</sup> Artikeln markerar startpunkten för nyinstitutionalismen inom organisations teorin.

Ett grundläggande drag i nyinstitutionella analyser av organisationer är att man betonar institutioners kognitiva aspekter och lyfter fram det kulturella beroendet i organisationers förhållande till sin omgivning. I de ursprungliga formuleringarna av den nyinstitutionella organisationsteorin förutsätts att institutioner tas för givna och införlivas i organisationer för att uppnå konformitet med rådande praxis. Att på detta sätt betona institutio-

---

<sup>22</sup> Inom *contingencyteorin* har forskare arbetat med att göra indelningar av olika former av teknologier och omgivningar (contingencies) och försökt att förstå deras betydelse för utformningen av organisationsstrukturer i olika verksamheter.

<sup>23</sup> Vad gäller institutioners betydelse i detta avseende se även Meyer, Scott & Deal, (1992/1981).

ner som kognitiva strukturer innebär att skapandet av gemensamma kunskaper, betydelser och verklighetsbilder ytterst faller tillbaka på institutionella regler kring sättet att tänka. Sociala aktörer och relationerna mellan dem har ingen objektiv existens utanför institutionerna och kan alltså inte skiljas från sitt kulturella och sociala (institutionella) sammanhang. De sociala aktörernas handlingar är grundade i oflekterade och förgivettagna regler och rutiner knutna till olika positioner och roller. Institutioner bestämmer alltså hur världen uppfattas, förser individer med eftersträvansvärda mål samt anger vilka handlingar som kan, bör och ska utföras.<sup>24</sup>

### *En vetenskapsteoretisk exkurs*

Nyinstitutionell organisationsteori är i grunden en konstruktionistisk ansats. Som Erlingsdóttir pekar på i sin avhandling överför de nyinstitutionella organisationsteoretikerna i sina resonemang om institutionaliseringsprocessen egentligen bara Berger och Luckmans (1979/1966) diskussion om hur människor insocialiseras (institutionaliseras) i en gemensamt konstruerad verklighet till en aggregerad mellanorganisatorisk nivå – aktörer på organisatoriska fält – och en inomorganisatorisk nivå – institutionalisering på mikronivå (Erlingsdóttir, 1999a, s. 20–21).

Att människor är institutionaliserade behöver emellertid inte tolkas som att individer eller individuella handlingar inte existerar eller skulle sakna betydelse i sociala processer. Däremot måste de individuella handlingarna alltid betraktas i förhållande till de förutsättningar det institutionella (sociala och kulturella) sammanhanget formulerar (Tilly, 2000, s. 29–31). Tilly (2000) menar t.ex. att det är viktigt att institutionella analyser tar sin utgångspunkt i en föreställning om ”kultur som gemensamma uppfattningar och framställningarna av dem” och en analys av aktörernas agerande med beaktande av hur dessa menings- och förståelseramar formar och formas av gemensamma erfarenheter i interaktionen mellan människor i en dynamisk institutionell och social (relationell) process (s. 31). Att på detta sätt betrakta institutioner både som begränsning och möjlighet är som påpekas av Alvesson och Sköldberg (1994) en viktig poäng. Under förutsättning att man har kunskapen öppnar nämligen det senare upp för strategiskt handlande (s. 99). Utifrån den pragmatiska realism de bekänner sig till modifierar Alvesson och Sköldberg den fenomenologiska utgångspunkten. Utan att ifrågasätta att verkligheten eller händelser i den sociala verkligheten är en subjektiv konstruktion lägger de till existensen av en social verklighet utanför de enskilda individernas subjektiva förnimmelser. De menings- och förståel-

---

<sup>24</sup> Se t.ex. Meyer, Boli & Thomas (1994).

se reformer som denna verklighet utgörs av är frikopplade från de enskilda subjekten och har sin egen dynamik, vilket innebär att de inte kan ses som statiska och enbart begränsande betingelser för individen. Genom att på detta sätt poängtera verklighetskopplingen möjliggörs – fortfarande under förutsättning att kunskapen finns – strategisk handling.

Brante (1997a) menar i likhet med Alvesson och Sköldberg att institutioner är verkliga – att de existerar oberoende av subjektiva förnimmelser. Institutioner kan visserligen inte observeras men har kausal kapacitet (kan påverka) och har i kraft av denna direkta kopplingar till verkligheten i form av empiriskt observerbara handlingar. ”Det är naturligtvis så att sociala fakta [t.ex. institutioner–min kommentar] inte har samma existens som till exempel ett berg, men det är också så att de inte är reducerbara till individer” (Brante, 1997b, s. 83).<sup>25</sup>

### *Åter till den nyinstitutionella organisationsteorin*

Med utgångspunkt i nyinstitutionell organisationsteori förefaller reformer och organisationsförändringar främst att ha en *symbolisk* innebörd. Att organisationer inför olika organisationsmodeller eller talar om att genomföra förändringar ska alltså först och främst ses som ett tecken på att de för att säkra det omgivande samhällets stöd (legitimitet) är beroende av att uppnå konformitet med rådande praxis. Røvik (1998) betecknar perspektivet som radikalt såtillvida att det utmanar den allmänna bilden av vad organisationer är och vad reformering syftar till. I den gängse bilden betraktas organisationer som instrument eller *verktyg* för att utföra uppgifter i enlighet med de planer och mål som ställs upp. Både i vardagligt tänkande kring och i teoretiska analyser av hur man bäst ska organisera en verksamhet i förhållande till den uppgift man har utgör mål–medel-rationaliteten en oreflekterad (kognitiv) utgångspunkt. Att organisationer bör vara verktyg för att lösa uppgifter är som Forssell och Jansson (2000) skriver ”något som alla vet och därför inte ifrågasätts eller problematiseras i vardagslivet, utan kan läggas till grund för diskussioner om hur man ska organisera” (s. 96).

Från den nyinstitutionella organisationsteorins utgångspunkt är alltså föreställningen om organisationer som rationella verktyg i sig institutionaliserad. Det innebär att normativa analyser med siktet inställt på att finna ut huruvida vissa sätt att organisera verkligen är mer effektiva och i denna mening mer eller mindre lämpliga ligger utanför den nyinstitutionella

---

<sup>25</sup> För den som är intresserad (och har gott om tid) rekommenderar jag liksom Brante en läsning av John Searles (1995) bok *The Construction of Social Reality*. I boken analyseras i detalj institutionella faktas särdrag och skillnader i relation till andra fakticiteter i verkligheten som t.ex. berg.

analysens intresseområde. Fokus ligger istället på att försöka förklara hur reformer och organisationsmodeller skapas i organisationernas omgivning, omvandlas och anpassas till den enskilda organisationen.

### *Rationaliserade myter, institutionell isomorfism och lösa kopplingar*

En central utgångspunkt i nyinstitutionell teori är att organisationer betraktas som komplexa system där organisationsstrukturer, arbetssätt och ideologier speglar institutionaliserade föreställningar och kulturella myter kring vad som anses vara det korrekta och rationella och därmed legitima sättet att organisera en viss verksamhet eller delar av den.

That is, organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society. Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures. (Meyer & Rowan, 1992/1977, s. 21)

Föreskrifterna om vilka organisationsstrukturer som representerar de mest rationella och moderna sätten att organisera en given verksamhet kan ses som *rationaliserade myter*. Myter är de i den meningen att de tas för sanna utan att vara prövade. Rationaliserade är de i den meningen att de kommer till uttryck i förgivettagna regler kring medel och mål (ibid, s. 22). De enskilda organisationerna anpassar sig genom att följa de rekommendationer som föreligger. Drivkraften eller mekanismen i anpassningsprocessen är den *legitimitet* för organisationen som detta skapar.

I de ursprungliga formuleringarna av den nyinstitutionella organisations-teorin leder de enskilda organisationernas strävan efter att inkorporera omgivningens rationaliserade myter till strukturlikheter eller *isomorfism* mellan organisationer inom en och samma sektor eller *organisatoriska fält*. I en artikel av DiMaggio och Powell som publicerades 1983 menar författarna att ett organisatoriskt fält utgörs av organisationer som finns i och interagerar inom ett i olika avseenden likartat institutionellt sammanhang. Inom det institutionaliserade området – ”a recognized area of institutional life” – utbyter och/eller producerar organisationerna t.ex. samma typer av produkter, omfattas av samma regelsystem och befolkas av samma professionella yrkesgrupper (DiMaggio & Powell, 1991/1983, s. 64–65).<sup>26</sup> I en föränd-

<sup>26</sup> Jfr Scott & Meyer (1992/1983). Ett annat sätt att förstå begreppet organisatoriskt fält är att ta sin utgångspunkt i kognitiva aspekter. ”The field may also be described as a system of relations – relations which have evolved between the actors who defined their

ringsprocess är organisationer inom ett fält därför underkastade samma och, menar DiMaggio och Powell, likriktande (isomorfa) krafter. Idén om institutionell isomorfism omfattar tre olika mekanismer eller typer av isomorfa krafter i det omgivande samhället; *tvingande*, t.ex. lagstiftning som reglerar verksamheten inom ett fält, *normativ*, t.ex. professionella yrkesgrupper, vetenskaplig expertis, politiker och allmänhet, massmedia och myndigheter samt *mimetisk* som innebär att organisationer till följd av osäkerhet härmar eller imiterar ett förmodat effektivare sätt att organisera sig (ibid, s. 67–74).

En annan central utgångspunkt i den nyinstitutionella organisationsteorin är att organisationer på olika sätt kan skydda den praktiska verksamheten från att påverkas av det omgivande samhällets förväntningar om och krav på reformering. Vid sidan av ritualer av olika slag såsom former för beslutsprocesser i linje med vad som anses rationellt för att upprätthålla förtroendet utåt och inåt, och utöver att undvika externa granskningar, pekar Meyer och Rowan på att organisationsstrukturer i en organisation både kan frikopplas från varandra och särskiljas från den praktiska verksamhet som bedrivs i organisationen. De *lösa kopplingar* som föreligger mellan strukturer och mellan strukturer och praktisk verksamhet ska ses som ett sätt för organisationen att hantera det dubbla beroende som ligger i att den utöver att erhålla det omgivande samhällets stöd måste säkerställa att det arbete som bedrivs i organisationen kan fortsätta att bedrivas på ett effektivt sätt. Genom att man hindrar nya idéer och moderna organisationslösningar från att påverka det arbete som bedrivs i organisationen, kan arbetet även fortsättningsvis utgå från mer praktiska överväganden och beprövade arbetssätt kopplade till verksamhetens och arbetsuppgifternas krav (Meyer & Rowan, 1992/1977, s. 37–42).

Genom att frikoppla organisationens policy från dess praktik argumenterar alltså nyinstitutionell organisationsteori för att organisationer både kan ha kakan – goda relationer med omgivningen – och äta den – säkerställa en väl fungerande verksamhet där praxis i form av rutiner och arbetssätt inte behöver ändras till följd av en ny politik (Heimer & Stinchcombe, 1999, s. 42).

---

activities as being concerned with similar issues.” (Sahlin-Andersson, 1996, s. 74)  
Institutionaliserade sätt att tänka och handla bland aktörer (organisationer) inom ett fält faller tillbaka på dessa element. ”Actions taken by a single actor are orchestrated by the meanings, typifications and identities developed in the field.” (Ibid, s. 74).

## Svensk forskning kring reformering och organisationsförändring

Svensk forskning kring reformering och försök till reformering inom den offentliga sektorn har i sina slutsatser ofta framhållit att de effekter reformerna utlovat många gånger uteblivit. Reformerna har visat sig svåra att genomföra och deras betydelse för det praktiska arbetet i de reformerade organisationerna framstår inte sällan som marginellt. De bilder av verksamheten och organisationen som presenteras stämmer ofta inte överens med den verksamhet eller aktivitet som man faktiskt bedriver (Brunsson & Olsen, 1997). I den mån talet om organisationen är uttryck för en strategi kan man som Brunsson gjort i olika sammanhang tala om organiserat hyckleri (Brunsson, 1989; Brunsson, 2003). Det motstånd mot reformering som kommer till uttryck i forskningsresultaten kan ses som ett uttryck för att organisationer karaktäriseras av tröghet och motstånd mot förändring snarare än snabb rationell och flexibel anpassning till förändringar och krav i omgivningen.<sup>27</sup> Det strategiska handlandet förefaller i stor utsträckning vara relaterat till att hantera institutionella förväntningar och speglar en medvetenhet om värdet i att framstå som legitim. Känsligheten för värderingar i omgivningen, nödvändigheten av att anpassa sig till omgivningens rationaliserade myter och möjligheten att hindra att formella organisationsförändringar påverkar den praktiska verksamheten i allt för stor utsträckning både anknyter till och ger empiriskt stöd för centrala tankegångar i den nyinstitutionella organisationsteorin (se ovan). Inom organisationer förefaller många gånger reformering vara en aktivitet som i första hand varken har åstadkommit eller avser att åstadkomma instrumentella (praktiska) effekter, utan som främst har en symbolisk innebörd.

---

<sup>27</sup> Att organisationer inte kan eller vill förändra sig kan förklaras på olika sätt. Ahrne och Papakostas (2001) gör en indelning av tröghetens mekanismer där *oförmåga* till förändring eller snabb anpassning i första hand är relaterad till organisationens resurser, existerande beslutsprocesser och en oförmåga att se möjligheter till eller behov av förändring. *Ovilligheten* till förändring relaterar författarna till skyddet av etablerade intressen, ideologiska eller kulturella faktorer och en allmän rädsla för förändring. Författarna menar emellertid att oförmågan är den viktigaste faktorn när det gäller att förklara varför organisationsförändring är en långsam process.



## *Institutionell omvandling*

Att nya sätt att organisera inte leder till förändringar i den praktiska verksamheten, att reformer inte får de effekter man tänkt sig, eller att planerade förändringar aldrig blir av kan emellertid göras till en fråga om vilken typ av förändring som fokuseras och vilket tidsperspektiv som anläggs (Sahlin-Andersson, 1994; Sahlin-Andersson, 1996). Även om de initiala instrumentella (praktiska) effekterna kanske framstår som begränsade kan nya sätt att organisera och de potentiella möjligheter de erbjuder gradvis tänkas få en allt större betydelse. Detta möjliggörs genom att de inblandade aktörerna t.ex. utvecklar nya sätt att se på sig själva och sina yrkesroller samt ändrar uppfattningar om organisationens mål och uppgifter och vilka konkreta sätt att organisera verksamheten som är att föredra (Sahlin-Andersson, 1999).

I denna föreställning om hur organisationer anpassar sig till sin omgivning öppnas dörren för att reformer kan ses som inslag i en institutionell meningsskapande omvandlingsprocess där de idéer och föreställningar som reflekteras i de nya organisationsstrukturerna åtminstone på sikt kan få praktiska konsekvenser. De tanke- och handlingsmönster som de imiterade och inlånade organisationsmodellerna bär med sig kan stå i konflikt med etablerade institutionella och organisatoriska logiker inom ett fält. Därmed utmanas de föreställningar och ideal som kännetecknar den existerande praktiken i dessa organisationer. Importen av organisationsidéer kan alltså utöver att skapa en formell strukturlikhet även tänkas leda till ett genomslag för de tanke- och handlingsmönster som idén representerar och därigenom förändra en organisations eller en verksamhets grundläggande institutionella kännetecken.

Mekanismen i ifrågasättandet av den verksamhet man bedriver kan mycket förenklat sägas bygga på tankegången att organisationsmodeller är konkreta uttryck för *skilda* och ibland *motstridiga* institutionella logiker (Friedland & Alford, 1991). Om organisationer inom ett organisatoriskt fält, exempelvis den offentliga sektorn, lånar in organisationsstrukturer som har sitt ursprung i ett helt annat institutionellt sammanhang där problembilder och problemlösningar reflekterar helt andra villkor, verksamhetsinriktningar och mål kan detta initiera en process där den importerande organisationen omdefinieras och omdefinierar sig i linje med den nya logiken (Forssell & Jansson, 2000). Logiken slår igenom i organisationens och dess medlemmars sätt att tänka kring sin verksamhet och återspeglas i de problembilder och förslag på lösningar som efterfrågas. På detta sätt kan alltså införandet av nya sätt att organisera röja väg för en omvandlingsprocess där sammansättningen och balansen mellan de logiker som omger

organisationen och organisationens aktörer förändras och i kraft av detta leda till att mål, uppgifter, inarbetade rutiner och arbetssätt ifrågasätt.<sup>28</sup>

Vad gäller forskning kring vad det händer med organisationer när man inför organisationsstrukturer som bygger på andra idéer och principer än de som kommer till uttryck i rådande praxis, har inte minst hälso- och sjukvårdssektorn varit föremål för forskarnas intresse (Zeuten Bentzen m.fl., 1999; Blomgren, 1999; Erlingsdottir, 1999a; Vrangbäck, 1999a).

När det gäller betydelsen av reformeringen av hälso- och sjukvården pekar forskningsresultaten åt olika håll. I sina analyser har forskarna t.ex. kunnat visa att det föreligger motsättningar mellan den ekonomiska och administrativa logik som de nya modellerna för ledning och styrning (management) representerar – exempelvis system för kvalitetssäkring och internprissättning – och de traditionella politiska och professionella logikerna.<sup>29</sup> Vissa forskare pekar på att logikernas genomslag har förhindrats genom att läkare, politiker och förvaltningstjänstemän motarbetat reformerna (Jespersen, 1999). Andra menar emellertid att de nya idéerna kring hur sjukvården ska ledas och styras kommer till uttryck både i hur man diskuterar kring verksamheten och i synen på vilka arbetssätt som är att föredra samt att detta även lett till att det praktiska arbetet påverkats (Lindholm, 1999). Att den ekonomiska logiken kommit att bli en del av och bidragit till att omformulera etablerade normer och föreställningar har visat sig kunna ha konsekvenser för gränsdragningen mellan olika professioner inom sjukvården och betydelse för enskilda yrkesgruppers professionalisering. Waks (1999) menar exempelvis att den ekonomiska diskursen påverkar verksamheten genom att den bidrar med argument för och emot vissa former av behandling samt anger hur det praktiska arbetet ska organiseras. Blomgren (1999) hävdar bl.a. att den ekonomiska logik som följer med införandet av t.ex. beställare- och utföraremodeller, köp- och säljssystem samt fristående resultatenheter inom sjukvårdsorganisationen i vissa avseenden främjat sjuksköterskornas professionaliseringssträvanden men att den i andra avseenden missgynnade yrkesgruppen. Ett ökat ekonomiskt ansvar och det synliggörande av arbetet som ligger i att verksamheten kvalitetssäkras har bidragit till att stärka sjuksköterskornas ställning. Den ekonomiska logiken tenderar emellertid att reproducera den medicinska logikens dominans över

---

<sup>28</sup> När det gäller nya organisationer har Magnusson (2002) visat i sin avhandling hur dessa i anpassningen till det organisatoriska fält man vill (tvingas) etablera sig inom gradvis inkorporerar de organisationsstrukturer och ideologier som kännetecknar detta. Magnusson ser resursberoende som en viktig faktor i de nya organisationernas anpassningsprocess.

<sup>29</sup> För en genomgång av vad dessa olika logiker kan tänkas stå för på olika nivåer; kulturell, organisatorisk och individuell nivå, se Vrangbäck (1999b).

omvårdnadslogiken och bekräftar därmed sjuksköterskornas underordnande ställning i professionssystemet.

Förändring ses alltså som en kognitiv och identitetsskapande läroprocess där de idéer och föreställningar som är materialiserade i de nya organisationsstrukturerna skapar nya synsätt och handlingsalternativ när det gäller hur problemen formuleras och vilka sätt att lösa dessa problem som är tänkbara. Detta påverkar på sikt hur organisationen och dess medlemmar uppfattar vad som är möjligt och eftersträvänsvärt.

Att institutioner enbart skulle utgöras av kognitiva strukturer råder det emellertid inte någon samstämmig uppfattning om bland företrädare för den nyinstitutionella organisationsteorin. I ett ofta citerat försök att formulera ett institutionsbegrepp som även omfattar andra aspekter menar Scott (1995) att "Institutioner består av *kognitiva, normativa* och *regulativa* strukturer som förser social handling med stabilitet och mening" (s. 33 – min översättning och kursivering). I det fall institutioner betraktas som normativa strukturer uppfattas de som uppbyggda av normer och värderingar i samhället. Institutioner tar sig alltså uttryck i form av normativa, mer eller mindre internaliserade regler kring förväntat och önskvärt handlande. Den regulativa aspekten lägger tonvikten vid att institutioner genom formella och informella regler styr och begränsar beteenden.

## Förändring och makt

Skandinavisk teori och forskning har satt fokus på den enskilda organisationen. Genom att synliggöra aktörerna och öppna upp för möjligheten till strategiskt handlande har man bidragit till att skingra mystiken kring vad som händer när organisationer anpassar sig till sin institutionella omgivning. Fortfarande kvarstår emellertid frågetecken när det gäller hur förändringar *initieras* och hur institutioner *upprätthålls* i de enskilda organisationerna. Nyinstitutionell teori och forskning har emellanåt kritiserats för att inte problematisera det sociala sammanhang inom vilket organisationsförändring tar form, exempelvis genom att man bortser från de motsättningar och intressekonflikter som kan finnas mellan olika sociala aktörer.

Genom att lansera idén om existensen av konkurrerande institutionella logiker skapar emellertid Friedland och Alford (1991) utrymme för en nyinstitutionell maktanalys. Författarnas utgångspunkt är att skilda men av varandra beroende och ibland motstridiga institutionella ordningar existerar sida vid sida i de västerländska samhällena. Exempelvis är marknaden och den offentliga byråkratin liksom demokratin och familjen dominerande institutionella ordningar inom vilka olika logiker kommer till uttryck i en uppsättning materiella praktiker (konkreta handlingar) och symbolsystem

(handlingars mening). Tillsammans skapar de vissa principer för organisering (ibid, s. 248).<sup>30</sup> De potentiella motsättningarna mellan institutioner innebär att de institutionella logikerna erbjuder *olika* handlingsmöjligheter för individer och organisationer (ibid, s. 253). Samhällsförändring kan med Friedland och Alford's utgångspunkt betraktas mot bakgrund av motsättningar och konflikter mellan och inom institutioner, och kommer till uttryck i en kamp mellan aktörer som gjort olika institutionella logiker till sina. Förändring framstår i detta perspektiv som ett byte av eller en ökad eller minskad dominans för en viss institutionell logik samt anknyter enligt författarna direkt till centrala politiska konflikter i samhället. "Some of the most important struggles between groups, organizations and classes are over the appropriate relationships between institutions, and by which institutional logic different activities should be regulated and to which categories of persons they apply." (Ibid, s. 256). Genomslaget för nya logiker kan emellertid även tänkas rubba existerande interna maktförhållanden inom en organisation. Exempelvis kan maktrelationer mellan yrkesgrupper inom organisationer förändras då positioner och roller utmanas av en ny logik. (Jfr ovan.)

Friedland och Alford's ansats ger en ökad förståelse av hur nya logiker kan påverka relationsmönster – positioner och roller. Vad de däremot inte belyser är den motsatta företeelsen, att förändrade styrkerelationer eller maktstrukturer i en organisation, t.ex. mellan yrkesgrupper, i sin tur är orsak till att nya logiker ges en ny och framträdande roll. Att blockera förändring är t.ex. något annat än att aktivt initiera och driva den i en viss riktning. Det förefaller som att här finns en växelverkan, men att fokuseringen på den senare aspekten kräver en annan form av maktanalys som tar sin utgångspunkt i handlande aktörer inom och mellan organisationer. En sådan ansats innebär att man betraktar konflikter som ett uttryck för skilda individuella värderingar, intressen och/eller resurser vilket Alford och Friedland inte gör. De sociala aktörerna kan agera inom och i relation till de konkurrerande logikerna men inte utanför dem.

Betydelsen av maktförhållanden mellan olika sociala grupper inom och utanför organisationen kan och måste problematiseras ytterligare. Exempelvis har Roine Johansson i olika sammanhang framfört synpunkten att om olika sätt att tänka och handla i organisationer inte enbart representerar oreflekterade vanehandlingar, kan man tänka sig att institutioner istället förändras och upprätthålls därför att de anses representera det *normativt* riktiga (Johansson, 1994; Johansson, 2002).

---

<sup>30</sup> En institutionell logik beskrivs som "a set of material practices and symbolic constructions – which constitutes its organizing principles and which is available to organizations and individuals to elaborate" (Friedland & Alford, 1991, s. 248).

Även Heimer och Stinchcombe (1999) argumenterar för att organisationernas publik eller institutionella omgivning inte utgör en enhetlig grupp utan snarare representerar en mångfald av grupper och således en mångfald av institutioner. Krav och förväntningar kan variera mellan olika grupper. Vissa grupper är kanske nöjda med att organisationen i ett symboliskt handlingsprogram demonstrerar en viljeinriktning medan andra grupper ställer krav på att mer instrumentellt få påverka organisationens praktiska verksamhet i ett eller annat avseende. Det innebär att en förändring eller anpassning som tillgodoser en viss grupps intressen inte nödvändigtvis är önskvärd för en annan (Heimer & Stinchcombe, 1999, s. 42–43). I Heimer och Stinchcombes perspektiv framstår förändring som en social process där olika aktörer *aktivt* medverkar till att identifiera problem och föreslå lösningar. I sin förlängning kan social förändring ses som en politisk kamp. Denna bör inte uppfattas snävt utan måste vidgas till att inbegripa t.ex. hur staten, professioner, vetenskaplig expertis samt olika (brukar-) grupper och allianser mellan dessa olika grupper bidrar till utvecklingen och förståelsen av *vad* som bör göras, *hur* det ska göras och *vem* som ska göra det. Kampen kommer t.ex. till uttryck i förändrade statliga regleringar, genom att professionella yrkesgrupper på fältet propagerar för vissa lösningar och olika sociala grupper som slåss för att få bekymmer av olika slag omvandlade till problem värda organisationens eller samhällets intresse (Heimer & Stinchcombe, 1999, s. 44).

### *Problem och problemlösningar*

Om förändring uppfattas som ett politiskt spel kan inte olika sätt att organisera en verksamhet betraktas som neutrala verktyg vilka exempelvis speglar den mest effektiva organisationsformen. En organisationsreform är alltid kopplad till någon form av normativt program, t.ex. med avseende på problemsyn och legitima arbetsätt. I sin analys av det han kallar granskningssamhället anknyter Power (1997) explicit till Rose och Millers (1992) uppdelning mellan program och teknologi. Distinktionen som kommer att dyka upp på flera ställen i avhandlingen markerar att varje praktik, t.ex. ett visst sätt att organisera en verksamhet, både består av normativa element, dvs. idéer och föreställningar kring vad detta organisationssätt (program) ska leda till och konkreta arbetsuppgifter och rutiner (teknologi). På den programmatiska nivån kopplas teknologier på detta sätt ihop med normativa mål (Power, 1997, s. 6–7).

Varje praktik består således av såväl tekniker som ideologier (kunskaper) vilka utgör teknikernas bakomliggande antaganden. I sin avhandling menar Maria Blomgren (1999) att distinktionen utgår från samma typ av dualitet som kommer till uttryck i Friedland och Alford's resonemang om institutio-

nella logiker (se ovan). Institutionella logiker innefattar både en symbolisk och en materiell sida och i sitt programmatiska element kan varje praktik sägas konkretisera den symboliska dimensionen. De analytiska utgångspunkterna skiljer sig emellertid åt. Medan en analys baserad på institutionella logiker utgår från den symboliska dimensionen utgår analysen av materiella praktiker (omvänt) från de konkreta arbetsuppgifterna och rutinerna (ibid, s. 29–30). Med fokus på teknologin studerar exempelvis Power (1997) vilken typ av kunskap de nya gransknings- och kontrollpraktikerna producerar samt på vilka sätt denna kunskap medverkar till att skapa uppfattningar i samhället kring ett problem för vilket gransknings- och kontrollpraktiker är en lösning och konstituerar vissa styrnings- och kontrollformer kopplade till bestämda sätt att tänka kring kontroll och tillit (s. 7). Den kunskap som produceras i gransknings- och kontrollpraktiken har alltså sociala och institutionella konsekvenser. På motsvarande sätt skulle man kunna argumentera för att införandet av lednings- och styrformer hämtade från det privata näringslivet (NPM) och försök att skapa marknadslänkande förhållanden inom den offentliga sektorn både förutsätter och medverkar till en bild där denna sektors problem uppfattas som ett effektivitets- styrnings- och ledningsproblem.

Empiriska studier av organisationsreformer indikerar att kopplingen mellan en praktiks programmatiska och teknologiska element både kan vara lös och kan förändras över tid (Sahlin-Andersson, 2000, s. 9). I likhet med Power gör Bäckström (1999) i sin avhandling en analytisk uppdelning av organisationsmodeller i vad han kallar organisatoriska tekniker (materiell komponent) och organisationsideologi (icke-materiell komponent). (Jfr Clegg & Palmer, 1996.) Ansatsen skapar utrymme för lösa kopplingar mellan teknik och ideologi inom en organisation. Bäckström pekar på att aktörer kan knyta en specifik uppsättning tekniker till skilda ideologier vid en viss tidpunkt likväl som gamla organisatoriska tekniker över tid kan knytas till en ny ideologi (Bäckström, 1999, s. 3). I sin avhandling visar Bäckström bl.a. hur man inom den privata industrisektorn under 1970-talet införde organisatoriska tekniker, t.ex. arbete i grupp, i syfte att främja demokratin på arbetsplatsen. Samma tekniker återinfördes på 1990-talet, men denna gång framställdes de i ljuset av en effektivitets- och konkurrens-ideologi.

Power (1997) gör även en analytisk åtskillnad mellan den ideala praktik – arbetsuppgifter och rutiner – som följer med en organisationsmodell och den praktik som de facto utvecklas (s. 8). Kombinerar dessa nivåer skapas utrymme för ett glapp mellan idéer och föreställningar kring vad ett visst sätt att organisera kan eller ska åstadkomma och den faktiska praktiken.

## Sammanfattning

Mot bakgrund av de teoretiska resonemang som skisserats kan institutioner och institutionella förhållanden ses som ramar för den sociala processens dynamik – relationen mellan organisation och omgivning. Inom dessa ramar påverkas emellertid även skeendet av organisationsinterna relationer såsom maktförhållanden. Förändring i en organisation kan alltså vare sig studeras som en ensidig anpassning till institutionella regler i organisationens omgivning (kontexten) eller uppfattas som en ensidig spegling av organisationsinterna (kontextoberoende) egenskaper och/eller viljor hos organisationens aktörer. I min studie bestäms alltså handlingsutrymmet för de enskilda äldreomsorgsförvaltningarna av både *inom-* och *mellanorganisatoriska* förhållanden. I vilken utsträckning och i vilken form ett nytt organisationskoncept som den specialiserade biståndshandläggningen implementeras och vilken betydelse detta koncept får i praktiken avgörs i stor utsträckning av hur idén översätts, omtolkas och modifieras på sin väg in i de enskilda kommunerna (förvaltningarna). Denna process är i sin tur relaterad till historiskt grundade lokala handlings- och tankemönster samt maktförhållanden mellan olika handlingskrafter på och utanför den lokala arenan. Det institutionella sammanhanget sätter gränser för *hur och i vilken utsträckning* en organisation anpassas till normer och förväntningar i omgivningen samt i interna grupper strävanden efter makt, kontroll och status. Inom dessa gränser finns ändå betydande möjligheter för strategiskt och intentionellt handlande. Med Forssells och Janssons (2000) formulering föreligger ett ”politiskt manöverutrymme” såväl i samband med de diskussioner som (möjligen) föregår en reform och kanske avvisar den som under genomförandet av en reform (s. 121).

# **DEL 1**

## Institutionaliseringen av en ny organisationsmodell





### 3. Kommunala problematiseringar i samband med införandet av specialiserad biståndshandläggning

#### Helsingborg

I Helsingborg specialiserades biståndshandläggningen 1992–93. Staden fick då en organisation med sex stadsdelsförvaltningar/service nämnder samt ett utskott för äldre- och handikappomsorg (vårdutskottet) under kommunstyrelsen. I modellen fungerade service nämnderna som myndighet (beställare) medan vårdutskottet med sina kommunala och privata vårdbolag fungerade som serviceproducent (utförare). Genom att skilja produktionen av hjälpinsatser från myndighetsutövningen blev det senare en renodlad arbetsuppgift för handläggare på service nämnderna som behandlade ansökningar, gjorde utredningar och tog beslut i biståndsärenden. Helsingborg genomförde en omorganisation 1999 som innebar att tydligt avgränsade beställar- och utförarorganisationer skapades inom kommunens olika ansvars- och verksamhetsområden.<sup>31</sup> För äldreomsorgens vidkommande innebar förändringen att en uppdragsnämnd – Vård- och omsorgsnämnden – ersatte service nämnderna samt att en vård- och omsorgsstyrelse ersatte kommunstyrelsens utskott för äldre- och handikappomsorg. Inrättandet av Vård- och omsorgsnämnden innebar i sin tur att man centraliserade myndighetsutövningen och ansvaret för mål och kvalitet, strategiska beslut samt finansiering och planering, formulering av uppdrag, upphandling och utvärdering.

#### *God vård i en kostnadseffektiv organisation med brukaren i centrum*

I Vård- och omsorgsnämndens beskrivning av de olika hjälpinsatserna för service, omsorg och vård i Helsingborgs stad, den s.k. insatskatalogen, deklarerar att brukaren i centrum är en ”självkärl förutsättning” och ”lika självklart är det att hålla kostnaderna under kontroll och se till att medborgarna får valuta för sina pengar”. För att nå dessa mål krävs ”en organisation som bygger på tydlighet i roller och ansvar”. Detta får man genom en ”organisation där det politiska övergripande ansvaret kombineras med en rättvis myndighetsutövning samt en professionell och brukarorienterad produktion”. Läser man vidare i insatskatalogen framgår det att den rättvisa myndighetsutövningen är beställarens (uppdragsnämndens) ansvar och att

<sup>31</sup> Kommunfullmäktige protokoll, 1998-11-24, §192.

en rättvis myndighetsutövning både förutsätter att alla kommuninvånare "ges lika rätt till service, vård och omsorg" och att den är "tydlig". Det senare kräver dokumentation av beslut och i förekommande fall beslut om vilka insatser som beviljats och alltså skall verkställas. Att tillhandahållandet av de beviljade insatserna sker på ett professionellt och brukarorienterat sätt är det utförarnas ansvar att se till. Vad som menas med ett professionellt och brukarorienterat sätt och vad utförarna således ska ta ansvar för definieras av beställaren. Av insatskatalogen framgår att detta bl.a. innebär krav på att utförarna "tillsammans med den enskilde ska upprätta en handlingsplan" ur vilken det ska framgå "hur de individuellt beslutade insatserna ska utföras och när det skall ske".<sup>32</sup> För varje enskild hjälpinsats ges instruktioner för hur behovet ska tillgodoses och vilka kvalitetskrav (och indikatorer och mått på dessa) som föreligger. Rutinerna för hur arbetet med att tillgodose de olika behoven ska läggas upp konkretiserar det "re- och habiliterande synsätt" som nämnden menar ska präglade det professionella utförandet.<sup>33</sup>

Att de olika hjälpinsatserna uppfyller de kvalitetskrav som formulerats säkras genom att utförarna kontinuerligt mäter kvaliteten utifrån de indikatorer och mått som nämnden anger.<sup>34</sup> Indikatorer och mått på kvaliteten omfattar exempelvis inflytande (delaktighet vid planering), handläggnings- och väntetider samt personalens kompetens. Mätningarna av kvaliteten ligger sedan till grund för nämndens uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat- och kvalitetsmål. I den gamla organisationen angav utförarna prisnivån, vilket i praktiken innebar att servicenämnderna fick anpassa sina beställningar (volym) utifrån denna. I den nya modellen är prislapparna på de olika hjälpinsatserna föremål för förhandling mellan uppdragsnämnden och Vård- och omsorgsstyrelsen.

---

<sup>32</sup> Vård- och omsorgsnämndens insatskatalog 2000, s. 1. Gäller samtliga citat.

<sup>33</sup> Vård- och omsorgsnämnden, Uppdrag 2000, s. 3. Ett re- och habiliterande synsätt bygger på en idé om att omvårdnaden ska ta sikte på att bevara den gamles psykiska och fysiska förmågor. I praktiken kan detta innebära att man strävar efter att aktivera den gamle t.ex. genom att denne deltar i vardagliga sysslor. Rutinerna kring hur de olika behoven ska tillgodoses avspeglar ett förhållningssätt där personalen först i sista hand, efter att den gamle visat att han eller hon inte kan utföra sysslan själv eller tillsammans med personalen, får utföra hjälpinsatsen.

<sup>34</sup> Vård- och omsorgsnämnden, Uppdrag 2000, s. 4.

## *Synpunkter på omorganisationen*

I intervjuer med politiker och förvaltningschefer speglas uppfattningar om att centraliseringen ska ses som en medveten strategi. Den roll som nämnden tillskrivits i den nya organisationen innebär en formell maktförskjutning från utföraren till beställaren. Att makten vid omorganisationen i första hand skulle ligga på beställarsidan bygger på en värdering av erfarenheter från andra kommuner med en liknande organisation där mycket talar för att roll- och ansvarsfördelningen bör se ut på detta sätt, menar Margareta Spjuth (förvaltningschef på Vård- och omsorgsnämnden). Att beställningsfunktionen ligger på uppdragsnämnden och att denna anger vilken kvalitet man vill ha och gör uppföljningar av de insatser man beställt, markerar att staden gjort valet att det är det politiska uppdraget man vill förbättra, menar Margareta Spjuth. Vad, hur mycket, till vilken kvalitet och för vem ska det vara upp till beställaren att bestämma. Margareta Spjuth pekar på att det visserligen sitter politiker i produktionsstyrelsen men menar att utförarna i den organisationsmodell man har i Helsingborg nu representerar "det rena producentperspektivet". Detta innebär i klartext att "man [utförarna] gör vad man blir tillsagd, och man ser till att man gör det med bra kvalitet". För många av utförarna uppfattas inte denna producentroll som tillräcklig, menar Margareta Spjuth och refererar till att utförarna känner sig berövade samhällsperspektivet [helhetsynen] i den nya organisationsmodellen.<sup>35</sup>

Åsikten att producentrollen skulle vara otillräcklig återspeglas emellertid inte i Jörgen Olssons (förvaltningschef för Vård- och omsorgsstyrelsen) beskrivning av utförarrollen. Jörgen Olsson har samma uppfattning om den nya organisationsmodellen som chefen för beställarnämnden. Det sitter politiker i produktionsstyrelsen, men "målet i en produktionsstyrelse, i ett beställare- och utförarekoncept, är att politiken är i nämnden. [...] Vi har fokus på att professionellt utföra och utveckla verksamheterna." Jörgen Olsson menar att politikerna inledningsvis hade problem med sin roll i Vård- och omsorgsstyrelsen och applicerade "politiska värderingar" på frågorna, men att det nu går bättre och "vi försöker komma fram till lösningar utifrån ett professionellt perspektiv".<sup>36</sup>

Anette Lindén (socialdemokrat och vice ordf. i Vård- och omsorgsstyrelsen) menar även hon att organisationsförändringen inneburit en maktför-

---

<sup>35</sup> Intervju med Margareta Spjuth, förvaltningschef för Vård- och omsorgsnämnden, 2000-04-13. Margareta Spjuth hänvisar explicit till Linköping och Västerås.

<sup>36</sup> Intervju med Jörgen Olsson, förvaltningschef för Vård- och omsorgsstyrelsen, 2000-04-13.

skjutning från utföraren till beställaren.<sup>37</sup> Att de övergripande strategiska besluten tas i nämnden medför att politikerrollen är svår att hitta i styrelsen, men Anette Lindén menar att det inte har blivit så illa i praktiken. Hon exemplifierar med att när man som politiker i Vård- och omsorgsstyrelsen är ute i verksamheterna ser man sådant som behöver rättas till. Detta handlar inte enbart om professionella aspekter av hur uppdragen utförs utan även om att dessa uppdrag behöver omformuleras politiskt. Politikerrollen innebär i detta fall att man återkopplar det man uppmärksammat till nämnden, säger Anette Lindén. Vad beträffar rolluppdelningen – beställare och utförare – är hon emellertid tveksam och frågar sig om det inte finns ”ett onödigt mellanled i den nuvarande organisationen, det kan bli en onödig hierarki” och hon tycker att ”det är bättre med en sammanhållen organisation”.<sup>38</sup>

På frågan om vilka orsaker som låg bakom omorganisationen 1999 lyfter kommundirektören P-O Gunnarsson fram erfarenheter av att tolkningar av regelverk och kvalitetsnivåer varierade mellan servicenämnderna, att det ibland var svårt att se vem som egentligen företrädde kommunen. Han ger också uttryck för farhågor om att den professionella utvecklingen kunde hämmas genom att alla servicenämnder sysslade med alla verksamheter.<sup>39</sup> Anette Lindén menar att omorganisationen även måste ses mot bakgrund av en ambition att intensifiera konkurrensutsättningen.<sup>40</sup> Vad gäller skillnaderna i bedömningarna mellan de olika servicenämnderna hävdar Margareta Spjuth att de var mycket stora, ”som sex städer i staden”. ”Det har inte varit likhet inför lagen tidigare.”<sup>41</sup> Även om det kanske inte kan åstadkommas i en handvändning menar Margareta Spjuth att centraliseringen av ärendehandläggningen kan vara en fördel i detta sammanhang.

De variationer i insatsernas kvalitet som förelåg tidigare förklarar Jörgen Olsson med att vårdbolagen i den gamla organisationen förväntades vara självständiga vilket innebar att ”de snickrade på egna lösningar”. ”Men nu är vi en stor koncern med 2300 anställda och det som är viktigt för mig är att kunna jämföra mellan bolagen.” Ett led i detta arbete är att ta fram instrument för att göra vårdtyngdsmätningar och kundundersökningar som håller vetenskaplig nivå. Att samma instrument ska användas på samtliga bolag kopplar Jörgen Olsson explicit till en strävan efter ”att bli en lärande organi-

---

<sup>37</sup> Maktförskjutningen har lett till att det bland politiker har blivit ”finare” att sitta i nämnden än i styrelsen, hävdar Anette Lindén som menar att detta möjligen gäller tjänstemännen också.

<sup>38</sup> Intervju med Anette Lindén, vice ordf. i Vård och omsorgsstyrelsen (s), 2000-04-19.

<sup>39</sup> Intervju med P-O. Gunnarsson, kommundirektör, 2000-04-13.

<sup>40</sup> Intervju med Anette Lindén, vice ordf. i Vård och omsorgsstyrelsen (s), 2000-04-19.

<sup>41</sup> Intervju med Margareta Spjuth, förvaltningschef för Vård- och omsorgsnämnden, 2000-04-13.

sation”. Vid sidan av verksamhetsutveckling och kvalitetssäkring har förvaltningschefen uppfattningen att kostnadseffektivitet tillsammans med personalförsörjning är andra viktiga frågor för utförarna att hantera.<sup>42</sup>

Att kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring tillskrivs en stor betydelse i Helsingborg framkommer även i intervjun med kommundirektören. I den balanserade helhetsstyrning man tillämpar i staden har ekonomistyrning integrerats med en styrning av kvaliteten i verksamheterna, verksamhetsutveckling och kvalitet i relation till medborgaren.<sup>43</sup> Fokuseringen på kvalitetssäkring har även inneburit att olika enheter för uppföljning har integrerats, exempelvis har man inte längre skilda enheter för uppföljning av kvalitet och ekonomi. I likhet med förvaltningschefen för Vård- och omsorgsstyrelsen framhåller kommundirektören betydelsen av och svårigheterna med att hitta och utveckla allt bättre system för uppföljning. Konkurrensen inom kommunen har även den alltmer kommit att handla om kvalitet. En anledning till detta är att man har en uppfattning om att verksamheten i allmänhet är så kostnadseffektiv den rimligen kan bli.<sup>44</sup>

I intervjun med kommundirektören framkommer explicit en uppfattning om att kvalitet och kvalitetsutveckling har med ledarskap snarare än med ekonomiska resurser att göra. P-O Gunnarsson menar att det föreligger ett ”okonventionellt ledarskap” bland politiker och tjänstemän i kommunen. ”Det finns en insikt bland tjänstemännen i kommunen som innebär att man inte kan lösa kvalitetsproblem genom att öka de ekonomiska resurserna, utan att motivation, ledarskap och kreativitet bland personalen är viktigare i dessa avseenden.” Kommundirektören hävdar att hela 1990-talet i Helsingborg präglats av förändring, förnyelse och en strävan att ligga långt fram och prova nya idéer.

De framgångsrika organisationerna är präglade av mycket energi, mycket visionärt tänkande, stor frihet att ta initiativ. Jag tror att framgångskoncepten ändå är rätt lika i kommuner och företagsvärld, och säkert även i forskar- och utbildningsvärlden.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Intervju med Jörgen Olsson, förvaltningschef för Vård- och omsorgsstyrelsen, 2000-04-13.

<sup>43</sup> Förslag till balanserat styrkort – Ramområde: Insatser för äldre, 2000.

<sup>44</sup> Intervju med P-O. Gunnarsson, kommundirektör, 2000-04-13.

<sup>45</sup> Intervju med P-O. Gunnarsson, kommundirektör, 2000-04-13.

## Marknad och konkurrens

Inom äldreomsorgen har kommunen under 1990-talet haft vårdboenden och hemtjänst på entreprenad. Kommunen har även köpt platser av privata vårdgivare, däremot har man inte (trots att avsikten funnits) infört kundvalsystem. Under 1999 togs emellertid beslut i kommunfullmäktige om att snarast avveckla de privata entreprenörerna inom äldreomsorgen och rekommunalisera driften.<sup>46</sup> Mot bakgrund av kommunens beslut om att äldreomsorg ska bedrivas i offentlig regi och alltså inte vara konkurrensutsatt frågar sig Margareta Spjuth med referens till den beställare- och utförareorganisation man nyligen infört ”vad man ska med en sådan organisation till. Det finns liksom inget vits med dubbla roller i det läget.”

På ett allmänt plan förefaller det som att idéer vilka kan relateras till New Public Management fått ett stort genomslag i Helsingborg. Diskursen kommer t.ex. till uttryck både i strategier för konkurrens och i skapandet av inomorganisatoriska system för kostnadseffektivitet och kvalitet. Betydelsen av att ledarskap och professionell kompetens ges spelrum betonas i flera intervjuer. I intervjuerna talas det exempelvis om betydelsen av förändring och betydelsen av att vara modern. I några fall görs explicita jämförelser med andra framgångsrika organisationer (kommuner), och man framför ståndpunkten att ett bra ledarskap snarare än ekonomiska resurstillskott kan öka kvaliteten inom den offentliga servicen.

## Gislaved

Bland mina undersökningskommuner var även Gislaved tidiga med att genomföra handläggarereformen. I likhet med i Helsingborg kan reformen kopplas till en omorganisation som syftade till att möjliggöra konkurrens inom produktionen av sociala tjänster. I modellen fungerade Socialnämnden som beställarnämnd medan det direkta ansvaret för att utföra och tillhandahålla hjälpinsatser delegerades genom avtal till en kommunal produktions-/utförareorganisation.

För äldreomsorgens del kom produktionen att omfatta 40 fristående resultatenheter, exempelvis hemtjänstdistrikt och äldreboenden under ledning av en vårdstyrelse som i sin tur var underställd kommunstyrelsen.<sup>47</sup> I förlängningen var tanken att den kommunala produktionsorganisationen

<sup>46</sup> Kommunfullmäktigeprotokoll, 1999-06-15, §99. Drift inom ramen för kooperativ och ideella föreningar är liksom köp av platser för att täcka upp tillfälliga behov av hemtjänstinsatser fortfarande tillåtet.

<sup>47</sup> Kommunbudget 1993, s. 110. Organisationsschema över den formella organisationsstrukturen daterat 93-04-14.

skulle konkurrera med privata vårdgivare på lika villkor. I modellen blev myndighetsutövning och biståndsbedömning en arbetsuppgift för hemtjänstsekreterare, som den nya yrkestiteln blev i Gislaved. Utöver denna funktion hade nämnden i uppgift att sköta upphandlingen av sociala tjänster och sluta avtal med produktion inom kommunen eller med privata vård- och omsorgsgivare och, genom att följa upp och utvärdera, försäkra sig om att kommunens medborgare fick en fullvärdig omsorg kvalitativt och kvantitativt till så låga kostnader som möjligt.<sup>48</sup>

Året efter det att den nya organisationsmodellen införts (1994) konstaterar Socialnämnden i en passage i kommunbudgeten ”att det marknadsorienterade synsättet kommer att bli mycket markant inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen.” ”Ersättningar till producenterna styr verksamheten” och ”politikerna kommer inte längre ha något direkt inflytande över löpande driftsfrågor.”<sup>49</sup>

En viktig skillnad i jämförelse med Helsingborg ligger i att man i Gislaved redan från början skapade en centralt placerad handläggargrupp vilket speglar uppfattningen att kraven på centrala samordnande funktioner ökar i en decentraliserad organisation.<sup>50</sup>

Biståndshandläggarna kom alltså redan från början att ingå i en centraliserad myndighetsenhet. Inom enheten skapades även en kansligrupp som hade personal anställd för att göra de utredningsuppdrag som Socialnämnden beställde och samordna de verksamheter som ingick i nämndens ansvarsområde. Konkret innebar de senare arbetsuppgifterna bl.a. att man skulle följa upp, utvärdera och skapa underlag för kvalitetsbedömningar av olika aktiviteter.<sup>51</sup>

### *Hur organisationsförändringen legitimerades*

Införandet av en beställare- och utförareorganisation beskrivs i Kommunstyrelsens årsredovisning 1993 som ”det mest genomgripande förändringsarbetet i Gislaved kommuns historia”.<sup>52</sup> Året innan framställde kommunfullmäktiges (nyvalde) ordförande organisationsförändringen som en anpassning till ”den förändringstid som all offentlig verksamhet för närvarande genomgår”. Förändringen som krävs beskrivs som ”*nödvändig, intressant* och i vissa fall *smärtsam*”. Nödvändigheten låg i att ”offentlig service inte alltid förmått fånga upp de olika önskemål som servicemottagarna efterfrågar”. Det

<sup>48</sup> Kommunens årsredovisning, 1993, s. 42–43.

<sup>49</sup> Kommunbudget, 1995, s. 42.

<sup>50</sup> Kommunens årsredovisning 1992, s. 54.

<sup>51</sup> Kommunbudget 1996.

<sup>52</sup> Kommunstyrelsens årsredovisning, 1993, s. 2.



intressanta var de möjligheter att konkurrensutsätta produktionen av välfärdstjänster som den borgerliga regeringen öppnat upp medan det smärtsamma bestod i att de neddragningar som måste till kan leda till att människor måste byta arbetsuppgifter och kanske bli arbetslösa. Behovet av rationaliseringar kopplas explicit till att den offentliga verksamheten i Sverige i jämförelse med konkurrentländer "visade sig vara för stor".<sup>53</sup>

Hänvisningar till behovet av medborgarinflytande, fördelarna med privatisering och konkurrens samt fokuseringen på nödvändigheten av rationaliseringar och en förbättrad kostnadseffektivitet återkommer i Produktionsstyrelsens årsredovisning 1993. I sin argumentation anknyter beslutsfattarna i Gislaved, genom att citera centrala formuleringar, explicit till den statliga produktivetsdelegationens betänkande. En ökad produktivitet kräver en mer omfattande förändring av de ekonomiska styrmedlen. Bl.a. framhölls att enheterna måste få ett resultat- och konsekvensansvar och att kortare handläggnings- och kötider kan vara ett instrument för att mäta och stimulera produktiviteten.<sup>54</sup>

Årsredovisningen är även tankeväckande genom det sätt på vilket den framställer kommunens beslutsfattare. Vid sidan av försöken att problematisera behovet av en förändring på sakliga grunder föreligger en till synes medveten strategi att framställa beslutsfattarna som förändringsbenägna, framsynta och handlingskraftiga. I årsredovisningen skapas denna bild av beslutsfattarna genom att deras handlande – införandet av den nya organisationsmodellen – kopplas till bestämda egenskaper. Tekniken som används är att låta huvudtexten där man beskriver vad man har gjort och varför interfolieras med aforismer och kommentarer från den utomstående betraktarens perspektiv. En aforism som appellerar till handlingskraft och en vilja att förändra sig är exempelvis: "När förändringens vind blåser kan man antingen bygga vindskydd eller väderkvarnar".<sup>55</sup> Ett exempel på en kommentar utifrån finner man i en ruta vid sidan av huvudtexten där den nyanställda produktionschefen citeras och där han bl.a. säger att "för min del vill jag lyfta på hatten för de personer som varit framsynta och målmedvetna och gjort det möjligt att vi idag står bättre rustade för framtiden än de flesta kommuner".<sup>56</sup>

Utöver att man på detta sätt försöker visa att man styr och utvecklar sin verksamhet medvetet och därmed framstår som en rationell organisation legitimeras organisationsförändringen indirekt genom de egenskaper beslutsfattarna tillskrivs.

---

<sup>53</sup> Kommunstyrelsens årsredovisning, 1992, s. 2. Mina kursiveringar.

<sup>54</sup> Produktionsstyrelsens årsredovisning 1993, s. 3.

<sup>55</sup> Produktionsstyrelsens årsredovisning, 1993, s. 2.

<sup>56</sup> Produktionsstyrelsens årsredovisning, 1993, s. 7.

Den optimistiska tonen i årsredovisningen 1993 hade 1994 bytts mot en mer återhållsam. Flera faktorer bekymrade Produktionsstyrelsen, t.ex. förseningar vad gällde att skriva avtal med beställarna, problem med den ekonomiska uppföljningen, krav på ökad avkastning, turbulens till följd av att produktionschefen avskedats och en allmän ovisshet om framtiden.<sup>57</sup>

### *En beställare- och utförareorganisation utan konkurrens*

Efter valet 1994 då kommunen åter fick en socialdemokratisk ledning lämnade man vid årsskiftet beställare- och utförareorganisationen i Gislaved. Produktionsstyrelsen och dess administration lades ned och resultatenheter slogs samman till verksamhetsområden (geografiska områden och vårdboenden) som återfördes till Socialnämnden. Den organisatoriska uppdelningen mellan funktionerna behöll man emellertid och myndighetsutövningen kom även fortsättningsvis att vara skild från den praktiska verksamheten. Inom de olika områdena hade områdescheferna fortfarande verksamhets-, budget- och arbetsledaransvar. Kommunstyrelsens nye ordförande beskriver förändringen som ”en återgång till en traditionell moderniserad kommunal organisation”.<sup>58</sup>

Att flera representanter för kommunen i intervjuer 1998 fortfarande talar om organisationen som en beställare- och utförareorganisation kan tolkas som att förändringen 1995 inte uppfattades ha haft särdeles genomgripande konsekvenser för den praktiska verksamheten inom kommunens äldreomsorg. I de intervjuer som gjordes våren 2000 talar flera av intervjupersonerna fortfarande om ”kvarlevor” från perioden med köp- och säljmodellen. De anser att förvaltningen även om den i formell mening återgått till en traditionell nämndsorganisation, inte minst genom att decentraliseringen av ansvar till verksamhetsområdena kvarstår, i praktiken fungerar som en beställare- och utförareorganisation. ”Från områdeschefsnivå och nedåt har det inte märkts någonting.”<sup>59</sup>

I en intervju 1998 med Olle Andersson (f.d. socialchef) berättar denne att det inte var självklart att uppdelningen mellan en centraliserad myndighetsutövning och en decentraliserad och självständig produktion skulle bibehållas, men att det från förvaltningens sida funnits ett starkt intresse av att behålla organisationen för att detta på ett helt annat sätt gav möjlighet att utveckla kompetenser. En specialisering av arbetsuppgifterna skapar bättre förutsättningar för internutbildning, och det faktum att hemtjänstsekreterarna ingår i samma enhet möjliggör regelbundna genomgångar med

<sup>57</sup> Produktionsstyrelsens årsredovisning, 1994, s. 2.

<sup>58</sup> Kommunens årsredovisning 1995, s. 2.

<sup>59</sup> Intervju med Lars Ingvar Björk, SKTF i Gislaved, 2000-03-22.

handläggargruppen. I intervjun motiveras behovet av att utveckla hemtjänstsekreterarnas kompetens samt att skapa en arena för uppföljning och diskussioner kring handläggningen av ärenden, både utifrån rättsäkerhets-synpunkter och det faktum att utredningarna blivit mer komplicerade.<sup>60</sup> I rollen som specialister med ansvar enbart för bedömningarna och mer komplicerade bedömningar uttryckte även hemtjänstsekreterarna i en gruppintervju 1998 att de stärkts i sin yrkesroll.<sup>61</sup>

Att man i Gislaved behöll den organisatoriska uppdelningen mellan myndighetsutövning och tjänsteproduktion ska emellertid inte enbart tolkas mot bakgrund av en lokal diskussion om önskvärdheten av denna, utan speglar även en anpassning till nya idéer och krav i omgivningen. Förändringar i gällande lagstiftning och rekommendationer från tillsynsmyndighe-ten kring hur dessa skulle tillämpas är viktiga inslag. I socialnämndens mål och verksamhetsbeskrivningar hänvisas t.ex. direkt till förändringar i lagstiftningen såsom omarbetningen av SoL 1998 samt till det man i kommu-nen tolkar som ett utökat ansvar för uppföljning och utveckling av verksam-hetens kvalitet, både vad gäller ärendehandläggning och hjälpinsatser.<sup>62</sup> Den förändrade lagstiftningen kommer till uttryck i allmänna råd beträffande kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade.<sup>63</sup> Fokuse-ningen på kvalitet och utvecklingen av system för uppföljning av denna reflekteras även i Länsstyrelsens rapporter och granskningar av kommunens äldreomsorg från 1997 och framåt.<sup>64</sup>

I Gislaved översattes kraven på en systematisk styrning, uppföljning och utvärdering av kvaliteten i verksamheten till nya argument som legitimerade att man behöll en redan existerande formell organisationsstruktur. Nödvän-digheten av en specialiserad ärendehandläggning och en centraliserad myndighetsutövning kopplades inte enbart till ett behov av samordning och kontroll i en decentraliserad och konkurrensutsatt produktionsorganisation, utan kunde nu motiveras med argument som handlade om att organisations-

---

<sup>60</sup> Intervju med Olle Andersson, f. d. socialchef, 1998-02-23.

<sup>61</sup> Intervju med handläggargruppen i Gislaved, 1998-02-23.

<sup>62</sup> I socialnämndens mål och verksamhetsbeskrivningar blir hänvisningarna till nämndens uppföljnings- och utvecklingsansvar för de olika verksamhetsområdena allt tydliga under 1990-talet. Fokus som inledningsvis innebar en markering av kommunens ansvar för medborgarnas behov och en redogörelse för de hjälpinsatser den sociala service som tillhandahölls. I mål och verksamhetsbeskrivningar från 1997 och framåt framgår explicit att kommunen tar ett uppföljnings- och utvecklingsansvar vad gäller verksamheternas kvalitet. Jämför t.ex. socialnämndens mål och verksamhetsbeskrivningar i kommunbud-GETEN för 1994 och 1998.

<sup>63</sup> SOFSF (1998:8).

<sup>64</sup> Länsstyrelserapport (1997:55). Socialtjänstens äldre- och handikappomsorg – Gislaveds kommun; Länsstyrelserapport (2000:39). Hemtjänstinsatser för personer som inte kunnat erhålla plats i särskilda boendeformer.

lösningen kunde skapa förutsättningar för att utveckla den kompetens och de rutiner som ansågs krävas för att uppnå en god kvalitet när det gällde handläggning av bistandsärenden.

*Med blicken mot omvärlden och med helhetsansvar för verksamheten i kommunen*

I flera av intervjuerna framhålls att utveckling och framgång är beroende av ett aktivt förhållningssätt till omvärlden och det som händer där. Inom kommunen är helhetsansvaret för verksamheterna i kommunen samt behovet av samordning och kontroll de dominerande inslagen i diskursen bland beslutsfattarna. Helhetsansvaret kommer till uttryck i den centraliserade kommunledningsstrukturen där förvaltningscheferna formellt sett är anställda och underställda kommunstyrelsen och inte facknämnderna. Behovet av samordning och kontroll framställs som en konsekvens av att den praktiska verksamheten är decentraliserad, vilket i praktiken innebär att verksamhetschefer har drifts-, personal- och budgetansvar. I Gislaved har kommunen försökt lösa problemet genom att anställa samordnare (områdeschefer) för de olika verksamhetsområdena. I ansvaret för att samordna verksamheten ingår att få alla områden och enheter att arbeta likartat utifrån den lagstiftning samt de förordningar och riktlinjer som finns och att ”jobba med utvecklingen och det lite mer visionära”.<sup>65</sup> Lars Ingvar Björk (SKTF) pekar emellertid på att samordning och kontroll många gånger står i motsättning till den frihet och de befogenheter verksamhetscheferna förespeglats. ”När det kommer till kritan sen är man mer styrd än man egentligen anses vara eller borde vara.”<sup>66</sup>

Bland mina undersökningskommuner lämnade Ludvika och Sunne 1997–1998 en traditionell integrerad organisation där ärendehandläggningen – ansökning, utredning och beslut om bistånd – liksom ansvaret för att utföra hjälpinsatserna var decentraliserat (geografiska områden) och där arbetsuppgifterna var förenade i en och samma yrkesroll.

---

<sup>65</sup> Intervju med Lena Sundqvist, områdeschef för IFO, 2000-03-21.

<sup>66</sup> Intervju med Lars Ingvar Björk, SKTF i Gislaved, 2000-03-22.

## Ludvika

I Ludvika skapades en central enhet (handläggargrupp) för utredning och beslut i biståndsärenden i samband med att äldre- och handikappomsorgen i sin helhet delades upp i två ansvarsområden 1997. Dels skapade man ett utredningsområde med sex enheter med ansvar för biståndsbedömning, resursfördelning, verksamhetsplanering, uppföljning och kvalitetssäkring, dels skapades ett driftsområde med 17 enheter vilka ansvarade för den dagliga vård- och omsorgen inom de olika verksamheterna. Omorganisatio- nen innebar alltså att alla bedömningar och beslut i biståndsärenden gjordes av särskilda handläggare, medan ansvaret för att utföra de beviljade hjälpin- satserna lades på enheter inom hemtjänsten (geografiska områden) och andra verksamhetsenheter såsom dagcentraler och olika former av särskilt boende.

Vid tidpunkten för reformen hade man i Ludvika en nämnds- och förvaltningsorganisation som innebar att ansvaret för individ- och familje- omsorgen (IFO) var delat mellan en barn- och ungdomsnämnd och en vuxennämnd. Efter många turer överfördes emellertid ansvaret för IFO i sin helhet till barn- och ungdomsnämnden 1999. Förändringen innebar att vuxennämndens/-förvaltningens verksamhet avgränsades till att enbart omfatta ansvaret för omsorgen om äldre och funktionshindrade. I samband med förändringen bytte vuxennämnden/-förvaltningen namn till vård- och omsorgsnämnden/-förvaltningen.<sup>67</sup>

### *Hur organisationsförändringen legitimerades*

Ett motiv för en ny organisation av äldre- och handikappomsorgen i Ludvi- ka var att spara pengar. I förvaltningschefens tjänsteskrivelse till nämnden motiverades förslaget till ny organisation för äldre- och handikappomsorgen med att den skulle leda både till en ökad kvalitet och en bättre effektivitet i ärendehandläggningen inom äldreomsorgen samt därmed även till minskade kostnader. I sitt förslag refererar förvaltningschefen till att det handlar om komma tillrätta med de ”betydande brister i ärendehandläggningen inom äldreomsorgen” som ”framförallt Socialstyrelsen” har konstaterat i sina uppföljningar av genomförandet av Ädelreformen. Vidare lyfter förvalt- ningschefen fram ”att det också har framkommit att arbetssituationen för många handläggare inte är tillfredsställande utifrån de krav som ställs på myndighetsutövningen”. Organisationsförändringen anses även bidra till att

---

<sup>67</sup> På motsvarande sätt ansåg man att det utvidgade ansvaret för sociala frågor (IFO) motiverade ett namnbyte från Barn- och ungdomsnämnden till Social- och utbildnings- nämnden.

förvaltningen bättre kan hantera allt högre vård- och omsorgskrav (ökat behov) parallellt med att de ekonomiska förutsättningarna försämrats (minskade resurser).

I en krympande ekonomisk situation är bra utredningar, tydliga beslut, en effektiv handläggning och dokumentation en garanti för att rätt personer får ta del av de resurser som ska fördelas i socialtjänsten. Det är också viktigt att verksamhetens omfattning, kvalitet, utveckling och kostnader kan följas.<sup>68</sup>

Att skilja utredning och biståndsbedömning från den praktiska omsorgsverksamheten betraktas alltså som en viktig förutsättning för att man ska kunna styra och kontrollera verksamheten. Uppfattningen att ett mer samlat grepp på verksamheten (två områden) och färre antal handläggare leder till bättre kontroll och skapar bättre förutsättningar att uppnå enhetlighet i bedömningar och beslut, artikuleras även i intervjuer 1998 med chefen för det då nya utredningsområdet och dåvarande ordföranden i Vuxennämnden. Den senare uppfattar t.ex. de olikheter som konstaterats vad gäller bedömningar och beslut i de tidigare geografiska områdena som uttryck för slösaktighet.<sup>69</sup>

### *Fokus på kvalitetssäkring och effektivitet*

I likhet med andra kommuner i min undersökning anlidade man i Ludvika 1997 konsulter för en extern granskning och revision av hur man arbetade med kvaliteten i sin verksamhet. I en intervju 1998 uppgav områdeschefen Margareta Karlsson att konsultgranskningen var en utgångspunkt för kvalitetsutvecklingsarbetet inom äldreomsorgen i kommunen.<sup>70</sup> Konsultrapporten mynnade ut i ett antal rekommendationer och förslag på åtgärder. I fokus för granskningen stod relationen mellan kvalitet och system för att säkra denna kvalitet. Med kvalitet avses förmågan att tillgodose det brukarna efterfrågar samt uppfylla de kvalitetsmål för verksamheten som kommunen och staten formulerat. Ett kvalitetssystem beskrivs i rapporten som ”ett verktyg för att utveckla och förbättra denna förmåga.”<sup>71</sup> Ett kvalitetssäkrings-

---

<sup>68</sup> Nils Nyström, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen. Förslag till ny organisation för äldre- och handikappomsorgen. Tjänsteskrivelse, 1996-10-14.

<sup>69</sup> Intervju med Margareta Karlsson, områdeschef för förvaltningens utredningsområde, 1998-03-23. Intervju med Margareta Jonsson, ordf. i Vuxennämnden (s). 1998-03-23.

<sup>70</sup> Intervju med Margareta Karlsson, områdeschef för förvaltningens utredningsområde, 1998-03-23.

<sup>71</sup> Öhrlings, Coopers och Lybrand, 1997. *Förvaltningsrevisionell granskning inom vuxenförvaltningen i Ludvika kommun, äldre- och handikappomsorgen*. Revisionsrapport, s. 1.

system kan omfatta konkreta arbetssätt i form av metoder och rutiner, men kan även komma till uttryck i organisationens struktur, t.ex. i former för organisationsledning och ansvarsfördelning. Utgångspunkten är att kvalitets-säkring av en verksamhet förutsätter att arbetet med kvalitetsfrågor är systematiskt och inbyggt i det dagliga arbetet i en organisation. I sin rapport betonar konsultfirman att arbetet med att utveckla en kvalitetssäker verksamhet både handlar om att klargöra och utveckla de politiska målen. Målen måste göras allmänt kända för organisationens medlemmar och vara styrande för verksamheten på olika plan. Metoden för detta är konkretisering av vad som avses med t.ex. kvalitet och mätbarhet.

En organisationsstruktur med en tydlig ledning samt en arbetsfördelning med klara ansvarsområden och yrkesroller inom verksamheten framställs av konsulterna både som en strategi och som ett sätt att skapa förutsättningar för ett medvetet och systematiskt kvalitetsarbete.<sup>72</sup> Vad gäller arbetssätt handlar kvalitetssystemet t.ex. om rutiner för dokumentation av arbetet samt om att skapa indikatorer och nyckeltal som beskriver olika aktiviteter och prestationer i verksamheten. Av rapporten framgår att den systematiska dokumentationen av verksamheten sedan ska ligga till grund för uppföljningar och mätningar i relation till den kvalitet som brukare efterfrågar samt i relation till de statliga krav och lokala politiska mål som finns.

I granskningsrapporten framställs även kvalitetssäkring explicit som en metod för att förbättra kostnadseffektiviteten. Genom att effekterna av olika prestationer inom verksamheten även kan relateras till kostnaderna för dessa argumenterar konsulterna för att uppföljningar av kvaliteten även skapar förutsättningar för en effektivisering av arbetet och en större kostnadsmedvetenhet bland personalen. I rapporten konstaterar man att ”begreppet kvalitetsbristkostnader inte är känt i organisationen” men att ”en diskussion och utveckling av detta begrepp är ett sätt att effektivisera arbetet och öka kostnadsmedvetandet”.<sup>73</sup>

I ekonomisk teori beskriver en kostnad relaterad till brister i kvaliteten i princip en situation där en given mängd pengar inte används på bästa sätt i relation till den nytta brukarna har av tjänsten eller hur väl de interna och externa kvalitetsmålen för verksamheten uppnås. En kostnad relaterad till kvalitetsbrist beskriver alltså en situation där det fortfarande är möjligt att inom ramen för en given kostnad öka måluppfyllelsen och/eller brukarnas nytta av tjänsten. Kvalitet och ekonomisk effektivitet går hand i hand i denna diskurs. Det nyttomaximeringsideal som präglar diskursen kommer till uttryck i att problem kring kvalitet och kvalitetsutveckling anses handla

---

<sup>72</sup> Ibid, s. 4.

<sup>73</sup> Ibid, s. 7.

om ett tydligare ledarskap, förbättrade arbetsrutiner och en klar ansvarsfördelning snarare än om ekonomiska resurser (jfr Helsingborg).

I ett yttrande till de förslag på förändringar och förbättringar av förvaltningens ledning, rutiner och arbetssätt som förs fram i konsultrapporten ifrågasätter förvaltningschefen inte huvuddragen i rekommendationerna utan skriver att "förvaltningen noggrant studerat granskningsrapporten och kommer att arbeta i den riktning som anvisats". I sitt yttrande lyfter förvaltningschefen fram problem av praktisk natur men skriver att "den nyligen genomförda omorganisationen är ett målmedvetet led i detta att möta brukarnas behov och personalens krav på en bra arbetsmiljö i en krympande ekonomi". Dessutom uttrycker han att "ett kvalitetsarbete där arbetssätt, dokumentation och rutiner ständigt levandehålls och utvecklas genom omprövningar, diskussioner och fortbildning är ett för vuxenförvaltningen väl inarbetat och accepterat arbetssätt".<sup>74</sup> Även om förvaltningschefen i sitt yttrande inte tar avstånd från de förslag på ändringar som föreslås i granskningen finns det passager i detta som indikerar ett avvaktande förhållningssätt. Förvaltningschefen trycker t.ex. på att system för jämförelser och utvärdering inte får upplevas som alltför resurskrävande i form av arbetsinsatser och kostnader.

I likhet med flera av de andra kommunerna i min undersökning reflekteras genomslaget för de nya idéerna i de verksamhets- och kvalitetsmål som kommunerna presenterar i bl.a. sina årsredovisningar. Betydelsen av verksamhetsutveckling, uppföljning och kontroll manifesteras även i att de olika områdena inom äldre- och handikappomsorgen på årsbasis förväntas upprätta verksamhets- och kvalitetsplaner. Det nya i detta är emellertid inte att man i Ludvika och andra kommuner har mål för sin verksamhet eller att måluppfyllelsen kontrolleras utan att målen idag förväntas vara mer konkreta, mer preciserade och mätbara och (därmed) kontrollerbara på mer systematiskt sätt än tidigare.

Ett exempel: I de årsredovisningar som granskats (1992–1999) inleder nämnden med viss variation i skrivningarna sin verksamhetsberättelse med fastslå att dess mål för verksamheten under året i stort har kunnat uppfyllas. När det gäller den interna kontrollen av måluppfyllelsen inom äldreomsorgen i Ludvika framgår av redovisningarna att det finns en praxis som innebär att politikerna i samarbete med förvaltningsledningen arbetar i *referensgrupper* som följer olika praktiska verksamheter och får *särskilda föredragningar* kring hur beslutade och planerade verksamhetsförändringar fortlöper.<sup>75</sup> I årsredovisningen 1998 är det emellertid uppenbart att hänvisningar till

---

<sup>74</sup> Nils Nyström, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen. Förslag till yttrande över granskningsrapporten. Tjänsteskrivelse, 1997-09-15, s. 4.

<sup>75</sup> Årsredovisning, 1993. s. 41. Årsredovisning, 1996. s. 62–63. Årsredovisning, 1997, s. 65.



kontinuerliga redovisningar och besök i verksamheterna inte längre anses räcka som grund för bedömningen av i vilken utsträckning verksamhetsmålen har uppfyllts. Efter att i vanlig ordning ha inlett årsredovisningen med att fastslå att ”nämndens mål för verksamheterna i stort har kunnat uppfyllas” konstaterar man att ”mätbarheten av målen är i vissa fall svåra men att det sker ett målinriktat arbetet för att förbättra systemen för att mäta målen uppfyllelse”. Vidare deklarerar man att ”olika former av kvalitetssystem är under införande inom olika områden i förvaltningen”.<sup>76</sup>

Årsredovisningen 1998 lyfter fram ett behov av system för bättre mätning av måluppfyllelsen och utvecklandet av kvalitetssystem som komplement till referensgrupper och särskilda föredragningar (intern kontroll). Dessutom refererar man, för första gången i de årsredovisningar som granskats, direkt till betydelsen av tillsynsmyndighetens *externa* kontroll av verksamheten. ”Tillsynsmyndighetens verksamheter har också bidragit till att belysa olika förhållanden av vikt i verksamheten.”<sup>77</sup> I nämndens beskrivning av årets verksamhet 1998 är fokuseringen vid utveckla kvalitetsarbetet och uppföljning av verksamheternas mål och effekter helt central.

Stora ansträngningar har gjorts beträffande kvalitetsarbetet med att säkerställa olika områden på ett målinriktat sätt. Kontinuerligt sker enkätundersökningar för att få kunskap om behovstillfredsställelse och tillstånd i de olika verksamheterna.<sup>78</sup>

I det interna arbetet med att utveckla kvaliteten och mäta resultaten betonas återigen betydelsen av tillsynsmyndighetens externa granskning av kommunens äldreomsorg.

Dessutom har såväl Socialstyrelsen som Länsstyrelsen utfört inspektioner i verksamheten och lämnat synpunkter och råd beträffande olika delar. Enligt nämndens tolkning har tillsynsmyndigheterna i stort varit nöjda med den verksamhet som nämnden bedriver.<sup>79</sup>

Det senare indikerar att nämnden betraktar tillsynsmyndighetens granskningar som ett inslag i ett kontrollsystem för att säkerställa kvaliteten i utformningen och genomförandet av social service.

---

<sup>76</sup> Årsredovisning, 1998, s. 68.

<sup>77</sup> Årsredovisning, 1998, s. 69.

<sup>78</sup> Årsredovisning, 1999, s. 71.

<sup>79</sup> Årsredovisning, 1999, s. 71.

## *Försvar av kommunens verksamhetsansvar*

Med undantag för upphandling av städtjänster inom hemtjänsten (från Samhall) är verksamhetsansvaret inom äldreomsorgen i Ludvika kommunalt. För att underlätta en strävan mot ett införande av heltidstjänster inom äldreomsorgen i Ludvika har man diskuterat en re-kommunalisering vad gäller upphandlingen av städtjänster.<sup>80</sup> Man har emellertid även funderingar på om ytterligare upphandling, t.ex. av inköp och hemkörning av matvaror, skulle kunna skapa ett större utrymme för omsorgsarbete. ”Inköpen kan likaväl någon annan göra, så kan hemtjänstpersonalen ta hand om omsorgen istället”.<sup>81</sup> Kommunen har inte köpt platser av privata vårdgivare och man har inte infört kundvalssystem.

I intervjuer med politiker och chefer i kommunen framställs Ludvika som en bruksort där arbetarrörelsetraditionen dominerar kommunens politik och förvaltning.<sup>82</sup> Kalle Gustafsson (kommunchef) beskriver t.ex. Ludvika som ”en traditionell socialdemokratisk kommun där omsorgen om de äldre har hög prioritet. Det är både ideologiskt betingat och betingat av den verklighet vi lever i där den äldre befolkningen utgör en stor andel av kommunens invånare vilka samtidigt utgör basen i den lokala socialdemokratiska maktapparaten.” I Ludvika är kommunens verksamhet inte ifrågasatt och intresset för alternativa utförare (privata företag eller kooperativ) saknas, menar kommunchefen vidare.<sup>83</sup> Tilltron till kommunens och den egna förvaltningens förmåga att på bästa sätt tillgodose kommuninvånarnas behov av omsorg är stark, och försvaret för att äldreomsorg ska vara ett kommunalt ansvarsområde framkommer explicit i intervjun med Nils Nyström (förvaltningschef). I sitt resonemang mot privatisering och konkurrensutsättning av den kommunala äldreomsorgen för förvaltningschefen in såväl ekonomiska som kunskapsmässiga och formella argument. Utgångspunkten i resonemanget är att eftersom en kommun inte får driva en vinstgivande verksamhet, till skillnad från det privata bolaget som måste ta ut vinst, kan man istället lägga dessa resurser på vården och omsorgen.

Det enda man kan diskutera är om kommunal offentlig verksamhet är lika skickliga i att driva verksamheten, men eftersom vi vet att ungefär 80 % består av personalkostnader så är det där man har påverkansmöjligheter. [...] Det enda sättet att bli effektivare och generera vinst är att ta ut det på personalen. [...] Jag vill påstå att Vård- och omsorgsförvalt-

---

<sup>80</sup> Intervju med Nils Nyström, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-05-02.

<sup>81</sup> Intervju med Tomas Gustavsson, ordf. i Vård- och omsorgsnämnden (s), 2000-05-03.

<sup>82</sup> Fram till 1998 hade socialdemokraterna egen majoritet i kommunfullmäktige.

<sup>83</sup> Intervju med Kalle Gustafsson, kommunchef, 2000-05-02.

ningen är precis lika skickliga på att bedriva verksamheten, om inte bättre, för vi har en kunskap, en tradition och inga vinster.

Nils Nyström menar vidare att förvaltningen även om man har privata utförare i kommunen ändå måste ha *myndighetskontrollen* och se till att *kvaliteten* upprätthålls. ”Biståndsbedömning är myndighetsutövning och den kommer ligga kvar på kommunen i varje fall som lagstiftningen ser ut idag.”<sup>84</sup>

Att vården och omsorgen om de äldre är kommunens ansvar tar sig uttryck i ett avståndstagande från marknadslösningar och en misstänksamhet mot initiativ från medborgarna själva. Kunskapen och traditionen finns i kommunen, och det finns inget som talar för att privata entreprenörer skulle kunna sköta verksamheten bättre och billigare. Av intervjuerna att döma förefaller det som om initiativet att utveckla ett medborgarstyrt äldreomsorgskooperativ i Ludvika närmast betraktas som ett ifrågasättande av den kommunala verksamheten.

## Sunne

I Sunne genomfördes uppdelningen av arbetsuppgifter mellan arbetsledare och biståndsbedömare inom äldre- och handikappomsorgen 1998. Inom den öppna omsorgen (hemtjänst och hemsjukvård) innebar omorganisationen att åtta geografiska distrikt under ledning av hemtjänstassistenter slogs samman till fyra enheter. Inom varje enhet bildades team med representanter för olika yrkesgrupper som under ledning av en enhetschef utför den praktiska vård- och omsorgsverksamheten. Till skillnad från andra kommuner i min undersökning skapades ingen centralt placerad handläggargrupp, utan biståndsbedömarna (två stycken) kopplades direkt till enheterna. Omsorgen om funktionshindrade (psykiskt och fysiskt) bildade en egen enhet under en arbetsledare (enhetschef) och en LSS-handläggare.<sup>85</sup> I samband med omorganisationen blev den medicinskt ansvariga sjuksköterskan (MAS) i Sunne även omsorgschef med ansvar för verksamheten på sjukhem, ålderdomshem och gruppboende för dementa i kommunen.<sup>86</sup>

Omorganisationen var inte kopplad till och föranledde inte någon förändring av nämnds- och förvaltningsorganisationen i kommunen, och var

---

<sup>84</sup> Intervju med Nils Nyström, förvaltningschef på vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-05-02.

<sup>85</sup> Bengt Gullström, socialchef. Utvärdering av omorganisation av vård och omsorg. Tjänsteskrivelse. 1999-06-04.

<sup>86</sup> Bengt Gullström, socialchef. Utvecklingen sedan Ädelreformen 1992–1998. Skriftliga reflektioner. 1998-03-05.

heller inte relaterad till att kommunal verksamhet skulle konkurrensutsättas. Sunne hade då, och har fortfarande, en traditionell socialnämnd/-förvaltning där socialtjänsten ansvarar för vården och omsorger om äldre, funktionshindrade, psykiskt handikappade samt de grupper och verksamheter som traditionellt ligger inom individ- och familjeomsorgen. Vad beträffar konkurrensutsättning finns sedan 2000 ett beslut om att upphandla städverksamhet – gäller enbart i de fall biståndet enbart omfattar städning, i övrigt är all verksamhet inom äldreomsorgen kommunal.<sup>87</sup>

### *Varför organisationsförändring?*

I intervjuer 1998 med beslutsfattare, chefer och representanter för olika personalgrupper lyfts besparingsskäl fram som den främsta anledningen till organisationsförändringen. Av intervjuerna framgår att omorganisationen förväntades sänka kostnaderna både genom att tjänster rationaliserades bort och att effektiviteten skulle öka.<sup>88</sup> Förhoppningarna om en förbättrad effektivitet knöts till att det skulle finnas samordningsvinster att göra genom att färre personer nu skulle vara inblandade i behovsbedömning och vårdplanering. Dessutom menade man att handläggarnas frikoppling från personal- och budgetansvar – specialiseringen av arbetsuppgifter – skapade bättre förutsättningar för en mer strikt och enhetlig handläggning av biståndsärenden.<sup>89</sup> I likhet med uppdelningen mellan olika yrkesroller i förvaltningen 1998 har även andra beslut om förändringar inom äldreomsorgen under 1990-talet, t.ex. minskningar i serviceutbudet och höjda egenavgifter inom vård och omsorg, primärt motiverats med kommunalekonomiska argument.

I bilden som målas upp i de kommunala offentliga trycken – förvaltningsberättelser, verksamhetsplaner och kommunbudgetar – från mitten av 1990-talet och framåt framställs den ekonomiska situationen i Sunne som mer och mer prekär. Parallellt med försämringarna i den kommunala ekonomin lyfter Socialnämnden fram att dess ansvarsområde samtidigt utvidgas genom att alltfler uppgifter överförs från staten och genom att landstinget minskar sin sjukvårdande verksamhet.<sup>90</sup> I sin verksamhetsberät-

---

<sup>87</sup> Budget 2000, s. 44.

<sup>88</sup> När distrikten slogs samman i större enheter minskades antalet mellanchefer. Totalt försvann fyra heltidstjänster i samband med omorganisationen, bl.a. togs tjänsten som hemtjänstinspektör med ett kommunövergripande ansvar för verksamheten bort.

<sup>89</sup> Intervju med Bengt Gullström, socialchef, och Ann-Christin Nilsson, MAS och omsorgschef, 1998-04-01. Intervju med Ingrid Håkansson, ordf. i Socialnämnden (c), och Gerth Dahlberg, vice ordf. i Socialnämnden (s), 1998-04-02.

<sup>90</sup> Årsredovisningar 1995; 1996.

telse 1995 skriver nämnden att ”Kommunens yttersta ansvar och gällande rättighetslagstiftning medför att socialnämnden måste ta till en hårdare biståndsprövning och att mer frivilliga och generella åtaganden får stå tillbaka”.<sup>91</sup>

Av socialnämndens årsredovisningar framgår att kraven på besparingar inom vården och omsorgen med tiden uppfattas som allt svårare uppfylla. I nämndens problembeskrivningar relateras svårigheterna både till de mycket begränsade möjligheterna att inom lagens ramar hålla kostnaderna i schack inom äldreomsorgen i det närmaste är uttömda samt till att man uppfattar sig sakna stöd bland de äldre medborgarna för ytterligare försämringar. Att Socialnämnden samtidigt känt sig starkt pressad att klara besparingskraven kommer till uttryck i en intervju 1998 med ordföranden i nämnden som menar att ”kommunfullmäktige förutsätter att de nya ansvarsområdena tillgodoses inom ramen för den budget som redan existerar inom omsorgen”.<sup>92</sup> I sin årsredovisning 1997 konstaterar Socialnämnden t.ex. att ”avgifter för vård och omsorg kan inte höjas mer, och förbehållsbeloppen är nu på en sådan nivå att en sänkning inte är lagligt möjlig”.<sup>93</sup> Mot bakgrund av att ytterligare avgiftsfinansiering inte längre är en framkomlig väg för att minska nettokostnaderna skriver nämnden i sin verksamhetsplan för 1998 att ”nu måste förändringar i kärnverksamheten övervägas. Det kan bli en ännu hårdare biståndsbedömning, och uppgifter av servicekaraktär måste skalas bort”.<sup>94</sup> I redovisningen av året 1998 noterar man emellertid att ”möjligheterna att minska budgeten genom att ta bort icke lagstadgade åtaganden finns knappast längre”.<sup>95</sup> I sina funderingar kring framtiden avslutar socialnämnden sin årsredovisning 1996 med konstatera att ”det blir allt svårare att få förståelse från pensionärer och pensionärsorganisationer för striktare biståndsbedömning, avgiftshöjningar och andra neddragningar”.<sup>96</sup>

Satt i sitt sammanhang förefaller det alltså som att uppdelningen mellan yrkesroller i förvaltningen och de personalnedskärningar som gjordes i samband med omorganisationen 1998 kan ses som ett uttryck för att socialnämnden/-förvaltningen i Sunne successivt slagit i taket för vad man anser möjligt vad gäller kostnadskontroll med andra medel. Införandet av en ny organisationsmodell 1998 i Sunne föregicks inte av någon explicit diskussion kopplad till externa krav på förändring, t.ex. när det gäller rättssäkerhet i biståndshandläggningen eller krav på kvalitetssäkring av verksamheten (jfr Ludvika). Behovet av rättssäkerhet i handläggningen och

---

<sup>91</sup> Årsredovisning 1995, s. 46.

<sup>92</sup> Intervju med Ingrid Håkansson, ordf. i Socialnämnden (c), 1998-04-02.

<sup>93</sup> Årsredovisning, 1997, s. 51.

<sup>94</sup> Budget och verksamhetsplan, 1998, s. 46.

<sup>95</sup> Årsredovisning, 1998, s. 53.

<sup>96</sup> Årsredovisning, 1996, s. 43.

krav på hög kompetens hos biståndsutredarna noteras visserligen i nämndens verksamhetsplaner både 1997 och 1998. Men utöver den allmänna iakttagelsen att socialnämndens verksamhet i stor utsträckning är uppbyggd kring en rättighetslagstiftning och att detta innebär att inslaget av myndighetsutövning är stort gör inte nämnden några referenser till externa krav från t.ex. tillsynsmyndigheten. I verksamhetsplanerna kopplas istället kravet till att ”en striktare bedömning av bistånd och insatser ökar antalet överklagningar hos länsrätt och kammarrätt”.<sup>97</sup>

Förslaget på en ny organisation 1998 utarbetades snabbt och enligt socialchefen under stor tidspress som ett svar på besparingskrav inför budgeten samma år.<sup>98</sup> Internt legitimerades omorganisationen både med hänvisningar till de direkta kostnadsminskningarna (personalminskningen) och resonemang kring en förmodat förbättrad effektivitet. Externa krav på förändring hade en underordnad betydelse. De diskussioner som även i Sunne kan kopplas till de allmänna råd om kvalitetssystem inom äldreomsorg och omsorgen om funktionshindrade som Socialstyrelsen presenterade 1998 kom långt senare i processen. I Sunne kommenteras inte Socialstyrelsens rekommendationer förrän i verksamhetsplanen för 2000 då nämnden konstaterar att ”det är ett mycket vittgående krav som Socialstyrelsen ställer för att fortlöpande säkra och utveckla kvaliteten”.<sup>99</sup>

### *Kvalitetsutveckling och målstyrning*

I Sunne kom diskussionerna kring och arbetet med att utveckla mål för verksamheten samt skapa system för att säkra och utveckla kvaliteten inom vård och omsorgen in relativt sent i processen (jfr Ludvika). I intervjuer med socialchefen och de ledande politikerna i socialnämnden våren 1998 ventileras t.ex. uppfattningar om att det finns problem med att precisera mål och konsekvenser i en verksamhet som arbetar med människor. Omsorgskunskap och förståelse för verksamhetens innehåll är nödvändigt, menar man, och i likhet med förvaltningschefen såg nämndspolitikerna en fara i att ekonomin får styra verksamheten för hårt.<sup>100</sup>

I intervjun med den nya socialnämndsordföranden två år senare är fokus ett annat: ”Vi skapar mål och riktlinjer idag. Konkreta och mätbara mål

---

<sup>97</sup> Budget och verksamhetsplan, 1997, s. 47; Budget och verksamhetsplan, 1998, s. 47.

<sup>98</sup> Bengt Gullström, socialchef. Utvärdering av omorganisation – vård och omsorg. Uppföljande utvärderingsmöte 2000-04-27.

<sup>99</sup> Budget och verksamhetsplan, 2000, s. 42.

<sup>100</sup> Intervju med Bengt Gullström, socialchef, 1998-04-01. Intervju med Ingrid Håkansson, ordf. i Socialnämnden (c), och Gerth Dahlberg, vice ordf. i Socialnämnden (s). 1998-04-02.

behövs.” Fler styr- och måldokument efterfrågas liksom ”målformuleringar som kan visa vad pengarna ska användas till och vilka konsekvenser besparingar får”.<sup>101</sup> SKTF:s fackliga företrädare pekar på att mål och riktlinjer saknas för tillfället, men att detta är något man efterlyser. Kommunens och förvaltningens arbete kring kvalitet och mål uppfattas som positivt.<sup>102</sup> Vårdförbundets representant kommenterar det pågående kvalitetsarbetet i förvaltningen med att ”vi tycker det ser ljusare ut, men vi har inte sett något ännu”.<sup>103</sup>

De uppfattningar som artikuleras ovan kan ses mot bakgrund av att kommunfullmäktige i Sunne 1998 med den nyanställda kommunchefens som drivande kraft initierade ett utvecklingsarbete som syftade till att skapa en ny modell för att ta fram vilka frågor som ska prioriteras i kommunens verksamheter. Arbetet har inriktats på att utveckla den kommunövergripande ledningsgruppen och de olika ledningsgrupperna på förvaltningsnivå samt att utarbeta och precisera inriktningsmål och mätbara resultatmål.<sup>104</sup> Arbetet resulterade 2000 i ett förslag till *kommunstrategi* för Sunne kommun från den kommunövergripande ledningsgruppen.<sup>105</sup> Med kommunstrategin som ledstjärna har ledningsgruppen på socialförvaltningen utvecklat en egen vision och utformat mål för sin verksamhet.<sup>106</sup> Socialchefen uppger att kvalitetsutveckling är det man arbetar mest med inom ledningsgruppen för närvarande. Han menar att kvalitetsutveckling ”är ett rätt tungt arbete att ta sig an, det är lite abstrakt om man får säga så”, men berättar att ledningsgruppen gått en utbildning i kvalitetsutveckling på universitetet i Karlstad och att man utifrån det man lärde sig på kursen arbetar med att ”leta efter någon modell”.<sup>107</sup> I Sunne socialförvaltning har man hittat en modell som heter *Språngbrädan*.<sup>108</sup>

I arbetet med att ta fram sina mål och strategier har ledningsgruppen på socialförvaltningen anlitat extern konsult hjälp på sina utvecklingsdagar och

---

<sup>101</sup> Intervju med Marianne Granqvist, ordf. i Socialnämnden från hösten 1998 (fp), 2000-05-19.

<sup>102</sup> Intervju med Gunilla Lundell-Larsson, SKTF, 2000-05-19.

<sup>103</sup> Intervju med Katarina Sandrén, SHSTF, 2000-05-18.

<sup>104</sup> Intervju med Peter Karlsson, kommunchef sedan 1998, 2000-05-17. Intervju med Bengt Gullström, socialchef, 2000-05-18.

<sup>105</sup> Förslag till Kommunstrategi för Sunne Kommun 2000–2005.

<sup>106</sup> Förslag till vision, huvudmål och delmål för Socialnämndens verksamhet. Våren 2000.

<sup>107</sup> Intervju med Bengt Gullström, socialchef, 2000-05-18.

<sup>108</sup> ”Språngbrädan” är utvecklad vid Luleå tekniska universitet med stöd från Sveriges Verkstadsindustrier. Modellen anger fyra områden för utvärdering (kundsamverkan, ledarskap, medarbetarnas utveckling och delaktighet samt verksamhetens processer) som enligt hemsidan för Språngbrädan på LTU ”är viktiga i ett företags kvalitetsutveckling”. Varje område svarar mot ett antal frågor som anger hur modellen ska användas i det praktiska kvalitetsarbetet.

träffar. På en direkt fråga om vilken kompetens konsulten har bidragit med svarar socialchefen att konsulten har kunnat ”ge oss en teori och strukturera arbetet”.<sup>109</sup> För närvarande (maj 2000) står självkännedom och ledaregenskaper i fokus för arbetet inom ledningsgruppen på socialförvaltningen, uppger socialchefen.<sup>110</sup>

Att arbetet med att införa målstyrning och att strävan efter att säkra och utveckla kvaliteten i förvaltningens verksamhet har hög prioritet indikeras även av att man under våren 2000 tog beslut i Socialnämnden om att genomföra en extern djupgranskning av nämnden och dess verksamhetsområde. Att syftet med granskningen är att utveckla och förbättra verksamheten framgår i klartext i sammanträdesprotokollet. ”Det gäller här att få uppgift om hur effektiv verksamheten är och hur kvaliteten är utifrån givna resurser.”<sup>111</sup> ”Det gäller att få en uppfattning om vad som är bra och vad som kan förbättras. På så sätt skapas en plattform för det fortsatta arbetet.”<sup>112</sup>

## Kristianstad

I Kristianstad gjordes 1997 på försök en uppdelning av arbetsuppgifter inom äldreomsorgen som innebar att biståndsbedömning och verksamhetsansvar, t.ex. arbetsledning och verkställighet av biståndsbeslut, utfördes av olika tjänstemän. Försöket omfattade inledningsvis enbart ett av de sju geografiska omsorgsområden som förvaltningens verksamheter vid denna tidpunkt var organiserade i. Av materialet från 1998 framgår att de biståndshandläggare som intervjuades, liksom kommunens kvalitetscontroller, då betraktade försöket som ett led i en pågående omorganisation av biståndshandläggningen i riktning mot en mer renodlad beställarfunktion.<sup>113</sup>

På våren 2000 hade emellertid arbetsdelningen fortfarande inte fått genomslag i alla omsorgsområden. Inom tre av de då fem omsorgsområdena utgjorde biståndsbedömning och verksamhetsansvar ännu integrerade arbetsuppgifter för vissa anställda.<sup>114</sup> Det faktum att organisationslösningarna fortfarande skiljde sig åt inom och mellan områdena indikerar att det funnits utrymme för att man lokalt inom områdena kunnat bestämma hur arbets-

---

<sup>109</sup> Intervju med Bengt Gullström, socialchef, 2000-05-18.

<sup>110</sup> Intervju med Bengt Gullström, socialchef, 2000-05-18.

<sup>111</sup> Djupgranskning av socialnämndens verksamhet genom KOMREV. Sammanträdesprotokoll Sunne socialnämnd, 2000-03-13, §58, s. 15.

<sup>112</sup> Djupgranskning av socialnämndens verksamhet. Sammanträdesprotokoll, Sunne socialnämnd, 2000-06-05, §81, s. 3.

<sup>113</sup> Intervju med Boel Rosenberg, kvalitetscontroller. Våren 1998. Gruppintervju med tre biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Våren 1998.

<sup>114</sup> Områdesbeskrivningar hämtade från Kristianstad kommuns hemsida våren 2000.



uppgifterna ska fördelas. I intervjuerna med förvaltningens administrativa och politiska ledning (se nedan) bekräftas också att det saknats vägledande principer för hur arbetet ska vara organiserat i detta avseende, och att besluten om att renodla och dela upp arbetsuppgifterna tagits inom omsorgsområdena.<sup>115</sup> Centrala riktlinjer om att ansvaret för biståndsbedömning och verkställandet av biståndsbesluten skulle delas upp mellan olika tjänstemän inom områdena formulerades inte förrän 2001. Detta skedde i samband med att ytterligare en sammanslagning av omsorgsområdena från fem till tre genomfördes.

Av texten ovan framgår att äldre- och handikappomsorgen under 1990-talet har organiserats inom allt färre och allt större verksamhetsenheter. I Kristianstad skapades en ny omsorgsnämnd/-förvaltning med ansvar för äldre- och handikappomsorgen i samband med att hela förvaltningsorganisationen gjordes om vid årsskiftet 1991/1992.

Omsorgsnämndens verksamheter organiserades inledningsvis under åren 1992–1994, i 19 fristående resultatenheter. I likhet med i t.ex. Gislaved infördes resultatenheterna i kölvattnet av en borgerlig valseger i kommunalvalet 1991. Efter valet 1994 då kommunen återigen fick en socialdemokratisk majoritet slogs resultatenheterna samman till sju geografiskt indelade omsorgsområden och några kommunövergripande mindre enheter (Jfr Gislaved).<sup>116</sup> Då hemsjukvården under 1998 övergick från landstingets till kommunal regi genomfördes ytterligare en sammanslagning som innebar att förvaltningen 1999 organiserades i fem områden och tre enheter. Den senaste sammanslagningen, vilken innebar att uppdelningen av ansvar och yrkesroller fastslogs som organisationsprincip, genomfördes 2001 och innebar att områdena reducerades till tre samt några enheter.

### *Marknadsorientering*

Införandet av resultatenheter 1992 kan även i Kristianstad ses som ett inslag i en strategi som tog sikte på en framtida konkurrensutsättning av den kommunala äldreomsorgen. I praktiken kom en köp- och säljmodell emellertid enbart att tillämpas i liten skala för särskilt boende och i dagverksamhet för dementa. Det kan också konstateras att förändringarna i samband med det borgerliga maktövertagandet 1991–1992 inte kännetecknades av samma starka retorik om vikten av att konkurrensutsätta den kommunala

---

<sup>115</sup> Intervju med Göran Wagermark, ordf. i Omsorgsnämnden (s), 2000-04-10. Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef, 2000-04-10.

<sup>116</sup> Av nämndens årsredovisning 1994 framgår att beslutet att skapa färre och större resultatenheter fattades av den borgerliga majoriteten, men att dessa efter maktskiftet på hösten 1994 skulle kallas omsorgsområden.

omsorgsverksamheten som genomsyrade förändringsprocessen i t.ex. Gislaved. I Omsorgsnämndens årsbudget 1992 motiveras exempelvis satsningen på resultatenheter med att dessa ”ska möjliggöra ett flexibelt resursutnyttjande och ge förutsättningar för att på ett mer effektivt sätt kunna möta ökade behov och en kärvare ekonomi”. Utan att hänvisa till privata entreprenörer menar man vidare att ”den enskilde ska ges större möjligheter att påverka sin situation, och personalen får möjlighet att arbeta självständigare och ta ett större ansvar”.<sup>117</sup> När kommunen avvecklade köp- och säljmodellen 1997 innebar detta emellertid inte att de privata inslagen i form av entreprenader och köp av boendeplatser avvecklades. Två år senare (1999) hade Kristianstad kommun t.ex. fortfarande ett särskilt boende på entreprenad (ISS), och köpte även då olika former av vårdplatser av privata producenter.<sup>118</sup>

På frågan om hur han ser på privata entreprenörer inom den kommunala äldreomsorgen svarar Knut Welander, socialdemokrat och f.d. ordf. i Omsorgsnämnden, att ”ledstjärnan för oss har varit att kommunen bäst och effektivast bedriver omsorgsverksamhet” men att privata entreprenörer ändå släppts in av ekonomiska orsaker. Re-kommunaliseringen av de vårdboenden som drevs av Riksbyggen efter det att man lämnade köp- och säljmodellen betraktar emellertid Knut Welander som ”en stor framgång”.<sup>119</sup> Den pragmatiska syn på privata entreprenörer som Knut Welander ger uttryck för verkar vara väl etablerad i omsorgsförvaltningen i Kristianstad. Av intervjumaterialet från 1998 framgår t.ex. att såväl förvaltningschefen som brukarrepresentanterna och de fackliga företrädarna, med undantag för Kommunal, betraktar och accepterar privata inslag i den kommunala äldreomsorgen som en anpassning till en kärvare ekonomi. Eller som förvaltningschefen uttrycker det ”Rätt pris och rätt kvalitet avgör snarare än ideologisk position.”<sup>120</sup> Från den politiska oppositionen representerad av Barbro Kärrstrand, folkpartist och 1998 vice ordf. i Omsorgsnämnden, framfördes emellertid kritik mot brister i upphandlingskompetensen på förvaltningen. Företrädaren för SKTF delade denna kritik och hävdade också att de korta avtal som tecknats med de privata vårdbolagen har orsakat onödig oro.<sup>121</sup> I intervjun våren 2000 med Pia Hallquist (Kommunal) betraktar hon konkurrensutsättning som en strategi för att minska personal-

---

<sup>117</sup> Årsbudget 1992, s. 82.

<sup>118</sup> Enkät till omsorgsförvaltningen i Kristianstad kommun 1999. Enkäten ingick i Socialstyrelsens kartläggning av entreprenader m.m. som utfördes inom ramen för Äldreuppsdraget.

<sup>119</sup> Intervju med Knut Welander, f.d. ordf. i Omsorgsnämnden (s), 2000-04-10.

<sup>120</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef, våren 1998.

<sup>121</sup> Intervju med Barbro Kärrstrand, vice ordf. i Omsorgsnämnden, våren 1998. Intervju med representant för SKTF i Kristianstad, våren 1998.

tätheten. Hon menar att detta har lett till att trycket på de anställda har ökat vilket i sin tur skapat stress i arbetsgrupperna.<sup>122</sup>

De inslag av konkurrensutsättning som finns (och har funnits) i äldreomsorgen i Kristianstad har emellertid aldrig varit så omfattande att de resulterat i att en specialisering av biståndsbedömningen mer eller mindre varit en organisatorisk nödvändighet. Utvecklingen mot den uppdelning av ansvar och yrkesroller som sedan 2001 gäller omsorgsförvaltningen generellt i Kristianstad beskriver en betydligt mer komplex process. Ett försök att bena ut hur förändringen kan förklaras följer nedan.

### *Motiv till organisationsförändringen*

I intervjuerna med biståndshandläggare framställs omsorgsområdenas beslut om att renodla och dela upp arbetsuppgifterna i första hand som ett sätt att komma tillrätta med en alltför komplex arbetssituation.<sup>123</sup> Biståndshandläggarna menar att de olika arbetsuppgifterna både blivit mer omfattande och att de ställer allt högre krav på kunskap och kompetens. En av handläggarna uttrycker det så här:

Om du har både biståndsbedömning och är arbetsledare så måste man, förvisso har man kanske en mindre grupp att arbeta med, men du måste hålla dig á jour med precis allting. Du har två datasystem och måste hålla dig á jour om allt detta, du måste hålla dig á jour med allt när det gäller lönehantering, personal och arbetsmiljö samtidigt som man måste kunna lagarna och göra en bra biståndsbedömning och massor av olika saker som kommer kring detta. Det finns alltså ingen möjlighet att klara av det idag med de stora områden vi har.<sup>124</sup>

På frågan om vem som tog initiativet till att specialisera handläggningen svarar en annan av biståndshandläggarna att det på hennes område var områdeschefen, men att personalen var delaktig i processen. ”Vi var runt och besökte några olika kommuner som hade börjat med det.”<sup>125</sup> Tjänstemannafackets (SKTF) företrädare delar handläggarnas uppfattning om att arbetsbördan ökat för de anställda på områdena.<sup>126</sup> Denne menar att en förklaring till att arbetsbelastningen har ökat bland de tjänstemän som SKTF representerar är att resurserna för administration har skurits ner vilket har resulterat i

---

<sup>122</sup> Intervju med Pia Hallquist, Kommunal, 2000-04-12.

<sup>123</sup> Intervju med biståndshandläggare, 2000-04-11.

<sup>124</sup> Intervju med biståndshandläggare, 2000-04-11.

<sup>125</sup> Intervju med biståndshandläggare, 2000-04-11.

<sup>126</sup> Intervju med Kristina Nordgren, SKTF, 2000-04-11.

merarbete för den personal som är kvar. Tidigare fick man hjälp med att t.ex. administrera löner, dokumentera myndighetsutövningen och följa upp budgeten, men det får man inte längre. Av intervjun framgår att Kristina Nordgren (SKTF) menar att decentraliseringen av administrationen måste ses mot bakgrund av att områdena i allt större utsträckning förväntas vara självstyrande men samtidigt integrerade. Att allting ska finnas på varje område är en bärande tanke.<sup>127</sup>

I intervjuerna med handläggarna framställs alltså specialiseringen på olika arbetsuppgifter först och främst som ett sätt att hantera organisations-interna praktiska problem – nya krav och en ökad arbetsbelastning. Av mina intervjuer med de fackliga företrädarna för olika yrkesgrupper i förvaltningen framgår emellertid att förändringen även i Kristianstad motiverats med hänvisning till att den skapar förutsättningar för en effektiv biståndshandläggning och en rättssäker myndighetsutövning. I diskussionen kring förändringen menar t.ex. Pia Hallquist (Kommunal) att fokus låg på myndighetsutövningen, och att det betonades att det var en rättighet att besluten fattades lika. I ljuset av det senare lyftes renodlingen av ärendehandläggningen fram som en mycket positiv förändring, hävdar hon.<sup>128</sup> Ulla Sejdevik (SACO) uppfattar att ett annat skäl till att man på vissa områden skiljt handläggning från verksamhetsansvar var att handläggarna skulle frikopplas från ekonomin (budgeten).<sup>129</sup> I legitimeringen av arbetsdelningen i de lokala arbetsorganisationerna (områdena) hänvisas alltså även i Kristianstad till effektivitets- och rättssäkerhetsargument.

En uppenbar skillnad i jämförelse med de andra kommunerna i min undersökning är emellertid att uppdelningen och renodlingen av arbetsuppgifter betraktas som en fråga för områdena att ta ställning till. I en kommentar till att hur han ser på att områdena är fria att lägga upp riktlinjer för hur man vill organisera arbetet står det klart att omsorgsnämndens ordförande inte betraktar arbetsfördelningen på områdena som en politisk fråga. Nämndens ordförande hävdar att förändringen inte är av övergripande karaktär. Det handlar om att ”fördela arbetsuppgifterna”, och att dessa

---

<sup>127</sup> Ett viktigt inslag i skapandet av självstyrande områden var att kommunen 1997 beslutade att alla kostnader och intäkter som området kan påverka skulle fördelas ut. Decentraliseringen av det ekonomiska ansvaret ägde rum parallellt med att förvaltningen införde ett prestationsbaserat (t.ex. vad avser antalet timmar och boendeplatser) resurstilldelningssystem. Det nya systemet ersatte ett tidigare (behovsbaserat) system där pengarna fördelats utifrån områdenas befolkningsstruktur. I samband med övergången till ett nytt resursfördelningssystem avvecklades även den köp- och säljmodell som tillämpats inom vissa delar inom omsorgsverksamheten. (Spjuth, m.fl., 2000, *Rapport avseende organisationsöversyn av Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun*. Bohlin & Strömberg, Konsultrapport.)

<sup>128</sup> Intervju med Pia Hallquist, Kommunal, 2000-04-12.

<sup>129</sup> Intervju med Ulla Sejdevik, SACO, 2000-04-12.

beslut tas ute på områdena kopplar han till att ”de vet bäst hur de praktiska förutsättningarna för att genomföra specialiseringen ser ut”.<sup>130</sup>

Att områdena själva får bestämma hur man vill organisera arbetet innebär emellertid inte att man från centralt håll inte arbetar för att få till stånd en mer effektiv och rättssäker ärendehandläggning. I Kristianstad liksom i de andra kommunerna i undersökningen har förvaltningen exempelvis initierat externa och interna utbildningsinsatser för sina handläggare både kring formalia och förhållningssätt för sina handläggare. Man har dessutom regelbundna träffar med handläggarna för att diskutera biståndsbedömning tillsammans med resurspersoner från den centrala förvaltningen. Under senare tid har man även testat kvalitetssäkringsinstrument för biståndsbeslut.<sup>131</sup> Skillnaden i relation till de andra undersökningskommunerna är alltså att dessa målsättningar inte har kopplats till någon centralt beslutad organisationsprincip.

### *Erfarenheter av arbetsdelningen*

Av intervjuerna framgår att det föreligger delade meningar bland de anställda vad gäller uppfattningar om uppdelningen av myndighetsutövning och verksamhetsansvar. Även om biståndshandläggarna rapporterar en hög ärendebelastning och anser att tiden för uppföljningar/omprövningar av biståndsbeslut är knapp, så är de positiva till specialiseringen. Ingen av de intervjuade biståndshandläggarna (vilka samtliga har arbetat som hemtjänst-assistenten) skulle vilja återgå till den gamla ordningen. De uttalar sig relativt likartat kring fördelarna med att kunna fokusera på en arbetsuppgift. En av dem uttrycker skillnaden på följande vis:

Jag kan engagera mig på ett annat sätt när jag har biståndsbedömningen och inte har verkställigheten och personalen. Jag tyckte det blev för mycket, alltså jag tyckte inte jag gjorde någonting bra till slut när jag hade båda delarna. Det är bättre och koncentrera sig på en del och försöka göra det bra.<sup>132</sup>

Kritiska röster hörs emellertid från undersköterskor och vårdbiträden i arbetsgrupperna inom äldreomsorgen. Pia Hallquist (Kommunal) beskriver utifrån sina medlemmars perspektiv renodlingen av arbetsuppgifterna som ”ett stort misslyckande” och anser att ”det är bättre att arbetsledaren har

<sup>130</sup> Intervju med Göran Wagermark, ordf. i Omsorgsnämnden (s), 2000-04-10.

<sup>131</sup> Andersson, Inger (2000). *Kvalitetssäkring av biståndsbeslut i Kristianstad*. Forskningsrapport. Blekinge FoU-enhet.

<sup>132</sup> Intervju med biståndshandläggare, 2000-04-11.

helheten av frågorna och har mindre områden”.<sup>133</sup> Hon uppfattar t.ex. att arbetsgrupperna upplever att samverkan mellan biståndsbedömaren och den verksamhetsansvarige inte fungerar, vilket t.ex. visar sig i att denne saknar kunskap om vårdtagaren och dennes situation. Förmågan att sätta sig in i vårdtagarens situation och förståelsen för de förutsättningar som gäller för arbetet i t.ex. en hemtjänstgrupp bedrivs är centrala för att kunna bevilja ett bistånd, hävdar Pia Hallquist. Även om de biståndsbedömare som arbetar i kommunen idag är personer med stor erfarenhet befarar hon att de handläggare som anställs på sikt kommer att sakna de erfarenheter som krävs.

SKTF:s fackliga företrädare menar i likhet med Pia Hallquist att det finns kritik bland de anställda. Kristina Nordgren (SKTF) uppfattar att biståndshandläggarna är nöjda men ”i det stora arbetslaget så tycker man inte det är bra”.<sup>134</sup> På frågan om vad kritiken handlar om svarar Kristina Nordgren att tanken var att verkställare och biståndsbedömare skulle samarbeta i ett team (arbetslag) även om arbetsuppgifterna var uppdelade.<sup>135</sup> Kristina Nordgren menar emellertid att ”det aldrig har blivit så, för det är så mycket uppgifter så man hinner ju aldrig göra det här”. I likhet med Kommunals företrädare ser SKTF:s representant detta som en prioriteringsfråga: ”Om man väljer att prioritera helheten igen så måste områdena bli mindre och greppbara.”<sup>136</sup>

### *Internt motstånd mot reformen*

Uppdelningen av arbetsuppgifter har utmanat de tankegångar kring värdet av en integrerad omsorg och en helhetssyn på myndighetsutövningen som är stark både bland anställda (se ovan) och ledning i förvaltningen. Att de fackliga företrädarna kritiserar en organisationslösning som de menar i olika avseenden skapar problem för de anställda är kanske inte så märkligt. Det som skiljer Kristianstad från mina andra undersökningskommuner är emellertid att uppdelningen av arbetsuppgifter även ifrågasattes av förvaltningsledningen. Istället för att utgöra en väg till en i olika avseenden förbätt-

---

<sup>133</sup> Intervju med Pia Hallquist, Kommunal, 2000-04-12.

<sup>134</sup> Intervju med Kristina Nordgren, SKTF, 2000-04-11.

<sup>135</sup> En satsning på att utveckla självstyrande arbetslag påbörjades i omsorgsförvaltningen redan 1996. I samband med att hemsjukvården övergick i kommunal regi 1998/99 skapades team i syfte att integrera de nya yrkesgrupperna, t.ex. sjuksköterskor och arbetsterapeuter. Utöver representanter för dessa yrkesgrupper innehöll teamen även arbetsledare inom äldreomsorgen samt biståndsbedömare.

<sup>136</sup> Intervju med Kristina Nordgren, SKTF, 2000-04-11. I likhet med erfarenheter som rapporterades i Sunne menar Kristina Nordgren att de verksamhetsansvariga t.ex. har fått en minskad kunskap om sin personals arbetsförhållanden genom att möjligheten till insyn i vårdtagarens hem av flera olika anledningar begränsats.

rad kvalitet inom äldreomsorgen betraktar förvaltningschefen specialiseringen som ett hot mot centrala kvalitetsaspekter i omsorgsarbetet. På en direkt fråga om hur hon ser på uppdelningen av arbetsuppgifter svarar Ann-Margreth Sjögren (förvaltningschef):

Jag har aldrig köpt konceptet, jag begriper inte hur man kan göra denna uppdelning mellan beslut, planering, uppföljning och verkställighet. För mig är myndighetsutövningen helheten. Vårdbiträdet är också en del av myndighetsutövningen rent principiellt, ändå har jag med mitt goda minne låtit det ske att vi inom förvaltningen har olika organisatoriska lösningar, men däremot har jag sagt att någon centralt placerad biståndshandläggningsgrupp blir det aldrig för då tappar man helt kontakten med verkställigheten. I och för sig blir det formellt korrekt och Länsstyrelsen blir glad, men man har inte tagit tillvara det unika i den enskildes situation.<sup>137</sup>

Att ta tillvara det unika i den enskildes situation förefaller vara grundkärnan i förvaltningschefens syn på kvalitet. I den skrift, *Kvalitetsbladet*, som ges ut av kvalitetsrådet/-forumet på omsorgsförvaltningen skriver Ann-Margreth Sjögren t.ex. i mars 2000 att ”omsorgsförvaltningens kvalitetsmål är att varje medarbetare skall ha den äldres och den funktionshindrades egna kvalitetsupplevelse i fokus i utformning av allt vård- och omsorgsarbetet”. Vad som med denna utgångspunkt betraktas som viktiga kvalitetsaspekter framgår av fortsättningen av citatet: ”Innebörden är att vi som omsorgs- och vårdarbetare alltid ska anstränga oss i att fråga efter och lyssna in vad äldre, handikappade och närstående upplever vara önskad, efterfrågad och behövd kvalitet.”<sup>138</sup>

I linje med detta framhåller förvaltningschefen att ”det är mötet som är garantin för att man i kommunen ger rätt kvalitet, rätt vård och rätt insatser”.<sup>139</sup> Även om inte ärendehandläggningen har centraliserats kan emellertid

---

<sup>137</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, 2000-04-10. Man kan konstatera att förvaltningschefen sitter i en rävsax (hon är medveten om detta själv). Problemet är naturligtvis att om man förespråkar att områdena ska vara fria att lägga upp riktlinjer för hur man vill arbeta (decentraliseringsprincip) är det inkonsekvent att komma med direktiv för att rätta till det man från centralt håll uppfattar som felaktiga beslut.

<sup>138</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, 2000-04-10. Citat ur *Kvalitetsbladet* nr 1, mars 2000, s. 3. *Kvalitetsbladet* ges ut några gånger (3–4) per år av det kvalitetsforum man har inom förvaltningen. Forumet består av representanter för omsorgsområden och enheter och arbetar med att följa, samordna och informera kring det kvalitetsarbete som pågår i förvaltningen.

<sup>139</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, 2000-04-10.

arbetsdelningen mellan handläggare och verkställare skapa problem. Handläggarna har enligt förvaltningschefen även ett ansvar för att besluten verkställs, men menar att detta ansvar är svårt att axla i en specialiserad handläggningsmodell. I intervjun ifrågasätter även förvaltningschefen att verkställaren bara ska vara arbetsledare och hävdar att rollen även innebär att man måste ta ansvar för utformningen av biståndet. I områdena har man ambitionen att åstadkomma en koppling mellan beslut och verkställighet genom att utredare och arbetsledare arbetar nära varandra, menar hon. Men många anställda är missnöjda. I intervjun reflekterar Ann-Margreth Sjögren över om inte detta missnöje ”avspeglar ett tappat helhetsperspektiv”. ”Handläggarna kan inte se vad som händer efter det att man har fattat beslut och arbetsledaren som ska verkställa beslutet har förlorat sin möjlighet att påverka inriktningen på detta.”<sup>140</sup>

### *En metodreflektion*

Intrycket av att uppdelningen och renodlingen av arbetsuppgifter inom äldreomsorgen var en omdiskuterad och ifrågasatt organisationslösning i Kristianstad kan ha förstärkts av att intervjuerna genomfördes vid en tidpunkt då intervjupersonerna utifrån sina olika positioner och perspektiv kanske hade särskilda anledningar att fundera över och sinsemellan diskutera förvaltningens organisation. Exempelvis hade hemsjukvården nyligen övergått i kommunal regi, och i samband med att den skulle integreras i omsorgsförvaltningens verksamhet skapades större omsorgsområden. Under våren 2000 hade även omsorgsnämnden tagit initiativ till en omfattande organisationsöversyn av förvaltningen. De teman som togs upp i denna granskning kan mycket väl ha avspeglats i de svar vi fick på våra frågor. Flera av intervjupersonerna hade intervjuats av de konsulter som genomförde granskningen, och all personal hade dessutom aktivt uppmanats att komma in med skriftliga synpunkter på hur man uppfattade situationen i förvaltningen. Av konsultrapporten framgår dessutom att denna uppmaning hörsammades av många.

---

<sup>140</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, 2000-04-10.



## Fokus på kvalitet

I Kristianstad infördes kvalitetsmål för äldreomsorgen 1993. En uppföljning av kvaliteten, genom studier av brukarnas uppfattningar kring omsorgens innehåll, omfattning och utförande, kom då att utgöra ett av resultatmålen.<sup>141</sup> Utöver brukarundersökningar kom det praktiska kvalitetsarbetet under de kommande åren även att innefatta t.ex. kvalitetssamtal i arbetslagen, mätningar av omsorgsbehov och uppföljningar av kvaliteten i de entreprenaddrivna verksamheterna.<sup>142</sup> Då förvaltningen 1996 började satsa på en utveckling mot självstyrande arbetslag fick kvalitetsarbetet organisatoriskt en tydlig lokal förankring. Inom ramen för det övergripande ansvar för den dagliga verksamheten som varje arbetsställe och arbetslag förväntades ta in gick även ansvar för kvaliteten utifrån de mål som var fastställda.

Med hänvisning till att de formella kvalitetskraven i omsorgen skärpts till följd av förändringar i SoL vid årsskiftet 1998, och med utgångspunkt i de allmänna råd Socialstyrelsen gav ut kring kvalitetssäkring och system hösten 1997 (se ovan), tog Omsorgsnämnden beslut om att intensifiera arbetet med att utveckla och följa upp kvaliteten i verksamheten.<sup>143</sup> I linje med den utveckling som redan inletts lades ett stort ansvar på arbetsställena och arbetslagen att organisera arbetet med att säkra och utveckla kvaliteten lokalt. Centrala direktiv för hur detta arbete skulle organiseras saknades. ”Det är upp till varje omsorgsområde och enhet att finna framkomliga vägar och fruktbara arbetssätt för sitt kvalitetsarbete.”<sup>144</sup> I olika dokument beskrivs kvalitetsutveckling som ”en process i vilken *personalen* i en viss verksamhet fortlöpande och systematiskt beskriver, mäter och värderar kvaliteten i relation till uppställda mål samt vid behov förbättrar kvaliteten”.<sup>145</sup> Målet med kvalitetssäkringen och utvecklingen formuleras som: ”att till rätt mottagare göra rätt saker på rätt sätt (och med rätt resursanvändning)”.<sup>146</sup> Internt har man på omsorgsförvaltningen i Kristianstad inrättat ett kvalitets-

---

<sup>141</sup> Årsbudget 1993, s. 102–103.

<sup>142</sup> Årsredovisning 1994, s. 49.

<sup>143</sup> Årsredovisning 1997, s. 40; Årsredovisning 1998, s. 38–39.

<sup>144</sup> Upphandling av kvalitetsarbete till Kristianstad Kommun, Anbudsunderlag, 2000-01-10, s. 7. Bakgrunden till att kommunen beslutade att lägga ut kvalitetssäkringen på entreprenad var att den kvalitetscontroller man hade på förvaltningen gick i pension 1999.

<sup>145</sup> Se t.ex. Omsorg med kvalitet. Mässa 1999, s. 2 och Kvalitetsbladet, nr 4 november 2000, s. 1. (min kursivering)

<sup>146</sup> Omsorg med kvalitet. Mässa 1999, s. 12 (min parentes). Anledningen till parentesen är att citatet återfinns på flera ställen i de dokument och skrifter jag har gått igenom men i dessa fall med den sista delen av meningen struken. Se t.ex. Upphandling av kvalitetsarbete till Kristianstad kommun. Anbudsunderlag. 2000-01-10, s. 7.

forum<sup>147</sup> som följer, samordnar och informerar kring det kvalitetsarbete som pågår på arbetsställen och i arbetslag. Interna diskussioner kring kvalitet och kvalitetsmål samt presentationer av praktiskt kvalitetsarbete i förvaltningen återges i den ovan nämnda skriften *Kvalitetsbladet*.

Att döma av intervjuer med förvaltningsledningen, de skrifter där ledningens tankar kring kvalitet ventileras, den tyngd dessa frågor kommit att få i måldokumentet samt det sätt på vilket kvalitetsarbetet lanseras utåt, t.ex. genom de årligen återkommande mässor som förvaltningen arrangerar, framstår kvalitetsfrågorna som en central, normativ utgångspunkt för förvaltningens verksamhet. I jämförelse med resonemang som på ett explicit sätt kopplar kvalitet till ekonomisk effektivitet och ett ökat kostnadsmedvetande bland personalen (Jfr Ludvika) artikuleras frågor och problem kring kvalitet och kvalitetsutveckling i Kristianstad främst från andra utgångspunkter. ”Kärnan i all kvalitet är mötet och samspelet mellan personal och brukare, deras nätverk, närstående och organisationer.”<sup>148</sup> Det kvalitetstänkande som förmedlas i den interna diskursen på omsorgsförvaltningen i Kristianstad är förankrat i en helhetssyn på brukaren och kommer även till uttryck i den decentraliseringsprincip som råder vad gäller organiseringen av det praktiska omsorgsarbetet.

Att koppla ihop kvalitet med en effektivare resursanvändning inbegriper som vi har sett förslag på organisationsförändringar (Jfr t.ex. Ludvika). Organisationsförändringarna tar exempelvis sikte på att skapa ett starkare och tydligare ledarskap och att få till stånd en klar ansvarsfördelning mellan olika yrkeskategorier. I det första fallet innebär detta någon form av centralisering av förvaltningens övergripande styrning, i det andra fallet en specialisering av arbetsuppgifter. I bägge fallen är de föreslagna förändringarna emellertid svåra att förena med de normativa principer för decentralisering och integration som kommer till uttryck i Kristianstad.

### *Specialiserad biståndshandläggning trots allt*

Året efter intervjun med förvaltningschefen tog Omsorgsnämnden beslut om att organisera verksamheten i ännu större omsorgsområden. I samband detta fastslogs också att ett delat ansvar för biståndshandläggning och arbetsledning/verkställighet mellan olika tjänstemän nu var den organisationsprincip som gällde. Organisationsförändringarna 2001 har en direkt

---

<sup>147</sup> Initialt hette det ”kvalitetsråd” men eftersom råd i kommunala sammanhang användes för organiserade kontakter med brukarrepresentanter, t.ex. handikapp- och pensionärsråd, valde man att ändra namn till ”kvalitetsforum”.

<sup>148</sup> Upphandling av kvalitetsarbete till Kristianstad kommun. Anbudsunderlag. 2000-01-10, s. 7.

koppling till de förslag på förändringar som konsultfirman Bohlin & Strömberg efter en översyn av omsorgsförvaltningens organisation föreslog omsorgsnämnden att besluta om.<sup>149</sup> I den granskningsrapport som presenterades i december 2000 skriver konsulterna att deras förslag bygger vidare på den decentraliseringstanke man uppfattar ”lever starkt i omsorgsförvaltningen”.<sup>150</sup> Av förslaget framgår att konsulterna tänker sig att större områden för det första skapar bättre förutsättningar att bibehålla en (av kommunen önskad) integration av de olika formerna för (sjuk-) vård och omsorg för äldre inom varje område. För det andra menar man att större områden ger förutsättningar – en ökad ärendevolymer – för att skilja beslut om bistånd från verkställigheten. För det tredje blir det lättare att lägga fler administrativa funktioner direkt i områdena vilket i förlängningen innebär att den centrala organisationen kan bli den ledningsorganisation som konsulterna tänker sig att den ska vara.

De förslag som formuleras i konsultrapporten kanske kan sägas passa in i bilden av vad man inom omsorgsförvaltningen i Kristianstad uppfattar som en angelägen utveckling, t.ex. att bygga vidare på lokalt förankrade decentraliserings- och integrationsidéer. Det framgår emellertid av de utgångspunkter och ställningstaganden som explicit redovisas i rapporten att förslagen i stor utsträckning även anknyter till och syftar till att införliva generellt tankegods rörande hur en modern omsorgsförvaltning bör vara organiserad.<sup>151</sup> Konsulternas förslag på ny organisation reflekterar en ambition att komma tillrätta med vad som uppfattas vara grundläggande lednings- och styrningsproblem i förvaltningen. I rapporten konstateras t.ex. att de politiskt fastställda målen inte når ut i verksamheten samt att rutiner och system för styrning, uppföljning och kontroll av hur de ekonomiska resurserna används och hur verksamhetsmålen uppfylls helt saknas eller behöver utvecklas. I sina kommentarer till hur ledning och styrning av förvaltningen kan förbättras tar konsulterna sin utgångspunkt i en diskussion kring behovet av tydlighet (jfr genomgången av konsultrapporten i Ludvika). Tydlighetens problem kopplas till att en politisk nämnd i princip har två roller, dels som ”styrelse för förvaltningen” dels som ”brukarnas representanter” och man säger att ”dessa två roller är inte alltid lätt att förena”. Det framgår vidare att konsulternas förslag på hur man kan lösa dilemmat och således skapa tydlighet innebär att omsorgsnämnden i Kristianstad i likhet ”med många kommuner (och landsting)” organisatoriskt bör skilja på dessa dubbla roller och ”som Bohlin & Strömberg *anser*, lägga tonvikten vid befolkningsföreträdarrollen”.

---

<sup>149</sup> Spjuth, F. m.fl. (2000) *Rapport avseende organisationsöversyn av Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun*. Bohlin & Strömberg. Konsultrapport.

<sup>150</sup> *Ibid*, s. 25.

<sup>151</sup> Konsulternas förslag kan kanske ses som en ambition att översätta de generella (externa) organisationsidéerna så att de passar i det specifika lokala sammanhanget.

Om nämnden ska kunna inta denna roll vilken innebär att nämnden släpper den direkta politiska styrningen av förvaltningens tjänsteproduktion ”ställs stora krav på att organisationen utvecklar stabila system för uppföljning” så att man kan kontrollera att resurserna (skattepengarna) ”används på ett effektivt sätt i relation till de grupper och verksamheter nämnden prioriterat”.<sup>152</sup>

I förlängningen av resonemanget kring nödvändigheten av ett effektivt system för styrning och kontroll menar konsulterna att ”risken för ineffektivitet och svag kontroll ökar då samma befattningshavare utreder, beslutar, verkställer samt följer upp”. Konsulterna hävdar t.ex. att biståndsbedömare och arbetsledare i sina yrkesroller har olika fokus vad gäller kunskaper samt samspelet med brukaren och personalen. I rapporten för man även in hänvisningar till att ”de flesta större kommuner i Sverige har genomfört en åtskillnad av biståndsbedömning och arbetsledning” och påpekar att ”flera kommuner har också lagt pengarna på biståndsbedömarna”.<sup>153</sup>

Att lägga pengarna på biståndsbedömarna innebär att biståndsbesluten, eller snarare utförarbeställningarna, preciserar de ekonomiska och kanske kvalitetsmässiga villkoren för verkställaren. Tanken är att detta ska medföra att de beslut som tas i verksamheten på ett tydligt sätt kopplas till de ekonomiska resurserna, vilket i förlängningen förmodas leda till en kostnadseffektivare produktion (jfr resonemanget kring detta i Helsingborg). Konsulternas förslag om att särskilja biståndsbedömning och arbetsledning är alltså *direkt* kopplat till utvecklandet och införandet av de interna styr- och kontrollsystem som i rapporten beskrivs som en nödvändighet för att nämnden ska kunna spela den politikerroll som förespråkas. Resonemanget sammanfaller i stora drag med det som framkommer i intervjuer med företrädare för omsorgsförvaltningen i Helsingborg, men en skillnad är att en konkurrensutsättning av kommunens äldreomsorg inte används som argument för organisationsförändringen. Hänvisningarna i rapporten till andra kommuner och hur man vanligen har det där är ett uttryck för och bidrar till att forma uppfattningar kring vilken standard som gäller om man vill framstå som en modern kommunal äldreomsorgsförvaltning. Uppfattningen att uppdelningen av ansvar och yrkesroller inom äldreomsorgen är en organisationslösning som ligger i tiden är ännu tydligare artikulera i intervjuer med företrädare för den kommun som kvarstår att redovisa i detta kapitel.

---

<sup>152</sup> Ibid, s. 19 (min kursivering).

<sup>153</sup> Ibid, s. 23.

## Gävle

I Gävle specialiserades biståndshandläggningen i oktober 1999. Bakgrunden till förändringen var att Omvårdnadsnämnden året innan fattat ett principbeslut om en ny huvudinriktning vad gällde förvaltningsorganisationen.<sup>154</sup> I nämndens riktlinjer stipulerades att verksamhetscheferna antingen skulle arbeta som biståndsbedömare eller utförare i verksamheten. Förändringen av yrkesrollerna var en del i en omorganisation som innebar att omvårdnadsförvaltningens verksamheter delades in utifrån funktioner eller ansvarsområden. Tidigare hade förvaltningen haft en geografiskt baserad organisation med fem integrerade områden med blandade verksamheter, men av dessa skapades nu tre områden; två med ansvar för äldreomsorgen och ett område med ansvar för psykiskt och fysiskt funktionshindrade människor. Dessutom inrättades en handläggarenhet med ansvar för myndighetsutövningen.<sup>155</sup> Genom att en centralt placerad kommunövergripande biståndshandläggargrupp inrättades i den nya organisationen reflekterades uppdelningen mellan myndighetsutövning och verksamhetsansvar i förvaltningen inte enbart i en renodling av yrkesrollerna. Centraliseringen av biståndshandläggningen medförde också att den organisatoriska gränsen mellan myndighet och utförare tydliggjordes. Inom ramen för omorganisationen skapades även en särskild kvalitetsenhet våren 2000.

### *Hur organisationsförändringen legitimerades*

På frågan om hur hon ser på omorganisationen svarar Vivi-Anne Sundquist, socialdemokrat och ordf. i Omvårdnadsnämnden, att det viktigaste för henne var att verksamheten funktionsindelades: ”huvudsaken för mig var att sortera specialiteterna i verksamheten”. Bevekelsegrunden för detta bygger hon på en uppfattning om att ”omsorgen om personer med funktionshinder drunknade i en tradition av äldreomsorg”. I intervjun berättar Vivi-Anne Sundquist också att det hon ”inte var så klar över var behovet och strömningen över landet av att fördela ansvaret mellan handläggare och verksamhetsansvarig, den inblicken, insynen eller kunskapen hade nog inte jag riktigt”.<sup>156</sup> Anita Svensson (förvaltningschef) menar emellertid att specialiseringen av biståndshandläggningen var ett resultat av en intern process där

---

<sup>154</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1998, Dnr 99:13.

<sup>155</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1999, Dnr 99:32.

<sup>156</sup> Intervju med Vivi-Anne Sundquist, ordf. i Omvårdnadsnämnden (s), 2000-05-23.

tanken blev väl förankrad bland de anställda, men vidgår att man tog intryck av andra kommuner.<sup>157</sup>

En genomgång av kommunala dokument ger vid handen att fördelningen av roller och ansvar i förvaltningen syftade till att komma tillrätta med ett flertal problem. I sin årsredovisning 1999 beskriver förvaltningen t.ex. att organisationsförändringen, vid sidan av funktionsindelningen, genomfördes ”med inriktning mot ökad rättssäkerhet”.<sup>158</sup> Att rättssäkerheten kan förbättras genom att myndighetsutövning skiljs från utförande byggs på ett resonemang om att handläggning och behovsbedömning då blir mer professionell och implicit mer rättstrygg.<sup>159</sup> Rättssäkerhetsaspekten lyfts även fram i intervjuer med företrädare för omvårdnadsförvaltningen i Gävle. Enligt förvaltningschefen var skälet till organisationsförändringen först och främst ”att stärka rättssäkerheten för kunden”<sup>160</sup> vilket även SKTF:s facklige företrädare uppfattar som det viktigaste argumentet.<sup>161</sup>

I verksamhetsplanen för 1999 kopplas emellertid omorganisationen till en mer generell målsättning om att ”omsorgsförvaltningens organisation skall genomsyras av professionalism”. ”Tillgänglighet, trevligt bemötande och rättssäkerhet skall gälla vid alla kontakter, Den dagliga verksamheten skall präglas av lyhördhet till kunderna samt tydlighet för personalen vad gäller roller, krav och förväntningar”.<sup>162</sup>

Nämnden tänker sig alltså att delningen och specialiseringen av ansvaret ska bidra till att de beviljade omsorgsinsatserna kan utföras på ett professionellt sätt, vilket implicit anses garantera omsorgsinsatser av hög kvalitet. I årsredovisningen 1999 hävdar man även att den nya organisationen på sikt kommer att innebära en i ekonomisk mening effektivare verksamhet. Även i detta fall hänvisas till en ökad professionalism samt till att ansvar och roller klargjorts i den nya organisationen vilket kommer att skapa tydligare arbetsförhållanden och (underförstått) en förbättrad kostnadseffektivitet inom verksamheten.<sup>163</sup> Vad gäller effektiviteten har nämnden även förhoppningar om att en utförarorganisation ska underlätta styrningen och kontrollen av resurser och verksamhet vilket skapar förutsättningar för att uppnå kvalitet och kostnadseffektivitet i förvaltningens verksamheter.<sup>164</sup>

Att lösa problem som rör rättssäkerhet, kvalitet och kostnadseffektivitet presenteras alltså som styrkan med den nya organisationen. Sättet att

---

<sup>157</sup> Intervju med Anita Svensson, förvaltningschef, 2000-05-23.

<sup>158</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1999, Dnr 99:32, s. 1.

<sup>159</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1998, Dnr 99:13.

<sup>160</sup> Intervju med Anita Svensson, förvaltningschef, 2000-05-23.

<sup>161</sup> Intervju med Elsie Courtán, SKTF, 2000-05-23.

<sup>162</sup> Verksamhetsplan 1999 för Omvårdnadsnämnden. 1998-12-03, s. 9.

<sup>163</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1999, Dnr 99:32

<sup>164</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1998, Dnr 99:13

organisera löser problemen genom att specialiseringen leder till att professionalism (kompetensen) förmodas öka, arbetsförhållandena i förvaltningen blir tydligare samt genom att delningen av förvaltningsorganisationen underlättar genomförandet av system för styrning och kontroll.

Den direkta anledningen till att omvårdnadsnämnden fattade principbeslutet om ny förvaltningsorganisation hösten 1998 förefaller emellertid vara att kommunstyrelsen i Gävle samma år beslutade att äldreomsorg för första gången skulle upphandlas, vilket också gjordes. I sin årsredovisning samma år skriver nämnden:

Entreprenörers inträde i verksamheten riktar intresset mot att skilja myndighetsutövning från verksamhetsutförande. Genom detta ökar professionalism hos bedömaren och man förbättrar rättstryggheten. En utförarorganisation ger möjligheter att finna styrmetoder för effektivisering.<sup>165</sup>

Vid tidpunkten för beslutet om att utsätta den kommunala äldreomsorgen för konkurrens styrdes kommunen av en stark vänsterkoalition i fullmäktige. En historisk betraktelse av den politiska maktens fördelning i Gävle visar att vänstermajoriteten har varit (och är fortfarande) stabil. Att man trots detta tar ett principbeslut om att bryta det kommunala produktionsmonopolet kan möjligen ses som en indikation på en utveckling där frågor om entreprenader och konkurrens förlorat åtminstone något av sin ideologiska laddning (jfr Kristianstad).

### *Lokala och externa krav*

Den nya organisationen tillskrivs en potential att stärka rättssäkerheten, ge en högre kvalitet i utförandet av omsorgsinsatser och bidra till en ökad ekonomisk effektivitet i verksamheten. Målen anknyter både till lokala och externa krav i omvårdnadsförvaltningens omgivning. I sina årsredovisningar och verksamhetsplaner hänvisar omvårdnadsförvaltningen i Gävle t.ex. till det man uppfattar som anvisningar i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken som riksdagen antog våren 1998 samt till Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna för äldre och funktionshindrade, vilken presenterades på hösten samma år. I den nationella handlingsplanen framförs t.ex. krav på rättssäkerhet och enhetlighet i bedömningarna, dokumentation, kvalitetssäkring, ett tydligt ledarskap och en

---

<sup>165</sup> Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1998. Dnr 99:13, s. 16.

kontinuerlig utveckling av såväl verksamhet som personal.<sup>166</sup> Det allmänna rådet kan ses som en precisering av hur man från tillsynsmyndighetens sida tänker sig att det sedan årsskiftet 1997/1998 lagstadgade kravet på att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten ska tillgodoses.<sup>167</sup> Kravet på att utveckla ett kvalitetssystem reflekteras organisatoriskt i skapandet av en kvalitetsenhet i samband med omorganisationen.<sup>168</sup> Med utgångspunkt i de nationella kraven rörande rättssäkerhet, omsorgsinsatsernas kvalitet och kvalitetsarbete granskades hemtjänsten i Gävle av Länsstyrelsen under försommaren 1999.<sup>169</sup> Av utredning och beslut framgår att Länsstyrelsens kritik främst riktas mot brister i ärendehandläggningen. Länsstyrelsen konstaterar bl.a. att ”ansökningarna är otydligt dokumenterade”, att ”utredningarna är av bristfällig kvalitet” och ”besluten saknar motivering”. Det framgår heller inte ”om beslutet överensstämmer med vad den enskilde har ansökt om” och dessutom påpekar man att ”verkställighetsdatum saknas”. ”De individuella planerna saknar individuella mål och planerad uppföljning.” Kritikpunkterna är som synes många och enligt Länsstyrelsens bedömning kan den enskildes rättssäkerhet inte garanteras. Eller som man omvänt uttrycker det i sitt beslut: ”Den enskildes rättssäkerhet kan endast garanteras om ovanstående brister åtgärdas.”<sup>170</sup>

Omsorgsnämndens yttrande med anledning av inspektionen speglar en tilltro till att den nya organisationen kommer att lösa flera av de problem som Länsstyrelsen pekar på i sin utredning. Med tillägget att ”en omfattande utbildningssatsning kommer att göras” hänvisar omvårdnadsnämnden i övrigt till att:

Hela ärendehanteringens genom denna omorganisation kommer att förbättras. Organisationen kommer också att innebära att de individuella planernas utformning och innehåll naturligt måste förbättras eftersom

---

<sup>166</sup> Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Regeringens proposition. 1997/98:113.

<sup>167</sup> Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade. SOSFS 1998:8; Lag om ändring i Socialtjänstlagen, 1997:313, §7a. I den nya Socialtjänstlagen 2001:453 som trädde i kraft vid årsskiftet 2001/2002 behandlas kraven i kap 3, §3.

<sup>168</sup> I kvalitetsenheten ingick personer som redan tidigare sysslade med planering, utveckling och kvalitetsuppföljning inom olika verksamhetsområden, men omorganisationen innebar att ansvaret för kvalitetsarbetet precisades och enheten fick en egen chef.

<sup>169</sup> Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Utredning, 1999-08-12. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99.

<sup>170</sup> Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Beslut, 1999-11-15. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99. Att förvaltningen i sin årsredovisning 1999 liksom förvaltningschefen i intervjun trycker på rättssäkerhetsaspekter i relation till omorganisationen är kanske inte så konstigt.



dessa planer kommer att bli verksamhetschefernas underlag för att utföra insatserna.<sup>171</sup>

Med reservationen för att tillräckligt med personal dvs. biståndshandläggare, avsätts för uppgiften stödjer Länsstyrelsen Omvårdnadsnämnden och menar i sitt beslut att de åtgärder – omorganisationen – som aviseras i yttrandet är adekvata för att komma tillrätta med påpekade brister.

Under 1998 var även äldreomsorgen i Gävle föremål för utvärdering. Denna utvärdering utfördes av en kommission som bestod av politiker och tjänstemän och som var tillsatt av kommunfullmäktige. I kommissionsrapporten anges syftet: ”Kommissionens uppgift är att mäta kvalitet och resursförbrukning. Målet är att se om kvaliteten i äldreomsorgen når upp till uppsatta mål och om kommunens kostnader är rimliga i förhållande till den kvalitet som uppnås.”<sup>172</sup> De många slutsatser som presenteras i rapporten ska inte upprepas här men dessa omfattar t.ex. kritik och frågetecken beträffande äldreomsorgens omfattning och dess kvalitet, personalens kompetens och arbetsförhållanden, medicinska aspekter samt brukarinflytande. I relation till äldreomsorgens omfattning gör kommissionen bedömningen att ”Gävle kommuns äldreomsorg är kostsam både för skattebetalarna och de som utnyttjar dess tjänster”.<sup>173</sup>

Det framgår av omvårdnadsnämndens kommentarer till kommissionens granskning av äldreomsorgen i kommunen framgår att man välkomnar granskningen och att denna pekat på brister som ska åtgärdas. Av kommentarerna kan man även utläsa viss kritik mot kommissionens rapport som man menar lägger allt för stor vikt vid det mätbara, t.ex. näringsintag och tandhälsa. Att livskvalitet är svårt att mäta ser man som ett uttryck för den sociala omsorgens dilemma. I sina kommentarer försvarar även omvårdnadsförvaltningen de prioriteringar och rationaliseringar som genomförts. Givet de förutsättningar som var för handen när besluten togs var dessa välmotiverade, menar man, men utesluter inte att det kan finnas anledning till omprövningar. Vad gäller den egna rollen lyfter förvaltningen fram att utvecklingen inom äldreomsorgen är avhängig faktorer i omvärlden som man inte har kontroll över. Man påpekar även att äldreomsorg inte uteslu-

---

<sup>171</sup> Omsorgsnämndens yttrande refereras i redogörelsen för det beslut Länsstyrelsen fattade i ärendet. Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Beslut, 1999-11-15. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99.

<sup>172</sup> Granskning av äldreomsorgen i Gävle kommun. Rapport från 1998 års äldrekommission. Dnr 1998:174, s. 5.

<sup>173</sup> Granskning av äldreomsorgen i Gävle kommun. Rapport från 1998 års äldrekommission. Dnr 1998:174, s. 4.

tande är ett ansvar för förvaltningen internt utan att detta är en övergripande fråga för hela kommunen.<sup>174</sup>

Kritiken mot kommunens kostnader för äldreomsorgen och det som i media rubricerades som brister i äldreomsorgens effektivitet startade enligt Vivi-Ann Sundquist, ordf. i Omsorgsnämnden (s), en diskussion i kommunen där kostnaderna hamnade i fokus. En direkt konsekvens av rapporten var att nämnden fick ett krav på sig att lämna rapporter kring kostnaderna i verksamheten till kommunstyrelsen. I spåren av äldrekommissionens rapport har man också tagit initiativ till att skapa ett nätverk med andra kommuner i syfte att hitta gemensamma nyckeltal, ett initiativ som nämnden enligt Vivi-Ann Sundquist fått respekt för i kommunen.<sup>175</sup>

### *Intern ekonomisering*

I likhet med de andra undersökningskommunerna blev biståndsbedömningen även innan den specialiserades ett viktigt instrument för att hålla kontroll på behovsutvecklingen i kommunen. Förvaltningen tog exempelvis tidigt initiativ till att utveckla metoder för att mäta (omvårdnads) behov samt förbättra uppföljning och dokumentation av biståndsärenden.<sup>176</sup> I relation till den praktiska omsorgsverksamheten inom hemtjänsten var tanken att biståndsbedömningarna, genom att alla hjälpinsatser preciserades och att tidsåtgången för att utföra dessa beräknades, skulle skapa ett underlag för en flexibel personalplanering och en effektivare tidsanvändning. Fram till 2000 låg personalkostnaderna till grund för fördelningen av resurser i verksamheten, men i samband med omorganisationen och i kölvattnet av de diskussioner kring bristande kostnadseffektivitet som redovisats ovan ersattes detta budgetsysteem av en modell som innebar att man satte ett pris per *beviljad* timme.<sup>177</sup> Införandet av internprissättning innebär alltså att biståndsbesluten (och biståndsbedömaren) nu på ett mer direkt sätt kopplades till styrningen av resurser inom förvaltningen. Betraktar man förändringen från verksamhetschefernas horisont innebär den att kontrollen över hur mycket tid som går åt blir central eftersom tidsåtgången är direkt kopplad till betalningen.

---

<sup>174</sup> Kommentar till 1998 års granskning av äldreomsorgen i Gävle kommun. Gävle kommun/Omvårdnad. 1999-01-19.

<sup>175</sup> Intervju med Vivi-Anne Sundqvist, ordf. i Omvårdnadsnämnden (s), 2000-05-23.

<sup>176</sup> Behovet av bistånd kom även i Gävle att prövas mot vad som här kallas "kringresurser". Av intervjuer från 1998 framgår att detta i praktiken innebar att förvaltningen hänvisar till privata firmor och frivilliga initiativ såsom Röda Korsets väntjänst. I Gävle har även arbetslösa ungdomar använts som följeslagare till den gamle vid sjukhusbesök och liknande. Intervju med handläggare i Gävle, 1998-03-24.

<sup>177</sup> Ambitionen är att kunna sätta ett pris per *utförd* timme. Intervju med Anita Svensson, förvaltningschef, 2000-05-23.

Använder man mer tid – mer personal – än vad som beviljats får utföraren helt enkelt inte betalt. Går det åt mindre tid indikerar detta att brukaren får betala för mycket. I praktiken innebär internprissättningen att verksamhetschefen i sitt arbete måste vara observant på växlingar i brukarnas behov för att lägga till eller dra ifrån tid. Tidsjusteringar måste sedan snabbt rapporteras tillbaka till biståndsbedömaren för att denne ska kunna fatta ett nytt biståndsbeslut. Beslutet utgör betalningsunderlag för utföraren och priset för brukaren.

Av intervjun med förvaltningschefen framgår att målet med internprissättningen var att öka effektiviteten (sänka kostnaderna) i verksamheten. Anita Svensson menar att det inte är ”försvarbart att en beviljad timme kostar 180:- på ett ställe men 350:- på ett annat. Det är inte rimligt mot kommuninvånarna och det är inte rimligt om man pratar om arbetsbelastning för personal heller.” När det gäller prissättningen har den privata entreprenörens (ISS) timpris på 178:- ”varit mycket bra för vår interna diskussion”. Förvaltningschefen förvånas över att ”det har funnits så lite intresse i organisationen att självmant jämföra sig med den här verksamheten”, och menar att intresse visas ”först när det blir lite påtvingat eller vi påtalar det och det förvånar mig jättemycket”. Konkret har internprissättningen inneburit att personal flyttas mellan de olika arbetsgrupperna.

Förvaltningschefen framhåller vidare hur viktig den löpande uppföljningen av kostnadsutvecklingen är. Anledningen är att man i detalj behöver visa hur pengarna används, vilket Anita Svensson relaterar till mer abstrakta kostnader som personalkostnader och vårdtyngd. ”Har man inte mätbara indikatorer på effektivitet fastnar man i att försöka bevisa hur hög kvaliteten är.” Uppföljningen sker genom att cheferna för de olika resultatenheterna lämnar in rapporter varje månad som sedan ligger till grund för de avstämningar som görs. I intervjun lyfter förvaltningschefen fram betydelsen av att kostnadsuppföljningen inte görs centralt eftersom ”det är viktigt att varje chef får känna att det är jag som lämnar ifrån mig det här”.<sup>178</sup>

Att förvaltningschefen i Gävle beskriver äldreomsorgens utveckling som en organisationsfråga, kostnader och styrning, och i detta sammanhang inte berör verksamhetens konkreta innehåll eller inriktning med ett enda ord är ett observandum som indikerar att ekonomiska överväganden har företräde. I Gävle, i likhet med i andra undersökningskommuner, har kraven ökat på att man med kvantitativa mått kan motivera sina anspråk på mer pengar. Att hänvisa till ökade personalkostnader eller vårdbehov utan att bevisa detta (med siffror) håller inte. Att man inte godtar påståenden utan kräver svart på vitt kan kanske ses som ett tecken på att en *ekonomidiskurs* fått fäste i förvaltningarna. Att ett verksamhetsområde är politiskt prioriterat och

---

<sup>178</sup> Intervju med Anita Svensson, förvaltningschef, 2000-05-23.

genom detta kanske har lägre krav på sig att motivera sina resursanspråk kan alltså ses som ett problem ur ett management- eller administrativt perspektiv.

Införandet av internprissättning i Gävle ska ses som ett konkret uttryck för en ambition att skapa system för styrning och kontroll av resurser och verksamhet. Liksom i andra undersökningskommuner sammanfaller kraven på kostnadseffektivitet med en explicit avsikt att styrningen också ska säkerställa att kvalitetsmål uppnås. Att utveckla ett kvalitetssystem för omvårdnadsförvaltningen blev ett uppdrag för den nybildade (2000) kvalitetsenheten. Ett nytt kvalitetssystem utvecklades också så småningom. Det kvalitetssystem som arbetades fram bygger på ett koncept för total kvalitet eller det som på managementspråk kallas för TQM (Total Quality Management). Kvalitetssystemet i Gävle syftar till att styra mål, resurser och processer i den praktiska omsorgsverksamheten och mäter kvalitet utifrån fyra dimensioner – kundens behovstillfredsställelse, kundrelationen, effektivitet i utförandet av tjänster och måluppfyllelse.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Total kvalitet. Kvalitetssystem för Omvårdnad Gävle. Skrivelse från Kvalitetsenheten 2002.



## 4. Att förstå införandet av specialiserad biståndshandläggning

I den ursprungliga amerikanska formen av nyinstitutionell organisationsteori framställs spridningen av standardiserade organisationsidéer som en process i vilken dessa gradvis blir tagna för givna (institutionaliseras) i takt med att allt fler organisationer inom fältet inkorporerar dem i sin egen organisationsstruktur. Det teoretiska perspektivet återspeglas i det faktum att nyinstitutionell organisationsforskning ofta varit inriktad mot analyser av organisatoriska fält (hela sektorer) snarare än enskilda organisationer (det lokala). Forssell och Jansson (2000) pekar på att nyinstitutionell teori och forskning i stor utsträckning fokuserat på att studera organisations*element* såsom ledningsfunktioner och ekonomistyrning snarare än hela organisations*former* såsom företag och offentliga förvaltningar (s. 97–98).<sup>180</sup> Den nyinstitutionella organisationsanalysen har emellertid fått kritik för att den inte analyserar hur spridningen av organisationsidéer går till och för sin frånvaro av maktanalys (se kapitel 2). Problemet är att handlande aktörer och lokala förhållanden inte ges plats i analysen.<sup>181</sup> Förändring i enskilda organisationer ses alltså som en passiv, närmast deterministisk anpassning till omgivningen.

I skandinavisk forskning med nyinstitutionell ansats har emellertid relationen mellan omgivningen och den enskilda organisationen problematiserats. Detta har bidragit till att skapa teoretiskt utrymme för antagandet att anpassningen till moderna organisationsidéer samt institutionaliseringen av nya tanke- och handlingsmönster både kan beskriva *varierande förlopp* och leda till *olika synbara effekter* i de lokala kontexterna. Mycket förenklat kan nyckeln till detta sägas ligga i att man fokuserat på att den mottagande organisationen representerar en redan existerande verksamhet.

Nya sätt att styra, leda och kontrollera införs inte i ett vakuum. Istället införs de i en verksamhet som är präglad av tidigare sätt att styra, kontrollera och leda. En rad förhållningssätt, rutiner, arbetsformer och ideal

---

<sup>180</sup> När det gäller benämningarna på organisationselementen skiljer sig språkbruket mellan olika forskare. Johansson (1992) använder t.ex. uttrycken *organisatoriska byggstenar* och *byggnadsblock* (det senare är en direkt översättning av Meyer och Rowans ursprungliga begrepp *building blocks*) medan Røvik (1998) talar om *superstandarder* för att beteckna organisationselement som fått modekaraktär och i kraft av detta ett omfattande genomslag, t.ex. kvalitetssäkring (TQM) och medarbetarsamtal.

<sup>181</sup> För en kritik mot institutionella analyser i detta avseende se Powell och DiMaggio (1991); Strang och Meyer (1993).

lever kvar från tidigare epoker på så sätt att olika sätt att agera och styra blandas. (Sahlin-Andersson, 1999, s. 309)

Reformering sker alltså aldrig i ett tomrum. Organisationsidéerna möter en redan existerande verksamhet som vilar på praktiska erfarenheter och föreställningar kring verksamhetens uppgifter och mål. Att historiskt grundade handlings- och tankemönster vad gäller t.ex. former för politiskt beslutsfattande, byråkratiska rutiner och föreställningar kring organisationens uppgifter styr handlandet i vardagen innebär att det inte räcker att identifiera de organisationsidéer som dominerar på ett fält (eller sektor) för att få kunskap om hur eller i vilken utsträckning dessa kommer att påverka redan existerande organisationsstrukturer och verksamheter (Sahlin-Andersson, 1994). Visserligen måste de enskilda organisationerna anpassa sig till normer, förväntningar och krav i omgivningen, men en organisationsmodells konkreta utformning och praktiska genomslag kan variera både i tid och rum. Anpassningen sker genom att organisationsidén *översätts* (Czarniawska & Joerges, 1996) till praktisk handling och *redigeras* (Sahlin-Andersson, 1996) så att den passar in i sitt lokala historiska och organisatoriska sammanhang.<sup>182</sup> Detta innebär t.ex. att en reformering av en offentlig verksamhet som ligger i linje med dominerande uppfattningar i omgivningen, som står i samklang med lokala traditioner och som uppfattas positivt av politiker, förvaltningsledning och yrkesföreträdare har stora möjligheter att få ett genomslag (Jacobsson, Laegreid & Pedersen, 1997). Men vad viktigare är, möjligheter till *motstånd* föreligger i det fall organisationsidéer och externa krav bryter mot lokala handlings- och tankemönster och önskad utveckling (Brunsson & Olsen, 1997). Möjligheter till strategiskt handlande föreligger exempelvis både vad gäller att dra fördelar av och motverka konsekvenserna av en organisationsförändring. Inom en organisation kan alltså stöd för eller motstånd mot en reform bland olika grupper ha andra bevekelsegrunder än uppfattningar kring organisationsförändringens för- eller nackdelar i sig.

---

<sup>182</sup> I den antologi Czarniawska och Sevón (1996) var redaktörer för framförs även andra begrepp för att förklara hur variationer inom ett organisationsfält kan uppstå. Sevón talar exempelvis om *imitation* och Røvik om *organisationsrecept*.

## Tre genomförandediskurser

### *Marknadsorientering*

Med utgångspunkt i tidpunkten då undersökningskommunerna specialiserade biståndshandläggningen kan man identifiera tre diskurser eller problematiseringar som rör nödvändigheten av och förtjänsten med att skilja myndighetsutövningen från tillhandahållandet av hjälpinsatser. I de kommuner i mitt urval, *Helsingborg* och *Gislaved*, som var tidiga (1992–1993) med att införa organisationsmodellen framstår specialiseringen av biståndshandläggningen som en *indirekt* effekt av att man planerat för att konkurrensutsätta sina kommunala verksamheter. I båda dessa kommuner var marknadsorientering ett viktigt inslag i det som på den tiden kallades systemskifte. Man utnyttjade snabbt de möjligheter som gavs av den nya kommunallagen (SFS 1991:900) vad gällde kommunernas organisation och verksamhetsformer, t.ex. avregleringen av det offentliga produktionsmonopolet. Att frikoppla myndighetsutövningen och administrationen från det praktiska arbetet förefaller vara en funktionell nödvändighet relaterad till de tekniska krav på samordning och kontroll som uppstod, både *inom* förvaltningen och/eller *mellan* olika organisationer såsom privata eller kommunala vårdbolag, när verksamheten skulle konkurrensutsättas. Att renodla beställarfunktionen kan i detta sammanhang ses som ett sätt att försöka åstadkomma den precisering av hjälpinsatserna vad gäller exempelvis omfattning och innehåll samt den formalisering av ärendehandläggningen i form av t.ex. skriftliga beslut som en samordning av verksamheten under marknadsliknande förhållanden i princip kräver.

Det faktum att det inte längre var en och samma organisation som beställde och utförde framstår sammanfattningsvis som en tvingande faktor för införandet av reformen. I såväl Helsingborg som Gislaved betraktas det emellertid som oproblematiskt att initiera reformen eftersom man var positiv till att införliva marknadsinslag i sin verksamhet och en specialisering av biståndshandläggningen ligger i linje med en sådan utveckling. Specialiseringen av biståndshandläggningen kunde ses som ett inslag i en *marknadsorientering*.



## Rättsäkerhet

Svårare är det då att förklara varför de övriga kommunerna de facto kom att genomföra reformen trots att man i större eller mindre utsträckning ställde sig antingen kallsinniga till eller rentav var motståndare till en marknadsorientering av den kommunala äldreomsorgen. Förklaringen ligger i att en ny problematisering utvecklades som innebar att organisationsmodellen omvandlades till en attraktiv problemlösning även för dessa kommuner.

Specialiseringen av biståndshandläggningen framställdes för det första som en organisationslösning för att säkerställa att bedömningarna av behov och beslut om hjälpinsatser skulle bli enhetliga och rättsäkra. En specialiserad biståndshandläggning ansågs av flera intervjupersoner som en nödvändig förutsättning för nå dessa kvalitetsmål. Indirekt införlivades också resone-mang om en ökad effektivitet. Denna gång diskuterades inte en ökad effektivitet som ett led i en marknadsorientering utan som ett svar på usla kommunala finanser och en allt ökande andel äldre med hjälpbehov. En annan vanlig uppfattning och ett argument för reformen var att handläggning av biståndsärenden inom äldre- och handikappomsorgen krävde expertkunskap i form av administrativ och juridisk kompetens samt specialiserad kunskap om hjälptagarnas, framförallt de nya gruppernas, problem och behov. Efterfrågan på fördjupade kunskaper och kunskapsutveckling blev uttalad även bland företrädare för de kommuner som av ideologiska skäl t.ex. ett försvar för helhetssyn och en integrerad organisation, eller andra mer praktiska orsaker såsom förekomsten av en decentraliserad kommundelsorganisation inte ville, kunde eller vid den tidigare tidpunkten ens funderat på att specialisera handläggningen och inrätta centralt placerade handläggargrupper.

Sammanfattningsvis kan man säga att reformen blev attraktiv genom att den formulerades om till att vara en *rättsäkerhetsreform* vilket medförde att den kom att ligga helt i linje med en angelägen reformering inom en traditionell förvaltningslogik. *Ludvika* är en kommun som exemplifierar detta. I denna kommun var det omöjligt att aktualisera en specialisering av biståndshandläggningen som en del i en marknadsorientering. En marknadsorientering stod, och står fortfarande, i konflikt med dominerande föreställningar om den kommunala äldreomsorgens uppgifter och mål i Ludvika. När specialiseringen av ärendehandläggningen däremot redigerats genom att den tillskrevs potentialen att svara mot rättsäkerhetskrav blev den intressant som organisationslösning även i Ludvika.

Genomslaget för rättsäkerhetstanken kan emellertid inte isoleras från externt formulerade krav på kvalitet och kvalitetssystem. På hösten 1998 beslutade Socialstyrelsen om allmänna råd beträffande kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS, 1998:8). Råden kan ses mot bakgrund av ändringen av Socialtjänstlagen 1998 och har en

parallell i de föreskrifter som sedan 1996 reglerar kvalitetssäkringen inom hälso- och sjukvården i landet.<sup>183</sup> Ett effektivt kvalitetssystem ska bl.a. omfattas av ”mål och dokumenterade rutiner för hur kvaliteten i verksamheten styrs, säkras och utvecklas mot målen”. I de allmänna råden framgår att kvalitetssystemet bör omfatta minst sex områden varav *behovsbedömning* och *rättssäkerhet i handläggning* samt *dokumentation* tillsammans utgör ett eget område. Inom detta område bör kvalitetssystemet enligt Socialstyrelsen säkerställa att (1) ”behovsbedömningar bygger på en helhetssyn av den enskildes situation”, att (2) ”beslut om insatsernas mål, inriktning och omfattning är tydliga och kan förstås”, att (3) ”individuella planer upprättas”, att (4) ”insatserna utformas tillsammans med den enskilde och/eller dennes närstående” samt att (5) en ”systematisk uppföljning av beslut, planer och insatser, som berör den enskilde, genomförs och dokumenteras samt vid behov omprövas”. Vidare betonar Socialstyrelsen att kvalitetssystemet bör omfattas av ”rutiner för effektiv analys och utvärdering av verksamhetens kvalitet”. I praktiken innebär detta att äldre- och handikappomsorgens planering, utförande, resultat och utveckling ska analyseras och följas upp utifrån internt fastställda *mål* och *mått*. Att kravet på dokumentation sammanfaller med krav på intern (egen-) kontroll av verksamheten behöver kanske inte påpekas. Socialstyrelsens allmänna råd uttrycker bestämda uppfattningar både kring *vad* som ska *kvalitetssäkras* och *hur* detta ska gå till.

### *Effektivitet*

Den tredje diskursen skulle kunna sammanfattas som en *effektivitetsdiskurs*. Det intressanta är som påpekats att den existerar under hela undersökningsperioden och att den växer sig allt starkare under årens lopp. Att effektivitetsdiskursen över tiden blir allt mer dominerande kan ses mot bakgrund av att kraven på system för kvalitetssäkring kan knytas till en effektivare resursanvändning. Att krav på ekonomisk effektivitet lätt får gehör i ett läge där kommunernas ekonomiska situation är problematiskt kan betraktas som en bidragande faktor. Kommunerna i undersökningen har under stora delar av 1990-talet svårt att få ekonomin att gå ihop och vad gäller äldreomsorgsförvaltningarna förefaller det av intervjuerna att döma snarare vara regel än undantag att man överskrider de ekonomiska ramar man fått. I de kommuner som ingår i undersökningen har man haft svårigheter att ta till sig och föra fram detta som ett problem, men efter hand tycks denna argumenta-

---

<sup>183</sup> I egenskap av tillsynsmyndighet arbetar Socialstyrelsen dels med *allmänna råd* som innehåller rekommendationer hur en författning, i det här fallet §7a i Socialtjänstlagen, kan eller bör tillämpas, dels med *föreskrifter* som är bindande regler.

tionslinje bli mer legitim – inte minst när den kan kopplas samman med rättsäkerhetsdiskursen. I de kommuner som genomfört en specialisering på senare tid, inte minst tydligt i Ludvika men även i Sunne, kan man se tendenser till att effektivitets- och rättsäkerhetsdiskursen sammanfaller. Hur håller man ifrån sig en reform som ackompanjeras av appeller till rättsäkerhet och lika behandling av individen och som dessutom på olika sätt sägs bidra till att både få kontroll över och minska kommunens kostnader?

### *En reform i tiden*

När *Gävle* genomför reformen 1999 uttrycker omvårdnadsnämndens ordförande att hon inte var medveten om ”behovet och strömningen över landet av att fördela ansvaret mellan handläggare och verksamhetsansvarig, den inblicken, insynen eller kunskapen hade nog inte jag riktigt”.<sup>184</sup> Uttalandet kan sägas visa på att organisationsmodellen nu etablerats som en *reform i tiden*. I Gävle kommer flertalet av de argument med vilka reformen tidigare motiverats till uttryck i genomförandediskursen. Detta är i och för sig något som efter hand också sker i övriga kommuner. Specialiseringen av handläggningen diskuteras såväl i relation till rättssäkerhet för den enskilde som med utgångspunkt i behovet av kvalitetssäkring, kvalitetsutveckling och system för kostnadskontroll. En renodling av yrkesroller, en tydlig ledningsstruktur och en klar ansvarsfördelning mellan politik, förvaltning och yrkesgrupper betraktas som en förutsättning för att skapa en effektiv och professionell serviceorganisation.

I Gävle liksom i andra kommuner har principiella invändningar mot att konkurrensutsätta den kommunala äldreomsorgen fått ge vika för en mer pragmatisk hållning och en argumentation med fokus på en ökad betydelse av mått och mätbarhet. I jämförelse med den ideologiskt präglade systemskiftesretorik som ackompanjerade organisationsförändringarna i t.ex. Gislaved 1992 är införandet av mer företagslika lednings- och styrformer – *intern ekonomisering* – i äldreomsorgsförvaltningarna mindre spektakulär. Förändringarna förefaller inte vara lika omstridda och de bryter inte lika tydligt mot kommunal praxis som privatiseringar i en kommunal verksamhet gör (jfr Forssell, 1999). I *Kristianstad* var det t.o.m. konsulternas explicita ambition att anpassa dessa nya idéer till det specifika lokala sammanhanget. Hänvisningar till andra och till att reformen ligger i tiden är signifikanta inslag i legitimeringen av uppdelningen på olika yrkesroller. Att den som beslutar om bistånd inte är densamme som verkställer detta förefaller idag

---

<sup>184</sup> Intervju med Vivi-Anne Sundquist, ordf. i omvårdnadsnämnden (s), 2000-05-23.

vara en inte ifrågasatt självklarhet i en omsorgsförvaltning som betraktar sig och uppfattas som modern.

I *Hagfors* och *Lund* genomförs uppdelningen först när den blivit en organisationsprincip med modestatus vilken ”bör” återfinnas i varje kommun. I *Hagfors* och *Lund* genomförs reformeringen under ett ökat externt och internt tryck. Dessa kommuner förefaller ha begränsade möjligheter att diskutera och bestämma utformningen av den egna förvaltningens organisationsstruktur med utgångspunkt i olika praktiska och ideologiska argument, t.ex. en decentraliserad kommundelsorganisation. Att organisatoriskt dela upp yrkesroller och ansvar i förvaltningen anses rationellt och effektivt. Att inte genomföra reformen kan därför tänkas skapa legitimitetsproblem både inåt och utåt. Intervjun med chefen för vård- och omsorgsförvaltningen i *Lund* våren 2000 kan ses som ett illustrerande exempel.

I *Lund* hade inte biståndsbedömningen specialiserats vid tidpunkten för intervjuerna våren 2000. I några av de 10 kommundelar som kommunen var indelad i under åren 1995 – 2000 specialiserades biståndsbedömningen 1997 och 1998, men uppdelningen av yrkesroller hade inte slagit igenom som allmän organisationsprincip. I intervjun med förvaltningschefen framkommer emellertid att detta faktum uppfattas som ett problem. Förvaltningschefen är tydlig i sin uppfattning att uppdelningen mellan beställare och utförare är ett tecken på att det handlar om en förvaltningsorganisation i tiden. Hon kopplar dessutom explicit organisationsmodellen till externa institutionella krav på rättssäkerhet för den enskilde samt till krav på kvalitetssäkring. I en betraktelse av den nuvarande organisationsstrukturen i *Lund* menar Ann-Sofie Frånberg att hon känner ”att man har anammat en 70-talsorganisation år 2000 [...] och man måste ändå vara medveten om att vi lever i 2000-talet”. Förvaltningschefen menar vidare att ”vi måste utveckla oss mot en ökad tydlighet på myndighetssidan”. ”Vi har idag ingen tydlig struktur på beställarsidan kontra utförardelen. [...] Det går i vart annat, man är både beställare och utförare kan man säga, och det tror jag inte håller, och då menar jag inte bara att det inte håller i tiden.” Att inte renodla och separera beställardelen från utförardelen kopplar Ann-Sofie Frånberg både till problem med rättssäkerhet och insyn från andra myndigheter.

I förvaltningschefens strävan efter tydlighet reflekteras även krav på att veta vad man gör och kunna redovisa detta på ett sätt som är legitimt helst med hjälp av kvantitativa mått.

Vi måste bli bättre på att utvärdera och följa upp det vi gör. Vi är bra på att sätta igång saker men vi följer inte upp det och tar inte lärdom av det. Det här är sådant jag försöker pränta in i mina ... det här måste vi jobba med och det här måste vi få styrning på. Då tror jag vi blir trovärdigare

utåt sett och uppåt sett. Idag vet vi, tror vi, har en aning om, känner på oss, men det räcker inte vi måste kunna peka på det.<sup>185</sup>

Från centralt politiskt håll framhåller Lars Johansson, moderat och ordf. i Vård- och omsorgsnämnden, att kvalitetskrav kopplade till tydliga och mätbara mål är det viktigaste när det gäller att utveckla äldreomsorgen. Mått och mätbarhet måste skapas genom att nya administrativa rutiner och styrsystem införs i kommunen. Lars Johansson menar vidare att en utveckling av förvaltningens styrning – management – kräver att kommunen anställer vad han kallar *moderna ekonomer* snarare än förvaltningsekonomer. Dessa moderna ekonomer bör helst även ha juridisk kompetens för att klara av de förhandlingar och det kontraktsskrivande som är aktuellt i samband med entreprenader. I intervjun med Lars Johansson, liksom med andra vid denna tidpunkt ledande politiker i kommunen, artikulerades idéer om konkurrensutsättning och privatisering av den kommunala äldreomsorgen. Att även förvaltningschefen i intervjun diskuterar privatisering och entreprenader som tidens melodi ska nog förstås mot bakgrund av den politiska viljan i detta avseende. Lars Johansson tar emellertid avstånd från en beställare- och utföraremodell och menar att modellen inte garanterar bättre kvalitet och att den enskildes valfrihet ökar. Den enskildes valfrihet och makt kan enbart åstadkommas i ett system med pengar, hävdar Lars Johansson.<sup>186</sup>

I *Hagfors* specialiserades biståndshandläggningen i samband med att en genomgripande förändring av hela förvaltningsorganisationen i kommunen genomfördes 2000. Organisationsförändringen innebar att de tidigare facknämnderna slopades och förvaltningarna slogs samman till en område-sövergripande, central förvaltning. De tidigare förvaltningscheferna bildade tillsammans med kommunchefen en ledningsgrupp. Vid sidan av ledningsgruppen inrättades en central stabsenhet med ett övergripande ansvar för ekonomi och personalfrågor. Liksom när det gäller flera av de andra undersökningskommunerna föregicks organisationsförändringen i Hagfors av ett konsultförslag. Konsulterna lade upp riktlinjer för förändringarna, analyserade kommunens problem och kom med idéer om hur man skulle lösa problemen.

---

<sup>185</sup> Intervju med Ann-Sofie Frånberg, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-03-27.

<sup>186</sup> Intervju med Lars Johansson, ordf. i Vård- och omsorgsnämnden (m), 2000-03-29.

## Frånvaro av motstånd

I det förra avsnittet diskuterades det problem det utgör för en organisation att framstå som omodern. Detta är naturligtvis också giltigt om man ser den som bestående av individer – organisationsmedlemmar – med kanske motstridiga intressen. Om en organisation betraktas som omodern innebär det att ledningens kompetens kan bli ifrågasatt, men det föreligger också risk för att medarbetare som motarbetar en förändring betraktas som bakåtsträvar. När ett motstånd har tydliga kopplingar till värderingar och ideal, i detta fall kring socialt omsorgsarbete och traditionella arbetssätt inom äldreomsorgen kan det emellertid bli en stötesten i omvandlingen. Motstånd representerar i detta fall en skepsis grundad i att man menar att reformen strider emot eller skadar förutsättningarna för att verksamheten ska fungera (Brunsson & Olsen, s. 6–7).<sup>187</sup>

I *Kristianstad* fanns ett motstånd mot reformen som grundade sig i att en uppdelning av yrkesroller och ansvar i förvaltningen på olika sätt kom i konflikt med en helhetssyn på myndighetsutövning. Ideologin var djupt förankrad hos förvaltningschefen som kraftigt ifrågasatte en specialisering av biståndshandläggningen. Man kan notera att det i Kristianstad var upp till cheferna på de olika omsorgsområdena i den decentraliserade förvaltningsorganisationen att själva ta initiativ till att införa arbetsdelningen. I praktiken innebar detta att organisationslösningarna under lång tid kom att skilja sig åt såväl inom som mellan områdena. Det intressanta är att initiativen till organisationsförändringen på områdena i hög grad kopplades till nödvändigheten att komma tillrätta med en problematisk arbetssituation. Införandet av en specialiserad biståndshandläggning fick genom detta formen av en arbetslivsreform.

Motstånd mot eller stöd för en reform kan emellertid även tolkas mot bakgrund av hur reformen påverkar de reformerades arbetsvillkor och position i organisationen. Professionssträvanden hos de yrkesgrupper som arbetar i organisationen, t.ex. biståndshandläggare, vad gäller den yrkesmässiga utvecklingen kan ligga utanför vad organisationen anser önskvärt men kan naturligtvis även ligga i linje med en önskad utveckling. Ur de enskilda gruppernas perspektiv behöver inte ens motståndet eller stödet vara relaterat till reformen i sig utan kan lika väl vara strategiskt i relation till andra överväganden (t.ex. yrkesutveckling).

För handläggarna innebär reformen att utredningar och beslut i biståndsärenden skiljs från ansvaret för den dagliga omsorgsverksamheten. Både de som blir biståndsbedömare och de som blir verksamhetsansvariga får mer avgränsade och renodlade arbetsuppgifter med reformens införande.

---

<sup>187</sup> Jfr Sahlin-Andersson (1999).

I flera av undersökningskommunerna var det möjligt för de anställda att på ett eller annat sätt välja (mer eller mindre formellt)<sup>188</sup> tjänsten som biståndshandläggare eller verksamhetsansvarig. Att döma av intervjuerna med handläggare och fackliga företrädare för de verksamhetsansvariga förefaller bägge yrkesrollerna åtminstone initialt ha varit attraktiva i relation till den tidigare, integrerade yrkesrollen.

I intervjuerna med de fackliga företrädarna för SKTF i undersökningskommunerna föreligger i princip inga invändningar mot specialiseringen av biståndshandläggningen. I flera fall berättar företrädarna för SKTF att man från fackets sida aktivt har tryckt på för att få denna utveckling till stånd. Inte heller bland Kommunals företrädare föreligger några principiella invändningar. Av intervjuerna att döma är arbetsledarfrågan central för dem. Att rollerna som handläggare och chef särskiljs uppfattas bland flera fackrepresentanter som positiv då cheferna som tidigare tidigare prioriterade handläggningen av ärenden nu kan ta sitt chefsansvar.

Att genomslaget för organisationsmodellen visar att det motstånd som kanske har funnits inte haft effekt innebär inte nödvändigtvis att organisationsförändringen enbart varit av godo för alla inblandade. Det empiriska materialet medger inte några analyser av förändringsprocessen på denna nivå, men det finns flera fackliga röster som indikerar att det finns anställda som farit illa i omvandlingen. Att de anställda fått söka om sina tjänster på nytt i samband med omorganiseringen kan t.ex. ses ett sätt för kommunen att signalera vad man vill med sin verksamhet och vilka förväntningar man har på de biståndshandläggare och verksamhetschefer som fortsättningsvis ska arbeta inom denna verksamhet. I mitt material finns utsagor från fackliga representanter om att anställda både valdes bort och ibland själva valde att sluta när de prövades mot de nya kunskaps- och kompetenskraven.

## Summering

Innan jag lämnar detta kapitel vill jag peka på ytterligare ett sätt att förstå hur reformen kunde bli så populär. Följer man Bäckström (1999) kan en och samma teknik, som exempelvis specialiserad biståndshandläggning, kopplas till olika program (ideologier) vid en viss tidpunkt likväl som en teknik över tid kan ges en ny ideologi. Om man grupperar argumenten i kommunerna utifrån de positiva effekter reformen kopplas till blir det uppenbart att reformen med tiden tillskrivs nya och alltfler problemlösande egenskaper. I princip är dessa egenskaper redan presenterade, men det finns anledning att systematiskt uppmärksamma dem för att just denna poäng ska

---

<sup>188</sup> I några av kommunerna lyses alla tjänster ut på nytt.

bli tydlig. I genomförandediskurserna beskrivs biståndshandläggareformen på fem olika sätt:

1. som *lösningen på ett arbetsorganisatoriskt problem* – det betraktas som praktiskt omöjligt att i en och samma yrkesroll förena administrativa och verksamhetsanknutna arbetsuppgifter.
2. som *lösningen på ett kompetensproblem* – förutsättningarna och villkoren för bättre utredningar anses öka. En specialiserad handläggning ger t.ex. bättre förutsättningar för internutbildning och regelbundna möten i gruppen avseende uppföljning och diskussion kring ärendehandläggning.
3. som *lösningen på ett kontroll- och styrningsproblem* – organisationsmodellen bidrar till att skapa underlag för en systematisk kostnads- och kvalitetskontroll i en i övrigt decentraliserad organisation.
4. som *lösningen på ett legitimitetsproblem* – reformen är del av anpassningen till nya externa krav i termer av rättssäkerhet, enhetlighet och kvalitet.
5. som *lösningen på ett medborgarserviceproblem* – information om hjälpinsatser anses kunna förbättras och tillgängligheten ökar.

Naturligtvis föreligger det inte vattentäta skott mellan de olika problem som organisationsmodellen tillskrivs att lösa. Snarare är det reformens kameleontartade karaktär som gör den så användbar.

Man kan på en gång se att det finns variationer i de förlopp och de sammanhang inom vilka den nya organisationsmodellen både blir möjlig lösning och med tiden en organisationsprincip med *modekaraktär* i de kommunala äldreomsorgsförvaltningar som undersökts. Specialiseringen av biståndshandläggningen tar formen av en reform i tiden och blir ett organisationselement som kommunerna tar till sig för att legitimera sin verksamhet. På detta plan framstår förloppet som en likriktningsprocess (isomorfism). Ett annat sätt att formulera denna iakttagelse är emellertid att betrakta olikheter vid en viss tidpunkt som ett utslag för att man befinner sig i olika utvecklingskedan i en och samma process. Denna fundering var bärande i granskningen av varför vissa kommuner tillhandahöll praktisk hjälp som ensamtjänst inom äldreomsorgen medan andra enbart erbjöd dessa insatser om man samtidigt hade beviljats omvårdnadsinsatser (Blomberg, Edebalk & Petersson, 1999). Det visade sig att alla kommuner i undersökningen med tiden kom att gå över till den senare lösningen. Att det finns indikationer på att denna utveckling senare reverserades är en helt annan sak. Det visar att förändring inte enbart är en tidsfråga utan åtminstone i det här fallet även speglar, förändringar i den allmänna (och lokala) debatten.



Likriktning när det gäller organisationsstrukturen behöver emellertid inte innebära en likriktning vad gäller betydelsen för det praktiska arbetet, likväl som motstånd bland de reformerade kan utvecklas som ett svar på praktiska problem relaterade till vad reformen de facto har lett till. Detta är emellertid frågor att återkomma till i del två. Innan dess följer ett kapitel som syftar till att diskutera i vilken utsträckning och på vilket sätt specialiseringen av biståndshandläggningen kan sägas vara ett uttryck för och en mekanism i ett genomslag för de doktriner och konkreta organisationselement som förknippas med *New Public Management*.

## 5. Från förvaltningsbyråkrati till modern organisation

### Ett genomslag för New Public Management (NPM)

NPM är ett samlingsnamn för de reformer som under de senaste 15–20 åren dominerat dagordningen vad gäller förändringar inom den offentliga förvaltningen i flertalet av västvärldens industriländer (Hood, 1995; Christensen & Laegreid, 1996). Enligt Power (1997) kan NPM beskrivas som en samling överlappande organisationselement med det förenande inslaget att det tankegod som präglar de konkreta reformförslagen hämtar sin inspiration från marknaden samt det privata näringslivets lednings- och styrformer (s. 43–44). I litteraturen återfinns flera försök gruppera de grundkoncept som NPM står för. Christoffer Hood som myntade begreppet identifierar sju doktriner (Hood, 1995, s. 96). Doktrinerna eller koncepten rättfärdigas med olika argument, ersätter gamla synsätt, leder till eller snarare tänks leda till olika effekter och tar sig olika empiriska uttryck när de översätts till reformer inom den offentliga verksamheten.

I sin doktorsavhandling gör Karsten Vrangbäck ett försök att exemplifiera hur de grundkoncept NPM kan sammanfattas i kommer till uttryck i reformeringen av hälso- och sjukvården i Danmark (Vrangbäck, 1999a, s. 41–44). Inspirerad av Vrangbäcks försök, men med utgångspunkt i Hoods gruppering av grundkoncept (fritt översatta!) inom NPM, gör jag nedan ett försök att visa hur dessa doktriner kan kopplas till faktiska organisationslösningar inom äldreomsorgen i Sverige. De exempel på reformer som presenteras här är uteslutande hämtade från undersökningskommunerna. Det finns ett lokalt handlingsutrymme vad gäller att ta till sig dessa idéer och omvandla dem till praktisk handling vilket innebär att variationer föreligger i tid och mellan kommunerna. Det sätt på vilket de exempel som presenteras är relaterade till de olika doktrinerna ska ses som ett förslag från min sida. Det går alltså argumentera för att exemplen kan kopplas både till något av de andra och kanske till och med till flera av koncepten.

I sammanställningen presenteras grundkonceptet i den vänstra kolumnen och i den högra korresponderande exempel från de kommunala äldreomsorgsförvaltningarna i mina undersökningskommuner.

Grundkoncept NPM	Exempel på kommunal översättning
Fristående och självständiga enheter	Resultatenheter och chefer med resultatriktat budgetansvar, kommunala vårdbolag, koncerntänkande
Marknadsorientering och konkurrens	Entreprenader, köp- och säljmodeller
Ledningsstil hämtad från den privata sektorn	Externrekrytering av chefer och utbildning av förvaltningsledningen
Större disciplinering och sparsamhet. Ett helhetsgrepp på resursanvändningen	Effektivisering, nyckeltal, jämförelser med förvaltningar i andra kommuner, externa konsultgranskningar
En ökad insyn i och kontroll av ledningsarbetet	Specialiserade handläggare, förvaltningschefer anställda av kommunstyrelsen, centraliserade ledningsgrupper
Explicita resultat- och kvalitetsmål, mätbara standarder samt mått för prestation och måluppfyllelse	Målformulering på verksamhetsnivå, system för uppföljning och kontroll av kostnader och kvalitet (TQM)
Större betoning av kontrollen av det som produceras (output)/ ekonomiska incitament	Resursfördelningssystem och betalning baserad på prestation, t.ex. internprisättning, insatskataloger
Service- och kundorientering <sup>189</sup>	Kundråd, omsorgsgarantier, system för klagomålshantering

Tabell 5.1 *New Public Management i den kommunala äldreomsorgen*

Sammanställningen visar att styrningskoncept kopplade till NPM på olika sätt kan sägas ingå som inslag i en nyorientering av omsorgsförvaltningarna i undersökningskommunerna. Flertalet av de exempel som tas upp i sammanställningen har direkt eller indirekt framgått av tidigare presentationer av empiri, men för att ytterligare exemplifiera införlivandet av tankegodis som anknyter till NPM riktar jag blicken mot *Sunne* och *Gislaved*. Syftet är att visa hur idéer kring målstyrning och ledarskapets betydelse diskuteras och översätts till konkreta handlingar. I likhet med flera av de andra kommunerna i undersökningen går det i dessa kommuner att skönja ett mönster där målstyrning betraktas som ett viktig inslag i och ett uttryck för att man arbetar med att säkra och utveckla verksamhetens kvalitet. Det kanske ska sägas i klartext att det som i den kommunala retoriken framställs som modernt, tankemässigt nyskapande och självklart för att komma tillrätta med en stel och förstelnad byråkrati inte nödvändigtvis behöver ses vare sig

<sup>189</sup> Den åttonde punkten nämns inte explicit bland Hoods grundkoncept men förs fram av Christensen och Lagreid (1996) och Vrangbäck (1999a).

som något väsentligen nytt, essentiellt bra, eller som ett inslag i en ofrånkomlig utveckling.<sup>190</sup>

I *Sunne* kopplas kvalitetssäkring/utveckling samman med ett arbete som syftar till att ta fram konkreta och mätbara mål i (och för) förvaltningens verksamheter. Flera av intervjupersonerna uttrycker att det behövs övergripande mål och riktlinjer samt konkreta och mätbara verksamhetsmål. Med ett ökat fokus på målstyrning följer en betoning av ledarskapets centrala betydelse när det gäller att driva detta arbete. Målen måste både formuleras, konkretiseras och föras ut i verksamheten. Ledarskapets betydelse i denna process visar sig i satsningar på att utveckla och utbilda ledningsgrupper på kommun- och förvaltningsövergripande nivå, samt återspeglas i de krav som ställs på t.ex. enhets- och verksamhetschefer. Att organisationer bör styras med hjälp av mål är en normativ utgångspunkt som passar ihop med andra idéer och föreställningar kring vad som kännetecknar en brukarorienterad, kvalitetsinriktad och kostnadseffektiv (modern) äldreomsorgsförvaltning.

En annan sida av målstyrningssidan är emellertid att den tillskrivs förmågan att skapa ett handlingsutrymme för kreativitet och självständighet i arbetsorganisationen. På ett allmänt plan appellerar målstyrning i detta fall till en avog inställning till och kritik mot den styrningsmodell som alla (moderna) organisationer förefaller ta avstånd ifrån; den traditionella (förvaltnings-) byråkratin. I *Sunne* kommer denna aspekt till klart uttryck i förslaget till kommunstrategi.

Mål är kanske det viktigaste styrmedlet i en organisation. Målstyrning tillämpas allt mer och det är en följd av att människor vill ha mer inflytande över sin arbetssituation. Målstyrning handlar om att komma överens om målet och sedan låta teamet eller den enskilde medarbetaren handla med stor frihet för att nå det, om än inom angivna ramar när det gäller resurserna.<sup>191</sup>

Vad gäller betydelsen av att ta ansvar och egna initiativ reflekteras detta t.ex. i kommunchefens beskrivning av den ledarstil han anser sig ha. I intervjun beskriver Peter Karlsson sin ledarstil med att han är en "lagspelare, coach och pådrivare i ett lag mer än någon som bestämmer". Kommunchefen berättar att han har fått kritik för detta (att han inte tar beslut) men hävdar att "alla måste ta egna initiativ". "I *Sunne* finns inga kanslistor, alla är handläggare och har fått mer kvalificerade arbetsuppgifter." Exempelvis innebär detta "att

---

<sup>190</sup> För kritik mot managerialismen från olika utgångspunkter se Rose (1991, 1996); Alvesson & Willmott (1996); Clegg & Palmer, (1996); Alvesson, (1998) och Lundquist, (1998).

<sup>191</sup> Förslag till Kommunstrategi för *Sunne* kommun 2000–2005, s. 4.

alla handläggare och chefer i kommunen får skriva sina egna dokument”.<sup>192</sup> Utvecklingen mot mer kvalificerade arbetsuppgifter är emellertid inte enbart signifikativ för Sunne utan representerar enligt kommunchefen en generell trend i många kommuner.

Kommunchefens resonemang kring betydelsen av att skapa utrymme för kreativitet och självständighet i yrkesutövningen anknyter till centrala tankegångar inom New Public Management och kan ses som ett uttryck för en strävan att komma bort från en traditionell, regelstyrd byråkrati och ersätta denna med en flexibel och kreativ (organisk) organisation.<sup>193</sup>

Hill (1997) pekar på att det till synes föreligger en paradox i sammanhanget. Att modernisera förvaltningen genom att skapa en mer professionell organisation är ett uttryck för en hög grad av tillit och tilltro till dessa yrkesgrupper och den kunskap de besitter. Eftersom misstron mot de drivkrafter och lojaliteter som styr byråkraters agerande i allmänhet och professionella yrkesgrupper i synnerhet utgör en central utgångspunkt för andra teman inom ramen för NPM, kan det förefalla som om kraven på en större handlingsfrihet för dessa grupper representerar en motstridighet i resonemanget. Det grundläggande problemet är frågan om i vilken utsträckning och med vilka medel byråkrater och professionella inom den offentliga förvaltningen kan göras till ansvariga för sina handlingar samt i vilken mån de låter sig kontrolleras av politiker, förvaltningsledning och allmänhet. En bärande tankegång, och lösningen på paradoxen, är i detta fall tilltron till att managers och de professionella yrkesgrupperna inte kan missbruka den delegerade makten eftersom de inte kan sätta sig över marknadskrafterna, som alltså begränsar handlingsfriheten.

### *Målformulering i praktiken – Ett exempel*

Det konkreta arbetet med att ta fram och formulera mål i (och för) verksamheten illustreras med utgångspunkt i *Gislaved*. Av 1998 års verksamhetsbeskrivning i Gislaved framgår att socialnämndens arbete under budgetperioden kommer att handla om målsättningsfrågor och kvalitetsnivåer.<sup>194</sup> Arbetet resulterade i att man utvecklade måldokument med mål och riktlinjer för socialtjänstens olika verksamheter. Under 1999 omformulerades även äldre- och handikappomsorgens utvecklingsplan. Målen ska emellertid inte enbart ligga till grund för den mer övergripande styrningen av verksamhe-

---

<sup>192</sup> Intervju med Peter Karlsson (kommunchef), 2000-05-17.

<sup>193</sup> Man kan naturligtvis fråga sig i vilken utsträckning de administrativa arbetsuppgifterna, som tidigare sköttes av kanslipersonal, inte utgör en extra (och hämmande) arbetsbörda på den kreativa medarbetarens axlar.

<sup>194</sup> Kommunbudget 1998, s. 55.

ten, utan tanken är att personalen ska relatera målen samt de tankar och idéer som genomsyrar dessa till det arbete de utför.<sup>195</sup>

Målen ska alltså få en direkt praktisk betydelse för det arbete som sker inom t.ex. äldreomsorgen. Måldokumentet anger övergripande mål såsom inriktningsmål och effektmål för varje verksamhetsområde.<sup>196</sup> Att på detta sätt arbeta strukturerat med mål och målformuleringar bryter mot tidigare tradition i kommunen, hävdar socialchefen i Gislaved Birgitta Ekroth. Tidigare har lagstiftningens mål direkt legat till grund för det praktiska arbetet ute i områdena, men de mål och riktlinjer man nu håller på att arbeta fram är ett sätt att formulera en lokal praxis. Målen för äldreomsorgen är kopplade både till budgetplaneringen vad gäller de resurser som önskas och till de verksamhetsförändringar som planeras i samband med budgetarbetet.<sup>197</sup>

På frågan om hur det kommer sig att mål och riktlinjer fokuserats i kommunen svarar Lena Sundqvist, områdeschef för individ- och familjeomsorgen, att behovet av dokumenterade mål och målsättningar har funnits länge. Ena stunden har man tänkt på ett sätt, i nästa stund på ett annat och ”som tjänsteman i den typen av organisation där man inte ser klara riktlinjer för verksamheten är det ganska svårt att jobba”. På frågan hur det konkreta arbetet med att ta fram måldokumentet sett ut säger områdeschefen att intentionerna i SoL har varit vägledande för arbetet i den grupp av tjänstemän som tagit fram måldokumentet. Hon berättar att arbetet hållit på länge (över ett år) och beskriver arbetet som en ”process som har fått mogna”, och säger att man också har kunnat ”plantera in synsättet hos våra medarbetare”.<sup>198</sup> I vilken utsträckning politikerna tagit aktiv del i utformandet av måldokumentet är något som varierar mellan olika verksamhetsområden. Inom individ- och familjeomsorgen har tjänstemannagruppen arbetat gentemot en referensgrupp med politiker vilket däremot inte varit fallet inom äldre- och handikappomsorgen.<sup>199</sup> Bengt Pettersson, centerpartist och ordförande i socialnämnden, menar att måldokumentet är viktiga men vill hellre lyfta fram utvecklingsplanen för äldre- och handikappomsorgen. Det nya i utvecklingsplanen är att den är mer precis vad gäller det som ska göras och när det ska vara klart. Socialnämndens ordförande uppfattar syftet med den nya planen som att den ska vara ett aktivt instrument i relation till den dagliga verksamheten. I likhet med socialchefen anser Bengt Pettersson att arbetet med att formulera mål har blivit vanligare under senare år. ”Detta talade man inte om så mycket tidigare” säger Bengt Pettersson. På frågan om

---

<sup>195</sup> Intervju med Birgitta Ekroth, socialchef, 2000-03-21.

<sup>196</sup> Kommunbudget, 2000, s. 70–74.

<sup>197</sup> Intervju med Birgitta Ekroth, socialchef, 2000-03-21.

<sup>198</sup> Intervju med Lena Sundqvist, områdeschef för IFO, 2000-03-21.

<sup>199</sup> Intervju med Birgitta Ekroth, socialchef, 2000-03-21.

varför måldiskussioner inte förekom svarar Bengt Pettersson att han tror att det beror på att förvaltningschefen tidigare inte varit så pådrivande men att denne nu ”är pådrivande och har idéer och visioner av att arbeta målorienterat”.<sup>200</sup>

Vad gäller spridningen av idéer relaterade till NPM inom äldreomsorgen kan man urskilja ett antal tecken på att cheferna i kommunerna och på förvaltningarna kan ses som en förmedlande länk i en strävan efter att utveckla gemensamma kommunala ideal. I undersökningskommunerna talas det om och efterfrågas en ny typ av chef som har en annan ledarstil och inriktning på sitt arbete. För redan anställda förvaltningschefer tillhandahålls t.ex. kurser där det moderna tänkandet förmedlas. I en komplicerad tid bildar man också förvaltningscheferingar för att ventilera och finna lösningar på sina problem. Man försöker hitta gemensamma strategier – strategier som lokalt kan ges legitimitet just genom att man hänvisar till att de inte är internt formulerade. I förändringsprocesser anlitas externa konsulter som är väl förtrodda med modernitetens kännetecken. Vad gäller kommuncheferna är flera av dem externrekryterade och managementutbildade, och de förefaller vara en grupp som även kan flytta runt mellan kommuner. Detta är ett av säkerligen många sätt som organisationskoncept kopplade till NPM sprids i kommunerna.

## Att skapa en organisation

Av inledningskapitlet framgår att forskare försökt sätta olika etiketter på de processer som NPM representerar. Marknadisering, managementisering och företagisering är några av de begrepp som används för att fånga de essentiella inslagen i reformeringen av den offentliga sektorn. I ett försök att komma bort från de olika sätten att etikettera processerna tar Brunsson och Sahlin-Andersson (1998) istället sin utgångspunkt i vad reformerna gör med förvaltningarna. De menar att reformeringen av den offentliga sektorn i grunden kan betraktas som ett försök att omdefiniera förvaltningarna och andra offentliga enheter genom att helt enkelt skapa organisationer av dessa eller åtminstone göra dem mer organisationslika.

Etablerandet av organisationslikhet innebär att reformeringen skapar en ny framtoning där förvaltningarna ges tydligare drag av identitet, hierarki och rationalitet. Identitet har att göra med en organisations gränser, självständighet och särskilda uppgifter. Hierarki hänger samman med att en ledning på plats samordnar, kontrollerar och styr viktiga resurser och aktiviteter. Rationalitet innebär att man själv (lokalt) formulerar sina mål,

---

<sup>200</sup> Intervju med Bengt Pettersson, ordf. i socialnämnden (c), 2000-03-22.

beslutar och gör uppföljningar med utgångspunkt i dessa (s. 62-63). Att betrakta sig (och uppfattas) som en organisation betyder alltså att man har en föreställning om att vara självständig och fristående i relation till sin omvärld. Organisationen styr och utvecklar sin verksamhet inifrån snarare än att den reflekterar omgivningens krav. Reformeringen av den offentliga sektorn innebär således att förvaltningarna omdefinieras och omdefinierar sig själva från att ha varit statens agenter till att bli autonoma aktörer.

Det går att argumentera för att specialiseringen av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen bidragit till att skapa mer organisationslika förvaltningar. Genom att ledningsfunktionen görs mer synlig och en högre grad av rationalitet eftersträvas, har tydligare gränser skapats både *inom* organisationen och *mot* omgivningen. I flera av kommunerna har man numera exempelvis regelbundna möten mellan förvaltningsledning, ansvariga politiker och handläggargrupper för diskussion kring handläggningsrutiner och bedömningskriterier. I någon mening kan detta medverka till skapa *identitet* genom att den egna verksamheten speglas och man tydligare görs uppmärksam på vad man gör och vad som bör göras. Skapandet av ledningsgrupper betonar både ledarskapets betydelse samtidigt som tydliga *hierarkier* utvecklas. Andra exempel är att tydligare regler och riktlinjer för ärendehandläggning har införts och att kraven på dokumentation av arbetet har stärkts. På dessa sätt bidrar specialiseringen av handläggningen och den formalisering den innebär till att synliggöra organisationen och ge den en *rationell* framtoning genom att framställa den som mätbar, avgränsbar och styrbar.

Genom sina rekommendationer i det allmänna rådet beträffande kvalitetssystem inom omsorgerna för äldre- och handikappade (se kapitel 4) bidrar Socialstyrelsen till omdefinieringen av de lokala äldreomsorgsförvaltningarna genom att framställa dem som moderna organisationer snarare än traditionella byråkratier. Kvalitetssystemet och de krav på rutiner som detta är kopplat till utgår mer eller mindre ifrån att förvaltningarna är självständiga, har väl avgränsade arbetsuppgifter och ansvarsområden (identitet) samt förutsätter hierarki och rationalitet.



## Nya förutsättningar för granskning och en institutionaliserad jämförelse med andra

De styrningssystem som utvecklats i äldreomsorgsförvaltningarna har skapat nya förutsättningar för både externa och interna krav på granskning, kontroll och värdering av verksamheten (jfr Power, 1997). Kraven på externa granskningar kan på ett övergripande plan tolkas som ett inslag i statens strävan efter en re-centralisering av statlig kontroll. Denna strävan kan ses som en motvikt och ett maktmedel för att balansera/reversera effekterna av den autonomisering som präglat 1990-talets utveckling. Erlingsdottir (1999b) pekar på denna process med utgångspunkt i förändringar i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Den centrala styrning som tidigare baserade sig på en kontroll av resursanvändningen via t.ex. statsbidrag – kontroll *ex ante* – blev i samband med att den offentliga sektorn decentraliserades och avreglerades mer inriktad på en värdering av produktionsresultat – kontroll *ex post*. Enligt Erlingsdottir karaktäriseras lagen om kvalitetssäkring i HSL av att den handlar om att möjliggöra kontroll utifrån (tillsynsmyndigheterna). Denna kontroll sker vare sig *ex ante* eller *ex post* utan syftar till en kontroll av vårdprocessen – *handlingsstyrning* – och representerar därför något helt nytt. I detta perspektiv kan Socialstyrelsens allmänna råd kring kvalitetssystem inom äldreomsorgen ses som en parallell.

Nya förutsättningar är emellertid inte enbart kopplade förändringar i formella regelstrukturer, t.ex. att man kan konkurrensutsätta eller måste införa system för styrning och kontroll av kvalitet. Det finns även mer eller mindre tydliga tecken på förändringar på det kognitiva och normativa planet, dvs. när det gäller vad som är självklart och bör göras. Indikationer på det senare är exempelvis ett ifrågasättande av existerande praktik. Av intervjuerna med förvaltningscheferna i Lund och Gävle som redovisades i föregående kapitel framgår klart att man i förvaltningarna anser att kraven på kostnads- och kvalitetskontroll är höga. Att veta vad man gör och kunna redovisa detta på ett legitimt sätt (med kvantitativa mått) är inte bara en fråga om extern legitimitet utan är även viktigt internt inom kommunen. Internt konkurrerar de kommunala förvaltningarna sinsemellan om kommunens resurser och när man ska argumentera för den egna verksamheten är det i detta sammanhang viktigt att framställa sina krav på resurser som självklara och välgrundade. I intervjumaterialet finns åtskilliga rapporter om problem i konkurrensen om resurserna med andra kommunala förvaltningar. Äldreomsorgens problem relateras ofta till att det arbete som utförs är svårt att mäta och därmed inte bedöms eller värderas på ett rättvisande sätt. Förvaltningschefen i Gävle är emellertid av uppfattningen att om man i detalj ska kunna visa hur pengarna används inom äldreomsorgen bör detta

*inte* inbegripa hänvisningar till abstrakta kostnader relaterade till personal och vårdtyngd.

Införandet av system för styrning och kontroll av kostnader och kvalitet skapar även möjligheter till och krav på jämförelser med andra, exempelvis privata entreprenörer i kommunen eller andra kommuner. Förvaltningschefen i Gävle förstår t.ex. inte hur man kunnat undvika att jämföra sig med andra tidigare. Att skapa nätverk med andra kommuner för att ta fram nyckeltal och göra jämförelser ger dessutom, om man får tro omvårdnadsnämndens ordförande i Gävle, respekt i kommunen.

System som producerar siffror underlättar jämförelser, och det faktum att man i praktiskt taget alla undersökningskommuner arbetar med att ta fram nyckeltal för att kunna jämföra sina kostnader och sin kvalitet med tvillingkommuners, gör att man kan tala om att jämförelsen är institutionaliserad. Tendensen kan hämta ytterligare stöd i att man inom de kommunala äldreomsorgsförvaltningarna bygger upp enheter eller åtminstone har människor anställda som enbart sysslar med organisationsutveckling och kvalitetsuppföljning inom olika verksamhetsområden. I detta arbete ingår att göra omvärldsanalyser och noggrant bevaka trender i omgivningen.

I förra kapitlet berördes frågan om huruvida formell strukturlikhet även innebär en likriktning med avseende på tanke och handling på det praktiska planet. Vad gäller specialiseringen av biståndshandläggningen diskuteras detta i del två. I vilken utsträckning arbetet med att ta fram förslag till förbättringar av kvalitets- och utvecklingsarbetet på förvaltningarna verkligen har betydelse i den meningen att det får genomslag i verksamheten, dvs. leder till förändringar och förbättringar, och om detta genomslag i så fall leder till likhet eller variationer i den lokala praktiken är empiriska frågor som inte låter sig besvaras av mitt material. Emellertid vill jag lyfta fram ett par tecken på att förvaltningarna, i den mån de arbetar aktivt för att ta in och värdera intryck utifrån och jämföra sig med andra, tenderar att skapa likhet. För det första har jag observerat att idéer ofta kommer från samma håll. Här finns t.ex. nätverk för kontakter mellan personer i olika befattningar i kommunerna. I likhet med de ringar som finns för förvaltningschefer finns det forum för de tjänstemän som bedriver uppföljnings- och utvecklingsarbete i kommunerna. För det andra tenderar mått och indikatorer på t.ex. kvalitet vara desamma i olika kommuner. I vissa fall förefaller det även som att analysinstrumenten som används är standardiserade. Ett exempel här är de lokala framskrivningar av åldersstrukturen som man gör för att prognostisera kostnadsutvecklingen och där kommunerna i princip alltid använder sig av den beräkningsmodell som tagits fram i samband med

utredningsarbetet av hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000).<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> SOU 1996:163 (Behov och resurser i vården – en analys) Delbetänkande inom HSU 2000.

## Del 2

# Specialiserad biståndshandläggning i den kommunala praktiken



## 6. Några utgångspunkter för att studera professioner och biståndshandläggarnas yrkesutveckling i ett historiskt perspektiv

### Professionsteori

Forskning kring professioner och professionalisering är omfattande och ett flertal teoretiska traditioner finns representerade i litteraturen. Sociologiska teorier om professioner tar emellertid traditionellt sin utgångspunkt i dessa yrkesgruppers betydelse för den sociala stratifieringen. Med utgångspunkt i Marx och Weber har de professionella yrkesgrupperna betraktats antingen som en (ny) klass vars position och status är relaterad till samhällets klasstruktur och vars intressen reflekterar ett polariserat klassamhälle – *neo-marxister* – eller som moderna statusgrupper, efterträdare till det gamla ståndssamhällets eliter, vars intressen avspeglar sig i en strävan efter att upprätta lönande kunskaps- och yrkesmonopol – *neo-weberianer* (Castro, 1992; Sunesson, 1996).

Från den senare utgångspunkten kan en profession betraktas som en (social) grupp vars utövare inom ett yrkesområde kontrollerar sin egen utbildning, kraven på att få praktisera yrket och som själva värderar den egna förmågan. Professionalisering är således att betrakta som en kamp för social autonomi.<sup>202</sup> Inom detta teoretiska perspektiv riktades forskningsintresset mot professionaliseringsprocessen samt de strategier som tillämpats för att avgränsa, stänga och kontrollera det egna kunskaps- och yrkesområdet.<sup>203</sup> När betraktelsesättet lanserades inom professionsforskningen under 1960- och 1970-talet representerade det enligt Collins (1990a) ett brott med det inflytelserika synsätt på de professionella yrkesgrupperna som under 1950-talet presenterats av Talcott Parsons. Denne menade att de professionella grupperna var orienterade mot kollegialitet och vägledes i sin yrkesutövning av altruistiska ideal kring oegennyttia och universalism (Parsons, 1967).<sup>204</sup> I

---

<sup>202</sup> Till skillnad från den neo-weberianska skolbildningen betonar den neo-marxistiska i större utsträckning betydelsen av att relatera de professionella gruppernas maktstruktur till samhällets klasstruktur. Med denna utgångspunkt måste de professionella gruppernas position och status relateras till det industrikapitalistiska samhällets utveckling. En av de mer kända professionsstudierna med denna utgångspunkt är Sarfatti-Larsons (1977) analys av de professionella gruppernas framväxt.

<sup>203</sup> För en genomgång av olika strategier som kan tillämpas för att skapa eller upprätthålla kontroll över positioner inom ett yrkesområde se Hellberg (1995).

<sup>204</sup> Enligt Parsons var dessa professionella attribut uttryck för mer generella drag i utvecklingen av det moderna samhället. Jfr bilden av vetenskapsmannen som denna

Parsons funktionalistiska perspektiv var inte den makt, auktoritet, status och prestige som professionella yrkesgrupper tillerkändes kopplade till ett monopol på vissa positioner på arbetsmarknaden, utan istället grundade i de egenskaper som innehavet av teoretiska (abstrakta) kunskaper ansågs förknippade med och som alltså kännetecknande innehavaren av dessa kunskaper.

I den kritik som med tiden utvecklades mot marknadsmodellen förefaller det finnas två huvudspår. För det första menar en del att den ensidiga betoningen av professionalisering som en monopolisering av växande marknader för professionella tjänster leder till en oförmåga att fånga variationer i *professionaliseringsmönster*, t.ex. mellan länder och över tid. I flera europeiska länder, t.ex. Sverige, har drivkraften i professionaliseringen varit en växande offentlig sektor (Burrage, 1990; Brante, 1991). I en strävan efter professionell status har kampen för positioner i en elitbyråkratisk hierarki i dessa länder varit ett väl så viktigt inslag som kampen för autonomi och kontroll av den egna yrkesutövningen (Collins, 1990a). Brante (1991) menar att Sverige är unikt i sin starka koppling mellan de välfärdstatsprofessionella yrkesgrupperna och staten. Yrkesgrupperna är emellertid inte bara påverkade och styrda av politikens utformning, de har också påverkat dess utformning genom att ange problem och komma med olika förslag på lösningar.

En annan kritikpunkt var att synsättet inte förmår att förklara sambandet mellan den praktiska tillämpningen av kunskap och den sociala status de professionella yrkesgrupperna har. Att koppla de professionellas status (respekt, självständighet, makt och höga inkomster) till *efterfrågan* på deras sakkunskap och dess praktiska tillämpning räcker inte. Tvärtom menar t.ex. både Collins (1990a; 1990b) och Sarfatti-Larsson (1990) att kunskapens användbarhet är av underordnad betydelse, istället är det kunskapens karaktär som är avgörande. Det som förklarar de professionella gruppernas exklusiva sociala villkor i samhället är kunskapens *sociala organisering* eller i klartext dess koppling till universitets- och utbildningssystemet. Collins talar om det moderna samhället som ett *credential society* där utbildning och utbildningsbevis är viktiga och eftertraktade konkurrensmedel i kampen för social framgång.

---

målas upp i Mertons kunskapssociologi. Omständigheten kan ses som ett tidstypiskt uttryck för funktionalismens och konsensusperspektivets paradigmatiske hegemoni inom samhällsvetenskapen under denna period.

## *Semiprofessioner*

De teoretiska omsvängningarna till trots har kopplingen till en abstrakt, teoretisk kunskapsbas, lyfts fram som den mest framträdande egenskapen hos moderna professioner (Abbott, 1988, kap. 1; Beckman, 1989; Torstendahl, 1989; Castro 1992, kap. 3). De yrkesgrupper som saknar denna koppling och därmed de möjligheter att monopolisera yrkesutövningen eller styra och kontrollera utvecklingen inom det egna kunskaps-, yrkes- och utbildningsområdet som denna koppling ofta förknippas med i professions-teorin, brukar benämnas *semiprofessioner*. En semiprofession är alltså en kategori för yrkesgrupper som i olika avseenden inte (ännu) har uppfyllt de kriterier som satts upp för att kunna betraktas som en etablerad profession.

Trydegård (2000) menar att verksamhetschefer och biståndsbedömare inom äldreomsorgen är semiprofessionella eftersom de inte kan sägas basera sin yrkesutövning på en fast teoretisk kunskapsbas och att yrkesutövningen saknar samhällig auktorisation, t.ex. regler för på vilka formella grunder någon får utöva yrket.

## *Ett professionssystem*

I sin inflytelserika bok *Systems of Profession* vänder Abbott (1988) återigen på begreppen. Abbotts utgångspunkt är att professionsteorin genom att fokusera den enskilda professionen bortser från att dessa yrkesgrupper måste konkurrera med andra på de skilda problem- eller kunskapsområden (*domäner*) man arbetar inom. Kampen mellan de olika yrkesgruppernas domänanspråk utspelar sig på olika arenor. Abbott pekar ut tre viktiga arenor; staten (rättssystemet), den allmänna opinionen (massmedia) och arbetsplatsen. På dessa arenor agerar yrkesgrupper på olika sätt för att försvara sina positioner och/eller stärka sin ställning. I relation till staten kan man exempelvis kämpa för att få olika typer av rättigheter och därmed formella möjligheter till kontroll, t.ex. en sanktionerad utbildning och legitimation. Media är en kanal för att påverka och skapa bilder av yrkesgruppen samt föra fram nya och viktiga problem. På arbetsplatsen konkurrerar professionerna internt med varandra både om vad som ska göras, hur det ska göras och vem (vilken yrkesgrupp) som ska (får) göra det. Professioner utvecklas och relationerna mellan dem förändras t.ex. genom att nya problem- eller kunskapsområden tillkommer, genom att professionen lägger under sig ett nytt problem, utökar en befintlig domän eller helt enkelt lämnar vissa kunskapsområden och kanske specialiserar sig.

En viktig konsekvens av konkurrensen är att relationerna mellan professioner och de kompetens- och kunskapsområden de representerar i systemet ständigt förändras. På det teoretiska planet bryter detta mot en traditionell



syn på professionalisering som en process i vilken en yrkesgrupp, i takt med att man tillägnar sig de attribut och egenskaper som krävs, etablerar sig som en fullvärdig profession (jfr ovan). Ett begrepp som semiprofession blir alltså poänglöst ur Abbotts perspektiv. Till skillnad från dessa professionsteoretiker betonar Abbott även fram att en profession inte nödvändigtvis är homogen och drivs av gemensamma intressen i sin yrkesutveckling. Företrädare för en och samma yrkesgrupp kan mycket väl dra åt olika håll. Ytterligare en skillnad som gör Abbott extra intressant i relation till min avhandling är den vikt han lägger vid arbetsplatsen och den interna konkurrensens betydelse i (och för) yrkesutvecklingen.<sup>205</sup>

Johansson (2001) exemplifierar Abbotts utgångspunkter i relation till äldreomsorgen när hon pekar på att de gränser som skapas när man skiljer t.ex. medicinska insatser från sociala har lett till gränskonflikter mellan yrkesgrupper inom äldreomsorgen. Gränskonflikter kan även uppstå då traditionella sysslor värderas om, t.ex. vikten av personlig omvårdnad (och sjukvård) i förhållande till praktisk hjälp, eller när tids- och/eller resursbrist tvingar fram en prioritering av olika hjälpinsatser (s. 14–15). I linje med Abbotts resonemang lyfter Johansson även fram att synpunkterna på yrkesutvecklingen och strävandena efter en viss utveckling kan skilja sig åt mellan företrädare inom en och samma yrkesgrupp. Där kan finnas ”generationskohorter med skillnader i professionsbaserad kunskap, kompetens och identitet” (ibid, s. 22). Flera forskare pekar även på ålder och kön som viktiga faktorer för att förstå hur ideal och mål kan skilja sig åt inom en yrkesgrupp (Johansson, 1997; Sahlin-Andersson, 1997).<sup>206</sup> Inom parentes sagt innebär detta, i relation till de teman som behandlats hittills i denna avhandling, att man inte ska förvånas över att ideal kring en helhetssyn och integrerade organisationslösningar existerar parallellt med en strävan att specialisera och renodla yrkesroller och funktioner i de kommunala förvaltningsorganisationerna.

---

<sup>205</sup> Min uppfattning är emellertid att Abbott på ett allmänt plan överdriver betydelsen av konkurrens mellan professioner. Professionella grupper är t.ex. ofta efterfrågade för att lösa ”samhälleligt erkända problem” (Hugemark, 1994, s. 47). När det gäller fördelningen av de olika arbetsuppgifterna förhandlar professionerna såväl sinsemellan som med staten och medborgarna (Castro, 1992), och professionella grupper, t.ex. vetenskapliga experter, har ofta ingått i en samhällsförbättrallians med staten (Wagner & Wittrock, 1991a; 1991b).

<sup>206</sup> Johansson (1997) gör en analys av hur sjukgymnasternas yrkesutveckling speglas i deras kamp på de externa, legala och massmediala arenor som Abbott talar om. Sahlin-Andersson analyserar yrkesutvecklingen inom sjukvården utifrån ett internt arbetsplatsperspektiv. Andra forskare som under senare tid kan sägas luta sig mot Abbot i sina analyser är Blomgren (1999) och Waks (1999). Gemensamt för dessa är studiet av professioner inom sjukvården (jfr kap. 2).

Även om Abbott tillskriver professionernas agerande en stor betydelse i professionsutvecklingen, både i relation till det omgivande samhället och internt, framhåller han samtidigt professionssystemets känslighet för externa störningar. Externa förändringar utanför professionernas kontroll påverkar på olika sätt förutsättningarna för och möjligheterna till yrkesutveckling. Sociala och kulturella trender i samhället, den teknologiska utvecklingen och nya organisationsformer kan på olika sätt förändra förutsättningarna på de arenor där professioner kan göra anspråk på professionalitet. Ett exempel på en extern förändring av denna typ inom äldreomsorgen är Ädelreformen 1992.

## Ett historiskt perspektiv på yrkesutvecklingen inom äldreomsorgen

Äldreomsorgen har sina rötter i den kommunala fattigvården. Av titeln i Gun-Britt Trydegårds (1996) antologikapitel *Från kommandora till driftschef* framgår att det inledningsvis saknades anställda på de små fattig- och försörjningshusen samt att ordningsfrågor och daglig tillsyn var en arbetsuppgift för särskilt utsedda förtroendemän – kommandoran – bland de fattiga själva. I takt med industrikapitalismens utbredning under 1800-talet och den ekonomiska och sociala omvandling som följde i dess spår blev emellertid institutionerna inom fattigvården både fler och större.<sup>207</sup> Med expansionen följde att föreståndare anställdes för att övervaka de intagna. Kontroll och övervakning av de intagna och det arbete de var ålagda att göra var en manlig syssla. Hushållsarbetet som utfördes med hjälp av de intagna och ibland även med hjälp av tillfällig personal samt omsorgen om sjuka, kvinnor och barn var uppgifter för de husmödrar som tillsammans med föreståndaren var ansvariga för verksamheten på dessa institutioner (Trydegård, 2000, s. 6 ff).

Kring sekelskiftet började kraven på en reformering av fattigvården växa sig allt starkare i den socialpolitiska debatten. Utformningen av fattigvården både beträffande rätten till hjälp och hjälpens organisering ifrågasattes av frivilliga (filantropiska) organisationer som Centralförbundet för socialt

---

<sup>207</sup> Vid sidan av de små fattig- och försörjningshusen på landet kom fattiggården att inrättas som en ny form av institution på landsbygden under 1860-talet. Fattiggårdarna kan liknas vid kommunala jordbruk och motsvaras i städerna av olika former av försörjningsinrättningar. För en genomgång av differentieringsprocessen och de nya (specialiserade) institutionernas utveckling inom vård och omsorg i Sverige rekommenderas Åman (1976).

arbete (CSA) och Svenska fattigvårdsförbundet (SFF).<sup>208</sup> Ett av inslagen i kampen för en förbättrad fattigvård var att SFF 1908 tog initiativ till att starta en utbildning för blivande föreståndare på fattigvårds- och barnavårdsanstalter. Kursen pågick ett halvår och innehöll både teoretiska och praktiska moment. Fattigvård och sjukvård utgjorde ämnena på kursen (Trydegård, 1996). För föreståndare och husmödrar förelåg ännu inte några formella kompetenskrav, men mot bakgrund av kursinnehållet i SFF:s utbildning menar Johansson (2001) att myndighetsutövning och fostran kom att utgöra de första kunskapskraven som formulerades för personal inom fattigvården.

I samband med 1918 års fattigvårdsförordning ålades kommunerna att i egen regi eller tillsammans med en annan kommun driva särskilda anstalter för äldre (och andra grupper). Tidigare hade visserligen kommunerna haft en skyldighet att svara för fattigvården, men skyldigheten följdes inte av bestämmelser kring i vilka former detta skulle ske. Utöver att formerna nu preciserades försvann hjälpformer såsom rotegång och utackordering ur fattigvården (Edebalk, 1991). En tanke fanns om att fysiskt och psykiskt handikappade samt kroniskt sjuka skulle tas om hand inom sjukvården och att fattiga äldre människor med behov av omsorg och tillsyn därigenom skulle få en egen fristad i en hemlik institutionsmiljö. Qvarsell (1993) menar att idealiseringen av det egna hemmet kan kopplas till att de privata hemmen för gamla, t.ex. änkehus, som inrättades i städerna på 1700-talet hade stor betydelse som förebilder under utvecklingen av de kommunala ålderdomshemmen. Utöver 1930-talets satsning på att bygga billiga boenden (pensionärshem) för fattiga pensionärer utan behov av vård och omsorg förblev ålderdomshemmen en hörnsten i den offentliga äldreomsorgen under hela mellankrigstiden (Edebalk, 1991).

Trydegård (2000) menar att satsningen på institutionsboende för de äldre medförde att en ny yrkesprofil började utvecklas bland föreståndarinnorna på ålderdomshemmen. Inledningsvis reflekterades idealen om att de gamla måste få ett eget hem eller åtminstone känslan av ett sådant även i utbildningen av ålderdomshemsföreståndarinnor. Ämnen som hemkunskap och träning i att behärska olika former av hantverk fick emellertid lämna plats för nya ämnen då föreståndarinnornas arbetsuppgifter i praktiken alltmer kom att handla om att ta ett större ledningsansvar för hemmen – husmorsuppgifter – och ge omsorg – vårduppgifter. Eftersom de medicinska insatserna ansågs vara den viktigaste vårduppgiften kom sjukvårdsämnen att inta en central plats i utbildningen. Att yrkesrollen med tiden fick en

---

<sup>208</sup> Sven E Olsson (1990) visar i sin avhandling att den organiserade filantropiska verksamheten spelade en mycket stor roll i den socialpolitiska debatten i början av sekelskiftet, och att de idéer om en humaniserad fattigvård som fördes fram av organisationer som CSA och SFF (även om man förlorade kampen mot socialförsäkringsföreträdarna) fick ett genomslag i den nya fattigvårdsförordning som kom 1918.

tydligare medicinsk profil ska ses mot bakgrund av att de mer eller mindre kraftfulla politiska ambitionerna från 1920-talet och framåt om att få till stånd en differentiering inom institutionsvården av olika skäl misslyckats (Trydegård, 2000, s. 10 ff). I praktiken innebar detta att ålderdomshemmen ännu på 1950-talet inte bara fick ta ett stort ansvar för vården av kroniskt och svårt sjuka äldre utan även för handikappade samt fysiskt och psykiskt sjuka yngre människor.

Inte förrän utvecklingen av långvårdssjukhusen, sjukhemmen och mentalsjukhusen kom igång i slutet av 1950-talet skapades förutsättningar för att ålderdomshemmen skulle kunna få den funktion de redan innan tillskrivits på ett vårdideologiskt plan (Åman, 1976). Vid denna tidpunkt hade emellertid en vårdideologisk omsvängning ägt rum vad gällde synen på de organisatoriska formerna för den offentliga äldreomsorgen. Tanken på ålderdomshemmen hade nu övergivits till förmån för en ideologi som innebar att de gamla i så stor utsträckning som möjligt skulle bo kvar hemma (Edebalk, 1990).

Den vårdideologiska växlingen till trots avvecklades emellertid inte ålderdomshemmen. Parallellt med att den öppna omsorgen – hemtjänsten – expanderade under 1960- och 70-talet utvecklades även andra kollektiva boende- och vårdformer såsom servicehem inom äldreomsorgen.<sup>209</sup>

Under 1960-talet förlängdes utbildningstiden för ålderdomshemsföreståndarinnorna till tre år. Ett ökat fokus på specialiserade kunskaper i geriatrik och det faktum att utbildningen 1965 överfördes till landstingets vårdhögskolor innebar att yrkesrollens medicinska profil stärktes ytterligare. Ledningsansvaret i yrkesrollen betonades också då föreståndarinnorna i allt högre grad utöver att upprätthålla ordningen, ansvara för hygien och kostens sammansättning även förväntades ta hand om ekonomin och ansvara för arbetsledningen av anställd personal (Trydegård, 2000, s. 16 ff).

Expansionen av den kommunala hemtjänsten innebar att en ny arena för äldreomsorg skapades. Hemtjänsten för gamla som började som ett frivilligt initiativ (Röda Korset) i början på 1950-talet blev snabbt en stor succé i landets kommuner. Även om samarbetsformer och organisering av hemtjänsten varierade lokalt är det uppenbart att många kommuner omgående började införliva verksamheten med den reguljära äldrevården. I spåren av den hemmaboendeideologi som präglade 1957 års statliga riktlinjer för åldringsvården kom ett antal statliga utredningar som föreslog att hemhjälp för åldringar och handikappade skulle byggas ut. Förslagen hördes och 1964 beslutade riksdagen om att införa statsbidrag för social hem-

---

<sup>209</sup> För en kritik av relationen mellan vårdideologi och faktisk utveckling inom äldreomsorgen under denna period se Szebehely och Eliasson (1995).

hjälp åt gamla. Grunden för att hemtjänsten skulle bli den nya hörnsten inom äldreomsorgen man tänkte sig var därmed lagd (Edebalk, 1991).

Hur hemtjänsten organiserades skiljde sig åt i kommunerna, men ofta fick en tjänsteman (eller hemsamarit) i uppdrag att samordna hjälpinsatserna. Dessa hemvårdsassistenter hade inga ledningsfunktioner, och inte heller förelåg det några särskilda utbildnings- eller kompetenskrav. Enligt Trydegård 2000 låg detta i linje med hemtjänsten amatöristiska profil. Hemsamariterna (senare vårdbiträden) utförde samma sysslor i den gamles hem som i sitt eget och ansågs därför varken vara i behov av utbildning, arbetsledning eller stöd från kollegor. Även om kontrasterna mellan hemtjänsten och den institutionsbaserade äldreomsorgen inledningsvis innebar att ålderdomshemsföreståndarinnorna under lång tid avstod från att söka sig till denna verksamhet, ledde hemtjänstens snabba utveckling till att man började fråga sig om inte behovsbedömning och arbetsledning av hemtjänstens personal kunde vara lämpliga arbetsuppgifter för dem.

Under 1970-talet kom de kommunala myndigheterna till insikt om att en fortsatt utveckling av äldreomsorgen krävde såväl fler och bättre utbildad personal i det dagliga omsorgsarbetet som personal för att leda verksamheten. Vad gällde den förra gruppen handlade det också om att anställa dem på mer yrkesmässiga grunder.<sup>210</sup>

En annan faktor som under slutet av 1970-talet fick stor betydelse för utvecklingen av yrkesroller inom äldreomsorgen var specialiseringen av vård och omsorg för äldre. Vård och omsorg som tidigare varit integrerade arbetsuppgifter både inom den öppna och institutionsbaserade äldreomsorgen separerades genom att landstinget 1978 tog över hela ansvaret för de äldres sjukvård. När landstingen byggde ut sjukhemmen (vilka ersatte långvårdsklinikerna) och utvecklade hemsjukvården försvann behovet av en medicinsk kompetens bland de verksamhetsansvariga inom äldreomsorgen. Trydegård (2000) pekar i sin avhandling på att föreståndarna inom äldreomsorgen framstod som amatörer i relation till den sjukvårdsutbildade personal som nu skötte de medicinska insatserna. Det föreföll som om man istället för att försöka upprätthålla den medicinska profilen i yrkesrollen snabbt insåg att det istället gällde att stärka och bygga vidare på det kunskaps- och kompetensområde som återstod, nämligen ledning och utveckling av verksamhet och personal.

De två olika ledarroller som inledningsvis utvecklades på ålderdomshem och inom hemtjänsten kom med tiden att samordnas och integreras. Yrkesrollens sociala och socialadministrativa profil markerades i den sociala omsorgslinje som startade 1983 i spåren av Socialtjänstlagens införande året

---

<sup>210</sup> För beskrivningar och analyser av organiseringen av arbetet inom hemtjänsten och professionaliseringen inom området se även Bender (1994); Szebehely (1995) och Nordström (1998).

innan. Den sociala omsorgslinjen kom emellertid inte att utgöra ett formellt krav för att inneha ledarfunktioner inom äldreomsorgen (Trydegård, 2000, s. 19 ff). Under 1990-talet har (som vi har sett) ledaryrket inom äldreomsorgen specialiserats genom att rollen som biståndsbedömare (beställare) har skiljts från rollen som ansvarig för drift, personal och ekonomi (utförare).

Johansson (2001) menar att uppdelningen av arbetsuppgifter kan kopplas till utvecklingen av olika kompetens- och kunskapsområden inom äldreomsorgen (se ovan). Idag kan den avgränsning av kompetens- och kunskapsområden som följt med utvecklingen inom äldreomsorgen sägas svara mot följande arbetsuppgifter: myndighetsutövning, sjukvård och praktisk hjälp grundad i vardagskunskap, arbetsledning, administration samt ekonomi (jfr Johansson, 2001, s. 17). I följande kapitel diskuteras vad biståndshandläggarreformen betyder för utvecklingen av yrkets profil, vilka synpunkter handläggarna har på utvecklingen av yrkesrollen och vilka gränskonflikter mellan olika personalgrupper som specialiseringen av handläggningen medverkat i att skapa eller synliggöra.



## 7. Biståndshandläggarnas uppfattning om sina arbetsuppgifter

Innan biståndshandläggarna får komma till tals är det på sin plats att presentera några av reformens huvuddrag i kommunerna våren 2000.

Kommun	Tipunkt för reformen	Centraliserad handläggning	Privata entreprenörer	Biståndsbeslut kopplat till resursfördelning	Hemsjukvård i kommunal regi
Helsingborg	1993	Ja	Ja	Ja	Ja
Gislaved	1993	Ja	Nej	Nej	Nej
Ludvika	1997	Ja	Nej	Nej	Nej
Sunne	1998	Nej	Nej	Nej	Ja
Kristianstad	2001 <sup>211</sup>	Nej	Ja	Ja	Ja
Gävle	1999	Ja	Ja	Ja	Nej
Lund	2001 <sup>212</sup>	Nej	Nej	Nej	Ja
Hagfors	2000	Ja	Nej	Nej	Ja

*Tablå: 7.1. Reformens huvuddrag i kommunerna våren 2000.* Kommun, tidpunkt för genomförandet av reformen, privata entreprenörer, biståndsbeslut kopplat till resursfördelning, hemsjukvård i kommunal regi.

I vissa av kommunerna har man inrättat centralt placerade (kommunövergripande) handläggargrupper medan handläggarna i andra förvaltningar arbetar kvar ute i verksamhetsområdena. En centralisering av myndighetsutövningen är, vilket framgick av tidigare kapitel, mer eller mindre nödvändig om den kommunala äldreomsorgen ska konkurrensutsättas. I en situation med flera olika utförare måste kommunens uppdrag (beställningar) helt enkelt preciseras. Att förekomsten av privata entreprenörer inom äldreomsorgen i Kristianstad inte föranlett någon centralisering av biståndshandläggningen kan i detta fall tolkas som att en köp- och säljmodell enbart tillämpats i liten omfattning, och att de privata inslag som kvarstod även efter det att kommunen skrinlagt tankarna på en mer omfattande konkur-

<sup>211</sup> På försök i vissa områden från 1997.

<sup>212</sup> På försök i vissa områden från 1998.



rensättning varit små. Utöver att biståndsbesluten preciserar beställningen och utgör betalningsunderlag för privata entreprenörer inom äldreomsorgen, kan de även ha en mer eller mindre direkt koppling till styrningen av resurserna för den praktiska omsorgsverksamheten inom kommunen. I Gävle och Kristianstad låter man exempelvis de beviljade hjälptimmarna ligga till grund för resurstilldelningen inom hemtjänsten, och i Helsingborg arbetar man med ett förutbestämt pris på varje hjälpinsats. Även i de kommuner där man fortfarande arbetar med ramstyrd verksamhet ligger emellertid ett budgetansvar på verksamhetschefen när det gäller att se till att t.ex. den schemalagda tiden bland personalen i hemtjänstgrupperna överensstämmer med den beviljade hjälptiden. I praktiken innebär därför specialiseringen av biståndshandläggningen, även om ansvaret för att man håller budgeten läggs på den verksamhetsansvarige, att handläggaren görs mer delaktig i den ekonomiska styrningen av förvaltningen.

Centraliseringen av myndighetsutövningen har emellertid även motiverats med att man på detta sätt skapar bättre förutsättningar och villkor för att utveckla handläggarnas kompetenser, skapa arenor för diskussion samt utveckla bättre rutiner för bedömning och beslut i biståndsärenden. I Kristianstad, Sunne och Lund har ingen centralisering av ärendehandläggningen genomförts. Det innebär emellertid inte att diskussionen om en centralisering saknats i dessa kommuner (jfr kapitel 3). Däremot hävdar man i dessa kommuner av olika skäl att de problem som en centralisering anses lösa likaväl kan hanteras inom ramen för en decentraliserad förvaltningsorganisation.

En annan skillnad mellan undersökningskommunerna är att hemsjukvården organisatoriskt har integrerats med äldreomsorgen i vissa kommuner men inte i andra. På ett organisatoriskt plan skiljer sig alltså förutsättningarna åt mellan kommunerna när det gäller samarbete och samverkan mellan sjukvård och äldreomsorg samt mellan de yrkesgrupper som arbetar inom dessa områden. Att dessa skillnader också tillskrivs en praktisk betydelse i biståndshandläggarnas beskrivningar av sin arbetssituation diskuteras nedan.

I undersökningskommunerna använder man olika yrkestitlar. Idag (2000) finns utredare (Ludvika), biståndshandläggare (Kristianstad, Gävle och Sunne) och biståndsbedömare (Helsingborg och Hagfors). I Gislaved används yrkestiteln hemtjänstsekreterare medan man i Lund fortfarande saknade anställda med en yrkestitel som indikerar att en specialisering av arbetsuppgifter genomförts. Varför titlarna skiljer sig åt mellan undersökningskommunerna kan man spekulera i men min fundering är att variationen är ett uttryck för att de gemensamma eller allmänna uppfattningarna om vad yrkesrollen innebär fortfarande befinner sig i en process där dessa formuleras. Därför finns det kanske anledning att tro att yrkestiteln på sikt kommer att standardiseras. Bland yrkesföreträdarna själva förefaller biståndsbedömare vara den titel som föredras.

## Presentation av biståndshandläggarna

Inter- vju nr	Anställ- ningsår	Formell utbildning	Yrkeserfarenhet
1.1	1993	Sjuksköterska	Chefstjänster inom olika delar av äldreomsorgen i flera kommuner.
1.2	1993	Social service och omvårdnad (60p)	Ålderdomshemsföreståndare, senare hemtjänstassistent.
1.3	1996	Ålderdomshemsföreståndare Sjuksköterska	Föreståndare på vårdboende.
2.1	1999	Sociala omsorgsprogrammet (120p)	Första anställningen.
3.1	1997	Undersköterska Social omsorgslinje (80p)	Lång och blandad erfarenhet av arbete inom vård och omsorg inom både kommun och landsting.
3.2	1998	Undersköterska Social omsorgslinje (80p)	Vårdbiträde inom sjukvården, hemtjänstassistent från 1987.
3.3	1996	Social omsorgslinje (80p)	Vårdbiträde inom äldreomsorgen, hemtjänstassistent från 1989.
4.1	1998	Sociala omsorgsprogrammet (120p)	Vårdbiträde inom sjukvård och äldreomsorg under många år.
4.2	1994	Ålderdomshemsföreståndare	Hemtjänstassistent under många år.
4.3	1998	Sociala omsorgsprogrammet (120p)	Första anställningen.
5.1	1999	Social omsorgslinje (80p)	Hemtjänstassistent under många år.
5.2	1999	Sjuksköterska	Föreståndare på sjukhem. Verksamhetschef för kommunalt äldreboende i samband med Ädelreformen 1992.
5.3	1999	Social service och omvårdnad (60p)	Områdeschef (gruppboende, hemtjänst, dagverksamhet) 1981–1999.
6.1	1998	Social omsorgslinje (80p)	Hemtjänstassistent från 1988.
6.2	1998	Social omsorgslinje (80p)	Hemtjänstassistent från 1987.
7.1	2000	Undersköterska	Biträdande föreståndare på ålderdomshem mellan 1969–1985. De senaste 15 åren föreståndare på servicehus senare distriktschef.
7.2	2000	Saknar formell utbildning	Lång och blandad erfarenhet av arbete inom äldreomsorgen i kommunen. Anställd 1960.
8.1	1999	Sociala omsorgsprogrammet (120p)	Första anställningen
8.2	1997	Ettårig gymnasieutbildning för hemtjänstassistenter med lång arbetslivserfarenhet	Anställd i kommunen sedan 1957. Hemtjänstassistent 1972. Enhetschef på serviceboende mellan 1992 och 1997

*Tablå 7.2. Presentation av biståndshandläggare.* Intervjunummer, anställningsår som biståndshandläggare. Formell utbildning och yrkeserfarenhet.

Av tablan framgår att det finns många vägar till en anställning som biståndshandläggare. De intervjuade handläggarna uppvisar klara skillnader både vad

gäller formell utbildningsbakgrund och tidigare yrkeserfarenheter. Av de nitton intervjupersonerna är fyra relativt nyutexaminerade från det sociala omsorgsprogrammet (120p).<sup>213</sup> Dessa biståndshandläggare är med ett undantag (4.1) nyanställda i sina kommuner och saknar erfarenhet av arbetsledning (2.1, 4.3 och 8.1). Två av de intervjuade handläggarna är sjuksköterskor med lång erfarenhet (1.1 och 5.2) medan två andra (7.1 och 7.2), bägge med långa anställningar bakom sig i en av de mindre undersökningskommunerna, saknar formell omsorgsutbildning. De elva intervjupersoner som återstår har samtliga någon form av social omsorgsutbildning. I tre fall är denna kombinerad med sjuk- eller undersköterskeutbildning (1.3, 3.1 och 3.2). Att flera av dem (3.1, 3.2, 3.3, 5.1, 6.1 och 6.2) har genomgått den sociala omsorgslinjen (80p) visar både att de påbörjat sin yrkeskarriär under 1980-talet och att de är högskoleutbildade. I föregående kapitel nämndes att den sociala omsorgslinjen infördes på landets vårdhögskolor 1983. Den utbildning i social service och omvårdnad (60p) som ett par av intervjupersonerna (1.2 och 5.3) redovisar föregick den sociala omsorgslinjen och möjliggjordes av högskolereformen 1977. Två av de intervjuade handläggarna är utbildade ålderdomshemsföreståndare med mycket lång erfarenhet av arbete inom den kommunala äldreomsorgen (1.3 och 4.2). Mot bakgrund av skillnaderna i yrkeserfarenhet och formell utbildning kan man säga att de intervjuade handläggarna som grupp representerar olika faser i äldreomsorgens historiska utveckling såväl som när det gäller professionaliseringen av yrkesområdet.

## Biståndshandläggarnas beskrivningar av sitt arbete

När det gäller frågan om hur man skulle beskriva sitt arbete för en utomstående är hänvisningar till att man bedömer och prövar de äldres behov av hjälp och beviljar olika former av bistånd ett genomgående tema i handläggarnas beskrivningar. Några av handläggarna svarar kort: ”Då skulle jag säga att jag gjorde bedömningar av vad äldre personer behöver för hjälp, främst i hemmet, och för dem som bor i mitt område, om de behöver vidare hjälp till särskilt boende.” (3.3). ”Vi bedömer vårdbehovet hos dem som ska ha hemtjänst.” (5.3). ”Jag jobbar med att bevilja bistånd till i huvudsak äldre personer, vad hemtjänst de behöver, eventuellt ålderdomshemsboende, vårdboende, kortboende och rehabilitering, det är väl i stora drag.” (1.3). ”Att jag utreder behov hos människor i form av hemtjänst, färdtjänst [...]

---

<sup>213</sup> Till skillnad från de äldre omsorgsutbildningarna där studier av arbetsledning och biståndsbedömning var integrerade, väljer man idag inriktning redan under utbildningstiden.

annat boende och annan service i hemmet och särskilt boende. Mycket kontakt med äldre människor och anhöriga.”(8.1).

I sina svar ger flera av handläggarna även mer eller mindre detaljerade beskrivningar av arbetsuppgifter och rutiner i sitt dagliga arbete. Några exempel:

Stor del av jobbet, det är att vi gör hembesök och besöker personer som har ansökt om någon form av bistånd. [...] Mer och mer har det blivit vårdplaneringar också på sjukhus, det är personer som är färdigbehandlade och ska ut, ut därifrån om man säger, och ska hem till bostaden eller någonting däremellan, och mycket kontakt med personal och anhöriga och naturligtvis de som behöver hjälpen. [...] Sen är det ju ärendehantering, man måste ta beslut om bistånd, och sen skriver man ärendet och det är klart, mycket telefonkontakter är det ju också. (6.2).

Jag tar emot samtal från folk som ringer och ansöker om hjälp av olika slag. [...] När jag har tagit emot samtalet bokar jag upp en tid och åker på hembesök, gör den här utredningen och kommer tillbaks, dokumenterar, lämnar ut det här till grupperna, informerar om vad som ska göras och sen så är det uppföljning, så det snurrar runt så hela tiden. (7.1).

Vi gör ju då bedömningar, utredningar i det stora hela, och vi är idag väldigt mycket på lasarettet, vi får många ärenden från lasarettet. När patienterna kommer in och man ser på lasarettet att han eller hon inte kan klara sig, så skickar de en blankett till kommunen, den är indelad i områden, jag har ju ett område här i stan som jag sköter, och då har man en gemensam vårdplanering, ofta med distriktssköterskan. Ofta är det nya ärenden man får och då ska jag då tillsammans med distriktssköterskan och personal på lasarettet göra den bedömningen vad denna människa behöver för hjälp, om det är rehabilitering, korttid eller man kan gå hem med insatser, och sen kan jag då få ärenden från anhöriga och från människor som själv ringer och behöver hjälp. [...] Och sen så är det så att man helst en gång om året ska gå på en uppföljning, vilket inte alltid händer. Det händer ibland att vi kan följa upp tidigare för det kan bli något nytt, att man behöver någon annan insats, antingen att man behöver utöka eller att man inte behöver insatsen längre, och då har vi ofta kontakt, men annars så ska vi då göra en uppföljning en gång om året och se till så att pensionären eller den enskilde har de insatserna som jag har beslutat om. (1.2).

Jag har ju ett kontor med telefon och där kan jag ta emot ansökningar från folk som ringer. Det kan vara både anhöriga till dem som behöver hjälp och personen själv. Och de gör ju ofta förfrågningar då om ett och

annat, har man aldrig varit inom detta så känner man inte alls till hur det fungerar så det är mycket information. [...] Sen bestämmer jag ju då antingen direkt om ett hembesök, att man träffas personligen då, eller så tar jag kontakt vid ett senare tillfälle och ringer upp. Och sen så har jag ju då min telefontid, ofta på morgonen mellan åtta och halv tio, och sen så lägger jag ju in hembesök, vårdplaneringar på sjukhuset ingår ju också under dagen då, och sen så ska det ju då dokumenteras allt det här och det får jag göra i mellantider, ofta gör jag det på mornarna då jag ändå sitter där och tar emot samtal samtidigt. (3.2).

Det är ju vårdplaneringar, vårdplaneringar på sjukhuset, vårdplaneringar med distriktssköterskorna, vårdplaneringar i hemmet och alla hembesök, och all dokumentation inte att förglömma, det tar väldigt ju väldigt mycket tid. [– – –] Planera på sjukhuset för vilken hjälp de får när de kommer hem, då är det både sjukhuspersonal och anhöriga med och så patienterna förstås, i centrum, och ibland distriktssköterskorna men det är inte så ofta de kan. (4.2).

I intervjuerna framställer sig flera av biståndsbedömarna direkt eller indirekt genom hänvisningar till att man arbetar utifrån lagstiftning och kommunala riktlinjer, som myndighetspersoner, och beskriver explicit sina arbetsuppgifter som myndighetsutövning. ”Jag är ju socialnämndens myndighetsperson, om man säger.” (6.1). ”Jag jobbar med handläggning av ärenden inom Socialtjänstlagen. [...] Jag bedömer behov och ifall de är berättigade till det de ansöker om.” (4.1). ”Det är jag som har den första kontakten med kunden som myndighetsperson. [...] Det är jag som bedömer om behovet föreligger och jag gör en rättslig prövning med min utredning som instrument och ser om dom har rätt till det de ansöker om. [...] Det är väl i stort sett det.” (5.2). ”Jag försöker ju att förklara att jag sitter på myndighetssidan och håller på med biståndsbedömning.” (4.2).

I sina svar breddar och nyanserar några av handläggarna bilden av vem de är genom att relatera sin yrkesroll till att man i det dagliga arbetet, utöver kontakter med de människor som ansöker om hjälp och kontakter med anhöriga, också samarbetar med företrädare för andra yrkesgrupper inom och utanför den egna förvaltningen, t.ex. verksamhetschefer och omsorgspersonal inom äldreomsorgen. Mot bakgrund av denna arbetssituation beskriver några av handläggarna sig själva som ”nyckelpersoner” och ”spindlar i nätet”. En av handläggarna uttrycker sig t.ex. på följande vis:

Man är ju en person i den här vårdplaneringen som vi sysslar mycket med, både tillsammans med personal på sjukhus, men ibland är det ju även i hemmet tillsammans med anhöriga. [...] Det är ju inte säkert att

det leder någonstans men man är ju ändå som en typ av nyckelperson för att se, få de här till, att det ska fungera för människor hemma. (6.1).

I några av intervjuerna tillskriver sig handläggarna en beställarroll genom att de direkt anger detta: ”Beställare av något slag kan man väl säga. Jag beställer insatserna, jag går ut, jag blir kontaktad av någon så kallad kund, kan man väl säga, kund är väl vårdragaren ifråga då.” (2.1). I andra fall framgår det indirekt att handläggarna uppfattar sig som beställare genom att de i intervjuerna refererar till att de gör, skriver eller skickar beställningar: ”jag beställer då vad jag behöver”(1.1); ”sedan ska jag skriva en beställning och skicka den” (1.2); ”sedan så skriver jag en beställning” (5.1) eller ”jag måste liksom göra beställningen först och få iväg den till verksamhetschefen” (5.2).

Bland de handläggare i intervjumaterialet som ser sig som beställare använder tre (2.1, 5.1 och 5.3) ett språkbruk där den hjälpta eller hjälpsökande personen betecknas som en kund med vilken man exempelvis både kan ha kundkontakt med och göra kundbesök hos. Att i olika sammanhang tala om kunder förekommer enbart bland handläggare som direkt eller indirekt framställer sig som beställare. Att beställa hjälpinsatser förefaller alltså vara något man gör för kunder, inte för andra klientbeteckningar. Att dessa handläggare framhåller sin beställarroll och i vissa fall talar om kunder inom äldreomsorgen menar jag kan tolkas mot bakgrund av att de arbetar i kommuner där konkurrensutsättning och konceptualiseringen av organisationsreformen som införandet av en beställare- och utföraremodell varit explicita inslag i genomförandediskursen (Helsingborg och Gävle). I Lund hade man vid tidpunkten för intervjuerna ännu inte genomfört en uppdelning av verksamhetsansvar och ärendehandläggning inom äldreomsorgen. En identifikation med en beställarroll och ett språkbruk där äldreomsorgens klienter omtalas som kunder kan emellertid sägas ligga i linje med uppfattningar och synsätt som kommer till uttryck i intervjuer både med förvaltningschefen och ordföranden i vård- och omsorgsnämnden (se kapitel 4).

Att handläggare framställer sig som beställare behöver emellertid inte sammanfalla med en okritisk inställning till uppdelningen av yrkesroller. Vad gäller de intervjuade handläggarnas uppfattning om organisationsreformen och sin yrkesroll återkommer jag emellertid till detta tema längre fram.

## En renodlad handläggarfunktion – ideal och praktik

Biståndshandläggarnas beskrivningar av ärendehandläggningens praktik sammanfaller i stor utsträckning, och några uppenbara skillnader mellan handläggare inom samma kommun eller mellan handläggare i de olika undersökningskommunerna föreligger inte i mitt material. Utifrån handläggarnas beskrivningar av de arbetsuppgifter man utför och förväntas utföra kan man dela in ärendehandläggningsprocessen i fem moment: *ansökan – utredning – beslut – uppföljning – omprövning*. Specialiseringen av ärendehandläggningen uppfattas idealt som en möjlighet att förbättra rutiner och arbetssätt kring alla dessa moment. De arbetssätt och rutiner som idealt utmärker den specialiserade handläggningens praktik återspeglar normativa målsättningar och institutionella krav om en effektivare samt mer enhetlig och rättssäker ärendehandläggning. Ambitioner om att ansökningar ska vara skriftliga, att utredningar och beslut i biståndsärenden ska dokumenteras samt förväntningar om att besluten följs upp i de enskilda ärendena och att biståndsbeslut omprövas regelbundet exemplifierar detta. Den ideala biståndshandläggarpolitiken byggs alltså upp både av normativa (programmatiska) och teknologiska (arbetssätt och rutiner) element. Det normativa elementet relaterar till de idéer som driver genomförandet av organisationsmodellen och kopplar alltså ihop biståndshandläggningens arbetssätt och rutiner med uppfyllandet av övergripande politiska målsättningar och institutionella krav.

### *Ansökan*

Vad beträffar rutinerna kring en biståndsansökan skiljer dessa sig åt mellan kommunerna. I princip kan ansökningsförfarandet se ut på tre sätt: (1) muntlig ansökan, (2) skriftlig ansökan i samband med hembesöket/vårdplaneringen eller i efterhand som en konkretisering av den överenskommelse mötet mellan biståndsbedömare och den gamle resulterat i samt (3) skriftlig ansökan från den sökande redan inledningsvis. Ansökningsförfarandet är alltså mer eller mindre formaliserat. Idealt föreligger också en variation vad gäller graden av aktivt förhållningssätt från handläggarens sida.

Av intervjuerna kan man sluta sig till att den första kontakten med de hjälpbehövande antingen sker genom att denne själv söker eller att anhöriga hör av sig. Kontakten kan ibland även initieras av t.ex. distriktssköterskan, och ett behov av äldreomsorg kan visa sig i samband med vård på sjukhus. Hur ansökningarna om bistånd rent formellt ska hanteras eller förväntas hanteras betraktar emellertid inte någon av handläggarna som ett problematiskt inslag i arbetsuppgifterna. De intervjuade handläggarna förefaller,

oberoende av vilka ansökningsrutiner som gäller i deras kommun, att vara mer eller mindre tillfreds med hur det fungerar. De invändningar som förekommer bland intervjupersonerna handlar uteslutande om svårigheter att upprätthålla krav på skriftliga ansökningar. En handläggare berättar t.ex. att man försöker tillämpa skriftliga ansökningar men att en strikt formalisering av ansökningsförfarandet är svårt att tillämpa i praktiken eftersom det många gånger är bråttom. En annan biståndsbedömare menar att skriftliga ansökningar visserligen är bra men pekar på att dessa ändå inte befriar handläggaren från ansvaret att ta kontakt med personen ifråga även i de fall blanketten inte returneras.

I intervjuerna framstår istället *hembesök* och *vårdplaneringar* som en viktig inledning till handläggningsprocessen. Hembesöket beskrivs av handläggare som ett tillfälle att både lämna information till och samla information om de äldre. Efter att det gjorts ett initialt hembesök tonas emellertid betydelsen av hembesöken ner i intervjuerna. I samband med t.ex. uppföljningar av ärenden och omprövningar av biståndsbeslut verkar telefonkontakter med den äldre och/eller information i andra hand från arbetsledare, vårdpersonal eller i förekommande fall kontaktpersoner<sup>214</sup> räcka långt.

### *Utredning*

Ett första hembesök förefaller vara centralt i utredningen av hjälpbehovet. Hembesöket är en traditionell arbetsform<sup>215</sup> som inte är ifrågasatt. Den allmänna meningen bland handläggarna är att hembesöket är viktigt för att få in en social dimension i bedömningen av den gamles behov. Av intervjuerna framgår att det handlar om att ta reda på vilken hjälp som behövs för att den gamle i så stor utsträckning som möjligt ska kunna fortsätta leva det liv han eller hon gjorde innan hjälpbehovet uppstod. Hjälpbehovet kan många gånger vara svårt att fastställa. Det gäller t.ex. att bedöma om det föreligger ett behov men också att fastställa vad personen i så fall behöver hjälp med. Mot bakgrund av detta tillskriver flera av handläggarna *mötet* med den hjälpsökande en central betydelse: ”Jag gör alltid hembesök om det är nytt [ärendet] för det går inte att göra sådant per telefon. Ett möte säger ju mig så mycket, mycket, mycket mer. Det säger ju mig egentligen allt,

---

<sup>214</sup> Kontaktpersonen är ofta ett vårdbiträde som har i uppgift att bevaka förändringar i hjälpbehovet hos de hjälptagare han/hon representerar. Kontaktpersonen fungerar alltså som en länk mellan den gamle och biståndsbedömaren.

<sup>215</sup> Hembesöket speglar att hemtjänsten har sina historiska rötter i filantropin och dess arbetsformer där hembesöket främst syftade till att kontrollera och ge råd. Se t.ex. Swärd (1997).



mötet säger ju mig mycket mer än vad personen säger.” (3.1). I intervjuerna återkommer hänvisningar till mötets betydelse för ”att kunna läsa mellan raderna, se helheten, bedöma inte bara utifrån det människor säger utan just att bilda sig en egen uppfattning” (3.2), och att ”se behovet hos människor och kanske läsa mellan raderna och kanske inte alltid lyssna precis till vad den enskilde säger, utan det kan ligga någonting bakom allting som man får försöka att utröna vad det kan vara så att den [enskilde] ska få så bra hjälp som möjligt” (5.1).

Mötet ges emellertid inte enbart en praktisk innebörd i relation till utredningen av hjälpbehovet, utan kopplas i flera intervjuer mer eller mindre explicit till de särskilda förmågor en biståndsbedömare måste behärska för att klara av sitt arbete. Empati, lyhördhet för andra människors önskemål och behov samt att man kan känna in situationen är exempel på vad biståndshandläggarna själva menar att man måste vara bra på för att kunna göra ett gott arbete. Fler exempel på vad en handläggare anses behöva kunna och hur man enligt biståndsbedömarna lär sig det man behöver kunna är ytterligare ett tema som utvecklas längre fram.

Under 1990-talet har även vårdplaneringen kommit att bli ett viktigt inslag i biståndsbedömarens arbete med att utreda hjälpbehoven. Vårdplaneringarna har tillkommit i spåren av den utvidgning av det kommunala vård- och omsorgsansvaret för de äldre som skett under perioden, och kan sägas reflektera ett krav på att skapa en arena för samordning och samverkan både mellan kommun och landsting och mellan verksamheter, inte minst traditionell äldreomsorg och hemsjukvård, inom kommunerna. I det senare fallet handlar det exempelvis både om att beslut om hjälpinsatser och tillhandahållandet av dessa måste samordnas och att former utvecklas för att integrera de nya yrkesgrupper, t.ex. sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster, som kommit att etablera sig inom de kommunala äldreomsorgsförvaltningarna.

När det gäller förhållandet mellan kommuner och landsting har reformeringen av äldreomsorgen satt fokus på frågan om var gränsen mellan huvudmännens vård- och omsorgsansvar ska dras. Ur den äldres perspektiv handlar detta naturligtvis om vem som har ansvaret för att tillhandahålla de vård- och omsorgsinsatser han eller hon behöver men problematiken inbegriper även frågan om var betalningsansvaret ska ligga. Diskussionen kring definitionen av begreppet *medicinskt färdigbehandlad* är ett välkänt uttryck för denna gränsdragningsproblematik, och den återkommer även i handläggarnas uttalanden. I intervjuerna ventilerar handläggare kritik mot att man inom landstingen värnar sin egen verksamhet samt att kortare vårdtider och snabba beslut om utskrivning av de gamla leder till kostnadsproblem för kommunen och problem för biståndshandläggaren som forceras att ta beslut utan en ordentlig utredning. Flera handläggare menar att konflikten har sin grund i frågan om var betalningsansvaret ska ligga, men

att sjukhusens bedömningar av när en människa anses färdigbehandlad även speglar en olikhet i synsätt mellan kommunal äldreomsorg och sjukvård vad gäller den gamles möjligheter till och behov av hjälp. Att handläggare är upprörda över att tvingas ta beslut utan att hinna göra en utredning är inte enbart ett uttryck för ett allmänt missnöje med arbetssituationen, utan speglar också en frustration över att detta innebär ett åsidosättande av sociala aspekter vid bedömningen av behoven. Att inte hinna se den hjälpbehövande människan och få en helhetsbild av hennes behov uppfattar dessa handläggare som ett stort problem.

Vårdplaneringar och andra formaliserade kontakter med andra yrkesgrupper och verksamheter inom äldreomsorgen är ett centralt inslag i biståndshandläggarens arbetsvardag. I handläggarnas beskrivningar och uttalanden om samarbetet med andra går det emellertid en mindre men dock tydlig skiljelinje mellan de handläggare som arbetar i kommuner där hemsjukvården drivs i kommunal regi och de biståndsbedömare som arbetar i kommuner i vilka de organisatoriska gränserna mellan sjukvård och äldreomsorg är skarpa (Gävle, Ludvika och Gislaved). Handläggare som arbetar i de förra kommunerna är i princip eniga i sina beskrivningar av ett nära och gott samarbete, inte minst med sjuksköterskorna. Detta samarbete förefaller främst ta sikte på att samordna de socialt och medicinskt motiverade hjälpinsatserna och löpande försäkra sig om att den hjälp man ger fungerar tillfredsställande. I intervjuerna förekommer även hänvisningar till att handläggare och sjuksköterskor, och någon gång arbetsterapeuter och sjukgymnaster, ibland utväxlar synpunkter i samband med vårdplaneringen och att medicinska aspekter senare vägs in i den bedömning handläggaren gör i biståndsärendet. Det framgår också att sjuksköterskor ibland aktivt används som stödpersoner och som en resurs vid utredning av hjälpbehov när det gäller hjälpsökanden, exempelvis personer med demens och psykisk sjukdom, vilkas behov anses särskilt svåra att utreda och bedöma.

I jämförelse med det samarbete som beskrivs mellan biståndshandläggare och t.ex. distriktssköterskor inom hemsjukvården förefaller samarbetet mellan handläggare och yrkesgrupper som arbetsterapeuter och sjukgymnaster vara mindre omfattande. I flera kommuner verkar detta samarbete heller inte vara lika formaliserat som det mellan handläggare och distriktssköterskor, utan förefaller många gånger ske på förekommen anledning. En tänkbar förklaring till detta är att medan distriktssköterskor inom hemsjukvården ofta ingår i omvårdnadsteam eller på annat sätt är tydligt knutna till avgränsade geografiska omsorgsområden eller verksamhetsenheter inom kommunen, så arbetar arbetsterapeuter och sjukgymnaster ofta kommunövergripande.

Av handläggarnas berättelser om det goda samarbetet kan man sluta sig till att detta förutsätter att man inte går in och tar varandras arbetsuppgifter: ”Har man en nära och bra relation med vårdområdet så man respekterar varandras roller så jobbar man ju mot samma mål.” (1.1). ”Hon [distrikts-

sköterskan] och jag kan samarbeta, att var och en sköter sitt arbete, var och en har sitt så att säga.” (1.2). Att det finns skillnader mellan det sociala och medicinska sättet att tänka är ett tema som återkommer när det goda samarbetet mellan yrkesgrupperna diskuteras. En av handläggarna menar att integrationen av hemsjukvård inte får dölja detta faktum:

Det är klart, rätt så nära samarbete, har man ju [...] men jag tycker ändå man tänker på olika sätt, man gör det. [...] Jag menar man har ju det där sociala [...] och jag upplever att man lyssnar mer på vad människan verkligen vill. [...] Sjuksköterskan eller vem det nu är, det är ju mera det här omhändertagande om man säger, man ska liksom ta reda på, ta hand om problem och behandla problemen. Det behövs naturligtvis också men man ser ju på olika sätt, man kompletterar varandra där på något sätt och vis. (6.1).

Ett samarbete som förutsätter att var och en sköter sitt och som bygger på uppfattningen att det finns ett socialt synsätt som skiljer sig från ett medicinskt beskrivs av en annan handläggare på följande vis:

Vi [biståndshandläggare] ska se på det friska hos pensionärerna och vad för möjligheter vi har att upprätthålla det, sen får de [distriktssköterskor och arbetsterapeuter] ju gå in och titta på sin bit. (1.3).

Av de rapporter om problem i samarbetet som emellanåt ges i intervjuerna framgår också att de handlar om stridigheter kring vem som ska utföra eller inte utföra vissa arbetsuppgifter och var gränsen går för vad man förväntas lägga sig i. I flera av handläggarnas berättelser om samarbetet med sjukvården förekommer hänvisningar till vad som beskrivs som kulturkrockar och att inte tala samma språk. I samband med att hemsjukvården skulle integreras i kommunen berättar exempelvis en av intervjupersonerna att detta innebar att bistånd i form av korttidsvård numera skulle bedömas av biståndshandläggare. Att sjuksköterskorna fick vända sig till handläggaren i de fall deras patienter ansågs vara i behov av en sådan plats skapade en konflikt:

Vi har ju haft stora problem i början när vi gick på lasarettet. [...] De tyckte inte vi talade samma språk [...] eftersom inte vi var sjukvårdsutbildade. [...] De har ju tyckt att vi var några lägre personer som egentligen inte har kunnat nåt. [...] Vi har haft väldiga problem. [...] Det var vi som gav bistånd till korttidsplatserna och därför så kom de till oss, så kände de sig nertryckta. [...] De kände det så att man tog ifrån, det var deras egen kompetens [...] och då fick de ju medhåll från sköterskorna på lasarettet. [...] Då fick vi höra att vi inte begrep vad de pratade om

och sånt och sådär, så var det, men som sagt det har blivit mycket bättre. (1.2).

I intervjuerna med de biståndshandläggare som arbetar i kommuner där hemsjukvården inte organisatoriskt har integrerats med äldreomsorgen presenteras inga bilder av det goda samarbetet med andra yrkesgrupper men man ser inte heller negativt på det samarbete som finns. I en av kommunerna menar en handläggare att vårdplaneringar egentligen är fel ord numera och att biståndshandläggarens uppgift är att träffa den enskilde för ett samtal och en bedömning av hjälpbehovet:

Idag så räcker det med att vi träffar enbart personen det gäller därför att man går mer och mer ifrån det här med stora sammankomster och det sitter fullt med folk och så vidare, utan man kan höra sig för med sköterskan om det är något särskilt man behöver veta innan eller så där, och sen är det där ett samtal mellan mig och den enskilde egentligen, enbart. Vår uppgift är att träffa den enskilde och kan inte hon prata relevant så är det anförvanter också. (5.1).

En annan biståndshandläggare uppger att hon tar kontakt med företrädare för andra yrkesgrupper och verksamheter i kommunen i de fall hon anser sig behöva mer information eller hjälp att tolka den information den hjälpsökande själv har kunnat ge: "Ibland skaffar jag sidoinformation, kanske tar kontakt med distriktsköterskan, tar kontakt med hemtjänstpersonal som kanske har varit där tidigare. [...] Visst försöker man hitta information." (4.1). Av fortsättningen av svaret framgår emellertid att biståndsbedömaren anser att andra handläggare är de viktigaste stödpersonerna på det yrkesmässiga planet: "Den största resursen som vi har på vår avdelning här är att vi sitter tillsammans och att man alltid kan gå in till en kollega och dra ett ärende och bolla det, vilket kan göra att man ser det på ett annat sätt." (4.1).

### *Beslut*

Vad avser *beslutet* formuleras detta idealt i samråd med den gamle. Krav på att besluten måste vara skriftliga och mer preciserade har av olika skäl blivit centralt. Kraven är kopplade till rättssäkerhet för brukaren men görs också till en fråga om att denne ska veta vad man betalar för. I relation till de kommunala och ibland privata utförarna handlar det om att dessa måste få ett underlag för vad de ska göra, och i vissa fall är det beviljade biståndet dessutom direkt kopplat till den ersättning man får för sitt arbete. Av intervjuerna framgår att de utredningar som ligger till grund för de beviljade insatserna (beslutet) ofta görs i efterhand. Detta kan tolkas på olika sätt. Det

kan ses som ett tecken på en för hög arbetsbelastning, bristande rutiner och tidsbrist men möjligen speglar det snarare de grundläggande förutsättningarna i en verksamhet som äldreomsorg. Det är helt enkelt svårt att ”organisera bort” problem kopplade till att exempelvis hjälpbehov växlar och ibland dessutom mycket snabbt.

När det gäller utredning och beslut i biståndsärenden visar intervjuerna att det är ett centralt inslag i arbetsuppgiften att få fram och samla in information. Informationen ligger till grund för bedömningen om huruvida bistånd ska beviljas och vilka hjälpinsatser som i så fall är aktuella att besluta om. I vilken utsträckning och på vilket sätt företrädare för andra yrkesgrupper och verksamheter inom och utom kommunen aktivt dras in i utredningen av hjälpbehoven varierar mellan handläggare i olika kommuner. Men ett gemensamt tema i handläggarnas berättelser är att den hjälpsökande själv och dennes anhöriga (sociala nätverk) i detta sammanhang alltid sätts i fokus.

Betydelsen av att ha anhöriga med sig vid utredning och beslut om hjälpinsatser är uttalad hos flera av biståndsbedömarna, men samtidigt betonas att det inte handlar om att tillgodose de anhörigas önskemål. Att det är den enskilde som bestämmer vad denne anser sig vara i behov av och att det är dennes önskemål som ska ligga till grund för besluten är en gemensam ståndpunkt bland de intervjuade handläggarna: ”De anhöriga kan ha uppfattningar kring vilken hjälp mamma eller pappa bör få men det är ju den enskilde som bestämmer.” (4.3).

Det är ofta bra att de [de anhöriga] är med som en stötspelare som bifogar information. [– – –] Du får gärna vara med men det är hon [den som ansöker] som är den jag fokuserar mig på, det är inte dig, det är inte dina, kanske en liten bit, men det som påverkar mig mest det är vad vederbörande egentligen vill ha och jag kan se att hon är i behov av. (2.1).

”Det är ju viktigt att ha anhöriga med sig men jag strävar ju inte efter deras önskemål utan det är ju pensionären som jag försöker att ... och jag är lite tuff där liksom att jag pratar med pensionären, och även om de är helvirriga och inte kan svara mig så pratar jag ju till dem, och sen vad tycker ni som anhöriga. Ja, vi tycker att mor ska till hemmet, ja, men det tycker inte hon. (1.3).

Att anhöriga är närvarande t.ex. vid hembesök och vårdplaneringar betraktas ofta som en fördel bland de intervjuade biståndsbedömarna. Vid vårdplaneringar kan många yrkesgrupper vara representerade och de anhöriga kan fungera som ett stöd för den gamle. Även det faktum att man som biståndsbedömare ibland upplevs som en myndighetsperson, vilket kan leda till ångslan hos den hjälpsökande, uppmärksammas i intervjuerna som ett skäl

till att anhöriga bör närvara vid hembesöket. Att bistå handläggaren med information om den gamle och ge sin egen bild av dennes situation förefaller emellertid vara det viktigaste skälet. I intervjuerna förekommer ibland även hänvisningar till att de anhöriga bör vara med eftersom hjälpbehovet ofta är kopplat till att anhöriga inte längre kan eller vill hjälpa till. En handläggare kommenterar detta på följande sätt:

Det är bra att de [anhöriga] är med ifrån början och man stämmer av, vad kan pensionären göra själv, vad kan anhöriga ställa upp med och vad finns det för service runt omkring som man kan använda sig av. [...] Annars får man bakslag och så får man gå dit och göra om det för det stämmer inte alla gånger. Du kan komma till en pensionär som säger att det här har min dotter skött i alla tider, det sköter hon nu också, så hänvisar man till att de anhöriga kan göra det och så går det fram till de får beslutet. Då ringer de anhöriga och talar om att anledningen till att vi sökte hjälp nu det var ju att jag inte orkade längre. (7.1).

I biståndshandläggarnas svar på min fråga om var den största svårigheten i arbetet ligger framkommer emellertid att de anhöriga på olika sätt kan ställa till problem. I intervjumaterialet förekommer många berättelser om hur de anhöriga har egna uppfattningar om den gamles hjälpbehov och invändningar mot den gamles önskemål och handläggarens förslag på hjälpinsatser. Några exempel: "Anhöriga är oftast svårare att ha med att göra än den enskilde själv." (1.2). "Det svåraste det är när det är anhöriga pratar över huvudet på den som ska ha hjälp, och det är de som tycker och vill att deras mor eller far ska ha det och det och det och just vad personen själv vill och tycker, det tycker jag kan vara svårt." (3.2). På följdfrågan hur man hanterar en sådan situation svarar handläggaren att hon försöker att prata med den som ansöker om hjälpen men om detta inte går "då kan man göra så att man gör ett nytt besök utan anhöriga." (3.2). Ytterligare exempel på problematiken återfinns i följande uttalanden:

Jag upplever att det kan vara svårast att ha att göra med anhöriga det är det faktiskt. De förstår inte alltid att det för det första är den enskilde som avgör och har önskemål och för det andra om behovet finns. Det kan vara svårt att motivera det. (5.1).

Det är när de [anhöriga] går in och bedömer själva, när de gör hela bedömningen själva och tycker att så och så ska det vara. [...] De kan ställa till när de överhuvudtaget inte finns i närheten och kanske inte har någon förståelse för hur situationen egentligen är [...] och att de trycker på och gör saken jättestor från en väldigt liten, liten grej. (2.1).

I intervjuerna betraktas egna förslag på hjälpinsatser, invändningar och motstånd från de anhöriga ofta som ett uttryck för deras oro och ibland dåliga samveten. Ibland framskymtar att de anhörigas ovilja att acceptera ett biståndsbeslut även kan ha praktiska grunder.

Anhöriga vill ofta att de ska ha mer hjälp än vad de egentligen behöver ... de vill på något sätt ta ifrån dem även det de klarar av. Jag har ju en känsla av att det ofta är för att döva sitt eget samvete, ofta kan det vara för att man inte har tid själv att ställa upp och det är för att man själv ska känna sig trygg. Nu har jag ordnat detta för min mor, nu kan jag slappna av, den känslan får jag att det är så. (3.2).

Jag tycker det är bra att ha kontakten med anhöriga för de har ofta en annan bild av situationen än vad den enskilde har. Sedan finns det ju alltid situationer med anhöriga som inte har samma åsikt, som kanske driver på väldigt vilket kan ställa till problem i situationer när man tycker att den enskilde ska gå hem men där de anhöriga inte tycker detta. Men det är bara personen ifråga det gäller, och är de bara trygga i sig själva och vill gå hem då tycker jag att då ska de få göra det. Jag hade ett fall för någon vecka sedan där jag fick väldigt ... då jag ringde för att säga att nu ska vi planera för att hon ska komma hem, och då blev reaktionen å nej, vi vill inte ha hem henne, det vill vi inte, men damen ifråga var väldigt övertygad om att hon ville komma hem och var väldigt trygg i sig själv och då går jag på hennes linje och ingen annans. Det är henne jag ska se till, inte de anhöriga runt omkring. Deras oro kan jag ju kanske inte riktigt embargera utan det viktigaste är att ta hand om den enskilda och göra det bra för henne. (4.1).

Några handläggare nyanserar bilden och menar att man inte kan begära att de anhöriga ska hålla med och tycka som biståndsbedömaren i alla lägen. En av biståndsbedömarna säger att de invändningar anhöriga kan komma med handlar om att de inte förstår att t.ex. en utredning kan vara nödvändig. ”Många gånger förstår de [anhöriga] inte, de gör det inte av elakhet.” (4.2). I intervjuerna förekommer det även att handläggaren uttrycker förståelse för de anhörigas kritik. En av biståndshandläggarna berättar exempelvis om att sönerna då hon beviljat deras mor en plats för rehabilitering på ett ställe två mil utanför kommunen blev ”himla förbannade [...] det kunde de inte acceptera och jag förstår dem för bägge sönerna som i vanliga fall var hos sin mamma varje dag, de hade inte bilar och då är det svårt att komma ut där.” (1.2).

Att gå till mötes och kunna gå till mötes är ett centralt tema som tillmäts stort värde när biståndsbedömarna ombads ge exempel på när man som handläggare känner sig tillfreds med sin egen arbetsinsats. Att av olika skäl

inte kunna vara tillmötesgående är omvänt en källa till frustration i de exempel som ges på situationer då man inte är nöjd med sin egen arbetsinsats. Av exemplen framgår att handläggarna utöver den hjälpsökande själv även räknar de anhöriga till dem som det är viktigt att kunna gå till mötes, komma överens med, och få uppskattning från. Vikten av att hämta stöd för, förankra och legitimera sitt beslut bland de anhöriga förefaller vara en viktig pusselbit när det gäller att förstå varför biståndshandläggarna i intervjuerna är så bekymrade över de konflikter och problem som de anhöriga kan skapa i handlägningsprocessen. I exemplen förekommer ofta hänvisningar till att handläggaren lyckats få över den initialt motsträviga hjälptagaren och/eller de anhöriga till sin sida. En av handläggarna berättar t.ex. om ett tillfälle då den gamles barn ifrågasatte det lämpliga i att deras mor skulle ha den vårdboendeplats handläggaren beslutat om att bevilja henne: ”De anhöriga som var väldigt speciella [...] hade stora krav på boendet så de tackade nej flera gånger och det blev överklaganden och det blev en lång process.” ( 5.1) Handläggaren berättar att de anhöriga så småningom gav med sig och att ”det kändes bra när alltihopa var över för hon fick det bra kvinnan och anhöriga var också nöjda till slut.”(5.1). I ett annat exempel ges en likartad berättelse:

Jo, det var ett särskilt boende som jag ordnade åt en dement dam, det gick väldigt fort, det gick på ungefär två veckor och personen ifråga var väldigt bestämd att nej, inte alls, och så visade det sig sen i slutändan att hon var helnöjd, det var det bästa som kunde ske och att även anhöriga, systemen ifråga, tyckte det var jättebra. (2.1).

Betydelsen av att uppleva sig ha tagit rätt beslut samt av att den gamle själv och de anhöriga både uppskattar den hjälp de får och inser att handläggaren tagit rätt beslut är en källa till tillfredsställelse över den egna arbetsinsatsen. Detta uttrycks klart i följande fyra exempel:

Det är när jag ser att mitt arbete blir bra för den enskilde och man ser en förbättring. [...] När de själva ser och inser att de mår bra av det, och likadant när de säger eller de anhöriga säger tack för hjälpen. Det är verkligen positivt och roligt. (4.1).

Det är väl ibland när man ... ja, det blir ju oftast faktiskt riktigt rätt eller bra, men ibland när man ser att man har gjort en bedömning, som kanske andra har haft svårt eller kanske anhöriga framförallt ibland har haft svårt att se, att det här kommer inte att gå, det här är inte ... och man ändå har sagt och tänkt att det där är det rätta ... och så ser man efter ett par tre månader att personen i fråga lever upp på ett sätt som är något helt otroligt och att liksom det här var, det spelar ingen roll vilket ärende



det än är, men att man känner efter några månader att det här var helt rätt, man ser liksom glädjen hos någon. (4.3).

Jo, det händer ju att man känner att det är någonting som har klaffat riktigt rätt och det ... det är kanske just när man har hjälpt eller fått det att bli rätt för en sån människa som man har tyckt att det har varit svårt att veta vad man skulle göra för att den skulle kunna lyftas, och sen får man ju vid enstaka tillfällen tillbaka från anhöriga och pensionärer att de faktiskt tycker att man har gjort allt vad man har kunnat och varit det stödet de har sökt. Tyvärr får man inte höra det så ofta men ... (3.3).

Det som känns allra bäst det är liksom när man ser slutresultatet, när man har träffat en person på vårdplanering, man har varit i kontakt med anhöriga, man har planerat de här hemtjänstinsatserna och de har fungerat bra och man har utvecklat dem och kanske kommit vidare antingen till att man liksom har det bra hemma, hjälpen fungerar, de trivs och allt det här eller att man har tagit steget och kommit in på ett annat boende och det fungerar. När man liksom kan följa utvecklingen på nåt vis från det att ärendet aktualiserades till dess att personen mår bra och allting fungerar och anhöriga är lugna, de är sansade för det är mycket stress omkring en situation när det händer någonting och man blir inlagd på lasarett eller nåt. Då känner jag liksom inre frid, när man ser att allting har löst sig, alla mår bra, allting sånt där. Då känns det riktigt, riktigt bra. [...] Då känner jag att jag har tagit rätt beslut, att jag har liksom beslutat om den här hjälpen och den har fungerat, jag har beslutat om det här boendet och det har fungerat, att jag känner att mina tankebanor och mina beslut har varit de rätta och de har varit liksom de bästa för personerna. För det händer ju också, inte ofta, men det händer ju också att det blir helt fel. (8.1).

Att inte kunna gå den gamle och dennes anhöriga till mötes handlar i exemplen både om vad man uppfattar som brister i kommunens omsorg men också om att man som utredare ibland inte lyckas med att identifiera det verkliga problemet. Att brister i kommunens omsorg kan ligga bakom oförmågan att gå den hjälpbehövande till mötes är något som ventileras av flera handläggare. Brister i omsorgen handlar i exemplen om att vissa hjälpinsatser saknas, men det talas även om brister vad gäller valfrihet och kvalitet samt att kraven för att få hjälp är för höga:

Vi har ju faktiskt bara möjlighet att ge insatser hemma och flytta in på vårdboende, och där får de ju inte flytta in förrän de har ... alla insatser [i hemmet] ska dessa först använda innan de får komma in på vårdboende, så där kan man ju känna sig missnöjd. Man tycker liksom att det

skulle finnas andra alternativ, för det behövs andra alternativ, vi är inte lika alla människor. [– – –] Jag kan inte tycka att vi har någon valfrihet. Vi har valfrihet att bo hemma, det har vi, och visst försöker vi att hjälpa dem att bo hemma, det kan vi göra, vi kan gå in med insatser morgon, middag och kväll och visst natt, men de [personalen] går ju bara dit och gör det, sen går man igen och människor då som är oroliga de klarar ju ... man ska vara psykiskt stark för att klara att vara hemma alla dessa timmar om man är så dålig. (1.2).

Att bevilja en plats på ett vårdboende är emellertid inget reellt alternativ menar denne handläggare:

Jag menar, vad får en människa för kvalitet som flyttar in på ett vårdboende, jag menar jag kan visst skriva att hon har rätt till det, men jag menar vad är det för liv att leva där. [...] Jag måste säga det, att är människor någorlunda klara så har man det bättre hemma, som vi har det här, eftersom vi inte har något annat alternativ. [...] Förr hade vi det uppdelat, vi kunde sätta människor tillsammans på de avdelningarna och då hade man mer personal på de ställena men som det är idag så blandar man dem hur som helst. (1.2).

Kritik mot vad kommunen kan erbjuda för hjälpinsatser inom äldreomsorgen finns det flera exempel på: ”Jag önskar att vi hade fler platser för de senildementa, det lider jag av, det är det svåraste.” (7.2).

Lite den här frustrationen över att man inte kan göra så mycket som man egentligen skulle vilja för att det finns inte pengar, det finns inte tid, det finns inte platser, det finns inte sjukvård, det är ju någonting också som kan vara jättefrustrerande, att man känner sig lite misslyckad, att man inte kan göra allt som man verkligen skulle vilja. (8.1).

Det svåraste är väl när man inte kan få den hjälp som de behöver ha, alltså när de bor eländigt och har ett handikapp som gör att de inte kan bo kvar och måste ha ett annat boende, och de [kommunen] inte har någonting att erbjuda. Det tycker jag är bedrövligt att man inte har. (8.2).

I några av intervjuerna framkommer att handläggaren tycker att ribban för att ha ett legitimt hjälpbehov av äldreomsorg ligger för högt idag. En av handläggarna är t.ex. kritisk mot att den som är gammal och ”skulle vilja flytta till hemmet för att ha det bra de sista åren [...] inte har någon möjlighet till det utan att det är behovet som styr så hårt.” (7.1). I likhet med

andra biståndsbedömare är intervjupersonen bekymrad över utvecklingen inom äldreomsorgen i sin kommun:

Jag tycker det är synd att det här med de sociala kontakterna, socialverksamheten, alltid får stryka på foten. Jag tror att det är, att det behöver vara dagcentraler som har den sociala biten också dit man kan komma och spela bingo, dricka kaffe, sitta och spela kort och ha någon att prata med, känna gemenskap med någon. Det är väl sånt där som man tycker kan tas bort, det är inte så viktigt, det har ingenting med vård att göra, det kan vi liksom skrapa lite på och ta bort lite grann, för man kan gott spela bingo någon annanstans och man kan gå på ett fik och dricka kaffe. Men jag tror att man måste komma någonstans där det är organiserat, det finns någon som leder det här, någon som tar hand om och ser till att man sätter sig ett gäng och spelar kort, att det finns någon som puffar på hela tiden. [...] Jag tror stenhårt på att det är viktig verksamhet. (7.1).

Ett annat exempel på kritik mot utvecklingen kommer från en av handläggarna i de kommuner som valt att konkurrensutsätta sin äldreomsorg:

Jag anser av vi faktiskt byggde upp en väldigt bra omvårdnad under 1970-talet och fram till slutet på 1980-talet. Utifrån den erfarenhet vi hade lyfte vi kompetens och kvalitet, vi utvecklade, vi tog fram den enskildes både integritet och ansvar, självbestämmande och allt det här. Och vi hade också ekonomiskt tänkande självklart, plötsligt hände någonting, plötsligt blev det bara pengar, man brydde sig inte längre om vem är vi till för. Det tycker jag har präglat nittio-talet och det har accelererat fruktansvärt. (1.1).

Handläggaren berättar att hon inte principiellt är emot att man privatiserar och konkurrensutsätter verksamheten, men menar att man hade behövt gå varligare fram: ”Det är ju inga bultar som ska skruvas ihop, det är ju människor. Hela terminologin med produkter och produktinsatser och över disk och under disk alltså det blev så ... det blev faktiskt lite tragiskt tycker jag.” (1.1)

Att inte få grepp om situationen, när man som biståndshandläggare känner att det finns en problematik man inte kommer åt eller inte förstår och att man kanske inte lyckas etablera kontakt med den hjälpsökande är en källa till frustration som artikuleras i flera av intervjuerna:

Det är när man inte får grepp om människor. Man känner på ett hembesök att det är någonting som, man känner i luften att det finns någonting bakom, men man kan inte komma på, och jag kan inte för mitt liv

komma på vad det är. Det kan jag tycka är svårt. När man går ifrån ett hembesök så har man inte riktigt fått en hel bild av situationen och man förstår inte. Man vet eller förstår att det är någonting som inte är bra och sedan kanske det kryper fram efter en månad eller så vad det egentligen var. Det tycker jag är svårt, när man inte riktigt får en bild av situationen. Det kan jag tycka är svårt. [...] Det är svårt för att man kanske inte kan göra en bra bedömning då. Att det blir ... man önskar att man kunde göra lite mer. (4.1).

Det är väl på grund av olika orsaker när man inte får den rätta kontakten med personen, för att det är ju viktigt, jag tycker att det är viktigt också att få reda på bakgrunden mycket. Vad finns det bakom den här människan och varför har behovet uppstått, vilken grund ligger det på. Och det är ju så olika för att man möter ju så olika människor hela tiden, och en del människor bjuder inte på det, då är det svårt. (5.2).

Att etablera en kontakt, och ibland så lyckas man ju inte heller, och då kanske man får erkänna det för sig själv och någon annan får ta vid. Jag menar det är det som är fördelen, att man kanske är fler också då att en del, jag menar en del, ibland så stämmer det inte, det kan liksom bli fel från början på nåt sätt och vis, att det är så svårt att få det här förtroendet på något sätt och vis. (6.1).

Svårigheten att etablera en förtroendefull kontakt med den hjälpsökande återkommer då samme handläggare ger exempel på när hon är missnöjd med sig själv i arbetet.

Det är väl kanske det här när man inte riktigt lyckas få fram vad det är liksom som är problemet egentligen. Att man pratar och pratar med folk och jag förstår ändå inte riktigt vad det är som är problemet, för de kanske säger det att vi klarar inte av, hon kan inte bo hemma eller han kan inte bo hemma och ni måste ordna det, och jag liksom försöker att nysta ut, ja, men vad är det liksom, vad behöver han eller hon hjälp med då, ja, nej det finns kanske inte så mycket men vad är liksom. Jag lyckas inte få fram vad det är som är problemet, då kan man ju känna sig väldigt frustrerad måste jag säga. (6.1).

Vad gäller utredningar och beslut i biståndsärenden ventileras även problem med att bedöma vem som är berättigad till hjälp:

Det svåraste, det är nog att göra den här avvägningen när man har rätt till bistånd och inte, när kommer man till den gränsen, vilka kriterier, det ju alltid kriterier som man måste uppfylla för att vara berättigad till

vissa sorters bistånd. Det finns ju lathundar och papper till allting, men det tycker jag är svårast och avgöra, när har man tagit steget till att vara berättigad till det här biståndet. Är det verkligen det rätta, för det förändras ju så fort, man kanske är berättigad till hemtjänstinsatser i en viss grad ena dagen och sen nästa dag händer det någonting och så förändras det här, och så liksom försöka hänga med och göra det som är det bästa. Det svåraste tycker jag, det är att känna in när man är berättigad till ett visst bistånd, precis när man liksom ... var är gränsen där man ska ge avslag och inte. (8.1).

Att ge avslag på en ansökan om hjälp uppfattas av flera biståndshandläggare som en problematisk arbetsuppgift:

Göra avslag. Det är ju att ha så mycket kött på benen och göra en så rättvis bedömning så att jag kan, ja, så att den håller i länsrätten. Det är ju avslagen naturligtvis som är det som är svårast. Annars tycker jag inte, jag tycker inte, jag försöker ju skaffa mig så mycket kött på benen jag kan innan jag går vidare, men det är alltså det som jag tycker är det svåra. Det kräver mycket när man ska skriva ner, det är ju lättare att säga ja, det är det ju alltid för då blir det inga överklaganden som man behöver försvara. (1.3).

Att vara tvungen att säga nej. Det är svårt när man får lov att ge ett avslag, att kunna motivera det rätt och riktigt. För så fort någon får ett avslag så, det är ju någonting negativt, även om man ser då att här finns det absolut inget behov, det måste bli ett avslag, så är det alltid jobbigt och göra det och få det här [avslaget]. Därför att som en egen person så tänker man ju på sig själv och man tror ju att jag har det största behovet och jag behöver det här. (7.1).

Det är väl kanske inte jag som är otillfredsställd i det första skedet men de som får avslag och tycker att de absolut vill och har rätt till någonting de överför ju det naturligtvis på mig, alltså sitt missnöje [...] och det är väldigt otillfredsställande att tala om för i princip nästan alla som söker en servicelägenhet att de kan inte få någon, utan att de får avslag. Nu har jag en sån i eftermiddag igen, jag har haft väldigt, väldigt många på sista tiden och alla får avslag. Det är inte roligt. Det känns inte rätt därför att egentligen så vet jag ju att de här personerna har behov av det och borde vara berättigade till det, och jag säger också i mina beslut att personen är berättigad till det men att vi på grund av avsaknad av platser inte kan bifalla, och det känns inte bra. (3.1).

Problemet med att ge avslag på en hjälpansökan sätts i exemplen ovan i relation till att beslutet måste hålla i rätten och att handläggaren måste kunna motivera det för den hjälpsökande. Problemet formuleras emellertid också i relation till brister i kommunens omsorg vilket framgår av det sista exemplet. Att svårigheter med att ge avslag ibland resulterar sig i krav på riktlinjer för biståndsbedömning är ett tema som diskuteras närmare längre fram. Andra problem som handläggare nämner i relation till att utreda och ta beslut i biståndsärenden är att regler kring vissa hjälpinsatser, t.ex. färdtjänst är svåra att hantera samt att avgiftssystem både kan vara svåra för handläggaren att förklara och svåra att förstå för enskilda människor. Att bedöma vad som är rätt hjälpinsats är ytterligare en svårighet som ventileras. Att möta och inte kunna hjälpa svårt sjuka människor är ett annat dilemma som flera handläggare tar upp i sina svar.

### *Uppföljning och omprövning*

Specialiseringen av ärendehandläggningen uppfattas även som en möjlighet att förbättra rutinerna kring uppföljning och omprövning av biståndsärenden. Uppföljning innebär i huvudsak att handläggaren kontrollerar att de biståndsbeslut man fattat har verkställts och att det beviljade biståndet i praktiken leder till att brukarens behov av omsorg blir tillgodosett. Uppföljningen är också ett inslag i att handläggaren idealt sett ska göra regelbundna omprövningar av biståndsbesluten. Idag förväntas alla biståndsbeslut vara tidsbegränsade vilket formellt sett kräver ett nytt beslut i samband med omprövningen eftersom brukarens behov inte alltid förväntas vara stabila. Av intervjuerna framgår emellertid att i princip samtliga handläggare uppger att de har problem med att hinna följa upp och ompröva sina biståndsbeslut i den omfattning som förväntas av dem och som de ofta uttrycker att de själva hade önskat: "Problemet för oss är att vi inte riktigt har den tiden för omprövningar vilket jag önskar att man skulle kunna ha. [...] Men man önskar man hade mer tid för det här med omprövningar för det är viktigt." (4.1). "Den som har akuta behov får alltid sina behov tillfredställda men vi hinner inte göra uppföljningar i den mån vi behöver, och det känns inte så bra." (3.1).

Frustration över att man inte hinner med att ompröva och följa upp sina biståndsärenden framkommer också i några av svaren på min fråga om hur arbetsituationen skulle kunna förbättras om man själv fick bestämma: "Att man hade möjlighet på ett annat sätt att göra uppföljningar och omprövningar, för att det är det som blir lidande. Folk får den hjälp de behöver men det där med att kolla upp det och så där, kunna ha en tätare kontakt både med vårdtagare och personal." (4.3).

Flera biståndsbedömare menar att det är en prioriteringsfråga: ”Det är ett dåligt samvete, men man måste prioritera i det här jobbet och då får insatserna och behovet styra, och det måste komma igång fort och då har man inte tid med några uppföljningar.” (5.1).

Det är uppföljningarna som alltid får stå efter. Man har ju väldiga ambitioner i början, man ska hinna med då och liksom planerar hur man ska göra, men jag märker ju det att det kommer hela tiden ärenden man måste ta tag i, så det blir ju uppföljningarna som får stå åt sidan tyvärr. (3.2).

När jag frågar hur en omprövning aktualiseras berättar en av handläggarna:

Oftast är det ju så att hemtjänstpersonalen aktualiserar att det har blivit ett förändrat tillstånd. De kanske upptäcker att personen har blivit sämre, man är behov av t.ex. en utökning av sin hemtjänst, eller att de tycker att personen har blivit mycket bättre och att man kanske ska börja ta steget och börja gå till affären själv, både i rehabiliteringssyfte men även för att man faktiskt klarar det och då kanske inte längre är berättigad till den insatsen. Så oftast kommer det då ifrån hemtjänsten, att man har blivit sämre eller att man har blivit bättre. (8.1).

Att personalens signaler är viktiga illustreras även i en annan handläggares svar:

Det är ofta så idag också att grupperna får också lov att vara aktiva, när folk kommer hem från sjukhus kanske man sätter in massiva insatser först för att det ska fungera, sen så börjar man på att plocka bort det ena efter det andra då, att grupperna även då är aktiva och säger att nu klarar han att ta sig kvällsmat, nu kan han göra det och det själv, att man successivt plockar bort då. Och det kan jag göra ibland bara genom att få signaler genom personalen och sen då på sikt nytt hembesök och uppföljningsbesök. (7.1).

Att biståndsbedömaren på detta sätt blir meddelade av dem som ansvarar för att verkställa hjälpinsatserna att ett nytt biståndsbeslut önskas förefaller att döma av handläggarnas berättelser vara mycket vanligt i undersökningskommunerna:

Förändras behoven så ringer oftast hemtjänsten hit och säger att nu har vi varit tvungna att sätta in lite mer hemtjänst. [...] Sedan får de ta kontakt med oss så gör vi en ny bedömning. Det är för att det ska bli smidigt för den enskilde, för man är kanske inte så sjuk så att man behöver

komma på sjukhus eller korttidsboende men man behöver mer hjälp, t.ex. tillsyn tre gånger om dagen istället för en gång. Då kan hemtjänsten på eget initiativ sätta in dessa insatser. (4.1).

Alltså är det omprövningar som är viktiga för den enskilde, alltså ett utökat behov och så, då anmäler vårdbiträdesgruppen det behovet till mig, och såna uppföljningar, omprövningar kan jag göra per telefon eller genom uppföljningar med dem [vårdbiträdena] om jag känner personen sen tidigare. [...] Det är ingen som ska behöva vänta på att inte bli duschad på två månader för att man inte klarar det själv längre. [...] Det gör vi upp per telefon i så fall. Då känner vi den här personen sen tidigare, men det som halkar efter mycket det är ju andra uppföljningar, så att säga, där man inte direkt har nåt utökat behov eller i alla fall inte har omtalat det. Uppföljningar där det borde finnas ett nytt beslut, de halkar efter. (3.1).

I vilken mån man gör nya hembesök i samband med uppföljningar och omprövningar av beslut är något som varierar: ”Vid ett nytt ärende gör vi alltid hembesök men inte alltid vid omprövningar vilket beror på att en del personer känner man till väl.” (8.2). ”Nej, det hinner jag aldrig. Jag har alltid kontakt både med den enskilde och vårdbiträdesgruppen och då får jag ju två sidor av saken som förhoppningsvis överensstämmer, och jag har kanske en bild av personen sen tidigare. Skulle jag på nåt vis få en känsla av att det är nåt som inte står rätt till, då gör jag ett hembesök.” (3.1). ”Om det är stora förändringar och jag anser att det är väldigt länge sedan jag träffade personen och inte har pejl på läget, då går jag naturligtvis hem dit, men var jag där för en månad sen och det är bara dusch eller någonting då säger jag okej, då beviljar vi det.” (5.1).

Till skillnad från dessa handläggare håller andra hårdare på att man alltid måste göra ett nytt hembesök i samband med en omprövning av biståndsbeslutet: ”Jag måste alltid göra ett besök. Jag får prioritera det före annat. Jag tar ett nytt beslut men jag gör ingen ny utredning utan ändrar i biståndsbilden<sup>216</sup> och journalanteckningarna.” (4.2).

Då görs det ett nytt hembesök och tas ett nytt beslut, om det liksom är en som har haft hjälp och så. Ofta är det ju då att personalen i grupperna ringer och säger då att nu har den och den blivit sämre han klarar inte att ta sig kvällsmat längre. Då får man ju gå dit och göra ett nytt hembesök och en ny utredning och se om det här är aktuellt då. (7.1).

---

<sup>216</sup> Bilden i det här sammanhanget refererar till den standardiserade mall i datasystemet där uppgifter om biståndet registreras. De registrerade uppgifterna kan ses som en bild på datorskärmen.



I handläggarnas redogörelser för hur man gör sina prioriteringar framstår kännedom om personen och dennes ärende som en viktig faktor liksom omfattningen av de rapporterade förändringarna i den gamles hjälpbehov och den tillit handläggaren har till att personalen på fältet levererar korrekta bedömningar av förändringarna i hjälpbehoven. Här följer ytterligare några exempel som illustrerar detta:

Jag kan säga som så att människor som jag har träffat flera gånger som jag känner, då känner inte jag att om personalen ringer och säger till mig att nu behöver Greta Svensson, nu måste vi sätta in daglig hygien på henne därför att hon har blivit så mycket sämre. Ja, men då är det okej, det springer inte jag hem för. [...] Det lägger jag inte tid på. [...] Som vi har idag så måste man kunna sälla vad som är viktigt och inte viktigt, jag menar om vårt mål är att jag ska kunna gå hem en gång om året och träffa alla då kan inte jag springa på sånt, utan såna förändringar kan jag göra på telefon. (1.2).

”Nej, känner jag dem så gör jag ju inte det [går på hembesök] och sen beror det ju på hur länge vi har varit på våra områden. Jag har ju varit nu flera år, jag känner ju ... så ringer en vårdpersonal och säger att Stina, nu fixar vi inte detta mer med ... hon äter inte längre själv vi måste mata. Då litar jag ju faktiskt på vårdpersonalen, jag gör det, jag kutar inte iväg och säger att det får jag titta på, eftersom jag känner Stina. Men hade det varit Stina själv som hade ringt och sagt nu behöver jag hjälp med matningen, då hade jag nog ringt personalen och undrat om det stämde och kanske kommit dit och gjort ett hembesök. Ofta är det ju inte, det är ju faktiskt personalen som är den som tar initiativet till mer hjälp. Vi gör mer än vi får betalt för och pensionären behöver mer stöd. Men jag ser inga bekymmer med detta. (1.3).

Av denne handläggares svar framgår explicit att hon litar på att fältets bedömningar vad gäller behovet av förändringar av hjälpinsatserna. Hon hänvisar både till att hon känner personalen (och vårdtagarna) på det område hon arbetat länge inom och att hon dessutom utgår ifrån verkstäl-larna hör av sig om inte omfattningen på de beslutade hjälpinsatserna räcker. Tilltron till resursfördelningssystemets effekter framkommer även i nästa exempel:

Vi tidsbegränsar alla beslut vilket gör att man har en automatisk uppföljning. Men jag kopplar inte alltid in den enskilde utan jag kan själv göra upp det med gruppen, och annars är det som regel gruppen som initierar en omprövning utav insatserna om det är en ändring eftersom som vi räknar på tid. Vi räknar inte insatser bara, utan man tidsbestäm-

mer omfattningen, och resursfördelningen till hemtjänstpersonalen består i hur många timmar de har beviljat i sitt område och därför är de itutade att de måste hålla koll på att besluten stämmer med vad de gör. Så räcker inte den tiden som jag har satt så kan jag vara rätt så säker på att de hör av sig. (3.3).

Ett problem som artikuleras av några handläggare som arbetar i kommuner där biståndsbesluten också är utförarens betalningsunderlag är att utförarna visserligen kan vara snabba när det gäller att uppmärksamma att det beviljade biståndet inte räcker, men möjligen inte är lika snabba med att rapportera när behoven minskar:

Ett problem som vi upplever här inne på vår avdelning [centralt placerad handläggargrupp] är att vi får alltid reda på det, om man behöver mer hjälp, men man får inte alltid reda på om de behöver mindre hjälp. Och där önskar man att man hade mer tid för att vara ute och oftare skulle kunna följa upp alla ärenden. En gång om året åtminstone, då kanske man skulle kunna liksom se de här bitarna, men det är ju så att det är inte alltid vi får det rapporterat hit. (4.1).

Att inte hinna ompröva och följa upp biståndsbeslut är ett dilemma som inte enbart relateras till säkerställandet av att den gamle får tillräckligt mycket hjälp. Av intervjuerna med handläggarna går det att sluta sig till att deras bekymmer i detta avseende både kan handla om att utförarna av olika skäl kanske gör mer än de ska, ibland mindre än de ska och ibland kanske inte förstår eller vill förstå vad de förväntas göra. Hur väl handläggaren känner och litar på omsorgspersonalen och andra verksamhetsföreträdare, hur kontakten emellan dem upplevs (från bägge håll) och fungerar i det dagliga arbetet är viktiga aspekter för att förstå de skillnader som föreligger i handläggarnas beskrivningar av hur man i praktiken arbetar med omprövning och uppföljning samt hur man förhåller sig till problem i detta sammanhang. En annan aspekt av problematiken ligger i att handläggare vanligen uppger att ett rehabiliterande synsätt ligger till grund för deras bedömningar av behoven. I enlighet med detta anses det viktigt att den gamle inte får för mycket hjälp och hjälp på fel sätt. Logiken i resonemanget bygger på att omfattningen och utförandet av hjälpinsatser genom att anpassas till den gamles förmåga att klara av saker på egen hand ska bidra till att förbättra eller i vilket fall upprätthålla de fysiska och psykiska förmågor denne har i utgångsläget. För mycket hjälp och hjälp på fel sätt skadar alltså snarare än hjälper den gamle. Att biståndsbesluten även utgör verkställarens resursfördelnings- eller betalningsunderlag i vissa kommuner är en tredje aspekt på omprövnings- och uppföljningsproblematiken. Att säkerställa att hjälpinsatsen svarar

mot de behov som föreligger och att snabbt kunna dra in hjälpinsatser som inte behövs blir i detta sammanhang en direkt ekonomisk fråga.

På ett annat plan kan problemen med att initiera och i reell mening göra egna omprövningar av biståndsbeslut även knytas till kommunernas utökade ansvar för de äldres behov av vård och omsorg samt att nya yrkesgrupper – sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter – både blivit mer betydelsefulla inom äldreomsorgen och dessutom gör anspråk på att utifrån sin sakkunskap få bedöma det löpande vård- och omsorgsbehovets förändring. Det kan t.ex. handla om bedömningar i samband med utredningar av det fortsatta behovet av hjälp då den gamle skrivits ut från sjukhuset och kanske befinner sig på en korttidsenhet eller på någon av de rehabiliteringsenheter som finns i flera kommuner. Den ökade betydelsen av medicinsk vård inom äldreomsorgen har delat upp behovsbedömningen på olika yrkesgrupper, mellan vilka det också sker en specialisering eftersom själva *identifieringen* av legitima behov i praktiken ofta skiljs från beslut om att *tillgodose* behoven. De gränskonflikter som äger rum i biståndshandläggningens gråzon och betydelsen av de medicinska yrkesgruppernas mer framskjutna position i relation till utvecklingen av handläggarnas yrkesroll diskuteras i kapitel 9.

I flera av undersökningskommunerna tillämpar man ett system med en tvåveckorsperiod där den äldre kan få utökad hjälp utan att denne debiteras eller att det fattas ett formellt beslut om detta. Anledningen är att man i den praktiska omsorgsverksamheten ska kunna vara flexibla i relation till tillfälliga förändringar, t.ex. till följd av sjukdom och andra akuta behov. Tillfälliga ökningsar av hjälpbehovet biståndsprövas alltså inte. Denna praxis till trots så förefaller det som om beslut om att förändra hjälpinsatsernas innehåll och omfattning samt initiativ till att få ett nytt biståndsbeslut i praktiken ofta tas i den dagliga omsorgsverksamheten. Omprövning av biståndsbeslut förefaller alltså många gånger vara beslut i efterhand som legitimerar de anpassningar till förändringar i brukarens hjälpbehov som utföraren i sin dagliga och direkta kontakt med brukaren bedömt som nödvändiga. I relation till den ideala bilden av de specialiserade handläggarnas arbetsuppgifter och arbetsätt verkar det i praktiken vara så att yrkesutövningen i stor utsträckning har koncentrerats kring en kärna av *utredning* och (initialt) *beslut*.

## 8. Biståndshandläggarnas synpunkter på organisationsreformen och reflektioner kring sin nya yrkesroll

I detta kapitel redovisas biståndshandläggarnas svar på frågor som handlar om hur man uppfattar organisationsförändringen och hur man ser på sin yrkesroll. Efter en granskning av den yrkesroll handläggarna tillskrivs i reformeringen av förvaltningarna presenteras avslutningsvis ett förslag till tolkning av skillnaderna som föreligger i handläggarnas reflektioner kring sin nya yrkesroll. Inledningsvis följer emellertid en genomgång av vad handläggarna själva menar att en biståndsbedömare behöver kunna och hur man tillägnar sig denna kunskap.

### *Vad man behöver kunna och hur man lär sig detta*

På min fråga om vad man måste kunna för att utföra sitt jobb på ett bra sätt trycker några handläggare på vikten av att behärska det formella kring myndighetsutövningen och att ha rutiner för sitt dagliga arbete: ”Man behöver kunna alla lagstiftningar som vi jobbar efter, och sen är det ju kommunens tolkningar utav lagarna och kommunens riktlinjer och kommunens olika serviceinsatser. Det har vi ju i en förvaltningshandbok där de riktlinjerna finns.” (3.3).

Man måste organisera, man måste skriva upp vissa dagar, att man har skrivdagar, så jag sitter vid datorn och skriver undan. [...] Så det gäller verkligen att kunna tycker jag, och ha någon organisation, annars klarar man inte jobbet. Då får man alltså högar med utredningar som ligger och det är inte bra, så får vi inte ha det. Man måste ju ha viss rutin [...] och man får ju en viss rutin alltså med åren, man vet vad man kan, sälla mer vad som är viktigt och mindre viktigt. (1.2).

Andra biståndshandläggare tar sin utgångspunkt i betydelsen av att ha förståelse för och kunna sätta sig in i andra människors levnadsförhållanden och tankevärld: ”Enligt mitt sätt att se så är det ju viktigt det här med empati, att man har inlevelseförmåga att kunna se helheten. [...] Men det är ju sånt som man lär sig med åren, det är ju inte sånt man föds med tror jag.” (4.2).

Att man förstår sig på olika slags människor, att man är väldigt lyhörd, att man har lätt för att lyssna, att man måste kunna lyssna ett steg mer än vad de säger. Man måste kunna lyssna lite mellan raderna. Den egenskapen den lär man sig allt eftersom. Det blir lättare och lättare att se bakom människan, att man inte bara ser det fysiska utan att man även ser inåt. Vad är det de inte säger, och försöka tolka. Man måste tolka i mitt arbete också, man får väga saker fram och tillbaka. (4.1).

Att vara lyhörd för människor, det är viktigt, och jag tror att lyhördheten är väldigt viktig, och så att man har varit med, vet vad man ska ställa för frågor, har lite blick för vad det behövs för någonting och kunna säga nej på rätt ställe [...] och kunna lämna information, lättförståelig information som går fram bra på ett sånt sätt att den gamle förstår vad man menar. Det är lätt gjort annars att det blir missförstånd, man tolkar saker olika, och att man stämmer av, har vi förstått varandra rätt nu, begriper du vad jag säger, förstår du vad jag menar med det här, och kunna lägga tillräkta när det är någonting. (7.1).

För att kunna utföra sitt jobb på ett bra sätt anser flera handläggare i undersökningen att man som biståndshandläggare vid sidan av lyhördhet och inlevelseförmåga också måste ha kunskap om regelverken och deras tillämpning:

Förutom det rent teoretiska [...] att man ska kunna lagen och hur man formellt gör utredningar och sådant där, så tycker jag ju det här att ... vad ska man kalla det, att man har, det är sånt man kanske lär sig, sånt här att man är ödmjuk liksom och har lätt att prata med människor. Det är liksom att kunna få fram saker genom ett samtal om man säger, det är ju sånt som man kanske inte har så lätt för, man kan ju inte kunna det. Nu säger inte jag att jag är specialist på det heller, för det är sådant där som kommer efter hand, men att när man var nyutexaminerad så kanske det var det som man inte hade så lätt för då alla gånger. Människor reagerar ju olika också. Ibland så märker man ju bara man kommer in i ett rum, att bara att man säger att man är från kommunen så kan det vara alla taggar ut, men att det liksom, man måste ju lära sig liksom att kunna ta människor då, det tycker jag är viktigt faktiskt. (6.1).

Dels så tror jag väl det är viktigt, man måste ju ha kunskapen alltså teoretiska kunskaper utifrån lagar [...] och hur de fungerar, för allting utgår ifrån det. Sen anser jag nog att man måste ha, man måste vara lite av en personkännare också. Man ska kunna tolka in olika signaler, för det är mycket liksom signaler man får som inte sägs i ord från anhöriga och personer själva, och att man säger en sak och menar en annan. (8.2).

Man måste nog vara lite människokännare tror jag. Man måste vara lite lyhörd, man måste ha lite kunskap om vad man kan hämta uppgifter ifrån, självklart om organisationen, vad det finns för något att ansöka om alltså. (5.3).

I sina svar på min fråga om hur man lär sig det som krävs för att utföra arbetet på ett bra sätt gör handläggarna i allmänhet en distinktion mellan erfarenhet och formell utbildning. Vad gäller utbildningens roll anser inte minst de handläggare som har utbildningen i färskt minne och av naturliga skäl inte har hunnit skaffa sig en lång erfarenhet, att den är en viktig bas:

Skolan har givit mig den baskunskap som jag behöver för att kunna jobba med det jag gör idag. [...] Kunnat erbjuda en praktikplats eller praktikmöjlighet där jag fått kunskaper, tankar och funderingar som givit mig möjlighet till att gå vidare. [...] Skolan har givit mig baskunskapen när det gäller det teoretiska. Jag har lärt mig att förstå vissa situationer, jag har lärt mig att förstå hur jag ska tyda lagtexterna, tänka i vissa banor, väldigt kritiskt, kanske inte i alla situationer, men vara kritisk och vara öppen och flexibel, det är ju det handlar om. (2.1).

En av de nyutbildade biståndbedömarna berättar att hon arbetat med människor innan hon genomgick sin utbildning, och menar att denna erfarenhet varit en resurs för henne i handläggaryrket. Utan utbildning skulle man emellertid inte klara sig, menar denna handläggare:

Framförallt är det handläggningen, om man säger, den juridiska biten i arbetet. Den anser jag att den måste man läsa sig till, den kan man liksom inte lära sig. I och för sig så kan man lära sig men jag tycker att kunskap tillsammans med praktik, det går ju hand i hand. Det är viktigt att man har detta tillsammans. (4.1).

I andra handläggares svar ges utbildningen emellertid en mer marginell och ibland underordnad roll i relation till den betydelse som erfarenhet och rutin anses ha när det gäller att lära sig det som krävs för att bli en duktig biståndshandläggare:

”Ja, ... det är ju ... man kan ju inte lära det i skolan, man måste naturligtvis ha grunder. Jag tror ju mycket på att man behöver ha erfarenhet av vårdarbete innan man går till högskolan, och det har vi stridit om många gånger, jag och många andra, för att det tycker jag och det håller jag fast vid. Jag tycker att man bör ha arbetat innan inom de olika formerna för att veta hur det är. Men det är alltså inget krav, för att komma in på sociala omsorgslinjen på högskolan finns det inget krav på att man

ska ha arbetat inom vården. Jag tycker det är en viktig erfarenhet innan man läser. Sen behövs, alltså erfarenhet, man skaffar sig såna erfarenheter varenda dag därför att du har aldrig ett ärende som är likt det andra. (3.1).

Jag anser att man kanske bör ha förutsättningar från början på nåt sätt, sedan är det ju av erfarenhet, det är en mycket stor bit av det hela, man lär sig under årens lopp faktiskt. [...] Man ska ju vara kunnig på sitt område, och det upptäcker man att det händer hela tiden att man stöter på nya saker som man aldrig varit med om förut trots att man jobbat i många år, så man blir ju aldrig fullärd. (5.1).

Förhållandet mellan utbildning och erfarenhet uttrycks även på följande vis:

Nu är det över tio år sen jag gick ut, så hade jag gått ut med den utbildningen idag så hade jag överhuvudtaget inte klarat av arbetet. Det var ju helt annorlunda 1989 när jag började mot vad det är idag, det är inte alls på samma sätt, och man hade ju inte samma krav på dokumentation och uppföljningar och tidsbegränsningar, och det är mycket mer komplext nu. (3.3).

Enligt handläggarna kan man således genom erfarenhet både inhämta kunskap kring lagar, kommunala riktlinjer och deras tillämpning, lära sig byråkratin kring ärendehandläggningen samt utveckla sin lyhördhet och blick för att bedöma vilka hjälpbehov som föreligger. I intervjuerna ges emellertid även andra exempel på vad som följer med erfarenhet och rutin i yrket. Det handlar t.ex. om att veta vad man ska göra i olika situationer, att kunna och våga vara flexibel och inte alltid följa den formella gången:

Man kan faktiskt idag sätta in hjälp, det är inte tvunget att jag ska vara där, om fru Andersson ringer och säger att ni måste in till grannen, måste ha hjälp, så kan jag sätta in insatser direkt, jag kan ringa till hemtjänstgruppen och säga ni måste gå in och hjälpa den damen så hon får mat i morgon, och sen kan jag gå dit nästa dag. Såna lösningar måste man göra, man får ju själv hitta på. (1.2).

Jag tycker att jag har lärt mig mest genom erfarenhet faktiskt, jag har hållit på med detta nu i tretton år och jag märker ju det, från det jag började och till dags dato, att det är ju skillnad på hur jag kan göra bedömningar faktiskt. [...] Jag är bättre på att, just människokänedom, jag är bättre på att kunna läsa mellan raderna, se helheten, bedöma inte bara utifrån det människor säger utan just att bilda sig en egen uppfattning. [...] Det har mycket med erfarenheten att göra, att man är mer

avslappnad idag när man åker hem till folk och gör en bedömning, man gör det på ett annat sätt, man är inte så strikt i sitt tillvägagångssätt som man var när man var nyutbildad. (3.2).

### *Synpunkter på organisationsförändringen*

På frågan om hur man ser på den nya organisationsmodellen lämnar handläggarna ganska enhetliga svar vad gäller dess fördelar. Att man som biståndshandläggare slipper att ta ett personal- och budgetansvar vilket innebär att man kan fokusera sig på hjälptagaren och dennes behov framhålls genomgående som en stor fördel med organisationsreformen:

Jag tror på den här modellen. Att myndighetssidan, biståndet blir för sig, och inte som det var förr, blandat. Därför då kan man vara lite mer objektivt till för den enskilde utan att samtidigt behöva veta hur man har det med personal och alltihopa sådär. Så den här modellen den tycker jag nog är bra. (1.1).

Fördelen är att man går på individens behov och struntar högaktningfullt i hur mycket personal jag har, utan det är en förhandling mellan den enskilde och mig. Det tycker jag är väldigt skönt. (4.2).

En handläggare som i likhet med de biståndsbedömarna som uttalar sig ovan har lång egen erfarenhet av att ha arbetet på det traditionella (integrerade) viset är också positiv till specialiseringen. Hon tror att lagen de facto får ett tydligare genomslag i bedömningen av individers behov nu jämfört med hur det var tidigare. Hon är emellertid inte riktig säker:

Det är så här, att det här att söka hjälp det är ett bistånd som du söker, det finns ju en lag som styr det här, och blir en person beviljad, och där tror jag kanske att det är positivt med att enbart jobba som biståndsbedömare, för jag tittar ju bara till behovet nu då och till den hjälp jag ska ge. Förut när jag jobbade då hade jag det här med personalen på ena sidan och så biståndsbedömningen, och då tror jag att man styrde lite mera. [...] Jag vet inte, jag tror nästan att det är lite grand så. (7.1).

De fördelar med organisationsmodellen som artikuleras av handläggare med lång erfarenhet av arbete inom äldreomsorgen återfinns även i uttalanden från biståndsbedömarna som saknar egen erfarenhet av att ha arbetet integrerat. Några exempel:



Jag kan ju tycka att detta är mer rättvist. Jag gör en bedömning utan att se på vad personal jag har, jag beställer, sen är det inte mitt bekymmer hur vårdbolaget löser det. [...] Förr kan jag ju tänka mig, att när man satt som hemtjänstassistent att man hade ... åh en till så tung och så har vi så mycket redan, och så bekymmersamt med sjukdomar, så jag ser positivt på beställare och utförare. (1.3).

En av de nyutbildade handläggarna jämför den egna arbetssituationen med hur några studiekamrater upplever sin arbetssituation:

Jag ser aldrig till pengarna, jag ser bara till behoven, och det är det som är fördelen med vår organisation. Jag behöver aldrig tänka att där har jag en hemtjänstpersonal som behöver tid två timmar den veckan, jag behöver aldrig tänka så utan jag ser strikt på behovet och ingenting annat. Det tycker jag är jätteskönt, för jag jämför med kompisar när jag gick min utbildning som har det här budgetansvaret, och de känner en press. De upplever att det är så att det är en konflikt mellan att ha biståndet i ena handen och budgeten i den andra, och så ska de två sakerna gå ihop. (4.1).

Att inte behöva tänka på personalen och slippa det ekonomiska ansvaret uttrycks av några handläggare explicit som en möjlighet för dem att bli mer professionella: ”Jag tror att det här med omorganisation och så, det är bara ett led i att vi vill utveckla oss. Det är och blir ännu bättre och ännu professionellare.” (5.1). I några fall betraktas även centraliseringen i sig och inrättandet av en handläggargrupp som ett sätt att skapa goda förutsättningar i detta avseende:

Det är bra att sitta centralt. Det vet jag att det är lite olika diskussioner om detta, vad som är bra och inte bra, men jag tror det är rätt bra också att man bollar idéer med varandra, och så att man är fri då. För att sitter man på ett ställe som områdeschef eller att man skulle vara på ett servicehus eller ålderdomshem, det slukar upp så mycket annat också runt omkring. Då är man där, och då är det alltid annat man ska tag i. Men är man biståndsbedömare så är det detta man håller på med, och man blir ju mera professionell då. (4.2).

På olika sätt argumenterar dessa och andra handläggare för att specialiseringen skapar förutsättningar för mer professionella bedömningar och beslut i biståndsärenden. Av intervjuerna framgår att det professionella relateras till möjligheter att utveckla och tillämpa den yrkesmässiga kunskap och kompetens man anser sig besitta, t.ex. att tillämpa ett socialt och rehabiliterande synsätt i sina bedömningar. Men även det faktum att behoven i formell

mening nu prövas mer strikt mot de regelverk – lagar och kommunala riktlinjer – som finns samt att utredningar och beslut dokumenteras betraktar vissa handläggare som ett tecken på professionalism i sammanhanget. När biståndsbedömare beskriver hur handläggningen av biståndsärenden har förändrats används olika uttryck. I en av kommunerna talar t.ex. handläggarna om noggranna prövningar, vilket är en omskrivning för striktare bedömningar i biståndsärenden medan biståndbedömare i en av de andra undersökningskommunerna diskuterar strikt handläggning i termer av att se på det verkliga behovet. Att se på det verkliga behovet betraktas av handläggarna som ett tecken på att man gör sitt arbete ordentligt, dvs. professionellt.

I sina svar framhåller handläggare ibland också att organisationsmodellen är ett sätt att få till stånd mer enhetliga bedömningar och en förbättrad rättsäkerhet för brukaren: ”Fördelarna tycker jag är att det blir mer likvärdiga bedömningar. Nackdelen är att det är många personer inblandade. Om jag ser det i det stora hela så tycker jag att det positiva med organisationen överväger.” (4.1). ”Det blir kanske lite mer rättssäkert för kunden, det blir bättre utredningar om man har ... Jag menar, förr gjorde man ju, skickade ju inte ut några beslut och så där tidigare, det har ju blivit mycket mer professionellt så att säga nu.” (5.3).

Handläggare ger även emellanåt uttryck för att en specialisering av arbetsuppgifter kan ses som en nödvändig anpassning till en orimlig arbetssituation. Om sin arbetssituation före organisationsreformen berättar en handläggare följande: ”Biståndet prioriterade sig självt och tog över så att personalen ... alltså man kan hålla på hur mycket som helst med biståndet.” (3.3).

Biståndsbedömarnas uppfattningar om organisationsmodellens fördelar reflekterar i viss utsträckning genomförandediskursernas normativa (programmatiska) inslag, men fördelarna med reformen relateras även till möjligheter att utveckla den egna yrkesrollen och ge den ett nytt innehåll. Reformen svarar på olika sätt mot handläggarnas uppfattningar om vad det innebär att vara en professionell biståndshandläggare. Även om stödet för förändringen är starkt är inte uppfattningarna om organisationsreformen enhetliga bland handläggarna i mitt material. De skillnader i uppfattningar som kommer till uttryck i intervjuerna grundar sig emellertid i stor utsträckning i hur handläggarna värderar sina erfarenheter av den nya yrkesrollen.

## *Erfarenheter av den nya yrkesrollen*

Specialiseringen av biståndshandläggningen kan leda till olika former av samarbets-, samordnings- och kommunikationsproblem mellan biståndsbedömaren och dem som har i uppdrag att verkställa de beslutade hjälpinsatserna. Detta är en erfarenhet som det förekommer rapporter om i flera intervjuer. Ett exempel:

Jag hade ett ärende till en kollega i förra veckan, ett akutärende, och då pratade jag med områdeschefen där och förklarade allt, och hon hade biståndsbilden, såg allting vad det var. Så fick jag höra nu idag att de [personalen] inte förstod varför man skulle ha tillsyn eftermiddag och förmiddag. Och ändå hade jag förklarat det för chefen. (4.2).

En biståndsbedömare i en av de andra undersökningskommunerna illustrerar problemet på följande sätt:

Tanken är att när jag har gjort min beställning till henne [verksamhetschefen] så ska ju hon också egentligen ta kontakt med kunden och planera, hur vill du ha det här utfört. För jag tar ju liksom, beviljar då kanske inköp två gånger i veckan och städning och morgonhjälp med någonting, och då ska ju hon också ta kontakt med kunderna och höra, hur vill du ha det här utfört. Men det hinner ju inte de med heller ... det blir ju oftast ett telefonsamtal för hon måste ju, det är egentligen meningen att hon ska träffa kunden också för att kunna ha det till sin personal sen. [...] Men egentligen är det hon [verksamhetschefen] som ska ha den här kontakten. Vi har inga kundkontakter annat än när insatserna ändras eller att det blir ett nytt beslut, eller de ansöker om mer hjälp. Det är då vi har kundkontakten, annars har ju inte vi någon kundkontakt just.” (5.3).

Till skillnad från de handläggare som anser att arbetet underlättas av att man känner vårdtagare och personal på sitt område (se nedan) menar emellertid följande handläggare att en minskad kontakt med dessa och andra grupper, t.ex. anhöriga, både är bra och ligger i organisationsförändringens idé:

Jag har bytt område, så det var tur det för annars. [...] Det område jag har haft, det har jag haft sedan 1986, och då hade jag så mycket kontakt med vårdbiträden och anhöriga och kunder så det var nog bra för mig att byta område och nollställa sig på nåt vis. Annars skulle jag ha haft det idag tror jag, då skulle jag ha haft mycket mer kontakt med de anhöriga och kunder som jag egentligen inte skulle ha. (5.3).

Ett tredje exempel på hur specialiseringen av biståndshandläggningen kopplas till problem i detta sammanhang speglar ett misstroende från biståndsbedömarens sida vad gäller hemtjänstens vilja och förmåga att utföra de biståndsinsatser som handläggaren beslutat om. Handläggaren berättar att hon upplevt att hemtjänsten många gånger bara gör det som står på papper:

Står inte det på papper att gruppen ska städa två rum och kök så kanske de inte gör det. Och står det t.ex. inte att de ska torka av diskbänken så gör de inte det. Så jag känner eller har känt i alla fall vid många tillfällen att jag har liksom varit tvungen att punkta ner precis vad de ska göra för att de liksom ska göra det. Jag tror inte de har kommit så långt att de riktigt tänker själva. (8.1).

På min fråga om hur det kommer sig att det blivit så här svarar handläggaren:

Jag tror inte att man från början har gjort klart det, hur den här liksom organisationen ska fungera. Jag vet inte, och det är spekulationer, men när de förändrade förste januari 1997 så tror jag inte det var helt klart och tydligt [...] vem som skulle ta ansvar för vad. Utan det har liksom flutit ihop på nåt vis eftersom enhetscheferna ju har haft ansvar för utredningen också förut. Och det har ju liksom, när de blev av med det, så släppte de det liksom bara så här, och nu är det upp till er att liksom besluta om saker och ting. Och man kanske har färgat sin grupp också, att nu ska ni bara göra det som står [på pappret]. För det är de som beslutar, och har de inte tagit beslut på det, då gör vi det heller inte. Men man har liksom tolkat organisationen lite fel, eller om det är meningen att det ska vara så. Jag vet inte vilken tanken var från början men någonstans har det liksom inte funkat. (8.1).

Flera av handläggarna i undersökningen uttrycker på olika sätt att de samarbets-, samordnings- och kommunikationsproblem man rapporterar om först och främst ska ses som inkörningsproblem, och att det tar tid att lära sig de nya rollerna. Vid sidan av att betrakta lösningen på problemen som en inlärnings- eller tidsfråga artikuleras också uppfattningar om att besluten (beställningarna) måste preciseras bättre. Ibland efterfrågas även klarare riktlinjer för arbetsfördelningen.

Nyvunna erfarenheter i detta sammanhang kan emellertid även komma till uttryck i en viss ambivalens inför den nya yrkesrollen. Detta framskymtar i intervjuer med två handläggare som tidigare arbetade som hemtjänstassistenter i sin kommun. Biståndshandläggarnas svar ska ses i ljuset av att de arbetar i den enda av undersökningskommunerna som, vid tidpunkten för

intervjuerna (våren 2000), genomfört en mer omfattande utvärdering av sin omorganisation:

Det vi [handläggarna] har fått mest kritik för det är kontakten ut till personalen, och det känner vi väl själva också, och det är väl det vi också har sagt, att det är det vi kanske tycker att det känns inte riktigt tillfredställande. Men det kanske också är att man har lite svårt att tänka sig in, ja, kanske inte riktigt, men det kanske inte är min roll heller då att veta precis hur det går med alla människor. Men det är kanske sånt där som sitter kvar sen tidigare, man vill gärna ha koll på hur det gick också. (6.1).

En kollega är inne på liknande tankegångar:

Det man kunde önska kanske, och som vi väl försöker att förbättra, det är ju det här hur man ska kunna ha bättre kontakt med gruppen. [...] Det kan vara svårt att hinna dit på morgonen innan de går ut, fast vi är ju med på personalmöten och så, och så försöker vi väl att gå ut ibland annars också, och träffa dem. Men när man, förut när man var hemtjänstassistent och var i en grupp, då hade man ju kontakten varje dag, fick på ett naturligt sätt veta allt om det var något speciellt och så. Nu är det ju mer per telefon. (6.2).

Vankelmod inför ett bristande helhetsperspektiv är mer eller mindre uttalade och kan spåras i flera intervjuer. En av de nyanställda biståndsbedömarna säger så här:

Jag kan se det så här, att skillnaden mellan de olika sätten att organisera utifrån vad jag har som erfarenhet är att man som biståndshandläggare och arbetsledare har samma område och tar hand om de ärendena. Det gör ju att man får en helhet, man förstår, man ser vad som händer hela tiden, man ser vad personen har för behov, om något skulle ändras utifrån den informationen du får ifrån dina medarbetare. [...] Men jag som biståndshandläggare, som inte har arbetsledarsidan och inte har sån här kontakt med verksamheten, då blir det ju att jag inte riktigt kan se vad som sker. Men [...] vi har ett väldigt bra samarbete, vi jobbar väldigt intimt. Så att om det skulle ske någonting så är det liksom så att man tar kontakt, och man har ändå ett helhetsperspektiv, men man har ändå inte det. (2.1).

Minskad kännedom om och kontroll över personalen är något som kan vara svårt att förhålla sig till. Detta ger denne handläggare uttryck för i en reflektion kring sin nya yrkesroll:

Vi får se hur det blir med biståndbedömningen, om det blir något bra utav det eller om det var bättre som vi hade det förut. Ibland känner jag så här att jag, jag har redan nu kommit en bit från personalen, förut kände jag personalen i grupperna, jag visste, om det var något specifikt ärende, så visste jag vilken person som jag skulle sätta på det, för den här är kompetent till att göra precis den här biten, den är duktig med det här. Det har jag tappat lite grand nu, nu får jag lämna över till gruppen och så får jag hoppas att den som är duktig i gruppen verkligen tar det här. Att man tar för sig och säger, ja men det här är jag intresserad av, det här är jag duktig på, det här kan jag, och det är man inte säker på att det blir nu då. Men jag tyckte det var intressant att börja som biståndsbedömare men jag känner nu att, ja, jo, men det var nog bra att ha gruppen också att kunna samtala med, att man vet vad de står på, vad de har för intressen och vad de var duktiga på. [...] Jag vet att många är duktiga på det här med jobba rehabiliterande så jag kan, jag känner dem ju fortfarande ute i grupperna alltså, så jag kan ju säga när jag ringer ut till gruppen, att du, jag skulle vilja att den och den tar det här för här gäller det att jobba rehabiliterande och få igång den här så fort som möjligt, jag vet att hon är duktig på det, ta henne till det. Men hur länge dröjer det innan jag har tappat det här? (7.1).

En minskad kontakt med personal och verksamhetsföreträdare samt svårigheter att följa och själv se hur ett biståndsbeslut verkställs problematiseras också i relation till bristande tillit:

Man står ju liksom lite med ett ben i verksamheten, många då, man kan liksom inte riktigt släppa det hela vägen, utan man tar beslutet och så vill man gärna följa och se. Förstår de vad jag menar, finns det tid för det här, finns det utrymme för det här, fungerar det. Man liksom följer liksom hela vägen, och det har nog varit ett av de dilemman som gjort också att vi har haft så hög belastning, att man inte har kunnat släppa. Men å andra sidan är det väldigt svårt att släppa när man släpper till någon som inte tar emot det på nåt vis. Man lämnar ett uppdrag, t.ex. då att man skriver att den här damen behöver hjälp med sina morgonrutiner, och sen dröjer det några veckor så får man påringning från någon anhörig som säger: Varför hjälper de inte mamma på toaletten för? De går bara dit och klär på henne, sen går de därifrån, hon får ingen frukost eller ja vad som helst, va. Och då känner man det, då har man släppt den här biten till dem och de har liksom inte tagit emot det i alla fall och inte kunnat tänka själva, utan då måste man specificera det då, exakt vad som ska göras, för att det ska gå hem ordentligt (8.1).

För ovanstående handläggare förefaller lösningen på problemet vara att man försöker styra verkställarna genom att precisera sina beslut. En i sammanhanget intressant reflektion kring detta görs av en handläggare som arbetar i en av de kommuner där man sedan länge arbetat med mycket preciserade beställningar till utförarna. Denne biståndsbedömaren anser att organisationsmodellen i grunden är bra, men är kritisk mot att kraven på detaljstyrning och kontroll som följt med systemet enligt henne skadar verksamheten och förtroendet mellan yrkesgrupperna:

Jag tror att det är systemet man bygger upp som kan vara förödande. [...] Det är okej ur betalningssynpunkt för den enskilde, men att det här stackars vårdområdet, varenda detalj som sker ska man dit och bedöma, och så säga att nu måste vi se till att det blir lite aktivitet. [...] Alltså systemet är fel, [...] vi ska ju lita på, det är ju där vi måste jobba på att personalen blir mer professionella, att Kalle inte ska ha aktivitet om han inte behöver. [...] Och så kom det här idiotiska, varenda insats skulle man titta på förstår ni, det är inte klokt alltså. Och så blir det bråk om ska man dra till sängöverkastet eller inte, alltså, det blir såna här idiotiska grejor. [– – –] Jag vet att kollegor [andra handläggare] har fått för sig här att man tror att de [utförarna] jagar och försöker sätta dit oss, att få insatser, för de är, jag menar de är ju beroende av att få insatser beslutade för deras ekonomi ska gå runt. Men då är det ju nåt sjukt, förstår du vad jag menar, det är fel, och då kommer den här misstänksamheten från båda håll och den menar jag då, att det är systemet som bygger upp och inte ... jag tycker modellen i grunden är bra. (1.1).

I mitt intervjumaterial förekommer fler exempel, om än mindre tydliga, på att organisationsförändringen på olika sätt bidragit till att skapa misstro och konflikter mellan handläggaren och dem ansvarar för att handläggarens beslut verkställs. Att det kan föreligga en konflikt framskymtar exempelvis i rapporter från handläggare om att man uppfattar att verkställarna ibland kan känna sig styrda och kontrollerade. En av handläggarna berättar exempelvis att verksamhetsföreträdare i kommunen ibland uppfattar henne som en "kontorsnisse som lägger sig i". (4.1).

## En byråkratisk reform

I kapitel 4 visades att specialiseringen av biståndshandläggningen fick sitt omfattande så genomslag i samband med att den formulerades som en rättssäkerhetsreform. En specialisering av handläggningen betraktades som en förutsättning för få till stånd en rättssäker ärendehandläggning och en enhetlighet i bedömningarna som skulle säkerställa individers lika rätt. Rättssäkerhet och lika behandling är grundläggande aspekter av offentlig förvaltning, vilket innebär en organisationsreform som betraktas som rationell i relation till dessa mål i princip inte kan avvisas. I kapitel 4 argumenterade jag emellertid även för att kommun- och förvaltningsledningens intresse av att genomföra en specialisering av handläggningen dessutom reflekterade en oro kring att man saknade tillräcklig kontroll eller tillgängliga kontrollmekanismer för att få önskat grepp om kostnaderna för äldreomsorgen. Tilltron till att en specialiserad handläggning var en lösning även på detta problem var stor.

Ur ett inomorganisatoriskt perspektiv kan specialiseringen av biståndshandläggningen ses som reform som syftar till att öka förvaltningens styrning och kontroll. Även om förändringen i sig reflekterar ideologiska strömningar och synsätt vad gäller styrning av offentliga verksamheter i det omgivande samhället innebär detta att organisationsmodellen, när den väl är på plats, både kan beskrivas och analyseras som en byråkratisk reform.

I sin nya yrkesroll tillskrivs biståndshandläggarna en viktig funktion när det gäller att säkerställa att mål om enhetlighet och rättssäkerhet uppfylls, och de görs på olika sätt mer delaktiga i den ekonomiska styrningen och kostnadskontrollen i förvaltningarna. Det stöd för en specialisering av biståndshandläggningen som föreligger bland handläggarna i undersökningen bygger i stor utsträckning på att modellen ses som en möjlighet till en utveckling av yrkesrollen. De fördelar som framhålls reflekterar emellertid inte enbart yrkesgruppens interna överväganden och strävanden utan speglar också förväntningar och krav relaterade till den yrkesroll handläggarna *tillskrivs* i den nya organisationsmodellen. På olika sätt kan reformen tänkas påverka såväl vad handläggare kan göra som vad man som handläggare kan tänka sig och kanske anser att man ska göra.



## Några utgångspunkter för att diskutera inomorganisatorisk styrning och kontroll

I avhandlingen *Vid byråkratins gränser* argumenterar Johansson (1992) för att förutsättningarna och möjligheterna till styrning och kontroll i en byråkratisk organisation framförallt är relaterade till hur reglerad – *regelbunden* – och hur *specialiserad* verksamheten är. Bundenheten till regler avser de formella regelverkens utformning men även de informella krav som föreligger vid tillämpningen av dessa regler, medan graden av specialisering handlar om de klienter som en organisation har. Den intressanta aspekten i detta sammanhang är att de klienter som en organisation eller förvaltning har kan varieras beroende på vad man avser att uppnå med eller göra för klienten. Vetskapen om vad man vill uppnå och hur man ska göra för att nå detta mål lämnar i förlängningen utrymme för en mer instrumentell och standardiserad (rutinmässig) ärendehandläggning (Johansson, 1992, s. 63–72). Regleringen och graden av specialisering är kopplade till biståndshandläggarnas yrkesutövning och arbetsvillkor, men är alltså även relaterade till de möjligheter förvaltningarna har vad gäller att styra och kontrollera handläggarnas arbete.

Den immanenta konflikten mellan en organisation (förvaltning) och dess *gräsrotsbyråkrater* är ett tema som diskuteras av Lipsky (1980). Handläggarna är offentligt anställda tjänstemän som i sitt dagliga arbete har kontakt med äldre kommunmedborgare, utanför förvaltningen, och som i sin yrkesutövning har ett utrymme vad gäller att fatta beslut baserade på egna bedömningar. Dessa egenskaper gör att handläggarna får drag av det Lipsky kallar *gräsrotsbyråkrater*, och i detta finns en kontrollkonflikt. I samma ögonblick som det krävs ett handlings- och tolkningsutrymme för gräsrotsbyråkraten för att denne ska kunna sköta sina arbetsuppgifter, skapas utrymme för ett sätt att agera och förhålla sig som kan stå i konflikt med organisationens intentioner och mål. Av olika skäl, inte minst bristande synlighet och problem med att värdera arbetsinsatserna, är gräsrotsbyråkraternas arbete svårt att kontrollera (Johansson, 1992, s. 44). Den gränsöverbryggande positionen och informationsasymmetrin medför dessutom att gräsrotsbyråkrater har olika möjligheter till sitt förfogande vad gäller att motverka organisationens försök till styrning och kontroll (Prottas, 1979). Hur biståndshandläggarna eventuellt motverkar förvaltningarnas försök att styra dem ska emellertid inte diskuteras här. Fokus ligger istället på vilka kontroll- och styrningsformer förvaltningarna använder sig av och hur dessa kan tänkas samspela med förändringar i och begränsar handläggarnas handlingsutrymme.

## Kontrollformer

I sin avhandling utgår Johansson (1992) från Charles Perrows uppdelning i tre skilda kontrollformer: *påträngande* (obtrusive) kontroll som är en direkt kontroll av arbetet genom t.ex. ordergivning och/eller övervakning, *byråkratisk* kontroll som innebär att kontrollen ligger i organisationsstrukturen samt *diskret* (unobtrusive) kontroll som tar sikte på att få organisationens medlemmar att tänka och agera på ett sätt som ligger i linje med organisationens intressen och mål (s. 124). Enligt Johansson är byråkratisk och diskret kontroll två sätt att skapa *premisskontroll*. Premisskontrollen underlättar beslutsfattandet i en verksamhet, men ”i en djupare mening avgör den också vad som är möjligt att se, i och med att vissa tolknings- och meningssammanhang ges företräde” (s. 125).

Att se specialiseringen av biståndshandläggningen som en reform för ökad premisskontroll ger den fastare konturer. Nedan följer ett avsnitt i vilket det diskuteras hur byråkratiska och diskreta kontrollformer på olika plan kan tänkas verka inskränkande på biståndsbedömarnas handlingsutrymme.

### *Byråkratisk kontroll*

Som en följd av specialiseringen av handläggningen har regler som rör rutiner och procedurer i ärendehandläggningen i allt större utsträckning *formaliserats* (skrivits ned). Det finns även tecken på att hjälpinsatserna i allt större utsträckning *standardiseras* vilket innebär att handläggarens möjligheter att påverka utformningen av biståndet kringskurits av förutbestämda regler. I förlängningen av denna process skapas utrymme för en mer instrumentell och rutiniserad ärendehandläggning (jfr ovan). Formaliseringen av handläggningen medför exempelvis att gränserna för vad handläggaren ska och framförallt inte ska göra blir tydligare. Handläggaren ska inte längre vara en del i det praktiska omsorgsarbetet eller hålla på med arbetsledning och administrativa uppgifter relaterade till denna verksamhet. Istället blir handläggaren en del av förvaltningens administration, och arbetet fokuseras på de formella aspekterna av myndighetsutövning. I flera av undersökningskommunerna har reformen även inneburit en centralisering. Detta är något som ytterligare markerar att handläggarna skilts från den praktiska omsorgsverksamheten samt att de fått en position, ibland även i fysisk mening, närmare förvaltningsledning och nämndspolitiker.

Med standardisering menas här att hjälpinsatserna i olika avseenden är förutbestämda. Ett exempel på detta återfinns i Helsingborg (se kapitel tre). Av den katalog över insatser som finns i kommunen framgår vad man *kan*

få, vad och hur mycket man får (om man får) samt hur hjälpinsatsen ska utföras. De instruktioner som finns kring hur en hjälpinsats ska utföras utgår från ett rehabiliterande arbets- och synsätt. I praktiken innebär detta ofta en nivågradering där utgångspunkten är att den gamle om möjligt ska klara av behovet på egen hand. I andra hand ska äldreomsorgens personal hjälpa till och först i tredje hand helt utföra hjälpinsatsen. Preciseringsen av varje hjälpinsats innehåll, omfattning och utförande – kvaliteten – ligger till grund för det pris som avtalats mellan utförare och beställare.

Att handläggare i princip inte längre har något att göra med hur en hjälpinsats ska utföras ligger i specialiseringens idé. Det förefaller dock även som om standardiseringen av hjälpinsatser innebär att biståndshandläggarens handlingsutrymme minskar vad gäller möjligheten att utifrån egna bedömningar påverka valet och utformningen av de hjälpinsatser man beslutar om. Även om det i princip alltid finns ett utrymme för individuella bedömningar av behov, kan man emellertid (omvänt) också tänka sig att de hjälpinsatser som preciseras i insatskatalogen blir normerande och får en standardiserande effekt när det gäller hur ett hjälpbehov bedöms. Eller uttryckt på ett annat sätt: friheten att i relation till den enskilde göra individuella bedömningar föreligger bara på pappret – i praktiken kommer standardlösningar att erbjudas. Ur ett nyinstitutionellt (mikro) perspektiv kan ärendehandläggningens betydelse i detta sammanhang ses i ljuset av att den bidrar till att skapa de bilder av verkligheten som ligger till grund för en gemensam och objektiviserad verklighetsuppfattning bland förvaltningens medlemmar. Eller som Wesser (2001) skriver "... de kategorier, rutiner och schabloner som används [kan] ses som uttryck för de kognitiva mönster som institutionaliseras i myndigheten" (s. 42).<sup>217</sup>

I vilken utsträckning biståndsbedömningen är formaliserad och hjälpinsatserna är standardiserade är något som varierar i undersökningskommunerna, men tendensen förefaller vara densamma. Vid tidpunkten för min undersökning hade exempelvis flera förvaltningar redan utarbetat eller höll på att utforma det man refererade till som förvaltningshandböcker eller pärmar med nedskrivna kriterier och riktlinjer för biståndsbedömningen. Dessa handböcker och pärmar har det gemensamt att de säger något om vad som enligt kommunens regler krävs för att någon ska vara berättigad till en viss hjälpinsats och vad denna hjälpinsats består i.

Byråkratisk kontroll är emellertid inte den enda kontrollform man förlitar sig på i förvaltningarna. Man arbetar även på andra sätt för att få handläggarna att göra organisationens mål till sina.

---

<sup>217</sup> Ett exempel på en analys där denna typ av kognitiva mönster blottläggs återfinns i Hetzlers (1994) studie av hur handikappersättningsärenden handläggs av olika försäkringskassor.

## Diskret kontroll

Till viss del kan säkert verklighetsuppfattningar och värderingar bland de anställda i en organisation följa i kölvattnet av den byråkratiska kontrollen samt reflektera den bild av världen som framträder genom organisationens regler, klientkategorier och terminologi. Normativ maktutövning är emellertid en annan faktor som kan vara av betydelse i detta sammanhang.<sup>218</sup> Att organisationsledningen anger premisserna för det arbete som ska utföras genom att försöka påverka de anställdas värderingar och föreställningar om verkligheten utgör kärnan i den diskreta kontrollen.

Denna kontrollform kan sägas vara riktad mot och har också sin främsta styrka när det gäller de *informella* delarna av handläggarnas arbete. Uppgifter kan formaliseras och standardiseras men det innebär inte att tillämpningen av reglerna därmed är totalt strukturerad. I tillämpningen finns gråzoner som måste hanteras och kring dessa måste organisationen försöka skapa en praxis med avseende på gemensamma uppfattningar och gränser.

När handläggarna talar om sitt arbete trycker man t.ex. hårt på att det är viktigt att vara fri från ekonomiska hänsyn när man gör sina bedömningar. Bedömningarna av individens behov ska basera sig på en tillämpning av lagstiftningen. Hänsyn till kostnader får aldrig få ta över rättsäkerhetsaspekten. Att inte ”ge människor mer hjälp än de behöver” (1.2), inte ”bevilja ett bistånd när behov saknas” (1.3) och att inte ”dela ut hjälp till höger och vänster” (3.2) är emellertid också ett ansvar som ingår i biståndshandläggarnas syn på sig själva som professionella. Att förvaltningarna inte enbart förlitar sig på biståndshandläggarnas omdömen visar sig exempelvis i att man parallellt med den byråkratiska kontrollen som diskuterades ovan även försöker introducera ett budgettänkande, skärpa kostnadsmedvetandet och få till stånd en återhållsamhet bland biståndshandläggarna. I intervjumaterialet finns flera exempel på att kostnadsaspekter ofta används för att initiera diskussioner bland handläggarna och i andra yrkesgrupper. En facklig företrädare för sjukgymnaster och arbetsterapeuter berättade exempelvis att det i de diskussioner kring höga hjälpmedelskostnader man haft i kommunen ”känns lite grann som man ska få skuldkänslor”. Det framgår också att det ibland finns explicita förväntningar från förvaltningsledningens sida om att även handläggarna ska beakta kostnadsaspekter vid biståndsbedömningen. Några exempel:

Vi får ju faktiskt order om att, det är så dyrt med vårdboendeplats, så de vill helst att vi ska sitta och diskutera det kollegor emellan och vilket vi

---

<sup>218</sup> Vid sidan av en grundläggande betalningsmakt menar Roine Johansson (1992) att byråkratisk och normativ makt är de, från betalningsmakten härledda, maktresurser som den inomorganisatoriska kontrollen i en gräsrotsbyråkrati baseras på (s. 139).

då, det finns väl de som gör det, men när man har jobbat så många år så tycker jag att jag kan, jag har ju delegation att göra det själv. Men alltså så dyr är en plats idag, så att de menar att det ska vi tänka på många gånger när vi placerar någon. (1.2).

Att handläggaren värnar sitt oberoende men känner ett tryck att hålla igen framgår även i detta exempel: ”Man ska vara professionell. [...] Man får nog tänka så här att bedömer jag det, då får min chef sätta till resurser så det räcker ... å andra sidan ska vi spara, så jag menar det ... ” (7.2).

Vad gäller rättssäkerheten verkar den diskreta kontrollen i praktiken vara kopplad till mer eller mindre systematiska uppföljningar i efterhand i kommunerna. Uppföljningen av ärenden i handläggargrupper är organiserad på olika sätt i förvaltningarna. I ett par större kommuner har förvaltningarna exempelvis tjänstemän anställda för att hålla sig informerade om rättsläget. Dessa tjänstemän förmedlar t.ex. Kommunförbundets tolkningar och rekommendationer för hur kommuner bör förhålla sig till förändringar i lagstiftning och direktiv.<sup>219</sup> Vidare följer man upp ärenden som överklagats till läns- och kammarrätten, och utifrån den vägledning domarna ger förmedlas riktlinjer för bistandsbedömningen till handläggarna. I andra fall har handläggarna haft tillgång till rättstolkande expertis på konsultbasis. Det förekommer att dessa experter håller i möten med handläggargrupperna där arbetet diskuteras utifrån genomgångar av enskilda ärenden. Av intervjuaterialet framgår att det även kan vara förvaltningschefens eller den äldreomsorgsansvariges ansvar att hålla i mötena. I flera kommuner diskuteras handläggarnas bedömningar regelbundet även i den politiska nämnden. Vid dessa möten förväntas handläggarna t.ex. kunna redogöra för hur de har motiverat sina beslut.

Utöver de exempel på diskret kontroll som ges ovan kan även nämnas de aktiva inslag av diskursiv påverkan av de anställdas värderingar och uppfattningar som reflekteras i de olika projekt som förvaltningarna driver. Projekten kan ses som rutinmässiga inslag i det interna utvecklings- och förändringsarbetet, men bland undersökningskommunerna förekommer även mer storslagna ideologiska projekt som också tar sikte på att förändra värderingar och uppfattningar bland kommuninvånarna. Framtidsprojektet i Kristianstad är ett exempel på ett sådant. I detta projekt förmedlas på olika sätt bestämda uppfattningar exempelvis kring vikten av att den enskilde mobiliserar egen kraft, eget ansvar och egna möjligheter samt att äldreomsorg är hela bygdens och inte enbart kommunens ansvar. Det är emellertid inte enbart kommunmedborgarnas uppfattningar om verkligheten som är

---

<sup>219</sup> Kommunförbundet ger ut både handböcker och cirkulär där lagar och direktiv diskuteras och rekommendationer för regeltillämpning ges.

föremål för påverkan i detta projekt. Det förväntas också uttryckligen att de syn- och förhållningssätt som förmedlas även ska återspeglas i de anställdas arbetssätt. Förvaltningschefen i kommunen berättar att strategin är långsiktig men att de idéer projektet bygger på även ska kunna få ett direkt genomslag i verksamheten. För biståndshandläggarna handlar det t.ex. om att de i sina biståndsbedömningar ska sträva efter att finna alternativa lösningar.<sup>220</sup>

Utbildningssatsningar är ytterligare ett exempel på hur man i kommunerna försöker introducera nya och förändra gamla arbets- och synsätt. I flera fall har kommunerna köpt utbildning i samband med att organisationsreformen genomfördes.

### *Dokumentationens roll*

Nya och fördjupade former för dokumentation av arbetet är ett framträdande inslag i biståndshandläggarnas arbetsuppgifter vilket framgår av kapitel 7. Ur ett inomorganisatoriskt perspektiv är högre krav på dokumentation ett ganska naturligt inslag i en byråkratisering av äldreomsorgsförvaltningarna. Dokumentation av arbetet är exempelvis en förutsättning för att man ska kunna bedöma och diskutera handläggningen av enskilda ärenden: Hur tillämpas kommunens riktlinjer? Hur motiverar handläggaren sina beslut i biståndsärenden? Om man byter fokus och istället betraktar dokumentationskraven i ljuset av de nya sätt att tänka kring styrning och kontroll som återspeglas i nyorienteringen av äldreomsorgsförvaltningarna, kan emellertid nya och intensifierade former för dokumentation ses som en indikation på att den managerialism (NPM) som diskuterades i kapitel 5 har fått fotfäste lokalt. Ur denna aspekt förefaller dokumentationens främsta roll vara att skapa mätbarhet. Mätbarhet är i sig ett instrument för jämförelse samt ett tecken på att det föreligger en effektivitets- och kvalitetskontroll av äldreomsorgens verksamheter i sin helhet. Kostnadsjämförelser blir t.ex. möjliga genom att hjälpinsatserna specificeras, standardiseras i tid och ges en prislapp. Kvaliteten kan granskas och följas upp utifrån indikatorer och mått på exempelvis handläggningstider. Biståndshandläggningen och handläggaren blir på detta sätt en del i ett kvalitets- och ekonomistyrssystem. Att denna sifferorientering är ett verksamt inslag både i kampen om resurser mellan förvaltningar inom kommunen och i det politiska behovet av att legitimera sina beslut genom jämförelser med andra kommuner har framgått tidigare i avhandlingen. Det som mäts är det som syns och det som syns är det som räknas.

---

<sup>220</sup> Intervju med Ann-Margreth Sjögren, förvaltningschef, 2000-04-10.

## En sammanfattande analys

Den spännvidd och de skillnader som föreligger i de enskilda handläggarnas svar på mina frågor diskuteras inledningsvis med utgångspunkt i en polär uppdelning i en traditionell och en ny yrkesroll. Schematiseringen nedan är empiriskt grundad men representerar, i relation till verklighetens biståndshandläggare, en ideal uppdelning utifrån de synpunkter och skiljelinjer som framkommer i intervjumaterialet.

	<b>Traditionell yrkesroll</b>	<b>Ny yrkesroll</b>
<b>Kunskapsbas för yrkesutövning</b>	Social omsorgskunskap	Formell kunskap kring regelverk
<b>Kompetens</b>	Empati och engagemang	Tillämpning av regelverk
<b>Inläring</b>	Praktisk erfarenhet	Formell utbildning
.....		
<b>Initialt stöd för reformen</b>	<i>Utveckling av yrkesrollen i relation till traditionella kunskaps- och kompetensområden</i>	<i>Ny yrkesroll</i> Professionalitet definierad i relation till organisatorisk kunskap/myndighetsutövning
<b>Reaktioner utifrån erfarenheter i den nya yrkesrollen</b>	Ambivalens relaterad till uppfattningar om en bristande helhetssyn samt en devalvering av traditionell kunskap och kompetens	Problem betraktas med utgångspunkt från att anpassning till en ny organisationsmodell och yrkesrollen är en tids- och inlärningsfråga

I biståndshandläggarnas svar på frågan om vad en handläggare måste kunna artikuleras uppfattningar om att det handlar om att kunna förstå och sätta sig in i andra människors levnadsförhållanden och sociala situation, lyssna på och vara lyhörd för den gamles önskemål. I intervjuerna kontrasterar dessa synpunkter mot uppfattningar om att kunskap och kompetens vad gäller regelverken och tillämpningen av dem är centralt. Det formella kring myndighetsutövningen samt rutinerna för ärendehandläggningen är också något en biståndshandläggare måste behärska. Både utbildning och praktisk erfarenhet tillskrivs betydelse för hur man som handläggare på bästa sätt lär sig det man måste kunna. Bland de intervjuade handläggarna är det principiella stödet för organisationsförändringen starkt. Av svaren framgår att stödet för reformen hämtar kraft i uppfattningar om att den, i relation till

traditionella kunskaps- och kompetensområden, skapar förutsättningar att *utveckla* yrkesrollen. Men i intervjuerna ventileras också synpunkten att reformen, genom sitt fokus på myndighetsutövningen och den betydelse som organisatorisk kunskap och kompetens får som bas för yrkesutövningen, uppfattas som en önskvärd *förnyelse* av yrkesrollen. För flera handläggare i undersökningen är denna förnyelse synonym med en yrkesutveckling i riktning mot en mer professionell yrkesroll. I ljuset av sina erfarenheter som biståndshandläggare ger emellertid mina intervjupersoner uttryck för en mer komplex inställning till specialiseringen av biståndshandläggningen. Medan ambivalens inför yrkesutvecklingen kan spåras i vissa handläggares berättelser beskriver andra sina (och andras) erfarenheter av problem i yrkesrollen som en inlärningsfråga. I det senare fallet framhåller handläggare att det både handlar om att lära sig nytt och att lära sig släppa den gamla yrkesrollen. Analogt med resonemanget att man som handläggare måste lära sig sin nya yrkesroll förekommer synpunkten att de samordnings- och kontrollproblem som delningen av förvaltningen resulterat i är en tidsfråga. Det tar tid innan en organisationsreform fungerar som det är tänkt, och inkörningsproblem både kan och kommer att rättas till.

Att synpunkter på yrkesutvecklingen på detta sätt skiljer sig åt inom en yrkesgrupp kopplades i kapitel 6 teoretiskt till att kunskaper, kompetens och yrkesidentitet kan skilja sig åt mellan olika generationer inom ett yrkesområde. I min tolkning återspeglar handläggarnas ambivalens inför den nya yrkesrollen en ovilja att utan vidare acceptera att värdet av den erfarenhet, kunskap och kompetens man skaffat sig efter många år i yrket devalveras. Ambivalensen kan alltså relateras till en bedömning från en utgångspunkt där specialiseringen sågs som en möjlighet att utveckla yrkesrollen, medan den mer bekymmerslösa hållningen till de problem som beskrivs snarare lutar sig mot att yrkesrollen först och främst är ny och att man som handläggare måste släppa greppet om sin gamla yrkesidentitet. Det måste emellertid påpekas att det av mitt material inte går att sluta sig till att det föreligger en generationsklyfta mellan verklighetens biståndshandläggare. De olika ståndpunkter som handläggarna uttrycker i intervjuerna kan visserligen idealtypiskt återföras till en traditionell respektive en ny yrkesroll, men bland mina intervjupersoner håller sig inte skillnaderna strikt inom generationsgränserna. Inte heller kan skillnaderna överskugga det dominerande intrycket av att biståndshandläggarnas synpunkter på yrkesutvecklingen och den nya yrkesrollen på en övergripande nivå kännetecknas av en hög grad av samstämmighet. Handläggarna i min studie förenar sig i en positiv syn på organisationsförändringen och identifierar sig i stor utsträckning med den yrkesroll de tillskrivs.

Vid sidan av det intervju-material som redan presenterats visar sig stödet för yrkesutvecklingen och identifikationen med den nya yrkesrollen även indirekt i frånvaron av invändningar mot att t.ex. syssla med administration



och dokumentation. Att ärendehandläggningen är förenad med mycket administration och att kraven på dokumentation är höga ventileras visserligen i intervjuerna, men arbetsuppgifterna i sig ifrågasätts inte. Flera biståndshandläggare är däremot bekymrade över att de inte hinner dokumentera ärendehandläggningen. Dessa handläggare beskriver en situation där tidsbrist medför att dokumentationen prioriteras bort. Att biståndsärenden på detta vis samlas på hög och gärna blir liggande ett tag innan de blir dokumenterade upplevs som otillfredsställande och frustrerande. Utöver ett generellt önskemål om mer tid för dessa arbetsuppgifter ser några biståndsbedömare också självkritiskt på problemet. De funderar på om lösningen på problemet även kan tänkas ligga i att man som handläggare försöker strukturera sitt eget arbete bättre och att man utvecklar rutiner för arbetsdelning inom handläggargruppen.

Handläggarna i min undersökning motsätter sig inte den begränsning av handlingsutrymmet som kommer till uttryck i standardiseringen av hjälpinsatser, dvs. att handläggaren kan bestämma vilken hjälpinsats som blir aktuell men kanske inte hjälpens omfattning och på vilket sätt den ska utföras. Att handläggarna inte motsätter sig skapandet av kommunala regelsystem och riktlinjer för bedömningar och beslut i biståndsärenden kan även detta tolkas som ett indirekt stöd för yrkesutvecklingen. Av intervjuerna framgår tvärtom att handläggare många gånger välkomnar regler och riktlinjer som kan fungera som stöd i samband med bedömningar. Detta förefaller hänga samman med det dilemma som uppstår då handläggaren ställs inför informella krav i förvaltningarna på en mer strikt tillämpning av formella regler som i sig är oklara. Handläggare vill alltså ha klara regler att hänvisa till för att t.ex. kunna motivera, inte minst sina beslut om avslag, för de hjälpsökande (och dessas anhöriga).

Stödet för yrkesutvecklingen och försvaret av den nya yrkesrollen kan mot bakgrund av att flertalet av handläggarna har lång erfarenhet av att ha arbetat integrerat verka paradoxal. Specialiseringen innebär att man som biståndshandläggare inte längre utför vissa arbetsuppgifter, t.ex. ledning samt utveckling av personal och den praktiska omsorgsverksamheten. Man lämnar även de kunskaps- och kompetensområden som dessa arbetsuppgifter svarar mot. En yrkesidentitet kopplad till en traditionell integrerad yrkesroll är därmed inte längre möjlig att upprätthålla. Av intervjuerna framgår emellertid att handläggarna inte i första hand betraktar yrkesutvecklingen som en avprofessionalisering. Att släppa traditionella arbetsuppgifter och specialisera sig inom ett avgränsat kunskaps- och kompetensområde – formell myndighetsutövning – framställs snarare som en utveckling av en ny yrkesroll. Stödet för en specialisering av biståndshandläggningen bland handläggarna kan ses mot bakgrund av att dessa uppfattar renodlingen av arbetsuppgifter som ett sätt att framhålla eller stärka en professionell identitet, att hävda ett eget kunskaps- och kompetensområde samt att bevaka och

upprätthålla gränser mot andra yrkesgrupper. Att det senare i praktiken inte minst handlar om att dra gränser mot och stänga ute sjukvårdsutbildade yrkesgrupper är ett tema som utvecklas i kapitel 9.

Utvecklingen av biståndshandläggning som ett separat arbetsfält inom äldreomsorgen kan emellertid inte enbart betraktas som ett resultat av yrkesgruppens interna professionssträvanden. Skapandet och synliggörandet av det avgränsade kompetens- och kunskapsområde som den nya yrkesrollen kan kopplas till måste också ses i ljuset av organisationsreformen i sig och den professionalisering av yrket som återspeglas i utbildningen av biståndshandläggare. På ett allmänt plan framställs specialiseringen av handläggningen en förutsättning för att man ska kunna säkerställa att handläggaren har den tekniska och objektiva kunskap som krävs för att göra utredningar av hög kvalitet – enhetliga och rättssäkra. Frågan om vilken kunskap och kompetens som krävs för detta är emellertid inte frikopplad från organisationsreformen i sig. Formaliseringen av rutiner och procedurer i ärendehandläggningen både skapar och omvandlar kunskap.

Från förvaltningarnas perspektiv handlar regleringen om styrning och kontroll, men formaliseringen av ärendehandläggningen synliggör även yrkesrollen och bidrar till att arbetsuppgifterna lättare kan kopplas till kunskaps- och kompetenskrav. Att administrativa tekniker för utredning och beslut inom äldreomsorgen dessutom blivit föremål för speciella utbildningsprogram på högskolor och universitet representerar ett vetenskapliggörande som ytterligare bidrar till att göra kunskap om dessa regler och deras tillämpning till ett avgränsat kompetens- och kunskapsområde. Idag väljer studenterna på den sociala omsorgslinjen inriktning – arbetsledning eller biståndshandläggning – redan under studietiden.

### *En metodreflektion*

Att samtliga intervjuade biståndshandläggare själva valt inriktning, antingen om de kommer direkt från utbildningen eller om de gjort valet genom en intresseanmälan i samband med att organisationsreformen genomfördes i deras kommun, har naturligtvis betydelse i sammanhanget. I det första fallet, när kommuner rekryterar nya och formellt välutbildade biståndsbedömare importerar tänkandet kring biståndshandläggning. I det senare fallet finns även en aspekt av att bli utvald. Att handläggarna då det blivit aktuellt att specialisera sig blivit utvalda utifrån kriterier som ligger i linje med förvaltningens mål och krav finns det exempel på både från Gislaved och Gävle. Att handläggarna i min studie av dessa skäl kan förväntas vara positiva till yrkesutvecklingen och den nya yrkesrollen ger emellertid inte svaret på frågan om *varför* de är positiva. Uppfattningarna om yrkesutvecklingen speglar dessutom enbart den ena sidan av den tudelade yrkesrollen. Det är

visserligen en empirisk fråga men för argumentationens skull fullt tänkbart att t.ex. omsorgschefer skulle kunna vända på biståndshandläggarnas resonemang och hävda att det är skönt att slippa den administrativa myndighetsutövningen när det faktiskt är praktiskt omsorgsarbete man bör syssla med i första hand.

## 9. Gränskonflikter på arbetsplatsen

I detta kapitel granskas närmare på vilket sätt specialiseringen av biståndshandläggningen bidragit till att skapa eller synliggöra gränskonflikter mellan framförallt omsorgs- och sjukvårdsutbildade yrkesgrupper inom äldreomsorgen i undersökningskommunerna. De medicinska (och paramedicinska) yrkesgrupperna utmanar genom sina professionella uppfattningar i olika frågor existerande kognitiva och normativa föreställningar kring äldreomsorgens inriktning och arbetssätt. Genom att göra anspråk på arbetsuppgifter och positioner i arbetsorganisationen utmanar de nya yrkesgrupperna också andra, inom den kommunala äldreomsorgen redan etablerade yrkesgruppers ställning. Skilda uppfattningar om vad som ska göras, hur arbetet bör bedrivas samt vem som får eller bör göra vad avspeglar sig på facklig nivå, och gränskonflikter kommer även på olika sätt till uttryck i det dagliga arbetet.

Inledningsvis följer en kort genomgång av hur företrädare för Vårdförbundet och SKTF agerar och resonerar i dessa frågor, och hur man lokalt i undersökningskommunerna förhåller sig till de fackliga krav som framförs. Vidare ges i kapitlet exempel på hur det utökade kommunala ansvaret för sjukvårdsinsatser samt delningen av arbetsuppgifter på olika sätt bidrar till att synliggöra gränskonflikter mellan handläggare och framförallt sjuksköterskor när det gäller bedömningen av biståndsbehov inom äldreomsorgen. Avslutningsvis presenteras med utgångspunkt i ett kommunalt exempel (Helsingborg) några reflektioner kring biståndshandläggarnas yrkesroll och framtida yrkesutveckling.

### Gränskonflikter ur ett fackligt perspektiv

I intervjuer med företrädare för Vårdförbundet (SHSTF) och SKTF framträder klara skillnader i uppfattningarna om vilken kunskap och kompetens som behövs för att ansvara för arbetsledning och göra behovsbedömningar inom äldreomsorgen. Ett exempel på hur man från Vårdförbundets sida agerat för att få ändringar till stånd i kommunens policy återfinns i den fackliga förhandling som ägde rum i samband med att reformen genomfördes i Ludvika. I förhandlingen yrkade Vårdförbundet på att *sjuksköterskekompetens* skulle vara ett krav vid tillsättandet av nya chefer för vårdboenden<sup>221</sup> och att utredargruppens (biståndshandläggare) kompetens skulle

---

<sup>221</sup> Vårdboende är ett samlingsnamn för sjukhem, servicehus och särskilda boenden.

breddas genom att den tillfördes en sjuksköterska.<sup>222</sup> Då dessa yrkanden avvisades i den lokala förhandlingen gjorde SHSTF en framställan om att kraven skulle förhandlas centralt.<sup>223</sup> Inte heller vid denna förhandling gick emellertid kommunen facket till mötes. Att sjuksköterskekompetens skulle gälla som ett generellt krav för chefsbefattningar på vårdboenden avvisades från arbetsgivarens sida. Av protokollet framgår att kommunens primära kvalifikationskrav vid tillsättandet av verksamhetschefer var *arbetsledarfunktionen*. Vad beträffar yrkandet på breddad kompetens i utredargruppen tillbakavisades detta med hänvisning till att enhetschefen för den samvårdsavdelning<sup>224</sup> som finns i kommunen är en sjuksköterska med delegation på att ta beslut om bistånd.

Exemplet visar att de sjuksköterskor som Vårdförbundet företräder gör anspråk på såväl att få vara arbetsledare som att utreda och besluta i biståndsärenden inom äldreomsorgen. Exemplet visar också att kommunens förhållningssätt är centralt i kampen för att få gehör för dessa anspråk. Att kunna bli chefer inom äldreomsorgen och få ett ökat inflytande över utredning och beslut i biståndsärenden är teman som återkommer i intervjuerna med Vårdförbundets fackföreträdare i andra undersökningskommuner. Av intervjuerna framgår att striden för dessa arbetsuppgifter och positioner i arbetsorganisationen i huvudsak följer två argumentationslinjer. I det ena fallet tar man sin utgångspunkt i att hjälptagarna inom äldreomsorgen idag de facto har mer eller mindre stora behov av sjukvård. Vårdförbundets företrädare i Lund menar t.ex. att det är ett problem att det i biståndsbedömningen ofta saknas en sjuksköterskas bedömning av behovet av sjukvårdsinsatser och paramedicinsk personals bedömning av behovet av rehabiliteringsinsatser:

Det som krävs är att man gör en totalbedömning av de här människornas sociala, medicinska behov och rehabiliteringsbehov och utifrån detta bedömer vad som ska och kan göras. Det finns ingen enskild människa som kan göra den bedömningen.<sup>225</sup>

I det andra fallet uttrycker de fackliga representanterna på olika sätt att t.ex. sjuksköterskor inte ska ses som en yrkesgrupp vilken *enbart* sysslar med hälso- och sjukvård. Detta anses rimligt mot bakgrund av att sjuksköterske-

---

<sup>222</sup> MBL-protokoll 1996-11-13. Bilaga 3. Utredare är den titel biståndshandläggarna har i Ludvika.

<sup>223</sup> Förhandling enligt MBL §14 angående SHSTF:s yrkande i samband med organisation av äldre- och handikappomsorgen. MBL-protokoll 1996-12-03.

<sup>224</sup> Länk mellan landsting och kommun där den medicinskt färdigbehandlades framtida omsorgsbehov utreds.

<sup>225</sup> Intervju med Stefan Bergman, Vårdförbundet i Lund, 2000-03-28.

utbildningen idag inte uteslutande handlar om vård utan även är inriktad mot en helhetssyn där social omsorg och omvårdnad är viktiga inslag.

Bland företrädarna för SKTF, som organiserar biståndshandläggare och arbetsledare inom den kommunala äldreomsorgen, försvaras emellertid traditionella yrkesdomäner. I likhet med flera av Vårdförbundets (och även t.ex. Kommunals) fackliga ombud uppfattar t.ex. Bo Bergsten (SKTF i Lund) att det föreligger revirstrider inom äldreomsorgen mellan vård- och omsorgsutbildade personalgrupper. Men i Lund har SKTF lyckats i sin ambition att hålla sjuksköterskorna utanför den traditionella äldreomsorgen, berättar Bo Bergsten. Den fackliga ståndpunkten är att det är stor skillnad mellan att vara sjuksköterska och att arbeta med myndighetsutövning. Bo Bergstens uppfattning är att sjuksköterskorna saknar den utbildning (jfr Vårdförbundets ståndpunkt) som krävs för att arbeta som arbetsledare och biståndsbedömare.<sup>226</sup> Uppfattningen att sjukvård och kommunal äldreomsorg är två skilda verksamhets- och yrkesområden samt att sjuksköterskor saknar den erforderliga kunskapen och kompetensen för arbetsuppgifter som arbetsledning och biståndsbedömning, kan sägas sammanfatta den fackliga ståndpunkten i frågan. Denna uppfattning har stöd även i det som uttrycktes i intervjuer med SKTF:s fackliga ombud i andra undersökningskommuner.

En indikation på att förhållningssättet till de nya yrkesgrupperna skiljer sig åt mellan undersökningskommunerna ges emellertid av att flera av Vårdförbundets fackliga ombud ser ljust på utvecklingen för sina medlemmar lokalt. Från Vårdförbundets sida handlar detta framförallt om sjuksköterskornas position och inflytande, och på flera håll uppfattar företrädare att man fått eller är på väg att få gehör för sina fackliga anspråk. Thomas Persson (Vårdförbundet i Kristianstad) menar exempelvis att prioriteringen av omsorgen i kommunen visserligen har inneburit att sjuksköterskorna hamnat vid sidan av, men att synen på dessa nu är på väg att ändras i kommunen.<sup>227</sup> Ett tecken på detta är att omsorgsförvaltningen i Kristianstad nu markerat ett intresse för att anställa sjuksköterskor som verksamhetschefer och biståndshandläggare inom äldreomsorgen.<sup>228</sup> I andra undersökningskommuner har man emellertid gått från ord till handling. I samband med omorganisationen i Hagfors skapades exempelvis omvårdnadsteam som var

---

<sup>226</sup> Intervju med Bo Bergsten, SKTF i Lund, 2000-03-29.

<sup>227</sup> Flera av företrädarna för arbetsterapeuter och sjukgymnaster i undersökningskommunerna ger också uttryck för uppfattningen att yrkesgruppernas specialistkunskaper inte uppmärksammas eller tillvaratas vilket leder till att man ibland känner sig åsidosatta. I praktiken kan det t.ex. handla om att man inte blir tillfrågad: "Biståndshandläggarna tror att de ska vara sjukgymnaster eller sjuksköterskor också, och säger jag att jag skulle vilja ha det här på ett annorlunda sätt, så tar de det som en förolämpning nästan."

<sup>228</sup> Intervju med Thomas Persson, Vårdförbundet i Kristianstad, 2000-04-12.

integrerade med hemtjänstgrupperna inom äldreomsorgen, och för dessa team gjordes sjuksköterskorna ansvariga. Gun-Britt Nilsson (Vårdförbundet i Hagfors) är positiv till utvecklingen och menar att kommunen utöver att ge sjuksköterskorna större formella befogenheter inom äldreomsorgen även på andra sätt markerat sitt stöd för sjukvårdspersonalen. Exempelvis har inga personalminskningar genomförts inom yrkesgruppen. När det gäller arbetsuppgifter berättar Gun-Britt Nilsson att hon ser det som självklart att hon som sjuksköterska även utför omsorgsuppgifter. ”Detta tillför omsorgsrelationen den kvalitet den måste ha.”<sup>229</sup>

I sin strävan att skydda och stärka eller utvidga sin yrkesdomän är de inom äldreomsorgen involverade yrkesgrupperna beroende av hur kommunen (arbetsgivaren) ställer sig till de fackliga anspråken. De skillnader i förhållningssätt och strategier för att integrera de nya yrkesgrupperna som kommun- och förvaltningsledningen lokalt ger uttryck för, är därmed en viktig faktor när det gäller att förstå hur yrkesroller och relationer mellan yrkesgrupper inom äldreomsorgen definieras och kanske omdefinieras. Avslutningsvis i detta kapitel diskuterar jag, med utgångspunkt i utvecklingen i Helsingborg, vad de medicinska yrkesgruppernas mer framskjutande position kan tänkas ha eller få för betydelse i relation till handläggarnas yrkesroll och yrkesutveckling, liksom hur dessa faktorer påverkas av det faktum att bedömningarna av den enskildes behov utgår från en professionell omvårdnadsexpertis snarare än en tillämpning av regler och riktlinjer (myndighetsutövning). Dessförinnan följer emellertid ett avsnitt som tar sikte på att illustrera hur gränskonflikter synliggörs i biståndshandläggningens gråzoner.

## Gränskonflikter i biståndshandläggningens gråzoner

I kapitel 7 framgår att handläggarnas arbetsuppgifter i praktiken har koncentrerats kring en kärna som består av att göra utredningar och ta beslut i biståndsärenden. Att handläggarna av olika skäl inte kan ägna sig åt att följa upp och ompröva biståndsärenden även om man skulle vilja det, har bidragit till att skapa en gråzon. I denna gråzon involveras andra yrkesgrupper än biståndshandläggarna genom att de vid *förändringar* i problembilden både gör bedömningar av behov och kommer med förslag på hjälpinsatser. Gränserna när det gäller vem som egentligen gör de bedömningar som utgör underlagen för de formella biståndsbesluten är också oklara vid *vissa typer* av vård- och omsorgsbehov. Vårdplaneringar är ett exempel på en gråzon där det är svårt att veta om och i vilken utsträckning medicinska och paramedi-

---

<sup>229</sup> Intervju med Gun-Britt Nilsson, Vårdförbundet i Hagfors, 2000-05-17.

cinska yrkesgruppers bedömningar vägs in i biståndshandläggarens utredning och beslut i ärendet. En annan gråzon kan kopplas till de korttids- och rehabiliteringsenheter som inrättats i flera undersökningskommuner. Dessa verksamheter erbjuder möjligheter för den gamle att vila upp sig och få hjälp med att förbereda sig för att återvända till det egna hemmet. Ofta fungerar enheterna som en länk i vårdkedjan mellan landsting och kommun där den medicinskt färdigbehandlades vidare behov av hjälp utreds. Liksom i den löpande verksamheten, t.ex. när det är aktuellt med omprövningar av den gamles hjälpbehov, finns det uppgifter i mitt intervjumaterial om att sjuksköterskor och vårdpersonal under den gamles vistelse på korttids- och rehabiliteringsavdelningarna på olika sätt bidrar med information till utredningarna och kommer med förslag på lämpliga hjälpinsatser.

Det kan föreligga skillnader i biståndshandläggningen beroende på vilket omsorgsalternativ – öppen omsorg i det egna hemmet eller någon form av vårdboende – som är aktuellt. I Ludvika har t.ex. enhetschefen på kommunens samvårdsenhet delegation på att inom ramen för sin tjänst göra utredningar och ta beslut om bistånd. Att enhetschefen i detta fall dessutom är sjuksköterska markerar att sjukvårdskompetensen anses viktigt, då behov av vårdboende ska utredas och beslutas. Formellt är vårdboende ett socialt bistånd, men de behov som i praktiken ligger till grund för biståndsbeslutet är kroniska sjukvårds- eller omvårdnadsbehov. Exemplet visar att gråzonen blir mindre grå om utredning och beslut vid olika omsorgsalternativ delas in i skilda kompetens- och kunskapsområden. Markerade gränser är emellertid också ett tecken på att delar av handläggarnas yrkesdomän kanske håller på att erövrats av sjukvårdande professioner.

Att de som arbetar med och ansvarar för att verkställa hjälpinsatserna, t.ex. sjuksköterskor och omsorgspersonal, bedömer och rapporterar förändringar i vård- och omsorgsbehov samt ibland meddelar handläggaren när ett nytt biståndsbeslut önskas, kan ses som ett sätt att komma tillrätta med samordningsproblem på ett informellt sätt. Men i förlängningen innebär det också ett hot mot biståndshandläggarnas nyvunna kärnuppgifter. Från förvaltningshåll har det börjat uppmärksammas att samordningen mellan beslut och verkställandet av hjälpinsatser på olika sätt ställer till problem i det dagliga omsorgsarbetet. I kommunerna finns tendenser till att delar av prövningsarbetet lämnar biståndshandläggarnas bord. Med utgångspunkt i exemplet Helsingborg diskuteras i det avslutande avsnittet utvecklingslinjer som möjligen kan tänkas ha en mer generell giltighet.



## Konturerna av en förändrad yrkesroll

I kapitel 8 utgjorde Helsingborg ett exempel på hur standardiseringen och regleringen av hjälpinsatser i olika avseenden begränsat biståndshandläggarnas handlingsutrymme. *Om det föreligger en rätt till bistånd och vilka hjälpinsatser* man har rätt till var de bedömningar som föll under biståndshandläggarens jurisdiktion. *Hur mycket* man får (om man får) och på *vilket sätt* hjälpinsatsen ska utföras reglerades av en insatskatalog och låg alltså i detta fall utanför handläggarens bedömningsområde.

Frågor kring *hur mycket* och på *vilket sätt* har under 1990-talet varit föremål för en kamp mellan beställaren (politikerna) och utförarna (kommunala och privata) i kommunen. Konflikten mellan beställare och utförare är en indikation på att en frikoppling och decentralisering av serviceproduktionen lätt kan leda till styrnings- och samordningsproblem. I Helsingborg konceptualiserades problemet med att ansvaret för att tillhandahålla hjälpinsatser och tillgodose de äldres behov lades över på serviceproducenter (utförare) i en konflikt mellan en *ekonomisk logik* – producenterna är självständiga och har resultatansvar – och en *politisk logik* där omfattning, inriktning och kvalitet på de sociala tjänsterna speglar ett ansvar i relation till kommunmedborgarna.

På försommaren 1999 togs emellertid beslut i kommunfullmäktige om att avveckla avtalen med privata entreprenörer inom äldreomsorgen och rekommunalisera dessa verksamheter. Detta kan ses som startskottet i en process som hösten 2001 resulterade i ett beslut om att ännu en gång skapa en ny organisation för myndighetsutövningen i Helsingborg. I sitt förslag skriver Vård- och omsorgsnämnden:

Fr.o.m. 2002 kommer praktiskt taget all verksamhet inom äldreomsorgen att drivas i kommunal regi. Det finns därför anledning att finna nya vägar att fatta myndighetsbeslut som inte kräver lika mycket administration som dagens system och kan frigöra resurser som istället kan användas i uppsökande och förebyggande arbete.<sup>230</sup>

Konflikten mellan beställare och utförare var upplöst, och i det nya förslaget till organisation betraktades frågorna om *vilka hjälpinsatser*, *hur mycket* och *på vilket sätt* istället med utgångspunkt i kravet på flexibilitet i behovsbedömningen av allt sjukare äldre. De utrednings- och omprövningsproblem som fått sina informella lösningar i biståndshandläggningens gråzoner skulle nu lösas formellt. Vad kan då detta innebära med hänsyn till biståndshandläggarens yrkesroll?

---

<sup>230</sup> Vård- och omsorgsnämndens protokoll, 2001-09-13, §118.

## Mot en grindvaktsfunktion

Våren 2002 omorganiserades myndighetsorganisationen i Helsingborg och indelades i en service-, en mottagnings- och en omsorgsenhet. Vård- och omsorgsnämnden skriver:

Den förändrade myndighetsorganisationen innebär vidare att biståndshandläggare från och med den 1 mars 2002 endast beslutar om den enskilde brukarens rätt till någon form av omsorg eller service. Därefter anpassar utförarna såväl insatser som omfattning till brukarens aktuella behov.<sup>231</sup>

I nämndens tanke med uppdelningen i tre enheter låg i korthet att handläggarna på *mottagningsenheten* i sin bedömning av rätten till bistånd också tar ställning till hjälpbehovets varaktighet. I det fall behovet bedöms som tillfälligt tar handläggarna på mottagningsenheten beslut om bistånd. En bedömning av att behovet kommer att kvarstå under en längre tid innebär emellertid att den hjälpsökande skickas till *omsorgsenheten* där handläggarna beslutar om huruvida hjälpen ska ges hemmet eller om det är mer lämpligt med en plats på särskilt boende. På *serviceenheten* tar handläggaren beslut om rätt till bistånd i det fall ansökan från brukaren överstiger åtta timmar i månaden. För omsorgsbehov som omfattar upp till åtta timmar i månaden fordras emellertid inget myndighetsbeslut, och brukaren bestämmer själv vad och hur mycket hjälp denne anser sig behöva.

I den nya organisationsmodellen är handläggningen förenklad. Biståndshandläggarna bedömer enbart om det föreligger en rätt till bistånd och i vissa fall vilket av omsorgsalternativen – omsorg i det egna hemmet eller plats i särskilt boende – som passar bäst. Beträffande de handläggare som arbetar på *omsorgsenheten* och ansvarar för långvariga biståndsbehov skriver nämnden explicit i sitt förslag: ”För denna grupp biståndshandläggare blir uppföljning av att den enskilde verkligen får det bistånd den behöver och har rätt till gruppens viktigaste uppgift.”<sup>232</sup> Uppföljning ges alltså en viktig roll vad gäller rättssäkerheten. Nämnden säger också i sitt förslag att handläggaren kan säkerställa rättssäkerheten i de fall utföraren och brukaren inte kommer överens.

Den kärna av utredning och (initiala) beslut som handläggarnas yrkesutövning i den ideala kedjan av arbetsuppgifter i stor utsträckning förefaller ha koncentrerats kring i undersökningskommunerna har urholkats i nämndens förslag. Betoningen ligger istället på att ta emot ansökningar om bistånd,

<sup>231</sup> Vård- och omsorgsnämndens protokoll, 2002-02-21, §24.

<sup>232</sup> Vård- och omsorgsnämndens protokoll, 2001-09-13, §118.

sortera ut vilka som är berättigade till bistånd och bedöma om hjälpbehovet är kort- eller långvarigt samt göra uppföljningar i de fall det finns beslut om rätt till bistånd. Bedömningen av vilka biståndsbehov som föreligger och hur dessa bäst tillgodoses blir i den nya organisationsmodellen formellt en arbetsuppgift för yrkesgrupper ute på fältet. Vilka professionella kunskaper och kompetenser som kommer att dominera vid bedömningarna är en empirisk fråga, men mycket talar för att det sociala omsorgsperspektivet får vika för ett medicinskt när vårdutbildad personal tar över. Att biståndsbedömning på detta sätt blir en del av en professionell yrkesutövning kan ses som ett inslag i en process där handläggargollen avprofessionaliseras. Att behovsbedömningen inom äldreomsorgen i än mindre utsträckning än tidigare faller under handläggarnas jurisdiktion är ett tecken på att man inte kunnat skydda sin yrkesdomän samt att biståndshandläggarna får en sidoordnad ställning när nya grupper med andra kunskaper och kompetenser erövrar gråzonen. I den nya organisationsmodellen i Helsingborg ges handläggarna närmast en *grindvakt*s funktion.

Att delegera ansvaret till professionella yrkesgrupper kan alltså ses som en strategi för att komma bort från en regelstyrd byråkratisk prövning till förmån för en mer flexibel behovsbedömning. Det finns en potentiell konflikt mellan en *socialadministrativ förvaltningslogik* – regelstyrda bedömningar och beslut i biståndsärenden – och en *professionell logik* där företrädarna för dessa yrkesgrupper utifrån sin sakkunskap är fria att bedöma (diagnosticera) och utföra de hjälpinsatser man anser nödvändiga. I denna konflikt förefaller man i Helsingborg parallellt ha tagit ställning mot den förra och för den senare. Förändringarna i biståndshandläggarnas yrkesroll och utförarnas erövring av gråzonen måste enligt min mening ses i ljuset av denna *allians* mellan en ny förvaltningslogik och en professionell logik.

Benägenheten att ge efter för eller stödja de medicinska yrkesgruppernas frammarsch kan även tänkas hämta kraft i det faktum att äldreomsorgens målgrupp tenderar att bli äldre och allt sjukare. Förutom att målgruppsförändringen leder till att det ställs högre krav på medicinsk kompetens i kommunerna, kan man tänka sig att omprövningar av hjälpbehovet blir ett allt självklarare inslag i det praktiska vård- och omsorgsarbetet. För hjälptagarna växlar vård- och omsorgsbehoven, och växlar dessutom ofta snabbt.

## 10. Avslutning

Det faktum att samtliga undersökningskommuner genomför organisationsreformen skulle med en nordamerikansk nyinstitutionell ansats kunna betraktas som ett resultat av en passiv, närmast deterministisk anpassning till omgivningen, dvs. som ett *determinerat spridningsförlopp*. Mot bakgrund av att jag i analysen av min empiri har kunnat rekonstruera skilda processer och lokala variationer i genomförandediskurser hävdar jag emellertid att det som liknar ett determinerat förlopp i själva verket är ett resultat av en *icke-determinerad process*. Hur kom det sig då att samtliga undersökningskommuner trots skilda processer de facto införlivade modellen?

Med utgångspunkt i den tidpunkt då kommunerna genomförde organisationsförändringen identifieras tre genomförandediskurser eller kommunala problematiseringar kring nödvändigheten av och förtjänsten med att separera myndighetsutövning från produktionen av social service. De kommunala diskurserna kan på olika sätt återkopplas till förändrade förutsättningar, externa krav och ideologiska strömningar i det omgivande samhället. De institutionella kraven till trots indikerar skillnaderna vad gäller tidpunkter och lokala problematiseringar att reformen inte införs om den inte passar in i bilden av vad som lokalt anses vara en angelägen utveckling. För att en reform ska genomföras förefaller det som om den åtminstone initialt måste ha normativt stöd. Det mönster som ges av tidpunkterna för genomförandet och skillnaderna i övertagandediskursen kan förklaras som en kombination av att den normativa basen för organisationsmodellen växer och det faktum att modellen med tiden får status som legitim föreskrift för hur en äldreomsorgsförvaltning bör vara organiserad.

Inledningsvis förefaller beslutet om att genomföra organisationsmodellen vara mer eller mindre avhängigt av styrkan i en normativ bas – kommuner som förespråkar en marknadsorientering – och så länge reformen åtminstone indirekt hämtade sitt stöd i strategier för privatisering och konkurrensutsättning kunde de kommuner som så önskade hålla den på avstånd. I takt med att handläggarreformen tillskrevs nya problemlösande egenskaper och med tiden hämtade stöd ur en effektivitets- och rättssäkerhetsdiskurs breddades den normativa basen. Reformens programmatiska koppling till en traditionell förvaltningslogik – inte minst rättssäkerhet – och institutionella krav i det omgivande samhället (staten) ger organisationsmodellen legitimitet internt och externt. Det är också uppenbart att det tankegods som kopplas till modellen med tiden blir alltmer likartat. Man kan säga att reformen både blir ett uttryck för och en mekanism i en managementisering av förvaltningarna. Med modellens ökande popularitet i kommunerna blir övertagandet av den med tiden i allt mindre grad beroende av normativt stöd på lokal nivå.

Att *inte* genomföra en organisationsprincip som anses representera ett framgångsrikt och förnuftigt sätt att organisera äldreomsorgen på, en status som organisationsmodellen åtminstone hade vid denna tidpunkt (2000), blir oavsett vad man tycker om den ett problem. En specialisering av biståndshandläggningen hade nu etablerats som en reform i tiden. Den hade blivit en del i en organisationskunskap som var allmänt spridd och accepterad och därmed institutionaliserad (Förssell & Jansson, 2000, s. 97).

### *Reflektioner kring tidpunktsanalysen*

I min avhandling är de skilda tidpunkterna för genomförandet av reformen något som jag i hög grad uppmärksammat. Tidpunktsanalysen visar att det finns olika typer av övertaganden (eller omvänt uteblivet övertagande). Diffusionsansatser klarar inte av att på ett tillfredsställande sätt förklara varför en organisation vid en tidpunkt kanske är obenägen att överta en reform men snabbt införlivar en liknande organisationsform vid en annan tidpunkt, vilket är en iakttagelse som är fundamental i min analys.

En forskare som funderat kring denna fråga är Nils Brunsson (1998). Den modell Brunsson utvecklar – den så kallade svampmodellen – beskriver ett förlopp som reflekterar de enskilda organisationernas position i en reformcykel. Modellen faller tillbaka på ett antagande om att kunskap i många fall inte är någon knapp resurs och att den kunskap som finns vanligen är tillgänglig för alla. Dynamiken i modellen bygger på att det vid varje given tidpunkt finns organisationer som är mogna för en reformering. Det handlar om organisationer där resultaten av en föregående reform funnits tillräckligt länge för att ge upphov till missnöje och skapa ett intresse för nya organisationsformer. Organisationen kan då hämta idéer om för tillfället nya attraktiva organisationsformer från den allmänna organisationsdiskursen i samhället. I diskursen återfinns argument och stöd för att utveckla reformförslag lokalt. Genom att organisationsdiskursen hela tiden förändras och organisationer befinner sig i olika positioner i sin reformcykel skapar homogenitet mellan organisationer som reformerar vid en och samma tidpunkt och heterogenitet i organisationer som reformerar vid skilda tidpunkter. Genom att tänka i sådana termer kan Brunsson analysera väsentliga skeenden i en spridningsprocess *utan* att organisationerna har kontakt med varandra. Snarare är det en fråga om att vara mogen eller inte mogen för en reform som är av betydelse – kunskapen finns ju redan.

Mina resultat skiljer sig dock på några punkter från Brunssons hypotes. Missnöje/frustration är i Brunssons modell nyckelförklaringen till hur intresset för en ny reform skapas i en organisation. Min empiri kan användas för att nyansera Brunssons ansats. Det är svårt att hävda att modellens införande i ett första skede visar att man i Helsingborg och Gislaved är

mogna för en ny reform. Snarare ser det ut att vara lokala aktörer med ett stort intresse för en marknadsorientering som driver igenom reformen. Däremot förefaller det som att ett missnöje med det gamla driver på införandet i de övriga kommunerna i takt med att modellen tillskrivs nya problemlösande egenskaper. Det finns också tecken på att det växer fram ett nytt missnöje med den nya ordningen i flera av undersökningskommunerna under slutskedet av den period jag studerat. Denna iakttagelse ligger i linje med Brunssons hypotes. Sammanfattningsvis indikerar min studie att det faktum att man söker efter en reform kan hänga samman med en frustration, men det också kan vara initierat av andra drivkrafter. En nyordning kan drivas fram ur en normativ bas såväl som ur ett missnöje med en gammal teknologi.

### *Vart går Helsingborg?*

En intressant fråga i sammanhanget är huruvida Helsingborg som var en föregångare i genomförandet av reformen också kommer att visa sig vara en föregångare i ifrågasättandet och kanske avvecklingen av den. Exemplet visar att specialiseringen av biståndshandläggningen i Helsingborg på olika sätt tillskrivs *problemskapande* snarare än problemlösande egenskaper. Även om man inte lämnat organisationsmodellen har förändringar genomförts som innebär att det praktiska arbetet i förvaltningen ändrats. Hur kan detta förstås?

Ett sätt är att ta utgångspunkten i antagandet att en översättning av en organisationsform ska betraktas som en ständigt pågående process (Johnson, 2003). Utvecklingen i Helsingborg kan i detta fall tolkas som en ny översättning dikterad av praktiska problem och krav i verksamheten. Ett annat alternativ är att knyta iakttagelsen till Brunssons resonemang om organisationers reformcykler uttryckt i svampmodellen. I så fall kan man kanske se det som händer i Helsingborg som ett tecken på att organisationen kanske är mogen för en ny reform. Att föreskrifter om hur man bör organisera sin verksamhet kanske håller på att tappa sin modestatus är ytterligare ett sätt att närma sig frågan om varför intresset för en reform försvagas och kanske upphör. Organisationsmoden och växlingar i dessa moden kan ses som en social process. Det handlar om att förena en strävan efter tillhörighet (gemenskap) med en ambition att skilja sig från mängden (individualitet). I takt med att en reform uppfattas som ett mode försvagas dess differentierande kraft (Rövik, 1996).

## *En socialpolitisk reflektion*

Av min avhandling framgår att handläggarreformen kan ses som ett inslag i en samordning av äldreomsorgens verksamheter samt som ett instrument för att uppnå styrning och kontroll inom förvaltningarna. Att utvecklingen på olika sätt har betydelse för handläggarnas yrkesroll och för relationerna mellan yrkesgrupper inom äldreomsorgen har visats. Ändrade förutsättningar för hur biståndsprövningen i sig kan gå till kan emellertid också betraktas ur ett brukarperspektiv. En formalisering av ärendehandläggningen och en standardisering av hjälpinsatserna är mekanismer i en förändrad konstruktion av klienter inom äldreomsorgen och kommer att sätta sina spår i det arbetssätt som tar form i mötet med brukaren.

Utgångspunkten i detta resonemang är att en byråkratisk organisation enbart kan förstå, hantera och behandla problem som faller inom ramen för den verksamhet man bedriver och de regler eller inre gränser som avgör om och i så fall hur problemet ska hanteras (Johansson, 1992, kap. 4). Det är alltså bara inom det område som äldreomsorgsförvaltningarna arbetar och inom de gränser de byråkratiska reglerna anger som det är möjligt att skapa en klientrelation mellan den gamle och organisationen. I klartext innebär detta att biståndshandläggaren, för att kunna avgöra om en individ faller inom ramen för insatser, först måste klargöra om det föreligger ett vård- och omsorgsproblem – organisationens specialiseringsområde – och sedan koppla detta problem till någon eller några av de hjälpinsatser som kommunen erbjuder. En intressant fråga är i vilken utsträckning det nya sättet att organisera och administrera sociala rättigheter också kan ses som ett tecken på att gränserna för ansvarsfördelningen mellan kommunen, den enskilde och dennes sociala nätverk förändrats.

Socialpolitiska analyser har ofta tagit sin utgångspunkt i studiet av formella regelverk. En metodologisk aspekt som ska ses mot bakgrund av diskussionen ovan är emellertid att även undersökningar av lokala organisationsförändringar kan vara viktiga i socialpolitiska studier. Genomförandet av en specialiserad handläggning sammanfaller med en standardisering av hjälpinsatser och en striktare biståndsbedömning som indikerar att de sociala rättigheternas materiella innehåll formuleras om. Kommunala skillnader såväl som förändringar i praxis kan ta form utan att detta avtecknas på ett formellt plan. Vad gäller betydelsen av organisationsförändringen ur ett brukarperspektiv är detta en angelägen aspekt att arbeta vidare med.

**Appendix:** Förteckning över samtliga intervjuer 2000, kommunala kontaktpersoner, i avhandlingen refererade intervjuer genomförda 1998 samt exempel på intervjuguider.

## Intervjuer 2000

### Helsingborg

Jörgen Olsson, Förvaltningschef för Vård- och omsorgsstyrelsen, 2000-04-13.  
Margareta Spjuth, Förvaltningschef för Vård- och omsorgsnämnden, 2000-04-13.  
Leif Öhlin, Förvaltningschef för skola och fritid, 2000-04-17.  
Lars Johansson, Förvaltningschef på utvecklingsnämnden, 2000-04-19.  
P-O. Gunnarsson, Kommundirektör, 2000-04-13.  
Anette Lindén, vice ordf. i Vård och omsorgsstyrelsen (s), 2000-04-19.  
Sven Petersson, PRO, 2000-04-19.  
Sten Nordquist och Helena Tengstrand, SACO, 2000-04-17.  
Ulla Persson, SKTF, 2000-04-17.  
Bengt Gullstrand, Kommunal, 2000-04-17.

*Kontaktperson:* Margareta Spjuth, Förvaltningschef för Vård- och omsorgsnämnden.

### Lund

Ann-Sofie Frånberg, Förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-03-27  
Staffan Althini, Socialdirektör, 2000-03-27.  
Karin Sandberg, Förvaltningschef, Barn- och skola, 2000-04-04.  
Lars Granath, Kommundirektör, 2000-2000-03-29.  
Gun-Marie Lindgren, Projektledare på Vård- och omsorgsförvaltningen och Jahn Sundin, Projektledare och IT-samordnare på Vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-03-27.  
Gunnar Persson, ordf. Barn- och skolnämnden (m), 2000-04-04.  
Lars Johansson, ordf. Vård- och omsorgsnämnden (m), 2000-03-29.  
Lars Bergwall, ordf. Socialnämnden (c), 2000-03-27.  
Christin Jönsson, ordf. i Kommunstyrelsen (m), 2000-03-29.  
Bo Bergsten, SKTF, 2000-03-29.  
Stefan Bergman, Vårdförbundet, 2000-03-28.  
Annika Plym, Kommunal, 2000-03-27.  
Ingrid Lind, Kommunala pensionärsrådet (KPR), 2000-03-27.

*Kontaktperson:* Gun-Marie Lindgren, Projektledare på Vård- och omsorgsförvaltningen.

### Kristianstad

Ann-Margreth Sjögren, Förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, 2000-04-10.  
Roland Persson, Förvaltningschef på Socialförvaltningen, 2000-04-11.  
Per Persson, Ekonomidirektör, 2000-04-10.  
Janita Bergqvist, ordf. i Socialnämnden (s), 2000-04-10.  
Göran Wagermark, ordf. i Omsorgsnämnden (s), 2000-04-10.  
Knut Welander, f.d. ordf. Omsorgsnämnden (s), 2000-04-10.



Företrädare för KPR, 2000-04-12.  
Thomas Persson, Vårdförbundet, 2000-04-11.  
Kristina Nordgren, SKTF, 2000-04-11.  
Ulla Sejdevik, SACO, 2000-04-12.  
Pia Hallquist, Kommunal, 2000-04-12.  
Matti Stenrosen, Journalist på Kristianstadbladet, 2000-04-12.

*Kontaktperson:* Tommy Winberg, Omsorgsförvaltningen.

#### Gislaved

Birgitta Ekroth, Socialchef, 2000-03-21.  
Barbro Carlsson, Områdeschef inom äldre- och handikappomsorgen, 2000-03-21.  
Lena Sundqvist, Områdeschef inom individ- och familjeomsorgen, 2000-03-21.  
Karin Gustafsson, Kommundirektör, 2000-03-22.  
Bengt Pettersson, ordf. i Socialnämnden (c), 2000-03-22.  
Ella Karlsson, Kommunal, och Lars Ingvar Björk, SKTF, 2000-03-22.  
Företrädare för KPR, 2000-03-23.  
Gunvor Karlsson, lokalpressen, 2000-03-23.

*Kontaktperson:* Barbro Karlsson, Områdeschef inom äldre- och handikappomsorgen.

#### Gävle

Anita Svensson, Förvaltningschef, Omvårdnad Gävle, 2000-05-23.  
Svante Bertilsson, Förvaltningschef, Barn och Ungdom, 2000-05-24.  
Vivi-Ann Sundqvist, ordf. i Omvårdnadsnämnden (s), 2000-05-23.  
Elsie Courtan, SKTF, 2000-05-23.  
Marianne Åström, Vårdförbundet, 2000-05-24.  
Ellinor Hedblom, Kommunal, 2000-05-25.  
Kristina Forsgren, Journalist på Gefle Dagblad, 2000-05-24.

*Kontaktperson:* Marie Björkman, Omvårdnad Gävle.

#### Sunne

Peter Karlsson, Kommunchef, 2000-05-17.  
Bengt Gullström, Socialchef, 2000-05-18.  
Ann-Katrin Nilsson, Medicinskt ansvarig sjuksköterska, 2000-05-18.  
Marianne Granqvist, ordf. i Socialnämnden (fp), 2000-05-19.  
Företrädare för KPR, 2000-05-19.  
Gunilla Lundell-Larsson, SKTF, 2000-05-19.  
Katarina Sandrén, Vårdförbundet, 2000-05-18.  
Marianne Oskarsson, Kommunal, 2000-05-18.  
Bengt Krönström, Journalist på Frykdalsbygden, 2000-05-17.

*Kontaktperson:* Bengt Gullström, Socialchef.

## Hagfors

Bo Henriksson, Socialchef, 2000-05-15.  
Anita Fridberg, ordf. i Socialnämnden (s), 2000-05-16.  
Hans Olsén, f.d. ordf. i Socialnämnden (s), 2000-05-17.  
Företrädare för KPR, 2000-05-17.  
Margareta Skogsfält, Kommunal, 2000-05-15.  
Gun-Britt Nilsson, Vårdförbundet, 2000-05-17.  
Eva Norberg, SKTF, 2000-05-15.  
Bo Rundkvist, Journalist på Värmlands Folkblad, 2000-05-16.  
Peter Nilsson, Journalist på NWT, 2000-05-16.

*Kontaktperson:* Ulla-Lena Larsson, områdeschef inom äldreomsorgen.

## Ludvika

Peter Svantesson, Förvaltningschef på Social- och utbildningsförvaltningen, 2000-05-03.  
Kalle Gustafsson, Kommunchef, 2000-05-02.  
Nils Nyström, Förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen, 2000-05-02.  
Tomas Gustavsson, ordf. i Vård- och omsorgsnämnden, 2000-05-03.  
Anna-Karin Kols, SACO, 2000-05-03.  
Gunilla Karlsson, Kommunal, 2000-05-04.  
Kristina Larsson, Vårdförbundet, 2000-05-03.  
Företrädare för KPR (SPF), 2000-05-04.  
Företrädare för KPR (PRO), 2000-05-03.  
Bosse Joffer, Journalist på Nya Ludvika tidning, 2000-05-02.

*Kontaktperson:* Margareta Karlsson, chef för Vård- och omsorgsförvaltningens utredningsområde.

## Intervjuer 1998

### Kristianstad

Ann-Margreth Sjögren, Förvaltningschef på Omsorgsförvaltningen, våren 1998.  
Boel Rosenberg, Kvalitetscontroller, våren 1998.  
Barbro Kärrstrand, vice ordf. i Omsorgsnämnden, våren 1998.  
Företrädare för SKTF och Kommunal, våren 1998.

### Gislaved

Olle Andersson, f.d. Socialchef, 1998-02-23.  
Intervju med handläggargruppen, 1998-02-23.

### Sunne

Bengt Gullström, Socialchef, 1998-04-01.  
Ingrid Håkansson, ordf. i Socialnämnden (c), 1998-04-02.  
Gerth Dahlberg, vice ordf. i Socialnämnden (s), 1998-04-02.

### Ludvika

Margareta Karlsson, chef för Vård- och omsorgsförvaltningens utredningsområde, 1998-03-23.  
Margareta Jonsson, ordf. i Vuxennämnden (s), 1998-03-23.

# Exempel på intervjuguider

## Biståndsbedömare

### Tankar och motiveringar

Om Du skulle beskriva Ditt arbete för en utomstående, vad skulle Du då säga?

Vad behöver man kunna för att utföra Ditt arbete?

*Hur lär man sig detta bäst? Skulle Du vilja ha mer eller mindre ansvar?*

Vad är det svåraste i Ditt arbete?

Kan Du ge något exempel på när Du kände Dig nöjd över något Du lyckats åstadkomma?

Vad är Du otillfreds med? Kan Du ge några exempel?

Hur skulle din arbetssituation kunna förbättras om Du fick som Du ville?

### Arbetets inriktning och organisering

Vem har bestämt vad Du skall göra?

Finns det formulerade mål/riktlinjer?

Vem formulerar målen/riktlinjerna?

Vad tycker Du om dessa?

Vilka tankegångar speglar de former för omsorg som kommunen kan erbjuda äldre och handikappade idag?

*Vad styr/påverkar inriktningen på och omfattningen av äldre- och handikappomsorgen i kommunen?*

*Finns det några speciella omständigheter man måste känna till för att begripa varför det ser ut som det gör i Er kommun? Kan man tala om en tradition i kommunen - vad ligger i den och varför?*

### Samarbete

Samarbetar Du med andra?

*Med vem och i vilket sammanhang?*

Finns det någon organisation eller verksamhet Du skulle vilja förbättra samarbetet med? *Vilka är i så fall hindren idag?*

### Biståndsbedömningen

Hur är biståndsbedömningen formellt organiserad?

Kontakt?

Beslutsprocessen - nyaktualiserade ärenden och omprövningar.

*Hur ser dessa handläggningsrutiner ut? Har det skett några förändringar? Vad föranleder en omprövning - vem tar initiativet?*

### **Samverkan med de anhöriga - hur går den till?**

*Har det skett några förändringar?*

Vad är det svåraste i behovsbedömningen?  
*Gränsdragningar?*

Har Du någon uppfattning om det föreligger behov som inte tillgodoses?  
*Någon som kommer i kläm?*

### **Utvecklingen inom äldreomsorgen**

Vilka är som Du ser det, de viktigaste konsekvenserna av utvecklingen de senaste åren för enskilda och grupper? *Har grupper förbisetts - vilka och varför? Vilket är Din roll i detta?*

### **Vem tillgodoser de behov som inte längre faller på kommunens ansvar?**

Har Ni någon uppfattning om:  
*Hur många vänder sig till anhöriga?*  
*Hur många köper tjänster på marknaden?*  
*Hur många får hjälp genom frivilliga initiativ?*

## Förvaltningschefen (äldre- och handikappomsorg)

### **Arbetets inriktning**

Finns det politiskt formulerade mål/riktlinjer för Din verksamhets inriktning?  
*Vad tycker Du om dessa?*

Hur självständig, fri eller bunden är Du att påverka Ditt arbete?  
*Skulle Du vilja ha mer eller mindre ansvar?*

Vilka tankegångar speglar de former för omsorg som kommunen kan erbjuda äldre och handikappade idag?  
*Vad styr/påverkar inriktningen på och omfattningen av äldre- och handikappomsorgen i kommunen?*  
*Finns det några speciella omständigheter man måste känna till för att begripa varför det ser ut som det gör i Er kommun? Kan man tala om en tradition i kommunen - vad ligger i den och varför?*

### **Samarbete**

Vilka formaliserade samarbeten med andra organisationer har Ni idag?  
Finns det någon organisation Du skulle vilja förbättra samarbetet med? Vilka är i så fall hindren idag?

### **Utvecklingen inom äldreomsorgen**

Har förutsättningarna ändrats sedan 1998 - hur då?  
Har det tagits några viktiga politiska beslut sedan 1998 som påverkat inriktningen på verksamheten?  
*Varför? Vem väckte frågan? Vem hindrade?*

Vilka är som Ni ser det, de viktigaste konsekvenserna av utvecklingen de senaste åren för enskilda och grupper? *Några grupper som är speciellt gynnade och några som är satta på undantag? Varför?*

Ibland hör man att det finns konflikter mellan äldre- och handikappomsorgen i kommunerna - har Du några kommentarer kring detta i Ert fall? *Har grupper förbisetts - vilka och varför? Vilket är Din roll i detta?*

Ibland hör man att det finns problem mellan sjukvårdspersonal och omsorgspersonal - har du några kommentarer kring detta i Ert fall?

### **Äldreomsorgen i relation till utvecklingen av annan kommunal verksamhet**

Har det enligt din mening skett prioriteringar mellan olika områden?

*Vilka har motiven varit?*

*Vem har varit den drivande aktören?*

Kan Du ge något exempel på när Du kände Dig nöjd över något Du lyckats åstadkomma?

Vad är Du otillfreds med? Kan Du ge några exempel?

Om Du fick bestämma vad skulle Du ändrat på då?

### **Teman**

Privatisering?

Vem tillgodoser de behov som inte längre faller på kommunens ansvar?

*Har Ni någon uppfattning om:*

*Hur många vänder sig till anhöriga?*

*Hur många köper tjänster på marknaden?*

*Hur många får hjälp genom frivilliga initiativ?*

Taxesystemet - någon förändring

Rationaliseringar - någon förändring

*Personaltätthet?*

*Personalsammansättning?*

*Teknologi?*

*Nya utförare / fristående resultatenheter?*

*Kvalitetssäkring (i detta sammanhang)*

## Referenser

### Litteratur

- Abbott, Andrew. (1988). *The System of Profession. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: Chicago University Press.
- Ahrne, Göran. (1998). Inledning. I Göran. Ahrne (Red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag.
- Ahrne, Göran., & Papakostas, Apostolis. (2001). *Inertia and innovation*. Score rapportserie 2001:5.
- Alvesson, Mats., & Sköldberg, Kaj. (1994). *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats., & Willmott, Hugh. (1996). *Making Sense of Management. A Critical Introduction*. London: Sage.
- Alvesson, Mats. (1998). Kritisk organisationsteori. I Barbara. Czarniawska (Red.), *Organisationsteori på svenska*. Malmö: Liber.
- Alvesson, Mats. (2003). Beyond neo-positivists, romanticists and localists: A reflexive approach to interviews in organization research. *Academy of management review*, 28, 1, s. 13-33.
- Beckman, Svante. (1989). Professionerna och kampen om auktoritet. I Staffan. Selander (Red.), *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Bender, Birgitta. (1994). *Ideal och verklighet: debatten om professionalisering inom äldreomsorgen*. FoU-rapport 1993:21 Stockholm: Socialförvaltningen.
- Berger, Peter L., & Luckman, Thomas. (1979/1966). *Kunskapssociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verkligheten*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Blom, Björn. (2001). The personal social services in a Swedish quasi-market context. *Policy and Politics*, vol 29, no 1: 29–42.
- Blomberg, Staffan., Edebalk, Per Gunnar., & Petersson, Jan. (1999). *Äldreomsorg utan service – en framgångsrik strategi*. Meddelanden från Socialhögskolan: 1999:1.
- Blomberg, Staffan., & Petersson, Jan. (2003). Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 2003: 4.
- Blomgren, Maria. (1999). *Pengarna eller livet? Sjukvårdande professioner och yrkesgrupper i mötet med en ny ekonomistyrning*. Uppsala: Doctoral thesis no 78, Dep of Business Studies, Uppsala University (ak avh).
- Blomquist, Christine. (1996). *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.
- Blomquist, Paula., & Rothstein, Bo. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: AGORA.
- Brante, Thomas. (1991). Styrning genom expertkunskap. I Marianne. Blomsterberg & Göran Therborn (Red.), *Vem styr Sverige?: samhällsvetenskapliga lärdomar av 100 års utveckling*. Forskningsrapport. Göteborgs universitet: Sociologiska institutionen
- Brante, Thomas. (1997a). Kausal realism och sociologi. *Sociologisk forskning*. Nr 1-2/97, s. 311–335.

- Brante, Thomas. (1997b). Replik: Om kausal realism. *Sociologisk forskning*. Nr 4/97, s. 91-91.
- Brunsson, Nils. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, Nils., & Olsen, Johan P. (1997). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Brunsson, Nils. (1998). Homogeneity and Heterogeneity in Organizational Forms as the Result of Cropping-up processes. I Nils. Brunsson & Johan. P Olsen (Red.), *Organizing Organizations*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brunsson, Nils., & Sahlin-Andersson, Kerstin. (1998). Att skapa organisationer. I Göran. Ahrne (Red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brunsson, Nils., & Jacobsson. Bengt. (Red.). (1998). *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, Nils. (2003). Organized hypocrisy. In Barbara. Czarniawska & Guje Sévon (Eds.), *The northern lights: organization theory in Scandinavia*. Malmö: Liber.
- Buchanan, David., Boddy, David., & McCalman, James. (1988). Getting in, Getting on, Getting out and Getting back. In Alan. Brynan (ed.), *Doing research in Organizations*. London: Sage.
- Burrage, Michael. (1990). Beyond a sub-set: the professional aspirations of manual workers in France, the United States and Britain. In Michael. Burrage & Rolf. Torstendahl (Eds.), *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions*. London: Sage
- Bäckström, Henrik. (1999). *Den krattade manegen: svensk arbetsorganisatorisk utveckling under tre decennier*. Uppsala: Doctoral thesis no 79, Dep of Business Studies, Uppsala University (ak avh).
- Castro, Freddy. Winston. (1992). *Bortom den nya medelklassen. Durkheim och de moderna professionella yrkesgrupperna*. Stockholm/Stehag: Symposium Graduale (ak avh).
- Christensen, Tom., & Laegreid, Per. (1996). *Administrative policy in Norway : towards new public management?* Bergen: LOS-senter, notat, 1996: 47.
- Christensen, Tom., & Laegreid, Per. (1999a). *New Public Management – the trade-off between political governance and administrative autonomy*. Bergen: LOS-senter, notat, 9911.
- Christensen, Tom., & Laegreid, Per. (1999b). New Public Management – Design, Resistance or transformation? A study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, Vol 23, no 2, december.
- Clegg, Stewart R., & Palmer, Gill. (Eds.), (1996). *The Politics of Management Knowledge*. London: Sage.
- Collins, Randall. (1990a). Changing conceptions in the sociology of the professions. In Michael. Burrage & Rolf. Torstendahl (Eds.), *The formation of professions. Knowledge, State and History*. London: Sage.
- Collins, Randall. (1990b). Market closure and the conflict theory of the Professions. In Michael. Burrage & Rolf. Torstendahl (Eds.), *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions*. London: Sage
- Czarniawska, Barbara., & Sevón, Guje. (Eds.), (1996). *Translating organisational change*. Berlin: de Gruyter.

- Czarniawska, Barbara., & Joerges, Bernward. (1996). Travels of Ideas. In Barbara. Czarniawska & Guje. Sevón (Eds.), *Translating organisational change*. Berlin: de Gruyter.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1991/1983). The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Edebalk, Per Gunnar. (1990). *Hemmaboendeideologins genombrott – åldringvård och socialpolitik 1945–1965*. Meddelanden från Socialhögskolan 1990:4.
- Edebalk, Per Gunnar. (1991). *Drömmen om ålderdomshemmet – åldringvård och socialpolitik 1900–1952*. Meddelanden från Socialhögskolan 1991:5.
- Erlingsdottir, Gudbjörg. (1999a). *Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Ekonomihögsskolan Lunds universitet (ak avh).
- Erlingsdottir, Gudbjörg. (1999b). Kvalitetssäkringars översättningar – recentralisering av kontroll. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner möder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshöskolens forlag.
- Evans, Peter., Rueschemeyer, Dietrich., & Scocpol, Theda. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evertsson, Lars. (2002). *Välfärdsolitik och kvinnoyrken: organisation, välfärdsstat och professioniseringens villkor*. Umeå: Sociologiska institutionens avhandlingsserie. (ak avh).
- Friedland, Roger., & Alford, Robert R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forssell, Anders. (1999). *Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår*. SCORE Rapportserie 1999:5.
- Forssell, Anders., & Jansson, David. (2000). *Idéer som fångslar: recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Furusten, Staffan., & Lerdell, David. (1998). Managementiseringen av förvaltningen. I Göran. Ahrne (Red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* (1996), XLIV, 936–957.
- Heimer, Carol A., & Stinchcombe, Arthur L. (1999). Remodelling the Garbage Can: Implications of the Origins of Items in Decision Streams. In Morten. Egeberg & Per. Laegreid (Eds.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hellberg, Inga. (1995). Det professionella tjänstesamhället. I Lennart. G. Svensson & Pál. Orban (Red.), *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hetzler, Antoinette. (1994). *Socialpolitik i verkligheten. De handikappade och försäkringskassan*. Lund: Bokbox Förlag.
- Hill, Michael. (1997). *The policy process in the modern state*. London: Prentice & Hall.
- Hood, Christopher. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, no 2/3, p. 93–109.



- Hugemark, Agneta. (1994). *Den fångslände marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv (ak avh).
- Jacobsson, Bengt. (Red.). (1994). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, Bengt., Lagreid, Per., & Pedersen, Ove K. (1997). *Endringer i statliga organisationsformer i Skandinavia: forvaltningspolitikk, europeisering og historiske bindninger*. Notat / LOS-senter: 1997: 29.
- Jespersen, Peter. K. (1999). New Public Management reformers betydning for den administrativt og laegefaglige profession i sygehusorganisationen. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner møder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshøjskolens forlag.
- Johansson, Roine. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientorienterat arbete*. Lund: Arkiv (ak avh).
- Johansson, Roine. (1994). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. En teoris uppkomst, utveckling och utsikter för framtiden. Working Paper No. 16. Stockholm University: Department of Sociology.
- Johansson, Roine. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: en skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Stina. (1997). Hälsoprofessioner i välfärdsstatens omvandling. I Elisabeth. Sundin (Red.), *Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling*. Rapport till kvinnomaktutredningen. SOU 1997: 83.
- Johansson, Stina. (2001). *Den sociala omsorgens akademisering*. Stockholm: Liber.
- Johnson, Björn. (2003). *Polycyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lund Political Studies 130, Department of Political Science, Lund university (ak avh).
- Korpi, Walter. (2001). Contentious Institutions: An augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions of Western Countries. *Rationality and Society*, vol. 13 (2), 2001.
- Kvale, Steinar. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindholm, Cecilia. (1999). Reform utan förändring och förändring utan reform – ekonomistyrning som instrument och logik. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner møder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshøjskolens forlag.
- Lindquist, Rafael., & Borell, Klas. (1998). Inledning: Organisation och välfärds-politik. I Rafael. Lindquist (Red.) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart. (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Magnusson, Jan. (2002). *Ny situation – Ny organisation: gatutidningen Situation Stockholm 1995–2000*. Lund: Socialhögskolans avhandlingsserie (ak avh).
- March, James G., & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.

- Meyer, John W., & Rowan, Brian. (1992/1977). Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In John W. Meyer & Richard W. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Beverly Hills: Sage.
- Meyer, John W., Scott, Richard W., & Deal, Terrence E. (1992/1981). Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. In John W. Meyer & Richard W. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Beverly Hills: Sage.
- Meyer, John W., Boli, John., & Thomas, George M. (1994). Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In Richard W. Scott & John W. Meyer (Eds.), *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. London: Sage.
- Miller, Peter., & Rose, Nikolas. (1995). Production, identity and democracy. *Theory and Society*, vol 24: 427–467.
- Montin, Stig. (1997). New Public Management på svenska. *Politica* 29, nr 3. Tidskrift för politisk vetenskap Århus.
- Möller, Tommy. (1996). *Brukare och klienter i välfärdsstaten*. Stockholm: Publica
- Nordström, Monica. (1998). *Yttre villkor och inre möte*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet (ak avh).
- Olsson, Sven E. (1990). *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv (ak avh).
- Parsons, Talcott. (1967). *The Professions and Social Structure. Essays in Sociological Theory*. New York: The Free Press.
- Premfors, Rune. (1996). *Reshaping the Democratic State: Swedish experiences in a Comparative Perspective*. SCORE Rapportserie 1996:4.
- Premfors, Rune. (1998). Den komplexa staten. I Göran. Ahrne (Red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Prottas, Jeffrey. (1979). *People-processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington books.
- Powell, Walter W., & DiMaggio, Paul J. (Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Power, Michael. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Qvarsell, Roger. (1993). *Skall jag taga vara på min broder?* Umeå: Institutionen för idéhistoria, Umeå universitet.
- Rombach, Björn. (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Rose, Nikolas. (1991). Governing by Numbers: Figuring out Democracy. *Accounting, Organizations and Society*, 16 (7): 673-697.
- Rose, Nikolas. (1996). The Death of the Social: Re-figuring the territory of Government. *Economy and Society*, 25 (3): 327-356.
- Rose, Nikolas., & Miller, Peter. (1992). Political Power beyond the State. Problematics of government. *British Journal of Sociology*, vol 43: 2, p. 173–205.
- Rövik, Kjell-Arne. (1996). Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Barbara. Czarniawska & Guje. Sevón (Eds.), *Translating organisational change*. Berlin: de Gruyter.

- Rövik, Kjell-Arne. (1998). *Moderne Organisasjoner: trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (1994). Varför låter sig organisationer omvandlas? I Bengt. Jacobsson (Red.). *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (1996). Imitating by Editing success. The Construction of Organizational Fields. In Barbara. Czarniawska & Guje. Sevón (Eds.), *Translating organisational change*. Berlin: de Gruyter.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (1997). Kvinnoyrken i omvandling. Om ändrade gränser och relationer inom sjukvården. I Elisabeth. Sundin (Red.), *Om makt och kön i spåren av offentliga organisationers omvandling*. Rapport till kvinnomaktutredningen. SOU 1997: 83.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (1999). I mötet mellan reform och praktik. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner møder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshöjskolens forlag.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (2000). *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. SCORE Rapportserie 2000:4
- Sarfatti-Larson, Magali. (1977). *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*. Berkley: University of California Press.
- Sarfatti-Larson, Magali. 1990. In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid. In Michael. Burrage & Rolf. Torstendahl (Eds.), *The formation of professions. Knowledge, State and History*. London: Sage.
- Scott, Richard W. (1992a). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. 4<sup>th</sup> ed. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall.
- Scott, Richard W. (1992b), From Technology to Environment. In John W. Meyer & Richard W. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Beverly Hills: Sage.
- Scott, Richard W., & Meyer, John W. (1992/1983). The Organization of Societal Sectors. In John W. Meyer & Richard W. Scott (Eds.), *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Beverly Hills: Sage.
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Searle, John R. (1995). *The Construction of Social Reality*. London: The Penguin Press.
- Sevón, Guje. (1996). Organizational Imitation in Identity Transformation. In Barbara. Czarniawska & Guje. Sevón (Eds.), *Translating organisational change*. Berlin: de Gruyter.
- Socialstyrelsen. (1996). *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorg på entreprenad*. SoS-rapport 1996:8. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (1998). *Äldreomsorg utan service – en framgångsrik strategi?* Äldreuppdraget 98:13.
- Socialstyrelsen. (1999). *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*. Äldreuppdraget 99:6.
- Stake, Robert. E. (1993). Case Studies. In Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage.
- Strang, David., & Meyer, John W. (1993). Institutional Conditions for Diffusion. *Theory and Society*, vol 22, p. 487–511.

- Sunesson, Sune. (1996). Huvudämnet *social omsorg* i kandidat- och magisterexamen. Rapport från ett försök till genomgång. Lund: Socialhögskolans forskningsavdelning.
- Sunesson, Sune. (2000). Efterskrift. I Anna. Meeuwisse, Hans. Swärd & Sune. Sunesson (Red.), *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur
- Svensson, Marianne., & Edebalk, Per Gunnar. (2001). *90-talets anbudskonkurrens i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser*. IHE Arbetsrapport 2001:1.
- Swärd, Hans. (1997). Det Elberfeldtska fattigvårdssystemet. *Nordiskt socialt arbete*, 1997:2.
- Szebehely, Marta., & Eliasson, Rosmari. (1995). Hemtjänstens expansionshistoria – myter och statistik. I Rosmari. Eliasson (Red.), *Egenheter och allmänheter. En antologi om omsorg och omsorgens villkor*. Lund: Arkiv.
- Szebehely, Marta. (1995). *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv (Ak avh).
- Tilly, Charles. (2000). *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv.
- Torstendahl, Rolf. (1989). Professionalisering, stat och kunskapsbas. Förutsättningar för en teoribildning. I Staffan. Selander (Red.), *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Trydegård, Gun-Britt. (1996). Från kommandora till driftschef. I Rosmari. Elisson (Red.), *Omsorgens skiftningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Trydegård, Gun-Britt. (2000). *Tradition, Change and Variation*. Stockholm University: Department of Social Work (ak avh).
- Trydegård, Gun-Britt. (2001). Välfärdstjänster till salu. I *SOU 2001:52 Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes.
- Vrangbäck, Karsten. (1999a). *Marknedsorientering i syghussektoren*. Institute of Political Science, University of Copenhagen. Licentiatserien 1999:4 (ak avh).
- Vrangbäck, Karsten. (1999b). New Public management i syghussektoren – utformning og konsekvenser. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner møder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshöskolens forlag.
- Wagner, Peter., & Wittrock, Björn. (1991a). Analyzing Social Sciences: On the Possibility of a Sociology of the Social Sciences. In Peter Wagner., Björn Wittrock., & Richard Whitley (Eds.), *Discourses on Society*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Wagner, Peter., & Wittrock, Björn. (1991b). States, Institutions and Discourse: A Comparative Perspective on the Structures of Social Sciences. In Peter Wagner., Björn Wittrock., & Richard Whitley (Eds.). *Discourses on Society*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Waks, Caroline. (1999). Arbetsorganiseringens betydelse för gränsdragningar mellan professioner. I Eva. Bentzen Zeuten, Finn. Borum, Gudbjörg. Erlingsdottir & Kerstin. Sahlin-Andersson (Red.), *Når styrningsambitioner møder praxis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvaesendet i Danmark og Sverige*. Handelshöskolens forlag.
- Wesser, Erik. (2001). "Har du varit ute och shoppat, Jacob?". *En studie av finansinspektionens utredning av insiderbrott under 1990-talet*. Lund Dissertations in Sociology 45 (ak avh).
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. 2<sup>th</sup> ed. London: Sage.

Åman, Anders. (1976). *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning*. Uddevalla: Liber förlag och Sveriges Arkitekturmuseum.

## Offentligt tryck

SOU 1991: 83. *Produktivitetsdelegationens slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.  
SOU 1993: 73. *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.  
SOU 1996: 163 *Behov och resurser i vården – en analys*. Delbetänkande inom HSU 2000. Stockholm: Fritzes.  
SFS 1991:900. *Kommunallag*  
SFS 1997:313 *Lag om ändring i Socialtjänstlagen*.  
SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*  
SOSFS 1998:8. Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade.  
Regeringens proposition. 1997/98:113. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.

## Kommunala dokument

### Helsingborg

Kommunfullmäktigeprotokoll, 1998-11-24, §192.  
Kommunfullmäktigeprotokoll, 1999-06-15, §99.  
Vård- och omsorgsnämndens insatskatalog, 2000.  
Vård- och omsorgsnämnden, Uppdrag 2000.  
Förslag till balanserat styrkort – Ramområde: Insatser för äldre, 2000.  
Vård- och omsorgsnämndens protokoll, 2001-09-13, §118.  
Vård- och omsorgsnämndens protokoll, 2002-02-21, §24.

### Gislaved

Kommunbudget 1993, 1995, 1996, 1998, 2000.  
Kommunens årsredovisning, 1992, 1993.  
Produktionsstyrelsens årsredovisning, 1994.  
Kommunens årsredovisning 1995.  
Länsstyrelserapport. (1997:55). Socialtjänstens äldre- och handikappomsorg – Gislaveds kommun.  
Länsstyrelserapport. (2000:39). Hemtjänstinsatser för personer som inte kunnat erhålla plats i särskilda boendeformer.

### Ludvika

Årsredovisning, 1993, 1996, 1997, 1998, 1999.  
Nils Nyström, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen. Förslag till ny organisation för äldre- och handikappomsorgen. Tjänsteskrivelse, 1996-10-14.  
Nils Nyström, förvaltningschef på Vård- och omsorgsförvaltningen. Förslag till yttrande över granskningsrapporten. Tjänsteskrivelse, 1997-09-15

Öhrlings, Coopers, & Lybrand. (1997). Förvaltningsrevisionell granskning inom vuxenförvaltningen i Ludvika kommun, äldre- och handikappomsorgen. Revisionsrapport.

MBL-protokoll 1996-11-13. Bilaga 3. Utredare är den titel biståndshandläggarna har i Ludvika.

Förhandling enligt MBL §14 angående SHSTF:s yrkande i samband med organisation av äldre- och handikappomsorgen. MBL-protokoll 1996-12-03.

#### Sunne

Budget och verksamhetsplan, 1997, 1998, 2000.

Årsredovisningar 1995, 1996, 1997, 1998.

Bengt Gullström, socialchef. Utvecklingen sedan Ädelreformen 1992–1998. Skriftliga reflektioner. 1998-03-05.

Bengt Gullström, socialchef. Utvärdering av omorganisation av vård och omsorg. Tjänsteskrivelse. 1999-06-04.

Bengt Gullström, socialchef. Utvärdering av omorganisation – vård och omsorg. Uppföljande utvärderingsmöte 2000-04-27

Förslag till Kommunstrategi för Sunne Kommun 2000–2005.

Förslag till vision, huvudmål och delmål för Socialnämndens verksamhet. Våren 2000.

Djupgranskning av socialnämndens verksamhet genom KOMREV. Sammanträdesprotokoll Sunne socialnämnd, 2000-03-13, §58.

Djupgranskning av socialnämndens verksamhet. Sammanträdesprotokoll, Sunne socialnämnd, 2000-06-05, §81.

#### Kristianstad

Årsbudget 1992, 1993.

Årsredovisning 1994, 1997, 1998.

Enkät till omsorgsförvaltningen i Kristianstad kommun 1999. Enkäten ingick i Socialstyrelsens kartläggning av entreprenader m.m. som utfördes inom ramen för Äldreuppdraget 99:6.

Omsorg med kvalitet. Mässa 1999.

*Kvalitetsbladet* nr 1, mars 2000 och nr 4, november 2000

Andersson, Inger (2000). *Kvalitetssäkring av biståndsbeslut i Kristianstad*. Forskningsrapport. Blekinge FoU-enhet.

Spjuth, m.fl., (2000). *Rapport avseende organisationsöversyn av Omsorgsförvaltningen i Kristianstads kommun*. Bohlin & Strömberg. Konsultrapport.

Upphandling av kvalitetsarbete till Kristianstad kommun. Anbudsunderlag. 2000-01-10.

#### Gävle

Årsredovisning för Omvårdnad Gävle, 1998, 1999.

Granskning av äldreomsorgen i Gävle kommun. Rapport från 1998 års äldrekommission. Dnr 1998:174

Kommentar till 1998 års granskning av äldreomsorgen i Gävle kommun. Gävle kommun/Omvårdnad. 1999-01-19

Verksamhetsplan 1999 för Omvårdnadsnämnden. 1998-12-03.

Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Utredning, 1999-08-12. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99.

Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Beslut, 1999-11-15. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99.

Verksamhetstillsyn av hemtjänsten i Gävle kommun. Beslut, 1999-11-15. Länsstyrelsen Gävleborg. Dnr:502-3650-99.

Totalkvalitet. Kvalitetssystem för Omvårdnad Gävle. Skrivelse från Kvalitetsenheten 2002

## Summary

During the 1990s the Swedish welfare model has been in a phase of transition from a strong involvement in the production of personal social services to a weaker involvement. This is also the case for the social care services for old age citizens. A second parallel process has also taken place, as the responsibility for welfare delivery has shifted towards a greater reliance on welfare municipalities rather than on the welfare state. The municipalities have also encountered a greater independence/autonomy in organizing care and meeting needs. It became a period characterized by an open attitude towards innovations in organizing care, not least initiated by the new privatization ideology that has been sweeping the public sector. The option for privatization is in a broad sense connected to an international trend that has penetrated thought on organizing the public sphere which has been named New Public Management. This line of thought has put management concepts on the agenda for reforming the public sector.

In my dissertation the focus is placed on one component in the transformation of the local administration of care for the elderly, i.e. the initiation of a position within the administrations – the care manager, whose tasks are concentrated around needs-assessment practices only. The institutionalization/establishment of this position further implies a split of assessment of care from supervision of care, i.e. a new division of labour (tasks) within the organization. I will refer to it as the care manager reform in the following text.

The aspect of the reform that caught my interest was an observation I had made in another study of old age care in these municipalities. Although there was resistance towards the reform it was incorporated in all of them. This raised some research questions: How could it be that a number of municipalities within a fairly short time span decided to implement this new model for organizing the care of the elderly? How could the diffusion of this new idea be explained? What arguments were used in the municipalities and what were the similarities and differences in these? Key words were: initiation, local discourse and implementation. The incorporation of the reform was the theme for the first part of this dissertation. There is also a second theme, however, that looks at the new practices associated with the care manager reform within the organization. What are the skills and competences associated with the position as a manager? How did the reform affect the relations between the different occupational groups within the organization and especially the new cleavage between management and supervision. The second part was also intended to contribute to the understanding of the issues raised in the first part, especially the time profile for implementation.



The reason for this was that it could unfold internal resistance to or support for the new practices of work organization among the professionals themselves.

The care manager reform was studied in eight Swedish municipalities: Gislaved, Gävle, Hagfors, Helsingborg, Kristianstad, Ludvika, Lund and Sunne. My empirical material consists of strategic interviews and documents. Extensive interviews were held with the social actors involved in the implementation, such as politicians, public servants at different positions in the local administration and union representatives. The composition of respondents was the same in all municipalities. These interviews were semi-structured and were all written out. My idea was to make the persons interviewed themselves present their experiences and perspectives. I allowed the respondents to give voice to specific local characteristics and followed these up in later interviews to get a grip of their importance for my investigation. This was one of the ways to reveal local variation as a cause of the time difference in implementation. As to the care managers, altogether 19 persons were interviewed. These interviews were more extensive and organized around themes all respondents were asked to discuss. The documents were basically of two kinds. Firstly, official public documents produced on a yearly basis in the local administration were collected and studied, as well as internal documents produced in the old age care organizations. The latter included documents about changes in organizational structure, goal documents, quality assurance processes etc. Secondly, I collected specific documents that had been referred to in the interviews, such as national documents, local investigations and reports from consultants. The study of one document often led to recognition of other documents of importance that I also collected.

### *Theoretical approach*

Neo-institutional organization theory was used to analyse/understand the implementation of the reform and as a tool to organize my empirical material. American neo-institutional theory addresses the fact that general models have a great impact on local organization structures. The notion of isomorphism becomes highly relevant. Researchers within this school investigate the normative, cognitive and regulative elements that make these models become institutionalized. The emphasis is on their symbolic value rather than on their instrumental value. However, the Scandinavian branch of neo-institutional theory became the primary theoretical point of reference, since it draws attention to the local processing of the general models in terms of transformation, translation and editing. This focus has also made the Scandinavian researchers pay attention to the importance of social actors

in the processes of change. Leaning on this tradition is also a motive for connecting the second part of my dissertation to the problem I have formulated as mine. Within this approach it is recognized that a new organizational logic could impact on occupational positions and roles within an organization. In the second part, my outlook is still coloured by neo-institutional organization theory, but I also take a point of departure in the theorizing of professions. Although these are my main theoretical tools, I allow for theoretical reflections outside these. This is part of the abductive approach I have adopted.

### *Findings and points made*

The first part of my dissertation, “The institutionalization of a new organization model”, starts with an investigation into the different local discourses/problem formulations that justify the incorporation of the care manager model. It is shown that the reform is taken up within the organizations on the basis of varying justifications by the local actors. It becomes evident that the reform has to be translated and edited to suit local historical and organizational contexts, as the neo-institutional theory prescribes, in order to be implemented. In Helsingborg and Ludvika, which were early adopters (1992–93), the model is justified by ideological neo-liberal arguments. The purchaser/provider model is a necessary element in the privatization of the old age care services. The care manager has a significant function component in the purchaser concept. The other municipalities were not inclined to adopt the model in connection with marketization rhetoric; in fact, some of them opposed it on precisely these grounds. Editing had to make it attractive through other arguments. Ludvika, which adopted the model in 1997, is probably the best example of a change of viewpoint as the model becomes a key component in new discourse about the need for greater *rättssäkerhet* (legal security, in sense of the individual’s rights in the face of the law) in the assessment practice within the local administrations. An element in securing *rättssäkerhet* is encompassing and lucid documentation. These tasks are assigned to care managers. This was necessary in relation to the privatization issue, but now the reform became the solution to a new problem, that of *rättssäkerhet*. The third discourse that paves the way for its implementation is connected with cost-efficiency. During the period of my study, most municipalities faced increased budget deficits and documentation was associated with the control function of costs. As is seen later in the dissertation, a more restrictive needs-assessment practice further comes along with the care management reform and seems to facilitate such a change. In the last phase of adoption the reform has reached the status of a fashion and at that point in time it becomes almost impossible to oppose.

The care manager reform is a reform that is found in a majority of municipalities – why not in ours? Though other arguments also were used, it is very clear in both Hagfors and Lund that the reform was adopted through argumentation that it is connected to a modern way of organizing old age care. The adoption serves the purpose of increasing the legitimacy of the administration.

One analytical observation in relation to the diffusion process is that the model, from having been controversial, becomes rather unquestioned. This is of course the essence of a diffusion process according to my theoretical toolbox, but I try to bring in another understanding to this. What happens is that the model shifts in apprehension from tied to debatable ideology to required technique. In this process the normative understanding of the model was changed. I conclude that what took place was that the old age care units change from being public administrative bureaucracies towards becoming modern organizations. The process can be described as the shaping of organizations. The term organization is used here in its analytical meaning rather than as a descriptive term. I found a penetration of thoughts associated with what is named New Public Management. New Public Management implies the incorporation of control and management elements that are found in the market economy. Quality control, cost-efficiency, goal documents, benchmarking etc. are all elements associated with practices found in private organizations within the market economy.

The second part of the dissertation looks at care management as occupational practice. I investigate to what extent care managers have the power to protect their domains and control the development of practice. The status, content and division of tasks can be understood with the help of the theorizing about professions. One point of departure for my analysis is a recognition that professional relations within an organization are sensitive to external changes. I try to find out in what respect the occupational and professional status of the caring personal is changing, what understanding care managers have of their occupational identity and to what extent new boundaries are set between the occupational groups in the organizations.

It becomes very clear that the managers define the core of their work as a need-assessment practice. When they talked about their work it also became clear that it can be structured around five separate ideal activities. These were: Application – investigation of needs – formal decisions – follow-up of decisions made – continuous reconsideration of the right to assistance. The managers had further experienced that over time there is a shift towards engaging in the former activities. The supervisors and the medical staff have, more or less informally, taken over the responsibilities connected to the latter steps.

When they were asked about the skills and abilities needed for becoming a care manager, they stated both formal education and work experience.

Those who mentioned educational skills referred to knowledge of the proper acts and the need for developing administrative skills. Those who favour work experience talk of abilities such as empathy and familiarization. These were acquired through participation in concrete caring practice. While the latter group had a traditional view of professional abilities, the former group associated their work with new skills.

Managers were asked to reflect upon the reform in a more general way. How pleased were they with it? In general, the attitude towards the reform was positive. Most of the managers were especially content with the fact they now could specialize and concentrate on need-assessment. They no longer had to be responsible for budgets and personnel. This they saw as an advantage. Two points became clear. Many arguments in favour echoed the different problem-solving functions that had been ascribed over time to the reform. This supports the traits of an institutionalized reform. Many arguments in favour were tied to hopes for increased professionalization, strongly associated with the development of stricter, more literal assessment practices connected to the reform. This contributes to explaining the weak resistance towards the reform that I noted, from another perspective, in the first part.

I argue that, while there are traits of de-professionalization in this process, the managers themselves seem to basically discard this in favour of seeing a possibility to acquire a different and in a sense renewed professional role.

My material opens up for some theoretical reflections. The first is that the reform not only is attractive as solution to a variety of problems, as shown in the first part, but also a solution to a meta-problem, i.e. that of controlling activities within an organization. Documentation, specialization, standardization and formalization are all associated with the reform and also theoretically viewed as necessary elements for increasing the bureaucratic (formal) control of activities. But it is seen also to consist of discrete informal control. When the managers talk about their job they stress the importance of discarding cost elements and concentrating on needs. At the same time I show that the formalization of needs-assessment was accompanied by increased restrictiveness in allowing for assistance. The reform paves the way for and is followed by tighter cost control. These observations increase the conceptualization of the reform as being well in line with my earlier observation – New Public Management practices are incorporated step by step in the local agenda of public services delivery.

When care managers were asked about their experiences so far of the new occupational role, they talked about difficulties of co-operation, co-ordination and communication, especially in relation to the supervisors. I develop this theme in my last chapter. The difficulties are analysed as indications of changing professional boundaries between management and

supervision as well as between social and medical care within the organizations. As the division still seems to be unclear, I argue that we are witnessing a “grey zone” within which the division of labour is yet to be constructed. My closing remark is that some evidence related to the development in Helsingborg suggests that the care managers are moving in a direction where their competences to a large extent are organized around a function as a gatekeeper.

In my last chapter I sum up some of my results, but I make two short digressions. The first is that I relate my findings about the diffusion process to the cropping-up model developed by Nils Brunsson. The second is that I point to that fact that the reform that was not seen as a reform of social policy had such implications through a more restrictive assessment of needs. From a methodological point of view this indicates that social policy research should pay more attention to the fact that organizational reform cannot be seen a priori as neutral in such a sense.

## Lund Dissertations in Social Work

1. Svensson Kerstin (2001) *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
2. Jönson Håkan (2001) *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
3. Habermann Ulla (2001) *En postmoderne helgen? - om motiver til frivillighed*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
4. Jarhag Sven (2001) *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
5. Tops Dolf (2001) *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
6. Montesino Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
7. Nieminen Kristofersson Tuija (2002) *Krisgrupper och spontant stöd - om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
8. Laanemets Leili (2002) *Skapande av femininitet - om kvinnor i missbrukarbehandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
9. Magnusson Jan (2002) *Ny situation - ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
10. Johnsson Eva (2002) *Självordsförsök bland narkotikamissbrukare*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
11. Skytte Marianne (2002) *Anbringelse af etniske minoritetsbørn - om socialarbejderes vurderinger og handlinger*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
12. Trulsson Karin (2003) *Konturer av ett kvinnligt fält. Om missbrukande kvinnors möten i familjeliv och behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
13. Bangura Arvidsson Maria (2003) *Ifrågasatta fäder - Olika bilder av fäder till socialt utsatta barn*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
14. Jönsson Leif R (2003) *Arbetslöshet, ekonomi och skam. Om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
15. Ingvad Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hemtjänsten*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
16. Hedblom Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
17. Blomberg Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.