



LUND UNIVERSITY

Äldrevård, förvaltning, legitimitet och skäliga levnadsvilkor

Arvehammar, Helen

Published in:
Lund Virtual Medical Journal

2006

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Arvehammar, H. (2006). Äldrevård, förvaltning, legitimitet och skäliga levnadsvilkor. Unpublished.

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

Helén Arvehammar
Institutionen för socialmedicin och global hälsa
Universitetssjukhuset MAS
20502 –Malmö
tele 0413-550473 mobil: 073-8083634

Äldrevård, förvaltning, legitimitet och skäliga levnadsvillkor.

Helén Arvehammar
Institutionen för socialmedicin och global hälsa
Universitetssjukhuset MAS
20502 –Malmö
tele 0413-550473 mobil: 073-8083634

Legitimacy, bureaucracy and ” decent living conditions” for old people.

Abstract.

The administration's legitimacy of the constitutional democracy consist in laws being applied in accordance with the principles which are their foundation. Care about the elderly is the municipals' responsibility, and this task is regulated in the law of social services and the law of health and healthcare. The legislation grant individual elderly the right to a standard of living that in the law of social services is specified as “decent living conditions”.

The population of Sweden is already the world's oldest and the group that are 85 years of age and older will double within a period of 30 years. With an increasing amount of elderly in the population more people will be disabled, ill and unhealthy which will generate an increasing demand for care. In accordance with this a larger part of the population will be dependent on care from the municipals.

The municipals are even today experiencing a lack of resources to ensure care to the extent necessary. This problem have to a great extent been solved by providing the elderly less care of lower quality than what the ambition of the law of social services specify.

Legal security is an important feature of the implementation of law and is a requirement for legitimacy in administration/bureaucracy. Legal security means that the private citizen can be certain that what is written in the legislation is actually observed.

It is not unknown to the central government and it's overseeing institutions that the communes has their own interpretations and applies the written law differently, but in spite of public investigations, revision reports, expert reports etc. little is made to correct the state of matters. In a constitutional democracy demands are made for result accuracy, meaning that current legislation will grant individual citizens equal rights, and those rights will be awarded fairly and equally to everyone. The individual will not be subject to uncontrolled use of power. Despite this, that is *exactly* what is happening today concerning the care of our elderly citizens.

Äldrevård, förvaltning, legitimitet och skäligenadsvillkor.

Den viktigaste principen som ska styra svensk hälsopolitik är människovärdesprincipen. Prioriteringsutredningens¹ formulering av denna princip är enligt följande:

”Alla människor har lika värde och samma rättigheter.”

Det är emellertid många som tvivlar på detta när det gäller myndighetsutövning i svensk förvaltning. Den som blir gammal och omsorgsberoende, saknar egna medel och inte har stridbara anhöriga eller bor i rätt kommun får inte samma behandling som de personer som har tillgång till detta. I denna artikel diskuteras svensk äldrevård utifrån legitimitetsperspektivet. Fokus ligger på myndighetsutövning i kommunerna och tillämpning av lagstiftning när det gäller bistånd till äldre. Studien utgår från offentligt material angående myndighetsutövning och socialtjänst, samt information från kommunala tjänstemän.

Inledningsvis ges en kort presentation av det material som använts och sedan diskuteras legitimitet som begrepp och förvaltningsproblem. Därefter följer en kort bakgrundsbeskrivning varefter begreppet legitimitet diskuteras i anslutning till relevanta områden såsom rättssäkerhet, byråkrati och förvaltningsförfarande. I samband härmed kommer jag också att diskutera, organisationsutvecklingen och de ”trender” som tydligt framträder. Genomgående kommer det kommunala agerandet att kommenteras i anslutning till diskussionerna. Avslutningsvis ges några exempel på specifikt kommunalt agerande.

Metod och material

Jag har studerat offentligt material angående myndighetsutövning och socialtjänst såsom lagar, föreskrifter, propositioner, tillämpningsanvisningar, cirkulär, rapporter, ekonomisk redovisning, statistik etc. Statistik över offentligt finansierad äldrevård publiceras varje år av SCB och socialstyrelsen. Folkhälsoinstitutet, kommunförbundet och länsstyrelsen är andra viktiga källor för jämförelsematerial. Internationellt anses den svenska statistikens validitet vara tillfredställande. Det är svårt att utifrån statistiskt material få en klar bild av den historiska delen av äldreomsorgens utveckling eftersom *vad* man samlar in förändrats över tid. Innehållet i t.ex. insatsernas redovisning såsom hemtjänst, korttidsavlastning, särskilt boende etc. har förändrats

¹ SOU 1995:5

liksom presentationen av ekonomiska data. Det är inte förrän helt nyligen man börjat föra officiell statistik över anhörigvårdens omfattning och konsekvenser.

Jag har samlat in och gått igenom tillämpningsföreskrifter i 26 skånska kommuner avseende riktlinjer för bistånd till äldre, delegationsordning för fattande av biståndsbeslut och organisationsplaner för äldrevårdsadministration inom kommunerna. Jag har också studerat specifika data om kommunerna såsom, politiska majoritetsförhållanden, måldokument, kvalitetsredovisningar, fullmäktige och socialnämndsprotokoll, verksamhetsberättelser, internbudgetar och resultat, länsstyrelsernas tillsynsrapporter mm.

Under mitt arbete har jag skapat ganska god kontakt med och intervjuat fem skånska biståndshandläggare som jag har en pågående dialog med.

Legitimitet² som problem.

Riksdagens revisorer säger i sin granskningsrapport 2001/02:15 att de under granskningen har konstaterat att de äldres lagliga rättigheter och de nationella mål som riksdagen nyligen har markerat, är allvarligt åsidosatta. Vidare påpekas i rapporten att det är okänt hur länge problemet med bristande rättsliga hantering av de äldre har pågått. Bristen förklaras av de ansvariga ofta med att de anser sig ha otillräckliga resurser. Revisorerna konstaterar att detta inte är skäl att åsidosätta lagstadgade rättigheter.³

God äldrevård ska enligt handlingsplanen för äldrepolitiken⁴ dikteras av principerna att äldre skall;

- Kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag.
- Kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende
- Bemötas med respekt
- Ha tillgång till god vård och omsorg.

De nyttigheter som en kommun ska tillhandahålla bestäms till övervägande del på nationell nivå via lagstiftning. Utrymmet för kommunerna att inom lagens ram lägga sig på en servicenivå som är i paritet med de egna resurserna och ge äldrevård i enlighet med socialtjänstlagens ambition

² Ordet legitimitet är en utveckling av latinets legi´timus som betyder laglig, lagenlig och kan härledas ur Lex (lag) vars genitivform är legis. Det är oftast i betydelse som lagenlig, med lagen överensstämmande, juridiskt giltig som begreppet används

³ RRV 2001:15

⁴ Sos rapport 2002

framstår redan idag för många kommuner som ogörligt och detta är utan tvekan en situation som eskalerar. Vid genomgång av kommunala riktlinjer för biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen avseende bistånd till äldre framkommer att sannolikheten är ganska stor att den som blir beroende av den kommunala omsorgen får duscha och tvätta håret en gång i veckan och bostaden städad var tredje vecka (förutsatt att bostaden inte har fler än 2 rum).

Biståndsmottagaren får sluta gå ut eftersom ledsagning för promenader inte beviljas. Katten måste avlivas eftersom hemtjänst inte tömmer kattlådor. Inköp beviljas en gång per månad och har biståndsmottagaren inte råd med fönsterputsning blir inga fönster putsade. Risken är också stor att anhöriga tvingas vårda den biståndsberoende mot såväl dennes som deras vilja.

Rättstatens förvaltningslegitimitet konstitueras av att lagar tillämpas i enlighet med de principer som ligger till grund för dess tillkomst. Makten som utövas under lagarna med respekt för alla människors lika värde kan ifrågasättas, om inte alla kommuner på ett korrekt sätt tillämpar de av riksdagen dikterade reglerna.

Det är inte så att det är okänt för tillsynsmyndigheter, regering och riksdag etcetera att kommunerna inte efterlever sina lagstadgade skyldigheter. Bristerna framkommer i flera offentliga utredningar (SOU), expertrapporter, revisionsrapporter, departementsskrifter, artiklar, vetenskapliga studier etc.⁵

”Staten kan inte acceptera att kommuner och landsting fortsätter att sätta sig över tvingande lagar. Om det skulle visa sig att det inte är möjligt att få till stånd en korrekt tillämpning av de lagar som riksdagen beslutat finns det enligt utredningens uppfattning bara ett alternativ, nämligen att ändra lagstiftningen genom att sänka ambitionsnivån i denna.”⁶

Bakgrund och framtid.

Sverige har världens äldsta befolkning och drygt 5 % är över 80 år. De närmaste 30 åren kommer antalet medborgare som är 85 år och äldre att fördubblas. Sverige har sedan länge låga födelsetal i jämförelse med många andra länder och SCB antar i sitt huvudalternativ att varje kvinna kommer att få 1,8 barn i genomsnitt fram till 2050. I basscenariet som de också presenterar beräknas födelsetalen till 1,5 barn per kvinna. Oavsett vilket scenario som man räknar efter

⁵ ex SOU 2004:118, SOU 1999:66, Ds 2000:53, SoS rapport 1997:8, Blomberg 1999;1 mfl.

⁶ SOU2004:118

kommer antalet äldre att öka och andelen icke förvärvsaktiva att stiga till närmre 50 per förvärvsaktiv mot dagens 30 omkring 2050. Samtidigt som livslängden har ökat har också hälsa och funktionsförmåga förbättrats för de ”yngre” äldre som är allt friskare. Men då fler och alvarligare funktionshinder och handikapp kan kompenseras och behandlas överlever en större andel trots stora hälsoproblem. Från åldern 74 år kan ingen förbättrad hälsa och ADL funktion visas med säkerhet och att vårdbehovet skulle minska för denna ”äldre grupp” är knappast sannolikt.

Teorierna om hur den framtida utvecklingen kommer att se ut är ofta motsägelsefulla och prognoser av den framtida utvecklingen är just prognoser och ger ingen klar bild av om och hur vårdbehovet kommer att öka. Medan flera ”myndighets skrifter”⁷ ger möjligheter till en positiv tolkning av vårdbehovet hos den växande skaran äldre visar andra studier att det inte finns indikationer på att de äldres hälsa förbättrats.⁸ Tillgängligheten såväl ute i samhället som i bostäderna har blivit bättre och allt fler klarar att tillgodose sina behov bättre och längre i en handikappanpassad miljö. Men: Med ökande andel äldre är det fler som drabbas av sjukdomar, ohälsa och nedsättning av ADL funktioner och följaktligen kommer en större andel av populationen bli beroende av vård och omsorg för att klara sin dagliga livsföring.

Sverige skiljer sig från de flesta andra länder då kvinnor har högre förvärvsfrekvens och inkomstfördelningen är mer jämlik än i andra västländer. Vården av gamla, barn och handikappade åligger i Sverige till stor del offentligsektors omsorg som finansieras med skattemedel. Kommunförbundet skriver i sin framtidsutredning att oavsett vilket scenario som blir verklighet kommer de sammantagna omvårdnadsbehoven att öka betydligt mer än resurserna.⁹ Kommunförbundet anser inte heller att det går att effektivisera så speciellt mycket mer och att möjligheten till besparingar inom omvårdnadssektorn är begränsad. Det är ytterligt osäkert om bättre utbildad personal och rationaliseringar kan åstadkomma att MER produceras. Sannolikt påverkas kvaliteten på givna insatser om personalen blir bättre utbildad men att den bättre utbildade personalen också kan utföra fler arbetsuppgifter på samma tid är mycket osannolikt. Omvårdnad är en personalintensiv verksamhet där innovationer och förbättrad teknik i mycket liten utsträckning kan ersätta den mänskliga vårdaren.

⁷ ex SOU 2003:91, folkhälsorapport 2005,

⁸ ex SWEOLD, ULF undersökningarna, Thorslund M m.fl. Läkartidningen 2004:101

⁹ Svenska kommunförbundet, Kommunala framtider 2002

Den statliga utredningen Senior 2005 visar att under 20 år framåt kommer antalet ensamstående att öka mest och att cirka 20 procent av pensionärshushållen kommer att ha inkomster som ligger under den nivå som motsvarar en skälig levnadsnivå. Att många pensionärshushåll har låga inkomster innebär att de inte själva kan finansiera den omvårdnad och service de kommer att behöva. Kommunförbundet skriver i sin långtidsutredning att det ökande behovet av äldreomsorg blir svårt att finansiera med offentliga medel.

Rättssäkerhet är en förutsättning för legitimitet.

Rättssäkerhet är ett centralt begrepp vid tillämpning av lag och en förutsättning för legitimitet i förvaltningsförfarandet. Rättssäkerhet innebär att medborgaren ska kunna vara säker på att det som är inskrivet i en författning faktiskt efterlevs och möjligheterna till godtycklig maktutövning ska minimeras genom de rättsliga beslutens förutsebarhet. Den enskilde medborgaren ska ges möjlighet att tillvarata sin rätt genom oberoende domstolar som rättvist bedömer en tvist. I rättsstaten ska den enskilde slippa att bli utsatt för okontrollerad maktutövning¹⁰. För att uppnå detta skapas spelregler i form av lagar som skapar legitimitet, förutsebarhet och kontrollerbarhet.

Det är kommunerna som ansvar för vård och omsorg om äldre och deras uppgift regleras i socialtjänstlagen och hälso-och sjukvårdslagen. Lagstiftningen ger enskilda äldre rättighet till den standard som i socialtjänstlagen beskrivs som ”skäliga levnadsvillkor”. Även om organisationen individen ställs inför är obegriplig och komplex kan den i rättsstaten påverkas av den enskilde om beslutsfattaren inte har LAGEN på sin sida.

Det framkommer i flera studier och även i mitt empiriska material, att äldre som är föremål för biståndsbeslut inte alltid är medvetna om eller informeras om vilka rättigheter de har. Den byråkratiska formaliserade handlägningsprocessen är för abstrakt och svårtillgänglig för den som berörs. Kommunen har liksom andra myndigheter enligt förvaltningslagen¹¹ såväl informationsplikt som skyldighet att bistå den enskilde i sin kontakt med byråkratin. Bristerna är påfallande och en av de biståndshandläggare som jag diskuterade detta med uttryckte sig på följande sätt;

”Vadå informera? Det är klart att jag vet, och han borde ju ha avlastning med tanke på hur situationen är och frun som går på knäna. Men herregud, jag kan inte gå in

¹⁰ Plant 1991, Westerhäll 2002 mfl

¹¹ SFS 1986:233 4§

och erbjuda något som inte finns. I vissa kommuner finns avlastning och jag vet ju att behovet finns, men att först uppmana att söka något vi inte har, sedan avslå, eller bevilja och inte verkställa. Ska jag sedan hjälpa till med överklagandet också? Det vore förbaskat grymt, och sedan då? Bägge är över 80 och dottern bor i USA... ”

Enbart i Skåne var det 2004-12-31 268 gynnande beslut om bistånd som inte verkställdes, 2 lagakraftvunna domar var icke verkställda . Det hade också under 2004 fattats 124 avslagsbeslut som tagits trots att den enskilde bedömts vara berättigad till insatser enligt socialtjänstlagen.¹²

Rättsstatens legitimitet innebär i förvaltningsförfarandet generella formella rättssäkerhetsgarantier såsom opartiskhet, partsinsyn, kommunikation, öppenhet, möjlighet till överprövning kontra indikatorisk sakbehandling och motiverade beslut.

I kravet på rättssäkerhet ligger också krav på resultatriktighet dvs. att gällande regler ska ge den enskilde lika rätt och att denna rätt ska gälla rättvist och lika för alla. Särbehandling är inte förenligt med rättsstatens principer och förskjutningen mot informell omsorg där anhöriga i allt större utsträckning tar ansvar för vård och omsorg drabbar i första hand kvinnorna som i högre grad än män ger omsorg åt anhöriga. Fler kvinnor än män som är beroende av omsorg önskar att den ges av icke anhöriga.¹³

Den Svenska lagstiftningen konstituerar att det är de sociala myndigheternas uppgift informera om vilka rättigheter som finns och att vara behjälpliga så att den enskilde kan tillvarata sin rätt.¹⁴ om resurserna inte räcker för att tillgodose beslutade insatser som tillerkänts den enskilde blir det självklart svårt att gå ut och informera äldre om ”vad de har rätt att få”. Flera kommuner bedriver ingen uppsökande verksamhet alls och ger information enbart på direkta förfrågningar.

Den rationella, legitima oundvikliga byråkratin

Välfärdsstaten ambition måste genomföras och förvaltas. Byråkratin är en nödvändighet.

Webers idealtyp av byråkratin är utgångspunkten för den rationella organisationsteorin. Nästan alla senare forskare om hierarkisk förvaltningsstruktur utgår i varierande grad från hans tankar och teorier. Webers beskrivning av den ideala byråkratin är en modell där önskvärda egenskaper i

¹² Domstolsverket statistik 2004, Socialstyrelsen statistik 2004

¹³ Sos rapport 2004

¹⁴ SFS 1986:233 4§

en myndighetsutövande organisation framhävs. Han ansåg en välfungerande byråkrati vara den mest rationella av alla organisationsformer om den byggde på ett legitimt politiskt system. Han beskriver den ideala byråkratin som ett hierarkiskt maskineri som svarar exakt, effektivt, opersonligt och neutralt på de politiska styrsignalerna.

Legitimitet är det grundläggande kriteriet i Webers auktoritetsforms indelning, där varje dominansform förutsätter ett visst mått av samtycke till överordnades rätt att ge order, och underordnades skyldighet att lyda. Det ställs alltså ett absolut krav på legitimitet.

Weber konstruerade 5 trossatser som grund för den legala auktoriteten enligt följande:¹⁵

- Att legitima regler som får efterlevnad kan etableras
- Att lagen är ett abstrakt regelverk som tillämpas i enskilda fall
- Att den som utövar auktoritet också har att rätta sig efter dessa regler.
- Att medlemmen i en organisation lyder i egenskap av medlem.
- Att lydnaden inte gäller personen som sådan utan den opersonliga ordning han representerar.

Robert Merton diskuterar byråkratins dysfunktioner och avser därmed gränserna för rationaliteten. Han menar att betoningen av regler och rigida strukturer i sig är effektivitets hämmande då dessa blir ett mål i sig och upphör att vara medel för att nå ett mål. Regelfixeringen gör att byråkratins anpassning till situationer som inte förutsågs när reglerna formulerades försvåras och kontentan blir att den legitimitet som Weber ansåg nödvändig för en fungerande byråkrati understundom blir effektivitetshämmande.¹⁶ Även om den ”nyinstitutionella organisationsteorin”¹⁷ som betonar institutioners kognitiva dimension och förhållande till omgivningen har inspirerats av Merton så bygger den också in mycket av Webers grundtankar om rationalitet, auktoritet och legitimitet. Legitimitet innebär i ett samhälle hela beslutskedjan där högsta auktoritet är LAGEN som stiftas av demokratiskt valda organ. Auktoritetskedjan där riksdagsbeslut fastställts i lag som omvandlats till myndighetsutövning över enskild måste fungera för att en organisation ska kunna betraktas som legitim. Byråkrati har en tendens att bli komplex, obegriplig och maktfullkomlig vilket innebär rättslöshet för individen medan strukturer och maktsfärer konfirmeras inom organisationen.

¹⁵ Urspr. fr Albrows framställning i byråkrati 1972. Här fr Boglid, Eliaeson och Månsson. 1993

¹⁶ Merton, Robert, 1968

¹⁷ Meyer, John & Rowan, Brian (1997) mfl

I Kommunens biståndsorganisation är det talande att den äldre biståndsbehövande ibland inte förstår att han/hon är föremål för ett myndighetsingripande, och de rättigheter som ska garanteras i samband med ett sådant. Att ett beslut kan ändras eller överklagas blir sällan tydligt och det förekommer att besvärshänvisning om hur man överklagar inte meddelas eller lämnas till den enskilde i samband med delgivning av ett fattat beslut.¹⁸

En av de biståndshandläggare jag talat med säger:

”Det skulle bara vara förvirrande att prata om överklagande, de flesta är nöjda för att dom får hjälp, dom skulle bara bli mer oroliga om dom skulle ifrågasätta också. Förresten är alltihop förvirrande.

T ex efter en hjärnblödning, vi kommer till sjukhuset, dom kan varken läsa, tja ibland vet dom inte ens vem jag är. ”

Den organisatoriska disciplinens makt har visats tydligt många gånger såväl i vetenskapliga experiment som i realiteten. Stanley Milgram visar i sin världsberömda studie hur studenter ger varandra elektriska stötar och frivilligt följer de instruktioner som de fått från ”experter” som vet bättre och hur dessa förlitar sig på den givna auktoriteten och utför handlingar som de vet är moraliskt oförsvarliga.¹⁹ Historien kan ge otaliga exempel på hur en egenmoraliskt förkastlig handling kan försvaras i ett formaliserat byråkratiskt kontext. Zygmunt Bauman skriver om hur viktig den formaliserade ordningen i den byråkratiska nazistiska organisationen var. Hans teser går ut på att byråkratin skapar en statisk inställning till mänskliga handlingsobjekt vilket gör det lättare att undertrycka egenmoraliska förpliktelser.²⁰ I dagens postmoderna informationssamhälle vore det med sannolikhet svårare att få ingenjörer att sköta gaskamrarna. Vi lever i ett annat kontext och i en annan tid, där människor förhoppningsvis är mer välutbildade, informerade, kritisktänkande och ifrågasättande.

Men den rationella ordning där tjänstemannen representerar en formell uppsättning regler och procedurer som säkerställer förvaltningens mål ifrågasätts då målen är otydliga, orimliga, ouppnåeliga eller i konflikt med varandra.

¹⁸ Hittills 3 kommuner av 7 tillfrågade.

¹⁹ Ur Zygmunt Bauman (1990) om Stanley Milgram s. 164.

²⁰ Zygmunt Bauman (1990)

Den som påtagligt representerar makten gentemot den som behöver äldrevård är kommunens biståndshandläggare. Biståndshandläggaren är myndighetsutövare och befinner sig i gränslandet mellan den administrativa och vård professionella domänen. Biståndshandläggare tar avgörande beslut om i vilken utsträckning ett vårdbehov ska tillgodoses utifrån en inte exakt definierande lagstiftning och en kärv ekonomisk situation där försök till styrning uppifrån angående vilken insats som ska beviljas eller omfattningen på hemtjänsttimmarna påverkas av politiskt antagna riktlinjer. I Välfärdsstaten är ursäkten ”Jag försökte bara sköta mitt jobb” inte en i längden hållbar ursäkt. Anställda i den komplexa organisationen är ofta medvetna om slutresultatet av verksamheten och kan i längden inte se det som så avlägset att de kan förkasta egenmoralen.

Barrington Moore diskuterar lydnaden och revolten.²¹ Han försöker penetrera vad som krävs för att människor ska övergå från passivitet till aktivitet när de upplever att en regim förlorat i legitimitet genom att tillåta godtycklighet och orättvisa i myndighetsutövning. Varje samhälle (regim) och tid har sitt eget kontext och vad som krävs för att starta en ”revolution” varierar i olika sociala strukturer. Människan har ett behov av ordning och godtycklighet i maktutövningen genererar oordning. Moore menar att det krävs en inre förändring av människor som genom egna erfarenheter måste lära sig att förhållanden kan ändras med kollektiva ansträngningar.

Förvaltningslegitimitet i Sverige.

Det svenska samhället och förvaltningen har tre nivåer: nationell, regional och lokal. På nationell nivå representeras befolkningen av riksdagen, som har den lagstiftande makten. På regional nivå är Sverige indelat i 21 län. De politiska uppgifterna på denna nivå sköts av landstingen, vars beslutsfattare väljs direkt av länets befolkning, dels av länsstyrelserna, som är statens organ i länen. Sverige är indelat i 290 kommuner. I varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige, som beslutar om kommunens egna frågor. Kommunfullmäktige utser kommunstyrelsen, som i sin tur leder kommunens verksamhet. I Sverige finns en lång tradition av kommunalt självstyre där kommunen äger att sig själv förvalta och också har egen beskattningsrätt. Förutsättningarna för att driva verksamheter i kommunerna är mycket olika. Kommunernas storlek är olika och invånarantalet varierar mellan 765 000 i Stockholm till 2588 i

²¹ Moore (1984)

Bjurholm. Den äldre befolkningsandelen varierar, antalet arbetslösa varierar, befolkningstätheten varierar etc. Möjligheterna att debitera ut skatt från invånarna är också mycket olika och den primärkommunala skattesatsen varierar från 17,58 till 22,56.²² De små kommunerna har knappast möjlighet att ha egen expertis på de områden som de har en lagstadgad skyldighet att administrera. 1992 års kommunallag ger kommunerna stor frihet att själv bestämma om organisationens utformning och verksamheter. Gunilla Thorgren definierar i inledningen till boken *Systemskifte* införandet av en ny kommunallag och förändringen av bidragsnormerna från stat till kommun som ett av de grundläggande fyra basbeslut som lagt grunden till ett systemskifte.²³ Den kommunala friheten att självständigt skapa sin organisationsstruktur har medfört att variationen i hur man valt att organisera insatserna för äldre i kommunerna blivit stor och man kan utläsa ur den kommunalekonomiska redovisningen att olika kommuner väljer att allokera de resurser som avsätts för att verkställa bistånd till äldre olika.²⁴ Kostnaderna för de olika insatserna och antalet personer som bedöms behöva bistånd skiljer sig mycket mellan olika kommuner.

”sammanfattningsvis synes föreliggande betydande skillnader i bedömningsnormer mellan distrikten och att dessa skillnader för med sig avsevärda skillnader när det gäller kostnaderna för att möta ett givet omsorgsbehov.”²⁵

Diskussionen i svensk förvaltning idag handlar om effektivitet knappast om legitimitet. En av de bärande tankarna är decentralisering, vilket innebär att besluten flyttas närmare medborgarna.²⁶ Det utvidgade verksamhetsansvaret och autonomiseringen har gjort att variationen i det kommunala utbudet av omsorg eskalerat och gällande svensk äldreomsorg bör vi idag kanske tala om Valfärdskommuner och inte välfärdsstat.²⁷ De insamlade resurserna som administreras offentligt är otillräckliga för de lagstadgade åtagandena och de mindre enheter (främst kommuner och landsting men också andra myndigheter) som via riksdag och genom dem stiftad lag fått i uppgift att verkställa upplever det som omöjligt att efterleva lagen på ett adekvat sätt.²⁸ Debatten har ibland varit högljudd och har i viktiga avseenden handlat om att marknaden ska släppas loss

²² SCB tab 23, socioekonomiskadata 2004

²³ Thorgren 1993

²⁴ SCB 2002.

²⁵ Stockholmsläns äldrecentrum 1996:3, Carlsson95

²⁶ Lundquist 1992, Ragneklint 2002 mfl

²⁷ Trydegård 2000

²⁸ Kommunförbundet, Sou 2004:118, SOU 1999:66 mfl.

för att styra utbudet av socialtrygghet och service.²⁹ Valfrihet är ett honnörsord och privatiseringen är i många avseenden långt utvecklad. Flera privata aktörer agerar på marknaden och var 10:de åldring får sitt behov av hemtjänst eller särskilt boende tillgodosett av annan aktör än kommunen. Kvalitén på den privat administrerade vården varierar minst lika mycket som inom kommunerna, men insynen och kontrollen är svårare att efterleva. Inom den privata sektorn gäller inte offentlighetsprincipen och tillsynsansvaret delas mellan länsstyrelserna och socialstyrelsen. Det förekommer att man även på så låg anställningsnivå som undersköterskor och vårdbiträden använder sig av så kallade lojalitetsklausuler i anställningsavtalen som begränsar den enskilde anställdes möjligheter att påtala missförhållanden i verksamheten

Företagsekonomiska principer upplevs allt mer vara i konflikt med den politiska demokratin.³⁰ Det blir allt vanligare med marknadsmässig prissättning för tjänster som tidigare varit subventionerade eller helt kostnadsfria. Matdistribution, fönsterputsning, städning utöver basbehov (2 rum, kök och badrum) mm. är exempel på tjänster som flera kommuner antingen tar marknadsmässigt pris för eller hänvisar vårdtagaren till privata entreprenörer för att få utfört. Kommunförbundet m.fl. tror att det i framtiden kommer att bli såväl nödvändigt som önskvärt att begränsa efterfrågan på hemtjänster med högre och fler avgifter. Standarden för de pensionärer som har låga inkomster kommer då att försämrats ytterligare.

Den effektivitetshämmande effekt som Merton talar om och Meyer m.fl. utvecklar vinner isteg allt mer eftersom lagen upplevs så abstrakt att dess styrande effekt förlorat i betydelse. Skäligen levnadsvillkor såsom de framställs i förarbetena till socialtjänstlagen blir ett abstrakt begrepp utan förankring i ramlagens målsättning. Organisationen formas i en dynamisk process i paritet med omgivningen. Inre drivkrafter och yttre påtryckningar danar dess faktiska, funktion, struktur, utseende, moral och etik. Den hierarkiska strukturen har förändrats. I svensk förvaltning har decentraliseringstanken länge varit förhärskande. Ambitionen att skapa ”platta” organisationer och bryta ner hierarkiska mönster skapar en situation som för ner ansvaret för den faktiska verksamheten till allt lägre nivå. Att ansvaret för verksamheten och direktkontakten med brukaren delegerats till lägre auktoritetsnivåer innebär inte att dessa lägre nivåer fått makt att påverka resurstillgången. Innebörden blir istället att prioriteringar görs på en lägre nivå i organisationen.

²⁹ Antman 1993, Vanberg 1994

³⁰ Ragneklint 1995a, Ragneklint 2002

”Om inte besluten om insatser är grundade i tillgängliga resurser måste omvårdnadspersonalen prioritera bort några uppgifter. ... Detta begränsar brukarnas möjligheter att leva ett självständigt och aktivt liv som socialtjänstlagens bestämmelser ger dem rätt till. Otvivelaktigt innebär detta allvarliga kvalitetsbrister och rättsförluster för brukarna.”³¹

Organisationskaraktären blir funktionell i den meningen att dess utveckling och tillväxt genereras i en adaptiv process och dess struktur formas för att garantera fortlevnad och expansion. Philip Selznick skriver om hur det allmänna syftet med organisationen/institutionen inte alltid harmonierar med dess skapade roll.³² En institutionell roll kan bara grundas på en reell förmåga att utföra arbetet. Organisationens kompetens är avgörande och en verbaliserad beskrivning av målsättningen är inte tillräcklig.

Äldreomsorgen är en dyr verksamhet och kostnaderna är i många fall omkring hälften av kommunernas socialnämnders totala budget.³³ Kommunens resurser räcker inte och andra prioriteringar än de övergripande formaliserade reglerna om medborgares rättigheter till omvårdnad och service får stå tillbaka. Alienationen från Lagstiftningen och dess syfte blir tydligt för de tjänstemän som har direktkontakten med den biståndsbehövande. Professor Edebalk framför vid en svensk –japansk konferens att:

”Local authorities have adjusted to the situation by reducing the amount of service they provide, through assessing individual needs more strictly than earlier, and through raising the level of fees.”³⁴

En idé som vinner mark är att införa olika typer av kundvalsmodeller som lägger större ansvar för utförandet av en omsorgsinsats på den enskilde och befrämjar konkurrens mellan enskilda ”omsorgsleverantörer”. Allmänt finns det en tendens att begränsa utbudet av tjänster som inte gäller direkt personlig omvårdnad och hänvisa enskilda till privata entreprenörer och ideella organisationer. Det framgår av såväl kommunförbundets som statens långtidsutredningar att förväntningar finns på att en större del av verksamheten ska avgiftsfinansieras för att därmed i högre grad låta ”betalningsviljan” styra efterfrågan och begränsa kommunens kostnader.

³¹ art nr 2005-131-36 Socialstyrelsen.

³² Philip Selznick 1968

³³ SCB2002.

³⁴ Edebalk 2001:1

Socialtjänstlagen och bistånd till äldre Legitimt verkställd i kommunerna?

Det har blivit svårare för äldre att få hemtjänst. Under de senaste 20 åren har antalet hemtjänstmottagare minskat med 100 000 samtidigt som gruppen 80 år eller äldre ökat med 200000.³⁵ Kommunerna ger inte totalt sett färre hjälptimmar, men hjälper en betydligt lägre andel av de gamla. Skillnaderna mellan kommunerna avseende vilket bistånd som ges och i vilken omfattning är stora och skillnaderna ökar.

Några siffror får visa hur stora förändringarna varit på aggregerad nivå.

Under 1980-talet fick som mest 22 procent av alla över 65 år - de flesta mycket äldre än 65 - hjälp från kommunal hemtjänst. År 1996 var det bara åtta procent som fick sådan hjälp. År 1980 fick mer än var fjärde ensamstående kvinna mellan 75 och 84 år hjälp av kommunal hemtjänst, 1998 var det bara var tionde kvinna i den åldersgruppen som fick hjälp.

Rättighetslagar har beskrivits som lagar som garanterar enskilda vissa sociala förmåner.³⁶ Någon given definition av begreppet rättighetslag finns inte³⁷ I förarbetena till lagändringar i 1980 års socialtjänstlag diskuterades det om innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagar men man kunde inte komma överens.³⁸ Den nya socialtjänstlagen gäller sedan den 1 januari 2002, vissa ändringar har genomförts 2006. Konstruktionen är en blandning av rättighetslag, skyldighetslag och lag av målsättningskaraktär. Någon genuin rättighetslag är det alltså inte fråga om eftersom alla rättigheter i denna lag inte är preciserade. Rätten till bistånd för att tillgodose behov fastslås i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, men vilka insatser som avses anges inte. I socialtjänstlagens avses med begreppet skälig levnadsnivå:

”alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet”

Enligt förarbetena till socialtjänstlagen har det inte ansetts möjligt att lämna en fullständig definition på vilka insatser eller behov som skall anses ingå, utan en individuell bedömning måste alltid göras. Enligt Socialtjänstlagen 4 kap1 § ska en skälig levnadsnivå uppnås genom bistånd av

³⁵ SCB 2004

³⁶ Ds 2000:53

³⁷ Riberdal 1993 s153

³⁸ SOU 1994:139, s 299, prop. 1996/97:124, s. 43 f. s 95

socialnämnden. Regeringen skriver i förarbetena (prop. 2000/01:80 s. 91) att det är viktigt att markera att socialtjänstlagens grundläggande syfte är att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför enligt regeringen vara sådana att detta uppfylls. Regeringen framhöll att begreppet skälig levnadsnivå i detta hänseende blir ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten. Man anförde bl.a. följande:

”Många gånger har begreppet [...] vållat problem eftersom det har givit upphov till tvister om olika alternativ och kostnaderna för dessa. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma ifråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan enligt regeringens mening inte finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad.”

Det ger alltså kommunen när likvärdiga insatser finns att tillgå, möjlighet att välja det billigaste alternativet. I både kommunens och biståndsmottagarens intresse ligger att biståndet skall utformas så att det svarar mot det mål man vill uppnå. Ibland innebär det att det råder samstämmighet mellan den enskilde och handläggaren om lämplig insats. I de fall konsensus inte är möjligt måste tolkningen av begreppet skälig levnadsnivå ske i enlighet med socialtjänstlagens grundläggande syfte dvs. som en yttersta garanti för medborgarnas livsföring i olika avseenden.

Några Exempel på den illegala kommunen.

Samtliga exempel på vad som kan hända dig när du som gammal blir i behov av kommunal omsorg är väl kända av såväl Riksdag som myndighetsutövare. Jag har i min egen forskning studerat 26 kommuners riktlinjer för biståndsbedömning och funnit att ambitionsnivån gällande kvalitet varierar, insatsutbudet varierar, förvaltningsorganisationen varierar, resursåtgången varierar, kriterierna för att få rätt till en insats varierar, och att den frekventa omorganisationen gör att det är sällsynt att medborgarna vet vem som sitter var och beslutar vad.

Ur IHE rapport 2004:01, ett flertal av statens offentliga utredningar, SCB statistik, domstolsverkets statistik, kommunförbundet och till viss del socialstyrelsens och länsstyrelsens rapporter kan man utläsa hur gällande lag hanteras. Resursbrist kan innebära avslag vid ansökan om särskilt boende. Att ge avslag på en sökt insats trots bedömt behov är i strid med gällande lag

och förkastligt anser både länsstyrelsen i Skåne och andra rättsvårdande instanser men likväl gör vissa kommuner så. Ansökan om särskilt boende kan också beviljas, men när plats saknas kan beslutet efter tre månader omvandlas till avslag vilket är lika förkastligt ur rättssäkerhetsperspektiv. Att det blir allt svårare att få beviljat särskilt boende är tydligt och andelen omsorgsmottagare med denna insats blir allt färre.

Otillfredsställande arbetsmiljö kan innebära en vägran av hemtjänstinsatser. De flesta kommuner ställer i sina riktlinjer krav på enskilda biståndsmottagare avseende tvättmöjligheter, städutrustning, bostadsstorlek etc. för att denne ska kunna få hjälp.

I min egen forskning har jag funnit att vissa kommuner fattar icke överklagbara rambeslut. Ett rambeslut innebär att omsorgsmottagaren får rätt till en insats som inte preciseras. Eftersom beslutet är gynnande kan det inte överklagas. Då fenomenet är nytt kan jag inte närmare beskriva *hur* dessa beslut kommer att tolkas av de rättsvårdande instanserna. Men enligt min, två biståndshandläggare och en tillfrågad jurists uppfattningar är detta förfaringssätt rättsvidrigt.

Efterord

Enligt min mening är lagen ett avtal. Avtalet gäller mellan medborgaren och dennes demokratiskt valda regering. Välfärdsstaten har skapats i demokratin och utgör basen för vårt välstånd.

Ingreppen i den enskildes sfär är omfattande. Myndigheter fattar beslut om beskattning, bidragsfördelning, subventioner, offentliga monopol och tjänsteproduktion. Den enskildes kontroll över förvaltningsförfarandet är förutom den demokratiska valprocessen generella formella rättssäkerhetsgarantier såsom opartiskhet, partsinsyn, kommunikation, öppenhet, möjlighet till överprövning kontra indikatorisk sakbehandling och motiverade beslut.

I kravet på rättssäkerhet ligger också krav på resultatriktighet och att gällande regler ska ge den enskilde lika rätt och att denna rätt ska gälla rättvist och lika för alla.

Regeringar, Riksdag, Region Skåne, Landstingen och kommunerna legitimeras av att vara tillsatta i en demokratisk process där privilegiet att få rösta är rättvist och lika för alla medborgare. Förvaltningen som utövar myndighet och fattar beslut som direkt berör den enskilde medborgaren legitimeras genom att den fungerar i enlighet med den formaliserade auktoritet som lagen uttrycker.

”Tillförlitlighet är länken mellan byråkrati och demokrati. Modern demokrati är beroende av tillförlitligheten hos de byråkrater som ska utöva och administrera den av regeringen bestämda policyn”

Lipsky. 1980.³⁹

Kan lagar omtolkas eller förändras bör formuleringarna skrivas om.

Slutsats: Liksom det uttrycks i SOU 2004:118 anser jag att Socialtjänstlagen bör omarbetas.

Eftersom:

”Det könlösa och klasslösa åldrandet utan etnicitet, utan privilegierade och eftersatta, det finns inte, det har aldrig funnits. Vi åldras som vi lever - fast tydligare. Hälsa i yngre år, arbetsvillkor, ekonomi, möjligheter och begränsningar ger åldrandets ramar. I hur de äldsta och mest vårdbehövande lever kan vi avläsa vårt eget samhälles moral.”

Ur Ordfront Till frågan om de gamle 2002-12-01

Litteratur

- Antman, P, (1993), *Systemskifte, fyra folkhemsdebatter*. Carlssons 1992. Stockholm
- Bauman, Z, (1990), *Att tänka sociologiskt*, Bokförlaget Korpen, Göteborg
- Bogelid, Eliaeson, Månsson, 1993. *Kapital, rationalitet och social sammanhållning*. Borås: Centraltryckeriet AB.
- Carlsson, P, Clas Rehnberg (1995) *Hälsoekonomiska perspektiv*. Norstedtstryckeri, Stockholm
- Dahlgren, G, (1994) *Framtidens sjukvårdsmarknader*. Bokförlaget Natur och kultur, Centraltryckeriet Borås.
- von Hayek, Friedrich, (1944), *The road of Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman, M, (1962), *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hollander, Anna, *Rättighetslag i teori och praxis*, 1995.
- Höök, Johan (2000), *Intern kommunal kompetensfördelning*, Graphium, Norstedtstryckeri, Stockholm.
- Lagergren Mårten, Per Åke Johansson, (1996) *Rapport 3. Slutrapport 1996:3*, Stockholmsläns Äldrecentrum /Stockholm /2 (Karolinska institutet, Sundbyberg)
- Lipsky, M, (1980) *Street- lewel Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund
- Merton, Robert, 1968 (1940) i Merton et al (red). *Bureaucratic Structure and personality*. (Tryckeri ej angivet)
- Meyer, John & Rowan, Brian (1997) *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Sage. Beverley Hills.
- Moore, Barrington, (1984). *Injustice: the social bases of Obedience and Revolt* (London)

³⁹ Lipsky 1980

Plant, R, (1991) *Modern political thought*. Oxford. Blackwell.

Ragneklint, R (2002), *Man kan bli bättre om man vet vad bättre är*. En studie av effektivitetsbegreppet som en samhällelig grundbult. KFS AB, Lund 2002.

Ragneklint, R, (1995), *FOU rapport 1995: 26 Vårdmiljö i förändring ett personalperspektiv*. Lund: Rådet för hälso och sjukvårdsforskning.

Riberdahl, Curt, *Rättighetslagar och kommunal självstyrelse*, FT 93

Selznick, Philip (1968) *Moder organisationsteori*, egnellska boktryckeriet 1968. Stockholm.

Svensson, Marianne, Per Rosén (2004) *IHE RAPPORT 2004:1 Perspektiv på prioriteringar i äldreomsorgen*,

Szebehely, Marta (2003) *Hemhjälp i Norden –illustrationer och reflektioner*. Studentlitteratur, Lund (2003)

Thorgren,G, (1993), *Systemskifte, fyra folkhemsdebatter*. Carlssons 1992. Stockholm

Trydegård, G-B.(2000) *Tradition, change and variation. Past and public trends in public-old-age-care*.
Stockholmsuniversitet, Institutionen för socialt arbete. Avhandl. 16, 2000

Vahlne Westerhäll, Lotta, (2002) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Norstedts juridik AB , Elanders gotab, Stockholm 2002.

Offentligt tryck.

Förvaltningslagen (SFS 1986:223)

Hälso och sjukvårdslagen (SFS 1982:763)

Kommunallagen (SFS 1991:900)

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453)

Propositioner

Prop 1991/92:17	Följdlagstiftning till den nya kommunallagen.
Prop 1990/91:14	”Ädelreformen”
Prop 1990/91:117	Ny kommunallag.
Prop 1996/97:124	
Prop 1999/00:79	Från patient till medborgare.
Prop 2000/01:80	Ny socialtjänstlag m.m.

Statens offentliga utredningar.

SOU 1990:24 Ny Kommunallag.

SOU 1994:139

SOU 1995:5 Vårdens svåra val

SOU 1999:66 God vård på lika villkor? HSU 2000:s slutbetänkande.

SOU 2001:56 Funktionshinder och välfärd.

SOU 2002:29 "Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring"

SOU 2003:91 Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning.

SOU 2004:68 Angående Samanhållen hemvård

SOU 2004:118 Beviljats men inte fått

Departementsskrivelser

- Ds 1998:42 Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut
Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots
Ds 2005:7

Artiklar

- Blomberg S, Edebalk PG, Pettersson J. *När välfärdsstaten retirerar - den svenska äldreomsorgen på 1990-talet*. Tidskrift för Velferdsforskning 1999;1(2):19-33.
Blomberg, S, Jan Pettersson (2003) *Offentlig äldreomsorg som en del i ett socialt medborgarskap*. Socialvetenskaplig tidskrift nr 4 2003. FORSA.
Elder, Gunnar *Economics of elderly care –the state of knowledge in Sweden1*, Working-paper serien 2001:1 Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet
Thorslund M m.fl. (2004:101) *De allra äldstas hälsa har blivit sämre*. Läkartidningen 2004; 101 (17): 494-499.
Thorslund M Parker M. (2005) *Hur mår de äldre egentligen ?* Läkartidningen 2005; 102 (43): 3119-3142.

Övriga källor

- Domstolsverket *COURT STATISTICS OFFICIAL STATISTICS OF SWEDEN 2004*
Folkhälsorapport 2005. Socialstyrelsen, Edita Norstedtstryckeri.
Försäkringskassan *Redovisar 2005:4 Det ekonomiska utfallet inom det allmänna pensionssystemet under de senaste 10 åren*
Kommunförbundet (2002), *Kommunala framtider –en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*. Mix Print AB, Olofström.
Riksdagens revisorer. *Rapport 2001/02:15*
SCB. *Kommunernas finanser*. Räkenskapssammandrag för kommunerna.
SCB. tab 23 2004. *Primärkommunalskattesats*
SCB *Socioekonomiska data.*,
SCB. (2002) b *Sveriges befolkningsprognos 2000-2050* www.scb.se.
Socialstyrelsen (2001) *Hälso och sjukvårdsstatistik*.
Socialstyrelsen (2004) *Jämställd socialtjänst ?* (artikelnr 2004-103-2)
Socialstyrelsen (2004) statistik *Beslut, domar och avslagsbeslut enligt SoL som inte var verkställda den 1 januari 2005*.
Socialstyrelsen *art nr 2005-131-36*
SoS rapport 1997:8. *Behov Bedömning Beslut i äldreomsorgen*
SoS rapport 2002. *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*. Slutrapport.
<http://www.senior2005.gov.se/> *Studien Senior 2005* –hämtad 1/7-2006
<http://www.socforsk.se/proj.asp?dianr=F0238/1999> –hämtad 2/7-2006