

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT16  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet  
Axel Bjurklint & Erika Johansson  
Handledare: Lena Lindgren  
Examinator: Gregg Bucken-Knapp



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# Besparingskrav eller självbestämmande?

– En studie av idéerna kring utformningen av  
Göteborgs äldreomsorg

---

## **Innehåll**

<b>1. Introduktion</b>	6
1.1 Problemformulering och frågeställning	7
1.2 Syfte och disposition	7
1.3 Centrala begrepp	8
<b>2. Tidigare forskning/Bakgrund</b>	9
<b>3. Teorier om hur institutionella förändringar kan förklaras</b>	14
3.1 Diskursiv institutionalism	14
3.2 Idéers betydelse för institutionella förändringar	15
3.3 Analysram	16
<b>4. Metod</b>	17
4.1 Val av fall	17
4.2 Idékritisk textanalys	19
4.3 Redogörelse av analysram	20
4.4 Varför studera idéer?	23
4.5 Material	23
<b>5. Redovisning av insamlat material</b>	25
5.1 1992-1996	25
5.2 1997-2001	27
5.3 2002-2006	29
5.4 2007-2011	30
5.5 2012-2016	32
5.6 Äldreboendeplan 2015-2018	34
<b>6. Analys</b>	35
6.1 I vilken kontext verkar/formuleras styrdokumentet?	35
6.2 Vilka huvudsakliga värden tas i hänsyn?	36

6.3 Tydliggörs en idédiskurs?	37
6.4 Vilka idéer förmedlas?	38
6.5 Hur formuleras den övergripande styridén?	39
<b>7. Slutsatser</b>	41
<b>8. Slutdiskussion</b>	43
<b>9. Referenslista</b>	45
9.1 Material från Göteborgs stad	45
9.2 Övrigt material	46

## **Abstract**

**Title:** Saving demands or independence? - A study of the ideas that forms the health care for elderly in Gothenburg

**Authors:** Axel Bjurklint & Erika Johansson

**Subject:** Undergraduate research paper in public administration

**Location:** School of public administration University of Gothenburg

**Number of pages/words:** 47/11958

**Background:** Compared to other countries Sweden has an extensive welfare system. The system is in general financed by public funds. The same goes for the healthcare for elderly people. Before 1992 the healthcare was funded by the state, but after 1992 the organizing and financing responsibilities was decentralized to municipal level. Today, the amount of elderly is growing in society. Despite the fact that the group of elderly grows there are budget cuts and the situation is that there are a lot of municipalities that cannot meet the need to care to the elderly. How has this situation emerged?

**Purpose:** The purpose with the study is to study the ideas that explain the elderly care over time. Which ideas have been prominent and has worked as the instrument for change the model of healthcare for elderly. The study is based upon the theories that study the ideas that lead to institutional change. The study is based on the city of Gothenburg and how the city has organized its healthcare for elderly people.

**Method:** A qualitative analysis on the city of Gothenburg using critical text analysis based on city budgets and annual reports between the years 1992-2016. Complemented by a study on the city's plan for the elderly and retirement homes. The material was collected on the region archive and home page.

## **Results:**

The consequences are that the amounts of beds on the retirement homes are reducing steadily and the healthcare for the elderly are now focused on help in their homes. The focus in itself comes from the idea of independence and freedom for the elderly. But, there is a paradox, health care is focused on help in the homes because of the lack of beds in retirement homes.

The elderly are getting healthier and most of them want to live at home, but still the queues are growing to get a room on a retirement home.

**Keywords:** Gothenburg, elderly care, retirement home, home help, ideas, institutionalism, institutional change

**Nyckelord:** Göteborg, äldreomsorg, äldreboende, hemtjänst, särskilt boende, idéer, institutionalism, institutionella förändringar

## 1. Introduktion

I takt med att befolkningen blir friskare och lever allt längre blir andelen äldre medborgare allt fler. År 2030 väntas medborgare över 65 år utgöra 20 procent av befolkningen. I och med den allt högre andelen äldre i samhället ställs högre krav på äldreomsorgens utformning. Med äldreomsorg avses de insatser som görs till förmån för de äldre att klara sin vardag. De huvudsakliga åtgärderna omfattas av antingen plats på ett särskilt boende<sup>1</sup> eller genom hemtjänst<sup>2</sup>. Efter det att Ädelreformen infördes år 1992 fick kommunerna betalnings- och organiseringsansvar för äldreomsorgen. Socialstyrelsen redogör i en rapport att över 90 kommuner anser att deras behov av särskilt boende för äldre inte kommer vara tillgodosett inom fem år (Socialstyrelsen 2015, 120). Inte heller anser sig närmare hälften av Sveriges kommuner kunna tillgodose behovet av särskilt boende idag. Över tid har antalet platser på äldreboenden minskat, samtidigt som köerna till dessa ökat (Socialstyrelsen 2015, 125). Följden av detta är att hemtjänst har ökat i relation till äldres möjligheter att få en plats på äldreboende, samt att de som får en plats på äldreboende idag har mer omfattande vårdbehov. På grund av att det idag finns färre platser har således också "kraven" för att få en plats blivit högre.

Hur kan det komma att antalet platser på äldreboenden har minskat trots det uppenbara faktum att den äldre befolkningen har ökat, och att allt fler äldre i behov av omsorg efterfrågar just en plats på äldreboende? Forskning visar vidare att så länge kommunerna anser sig ha en brist på äldreboendeplatser premieras där tanken om den äldres självständighet och det viktiga i att denne bor kvar hemma. Trots att det inte finns några studier som visar att livskvaliteten skulle vara högre för personer med hemtjänst i jämförelse med att bo på äldreboende (Söderberg 2014, 75-77). Detta leder oss vidare till funderingar kring vilka idéer som ligger bakom utvecklingen av äldreomsorgens utformning. Vad är det som avgör kommunernas utformning av äldreomsorgen? Hur har idéerna kring äldreomsorgen sett ut över tid? Detta är frågor som vi i denna studie vill besvara.

---

<sup>1</sup> Med särskilt boende avses boende som tillhandahåller bostäder eller platser för heldygnsvistelse tillsammans med insatser i form av vård och omsorg för äldre personer med behov av särskilt stöd. Begreppet äldreboende fungerar som synonym för särskilt boende och används i vår studie (Socialstyrelsen 2013).

<sup>2</sup> Med hemtjänst avses bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande (Socialstyrelsen 2008).

## **1.1 Problemformulering och frågeställning**

En allmän problematik som tydliggörs är att det i samband med att allt fler blir äldre och lever längre ställs högre krav på utbudet av äldreomsorg. Det konstateras samtidigt att antalet platser på äldreboenden över tid har minskat. Med grund i tidigare forskning ser vi att det finns en omtalad diskussion kring vilka konkreta faktorer som ligger bakom utformandet av dagens äldreomsorg samt vilka konsekvenser utvecklingen har stått till grund för. Hur det kan komma sig att förändringar i utformandet av äldreomsorgen i Sverige har lett till att antalet platser på äldreboenden har minskat i takt med att behovet av äldreomsorg ökar. Problemformuleringen leder oss in på vår frågeställning, vilka idéer kring äldreomsorgens utformning har präglat dess utveckling i Göteborgs stad från Ädelreformen och fram till 2016?

## **1.2 Syfte och disposition**

Syftet med studien är att belysa de idémässiga grunder som förklarar äldreomsorgens utveckling över tid, med fokus på utvecklingen av vård- och omsorgsformer. Detta med utgångspunkt i teorin om diskursiv institutionalism och teorin om idéers betydelse för institutionella förändringar.

Uppsatsen disponeras följande, kapitel två består av en presentation av tidigare forskning som även fungerar som en bakgrund till vår studie. Detta följs av ett teorikapitel, i kapitlet presenteras den teoretiska referensramen samt den teoretiskt härledda analysramen, analysramen fungerar som ett verktyg för att besvara vår huvudsakliga frågeställning. Därefter följer ett metodkapitel som redogör val av fall, val av metod samt en redogörelse av vår analysram och varför det är intressant att studera just idéer. Detta följs av ett kapitel där materialet beskrivs. Kapitel fem redovisar det insamlade materialet som presenteras med fem nedslag som behandlar fem undersökta år vardera. Materialet analyseras därefter i ett analyskapitel, baserat på frågorna i vår presenterade analysram. Slutligen följer slutsatser och en slutdiskussion.

### 1.3 Centrala begrepp

För att tydliggöra det som senare kommer att ligga till grund för vår studie har vi valt att redogöra definitioner av relevanta begrepp. En förståelse för följande begrepp är en förutsättning för att vidare systematiskt kunna förstå och analysera det insamlade materialet.

**Idé** - En idé avser en tanke, en tankekonstruktion, som ofta härleds från tankar om hur något bör vara och utföras. En idé kan vara en föreställning om verkligheten (Svenska Akademiens Ordbok 2014)

**Ideologi** - Med begreppet ideologi avses åskådning eller samhällsåskådning. Med detta medföljer förklaringar av verkligheten, verklighetens handlingsutrymmen och normer. Exempelvis en verklighetsbeskrivning som bygger på olika författade antaganden och idéer (Nationalencyklopedin 2016).

**Kontext** - Med kontext avses det sammanhang som en handling eller en idé ingår. Alltså i vilket sammanhang skapas och rör sig en idé. Det kan exempelvis handla om vilken politisk majoritet som styr eller hur den ekonomiska situationen ser ut (Nationalencyklopedin 2016).

**Värde** - Värdebegreppet härleds från värdeteori och syftar till att företeelser ges ett värde. Med värde avses något som är av vikt, relevant och även känslomässigt förankrat. Ett värde kan vara något som har positiv eller negativ innebörd, exempelvis trygghet (Nationalencyklopedin 2016).

**Idédiskurs** - En diskurs är ett resonemang eller samtal som diskuterar och innefattar tankar om idéer, begrepp eller företeelser. En idédiskurs innefattar i sin tur olika idéer som ställs emot varandra. (Nationalencyklopedin 2016)

**Styridé** - Med styridé avses de förmedlade idéer som syftar till att genomföra förändringar, i detta fall institutionella förändringar. Alltså, vilka idéer om förändring förmedlas? Hur bör organiseringen ske? (Lagergren 1999, 199). Ett exempel på styridé från studien kan vara att inte tillämpa LOV för att bibehålla idén om att inte låta marknadsintressen få tillgång till äldreomsorgen.



## 2. Tidigare forskning/Bakgrund

Det finns en omfattande forskning om svensk äldreomsorg inom en rad olika discipliner och utifrån flera olika perspektiv. Här finns endast ett begränsat utrymme att göra några nedslag i denna forskning för att visa hur vår uppsats bygger vidare på och utvecklar forskningen om äldreomsorgens styrning och utformning. Mycket av den tidigare forskningen grundar sig i en historisk tillbakablick som förklarar hur äldreomsorgen har utvecklats sedan tidigt 1900-tal. För att inte upprepa oss i ett bakgrundskapitel har vi valt att använda vår tidigare forskning som en inledande bakgrund för vår studie. Detta kapitel är upplagt i en kronologisk presentation av äldreomsorgens utveckling över tid. Forskningen övergår sedan till en problematisering av idéerna kring äldreomsorgens styrning och dess effekter.

I artikeln "*åldrandet och äldreomsorgens utveckling*" skriver Mats Thorslund hur äldreomsorgen har utvecklats i Sverige sedan tidigt 1900-tal. Över tid kom äldreboende och hemtjänst att utvecklas parallellt, oberoende av varandra. På 1950-talet konstaterades det att medborgarna blev äldre och det ledde till diskussioner gällande kraven på äldreomsorgens utformning. Ur diskussionerna formulerades ett flertal planer som ledde till att äldreomsorgen expanderade från 1960-talet och fram till 1980-talet. Omsorgen byggdes ut som ett resultat av det ökade behovet av äldreomsorg, men även för att det fanns en politisk ambition att öka välfärden och höja den allmänna levnadsstandarden.

Sedan 1980-talet har avståndet ökat, och fortsätter att öka mellan behov av resurser och tilldelade resurser för att täcka behoven inom äldreomsorgen. Resurserna har alltså minskat i förhållande till behovet. Konkret handlar det om en minskning av antalet platser på äldreboenden, som tog fart i slutet av 1980-talet. Minskningen kan förklaras genom en ökad kostnadsmedvetenhet och ett ökat besparingskrav. Dessutom har idén om den äldres självständighet blivit styrande för utformningen. Sverige står inför en ökad andel äldre, som förvisso är friskare idag än tidigare, men det faktiska behovet av omsorg kommer öka då de äldre blir fler och fler. På grund av ekonomiska begränsningar står valet mellan ökade resurser till äldreomsorg eller lägre ambitioner om vad äldreomsorgen ska innefatta, det vill säga lägre kvalitet eller minskat antal åtgärder. Enligt Thorslund bör anslagen öka med 60 procent till den offentligt finansierade äldreomsorgen för att kunna upprätthålla äldreomsorg likvärdig

dagens (2010) år 2040. Sammanfattningsvis påvisar artikeln att den huvudsakliga bakomliggande faktorn till att äldreomsorgens expansion avstannade på sent 1980-tal var minskade resurser och ekonomiska begränsningar inom offentligt finansierad verksamhet. Detta i kombination med att det har uppstått nya idéer och föreställningar om vilka värden som ska tas till hänsyn vid vård av äldre (Thorslund 2010, 398-403).

I Statistiska centralbyråns rapport "*Äldres levandeförhållanden - arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003*" kapitel 16 beskriver Kristina Larsson och Marta Szebehely hur hemtjänsten byggdes ut i kommunal regi under 1950-talet, som innan dess enbart ansvarat för äldreboenden. Sedan 1990-talet är trenden att allt färre bor på äldreboenden medan allt fler nyttjar hemtjänst. De äldsta som nyttjar äldreomsorgen, 80 år och uppåt, har blivit färre sen 1980-talet, då 34 procent nyttjade äldreomsorg till dagens 20 procent. Detta trots att det fastställs att allt fler blir äldre. Denna statistik problematiserar författarna genom att sätta in en nordisk kontext, då länderna tidigare hade liknande andel äldre som nyttjade äldreomsorgen. Nu är det stora skillnader, i Sverige minskar antalet medan det i exempelvis Norge ökar. Författarna frågar sig vad det beror på, och konstaterar att minskningen kan förklaras som en följd av effektiviseringar och besparingskrav. Äldre skrivs ut från sjukhus med behov av rehabilitering och medicinsk vård. De får en plats på särskilda boende eller så upprättas en plan för hur de ska klara sig i hemmet. Således har särskilda boenden blivit en plats där de sjukaste vistas och deras omfattande vårdbehov går till det kommunala åtagandet, istället för på sjukhus. Majoriteten av kommunerna har skiljt på handläggningen (beslut om vårdinsats) och själva vård- och omsorgsarbetet. Det leder till ett beställar/uförarsystem där vem som får tillhandahålla vården avgörs ofta med "anbudskonkurrens". Författarna diskuterar hur detta system i kombination med färre platser har lett till att äldreomsorgen blivit standardiserad och där endast enskilda moment mäts. Konsekvenserna av denna åtstramning har blivit att allt fler äldre idag är beroende av familjen, samt att äldreomsorgen blivit en klassfråga. Slutsatserna som görs är att äldreomsorgen har skurits ned över tid och i samband med det så har ett mer marknadsorienterat system utvecklats, problematiken ligger i att äldreomsorgen i större utsträckning riktas till de med mest omfattande behov, eller de som har goda ekonomiska förutsättningar (SCB 2006, 411-418).

Stig Montin presenterar i artikeln *"Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning"* den problematik som har uppstått, ur en längre tid av förändringsarbete inom äldreomsorgen. Montin tar fasta i den kritik som i början av 1970-talet riktades mot statens styrning av kommunerna. Byråkratin ifrågasattes och stämplades för att vara både odemokratiskt och ineffektiv, närmare ansågs kommunerna, på grund av styrningen vara svårstyrda. Under 1980-talet genomfördes ett flertal regeländringar i syfte att öka det kommunala självstyret. Effekten av regeländringarna blev bland annat att kommunernas ansvar, rörelsefrihet och tjänstemännens handlingsutrymme utökades. Den grundläggande idén till en ny kommunallag var att kommunerna inte längre skulle detaljstyras utan istället omfattas av målstyrning. Kommunerna skulle, efter egna önskemål utforma sin organisation för att på bästa sätt utföra de samhällsuppgifter som de blivit tilldelade av staten. Montin diskuterar vidare hur det under början av 1990-talet uppstod en kritisk situation i kommunerna. Den enorma expansion som kommunerna genomgick under 1970-talet ledde till ett skattestopp för att minska kommunernas konsumtion. På grund av situationen tvingades staten nu i högre utsträckning kontrollera kommunernas verksamhet. Styrningen av kommunerna, under detta årtionde gick enligt Montin från tilltrobaserad, på 1980-talet till misstrobaserad (Montin 2015, 61-64).

I SOU 2000:38 *"Äldreomsorg i förändring"* skriver Marta Szebehely hur samhället och äldreomsorgen har utvecklats och fortsätter att utvecklas till ett mer marknadsinfluerat system. Szebehely problematiserar de faktum att det inte är tydligt vilka indikatorer som är viktigast ut välfärdsperspektivet. Författaren nämner resursfrågan, det vill säga hur stora resurser som tilldelas omsorgen. Hon skriver vidare om kvalitetsfrågan, det vill säga hur nöjda de äldre är med den vård de får. Szebehely påvisar att det största problemet är att det inte finns någon politisk enighet i frågan angående vilka indikatorer som är viktiga att studera. De offentliga utgifterna ökade med 6 procent mellan 1993 och 1997, samtidigt som den äldre befolkningen växer. Det innebär minskade resurser, hon skriver vidare att äldreomsorgens resurser måste ställas i relation till sjukvårdens resurser. I samband med att vårdplatser på sjukhus minskar så ökar behovet av äldreomsorg på grund av att äldre tvingas lämna sjukhusen med fortsatta vårdbehov. Szebehely konstaterar att de ekonomiska resurserna, medel och personal inte har utvecklats i samma takt som det ökade trycket på äldreomsorg. En konsekvens av de knappa resurserna är att endast de äldre med allra störst behov av vård

får hjälp, vilket leder till att ett stort antal äldre tvingas stå helt utan vård (SOU 2000:38, 176-180). Szebehely skriver sammanfattningsvis att kommunerna har valt att lägga fokus och prioritet på de mest behövande, på grund av att resurserna inte räcker till. Många äldre med behov som anses "måttliga" tvingas således helt och hållet stå utan vård (SOU 2000:38, 183). Szebehely beskriver hur minskningen av äldreomsorgen inte bara beror på att befolkningen blir allt äldre och äldre. En annan anledning är de höjda avgifterna, och att många äldre därmed söker att tillgodose sitt vårdbehov på annat sätt. Med denna anledning blir inkomstfrågan relevant, då var tionde pensionär enligt studier valt att avstå vård på grund av avgiften, i samband med detta har anhörigomsorgen ökat (SOU 2000:38, 199). Sammanfattningsvis konstateras det att en ökning skett av efterfrågan av äldreomsorg i samband med minskningen av sjukhusplatser. Äldre med omfattande vårdbehov, som tidigare vårdats på sjukhus, är nu i större utsträckning förflyttade till äldresomsorgsmarknaden (SOU 2000:38, 214).

Marta Szebehely skriver vidare i "*Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*" hur Sveriges välfärdspolitik har präglats av hög kvalitet, stort offentligt åtagande och att alla sociala grupper nyttjat välfärdstjänsterna. Det gäller även äldreomsorgen (Szebehely 2011, 215). Szebehely redogör hur äldreomsorgen förändrats mellan år 2000 och 2009. Antal vårdtagare placerade på äldreboende har minskat med 19 procent, och de som nyttjar hemtjänst har ökat med 18 procent (Szebehely 2011, 220). Dessutom redogörs även i denna artikel att formerna för äldreomsorgen förändrats och utvecklats till ett mer marknadsorienterat system. Kommunerna kan ge privata aktörer möjlighet att tillhandahålla alternativ till det offentliga i form av upphandling. Alternativen regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>3</sup> men också i Lagen om valfrihet (LOV)<sup>4</sup>. Szebehely redogör att kraven på de privata aktörerna är lägre än de offentliga. Utöver LOV har det också skapats möjligheter för skatteavdrag av omsorgstjänster (Rutavdraget). I samband med dessa reformer

---

<sup>3</sup> En lag som reglerar köp gjorda av offentliga aktörer som är skattefinansierade.

"Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader." (SFS 2007:1091 13§)

<sup>4</sup> Lag som omfattar de hälso- och socialtjänster där den enskilde har rätt att välja huvudman (2008:962).

"Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden." (SFS 2008:962 1§)

har fler privata aktörer etablerat sig, och år 2010 drevs ungefär en femtedel av äldreomsorgen i privat regi (Szebehely 2011, 221-224).

I Maria Söderbergs doktorsavhandling presenteras en paradox inom svensk äldreomsorg idag, paradoxen belyser att så länge kommunerna anser sig ha en brist på äldreboendeplatser premieras tanken om den äldres självständighet och det viktiga i att denne bor kvar hemma. Detta trots att det inte finns några studier som visar på att livskvaliteten skulle vara högre i jämförelse med att bo på äldreboende. Avhandlingen diskuterar att idén om att vara kvarboende så länge som möjligt, det vill säga att den äldre bor kvar hemma. Det bakomliggande argumentet är att det är mer kostnadseffektivt. Samtidigt diskuterades det att när Ädelreformen genomfördes 1992 övergick ansvaret på kommunerna att tillhandahålla äldreboendeplatser där den äldre hade rätt att bo kvar. Vid denna tid tydliggjordes det att kommunerna inte hade råd att tillhandahålla sådana platser. Således har tanken om självständighet och vård i hemmet premierats, och de faktiska konsekvenserna har idag blivit att det är hård konkurrens om platserna på ett äldreboende. Vilket de äldre kan uppfatta sig själva som en börda för samhället, och att platsen de önskvärt får är något de ska vara tacksamma till. Utifrån dessa studieresultat diskuterar Söderberg att nyttjandet välfärdstjänster inte bör förknippas med känslan av att ligga samhället till last (Söderberg 2014, 75-80).

### **3. Teorier om hur institutionella förändringar kan förklaras**

För att systematiskt kunna utföra vår studie och därmed undersöka vilka idéer som över tid har präglat äldreomsorgens utformning behövs en lämplig referensram. Vår teoretiska referensram består av två teorier, diskursiv institutionalism och idéers betydelse för institutionella förändringar. Tanken är att vi med denna studie och med grund i dessa två teorier ska förklara hur det kommer sig att antalet platser på äldreboenden har minskat, samtidigt som antalet äldre i samhället ökar. Teorierna kompletterar varandra genom att vardera teori, på sitt sätt redogör hur institutionella förändringar kan förklaras, samt vilka frågor som bör ställas för att förklara idéers sammanhang och utfall. Teorierna i kombination med varandra möjliggör därav en bredare analysram.

#### **3.1 Diskursiv institutionalism**

Diskursiv institutionalism, vars syfte är att förklara dynamiken som ligger till grund för förändringar. Perspektivet ser till de endogena, interna faktorerna som leder till förändring av institutioner. Med diskursiv institutionalistisk analys är avsikten att förklara varför institutioner förändras, analysen sker genom att politiska idéer studeras och vidare studera varför dessa idéer uppstår. Diskursiv institutionalism fokuserar på idéers innehåll, hur dessa idéer formas samt hur de sedan förmedlas till allmänheten. Därefter studeras kontexten, det kan exempelvis handla om att studera i vilken institution idén verkar. Detta innebär att teorin gör en ansats i att förklara skapandet av idéer utifrån såväl aktörer som i vilken kontext den verkar. Teorin tar fasta på hur en idé påverkas av vem det är som formulerar den samt i vilket sammanhang idén växer fram. Enligt Schmidt avgör kontexten uppkomsten och utformningen av en idé, således avgör institutionernas uppbyggnad och förutsättningar policyskapandet. Kontexten avgör också de slutliga idéerna som formas. Ett centraliserat politiskt system respektive ett decentraliserat politiskt system avgör idéernas praktiska utfall. Det finns ett flertal andra faktorer som avgör, vilka är; tidpunkt, mottagande (huruvida idén är legitim eller ej), övertygelse, men också att förmedlandet av idén följer ett logiskt tankesätt. Vidare skriver Schmidt att diskursiv institutionalism kan förklara det oväntade på grund av att det ser till individens idéer och därigenom istället förklarar utfallet som väntat snarare än oväntat (Schmidt 2008, 1-5).

Teorin beskriver institutioner som strukturer med ett flertal inneboende förmågor, tänka, säga, agera. Dessa förmågor skapas och förändras i sin tur av aktörerna som verkar inom institutionen. Idéer och institutionella strukturer är inte bara formulerade av politikerna som har makten, de formas också av människorna utanför institutionerna. Således skapas en idédiskurs kring policyskapandet eller institutionernas utformning. Den diskurs är central för Schmidts argumentation gällande diskursiv institutionalism som analysverktyg och teoretiskt ramverk (Schmidt 2008, 6-7).

Diskursiv institutionalism gör en ansats i att förklara förändringar genom att se till de endogena faktorerna vid en kritisk punkt för förändring. Vilka idéer är det som förmedlas? Till vem? Vad finns det för tankar bakom idéerna? Tydliggörs en idédiskurs? Emellertid diskuterar Schmidt att det inte är tillräckligt att endast se till de endogena faktorerna. Detta på grund av att vissa förändringar är omedvetna eller förklaras av exogena händelser som kräver institutionella förändringar. Schmidt använder diskursiv institutionalism för att förklara idé- och institutionella förändringar i olika ekonomier genom att studera diskursen och att kontextualisera denna (Schmidt 2008, 9-10).

### **3.2 Idéers betydelse för institutionella förändringar**

Hur institutionella förändringar förklaras har diskuterats vidare. Fredrika Lagergren argumenterar för att en analysmodell som inte ser till de bakomliggande idéerna och kontexten inte kan ge en tillräcklig tydlig förklaringsbild av en institutionell förändring. Om idéer inte studeras i samband med politisk utveckling försvinner många förklaringar till varför ett samhälle/institution utformas som det görs. Politiska studier som fokuserar enbart på att studera institutionell teori inte är tillräckliga. Studierna måste kombineras med att se till de politiska idéerna. Det är ur kritiska händelser som institutioner förändras, förnyas och nya idéer formas. Institutioner är inte bara formaliserade verktyg som tillhandahåller en viss tjänst eller utövar makt, myndighetsutövning. Institutioner är också idébärare och normskapare. Men, det är också politikens enskilda handlande och analys som formar politiken och samhället. Och därför bör också politiska idéer studeras, eftersom idéformuleringar, visioner och metaforiskt språk författat av politiker också formar samhället.

Lagergren argumenterar för att historia görs förståelig om den analyseras ur ett mönster baserat på frågor och svar som kontextualiseras. De framträdande frågeställningarna som kan tydliggöra förhållandet mellan institution och politiska idéer formuleras: Vilka värden ska tas i hänsyn? Hur bör samhället organiseras för att upprätthålla dessa värden? I vilken kontext verkar idén? Frågorna ger även svar på hur staten/institutionen utformas, och varför. Det finns en bakomliggande ideologi mellan politiska förslag på samhällets/institutioners utformning (Lagergren 1999, 193-195). Lagergren använder synsätten att utifrån historiematerialism, ideologiska förändringar är en konsekvens av förändringar i samhällsstrukturen, samt rational choice teorin, att förändringar förklaras genom förändrade regler i samhällsstrukturen. De två synsätten tillför förklaring till frågeställningen, men de är otillräckliga. Därför påvisas vikten av att studera de politiska idéerna och inte bara institutionerna Vilka är de bakomliggande idéerna som skapar förändring? I likhet med Schmidt är det endogena faktorer som ska studeras, alltså idéskapandet och de styrande idéerna (Lagergren 1999, 199).

### 3.3 Analysram

Med grund i teorier om idéers betydelse för institutionella förändringar undersöks dokumenten utifrån fem upprättade punkter som fungerar som analysfrågor till policy- och styrdokumentet. Frågorna är härledda ur presenterade teorier, och genom dessa frågor analyseras styrdokumentet rörande idéer om äldreomsorgens utformning över tid. Att ställa preciserade frågor till texten möjliggör att besvara den huvudsakliga frågeställningen, forskningsproblemet, och fungerar som analysmetod för vår studie (Esaiasson et al., 2012, 215).

- *I vilken kontext verkar/formuleras styrdokumentet?*
- *Vilka huvudsakliga värden tas i hänsyn?*
- *Tydliggörs det en idédiskurs?*
- *Vilka idéer förmedlas?*
- *Hur formuleras den övergripande styridén?*



## 4. Metod

I detta avsnitt presenteras och motiveras val av fall. Därefter redogörs val av metod samt hur materialet systematiseras utefter den teoretiskt härledda analysramen.

### 4.1 Val av fall

Idag ser vi tydliga variationer i länders välfärdssystem, inte minst i fördelningen av tillhandahållandet av välfärdstjänster, detta mellan staten, marknaden och familjen. Gøsta Esping- Andersen menar att länders välfärdssystem kan kategoriseras utifrån tre teoretiskt renodlade välfärdssystem, den liberala, den konservativa och den socialdemokratiska. Dessa modeller förekommer inte i sina rena former men ger en bild av varför just Sverige och dess välfärd är intressant att studera. Vi ser idag länder som omfattas av den liberala välfärdssystemen, där behovsprövning, låga bidragsnivåer och en minimal socialförsäkring karaktäriserar ländernas välfärdssystem. Medborgarna är i hög grad beroende av marknaden. Vidare ser vi länder som omfattas av den konservativa välfärdssystemen, där medborgarnas sociala rättigheter grundar sig i varje individs arbetssituation och i sin tur egna bidrag till sin försäkring. Sverige å andra sidan har i internationella mått mätt ett omfattande välfärdssystem. Landets välfärdssystem definieras som den socialdemokratiska modellen. Denna välfärdssystem är omtalad och kännetecknas av att sträva efter välfärdstjänster av hög standard, där en allmän solidaritet ska präglade välfärdssystemet (Esping-Andersen 1990, 27-28). Välfärden i Sverige är förknippad med idéer som hög kvalitet och omfattande åtgärder oavsett ekonomiska förutsättningar, social tillvaro och klass. Detta i syfte att upprätthålla en hög levnadsstandard som inte baseras på individens köpkraft. Att ifrågasätta idéerna bakom äldreomsorgens utformande i ett land, vars välfärdssystem internationellt sett ses som något att eftersträva gör det intressant att studera Sverige.

Att just Sverige och Göteborg som specifikt fall studeras baseras ytterligare på att äldreomsorgens organiseringsmodell skiljer sig i olika länder. I jämförelse med andra länder kan detta exemplifieras, Danmark har en långt utvecklad hemtjänst som är gratis för brukare med omfattande vårdbehov, den är skattefinansierad med ett starkt statligt styre. England har en statligt finansierad äldreomsorg som ser till vad som definieras som grundläggande behov, men det finns också ett system som är baserat på att ha privata försäkringar som ger en mer

omfattande vård och omsorg för den äldre. Frankrikes äldreomsorg organiseras regionalt via sjukförsäkringar och privat finansiering. Holland har ett helt och hållet marknadsorienterat system för äldreomsorgen, som finansieras av privata försäkringar och kundval. Finland har i likhet med Sverige organiserat äldreomsorgen genom kommunalt ansvar, dock är organiseringen relativt centraliserad. Exempelvis finns en specifik äldreomsorgslag och på regeringsnivå har det beslutats att minska platserna för de med långvarigt vårdbehov. Sverige har generella lagstadgade bestämmelser för äldreomsorgen, bland annat gällande värden för de äldre. Men till skillnad från Finland är det varje kommun som gör en bedömning av behovet av att öka/minska antalet platser för långvarig vård, exempelvis plats på särskilt boende, det är alltså inget beslut som tas på statlig nivå (Pensionärernas riksorganisation 2009).

För att så ingående som möjligt belysa syftet har vi vidare valt att göra en fallstudie av en kommun, Göteborgs Stad. Genom att studera en enskild kommun leder studien oss till konkreta exempel på hur idéer har påverkat utformningen av äldreomsorgen över tid. Göteborg tillämpar heller inte LOV. Ett beslut om ett införande av LOV inom hemtjänsten har tagits i fullmäktige men kommunen styrs av en budget som uttalat verkar för att inte implementera detta beslut. Det finns alltså inga avsatta medel för att tillämpa LOV, vilket innebär att kommunens beslut och policys är det som i huvudsak avgör äldreomsorgens utformning. I Göteborg bedrivs merparten av äldreomsorgen i offentlig regi. Det finns 65 kommunala äldreboenden men kommunen har även avtal med externa aktörer. Drygt 4000 äldre bor på äldreboenden (Göteborgs stad 2015).

Studien avgränsas vidare till ett tidspann från och med Ädelreformens genomförande 1992 fram till 2016. Avgränsningen motiveras genom att införandet av Ädelreformen innebar att kommunerna fick det huvudsakliga ansvaret för äldreomsorgen. Detta innebär att från och med 1992 har kommunerna skyldighet och ansvar att tillhandahålla äldreboende och övrig äldreomsorg för invånarna. Med denna skyldighet innebar det också att betalningsansvaret övergick till kommunerna.

## 4.2 Idékritisk textanalys

Eftersom studien i huvudsak baseras på undersökningar av policy-/styrdokument är passande metod en *kvalitativ textanalys*. Denna metod hjälper oss att ta fram framträdande information i dokumenten, detta genom att analysera textens helhet, delar och kontext (Esaiasson et al., 2012, 210). En kvalitativ textanalys, till skillnad från en kvantitativ textanalys möjliggör att vårt huvudsakliga fokus kan läggas på de mest relevanta delarna i de policy- och styrdokument som undersöktes, då det för vår studie finns olika viktig information i dessa. Det innebär att avvägningar gjordes i enlighet med vår studie. Vidare kan vår kvalitativa textanalys kategoriseras ytterligare, till studien lämpar sig en *idékritisk textanalys*.

*“En idékritisk analys går ut på att ta ställning i vilken utsträckning en given argumentation lever upp till bestämda normer - rationella eller moraliska”* (Esaiasson et al., 2012, 212).

Det möjliggör att utifrån studiens syfte och frågeställningar granska de, för utformningen relevanta idéer som redogörs i policy- och styrdokumenten.

Före analysarbetet påbörjas bör den som ska bedriva undersökningen resonera kring hur metoden ska byggas upp inför materialanalysen. Utifrån de riktlinjerna diskuterade vi metodens utformning och logik. Diskussionerna tog fasta kring huruvida arbetet skulle ske utefter förutbestämda kategorier, för att tydliggöra och avgränsa det som anses vara mest relevant för analysen eller om analysverktyget skulle vara mer öppet.

För att tydliggöra skillnaderna på förhållningssätt och analysfrågor till texten ges två exempel:

1. Betonar styrdokumenten hemtjänst eller äldreboende?
2. Hur ser idédiskursen kring äldreomsorgens utformning och organisering ut?

Nummer ett avser en tydlig skillnad mellan två kategorier och ämnar söka efter den informationen. Nummer två kan komma se samma kategorier som nummer ett men också belysa fler aspekter, vilket för vår studie hjälper oss att besvara vår frågeställning (Esaiasson et al., 2012, 217). Därför är ett mer öppet förhållningssätt att eftersträva i formuleringen av vår analysmodell, detta för att kunna fånga upp fler aspekter och vidare besvara den huvudsakliga frågeställningen. Det möjliggör också en djupare analys. Vi hade i åtanke vid

valet av idékritisk textanalys att de frågor som ställs till texten ska botten i det som är relevant för studiens huvudsakliga frågeställning. Således ger det öppna förhållningssättet fördelar, som i att det möjliggör att analysen kan fånga upp fler aspekter för att besvara frågan. Risken å andra sidan kan helt enkelt vara att vi intresserar oss för information i dokumenten som är irrelevanta för frågeställningen och studien i sin helhet. Vidare kan slutsatserna bli problematiska då de i sådant fall endast redogör vad texterna innehåller men utan att diskutera vad för information som saknas, metoden är alltså beroende av att det utvalda materialet ska innehålla så fullständig information som möjligt. Emellertid kan en undersökning inte undersöka alla dokument. För att inte hamna i den "fällan" prövade vi att analysera samma material för att se om våra bedömningar stämde överens i vad som är relevant respektive irrelevant. Dessutom är frågorna som ställs till texten härledda ur presenterade teorier, och inte subjektivt formulerade. Metoden möjliggör *idécentrala* studier, som ämnar att se till de bakomliggande eller framträdande idéerna som leder fram till ett förslag, beslut eller policy (Esaiasson et al., 2012. 217-218).

#### **4.3 Redogörelse av analysram**

För att tydliggöra hur vi med hjälp av vår analysram har brutit ner materialet för vår analys presenteras i detta avsnitt hur varje analysfråga kan kopplas till vår teori samt hur vi utifrån de centrala begreppen har systematiserat informationen i styrdokumentet. Efter presentationen av respektive fråga följer en redogörelse där vi förtydligar vår analysram med hjälp av en figur för att ge förståelse för hur vi utifrån den kan dra slutsatser.

#### **I vilken kontext verkar/formuleras styrdokumentet?**

Både Lagergren och Schmidt argumenterar för att kontexten ska studeras för att se till de bakomliggande faktorer som skapar en idé. För att urskilja vad som i det insamlade materialet beskriver kontexten under respektive år utgår vi från definitionen av begreppet kontext. Med kontext avses det sammanhang som en handling eller en idé ingår. Alltså i vilket sammanhang en idé skapas och rör sig. Det kan exempelvis handla om vilken politisk majoritet som styr eller hur den ekonomiska situationen ser ut (Nationalencyklopedin 2016).

### **Vilka huvudsakliga värden tas i hänsyn?**

För att se till hur en idé skapas bör också de förmedlade värdena studeras. Detta eftersom de förmedlade värdena ligger till grund för att formulera idéer. För att komma fram till vilka värden som formuleras i dokumenten utgår vi från begreppsdefinitionen om värde. Värdebegreppet härleds från värdeteori och syftar till att företeelser ges ett värde. Med värde avses något som är av vikt, relevant och även känslomässigt förankrat. Ett värde kan vara något som har positiv eller negativ innebörd (Nationalencyklopedin 2016).

### **Tydliggörs det en idédiskurs?**

Att se till idédiskursen hävdar Schmidt är viktigt. Det är ur diskursen som styridéer sedan formuleras. Det betyder alltså att idédiskurser fungerar som en förklaringsfaktor till vilka styridéer som formuleras. En idédiskurs är ett resonemang eller samtal som diskuterar och innefattar tankar om idéer, begrepp eller företeelser. En idédiskurs innefattar olika idéer som ställs emot varandra (Nationalencyklopedin 2016). Innehåll som prövas mot varandra resulterar i en idédiskurs. Därför redogörs de resonemang som förs i styrdokumentet under denna analysfråga.

### **Vilka idéer förmedlas?**

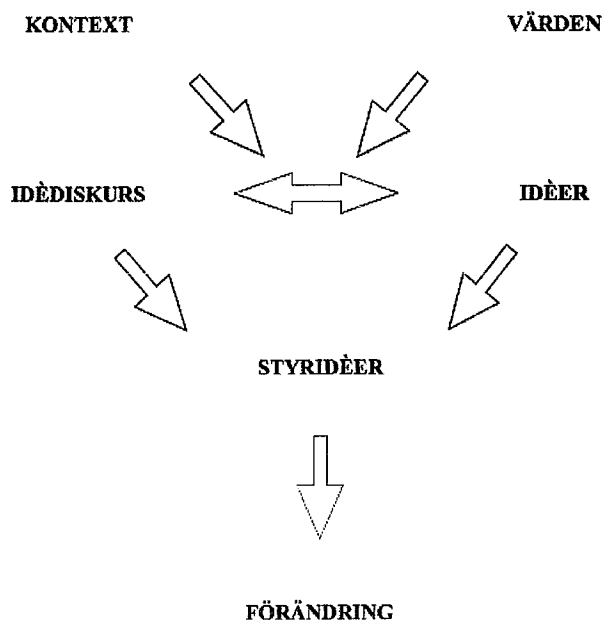
Att se till idéer och dess betydelse för institutionella förändringar är själva huvudtesen i vår teoretiska referensram. För att kunna granska de idéer som redogörs i dokumentet krävs ett urskiljande av vad som faktiskt är en idé. För att möjliggöra detta urskiljande utgår vi från definitionen av en idé. En idé avser en tanke, en tankekonstruktion, som ofta härleds från tankar om hur något bör vara och utföras. En idé kan vara en föreställning om verkligheten (Svenska Akademiens Ordbok 2014).

### **Hur formuleras den övergripande styridén?**

Under denna analysfråga redogörs de konkreta åtgärder för äldreomsorgen som förmedlas i styrdokumentet. Arbetsätt, utformning och huvudsakliga styridéer. För att urskilja vad som i dokumentet avser styridéer utgår vi från definitionen av begreppet styridé. Med styridé avses de förmedlade idéer som syftar till att genomföra (i detta fall) institutionella förändringar. Alltså, vilka idéer om förändring förmedlas, hur bör organiseringen ske (Lagergren 1999, 199).

Vidare i detta avsnitt vill vi förtydliga vår analysram och ge läsaren förståelse för varför vi har valt att ställa analysfrågorna i följande ordning samt även förtydliga kopplingen mellan delarna. Vi har valt att tydliggöra med hjälp av en numrerad förklaring och en medföljande figur (se figur 1) som redogör hur de olika delarna i analysramen utifrån teorin kan leda fram till förändring.

1. **Kontexten** verkar som en bakomliggande faktor för formandet av idéer. Därav är det relevant att se kontexten som en byggsten för idéer.
2. **Värden** ligger till grund för att formulera idéer. Det värden som tas i anspråk är alltså i likhet med kontexten, en byggsten för idéer.
3. **Idédiskurs** innefattar olika idéer som ställs emot varandra och fungerar som en förklaringsfaktor till vilka styridéer som formuleras.
4. **Idéer** formuleras utifrån i vilken kontext de verkar samt utifrån vilka grundläggande värden ska tas i hänsyn vid formulerandet.
5. **Styridéer** fungerar som ett verktyg vars syfte är att genomföra institutionella förändringar.



Figur 1. Figuren visar hur de teoretiskt härledda analysfrågorna kan förklara hur formandet av idéer kan leda till förändring.

#### 4.4 Varför studera idéer?

Politiska idéer är av stor betydelse för samhällets utveckling i stort, politiska idéer skapar och formar medborgarnas strävanden och övertygelser. I och med att våra politiker har makten att forma dessa idéer har de makten att forma politiken och därmed samhället (Beckman 2007, 9). Med detta som grund ser vi en såväl intressant som viktig angelägenhet att titta på vilka idéer som ligger till grund för förändring.

Som Schmidt och Lagergren argumenterar för ger studier av idéer möjlighet till att förklara institutionella förändringar. Att studera idéer och den kontext idéer verkar i, beroende på vilken idédiskurs som skapas, kan leda till konkreta institutionella förändringar. En idé är enligt definition en tanke om vad som bör göras, hur något bör utföras, exempelvis som i vårt fall hur äldreomsorgen bör ”göras” eller rättare sagt bör utformas. Vi anser därför att det, med vår problemformulering och frågeställning, är intressant att titta på vilka idéer och bakomliggande faktorer som över tid kan ha format äldreomsorgen. De presenterade teorierna om att idéer utgör en förklaringsgrund för förändringar, den teoretiska referensramen, tillsammans med definitioner av dess begrepp kan alltså härleda och belysa vad som förklarar äldreomsorgens utformning och förändring över tid.

#### 4.5 Material

Materialet utgörs av policy- och styrdokument, i huvudsak Göteborgs stads budgetar från 1992, då Ädelreformen infördes och fram till 2016. Detta då en kommuns budget belyser allmänna riktlinjer inför det kommande året samt mer specifika verksamhetsmål inom kommunens olika områden. Materialet utgörs även av Göteborgs stads årsredovisningar, dessa som ett substitut för de budgetar som har bortfallit. Vidare fungerar Göteborgs stads budgetar och årsredovisningar i kombination med stadens Äldreboendeplan som analysmaterial i syfte att studera vilka idéer som har präglat äldreomsorgens utformning över tid, från dåtid till framtid.

För att samla in och få tag i material, i form av budgetar för åren 1992-2016 kontaktade vi till en början Stadsledningskontoret för vidare hänvisning. Vi besökte därefter Rådhuset, därigenom blev vi hänvisade till regionarkivet, med information om att handlingarna för år

1992-2012 fanns tillgängliga där. Vi sökte därefter, på plats igenom Kommunfullmäktiges handlingar år för år. När budgetarna hittades fotograferades dessa av. Under insamlingen stötte vi på problem i form av bortfall då budgetar för åren 2003-2005 samt 2011 inte fanns i arkivet. På grund av bortfallen fick vi använda oss av årsredovisningar för dessa år med motivering att årsredovisningarna innehåller information som kan fungera som substitut till stadens budgetar. Budgetar för åren 2013-2016 fann vi på Göteborgs Stads hemsida. Via Göteborgs stads hemsida hämtades även äldreboendeplanen.



## 5. Redovisning av insamlat material

Detta kapitel redovisar resultatet så att varje redovisat avsnitt utgörs av en femårsperiod. Resultatet presenteras i kronologisk ordning och avslutas med en redogörelse av Göteborgs Äldreboendeplan. I varje avsnitt som behandlar budgetar eller årsredovisningar utgår det presenterade resultatet från analysfrågorna.

### 5.1 1992-1996<sup>5</sup>

Mellan åren 1992-1996 styrdes Göteborg av olika majoriteter då kommunfullmäktige fick en ny majoritet vid valet 1994. Det innebär att de fastslagna budgetarna mellan 1992-1994 är borgerliga, medan de mellan åren 1995 till 1996 är Socialdemokratiska. Perioden präglas av Ädelreformens införande år 1992, då ansvaret för äldreomsorgen delegerades till kommunerna. Göteborgs stad hade en ansträngd ekonomi och visade ett underskott. Utifrån denna kontext formulerades olika synsätt på äldreomsorgens utformning. De återkommande värdena för 1992-1994 var valfrihet, självständighet och självbestämmande. Dock premierades också värdet av att hjälpas åt samt att ideellt arbete är värdefullt i sig självt. Vidare värdeord är kvalitet och trygghet. Under åren 1995 och 1996 låg likvärdig behandling av alla invånare i fokus samt att vård och omsorg skulle vara en del av den helhet som utgör ambitionen i att skapa trygghet för Göteborgarna. Alla skulle ha rätt till vård och en värdig omsorg.

Mellan 1992-1994 tydliggörs en idédiskurs kring att vårdsmonopolet skulle avskaffas. Fokus låg på införande av fler privata aktörer inom vård och omsorg, detta för att säkra välfärden till följd av den ansträngda ekonomin men också för idén om valfrihet. Dessutom var idén om att konkurrens skapar kvalitet framträdande. Under perioden uppmärksammades det att de äldre inte blev bemötta såsom önskat inom äldreomsorgen. Lösningen på problemet var att dela upp taxan för äldreomsorgen så att de äldre fick välja vilka tjänster de ville ha utförda.

I budgetar från 1995-1996 redogörs att befolkningen förändrades, det blev fler äldre och det innebar i sin tur högre krav på vården. Vård och omsorg i hemmet ökade till följd av en

<sup>5</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet utifrån Göteborgs stads budgetar för åren 1992-1996.

förändrad vårdideologi, då vård i hemmet premierades framför vård på annan plats. Som en följd av föregående nedskärningar blev de äldres situation mer utsatt, resurserna som fanns var inte tillräckliga. Föreningar var då viktiga för de äldres situation, inte bara socialt utan även att fungera som en avlastning för vården.

Mellan åren 1992-1994 trädde idén om att de äldre skulle ges möjlighet att välja vårdgivare fram. Ambitionen om att konkurrens leder till ökad kvalitet var även här framträdande. Prioriterade områden inom vårdområdet var ålderdomshem och gemensamma boenden, nedskärningar inom området skulle inte göras. Det moderna ålderdomshemmet skulle ha "*en given plats*" (Budget 1992, 53) i samhället, med detta avses ett ålderdomshem med service dygnet runt, gemensamma utrymmen, matsal och platser för vård. Dessa skulle etableras och de kunde, med fördel drivas i privat regi. Andra prioriterade idéer var att skapa en värdig omsorg åt de äldre samt den äldres rätt till självbestämmande. Detta skulle uppnås genom nödvändiga effektiviseringar av vård och omsorg.

Även under åren 1995 och 1996 var den framträdande idén att ökad samverkan behövdes. Det konstaterades också att den fria etableringen skulle fungera negativt, vilket i sin tur skulle leda till ökade kostnader. Idén för att uppnå god kvalitet var att det krävdes ökad samordning. De rådande styridéerna som präglade budgetarna mellan 1992-1994 var att äldreomsorgen och främst äldreboenden skulle fungera som avlastning för den gemensamma sjukvården. För att möjliggöra värden som kvalitet och trygghet skulle privata aktörer ges möjlighet verka inom vård- och omsorgsområdet, detta genom avtal med kommunen. Etableringsrätten var tänkt att leda till en ökad konkurrens och en avmonopolisering som i sin tur skulle leda till ökad kvalitet. Göteborgs stad ville under perioden uppmuntra anställda inom vård och omsorg att starta egna, privata företag. Då tidigare styrning av vård och omsorg varit ohållbar behövdes, mellan åren 1995 och 1996 en ökad samverkan och samordning inom området.

## 5.2 1997-2001<sup>6</sup>

Under åren 1997 till 2001 fastställdes varje års budget av Socialdemokraterna. Åren 1997 och 1998 kännetecknas av en snäv ekonomi och ett fokus på kostnadsmedvetenhet. Det konstateras i budgeten att det finns ett behov av utbyggnad av särskilda boenden trots den expansion som skulle genomföras under tidigt 1990-tal. Under 1999-2001 var utvecklingen positiv inom de flesta områden. Ekonomin stabiliserades under de tre åren, detta ifrån den obalans som uppträdde i mitten på 1990-talet. De äldres livssituation utvecklades positivt, de blev allt friskare högre upp i ålder. Trots det, fanns ett ökat behov av äldreomsorg, det konstaterades att behovet fortsatt skulle komma att öka fram till 2014, då en stor generation väntade att gå i pension. 2001 påvisade Göteborg en fortsatt god konjunkturutveckling som ledde till god tillväxt i kommunen.

Värdena fokuserades på vårdtagarens rättigheter och villkor, att de äldre skulle ges möjlighet att leva självständigt under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet. Omsorgen skulle i sin tur präglas av god kvalitet, bra bemötande och tydliga mål. Under den ekonomiskt ansträngande perioden under 1997 och 1998 konstaterades det att behovet av äldreomsorg ökade, men på grund av en snäv ekonomisk situation skulle behovet tillgodoses genom att vid mer omfattande vårdbehov hos de äldre skulle de anhöriga istället dra ett tyngre lass och utföra vården.

En idédiskurs som tydliggörs under denna femårsperiod är att det tas fasta på vikten av hemtjänst, att hemtjänsten skulle ligga till grund för att säkerställa målet *"att de äldre ska ha möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet"* (Budget 1997, 42) samt att få bo kvar i de egna hemmet så länge som möjligt. Detta samtidigt som det i dokumenten konstateras att det fanns ett behov av att utöka antalet platser på särskilda boenden. Det låg under de tre senare åren ett fokus på att äldreboenden skulle moderniseras och anpassas trots att det samtidigt tydligt påvisades tecken på ett behov av fler antal platser.

---

<sup>6</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet utifrån Göteborgs stads budgetar för åren 1997-2001.

Under femårsperioden togs det fasta på att vårdtagaren alltid ska vara i centrum. De äldre skulle ha rätt till en bibehållen integritet och ett självbestämmande samt förebyggande insatser skulle stärka livskvaliteten därav var social samhörighet var en viktig del. Idéen var att ett kvarboende skulle gynnas och ge en följd av ett minskat vård- och omsorgsbehov. Hemtjänst, färdtjänst, dagverksamhet och trygghetslarm skulle ge de äldre ett självständigt liv. Det formuleras i budgetarna att insatserna går hand i hand med de flesta äldres önskemål, vilket var att få bo kvar i det egna hemmet så länge som möjligt. Idéen om att hemtjänsten skulle möjliggöra ett kvarboende i det egna hemmet var tydlig under perioden. Under de två senare åren lades fokus på att den enskildes vårdsituation och en trygg vård. Tryggheten skulle uppnås genom bland annat att de äldre skulle känna att det fanns personal tillgänglig dygnet runt via trygghetslarm i hemmet.

Mellan åren 1997-1998 skrivs det i dokumenten att styrningen av äldreomsorgen står inför utmaningar. Det fanns ett tydligt brådskande behov att lösa resursfrågan, detta genom att minska trycket på sjukhusen. Den huvudsakliga lösningen skulle vara att minimera antalet äldre på sjukhus för att istället vårdas i egna bostäder och på särskilda boenden. Fortsatt fastställdes att fokus skulle läggas på verksamhetens innehåll, och att därmed kompetensutveckla personalen. Styridén var att personal med goda kunskaper inom området skulle anställas, det ställdes högre krav på att personalen skulle vara engagerade i sitt arbete. Personalfokuset präglade även resten av perioden, fram till 2001. I samband med att ekonomin stabiliserades stod äldreomsorgens utformning inför förändring, olika förslag till en fortsatt utveckling lades fram. I samband med förslagen fick Stadkansliet i uppdrag att ta fram en ny handlingsplan för framtida äldreomsorg. Detta till följd av att ett ökat behov ledde till att äldreomsorgen behövde rustas upp. Ett arbete med en satsning på ombyggnation och modernisering tog fart år 2001, detta i form av att arbeta för en upprustning av äldreboenden. I och med det tuffa 1990-talet skulle kommunen åta de dubbla uppdraget för att återgälda.

### 5.3 2002-2006<sup>7</sup>

De undersökta dokumenten för åren 2002-2006 är beslutade budgetar medan dokumenten för åren 2003, 2004 och 2005 är årsredovisningar. Det är uteslutande socialdemokratiska budgetar som styrdokument utgår ifrån, i koalition med Miljöpartiet och med eller utan Vänsterpartiet.

De huvudsakliga värdena som togs i anspråk under de fem åren var främst trygghet, självbestämmande, respekt, livskvalitet och integritet. Äldreomsorgen skulle styras och planeras av demokratiskt valda politiker, den skulle inte styras av marknadsintressen och kortsiktighet, detta för att bibehålla och utveckla kvalitetsarbetet i vård och omsorg. Det tas i dokumenten upp en diskussion om framtidens utmaningar, fram till 2015 för äldreomsorgen. Ett fokus skulle ligga på ett arbete för att utveckla idéen om att de äldre bör ha enkel tillgång till vård och omsorg, detta då de äldre kommer att öka.

De återkommande idéerna som förmedlas under femårsperioden är att de äldre ska ha möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden. Tanken att utveckla en väl fungerande hemtjänst, som verkar förebyggande, samt samverkar för att ge de äldre möjlighet att bo kvar hemma längre är framträdande. Olika typer av boende var under perioden viktigt, likaså förebyggande arbetsinsatser inom äldreomsorgen. Fokus låg på att alla boenden skulle byggas om och moderniseras, till förmån för nya platser, en kraftig utbyggnad. Detta skulle möjliggöra samvaro för de äldre. Vidare skulle de äldres inflytande öka. Idéen om att äldreomsorgen ska kännetecknas av respekt och en ömsesidig dialog som leder till en mer flexibel och individanpassad äldreomsorg präglar perioden. Detta då det konstaterades att allt fler äldre valde att bo kvar i hemmet, ett arbete skulle fortsatt ske för att möjliggöra detta i högre utsträckning. Det konstateras i dokumenten att kvarboendet ökar, men trots det kommer de äldres behov att flytta till äldreboende att öka, och det behovet måste tillgodoses.

---

<sup>7</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet utifrån Göteborgs stads budgetar för åren 2002 & 2006. 2003, 2004, 2005 är Göteborgs stads årsredovisningar.

De generella styridéerna mellan 2002-2006 utgick ifrån den äldres självständighet och tillvaratagandet av den idén. Det skulle finnas olika enheter som såg till olika behov i syfte att öka den individuella anpassningen och självständigheten hos de äldre. Dessutom skulle äldreboenden anpassas genom att flerbäddsrummen ska göras om till lägenheter för en person. För de kvarboende skulle ett samarbete mellan hemtjänst, primärvård och länssjukvård inledas för hanteringen av en allt mer krävande vård i hemmet. Handlingsplaner skulle utvecklas för att möta det faktum att andelen äldre kommer öka i framtiden. Det innebar en strategi på fem områden: finna former för att fördröja och minska behovet av en omfattande vård och behov plats på äldreboende, utveckla stöd till anhörigvårdare, utveckla arbetet i det vanliga boendet (hemtjänst), utveckla arbetet på äldreboenden samt utveckla en väl fungerande vårdkedja.

#### **5.4 2007-2011<sup>8</sup>**

Under samtliga av de fem åren fastställdes budgeten av Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Åren överlag, men främst 2011 präglas av en stark tillväxt för Göteborg. Vid årsskiftet 2010 och 2011 blev 20 stadsdelsnämnder 10.

De huvudsakliga värdena som togs i hänsyn under 2007-2011 var främst att ensamhet och isolering ska motverkas. De äldre i Göteborg skulle samtidigt ges möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och med respekt för självbestämmande och integritet. *"Vi ska ha en hög flexibilitet inom våra särskilda boenden"* (Budget 2007, 20) är en tydlig fras, det pekas på vikten av gemensamma träffpunkter och aktiviteter för de äldre.

En idédiskurs som tydliggörs är vikten av att motverka ensamhet och isolering hos de äldre, samtidigt som ett huvudsakligt fokus låg i att främja tryggheten i det egna hemmet. Vidare fokus låg i att utveckla arbetet med behovsanalys vid biståndsbedömning av plats på äldreboende samt att möjliggöra valfrihet för de äldre att själva välja boende med grund i den äldres självbestämmande och integritet.

---

<sup>8</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet från Göteborgs stads budgetar 2007-2010 och årsredovisning för 2011.

Under samtliga år togs det fasta på att äldre både var friskare och piggare än i tidigare, trots detta konstaterades det att ålderdomen ledde till att en självständig vardag och tillvaro blev svårare att klara av. Därför fastställdes det att anhängvården i större utsträckning skulle ges möjlighet till olika stödformer beroende på vilka behov som fanns hos de anhöriga. De anhöriga skulle ges möjlighet till en individuell stödplan samt en kontaktperson. Med grund i det faktum att äldres livssituation över tid gjort att de blivit friskare, och att allt fler äldre med ett omfattande vårdbehov därmed kunde bo kvar i det egna hemmet, konstaterades det att ett ökat fokus på sociala insatser inom hemtjänsten skulle införas. Äldreomsorgen skulle utformas så att insatserna inom hemtjänsten blev mer flexibla och att personalen arbetade, i större utsträckning för att öka rehabiliteringen hos de äldre.

År 2010 togs det i budgeten fasta på att det vid biståndsbedömandet av rätt till plats på äldreboende skulle tas större hänsyn till ensamhet och oro hos de äldre. Vidare även att de äldre skulle ges rätt att välja boende oberoende av vilken stadsdel de tillhörde. Äldre par skulle ges möjlighet att bo tillsammans på äldreboende även om endast en av dem enligt bedömning gavs rätt till plats på äldreboende. Vidare under 2011 konstaterades det är behovet av vård och omsorg kommer att öka då en stor generation går i pension, fyrtilisterna. Dokumenten tar fasta på att ett viktigt arbete ska ske för att göra arbetsmarknaden inom området mer attraktiv, för att dels hålla kvar befintlig personal men även för att ges möjlighet att rekrytera nya.

Den övergripande styridéen under perioden var vårdtagaren i centrum, störst fokus skulle ligga på individen. Under de fem åren lades vikt på en ständig dialog mellan vårdgivare och vårdtagare. Vidare skulle äldreomsorgen utformas individuellt för att därigenom stärka de äldres egna resurser. Styrningen skulle utformas så att insatserna inom hemtjänsten i större utsträckning blev mer flexibla och att personalens arbetssätt främjade en ökad rehabilitering hos de äldre. Den tydliga styrformen som präglade åren 2007-2011 var vårdkedjor och därigenom en ökad samverkan mellan äldreomsorg och sjukvård. Detta för att minska risken att de äldre slussades mellan olika vårdgivare. Det står i budgeten för 2010 att behovet av äldreomsorg varierade mellan olika delar av staden, därför skulle äldreplaneringen ske ur ett helhetsperspektiv och med en hög grad av samverkan.

## 5.5 2012-2016<sup>9</sup>

Mellan åren 2012-2014 fastställdes budgetarna av Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. De fastslagna budgetarna för år 2015 och år 2016 är formulerade av Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet & Feministiskt initiativ.

De förmedlade värdena för de äldre är de äldres självständighet och integritet. Vidare är stöd, kvalitet, och inflytande viktigt att ta i anspråk. De äldre ska ges möjlighet till självbestämmande, oberoende, trygghet i sin vardag. Det fastställs att det är viktigt att arbetet inom äldreomsorgen sker på ett sätt som får de äldre att känna sig behövda och får uppleva en värdig ålderdom. De äldres liv ska vidare präglas av välbefinnande, en god livskvalitet och social gemenskap. För personalen är det viktigt att bemöta de äldre med respekt, kontinuitet, god kompetens samt god kvalitet. Det konstateras ett behov av vårdpersonal, för att tillgodose det behovet bör vård- och omsorgsyrken göras mer attraktiva. Risker blir annars att anhängsvården ökar, att äldreomsorgen blir mer beroende av anhörigas hjälp samt att vårdkvaliteten kan försämrats om behovet inte tillgodoses. Göteborg bör främja den tekniska utveckling som är till för att öka brukarens självständighet och underlättning med vardagsbestyrerna. Behovet av olika typer av boenden (exempelvis trygghetsboenden<sup>10</sup>) bottenar i dokumenten, i en diskussion om att det behovet är större än behovet av särskilda boenden. Men, det är också en direkt effekt av att fler äldre väljer att bo kvar hemma.

Problemen som Göteborg ställs inför är att de socioekonomiska skillnaderna ökar mellan de äldre, där i ligger ett större ansvar hos Göteborgs stad för att motverka detta i syfte att främja jämlikhetstanken exempelvis ska det ges möjlighet för en meningsfull fritid. I framtiden kommer Göteborg ha en större äldre befolkning, de ställer krav på målet om att förbättra de äldres livsvillkor, då behovet av olika åtgärder för äldre ökar i takt med att befolkningen blir äldre.

---

<sup>9</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet från Göteborgs stads budgetar för åren 2012-2016.

<sup>10</sup> Med trygghetsboende avses ett boende för äldre (ålder 70+) som ska tillhandahålla närhet till kollektivtrafik och handel, samt gemensamma utrymmen i syfte att skapa trygghet och gemenskap för de äldre. Ett trygghetsboende tillhandahåller inte vård och omsorg (Göteborgs stad u.å).



De övergripande idéer som formuleras i dokumenten är att äldre vill bo kvar hemma, och att staden bör anpassa sin vård och omsorg för detta. Kommunen ska garantera god vård och omsorg för att skapa trygghet genom bland annat personalkontinuitet. De äldres inflytande ska öka, stöd och hjälp ska i större utsträckning ges för den äldres bibehållna oberoende. De ska utvecklas en attraktiv hemtjänst för ökat självbestämmande. Vidare pekas det på att oavsett i vilken stadsdel den äldre bor och verkar ska den motta likvärdig vård och omsorg. Detta genom ett så kallat solidariskt hela staden-perspektiv, den äldre har också rätt att söka särskilt boende i hela Göteborg. Det viktigaste målet som Göteborgs stad ansvarar för är att fler trygghetsboenden ska skapas. Anhöriga har en viktig roll i omsorgsarbetet och anhörigstödet ska utredas. En väl utbyggd äldreomsorg är viktig både för äldre och för de anhöriga så att de inte ska behöva ta vårdansvaret. Detta blir också en jämställdhetsfråga då kvinnorna är de som i huvudsak vårdar sina anhöriga.

De övergripande styridéerna under 2012-2016 baseras på ett ökat behov av vård- och omsorgspersonal och att flera typer av boende för det äldre bör eftersträvas. Utgångspunkten ligger i styridén att fler äldre vill bo kvar hemma. Gällande personalen och de äldre ska bemanningen optimeras genom schemaläggning och vidareutbildning för att göra yrket mer attraktivt och så att de äldre upplever mer kvalitet tack vare en ökad personalkontinuitet och möjlighet till självbestämmande. Arbetssättet attraktiv hemtjänst introduceras och innebär mer självbestämmande för den äldre genom rambeslut som möjliggör för den äldre att bestämma vad den vill ha hjälp med. För att jämlikheten ska öka ska verksamheten utgå ifrån en helhetssyn kring den äldre. Dessutom ska Göteborgsmodellen för ökat självbestämmande implementeras och utvecklas. Gällande boendetyperna förmedlas det att de kommunala hyresvärdarna har det huvudsakliga ansvaret att implementera och möjliggöra beslut om fler äldreanpassade utrymmen och boenden såsom trygghetsboende med rimliga hyror. Även privata fastighetsägare ska inkluderas. Det skall dessutom utredas om seniorhotell med äldreomsorg i syfte att äldre kan söka sig dit för återhämtning. Tillgången till kortidsplatser ska öka. Göteborg stad ska inte införa LOV.

## 5.6 Äldreboendeplan 2015-2018<sup>11</sup>

Göteborgs stad har formulerat äldreboendeplaner för kommunen. I dessa kartläggs verksamheten och dess behov. Prognoser och analyser av behovet i nutid och framtid görs, den senaste äldreboendeplanen rör sig för åren 2015-2018. I äldreboendeplanen slås det fast att kvarboende ska möjliggöras för de äldre då det generellt är de äldres önskemål. Men, köerna till äldreboende har ökat i Göteborg sedan år 2013. Samtidigt har platser på äldreboende samt korttidsboende minskat över tid. Idag tillhandahåller Göteborg drygt 4000 platser på äldreboende. I äldreboendeplanen görs bedömningen att behovet av äldreboendeplatser mellan 2015-2018 kommer att vara oförändrat, men en avgörande faktor är hur länge den äldre stannar kvar på boendet. Detsamma gäller korttidsplatserna och således upplevs det att Göteborgs stad tillgodoser behovet av platser för de äldre, detta trots att kön vuxit. I framtiden kommer Göteborg stå för helt andra behov, då göteborgarna helt enkelt blir äldre, och därmed blir antalet äldre i kommunen fler. Behovet från perioden 2015-2018 på 4000 platser kommer till år 2035 öka till 6000 platser enligt Äldreboendeplanens egna prognoser.

*“En sådan behovsutveckling kommer att ställa stora krav på tidig framförhållning vad avser exempelvis nya ändamålsenliga äldreboendelägenheter” (Äldreboendeplan 2015-2018, 10)*

Det betonas alltså framförhållning och strategi för att möta det växande behovet.

<sup>11</sup> Om inte annat anges presenteras resultatet från Göteborgs stads Äldreboendeplan för åren 2015-2018.

## **6. Analys**

I detta kapitel analyseras den information som redogörs i kapitel 5. Utifrån vår analysram ställs den informationen till analysfrågorna för att möjliggöra en diskussion om vad som avgör äldreomsorgens utformning i Göteborg. Det görs alltså en ansats att genom vår analysram härleda kontexten, diskursen, värdena, idéerna och styridéerna till varifrån de uppkom eller varifrån dessa formas.

### **6.1 I vilken kontext verkar/formuleras styrdokumentet?**

Budgetarna för 1992-1999 präglades av en dålig ekonomisk utveckling för Göteborg. Ett besparingskrav förmedlas under perioden. År 1999 och framåt präglas Göteborg av en mer stabil ekonomi. Majoriteten av alla budgetar formuleras av Socialdemokraterna i olika koalitioner, från och med 1995 är alla budgetar Socialdemokratiska, 1992 till 1994 är budgetarna borgerliga. Den ekonomiska situationen avgör handlingsutrymmet för hur verksamheten ska utformas, med en dålig ekonomisk utveckling under 1990-talet ser vi att det inte diskuteras någon utbyggnad av äldreomsorg utan det är snarare här idéerna kring vård i hemmet får fotfäste. Huruvida dessa idéer är sammankopplade med kommunens ekonomi eller en förändrad idédiskurs är svårt att avgöra. Men, Thorslund redogör i sin artikel att avståndet mellan behov av resurser och tilldelade resurser till äldreomsorgen har ökat sen 1980-talet (Thorslund 2010, 401-402). Utifrån det kan en möjlig tanke vara att äldreomsorgen är underfinansierad och således blir utformningen av den mer baserad på besparingskrav och kostnadsmedvetenhet. Detta påvisar de endogena faktorer som diskuteras i Schmidts teori om diskursiv institutionalism, att ett besparingskrav inom organisationen leder i sin tur till att äldreomsorgen formas utefter detta och dess medföljande idéer.

## 6.2 Vilka huvudsakliga värden tas i hänsyn?

Mellan åren 1992 till 2016 betonas den äldres självständighet. Det genomgående värdet är att den äldre ska leva och verka självständigt. Vidare är värden som kvalitet och trygghet för den äldre framgående under hela perioden. Dessa värden är inte bara förankrade i vad styrdokumentet avser med äldreomsorgen, oavsett borgerlig eller socialdemokratisk fastslagen budget. Den äldres självständighet är lagstadgat i Socialtjänstlagen (SoL). Ur lagen kan i stort alla redogjorda värden härledas, de är alltså inte bara subjektivt författade av hur Göteborgs stad ska behandla sina äldre utan det är reglerat i lag vilka värden äldreomsorgen ska bedrivas utifrån.

*”4 § Socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.” (SFS 2001:453, 5:4)*

Dessa värden har inte alltid inkluderats i SoL, men värdet om självständighet är alltså lagstadgat. Som ett exempel på SoL:s utveckling och dess påverkan på förmedlade värden kan det tydliggöras att i budgetar från 2007 och framåt förmedlas värdet av en meningsfull tillvaro och att motverka äldres ensamhet, vilket också blev en del av SoL vid den perioden. De värden som förmedlas är inte bara en produkt av politiska idéer på kommunal nivå utan främst på idéer som skapat en lag via riksdagsbeslut. I detta fall kan lagändringen härledas ur en dom från Regeringsrätten 2007 (nuvarande Högsta Förvaltningsdomstolen).

### 6.3 Tydliggörs en idédiskurs?

I dokumenten för 1992 - 1999 framgår diskursen att kommunen måste förhålla sig till dess ansträngda ekonomi. Med grund i detta konstateras det att styrningen av äldreomsorgen förändrats till följd av en ny vårdideologi som grundar sig i mer omfattande vård i hemmet. Med den ansträngda ekonomin som utgångspunkt uppstod alltså en ny vårdideologi som pekar på en utökad hemtjänst och samtidigt tydliggörs vikten av den anhöriges möjlighet att hjälpa till i vård- och omsorgsarbetet. Utefter dessa konstateranden i styrdokumentet förändras nästkommande budgetar till att i högre utsträckning handla om hur den äldre ska vårdas i hemmet. Vi ser här ett samband i enlighet med teorin, att kontexten som en bakomliggande faktor har lett till problem som i sin tur skapar idéer kring hur problemet ska lösas. Idéer om besparing för att rädda ekonomin. Dessa idéer har alltså skapat en ny vårdideologi som sedan dess verkar för att förändra utformningen av äldreomsorgen. Fokus lades då istället på hemtjänsten.

Gällande äldreomsorgen och den förändrade vårdideologi som konstateras i budgeten för 1995 förmedlas idén om att fler ska vårdas i hemmet. Detta är också i en tid då budgetarna fastslår en ansträngd ekonomi för staden. Det konstateras nedskärningar i äldreomsorgen. Med detta i åtanke blir även paradoxen av Söderberg aktuell att fundera kring, att så länge det råder brist på platser premieras tanken om självständighet och den äldres kvarboende, trots att det inte finns studier på att den äldres livskvalitet ökar genom att bo kvar hemma än på ett äldreboende. Det kan konstateras att vård och omsorg ska bedrivas kring den äldres situation, vill denne bo kvar hemma ska det eftersträvas, problematiken som uppstår är att hemtjänst premieras och beslutas om trots att den äldre känt sig mer trygg med att bo på ett äldreboende. Risken blir att en nekad äldreboendeplats beslutas på grund av att den rådande idén om vård i hemmet, som är en produkt av för få platser på äldreboende och en konsekvens av nedskärningar (Söderberg 1999, 74-75). Idédiskursen utgår ifrån hur äldreomsorgen ska garantera hög kvalitet utifrån besparingskrav.

En annan idédiskurs, om huvudmän och privata aktörer, kan härledas till 1992 till 1994 då det var en borgerlig majoritet som ville bryta vårdmonopolet och att fler privata aktörer skulle ges tillträde i syfte att öka valfriheten och avlasta kommunens ansträngda ekonomi. Dessa förslag

har ingen bäring i Socialdemokratiska budgetar som istället säger att äldreomsorgen ska vara fri ifrån marknadsintressen och kortsiktighet, den ska styras av demokratiskt valda politiker i syfte att bibehålla och utveckla vårdens kvalitet. I budgeten för 2016 slås det fast att LOV inte ska tillämpas i Göteborg. Hur äldreomsorgen ska utformas ligger alltså i en ideologisk grund företrädd av olika partier. Vem ska ansvara för äldreomsorgen, det offentliga eller det privata? Utifrån dessa diskurser formas idéer och styridéer om hur Göteborgs äldreomsorg ska organiseras.

#### **6.4 Vilka idéer förmedlas?**

Mellan åren 1992 till 1994 var budgetarna fastställda av en borgerlig majoritet, denna kontext påverkade vilka idéer som förmedlades till allmänheten. De tidigaste idéerna som förmedlades efter Ädelreformens införande var att äldreboenden skulle ha en given plats i samhället och att inga nedskärningar skulle göras. Snart efter att dessa idéer förmedlades infann sig kommunen i en snäv ekonomisk situation. I samband med den dåliga ekonomin förmedlades, i budgeten för år 1995 den förändrade vårdideologin. Vi ser alltså här att kontexten hade en tydlig påverkan på vilka idéer som skapades och som ledde fram till en förändrad vårdideologi. Utifrån den förändrade kontexten förändrades också de endogena faktorerna, kommunen fick en försämrad ekonomi. Det innebar att det skapades legitimitet för den förändrade vårdideologin som baserades på besparingskrav och kostnadseffektivitet. Idén om att ordna ekonomin ansågs nu viktigare än att skapa en given plats för äldreboenden. Den förändrade vårdideologin blev ett startskott för nya idéer. Under åren 1997 till 2001 förmedlades istället idéer kring vikten av att alltid se till vårdtagaren och att denne ska vara i centrum. I samhörighet med SoL pekades det på de äldres integritet och det var först i början av denna femårsperiod som idéen kring kvarboendet och dess vikt togs i anspråk. Efter att den nya vårdideologin redogörs är det den rådande idén för äldreomsorgens utformning framöver.

Vi kan tyda ur styrdokumentet att ekonomin stabiliserades under 1999 till 2001 men idéen kring kvarboendet var fortsatt framträdande. Idén som redogjordes i budgeten 1995, för att stabilisera ekonomin, kan ses som den grundläggande idéen till att hemtjänsten därmed har ökat. Detta kan problematiseras utifrån våra använda teorier. Enligt båda teorierna kan en idé

legitimitet avgöras i huruvida den anpassad till kontexten. Då kontexten som den förändrade vårdideologin introducerades i präglades av dålig ekonomi, alltså en endogen faktor, gjorde idén legitim. Men när de endogena faktorerna förändras, i det här fallet en förbättrad ekonomi bör idéerna omprövas. Under perioden 1999 till 2001 framträder, i samband med den förändrade vårdideologin, idén kring ett självständigt liv ytterligare. Idéen grundar sig i SoL och i att värdet självständighet ska säkerställas, genom bland annat hemtjänst. Idéerna om ett kvarboende samt de äldres självständighet går alltså hand i hand då kommunen utan diskussioner fastställer att hemtjänst är lösningen för ett självständigt liv. Dessa två värden ligger till grund för idéer som alltså är direkt härledda ur lagtext.

### **6.5 Hur formuleras den övergripande styridéen?**

Startskottet för en rad olika styridéer, som har påverkat äldreomsorgens utformning sedan det att Ädelreformen infördes år 1992 var idén att äldreomsorgen, främst äldreboenden skulle fungera som en avlastning. Grundtanken var att äldreboenden skulle avlasta den gemensamma sjukvården. Styridéen att avlasta sjukvården för att istället utöka äldreomsorgen påverkade utformningen. Detta eftersom en ökning av äldreomsorg skedde till följd av att äldreomsorgen då sågs som en del av en lösning för att minska trycket på sjukhus. Tanken var att kommunen genom en avlastning skulle lösa den ekonomiska situationen. Styridéen utvecklades alltså ur den kontext som låg till grund för ett problem, som utvecklades till styridéer för att lösa den ekonomiska situationen. En konsekvens av det ledde till att flertalet äldre skickades hem med omfattande vårdbehov. Denna problematik beskrivs också av Szebeheley i hennes tidigare forskning (SOU 2000:38, 214). Äldreomsorgens utformning förändrades som en följd av idén, allt fler äldre vårdades i hemmen istället för på sjukhus.

Som en ytterligare följd av avlastningsidén, och att allt fler äldre på grund av den vårdades i hemmet uppstod ett nytt fokus inom äldreomsorgen. Det ställdes allt högre krav på att äldreomsorgens personal skulle ha en ökad kompetens. Denna styridé förmedlas genomgående i budgetarna, också genom tanken om att öka attraktionskraften till vårddyrket. Kommunen bestämde senare under de godare tiderna att äldreomsorgen skulle rustas upp, detta genom satsningar på ombyggnationer och modernisering av äldreboenden. Kommunen

ville under början 2000-talet styra äldreomsorgen till att bli mer individanpassad i sin utformning. Styrdokumentet fokuserar på att få hemtjänsten att träda fram som det attraktivaste valet för de äldre, då det konstateras i dokumentet att hemtjänst säkerställer värdet självständighet. Idén om ett självständigt liv blir teoretisk legitim eftersom värdet om självständighet är en endogen faktor härledd ur SoL. Värdet självständighet ligger alltså till grund för formulerandet av dessa idéer. Däremot, om styridéen introduceras på grund av att det råder platsbrist på äldreboenden blir den illegitim, detta utifrån Södergrens paradox, om att självständighet för den äldre premieras till följd av platsbrist på äldreboenden.

Kommunen började under 2000-talet att arbeta fram handlingsplaner för att möta framtidens behov, trots detta så löd inga konkreta lösningar att bygga fler äldreboenden för att täcka det ökande behovet. Istället skulle utformningen utvecklas för att minska behovet av plats på äldreboende samt istället öka stödet kring anhängvård. Under åren 2012 till 2016 ligger den huvudsakliga styridéen att hemtjänsten ska göras attraktiv. Göteborg har under de senaste åren arbetat med en styrning för attraktiv hemtjänst i syfte, enligt dokumentet att stärka självbestämmandet hos de äldre.



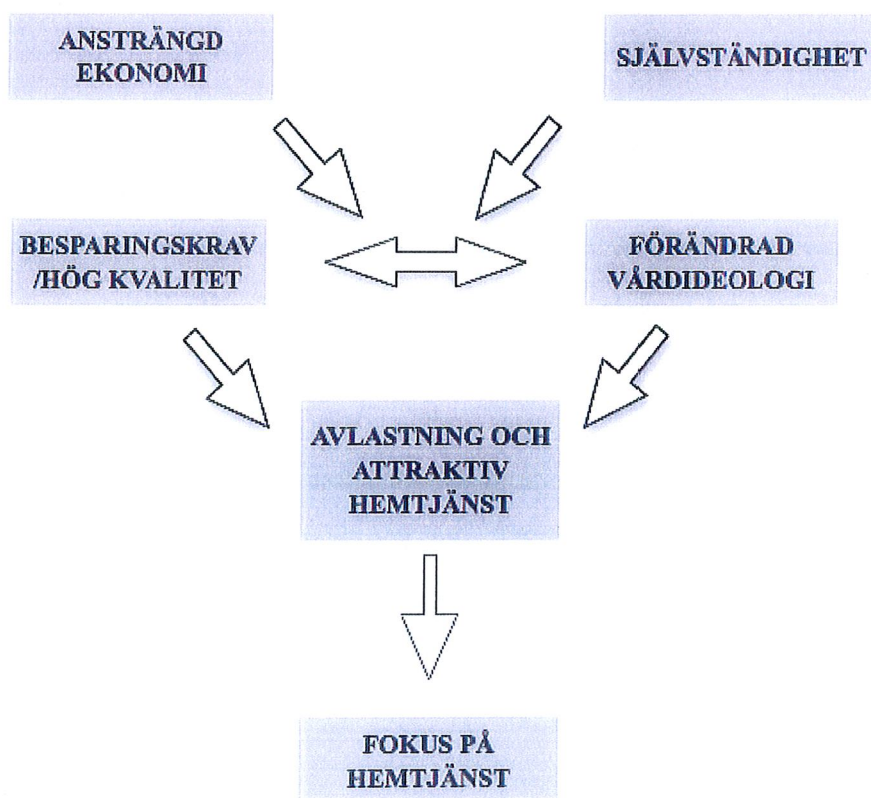
## 7. Slutsatser

Enligt diskursiv institutionalism avgör den kontext som idén presenteras i dess legitimitet. I samband med att Göteborg har en ansträngd ekonomi kan en idé om förändrad vårdideologi alltså legitimeras med utgångspunkt i besparingskrav, trots att den eventuellt inte leder till kvalitetsförbättring för den äldre, som tidigare forskning föreslår. Den idén i sig bör alltså då enligt vår teoretiska referensram problematiseras när de endogena faktorerna förändras, som att kommunen får en bättre ekonomi. Det är rimligt att föreslå att ökningen av andelen äldre är en exogen faktor och i längden en kritisk händelse, som bör ligga till grund för institutionella förändringar. Utifrån detta förmedlas det hur äldreomsorgen ska styras, utformas och hur de ökade behoven tillmötesgås. Värdena som förmedlas är i huvudsak härledda genom lagtexter och således verkar de som endogena faktorer i äldreomsorgens utformning, de ligger till grund för idéer och avgör ramverket för vilka idéer som är legitima eller inte.

Idédiskursen redogör de bakomliggande diskussioner som senare leder till förmedlade styridéer och institutionens utformning. För att förtydliga idédiskursens betydelse för äldreomsorgens utformning i Göteborg kan den exemplifieras genom ett ifrågasättande huruvida privata aktörer ska ges tillträde eller inte, då den rådande idédiskursen är att det offentliga åtagandet ska vara omfattande förmedlas styridén att äldreomsorgen inte ska bedrivas av privata aktörer. Tankarna kring idéerna om hög kvalitet får också praktiska utfall i presenterade styridéer och verksamhetens utformning, exempelvis implementeras styridén om attraktiv hemtjänst i syfte att upprätthålla idén om hög kvalitet. Idéers betydelse för institutionella förändringar möjliggör att se de bakomliggande processer som leder fram till ett beslut och en praktisk åtgärd. De övergripande idéerna och styridéerna som formuleras är alltså sprungna ur kontexten, idédiskursen och värdena som förmedlas i en sådan diskurs.

Under vår undersökta period 1992-2016 har det inte skett några större institutionella förändringar, idéerna kring äldreomsorgen har snarare handlat hur befintlig omsorg ska organiseras. De rådande idéerna som utformat Göteborgs äldreomsorg är att hemtjänst prioriteras framför äldreboende. Detta ur värdet om självständighet och att den äldre bör, vill och kan vårdas i hemmet. Dock utgår dessa idéer i stor utsträckning utifrån den förmedlade

ekonomiska realiten, som innebär att utformningen av äldreomsorgen ofta är en produkt av besparingskrav. Idéerna är alltså baserade på att hemtjänst är att eftersträva, i budgetarbetet förmedlas ingen nämnvärd ökning av äldreboendeplatser, under perioden har dessa istället minskat. År 1995 konstateras att äldreomsorgens utformning förändrades genom en ny vårdideologi, och efterkommande budgetar är i huvudsak inriktade på hemtjänst. För att illustrera vår huvudsakliga slutsats används den figur (se figur 1) som presenterades i redogörelsen av analysramen. Utifrån figur 1 visar nedanstående figur hur de olika delarna i vår teoretiskt härledda analysram ledde fram till vår huvudsakliga slutsats (se figur 2).



Figur 2: Figuren visar hur de olika delarna i vår teoretiskt härledda analysram tillsammans har lett fram till vår huvudsakliga slutsats.

## 8. Slutdiskussion

Olika förmedlade idéer ger olika utfall på hur politiska idéer implementeras, idéer formas i olika kontexter och utifrån olika värden, men också utifrån ideologi. I denna undersökning kan vi se att äldreomsorgens utformning och institutionella förändringar i allra högsta grad är en produkt av de rådande idéerna både historiskt och i nutid. Med utgångspunkt i teorierna om diskursiv institutionalism och idéers betydelse för institutionella förändringar härleds analysfrågor som kommit till att besvara den övergripande frågeställningen om idéers påverkan på äldreomsorgens utformning över tid. I diskussionen görs en ansats i att problematisera resultatet samt att se till de framtida utmaningar Göteborg står inför.

Det framgår att ur idéen om att den äldre ska vårdas i hemmet presenteras nya problem inom äldreomsorgen, som inte härleds i till exempelvis längre köer till äldreboende. Problemen innefattar istället den äldres känsla av trygghet, ensamhet och möjlighet till meningsfull vardag. Med ett ökat fokus på hemtjänst riskerar äldre isoleras i sina hem och problem uppstår därefter.

Den förändrade vårdideologin, som premierar hemtjänst framför äldreboende kan problematiseras. Är den idén en produkt av besparingskrav och snäv ekonomi eller är det en idé som utgår ifrån de äldres önskemål? Dessutom redogörs en diskussion i hur personalen ska vidareutbildas och hur vårddyrket ska göras attraktivt. Detta i sig påvisar en rekryteringsproblematik som i längden kan innebära utmaningar för äldreomsorgen, framförallt eftersom det fastställs att de äldre blir allt fler. Det framtida behovet av äldreboendeplatser och äldreomsorg ökar alltså, det konstateras att köerna till äldreboende ökar. I äldreboendepLANEN betonas vikten av att ha det framtida behovet i åtanke tidigt för att lyckas tillgodose detta. Prognoserna pekar på att de 4000 tillgängliga platserna bör öka till 6000 fram till år 2035. Med en såpass omfattande ökning i åtanke kan det vara rimligt att eventuellt påbörja arbetet i nutid, framförallt eftersom det i samma dokument konstateras längre köer och fler ansökningar till plats på äldreboende. Om arbetet med en utökning av platser påbörjas redan nu kan Göteborg inom en snar framtid erbjuda hemtjänst till den som vill, och äldreboende till den som vill. Eventuellt uppstår det också en förändring kring hur ett behov ska definieras, om bedömningsprocessen inte måste grundas i ett underskott av platser. Men, finns det resurser att genomföra sådana satsningar?

Att antalet äldre i samhället ökar leder till att allt fler i framtiden kommer att nyttja äldreomsorg, detta ställer i sin tur högre krav på äldreomsorgen. Om denna ökning sker samtidigt som de tilldelade resurserna inom området inte ökar uppstår en uppenbar konflikt. Konflikten grundar sig i ett ifrågasättande kring vad som innefattar ett grundläggande behov, definitionen av ett behov förskjuts. Förskjutningen innebär att den äldres vårdbehov behöver vara mer omfattande för att få rätt till en äldreboendeplats än vad det hade varit om antalet platser varit fler. Definitionen av ett behov anpassas alltså till resurserna. En logisk konsekvens av minskade resurser (i form av platser, personal, lokaler etc) är att de med mest omfattande vårdbehov ges tillträde till vården först. I en verksamhet som är driven av besparingskrav och som samtidigt ska utföra välfärdstjänster kan en eventuell målkonflikt uppstå. Att tillhandahålla värdig vård och omsorg till de med behov blir idéer som ska implementeras i en verklighet präglad av nedskärningar. Det i sin tur leder till att definitionen av ett behov inte är samma vid en verksamhet med god tillgång till resurser och en verksamhet driven av besparingskrav och kostnadseffektiviseringar.

Om den rådande situationen är en konsekvens av ansträngd kommunal ekonomi möjliggörs en diskussion på mer övergripande nivå bör introduceras, och diskussioner föras om möjligheterna för äldreomsorgens finansiering. Vid brist på tilldelade resurser och olika utformning uppstår olika problem. Szebehely problematiserar att äldreomsorgen kan bli en klassfråga i takt med att den blir mer marknadsanpassad, att den äldres köpkraft avgör äldreomsorgens tjänster. Söderberg konstaterar att nyttjandet av välfärdstjänster aldrig får vara förknippad med känslan av att vara samhället till last. Idag kan den äldres rätt till plats på äldreboende avgöras genom en förvaltningsrättslig process snarare än ett beslut baseras på dennes önskan att få en plats. De rådande idéerna har format äldreomsorgen över tid, och några större institutionella förändringar har inte skett, då de rådande idéerna har varit konsekventa. För att bemöta framtida behov och den problematik som tidigare forskning, rättsfall och ökade köer påvisar kan det vara aktuellt med en omfattande idédiskurs om vad äldreomsorgen ska innehålla och hur den ska organiseras?

## 9. Referenslista

### 9.1 Material från Göteborgs stad

- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 400. (1991) *Göteborgs stads budget 1992*.
- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 215-301. (1992) *Göteborgs stads budget 1993*.
- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 175-301. (1993) *Göteborgs stads budget 1994*.
- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 301-311. (1994) *Göteborgs stads budget 1995*.
- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 300-301. (1995) *Göteborgs stads budget 1996*.
- Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, 300-301. (1996) *Göteborgs stads budget 1997*.
- Göteborgs stad. (1997) *Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar, Göteborgs stads budget 1998*.
- Kommunstyrelsen. (1998) *Göteborgs stads budget 1999*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (1999) *Göteborgs stads budget 2000*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2000) *Göteborgs stads budget 2001*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2001) *Göteborgs stads budget 2002*. Göteborg.
- Göteborgs stad. (2003) *Göteborgs stads årsredovisning 2003*. Göteborg.
- Göteborgs stad. (2004) *Göteborgs stads årsredovisning 2004*. Göteborg.
- Göteborgs stad. (2005) *Göteborgs stads årsredovisning 2005*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2005) *Göteborgs stads budget 2006*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2006) *Göteborgs stads budget 2007*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2007) *Göteborgs stads budget 2008*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2008) *Göteborgs stads budget 2009*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2009) *Göteborgs stads budget 2010*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2011) *Göteborgs stads årsredovisning 2011*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2011) *Göteborgs stads budget 2012*. Göteborg.
- Kommunstyrelsen. (2012) *Göteborgs stads Budget 2013*. Göteborg.

Kommunstyrelsen. (2013) *Göteborgs stads Budget 2014*. Göteborg.

Kommunstyrelsen. (2014) *Göteborgs stads Budget 2015*. Göteborg.

Kommunstyrelsen. (2015) *Göteborgs stads Budget 2016 – för ett jämlikt och hållbart Göteborg*. Göteborg.

Göteborgs stad. (2014). *Äldreboendeplan 2015-2018*. Göteborg.

Göteborgs stad. (2015). *Äldrebladet 2015*. Hämtad 2016-02-23 från:  
<http://statistik.goteborg.se/Global/Faktablad/Äldreblad/Äldrebladet%202015/Göteborg%20och%20samliga%20SDN.pdf>

Göteborgs stad (u.å). *Trygghetsboende*. Hämtad 2016-05-18 från:  
[http://goteborg.se/wps/portal/invanare/omsorg-o-hjalp/aldre/boenden-for-aldre/trygghetsboende!/ut/p/z1/hU7BCoJAFPwar\\_veKpp22w5KKmUQaHsJjW0V1JV1a6Gvz7oFRQNzGGaGGeBQAR\\_reydr06mx7hd94sG5oOkh3FCG-ySKcXvMiniX5WESuVD-C\\_DFXh9gCCnwrhmIvQwECQ1c3\\_OQvum7dPXaZ2PjhRK4FlehhSY3vdxqjZnmtYMOWmuJVER2gszCwW-NVs0Gqo8gTEP1yEXJnngPGDw!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://goteborg.se/wps/portal/invanare/omsorg-o-hjalp/aldre/boenden-for-aldre/trygghetsboende!/ut/p/z1/hU7BCoJAFPwar_veKpp22w5KKmUQaHsJjW0V1JV1a6Gvz7oFRQNzGGaGGeBQAR_reydr06mx7hd94sG5oOkh3FCG-ySKcXvMiniX5WESuVD-C_DFXh9gCCnwrhmIvQwECQ1c3_OQvum7dPXaZ2PjhRK4FlehhSY3vdxqjZnmtYMOWmuJVER2gszCwW-NVs0Gqo8gTEP1yEXJnngPGDw!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

## 9.2 Övrigt material

Beckman, Ludvig (2007). *Grundbok i idéanalys*. Stockholm. Santérus Förlag.

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

Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Lagergren, Fredrika (1999). *På andra sidan välfärdsstaten – en studie i politiska idéers betydelse*. Stockholm. Brutus Östlings bokförlag Symposion.

Montin, Stig (2015). *Från tilltro baserad till misstro baserad styrning, relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg*. Nordisk Administrativt, 1 (92): 58-75.

Nationalencyklopedin. (2016). *Kontext*. Hämtad 2016-06-03 från:  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/kontext>

Nationalencyklopedin. (2016). *Värde*. Hämtad 2016-06-03 från:  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/varde>

Nationalencyklopedin. (2016). *Diskurs*. Hämtad 2016-06-02 från:  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/diskurs>

- Nationalencyklopedin. (2016). *Ideologi*. Hämtad 2016-06-02 från:  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/ideologi>
- Pensionärernas riksorganisation. (2009). *Vården av äldre - En granskning av vård och omsorg i åtta länder*. Stockholm: Pensionärernas riksorganisation.
- Schmidt, Vivien (2008). *Bringing ideas and discourse back into the explanation of change in varieties of capitalism and welfare states*. Brighton. Centre for political economy, university of Sussex.
- SFS 2001:453 (2016:147). *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2007:1091 (2016:389). *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Socialstyrelsen. (2013). *Termbanken, särskilt boende för äldre*. Hämtad 2016-05-18 från:  
<http://socialstyrelsen.item.se/showterm.php?ftid=759>
- Socialstyrelsen. (2008). *Termbanken, hemtjänst*. Hämtad 2016-05-18 från:  
<http://socialstyrelsen.item.se/showterm.php?ftid=683>
- Socialstyrelsen. (2015). *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, lägesrapport 2015*. Västerås. Edita Bobergs.
- SOU 2000:38. *Äldreomsorg i förändring: knappare resurser och nya organisationsformer*. Stockholm.
- Statistiska centralbyrån. (2006). *Äldres levandeförhållanden - arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980-2003*. Örebro. SCB-tryck.
- Svenska Akademiens Ordbok. (2014). *Idé*. Hämtad 2016-06-05 från:  
<http://g3.spraakdata.gu.se/saob/show.phtml?filenr=1%2F103%2F165.html>
- Szebehely, Marta (2011). *Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi*. I L. Hartman, (Red.). (2011) *Konkurrensens konsekvenser - vad händer med svensk välfärd?* Stockholm. SNS-förlag.
- Söderberg, Maria. (2014) *Hänsyntagandets paradoxer, Om äldre, närstående och biståndshandläggare vid flytt till särskilt boende*. (Doktorsavhandling, 46) Lund: Lunds universitet Socialhögskolan.
- Thorslund, Mats. (2010). *Åldrandet och äldreomsorgens utveckling*. Socialmedicinsk tidskrift 5 (6): 397-406.

