



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

Samhällets omsorgsstruktur under förändring

Politiska beslut som initierar rörelser mellan
omsorgsformer i fyra kommuner.

Vicki Johansson

ARBETSRAPPORT 5
1994

CEFOS
Göteborgs universitet



Innehåll

Tabeller och figurer

Förord

Inledning.....	5
Syfte	6
Begrepp	7
Metod.....	9
Disposition	11
Analysens utgångspunkter	13
Definitioner av privat/offentligt	13
Vem är omsorgsgivare och varför?	21
Vad skapar och upprätthåller könsförtryck?	22
Det obetalda arbetet - konsekvenser för icke lönearbetande i ett samhälle som bygger på lönearbete.....	25
Kollektivt och individuellt omsorgsarbete	27
Kvinnors och mäns val	28
Omsorgscoordinator - ett bortglömt omsorgsarbete	31
Reellt existerande omsorgsformer	32
<i>Den lokala omsorgsstrukturen formas inte i ett vakum</i>	<i>35</i>
<i>Förändringar av omsorgsstrukturen orsakade av politiska beslut.....</i>	<i>37</i>
Resultatredovisning	40
Omsorgsformer i kommunerna.....	40
<i>Barnomsorg.....</i>	<i>40</i>
<i>Den kommunalt organiserade barnomsorgen.....</i>	<i>46</i>
<i>Sammanfattande kommentar</i>	<i>50</i>
<i>Äldreomsorg</i>	<i>51</i>
<i>Den kommunalt organiserade äldreomsorgen</i>	<i>53</i>
<i>Sammanfattande kommentar</i>	<i>58</i>
De fyra fallkommunerna och dessas omgivning	59
<i>Befolkningsammansättning</i>	<i>59</i>
<i>Hushållstyper.....</i>	<i>60</i>
<i>Sysselsättning</i>	<i>61</i>
<i>Socioekonomiska förhållanden</i>	<i>62</i>

<i>Sammanfattande kommentar</i>	62
<i>Nämnd och förvaltningsorganisation</i>	63
<i>Sammanfattande kommentar</i>	68
Allmän och specifik inriktning	69
<i>Luleå</i>	69
<i>Lidköping</i>	70
<i>Kävlinge</i>	71
<i>Grästorp</i>	72
<i>Sammanfattande kommentar</i>	72
Budgetanvisningar, budgetbeslut och verksamhetsbeslut.....	73
<i>Luleås budget 1992 - 1994</i>	73
<i>Lidköpings budget 1992 - 1994</i>	76
<i>Kävlinges budget 1992 - 1994</i>	77
<i>Grästorps budget 1992 - 1993</i>	80
Barnomsorgsbeslut under verksamhetsåren 1991 - 1993.....	81
<i>Luleå</i>	81
<i>Lidköping</i>	82
<i>Kävlinge</i>	85
<i>Grästorp</i>	87
<i>Sammanfattande kommentar barnomsorgsbeslut</i>	88
Äldreomsorgsbeslut verksamhetsåren 1991 - 1993.....	91
<i>Luleå</i>	91
<i>Lidköping</i>	93
<i>Kävlinge</i>	95
<i>Grästorp</i>	96
<i>Sammanfattande kommentar äldreomsorgsbeslut</i>	97
Analys och slutsatser	99
Omgivningsfaktorers betydelse för omsorgsstrukturen	100
Besparingar trots god ekonomi?.....	101
Den kommunala omsorgens kärna idag och igår	103
Kommunalt finansierade omsorgsformer.....	107
Nyttjande och avgifter	108
Rörelser mellan omsorgsformer och dess betydelse för samhällets omsorgsstruktur.....	109
Slutord	111
Litteratur och källor	113

Tabeller och figurer

Tabell 1	Kommunernas barnomsorgsstruktur mellan 1982-1992 procentuell fördelning mellan omsorgsformer	41
Tabell 2	Omsorgsformer i kommunerna - andel som nyttjar respektive form	43
Tabell 3	Andel som nyttjar en eller flera omsorgsformer i kommunerna	44
Tabell 4	Andel som nyttjar olika kombinationer av barnomsorgsformer	45
Tabell 5	Omsorgsformer i kommunerna hösten 1993.....	47
Tabell 6	Barngrupper, storlek och personaltäthet 1993	48
Tabell 7	Tillträdesregler och taxekonstruktion	49
Tabell 8	Andel äldre med hjälp från olika omsorgsgivare fördelat efter uppgift och kommun	52
Tabell 9	Befolkningsstorlek och befolkningssammansättning 1992-12-31.....	60
Tabell 10	Hushållsstruktur 1990-11-01	61
Tabell 11	Politiskt initierade rörelser mellan barnomsorgsformer	89
Tabell 12	Politiskt initierade rörelser mellan äldreomsorgsformer	98
Figur 1	Omsorgsstrukturens sammansättning	33
Figur 2	Omsorgsstrukturen - faktorer som påverkar dess form	36
Figur 3	Reellt existerande omsorgsformers placering efter dimensionerna lönearbete-obetalt arbete och kollektiv-individuell produktion.....	38
Figur 4	Barnomsorgsformer	42
Figur 5	Omgivande faktorer.....	59
Figur 6	Politiska omsorgsbeslut.....	73
Diagram 1	Andel äldre med hemvård 1983 -1993.....	51

Förord

Samhällets omsorgsstruktur under förändring är det femte numret i CEFOS arbetsrapportserie.

Uppsatsen är dels en licentiatuppsats i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, dels en avrapportering inom forskningsprogrammet 'Välfärdens lokala produktion och fördelning' som är ett delprogram inom det nationella statsvetenskapliga programmet 'Demokrati i förändring - Sveriges kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället'.

Delprogrammet välfärdens lokala produktion och fördelning är förlagd till Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) vid Göteborgs universitet, med undertecknad som projektledare. Forskningsprogrammet är finansierat av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR).

Göteborg i december 1994

Lars Strömberg
Föreståndare, CEFOS

Inledning

Den svenska välfärdsstaten har under 80- och 90-talet utsatts för kritik. En av kärnfrågorna har varit hur samhällets välfärdstjänster bör organiseras, finansieras och produceras. Valfrihet, privatisering och individuellt ansvarstagande är några av de politiska kamputtryck som kommit att prägla debatten. De ideologiska viljeyttringarna kunde i och med 1991 års regeringsskifte ges stöd i politiska beslut. Avreglering i kombination med ett förändrat majoritetsläge i många kommuner gav förutsättningar för en ökad privatisering av tjänsteproduktion. De faktiska privatiseringar av daghem, skolor och äldreboende som hittills genomförts har inte alltid givit de positiva effekter som förutsågs.¹ De uteblivna effekterna kan vara en av orsakerna till att debatten tagit en delvis ny riktning. Det inte marknaden förmåtts eller klarat av att sköta bör och kan istället det civila samhället svara för. Det civila samhället är i denna diskussion liktydigt med en sektor i samhället. I denna återfinns institutioner som t ex familjen, lokala nätverk och välgörenhetsorganisationer.

Parallellt med debatten om samhällets organisering av välfärdsproduktion har en debatt förts om ekonomisk kris i kommunerna. I efterhand har det visat sig att denna "kris" under 80-talet varit i det närmaste obefintlig.² Under 90-talets första år har kommunerna dock agerat efter föreställningen om en kommunalekonomisk kris. Organisationsförändringar, besparingar och omfördelningar av medel inom och mellan verksamheter har beslutats. Privatisering genom marknadslösningar och överföring av välfärdsproducerande verksamheter till institutioner i det civila samhället har genomförts. Ekonomiska istället för ideologiska orsaker har framförts som argument till stöd för genomförda förändringar.

Inom den statsvetenskapliga kommunforskningen har studier om serviceutbud i allmänhet begränsats till studier av samhällets offentligt producerade service. Ambitionen har varit att försöka beskriva och förklara vad som orsakat skillnader i det offentliga serviceutbudet både vad gäller omfattning och innehåll mellan olika kommuner och/eller länder. Som oberoende variabler har strukturella och politiska faktorer i och runt de undersökta kommunerna an-

¹ Se t ex Fölster, S (1993) *Sveriges systemskifte i fara - erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, s. 83 - 98 Stockholm: Industrins utredningsinstitut.

² Bokenstrand, C (1991) *Om krisen kommer.... kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*, s. 83 - 86 Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

vänts. Vidare har kommunforskningen via enkäter/intervjuer försökt fånga upp medborgarnas inställning till den offentliga serviceproduktionens kvalitet, tillgänglighet och kostnader. Relationen mellan service- och kravnivå har också undersökts.³

Samhällets organisering och produktion av välfärd sker på det lokala territoriet dvs i kommunerna. Den kommunalt organiserade barn- och äldreomsorgen ianspråkar stora delar av kommunernas ekonomiska resurser. Dessa båda områden är i kommunerna föremål för diskussioner och beslut som förändrar verksamheterna. Statsvetare har under senare tid börjat intressera sig för och forska i frågor om privat kontra offentligt driven omsorgsproduktion. I dessa studier koncentreras intresset på de omsorgsproducerande institutioner som återfinns inom den offentliga sektorn och/eller på den sk privata marknaden. Dessa kommunala och privata institutioner är dock endast några av de institutioner som producerar välfärd i en kommun. De studier som gjorts om barn- och äldreomsorg i samhället indikerar att två till tre gånger så mycket omsorg produceras utanför de institutioner som vanligtvis är föremål för forskning.⁴

Kommunfullmäktige, kommunala styrelser och nämnder fattar kontinuerligt beslut som inverkar på barn- och äldreomsorgens organisation. Besluten ger effekter för omsorgens organisering både internt i kommunala institutioner och externt i och mellan kommunens institutioner.

Syfte

"Samhällets omsorgsstruktur under förändring" är en delstudie i en större undersökning. Syftet med den övergripande studien är att undersöka hur olika omsorgsstrukturer inverkar på kvinnors och mäns val att delta i omsorgsarbete samt att studera hur existerande omsorgsstrukturer formar attityder till hur samhällets omsorg bör organiseras. Ett grundantagande är att mäns över- och kvinnors underordning upprätthålls genom ett ojämt byte och ansvar för omsorg. I denna delstudie förs ett resonemang kring varför omsorg är central för förståelsen av maktförhållandena mellan könen. Vidare diskuteras vilka villkor

³ Strömberg, L mfl (1993) "Välfärdens lokala produktion och fördelning", s. 105 - 117 i Gustafsson (red) *Demokrati i förändring - svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.

⁴ Se tex Sekretariatet för framtidsstudier (1983) *Tid för omsorg - Slutrapport från projektet OMSORGEN I SAMHÄLLET*, s. 92 - 97. Stockholm: Liber förlag, Johansson, L (1991) "Care needs and sources of support in a nationwide sample of elderly in Sweden", s. 1 - 6 i Johansson, L *Caring for the Next of Kin - On Informal Care of the elderly in Sweden*, (Diss.) Uppsala University.

som är av vikt för omsorgsgivare i ett lönearbetarsamhälle.

Studien "Omsorgsstruktur under förändring" fyller två syften. Det första är att jämföra hur omsorg om barn- och äldre organiseras i fyra olika kommuner. I jämförelsen ingår att undersöka vilka omsorgsformer som är i bruk samt att precisera den relativa fördelningen mellan dessa. Kommunernas skilda sysselsättnings-, näringslivs- och befolkningsstrukturer förväntas ge återspeglingsbilder i respektive kommuns omsorgsstruktur. Den andel av befolkningen som nyttjar någon kommunalt organiserad omsorgsform varierar mellan kommuner med skilda strukturer.

Studiens andra syfte är att undersöka vilka rörelser mellan olika omsorgsformer som initierats av fullmäktige och aktuella nämnder under perioden 1991-1993. Ambitionen är inte att söka förklara varför varje enskilt beslut blev som det blev eller att analysera genomförandet. Det är själva rörelserna mellan omsorgsformer som ställs i fokus. Dessa rörelser kommer att relateras till de villkor under vilka omsorg produceras samt till vilka tänkbara konsekvenser olika rörelser får för en kommuns omsorgsstruktur. De effekter som förändringar av omsorgsstrukturer kan få för kvinnors och mäns val och därmed för maktfördelningen mellan könen kommer först att diskuteras i doktorsavhandlingen.

Begrepp

Omsorg är ett begrepp som har definierats på många olika sätt.⁵ K. Waerness⁶ menar att omsorg ges i tre olika relationer. Den första, *ömsesidigt utbyte*, kännetecknas av ett utbyte av tjänster mellan två parter där ingendera är oförmögen att utföra tjänsten. Relationen är symmetrisk vilket innebär att vad den ena parten ger får hon tillbaka antingen kontinuerligt eller över en längre tidsperiod. Den andra, *personlig service*, kännetecknas liksom ömsesidigt utbyte av att parterna själva har förmåga att utföra tjänsten. Relationen är asymmetrisk vilket innebär att en av parterna ger mer omsorg än hon får tillbaka. Den tredje, *omsorgsarbete*, är en variant av personlig service. I denna relation kan dock en part inte själv utföra vissa tjänster även om hon så skulle vilja.

⁵ Se tex Larsson, P (1993) *Kvalitet, arbetstillfredsställelse och effektivitet i hemtjänsten för äldre*, s. 15 - 16 Göteborg: Sociologiska institutionen.

⁶ Waerness, K (1982) *Kvinneperspektiver på socialpolitiken*, s. 18 - 23 Oslo: Universitetsforlaget. Waerness, K (1992) "On the rationality of caring", s. 210 - 211 i Sasson (red) *Women and the welfare state. The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge.

Waerness definierar omsorgsarbete enligt följande:

"Omsorgen för de av samfunnets medlemmer som efter allment aksepterte samfunnsnormer ikke er selvhjulpene, hvor en derfor ikke kan basere seg på likverdige gi- og ta-forhold når det gjelder hjelp og støtte i dagliglivets mange ulike situationer"⁷

När jag i fortsättningen använder begreppet omsorg avser jag den omsorg som Waerness betecknar som omsorgsarbete. Att definiera omsorg som arbete har vidare;

"the obvious advantage of allowing an analysis of different forms of caregiving work in context irrespective of the public/private distinction of forms of recompense"⁸

Den omsorg om barn, äldre och sjuka som produceras i samhället⁹ är samhälleligt nödvändig. Samhällets fortlevnad kräver att människan som individ och kollektiv ansvarar för och ger omsorg till de människor som för sin överlevnad är beroende av andra. Omsorgen om barn är ovillkorligt samhälleligt nödvändig. Utan denna omsorg skulle människan som släkte dö ut. Omsorgen om äldre och sjuka är nödvändig i den meningen att ett samhälle som inte ger dessa grupper omsorg knappast skulle kunna ges epitetet civiliserat. Vilken omsorgsnivå som betraktas som skälig är ett resultat av det aktuella samhällets materiella förutsättningar och ideologiska överväganden.

En enskild individ kan vara beroende av omsorg från flera olika omsorgsformer. De villkor under vilka omsorg produceras särskiljer en omsorgsform från en annan. Störst vikt kommer att läggas vid de villkor som har betydelse för omsorgsgivarna.

Vilka omsorgsformer som finns i en kommun är ett resultat av beslut som fattas på statlig, kommunal, grupp- och individnivå. Förklaringar till varför besluten får den utformning de får kan sökas i en kommuns socioekonomiska struktur men också i de maktförhållanden som råder mellan könen. En kommuns *omsorgsstruktur* definieras som: den relativa fördelningen mellan omsorgsformer samt graden av interaktion mellan dessa former.

⁷ Waerness,K (1982) *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*, s. 21 Oslo: Universitetsforlaget.

⁸ Leira,A(1990) "Coping with care - Mothers in a welfare state", s. 136 i Ungersson,C(red) *Gender and Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*, London: Harvester Wheatsheaf.

⁹ Med samhälle avser jag här alla formella och informella nivåer och institutioner som finns i ett land. Detta innefattar kultur, traditioner och produktionsförhållanden som vid en given tidpunkt är gällande i ett land.

Politiska beslut som förändrar förutsättningarna för kommunalt organiserad barn- och äldreomsorg är en av de faktorer som kan initiera rörelser mellan de omsorgsformer som finns på en kommuns territorium. Med rörelse avses i detta sammanhang att omsorgsmottagare, till följd av politiska beslut, flyttar/flyttas från en omsorgsform till en annan. Rörelser mellan omsorgsformer leder till att den relativa fördelningen och interaktionen mellan omsorgsformer förändras vilket innebär att omsorgsstrukturen också genomgår en förändring.

Metod

Valet av metod i en vetenskaplig undersökning skall styras av forskningsproblemet. Undersökningens syfte är att studera rörelser mellan olika omsorgsformer. Av intresse är att undersöka om strukturella faktorer inverkar på vilka rörelser som initieras. Studien har därför utformats som en jämförande fallstudie. Kommuner har valts ut från fyra olika kommungruppstyper¹⁰; små tätorter med omland - Grästorp, småstäder - Kävlinge, städer med omland - Lidköping och större städer - Luleå. Kommunstorlek och tätortsgrad är de två variabler som ligger till grund för kommungruppsindelningen. Innan valet av kommuner fastställdes kontrollerades att den relativa fördelningen i kommunerna mellan olika omsorgsformer varierade.

Tre olika källor har använts för att kartlägga den relativa fördelningen mellan olika omsorgsformer: intervjuer med barn- och äldreomsorgsansvariga, årsredovisningar och budgetbeslut samt enkäter till potentiella omsorgsmottagare. Enkäten är nödvändig för att kunna identifiera och skatta omfånget av omsorgsformer som inte styrs och kontrolleras av kommunens politiska styrelse.

Två källor har använts för att undersöka vilka beslut om förändringar av omsorgsformer som fattats under undersökningsperioden. Budget- och verksamhetsbeslut med tillhörande handlingar från kommunfullmäktige och aktuella nämnder har samlats in. Intervjuerna med barn- och äldreomsorgsansvariga har utgjort ett komplement till denna dokumentation.

Det skriftliga material i form av protokoll och handlingar som ligger till grund

¹⁰ Studien genomförs inom ramen för det statsvetenskapliga dciplinprogrammet "Demokrati i förändring". I programmets början genomfördes en medborgarundersökning. De kommuner som ingick i medborgarundersökningen har delats in i sex olika kommungruppstyper som skiljer sig från varandra vad beträffar kommunstorlek och tätortsgrad. Valet av kommuner i denna undersökning har gjorts med utgångspunkt från denna kommungruppsindelning. Se även Johansson, F mfl (1991) *Kommunundersökningen 1991 - undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall*, s. 3 - 15, Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet.

för denna undersökning är av skiftande art. Protokolls- och diariehantering varierar mellan kommunerna. I en av kommunerna hänvisas ofta i besluten till skrivelser som måste sökas via diariesystemet. I en annan kommun är både beslut och relevanta handlingar bilagda protokollet. I protokoll där sekreteraren hänvisar till innehållet i en skrivelse kan det många gånger vara svårt att tolka beslutet. Det förekommer även beslut i vilka hänvisas till muntliga föredragningar. Dessa beslut är däremot helt omöjliga att tolka för den som ej varit med.

Kommunernas storlek kan vara en faktor som förklarar både avsaknaden och överflödet av utredningar som underlag för beslut. Innehållet och utförligheten i utredningar varierar stort mellan kommunerna och verksamhetsområdena.

En tredje faktor som kan ge en slagsida vid kommunjämförelsen är att de policydokument som finns i kommunerna är av skiftande karaktär och omfattning.

Trots olikheterna i det material som jag har till mitt förfogande går det att jämföra de beslut som fattats i kommunerna. Läsaren bör dock hålla i minnet att skillnader i materialomfång till viss del avspeglas i resultatredovisningen.

Ett centralt syfte med den kommande avhandlingen är att undersöka om det finns några faktiska (signifikanta) skillnader i mäns och kvinnors erfarenheter och bedömningar av samt deltagande i omsorg, i skilda omsorgsstrukturer.

I tidigare 'brukarundersökningar' har ofta frågeformulär som behandlar barnomsorg tillsänts vårdnadshavare för ett visst barn i ett hushåll. Genom att sända frågorna till vårdnadshavare för..... överlåter frågeställaren på barnets föräldrar eller annan vårdnadshavare att själva avgöra vem som skall besvara frågorna.

Inom ramen för Stadsdelsnämndsutvärderingsprojektet i Göteborg medverkade jag i en barnomsorgsundersökning uppbyggd efter detta mönster. I ungefär åtta fall av tio besvarades frågorna av en kvinna. Resultatet tyder på att överlåtande av svarsbeslut på ett hushåll leder till att mammors erfarenheter av och åsikter om barnomsorg ofta kan komma att få representera småbarnsföräldrar. Det faktum att kvinnor blir överrepresenterade vid *själval* är i och för sig mycket intressant och indikerar att kvinnor eller män alternativt bägge uppfattar omsorg om barn som varande kvinnans huvudansvar.

För att få en reell möjlighet att uttala sig om eventuella skillnader mellan olika grupper av kvinnor och män krävs att frågeformulär sänds ut slumpmässigt till manliga och kvinnliga vårdnadshavare. Ett sådant förfarande leder sannolikt till att den totala svarsfrekvensen sänks vilket i sin tur kan medföra problem i statistiska bearbetningar. För denna undersöknings vidkommande skulle emellertid självvalda män och kvinnor vålla än större problem. Det är

inte svårt att göra antagandet att män som väljer att svara som regel är mer engagerade i barnomsorg än andra män. De eventuella skillnader mellan könen som skulle kunna uppmätas i ett självvalt material kan inte sägas utgöra skillnader mellan manliga och kvinnliga småbarnsföräldrar.

Undersökningens frågeformulär sändes ut till 600 vårdnadshavare för ett namngivet barn mellan ett och sex år i fyra¹¹ olika kommuner. I hälften av fallen uppmanades kvinnor besvara frågorna och i hälften männen. I de fall där vårdnadshavaren var ensamstående uppmanades denna, oberoende av kön, besvara frågorna. Svarfrekvensen i barnomsorgsundersökningen är: Grästorp 66%, Lidköping 70%, Luleå 70% och Kävlinge 65%.

Brukarundersökningen till äldre sändes ut till 650 slumpmässigt valda individer i fyra kommuner¹² i åldern 65 - 85 år. Frågeundersökningar brukar ofta, t ex väljarundersökningarna, begränsas till personer under 79 år. Det finns en uppenbar risk att den totala svarsfrekvensen sänks om personer över denna ålder medtages i urval. För denna undersökningens syfte är det dock av central betydelse att äldre över 79 år finns med i urvalet. Orsaken är att det framförallt är människor i de högre åldersgrupperna som är i behov av omsorgshjälp.¹³ Svarfrekvensen i äldreomsorgsundersökningen är: Grästorp 54%, Luleå 60%, Lidköping 58% och Kävlinge 60%.

Disposition

I kapitel två för jag en diskussion om fruktbarheten i att använda dikotomin offentligt/privat som verktyg i försök att klassificera omsorgsformer. Diskussionen förs mot bakgrund av att merparten av allt omsorgsarbete i samhället utförs av kvinnor. I ljuset av den feministiska forskning som finns på området urskiljer jag några villkor som är centrala för omsorgsgivares arbete och liv givet vårt nuvarande samhälles uppbyggnad.

I kapitel tre redovisar jag resultatet av undersökningen. Kapitlet består av fyra avdelningar. I den första beskriver jag kommunernas omsorgsformer och den omsorgsstruktur som finns för äldre- och barnomsorg. I den andra

¹¹ Stadsdelen Centrum i Göteborg kommer att ingå i den slutliga avhandlingen. Frågeformuläret till vårdnadshavare i denna stadsdel kunde på praktiska skäl först genomföras efter de övriga kommunerna varför Centrum inte finns med i denna delstudie.

¹² Se not 11

¹³ Egentligen borde en undersökning av omsorgshjälp inkludera även personer över 85 år då det är denna grupp av äldre äldre som framförallt får hjälp i kommunerna. Förutsättningarna att framgångsrikt nyttja enkätmetoden i denna grupp är dock mycket små varför vi tvingades välja bort de äldre äldre.

beskriver jag de strukturer som återfinns i respektive kommun. I den tredje redovisar jag de allmänna och specifika policyinriktningar som är gällande i de olika kommunerna. I den fjärde redovisar jag de beslut som under perioden fattats och som har betydelse för rörelser mellan omsorgsformer och/eller nivån på omsorgen i kommunen som helhet.

I kapitel fyra analyserar och diskuterar jag resultatet av undersökningen.

Analysens utgångspunkter

De studier som gjorts av förändrad välfärdsproduktion har till övervägande del tagit sin utgångspunkt i dikotomin offentligt/privat. Där det offentliga och det privata är två storheter som i alltför liten utsträckning problematiseras eller diskuteras. Jag menar att det är nödvändigt att klargöra vad som avses med offentligt och privat i synnerhet om det är rörelser mellan dessa båda storheter som är föremål för en studie. Vidare är det nödvändigt att precisera vilken/vilka rörelser man som forskare väljer att undersöka. Varför studera privatisering men inte 'offentligisering'? Båda rörelserna skulle kunna förekomma parallellt.

Definitioner av privat/offentligt

Lundqvist och Montin är två svenska förvaltningsforskare som diskuterar rörelser från offentlig till privat verksamhet. Under rubriken "till vem", som används av dem båda, diskuteras olika definitioner av begreppet privat.

Lundqvist¹⁴ menar att det är problematiskt att reservera begreppet för marknadsmässig produktion. Han påpekar t ex att en och samma produktionsprincip kan vara styrande för verksamhet i både privat och offentlig regi. Vidare poängterar han att det finns olika 'privatheter'. Han tar upp fem av dessa: folkrörelser och ideella organisationer, kooperativa organ, yrkesorganisationer, marknadsagerande producenter samt brukare och klienter. Lundqvist har givetvis en poäng när han hävdar att det finns flera olika typer av 'privatheter'. För mitt vidkommande är det just begreppet privats flerdimensionalitet som gör tudelningen offentligt - privat mindre användbar. Flerdimensionaliteten innebär att olika privatheter, som var och en kan vara mycket olik de andra återfinns under samma huvudrubrik. För min undersökning är det av central betydelse vilken 'privathet' som är föremål för diskussion. Det faktum att begreppet privat, för mina syften, inte kan användas utan att ytterliga definitioner och avgränsningar görs, gör begreppet privat (och begreppet offentligt) mycket otympligt. Samtidigt menar jag att distinktionen privat - offentligt inte fångar upp de villkor som är centrala för omsorgsgivare. Vilka dessa är återkommer jag till.

¹⁴ Lundqvist, L-J (1991) "Privatisering - varför och varför inte", s. 208 - 230 i Rothstein, B (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag

Montin¹⁵ diskuterar begreppet med utgångspunkt från Savas definition av privatisering. Privatisering är, enligt Savas, liktydigt med att i ökad utsträckning lita på privata institutioner för att tillfredsställa människors behov. Det existerar enligt Savas tre grupper av privata institutioner, marknaden, frivilligorganisationer och familjen. Montin tar Savas tregruppsindelning som utgångspunkt för en diskussion om "Det civila samhället". Med civilt samhälle avser Montin en sfär i samhället som är skild från två andra sfärer, politik och marknad. Han ger följande definition:

"Verksamheter som inte (eller bara delvis) finansieras av allmänna medel, ej heller har offentligt huvudmannaskap, eller direkt kontrolleras av politik eller marknad"¹⁶

I de tre sfärerna placerar Montin fyra idealtyper. Föreningen och familjen inryms båda i sfären lokal gemenskap medan företaget och förvaltningen inryms i marknaden respektive politiken.

Pateman¹⁷ diskuterar begreppet privat/offentligt med utgångspunkt i bl a Lockes texter. Antagandet om individens frihet är en förutsättning för en diskussion om upprättande av samhällskontrakt. Pateman finner att individens frihet försvinner i de fall relationer mellan två individer sägs bygga på naturliga skillnader. Sådana skillnader finns mellan man och hustru vilket leder till att kvinnan underordnas mannen. En underordnad individ är i egentlig mening inte fri. Hon kan inte delta i skapandet av ett samhällskontrakt eller vara en del i det civila samhället. I teorin är det civila samhället uppdelat i en offentlig och en privat sfär. Den sfär i vilken hustrur och barn återfinns ligger, enligt Pateman, helt utanför det civila samhället. Pateman menar att det är viktigt att hålla isär den liberala dikotomin privat/offentligt i det civila samhället å ena sidan och relationen det civila samhället/hushållssfären å andra sidan. Denna "dubbla" dikotomi som återfinns i liberalismen får konsekvenser för kvinnors möjligheter att, åtminstone i teorin, ta sig in i det offentliga rummet.

I den debatt som för närvarande förs om det civila samhället används begreppet i bägge dessa betydelser. I Zetterbergs¹⁸ argumentation är civilt samhälle liktydigt med en sektor i samhället nämligen hushållssektorn. Enligt

¹⁵ Montin, S (1993) "Privatiseringsprocesser i kommunerna - teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel", s. 244 - 275 i Montin *Svenska kommuner i omvandling*, Örebro: Novemus.

¹⁶ Montin 1993, s. 247.

¹⁷ Pateman, C (1989) *The disorder of Women*, s. 118 - 136 Worcester: Polity Press

¹⁸ Zetterberg, H (1993) *Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten*, uppsats på konferensen "Civilt samhälle kontra offentlig sektor" arrangerad av CEFOS, februari 1994 i Göteborg

Dahlkvist¹⁹ är i den liberala teorin alla sfärer inklusive hushållssfären inkluderade i det civila samhället. I Salonens²⁰ civila samhälle återfinns marknaden, hushållssektorn och frivilligorganisationer.

Beslut i den politiska sfären sätter i realiteten ramarna för hur verksamheter i övriga sfärer kan, bör och får bedrivas. Omsorg om vuxna/barn får enligt lag inte innefatta äga oavsett var i samhället omsorgen produceras. Den lokala gemenskapen eller marknaden kan inte på egen hand, för sin egen sfär, fatta beslut om att införa äga som ett medel i omsorgsproduktion. Omsorgsproduktion på marknaden styrs av regler för hur redovisning skall skötas, hur arbetsmiljön skall vara utformad, vilka arbetsvillkor omsorgsproducenterna får arbeta efter etc. Det är den politiska sfären som fattar beslut om huruvida regler skall tas bort, ersättas, men också om nya regler skall införas. I vår typ av samhälle är det den politiska sfären som bestämmer under vilka villkor verksamheter i de övriga sfärerna får verka. Om den politiska "sfären" avstår från att fatta beslut som reglerar verksamhet i de andra sfärerna (om vi nu skall kalla dessa sfärer) så är även detta politiska beslut, dvs beslut att INTE reglera. Någon 'ren' marknads- eller lokalgemenskaps sfär som enbart styrs av egna regler existerar inte.

Frazer och Lacey²¹ menar att genom att definiera en sfär som privat dras den normativa slutsatsen att ickeintervention skall gälla. Detta utan att ickeintervention behöver underbyggas med argument. Som exempel på en situation i vilken intervention definieras som ickeintervention ger de den situation i vilken en man slår sin hustru. Genom att inte intervensera går samhället in på mannens sida. Författarna menar att ickeintervention är lika politisk som intervention och att den kräver sitt eget rättfärdigande. Negativ frihet är inte frihet om den inte återföljs av positiva villkor för självbestämmande.

Om man som Montin vill tänka samhället i sfärer måste man klargöra vad som skiljer dessa sfärer åt. Förvaltningen är, enligt Montin, idealtypen i den politiska sfären, företaget i marknaden samt föreningen OCH familjen i den lokala gemenskapen. Det är svårt att se på vilka grunder föreningen/familjen skulle höra samman. Någon gemensam nämnare som gör det möjligt att placera in dem bägge under den lokala gemenskapen, den lilla demokratin, den tredje

¹⁹ Dahlkvist, M (1993) *Kritik av begreppet "Det civila samhället" samt dess användande i nutida svensk samhällsteoretisk debatt*, uppsats på konferensen "Civilt samhälle kontra offentlig sektor" arrangerad av CEFOS, februari 1994 i Göteborg.

²⁰ Salonen, U (1991) *Välfärdsstatens socialservice under förändring - Privata alternativ i Danmark* s. 85 - 88, Institutet för jämförande politik och förvaltning: Åbo Akademi.

²¹ Frazer, E; Lacey, N (1993) *The politics of community - A feminist Critique of the Liberal-Communitarian Debate*, s. 72 - 76 London: Harvester Wheatsheaf.

sektorn, det civila samhället, frivilligsektorn för att nu ta några vanligt förekommande ord för att beskriva den del i samhället vari föreningen och/eller familjen brukar placeras verkar inte föreligga.

Föreningen är en frivillig sammanslutning av människor som önskar verka för eller producera något. Den är kollektiv och kan upplösas. Vidare kan en medlem lämna en förening utan att ha några som helst förpliktelser mot denna. Det finns inte heller någon social norm som säger att människan bör verka i föreningar. En 'egenfamilj'²² är frivillig i den meningen att en vuxen människa själv avgör om hon vill bilda eller stanna kvar i denna. Det frivilliga medlemskapet i familjen gäller dock inte de små människorna - barnen. En vuxen familjemedlem är både politiskt (legalt) och ideologiskt tvingad att under förutsättning att hon kan, sörja för och/eller försörja de övriga medlemmarna. Lämnar en vuxen medlem en familj i vilken det finns barn är hon/han fortsatt försörjningsskyldig för dessa. Den biologiska familjen utgör dessutom grunden för egendomsöverföring mellan generationer. Frivilligheten i familjen är till skillnad från i föreningen begränsad.

När Salonen diskuterar dikotomin offentligt/privat utgår hon från Rose och Habermas.²³ Salonen problematiserar begreppet privat mot bakgrund av dess flertydighet. Hon tudelar det privata i en marknads- och en privatsfär. Privatsfären tredelar hon i en individnivå: familjen - oorganiserade nätverk, en gruppnivå: uttalat gemensamt intresse eller behov och en lokalnivå: stadsdel. Enligt Salonen är den privata sfärens individnivå oorganiserad medan dess grupp- och lokalnivå kan anta mer organiserade former. Salonen drar slutsatsen att det är nyttigt att använda privatiseringsbegreppet som verktyg för att förklara nutida- och framtida utvecklingstendenser i serviceorganiseringen på det sociala området.²⁴

Ett problem med Salonen är att hon redan från början intar en utvecklingspositiv inställning, där utvecklingen tas för given och därmed i realiteten bedöms som ostyrbär: hon skriver;

²² Egenfamilj = Den familj en person förnärvarande lever i. Ursprungsfamilj = Den familj en person är född och/eller uppvuxen i.

²³ Salonen 1991, s. 73 - 88, a.a.

²⁴ Salonen 1991, s 88, a.a.

"Vi bör acceptera samhällets förändringar och därav följande glidningar och överlappningar mellan sektorer i samhället."²⁵

och vidare;

"Kärnan i omorganiseringen av välfärdsproduktionen är förändringen av arbetsfördelningen mellan marknaden, det privata och det offentliga dvs en blandning av olika strategier"²⁶

Varför "vi bör acceptera samhällets förändringar" förklarar Salonen inte vidare. Jag delar till viss del Salonens uppfattning om kärnan i försöken att omorganisera välfärdsproduktionen. Men jag menar att omorganiseringen snarare bör ses som ett försök att förändra samhällets omsorgsnivå och arbetsfördelningen mellan omsorgsformer. Detta sker bl a genom politiska beslut som initierar rörelser mellan omsorgsformer.

Rose menar, enligt Salonen, att välfärd skapas i tre sektorer. I dessa skiljer sig produktionsvillkoren åt. I en politisk/offentlig sektor är användning av välfärdstjänster gratis. Produktionen är monetariserad och politiskt reglerad. I en marknadssektor är både användning och produktion monetariserad och produktionsvillkoren regleras av marknaden. I en familjesektor är produktion och användning icke-monetariserad medan en tillgivenhetsmekanism antas reglera produktionsvillkoren. Det är i princip neutralt under vilka villkor eller i vilken sektor välfärden produceras. Salonen kritiserar denna Roses slutsats och menar att det kan ha en avgörande betydelse vem som producerar välfärd. Hon menar att personlig identitet och solidaritet endast kan skapas i vad Habermas betecknar som livsvärlden.

Roses diskussion tar sin utgångspunkt i välfärdsproduktion och inte i dikotomin offentligt/privat. Angreppssättet ger större möjligheter att ifrågasätta och bygga upp ett annat än det dominerande synsättet på samhället som tu eller tredelat. Han konstaterar att produktionsförhållanden i olika sektorer skiljer sig åt men avstår från att diskutera vilka implikationer detta får för välfärdsproducenten. Den styrmekanism av tillgivenhet som sägs generera välfärd i familjen är mer normativ än empirisk. Tillgivenhet kan inte sägas utgöra den enda mekanismen för välfärdsproduktion i familjen. Som hypotes är den gångbar, även om mycket talar för att den inte håller. (se vidare avsnittet kvinnors och mäns val s. 28 - 31)

²⁵ Salonen 1991, s. 87, a.a.

²⁶ Salonen 1991, s. 87, a.a.

Omsorgsproduktion i familjen har under den del av historien vi känner företrädesvis utförts av kvinnor. Det förefaller osannolikt att enbart tillgivenhet skulle förmå världens kvinnor, men inte män att producera omsorg.

Tredelningen, familj - marknad - offentlig sektor, är alldeles för rigid då olika omsorgsformer både i familjen, på marknaden, och i den offentliga sektorn kan ha inslag av regleringsmekanismer från de övriga sektorerna. Det är tveksamt om tredelningen är tillräckligt uttömmande för att kunna användas som klassifikationsgrund för de omsorgsformer som de facto existerar.

Habermas är liksom Rose normativ när han talar om intimsfären i vilken familjen är en del.²⁷ Han menar att det offentliga har intervenerat familjen och övertagit uppgifter som tidigare sköttes av denna. I Habermas tankevärld/teori får den process av sammanflätning som enligt honom sker mellan stat och samhälle till följd att:

"I den mån stat och samhälle ömsesidigt genomtränger varandra lösgör sig kärnfamiljens institution från sambandet med samhälleliga reproduktionsprocesser."²⁸

Vidare slår han fast att:

"Familjen, som mer och mer avskiljs från de omedelbara samhälleliga reproduktionssammanhangen, behåller således enbart till skenet ett inre rum av intensifierad privathet men i verkligheten mister den även sina skyddande funktioner tillsammans med sina ekonomiska uppgifter."²⁹

Tanken om (re)produktionens avskiljande från familjen går som en röd tråd genom Habermas tankevärld/teori. Dessvärre finns i hans text inga belägg för denna hans hypotes, som för övrigt inte presenteras som en hypotes utan som ett faktum, något som är.

Med utgångspunkt från Habermas kan tanken om det offentliga som kolonisatör av familjen ifrågasättas. Denna tanke att det offentliga övertagit uppgifter som tidigare sköttes av familjen går igen hos de allra flesta som diskuterar förändringar med utgångspunkt från dikotomin privat/offentligt. Samhällsutvecklingen kan inte beskrivas på detta sätt. Vad familjen var och gjorde, vilka uppgifter som utfördes i och utanför familjen när familjen var huvudproducent av omsorg (vilket 'den' för övrigt fortfarande är) kan inte jämföras med de

²⁷ Habermas, J (1984) *Borgerlig offentlighet - Kategorierna "privat" och "offentlighet" i det moderna samhället*, s. 196 - 206. Lund: Arkiv.

²⁸ Habermas 1984, s. 196, a.a.

²⁹ Habermas 1984, s. 203, a.a.

uppgifter som idag utförs i och utanför familjer. För att man överhuvudtaget skall kunna tala om överföring eller återföring av uppgifter mellan familj och 'samhälle' måste de uppgifter som överförs/återförs och familjen/samhället vara desamma. Nuvarande familjeformer som bl a inkluderar, den traditionella kärnfamiljen, envuxenfamiljen med eller utan barn och styvfamiljen skiljer sig från de familjeformer som återfanns i seklets början bl a generations- och produktionsfamiljen. De omsorgsuppgifter som utfördes i samhället skiljer sig både till omfattning och innehåll från de omsorgsuppgifter som idag utförs.³⁰ Öppen förskoleverksamhet för barn och träffpunkter för äldre är omsorgsformer som syftar till att stimulera och stärka de personer som deltar. Omsorgsformer med detta syfte var inte vanliga i början av seklet. De kommunala och/eller privata omsorgsformer som finns inom barn- och äldreomsorg tillämpar olika pedagogiska program där syftet kan vara att stimulera barns utveckling eller aktivera den äldre. Omsorgsformer med denna inriktning är idag snarare regel än undantag. Definitionen av skälig omsorgsnivå har över tid förändrats vilket gett effekter för omsorgens omfattning och omsorgens innehåll i alla typer av omsorgsformer dvs även i de omsorgsformer som inte är 'offentliga'.

Även om mät- och definitionsproblemen är uppenbara vore det i och för sig möjligt att över tid jämföra den relativa fördelningen av ansvar och välfärdsproduktion mellan 'familj' och 'samhälle'. En sådan jämförelse kräver dock en insikt om att samhället är dynamiskt. Vad jag här avser är att en stor 'offentlig' samhällssfär kan generera en stor 'familjesfär' och tvärtom.³¹

Från början av seklet fram tills idag har vi gått från en jordbrukssamhälle till ett industrialiserat samhälle. Många menar³² att det inte längre är möjligt att tala om ett industriellt samhälle då tjänste- och kunskapsproduktionen i många industrialiserade västländer vida överstiger varuproduktionen. Det är av intresse att relatera samhällets omsorgsproduktion till den övriga produktion som vid ett givet tillfälle återfinns i ett land. Förändringar av samhällets relativa fördelning mellan varu- och tjänsteproduktion kan antas leda till förändrade villkor för omsorgsproduktionen.

³⁰ Som ex kan nämnas träffpunkter för äldre, pedagogisk verksamhet, terapiverksamhet etc

³¹ Putnam kommer i sin undersökning av regionala styrelser i Italien fram till att en stark offentlig verksamhet genererar ett starkt civilt samhälle och tvärtom. Han talar om goda och onda cirkular. Se Putnam, R(1993) *Making democracy work. Civic Traditions in Modern Italy* s. 177 - 185. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

³² Se tex Larsson 1993, s. 1 - 7, a.a.

Privatisering är en process vars uttryckliga syfte (Lundqvist) eller faktiska men ej alltid avsedda resultat (Montin) är överföring av ansvar, produktion eller finansiering från en offentlig till en privat sektor. Problemet med dessa definitioner är att vi inte, utan ytterligare definitioner och avgränsningar, kan avgöra vad det är som privatiseras och vad det är som är privat i det privatiserade. Problemen blir inte så stora om vi enbart diskuterar en typ av 'privathet' - t ex marknadsiering. Däremot blir problemen uppenbara om vi diskuterar beslut vars syfte är att individualisera omsorgsproduktion dvs beslut vars intentioner vare sig är att överföra produktion av omsorg till företag eller lämna utrymme för marknaden att på eget initiativ producera omsorg. Vad jag här avser är beslut vars syfte är att försöka förmå människor att minska sin efterfrågan på kommunal eller privat producerad omsorg eller beslut som hindrar vissa grupper av människor att efterfråga omsorg. Dessa beslut syftar i realiteten till att överföra omsorgsproduktion från betalt till obetalt omsorgsarbete. För omsorg är, om en människa är beroende av omsorg, inte något hon kan välja att avstå ifrån. Om t ex daghemmen i en kommun minskar öppethållandetiderna kan inte föräldrar välja att låta barnen stå utan omsorg under denna tid. Omsorgen måste lösas. Hur denna omsorg skall produceras om inte daghemmet gör det regleras inte via politiska beslut. Detta är i sig ett politiskt beslut, beslutet att inte reglera.

Lundqvist³³ urskiljer tre delar i en verksamhet som var för sig eller i kombination kan vara privata: reglering, finansiering och produktion. Med denna tredelning som grund utarbetar Lundqvist ett klassifikationsschema som totalt inrymmer två rena och sex blandformer för organisering av verksamheter. Lundqvist uttalade syfte med schemat och den efterföljande diskussion är att nyansera privatiseringsdebatten. Han menar att diskussionen alltför ofta handlar om att överföra hela delar från den offentliga till den privata sektorn medan verkligheten är den att privatisering oftast omfattar en eller möjligtvis två av de tre områden som Lundqvist identifierar. Lundqvist är inte den enda som försökt bryta isär vad som privatiseras. Liksom Lundqvist tredelar Salonen³⁴ en verksamhet men hon använder beteckningen arrangör, producent och finansiär. Donahue³⁵ menar att det finns två dimensioner i valet mellan det offentliga och privata, genomförande och betalning. Liksom hos de övriga definierar Donahue det privata som allt som inte är offentligt.

Som klassifikationsschema har Lundqvists och liknande modeller inbyggda begränsningar. Reglering, finansiering och produktion har i realiteten oftast

³³ Lundqvist 1991, s. 212 - 213, a.a.

³⁴ Salonen 1991, s 57 - 61, a.a.

³⁵ Donahue, J.D (1992) *Den svåra konsten att privatisera*, s. 57 - 61. Stockholm: SNS förlag

både privata och offentliga inslag. 'Privata' och 'offentliga' daghem finansieras både offentligt via skatter och privat via avgifter. Föräldraförsäkringen reglerar indirekt att barnomsorg för barn under ett år sker i hemmet samtidigt som den verksamhet som faktiskt genomförs regleras privat. Produktion av barnomsorg i öppna förskolor sker både offentligt via personal och privat via föräldrar. Det faktum att olika led i en verksamhet ofta har både offentliga och privata inslag innebär att man via politiska beslut kan söka styra människors handlande.

Huvudproblemet med modeller som bygger på dikotomin privat/offentligt är emellertid att begreppet 'privat' är flerdimensionellt. Privat kan t ex omfatta såväl marknads- nätverks- som hushållsproduktion. Privat kan vidare betyda att en verksamhet är avgiftsbelagd eller att den utförs gratis. Den faktiska skillnad som finns mellan olika 'privatheter' är central för förståelsen av hur förändringar av omsorgsmönster påverkar samhällets omsorgsgivare. De skilda villkor under vilka omsorgsgivare i olika privata (och offentliga) omsorgsformer arbetar går förlorade vid användning av dikotomin privat/offentligt. Vilka är då de villkor som är centrala för samhällets omsorgsgivare? På vilket sätt skiljer sig dessa mellan olika omsorgsformer? Vilka typer av politiskt initierade beslut leder till att en kommuns omsorgsstruktur förändras? Hur påverkas kvinnors och mäns val av att utföra omsorgsarbete i olika omsorgsstrukturer?

Vem är omsorgsgivare och varför?

Oavsett under vilka villkor omsorg produceras så produceras omsorg av individer, av människan själv. Om samhället vore ett resultat av människors slumpmässiga handlande borde samhällets produktion av omsorg vara jämt fördelad mellan könen. Det är den inte.

Samhällets omsorg produceras till övervägande del av kvinnor. Detta oavsett under vilka villkor omsorg produceras. Om det samhälle vi lever i, vet vi t ex, att den barn och äldreomsorg som produceras av i kommunerna anställd personal till "90 %" är ett resultat av kvinnors arbete. Vi vet genom att undersöka vem som tar ut föräldraledighet för barn mellan 0-1 år att i nio fall av tio är det kvinnor som gör detta. Vi vet att kvinnor utför merparten av allt omsorgsarbete i samhället och det förefaller inte troligt att orsaken är slumpmässig.

Den ojämna arbetsfördelning som finns mellan könen bör snarare ses som en konsekvens av mäns över- och kvinnors underordning. Kvinnors ansvar för omsorg kan i ett lönearbetarsamhälle förväntas ge effekter i kvinnors liv och arbete.

Inom den feministiska forskningstraditionen har olika teorier om vad som

skapar och upprätthåller könsförtryck utvecklats under de senaste årtiondena.³⁶ En enhetlig definition av vad som utmärker ett patriarkalt samhälle är svår-fångad men kan ändå sammanfattas som ett system som bygger på mäns överordning och kvinnors underordning. Mäns överordning och kvinnors underordning återfinns på alla nivåer i samhället och manifesteras både vertikalt och horisontellt.

Vad skapar och upprätthåller könsförtryck?

Hirdman menar att mäns överordning och kvinnors underordning upprätthålls av ett genussystem.³⁷ Genussystemet utgör, enligt Hirdman, samhällets bas medan alla andra politiska och/eller ekonomiska system är genussystemets överbyggnader. Genussystemet utmärks av två logiker: isärhållningens tabu (eg sammanblandningens tabu) och den manliga hierarkin i vilken man är norm för mänsklighet. Den förra legitimerar och förklarar enligt Hirdman den senare. Genussystemet regleras och transformeras över tid via genuskontrakt. Dessa kontrakt återfinns i varje samhälle på tre nivåer, den kulturella (ideologiska), den sociala integrativa (den strukturella) och den socialiserande (den individuella). I de kontrakt som upprättas mellan män och kvinnor på de tre olika nivåerna ser Hirdman gråzoner som är oreglerade dvs de verksamheter, handlingar och tankar som återfinns i gråzonerna är inte genusbestämda. Kvinnor och män kan i konfliktsituationer tvingas förhandla om innebörden av de företeelser som återfinns i gråzonerna. Sådana förhandlingar leder enligt Hirdman vanligtvis till en förstärkning av de abstrakta tankefigurationerna 'han' och 'hon'. Som förklarande teori har Genussystemteorin avgörande svagheter. För det första lämnar den få om ens några vägar öppna för möjligheter att bryta systemets logiker då försök att göra detta enligt Hirdman vanligtvis leder till en förstärkning av systemet. Systemet är i sig själv både självgående och självförstärkande och kvinnors och mäns handlande reduceras till handlingar i systemets tjänst. För det andra förklarar den första logiken den andra som förklarar den första vilket innebär att isärhållningen inte är förklarad inte heller varför denna måste leda till den manliga och inte den kvinnliga normens primat.

³⁶ Se t ex Jonasdottir, A (1984) *Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinnoforskningens teoribildning*, Högskolan i Örebro: Skriftserie 32.

³⁷ Hirdman, Y (1990) " Genussystemet ", s. 73 - 116 i *Demokrati och makt i Sverige*, SOU 1990:44

Connells³⁸ 'handlingsbaserade' teori bygger liksom Hirdmans genussystemteori på att kvinnor och män gör olika saker och på skilda platser. Grundantagandet bakom Connells teori är att människan alltid agerar i förhållande till strukturer; antingen handlar hon i överensstämmelse med strukturen eller så negerar hon den dvs överskrider den. Tre sociala strukturer är centrala för transferering av makt över tid. Strukturen 'arbete' i vilken isärhållning mellan könen är central (jfr Hirdman) strukturen 'makt' i vilken mäns kontroll över samhällets organisering, definitionsrätten och våldet är centrala, strukturen 'heterosexuella parförhållandet' där normen om det heterosexuella parförhållandet som grundar sig i mäns överordning är central. Dessa tre strukturer verkar i alla institutioner (t ex familjen, staten, gatan). Hur strukturerna interagerar i en institution får beteckningen 'könsregim' och hur könsregimerna interagerar ges beteckningen 'könsordning'. Connell menar att det är i interaktionen mellan och inom de tre strukturerna arbete, makt och heterosexuella parförhållandet som männens överordning befästs eller försvagas. Connells handlingsbaserade teori kan angripas från mer än ett håll. För min del nöjer jag mig att konstatera att teorin är så 'hel' att den är ogenomträngbar. Liksom Hirdman menar dock Connell att isärhållningen mellan könen är central i upprätthållandet av mäns överordning och liksom hos Hirdman saknas hos Connell en rimlig förklaring till hur denna isärhållning upprätthålls och varför isärhållningen är ett medel för män att upprätthålla makt över kvinnor och inte tvärt om.

McKinnon³⁹ har en annan utgångspunkt än både Hirdman och Connell i sitt försök att teoretisera mäns överordning och kvinnors underordning. Isärhållningen är central också för McKinnon men den isärhållning som hon finner vara av störst vikt är mäns makt över kvinnor. Hur denna makt uppstår är oklart men den har sin upprinnelse i sexualiteten. Klart är däremot att den upprätthålls genom en manlig definitionsmakt som gör det möjligt för män att dominera kvinnor. McKinnons dominansteori är intressant i det att hon söker förklaringar till kvinnans underordning i relationerna mellan kvinnor och män och inte enbart i de andra strukturer som människor lever i. De relationer hon fäster störst vikt vid är de sexuella relationerna. Men längre än så kommer hon inte. Dominansteorin är problematisk då kvinnorna i denna teori inte kan ses som självständigt handlande subjekt utan enbart som marionetter som styrs av manliga värden och manlig sexualitet. Frågan är om dominansteorin ens kan kallas teori då allt, för att hårdra det, som kvinnor gör även då det de gör görs

³⁸ Connell, RW (1987) *Gender & Power. Society, the Person and Sexual politics*. Cambridge: Polity Press.

³⁹ McKinnon, C.A (1987) *Feminism Unmodified. Discourses on Life and Law*. Cambridge: University Press.

i protest mot männens definitioner av sexualitet är ett uttryck för manlig makt.

Jonasdottir⁴⁰ menar att alla historiska samhällen vi känner, har varit patriarkala i den meningen att de byggt på mäns överordning och kvinnors underordning. Varje patriarkalt samhälle har ett produktions sätt för människor som människor. I den patriarkala samhällstypen som av Jonasdottir givits beteckningen 'äktenskapssamhälle' upprätthålls mäns överordning genom att män tillskansar sig ett överskott av kvinnors kärlekskraft. Kärleken är en drivkraft i historien. I det nutida formellt jämlika äktenskapssamhället exploateras kvinnor av män. Detta är möjligt då kvinnor och män möts under olika villkor där kvinnan är en sexuell varelse (jfr egendomslös) och männen är en personlig auktoritet. Kvinnan (och mannen) äger sin kärlekskraft och denna kärlekskraft väljer hon att fritt ge under villkor som är tvingande (jfr säljande av arbetskraft i en kapitalistisk ekonomi). De tvingande villkoren som återfinns i produktionsformen för liv, det formaliserade äktenskapet (grundenhet jfr företag), ger män förutsättningar att tillskansa sig ett överskott av kvinnors kärlekskraft. Detta kärlekskraftsöverskott kan män omvandla till makt och personlig autonomi och auktoritet i samhället som helhet.

Kvinnor väljer att fritt ge av sin kärlekskraft men valet sker, enligt Jonasdottir under villkor som är tvingande. För att utsugning som förklaring till mäns makt skall vara plausibel krävs att villkoren är tvingande på ett sådant sätt att kvinnor i relationer till män erhåller något som de i det formellt jämlika äktenskapssamhället inte kan vara utan och som de svårligen kan erhålla någon annan stans än i parförhållandet. Vad är då detta något? Enligt Jonasdottir erhåller kvinnor kärlekskraft i utbyte mot kärlekskraft, om än i mindre utsträckning än män. Det ojämna bytet på individnivå är lite av en gåta och menar jag svårförklarar eftersom vad som byts är samma sak. Jämför vi med hur historiematerialism används i marxismen finner vi att utsugning på individnivå i ett kapitalistiskt samhälle är möjlig då den härskande klassen förfogar över och äger produktionsmedlen medan den underordnade klassen är egendomslös. I ett kapitalistiskt samhälle kan den egendomslösa individen som regel endast försörja sig om hon säljer sin arbetskraft till kapitalägarna. I denna teori byts inte arbetskraft mot arbetskraft utan mot någonting annat. En analog tolkning av Jonasdottir innebär att män "äger" sexualiteten/kärleken dvs män kan i kraft av sitt ägande definiera och bestämma under vilka villkor och på vilket sätt kvinnor legitimt kan ha kärlek/sexualitet. Problemet är att det är möjligt att erhålla kärlek/sexualitet i andra former än i äktenskapet/parförhållandet. "Tvånget" att ge kärlekskraft på individnivå tycks därför snarare vara immateriellt än materiellt.

⁴⁰ Jonasdottir, A (1992) *Love power and political interest*. Örebro: Örebro studies 7.

Jag menar att Jonasdottir har en poäng när hon hävdar att män mottar ett omsorgsoverskott från kvinnor. Men då jag inte kan se hur utsugning på individnivå är möjlig utifrån ett pars relation kommer jag längre fram att koncentrera mig på några av de yttre faktorer som skulle kunna möjliggöra utsugning på individnivå.

Även om det finns svagheter i Jonasdottirs kärlekskraftsteori menar jag att styrkan i resonemangen överväger. För det är inte svårt att konstatera att det är kvinnor som generellt ger merparten av samhällets omsorg. Män är både mottagare av omsorg och i praktiken generellt fria att besluta att inte ge omsorg. Det är plausibelt att dessa förhållanden kan förklara att män som grupp kan befästa sin makt i samhället och över kvinnor. (obs att det på det individuella planet kan förekomma ett omvänt utsugningsförhållande dvs att en kvinna tillskansar sig ett överskott av en mans omsorg - på den individuella nivån är det en empirisk fråga)

För mitt vidkommande leder detta till att det är omsorgens villkor som måste ställas i fokus för undersökningen. I vilka former den samhälleligt nödvändiga omsorgen produceras har betydelse för kvinnor och män som grupper. I vilken utsträckning stärker/försvagar olika omsorgsformer och omsorgsstrukturer omsorgsgivarens medborgarstatus och kvinnors och mäns valmöjligheter givet samhällets nuvarande uppbyggnad?

Det obetalda arbetet - konsekvenser för icke lönearbetande i ett samhälle som bygger på lönearbete

Antonnen⁴¹ menar att ett policykontrakt om socialförsäkringsstaten tecknades mellan arbetare och kapitalägare i slutet av 1800-talet. I policykontraktet inkluderades ett könskontrakt i vilket kvinnor som grupp ställdes utanför socialförsäkringsstaten. I kontraktet likställdes medborgarskap med heltidslönearbete vilket innebar att en stor del av det arbete som kvinnor utförde i och utanför hemmet inte kom att meritera för socialförsäkringsförmåner. Tiden för socialförsäkringsstatens framväxt kännetecknades förutom av att män blev lönearbetare av att de också blev försörjningsansvariga för en familj. Autonomi innebar att mäns försörjningsansvar var hotat vid t ex sjukdom och olycksfall. Socialförsäkringarna fyllde den funktionen att de gav män nya rättigheter samtidigt som reproduktionen av arbetskraft säkerhetsställdes. Social-

⁴¹ Antonnen, A (1990) "The feminization of the Scandinavian Welfare State", s. 3 - 25 i Simonen, L (ed) *Finnish debates on Women's studies*. University of Tampere: Research institute for Social Science.

försäkringsstaten byggde på tre grundläggande principer:

"The original social insurance contract included three important principles. It was a social wage based on regular wage-labour (that is fulltime work). Thus women's work at home as well as in other peoples households was almost totally excluded from the right to social insurance. Secondly, it was a right based on occupational contribution, not on citizenship. Thirdly it was a personal income for individuals not for families"⁴²

Antonnen menar, att välfärdsstatens uppbyggnad genomgått två faser. I den första fasen byggdes socialförsäkringsstaten upp och i den andra påbörjades byggandet av en social servicestat. Den sociala servicestaten bygger på generella rättigheter som inte är knutna till vare sig enskilda individer eller dessa individers inkomster. Denna stat kännetecknas av att kollektivet via stat och kommun gemensamt ansvarar för omsorgen om de beroende.

Det är svårt att se att vad Antonnen valt att kalla den framväxande omsorgsstaten har de generella särdrag som hon redovisar (oberoende av inkomst men grundat i medborgarskap). Den omsorg som produceras av kommun och stat kan vare sig i teorin eller i praktiken sägas bygga på generella rättigheter. Access till dessa omsorgsformer når en individ först efter det att hans/hennes behov av omsorg har bedömts och ställts i relation till den enskilde individens levnadssituation. Kommunens omsorg är behovsprövad och blir en rättighet först i det ögonblick individen bedöms uppfylla de kriterier som ger access till systemet.

Socialförsäkringsstatens nära koppling till det individuella lönearbetet är av betydelse för kvinnors möjligheter att bli fullvärdiga medborgare. Medborgarskapets knytning till det individuella lönearbetet innebär att trots att män och kvinnor arbetar ungefär lika mycket så har kvinnor och män som individer och grupper skilda medborgarroller. Det obetalda arbetet som till stor del består av omsorgsarbete⁴³ ger inte tillträde till socialförsäkringssystemets olika delar. Ett villkor för omsorgsproduktion som är av betydelse för omsorgsgivarens medborgarstatus är om omsorgsarbetet ger access till socialförsäkringssystemet.

⁴² Antonnen 1990, s. 10, a.a.

⁴³ Inklusive det Waerness betecknar som personlig service och ömsesidigt utbyte.

Kollektivt och individuellt omsorgsarbete

Mäns politiska makt i välfärdsstaten bottnar enligt Hernes⁴⁴ i det faktum att fördelningspolitik i allt större utsträckning beslutas av och genomförs i ett korporativt system. Det korporativa systemet är med Hernes egna ord:

"The least participative, the most hierarchial and oligarchial, and the most elitist (system)"⁴⁵

Den skandinaviska välfärdsstaten kännetecknas enligt Hernes av ett korporativt system i vilket företrädare för arbete och kapital utgör de två dominerande huvudgrupperna. Det är dessa båda grupper som skapat och vidmakthållit det korporativa beslutssystemet. Korporativa system har en tendens att förstärka redan starka gruppers maktposition samtidigt som nya gruppers eller andra motsättningsars möjligheter att bryta sig in i ett etablerat system är små. Kvinnors möjligheter att handla i egenskap av kvinnor är i ett korporativt system, på en lönearbetsmarknad där motsättningen står mellan arbete och kapital, små. En orsak kan vara att kvinnor lönearbetar i mindre utsträckning än män samtidigt som de ofta, var och en separerad från de andra, utför obetalt arbete i sina egna eller andras hem.

Eduards⁴⁶ menar att den patriarkala maktens yttersta politiska uttryck består i att:

"kvinnor hindras att omsätta personliga erfarenheter - av manligt förtryck och intressekonflikter mellan kvinnor och män - i kollektivt handlande som kvinnor"⁴⁷

Kvinnor organiserar sig enligt Eduards på annat sätt än män och kan sällan infogas i traditionella mönster för politisk aktivitet. Kvinnors protester är mer vardagliga och direkta. Det är oklart vad det är i Eduards teori som förklarar att kvinnors kollektiva organisering skiljer sig från mäns. Vidare är det svårt att förstå vad den kollektiva organiseringen består av. Jag menar att bris-

⁴⁴ Hernes, H (1987) "Women and the welfare state: the transition from private to public dependence", s. 73 - 91 i Sasson (red) *Women and the State - The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge. Hernes, H (1982) *Kvinner staten ingen adgang?*. s. 173 - 178. Oslo: Universitetsforlaget.

⁴⁵ Hernes 1987, s. 78, a.a.

⁴⁶ Eduards, M (1992) "Den feministiska utmaningen: Kvinnors kollektiva handlande", s. 237 - 269 i Hirdman, Y (red) *Kontrakt i kris*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

⁴⁷ Eduards 1992, s. 255, a.a.

ten/skillnaden i kvinnlig organisering kan sökas i kvinnors möjligheter att rent rumsligt organisera sig kollektivt. Omsorgen om människor är relationell och kräver i omsorgsögonblicket fysisk närvaro. Kvinnors kollektiva omsorgsansvar är oftast individuellt baserat. Om utsugning av kvinnors omsorg är ett kännetecken för det samhälle vi lever i är det av betydelse för omsorgsgivarna hur denna omsorg organiseras. Förutsättningar att agera gemensamt och att jämföra individuella erfarenheter är större om omsorgen produceras rumsligt kollektivt än om den produceras rumsligt individuellt. Närheten till personer i samma situation är central för möjligheten att tolka erfarenheter och sätta in dessa i ett större sammanhang. Möjligheten för individer att gemensamt ställa krav eller påverka sin egen situation är en andra dimension som har haft betydelse för den egna gruppen i alla, samhällen. De klassbaserade organisationerna har genom sitt kollektiva agerande historiskt haft möjligheter att påverka och/eller förändra arbetsvillkoren för sina medlemmar. Bildandet av fackföreningar kom först till stånd inom arbetarklassen när arbetet i industrin skedde under kollektiva former. Däremot har, även om försök gjorts, det inte varit vanligt att arbetslösa bildat egna organisationer för att försöka påverka sin egen situation. Arbetslösheten är till skillnad från industriarbete, men i likhet med omsorgsarbete, individuell. Förutsättningar att påverka den egna situationen är större om individer som befinner sig i en liknande situation rumsligt har möjligheter att verka tillsammans.

Kvinnors och mäns val

Svenska män och kvinnor arbetar ungefär lika mycket.⁴⁸ Män lönearbetar mer än kvinnor medan kvinnor utför mer obetalt arbete än män. Hushålls- och omsorgsarbete eller sk (re)produktivt arbete är nödvändigt för samhällets och individens fortlevnad. Oavsett om detta arbete utförs som lönearbete eller på lönearbetsfri tid är det företrädesvis kvinnor som ansvarar för och står för genomförandet. Utmärkande för hushålls- och omsorgsarbete som utförs i lönearbete är att det ofta utförs på deltid samt att lönenivåerna ligger under lönenivåer i andra jämförbara yrken.

Det svenska samhället är ett lönearbetarsamhälle. Det individuella lönearbetet bestämmer vilken grad av ekonomisk trygghet en människa får vid sjukdom, vård av barn, arbetslöshet och ålderdom. Lönearbetet är, oavsett om vi finner det önskvärt eller ej, den norm på vilken samhället vilar. Inget talar i nuläget för att en förändring av denna norm är aktuell. Snarare är det så att trygghets-

⁴⁸ Rydenstam, K (1992) *I tid och otid - En undersökning om kvinnor och mäns tidsanvändning 1990/1991*. s. 48. SCB.

systemen knyts hårdare till lönearbete. I det nya pensionssystemet läggs för beräkningar av ålderspension fyrtio istället för trettio (de femton bästa) lönearbetsår som grund.

I en undersökning som genomfördes i 60-talets Göteborg söktes svar på frågan: Hur kan kvinnor förmås att öka sitt lönearbete? Förutom att krav på offentlig barnomsorg ställdes av de intervjuade uppgav många att endast deltidsarbete kunde komma ifråga då de var tvungna att utöver eventuellt lönearbete klara av ordinarie hemarbete.

Den som av olika anledningar "väljer"⁴⁹ att arbeta deltid får finna sig i lägre ekonomisk grundtrygghet både i nuet, i form av lägre inkomster och i framtiden i form av lägre ersättning vid sjukdom och ålderdom. Den som arbetar deltid har mer fri tid än en som arbetar heltid. Detta innebär att hon, för det är oftast en hon, kan lägga ner mycket tid på obetalt hushålls- och omsorgsarbete. Ett arbete som för samhällsekonomin är absolut nödvändigt men som vare sig ger den enskilda individen ekonomisk trygghet eller oberoende.

Kvinnor "väljer" att ansvara för hushålls- och omsorgsarbete. Men hur fritt är detta val? Kvinnor som växer upp ser andra kvinnor, i hemmet och på lönearbetsmarknaden, städa, laga mat, ta hand om barn, äldre, hålla kontakt med släkt och vänner, daghem, skola. Samtidigt kan de konstatera att män inte utför dessa arbetsuppgifter i samma utsträckning. Flickor (och pojkar) lär sig tidigt hur samhället är uppbyggt, vem som gör och bör göra vad. Beslut att ge omsorg måste därför relateras till den omgivning i vilken beslut fattas. Existerar normer som säger hur och vem som bör utföra vissa uppgifter är det svårt att inte välja detta bör.

Kvinnor känner ofta ett tvång att ge omsorg även då omsorgsgivandet är förknippat med stort obehag. Qureshi⁵⁰ har intervjuat kvinnor som utför omsorgsarbete för sina föräldrar och/eller grannar. Hon konstaterar att relationer mellan föräldrar och barn inte alltid bygger på ett ömsesidigt utbyte av hjälp och omtanke. En kvinna uttryckte sina känslor inför besök hos sin far på följande sätt:

"I got to the point that I was trembling, and I couldn't sleep for thinking about it, but I used to start and walk down the road, and by the time I got to the corner I used to think 'it's my father and I have got to do it'.... As a child I was terrified of my father and I never ever lost this business of being afraid of him.... I'm his daughter and he feel he can hit me when he likes."⁵¹

⁴⁹ Välja är eg inte rätt ord då heltidsarbete kanske inte finns att söka eller då omsorg om barn inte kan lösas om en person tar heltidsarbete.

⁵⁰ Qureshi, H (1990) "Boundaries between formal and informal care-giving work" s. 59 - 79 i Ungerson, C (ed) *Gender and Caring. Work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.

En annan kvinna uppger för Qureshi att trycket från omgivningen, grannar och vänner, får henne att hjälpa sin åldriga mor trots att hon inte vill. En tredje kvinna berättar att hennes mor fick minskad hjälp från "hemvården" då "hemtjänstassistenten" fick klart för sig att hon var moderns dotter. Det senare exemplet är ett uttryck för att även offentlig verksamhet styrs av förväntningar på hur kvinnor bör agera.

Val att utföra hushålls- och omsorgsuppgifter sker i en social verklighet. Människan är inte autonom utan beroende av andra. Relationer mellan människor kan bygga på ömsesidighet men också på makt. Det faktum att kvinnor som grupp utför merparten av det omsorgsarbete som utförs i samhället kan ses som en konsekvens av att män som individer erhåller ett omsorgsöverskott från kvinnor. Mycket av det vardagliga omsorgsarbete som kvinnor utför är inte direkt riktat till mannen. Kvinnors omsorg om barn, släkt, vänner och 'hemmet' ger dock män ett större oberoende än kvinnor. Män kan, då de inte behöver ta huvudansvar för hushålls- och omsorgsarbete, lönearbeta mer än kvinnor vilket innebär att mäns individuella ekonomiska oberoende är högre än kvinnors. Män kan välja att utföra omsorgs- och hushållsarbete medan kvinnor generellt inte har detta val. Kvinnor måste om de önskar förändra sitt omsorgsansvar, både som kollektiv och individer, kräva att män övertar delar av omsorgsansvaret. Sådana kvinnokrav, förändrar om de uppfylls, mäns livsvillkor. Även om enskilda män kan se en vinst i sådana förändringar så finns det i dagsläget inget som talar för att män själva skulle ta initiativ för att åstadkomma förändringar i ansvars- och arbetsmönster mellan könen. Detta talar för att män både på ett kollektivt och individuellt plan föredrar att bibehålla nuvarande arbets- och ansvarsmönster då de gynnar mäns självbestämmande och ekonomiska oberoende.

I ett samhälle i vilket män och kvinnors makt skiljer sig från varandras är deras 'förhandlingspositioner' olika.

Både män och kvinnor är medvetna om vem som brukar och bör ansvara för hushålls- och omsorgsarbete. Det finns ett ideologiskt tryck på kvinnan som kan upplevas som tvång eller frivillighet.

Kvinnor tjänar vanligtvis mindre än män och har i praktiken en mer begränsad arbetsmarknad. Förändringar av lönearbetsmönster mellan två individer ger därför ofta förändrade ekonomiska villkor för ett par vilket försvagar kvinnans förhandlingsposition. Existerar få omsorgsformer utanför hemmet försvagas kvinnans förhandlingsposition ytterligare. Det senare skulle kunna betecknas som ett strukturellt tryck i den meningen att arbetsmarknad, socialförsäkringssystem och omsorgsstrukturer sätter ramar för beslut på individuell

⁵¹ Qureshi 1990, s. 67, a.a.

nivå.

För kvinnor är det av betydelse under vilka former omsorgen i ett samhälle organiseras. Ett lönarbetarsamhälle som väljer att organisera en låg andel av omsorgsarbete i lönarbete 'tvingar' kvinnor som grupp att lönearbeta i mindre utsträckning än män. Det fria valet att utföra omsorgsarbete eller bestämma under vilka villkor arbetet skall utföras begränsas av ideologi, struktur och makt- och beroendeförhållanden mellan människor.

Omsorgsstrukturer kan förstärka eller försvaga kvinnors 'förhandlingsposition' och ekonomiska oberoende. Politiskt initierade rörelser mellan omsorgsformer förändrar omsorgsstrukturer. En förändrad omsorgsstruktur leder till att de villkor under vilka omsorgsgivare som grupp arbetar förändras. Sker en sammantagen rörelse mot obetalda omsorgsformer som utförs av omsorgsgivare som är separerade från varann försvagas kvinnans förhandlingsposition. Minskar antalet omsorgsformer utanför hemmet resulterar det i att kvinnor tvingas minska sin lönearbetstid och/eller öka sin totala arbetstid samtidigt som förutsättningarna för kollektivt handlande minskar. Vidare och det är inte minst viktigt kan förändringar av omsorgsstrukturer leda till förändrade attityder om hur omsorg om beroende bör lösas och vem som bör göra detta.

Omsorgscoordinator - ett bortglömt omsorgsarbete.

Ett barn kan under en avgränsad period av en dag mottaga omsorg från fler än en person. Två föräldrar kan under sömnen svara för tillsynen av barnet. I praktiken kan antingen båda eller en av föräldrarna avbryta sin sömn för att ge barnet omsorg. En av föräldrarna kan klä på och ge barnet frukost och följa med barnet till den kommunala dagmamman. Därefter ger dagmamman barnet omsorg tills dess att någon av föräldrarna hämtar barnet. Denna förälder går kanske och handlar mat för att därefter gå hem och laga mat, leka med barnet, tvätta och städa barnets rum. Så kommer då den andra föräldern hem och föräldrarna ger gemensamt barnet omsorg. Någon gång under kvällen tar en av föräldrarna en joggingrunda medan den andra föräldern stannar hemma för att finnas till hands om barnet vaknar. När barnet sover kommer en av föräldrarnas syskon hem för att finnas till hands om barnet vaknar när föräldrarna går på bio. Väl hemkomna går syskonet hem till sig och föräldrarna somnar men är under natten beredda att rycka in om barnet vaknar.

I 'berättelsen' ovan var mer än en person engagerade i det omsorgsarbete som krävs för att ge ett barn omsorg under en dag. För att övergångar mellan olika omsorgsformer skall kunna fungera krävs att någon planerar dagen tar

kontakt med möjliga och faktiska omsorgsgivare, hämtar från en omsorgsform, lämnar till en annan, ser till att barnet har med sig vad barnet behöver under dagen: kort sagt det krävs att någon/några koordinerar omsorgsarbetet. För omsorgsproduktion är denna del av omsorgsarbetet mycket viktig men förbises ofta. Koordinatorsrollen inkluderar också huvudomsorgsproducentens förmåga att lämna annan sysselsättning för att i krissituationer överta omsorgsproduktionen från den som temporärt svarar för den. Sassoon fäster uppmärksamheten vid detta förhållande och menar att;

" A real and potential source of tension between society and the state is (precisely) that it is assumed that women can step in to fill gaps of supply services even when they cannot or when so doing incurs very concrete costs"⁵²

Reellt existerande omsorgsformer

Omsorgsstrukturen i en kommun är summan av de omsorgsformer som finns i kommunen. I omsorgsstrukturen ingår därutöver den interaktion som existerar mellan formerna. Centrala produktionsvillkor i varje omsorgsform är om de ger lön och access till socialförsäkringssystem eller inte och om omsorgsgivarna utför arbetet gemensamt eller inte. Ett antagande är att en omsorgsstrukturens sammansättning är av betydelse för mäns och kvinnors val att utföra omsorgsarbete.

I figur ett på nästa sida återfinns en schematisk bild av omsorgsstrukturen. Omsorgsstrukturen består av individuella och kollektiva omsorgsformer som utförs som lönearbete eller obetalt arbete. I kommunerna finns en mängd olika omsorgsformer. Med utgångspunkt från figuren kan vi söka klassificera dessa.⁵³

⁵² Sassoon (1992) "Women's new social role: contradictions of the welfare state", s. 158 - 188 Citat s. 173. i Sassoon (ed) *Women and the welfare state - the shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge

⁵³ Det är möjligt att jag kommer att missa några produktionsformer då min kunskap om dessa endast bygger på en genomgång av de kommunalt och statligt initierade produktionsformerna och på resultatet av en enkätundersökning. Det är möjligt att ytterligare några produktionsformer skulle urskilja sig vid samtal med omsorgsgivare.

Figur 1 Omsorgsstrukturens sammansättning

Kollektiv produktion		Individuell produktion	
1.Lönearbete	2.Obetalt arbete	3.Lönearbete	4. Obetalt arbete
Omsorgs- former ↓	Omsorgs- former ↓	Omsorgs- former ↓	Omsorgs- former ↙
OMSORGSSTRUKTUR			

1. Kollektiv produktion - lönarbete

För att en omsorgsform skall kunna placeras in under denna rubrik krävs att merparten av det arbete som utförs är lönarbete. Omsorgsgivarna skall gemensamt planera och genomföra det *dagliga* omsorgsarbetet. Arbetet skall ge tillträde till socialförsäkringssystemets olika delar.

Daghem: Inom barnomsorg är daghem den vanligaste omsorgsformen i denna grupp. Omsorgsformens ägande/organisationsprincip påverkar inte de två dimensionerna lönearbete - arbete och kollektiv - individuell produktion. Privata, personalkooperativa och kommunala daghem hamnar därför alla i samma grupp. Det finns olika former av föräldrakooperativa daghem. Gemensamt för dem alla är att föräldrarna på något sätt deltar i omsorgsarbetet. I denna omsorgsform finns inslag av obetalt arbete men merparten av arbetet utförs av lönarbetande personal.

Boendeformer för äldre: Boendeformer med helinackordering är de vanligaste omsorgsformerna i denna grupp. Ålderdomshem, sjukhem, gruppboende mm är alla exempel på boendeformer. Servicelägenheter räknas dock inte in i denna grupp då boende i sådana inte har fullservice utan anlitar hemvård. Boende-

former liknar daghem i den meningen att barnet/den 'äldre' under den tid de vistas i omsorgsformen har konstant tillgång till hjälp. Skillnaden är att den 'äldre' inte lämnar omsorgsformen medan barnet lämnar daghemmet varje dag och vid sjukdom. Ägande/organisationsprincipen påverkar inte var i klassifikationsschemat en boendeform placeras.

Öppna förskolor: Denna omsorgsform fungerar som ett komplement till familjedaghem och omsorg i hemmet. Omsorgen produceras vanligtvis kollektivt av föräldrar och personal men det förekommer att föräldrar på egen hand genomför arbetet. I denna omsorgsform är delar av omsorgsarbetet obetalt. Omsorgsformen kan inte placeras in i någon av dimensionen lönearbete - arbetes ytterkanter då den är en funktion av de bägge.

Träffpunkter: Öppna förskolors motsvarighet inom äldreomsorg är träffpunkter och dagcentraler. Omsorgsvillkoren påminner om de inom öppna förskolan. Omsorgsarbetet utförs kollektivt av lönarbetande personal och äldre.

2. Kollektiv produktion - obetalt arbete

I denna grupp placeras omsorgsformer där merparten av omsorgsarbetet utförs som obetalt arbete. Omsorgsgivarna skall kunna arbeta tillsammans.

Föreningar: Föreningsarbete som planeras och genomförs av föreningarnas medlemmar hänför jag till denna grupp. Arbetet är vanligtvis obetalt och ger inte tillträde till socialförsäkringssystemet. Det förekommer dock att medlemmar ersätts för det arbete de utför. Arbetet kan vara både kollektivt och individuellt. Väntjänstarbete bland äldre utförs t ex vanligtvis individuellt även om planering sker i föreningsregi. Det är svårt att en gång för alla placera in föreningars arbete då olika föreningar arbetar efter olika principer.

3. Lönarbete - individuell produktion

Omsorgsarbete i denna grupp skall vara lönarbete. Omsorgsgivarna utför merparten av omsorgsarbetet individuellt.

Familjedaghem: I familjedaghem är omsorgsgivaren lönearbetare. Omsorgsarbete utförs individuellt i omsorgsgivarens egna hem. Inslag av kollektiv produktion förekommer i de fall omsorgsgivarna i de olika familjedaghemmen har tillgång till en gemensam lokal (vanligtvis öppna förskolan) där de någon eller några dagar i veckan arbetar gemensamt.

Barnavårdare: En lönearbetande omsorgsgivare som arbetar i ett barns hem då barnets föräldrar förvärvsarbetar på s k obekvämtid eller då barnet själv är sjukt.

Social hemvård: Individuellt lönearbete som utförs i omsorgsmottagarens hem. Inslag av kollektiv produktion förekommer framförallt genom daglig diskussion om fördelning av arbetsuppgifter mellan omsorgsgivarna.

Anhörigvård: Individuellt tidsbegränsat lönearbete där lönarbetet är direkt knutet till aktuell omsorgsmottagare.

4. Individuell produktion - obetalt arbete

Omsorgsformer i denna grupp kännetecknas av att omsorgsgivarna inte utför lönearbete samt av att arbetet i huvudsak utförs individuellt.

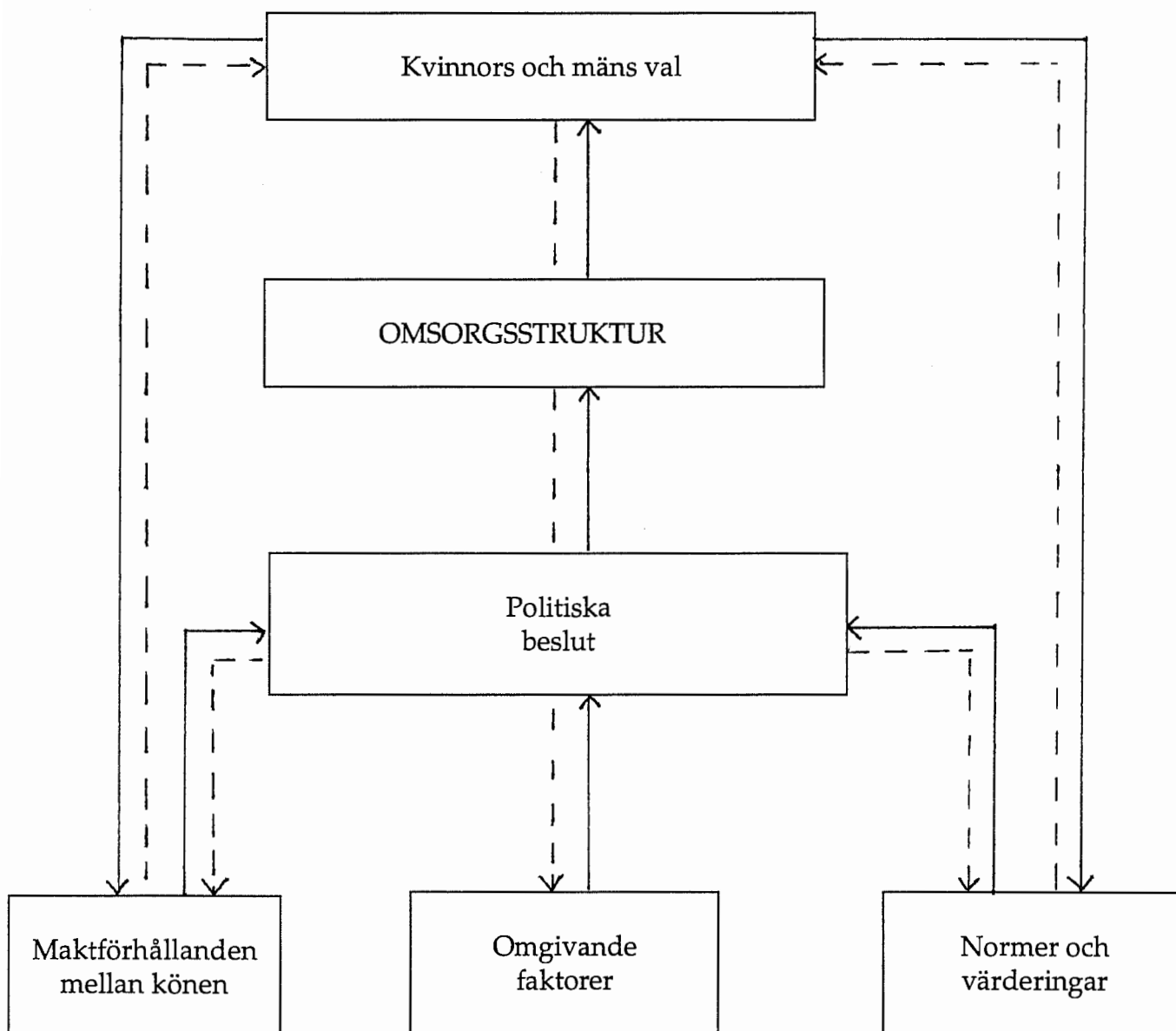
Omsorg i hemmet: Individuellt obetalt arbete som utförs i omsorgsgivarens egna hem. Omsorgsgivaren kan vara förälder, dotter/son eller maka/make/sambo till omsorgsmottagaren men kan också vara t ex privat dagmamma. Arbetet kan vara ersatt genom socialförsäkringssystemet.

Omsorg i annans hem: Individuellt obetalt arbete som utförs i omsorgsmottagarens hem. Omsorgsgivaren kan vara omsorgsmottagarens far-/morföräldrar, mosttrar/fastrar eller grannar/vänner.

Den lokala omsorgsstrukturen formas inte i ett vakuum

En lokal omsorgsstruktur formas av beslut på individuell och kollektiv nivå samt av omgivande faktorer, maktförhållanden mellan könen och värderingar om hur omsorg bör organiseras. Beslut i riksdag, större och mindre företag samt samhällsliga strukturförändringar har självklart betydelse för en lokal omsorgsstrukturens utformning. De sätter om inte annat ramar för den lokala nivåns handlingsfrihet. I denna undersökning koncentreras intresset kring lokala förhållanden. De yttre faktorer som är av intresse problematiseras inte nämnvärt.

Figur 2 Omsorgsstrukturen - faktorer som påverkar dess form



I Figur 2 ges en bild av det orsakssamband som min kommande doktorsavhandling syftar till att undersöka. Som framgår av de pilar som återfinns i figuren antas de skisserade orsakssambanden vara dubbelriktade. Jag menar att samhällsförändringar bör ses som dialektiska vilket innebär att orsakssamband aldrig kan beskrivas som fullständigt enkelriktade. Min utgångspunkt är dock att de orsakssamband som markerats med heldragna pilar är överordnade.

Ett grundantagande i undersökningen är att en omsorgsstruktur kan försvaga eller förstärka kvinnors och mäns möjligheter att välja hur omsorgsarbete skall organiseras dvs vem som skall utföra arbetet, när och under vilka villkor.

Två centrala frågor är.

Främjar omsorgsstrukturer med stora inslag av kollektivt lönearbete mäns deltagande i obetalt arbete och kvinnors deltagande i lönearbete?

Präglar omsorgsstrukturen mäns och kvinnors attityder till hur omsorgsarbete i samhället som helhet skall organiseras.

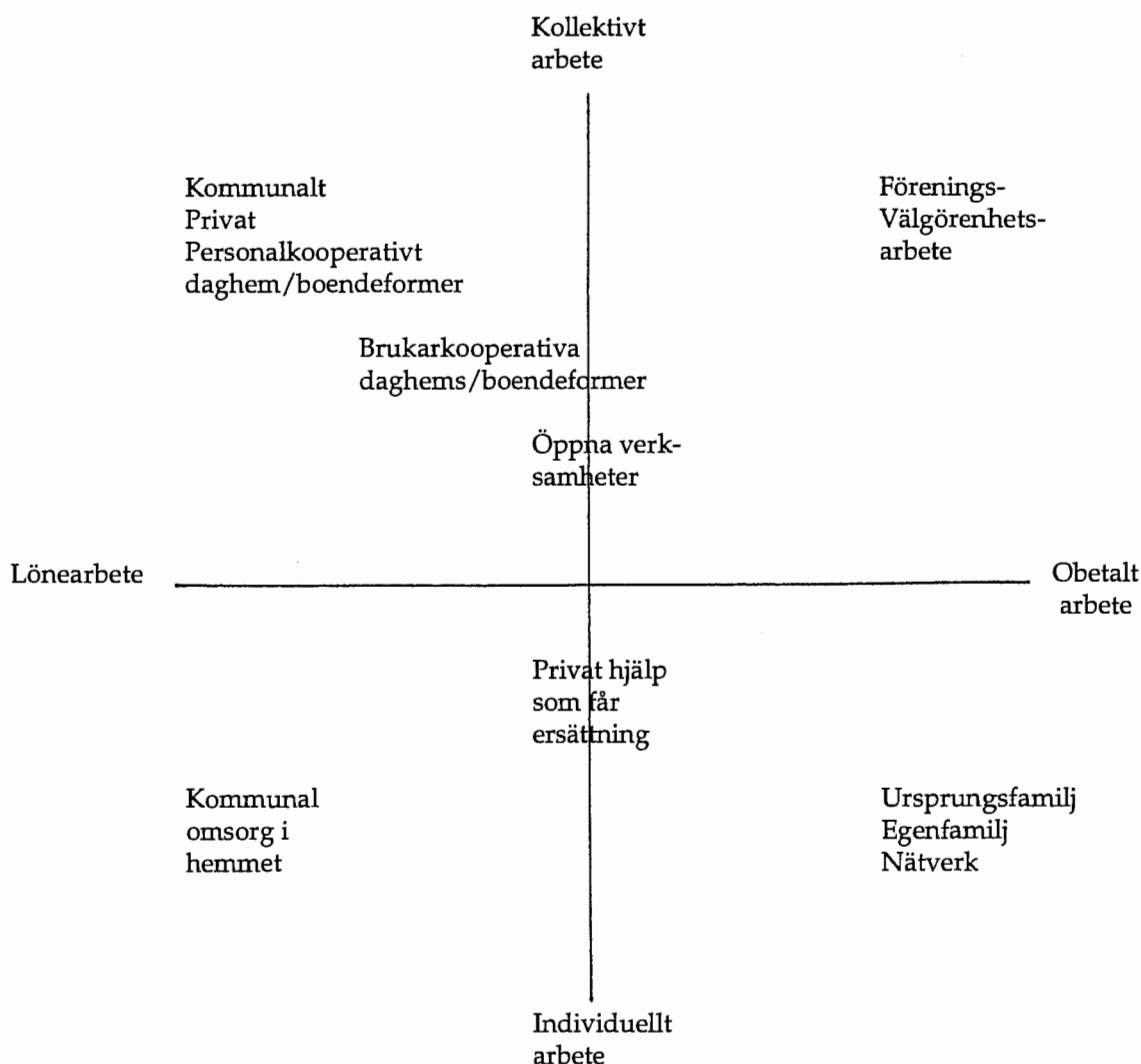
Hur, när och på vilket sätt män och kvinnor deltar i omsorgsarbete samt vilka attityder män och kvinnor har till hur omsorg bör organiseras är tänkta att fungera som indikatorer på vilken effekt olika omsorgsstrukturer har på mäns och kvinnors val. Orsakssambanden mellan omsorgsstruktur och mäns och kvinnors val kommer först att undersökas i doktorsavhandlingen. Anledningen till att jag redan här presenterar en modell i vilken mäns och kvinnors val ingår är att det annars kan vara svårt att förstå varför undersökningsobjekten i denna studie är omsorgsstruktur och förändringar av omsorgsstrukturer.

Av de rutor och pilar som återfinns i figuren kommer här att undersökas: Innehållet i omsorgsstrukturen, lokala politiska beslut och omgivande faktorer. Omgivande faktorer utgörs av socioekonomiska förhållanden samt de politiskt organisatoriska policymiljöer i vilka omsorgsbeslut fattas. Vidare förs en diskussion kring vilka effekter omgivande faktorer kan ha på politiska omsorgsbeslut samt vilka effekter politiska beslut kan få för omsorgsstrukturen. Av övriga rutor har mäns och kvinnors maktförhållande samt normer och värderingar teoretiskt diskuterats i föregående avsnitt. Den empiriska belysningen av innehållet i dessa samt av kvinnors och mäns val är de två delar som kommer utgöra kärnan i doktorsavhandlingen men de kommer inte vidare undersökas här.

Förändringar av omsorgsstrukturen orsakade av politiska beslut

'Val' att utföra obetalt omsorgsarbete ger effekter för omsorgsgivarens möjligheter att lönearbeta. Obetalt omsorgsarbete utförs ofta individuellt av omsorgsgivaren i dennes eller omsorgsmottagarens hem. Individuellt arbete försvårar omsorgsgivarnas möjligheter att gemensamt påverka sin arbetsituation. Politiska beslut är en av de faktorer som kan förändra omsorgsstrukturen. Beslut som innebär att rörelser från individuellt till kollektivt organiserade omsorgsformer initieras och/eller beslut som initierar rörelser från obetalt till betalt lönearbete antas ge bättre förutsättningar för jämlikhet mellan könen och vice versa.

Figur 3 Reellt existerande omsorgsformers placering efter dimensionerna lönearbete-obetalt arbete och kollektiv-individuell produktion



Ett syfte med denna delstudie är, som redan tidigare nämnts, att undersöka vilka lokala politiska omsorgsbeslut som fattats i fyra kommuner under en treårsperiod. Målet är att finna de beslut som syftar till, eller i realiteten kan initiera rörelser mellan olika omsorgsformer. Förändras, som en följd av politiska beslut, omsorgsformernas relativa styrka och/eller innehållet i olika omsorgsformer förändras också omsorgsstrukturen.

Det finns mer än en typ av beslut som kan skapa rörelser mellan omsorgsformer. Nedan har en klassificering av olika typbeslut gjorts. Varje grupp kan initiera rörelser mellan omsorgsformer men på olika sätt.

1. Rättighetsdefinitioner: Förändrade kriterier för när en person kan få tillträde till kommunalt organiserad omsorg.

Beslutsexempel: Barn vars föräldrar är arbetslösa får ej behålla kommunal omsorgsplats. Några tänkbara rörelser: Från lönearbete till obetalt arbete, från kollektivt till individuellt arbete.

2. Efterfrågedämpande beslut: Beslut som syftar till att öka/minska efterfrågan på kommunalt organiserad omsorg.

Beslutsexempel: Sänkta avgifter för de som nyttjar omsorg kortare tid. Några tänkbara rörelser: Från lönearbete till obetalt arbete. Från kollektivt till individuellt arbete.

3. Nybyggnad/nedläggning: Beslut som ökar minskar antalet platser och/eller verksamheter som är kommunalt organiserade.

Beslutsexempel: Nybyggnad av daghem eller boendeform. Några tänkbara rörelser: Från obetalt individuellt arbete till kollektivt lönearbete.

4. Effektiviseringsbeslut: Beslut som syftar till att ge 'mer' verksamhet och/eller platser i kommunalt organiserade omsorgsformer.

Beslutsexempel: Öka antalet omsorgsmottagare i en omsorgsform utan att öka personalens antal. Några tänkbara rörelser från obetalt individuellt arbete till kollektivt eller individuellt lönearbete.

5. Omsorgsformernas organisering: Beslut som förändrar innehållet i verksamheter. Beslut att lägga ut existerande omsorgsformer på entreprenad skapar inga rörelser mellan de fyra huvudtyper av omsorgsformer som är av intresse i denna undersökning.

Beslutsexempel: Separera omsorgsuppgift och avgiftsfinansiera den fullt ut. Några tänkbara rörelser: Från kollektivt/individuellt lönearbete till obetalt individuellt arbete. Uppgiften kan också förbli ogjord.

Vilka rörelser mellan omsorgsformer har initierats i de fyra fallkommunerna? Vilka omsorgsformer ökar/minskar och vilken betydelse har detta för omsorgsstrukturen och omsorgsgivarnas val?

Resultatredovisning

I detta kapitel redovisas och kommenteras undersökningens resultat. I den inledande avdelningen görs en beskrivning av kommunernas omsorgsstruktur. I den andra avdelningen ges en bild av de omgivande strukturer som återfinns i kommunerna. I denna del redogörs också för barn- respektive äldreomsorgens placering i de kommunala organisationerna. I den tredje avdelningen redovisas allmänna och specifika policyinriktningar för kommunerna och omsorgerna i de ingående undersökningskommunerna. I den fjärde och avslutande avdelningen redovisas de delar av budgetbeslut och övriga nämndbeslut som haft betydelse för rörelser mellan olika omsorgsformer eller för samhällets omsorgsnivå. I efterföljande kapitel relateras dessa förändringsbeslut till den omsorgsstruktur och de omsorgsformer som finns i undersökningskommunerna hösten 1993. Ambitionen är att i så hög utsträckning som möjligt göra framställningen kommunjämförande.

Omsorgsformer i kommunerna

Barnomsorg

Barnomsorgsstrukturen i de fyra kommunerna har under den senaste tioårsperioden förändrats. Andelen barn mellan 0-6 år som har kommunal barnomsorgsplats har ökat från ca 25 till 50 procent. I Luleå och Kävlunge har relativt sett fler kommunal barnomsorg än i Grästorp och Lidköping. Daghemsplatser är mer vanligt förekommande idag än för tio år sedan. Den relativa fördelningen mellan daghems- och familjedaghemsplatser har inte förändrats i lika hög utsträckning. I Lidköping och Grästorp utgör daghemsplatserna, i slutet av perioden, ungefär hälften av barnomsorgsplatserna. Daghemsplatsernas andel av barnomsorgsplatserna har under samma tid ökat i alla kommuner.

**Tabell 1 Kommunernas barnomsorgsstruktur mellan 1982-1992
procentuell fördelning mellan omsorgsformer ⁵⁴**

	Luleå			Lidköping			Kävlinge			Grästorp		
	D	F	Ej	D	F	Ej	D	F	Ej	D	F	Ej
1982	25	6	69	14	14	71	16	16	66	7	12	81
1983	29	6	65	16	13	71	20	16	64	7	15	78
1984	31	6	63	16	14	70	21	17	62	6	18	76
1985	31	6	63	16	16	68	25	17	58	9	20	71
1986	35	7	58	20	18	62	30	20	50	11	17	72
1987	38	7	55	19	25	56	38	20	42	9	28	63
1988	39	9	52	20	24	56	39	18	43	10	26	64
1989	38	8	54	22	25	53	39	17	44	14	30	56
1990	46	9	45	21	26	53	42	15	43	13	28	59
1991	48	7	45	25	23	52	43	13	44	17	25	58
1992	48	5	47	23	19	58	43	11	46	23	25	52

D = daghem F = familjedaghem Ej = ej inskrivna i kommunal barnomsorg

Barnomsorgsformer i kommunerna hösten 1993

Med utgångspunkt från SCB:s statistik är det inte möjligt att skatta omfånget av eller beskriva andra barnomsorgsformer än de som är kommunalt organiserade.

Ett antagande i undersökningen är att omsorgsstrukturens sammansättning har betydelse för kvinnors och mäns deltagande i och attityder till barnomsorg. En hypotes är att ju större andel av omsorgsformerna som återfinns i ruta ett 'kollektivt lönearbete' desto aktivare är män i obetalt omsorgsarbete respektive kvinnor i lönearbete. En andra hypotes är att attityder till hur familjepolitik och barnomsorg bör organiseras sammanhänger med den omsorgsstruktur som återfinns i en kommun.

⁵⁴ Tabellen grundas på statistikuppgifter ur *Årsbok för Sveriges kommuner* åren 1982 - 1992. Det faktum att barn mellan 0 och 1 år medräknas i SCB:s statistik är en orsak till att andelen barn som ej är inskrivna i kommunal barnomsorg är högre här än i det egna materialet.

Figur 4 Barnomsorgsformer

	Kollektivt arbete	Individuellt arbete
Lönearbete	1	2
Obetalt arbete	3	4

Hur kan de i studien ingående kommunernas omsorgsstrukturer klassificeras? Av tabell 2 på nästa sida kan vi utläsa i vilken utsträckning olika omsorgsformer nyttjas i fallkommunerna. Procentsiffrorna överstiger som en konsekvens av att ett barn kan få omsorg i mer än en omsorgsform 100.

I ruta ett kollektivt lönearbete återfinns tre omsorgsformer kommunalt, privat samt föräldrakooperativt daghem. I Luleå och Kävlunge nyttjar mellan sju och åtta av tio barn daghem. I dessa tre kommuner förekommer olika huvudmän för daghemsverksamhet. I Lidköping och Grästorp nyttjar fyra av tio barn samma omsorgsform. I Lidköping finns ett privat daghem med 20 platser. Några av de svarande har angivit att de nyttjar denna omsorgsform. De är emellertid så få att det inte uppnår en procent. I Grästorp existerar inga privata eller kooperativa daghem. I Kävlunge finns ett och i Luleå fyra nattis dvs daghem som tar emot barn under föräldrarnas kvälls- och nattarbete.

I ruta två individuellt lönearbete återfinns omsorgsformen kommunal dagmamma. Kommunala dagmammor som vårdar eget barn under arbetstid gör detta utan ersättning för egna barn. Barn i Luleå och Kävlunge nyttjar endast i ringa utsträckning dagmammor medan runt en tredjedel av barnen i Grästorp och Lidköping tillbringa någon tid hos dagmamma.

I ruta fyra individuellt obetalt arbete återfinns fyra omsorgsformer: omsorg i hemmet av barnets egna föräldrar, omsorg från mor-/farföräldrar, grannar samt privat dagmamma. Privat dagmamma inkluderar au pair, 'svart' dagmamma och hemhjälp. Arbetet är ofta inte socialförsäkringsgrundande varför omsorgsformen placeras under obetalt arbete istället för lönearbete. I omsorgsformen mor-/farföräldrar inkluderas barns fastrar/mostrar/ farbröder, mor-

bröder och syskon. I Lidköping och Grästorp får fyra av tio barn under någon del av sina föräldrars arbetstid omsorg från sin andra förälder i hemmet. Det är något vanligare att barn i Grästorp och Lidköping får omsorg från föräldrarnas ursprungsfamilj.

Tabell 2 Omsorgsformer i kommunerna - andel som nyttjar respektive form

Kollektivt lönearbete	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorp
Kommunalt daghem	78	61	41	37
Privat daghem	0	1	0	0
Kooperativt daghem	1	3	0	0
Individuellt lönearbete	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorp
Kommunal dagmamma	5	8	24	34
Själv dagmamma	0	0	2	4
Individuellt obetalt arbete	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorp
Omsorg i hemmet	22	26	37	39
Föräldrar/svärföräldrar	10	12	15	18
Grannar	3	2	4	4
Privat dagmamma	1	3	5	1
Kollektivt obetalt arbete	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorp
Öppen förskola	25	16	29	36
Barnaktiviteter: en eller flera	31	50	56	58

I ruta tre återfinns två omsorgsformer. De är i egentlig mening inte omsorgsformer för barn under föräldrars förvärvsarbete. Av tabellen kan vi emellertid utläsa att ju större andel av barnen i en kommun som får omsorg från egen eller ursprungsfamilj ju vanligare är det att barn deltar i barnaktiviteter och ju vanligare är det att de besöker öppna förskolor. Undantaget Kävlunge kan förklaras av att öppenförskoleverksamheten i kommunen vid undersökningens genomförande lagts över helt och hållet på föräldrarna. I Luleå finns 15 öppna förskolor vilket är mycket med tanke på att en så stor andel av barnen nyttjar olika former av daghem. I Grästorp finns en öppen förskola och i Lidköping två.

Med utgångspunkt från denna genomgång kan vi konstatera att kommunernas omsorgsstrukturer varierar. I Luleå och Kävlunge finns stora inslag av omsorgsformer som är kollektiva och som bedrivs av lönearbetare. I Lidköping och Grästorp återfinns framförallt individuella omsorgsformer och i dessa kommuner utför omsorgsgivarna oftare obetalt arbete.

Det är inte bara intressant att undersöka vilka omsorgsformer som nyttjas i en kommun. Det är också av intresse att undersöka i vilken utsträckning barn i olika kommuner nyttjar mer än en omsorgsform. Av tabell 3 nedan kan vi utläsa att relativt sett fler av barnen i Lidköping och Grästorp nyttjar mer än en omsorgsform.

Tabell 3 Andel som nyttjar en eller flera omsorgsformer i kommunerna

Olika omsorgsformer	Luleå	Kävlunge	Lidköping	Grästorp
En	84	86	76	71
Två	12	9	18	22
Tre	3	4	5	7
Fyra	1	0	1	1
Summa	100	100	100	101
Antal	415	384	415	251

Frågan som nu infinner sig är: Vilka omsorgskombinationer finns för barn i olika kommuner?

I Grästorp och Lidköping är ungefär vart fjärde barn beroende av omsorg från nätverk. Medan vart sjätte barn i Luleå och Kävlunge nyttjar mer än en omsorgsform. Tydligt är att de som har dagmamma i högre utsträckning än de

som har daghem är beroende av ytterligare omsorgsformer.⁵⁵ En orsak är att det framförallt har varit inom dagmammaverksamhet som det funnits möjligheter att få deltidsp plats. En utveckling i kommunerna är emellertid att daghem i ökad utsträckning kan nyttjas av 'deltidsbarn'. Kommunerna inför både nyttjandegradsdifferentiering och avgiftsdifferentiering.

Tabell 4 Andel som nyttjar olika kombinationer av barnomsorgsformer

Olika omsorgsformer	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorps
Barnets föräldrar enbart	11	17	20	16
Barnets morfarföräldrar enbart	2	3	4	3
Dagmamma enbart	4	7	18	28
Daghem enbart	69	60	38	29
Dagmamma+nätverk	0	2	7	9
Daghem+nätverk	10	8	5	9
Familjenätverk	3	4	8	6
Summa	99	101	100	100
Antal	411	370	407	248

Föräldrar till barn som nyttjar mer än en omsorgsform måste i högre utsträckning än andra planera och organisera övergångar mellan olika omsorgsformer. Omsorgsformsnyttjandet måste koordineras. Ansvar för att denna verksamhet koordineras tas ofta av kvinnor.

De föräldrar som använder mer än en omsorgsform eller som enbart använder omsorg från familj/nätverk eller ursprungsfamilj anger oftare än andra att de inte har den omsorgsform de önskar. Ungefär en tredjedel av dessa önskar någon annan omsorgsform. Av de föräldrar som är beroende av nätverk anger ungefär var tredje att de inte är nöjda med omsorgens omfattning, medan en av tjugo som nyttjar enbart en omsorgsform anser att omsorgens omfattning är otillräcklig.

⁵⁵ Gäller för alla kommuner.

Den kommunalt organiserade barnomsorgen

I föregående avsnitt konstateras att nyttjandet av kommunalt organiserad barnomsorg varierar mellan kommunerna. Med utgångspunkt från kommunalt material och intervjuer ges här en beskrivning av den kommunalt organiserade barnomsorgen. I denna inkluderas de få privata och kooperativa daghem som existerar i tre av undersökningskommunerna. Dessa daghem är alla offentligt finansierade och reglerade. Den kommunalt organiserade barnomsorgen beskrivs ur tre aspekter. För det första redovisas vilka omsorgsformer som finns samt relationen mellan dessa i respektive kommun. För det andra redovisas personaltäthet på kommunala daghem och slutligen görs en beskrivning av gällande taxesystemen i kommunerna.

Barnomsorgsformer och deras inbördes relation

I tabell 5 har förekomst av olika barnomsorgsformer i kommunerna markerats. I de fall det är aktuellt har noterats hur många platser/enheter som finns i varje omsorgsform. Vid studium av tabellen framgår att den kommunalt organiserade barnomsorgen i Grästorp och Lidköping skiljer sig från de övriga. I dessa båda kommuner finns under obekvämtid endast en möjlig omsorgsform, nämligen kommunal dagmamma. I Grästorp finns en omsorgsform som inte återfinns i någon av de övriga kommunerna s k skördedagis⁵⁶. Luleå har relativt sett flest nattöppna daghem och öppna förskolor. Tillgången på öppen förskoleverksamhet i Luleå är i relation till övriga kommuner exceptionellt hög. I Luleå finns ett barnkulturcentrum vars uppgift är att ge barnen i den kommunala barnomsorgen möjlighet till kreativt skapande.⁵⁷ De öppna förskolorna i Kävlinge är vid undersökningsperiodens slut utan pedagogisk ledning. Föräldrarna bedriver själva verksamheten utan stöd från förskollärare. Det kan också, med utgångspunkt från tabellen, konstateras att i Luleå dominerar omsorgsformen daghem. Den interna fördelningen mellan dessa två former är i Grästorp jämn. I Lidköping utgörs ungefär en tredjedel av kommunens omsorgsplatser av familjedaghem.

⁵⁶ Temporär omsorg av barn med jordbrukande föräldrar under sådd och skörd, vanligtvis kommunal dagmamma.

⁵⁷ Barnkulturcentrum Kotten. Började som försöksverksamhet och permanentades.

Tabell 5 Omsorgsformer i kommunerna hösten 1993

	Luleå	Lidköping	Kävlinge	Grästorp
Daghem				
Dag	Ja	Ja	Ja	Ja
Kväll	Nej	Nej	Nej	Ja
Natt	Ja(4)	Nej	Ja(1)	Nej
Familjedaghem				
Dag	Ja	Ja	Ja	Ja
Kväll	Ja	Ja	Ja	Ja
Natt	Ja	Ja	Ja	Ja
Öppen förskola	Ja(15)	Ja(2)	Nja ¹	Ja(1)
Barnvårdare				
Ob-tid	Nej	Nej	Nej	Nej
Sjukt barn	Nej	Nej	Nej	Ja
Ickekommunal barnomsorg				
Föräldra-kooperativ	Ja(4) ²	Nej	Ja	Nej
Privat-daghem	Nej	Ja (1) ³	Ja(2)	Nej
Annat omsorg				
Barnkultur-centrum	Ja	Nej	Nej	Nej
Skördedagis ⁴	Nej	Nej	Nej	Ja
Barnomsorg i annan kommun ⁵	Nej	Nej	Ja	Nej

¹ Föräldrarna sköter på egen hand utan kommunalt anställd personal öppenförskoleverksamhet.

² Personalen är anställd av kommunen och LAS-regler gäller. Föräldrarna ansvarar för matlagning och städning,

³ Upphandling av ytterligare ett daghem pågår hösten 1993.

⁴ Temporär barnomsorg för barn under sådd- och skördetid. Kommunala dagmammor tar hand om barnen.

⁵ Kävlinge kommun ger barnföräldrar som önskar daghem som arbetar efter speciell pedagogik som inte finns i kommunen ett årligt bidrag om 50 000 kr om de får en sådan plats i en annan kommun.

Personaltäthet på daghem

Personaltäthet definieras som antalet barn per vuxen i en daghemsgrupp. Tillgången på kommunalt organiserad barnomsorg i en kommun är till viss del avhängig av barngruppernas storlek och personaltätheten i dessa. Det är därför intressant att undersöka vilka typer av barngrupper, barngruppsstorlek, öppettider och personaltäthet som finns i undersökningskommunernas daghem. Då omsorg till skillnad från annan produktion är relationell har personaltäthet och barngruppsstorlek betydelse för omsorgens kvalitet. Vilken personaltäthetsnivå och gruppstorlek som ur barnens och den pedagogiska verksamhetens synvinkel är lämpligast finns det olika åsikter om.

Tabell 6 Barngrupper, storlek och personaltäthet 1993

	Småbarns- grupp	Syskon- grupp	Åldersintegrerad grupp
Luleå	12,0 barn 4,0 årsarb	18,0 barn 3,0 årsarb	15,0 barn/ 3,0 årsarbetare
Kävlinge	13,0 barn/ 2,75 årsarb	19,0 barn/ 2,75 årsarb	
Grästorps	Finns ej	Finns ej	17,0 barn 2,75 årsarb
Lidköping	Ca 5,33 barn/årsarbetare ⁵⁸		

Vid studium av tabellen kan konstateras att det mellan kommunerna finns variationer i gruppernas barnsammansättning, storlek och personaltäthet. I Grästorps finns på kommunens daghem endast åldersintegrerade grupper. Storleken på dessa inklusive personaltätheten är högre respektive lägre än för motsvarande grupp i Luleå. Överhuvudtaget gäller för Luleå i jämförelse med de övriga kommunerna att både storlek och personaltäthet i daghemsgrupper är mindre respektive högre i alla gruppsammansättningar. Andelen åldersintegrerade grupper ökar i alla kommuner. I Grästorps finns idag endast

⁵⁸ I Lidköping beslutar daghemmen själva om gruppstorlek och personaltäthet.

åldersintegrerade grupper. I Luleå och Grästorp är alla daghem tolvtimmarsöppna medan öppetiderna i Kävlinge generellt är en timme kortare.

Behovsdefinition och taxekonstruktionen

I slutet av undersökningsperioden gäller följande regler för tillträde till kommunalt organiserad barnomsorg.

Tabell 7 Tillträdesregler och taxekonstruktion

	Luleå	Lidköping	Kävlinge	Grästorp
Kan få barnomsorg:				
Vid arbetslöshet	Ja	Ja, 4 tim/ dag	Ja	Ja
Vid föräldraledighet	Nej	Nej	Nej	Nej
Vid barns sjukdom	Nej	Nej	Nej	Nej
Taxan:				
Inkomstrelaterad	Ja	Ja	Ja	Ja
Nyttjandegradsrelaterad				
Daghem	Nej ⁵⁹	Nej ⁶⁰	Nej ⁶¹	Nej ⁶²
Familjedaghem	Ja	Ja	Ja	Ja

I ingen av kommunerna kan vid undersökningsperiodens slut ett barn få eller behålla en barnomsorgsplats vid syskons födelse. I Lidköping begränsas barnets vistelsetid i barnomsorgen om föräldrarna blir arbetslösa.

Taxorna är, oavsett omsorgsform, i alla kommunerna relaterade till föräldrarnas inkomstnivå. I alla kommunerna pågår ett arbete vars syfte är att förändra taxan så att den varierar med nyttjandegrad även om barnet har plats på

⁵⁹ Planering för införande av taxa som är knuten till daghemmets öppetider.

⁶⁰ Planering för införande av hel-, del- och halvtidsplats i daghemmen.

⁶¹ Pågår försök med hel, del och halvtidstaxa i två områden i kommunen.

⁶² Planering för införande av olika grundkostnad mellan daghem och familjedaghem.

daghem. Taxan är inte i någon av kommunerna relaterade till den barnomsorgsform eller till omsorgsformens öppettider.⁶³

Sammanfattande kommentar

Omsorgsstrukturerna i de undersökta kommunerna skiljer sig från varann. I Luleå och Kävlunge dominerar omsorgsformer i kollektivt lönearbete medan omsorgsstrukturen i Lidköping och Grästorp har stora inslag av individuella omsorgsformer både i obetalt och betalt arbete. I Grästorp och Lidköping nyttjar ett barn oftare än i de båda andra kommunerna mer än en omsorgsform. De barn som har dagmamma är oftare än andra barn beroende av ytterligare omsorgsformer. Det faktum att barn som har dagmamma oftare än daghemsbarn är beroende av nätverk kan förklaras av att det är vanligare med deltidsplatser i familjedaghem. En utveckling som kan skönjas i kommunerna är att deltidsplatser i daghem blir allt vanligare. Detta skulle kunna föra med sig att även barn i daghem kommer att bli i behov av ytterligare omsorgsformer. Föräldrar som nyttjar mer än en omsorgsform måste i i högre utsträckning än andra föräldrar koordinera omsorgen. En utveckling i kommunerna mot att en större andel av barnen får omsorg från flera omsorgsformer skulle kunna leda till att det osynliga koordinationsarbetet ökar. En hypotes är att kvinnor oftare än män ansvarar för organisations- och koordinationsarbete. Kan denna hypotes ges stöd i den fortsatta undersökningen kommer den avgifts- och nyttjandegradsdifferentiering som är på gång att genomföras i kommunerna leda till att kvinnors omsorgsarbete intensifieras.

I Luleå och Kävlunge finns till skillnad från i Grästorp och Lidköping natt-öppna daghem. För vissa grupper av småbarnsföräldrar är omsorg om barn under sk obekvämlig tid av stor vikt. Saknas möjligheter att få kvälls- och nattbarnomsorg tvingas många föräldrar som arbetar obekvämlig tid söka temporära lösningar. Även detta arbete är ett planerings- och organisationsarbete som intensifieras om barnomsorg under vissa tider på dygnet saknas.

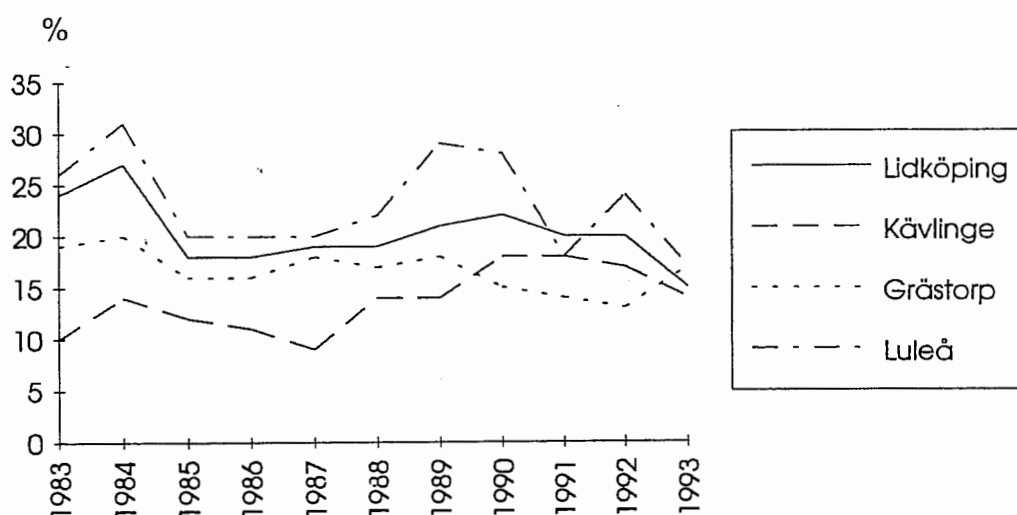
En hypotes i det fortsatta arbetet är att män är mer delaktiga i omsorgsarbete i de två kommuner i vilka omsorgsformer i kollektivt lönearbete dominerar. En andra hypotes är att kvinnor i familjer där mer än en omsorgsform nyttjas har större ansvar för att få omsorgen att fungera än kvinnor i familjer med en omsorgsform.

⁶³ Se resultatredovisning avdelning fyra i vilken redovisas att förändringar av barnomsorgstaxan i dessa riktnings diskuteras i Grästorp respektive Luleå.

Äldreomsorg

Den kommunala äldreomsorgens omfattning har under de senaste 10 åren varierat. Av diagram 1 kan utläsas att andelen äldre över 65 år som mottar omsorg når en topp i mitten av 80-talet och början av 90-talet. I Luleå är andelen omsorgsmottagare, under hela perioden, undantaget 1991, högre än i Grästorp, Lidköping och Kävlinge. I landet som helhet ökade andelen personer med hemvård fram t o m 70-talet. Därefter har andelen omsorgsmottagare minskat och ligger idag på samma nivå som på 60-talet.⁶⁴ I riket mottog 1992 i genomsnitt 16% av de äldre hemvård.⁶⁵ Lidköping ligger samma år närmast riksgenomsnittet med 17%. I Luleå och Kävlinge mottar relativt sett många omsorg 24 respektive 20%. I Grästorp mottar inte mer än 13% hemvård.⁶⁶

Diagram 1 Andel äldre med hemvård 1983-1993



De flesta äldre mottar ingen hjälp från kommunerna. Flertalet av dessa är friska och behöver ingen hjälp. Tidigare forskning har visat att många äldre får hjälp av anhöriga och vänner.⁶⁷ Inom projektets ram har ett frågeformulär sänts ut till ett slumpmässigt urval av äldre. Dessa har för 21 uppgifter angett om de sköter uppgiften själv eller om de får hjälp från någon. De som mottar hjälp har uppgivit från vem/vilka de mottar denna.⁶⁸

⁶⁴ Socialstyrelsen/SCB (1994) *Socialtjänsten och omsorgerna i Sverige 1993*, s. 62. Stockholm.

⁶⁵ Socialstyrelsen/SCB, 1994 s. 58.

⁶⁶ SCB *Årsbok för Sveriges kommuner 1992*, Stockholm

⁶⁷ Se not 4.

⁶⁸ Enkätundersökningar till äldre har avgörande svagheter. Många kan ha svårigheter att förstå

Tabell 8 Andel äldre med hjälp från olika omsorgsgivare fördelat efter uppgift och kommun⁶⁹

	Luleå			Lidköping			Kävlinge			Grästorp		
	S	I	M	S	I	M	S	I	M	S	I	M
Son/dotter	4	4	1	4	3	0	4	3	0	5	3	0
Maka/make	24	22	24	20	21	22	23	23	22	27	26	26
Maka/själv	6	15	10	4	9	5	5	8	6	5	8	6
Granne	0	0	0	2	0	1	1	0	0	2	0	0
Företag	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Vårdbiträde	5	2	2	8	3	2	5	2	0	4	1	1

S = städning I = inköp M = matlagning/disk

	Luleå			Lidköping			Kävlinge			Grästorp		
	Ä	P	K	Ä	P	K	Ä	P	K	Ä	P	K
Son/dotter	1	0	2	2	0	2	2	0	2	2	0	2
Maka/make	7	2	24	7	2	21	8	2	20	6	1	26
Maka/själv	7	3	5	3	1	2	5	2	3	3	1	2
Granne	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Företag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vårdbiträde	1	2	2	1	2	3	1	1	2	0	1	1

Ä = ärenden/promenader P = personlig omvårdnad K = klädvård

frågorna och svarsfrekvensen kan bli låg. Resultaten som redovisas bör snarare ses som grova skattningar än som exakta mätningar.

⁶⁹ Uppgifterna har sammanförts i sex huvudgrupper; Städning (storstädning, veckostädning, fönsterputs), Mat (matlagning, diskning) Inköp (inköp), Kädvård (småtvätt, stortvätt, klädvård), Personlig hygien (toa, dusch, påklädning, medicinering) Ärenden (ärenden, läkarbesök, promenader, tidningsläsning)

Som framgår av tabell 8 får äldre i de fyra kommunerna ungefär lika mycket hjälp från maka/make, son/dotter, granne, företag eller vårdbiträde. Make/maka är den grupp som relativt sett hjälper till mest. Flertalet av de som får hjälp från maka/make skulle kunna utföra uppgifterna själva. En stor del av den hjälp som utförs av maka/make skulle kunna hänföras till vad Waerness betecknar som personlig service.

Den kommunalt organiserade äldreomsorgen

Det är idag en grannliga uppgift att beskriva den kommunala äldreomsorgens organisering och inbördes relation. Svårigheten bottnar i två kanske tre förhållanden som är utmärkande för äldreomsorgens organisering. En grundläggande och mycket viktig skillnad mellan äldre- och barnomsorg är att kommunerna enligt socialtjänstlagen är skyldiga att sörja för de människor som av någon anledning inte kan klara sin vardag. En annan central skillnad är att äldreomsorg kan innefatta så många från varandra skilda delar. Särskilt boende, hemvård, hemsjukvård, trygghetslarm, fotvård och färdtjänst är exempel på verksamheter som kan inkluderas i begreppet äldreomsorg. Det tredje förhållandet som till del är en konsekvens av de två övriga är att vad som i en kommun placeras i äldreomsorgens 'kärna' i en annan placeras utanför. Det är framförallt organisering och innehåll i hemvård⁷⁰ som varierar mellan kommunerna. I de fall uppgifter lyfts ur hemvården redogörs för hur dessa uppgifter idag löses i kommunen som helhet.

Boendeformer

Med Ädelreformens genomförande övertog kommunerna från landstingen ansvaret för lokala sjukhem och viss långtidsvård.

"SÄRSKILDA BOENDEFORMER FÖR SERVICE OCH OMVÅRDNAD - boendeformer som kommunerna enligt 20 § SoL skall inrätta för äldre personer med behov av särskilt stöd i boendet och som ger service och vård dygnet runt. Till dessa boendeformer hör t ex ålderdomshem, servicebostad (lägenhet i servicehus eller insprängd servicelägenhet i vanlig bostadsbebyggelse), gruppboende och sjukhem."⁷¹

⁷⁰ De flesta kommuner har döpt om hemtjänst till hemvård för att markera kommunens hälso- och sjukvårdsansvar. I Kävlinge används fortfarande den gamla beteckningen.

⁷¹ Socialstyrelsen/SCB (1994) *Socialtjänsten och omsorgerna i Sverige 1993*, s. 67. Stockholm.

I augusti 1993 fanns i Luleå 225 platser på ålderdomshem, 250 på servicehus med dygnetruntservice, 30 i gruppboende och 278 sjukhemsplatser. Totalt finns i kommunen 783 platser i särskilda boendeformer för äldre. En ambition i kommunen är att söka bygga servicehus som när de boende blir sämre kan omvandlas till ålderdomshem.⁷² Det skulle också vara möjligt att bygga om daghem till boendeformer för äldre när barnunderlaget minskar.⁷³

Totalt finns i Lidköping 492 platser med dygnet runt service och 154 platser i servicehus. De flesta omsorgsmottagare har eget rum.⁷⁴

I Grästorp finns ett sjukhem (45 platser), ett boende för äldre glömska (8 platser) ett gruppboende för äldre (10) och slutligen ett servicehus (51 platser). För några år sen var det en konstant underbeläggning på servicehuset varför kommunen beslöt att bygga om och minska platserna. Nu har trycket på boendeformer ökat och kommunen är i behov av fler platser.⁷⁵

I Kävlinge fanns under större delen av 1993 lediga platser i olika boendeformer. I slutet av året fylldes platserna och en kösituation uppstod. Efterfrågan ökar enligt äldreomsorgsexperten alltid under vintermånaderna då många äldre under denna tid insjuknar. I kommunen finns gruppboende (27 platser), Servicehus med helinackordering (20 platser) och sjukhem (64 platser).

Hemsjukvård

Ädelreformen började genomföras i januari 1992. För kommunerna innebär reformen bl a en skyldighet att bedriva hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer och i dagverksamheter. Reformen ger kommunerna en möjlighet att överta landstingens ansvar för hemsjukvård. För kommunalt övertagande krävs att aktuellt landsting och kommun är överens om villkoren för verksamheten. Luleå är den enda kommun i urvalet som inte har ansvar för hemsjukvård. I de tre andra kommunerna bedrivs inom hemvårdens ram sjukvårdande uppgifter i hemmet. I alla kommuner finns en sjuksköterska (MAS) som är medicinskt ansvarig för kommunens sjukvårdande uppgifter.

⁷² Samtal med ekonomiansvarig, statistikansvarig och MAS vård- och omsorg (Luleå).

⁷³ Samtal med ekonomiansvarig barnomsorg (Luleå).

⁷⁴ Samtal med äldreomsorgschefen (Lidköping).

⁷⁵ Samtal med äldreomsorgssamordnaren (Grästorp).

Inköpsverksamhet

Inköp av dagligvaror är en serviceuppgift som traditionellt legat inom hemtjänsten. Inköpsverksamhet är en uppgift som är möjlig att separera från annan hemvård.

I Luleå har kommunen valt att lägga ut inköpsverksamhet på entreprenad. Samhall plockar ihop och kör hem varor till en kostnad om 10 kr per tillfälle. Vårdbiträden handlar i de fall den äldre följer med eller om det rör sig om mindre inköp.

Vård- och omsorg i Kävlunge har försökt organisera inköpsverksamhet i samarbete med handlarna. Dessa har inte visat något intresse för verksamheten. Att lägga ut inköpsfunktionen på entreprenad bedöms som allt för kostsamt.⁷⁶ Vårdbiträdena samordnar själva inköpen om de äldre inte själva deltar i uppgiften.

I Grästorp har äldreomsorgssamordnaren initierat inköpsbussverksamhet. De äldre beställer hem varor som transporteras hem av kommunens inköpsbuss. I framtiden kan det bli aktuellt att utöka verksamheten.⁷⁷

Mat och måltider

Matlagning i den äldres egna hem har varit en del i den traditionella hemtjänsten. Måltidsverksamhet kan och har rationaliserats i många kommuner. Hemkörning av färdiglagad mat finns i alla fyra kommunerna.

I Luleå ligger hälften av matdistributionen på kommunen och hälften på entreprenad. Samhall svarar för den del av verksamheten som ligger på entreprenad. Matlagning i hemmet förekommer endast om det är ett led i aktivitets träning och fyller en social funktion.⁷⁸

I Grästorp är det ännu vanligast att maten tillagas i de äldres hem. Den matdistribution som finns svarar kommunen själv för. Efter en anbudsinfordran visade det sig att kommunen kunde utföra tjänsten till lägre kostnad än Taxi som tidigare skötte verksamheten. Ett försök med matlag planeras. I ett matlag lagar ett par vårdbiträden tillsammans med en grupp äldre maten gemensamt.⁷⁹

I Lidköping hämtar vårdbiträdesgrupperna själva maten från kommunens

⁷⁶ Samtal med kommunens äldreomsorgsexpert/äldreomsorgsekonom (Kävlunge).

⁷⁷ Samtal med kommunens äldreomsorgssamordnare (Grästorp).

⁷⁸ Samtal med ekonomiansvarig, statistikansvarig och MAS (Luleå).

⁷⁹ Samtal med kommunens äldreomsorgssamordnare (Grästorp).

kök och distribuerar hem den till de äldre.⁸⁰

I Kävlinge minskar matdistribution till förmån för matlagning i hemmet. Äldreomsorgsexperten menar att en person som behöver hjälp med matlagning oftast är i behov av så mycket annan hjälp att det går lika bra att laga maten parallellt. Dessutom menar hon att det för den äldre inte vore speciellt trevligt med matlådor utifrån. Den matdistribution som finns är från kommunens egna kök. Det pågår diskussioner om att skapa ett centralkök i kommunen som skall distribuera mat till skolor, boendeformer m m. Målsättningen är att verksamheten skall läggas ut på entreprenad. Diskussionerna har pågått sedan några år tillbaka men har ännu inte givit några konkreta resultat.⁸¹

Städning

Städning är liksom matlagning en uppgift som utgjort en stor del i den traditionella hemtjänsten. I alla kommuner förutom Grästorp har andelen personer som får hjälp med enbart städning minskat.

I Lidköping beviljas ingen person hjälp med enbart städning. Behöver någon denna hjälp hänvisas hon till kommunens städservice som utför städning till självkostnadspris eller till privata städfirmor. Mellan 20 -30 personer förlorade sin städhjälp när beslutet trädde i kraft.⁸²

Den som har hemtjänst i Kävlinge kan få hjälp med klippning av gräsmatta och fönsterputsning. Städning ingår fortfarande i hemtjänsten. Endast 4 personer har emellertid hjälp med enbart städning.⁸³ Socialförvaltningen bedriver i samarbete med arbetsförmedlingen ett projekt för arbetslösa ungdomar - Blixtservice. Det var tänkt att arbetslösa ungdomar skulle kunna utföra grovarbete hos äldre till en låg timersättning. En privat städfirma överklagade beslutet då verksamheten enligt städfirmans mening skulle konkurrera med deras verksamhet.⁸⁴ Kommunen beslöt då att Blixtservice inte skulle nyttjas för städning och liknande hos äldre.

I Grästorp har 19% av de som mottar hemvård hjälp med enbart städning. För ett år sen började kommunen hänvisa personer som behövde hjälp med fönsterputsning till privata städfirmor. Innan dess utförde kommunen alltid

⁸⁰ Samtal med kommunens äldreomsorgschef (Lidköping).

⁸¹ Samtal med kommunens äldreomsorgsexpert (Kävlinge).

⁸² Samtal med kommunens äldreomsorgschef (Lidköping).

⁸³ Samtal med kommunens äldreomsorgsexpert / äldreomsorgsekonom (Kävlinge).

⁸⁴ Sn 92-05-11 § 71 "Angående ändring i projektbeskrivning för "Kävlinge Blixtservice".

Även i Kävlinge ansvarar pensionärsföreningar för väntjänstverksamhet. Röda korset har fått startbidrag för att starta upp besöksverksamhet. Projektet har ännu inte resulterat i någon konkret verksamhet. Kävlinge kommun har antagit en policy⁹¹ som innebär att endast föreningar som ger kommunen något i gengäld beviljas kommunbidrag.

Pensionärsföreningar i Lidköping ansvarar för trygghetsringning medan Röda korset tar hand om väntjänstverksamhet.

Sammanfattande kommentar

Äldreomsorg är som framgår av redovisningen ett mycket vitt begrepp. Vad som placeras i äldreomsorgens kärna i en kommun placeras i en annan utanför. En tendens som kan skönjas i kommunerna är att kommunernas hemvård allt mer avgränsas till omvårdnande uppgifter. Service, som traditionellt varit hemtjänstens kärna, läggs i ökad utsträckning i separata organisationer och/eller helt utanför kommunernas ansvar. En tendens är vidare att en äldre person som behöver hjälp i sin dagliga tillvaro får denna hjälp från alltfler håll samt att denna hjälp avgiftsfinansieras.

Kommunerna har kontakter med organisationer och föreningar i syfte att överföra och/eller starta verksamhet som syftar till att öka de "äldres" trygghet i vardagen. Samtidigt har det blivit allt vanligare med matlådor och matinköp utan den äldres deltagande.

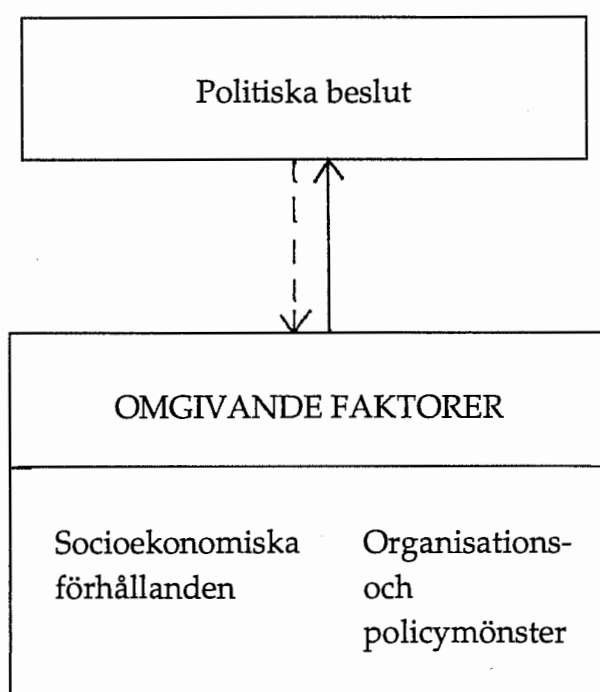
I kommunerna genomförs åtgärder som, vare sig kommunen har det som mål eller inte, i praktiken leder till mindre hjälp för de som har eller behöver sådan. I Luleå och Grästorp finns en uttalad vilja att överföra mer omsorgsansvar på anhöriga. I resultaten från enkätundersökningen, kan trots skillnader i omsorgsstruktur mycket få variationer i hjälpmönster från anhöriga skönjas. Detta resultat tyder på att en begränsning av kommunal äldreomsorg inte enbart initierar rörelser mot andra omsorgsformer. Istället kan minskade kommunala åtaganden initialt och kanske även på sikt leda till att samhällets omsorgsnivå sänks.

⁹¹ Samtal med kommunens äldreomsorgsexpert/äldreomsorgsekonom (Kävlinge).

De fyra fallkommunerna och dessas omgivning⁹²

Omsorgsstrukturen i en kommun skapas inte i ett vakuum utan är ett resultat av ett möte mellan omgivande faktorer och val på individ-, grupp- och kommunnivå. Den lokala omsorgsstrukturen påverkas också av yttre faktorer och beslut som fattas på regional och central nivå. I denna avdelning läggs emellertid tonvikten vid lokala omgivningsfaktorer. Jag kommer att redovisa och kommentera kommunernas socioekonomiska förhållanden samt de organisations- och policymönster som finns i kommunerna.

Figur 5 Omgivande faktorer



Befolkningsammansättning

En kommuns befolkningsammansättning kan antas ha betydelse för omsorgens omfattning.

Gruppen äldreäldre är den grupp i samhället som mottar relativt sett mest omsorg. En kommun med en hög andel äldreäldre kan därför förväntas ha mer kommunalt organiserad äldreomsorg än en kommun med få äldreäldre.

⁹² Strukturuppgifterna är hämtade ur Svenska kommunförbundets skrift (1994) *Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Tabell 9 Befolkningsstorlek och befolkningssammansättning 1992-12-31⁹³

	Antal	0-5	6-19	20-64	65-79	80-
Kävlinge	23 854	9,3	19,7	58,6	9,3	3,0
Grästorp	6 174	8,9	18,7	52,8	13,9	5,6
Lidköping	36 289	8,2	16,7	55,9	14,4	4,8
Luleå	68 924	8,0	16,4	62,6	10,2	2,8
Hela Riket	8 692 013	8,2	16,5	57,7	13,2	4,5

Av tabellen framgår att Luleå är den kommun i urvalet i vilken den största andelen av befolkningen är i 'arbetsför' ålder dvs mellan 16 och 64 år. Andelen äldre är samtidigt låg. I Grästorp är andelen personer i "arbetsför" ålder låg medan andelen äldre men framförallt andelen äldreäldre är hög. I Kävlinge är andelen barn och ungdomar hög och andelen äldre låg. Befolkningssammansättningen i Lidköping ligger närmast genomsnittet för riket som helhet.

Hushållstyper

Vilka typer av hushåll som återfinns i en kommun kan antas ha betydelse för den kommunalt organiserade omsorgens omfattning samt vilka omsorgsformer som ingår i omsorgsstrukturen.

Tidigare forskning visar att ensamstående mottar mer omsorg än sammanboende eller gifta. Andelen barnhushåll med två vuxna är i undersökningskommunerna högre än för landet som helhet. I Luleå är envuxenhushåll både med och utan barn vanligare än i de övriga kommunerna. I Kävlinge är andelen barnhushåll med två vuxna hög. Samtidigt är andelen enpersonshushåll utan barn låg både i jämförelse med de övriga kommunerna och i jämförelse med riket som helhet.

⁹³ Tabellen är ett resultat av bearbetningar av statistikuppgifter i kommunförbundets skrift *Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner*.

Tabell 10 Hushållsstruktur 1990-11-01⁹⁴

	Ensamstående		Sammanboende	
	Barn	Ej barn	Barn	Ej barn
Kävlinge	3,5	27,7	32,7	32,8
Grästorp	3,1	33,7	26,6	31,9
Lidköping	3,3	37,7	23,1	32,2
Luleå	4,3	38,3	22,9	31,0
Hela riket	3,9	39,6	21,8	30,3

Sysselsättning⁹⁵

Hög förvärvsintensitet i befolkningen som helhet och bland småbarnsföräldrar minskar gruppen potentiella obetalda omsorgsgivare. Kävlinge är den kommun i urvalet där högst andel av den vuxna befolkningen förvärvsarbetar, 83,5 procent. I Luleå är förvärvsarbetsintensiteten lägst 78,3 procent men ligger ändå kring genomsnittet för riket som är 78,8 procent. Kvinnornas förvärvsintensitet ligger i alla kommuner, undantaget Luleå, under männens med mellan tre till fyra procentenheter. I Luleå är förvärvsarbetsnivån för kvinnor 0,5 procentenhet högre än männens. I kommunerna är arbetslösheten bland män högre än bland kvinnor. Arbetslösheten är lägst i Kävlinge med 4,4 procent och högst i Luleå med knappt 7 procent.

I fråga om arbetstillfällen skiljer sig kommunernas självförsörjningsgrad markant åt.⁹⁶ Kävlinge kommun är en typisk förortskommun med hög utpendling vilket återspeglas i självförsörjningsgraden som ligger på 58. I Luleå finns fler arbetstillfällen än bosatta, självförsörjningsgraden är 111. I Lidköping är förhållandet mellan arbetstillfällen och boende ungefär jämt medan självförsörjningsgraden i Grästorp ligger runt 70.

Andelen privatanställda är högst i Kävlinge, 67 procent och lägst i Luleå 61

⁹⁴ Se not 92.

⁹⁵ Sysselsättning i november -92, Arbetslöshet i maj -93, näringslivsstruktur nov -91.

⁹⁶ Över 100 = antalet arbetstillfällen i kommunen är större än antalet förvärvsarbetande med bostad i kommunen.

procent. Det kan noteras att Lidköping och Grästorp är de kommuner i urvalet som har flest anställda i tillverkningsindustrin runt 25 procent. Denna siffra kan jämföras med rikets 19,9 och Luleås 16,6 procent. I Luleå är närmare 40 procent offentliganställda. 10 procent är statligt anställda. Som jämförelse kan nämnas att i de övriga kommunerna är ca 5 procent statligt anställda. Andelen primärkommunalt anställda ligger i undersökningskommunerna kring 18-19 procent.

Socioekonomiska förhållanden⁹⁷

Genomsnittsinkomsten är 1991 högst i Luleå med 134 100 kr/år och lägst i Grästorp med 110 800 kr/år. Genomsnittsinkomsten i Kävlinge är liksom i Luleå hög medan den i Lidköping ligger 8 000 kr över Grästorps.

I Grästorp och Lidköping bor en majoritet av befolkningen i egna hem i form av småhus. I Lidköping bor en femtedel i bostadsrätt vilket är högt både i jämförelse med riket som helhet och i jämförelse med de övriga ingående kommunerna. I Luleå bor 40 procent av befolkningen i hyresrätt vilket är jämförbart med genomsnittet för riket. I Kävlinge bor så få som 25 procent i samma boendeform.

Befolkningens utbildningsnivå är högst i Luleå där knappt 25 procent har eftergymnasial- och drygt 50 procent gymnasial utbildning vilket är något högre än för riket som helhet. I Grästorp råder motsatt förhållande där har så många som 38% endast förgymnasial utbildning.

Sammanfattande kommentar

Kommunerna i undersökningen skiljer sig från varann vad gäller befolkningsammansättning, näringslivsstruktur och socioekonomiska förhållanden. Vi kan konstatera att i de två kommuner, Luleå och Kävlinge, där utbildningsnivån och genomsnittsinkomsten är högst är andelen omsorgsformer i kollektivt lönearbete också hög. I Grästorp och Lidköping dominerar individuella omsorgsformer samtidigt utförs där relativt sett mer obetalt omsorgsarbete. Förutom att utbildningsnivån och genomsnittsinkomsten är låg i dessa båda kommuner är en förhållandevis stor andel av befolkningen sysselsatt inom industri och jordbruk. Förvärvsarbetsintensiteten är högst i Kävlinge och lägst i Luleå medan självförsörjningsgraden är lägst i Kävlinge och högst i Luleå. Vidare är andelen privatanställda högst och andelen offentliganställda lägst i Kävlinge medan Luleå befinner sig i andra ytterkanten.

⁹⁷ Inkomster - 1991, Boendeformer - 90-11-01, Utbildning - 1992-01-01

Resultaten tyder på att de lokala socioekonomiska förhållanden som är av störst betydelse för omsorgsstrukturens sammansättning är: utbildningsnivå, genomsnittsinkomst och befolkningens 'klasstillhörighet'

Nämnd- och förvaltningorganisation

Hur den demokratiskt tillsatta styrelsen i en kommun valt att organisera den politiska och administrativa ledningen för barn- och äldreomsorg är av intresse när vi söker finna de för undersökningen relevanta barn- och äldreomsorgsbesluten. När den nya kommunallagen trädde i kraft 1992 gavs kommunerna ökade möjligheter att utforma den egna organisationen. I speciallagstiftningen detaljregleras inte längre nämndorganisationen utan kommunerna kan upplösa och/eller slå samman nämnder. Kommunerna har även större möjligheter att genom delegation lägga beslutsrätten i olika frågor på lägre nivåer än vad som tidigare varit möjligt.

Luleå kommun⁹⁸

Luleå kommun är en sammanslagning av de tre kommunerna Råneå, Luleå stad och Nederluleå.⁹⁹ Kommunens ekonomi är mycket god och har förbättrats ytterligare under 90-talets första år. Nettokostnadernas andel av skatteintäkterna var 1992 85 procent, finansnettot var positivt och soliditeten låg runt 60.¹⁰⁰ Under räntekrisen hösten 1992 kunde kommunen låna ut pengar till grannkommunerna.¹⁰¹

Kommunen är sedan länge socialdemokratiskt styrd. Nämndorganisationen är traditionell. Barn- och äldreomsorgsfrågor faller under socialnämndens ansvarsområde. Nämnden sammanträder ungefär en gång per månad liksom nämndens arbetsutskott. Utskottet fattar beslut på delegation och lägger fram förslag till beslut.¹⁰²

⁹⁸ Uppgifterna är, om inte annat framgår, hämtade ur de samtal med barnomsorgschef, ekonom, MAS och statistikansvarig inom vård- och omsorg i Luleå.

⁹⁹ Ds Kn 1981:10 Olander, LO, J, Wiberg *Hushållen och servicelandskapet - geografiska studier av utnyttjande och attityder*, s. 150.

¹⁰⁰ Luleå kommuns årsredovisning 1992.

¹⁰¹ Samtal med ekonomiansvarig barnomsorgen (Luleå).

¹⁰² "Delegation - enligt socialnämndens beslut 1992-04-24" PM Luleå socialförvaltning.

Under nämnden återfinns socialförvaltningen som är uppdelad i tre avdelningar barnomsorg, vård- och omsorgs samt socialavdelningen. På barnomsorgsavdelningen samordnar en avdelningschef verksamheten. Under avdelningschefen finns fyra områdeschefer som var och en svarar för verksamheten inom ett geografiskt område. Inom varje område återfinns daghem, familjedaghem, deltidsförskolor och öppna förskolor.¹⁰³ Sextiosju föreståndare ansvarar för fyra avdelningar vardera. En avdelning kan utgöras av en daghemsavdelning, 5-8 dagbarnvårdare, en deltidsförskola eller en öppen förskola.¹⁰⁴ Varje område har egna placeringsassistenter. Hjälpfunktioner såsom psykologer, löneassistenter, ekonomer mm är centralt placerade.¹⁰⁵

Vård- och omsorgsavdelningen är uppbyggd efter samma principer som barnomsorgen. Det finns en avdelningschef och 5 områdeschefer/föreståndare. Inom varje område återfinns hemtjänstassistenter/föreståndare sjukgymnaster och arbetsterapibiträden. I två områden ingår en sjuksköterska.¹⁰⁶

Hemsjukvården ligger fortfarande kvar på landstinget¹⁰⁷. Det finns fem nattpatruller. Fyra hemtjänstassistenter beviljar färdtjänst. I Luleå arbetar man inom äldreomsorgen 37 timmarsvecka.

Lidköping kommun¹⁰⁸

Lidköping är en gammal industristad. Vid kommunsammanslagningen 1969 införlivades omkringliggande kommuner: Norra Kålland, Kållands-Råda, Örslösa, Vinninga, Järpås, Saleby och Tun.¹⁰⁹ Inom kommunens gränser finns idag både industri- och jordbruksområden. Kommunens ekonomi är förhållandevis god. Fullmäktige har under de senaste åren fattat beslut vars syfte varit att få kommunens ekonomi i balans. Nettokostnaderna i relation till

¹⁰³ "Barnomsorgsavdelningen 1993-09-01" PM

¹⁰⁴ Se text Sn 91-02-15 § 20 "Områdesanknuten arbetsledning område 1 och 2"

¹⁰⁵ "Barnomsorgsavdelningen 1993-09-01" PM

¹⁰⁶ "Organisationsskiss"

¹⁰⁷ I och med ädelreformens införande kunde kommunerna själva avgöra om man ville överta hemsjukvården på primärkommunen.

¹⁰⁸ Uppgifterna är, om inte annat framgår, hämtade ur samtal mer kommunens kanslichef, barnomsorgsexpert, äldreomsorgsexpert eller äldreomsorgsekonom

¹⁰⁹ Ds Kn 1981:10 Olander LO, J, Wiberg *Hushållen och servicelandskapet - geografiska studier av utnyttjande och attityder*, s. 131.

skatteintäkter var 1992 87%, soliditeten 48 och finansnettot positivt.¹¹⁰ Kommunen är borgerligt styrd.¹¹¹

Nämndorganisationen har under undersökningsperioden förändrats. Äldreomsorgen lyftes 1992 ur socialnämnden och verksamheten placerades under en nyinrättad vård- och omsorgsnämnd.¹¹² Medan socialnämnden som fortfarande svarar för den kommunala barnomsorgen har ett arbetsutskott med beslutanderätt på delegation har kommunen valt att för vård- och omsorgsnämnden införa en presidieberedning utan beslutanderätt. Nämnden har 11 ledamöter.

Äldreomsorgens förvaltnings- och verksamhetsorganisation planades i samband med vård- och omsorgsnämndens inrättande ut.¹¹³ Det finns idag elva områden. Olika former av äldreomsorg finns i nästan varje område.

En förvaltningschef leder verksamheten. Stabfunktionen har omvandlats till en stödfunktion från vilken nämnden, förvaltningschefen och distrikten kan beställa utredningar. Stödfunktionen består av 2 ekonomer, 1 utredare, 1 personalsekreterare och en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS). Till staben är också knutna 4 - 5 assistenter som sköter avgifter, protokoll, handlingar och ekonomi. Varje område har eget budgetansvar och får en ram för sin verksamhet. Inom denna ram har de rätt att själva t ex nyanställa personal.

Barnomsorgens förvaltnings- och verksamhetsorganisation är uppbyggd efter samma principer som vård- och omsorgsnämnden. Verksamheten leds av en förvaltningschef. 19 områdeschefer är direkt underställda förvaltningschefen. Inom varje områden återfinns olika former av barnomsorg.¹¹⁴

*Kävlinge kommun*¹¹⁵

Kävlinge bestod i mitten av 1800-talet av 13 socknar som vid kommun-sammanslagningarna 1952 blev 6 kommuner. 1969 ombildades dessa kom-

¹¹⁰ Lidköping kommuns årsredovisning 1992.

¹¹¹ Majoritetsskifte i och med 1994 års val.

¹¹² Kf 1991-06-17 § 75 "Översyn av nämndorganisation m m" Äldreomsorgsnämnd inrättas med 11 ledamöter och 11 suppleanter. Socialnämnden minskar antalet ledamöter från 13 till 11.

¹¹³ Kf 1991-06-17 § 76 "Ändrad förvaltningsorganisation för socialtjänsten". Från distriktsindelning till funktionsindelning både för barnomsorgen som är kvar inom socialnämnden och för äldreomsorgen som flyttas till nyinrättade vård- och omsorgsnämnden.

¹¹⁴ "Verksamhetsplan för barnomsorgen 1994 -1996" 93-10-11.

¹¹⁵ Uppgifterna är, om inte annat framgår, hämtade ur samtal med kommunens kanslichef, barnomsorgsexpert, äldreomsorgsexpert och äldreomsorgsekonom.

muner till två; Löddeköping och Kävlinge. 1974 bildades den nuvarande kommunen.

I Löddeköping har under senare tid bildats en aktionsgrupp vars mål är att frigöra Löddeköping och en del av Kävlinge från storkommunen. Aktionsgruppen har lämnat in en ansökan om delning av kommunen till kammarkollegiet. Gruppen leds av några politiker i kommundelen. Löddeköping är en kommunedel med många högutbildade med bra inkomster. Kommundelens invånare står för merparten av kommunens utpendling.

Kävlinge kommun har god ekonomi och sänker inför budgetåret 1994 skatten med 0,75 kr. Nettokostnadernas andel av skatteintäkterna var 1992 85%, finansnettot 0 och soliditeten 39.¹¹⁶ I Kävlinge påbörjades i slutet av 80-talet en diskussion som syftade till att skapa en effektivare organisation. Grundtankarna i förnyelsearbetet som döptes till "Kävlinge mot år 2000"¹¹⁷ var att nämndssystemet skulle förändras så att en helhetssyn inom kommunens olika områden kunde skapas. Målet var att i möjligaste mån flytta ansvar och beslut så långt ner i organisationen som möjligt samt att öka brukarnas inflytande över verksamheten. Organisationen skulle även planas ut och mellanled skulle om möjligt borttagas. Politikerrollen skulle renodlas och tanken var att politiker skulle ägna sig åt övergripande principiella beslut. Reformens mål var att i god tid förändra kommunen på ett sådant sätt att kommunen skulle kunna möta de krav som en förändrad omgivning förväntades ställa på kommunen. Syftet var med kommunens egna ord "att minska den kommunala kostymen".

Resultatet av reformarbetet blev att de traditionella nämnderna ersattes av fyra huvudnämnder. Kulturnämnden svarar för skola och barnomsorg, socialnämnden för äldre-, familj- och individomsorg, miljönämnden för miljö- och byggfrågor och tekniska nämnden för gator el- och parkverksamhet. Antalet nämnder minskade från nio till sex.

De borgerliga partierna är under mandatperioden 91/93 i majoritet i fullmäktige. Socialdemokraterna innehar trots detta kommunrådsposten och ordförandeskapet i samtliga nämnder. Orsaken till denna ordning är att de borgerliga partierna inte kunde ena sig vid förhandlingarna om nämnds- och kommunalrådsposterna.

Nämnderna i Kävlinge har inga arbetsutskott. Frågor är tänkta att initieras och diskuteras direkt i nämnderna. Det finns presidium som förbereder nämndsamtalen men som vare sig har beslutanderätt eller lägger fram förslag till

¹¹⁶ Kävlinge kommuns årsredovisning 1992.

¹¹⁷ Besluten, dokumenten.

beslut.¹¹⁸

Barnomsorgsverksamheten faller under kulturnämnden. Nämndens förvaltnings- och verksamhetsorganisation har som en följd av förnyelsearbetet "Kävlinge mot år 2000" planats ut. Förvaltningschefen som är direkt underställd nämnden är direkt överställd 17 platschefer. Dessa ansvarar för varsitt område. Barn-, kultur-, fritids- och skolverksamhet ingår i varje område. Platscheferna har eget budgetansvar. Förvaltningschefen har till sitt förfogande en mindre stab. I Kävlingemodellen är det tänkt att förvaltningar och områden skall köpa administrativa och ekonomiska tjänster från en centralt placerad resultatenhets "Administrativ service". Enheten skall vara självfinansierad. Detta mål har ännu inte uppnåtts då beställarna då de behöver utredningshjälp hellre vänder sig till den centralt placerade staben.

Socialnämnden som svarar för äldreomsorgen är uppbyggd efter samma principer som kulturnämnden. Presidieberedningen har dock på delegation viss beslutanderätt i individ- och familjeomsorgsärenden. Fem verksamhetsutskott är knutna till nämnden. I utskotten sitter nämndens ledamöter. Det är meningen att dessa utskott skall fungera som en länk mellan kommuninvånarna och nämndens politiker. Socialchefen är direkt underställd nämnden. I nämndens stab finns en ekonom, en äldreomsorgsexpert, en medicinskt ansvarig sjuksköterska och en personalansvarig. Kanslistjänster köps från den centrala resultatenhets "Administrativ service". Socialnämndens verksamhet är indelad i fyra geografiska distrikt och nio hemtjänstdistrikt. Distriktcheferna är direkt underställda socialchefen.

*Grästorp kommun*¹¹⁹

Grästorp betecknas i kommunförbundets skrift 'Sveriges kommuner 1992' som en mindre jordbrukskommun. Kommunens gränser har inte förändrats sen storkommunreformen 1952.¹²⁰ Kommunen är borgerligt styrd. Kommunalrådsposten innehas under mandatperioden av moderata samlingspartiet. Kommunens ekonomi är ansträngd. Nettokostnader i relation till skatteintäkter

¹¹⁸ Se tex "Delegationsordning för socialnämnden" 1993-09-08

¹¹⁹ Uppgifterna är, om inte annat framgår, hämtade ur samtal med kommunens socialchef, barnomsorgsinspektör, och samordnare inom äldreomsorgen

¹²⁰ Ds Kn 1981:10 Olander, LO, J,Wiberg *Hushållen och servicelandskapet - geografiska studier av utnyttjande och attityder* s. 115.

var 1992 102%, soliditeten 36 och finansnettot negativt.¹²¹

Nämndorganisationen i Grästorp är traditionell vilket innebär att socialnämnden utöver familj- och individomsorg ansvarar för barn- och äldreomsorg.

Nämndorganisationen bantades 1991 och nämnden har idag 9 ledamöter. Nämnden och dess arbetsutskott sammanträder växelvis ungefär var fjortonde dag.

Verksamheten är indelad i tre avdelningar. Varje avdelning ansvarar för en av nämndens verksamhetsområden.

En socialchef är direkt underställd nämnden och har under sig en ansvarig för respektive område. Dessa "avdelningschefer" har eget budgetansvar. Detta innebär att de utarbetar budgetförslag samt svarar för budgetuppföljning.

Inom barnomsorgen svarar samordnaren själv för den öppna förskolan och familjedaghemmen medan en föreståndare på varje daghem svarar för daghemmens verksamhet.

Äldreomsorgen har två samordnare en för hemvården och en för de särskilda boendena. I hemvården inkluderas hemsjukvård. Hemvården är uppdelad i tre hemvårdsdistrikt.

Sammanfattande kommentar

Av denna redovisning kan vi konstatera följande: I de två kommuner, Luleå och Grästorp, som fortfarande tillämpar en traditionell nämndorganisation har målet om full behovstäckning inom barnomsorgen uppnåtts. Dessa båda kommuner har stabila politiska majoriteter. Luleå är sedan lång tid tillbaka 'socialistiskt' och Grästorp 'borgerligt' styrd.

Vi kan vidare konstatera att i Luleå och Kävlunge dominerar kommunala daghem. Båda kommunerna har en socialdemokratisk politisk historia. Luleå och Kävlunge är bägge under undersökningsperioden socialdemokratiskt styrda. I Kävlunge är emellertid de borgerliga partierna i majoritet i kommunfullmäktige.

Slutligen är den politiska och administrativa ledningen mer centraliserad i Luleå och Grästorp än i Kävlunge och Lidköping. Detta kommer bl a till uttryck genom att de senare använder mer långtgående rambudgeteringsprinciper.

¹²¹ Grästorps kommuns årsredovisning 1992.

Allmän och specifik inriktning

Luleå

I Årsredovisningen för 1992 skriver kommunstyrelsens ordförande Kjell Mickelsson om kommunens övergripande mål:

"En viktig ledstjärna för Luleås kommun är att ekonomiska mål och verksamhetsmål skall hänga ihop. Vid målkonflikter är de ekonomiska målen alltid överordnade alla andra mål inom kommunen"

Kommunens barnomsorg har som övergripande mål¹²² att bibehålla full behovstäckning för barn mellan 1 och 6 år. Full behovstäckning definieras som tillgång på kommunal alternativt kooperativ barnomsorg vid tidpunkt då förälder förvärvsarbetar eller studerar.¹²³ Omsorg på obekvämtid är en omsorgsform som prioriteras. Målsättningen är att fördelningen mellan daghem och familjedaghem skall vara 90/10. Vidare skall de som inte nyttjar kommunala daghem dvs hemarbetande och familjedagmammor ha tillgång till öppen förskoleverksamhet. Målen för barnverksamheten är att skapa en levande demokrati, utveckla ett kulturellt rikt Norrbotten, medverka till skapandet av ett samhälle utan våld och en värld i fred i en ren värld.

Målen för äldreomsorgen återfinns i "handlingsprogram för bättre service, vård och boende i Luleå" som antogs av socialnämnden i juni 1991.¹²⁴ I dokumentet poängteras att Ädelreformen aktualiserat behovet av boendeformer för äldre och att det i framtiden är nödvändigt med fler boendeformer och en ökad personaltäthet i dessa. I dokumentet betonas att hemvården i framtiden skall lägga tonvikten vid att bryta isolering och ensamhet hos äldre istället för att ägna resurser åt att klara daglig livsföring. Träffpunkter för äldre skall finnas i varje område. Träffpunkternas funktion kan jämföras med de öppna förskolornas inom barnomsorgen. I beslut som fattats under undersökningsperioden poängteras nödvändigheten och önskvärdheten av att överföra ansvar för äldreomsorg till anhöriga och föreningar.

¹²² Barnomsorgsplanen och mål.

¹²³ Barnomsorgsplanen.

¹²⁴ 1991-06-14 § 99 "Handlingsprogram för äldre- och handikappomsorgen".

Lidköping

I samband med 1992 års budgetbeslut¹²⁵ antar fullmäktige i Lidköping vissa principer beträffande framtida verksamhet. Enligt principdokumentet skall verksamheter fortsättningsvis dimensioneras utifrån normaltillstånd och inte utifrån toppar. Verksamhetsutbud som ursprungligen initierats via statsbidrag skall i ökad utsträckning ifrågasättas. Brukarmedverkan och avgiftsfinansiering inom subventionerade frivilliga verksamheter skall öka. Slutligen skall en prövning av olika verksameters driftform företas. I olika driftformer innefattas bl a brukarkooperativ, personalägda kooperativ och privata företag.

I juni¹²⁶ 1992 aktualiseras, i fullmäktige, tolkningen av inriktningsbeslutets del om prövning av driftform. Både privatpersoner och anställda i kommunen har framfört önskemål om att överta ansvaret för verksamhet som bedrivs i kommunal regi. Förvaltningarna och nämnderna känner sig osäkra på hur de skall hantera dessa förfrågningar. Mot bakgrund av detta fattar fullmäktige beslut om policyinriktning i dessa frågor. I huvuddrag innebär policybeslutet att kommunen ställer sig positiv till att bedriva hela omsorgsformer eller delar av dessa i privat regi innefattande kooperativ, föreningar och organisationer. Syftet får dock, enligt dokumentet, inte vara att ersätta ett kommunalt monopol med ett privat. Vidare kan verksamhet endast överlåtas om verksamheten förbilligas och förbättras. Om någon önskar tillämpa alternativ pedagogik kan kostnaden för verksamheten få ligga på samma nivå som för verksamhet i kommunal regi. Vid nystart av verksamhet kan, enligt beslutet, noggrant prövas om verksamheten skall bedrivas i privat eller egen regi.

I Lidköping tillämpas målstyrning. Fullmäktige fattar beslut om inriktningsmål och nämnderna om effektmål. Socialnämnden fastställer i augusti -93 fem effektmål för barnomsorgen.¹²⁷ 1994 skall enligt dessa ett barn som söker omsorgsplats tilldelas en sådan senast 9 månader efter att behov av omsorg anmälts och inom 18 månader skall barnet ha den omsorgsform som efterfrågas. Vidare skall samma år minst 80 procent av föräldrarna ange att de i förhållande till målen för verksamheten är nöjda med densamma. Slutligen skall 90% av omsorgstiden utgöras av tid som krävs för arbete/studier och resor. I vård och omsorgsnämndens budgetförslag 1994 skisseras effektmål för nämndens verksamhet.¹²⁸ I effektmålen föreslås att X procent av de boende i särskilda

¹²⁵ Budgeten antogs 91-11-18 och principbeslutet kring kommunens policy 91-12-09 § 28.

¹²⁶ Kf 92-05-26 § 104 "Policyfrågor vid privat drift av kommunal verksamhet".

¹²⁷ Sn 1993-08-25 § 104 "Effektmål för barnomsorgen i Lidköping".

¹²⁸ 1993-08-12 § 48 "Budget 1994 och verksamhetsplan 1995 -96".

boendeformer inte skall behöva flytta mer än en gång, att X procent av vårdtagarna skall ange att de får erforderlig hjälp och att X procent av de anhöriga skall ange att de får tillräckligt stöd i form av korttids- och/eller växelvårdsinsatser.¹²⁹

Kävlinge

Kävlinges övergripande målsättningar återfinns i programmet "Kävlinge mot år 2000". Kontentan av detta program är att den kommunala organisationen skall bantas vilket är ett mål i sig. Denna bantning skall genomföras genom effektiviseringar. Verksamheter men framförallt stödfunktioner skall bli ekonomiskt självbärande. Anslagsbindningsnivå i kommunen är nämnd vilket innebär att nämnderna har friheter att inom ett verksamhetsområde omfördela medel.

I barnomsorgsplanen¹³⁰ för perioden 93 - 95 fastställs målen för barnomsorgen. Planen är strukturerad på så sätt att den är indelad i övergripande mål och resultatmål. Det är meningen att personalen på institutionerna utifrån dessa mål skall fastställa verksamhetsmål för de egna institutionerna. De övergripande målen är allmänna och tar, enligt dokumentet, sin utgångspunkt i kommunens strävan att öka medborgarnas inflytande och delaktighet samt dess mål att effektivisera genomförandet. Möjligheten att förverkliga dessa mål ökar, enligt planen, om kommunen vid planering av barnomsorgsverksamhet utgår från en helhetssyn på barnen. Helhetssyn kan t.ex. innefatta en integrering av de verksamheter som barn är berörda av samt av en minskning av antalet beslutsnivåer. De övergripande målen fokuseras på den typ av människa man önskar att barnen skall utvecklas till. I målen anges t.ex. att barnen skall utveckla en inre trygghet att de skall ges förutsättningar som gör det möjligt för dem att delta i och påverka sin vardag.

I dokumentet "verksamhetsidé- och vision" som återfinns som bilaga till fullmäktiges budgetbeslut inför 1992 återfinns övergripande mål för äldreomsorgen. Dessa är: helhetssyn, normalisering, kontinuitet, flexibilitet, valfrihet och brukarmedverkan. I inriktningsmålen som är uppdelade i åtta grupper¹³¹ görs definitioner av vad som avses med de olika målen. Brukarmedverkan definieras t.ex. som goda kommunikationer, serviceanda, kontinuitet och valfrihet,

¹²⁹ Enligt dokumentet skall procentsatser anges i samband med att pågående nulägesanalys färdigställts.

¹³⁰ Kulturnämnden 1993-08-25 § 40 "Kävlinge kommuns barnomsorgsplan 1993 - 1995".

¹³¹ Inriktningsmål för brukarmedverkan, information och marknadsföring, personalpolitik, regional samverkan, arbetsmiljö, bostadspolitik och samhällsplanering.

finansiella inriktningsmål som resultatmål, resultatenheter och sparade medel.

Grästorps

Grästorps har i jämförelse med de övriga tre kommunerna en kärv ekonomi. Budgetarbetet inför innevarande år, 1994, utmärks av en vilja att minska de kommunala kostnaderna för verksamheterna. Varje nämnd har utarbetat konsekvensbeskrivningar för minskning av budgeten med 2, 4, 6, 8 och 10 procent. För socialnämndens del har besparingsnivån fastställts till 6 procent. Någon uttalad policy att lägga ut verksamheter på entreprenad finns inte i kommunen. Inte heller någon uttalad policy att söka överföra verksamheter på föreningar. De motioner som väcks i socialnämnden har som gemensam nämnare en tanke om individualisering av omsorg. I början av 90-talet beslutades t ex att införa den s k uppsalamodellen¹³² men efter överklagande via kommunbesvär upphävdes beslutet. Grästorps är den andra kommunen i urvalet som uppger att man uppnått full behovstäckning inom barnomsorgen.¹³³ Fördelningen mellan familjedaghem och daghem är 50/50. För närvarande föreligger en motion vars intentioner är att via avgiftsdifferentiering överföra barnomsorg från daghem till familjedaghem.

Sammanfattande kommentar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Luleås och Grästorps allmänna och specifika policyinriktning återspeglas i dessa kommuners omsorgsstruktur. I Luleå har målet om full behovstäckning inom barnomsorgen uppnåtts. Heltidsförskoleverksamhet kompletteras i hög utsträckning med öppen förskoleverksamhet. Vidare har inom äldreomsorgens område flera uppgifter separerats från hemvården samtidigt som självfinansieringsgraden ökat. I Lidköping har den privatiseringspolicy som antagits inte givit någon faktiska resultat i omsorgsstrukturen.

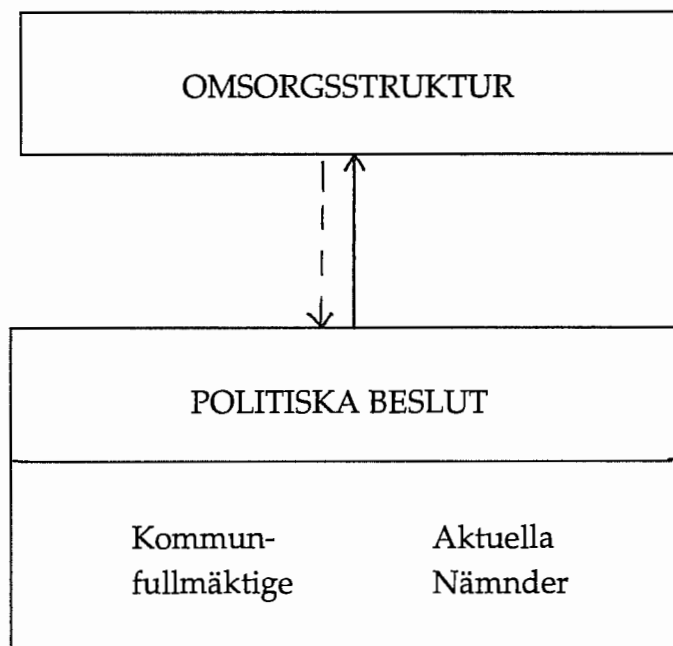
¹³² Ett system som innebär att en dagbarnvårdare får betalt för att vårda eventuellt egna barn.

¹³³ Samtal med barnomsorgsinspektör (Grästorps).

Budgetanvisningar, budgetbeslut och verksamhetsbeslut

I denna och den efterföljande avdelningen redovisas barnomsorgs- och äldreomsorgsbeslut som fattats i kommunerna under en treårsperiod. De omsorgsbeslut som redovisas har det gemensamt att de på ett eller annat sätt skulle kunna initiera rörelser mellan omsorgsformer.

Figur 6 Politiska omsorgsbeslut



Luleås budget 1992 - 1994

I Luleå socialnämnds anvisningar inför budgetarbetet 1992 lämnas utrymme för verksamhetsutökningar inom barn- och äldreomsorgen med knappt 17 miljoner kronor (Mkr).¹³⁴ Barnomsorgen och äldreomsorgen får i uppdrag att minska kostnaderna med ca 1,5 respektive ca 0,75 Mkr. I anvisningarna föreslås åtgärder såsom jämkning av kvalitén, ökad beläggning, samutnyttjande av lokaler och aktiv vakansprövning. Socialnämnden behandlar budgeten den 29 augusti¹³⁵ och beslutar då att anta förvaltningens förslag som sitt eget. I korthet

¹³⁴ Sn 1991-04-19 § 74 "Anvisningar för 1992 års budget och flerårsplan 1993-1996".

¹³⁵ Sn 1991-08-29 § 151 "Budget 1992 investeringsplan samt flerårsplan 1993-1996" Dnr So 0126/4.

innebär beslutet att 186 nya daghemsplatser och 64 familjedaghemsplatser tillskapas. Inom barnomsorgen kommer det, enligt dokumentet, bli nödvändigt att lägga ner och/eller flytta avdelningar mellan olika områden i kommunen. Familjedaghemmens andel av barnomsorgsplatserna skall ökas till 10% för att anpassas till efterfrågan. Besparingskravet på 0,5% uppnås genom personalminskningar inom några fritids- och eftermiddagshem samt genom samordning av deltidsskoleverksamheten med dagbarnvården. Anslaget för barnavårdare för ob-tid och sjuka barn skrivs ner.

Personalen inom hemtjänsten kommer under 1992 att utökas med 8,5 års arbetare. Utökningen motiveras med att antalet äldre i kommunen ökar. En välutbyggd, välfungerande hemtjänst sägs i dokumentet vara en nödvändighet om inte efterfrågan på boendeformer skall raka i höjden. I budgeten ingår bemanningen av tre nya servicehus. För redan existerande boendeformer skall 15,0 årsarbetare tillföras då personaltätheten uppges vara för låg (0,6). Målet som beräknas vara uppnått 1993 är 0,8 personal per boende.

Genom regeländringar och ny upphandling av färdtjänsten skall kostnaderna för verksamheten minskas med 10%.

Budgetberedningen återremitterar nämndens budgetförslag då de tilldelade ramarna överskridits. Vid nästkommande sammanträde¹³⁶ inför nämnden besparingar i budgeten. Antalet nya daghemsplatser minskas till 108 och familjedaghemsplatser till 32. Inom äldreomsorgen avvecklas telefonservicen, antalet vårdbiträden minskas och en minskning av resurser till några träffpunkter genomförs.

Kommunstyrelsens budgetdirektiv inför 1993 innefattar för socialnämndens del en ram för verksamhetsutökningar med drygt 5 Mkr samt ett sparbetning på knappt 33 Mkr.¹³⁷ I kommunstyrelsens direktiv till nämnderna sägs att alla nämnder under en treårsperiod skall minska kostnaderna med 4%. Utöver detta skall inom barn- och äldreomsorgen kostnaderna för en omsorgsplats anpassas så att de ligger i nivå med jämförbara kommuners.

I socialnämndens budgetförslag¹³⁸ uppgår besparingarna till drygt 40 Mrk under 1993 och under perioden 93 - 95 till 90 Mkr. Under budgetåret utökas föreståndarnas ansvar till att omfatta 20 årsarbetare vilket innebär att 16 föreståndartjänster avvecklas. De resurser som kontinuerligt frigjorts, som en följd av ett tidigare fattat beslut att minska personaltätheten på småbarns-avdelningarna med 0,25 personal, kommer inte att användas för fortsatt ut-

¹³⁶ Sn 1991-09-20 § 161 "Reviderat förslag budget 1992".

¹³⁷ Sn 1992-06-05 § 91 "Budget 1993, investeringsplan samt plan 1994-1996".

¹³⁸ Bilaga till Sn 92-06-05 § 91 "Budget 1993, investeringsplan samt plan 1994 - 1996".

byggnad som planerat. Alla daghem skall hållas stängda under juli månad. Daghem läggs ner i områden med vikande barnunderlag. Barnomsorgstaxan höjs med 0,8%. Kostnaderna för öppna förskolans lokaler skall minskas men två nya förskolor skall tas i drift. Antalet barnomsorgplatser skall under budgetperioden öka med 152 varav 114 är daghemsplatser. Barnavårdare på obekvämtid dras helt in från 1993.

Personalledningstätheten inom äldreomsorgen¹³⁹ minskas så att en arbetsledare fortsättningsvis ansvarar för 30 anställda. Målet för verksamheten är att alla som vill med stöd av hemtjänsten skall kunna bo kvar i det egna hemmet. För att klara målet att alla som så önskar skall kunna bo kvar i hemmet måste, enligt dokumentet, hemtjänstens ansvarsområden tydligt avgränsas. Avgiftssystemet måste göras efterfrågedämpande. Hemtjänstens insatser skall avgränsas till insatser i det egna hemmet medan aktiviteter och service måste bli ett ansvar för anhöriga och andra närstående. Serviceuppgifter kan dock även fortsättningsvis utföras av kommunen om avgifterna täcker kostnaderna för produktionen och om ett högkostnadsskydd utformas som relateras till socialbidragsnormen. Under 1993 skall en fortsatt utveckling av varu- och måltidsdistributionen ske. Inga direkta besparingar av personal inom hemtjänsten föreslås. De flesta besparingarna kan hänföras till gruppen effektiviseringar genom minskning av personal/lokaler inom stödverksamhet som t ex arbetsterapi, städning.

I socialnämndens anvisningar¹⁴⁰ för årsbudget 1994 konstateras att utrymmet för verksamhetsutökningar är små. Barnomsorgen kan under verksamhetsåret expandera med 44 platser varav 21 i familjedaghem. Samtidigt skall besparingar om knappt 9 Mkr genomföras. Äldreomsorgen ges ett expansionsutrymme på knappt 3 Mkr och åläggs att minska kostnaderna med knappt 8 Mkr. Nämnden får kompensation för löne- och prisökningar med 2%. Fram till 1996 skall barnomsorgen respektive äldreomsorgen minska kostnaderna med 35 respektive 20 Mkr.

I kommunstyrelsens budgetförslag¹⁴¹ har resurser för tillskapande av 31 nya barnomsorgsplatser avsatts. Under 1994 kommer den översyn av öppethållandetider, personaltäthet och barnomsorgstaxa som påbörjades 1993 att slutföras. Målet är att detta arbete skall resultera i besparingar om 16,4 Mkr respektive 9,4 Mkr. för äldreomsorgens del innebär budgetförslaget att ett nytt ålderdomshem med 41 platser tas i bruk i slutet av -93. Hemtjänsten förstärks

¹³⁹ Bilaga till Sn 1992-06-05 § 91, se not 138.

¹⁴⁰ Sn 1993-04-16 § 44 "Lokala anvisningar för årsbudget 1994 och plan 1995-1996".

¹⁴¹ "Budget 1994".

med 9,7 tjänster. Resurser sparas genom att personal och nivå inom områden som städning, köksverksamhet sänks. Intäkterna beräknas öka med 5 Mkr.

Lidköpings budget 1992 - 1994

Kommunfullmäktige fattar den 22 april¹⁴² beslut om budgetanvisningar för budgetåret 1992. Av anvisningarna framgår att nämnder som föreslår utökad verksamhet måste lösa finansieringen inom tilldelade ramar. Nämnderna bör enligt anvisningarna överväga möjligheten att höja eller införa nya taxor i de verksamheter som respektive nämnd svarar för. Föreslås taxeändringar bör nämnden beakta vilken effekt dessa kan förväntas ge på intäkts- och efterfrågesidan. En central pott har avsatts för förväntade löneökningar under 1992 varför nämnderna i budgetförslaget inte skall inräkna löneökningar. I anvisningarna finns inga förslag till förändringar av verksamheter eftersom det i partierna pågår en diskussion om möjliga vägar för att få kommunens ekonomi i balans.

Budgeten i Lidköping fastställs fr o m 1992 på nämndnivå¹⁴³ vilket innebär att nämnden har rätt att, under förutsättning att verksamhetsinriktningen inte förändras, under pågående budgetår göra omfördelningar mellan olika program. Mellan tiden för budgetanvisningsbeslutet och fullmäktiges budgetbeslut har fullmäktige beslutat att inrätta en ny nämnd,¹⁴⁴ Vård- och omsorg som övertar ansvaret för äldreomsorgen. Socialnämnden har fortfarande ansvar för den kommunala barnomsorgen. I socialnämndens budget för 1992¹⁴⁵ räknar nämnden med att öka antalet daghemsplatser med 113. Totalt räknar nämnden med att 1992 ha 919 daghemsplatser och 662 familjedaghemsplatser. Ur budgetdokumentet är det inte möjligt att utläsa hur många platser kommunen totalt räknar med att ha under 1992 då det i dokumentet förekommer minst fem olika totalsiffror för dag- och familjedaghemsplatser. Barnavårdarverksamhet för vård av sjukt barn har minskats från 2,0 till 1,0 tjänst för år 1991. Denna verksamhetsvolym bibehålls under 1992. Den öppna förskoleverksamheten bibehålls på samma nivå, 2 stycken.

¹⁴² Kf 1991-04-22 § 49 Bilaga "Förslag till budgetanvisningar 1992".

¹⁴³ Beslutet att binda budgeten på nämndnivå fattas i fullmäktiges budgetbeslut. Tidigare har anslagsbindningsnivå varit program Kf 1991-11-18 § 2? punkt 29.

¹⁴⁴ Kf 1991-06-17 § 75 "Översyn av nämndorganisation".

¹⁴⁵ Sn 1991-08-21 § 162 "Socialnämndens budgetförslag 1992".

Vård- och omsorgsnämndens bruttodriftskostnad¹⁴⁶ beräknas till 281 Mkr och investeringarna till 0,5 Mkr. För 1992 budgeteras för en ombyggnad av ett ålderdomshem och en nybyggnad av servicelägenheter. Om- och nybyggnaden tar ut varann på så sätt att det totala antalet boendeplatser förblir konstant. En avdelning på ett ålderdomshem kommer under budgetåret att användas för korttidsvård. Inga förändringar av antalet servicelägenheter. Sju dagcentraler finns i kommunen ingen minskning/ökning av dessa skall genomföras. Antalet hemtjänstmottagare var 1991 1 027 st. Inför budgetåret beräknas att antalet som mottar hemtjänst kommer att minska men att de som mottar hjälp istället får mer hjälp.

I Budget för 1993¹⁴⁷ återfinns en minskning av antalet årsarbetare i verksamheter med 50,0. Vidare ingår ett beslut som innebär att ingen skall kunna få hjälp med enbart städning från hemvården samt att fotvård i kommunal regi avvecklas. Fullmäktige faställer ramarna i november samma år.¹⁴⁸

De budgetanvisningar som fastställs av fullmäktige den 5 mars 1993¹⁴⁹ skiljer sig från föregående års på så sätt att rambeloppen kompletteras med inriktningsmål för respektive nämnd.

Kävlinges budget 1992 - 1994

Anslagsbindningsnivå är i Kävlinge fr o m 1992 nämnd. Nämnderna kan under pågående budgetår göra omdisponeringar mellan olika program. En nämnd som planerar genomföra större förändringar och/eller lägga ner verksamheter under budgetåret skall emellertid ta upp dessa i fullmäktige.¹⁵⁰ Fullmäktige fastställer den 28 november 1991, med undantag för socialnämnden, nämndernas budgetramar för 1992.¹⁵¹ Socialnämndens budgetförslag återremitteras med begäran att nämnden skall utforma en totalbudget i vilken ädelreformen och

¹⁴⁶ Sn 1991-08-21 § 162 "Socialnämndens budgetförslag".

¹⁴⁷ Von 1992-08-26 § 76 "Budget 1993, verksamhetsplan 1994 - 1995 för vård och omsorgsnämnden".

¹⁴⁸ Kf 1992-11-23 § 126 "Förslag till årsbudget 1993 och total nettoanslagsram 1994 respektive 1995".

¹⁴⁹ Kf 1993-03-05 § 93 "Principdebatt rörande bokslut 1992 och anvisningar för budget och verksamhetsplan 1994/96".

¹⁵⁰ Kf 1991-11-28 § 19 "Budget".

¹⁵¹ Kf 1991-11-28 § 19 Kulturnämndens ram 143 877 tkr.

primärvårdsförsöket inkluderas.¹⁵² Socialnämndens ram fastställs av fullmäktige den 12 december.¹⁵³

Med anledning av rambesluten fattar kulturnämnden i februari nästkommande år beslut om innehållet i budgeten¹⁵⁴. Fullmäktiges beslut innebär att besparingar med 12 Mkr måste genomföras under budgetåret. Besparingsåtgärder som beslutas och som generellt berör barnomsorgen är taxehöjningar, minskning av antalet anställda i barngrupper samt minskning av fortbildningsanslaget. Nämnden fattar även beslut om att inte räkna upp anslaget för matkostnader under budgetåret. Besparingsåtgärder i de fem distrikten utgörs framförallt av minskning av personal i kringverksamhet såsom städ och vaktmästeri. Under verksamhetsåret skall socialnämnden, enligt budgetdokumentet, söka minska hemtjänstinsatserna genom regelbunden omprövning av beviljade bistånd. Vidare skall nämnden söka påverka personer som har mer än 10 timmar hjälp per dag att flytta till ett särskilt boende. Under året skall möjligheten att rationalisera alternativt lägga ut köksverksamheten på entreprenad undersökas. Antalet årsarbetare inom hemtjänst och gruppboende skall bibehållas på nuvarande nivå. Ingen förändring av antalet platser i de särskilda boenderna planeras.

Kommunstyrelsen beslutar inför 1993 års budgetarbete¹⁵⁵ att nämnderna inte skall få kompensation för de kostnadsökningar i verksamheter som är en följd av löneökningar och inflation. Utöver det generella sparbetet får kommunens fem nämnder inklusive kommunstyrelsen under en treårsperiod riktade sparbetet. De riktade sparbetet omfattar under en treårsperiod 30 Mkr. De riktade sparbetet är för respektive nämnd 3,0 Mkr. Motiven bakom sparbetet uppges, i direktiven, vara förändrade statsbidragsregler och den aviserade statliga indragningen av medel från primärkommunerna. Totalt beräknas dessa förändringar för Kävlinges kommun medföra en intäktsminskning om 50 Mkr. 1993 års budget fastställs av fullmäktige den 19 november.¹⁵⁶ Kulturnämndens budget¹⁵⁷ innefattar för barnomsorgens del tre generella besparings-

¹⁵² I Kävlinge pågår försöksverksamhet med primärvård på kommunal nivå. Försöket upphör till följd av husläkarreformen 1994.

¹⁵³ Kf 1991-12-15 § 55 Budget -93 för Sn. Socialnämndens ram 121 609 tkr.

¹⁵⁴ Kn 1992-02-05 § "Budget 1992 och KELP 1992-1994" Handlingar Dnr 1992.23.

¹⁵⁵ Kn 1992-06-04 § 52 "Budget 1992 - nytt sparbetet".

¹⁵⁶ Kf 1992-11-19 § 158 "Budget 1993 och KELP 1994-95" Kulturnämndens ram 315 Mkr, Socialnämndens ram - 129 Mkr.

¹⁵⁷ Kn 1992-09-17 § 73 "Budget 1993-95".

åtgärder. För det första beslutades att i varannan daghemsavdelning skall personaltätheten minskas från 3,0 till 2,75 årsarbetare. För det andra skall varje avdelning ta emot ytterligare ett barn och för det tredje skall öppetiderna på daghemmen minskas från 12,5 till 11,5 timmar per dag.

Socialnämndens budget antas av nämnden i september.¹⁵⁸ Besparingsförslagen behandlas emellertid först den 13 oktober.¹⁵⁹ De generella besparingsåtgärder som tydliggörs i dokumentet är de samma som året innan dvs att hemtjänsten regelbundet skall ompröva beviljade bistånd samt övertyga personer med stort omsorgsbehov att flytta till någon boendeform. Platscheferna i de fyra områdena lämnar förslag på besparingsåtgärder i respektive område. Besparingsåtgärder på områdesnivå som beslutas är borttagande av hemsjukvårdsbidrag, minskning av personal på dagcentraler, minskning av ekonomiskt stöd till boende i enskilda vårdhem (privata vårdhemsplatser som kommunen betalar) samt framflyttning av och/eller borttagande av tjänster som är vakanta.

1993 års direktiv är fortsatt gällande i 1994 års budgetarbete. Ramarna för socialnämnden och kulturnämnden fastställs av kommunfullmäktige den 18 november 1993¹⁶⁰. I fullmäktiges budgetbeslut ingår en skattesänkning med 0,75 kr per skattekrona.

För kulturnämndens del hade föregående års besparingsåtgärder lett till ett budgetöverskott som motsvarar förväntade löne- och prisökningar under 1994. Nämnden fattar¹⁶¹ därför inga beslut om ytterligare besparingsåtgärder. Budgetbeslutet innefattar istället för barnomsorgens del ett beslut om att återinföra den pedagogiska ledningen för öppna förskoleverksamheten.

Socialnämndens budget¹⁶² innehåller inga direkta besparingsförslag. De förändringar som aktualiseras under budgetåret är planering av ett nytt äldreboende i området Löddeköping samt minskning av antalet sjukhemsplatser med 8 i området Kävlinge.

¹⁵⁸ Sn 1992-09-16 § 145 "Budget 1993".

¹⁵⁹ Sn 1992-10-13 § 159 "Budget 1993".

¹⁶⁰ Kf 1993-11-18 § 71 "Budget 1994 och KELP 1994-96" Socialnämndens ram - 312 674, Kulturnämndens ram - 121 486.

¹⁶¹ Kn 1993-09-24 § 49 "Budget 1994".

¹⁶² Sn 1993-10-14 § 156 "Budget 1994" Handlingar Dnr 93/SN 0056.

Grästorps budget 1992 - 1993

I Grästorp tillämpas i budgetarbetet inför 1992 rambudgetering. Budgeten fastställs i fullmäktige på programnivå efter förslag från nämnden. Driftkostnadsramar för socialnämnden fastställdes i maj 1991¹⁶³ till lite drygt 58 Mkr. Anvisningarna¹⁶⁴ inför budgetarbetet innebär för barnomsorgen att ingen lokalmässig utbyggnad skall budgeteras och att vårdtimmetaket för dagbarnvårdare skall sänkas. I anvisningarna för äldreomsorgen betonas att Ädelreformens effekter ännu inte är säkra, att ett samutnyttjande av resurser mellan hemtjänsten och servicehusen med helinackordering bör ske samt att personal kommer att behövas då ett servicehus byggs om och då en gruppbostad startas. Vidare poängteras att statsbidragen urholkas. För både äldre- och barnomsorgen skall en höjning av avgifter och taxor diskuteras.

I nämndens budgetförslag¹⁶⁵ föreslås avgiftshöjningar inom barnomsorgen och hemvården med 5% samt införande av avgift för trygghetslarm. I investeringsbudgeten upptas en ombyggnad av ett servicehus.

Kommunstyrelsens ram för Grästorps socialnämnds budgetarbete fastställs för år 1993 till 63 Mkr vilket är en procentuell minskning med 3,1%.¹⁶⁶ Inom socialnämndens verksamhetsområde prioriteras¹⁶⁷ äldreomsorgen framför barn- och familj- och individomsorgen. Socialnämndens budgetdirektiv¹⁶⁸ är att för verksamhet som inte är lagstyrd skall konstnadstäckas med 100%. I möjligaste mån skall ej timanställd personal användas. Samutnyttjande av lokaler skall intensifieras och öppen förskoleverksamhet avgiftsbeläggas. Personaltätheten inom daghemmen minskas från 3,0 till 2,75 och antalet dagbarnvårdare minskas från 43,3 till 35,5 årsarbetare. Avgifter inom barnomsorgen tas ut alla årets månader. Fritidsverksamheten inom äldreomsorgen skall delvis avgiftsbeläggas. En ökning av matdistribution inom äldreomsorgen skall genomföras. Socialnämndens förslag till budget antas av fullmäktige den 26 november 1992.¹⁶⁹

¹⁶³ Sn au 1992-08-03 § 115 "Beredning av budgetförslag till driftbudget 1993, investeringsbudget 1993 och investeringsplan 1993-95".

¹⁶⁴ Sn 1991-05-06 § 37 "Budget 1992".

¹⁶⁵ Sn 1991-05-06 § 37 "Budget 1992".

¹⁶⁶ Sn 1992-09-10 § 125 "Redovisning av sparbetning i 1992 års budget".

¹⁶⁷ Samtal med barnomsorgs- och äldreomsorgsansvariga i kommunen.

¹⁶⁸ Sn 1992-06-01 § 66 "Direktiv och konsekvensbeskrivningar i budgetarbetet 1993".

¹⁶⁹ Kf 1992-11-26 § 94 "Driftbudget 1993 för socialnämnden".

Barnomsorgsbeslut under verksamhetsåren 1991 - 1993

Luleå

Två faktorer sätter stor prägel på de beslut som under perioden fattas i socialnämnden. Den första är att nämnden från hösten 1992 kan erbjuda alla som efterfrågar och uppfyller nämndens villkor en barnomsorgsplats. Den andra att alla nämnder fr o m budgetåret 1992 under en treårsperiod skall minska kostnaderna för verksamheten med 4,0%. Utöver dessa generella besparingar skall socialnämnden se till att kostnaden för en barnomsorgsplats i Luleå sänks till en nivå som är jämförbar med andra större städers.

Faktiska barnomsorgsplatser

Under hela undersökningsperioden¹⁷⁰ fattas vid varje sammanträde beslut som förändrar platstillgången i kommunen, mellan kommunens delar och/eller mellan småbarn och äldre förskolebarn. Den första typen av beslut är de i vilka nya daghem och/eller avdelningar öppnas. Den andra typen av beslut är de i vilka beslut fattas om att flytta en eller flera avdelningar från en kommundel till en annan. Den tredje typen av beslut är de i vilka gruppsammansättningen på en avdelning förändras. Sammansättningen i barngrupperna förändras på i huvudsak tre sätt varav alla förändrar platstillgången. Beslut om att gå från småbarnsgrupp till syskongrupp innebär att antalet platser totalt sett ökar men att antalet platser för småbarn minskar. Beslut om att gå från småbarnsgrupp till åldersintegrerad grupp (1 - 7 år) får samma resultat. Beslut om att gå från syskongrupp till åldersintegrerad grupp ger ett motsatsvist resultat liksom beslut att gå från syskongrupp till småbarnsgrupp dvs totalt färre platser men fler småbarnsplatser.

I april 1992¹⁷¹ fattas beslut om att starta en ny öppen förskola i ett område till följd av tidigare beslut att inte längre erbjuda barn mellan fyra och fem år plats i deltidsgrupp. I maj 1993¹⁷² fattas beslut om att öppna öppen förskola i ett område där förvärvsarbetsintensiteten är låg.

¹⁷⁰ Se te x Sn 1992-04-22 § 94 "Verksamhetsförändring Ängens daghem", Sn 1992-12-11 § 178 "Ny daghemsavdelning, Skurholmen", Sn 1991-06-14 § 97 "Utökning av daghemsplatser, Bergstadens daghem", Sn 1993-06-18 § 81 "Förändring av platsantalet vis Storskiftets daghem".

¹⁷¹ 1992-04-24 § 58 "Öppen förskola Sunderbyn och Råneå".

¹⁷² Sn 1993-05-14 § 56 "Förändringar av verksamhet i Klöverträsk 1993/94".

Rätten till kommunal barnomsorg

I februari 1992¹⁷³ fattas beslut om villkor för barnomsorgsplats. Beslutet aktualiseras eftersom skolbarnomsorgen överförs till skolstyrelsen och beslutet förändrar i realiteten inte de regler som tidigare varit gällande.

Taxor och avgifter

I februari 1992¹⁷⁴ beslutar nämnden att återinföra deltidstaxa inom familjedaghemmen med motiveringen att föräldrar som arbetar deltid eller har skiftarbete ofta betalar en förhållandevis hög avgift för sin barnomsorgsplats. I någon mån kan beslutet förväntas leda till att barn med lågt barnomsorgsbehov med daghemsplats byter till familjedaghem vilket i sin tur frigör daghemsplatser.

Lidköping

Barnomsorgsbesluten i socialnämnden är under perioden präglade av att barnomsorg inte kan erbjudas alla Lidköpingsbor som efterfrågar en plats. I nämnden görs kontinuerliga uppföljningar av barnomsorgskön och vid flera tillfällen fattas beslut i syfte att minska denna.

Faktiska barnomsorgsplatser

I början av 1991¹⁷⁵ fattar nämnden beslut om överinskrivningar på dag- och fritidshem. Beslutet fyller två syften. För det första tillskapas fler barnomsorgsplatser och för det andra ökar kommunens intäkter medan kostnaderna endast stiger marginellt. Överinskrivningen är en besparingsåtgärd.

Då prognosen för familjedaghemsbudgeten under våren samma år indikerar ett framtida underskott diskuteras frågan på nämndsammanträden.¹⁷⁶ Vid det

¹⁷³ Sn 1992-02-14 § 17 "Regler för placering av barn i barnomsorg" 91/so 00159 170.

¹⁷⁴ Sn 1992-02-14 § 16 "Översyn av taxa och tillämpningsregler, barnomsorg" Dnr 92/so 0005 710.

¹⁷⁵ Sn 1991-01-30 § 30 "sparförslag inom barnomsorgen".

¹⁷⁶ Sn 1991-03-06 § 49 "Beräknat överskridande av familjedaghemsbudgeten 1991", Sn 91-04-03 § 72 "Beräknat överskridande av familjedaghemsbudgeten 1991", Sn 91-06-26 § 145 "Familjedaghemsvksamheten".

andra sammanträdet där frågan diskuteras fattar nämnden beslut¹⁷⁷ om att lägga ner ett daghem samt överföra de resurser som på detta sätt frigörs till familjedaghemsbudgeten. Denna åtgärd visar sig dock vara otillräcklig och vid nästkommande sammanträde¹⁷⁸ beslutar nämnden att avveckla 15 dagbarnvårdare då det enligt nämnden är möjligt att genomföra denna åtgärd utan att göra människor arbetslösa. Nämnden beslutar vidare att det speciella flyktingdaghem som finns i kommunen skall ianspråkta för ordinarie daghemsverksamhet då antalet barnomsorgsplatser till följd av avvecklingen av dagbarnvårdare kommer att minska. Slutligen begär nämnden hos fullmäktige ett tilläggsanslag för att täcka kostnaderna för 5,0 dagbarnvårdare.¹⁷⁹

Under 1992 har kommunens policy att söka privatisera verksamheter slagit igenom och intressenter som vill driva privata daghem hör av sig till nämnden.¹⁸⁰ Processen drar ut på tiden då några av de intressenter som av kommunen bedöms lämpliga som entreprenörer hoppar av.¹⁸¹ Under 1993 begär nämnden in anbud för ytterligare ett nybyggt daghem¹⁸² men då nämnden själv tänker inkomma med ett anbud övertas upphandlingsarbetet av kommunen centralt.¹⁸³

Under 1993 års inledande månader blir bristen på kommunala barnomsorgsplatser akut. Totalt står i slutet av februari 364 barn i kö. Nämnden begär¹⁸⁴ hos kommunstyrelsen att få ianspråkta 330 tkr av föregående års överskott för att vidta vad de kallar "extraordinära åtgärder".

Kommunstyrelsen beviljar nämndens begäran och förvaltningen skickar ut en förfrågan till de familjer som står i kö där de erbjuds plats i inskolningsdaghem.¹⁸⁵ Inskolningsdaghemmen är temporära daghem vars syfte enbart är att fungera som övergångsdaghem. När platser i den ordinarie barnomsorgen frigörs skall barnen på inskolningsdaghemmen slussas vidare in i denna. Genom

¹⁷⁷ Sn 1991-04-03 § 72 "Beräknat överskridande av familjedaghemsbudgeten 1991".

¹⁷⁸ Sn 1991-06-26 § 145 "Familjedaghemsvksamheten".

¹⁷⁹ Kf 1991-08-20 § 175 "Tilläggsanslag för barnomsorgen".

¹⁸⁰ Se t ex Sn 1992-03-25 § 51, "Ansökan om att öppna företagsdaghem".

¹⁸¹ Sn 1992-08-19 § 134 "Barnomsorg driven i privat regi", Sn 92-10-21 § 167 "Kommunbidrag till Lidköping Privata Förskolor AB" Se Dnr 92 So 005.

¹⁸² Sn 1993-02-24 § 20 "Revidering av kommunala riktlinjer för enskild verksamhet".

¹⁸³ Sn 1993-09-22 § 117 "Rapport från barnomsorgsvksamheten".

¹⁸⁴ Sn 1993-02-24 § 19 "Rapport från barnomsorgsvksamheten".

¹⁸⁵ Sn 1993-02-24 § 21 "Insatser med anledning av den långa barnomsorgskön".

inskolningsdaghemmen lyckas kommunen ge 50 av de 115 barn som är i akut behov av barnomsorg en plats. Under sommaren stabiliseras efterfrågan och de temporära inskolningsdaghemmen avvecklas. I början av höstterminen finns i kommunen både lediga barnomsorgsplatser och en kö vilket antas beror på att barnomsorgsplatserna ligger i "fel" område. Områdescheferna arbetar med att tillskapa nya avdelningar i de lokaler som blivit tomma när skolbarnomsorgen flyttats.¹⁸⁶

Rätten till kommunal barnomsorg

I mars 1991¹⁸⁷ fattar nämnden ett beslut som vidgar kretsen av sökande. Aktivt arbetsökande kan nu beviljas ekonomisk förtur då de söker barnomsorgsplats. I februari¹⁸⁸ nästkommande år fattar nämnden beslut om att arbetslösa barn fortsättningsvis skall erbjudas högst 3 timmars barnomsorg per dag, detta beslut utvidgas till fyra timmar vid nästkommande sammanträde.¹⁸⁹ Vid detta sammanträde¹⁹⁰ beslutar nämnden vidare att de barn vars föräldrar inte betalt barnets barnomsorgsplats skall minsta sin plats.

Nämnden fattar i maj 1993¹⁹¹ beslut om att de som redan har barnomsorg skall ha företräde till barnomsorgsplatser om de önskar byta barnomsorgsform.

I augusti 1993 beslutar nämnden om sk effektmål¹⁹² för barnomsorgen bl a beslutas att alla som under 1994 söker barnomsorgsplats skall få en sådan senast 9 månader efter att behovet anmälts.

¹⁸⁶ Sn 1993-06-09 § 84 "Rapport från barnomsorgsverksamheten".

¹⁸⁷ Sn 1991-03-01 § 38 "Arbetssökandes rätt till förtur i barnomsorgskön".

¹⁸⁸ Sn 1992-02-26 § 37 Ändring av barnomsorgsregler vid föräldrars arbetslöshet".

¹⁸⁹ Sn 1992-03-25 § 50 "Ändring av barnomsorgsregler vid föräldrars arbetslöshet".

¹⁹⁰ Sn 1992-03-26 § 87 "Förlorande av barnomsorgsplats vid utebliven avgiftsbetalning".

¹⁹¹ Sn 1993-05-07 § 70 "Avsteg från gällande regler vid fördelning av barnomsorgsplatser inför höstterminen 1993".

¹⁹² Sn 1993-08-25 § 104 Metoden att skapa inriktningsmål, produktionsmål och effektmål för verksamheter härstammar från kommunförbundet där metoden föreslås användas för att tydliggöra målstyrning.

Taxor och avgifter

I mars 1991¹⁹³ diskuterar nämnden en skrivelse från socialtjänsten (förvaltningen) i vilken en jämförelse mellan barnomsorgstaxorna i Skaraborgs län redovisas. I skrivelsen redovisas även förväntad intäktsökning för kommunen vid en taxehöjning med 10%. Nämnden beslutar efter diskussion att rådande taxa och taxekonstruktion skall bibehållas. Vid sammanträdet behandlas också en motion från folkpartiet i vilken föreslås att enhetstaxa i barnomsorgen införs. Nämnden föreslår fullmäktige att avslå motionen.¹⁹⁴

I november 1992¹⁹⁵ ger nämnden barnomsorgskontoret i uppdrag att utreda olika taxekonstruktioner för barnomsorg. De tre alternativ som enligt nämnden skall utredas är enhetstaxa, inkomstrelaterad taxa som knyts till nyttjandegrad samt taxa som enbart knyts till nyttjandegrad. I november 1993¹⁹⁶ står ärendet återigen på nämndens föredragningslista. I den utredning som gjorts av förvaltningen förordas en taxekonstruktion som både är relaterad till inkomst och nyttjandegrad i 17 alternativt 19 nyttjandeintervaller.

I mars 1991¹⁹⁷ beslutar nämnden att upphäva ett tidigare fattat beslut om att ta ut avgift för besök på öppna förskolor med 5 kr.

Kävlinge

Faktiska barnomsorgsplatser

I april 1991¹⁹⁸ beslutar nämnden att tillstyrka ett förslag om att starta en mindre daghemsavdelning i ett område i kommunen. Bakgrunden är att en föräldraförening i detta område efterfrågar ett daghem. Socialförvaltningen har i den kommunalekonomiska långtidsplanen fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att i detta område skapa ett daghem i befintliga lokaler där lokalerna

¹⁹³ Sn 1991-03-06 § 33 "Avgiftstaxa för förskole- och fritidshemsverksamhet i Lidköpings kommun".

¹⁹⁴ Sn 1991-03-06 § 34, KF Nämnden beslutar eg att motionen får anses vara besvarad men i realiteten är den avslagen. Det är vad jag förstår genom denna undersökning och genom mitt tidigare arbete som handläggare i kommunal förvaltning inte ovanligt att man istället för att avslå motioner förklarar dem vara besvarade även i de fall motionen uppenbart är avslagen.

¹⁹⁵ Sn 1992-04-22 § 72 "Diskussionsunderlag för direktiv till barnomsorgstaxeöversyn".

¹⁹⁶ Föredragningslistan.

¹⁹⁷ Sn 1991-03-06 § 32 "Avgift vid besök i öppen förskola".

¹⁹⁸ Sn 1991-04-24 § 81 "Daghem i Lilla Harrie".

också skall kunna utnyttjas för annan verksamhet. Vid samma sammanträde redovisas en utredning¹⁹⁹ om alternativa barnomsorgsformer. Inget beslut fattas i frågan. Ytterligare ett ärende²⁰⁰ som berör de faktiska barnomsorgsplatserna i kommunen behandlas på sammanträdet. Ärendet initieras av en personalgrupp inom barnomsorgen som önskar starta en personalkooperativ verksamhet. I verksamheten föreslås ingå omsorg för förskolebarn, äldre barn men även funktioner som biblioteksverksamhet. Nämnden ställer sig positiv till etableringsidén. Detta personalkooperativ existerar inte vid undersökningsperiodens slut och har inte heller någon mer gång varit uppe till diskussion i nämnden.

I maj 1992²⁰¹ påbörjas i nämnden ett arbete vars syfte är att minska nämndens kostnader med 3,8 Mkr. Arbetet har aktualiserats eftersom kommunstyrelsen förväntas fatta beslut om att nämnderna inte skall kompenseras för årets löne- och prisökningar. Till följd av detta fattar nämnden i juni²⁰² beslut om att dra in tjänster på de öppna förskolorna.

Rätten till barnomsorgsplats

I besparingsbeslutet i juni²⁰³ ingår ett beslut som innebär att barnomsorgsplats får behållas högst två månader efter syskons födelse.

Taxor och avgifter

Barnomsorgstaxorna i kommunen har under undersökningsperioden höjts procentuellt vid några tillfällen.²⁰⁴

I november 1992²⁰⁵ beslutar nämnden att i två områden under en försöksperiod införa taxor som utöver att de är inkomstrelaterade också är relaterade till nyttjandegrad.

¹⁹⁹ Sn 1991-04-24 § 83 "Alternativa barnomsorgsformer".

²⁰⁰ Sn 1991-04-24 § 84 "Skrivelse från projektet "Myrstacken".

²⁰¹ Kn 1992-06-24 § 48 "Budget 1992 - nytt sparbetning" Dnr 1992.23.

²⁰² Kn 1992-06-24 § 52 "Budget 1992 - nytt sparbetning".

²⁰³ Kn 1992-06-24 § 52 "Nytt sparbetning".

²⁰⁴ Kf 1992-01-16 § 18 "Barnomsorgstaxan" Kf 92-08-06 § 113 "Barnomsorgstaxa m m fr o m 1992-09-01".

²⁰⁵ Kn 1992-11-02 § 81 "Försök med ny barnomsorgsavgift".

Under våren 1993²⁰⁶ fattar nämnden ett beslut som innebär att kommunen skall ge bidrag till alternativ barnomsorg med 90% av kommunens genomsnittskostnad för en plats samt att ge en Kävlingebo som önskar alternativ barnomsorg i annan kommun ett bidrag till kostnaderna för denna med samma belopp.

Grästorps

Barnomsorgsformer

I september 1991 behandlar socialnämnden en motion av en moderat ledamot som yrkar att uppsalamodellen införs i kommunen. Nämnden tillstyrker motionen och fullmäktige bifaller den.²⁰⁷ Över detta fullmäktigebeslut lämnas emellertid ett överklagande in till kammarrätten (kommunalbesvär) i vilket bl a hävdas att beslutet strider mot likarättsprincipen då dagbarnvårdares egna barn om modellen införs automatiskt ges förtur till barnomsorgsplats. Kommunalbesväret leder till att fullmäktige²⁰⁸ på eget initiativ upphäver det tidigare fattade beslutet.

Rätten till kommunal barnomsorgsplats

Den 27 april 1992²⁰⁹ beslutar socialnämndens arbetsutskott att barn vars föräldrar blir arbetslösa skall kunna behålla sin barnomsorgsplats i högst 4 månader. Därefter har barnet i ett år förtur till barnomsorgsplats. I samma beslut ingår ett delbeslut som innebär att föräldrar har rätt att utnyttja sin barnomsorgsplats vid enstaka semesterdagar eller komplementdag men att de inte har rätt att utnyttja platsen vid sin huvudsemester. I februari -93²¹⁰ omprövas beslutet av arbetsutskottet och utskottet fattar ett beslut som innebär att föräldrar vid arbetslöshet har rätt att behålla sin barnomsorgsplats under ett år men att en uppföljning av denna rätt görs var fjärde månad.

²⁰⁶ Kn 1993-03-31 § 7 "Bidrag till alternativ barnomsorg".

²⁰⁷ Sn 1991-09-12 § 60 Kf 91-11-28 § 83 och § 84.

²⁰⁸ Kf 1992-03-26 § 19 "Lön till dagbarnvårdare för vård av eget barn".

²⁰⁹ Sn au 1992-04-27 § 75 "Förslag till ändringar av regler för barnomsorgen".

²¹⁰ Sn au 1993-02-08 § 23 "Förslag till regler för arbetslöshet inom barnomsorgen i Grästorps kommun".

Barnomsorgstaxorna har procentuellt höjts vid några tillfällen.²¹¹

I mars 1993²¹² behandlar nämnden en motion från en moderat ledamot i vilken föreslås att avgiften för en barnomsorgsplats anpassas till den reella kostnad som kommunen har för en plats. Förslaget innebär, om det genomförs att, avgiften för en barnomsorgsplats blir olika beroende av om man har en daghemsplats eller en plats i ett familjedaghem. Socialnämnden föreslår att en utredning om ny barnomsorgstaxa tillsätts och att motionen avslås. Fullmäktige går emellertid emot socialnämnden och bifaller²¹³ motionen i så motto att motionens intentioner skall ligga till grund för den utredning om barnomsorgstaxan som nämnden föreslår skall tillsättas.

Sammanfattande kommentar barnomsorgsbeslut

I tabell 11 har jag sammanfattat de olika typer av omsorgsbeslut som fattats i de undersökta kommunerna. En tendens som kan skönjas, i alla kommuner, är att kommunal barnomsorg reserveras för barn med föräldrar som inte bara har utan också faktiskt förvärvsarbetar eller studerar.

Det finns två typer av omsorgsbeslut som fattats parallellt i kommunerna: Genom nybyggnad och ökade barngruppsstorlekar initieras rörelser från obetalt individuellt arbete till kollektivt och individuellt lönearbete. Samtidigt initieras rörelser bort från kollektivt och individuellt lönearbete genom efterfrågedämpande beslut och beslut som ändrar rättighetsdefinitioner.

En tendens är också att arbetet för de omsorgsgivare som utför lönearbete intensifieras. Om småbarnsföräldrar upplever att kvalitén i den kommunala barnomsorgen, som en följd av dessa beslut, kraftigt försämras kan ett sökande efter andra omsorgslösningar initiera rörelser mellan omsorgsformer.

I alla kommuner införs, eller planeras införas, avgiftssystem som knyts till nyttjande. Dessa beslut kan komma att leda till en ökad användning av nätverk.

²¹¹ Sn 1991-11-04 § 79 "Höjning av barnomsorgstaxan" Kf 1991-11-28 § 81 "Budget 1992" Kf 1992-11-26 § 94 "Driftbudget 1993 för socialnämnden".

²¹² Sn 1993-03-01 § 15 "Motion angående ny barnomsorgstaxa".

²¹³ Kf 1993-04-29 § 22 "Motion ang ny barnomsorgstaxa".

Tabell 11 Politiskt initierade rörelser mellan omsorgsformer

Typ av beslut	Från	Till	Kommun
Rättighetsdefinition:			
Föräldralediga får ej barnomsorgs- plats	Daghem Dagmamma	Föräldrar	Kävlinge Luleå Grästorp Kävlinge
Arbetslösas barn får mindre tid	Daghem Dagmamma	Föräldrar	Lidköping Grästorp
Minskade öppethållandetider	Daghem	Föräldrar Mor/farföräldrar Grannar Syskon	Kävlinge
Borttagande av barnavårdare för sjukt barn	Barnavårdare	Föräldrar	Luleå Lidköping Kävlinge* Grästorp*
Borttagande av barnavårdare under oönskad tid	Barnavårdare	Föräldrar Mor/farföräldrar Nattis	Luleå
Stängning av daghem under en sommarmånad	Daghem	Föräldrar Mor/farföräldrar Grannar	Luleå
Efterfrågedämpande beslut:			
Differentierade avgifter efter nyttjandetid	Daghem	Föräldrar Mor/far- föräldrar Grannar Syskon	Kävlinge** Luleå**
Differentierade avgifter efter omsorgsform	Daghem	Dagmamma	Grästorp**
Höjda avgifter	Daghem Dagmamma	Föräldrar Mor/far- föräldrar Grannar Syskon	Luleå Kävlinge Grästorp Lidköping
"Normaltillstånd" utgör planeringsgrund för omsorgsplatser			Lidköping

Typ av beslut	Från	Till	Kommun
Nybyggnad nedläggning:			
Fler platser genom nybyggnad	Föräldrar Mor/far-föräldrar Grannar	Daghem Dagmamma	Luleå Lidköping***
Ny öppen förskola	Föräldrar	Öppen förskola	Luleå
Nedläggning öppen förskola	Öppen förskola	Föräldrar	Kävlinge
Effektiviseringsbeslut:			
Öka barngruppstorlek	Föräldrar Mor/far-föräldrar Grannar	Daghem	Grästorp Lidköping Kävlinge
Förändring av grupp-sammansättning	Ökning minskning av småbarns-/syskonplatser		Luleå
Minskad personaltäthet	Ingen rörelse såvida inte frigjorda resurser används till skapande av nya platser		Grästorp Luleå Kävlinge
Omsorgsformers organisering:			
Lägga ut nytt daghem på entreprenad eller starta föräldra-kooperativt daghem	Föräldrar Mor-/farföräldrar Grannar		Lidköping Luleå

* Beslutats redan innan undersökningsperioden.

** Förslag under beredning , inget beslut under undersökningsperioden.

*** Nytt daghem las ut på entreprenad.

Äldreomsorgsbeslut verksamhetsåren 1991 - 1993

Luleå

Vad som framförallt utmärker de beslut som fattas i nämnden under undersökningsperioden är att de syftar till att från hemvården lösgöra de uppgifter som inte är direkt omvårdnande. Besluten präglas även av det generella sparbetning på 4,0% som nämnderna i Luleå skall uppfylla under treårsperioden 1992 - 1995.

Alternativ organisation för icke omvårdnande uppgifter

I maj 1991²¹⁴ diskuteras i nämnden ett pågående projekt i vilket affärer i Luleå från hemvården övertagit packning och hemsändning av varor till äldre. Diskussionen har aktualiserats eftersom de affärer som är inblandade i försöket inte längre vill delta då kostnaderna för verksamheten överstiger intäkterna. Nämnden beslutar att inleda förhandlingar med Samhall för att undersöka om de kan vara intresserade av att på entreprenad utföra uppgifterna. Resultatet av förhandlingarna blir att Samhall från affärerna och från kommunen övertar hemsändning av varor respektive matdistributionen. Verksamheten permanentas den 24 april 1992²¹⁵ och ett kontrakt med Samhall tecknas.

Ett försök med ledsagarservice som startade 1990²¹⁶ i samarbete med Röda korset förlängs i ett beslut i oktober 1992²¹⁷ ytterligare ett år. Verksamheten permanentas i mars 1993²¹⁸.

I augusti²¹⁹ sker i nämnden en uppföljning av färdtjänsten då klagomål från äldre som nyttjar färdtjänsten kanaliserats via handikapprådet. Nämnden beslutar att kontakta Luleå taxi för att få dem att skärpa sig. Uppföljning skall ske sex månader senare. Då Luleå Taxi inte förändrar sitt arbetsätt övertar ett annat taxibolag ansvaret för färdtjänsten.

²¹⁴ Sn 1991-05-17 § 88 "Ny lösning för distribution av mat och varor".

²¹⁵ Sn 1992-04-24 § 60 "Distribution av mat, varor m m".

²¹⁶ "Röda korsets ledsagarservice ett komplement till formell omsorg" Projektarbete G.Hansson mfl Umeå universitet.

²¹⁷ Sn 1991-10-18 § 172 "Ledsagarservice".

²¹⁸ Sn 1993-03-19 § 26 "Ledsagarservice".

²¹⁹ Sn 1992-08-21 § 119 "Uppföljning färdtjänst".

Regler för tillträde till äldreomsorg

I december 1991²²⁰ beslutar nämnden att förändra färdtjänstreglerna. Det skall i fortsättningen vara möjligt att begränsa resandet för personer som bedöms missbruka systemet. Färdtjänsttaxa skall dessutom endast gälla under den tid kollektivtrafiken är i gång, under övriga tider skall ordinarie taxipriser vara gällande.

I november 1991²²¹ beslutar nämnden att ändra reglerna för anhörigvård i så att personer över 65 år endast i undantagsfall kan anställas som anhörigvårdare. Om någon över 65 år ändå anställs ska denna endast kunna anställas till motsvarande 25% av heltid. I beslutet återfinns regler för anställningsgrad beroende av omsorgsuppgifternas art. Dessa är nivåindelade.

Avgifter och taxor

I augusti 1992²²² beslutar socialnämnden om ny taxekonstruktion för social hemhjälp. De som endast har hjälp med städning har vid denna tidpunkt en speciell städtaxa medan städning ingår i den sociala hemtjänsttaxan för de som har hjälp med fler uppgifter. Det beslut som nu fattas innebär att städtaxan helt separeras från hemhjälpstaxan. I de fall en person har hjälp utöver städning anpassas städtaxan så att kostnaden inte minskar vid utökat hjälpbehov. I beslutet ingår ett högkostnadskydd i så motto att avgiften sänks om personen i fråga i annat fall skulle vara berättigad till socialbidrag.

I februari 1993²²³ aktualiseras till följd av Ädelreformen en förändring av avgiftssystemen inom de särskilda boendena. Avgiftssystemet skall, enligt lagstiftningen, vara neutralt mellan olika boendeformer. Nämnden beslutar att garantibeloppet²²⁴ i Luleå för ensamstående skall vara 115 procent och för sammanboende 190 procent. Kostnaderna är uppdelade i sex komponenter omvårdnad, service, måltidsservice, boende, korttidsvistelse och kommunal sjukvård.

²²⁰ Sn 1991-12-13 § 218 "Färdtjänst, avgifter och regler".

²²¹ Sn 1991-11-15 § 196 "Riktlinjer anhörigvård".

²²² Sn 1992-02-14 25 "Avgifter för social hemhjälp" Kf 92-03-30 § 63.

²²³ Sn 1993-02-01 § 8 "Förslag till nytt avgiftssystem för ålderdomshem, sjukhem mm" Ks 1993-02-08 § 45.

²²⁴ Det minimibelopp en person skall ha kvar efter att kostnaderna för boende, service och omvårdnad är betalt.

I juni 1993²²⁵ fattar nämnden beslut om ett nytt taxesystem för hemvården. Det nya taxesystemet innefattar en högre grad av subvention för omvårdnad än för service. Systemet är så utformat att det skall öka efterfrågan på alternativ och/eller minska efterfrågan på kommunal hemtjänst. Avgifternas finansiering av verksamheten ökar med förslaget från 4,0 till 5,5, %.

Lidköping

Särskilda boendeformer

I socialnämnden förs under undersökningsperioden många diskussioner kring ut- och ombyggnader av särskilda boendeformer.²²⁶ I de beslut som fattas prioriteras boendeformer för dementa. Besluten utmärks av en osäkerhet om framtida resurser för utbyggnader varför bl a det ombyggnadsprogram som diskuteras i februari 1992²²⁷ redan vid nästkommande sammanträde revideras och utbyggnadsplanerna halveras.

Det förs i nämnden med början 1992²²⁸ diskussioner med olika personer som önskar starta företags- eller personalkooperativt drivna boendeformer. Av de tre diskussioner som inleds 1992 har vid undersökningsperiodens slut ingen resulterat i några konkreta beslut om tillskapande av boendeformer i samarbete med dessa. I juni 1993²²⁹ diskuteras i nämnden en skrivelse från Riksbyggen servicebostäder, i vilken företaget föreslår ett samarbete med kommunen i äldreomsorgen. Företaget säger sig vara intresserat av att överta produktion av både hemvård och boende i något område i kommunen. Nämnden fattar beslut om att inleda diskussioner med företaget.

²²⁵ Sn 1993-06-18 § 73 "Förslag till nya avgifter för hemtjänst m m".

²²⁶ Se tex Sn 1991-03-06 § 48 "Äldreboende i kv Garvaren", Sn 1991-05-08 § 98 Servicehus i Kv Balder", Von 1993-02-04 § 1 "Demensboende på Östhaga".

²²⁷ Von 1992-02-20 § 23 "Utbyggnadsprogram", Von 1992-03-26 § 34 "Utbyggnadsprogram".

²²⁸ Von 1992-02-20 § 19 "Information om Cum Cura - äldreboende Majåker", Von 1992-03-26 § 32 "Åldringvård i privat regi, Margeretelundsgatan 9", Von 1992-06-25 § 69 "Ändrad driftform för senlidemensboende".

²²⁹ Von 1993-06-10 § 32 "Förfrågan från Riksbyggen Servicebostäder Väst angående ev samarbete inom äldreomsorgen".

Hemvård

I maj 1991²³⁰ fattar nämnden ett beslut som innebär att äldre som efterfrågar städning men som enligt kommunens regler inte kan beviljas bistånd skall hänvisas till i första hand kommunens städfunktion och i andra hand till den privata marknaden.

I maj 1993 förändras reglerna för anhörigvård²³¹ så att ytterligare en ersättningsnivå införs samt en koppling av ersättningen till basbeloppet.

Avgifter och taxor

Hemtjänsttaxan skall enligt ett beslut i mars 1991²³² räknas in i normen för socialbidrag vilket innebär att en person som har hemtjänst och är berättigad till socialbidrag i första hand skall få sänkt hemtjänsttaxa. I november 1992²³³ fattar nämnden beslut om att höja hemtjänsttaxan med 10% samtidigt införs nya omsorgsnivåer. Tillfällig hemvård kan fås mot en kostnad som varierar med inkomst mellan 20 och 75 kronor.

I mars 1991²³⁴ beslutar nämnden att kostnader för boende i ålderdomshem skall tas ut fram tills den dag rummet är ledigt för ny boende. Tidigare behövde ett dödsbo inte betala någon avgift från den dag personen avled. Avgiftstaket för boende på ålderdomshem höjs i april 1992²³⁵ från 215 till 411 kr per dag. I november²³⁶ samma år beslutas att ålderdomshemmens avgiftssystem också skall gälla i sjukhemmen. Under 1993²³⁷ fattar nämnden beslut om ett gemensamt avgiftssystem för de särskilda boendeformerna. Beslutet innebär att avgiften tredelas i en grundavgiftsdel, en hyresdel och en matkostnadsdel. Av-

²³⁰ Sn 1991-05-08 § 100, "Kompletterande hemtjänst".

²³¹ Von 1993-06-10 § 33 "Riktlinjer för ersättning till anhörigvårdare".

²³² Sn 1991-03-06 § 37 "Inkomstsvaga pensionärer och hemtjänsttaxan".

²³³ Von 1992-11-26 § 101 "Hemvårdstaxa och timtaxa för tillfällig hemvård" Kf 1992-12-14 § 148 "Fastställande av ny hemvårdstaxa och timtaxa för tillfällig hemvård".

²³⁴ Sn 1991-03-06 § 47 "Hyresättning för pensionärer på ålderdomshem".

²³⁵ Von 1992-04-30 § 40 "Fastställande av avgiftstak för boende på ålderdomshem".

²³⁶ Von 1992-11-26 § 102 "Helinackorderingsavgift på sjukhemmen", Kf 1992-12-14 § 149 "Fastställande av helinackorderingsavgift på sjukhemmen".

²³⁷ Von 1993-04-01 § 18 "Avgiftssystem för boende i särskilda boendeformer" Kf 1993-05-03 § 90 "Avgiftssystem för boende i särskilda boendeformer".

gifterna är inte inkomstrelaterade och garantibeloppet²³⁸ fastställs i beslutet till minst 30% av folkpensionen.

Införande av enhetspriser på måltider i kommunens dagcentraler diskuteras i mars 1991²³⁹. Nämnden beslutar att differentierade priser skall gälla även fortsättningsvis.

I april 1993²⁴⁰ aktualiseras till följd av införande av gemensam beställningscentral²⁴¹ färdtjänsttaxorna. Lägsta avgift för resa inom zon fastställs till 20 kr med en ytterligare kostnad på 10 kr per zonpassering.

Kävlinge

Två frågor inom äldreomsorgen dominerar de ärenden som är föremål för diskussioner och beslut i nämnden under undersökningsperioden. Den första frågan är boende för äldre och den andra måltidsverksamheten i kommunen.

Måltidsverksamhet

I mars 1992²⁴² beslutar nämnden att i linje med 1992 års budgetbeslut ge socialförvaltningen i uppdrag att utreda måltidsverksamheten i kommunen. Socialförvaltningen skall som ett led i utredningen vända sig till företag med erfarenhet av måltidsverksamhet för att från dessa inhämta förslag på lösningar. I augusti²⁴³ samma år beslutar nämnden att ge SAS service parties Hospital catering i uppdrag att utarbeta ett förslag till måltidsorganisationsverksamhet för hela kommunen. Ärendet behandlas vid ytterligare två sammanträden²⁴⁴ under året. I minnesanteckningar²⁴⁵ som förts vid samtal med SAS (93) framgår att frågan

²³⁸ Garantibelopp: Hur mycket en person skall ha kvar för personliga behov efter det att hyra, måltider, omvårdnad och service betalats.

²³⁹ Sn 1991-03-06 "Enhetspriser på måltider på dagcentraler".

²⁴⁰ Von 1993-04-01 § 19 "Reviderat färdtjänstreglemente och färdtjänsttaxa" Kf 1993-05-24 § 110 "Reglemente och taxa för färdtjänsten".

²⁴¹ Fullmäktige har beslutat att tillsammans med övriga skaraborgskommuner inrätta en beställningscentral för samhällsbetalda resor, i vilken bla skolskjuts och färdtjänstresor inkluderas.

²⁴² Sn 1992-03-10 § 44 "Köksverksamheterna i kommunen".

²⁴³ Sn 1992-08-18 § 132 "Utredning av köksverksamheterna i kommunen".

²⁴⁴ Sn 1993-03-02 § 44 "Kostutredning", Sn 93-06-09 § 96 "Kostförsök".

²⁴⁵ Dnr 93/SN0015 800.

om en förändrad köksverksamhet i kommunen skjuts på framtiden.

Boende

Under 1991²⁴⁶ initieras och planeras i nämnden en om- och tillbyggnad av ett ålderdomshem i Döjebro och 1993²⁴⁷ presenteras i nämnden en plan för äldreboendestäder i Löddeköping i vilken konstateras att det i denna del av kommunen finns färre äldreboendestäder än i de andra kommundelarna.²⁴⁸ I maj²⁴⁹ nästkommande år antar nämnden planen och sänder den vidare till tekniska kontoret för en kostnadsanalys för att i oktober begära kommunstyrelsens tillstånd för upphandling.

Grästorps

Omsorgs- och serviceuppgifter

I januari 1992²⁵⁰ bifalls i fullmäktige en motion i vilken föreslås att kommunen skall infordra anbud på pensionärsluncher. Ks beslutar i juni samma år att som entreprenör anta köket på vårdcentrum.²⁵¹

I april 1992²⁵² beslutar nämndens arbetsutskott att undersöka möjligheten att starta ett projekt för yttre hemtjänst.²⁵³

I samband med att kommunens revisorer redovisar en revisionsrapport om hemvårdsinsatser²⁵⁴ poängterar nämnden att det för den enskilde skall finnas

²⁴⁶ Sn 1991-01-29 § 14, "Äldreboende på Tallgården i Döjebro".

²⁴⁷ Sn 1993-05-04 § 71 "Plan för äldreboende i Löddeköping".

²⁴⁸ I Löddeköping har hemtjänsten i samarbete med PRO under de senaste åren arbetat med arbetsboksmetoden för att med denna som utgångspunkt kunna planera det framtida boendet för äldre i denna kommundel.

²⁴⁹ Sn 1993-05-04 § 71 "Plan för äldreboende i Löddeköping".

²⁵⁰ Kf 1992-01-30 § 4 "Motion ang infodrande av anbud på pensionärsluncher".

²⁵¹ ks 1992-06-19 § 109 "Antagande av entreprenör för transport av färdiglagad mat".

²⁵² Sn au 1992-04-13 § 58 "Förslag till yttre hemtjänst".

²⁵³ Projektet har påbörjats och leds av socialförvaltningen, i projektet arbetar arbetslösa ungdomar, samtal äldreomsorgsansvarig.

²⁵⁴ Sn 1993-04-05 § 23 "Genomgång av hemvårdsinsatser, revisionsrapport"

möjligheter att få hjälp med inköp samt att formerna för matlagning kan diskuteras.

Arbetsuskottet får i juni 1993²⁵⁵ information om pågående arbete i föreningslivet med särskild frivillig besöks- och vänverksamhet.

Taxor och avgifter

I december 1992²⁵⁶ beslutar socialnämnden med anledning av regeringens proposition 1992/93:129 att avgifterna i ålderdomshem från och med den första januari 1993 skall gälla i alla särskilda boendeformer.

I augusti 1993²⁵⁷ diskuteras i nämnden möjligheten att inom hemtjänsten övergå till en inkomstrelaterad taxa. Utskottet beslutar föreslå nämnden att bibehålla gällande enhetstaxa.

Sammanfattande kommentar äldreomsorgsbeslut

Av tabell 12 kan vi konstatera att flera av de beslut som fattats kan leda till att traditionella hemvårdsuppgifter läggs utanför eller i gränslandet mellan kommunernas och andras ansvar. Inom äldreomsorgen förändras rättighetsdefinitioner på så sätt att uppgifter som tidigare skötts av kommunernas hemtjänst utgår. I vissa fall läggs dessa uppgifter över på en separat organisation. I andra fall erbjuds den äldre hjälp till självkostnadspris. I Luleå finns i flera omsorgsbeslut ett uttalat stöd för att överföra omsorgsansvar till anhöriga. I samtliga kommuner betonas att omvårdnad istället för service bör utgöra basen i hemvårdens arbete. Kommunerna söker samarbete med kyrkliga och ideella organisationer för genomförande av omvårdnadsuppgifter. Framförallt söks samarbete kring uppgifter som syftar till att öka den äldres trygghet i tillvaron. Trots att den kommunala omsorgens omfattning varierar i de kommuner som undersökts ligger omsorg från anhöriga och nätverk på ungefär samma nivå. Detta faktum talar för att en minskning av omsorg i lönearbete initialt leder till en sänkt omsorgsnivå. Det tycks vara så att anhöriga och nätverk inte kan fylla igen de luckor som uppstår när kommunerna minskar sina åtaganden. Det finns en övre gräns för vad anhöriga och nätverk faktiskt kan och/eller orkar med att göra.

²⁵⁵ Sn au 1993-06-14 § 95 "Information om Besök- och väntjänster"

²⁵⁶ Sn 1992-12-07 § 132 "Nya avgifter inom äldre- och handikappomsorgen"

²⁵⁷ Sn au 1993-08-23 § 115 "Budget 1994"

Tabell 12 Politiskt initierade rörelser mellan omsorgsformer

Typ av beslut	Från	Till	Kommun
Rättighetsdefinition:			
Får ej hjälp med vissa uppgifter	Hemvård	Maka/make Dotter/son Företag/Ingen	Lidköping Grästorp
Minskning av anhörigvårdare	Maka/make lönarbete	Maka/make obetalt Hemvård	Grästorp Luleå
Efterfrågedämpande beslut:			
Nyttjandegradsdifferentiering	Hemvård	Maka/make Dotter/son Ingen	Luleå Lidköping
Avgiftsdifferentiering	Hemvård	Maka/make Dotter/son Ingen	Luleå Lidköping
Höjda avgifter	Hemvård	Maka/make Dotter/son Ingen	Luleå Lidköping Grästorp
Effektiviseringsbeslut:			
Minskning av personal i verksamheten (främst kringverksamhet)	Hemvård	???? Kävlinge	Lidköping Luleå
Nybyggnad/nedläggning:			
Öppnande nya boendeformer	Hemvård Maka/make	Boendeform	Luleå
Nya uppgifter i ny organisation	Hemvård Maka/make Dotter/son Ingen	Ny organisation	Grästorp
Effektiviseringsbeslut:			
Överföring av vissa uppgifter till separat organisation	Hemvård	Separat organisation Maka/make Dotter/son Ingen	Luleå Kävlinge* Grästorp
Överföring av uppgifter till förening	Hemvård	Föreningar Dotter/son Ingen	Luleå Grästorp** Kävlinge Lidköping

* Beslut ännu ej fattat

** Samtal med Röda korset/kyrkan om att starta upp besöks- och väntjänstverksamhet

Analys och slutsatser

I det inledande kapitlet anges studiens syfte som i huvudsak deskriptivt. Fyra kommuners omsorgsstrukturer skall beskrivas och politiskt initierade rörelser mellan omsorgsformer i olika omsorgsstrukturer skall redovisas.

Omsorgsstruktur har tidigare definierats som relativ fördelning mellan olika omsorgsformer. I en omsorgsstruktur ingår alla omsorgsformer som förekommer i en kommun dvs även de former som inte finansieras, produceras eller organiseras som en direkt följd av lokala politiska beslut.

En omsorgsstruktur i vilken en hög andel av omsorgsformerna kan klassificeras som kollektiva omsorgsformer i lönearbete förväntas samvariera med en jämnare arbetsfördelning mellan könen både vad gäller lönearbete i allmänhet och obetalt omsorgsarbete i synnerhet. Omsorgsarbetets fördelning mellan könen antas vidare påverka både kvinnors och mäns åsikter och attityder till hur omsorgen om barn- och gamla är och bör vara uppbyggd.

Olika omsorgsstrukturers betydelse för jämlikheten i det obetalda omsorgsarbetet samt för attityder till omsorg kommer att diskuteras och analyseras först i doktorsavhandlingen. Vilka konsekvenser olika politiskt initierade rörelser mellan omsorgsformer får för arbetsfördelningen mellan könen och för attityder till omsorg i olika omsorgsstrukturer måste relateras till hur arbetsfördelnings- och attitydmönster i olika omsorgsstrukturer är. Kan vi t ex fastställa att jämlikheten mellan könen är låg i en kommun som domineras av individuella omsorgsformer i obetalt arbete kan vi diskutera vilka effekter beslut som initierar rörelser mot individuella omsorgsformer får för jämlikheten i en kommun och på individnivå.

De teoretiska utgångspunkter som lyfts fram i denna studie kan då arbetsfördelnings- och attitydmönster i olika omsorgsstrukturer ännu inte analyserats färdigt, endast svagt relateras till denna delstudies slutsatser. De slutsatser som här presenteras är ganska löst hållna i förhållande till de teoretiska utgångspunkterna men utgör ändå ett första steg i analys och tolkningsarbetet. Vidare tolkningar än vad som här görs låter sig först göras då vi har kunskap om arbetsfördelnings- och attitydmönster i skilda omsorgsstrukturer.

Omgivningsfaktorers betydelse för omsorgsstrukturen

Vilka omsorgsformer som är i bruk och omfattningen av dessa varierar stort mellan kommunerna. I Luleå och Kävlunge dominerar omsorgsformer i kollektivt lönearbete medan omsorgsstrukturen i Lidköping och Grästorp har stora inslag av individuella omsorgsformer både i betalt och obetalt arbete. Familjedaghem, omsorg från mor-/farföräldrar eller ett av barnets föräldrar är i dessa kommuner mycket vanligare än i Kävlunge och Luleå. Vidare nyttjar barn i Lidköping och Grästorp oftare, än barn i de två andra kommunerna, mer än en omsorgsform. Barn som har dagmamma är oftare än andra barn beroende av ytterligare omsorgsformer. Nattöppna daghem finns i Luleå och Kävlunge. I Luleå kompletteras i hög utsträckning individuella omsorgsformer med den kollektiva omsorgsformen öppen förskola.

Familj och anhörigas omsorg om äldre ligger i alla kommuner på ungefär samma nivå. Detta trots att den kommunala omsorgens omfattning varierar mellan kommunerna.

De skillnader som noterats mellan Grästorp och Lidköping å ena sidan och Luleå och Kävlunge å andra sidan kräver sin förklaring.

Kommunerna i undersökningen skiljer sig från varann vad gäller befolkningssammansättning, näringslivsstruktur och socioekonomiska förhållanden. I de två kommuner, Luleå och Kävlunge, där utbildningsnivån och genomsnittsinkomsten är högst är andelen barnomsorgsformer i kollektivt lönearbete också hög. Förutom att utbildningsnivån och genomsnittsinkomsten är låg i Grästorp och Lidköping är en förhållandevis stor andel av befolkningen syselsatt inom industri och jordbruk. Förvärvsarbetsintensiteten är högst i Kävlunge och lägst i Luleå medan självförsörjningsgraden är lägst i Kävlunge och högst i Luleå. Vidare är andelen privatanställda högst och andelen offentliganställda lägst i Kävlunge medan Luleå befinner sig i andra ytterkanten.

I två av kommunerna, Luleå och Grästorp, har målet om full behovstäckning inom barnomsorgen uppnåtts. Utmärkande för dessa båda kommuner är att de har stabila politiska majoriteter. Grästorp är sedan lång tid tillbaka 'borgerligt' och Luleå 'socialistiskt' styrd. Daghem är den omsorgsform som dominerar i de båda kommuner som har eller har haft en socialdemokratisk historia dvs Luleå och Kävlunge.

Tidigare forskning och statistik²⁵⁸ visar att SACO- och TCO-an slutna nyttjar kommunalt organiserad barnomsorg i högre utsträckning än LO-an slutna. De senare löser, trots lönearbete, oftare än de förra omsorgen på egen hand. Social-

²⁵⁸ Se tex Hinnfors, J (1991) *Familjepolitik - Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990*, s. 51. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

styrelsen drar följande slutsats av tidigare forskning;

"Föräldrar med arbetaryrken arbetar i mycket större utsträckning på obekväma arbetstid och på oregelbundna tider än föräldrar med tjänstemannaryrken. Kvinnorna i arbetarfamiljer med förskolebarn arbetar också oftare deltid än andra småbarnsmödrar.....Höga daghemsavgifter i förhållande till familjeinkomster kan också vara en orsak.....Daghemmen har inte öppet tidiga morgnar, kvällar och nätter.....Arbetarbarnen har oftare plats i familjedaghem än daghem."²⁵⁹

De två kommuner i vilka omsorgsformen daghem dominerar har bägge en socialdemokratisk politisk historia. Hinnfors konstaterar att socialdemokraterna centralt under 70- och 80-talet prioriterade daghemsutbyggnad framför andra familjepolitiska åtgärder.²⁶⁰

Luleå och Grästorp har vidare det gemensamt att den administrativa och politiska ledningen är centraliserad. Nämndorganisationen är traditionell vilket innebär att det finns en socialnämnd som svarar för barn-, äldre- och familj- och individomsorg. Luleå är den kommun som har bäst medan Grästorp är den kommun som har sämst ekonomi.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de faktorer som tycks ha betydelse för omsorgsstrukturens sammansättning är: befolkningens utbildningsnivå, genomsnittsinkomst och 'klasstillhörighet' samt kommunens politiska stabilitet, politiska historia och centraliseringsgrad i den administrativa och politiska organisationen.

Besparingar trots god ekonomi?

I alla kommuner har under perioden genomförts besparingar inom den kommunalt organiserade barn- och äldreomsorgen. Det är kommunernas nuvarande och/eller förväntade ekonomiska situation som anges som motiv för nedskärningar. Det förändrade statsbidragssystemet är en av de faktorer som utpekats som en viktig orsak till försämrad ekonomi. Större besparingsprogram har initierats och genomförts med början 1992. Barnomsorgen har generellt fått högre besparingskvoter än äldreomsorgen. Kommunernas ekonomi är emellertid, undantaget Grästorp, under perioden god. Den försvagas något under åren 1990-91 men har därefter utvecklats i positiv riktning. Kombinationen besparingar - god ekonomi är något förbryllande och kräver sin förklaring.

²⁵⁹ Socialstyrelsen/SCB (1994) *Socialtjänsten och omsorgerna i Sverige 1993*, s. 23 - 24. Stockholm: Frizes.

²⁶⁰ Hinnfors (1991), s. 172, a.a.

I den besparingsteoretiska litteraturen söks förklaringar till när och hur kommuner reagerar i olika ekonomiska situationer. En kommun kan enligt fiscalstressteorin befinna sig i tre olika situationer: fiscal slack, fiscal stress och fiscal crisis. *Fiscal slack* kännetecknas av att kommunen har ett överskott av ekonomiska och/eller politiska resurser. *Fiscal stress* utmärks av att ekonomiska och/eller politiska resurser minskar samtidigt som den verksamhet som bedrivs förväntas bibehållas på tidigare nivå eller rent av utökas. En stressituation övergår i *kris* när aktörerna i en kommun inte förmår hantera eller finna lösningar på de ekonomiska och/eller politiska problemen. Fiscal stress kan om det relateras till den verklighetsuppfattning som ligger till grund för besparingsbesluten förklara den tillsynes underliga kombinationen av god ekonomi - besparingar. I de studier som gjorts om fiskal stress konstateras att den subjektiva upplevelsen av att befinna sig i en stressituation är viktigare för politisk handling än objektiva förhållanden. Mouritzen drar följande slutsats av resultatet från det danska fiscal austerityprojektet;

"There was no significant correlation between the objective measure of fiscal stress and the subjective evaluation made by the finance directors of the municipality ($r = -0.01!$). However the subjective feeling of crisis explained to a large extent ($R^2 = 0,91$)."²⁶¹

Susan Clarke menar att;

"Clark and Fergusons (1983) comparative study of 62 American cities disputes the proposition that fiscal policy change is related to fiscal stress"²⁶²

Då den objektiva ekonomiska situation inte tycks ha någon inverkan på lokal politik eller ledarskapsmönster²⁶³ måste förklaringar till nedskärningsbeslut sökas i beslutsfattarnas verklighetsuppfattning. Tidigare fattade beslut på central och lokal nivå kan vara av avgörande betydelse för hur en person uppfattar det ekonomiska läget. Mouritzen gör följande iakttagelse;

²⁶¹ Mouritzen (1992) *Managing cities in austerity - Urban Fiscal Stress in ten Countries*, s. 28. London: SAGE.

²⁶² Clarke, S (1989) *Urban innovation and autonomy*, s. 24. London: SAGE.

²⁶³ Mouritzen 1992, s. 255, a.a.

"the more the municipality had used percentage across the board cuts, had cut expenditures supported by conditional grants from central government and had increased loans, the greater his tendency to see crisis"²⁶⁴

Förändringar i statsbidragssystem utpekade som en av huvudorsakerna till lokala stressituationer. Detta system var i början av perioden i huvudsak specialdestinerat men är numera generellt. En hypotes som undersöktes i tidigare forskning, men som givits lite stöd i empirin, är att generella statsbidrag gör det svårare för den lokala nivån att motverka minskningar av statsbidragen. En hypotes som däremot ges stöd är att de ekonomiska effekterna av minskade statsbidrag förvärras om den lokala nivån har få möjligheter att ersätta inkomstbortfallet. Det vanligaste sättet att kompensera minskade inkomster är att höja den lokala skatten. Det kommunala skattestopp som under perioden varit gällande har dock stängt denna kompensationsmöjlighet. En annan åtgärd som kan och i kommunerna har vidtagits är att höja eller införa nya avgifter. En avgiftshöjning eller införande av nya avgifter kan fylla två funktioner. Den kan öka intäkterna eller vara efterfrågedämpande. De förändringar av äldreomsorgens avgiftssystem i kombination med restriktivare biståndsbedömning som genomförts tycks framförallt ha haft en efterfrågedämpande effekt.

Det faktum att nedskärningar av barn- och äldreomsorg genomförs även i de kommuner som har en förhållandevis bra ekonomi kan ha andra än ekonomiska orsaker. En tolkning kan vara att nedskärningar inom dessa områden till viss del är en effekt av att värderings- och normmönster kring vem som bör svara för omsorg är under förändring.

Den kommunala omsorgens kärna idag och igår

Full behovstäckning måste relateras till de regler i en kommun som diskriminerar mellan potentiella omsorgsmottagare. De regler som vägleder biståndsbedömning klargör under vilka villkor den politiska ledningen i en kommun anser att kommunalt organiserad omsorg bör erbjudas omsorgsmottagaren och under vilka villkor någon annan än kommunen bör svara för omsorgen. Barn- och äldreomsorg är båda kommunala verksamheter som vänder sig till avgränsade grupper av befolkningen. Ingen av omsorgerna är en ovillkorlig rättighet utan bägge är behovsprövade. Personer som söker omsorgshjälp måste upp-

²⁶⁴ Mouritzen 1992, s. 28, a.a.

fylla vissa kriterier innan de kan beviljas sådan. Dessa kriterier varierar över tid och mellan kommuner. I en kommun där det finns fler personer som uppfyller villkoren än det finns tillgängliga resurser uppstår en kösituation. En persons plats i ett kösystem avgörs av de kö- och förtursregler som är gällande.

Barnomsorgens förtursregler styrs i huvudsak av socialtjänstlagen men lokala variationer kan förekomma. Det har t ex förekommit att arbetsplatsförtur beviljats i kommuner där det rått brist på viss typ av arbetskraft. I ingen av undersökningskommunerna har denna typ av förtur varit gällande vilket bl a kan förklaras av den ökande arbetslösheten i de undersökta kommunerna och landet som helhet.

Förtursregler kan vara mer eller mindre uttalade. De rangordnar inbördes individer som bedöms uppfylla fastställda eller tillämpade tillträdeskriterier men de påverkar inte direkt efterfrågan eller köstorleken. Ett radikalt grepp som kan vidtagas för att minska en eventuell kö, frigöra platser eller minska den kommunala omsorgens omfattning är att ändra rättighetsdefinitioner.

Mot bakgrund av ett barns livssituation beviljas generellt inte, barnomsorgsplatser såvida inte medicinska eller psykosociala skäl föreligger. Det är föräldrarnas livssituation som oftast avgör om ett barn beviljas en barnomsorgsplats eller inte. I ingen av de fyra kommunerna har vid undersökningsperiodens slut ett barn någon generell rätt att behålla alternativt få barnomsorgsplats om någon av barnets föräldrar är föräldraledig. I Lidköping kan ett barn vars föräldrar är arbetslösa nyttja en barnomsorgsplats högst fyra timmar per dag. I Grästorp bifölls men upphävdes senare ett beslut som innebär att barn vars föräldrar var arbetslösa endast fick behålla sin plats i fyra månader.

Vid en kösituation ger enbart förändrade tillträdesvillkor ingen direkt effekt på den relativa fördelningen mellan olika omsorgsformer. Däremot leder sådana beslut till rörelser mellan omsorgsformer. Barn som, till följd av en förändrad rättighetsdefinition, inte får behålla eller inte fullt ut kan nyttja 'sin' plats kan ersättas av barn vars föräldrar tidigare löst omsorgen själva. Råder däremot full behovstäckning i en kommun leder denna typ av villkorsändringar till en minskning av antalet kommunala barnomsorgsplatser och en överföring av omsorg från kollektivt/individuellt betalt till individuellt obetalt arbete.

Kännetecknande för kommunerna är att tillträdesreglerna förändrats under efterfrågetryck vilket inneburit att kön kunnat minskas utan att nya platser tillskapats. Barnomsorgens kärna är idag omsorg för barn vars föräldrar faktiskt förvärvsarbetar eller studerar. Kommunernas organiserade barnomsorg knyts

allt hårdare till föräldrarnas faktiska lönearbete. Ett av Lidköping kommuns inriktningsmål med tillhörande effektmål för barnomsorgen exemplifierar på ett tydligt sätt denna utveckling.

"Föräldrar skall stimuleras att ägna mycket tid åt att vara tillsammans med sina barn" (inriktningsmål 5)

"Att 90% av omsorgstiden utgörs av tid som krävs för arbete eller studier samt resväg" (effektmål)

Rätten till kommunal hemvård styrs av biståndsbedömning enligt Socialtjänstlagens § 6 som lyder;

"Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall enligt biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv"

Biståndsparagrafen garanterar den enskilde rätt till hjälp med både praktiska och sociala aktiviteter, som hon bedöms vara i behov av för att kunna leva ett självständigt liv. Till följd av biståndsparagrafen finns inom hemvården ingen kösituation motsvarande den inom barnomsorgen. Den som har rätt att få hjälp skall också få hjälp. Vid minskade resurser finns därför endast en väg att gå, den att ändra de grunder på vilka biståndsbedömningen görs. En tendens i statistik över tid är att andelen äldre över 65 år som får hjälp från hemvården minskar.²⁶⁵ Denna utveckling sker parallellt med att antalet äldre men framförallt antalet äldre äldre ökar. Dessa båda faktorer indikerar sammantaget att grunderna för biståndsbedömning förändrats dvs att rättighetsdefinitionen ändrats.

Äldreomsorgen har om än inte alltid explicit så implicit delats in i två huvuddelar - omvårdnad och service. Den senare, som historiskt varit en viktig del i hemtjänsten, definieras allt oftare som liggande utanför äldreomsorgens kärna. Denna omdefinition har lett till att serviceuppgifter antingen blivit föremål för en restriktivare biståndsbedömning såsom i Lidköping och Kävlunge eller separerats från andra uppgifter såsom i Luleå. I den senare läggs i ökad utsträckning serviceuppgifter såsom städning, inköp och matlagning utanför hemvårdsorganisationen. Uppgifterna har både lagts ut på entreprenad och/eller i ökad utsträckning avgiftsfinansierats. I Luleå utgörs en mindre andel av den hjälp som erhålls från hemvården av städning och en högre andel av

²⁶⁵ Se Resultatredovisning, omsorgstruktur - äldreomsorg.

personlig hygien. Dessa båda uppgifter utförs, i jämförelse med övriga kommuner, inte i någon högre respektive mindre utsträckning av andra såsom t ex maka/make, barn eller företag. Sammantaget indikerar detta att den uppgifts-avgränsning i hemvården som gjorts i Luleå både resulterat i en sänkning av omsorgsnivån och en överföring av uppgifter till andra omsorgsgivare. Lidköping har fattat ett beslut som innebär att hemvård inte skall beviljas till personer som enbart behöver hjälp med städning såvida inte personen ifråga annars skulle vara berättigad till socialbidrag. Beslutet utgör ett exempel på vad Rothstein definierar som selektiv socialpolitik dvs den politik "som sitt kriterium för stöd har den enskilde medborgarens betalningsförmåga"²⁶⁶. Trots att inget motsvarande beslut fattats i Kävlige har endast 1% av hemvårdsmottagarna denna hjälp. Motsvarande siffra för Grästorps är 19 % och för Luleå 33 %. Rothstein menar att den selektiva socialpolitiken;

"inriktar sig (således) på att ge ekonomiskt stöd och service enbart till den ekonomiskt svagaste delen av medborgarna som inte genom egna resurser kan klara att få sina grundläggande behov tillgodosedda på marknaden"²⁶⁷

Inom hemvården tas vid biståndsbedömning hänsyn till den sökandes möjligheter att få hjälp av familj och anhöriga.²⁶⁸ Jag menar att definitionen av selektiv välfärdspolitik kan och bör utvidgas till att omfatta service som ges till individer som inte genom egna resurser kan få sina behov tillgodosedda av anhöriga och/eller sociala nätverk. Först och främst inskränker biståndsbeslut, i vilka beslutsfattaren tar hänsyn till den sökandes familje- och släktsituation, de potentiella omsorgsgivarnas självbestämmande. Utöver detta leder stöd som i huvudsak ges till socialt eller ekonomiskt resurssvaga individer till att kommunernas service alltmer reserveras för individer som inte har någon annan än kommunen.

I målsättningen för äldreomsorgen poängteras i Luleå och Kävlige önskvärdheten i att lägga merparten av kommunens resurser på omvårdnad och på åtgärder som syftar till att aktivera eller normalisera de äldre. Warness skriver;

²⁶⁶ Rothstein, B (1994) *Vad bör staten göra - om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, s. 27. Stockholm: SNS förlag.

²⁶⁷ Rothstein 1994, s.27, a.a.

²⁶⁸ Samtal med äldreomsorgsansvariga i kommunerna.

"Concepts such as 'community care, self care, integration and normalization' which in an expansive phase of the welfare state could function as an antithetical ideology behind the development of new and better social services, can acquire quite another function against the background of an impending financial crisis in the public sector and of important changes in the needs of dependents"²⁶⁹

Kommunalt finansierade omsorgsformer

En utökning av antalet platser i en omsorgsform leder till att fler personer får tillträde till denna. Fler kommunala daghemsplatser leder till en förskjutning från obetalt till betalt arbete. I Grästorp, Kävlinge och Lidköping har antalet barnomsorgsplatser ökat genom sk överinskrivningar. Förändringar av barngruppsammansättningar har i Luleå använts för att öka alternativt minska antalet barnomsorgsplatser för yngre eller äldre förskolebarn. De äldre som får en boendeplats har med få undantag tidigare haft tillgång till kommunal hemvård varför den förskjutning som i första hand blir aktuell är den mellan omsorg producerad individuellt och kollektivt. Resurser som frigörs i hemvården överförs inte automatiskt till nya omsorgsmottagare. Orsaken är att biståndsbedömningen i alla kommuner, förutom Grästorp, blivit restriktivare. Beslut att öka antalet platser i kollektiva omsorgsformer får, om de kombineras med restriktivare behovsbedömning, till effekt att antalet personer som har tillgång till omsorg producerad av lönearbetare minskar. Utöver fler omsorgsplatser leder överinskrivningar till att omsorgsarbetet intensifieras. En minskning av personaltätheten i en omsorgsform leder enbart till det senare. I Grästorp, Luleå och Kävlinge har personaltätheten på daghemmen minskats. Den relativa fördelningen mellan olika omsorgsformer förblir konstant.

Omsorg är till sin karaktär relationell. Det är därför inte möjligt att föreställa sig att kvalitén i en verksamhet kan förbli oförändrad om antalet omsorgsgivare och omsorgsmottagare varierar. Beslut om överinskrivningar och/eller minskad personaltäthet utgör därför exempel på beslut i vilka en omdefinition av skälighetsomsorgsnivå görs.

Förändringar av äldreomsorgens kärna ger effekter inte bara för de som stängs ute utan även för de som behåller eller får omsorgshjälp. En tendens i tre av kommunerna är att en äldre människa som behöver hjälp får denna hjälp

²⁶⁹ Waerness, K (1990) "Informal and formal care in old age - What is wrong with the new ideology in Scandinavia today" s. 110 i Ungesson (red) *Gender and Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.

från allt fler håll.

Kommunerna söker allt oftare samarbetpartners utanför den egna organisationen. En tendens som kan skönjas är att kommunerna vänder sig till marknaden för att söka etablera samarbete kring praktiska serviceuppgifter och till föreningslivet/välgörenhetsorganisationer för att etablera samarbete kring sociala aktiviteter för äldre. I Luleå har denna utveckling drivits längst. Kommunens initiativ till att lägga ut omsorger på entreprenad har i Lidköping givit få konkreta resultat. Endast en av de privata entreprenörer som visat intresse för att driva daghem eller boendeformer har fullföljt sina planer. Skillnaden mellan de båda kommunernas försök att lägga ut verksamheter på entreprenad är att Lidköping försökt 'privatisera' hela omsorgsformer medan Luleå har valt att lägga ut avgränsade serviceuppgifter på entreprenad.

Nyttjande och avgifter

Relationen mellan nyttjande och avgifter skiljer sig mellan omsorgsformer och kommuner. Inom både barn- och äldreomsorgen kan skönjas två tendenser. Den första är att avgifter i ökad utsträckning knyts till faktiskt nyttjande. Den andra att nyttjande och avgiftsnivåerna blir allt fler. Genom att kombinera avgifter med nyttjande kan efterfrågan på kommunalt organiserad omsorg dämpas. I realiteten innebär en minskad efterfrågan på kommunalt organiserad omsorg att omsorgsmottagare kommer att behöva omsorg från andra omsorgsformer.

Möjligheten att anpassa avgiftens storlek till aktuell omsorgsform diskuteras i två kommuner. I Luleå syftar den planerade förändringen till att utnyttja de personella resurserna mer effektivt. I Grästorp är avsikten att via avgiftssystemet försöka förmå föräldrar att öka efterfrågan på familjedaghem.

I Kävlinge har under hösten -93 ett försök med differentierad taxa efter nyttjandegrad prövats. Av kommunens egen utvärdering framgår att föräldrar i 'akademikerområdet' genom att anpassa sina arbetstider till avgiftssystemet sänker sina barnomsorgskostnader. I 'arbetarområdet' har få föräldrar möjligheter att påverka sin egen arbetstid och därmed också omsorgstid och egna kostnader.

Det faktum att omsorgsavgifter i ökad utsträckning knyts till nyttjandegrad och det faktum att en uppgiftsavgrensning i kommunernas omsorg genomförs bör i första hand ses som ett försök från kommunernas sida att minska efterfrågetrycket. I realiteten tenderar nyttjandegradsanpassade avgifter och uppgiftsavgrensningar att gynna redan resursstarka grupper. För det första har vi

den grupp av människor som har möjligheter att anpassa sina arbetstider till olika omsorgsnivåer för att på så sätt minska sina kostnader. För det andra har vi den grupp som kan kompensera ett sevicebortfall med köp på marknaden och/eller hjälp från sociala nätverk. Dessa typer av förändringar kan också leda till att omsorgsarbete som tidigare varit betalt övergår till att vara obetalt. För potentiella omsorgsgivare utanför lönearbetsmarknaden kan förändringarna leda till ett ökat tvång att utföra omsorgsavgifter.

Det förhållandet som råder mellan nyttjande av dagmamma och beroende av nätverk kan om en fortsatt utveckling mot differentierade avgifter för hel- och deltidsbarn i daghemmen medföra att också föräldrar med barn i denna form i ökad grad blir beroende av nätverk för att klara omsorgen. Föräldrar med barn som nyttjar mer än en omsorgsform måste i högre grad än andra koordinera övergångarna mellan omsorgsformer. Kvinnor har ofta ansvar för koordinationsuppgifter varför en sådan utveckling skulle kunna öka kvinnors 'osynliga' arbetsbörda.²⁷⁰

Rörelser mellan omsorgsformer och dess betydelse för samhällets omsorgsstruktur

Flera olika rörelser har, under perioden, initierats mellan omsorgsformer. Inom barnomsorgen dominerar en rörelse mot kollektivt producerad omsorg i lönearbete. Rörelsen är emellertid inte enkelriktad. Genom förändrade rättighetsdefinitioner samt efterfrågedämpande beslut initieras en motsatt rörelse: Från omsorgsformer i vilket omsorgsarbetet utförs av lönearbetare till individuella omsorgsformer i vilket arbetet utförs obetalt. Antalet kommunala eller kommunalt finansierade omsorgsplatser har ökat i samtliga kommuner. Utökningen har kommit till stånd genom nybyggnad och/eller förändrade gruppstorlekar. Antalet barn i aktuella åldersgrupper har samtidigt ökat varför den relativa fördelningen mellan omsorgsformer inte påverkats i samma utsträckning. Parallellt med denna utveckling har i kommunerna skett en omdefinition av vad som är att betrakta som skälig omsorgsnivå. Samhällets ambitionsnivå för omsorg har generellt sänkts vilket gett direkta effekter i form av förändrad personaltäthet och/eller gruppstorlek. Utmärkande för perioden är vidare att tillgången på vikarier vid ordinarie personals frånvaro kraftigt minskats. Den om-

²⁷⁰ I det fortsatta arbetet kommer jag närmare undersöka dessa förhållanden. Preliminära resultat tyder dock på att både män och kvinnor är överens om att kvinnor ansvarar för koordinationsarbete. Detta skall jämföras med att mäns och kvinnors verklighetsuppfattning om vem som gör vad "rent praktiskt", av de preliminära resultaten att döma, är **mycket olika**.

sorgsnivå som föreligger vid utgången av 1993 varierar från kommun till kommun.

Förutsättningarna för de omsorgsgivare som utför individuellt arbete att under någon del av tiden utföra arbetet kollektivt varierar. Den kommunalt organiserade öppna förskoleverksamheten är välutbyggd i Luleå. Arbetet är en funktion av betalt och obetalt arbete. De öppna förskolorna i Kävlinge utmärks av en avsaknad av lönearbetande personal. I kommunen svarar föräldrarna på egen hand för den verksamhet som bedrivs.

I alla kommuner har den del av befolkningen som mottar hemhjälp minskat. Minskningen har varit störst i Luleå och minst i Grästorp. Kommunernas budget- och verksamhetsbeslut under pågående budgetår tyder på att alltfler av de uppgifter som traditionellt skötts av hemtjänsten läggs utanför denna. I Luleå har utvecklingen utmynnat i två huvudgrupper av alternativt kommunalt organiserade serviceformer. I den första gruppen ingår verksamheter i vilka äldre erbjuds hjälp med praktiska uppgifter till nästan eller helt självkostnadspris. Medlemmar i föreningar och kyrkliga församlingar är omsorgsgivare i den andra huvudgruppen. Äldre erbjuds av dessa aktiveringshjälp och social trygghet. Verksamheten är så gott som, eller helt kostnadsfri. Väntjänst i förenings eller kyrklig regi finns i Lidköping och Kävlinge och planeras införas i Grästorp. I Luleå har ett par av de verksamheter som separerats från hemvården lagts ut på entreprenad. Den politiska ambitionen i Lidköping att lägga ut verksamheter på entreprenad har inte givit några konkreta resultat. Kommunledningen i Grästorp har avvisat privata företags förslag om att bygga boendeformer för äldre. Köksverksamhetens framtid har i Kävlinge diskuterats under ett par år utan att något beslut fattats i ärendet.

Att en allt mindre del av befolkningen får hjälp från kommunernas hemvård är inte specifikt för fallkommunerna. Inte heller att den relativa uppgiftsfördelningen i hemvården förskjuts från service till omvårdnad. Vad som händer med de människor som utesluts från hemvården eller inte längre ges tillträde är av stort intresse. I Luleå finns en uttalad viljeyttring att överföra ansvar för omsorgshjälp till anhöriga. Vid biståndsbedömning i Grästorp utgör anhöriga en resurs som kan minska den äldres möjligheter att få hemvård. I resultatet från enkätundersökningen kan trots skillnader i omsorgsstruktur mycket få kommunvariationer i hjälpmönster från anhöriga skönjas. Resultaten tyder på att en begränsning av kommunal äldreomsorg inte enbart initierar rörelser mot andra omsorgsformer. Istället tycks förändringar initialt leda till en sänkning av samhällets omsorgsnivå. Detta oavsett om de uppgifter som lyfts ur ersätts med alternativ eller inte. Omsorgsnivån kan förväntas sänkas mer om inga alternativ tillskapas eller om de alternativ som skapas är avgiftsbelagda. K. Hagen frågar sig varför avsaknaden av expansion inom den kommunala äld-

reomsorgen inte lett till en framväxt av privata alternativ och svarar själv;

"siden omsorgstjenster er arbeidsintensive (og arbeider dyrt) finnes det icke et tilstrekkelig antall eldre til å utgjøre den nødvendige kjøpekraft for at et kommersielt tilbud kommer i gang. Behovene er der, men artikuleres ikke som kjøpekraft"²⁷¹

Det är inte självklart att en minskning av kommunalt organiserad omsorg automatiskt kompenseras av omsorg från anhöriga och sociala nätverk. De potentiella omsorgsgivare som skulle kunna utföra obetalt omsorgsarbete är i hög utsträckning själva lönearbetare. Waerness konstaterar;

"the fact that we nowadays live in a multigenerational rather than a three generational world...has not been taken into account in social policy and planning"²⁷²

Idag förvärvsarbetar män och kvinnor i ungefär lika hög utsträckning. Den troligaste utvecklingen av ett minskat kommunalt omsorgsansvar är därför förutom att omsorgsstrukturen förändras till att samhällets omsorgsnivå sänks. De män men framförallt kvinnor, som övertar en del av det omsorgsansvar som kommunerna avstår från, kommer att få en ökad arbetsbörda.

Slutord

Sammantaget indikerar resultaten att samhällets omsorgsstruktur men också dess omsorgsnivå är under förändring. Hur kommer de förändrade omsorgsstrukturerna att påverka kvinnors och mäns val att utföra omsorgsarbete? I mitt fortsatta arbete kommer jag, med utgångspunkt från de två "brukarenkäter", som besvarats av män och kvinnor i de fyra fallkommunerna, att analysera vilken betydelse olika omsorgsstrukturer har för mäns och kvinnors inställning till och delaktighet i samhällets omsorgsarbete.

De preliminära bearbetningar som gjorts tyder på att omsorgsstrukturen har betydelse för mäns och kvinnors val att utföra omsorgsarbete samt deras "val" av åsikter. En hög andel omsorgsformer i kollektivt lönearbete tycks främja en

²⁷¹ Hagen, H (1988) "Finansieringsproblemer som privatiseringsargument" s. 44 i Bogen, H, O, Langeland (red) *Offentligt eller privat* FAFO

²⁷² Waernwss, K (1990) "Informal and formal care in old age - What is wrong with the new ideology in Scandinawia today", s. 127 i Ungersson (red) *Gender and Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Weatsheaf.

jämnare arbetsfördelning mellan könen. En jämnare arbetsfördelning ger i sin tur effekter för åsikter om hur omsorg bör organiseras.

De rörelser mellan omsorgsformer som initierats i kommunerna håller på att förändra omsorgsstrukturerna. Förstärks de rörelser ytterligare som ökar de omsorgsformers relativa styrka i vilka omsorgsarbete utförs obetalt och individuellt kommer, om mina initiala analyser av enkätmaterialen ges ökat stöd i det fortsatta arbetet, kvinnors förutsättningar att "välja" att utföra omsorgsarbete kraftigt försämras dessutom kommer attitydmönster att förändras.

Litteratur och källor

Officiellt tryck - kommunala handlingar

Budget och årsredovisningar åren 1990 - 1993 i Kävlinge, Grästorp, Luleå och Lidköping

Protokoll och handlingar från Kommunfullmäktiges sammanträden 1991 - 1993 i Kävlinge, Grästorp, Luleå och Lidköping

Protokoll och handlingar från socialnämnden 1991 -1993 i Luleå.

Protokoll och handlingar från socialnämnden 1991 - 1993 och vård- och omsorgsnämnden 1992 - 1993 i Lidköping

Protokoll och handlingar från socialnämnden 1991 - 1993 i Grästorp

Protokoll och handlingar från socialnämnden 1991 - 1993 och Kulturnämnden 1992 -1993 i Kävlinge

Brochyrer och annat informationsmaterial från kommunerna.

Litteratur

Antonnen, A (1990) "The feminization of the Scandinavian Welfare State", s. 3 - 25 i Simonen, L (ed.) *Finnish debates on Women's studies*. University of Tampere: Research institute for Social Science.

Bogen, H, Langeland, O (red) (1988) *Privat och offentligt*. Danmark: FAFO

Bokenstrand, C (1991) *Om krisen kommer kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Clarke, S (1989) *Urban innovation and autonomy*. London: Sage.

Conell, R.W (1987) *Gender & Power. Society, the Person and Sexual Politics*. Cambridge: Polity Press.

Dahlkvist, M (1993) *Kritik av begreppet "Det civila samhället" samt dess användande i nutida svensk samhällsteoretisk debatt*. Uppsats på konferensen "Civilt samhälle kontra offentlig sektor" arrangerad av CEFOS, februari 1994 i Göteborg.

Donahue, J. D (1992) *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS förlag.

Ds Kn 1981:10 Olander, LO, Wiberg, J *Hushållen och servicelandskapet - geografiska studier av utnyttjande och attityder*.

Eliasson, R (red) (1993) *Allmänheter och egenheter - en antologi om omsorg och omsorgens villkor*. Stockholm: Arkiv.

Eduards, M (1992) "Den feministiska utmaningen: Kvinnors kollektiva handlande", s. 237 - 269 i Hirdman, Y (red) *Kontrakt i kris*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Frazer, E, N, Lacey (1993) *The politics of Community - A feminist Critique of Liberal - Communitarian Debate*. London: Harvester Wheatsheaf.

Fölster, S (1993) *Sveriges systemskifte i fara - erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Stockholm: Industrins utredningsinstitut.

Gustavsson, G (red) (1993) *Demokrati i förändring - Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.

Habermas, J (1984) *Borgerlig offentlighet - kategorierna "privat" och "offentligt" i det moderna samhället*. Lund: Arkiv.

Hagen, K (1988) "Finansieringsproblemer som privatiseringsargument", s 16 - 49 i Bogen, H, Langeland, O (red) *Privat och offentligt*. Danmark: FAFO

Hernes, H (1982) *Kvinner staten ingen adgang?*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, H (1987) *Welfare State and woman Power - Essays in state Feminism*. Oslo: Norwegian University press.

Hernes, H (1987) "Women and the welfare state: the transition from private to public dependence", s 73 - 91 i Sasson (red) *Women and the State - The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge.

Hinnfors, J (1991) *Familjepolitik - Samhällsförändringar och partistrategier 1960 - 1990*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Hirdman, Y (1990) "Genussystemet" i SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*.

Hirdman, Y (1992) *Kontrakt i kris*. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Johansson, F, L, Strömberg, L-O Lorenzon (1991) *Kommunundersökningen 1991 - undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall*. Statsvetenskapliga institutionen Göteborg

Johansson, L (1991) *Caring for the Next of Kin - on informal Care of the elderly in Sweden*. (Diss.): Uppsala university.

Jónasdóttir, A G (1984) *Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinnoforskningens teoribildning*. Högskolan i Örebro, Skriftserie 32.

- Jónasdóttir, A G (1992) *Love power and political interest*. Örebro: Novemus.
- Larsson, P (1993) *Kvalitet, arbetstillfredsställelse och effektivitet i hemtjänsten för äldre*. Göteborg: Sociologiska institutionen.
- Leira, A (1990) "Coping with care - Mothers in a welfare state", s. 133 - 159 i Ungersson, C (ed) *Gender and Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Lundqvist, L, J (1991) "Privatisering - varför och varför inte", s. 208 - 230 i Rothstein, B (red) *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- McKinnon, C A (1987) *Feminism unmodified. Discourses on Life and Law*. Cambridge Mass and London: Harvard University press.
- Montin, S (1993) *Svenska kommuner i omvandling*. Örebro: Novemus.
- Mouritzen, P E (1992) *Managing cities in austerity - Urban Fiscal Stress in ten Countries*, London, SAGE.
- Patman, C (1989) *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Putnam, R (1993) *Making democracy work - Civic Traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Qureshi, H (1990) "Boundaries between formal and informal care-giving work", s. 59 - 79 i Ungerson, C (ed) *Gender and caring. Work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Weatsheaf.
- Rothstein, B (1991) *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, B (1994) *Vad bör staten göra? - Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Rydenstam, K (1992) *I tid och otid - En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991*. SCB.
- Salonen, Ulla (1991) *Välfärdsstatens socialservice under förändring - privata alternativ i Danmark*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning: Åbo akademi.
- Sassoon, A (ed) (1992) *Women and the State - The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge.

Sassoon, A (1992) "Womens new social role - contradictions of the welfare state", s. 158 - 188 i Sassoon (ed) *Women and the State - The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge.

SCB (1983): Årsbok för Sveriges kommuner 1982.

SCB (1984) :Årsbok för Sveriges kommuner 1983.

SCB (1985): Årsbok för Sveriges kommuner 1984.

SCB (1986): Årsbok för Sveriges kommuner 1985.

SCB (1987): Årsbok för Sveriges kommuner 1986.

SCB (1988): Årsbok för Sveriges kommuner 1987.

SCB (1989): Årsbok för Sveriges kommuner 1988.

SCB (1990): Årsbok för Sveriges kommuner 1989.

SCB (1991): Årsbok för Sveriges kommuner 1990.

SCB (1992): Årsbok för Sveriges kommuner 1991.

SCB (1993): Årsbok för Sveriges kommuner 1992.

Sekretariatet för framtidsstudier (1983) *Tid för omsorg - slutrapport från projektet omsorgen i samhället*. Stockholm: Liber förlag.

Socialstyrelsen/SCB (1994) *Socialtjänsten och omsorgerna i Sverige 1993*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudbetänkande*.

Strömberg, L mfl (1993) "Välfärdens lokala produktion och fördelning", s. 105 - 128 i Gustafsson, G (red) *Demokrati i förändring - svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.

Svenska kommunförbundet (1994) *Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner*. Stockholm

Ungersson, C (1990) *Gender och Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.

Waerness, K (1982) *Kvinneperspektiver på sosialpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

Waerness, K (1990) "Informal and formal care: What is wrong with the new Ideology of Scandinavia today?", s. 110 - 132 i Ungersson, C (ed) *Gender och Caring - work and welfare in Britain and Scandinavia*. London: Harvester Wheatsheaf.

Waerness, K (1992) "On the rationality of caring", s. 207 - 234 i Sassoon, A (ed) *Women and the State - The shifting boundaries of public and private*. New York: Routledge.

Zetterberg, H (1993) *Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten*. Uppsats på konferensen "Civilt samhälle kontra offentlig sektor" arrangerad av CEFOS, februari 1994, Göteborg.

Muntliga källor

Samtal med:

Barn- och äldreomsorgsansvariga

Kävlinge:	Barnomsorg:	Gunnel Igeby (1993-12-10)
	Äldreomsorg:	Helen Backman (1993-12-09) Gunilla Malmgren/ekonomi (1993-12-09)
	Kanslichef:	Mats Svedberg (1993-12-08)
Grästorp:	Barnomsorg:	Eva-Lena Beischer (1993-08-18)
	Äldreomsorg:	Helen Backman (1993-09-02)
	Socialchef:	Hans Grimhammar (1993-08-18)
Lidköping:	Barnomsorg:	PerÅke Albertsson (1993-11-10)
	Äldreomsorg:	Sten Tollmar (1993-11-12)
Luleå:	Barnomsorg:	Ingrid Wiklund (1993-11-24)
	Äldreomsorg:	Birgit Blom/ekonomi (1993-11-26)
		Carina Lundström/statistik (1993-11-26)
		Majken Edelsvärd/MAS (1993-11-26)

Tidigare publicerade arbetsrapporter i CEFOS serie:

Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall. Folke Johansson, Lars Olof Lorentzon & Lars Strömberg. 1/1993.

Inventering av 28 kommuners organisationsförändringar. Pilotstudie våren 1993. Roger Haglund & Tomas Jaktling. 2/1993.

Befolkningens geografiska spridningsmönster. Den strategiska faktorn i det kommunala beställar-utförar konceptet. Olof Moen. 3/1993.

Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden. Ett forskningsprojekt. Mats Dahlkvist & Urban Strandberg. 4/1994.

CEFOS - Centrum för forskning om offentlig sektor, vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 och utgör en del av statsmakternas långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

CEFOS skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

CEFOS stödjer större forskningsprojekt inom följande tre programområden:

- Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv
- Den offentliga sektorns inre organisation
- Den offentliga sektorn och medborgarna

CEFOS idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö.

Arbetsrapporter från CEFOS beställes hos:
Centrum för forskning om offentlig sektor
Pilgatan 19A
411 22 GÖTEBORG

Tel 031- 773 4142
Fax 031- 773 4480