

Svensk äldrevård efter millenniumskiftet.

Hur beskriver Svenska kommuner de vägval som har gjorts
inom äldreomsorgen under 2000-talet?

Abstract

Kommuners sätt att sköta sina uppdrag har förändrats. Till en del har det tagit sig uttryck i en ökad konkurrensutsättning av verksamheter som tidigare drivits i kommunal regi. Genom att studera fyra kommuner vill jag belysa de formuleringar som ligger bakom äldrevården och det förändrade arbetssättet. Undersökningen är en kvalitativ innehållsanalys av retoriken som kommunerna själva presenterar i sina årsredovisningar. Jag gör även en jämförande studie och tittar på vilka förändringar retoriken genomgått under 2000-talet. Med det perspektivet vill jag också belysa inslaget av statlig styrning, ifall den finns dokumenterad på något vis och om kommunernas berättelser skiljer sig åt i hur de beskriver denna styrning. För att komplettera den årsredovisningarna har jag även med en intervju med kommunala tjänstemän som arbetar inom äldrevården på tjänstemannanivå.

Kommunerna har noggrant dokumenterat hur de sköter sin verksamhet. Det går att läsa om vilka anledningar som förs fram för olika åtgärder. Till en del berättas det även om övergripande målsättningar, med föreskrifter av normativ karaktär. Förändrade värdegrunder återfinns hos några kommunledningar och blir vanligare efter 2006. Det mest utmärkande resultatet är att normer uttrycks mer sällan i de senaste årsredovisningarna jämfört med tidiga 2000-talet. Med något undantag blir berättelserna blir mer faktiska och talar mindre om vilka värderingar som ska styra verksamheten. Det finns exempel på kommuner som är oföränderliga i sitt sätt att presentera sin verksamhet men det är vanligast med en allmän förskjutning mot en mer icke-normativ beskrivning av äldrevården.

I intervjun med handläggarna framkommer att äldrevården idag allt mer bedrivs i hemmet och att äldreboenden är reserverade för svårt sjuka. En förändring jämfört med början av den undersökta perioden. Inslaget av valfrihet för de äldre är också något som blivit vanligare enligt de tillfrågade tjänstemännen.

Den statliga styrningen av äldrevården finns delvis återberättad i årsredovisningarna. Några kommuner berättar utförligt om statliga avsikter medan andra uttrycker sig mer sparsamt. Kommunerna berättar alltså i olika grad om statens önskemål i årsredovisningarna även då alla blir ålagda samma föreskrifter.

Nyckelord: Kommunal äldrevård, välfärd, valfrihet, statlig styrning.

Antal ord: 7 579

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1 Inledning..... | 1 |
| 1.1 Syfte och frågeställningar | 2 |
| 1.2 Forskningsbakgrund | 2 |
| 1.2.1 Metod och analysinstrument | 3 |
| 1.2.2 Teori och avgränsning..... | 5 |
| | |
| 2.1 Stockholm stads årsredovisning 2003..... | 7 |
| 2.2 Stockholm stads årsredovisning 2008..... | 7 |
| 2.3 Stockholm stads årsredovisning 2010..... | 8 |
| 2.4 Sammanfattning Stockholm stad..... | 9 |
| | |
| 2.5 Hässleholms kommuns årsredovisning 2005..... | 10 |
| 2.5.1 Hässleholms kommuns årsredovisning 2010..... | 10 |
| 2.5.2 Sammanfattning Hässleholms kommun..... | 11 |
| | |
| 2.6 Tomelilla kommuns årsredovisning 2004..... | 11 |
| 2.6.1 Tomelilla kommuns årsredovisning 2010..... | 12 |
| 2.6.2 Sammanfattning Tomelilla kommun..... | 12 |
| | |
| 2.7 Lunds kommuns årsredovisning 2004..... | 12 |
| 2.7.1 Lunds kommuns årsredovisning 2010..... | 13 |
| 2.7.2 Sammanfattning Lunds kommun..... | 14 |
| | |
| 3 Genomgång av resultat..... | 14 |
| | |
| 4 Frågor till handläggare..... | 15 |
| | |
| 5 Analys och avslutande resonemang..... | 17 |
| | |
| 6 Referenslista..... | 19 |
| | |
| 7 Källmaterial..... | 19 |

1 Inledning

Under 2000-talet har en del av den kommunala organisationen i Sverige förändrats. Privata aktörer har tagit ett steg in i en sektor som tidigare dominerades av en kommunal äldrevård. Ifall detta inneburit någon skillnad i vårdkvalitet är svårt att svara på. Både privat och kommunal äldrevård har blivit uppmärksammas för brister. Förändringen är inte heller unison. En del kommuner har valt att behålla den ursprungliga äldrevården utan att anlita externa vårdbolag. I de kommunerna som ändå valt upphandling är det inte ovanligt att omorganiseringen skett förhållandevis snabbt.

Kommunerna är statens ombud för att garantera välfärd på en rad område och självstyret leder till olika lösningar för uppdragets utförande. Äldrevården ställer stora krav på kommunerna, både som en stor utgiftspost och som ett välfärds mål och dess utförande är av central betydelse. Ett bra utförande skänker legitimitet till bilden av ett samhälle som uppfyller välfärds målen. På samma sätt kan brister i utförandet väcka starka reaktioner när de uppdagas.

Den statliga styrningen avser att sträva mot en standard för hela landet. Detta mot en bakgrund där kommunerna valt olika vägar för äldrevårdens utförande. Det finns tecken på att staten vill att kommunerna formulerar tydliga normativa mål för äldrevården. Att de med dessa signaler vill likrikta äldrevården mot ett enhetligt utförande utan att i detalj styra kommunerna med faktiska krav på åtgärder.

1.1 Syfte och frågeställningar

I en värld med ökande ekonomiska beroenden har det setts som ansvarsfullt att vara sparsam med offentliga medel och besparingar har varit något som den svenska befolkningen tvingats vänja sig vid. Göran Persson var tongivande för en del av detta tankesätt när han under 1990-talet verkade för åtstramningar. I hans memoarer gör han dock en återblick och det går att utläsa att en viss oro för följderna av överdrivet sparande i kommunerna:

”Kommunerna genomförde besparingar på särskilda boenden. Det kanske var klokt kommunalekonomiskt men förtroendet för äldreomsorgen minskade. Många undrade om det skulle finnas vård för dem när de blir gamla och sjuka.” (Persson 2007: 435).

Det är med denna bakgrund jag vill undersöka den kommunala retoriken i årsredovisningarna och syftet är att belysa ifall det skett någon förändring i hur kommuner beskriver de normativa målen för äldreården. Det jag kommer att leta efter är övergripande målsättningar som är tydligt formulerade i kommunernas årsredovisningar och ifall dessa har genomgått några förändringar under 2000-talet. Min första fråga handlar alltså om normer:

- *Hur formulerar kommuner sina mål för äldreården om man jämför retoriken från tidiga 2000-talet med hur uppdraget beskrivs idag?*

Min kompletterande fråga handlar om vilka uttryck den statliga styrningen tar i kommunernas årsredovisningar under 2000-talet:

- *Finns det tecken på en statlig styrning i kommunernas årsredovisningar och vilket innehåll har den haft under perioden som undersöks?*

1.2 Forskningsbakgrund

Tidigare forskning har uppmärksammat den konflikt som kan uppstå när ekonomiska hänsyn ska vägas mot ett vårdbehov och att ekonomiska rationalitetsnormer har börjat få en dominerande ställning inom svensk kommunförvaltning. Ett exempel kan vara att en chef inom den kommunala hemtjänsten kan betraktas som ekonomiskt oansvarig ifall denne vill ge dem äldre en vård som skulle innebära att budgeten blir lidande (Montin 2004:103).

David Feltenius har forskat kring statlig styrning av den kommunala äldreården och återger en intervju med ett f.d. socialdemokratisk minister. Det framkom av intervjun att hon ville förslå ett statligt styrdokument av äldreården, då hon upplevde den som ”usel”. Avsikten var att jämna ut skillnaderna mellan kommunerna. Det mottogs emellertid negativt av kommunpolitiker i mitten av 2000-talet(2011:79). Feltenius hävdar att hans undersökningar har visat att staten försöker att styra kommunernas äldreården med ”mjuka medel”. Han pekar

på förslag till föreskrifter som kan vara sanktionerade med statsbidrag. Att dem med denna politik respekterar kommunernas självstyre och den decentralisering som kommunreformen syftade till (2011:80).

2001 lägger Jon Pierre fram en forskningsrapport som hävdar att staten genomdrivit reformer som inneburit stora förändringar i grundläggande välfärdsnormer och att implementeringen undanhölls den politiska debatten. Förändringen handlade till en del om en decentraliserat ansvar för välfärden till en lägre nivå. Pierre talar om faran med denna utveckling då den folkvalda statens politiska vilja inte alltid är parallell med den politik som förs av den delvis autonoma förvaltningen (Pierre 2001:141).

Intrycket man får av forskningen kring statlig styrning av den kommunala förvaltningen är dubbelt. Det målas upp en bild av att kommunen gärna vill hushålla på egen hand med äldrevården och att detta incitament i viss mån bromsas av statens försök att uppmuntra till välfärds mål vad gäller äldrevården. Värt att notera är att Dahlström et al. i en nyutkommen bok beskriver Sverige som ett unikt land och att vårt decentraliserade samhälle i begränsad utsträckning formats av *new public management*, detta sett ur ett internationellt perspektiv. En av orsakerna uppges vara att kommunernas självstyre försvårat stora förändringar (Dahlström et al. 2011:198).

Äldrevården är dock ett av de kommunal områden som staten fortfarande utövar en kontroll över men, som denna översikt redan behandlat, så handlar det om en förhållandevis mjuk kontroll utan tvingande regler (Feltenius 2011:80). Dahlström et al. hävdar att en hårdare statlig kontroll inte är möjlig i ett modernt komplext samhälle. Deras slutsats är att en hårdare styrning leder till instabilitet och att en detaljstyrning av myndigheter är omöjligt ur ett resurshänseende (Dahlström et al. 2011:273). Samma författare gör dock observationen att den politiska närvaron i den svenska förvaltningen ökat utan att ämbetsmännen blivit fler (ibid. 2011:199). De är osäkra på ifall detta innebär en ökad politisk styrning av förvaltningen. De väljer istället att prata om en vilja från staten om en ökad koordination för att kompensera för den organisatorisk miljö som blivit allt mer komplicerad och sammansatt (ibid. 2011:200).

1.2.1 Metod och analysinstrument

Jag avser att göra en kvalitativ innehållsanalys av fyra kommuners årsredovisningar. Bergström & Boréus talar om att innehållsanalysen räknas som kvalitativa ifall det insamlade materialet kräver en tolkning som gör att en kvantifiering inte skulle vara möjlig (2005:44). Min undersökning består inte i att jag räknar förekomsten av specifika ord men jag har ändå gått igenom ett material där jag tittat på förekomsten av vissa formuleringar hos en specifik myndighetsutövare under en viss tidsperiod. Det är möjligt att mitt angreppssätt anknyter till andra discipliner men enligt Bergström & Boréus är detta vanligt just vid innehållsanalys (2005:45). Min analysenhet är kommunernas egna årsredovisningar och min avsikt har varit att skapa ett analysinstrument för att undersöka innehållet med fokus på äldrevården (ibid.2005:50). Jag har arbetat ensam och intrasubjektiviteten har bestått i att jag gått igenom materialet vid olika tillfällen, på det viset har jag försökt uppnå en dubbelkodning. Att låta

någon annan genomföra samma genomgång har dock inte förekommit och därför kan undersökningen brista vad gäller intersubjektiviteten (ibid:2005:51).

Analysinstrumentet är skapat med utgångspunkt från olika aspekter av kommunernas vägval vad gäller äldrevården. Dessa aspekter har jag kommit fram till efter att ha läst igenom materialet ett flertal gånger, för att på det viset kunna skaffa mig en nödvändig överblick (Bergström & Boréus 2005:49). Jag har gjort ett kodschema som jag använt vid genomgången av kommunernas årsredovisningar. Analysen har varit manuell och det förhållandevis begränsade urvalet har gjort att jag frångått sifferkodning för att istället presentera förekomst och innehåll för de aspekter kodschemat frågar efter. Jag vill med schemat eftersöka fler saker än det som är direkt relaterat till frågorna. Detta för att skapa en bakgrund till utvecklingen som äldrevården gått igenom under den undersökta perioden.

Kodschemat är utformat enligt följande:

- *Statlig styrning* avser vara ett tecken på diskussioner i redovisningarna om statlig vilja eller om åtgärder från statens sida som påverkat kommunens möjlighet att bedriva äldrevård, positivt eller negativt.
- Med *utvecklingsmotiv* menar jag satsningar på äldrevård med kompetensutveckling för eller i form av nyanställningar.
- *Värdemotiv* innebär ett normativt uttryck för en standard som är vägledande för verksamheten. En värdegrund som verksamheten utgår ifrån i alla lägen i vården av äldre.
- *Besparingsmotiv* innebär åtgärder om minskade insatser för äldre som motiveras kommunalekonomiskt.
- *Upphandling av äldre vård*, förekomst och omfattning.
- *Politiska motiv* är liktydligt med åtgärder för äldrevården som kan kopplas till en generell argumentering för åtgärder i den offentliga sektorn.

För att utläsa något ur dessa efterfrågade aspekter har jag gjort en jämförande studie över tid och rum. Fyra olika kommunerna har undersökts mellan år 2003 och 2010 med samma kodschema. Validiteten för en skattning av orsakerna bakom en förändrad äldrevård med utgångspunkt för dessa kommuner är tveksam. Studien inriktar sig istället mer på att peka på tendenser utan att gå in på förklaringar (Esaiassons et al. 2007:166). Jag har även eftersträvat en mest-olika-design i det avseendet att jag valt kommuner med olika karakteristik. Både Stockholm stad och Tomelilla kommun ingår i studien. Vid dessa val fanns ett intresse i att se ifall en storkommun uppvisade samma mönster som mindre kommuner (ibid 2007:116).

För att få en referens till årsredovisningarna gjorde jag en enkätundersökning riktad till kommunanställda handläggare för äldrevård. Det är en informantundersökning för att komplettera det övriga arbetet (ibid 2007:258). Jag hade inget val vad gällde att presentera de intervjuade som något annat än anonyma. Det påverkar trovärdigheten på ett negativt sätt men kanske berättar de intervjuade mera fritt om sin verksamhet (ibid 2007:290). Mitt mål med

frågorna har varit att de ska vara av deskriptiv karaktär samt att de ska anknyta till kodschemat för resten av undersökningen (ibid 2007:298).

1.2.2 Teori och avgränsning

Min första fråga handlar om vilka värderingar och normer kommunerna uttrycker när de beskriver sitt åtagande att sköta äldreården. Lennart Lundquist talar om ett offentligt etos som ska vara vägledande i ett samhälle och han menar att det delvis vilar på olika typer av texter. Han hänvisar till regeringsformens två inledande paragrafer som talar om att all offentlig makt utgår ifrån folket. I denna text uttalas, bland annat, att den sociala omsorgen är lagbunden. Han talar om att de skyldigheter och hänsyn som åligger det offentliga inte har någon motsvarighet inom någon annan sektor. Att det handlar om övergripande föreställningar om vad medborgarna förväntar sig att samhället ska bidra med (1998:53). Lundquist ställer frågan ifall det offentliga etoset är en tillfällig konstruktion som kan ändras beroende på vilka förhållanden som råder? Han svarar själv på frågan genom att konstatera att den offentliga verksamheten styrs att ett förhållandevis beständigt etos. Han menar att detta etos inte kan förbises av någon tjänsteperson inom det offentliga utan vidare (Lundquist 1998:54).

Lundquist uppger samtidigt att vårt offentliga etos inte går att hitta i någon allomfattande text som kan sammanfattas i ett enda dokument. Istället menar han att etoset hela tiden måste återskapas med utgångspunkt från många olika källor. Att staten genom lagstiftning och annan styrning utövar en speciell kontroll för att uppdraget ska utföras i enlighet med det offentliga etoset (1998:56).

Samma författare för även en diskussion kring en uppdelning av vårt offentliga etos i två delar. Dessa är demokrativärden och ekonomivärden och Lundquist hävdar att båda delarna måste beaktas för att vårt offentliga etos ska fungera. Enligt författaren innehåller demokrativärden politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik medan ekonomivärden ska innefatta funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet.

Han för fram kritik mot att de ekonomiska värdena ofta får en framskjuten position i debatten, på bekostnad av demokrativärdena. Lundquist menar att det är olyckligt att denna fokusering sällan ifrågasätts (1998:62).

Lundquist understryker vikten av ett begrepp som han kallar det gemensamma goda, ett annat ord för det allmänna intresset. Han medger att begreppet är svårfångat men hävdar ändå att det ska vara vägledande vid formulerandet av vårt offentliga etos (1998:65). Vidare konstaterar Lundquist att begreppet inte kan användas vid bedömningen av enskilda händelser utan att det snarare ska vara ett ideal som verkar oavbrutet och som ständigt kommer att utsättas för prövningar (1998:66).

Lundquist beskriver i sin bok ekonomismen i den svenska offentliga sektorn och hur den präglas av en övertro på chefsutbildningar. Med ekonomismen avser han den idéskola som tror på en kostnadseffektiv och produktionsinriktad offentlig sektor med tydliga mål för sin verksamhet (1998:140). Boken beskriver Sverige i slutet på 90-talet då många organisationsteorier handlade om liknande aspekter som även går under namnet New public management. Kjell Arne Røvik berättar i sin forskning om hur denna trend med chefer som ledande tog en vändning vid millenniumskiftet. Istället för att fokusera en organisation kring en dynamisk ledare berättar Røvik om en tendens som istället betonar en organisations design och dess förmåga till styrning (2007:122). Han

talar om att cheferna i en modern organisation istället blivit satta i arbete och att de hamnat i en situation där de tjänar organisationen istället för att leda den (ibid 2007:124). Røvik talar alltså om en minskad ledning men han hävdar att viljan till påverkan inte har minskat i samma omfattning. Däremot har tillvägagångssättet förändrats till en mer indirekt och mjuk styrning. Det absoluta toppskiktet i en organisation efter millenniumskiftet har enligt Røvik utvecklats strukturer och formaliserade styrsystem som har en förmåga att påverka en organisation på djupet. Han talar om både en avbyråkratisering och en rehierarkisering. Att hans forskning pekar på att en del av byråkratin har fått ge vika för en tydligare kommunikation från den högsta ledningen (2007:124).

Lennart Lundquist och Kjell Arne Røviks teorier är en del av studiens underlag för den slutgiltiga analysen av de inledande frågeställningarna. Vad gäller avgränsningar så har jag valt att inte ta upp skillnader i vårdkvalité mellan privata och kommunala alternativ för äldrevården. David Feltenius återgav sitt arbete att det 1997 inträffade en allvarlig incident av vanvård på ett kommunalt äldreboende vilket gjorde att socialstyrelsen drog upp nya riktlinjer för tillsyn (Feltenius 2011:72). Det finns en omfattande debatt i dagens Sverige om privata vårdgivares eventuella brister men denna studie visar bara på omfattningen av upphandlad äldrevård i kommunerna.

Valet av kommuner och årtal för redovisningarna har valts delvis med tanke på tillgång. Alltså är inte alla kommunerna representerade vid samma årtal i alla fallen. Stockholm stad är, som ett exempel, den enda kommunen som blev undersökt tre gånger, delvis då det är en kommun som genomgått förhållandevis stora förändringar

Nu följer en genomgång av kommunerna därefter presenteras undersökningen med handläggarna och avslutningsvis ska jag presentera en analys av fynden samt återknyta till frågeställningarna.

2 Fyra svenska kommuner

2.1 Stockholm stads årsredovisning 2003

Stockholm hade vid denna tid en styrande koalition med socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister. Den kontextuella situationen var präglad av en samtid som levde i skuggan av stora internationella konflikter. Irakkriget och en allmän osäkerhet kring framtiden ledde till en låg tillväxt som Riksbanken försökte parera med en ännu lägre ränta.

Den *statliga styrningen* visade sig på mer än ett sätt i dokumentet. Kommunen ger uttryck för minskade ekonomiska marginaler och det hävdas att detta är beroende av statliga reformer som inte finansierats fullt ut (Stockholms årsredovisning 2003:46). Det talas även om ett statligt stöd för äldreförsörjning även ifall det nämns som något som påverkar budgeten positivt utan att närmare specificera hur det kommer äldre till gagn. Inte heller berättar kommunen vad staten avsåg med bidraget (ibid 2003:15).

Vad gäller kommunens *utvecklingsmotiv* så finns denna uttryckligt dokumenterad med en rad åtgärder. I detta ingår finansiering av 223 platser på vårdbiträdesutbildningen och utbildningar i samtalsmetodik för sjuksköterskor. Det finns även pengar avsatta för att bygga ut heldygnsplatser samt satsningar på äldreboende under olika former.

Värdemotiv för verksamheten ingår i ett dokument som talar om övergripande mål för äldreomsorgen. Jag väljer att visa ett direkt citat ifrån berättelsen för att åskådliggöra vad det handlar om för slags normativ retorik:

” • i all verksamhet möta den äldre och dennes behov utifrån en helhetssyn,

- arbeta för att stärka vård- och omsorgspersonalen samt anhöriga,

- arbeta för att fler medarbetare kan anställas i stadens äldreomsorg,

- den enskilde äldre får vård och omsorg med kvalitet,

- verka för att utbyggnaden av heldygnsplatser fortsätter.” (ibid 2003:17)

Besparingsmotiv för äldrevården i Stockholm stad 2003 finns inte dokumenterade. Det talas om hårdare tider i allmänna ordalag, med höjda skatter och besparingar som en möjlig följd.

Det förekommer ingen *upphandling av äldrevård* vid detta tillfälle.

Eventuella *politiska motiv* deklarerar av Finans borgarrådet Annika Billström (s) på årsberättelsens framsida. Hon talar om hur en värld med krympande marginaler ska mötas med att sträva efter en utveckling av de kommunala verksamheterna (ibid 2003:5).

2.2 Stockholms stads årsredovisning 2008

Makten innehölls sedan valet 2006 av en styrande koalition bestående av moderater, folkpartister. En nyss startad finanskris bildar en del av bakgrunden till redovisningen (Stockholm stads årsredovisning 2008:71).

Statlig styrning med bidrag eller genom annan påverkan på äldrevården finns inte dokumenterad i berättelsen.

Utvecklingsmotiven är fortsatt ambitiösa med utbildningar men utbildningsplatser för vårdbiträden har minskat sedan 2003 och är nu nere i 165 platser. Detta kan delvis förklaras med att driften i motsvarande grad nu är i privat regi. I övrigt redovisas kompetenshöjande kurser i demensvård, nutrition och geriatriska sjukdomar (ibid 2008:61).

Värdemotiv i form av övergripande målsättningar finns också med men fokus har skiftat till att också innehålla *valfrihet*, vilket har att göra med de privata alternativen. Det talas även om att *valfriheten* ska byggas ut ytterligare. Det tillsammans med *kvalité* är en del av en vision för äldrevården och kallas "*inriktningsmål*" (ibid 2008:60).

Besparingsmotiv för äldrevården finns inte dokumenterade för äldrevården 2008 i Stockholm stad.

Upphandling av äldrevård är vid detta lag fullt utbyggt med nära nog 43 procent av stadens äldre i boenden som drivs i privat regi.

Politiska motiv skulle kunna illustreras av att två ord räknas som beroende av varandra, *valfrihet och kvalité*. Kundvalsmodellen är en genomgripande tankegång som beskrivs i positiva ordalag (ibid 2008:48). Att konkurrens ska leda till lägre priser och högre kvalité är en nyliberal tankegång som bygger på att allt kan göras mer effektivt, enligt new public management teorier (Almquist 2006:127).

2.3 Stockholms stads årsredovisning 2010

2010 års val innebar ingen skillnad för det politiska majoritetsstyret i Stockholm stad. Bakgrunden utgjordes av en stark konjunktur men staden brottas samtidigt med en hög arbetslöshet. Finansborgarrådet *Sten Nordin* (M) redovisar dock en bra ekonomi för staden, enligt egen utsago (Stockholms stads årsredovisning 2010:10)

Uttalad *statlig styrning* vad gäller äldrevård finns inte redovisat även ifall det talas om ett generellt bidrag från staten som också är ämnat för äldrevårdens genomförande (ibid 2010:24).

Tecken på *utvecklingsmotiv* inom äldrevården finns med i redovisningens inledning när det talas om en speciell satsning inom demensområdet. I verksamhetens berättelse finns även med att det skett särskilda satsningar på nutrition, specialutbildningar av sjuksköterskor och att utbildningen för vårdbiträden uppgår till 182 platser.

Värdemotiv finns denna gång inte i anslutning till avdelningen som handlar om äldrevården.

Istället finns dem övergripande målen med i Finansborgarrådets inledande berättelse (ibid 2011:10). Kanske är det för att adressera *alla* som ger äldrevård, då det bara är 56 procent av äldrevården som fortfarande är kommunal och omfattas av verksamhetsberättelsen (ibid 2010:62). Kommunens vision har ändrats från *valfrihet och kvalité* till att år 2010 enbart handla om *kvalité*.

Det talas fortfarande inte om *besparingsmotiv* men det talas om minskade personalkostnader till följd av att en del av verksamheten blivit upphandlad. Äldrenämnden uppger en positiv avvikelse på 15.6 procent jämfört med budget (ibid 2010:13).

Upphandling av äldrevård är år 2010 uppe i nivå som innebär att 44 procent drivs i privat regi. Det talas om att denna situation nu leder till att staden får en ny roll, den att försäkra sig om att den upphandlade verksamheten håller tillräcklig kvalité. Det har fattats ett beslut om att utveckla stadens funktion som beställare (ibid 2010:62).

Det politiska motivet bakom äldrevårdens strukturella omvandling uttalas alljämt som en tillgång för den äldre. Mångfalden av privata alternativ benämns av Finansborgarrådet som att "Vi måste börja nytt för att utveckla denna så viktiga del av välfärden" (ibid 2010:12).

2.4 Sammanfattning Stockholm stad

- *Den statliga styrningen* omtalas inte av någon kommunledning på något uttalat sätt eller som en anledning till specifika åtgärder inom äldrevården.
- Samtliga kommunledningar beskriver ambitiösa utvecklingsavsikter med äldrevården och visar på liknade *utvecklingsmotiv* ifall man tittar på retoriken.
- Det finns klart deklarerade övergripande mål för äldrevården hos samtliga kommunledningar, ett samstämt *värde* i alla undersökta årsberättelser för Stockholm stad.
- *Besparingsmotiv* för äldrevården nämns inte med ett ord av någon kommunledning. Dock redovisas besparingar som en följd av upphandlingen i 2010 års redovisning.
- *Upphandlingen av äldrevård* förekommer från och med 2006 års redovisning och når 2010 en omfattning av 44 procent.
- *Det politiska motivet* för den förda äldrevården är det som skiljer kommunledningarna åt. För 2003 års kommunledning finns det ingen politisk retorik kring hur äldrevård kunde drivas. Den kommunala lösningen hade en dominerande ställning Den politiskt motiverade äldrevården, där just *valfriheten* beskrivs som den positiva följden för de äldre, är ett politiskt tankematerial med en ideologisk bakgrund. Den retoriken är mycket omfattande från 2006 års redovisning och framåt med uttalade visioner. Möjligheten till *kundval* omtalas speciellt och beskrivs som positivt för äldre.

2.5 Hässleholms årsredovisning 2005

År 2005 styrde Socialdemokrater i koalition med Vänsterpartiet och Centerpartiet och de innehade den politiska majoriteten. Kommunordförande var Bengt Andersson (s) och i förordet beskriver han i allmänna ordalag kommunens situation, som han uppfattar som god. Äldrevården nämns som hastigast utan att formulera några övergripande mål.

Statlig styrning av äldrevården förekommer i form av en nationell *kompetensstege* som tilldelat Hässleholms 7 500 tkr som ska stimulera utveckling av demensvård, rehabilitering, fortbildning inom allmän vård, social dokumentation samt bemötande och vardagsstimulering (Hässleholms årsredovisning 2005).

Utvecklingsmotiv nämns som en del av pågående utbildningar och en del specifika satsningar av kommunen. Det som nämns speciellt särskilda vårdprogram för demensvården (ibid 2005:53). 5000 tkr har även budgeterats speciellt för att utöka vårdkapaciteten för just demenssjuka (ibid 2005:51). Ett samarbete med Högskolan i Kristianstad om forskning kring trycksår och näringstillförsel är även en del av kommunens satsningar i denna redovisning från 2005 (ibid 2005:53)

Värdesmotiv där det talas om övergripande mål att sträva emot är mindre tydliga men finns med i omsorgsnämndens inledande berättelse helt kort, ”Rätt insats i rätt tid till rätt person” (ibid 2005:54).

Besparingsmotiv finns inte med i redovisningen.

Kommunal *upphandling av äldrevård* fanns inte i Hässleholm vid denna tidpunkt.

Några *politiska motiv* för utformningen av äldrevården kan inte hittas i redovisningen.

2.5.1 Hässleholms årsredovisning 2010

Det politiska styret innehades 2010 av en borgerlig allians bestående av Moderaterna, Centern, Miljöpartiet, Folkpartiet och Folkets väl. Kommunordförande *Urban Widmark* (M) återger en bild av en stabil ekonomi trots en omvärld som präglas av lågkonjunktur. Han hänvisar det goda resultatet till en effektiv hushållning. Äldrevården nämns i det sammanhanget att de har gjort ett bra ekonomiskt resultat (Hässleholms årsredovisning 2010:7).

Statlig styrning i form av stimulansbidrag för hemsjukvården uppges upphöra (ibid 2010:70). Staten uttrycker dock sin vilja genom ett beslut om *värdegarantier*. Det ställs krav på kommunen att dessa garantier definieras och implementeras för äldrevården.

Utvecklingsmotiv för äldrevården består av anhörigutbildning. Utöver detta talas det om enstaka satsningar på träffpunkter för äldre med demens (ibid 2010:68)

Värdesmotiv med övergripande mål för äldrevården finns inte uttalat på något direkt sätt.

Besparingsmotiv är centrala och genomgående även i omsorgsnämndens berättelse. Det talas om vikten av en stark kommunal ekonomi och att hålla budgetramarna i måluppfyllelsen (ibid 2010:68).

Upphandlad äldrevård förekommer inte i Hässleholm 2010. Det talas dock om valfrihet och att möjligheten till privata vårdgivare ska undersökas (ibid 2010:71).

Politiska motiv för äldrevårdens utformning finns inte att hitta i redovisningen.

2.5.2 Sammanfattning Hässleholms kommun

- *Statlig styrning* finns både 2005 och 2010. Skillnaden är att föreskrifterna hade statligt bidrag 2005 medan 2010 års nationsplan inte innehöll några bidrag.
- Utvecklingsmotiv skiljer sig också åt. 2005 års redovisning innehöll flera exempel på utbildning och forskning med tillhörande stimulansbidrag från kommunens sida. 2010 innehöll anhörigutbildning och en satsning på frivilligorganisationer.
- Värdemotiv uttrycks i begränsad omfattning 2005. Jag hittade inga klart deklarerade övergripande mål för äldrevården i 2010 års redovisning.
- Besparingsmotiv är också något som skiljer kommunledningarna åt. Det talas lite om besparingar 2005 medan det ekonomiska resonemanget är uttalat 2010.
- *Upphandling av äldrevård* förekommer inte.
- *Polistiska motiv* för äldrevårdens utformning saknas vid båda tillfällena

2.6 Tomelilla kommuns årsredovisning 2004

År 2004 hade Tomelilla ett borgerligt alliansstyre med Centern, Folkpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna. Ordförande vid denna tid var Kristina Jönsson (m) och hennes återgivning av kommunens situation är att den brottas med ett underskott. Hon berättar att kommunen är liten och att hon gärna sett en sammanslagning med närliggande kommuner för att lösa gemensamma problem (Tomelilla kommuns årsredovisning 2003:3).

Statlig styrning över äldrevården återges inte i redovisningen som att den påverkat någon speciell åtgärd just detta år.

Utvecklingsmotiv är dokumenterade med demensutbildningar för sjuksköterskor, nutritionslära tillägnad äldre samt utbildningar gällande vård i livets slutskede (ibid 2004:65).

Värderingsmotiv finns med på ett centralt sätt i verksamhetens berättelse. Det formuleras övergripande mål som verksamheten ska sträva efter (ibid 2004:64).

Besparingsmotiv för äldrevårdens utförande finns inte även då ordförande har uppgett ett underskott i budgeten. Men det talas om rationaliseringar och att det varit personalavgångar i anslutning till detta (ibid 2004:64).

Upphandling av äldrevård förekommer inte i Tomelilla kommun år 2004 och det finns inte heller någon *politisk motivering* till äldrevårdens utformning.

2.6.1 Tomelilla kommuns årsredovisning 2010

2010 innebär också ett borgerligt alliansstyre, med förändringen att *Kommunens väl Tomelilla* numera ingår i alliansen. Kommunordförande Margith Svensson redovisar att kommunens ekonomi numera har ett överskott på 22 miljoner. Delvis förklarar av ett statligt konjunkturstöd på 12.6 miljoner (Tomelilla kommuns årsberättelse 2010)

Statlig styrning som skulle kunnat påverka äldrevården återges inte i berättelsen.

Utvecklingsmotiv visar sig i planer på utbildningar riktade mot vård av demenssjuka. Kommunen uppskattar också att behovet av boende för denna kategori kommer att öka (ibid 2010:45)

*Värde*motiv med övergripande mål för äldrevården finns med i en kommunal vision som en målsättning att 85 procent av de äldre och LSS-brukarna ska uppfatta vården som god. Det redovisas ärligt att endast 68 procent av de äldre uppfattar vården som god (ibid 2010:45). För övrigt finns det inga övergripande mål som formuleras speciellt för äldrevården.

Besparingsmotiv för äldrevårdens utförande redovisas inte. Det talas om ett visst underskott men det finns inga sparplaner formulerade för äldrevården.

Upphandling av äldrevård är däremot det som utmärker Tomelilla kommun mer än något annat. Mycket av verksamhetsberättelsen för äldrevården koncentreras kring det faktum att 45 procent lades ut på extern entreprenad. Kommunen handlade äldrevård för 46.8 Mnkr 2010.

Den *politiska motiveringen* till äldrevårdens utformning är inte direkt formulerad. Valfrihet finns nämnt som en allmän målsättning men inte direkt för äldrevården.

2.6.2 Sammanfattning Tomelilla kommun

- *Statlig styrning* som gett upphov till någon förändring i äldrevården finns inte redovisat vid någotdera tillfället.
- *Utvecklingsmotiv* skiljer sig åt på det viset att Tomelilla 2005 hade en kommunledning som satsade på fler vårdutbildningar jämfört med vad som var fallet 2010.
- *Värde*motiv med övergripande mål var mer uttalat 2005, med punkter som beskrev målsättningar för vården av äldre. 2010 har detta ersatts med en allmän vision men det talas inte längre om övergripande målsättningar för vården.
- *Besparingsmotiv* nämns inte av kommunledningarna vare sig 2005 eller 2010.
- *Upphandling av äldrevård* skiljer sig på ett radikalt sätt med en omfattande upphandling av äldrevård 2010 medan 2005 års styrelse enbart hade kommunal vård
- *Politisk motivering* till äldrevården ges inte på ett tydligt sätt vid något av tillfällena.

2.7 Lunds kommuns årsredovisning 2004

Lennart Prytz (s) var kommunstyrelsen ordförande och Lund hade ett koalitionsstyre bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I Årsredovisningens inledning uppger ordförande att han avser att erbjuda välfärd genom att utveckla den kommunala verksamheten (Lunds kommuns årsredovisning 2004:3) Det rapporteras att kommunens finanser dras med ett underskott jämfört med det lagstadgade kravet som krävde 75 Mnkr i positivt resultat. Lunds kommun hade vid detta tillfälle ett tillgodohavande på 17 Mnkr (ibid 2004:5).

Statlig styrning av äldrevården i form av vägledning eller ekonomisk stimulans återges inte i 2004 års redovisning.

Utvecklingsmotiv visar sig mest genom en allmän beskrivning av en investeringsvilja som ska utveckla äldrevården. Det görs jämförelser med andra kommuner och det hävdas att Lunds kommun satsar otypiskt mycket på äldrevård (ibid 2004:23). Mer specifikt handlar det om avveckling av dubbelrum och nybyggnation av äldreboende (ibid 2004:31).

*Värde*motiv hela berättelsen präglas av en betoning på välfärd. Övergripande mål har ersatts av en beskrivning som berättar ur kommunen samråder med brukaren (ibid 2004:31).

Besparingsmotiv eller *upphandling* av äldrevården är inget som beskrivs i redovisningen.

Den politiskt motiveringen för utformningen av äldrevården finns inte med på något uttalat sätt. Ifall man inte räknar Kommunordförandens inledande diskussion om en utvecklad kommunal verksamhet, som egentligen är den raka motsatsen till *upphandling*.

2.7.1 Lunds Kommuns årsredovisning 2010

Mats Helmfrid (m) är kommunstyrelsen ordförande år 2010 och han leder en styrelse som innehåller alla partier förutom Sverigedemokraterna och Demokratisk vänster. Han redovisar en stabil ekonomisk situation för kommunen. Även denna ordförande använder jämförelser för att beskriva kommunens prestationer. Bland andra verksamheter så hävdas att äldrevården håller en hög kvalitet nationellt sett (Lunds kommuns årsberättelse 2004).

Statlig styrning av äldrevården finns redovisat och innebar ett bidrag på 30.2 Mnkr under perioden 2007-2010. Kommunen uppger att detta använts till projekt som påverkar den äldres situation. Det uppges också att dessa pengar har använts för att öka äldres valfrihet vid val av vård (ibid 2010:62). Även här talas det om att regeringen vill att kommunerna inför en *nationell värdegrund* för hur äldre ska behandlas avseende grundläggande skyldigheter som kommunen ska uppfylla gentemot äldre (ibid 2010:64)

Utvecklingsmotiv redovisas mest som ett behov av att bygga ut existerande verksamhet med ombyggnationer av existerande äldreboenden. Det som omtalas speciellt är att nämnden antagit nya riktlinjer med utgångspunkt från Socialtjänstlagen. Riktlinjerna betonar *valfrihet* och kommunen ska satsa på kontaktpersoner för att hjälpa äldre med bristande närverk. Anhörigcenter har erbjudit gruppverksamhet och enskild rådgivning till dem som vårdar äldre själva i hemmet (ibid 2004:61).

*Värde*motiv som tydliggör övergripande mål finns inte med på något centralt sätt i nämndens presentation. Det gör tydligt att man tar uppdraget på allvar men just denna del fattas.

Besparingsmotiv för åtgärder presenteras inte heller för äldrevårdens utformning.

Upphandling av äldrevård förekommer med 14 procent och 123 Mnkr betalades 2010 för de tjänster som köptes (ibid 2010:37).

Den politiska motiveringen för äldrevården åskådliggörs med talet om valfrihet, som är genomgående i hela redovisningen (ibid 2010:63).

2.7.2 Sammanfattning Lunds kommun

- *Statlig styrning* redovisas enbart i 2010 års berättelse.
- Vad gäller *utvecklingsmotiv* så är anhörigcenter med utbildningar för privatpersoner, som vårdar sina äldre och en koncentration på att styra upp valfriheten är utmärkande för år 2010.
- *Värde*motiv för vården uttrycks på ett liknande sett. Övergripande mål är inte förekommande i retoriken. Det handlar mer om allmänna avsikter att utföra uppdraget på ett bra sätt.
- *Besparingsmotiv* för äldre vården är inte formulerat.
- *Upphandling av äldre vård* förekommer med 14 procent år 2010 men inte 2004.
- *Den politiska motiveringen* för äldre vården utförande är tydlig och går att utläsa genom att se på hur mycket fokus som läggs på ordet *valfrihet* i 2010 års redovisning.

3 Genomgång av resultat

Statlig styrning av äldre vården är något som kommunerna alltid är underställda enligt kommunallagen. När jag undersökte materialet så var avsikten enbart att undersöka ifall kommunen berättade om direkta styrmedel, som föreskrifter eller bidrag med speciella avsikter från statens sida. Alla kommuner får ju samma bidrag eller föreskrift om att utarbeta nya rutiner. Dock så redovisar inte alla kommuner i undersökningen styrningen på samma sätt. En av kommunerna redovisar, som ett exempel, ett statligt stimulanspaket på 30 Mnr. Kommunen berättar i detalj om kvarvarande medel och att stimulanspaketet avslutas innevarande år. Alla kommuner som ingick i gruppen fick samma stimulanspaket men det var bara en kommun som berättade om det. Självklart fanns bidraget med i de andra kommunernas ekonomiska redovisning men det krävs mer arbete att nå informationen och det är inte lika tydlig.

Utvecklingsmotiv kallades viljan till att lägga resurser på förbättringar. I jämförelsen mellan de tidiga redovisningarna så fanns det en tendens till att tala mindre om utbildningar år 2010. Istället berättas det mer om anhörigcenter och utbildning av privatpersoner för vård i hemmet.

Vad gäller *värde*motiv är den enda kommunen som genomgående formulerar värdegrundande övergripande mål för äldre vården Stockholms stad. De andra kommunerna gör det i början på 2000-talet men år 2010 så talar man mer om visioner och redovisar undersökningar om brukarnas uppfattning. Kanske är det mot den bakgrunden regeringen 2009 lade fram "Ett värdigt liv i äldreomsorgen" ProP.2009/10:116. Med denna uppmanas kommuner att formulera övergripande och värdegrundande mål för äldre vården.

Fyndet från genomgången av kommunernas årsredovisningar visade på en sak som mina variabler inte täckte. Jag trodde att ett ekonomiskt tänkande vad gällde äldre vården skulle visa sig i när jag sökte efter *besparings* motiv. Sådana behov formuleras inte av kommuner när de redovisar sin äldre vård. Möjligtvis för att det skulle se illa ut.

Det ekonomiska tankesättet är dock tydligt i den övriga årsredovisningen. En genomgående tendens är att det är mer uttalat i årsredovisningar från 2010. Att just ekonomin får en framskjuten position idag är lika tydligt som att själva uppdraget att bedriva äldrevården inte formuleras på samma sätt som tidigare. Skulle detta på något vis vara en avspeglning av verkligheten så har det offentliga etos, som Lennart Lundquist talar om blivit förskjutet. Ekonomin har fått större utrymme än andra målsättningarna för verksamheten (Lundquist 1998:23). Jag lämnar ett citat från en sittande kommunordförande för att illustrera vikten som läggs vid en god ekonomi:

”Riksdagen har utifrån regeringens proposition ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting” beslutat att kommunens finansiella mål, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, ska redovisas i budgeten. En utvärdering av om målen uppnåtts ska lämnas i årsredovisningen och delårsrapporten. Grundtanken bakom begreppet god ekonomisk hushållning, är att varje generation av invånare ska bära kostnaderna för den service som de själva beslutar om och drar nytta av, samt att gjorda investeringar ska kunna ersättas”(Tomelilla kommuns årsredovisning 2010). Propositionen som kommunordföranden hänvisar till är Prop.2003/04:105. En inte alldeles ny proposition med avsikt att skärpa kommunernas fokus vad gäller ekonomin.

Upphandling av äldrevård är inte alla kommuners tillvägagångsätt. Hässleholm var den kommun som 2010 inte ännu fattat något beslut om upphandling. Det var även en kommun som redovisade ett bra ekonomiskt resultat för den kommunala äldrevården. Men ett beslut fattades 2011 som innebär att även Hässleholm kommer att påbörja en upphandling av äldrevården. I en tidningsartikel uppger Kommunordförande Urban Widmark (m) att just ”ökad *valfrihet* inom omsorgen” var ett viktigt steg (Palm, Kristianstadsbladet 11 augusti, 2011).

Politiskt motiverad utformning av äldrevården förekommer. Alla kommuner som har gjort upphandlingar i undersökningen har använt samma motivering. Att upphandlingen sker för att öka *valfriheten*. Tomelilla är den kommun som talar minst om upphandlingen genom att nämna *valfrihet* som en anledning.

4 Frågor till handläggare

1) Bakgrundsinformation angående tjänstetid och befattning.

Biståndshandläggare på Myndigheten, Vård och omsorgsförvaltningen i kommun X. Har arbetat där sen 2007. Har dock konsulterat kollegor som arbetat där betydligt längre än jag - en av dem började 1997.

2) Går det att nämna någon skillnad i arbetsätt när du först började arbeta som handläggare jämfört med idag?

Handläggare: Biståndshandläggare som anställs har socionomexamen. Tidigare i Sverige var det vanligt att enhetschefen (för en kommunal hemtjänstgrupp) var både biståndshandläggare och hemtjänstchef. I samband med ÄDEL-reformens införande i Sverige, på 90-talet, när båda

dessa yrkens ansvar separerades, gick många chefer över till att enbart vara biståndshandläggare (bekräftat ifrån kollegor).

Kollega: Det finns numera privata utförare både för hemvård och vårdboende vilket inte fanns när jag började. Detta är i dagsläget områdesbundet vilket gör att det är beroende på var du bor om du har kommunal omsorg eller privat. När jag började arbeta 1999 var det endast kommunala utförare. Gällande utbildning för personal har kraven ökat gällande detta under årens lopp. Bland annat skall alla som arbetar i hemvården med omvårdnadsarbete vara undersköterskor. Under årens lopp har olika organisationsförändringar gjorts. Ofta i samband med politiska val. Gällande vårt arbete har det gått från att som handläggare ha ansvar för ett område och då sköta allt från vårdplanering i hemmet till att planera på korttidsboende samt göra vårdplaneringar på sjukhus. Biståndshandläggare är nu mer uppdelade i team där vissa arbetar med uppföljningar gällande hemvård och boende samt nya ansökningar, andra endast med planeringar från korttidsboende och ett team arbetar med utskrivningsplaneringar från sjukhus. Hemvårdsinsatserna har över tid blivit mer avancerade vilket gör att man som vårdtagare i dag kan få omfattande omsorg och även hemsjukvård i hemmet.

Handläggare: Ovan nämnda förändring med "specialinriktade team" innebär mindre kontinuitet för den enskilde/vårdtagaren. Den enskilde måste träffa alltför många människor och kunna hålla reda på vart de skall vända sig beroende var de befinner sig. Jag upplever att vissa kan uppleva detta som otryggt och stressande samt att det skapar mer jobb för alla inblandade med felringda telefonsamtal osv.

3) Har förändringar skett gradvis eller vid någon speciell tidpunkt?

Handläggare: Förändringar sker vid politiskt maktskifte/val och vilka förändringarna som sker beror på vem som har makten/styret - detta gäller såväl kommunalt som på regeringsnivå.

4) I en del kommuner finns det klart definierade och övergripande mål för äldrevården. Det kan handla om rätten till att vistas ute eller en allmän skyldighet att vara lyhörd för de äldres behov. Finns det motsvarande eller liknande mål i den kommunen du arbetar för? Har målen förändrats över tid och i så fall hur?

Kollega: Målen har ändrats marginellt. Handlar idag mycket om självbestämmande, att få ett aktivt liv utifrån sina förutsättningar samt rätten att kunna bo kvar i bostaden och få all hjälp där.

5) Talas det om valfrihet i när det gäller val av vårdgivare, uppmuntras äldre att göra aktiva val?

Kollega: I dagsläget har de äldre valfrihet när det gäller serviceinsatser (d.v.s. när det gäller insatser som städ, tvätt och inköp). De ska där göra ett aktivt val vem som ska utföra insatserna hemma. Inom kort kommer detta att gälla även hemvårdsinsatser.

Handläggare: Just nu har privata bolag hand om hemvårdsinsatser och hemsjukvård i en del områden i Helsingborg och det beror på vilket område den enskilde bor i. Bor du på i stadsdel X får du hemvård och hemsjukvård från det privata bolaget Attendo. Men som kollegan nämnde skall detta i en snar framtid ändras och den enskilde skall även kunna välja utförare när det gäller hemvård.

6) Vilken är din framtidsprognos för äldrevården?

Handläggare: Alltid svårt att sja om framtiden och vem det är som kommer att ta över det politiska styret, men oavsett vem som kommer att styra tror jag att det går alltmer mot privatisering och för den delen då också valfrihet när det gäller den enskilde i vem som skall vara utförare av diverse insatser. Vidare vill politikerna idag att de äldre skall bo hemma allt längre och vården blir alltmer avancerad i hemmet. Finns gamla som blir alltmer isolerade och utan sociala kontakter med en stressad hemvårdspersonal som kommer in med snabba punktinsatser. Dagens vårdboende är till för svårt sjuka eller långt gången demens och inte som gårdagens äldreboende där de gamla kunde umgås och ha social gemenskap. Utan socialt umgänge kommer den psykiska aspekten med otrygghet och psykisk ohälsa att bli alltmer påtaglig, tror jag. Vidare tror jag att det tyvärr kommer att bli så att den som har det bra ekonomiskt ställt kan köpa kontinuitet och trygghet genom att anlita privat utanför samhällets tjänster, både på gott och ont. För andra kommer frivilliga organisationer och anhöriga få stor betydelse, deras insatser och betydelse kommer troligen att öka allt eftersom. Se gärna vidare på handlingsplan för äldreomsorgen i kommun X (tror du kan hitta den på X stads hemsida). Givetvis handlar allt om rådande ekonomiska omständigheter och fördelning av dessa i samhället.

Kollega: Som det ser ut just nu går vi emot en större privatisering då fritt val även kommer att gälla hemvårdsinsatser.

5 Analys och avslutande resonemang

Det finns en tendens hos kommuner idag att inte formulera övergripande mål för äldrevården hos de kommuner jag undersökte. Självklart är underlaget alldeles för litet men det var ändå en genomgående trend ifall man jämförde med tidigt 2000-tal. Undantaget var Stockholm stad, som inte genomgick någon förändring. Detta är i vilket fall svaret på den inledande frågeställningen, hos vissa kommuner i undersökningen har det skett en skillnad i hur man talar om men för äldrevården.

Det finns emellertid inte heller någon öppen diskussion om besparingar. Dock är anhörigcentra för personer som vårdar sina egna äldre ett modernt fenomen som inte fanns tidigare. Detta formuleras som en tillgång för den äldre. En del av de övergripande målen för äldre har även blivit just *valfrihet*. Detta är ett vanligt uttryck just vid äldrevård.

Enligt Lundquist så skulle ett speciellt språk vara utmärkande för ekonomismen (Lundquist 1998:144). Så är dock inte fallet med just kommuners retorik kring äldrevård. Lundquist efterfrågar dock en tydlig formulering av vårt offentliga etos, han upplever det som ett grundläggande verktyg för att vi ska kunna uppnå det gemensamma goda. Undersökningen ger vid handen att årsberättelserna i allt mindre utsträckning formulerar grundläggande normativa resonemang kring äldrevården. I undersökningen med handläggarna får man intrycket av att just den sortens normer inte är något centralt, eller något som ständigt prövas eller diskuteras. Lundquist efterlyste en levande debatt kring dessa frågor och att de skulle finnas långt framme i tjänstepersonernas medvetande. Frågan är ifall dagens kommuner lever upp till den förhoppningen. Bilden ifrån handläggarna är en förändrad äldrevård som tycks gå i olika riktningar med en ökad utbildningsgrad hos personalen men samtidigt en ökad hembaserad äldrevård. Just utbildning är något som även undersökningen av kommunerna visade tydliga tecken på.

Kjell Arne Røviks teorier om en indirekt styrning kommer möjligtvis till uttryck när Staten förskriver kommunerna att formulera värdegrunder för äldrevården. Istället för att komma med en tvingande lag väljer Staten detta indirekta sätt att få samtliga kommuner att fokusera på att skapa en normativ retorik som ska vara vägledande. Man kan förmoda att Staten uppmärksammat tendensen hos vissa kommuner att glömma bort tydligt formulerade övergripande mål för äldrevården. Kanske blir just den sortens retorik viktig för vårt offentliga etos i ett modernt och diversifierat samhälle med många olika vårdlösningar. På det viset är Lennart Lundquists insisterande på det gemensamma goda fortfarande aktuellt.

Anledningen till att jag tyckte det var en möjlig utgångspunkt att titta på kommuners årsredovisningar var de stora förändringar som en del kommuner genomgått på kort tid. Detta i kombination med de avslöjanden som media gjort angående upphandlad vård gjorde det intressant att titta på ifall kommunernas övergripande mål förändrats i motsvarande grad.

Jon Pierre hävdar i en ny forskning att politiker i allt större grad måste ta hänsyn till medier (Dahlström et al 2011.193). I den debatt som följt på avslöjanden inom äldrevården är det inte svårt att tro på hans forskning angående detta.

6 Referenser

Lundquist, Lennart, 1998. Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur.

Røvik, Kjell Arne, 2008. Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet. Malmö: Liber.

Persson, Göran, 2007. Min väg, mina val.

Almquist, Roland, 2006. New Public Management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll.

Dahlström, Carl, Peters, B. Guy, Pierre, Jon, 2011. Steering from the centre.

Montin, Stig 2004. Moderna kommuner.

Lundquist, Lennart, Pierre, Jon. 1995. Kommunal förvaltningspolitik

Peters, B. Guy, Pierre, Jon. 2001. Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform

Felteninius, David 2011. Offentlig förvaltning Scandinavian Journal of Public Administration14 (3–4): 61–85

Palm. J (2011). Ideologiskt laddat med ökad valfrihet i vården. Kristianstadsbladet, 11 augusti

7 Källmaterial

Stockholms stads årsredovisning 2003/2008/2010

Hässleholms kommuns årsredovisning 2005/2010

Tomelilla kommuns årsredovisning 2004/2010

Lunds kommuns årsredovisning 2004/2010