



LUND UNIVERSITY

Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen : genomförandet av en organisationsreform

Blomberg, Staffan

Published in:
Working paper-serien

2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Blomberg, S. (2004). Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen : genomförandet av en organisationsreform. I *Working paper-serien* (Vol. 2004). Lunds universitet : Socialhögskolan. http://www.soch.lu.se/images/Socialhogskolan/WP2004_4.pdf

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



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan

Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen – genomförandet av en organisationsreform

STAFFAN BLOMBERG

E-post: staffan.blomberg@soch.lu.se

Forskaravdelningen, Socialhögskolan, Lunds universitet
Box 23, 221 00 Lund

Working-paper serien 2004-4 • ISSN 1650-8971

Föredrag vid symposiet "Vision and Policy for a sustainable Welfare Society: From the Viewpoint of International Comparison including Japan and Sweden" på Chiba University, Japan, den 9 november 2004.
Svensk-japansk tolkning

Inledning

I det här föredraget ska jag presentera en analys av hur man kan förklara och förstå spridningen och det snabba genomslaget för nya rutiner och principer för ärendehandläggning och bedömning av behov inom den kommunala äldreomsorgen i Sverige under 1990-talet. Organisatoriskt innebar förändringen att utredningar och beslut i biståndsärenden (myndighetsutövningen) särskiljdes från tillhandahållandet (produktionen) av de beviljade insatserna – specialiserad biståndshandläggning.

I en kartläggning 1999 framgick att antalet kommuner som infört organisationsmodellen hade ökat från 40 till 170 mellan åren 1995 till 1999 (1992 var det 5 kommuner). I början av 2004 kom en ny lägesbeskrivning som visade att trenden fortsatt även efter 1999. 2003 hade 237 eller 81,7% av Sveriges kommuner genomfört organisationsreformen. Hur kan spridningen och det snabba genomslaget för organisationsmodellen förklaras?

Man måste ha i minnet att det inte förelåg några tvingande centrala (statliga) direktiv och att svenska kommuner tvärtom under 1990-talet fick en ökad frihet att välja organisationsformer lokalt. En annan omständighet som komplicerar det hela är att kommuner i flera avseenden är olika. Exempelvis skiljer de sig åt strukturellt på olika sätt t.ex. demografisk struktur, invånarantal och geografiskt läge. Kommunala aktörer kan även tänkas ha olika uppfattningar om önskvärda mål för sin lokala äldreomsorg och de rätta sätten att uppnå dem.

Hur kan man då – givet dessa omständigheter – förstå att det med tiden skapas en gemensam uppfattning eller förståelse i de svenska kommunerna kring att en specialiserad biståndshandläggning är det rätta och det bästa sättet att organisera sin äldreomsorg på? Hur blir det olika likt? Hur ska man förklara hur friheten att själv bestämma leder till att man lokalt bestämmer sig för att ta samma beslut?

Genomförande och material

Det empiriska materialet i min studie består av intervjuer och skriftlig dokumentation som samlades in under våren 2000. I samtliga 8 undersökningskommuner genomfördes intervjuer med ansvariga politiker, kommun- och förvaltningschefer, biståndshandläggare, fackliga

företrädare, företrädare för de lokala pensionärsråden samt redaktörer inom lokalpressen (97 intervjuer).

Dokumentationen som analyserats består av externt material – t.ex. lagstiftning, rapporter och rekommendationer från tillsynsmyndigheter och konsultrapporter – och ett omfattande internt material – t.ex. årsberättelser, budgetar, måldokument, nämnds- och kommunfullmäktigeprotokoll, förvaltningsinterna PM och andra skrivelser och lokala utvärderingar som anknyter till reformen.

Nyinstitutionell organisationsteori

I min studie utgör den nyinstitutionella teorin inom organisationsanalysen en analytisk utgångspunkt. Teoribildningen är radikal i den meningen att den utmanar den allmänna bilden både av vad organisationer är och vad organisationsförändring syftar till.

Det vanliga sättet att se på organisationer är att de är ett verktyg (eller instrument) för att utföra arbetsuppgifter i linje med de planer och mål som ställts upp. Organisationsförändring kan då ses som en strävan mot att göra det man gör i organisationen på ett bättre (effektivare och mer rationellt sätt). Vi kan kalla detta sätt att betrakta organisationer för verktygsperspektivet.

Den nyinstitutionella organisationsteorin betonar emellertid motiv till förändring som har att göra med organisationers behov av att uppfattas som legitima.

Att organisationer inför olika organisationsmodeller eller talar om att genomföra förändringar ska först och först ses som ett tecken på att de vill försäkra sig om det omgivande samhällets stöd (legitimitet).

I sin strävan efter legitimitet anpassar sig organisationer i relation till dominerande uppfattningar i det omgivande samhället kring vad som utmärker det bästa (mest rationella och effektiva) sättet att organisera en viss verksamhet t.ex. en kommunal äldreomsorgsförvaltning. Vi kan kalla detta sätt att tänka kring organisationer och organisationsförändring för symbolperspektivet.

Med specialiseringen av biståndshandläggningen i kommunerna som exempel svarar verktygs- och symbolperspektivet i princip mot följande förklaringar till reformens genomslag. Att kommunerna genomför

reformen ska antingen ses som att den de facto är den effektivaste och mest rationella i relation till kommunala målsättningar och ändrade förutsättningar. Uttryckt på ett annat sätt kan man alltså säga att den är sann i den meningen att reformen har de positiva egenskaper den förknippas med.

Eller så representerar reformeringen av förvaltningsorganisationen en anpassning till uppfattningar i samhället kring vad som (åtminstone för tillfället) utmärker den mest effektiva och rationella organisationsformen - anses för sann. Om införandet av specialiserad handläggning de facto har de positiva effekter den tillskrivs ligger alltså utanför min analys. Reformen kan naturligtvis de positiva effekter den tillskrivs men det räcker med att den anses ha dessa.

Institutionaliseringen av en ny organisationsmodell – Tre genomförandediskurser

Med utgångspunkt i tidpunkten då mina undersökningskommuner specialiserade handläggningen går det att identifiera tre genomförandediskurser eller problematiseringar som rör nödvändigheten av och det fördelaktiga med att införa organisationsmodellen. En nyckel till att förstå reformens genomslag var att den över tiden tillskrevs nya och alltfler problemlösande egenskaper.

En och samma problemlösning (reformen) kopplades alltså till nya och allt fler problem i kommunerna.

- Marknadsorientering

Bland de kommuner som var tidiga (1992-1993) med att gå över till specialiserad biståndshandläggning var marknadsorientering ett viktigt inslag i det som vid denna tidpunkt i Sverige kallades för systemskifte. Specialiseringen av biståndshandläggningen – en renodlad beställarfunktion – betraktades som en nödvändig organisationsförändring i en önskvärd konkurrensutsättning av den kommunala äldreomsorgen. Införandet av organisationsmodellen kan ses som en indirekt effekt av att man planerat för att konkurrensutsätta sin kommunala äldreomsorg. Samordning under marknadsliknande förhållanden – en situation med många olika utförare – förutsätter exempelvis preciserade beställningar av hjälpinsatser (omfattning och innehåll) och skriftliga beslut.

Så länge reformen rättfärdigades med ideologiska, nyliberala argument och åtminstone indirekt hämtade sitt stöd i strategier för privatisering och konkurrensutsättning var de andra kommunerna i min studie emellertid inte benägna att genomföra reformen. Tvärtom, i några av dem tog man uttryckligen avstånd från reformen just på grund av kopplingen till den marknadsinspirerade retoriken.

- Rättsäkerhet

Emellertid, när organisationsmodellen med tiden tillskrevs möjligheter att säkerställa att bedömningarna av behov och beslut om hjälpinsatser till äldre skulle bli mer enhetliga och rättssäkra blev specialiserad biståndshandläggning lösningen på ett nytt problem och en attraktiv reform också i kommuner där man inte ville eller ens kunde tänka sig att införa modellen som ett led i en marknadsorientering.

Rättssäkerhet och lika behandling är grundläggande aspekter av offentlig förvaltning. Detta innebär en organisationsreform som betraktas som rationell i relation till dessa mål i princip inte kan avvisas.

Det kan noteras att rättsäkerhetsdiskursen även svarar mot institutionella krav i det omgivande samhället (staten). Genomslaget för rättsäkerhetstanken kan inte isoleras från de krav på kvalitetssäkring (och system för detta) som exempelvis kommer till uttryck i Socialstyrelsens allmänna råd 1998.

- Effektivitet

I en tredje diskurs som banade väg för reformens genomslag i kommunerna beskrivs specialiseringen av biståndshandläggningen som ett sätt att få tillstånd en effektivare resursanvändning. Effektivitetsdiskursen existerar under hela undersökningsperioden – den ligger implicit i kraven på en marknadsorientering – men växer sig allt starkare i takt med att organisationsmodellen mer direkt kopplas till möjligheter att styra och få kontroll över kostnader (kvalitet) och behovsutveckling inom äldreomsorgen.

Mot bakgrund av att kommunerna i min undersökning allmänt uppfattar sin ekonomiska situation som alltmer problematisk och rapporterar mer eller mindre stora problem med att få ekonomin att gå ihop så framstår det växande intresset för organisationsmodellen i skenet av dessa (utlovade)

effekter inte särdeles sensationella. I de kommuner där man införde organisationsmodellen under 1997-1998 finns dessutom tendenser till att effektivitets- och rättsäkerhetsdiskursen sammanfaller.

Reformtrycket ökar: Hur håller man ifrån sig en reform som ackompanjeras av appeller till rättsäkerhet och lika behandling och som dessutom på olika sätt sägs bidra till att både få kontroll över och minska kommunens kostnader?

En reform i tiden

I de kommuner i undersökningen som var sena med att genomföra reformen kan man notera att flertalet av de argument med vilka införandet av organisationsmodellen motiverats tidigare återkommer. I dessa kommuner diskuterades specialiseringen av handläggningen såväl i relation till rättsäkerhet för den enskilde som med utgångspunkt i behovet av kvalitetssäkring och system för kostnadskontroll.

Nytt är emellertid att intervjupersonerna i dessa kommuner med eftertryck ventilerar att man uppfattar det som ett stort problem att man ännu inte hade genomfört organisationsmodellen. Intervjupersonerna framställde exempelvis sin kommun som omodern och sin organisationsstruktur som föråldrad. Populariteten i sig (modellens modestatus) skapar ett reformtryck i de kommuner som inte genomfört organisationsförändringen. Reformen förefaller ha blivit en föreskrift för hur en kommun som betraktar sig (och uppfattas) som modern (effektiv, rationell och med sin tid) måste vara organiserad. Att betraktas som omodern (ineffektiv, irrationell och efter sin tid) ger inga bonuspoäng och att inte genomföra reformen kan tänkas skapa legitimitetsproblem både inom organisationen t.ex. vad gäller de anställdas förtroende för sin ledning – och i relation till omgivningen.

När en organisationsmodell får modestatus begränsas möjligheterna att diskutera och bestämma utformningen av den egna förvaltningens organisationsstruktur. Hänvisningar till lokala praktiska omständigheter och/eller ideologiska argument får en reducerad betydelse. Det viktigaste är inte om reformen är sann (effektiv och rationell) utan att den anses för sann!

Vad händer nu?

En intressant fråga är huruvida de kommuner som var föregångare i genomförandet av reformen också kommer att visa sig vara föregångare i ifrågasättandet och kanske avvecklingen av den. Indikationer finns på att organisationsmodellen under senare år tillskrivits problemskapande (t.ex. bristande flexibilitet i behovsbedömningen av allt sjukare äldre och olika samordningsproblem) snarare än problemlösande egenskaper. Även om man (ännu) inte lämnat organisationsmodellen har det i flera undersökningskommuner tagits beslut som signalerar att det praktiska arbetet i förvaltningarna har ändrats. Hur kan detta förstås?

Ett sätt är att ta utgångspunkten i att organisationsmodellen kanske håller på att tappa sin modestatus. Organisationsmoden och växlingar i dessa moden kan ses som en social process. Det handlar om att förena en strävan efter tillhörighet (gemenskap) med en ambition att skilja sig från mängden (individualitet). I takt med att en reform uppfattas som ett mode försvagas dess differentierande kraft. I förlängningen ges hänvisningar till lokala praktiska problem och krav i verksamheten återigen kraften att ifrågasätta det nödvändiga och fördelaktiga med att införa (eller behålla) organisationsmodellen.