



JÖNKÖPING UNIVERSITY
School of Health and Welfare

Den rätta modellen?

Om två olika synsätt på förenklad
biståndsbedömning inom hemtjänsten

HUVUDOMRÅDE: *Socialgerontologi*
FÖRFATTARE: *Jan Rehnberg*
HANDLEDARE: *Dan Lundgren*
JÖNKÖPING 2017 06

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen var att undersöka hur en tillsynsmyndighet, en kommun och gruppen äldre personer framställs i ett förvaltningsmål, där traditionell biståndsbedömning av hemtjänst ställs mot en förenklad modell, Linköpingsmodellen, och hur denna process kan kopplas till de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen. Metoden som används har inspirerats av kritisk diskursanalys. I materialet framställs i regel kommunen och tillsynsmyndigheten sig själva som drivande och aktiva huvudaktörer. Att kommunen ofta framställs som huvudaktör kan ses i ljuset av de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen, som gett kommunerna ökat handlingsutrymme. Detta har lett till att kommunen kunnat införa Linköpingsmodellen, och framhållit den som ett sätt att stärka delaktigheten, självbestämmandet för enskilda äldre och lägga makt i deras händer. Samtidigt visar analysen av materialet att gruppen äldre vanligen framställs av både kommunen och tillsynsmyndigheten som passiva deltagare, som gynnas eller missgynnas av en tredje parts handlande. Vanligen framställer sig tillsynsmyndigheten som en huvudaktör. En förklaring kan vara att det ligger i myndighetens uppdrag att ägna sig åt myndighetsutövning där rättssäkerheten betonas. I förvaltningsmålet är myndighetsutövning centralt. Därför förefaller det logiskt att tillsynsmyndigheten i första hand framställer sig själv som huvudaktör. Detta kan även ses mot bakgrund av att tillsynen av socialtjänsten har skärpts.

Nyckelord: socialgerontologi, hemtjänst, biståndsbedömning, Linköpingsmodellen

Summary

The purpose of this study was to investigate how a supervisory authority, a municipality and older people are described in an administrative court case about home-based community care. In this case, a traditional form of needs assessment is set against a simplified model. The study also examines how this simplified model can be linked to the development of social governance in recent decades. The method used has been inspired by critical discourse analysis. In the data, the municipality and the supervisory authority usually refer to themselves as main actors. This can be linked to the development of social governance, which gave municipalities increased power. This development has made it possible for the municipality to introduce the Linköping model, which is argued as a way to strengthen participation and self-determination of elderly people. The analysis, however, shows that older people are described in the data as passive participants by both the municipality and the supervisory authority. The fact that the supervisory authority usually refers to itself as the main actor can be explained by the fact that the exercise of public authority is central in the administrative case and that there has been more control in the supervision of social services.

Keywords: social gerontology, community care, needs assessment

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Summary	3
Innehållsförteckning	4
1. Inledning	5
2. Bakgrund	5
2.1 Teoretiska utgångspunkter	10
2.2 Tidigare forskning och utredningar	10
3. Syfte och frågeställningar	11
3.1 Etiska överväganden	12
4. Metod och material	12
4.1 Kritisk diskursanalys	12
4.2 Material	13
4.3 Analysmetod	14
5. Resultat	16
5.1 Tillsynsmyndighetens inlagor	16
5.2 Kommunens inlagor	17
5.3 Skillnader i hur äldre personer framställs i materialet	18
6. Diskussion	18
6.1 Metodologiska överväganden	22
6.2 Kritisk diskussion om trovärdighet och tillförlitlighet	22
6.3 Slutsatser	23
6.4 Framtida forskning	23
Referenser	24
Bilagor	28

1. Inledning

En äldre person som av någon anledning inte längre klarar sig helt själv i sitt hem kan vända sig till kommunen för att få hjälp och stöd. För att beviljas hemtjänst krävs i regel att den äldre personen lämnar in en ansökan till kommunen, att kommunens biståndshandläggare sedan gör en utredning och bedömning av behoven och därefter fattar ett beslut. Men de senaste åren har flera kommuner utvecklat nya förenklade modeller för bedömning av hemtjänst, vilket innebär att hemtjänst kan ges som en serviceinsats utan att ett traditionellt biståndsbeslut fattas (SOU 2017:21).

Det är två helt olika synsätt som ställs mot varandra. Förespråkarna för förenklade modeller ser det som ett sätt att öka inflytandet för enskilda äldre och undvika byråkratiskt krångel. Kritikerna menar att de enskilda äldres rättssäkerhet åsidosätts och att det finns en risk för att de inte får rätt stöd i och med att en utredning och bedömning av behoven inte görs på samma sätt som vid en traditionell biståndsbedömning (Ds 2017:12). Förespråkare för förenklade modeller har i första hand varit flera av landets kommuner liksom deras intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2016). Kritikerna mot förenklade modeller har först och främst varit den statliga tillsynen genom först Socialstyrelsen och sedan Inspektionen för vård och omsorg, IVO (IVO 2015).

Forskningen när det gäller myndighetsutövning och behovsprövning inom äldreomsorgen är idag begränsad (SOU 2017:21). Det gäller inte minst de förenklade modellerna för biståndsbedömning som används för hemtjänsten. Denna uppsats bidrar med en pusselbit inom detta utforskade område genom att dels synliggöra hur en förespråkare för respektive motståndare till förenklade modeller inom hemtjänsten framställer sig själva och äldre personer, dels visa att hur de olika synsätten kan kopplas bakåt i tiden till de förändringar som skett i samhällsstyrningen.

2. Bakgrund

Den kommunala äldreomsorgen i Sverige är en del av socialtjänsten, som är ett samlingsnamn för den sociala verksamhet som kommunerna är skyldiga att bedriva. Socialtjänstens verksamhet regleras av flera lagar, bland annat socialtjänstlagen (SoL 2001:453). Enligt denna lag ska socialtjänstens omsorg om äldre inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Där slås vidare fast att kommunerna ska verka för att äldre får möjlighet att dels leva och bo självständigt under trygga förhållanden, dels ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Äldre personer som har behov av stöd och hjälp ska sålunda, enligt socialtjänstlagen, antingen kunna flytta till ett äldreboende (särskilt boende) eller få hjälp i sitt vanliga hem (ordinärt boende) genom hemtjänst. Men en förutsättning är att personen vänder sig till kommunen och ansöker att få komma till ett äldreboende eller få hjälp med hemtjänst. Det är till syvende och sist kommunen som avgör om en ansökan ska beviljas och en äldre person få stöd och hjälp eller inte, något som i regel sker i form av ett så kallat biståndsbeslut.

Hemtjänst definieras enligt Socialstyrelsens termbank (Socialstyrelsen 2017) som ett bistånd som ges i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande. I praktiken kan det till exempel handla om att hemtjänstpersonal hjälper till med städning, personlig hygien eller delar ut läkemedel till den äldre personen. Hemtjänsten har också kvälls- och nattpatruller och kan ge tillsyn och hjälp dygnet runt.

År 1992 infördes den så kallade Ädelreformen som innebar att landets kommuner fick ansvar för i princip all vård och omsorg om äldre personer. Under den perioden fick kommunerna allt sämre ekonomi, samtidigt som antalet äldre i samhället ökade (Elmersjö 2014). Utvecklingen har gått mot dels att platserna på särskilda boenden för äldre har minskat, dels att bedömningen skärpts när det gäller beviljandet av hemtjänstinsatser (Szebehely & Trydegård, 2012).

Den 1 oktober 2016 hade 228 500 personer över 65 år någon form av insats från hemtjänsten, vilket motsvarar 11,6 procent av samtliga personer i åldersgruppen 65 år och äldre. Detta kan jämföras med år 2010 då 211 000 personer över 65 år hade någon form av insats från hemtjänsten, vilket motsvarar 12,1 procent. Under samma period minskade antalet platser i särskilt boende från 94 000 år 2010 till 88 900 år 2016. Trenden är tydlig att allt fler äldre personer beviljas hemtjänst, samtidigt som andelen äldre som får en insats totalt sett minskar eftersom antalet äldre över 65 år ökar, från 1 737 000 personer år 2010 till 1 977 000 år 2016. På tio år har antalet med hemtjänst ökat med nästan 30 000 personer medan antalet på särskilt boende minskat med över 8 500 personer (Socialstyrelsen 2016a, Statistiska centralbyrån 2017).

Traditionell biståndsbedömning

När en ansökan om till exempel hemtjänst, skickas in till en kommun innebär det att en handlägningsprocedur tar vid. Socialtjänstens processmodell kan beskrivas enligt figur 1 och den traditionella biståndsbedömningen innebär i korta drag (Socialstyrelsen 2016b):

Aktualisera

Ett ärende aktualiseras genom en biståndsansökan, till exempel att en äldre person ansöker om hemtjänst. Det kan göras skriftligt exempelvis via brev, e-post eller muntligt i telefon.

Utreda

Nästa steg är att utreda ansökan, vilket görs av kommunens biståndshandläggare som samlar in olika uppgifter. Det kan handla om vad den äldre personen har för behov, vilka hinder som finns i dagliga livet i exempelvis form av sjukdomstillstånd och nedsättningar i kroppsfunktioner.

Besluta

Därefter fattas beslut om eventuell insats, till exempel att den äldre personen beviljas hemtjänst och i vilken omfattning. I beslutet ska det bland annat finnas uppgifter om vilka insatser som beviljats respektive avslagits, vilken paragraf i lagen som ligger till grund för beslutet samt information om hur det kan överklagas.

Utforma uppdrag

Sedan behöver planeringen konkretiseras och förtydligas. Vilka tjänster ska den äldre personen få hjälp med i hemmet och i vilken omfattning? Detta sker utifrån den tidigare gjorda utredningen samt den analys och bedömning av behov som finns i beslutsunderlaget.

Genomföra uppdrag

Därefter dokumenteras i en särskild genomförandeplan hur den beviljade insatsen ska ske. Hemtjänstpersonalen ska under tiden som insatsen genomförs fortlöpande dokumentera händelser och omständigheter som är betydelsefulla. Dokumentationen är ett viktigt för att kunna följa hur personens behov av hemtjänst tillgodosetts och hur insatserna har genomförts.

Följa upp

Biståndshandläggaren och utföraren av hemtjänst ansvarar båda för att följa upp ärendet. Under uppföljningen kan nya uppgifter om personens behov av hemtjänst framkomma – kanske behövs fler insatser? Det kan innebära att biståndshandläggaren behöver överväga om det förändrade behovet ryms inom pågående beslut, eller om det behövs en ny utredning och ett nytt beslut.



Figur 1. Socialtjänstens processmodell.

Källa: Socialstyrelsen 2016a

Modellen som beskrivs ovan är den så kallade traditionella biståndsbedömningen. Enligt en kartläggning av myndigheten Vårdanalys 2013 tillämpade cirka 150 av landets kommuner traditionell biståndsbedömning inom hemtjänsten. Samtidigt har fler och fler kommuner de senaste åren börjat använda sig av modeller inom hemtjänsten som alternativ till den traditionella biståndsbedömningen. Dessa modeller kan ha olika namn som till exempel ”förenklad biståndsbedömning”, ”förenklad handläggning” eller ”förenklad ansökan”. Vårdanalys kartläggning visar att cirka 110 kommuner erbjöd möjligheten att ansöka om vissa tjänster genom någon form av förenklad hantering (Vårdanalys 2013).

Förenklad biståndsbedömning

Även om de förenklade modellerna som används inom hemtjänsten ser lite olika ut så har de ett gemensamt syfte – att förenkla ansöknings- och bedömningsprocessen både för kommunen och för den person som ansöker om hemtjänst. I praktiken är det en stor skillnad i hur processen ser ut och hur kommunerna hanterar de förenklade modellerna för biståndshantering. Men det går att illustrera vilka olika nivåer kommunerna använder sig av.

En empirisk beskrivning av kommunernas olika arbetsprocesser och kriterier för ansökan vid modellen förenklad hantering kan enligt Vårdanalys (2013) gå till enligt följande:

1. Brukare över en viss ålder som vill ha stöd får det stöd de önskar utifrån de allmänna tidsramar kommunen satt upp. Det räcker att tala med eller sända en blankett direkt till utförarna. Ingen bedömning görs vid kommunen.
2. Brukare kryssar för på en blankett vilka insatser de vill ha och kontaktar kommunen. Alla som vill ha stöd får det, ingen bedömning görs vid kommunen.
3. Brukaren fyller i en blankett med vilket stöd som önskas och motiverar behovet av det specifika stödet. Blanketten sänds till kommunen som kontrollerar att önskemål och behov överensstämmer. Vid eventuella oklarheter ringer kommunen upp brukaren och stämmer av innehållet i ansökan.
4. Brukaren sänder blanketten med önskemål och behovsbeskrivningar till kommunen som kontrollerar uppgivna behov via ett telefonsamtal eller ett kortare hembesök, där handläggare och brukare gör en gemensam genomgång av ansökan.

Linköpingsmodellen och den statliga tillsynen

Linköpings kommun var tidigt ute och införde redan 1993 en förenklad modell för hemtjänst, den så kallade Linköpingsmodellen, som ett alternativ till den traditionella biståndsbedömningen (Ds 2017:12). Linköpings kommun har varit en föregångare på området och många andra kommuner har inspirerats av Linköpingsmodellen. Syftet när modellen infördes var i första hand att minska administration och kostnader för biståndshandläggningen. Men i början av 2000-talet fick den förenklade modellen en mer ideologisk ansats och Linköpingsmodellen framhölls som ett sätt att öka brukarinflytandet genom att främja delaktigheten och självbestämmandet för den enskilde äldre som önskar att få hemtjänst. Politiskt betonade också kommunen att det handlade om en ökad styrning från de enskilda äldre och att makt lagts i deras händer (Henriksson och Önstorp 2006).

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, är den statliga myndighet som ansvarar för tillsynen av kommunernas äldreomsorg. Myndigheten bildades år 2013, då tillsynen över vården och omsorgen bröts loss från Socialstyrelsen och en renodlad tillsynsmyndighet bildades. En utgångspunkt för den statliga utredning som föregick bildandet av IVO var att skapa en tillsyn över socialtjänsten som var ”stark” i betydelse att tillsynsmyndigheten bland annat hade effektiva befogenheter och sanktionsmöjligheter (SOU 2007:82). Tillsyn i denna mening kan ses som myndighetsutövning och innebär också att rätts-säkerhet har ett central värde (Bengtsson och Ek 2013).

I maj 2016 beslutade Högsta Förvaltningsdomstolen (Mål 7309-15) att inte meddela prövningstillstånd i ett mål mellan Linköpings kommun och IVO. Bakgrunden var att IVO under 2013 förelagt Linköpings kommun ett vite på 1 000 000 kronor om kommunen inte säkerställde att socialnämnden ut-

redde behovet av insatser inom hemtjänsten, enligt den traditionella biståndsbedömningen, och fattade beslut samt följde upp alla ärenden där socialnämnden beviljat insatser. Myndigheten underkände sålunda Linköpingsmodellen och menade bland annat att den inte var rättssäker. IVO:s beslut överklagades av Linköpings kommun, först till Förvaltningsrätten i Jönköping och sedan till Kammarrätten i Jönköping, som båda gick på tillsynsmyndighetens linje och fastslog att föreläggandet gäller. I och med beslutet från Högsta Förvaltningsdomstolen gick ärendet inte att överklaga längre och därmed stod kammarrättens dom fast.

I målet (7309-15) mellan Linköpings kommun och IVO är det två olika synsätt som ställs mot varandra. Linköpings kommun betonar brukarinflytande för enskilda äldre som skäl för att arbeta enligt Linköpingsmodellen. Tillsynsmyndigheten betonar däremot rättssäkerhet.

De senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen

Målet (7309-15) mellan kommunen och tillsynsmyndighetens kan ses mot bakgrund av de förändringar som skedde inom samhällsstyrningen i början av 1990-talet, vilka kännetecknades av att landets kommuner fick allt större befogenheter och ansvar. Denna utveckling kan beskrivas som decentraliserande i och med att mängden uppgifter för den lokala sektorn under lång tid ökade samt att lagstiftningen inom många områden gav kommuner och landsting ökat handlingsutrymme (Bergmark och Minas 2007). Ett exempel på denna maktförskjutning är den tidigare nämnda Ädelreformen (Prop. 1990/91:14) som gjorde att kommunerna blev ansvariga för nästan all vård och omsorg om äldre personer. Förutom denna maktförskjutning har det även efter Ädelreformen diskuterats och genomförts ett stort antal omorganisationer och driftsformer inom äldreomsorgen i landets kommuner (Thorslund 2002). Ett annat exempel på maktförskjutning var den nya kommunallagen som också den infördes 1992 och underlättade för kommunerna att införa nya styrformer. Därmed ökade den kommunala självstyrelsen i och med att nämndorganisationen blev friare, det blev exempelvis inte längre obligatoriskt att ha en socialnämnd. I den nya kommunallagen (Prop. 1990/91:117) fick kommunerna, efter ett beslut i fullmäktige, även möjlighet att i vissa fall lämna över vården av en kommunal angelägenhet till exempelvis ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en enskild individ. Den nya lagen öppnade upp för att kommunerna kunde lämna över förvaltningsrättsliga uppgifter till privaträttsliga subjekt, till exempel genom att teckna ett avtal om entreprenad-drift (Edebalk 2016). Ett kännetecken för denna förändring var att politikerna inte längre skulle ha direktansvar för verksamheterna, utan istället beställa och upphandla service och vård, något som allmänt kommit att kallas beställar- och utförarmodellen. Den innebär i korthet att en avdelning i organisationen bedömer vårdbehov och därefter beställer vård av en utförande verksamhet, som ansvarar för organisationen av arbetet och att arbetsmiljön upprätthålls. Modellen gör det möjligt att konkurrensutsätta verksamheter och utförandet av hemtjänsten kan komma att beställas från privata eller kommunala företag. Ett argument för att införa denna förändring har varit att modellen bättre tillgodoser den enskilde medborgarens rättigheter och möjligheter att göra egna val (Ingvad, Olsson, Bondesson och Arndt: 2006). Linköpings kommun var tidigt ute och började redan 1992 arbeta i en ny organisation genom att dela upp den i ”beställare, utförare och myndighet” (Linköpings kommun 2015).

Förutom den maktförskjutning som beskrivs ovan kännetecknas de senaste decenniernas samhällsstyrning av att styr- och granskningsmetoder fått en allt större roll. Tillsyn är en av de styrmetoder som blivit allt vanligare de senaste åren och den sociala tillsynen har förstärkts sedan slutet av 1990-talet, bland annat har särskilda satsningar gjorts inom äldreomsorgen (Ek 2012). Tillsynen har även renodlats inom en rad olika samhällssektorer. Ett exempel har tidigare omnämnts och gäller vården och omsorgen i och med att IVO bildades 2013, då tillsynen flyttades från Socialstyrelsen till en helt ny myndighet. Samtidigt skärptes tillsynen av socialtjänsten och det blev möjligt för tillsynsmyndigheten att utfärda förelägganden med vite för att avhjälpa missförhållanden (SOU 2007:82), ett verktyg som IVO använde sig av i beslutet mot Linköpings kommun, ett beslut som innehöll ett föreläggande med vite på 1 000 000 kronor.

2.1 Teoretiska utgångspunkter

För att förstå kommunens och tillsynsmyndighetens agerande i målet är de senaste decenniernas utveckling mot governance en lämplig teoretisk utgångspunkt eftersom den visar på de olika förändringar som skett inom samhällsstyrningen. Denna utveckling kännetecknas bland annat av att makt har förskjutits från staten, både uppåt till internationella aktörer och utåt till olika institutioner. Därutöver har makt förskjutits nedåt till regionala och lokala aktörer (Pierre and Peters 2000). Sett i en svensk kontext innebär maktförskjutningen till regionala aktörer och lokala aktörer att makten har flyttats nedåt till kommuner. Denna utveckling mot governance kan ses i ljuset av den reformering som skett av den offentliga sektorn sedan mitten av 1980-talet, något som också inneburit att myndigheter och kommuner allt mer börjat likna företag (Pollit och Bouckaert 2011). New Public Management, NPM, är ett samlingsnamn för denna reformvåg och de strömningar i samhället som först kunde ses i USA och Storbritannien (Hood 1991). NPM kännetecknas bland annat av minskad statlig styrning samt att offentliga förvaltningsmodeller och funktioner brutits ned, exempelvis i beställar-utförar-modeller

I sammanhanget är det också relevant att hänvisa till den förvaltningsforskning som menar att staten genom återreglering, eller reasserting control, kan återta makt som har förskjutits. Reasserting control ska ses som en process där staten på olika sätt försöker återreglera en del av det inflytande och den kontroll som lämnats över till andra aktörer, till exempel en kommun. Enligt detta perspektiv på governance kan makten inte återtas i sin ursprungliga form, utan staten måste omorientera sig och hitta nya vägar (Pierre och Peters 2000). Ett sätt att återreglera makt kan vara att staten initierar nya granskande styrformer eller utvecklar och skärper redan befintliga granskade styrformer, som exempelvis tillsyn av olika samhällssektorer. Rent generellt har det de senaste decennierna blivit vanligare med granskande styrmetoder inom offentlig verksamhet. Power talar om att det skett en ”utvärderingsexplosion” som lett till ett granskningssamhälle (Power 1999 genom Ahlbäck Öberg: 2010).

2.2 Tidigare forskning och utredningar

Som tidigare nämnts är forskningen när det gäller myndighetsutövning och behovsprövning inom äldreomsorgen idag begränsad (SOU 2017:21). Därför väljer jag även att redovisa ett antal utredningar

som är intressanta i sammanhanget, då olika aspekter av förenklad biståndsbedömning tagits upp i dessa.

I två svenska avhandlingar, som bygger på kvalitativa studier, står äldre personers egna erfarenheter och upplevelser av biståndshandläggning i centrum. Den ena avhandlingen visar att det var tydligt att de äldre var upptagna av tankar och känslor relaterade till sina upplevelser av att behöva be om hjälp i hemmet och inte så mycket själva biståndsbedömningen. Processen av att bli utsatt för bedömning av behov av hjälp hade en djupare innebörd än att enbart få hjälp. Det framkom även att äldre hade svårigheter att förstå biståndsbedömningen, hur själva bedömningen gick till, samt vilka rättigheter man hade att få hjälp (Janlöv 2006). I den andra avhandlingen, där äldre personer intervjuats i samband med utskrivning från sjukhus, visas att utskrivningsprocessen har stor inverkan på de äldre och deras liv. En slutsats är att de äldre och de närstående lätt kan hamna i ett "mellanrum" vilket utmärker de svårigheter sjukdom och utskrivningsprocessen medför (Rydemann 2013).

Vårdanalys gjorde, som tidigare uppmärksammats, 2013 en kartläggning av kommunernas arbetssätt för förenklad hantering och ökad flexibilitet i hemtjänsten. Den visar att en vanlig orsak till att kommunerna avvaktade med att införa en förenklad modell var att rättsläget var oklart (Vårdanalys 2013). År 2015 publicerade flera aktörer, bland annat Linköpings kommun och Linköpings universitet en gemensam rapport innehållande en nationell kartläggning som visade att 55 av 156 kommuner hade någon form av förenklad biståndshantering,

Den 31 mars 2017 kom utredningen Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen, som i sina direktiv haft i uppdrag att om möjligt föreslå flexibla former för handläggning och beslut om insatser till äldre personer (SOU 2017:21). Inom ramen för det arbetet har utredningen tillsammans med SKL genomfört en kommunenkät om förenklad handläggning inom äldreomsorgen, 226 av landets 290 kommuner besvarade enkäten. Den visade bland annat att det är relativt få kommuner, totalt 29, som tillhandahåller individuellt inriktade insatser utan behovsbedömning och utan biståndsbeslut inom äldreomsorgen. Samtidigt föreslår utredaren att en ny bestämmelse införs som gör det möjligt att förenkla biståndsprövningen för personer som har fyllt 80 år när det gäller hemtjänst i form av "serviceuppgifter och sociala insatser i mindre omfattning samt mindre integritetskänsliga trygghetslarm, såsom aktiva larm."

Den 4 april 2017 publicerades även socialdepartementet departementspromemorian *Om förenklad beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre* och där har man utgått från samma kommittédirektiv som för Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Även i den föreslås förändringar i socialtjänstlagen som ger kommunen nya möjligheter att styra och organisera äldreomsorgen genom förenklad handläggning inom äldreomsorgen (Ds 2017:12). Departementspromemorian har nu skickats ut på remiss till 65 olika remissinstanser som senast den 30 juni 2017 ska ha kommit in med sina svar (Socialdepartementet 2017).

3. Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka den motsättning som finns mellan förespråkarna för traditionell biståndsbedömning och förespråkarna för förenklad biståndsbedömning och se hur denna kommer till uttryck i en förvaltningsprocess. Uppsatsen syftar även till att sätta in de två synsätten i ett större samhällsteoretiskt ramverk och diskutera hur de olika synsätten kan kopplas till de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen samt visa vad det är som har format de olika synsätten som utgår från rättssäkerhet (tillsynsmyndigheten) och brukarinflytande (kommunen).

Frågeställningarna är:

- Hur framställs tillsynsmyndigheten och kommunen respektive gruppen äldre som aktör i materialet?
- Finns det skillnader i hur äldre personer framställs i materialet beroende på om det har skrivits av tillsynsmyndigheten eller kommunen?
- I vilken mån kan processen mellan Linköpings kommun och IVO kopplas till de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen?

3.1 Etiska överväganden

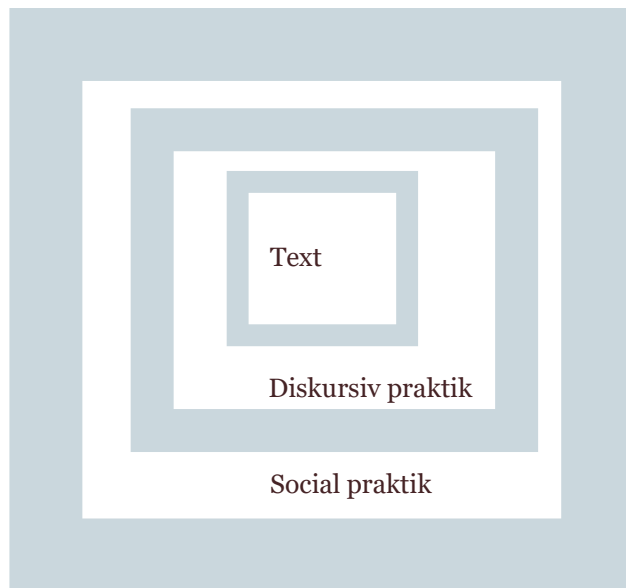
Inför arbetet med denna uppsats har en forskningsetisk egengranskning gjorts utifrån de krav som ställs vid Jönköping University. Några särskilda samtycken har inte inhämtats i detta fall, då materialet i uppsatsens bygger på offentliga dokument som skrivits av en kommun och en statlig myndighet. Några enskilda personer har inte intervjuats och det föreligger sålunda ingen risk för att några sådana skulle kunna identifierats. Materialet har genomgått en sekretessprövning av Högsta Förvaltningsdomstolen innan det har lämnats ut i sin helhet. Att både namnet på den kommun och den statliga myndighet som varit parter i målet framgår har jag inte sett som något problem, eftersom det handlar om två offentliga aktörer och inte enskilda personer.

4. Metod och material

Den undersökning som görs för att kunna besvara frågeställningarna består av två delar. I den första delen ligger fokus på hur aktörerna i materialet framställs. I den andra ligger fokus på hur gruppen äldre framställs beroende på om det är tillsynsmyndigheten eller kommunen som är avsändare.

4.1 Kritisk diskursanalys

Metoden som används i denna uppsats är inspirerad av kritisk diskursanalys och Faircloughs (1992) tredimensionerade modell (Figur 2) och har även inspirerats av Van Leuwens (2008) syn på sociala aktörer.



Figur 2. Faircloughs analysmodell (Fairclough 1992).

Kritisk diskursanalys enligt Faircloughs modell bygger på tre dimensioner. Det handlar om att undersöka textens egenskaper (text), att se hur texten är producerad och vilka diskurser som ingår (diskursiv praktik) samt att slutligen sätta in texten i ett bredare socialt sammanhang (social praktik) (Winther Jorgensen och Phillips 2000). I detta fall har jag valt att fokusera på den del av analysmodellen som undersöker textens egenskaper.

I denna del av analysen står texten i centrum. Traditionellt är utgångspunkten för att undersöka textens egenskaper inom den kritiska diskursanalysen lingvistisk och det handlar exempelvis om att studera texters grammatiska struktur (Bergström och Boréus 2012). Van Leeuwen (2008) har utvecklat nya verktyg för kritisk diskursanalys och väljer att ha en sociosemantisk utgångspunkt, där han bland annat ser hur sociala aktörer är representerade i texten. Han gör även en distinktion i fråga om passiva sociala aktörer och talar om att dessa aktörer antingen kan vara "subjected" eller "beneficialized". Sociala aktörer som är "subjected" behandlas som objekt i framställningen, exempelvis som föremål för någon form av utbyte. Sociala aktörer som är "beneficialized" får någon form av fördel eller nackdel genom en handling från en tredje part (Van Leeuwen 2008). Analysen av materialet utgår från Leeuwens synsätt, då det i detta sammanhang är av intresse att närmare undersöka hur de sociala aktörerna framställs. Det är även relevant att undersöka om det finns någon skillnad mellan hur tillsynsmyndigheten och kommunen framställer äldre i rollen som "beneficialized", det vill säga passiva deltagare som antingen gynnas eller missgynnas av en handling.

4.2 Material

Materialet som undersöks består av handlingar som finns i målet mellan Linköpings kommun och IVO. Ärendet tar sin utgångspunkt i maj 2012, då dåvarande tillsynsmyndigheten Socialstyrelsen fattade beslut gällande Linköpings kommun, och avslutades i och med Högsta Förvaltningsdomstolens beslut i maj 2016. Materialet består av sju dokument som Linköpings kommun lämnat in i ärendet

samt sex dokument som lämnats in av IVO och Socialstyrelsen. Omfattningen på materialet är sammanlagt 37 sidor (Bilaga 1).

4.3 Analysmetod

Som tidigare nämnts har analysen av materialet inspirerats av kritisk diskursanalys och då den del av metoden som handlar om att undersöka en texts egenskaper. I detta fall undersöks hur de sociala aktörerna i texten framställs.

Framställning av tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre som aktör

I denna del av analysen undersöks vilken roll de tre sociala aktörerna har i materialet och i vilken mån de framställs som aktiva. Tillvägagångssättet har varit att texten i materialet systematiskt gått igenom i ett första steg, mening för mening, för att undersöka i vilka meningar de olika aktörerna – tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre – omnämns. Dessa meningar har markerats. I ett andra steg har antalet omnämningar i meningarna räknats. Därefter har det första steget och det andra steget upprepats för att minimera risken för att något omnämning skulle ha förbisetts och resultatet blev detsamma.

Samtliga omnämningar har sedan stegvis brutits ned i ett antal olika kategorier (Bilaga 2). I ett första steg har antalet omnämningar brutits ned utifrån om dessa återfinns i inlagorna som skrivits av tillsynsmyndigheten eller kommunen. I ett andra steg har inlagorna från tillsynsmyndigheten undersökts och omnämningarna har kodats utifrån om det är tillsynsmyndigheten, kommunen eller gruppen äldre som nämns. Inlagorna från kommunen har därefter undersökts på samma sätt. Kommunen har i inlagorna olika benämningar, förutom "kommun" används även ord som "socialnämnd", "biståndsbedömare", "socialkontor" och "utförare" som i detta sammanhang kan ses som delar av och representanter för kommunen. Därför har även dessa begrepp kodats som "kommunen". Även äldre personer omnämns på olika sätt, ibland som "brukare" eller "enskilda" och har i dessa fall kodats som "äldre". Det första och andra steget har sedan återupprepats för att se att resultatet är detsamma som efter den första genomgången.

Därefter har materialet kategoriserats utifrån de roller de sociala aktörerna har i materialet, inspirerad av Van Leuweens indelning av sociala aktörers rollfördelning (Se 4.1) – *huvudaktör*, *aktör* och *passiv deltagare*. Som *huvudaktör* kategoriseras den sociala aktör som står i centrum och är drivande och aktiv i ett visst avseende. Huvudaktören kan exemplifieras med följande mening, där Linköpings kommun är huvudaktör:

Linköpings kommun genomför vartannat år enkäter inom hemtjänsten för att följa upp brukarnas nöjdhet.

Kategorin *aktör* utgörs av den sociala aktör som är aktiv i någon form. Men till skillnad mot en *huvudaktör* står *aktören* inte i centrum och är heller inte drivande. Den som är *aktör* handlar ofta på uppdrag av någon, till exempel en *huvudaktör*. Detta kan exemplifieras med meningen nedan, där kommunen (biståndsbedömaren) framställs som aktiv *huvudaktör* och den äldre personen (brukaren) är *aktör*:

När ansökan kommer in tar en biståndsbedömare personlig kontakt med brukaren för att säkerställa att brukarens önskemål om insatser kommer till uttryck i utredningen.

Den tredje kategorin – *passiv deltagare* – utgörs av den sociala aktör som är passiv och till exempel kan vara mottagare av något. Exempel på detta är meningen nedan där den äldre personen (enskilde) är *passiv deltagare*:

IVO menar att förvaltningsrätten har redovisat hur lagstiftningen ska tolkas och att det inte finns utrymme i lagen för den tolkning som Linköpings kommun gör av möjligheterna att erbjuda individuellt anpassade insatser i form av service och att detta innebär en rättsosäkerhet för den enskilde.

I ovanstående del av analysen har aktörsrollen för tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre undersökts och kategoriseras i myndighetens egna inlagor. Därefter har motsvarande undersökning gjorts av kommunens inlagor. Avslutningsvis har kategoriseringen av aktörsrollen i ovanstående del gått igenom ytterligare en gång i materialet. I något enstaka fall har kategoriseringen korrigerats utifrån den tidigare gjorda.

Nästa steg i analysen har varit att närmare undersöka den passiva deltagarrollen för äldre personer. Denna har utgått från de tillfällen i inlagorna från både tillsynsmyndigheten och kommunen, då äldre framställs som *passiva deltagare*.

De enskilda meningarna har undersökts och omnämningarna har kategoriserats utifrån om den äldre som *passiv deltagare* beskrivs som en person som antingen *gynnas* eller *missgynnas* av hur en tredje part handlar och som enligt van Leeuwens syn på passiva sociala aktörer betecknas som "*beneficialized*" (Van Leeuwen 2008). Att äldre personer *missgynnas* av en handling kan till exempel vara att de inte garanteras de insatser de har rätt till och får sina individuella behov utredda och bedömda. Detta kan exemplifieras med följande mening:

Inspektionen bedömer således att även bristen på uppföljning utgör ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till.

Samtidigt framställs äldre i materialet även som en grupp som kan *gynnas* av en handling, till exempel genom att kommunen följer upp besluten, vilket illustreras av följande mening:

Socialkontorets uppföljning omfattar uppföljning av de individuella besluten för att bevaka att den enskilde får de insatser som beslutats.

Denna del av analysen har återupprepats en andra gång för att säkerställa att resultatet är detsamma som vid det första tillfället.

Avslutningsvis har analysen av hela materialet gått igenom ytterligare en gång för att minska risken för att de sociala aktörerna inte skulle ha kategoriserats eller kodats på ett enhetligt sätt.

5. Resultat

I denna del redovisas resultaten från de ovan genomförda analyserna. Först redogörs för hur tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre framställs som aktörer. Därefter redovisas hur äldre som en *passiv deltagare* kommer till uttryck i materialet.

5.1 Tillsynsmyndighetens inlagor

I de inlagor som lämnats in av IVO omnämns de tre sociala aktörerna (tillsynsmyndigheten, kommunen och äldre) vid 136 tillfällen. Tabell 1 visar att kommunen är den sociala aktör som påfallande ofta framställs som *huvudaktör* i det material som tillsynsmyndigheten har lämnat in till förvaltningsdomstolarna.

Tabell 1. Inlagor från tillsynsmyndigheten (n=136)

	Kommunen	Tillsynen	Äldre
Huvudaktör	23 %	10 %	7 %
Aktör	18 %	-	14 %
Passiv deltagare	5 %	-	22 %

I nästan en fjärdedel, 23 procent, av de 136 gånger då de tre sociala aktörerna omnämns i materialet från tillsynsmyndigheten handlar det om att kommunen framställs som *huvudaktör*, till exempel:

För personer över 75 år tillämnar socialnämnden en handläggning som grundar sig på brukarens önskemål om vilka hjälpinsatser och vilket stöd som brukaren själv bedömer är nödvändiga i sin vardag.

Jämfört med Linköpings kommun förekommer tillsynsmyndigheten inte lika ofta som *huvudaktör* i sina egna inlagor (10 procent). Samtidigt är det i rollen som huvudaktör som tillsynsmyndigheten i första hand framställer sig själv. Meningen nedan visar hur det kan se ut när tillsynsmyndigheten framställer sig som en drivande och handlingskraftig *huvudaktör*.

Socialstyrelsen har i beslut den 14 maj 2012 (dnr 7832/2012) ställt krav på åtgärder som innebär att kommunen ska

- *redogöra för hur det genom uppföljning säkerställs att brukarna får de insatser som nämnden beviljar*

I tillsynsmyndighetens inlagor framstår äldre personer sällan (7 procent) som *huvudaktör*. Istället framställs den äldre personen fallande ofta som *passiva deltagare* och återfinns som det i nästan en fjärdedel, 22 procent, av de gånger då de sociala aktörerna omnämns, till exempel:

Inspektionen bedömer således att även bristen på uppföljning utgör ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till.

5.2 Kommunens inlagor

I de inlagor som lämnats in av Linköpings kommun till förvaltningsdomstolarna omnämns de tre sociala aktörerna vid 149 tillfällen (Tabell 2). Även i det materialet framställs kommunen ofta som en *huvudaktör* i materialet.

Tabell 2. Inlagor från Linköpings kommun (n=149)

	Kommunen	Tillsynen	Äldre
Huvudaktör	31 %	2 %	9 %
Aktör	8 %	1 %	19 %
Passiv deltagare	8 %	-	22 %

I nästan en tredjedel, 31 procent, av de 149 gånger då de sociala aktörerna finns omnämnda framställs kommunen som en *huvudaktör*. I materialet förekommer att kommunen själv beskriver hur man arbetar och betonar att det gagnar enskilda äldre. Meningen nedan är ett exempel på detta:

Kommunen anser att handläggning och utredning av aktuella hemtjänstären den uppfyller socialtjänstens intentioner och sker på ett rättssäkert sätt som väl tillgodoser den enskildes rätt till delaktighet och bestämmande.

Tillsynsmyndigheten framstår däremot som någon form av aktör endast vid enstaka tillfällen i det undersökta materialet som lämnats in av Linköpings kommun. I 2 procent av de totalt 149 omnämnda framstår tillsynsmyndigheten som *huvudaktör*, och i 1 procent som en *aktör*.

I likhet med tillsynsmyndighetens inlagor framstår äldre personer lika ofta som *passiva deltagare* i det material som kommunen lämnat in till domstolarna. Detta återfinns även i detta fall i nästan en fjärdedel, 22 procent, av de gånger då de sociala aktörerna omnämns, till exempel:

I utförarnas åtaganden ingår också att vara uppmärksamma på om den enskildes behov förändras och då medverka till och ta initiativ till att insatserna omprövas.

Även när det gäller då äldre personer framställs som huvudaktörer finns det en likhet mellan kommunens inlagor och tillsynsmyndighetens – det är sällan som de äldre personer förekommer som *huvudaktör*. I inlagorna från kommunen handlar det i 9 procent av de omnämmanden som görs.

5.3 Skillnader i hur äldre personer framställs i materialet

Det finns en skillnad i hur synen på äldre som en passiv deltagare kommer till uttryck i materialet, vilket framgår av tabell 3.

Tabell 3. Äldre som passiva deltagare som gynnas eller missgynnas (N=63)

	Kommunen	Tillsynsmyndigheten
Gynnas	52 %	17 %
Missgynnas	-	30 %

I tillsynsmyndighetens dokument är äldre som *passiva deltagare* en grupp som i högre grad *missgynnas* av hur en tredje part handlar, det kan till exempel i inlagorna från tillsynsmyndigheten vara att de äldre inte garanteras de insatser de har rätt till och får sina individuella behov utredda och bedömda. Kommunen däremot framställer äldre personer som en *passiv deltagare som gynnas av en handling*.

6. Diskussion

Detta diskussionsavsnitt är upplagt så att jag först utifrån de tre frågeställningarna i tur och ordning diskuterar de uppnådda resultaten av undersökningarna. Därefter följer metodologiska överväganden med en kritisk diskussion kring val av källmaterial samt kring trovärdighet och tillförlitlighet. Sedan presenteras denna studies slutsatser. Avslutningsvis resonerar och reflekterar jag över vad framtida forskning skulle kunna bidra med när det gäller förenklad hantering av biståndsbedömning.

Framställning av tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre som aktör

I det undersökta materialet är det kommunen som i regel framställs som *huvudaktör* och den aktör som står i centrum och ofta är drivande och aktiv. Det gäller oavsett om det är tillsynsmyndigheten eller kommunen som är avsändare av dokumentet. Att kommunen själv i sina egna inlagor framställer sig som en *huvudaktör* i nästan en tredjedel, 31 procent, av omnämmandena kan ses mot bakgrund av att det ligger i kommunens eget intresse att framstå som en *huvudaktör* som tillvaratar den enskilda äldres intresse, inte minst med tanke på den kritik som tillsynsmyndigheten riktat i sitt beslut mot kommunen och att myndighetens uppfattning snarare är den motsatta – att enskilda äldre riskerar att inte få sina behov tillgodosedda vid förenklad hantering inom hemtjänsten. Men det kan även ses i ljuset av att de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen mot governance. Denna har inneburit att makt i samhället förskjutits från central nivå nedåt till regionala och lokala aktörer (Pierre och

Peters 2000). I en svensk kontext handlar det till exempel om att makt förskjutits till landets kommuner som dels fått möjlighet att införa nya styrformer, dels fått ansvar för i princip all äldreomsorg i och med Ädelreformen (Prop. 1990/91:14). Denna decentralisering har dessutom inneburit att kommunerna har fått ökat handlingsutrymme (Bermark och Minas 2007), exempelvis när det gäller att organisera och bedriva kommunal äldreomsorg. Detta handlingsutrymme har tagit sig uttryck i att Linköpings kommun infört en förenklad modell som ett alternativ till den traditionella biståndsbedömningen inom hemtjänsten. Handlingsutrymmet återspeglas även i kommunens egna inlagor till domstolarna då kommunen ofta framställer sig själv som en aktiv och drivande social aktör – *huvudaktör* – som inom ramen för den införda förenklade modellen inom hemtjänsten, både handlägger och utreder enskilda ärenden i enlighet med socialtjänstlagen.

Även i inlagorna från tillsynsmyndigheten framställs kommunen ofta som *huvudaktör*. En förklaring kan vara att det i inlagorna till domstolen är viktigt för tillsynsmyndigheten att beskriva hur kommunen arbetar och agerar i praktiken, för att på så sätt kunna påvisa och argumentera för att den, som myndigheten uppfattar det, inte lever upp till intentionerna i socialtjänstlagen och därmed inte är rättssäker.

Tillsynsmyndigheten framställs också huvudsakligen som *huvudaktör*, även om det inte är i samma omfattning som kommunen. Att tillsynsmyndigheten framställer sig själv som *huvudaktör* kan ses som en följd av att det ligger i en tillsynsmyndighets uppdrag att, som i detta fall, initiera ärenden genom att göra tillsynsbesök, fattat beslut och använda sig av sanktionsmöjligheter i form av föreläggande och vite. Sanktionsmöjligheter är den del av tillsynen som är myndighetsutövning, något som också innebär att rättssäkerhet har ett central värde (Bengtsson och Ek 2013). Sett ur det perspektivet förefaller det logiskt att tillsynsmyndigheten i första hand framställer sig som en drivande och aktiv *huvudaktör* i ett mål där myndighetsövning är det centrala, vilket beslutet om föreläggande och vitet mot Linköpings kommun ytterst är ett uttryck för.

Skillnader i hur äldre personer framställs i materialet beroende på om det har skrivits av tillsynsmyndigheten eller kommunen

Det är sällan som äldre personer framställs som *huvudaktörer* i det undersökta materialet. Det förekommer i materialet från tillsynsmyndigheten och kommunen endast i 7 respektive 9 procent av alla omnämmanden. Att kommunen inte oftare framställer äldre personer som *huvudaktör* kan tyckas anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att Linköpingsmodellen sedan början av 2000-talet ofta har framhållits som ett sätt att stärka delaktigheten och självbestämmandet för enskilda äldre och att makt lagts i deras händer (Henriksson och Önstorp 2012). Utifrån perspektivet på governance skulle detta kunna ses som att en förskjutning av makt skett ytterligare ett steg, inte bara till kommunen utan även från kommunen till den enskilde äldre personen. Samtidigt ger analysen av materialet en motsatt bild. Om det vore så att makten verkligen förskjutits till de äldre personerna borde dessa i större utsträck-

ning framställas som *huvudaktörer* i inlagorna från kommunen. Men i huvudsak framställs äldre personer som *passiva deltagare* av både kommunen och tillsynsmyndigheten, något som förekommer i 22 procent av de fall då de sociala aktörerna omnämns i materialet.

En möjlig förklaring till att detta perspektiv dominerar i materialet kan vara att målet ytterst rör äldre personer som har vänt sig till hemtjänsten eftersom de anser att de av olika skäl behöver få stöd och hjälp. Det ligger då nära till hands att den äldre personen framställs som *passiv deltagare* när behovet av insatser beskrivs av både tillsynsmyndigheten och kommunen i materialet.

Samtidigt finns det en skillnad i hur den äldre personen framställs som ”*beneficialized*”, det vill säga en passiv deltagare som antingen gynnas eller missgynnas av en handling (Van Leeuwen 2008). Tillsynsmyndigheten framställer ofta äldre personer som en *passiv deltagare som missgynnas av en handling*. Kommunen däremot framställer äldre personer som en *passiv deltagare som gynnas av en handling*. Detta kan ses mot bakgrund av de diametralt motsatta ståndpunkter tillsynsmyndigheten och kommunen intar i domstolsprocessen. Tillsynsmyndigheten menar att den förenklade hantering som kommunen tillämpar strider mot socialtjänstlagens intentioner och är en fara för rättssäkerheten. Det ligger så att säga i myndighetens intresse att visa hur det kan komma till uttryck genom att äldre personer på olika sätt *missgynnas*. På liknande sätt ligger det i kommunens intresse att påvisa att äldre personer *gynnas* av en förenklad hantering. Kommunen anser således att den följer lagen.

En bidragande orsak till resultatet i inlagorna från Linköpings kommun skulle kunna vara att det är kommunen som genom hela domstolsprocessen fått beslut emot sig och som också varit drivande genom att överklaga ärendet ända upp till Högsta Förvaltningsdomstolen, vilket bland annat tar sig uttryck i att kommunen har lämnat in fler inlagor än tillsynsmyndigheten, sju jämfört med sex. Det har varit viktigt för kommunen att argumentera för sin sak och noga berätta hur man arbetar, vilket kan ha bidragit till att kommunen framstår som en aktiv huvudaktör och även oftare än tillsynsmyndigheten framställer äldre personer som aktiva huvudaktörer eller passiva deltagare som gynnas av en handling.

Processen mellan Linköpings kommun och IVO och de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen

I ett vidare perspektiv kan processen mellan Linköpings kommun och Inspektionen för vård och omsorg ses som ett resultat av de förändringar som skett inom samhällsstyrningen de senaste decennierna. Kommunens synsätt i målet med betoning på *brukarinflytande* har bland annat formats av den förskjutning av makt som skedde till landets kommuner i början av 1990-talet. IVO:s synsätt med betoning på *rättssäkerhet* ligger i linje med Powers tal om en ”utvärderingsexplosion” och teorin om granskningssamhället (Power 1999 genom Ahlbäck Öberg:2010) som till exempel kännetecknas av en starkare tillsyn inom olika samhällssektorer, bland annat socialtjänstens äldreomsorg. Granskningssamhället kan i sin tur ses som en reaktion mot den maktförskjutning som skett och då tagit sig uttryck i olika styr- och granskningsformer, i detta fall en skärpt tillsyn. Detta ligger i sin tur linje med den förvaltningsforskning som menar att staten kan återreglera makt som har förskjutits, genom *reasserting*

control. Den gör gällande att makten inte kan återregleras i sin ursprungliga form utan tar sig nya uttryck (Pierre och Peters 2000). Enligt detta synsätt kan staten i detta fall inte återreglera makten genom att göra inskränkningar i lagen och det kommunala självstyret för att på så sätt förbjuda Linköpings kommun att införa och arbeta med en förenklad modell inom hemtjänsten i stället för den traditionella biståndsbedömningen. Däremot kan staten indirekt, genom IVO, sätta press på kommunen genom att som i detta fall utfärda ett föreläggande med vite på 1 000 000 för att på så sätt återreglera makten genom att försöka förmå kommunen att sluta använda en förenklad modell. En förutsättning är dock att staten tillhandahåller verktyg för sanktionsmöjligheter, ett sådant verktyg är just föreläggande med vite för att avhjälpa missförhållanden, vilket möjliggjordes då tillsynen av socialtjänsten skärptes (SOU 2007:82).

Linköpings kommuns införande av en förenklad modell för hemtjänst blev som tidigare nämnts möjligt i och med att kommunerna fick större makt över äldreomsorgen i början av 1990-talet då makt försköts från central till lokal nivå, dels genom Ädelreformen (Prop. 1990/91:14), dels genom den nya kommunallagen (Prop. 1990/91:117). Även de förändringar i socialtjänstlagen som nu föreslås av Nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen och socialdepartementet i en departementspromemoria och som öppnar upp för förenklad hantering inom äldreomsorgen kan sägas vara ett led i utvecklingen mot ökad makt för kommunerna att själv organisera sin verksamhet, i det här fallet att införa förenklad hantering när det gäller att erbjuda hemtjänst (SOU 2017:21, Ds 2017:12). Detta kan också tolkas som att staten kan vara på väg att ändra åsikt i frågan och tillåta förenklade modeller inom hemtjänsten, eftersom båda utredningarna har initierats av regeringen.

Förslagen i departementspromemorian (Ds 2017:12) är ute på remiss och de går längre än de förslag som föreslås i den nationella kvalitetsplanen, till exempel föreslås ingen åldersgräns då förenklad hantering kan erbjudas. I den nationella kvalitetsplanen föreslås istället att kommunerna ska kunna erbjuda förenklad biståndsprövning för personer som har fyllt 80 år. I departementspromemorian föreslås att lagändringen ska träda i kraft redan i juli 2018, medan det i den nationella kvalitetsplanen inte finns någon tidsplan.

Frågan är varför förenklad hantering istället för traditionell biståndsbedömning för att få hemtjänst nu blivit aktuell för regeringen. En bidragande orsak är sannolikt att detta är något som lyfts av kommunerna och deras intresseorganisation SKL de senaste åren, inte minst efter processen mellan Linköpings kommun och IVO. Den innebär att Linköpingsmodellen underkändes av domstolen och att kommunen förlorade målet.

Trenden inom den kommunala äldreomsorgen har varit tydlig det senaste decenniet – allt fler äldre beviljas hemtjänst och antalet platser i särskilt boende minskar (Socialstyrelsen 2016a). Samtidigt står Sverige inför stora utmaningar när det gäller den demografiska utvecklingen i och med att befolkningen blir allt äldre, till exempel förväntas antalet personer 80 år och äldre öka kraftigt de kommande decennierna (Statistiska centralbyrån 2015). Det innebär också utmaningar för den framtida omsorgen

om äldre. Ett sätt för staten att underlätta för kommunerna att klara dessa utmaningar är att undanröja det som uppfattas som hinder, vilket den traditionella biståndsbedömningen görs av vissa kommuner i fråga om hemtjänst. Att frågan om förenklad hantering nu står i fokus bör även ses ur det perspektivet.

6.1 Metodologiska överväganden

Det källmaterial som ligger till grund för denna uppsats är 13 dokument på sammanlagt 37 sidor. Dokumenten ingår som inlagor i domstolsprocessen mellan Linköpings kommun och IVO. Det är ett begränsat material med en tydlig avgränsning och är lämpligt att undersöka inom ramen för en magisteruppsats. Ett alternativ till att undersöka inlagorna från kommunen och tillsynsmyndigheten hade varit att enbart granska besluten från domstolarna, Förvaltningsrätten i Jönköping, Kammarrätten i Jönköping och Högsta Förvaltningsdomstolen, för att se hur tillsynsmyndigheten, kommunen och gruppen äldre framställs. Dessa beslut refererar dock inte tillsynsmyndighetens och kommunens inlagor i sin helhet. För att få en så rättvisande bild som möjligt av hur de olika sociala aktörerna framställs har det därför varit angeläget att utgå från de olika inlagorna som författats av kommunen respektive tillsynsmyndigheten.

6.2 Kritisk diskussion om trovärdighet och tillförlitlighet

I analysen undersöks hur tillsynsmyndigheten och kommunen respektive gruppen äldre framställs som aktörer i materialet i domstolsprocessen. Utgångspunkten har varit de inlagor som tillsynsmyndigheten och kommunen själva har författat och lämnat in i domstolsprocessen.

Undersökningen har genomförts genom att materialet systematiskt gått igenom. De sociala aktörerna har identifierats i materialet och kategoriserats utifrån sin aktörsroll – huvudaktör, aktör eller passiv deltagare. Hur detta arbete har gått till redovisas utförligt (Se 4.3, bilaga 2) och det framgår även genom olika exempel hur materialet har tolkats. Därtill har det undersökta materialet gått igenom flera gånger för att minimera risken för felkategoriseringar och feltolkningar. Detta gör att trovärdigheten och tillförlitligheten när det gäller den gjorda undersökningen får anses vara hög inom ramen för denna uppsats. Samtidigt går det att ha invändningar mot den gjorda undersökningen. Det går inte helt att frångå att en kvalitativ undersökning av detta slag innehåller subjektiva element. Som i detta fall görs kategorisering och kodning av materialet utifrån en subjektiv bedömning. Det är inte troligt att en annan person skulle göra exakt samma bedömning i varje enskilt fall. Därför är det viktigt att vara öppen och så transparent som möjligt genom att beskriva hur kategoriseringar, kodningar och analyser av materialet har gjorts. På så sätt kan läsaren bilda sig en uppfattning om hur undersökningen har gått till och hur forskaren tänkt (Fejes och Thornberg 2009).

Det går också att ha invändningar mot den metod som används. Ett alternativ till att inspireras av kritisk diskursanalys hade varit att utgå från någon annan metod som bygger på kvalitativ textanalys, till exempel en idékritisk analys där fokus ligger på hur argumentation i en text kan kopplas till bestämda normer (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud 2012). Samtidigt menar jag att det har varit

relevant att utgå från den första delen av Faircloughs modell (1992) och Van Leeuwens (2008) verktyg för kritisk diskursanalys, då en viktig del av frågeställningarna har varit att ringa in hur de sociala aktörerna framställs i materialet. Detta är något som låter sig göras genom den valda metoden.

6.3 Slutsatser

I det undersökta materialet framställer kommunen och tillsynsmyndigheten i regel sig själva som huvudaktörer. Att kommunen ofta framställs som huvudaktör kan ses i ljuset av de senaste decenniernas utveckling av samhällsstyrningen, som gett kommunerna ökat handlingsutrymme genom den nya kommunallagen och Ädelreformen. Handlingsutrymmet har tagit sig uttryck i att Linköpings kommun kunnat införa Linköpingsmodellen, som ofta har framhållits av kommunen som ett sätt att öka brukarinflytandet genom att stärka delaktigheten och självbestämmandet för enskilda äldre och lägga makt i deras händer. Detta borde tala för att kommunen ofta framställer äldre personer som huvudaktör i det undersökta materialet. Samtidigt ger analysen en motsatt bild – gruppen äldre framställs i regel av både kommunen och tillsynsmyndigheten som passiva deltagare, som antingen gynnas eller missgynnas av en tredje parts handlande. Tillsynsmyndigheten framställer ofta äldre personer som en *passiv deltagare som missgynnas av en handling*. Kommunen däremot framställer äldre personer som en *passiv deltagare som gynnas av en handling*.

I regel framställer tillsynsmyndigheten sig själv som en huvudaktör, vilket kan ses i ljuset av de senaste decenniernas ökade fokus på olika styr- och granskningsmetoder, bland annat skärpt tillsyn av äldreomsorgen. Detta kan i sin tur ses som ett sätt för staten att, via tillsynsmyndigheten, försöka återreglera makt som decentraliserats och gett landets kommuner ökat handlingsutrymme. En förutsättning är dock att staten tillhandahåller verktyg som kan användas i myndighetsutövningen, som i detta fall ett föreläggande med vite. I det aktuella förvaltningsmålet är myndighetsutövning centralt och därför förefaller det logiskt att tillsynsmyndigheten i första hand framställer sig själv som huvudaktör.

6.4 Framtida forskning

Det är i första hand olika enkätundersökningar som de senaste åren har gjorts om i vilken omfattning kommunerna erbjuder förenklad biståndshantering. Det finns behov av framtida forskning på området, inte minst med tanke på de nyligen framlagda förslagen om att ändra i socialtjänstlagen och om dessa blir verklighet. En central och viktig fråga är den som aktualiseras i målet mellan Linköpings kommun och tillsynsmyndigheten. Kommunen menar att en förenklad modell gynnar den enskildes självbestämmande och brukarinflytande, medan tillsynsmyndigheten anser att den enskilde riskerar att inte få de insatser hen enligt lagen har rätt till. En angelägen fråga för framtida forskare är att undersöka om och i så fall på vilket sätt insatserna kvalitet påverkas för den enskilde beroende på om en förenklad modell eller traditionell biståndsbedömning används.

Referenser

Ahlbäck Öberg, S (2010): Att kontrollera förvaltningen. I: Rothstein, B (red): Politik som organisation. Stockholm: SNS förlag

Bengtsson, M och Ek, E (2013): Tillsyn. I: Johansson, V och Lindgren, L (red): Uppdrag offentlig granskning. Lund: Studentlitteratur

Bergmark, Å. Och Minas, R. (2007): Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? I: Socialvetenskaplig tidskrift, n 2-3, s. 220-241

Bergström, G. och Boréus, K (2012). Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys (3.uppl.). Lund: Studentlitteratur

Ds 2017:12: Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre (2017). (Ds departementsserien 2017:12). Stockholm: Socialdepartementet. Hämtad från <http://www.regeringen.se/ratts-dokument/departementsserien-och-promemorior/2017/04/om-forenklat-beslutsfattande-och-sarskilda-boendeformer-for-aldre/>

Edebalk, P G: (2016): Den ”nya” äldreomsorgen I Sverige. Om framväxten 1965-1993. (Rapport i socialt arbete 2016:6) Lund: Lunds universitet, socialhögskolan. Hämtad från http://www.soch.lu.se/sites/soch.lu.se/files/rrsw_2016-6.pdf

Ek, E (2012): De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara (Doktorsavhandling Göteborgs universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten). Hämtad från https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/30190/1/gupea_2077_30190_1.pdf

Elmersjö, M (2014: Kompetensfrågan inom äldreomsorgen Hur uppfattningar om kompetens formar omsorgsarbetet, omsorgsbehoven och omsorgsrelationen (Doktorsavhandling från Linnéuniversitetet). Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:743325/FULLTEXT01.pdf>

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H & Wängnerud, L (2012): *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (4.uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik

Fairclough, N (1992): Critical Language Awareness. London: Longman.

Fejes, A och Thornberg, R (2009): Handbok i kvalitativ analys. Stockholm: Liber AB

Henriksson, S och Önstorp, B (2006): Stöd utan krångel. Linköpingsmodellen inom svensk äldreomsorg. Stockholm.

Hood, C (1991): A public management for all seasons? I: Public Administration 69 (1). S.3-19

Ingvad, B, Olsson, E, Bondesson, K och Arndt, C (2006): Organisationsförändring, omsorgsklimat och kvalitet i hemtjänsten. I Socialvetenskaplig tidskrift, 4 s. 331-349

Inspektionen för vård och omsorg, IVO (2015): Handläggning inom socialtjänsten: Kammarrätten underkänner Linköpingsmodellen (nyhetstext på myndighetens webbplats). Hämtad från <http://www.ivo.se/publicerat-material/nyheter/2015/handlaggning-inom-socialtjansten-kammarratten-underkanner-linkopingsmodellen/>

Janlöv, A-C (2006): Participation in needs assessment of older people prior to public home help. Older persons', their family members', and assessing home help officers' experience (Doktorsavhandling, Lunds Universitet, Institutionen för hälsa, vård och samhälle). Hämtad från <http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/4901851/547234.pdf>

Linköpings kommun (2015): Socialtjänst utan bedömning – en rapport om öppna socialtjänster (Rapport av Linköpings kommun, FoU Centrum för vård omsorg och social arbete, Linköpings universitet och STQM Management). Stockholm: STQM Management

Pierre, J. och Peters, G (2000): Governance, Politics and the State. London: Palgrave. Macmillan; 2000

Pollit, C och Bouckaert, G (2011): Public Management Reform. A comparative analysis: New Public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford university press.

Prop. 1990/91:14. om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m. m. Hämtad från <http://data.riksdagen.se/dokument/GE0314>

Prop. 1990/91:117. om en ny kommunallag Hämtad från <http://data.riksdagen.se/dokument/GE03117>

Rydemann, I (2013): Discharged from hospital and in need of home care nursing – experience of older persons, their relatives and care professionals (Doktorsavhandling, Karolinska Institutet, Institutionen för neurobiologi, vårdvetenskap och samhälle). Hämtad från https://openarchive.ki.se/xmlui/bitstream/handle/10616/41271/Thesis_IngBritt_RydeMan.pdf?sequence=3

Socialdepartementet (2017): Remittering av promemorian Ds 2017:12 Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. Remiss S2017/02007/FST Stockholm: Socialdepartementet

Socialstyrelsen (2015): Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänsten. Lägesrapport 2015. Stockholm: Socialstyrelsen Hämtad från <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2015/2015-2-51>

Socialstyrelsen (2016a): Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2015 (Faktablad, Socialstyrelsen). Hämtad från <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-3-6>

Socialstyrelsen (2016b): Individens behov i centrum - Behovsriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF (Vägledning, Socialstyrelsen). Hämtad från <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-6-26/Sidor/default.aspx>

Socialstyrelsen (2017): Termbank. Hämtad från <http://termbank.socialstyrelsen.se/?fSortingFld=22&fSortingDir=0&fSwitch=0&fTerm=hemtjänst&fSubject=0.0.0>

SOU 2007:82: Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (Statens offentliga utredningar 2007:82): Hämtad från <http://www.regeringen.se/contentassets/afe3aae44fe341a7ab20e32432a109e7/samordnad-och-tydlig-tillsyn-av-socialtjansten-hela-dokumentet-sou-200782>

SOU 2017:21: Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer (Statens offentliga utredningar 2017:21). Hämtad från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201721/>

Statistiska Centralbyrån (2015): Sveriges framtida befolkning 2015-2016. Demografiska rapporter. Rapport 2015:2. Stockholm: SCB, Prognosinstitutet. Hämtad från http://www.scb.se/Statistik/_Publikationer/BE0401_2015I60_BR_BE51BR1502.pdf

Statistiska centralbyrån (2017): Befolkning efter ålder och kön. 1860-2016. Statistikdatabas. Hämtad från: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningR1860/?rxid=1cdf393b-425e-4d04-8b08-7b31df71d2cc

Sveriges Kommuner och Landsting (2016): Ålderdomlig lagstiftning hindrar god service (Debattartikel på myndighetens webbplats). Hämtad från <https://skl.se/tjanster/press/debattartiklar/arkivadedebattartiklar/alderdomliglagstiftninghindrargodservice.9245.html>

Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition, Special Issue, Health and Social Care in the Community, 20(3), s. 300-309.

Thorslund, M (2002): Dagens och morgondagens vård och omsorg. Om gapet mellan behov och resurser. I: Andersson, L (2012): Socialgerontologi. Lund: Studentlitteratur

Van Leeuwen, T (2008): Discourse and practice. New tools for critical discourse analysis. Oxford: Oxford university press.

Vårdanalys (2013). Kartläggning av kommunernas arbetsätt för förenklad hantering och ökad flexibilitet i hemtjänsten. Stockholm: Myndigheten för vårdanalys. Hämtad från <http://www.vardanalys.se/Rapporter/2013/PM-20132-Kartlaggning-av-kommunernas-arbetsatt-for-forenklad-hantering-och-okad-flexibilitet-i-hemtjansten/>

Winther Jorgensen, M och Philips, L (2000): Diskursanalys som teori och metod. Lund: Studentlitteratur

Bilagor

Bilaga 1. Högsta Förvaltningsdomstolen (Mål 7309-15). Material som används för analysen.

Avsändare	Typ av dokument	Datum	Antal sidor
Socialstyrelsen	Beslut	2012-05-14	4
Linköpings kommun	Svar till Socialstyrelsen	2012-12-13	3
IVO	Begäran	2013-09-10	2
Linköpings kommun	Svar på begäran	2013-09-27	2
IVO	Beslut	2013-12-16	9
Linköpings kommun	Komplettering, Förvaltningsrätten	2014-02-14	3
IVO	Yttrande Förvaltningsrätten	2014-03-17	2
Linköpings kommun	Yttrande Förvaltningsrätten	2014-04-10	1
IVO	Yttrande Förvaltningsrätten	2014-04-24	2
Linköpings kommun	Komplettering, Kammarrätten	2015-04-15	2
IVO	Yttrande till Kammarrätten	2015-04-29	2
Linköpings kommun	Komplettering, Kammarrätten	2015-05-28	3
Linköpings kommun	Överklagande, Högsta Förvaltningsdomstolen	2015-12-23	2

Bilaga 2. Flödesschema

