

Scores rapportserie 2021:8

Äldreomsorgen i historisk belysning – organisering, politisering, professionalisering

Signe Jernberg, Eva Maria Magnusson och Anders Forssell

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

Äldreomsorgen i historisk belysning – organisering, politisering, professionalisering

Författare:

Signe Jernberg, Högskolan i Gävle

Eva Maria Magnusson, Södertörns högskola

Anders Forssell, Uppsala universitet

signe.jernberg@hig.se

evamaria.magnusson@sh.se

anders.forssell@fek.uu.se

Scores rapportserier 2021:8

ISBN978-91-88833-21-1



Sammanfattning

Rapportens syfte är att skapa förståelse för äldreomsorgens praktik, styrning och ideologi idag, genom att sätta detta i ett historiskt sammanhang. Vi visar hur styrning och ledning av äldreomsorgen gradvis blir mer abstrakta och hur styrningspraktiken distanseras från den sociala verkligheten. Detta går hand i hand med, och menar vi kanske delvis beror på att, nya mer professionella tjänstemannagrupper, ibland helt utan erfarenhet och utbildning inom äldreomsorgen fått en viktigare roll, samtidigt som kommunpolitiken alltmer partipolitiserats och samtidigt blivit en karriärväg för de ledande partiföreträdarna. Vårt fokus ligger på nutiden, men för att förstå denna går vi tillbaka i äldreomsorgens historia, och beskriver hur äldreomsorgen utformats under olika tider, samt hur det uppstod en kommunal politikerroll som skulle styra äldreomsorgen. Efter det beskriver vi hur de yrkesgrupper som dominerar administration och organisation av äldreomsorgen vuxit fram och utvecklats. Slutligen diskuterar vi konsekvenserna av utvecklingen för äldreomsorgen idag. Rapportens empiriska material bygger på arkivmaterial från Uppsala kommun samt nationella och lokala styrdokument av social omsorg i allmänhet och äldreomsorg i synnerhet.

Summary

The purpose of this report is to create an understanding of the practice, governance and ideological of elderly care today, by putting this in a historical context. We show how governance and management of elderly care gradually becomes more abstract and how governance practices are distanced from social reality. This goes hand in hand with, and we believe may be partly due to the fact that new, more professional groups of white-collar workers, sometimes completely without experience and education in elderly care, have been given a more important role, while municipal politics has become increasingly party-politicized. Our focus is on the present, but to understand this we go back in the history of elderly care, and describe how elderly care was designed during different times, and how a municipal politician role arose that would govern elderly care. After that, we describe how the occupational groups that dominate the administration and organization of elderly care have emerged and developed. Finally, we discuss the consequences of the development for elderly care today. The report's empirical material is based on archive material from Uppsala Municipality as well as national and local governing documents of social care in general and elderly care in particular.

Förord

Det här är den femte och sista rapporten inom ramen för forskningsprojektet ”Den medialiserade välfärden”. De två första rapporterna, *Den kommunikativa blicken: En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter* och *En fråga om tillgång, kvalitet och arbetsvillkor: Mediebilden av äldreomsorgen i fyra svenska lokaltidningar* finns att ladda ner från <https://jmg.gu.se/publicerat/arbetsrapporter>. De tre efterföljande *När pressen ligger på: Mediernas betydelse för formulering, översättning och förklaring av anspråk på styrning och organisering av den kommunala äldre vården*, *Från ”Idealet” till ”Golvet”*: Marknadslänkande reformer i mötet med dagens äldreomsorg samt föreliggande rapport *Äldreomsorgen i historisk belysning – organisering, politisering, professionalisering* publiceras i SCORES rapportserie.

Projektet har finansierats av Handelsbankens forskningsstiftelser och dess övergripande syfte har varit att studera mediernas roll för och i produktionen, organiseringen och styrningen av kommunala välfärdstjänster. Genom att fokusera på hur den kommunala äldre vården formas i och av relationer mellan lokal politik, kommunala förvaltningar och välfärdsleverantörer (dvs. äldreboenden) söker vi i detta projekt bidra till ökad förståelse för hur processer centrala för hur ett specifikt välfärdsområde definieras, planeras och omsätts i praktik påverkas av aktörernas förhållningssätt till medier. Alla fem rapporter delar på samma empiriska material som samlats mellan åren 2018–2019 i två svenska kommuner. Detta material bygger på 14 intervjuer med ledande och administrativ personal på de aktuella kommunförvaltningarna, 41 intervjuer med verksamhetsansvariga och vårdpersonal på sju äldreboenden, en omfattande dokumentanalys av nationella och kommunala styr- och policydokument, samt innehållsanalys av nyhetsbevakning av äldre vården i fyra kommuner under åren 2015 och 2018.

Forskare som ingår i projektet representerar i huvudsak två discipliner – mediekommunikationsvetenskap och företagsekonomi – vilket i mångt och mycket påverkar både utgångspunkten och de analyser och diskussioner som rapporterna presenterar. Förutom undertecknade projektledare och tillika redaktörer för projektets fem rapporter ingick följande forskare i projektet (alfabetisk ordning): Peter Edlund (Högskolan i Gävle), Anders Forssell (Uppsala universitet), Mathias Färdigh (Göteborgs universitet), Signe Jernberg (Högskolan i Gävle), Daniel Lövgren (Uppsala universitet), Eva Maria Magnusson (Södertörns högskola), Christian Mossberg (Göteborgs universitet), Linda Moberg (Uppsala universitet) samt Claes Thorén (Uppsala universitet).

Vi vill passa på att rikta ett stort och innerligt tack till alla som bidragit till och stöttat oss i arbete med projektet. Först och främst vill vi tacka all fantastisk personal på de sju äldreboendena och på de båda kommunala förvaltningarna som ställt upp och låtit sig intervjuas och delat sina tankar och reflektioner med oss. Ett speciellt tack går också till våra kollegor i Uppsala, Gävle, Göteborg, Södertörn och inte minst på SCORE för deras värdefulla kommentarer och synpunkter under projekts olika faser.

Gävle, Stockholm och Uppsala 2021-10-15

Innehåll

Sammanfattning	2
Summary	3
Förord.....	4
Innehåll.....	5
Prolog: Tre bilder	7
Äldreomsorgen, kommunerna och politiken före det demokratiska genombrottet.....	9
Från ämbetsman till förtroendeman	9
Den tidiga förtroendemannarollen	10
Den nya kommunala ordningen – Uppsala som exempel	11
Det demokratiska genombrottet och mellankrigstiden.....	12
Från fattighus till ålderdomshem.....	13
Kommunsammanslagningar och sociala reformer	13
Politik och filantropi går skilda vägar	14
”Rekordåren” 1950–1980.....	14
Ålderdomshem eller vård i hemmet	14
Färre politiker och ökad partipolitisering.....	15
1980-talet – en brytningsperiod.....	16
Socialpolitiken fortsatte dock i samma spår.....	16
Kritik mot den ”ofantliga” sektorn.....	17
Kommundelsreformer i Uppsala	18
Ädelreformen	18
Förtroendeman eller partiföreträdare – 1980-talets kommunalpolitiker	19
1992–2020: Den marknadslika kommunen.....	19
Ny kommunallag ger ökat självstyre.....	20
Marknadsreformerna och deras organisatoriska konsekvenser.....	21
Uppsala under marknadseran	22
NPM ger politiker och tjänstemän nya roller	24
Inför fortsättningen – en kort summering	24
Äldreomsorgens professionella	25
Det sociala fältets utbildningar 1921–2020.....	28
1900-talets förvaltningssockionomer, praktik och byråkrati i samma människa.....	28
Social omsorg – socialt arbete som omvårdnad	31
Samtidens sockionomer.....	32
Förvaltningssockionomen som försvann.....	33
De nya förvaltarna	34
Slutdiskussion: Organisering, politisering och professionalisering inom äldreomsorgen	36

Litteraturlista 38

Prolog: Tre bilder

Socialnämnden i en liten kommun i södra Sverige sammanträder, året är 1957. Med på mötet är förtroendevalda från olika sfärer i samhället, bland dem flera fruar, en parkettläggare och en maskinist, vilka alla är ledamöter i nämnden. Ordförande är kommunens stadskassör. På dagordningen för mötet finns 19 punkter. Som brukligt är börjar man med biståndsbeslut, för var och en som ansökt om bistånd fattas beslut om hur mycket medel som beviljas eller avslås, samt för vilket ändamål de beviljade bidragen ska användas. Nämnden går sedan över till personalfrågor, anställningsbeslut såväl som frågor om tjänstledighet, husmodern vid ett av kommunens ålderdomshem beviljas obetald ledighet i två veckor för giftermål. Nämnden får beläggningen vid kommunens ålderdomshem föredragen för sig, detta läggs sedan till handlingarna. Nästa punkt är diskussion angående ombyggnad av ett av ålderdomshemmen och statsbidrag som sökts för detta. Vidare tas frågor om tack för gåvor från privatpersoner och företag, en av stadens invånare har skänkt en tv till ett av hemmen och en av ledamöterna får i uppgift att skicka ett tackkort från nämnden. Beslut fattas sedan om vilka dagstidningar kommunens äldreboende ska prenumerera på. 19:45 förklarar ordförande mötet avslutat.

Det är möte i Äldrenämnden i en större kommun i Mellansverige 2007. I mötet deltar sex ordinarie ledamöter och sex ersättare samt sex tjänstemän. Dagordningen inleds med formalia samt ett informationsärende. Därefter följer sex beslutsärenden och fyra anmälningsärenden. En punkt handlar om den tidigare beslutade planen för kommunens äldrenämnd. Den nya majoriteten önskar upphäva delar av planen. Det nya innehåller flera förändringar av verksamhetens inriktning som att all verksamhet ska upphandlas i konkurrens, att upphandlingar har priset som avgörande parameter. En nyhet är även att all kommunal verksamhet ska kunna utmanas, införande av den så kallade Utmanarrätten. Mot dessa förändringar reserverar sig oppositionen, men förlorar omröstningen. Nästa punkt handlar om en reviderad budget där förändringarna åter leder till reservationer från oppositionen. En punkt handlar om innebörden och innehållet i olika boendeformer. Ytterligare en punkt handlar om ”affärsmässighet vid tillämpning av styrmodellen”. Vidare behandlar nämnden frågor kring kompetenspengar, upphandling av hjälpmedel, samt deltagande för politiker i externa kurser. Mötet pågår i två timmar.

Det är möte i Äldrenämnden i en större kommun i Mellansverige 2019. Med på mötet är förutom ledamöter som representerar de olika partierna även ersättare samt förvaltningsdirektör, två avdelningschefer, HR direktör, kommunikatör samt ytterligare några tjänstemän. På dagordningen finns 16§. Mötet inleds med nämndens remissvar till Socialdepartementet. Därefter fortsätter mötet att behandla ekonomifrågor. Arbetet för att få en budget i balans, samt delårsbokslut. Ärendena är väl förberedda och föredras av tjänstemän från förvaltningen. Därefter godkänner nämnden en årsrapport över delar av verksamheten liksom revisionsrapport. Nämnden behandlar därefter ett antal motioner från oppositionen. Dessa avslås och oppositionen reserverar sig. Motionerna handlar om personalkontinuitet och gratis broddar. Slutligen redovisas den rapport som Äldrenämnden är skyldig att lämna dels till Inspektionen för vård och omsorg, kommunens revisorer samt kommunfullmäktige. Även här föreligger en färdig skrivelse från förvaltningen. Därefter beslutar nämnden i anmälda skrivelser, beslut, protokoll samt sekretessärenden. Mötet avslutas efter två timmar.

Äldreomsorgen är och har varit ett kommunalt åtagande. Ytterst ansvarig är kommunfullmäktige, men i allmänhet har fullmäktige delegerat många äldre frågor till en särskild nämnd, som kan ha olika namn. Den här rapporten inleds med tre ”ögonblicksbilder” från sådana nämnder, vid tre olika årtal: 1957, 2007 respektive 2019. Bilderna bygger på nämndprotokoll från två svenska kommuner, och syftet är att peka på *typiska* ärenden och deltagarsammansättningar vid

dess tre olika årtal. Vi menar att bilderna, med i stort sett oförändrat innehåll, skulle ha kunnat hämtas från de flesta kommuner. Bilderna gör med andra ord anspråk på att vara allmängiltiga, och därför får de två kommunerna vara anonyma.

De tre ”bilderna” visar några viktiga förändringar i styrningen av den kommunala äldreomsorgen under efterkrigstiden. Först visar de en förändring i ärendenas art som främst rör graden av konkretion/abstraktion. År 1957 behandlas konkreta ärenden som rör konkreta personer. Femtio år senare rör ärendena formerna för äldreomsorgen, att den ska konkurrensutsättas och utmanas. Ytterligare tolv år senare svarar nämnden på ett förslag från Socialdepartementet och behandlar en rapport till Inspektionen för vård och omsorg. Vidare behandlas budgeten och en årsrapport. De konkreta ärendena som rör konkreta personer har nu försvunnit från agendan medan de övergripande ekonomiska frågorna, i form av budget och bokslut, är centrala. En annan viktig förändring under de sextiotvå åren är vilka som deltar på sammanträdet. 1957 domineras nämnden av ledamöterna som är fritidspolitiker och som i det civila gör helt andra saker. Tjänstemännen har ingen ledande roll. År 2007 är tjänstemännen lika många som politikerna, och år 2019 domineras mötet snarast av tjänstemännen som nu dessutom inkluderar en förvaltningsdirektör, en HR-direktör och en kommunikatör. Den senare representerar en yrkesgrupp som knappt existerade tolv år tidigare.

Med dessa bilder vill vi visa hur ärendena lämnar äldreomsorgens praktik och blir mer abstrakta – socialnämndens verksamhet distanseras från den sociala verkligheten. Detta går hand i hand med, och beror kanske delvis på att, nya mer professionella tjänstemannagrupper, ibland helt utan erfarenhet och utbildning inom den offentliga verksamheten och äldreomsorgen fått en viktigare roll samtidigt som kommunpolitiken alltmer partipolitiserats och samtidigt blivit en karriärväg för de ledande partiföreträdarna.

Alltsedan de moderna kommunerna bildades år 1862 har de haft ansvar för äldreomsorgen inom sitt territorium, men de kommuner som skapades då har under de 160 år som gått förändrats till den grad att det i stort sett bara är namnet kvar; när det gäller åtaganden, organisation och till och med territorium är mycket förändrat. I den här rapporten ämnar vi beskriva denna utveckling med fokus på tre slags processer: organisering, politisering och professionalisering.

Vårt fokus ligger på nutiden, men för att förstå denna går vi tillbaka i äldreomsorgens historia, och beskriver hur äldreomsorgen utformats och organiserats under olika tider, samt hur det uppstod en kommunal politikerroll som skulle styra äldreomsorgen. Här skapar vi förståelse för varför äldrenämnderna tycks behandla alltmer abstrakta ärenden, på avstånd från medborgaren. Efter det beskriver vi hur de yrkesgrupper som dominerar administration och organisation av äldreomsorgen vuxit fram och utvecklats. Här knyter vi an till den sista ”bilden” från äldrenämndernas möten där nya professionella yrkesgrupper tycks ta plats. Slutligen diskuterar vi konsekvenserna av utvecklingen för äldreomsorgen idag.

Genom den historiska resan sätter vi perspektiv på äldreomsorgen idag, dels för att tydligare mejsla fram grundläggande idéer och ideologier som styr den och dels för att visa att den ordningen som råder idag är möjlig att förändra; det har gjorts många gånger tidigare. För att konkretisera vår berättelse kommer vi att återkommande göra nedslag i Uppsala. Alla svenska kommuner har dock stora likheter med Uppsala och kan förstås utifrån de större historiska skeenden vi beskriver.

Äldreomsorgens utformning eller organisation av idag har inte några större likheter med 1800-talets fattigvård. Det som är lika och bestående över tid det problem som ska hanteras: De flesta

människor blir med tilltagande ålder alltmer beroende av hjälp och vård. Frågan är då: hur ska detta gå till? Och vem ska organisera det?

I samband med att covid-19 slagit hårt mot äldreomsorgen har denna fråga kommit under debatt. Debatten har i hög grad handlat om bristen på beredskap, om vårdpersonalen och deras arbetssituation och om ekonomi. Vår rapport adresserar inte direkt dessa teman. Den snuddar ibland vid dem men ger framförallt en bredare bakgrund till den situation som äldreomsorgen befinner sig i. Vår förhoppning är att rapporten genom att beskriva hur äldreomsorgen hamnat där den är också kan bidra till att ge idéer om hur den kan förbättras.

Äldreomsorgen, kommunerna och politiken före det demokratiska genombrottet

Från ämbetsman till förtroendeman

Henry Bäck (2000) menar att själva definitionen av ”kommun” är de demokratiska valen. Demokratiskt valda beslutfattare har blivit en viktig del i vår uppfattning om en kommun, liksom utförandet av tjänstemän inom kommunerna av den politiska viljan, men så har det inte alltid varit. Framväxten av de kommuner vi känner idag är en process som kan spåras många år tillbaka i tiden, vi börjar då med ämbetsmannastaten som etablerades efter 1809 års omvälvningar. Med ämbetsmannastaten som startskott kan vi se hur två roller, den som tjänsteman och den som politiker, vuxit fram ur politiska system och idéer om organisering av samhället.

Efter en statskupp, genomförd av ”1809 års män” bland annat höga officerare, avsattes kungen Gustav IV Adolf. Statskuppen ledde både till en ny regent och till en ny regeringsform. Genom den formades Sverige till en rättsstat med juridiskt skolade ämbetsmän som styrande elit. Torbjörn Nilsson (2008) menar att dessa ämbetsmän även blev politikens främsta utövare genom att föra diskussioner om och driva samhällsfrågor, fatta beslut och genomföra dessa. De politiska strömningarna var före arbetarrörelsens genombrott i slutet av 1800-talet antingen starkt konservativa och präglade av patriarkala idéer och en önskan om att upprätthålla de befintliga maktstrukturerna, eller präglade av en liberal syn, som ville verka för större näringsfrihet och en självreglerad marknad. Dessa liberala idéer sågs även som lösningen på individens fattigdom. Enligt Roddy Nilsson (2008) så var ett gemensamt drag för de olika riktningarna en ovilja att bidra till stora lokala och/eller statliga insatser. Gemensamt var även inställningen att eventuell hjälp skulle utformas genom frivilliga insatser (filantropi), inte genom politiska ställningstaganden. Föreställningen om enighet och samförstånd hölls högt; Politisk agitation betraktades under större delen av 1800-talet som subversiv verksamhet och politisk påverkan ansågs som en form av korruption. Först kring 1880-talet började det bli accepterat att konflikter istället för samförstånd inom politiken lyftes fram (Nilsson, R., 2008).

Under den här tiden var Sverige administrativt indelat i socknar som byggde på kyrkans församlingsindelning. Sockenprästen, tillsammans med andra ämbetsmän, representerade staten i lokalsamhället under första hälften av 1800-talet. Socknen utgjorde till att börja med en enhet kring kyrkan men blev så småningom även en borgerlig enhet. Socknen och sockenstämmor har en lång och varierad historia både med avseende på inflytande och på delaktighet. I socknarna fanns ytterligare en administrativ indelning, rotar. De bönder som ingick i varje rote hade ansvar för ett antal samhällsbärande uppgifter, en av dem var fattigvård. Parallellt med sockenindelningen fanns städerna som administrativa enheter, där rådde en delvis annan ordning. Redan på medeltiden markerades städernas särställning. Stadens borgare hade privilegier men även skyldigheter att styra samt sköta stadens angelägenheter.

De tidiga idéerna om den lokala "förtroendemannen", det var till att börja med endast män, kan möjligen härledas till 1817 års lag om sockenstämmor (Gustafsson, 1989). Då infördes en förordning om att ett kyrkoråd skulle väljas i varje församling. 1843 reformerades socknens status igen, då fick socknen en särställning inom den rådande myndighetsförvaltningen. I 1843 års förordning om sockenstämmor och sockennämnder stadgades en nämnd vald av sockenstämman. Den nya förordningen innebar att rösträtten vidgades och knöts till skatteplikt istället för jordägande vilket öppnade stämman för nya grupper (Nevéus et al., 1997). Sockenstämman fick valda förtroendemän istället för statliga ämbetsmän i ledningen för de lokala förvaltningsorganen, sockennämnderna. Sockennämnden valdes av sockenstämman som utsåg ordförande och antalet ledamöter. Dessa förtroendeuppdrag betraktades som obligatoriska (Nevéus et al., 1997). Sockennämnden fick fortsatt en ämbetsman, sockenprästen, som ordförande och stod fortsatt under statlig uppsikt. Sockenstämmans förhandlingar blev offentliga och därmed vidgades möjligheterna till insyn i sockenstämmans arbete. Den verkställande organisationen delades, sockennämnden för de borgerliga frågorna och kyrkorådet för de kyrkliga. I städerna valde borgerskapet representanter till stadens styrning, borgerskapets äldste, fram till 1862. Dessa ingick även i gemensamma organ med statliga befattningshavare i vissa städer.

Vi har nu kommit till en punkt där en central roll föds ur rollen som statlig ämbetsman, den som lokalt förtroendevald, och fristående från tjänstemannarollen; rollen var dock inte tydlig utan dess form och tillämpning har långsamt och succesivt vuxit fram. Även rollen som partiföreträdare och politiker har under perioden efter 1850-talets mitt formats i en lång och vindlande process där partipolitiken som fenomen tagit form. Rollernas syfte har dock kontinuerligt varit att lösa organiseringen av det gemensamma samhället, och det som ses som centralt i samhället. Äldrevården har varit en återkommande fråga men synen på äldre har skiftat över tid. Dessa processer har påverkats i samspel med den kommunala förvaltningens utveckling, vilken varit omgiven av större skeenden såsom befolkningsutveckling, industrialisering, urbanisering, modernitetens genombrott och dess fortsättning, liksom skiftande synsätt på vad det innebär att vara människa. Det är processer som dessa som ska belysas i följande avsnitt.

Den tidiga förtroendemannarollen

Nästa steg i utvecklingen av förtroendemannarollen kom med 1862 års kommunalförordningar om kommunal styrelse i stad och på landet, det kommunala självstyret skrevs nu in i lagen. Kommunreformen 1862 innebar att sockenstämman bytte namn till kommunalstämma i landskommunerna och till kommunalfullmäktige för större kommuner och köpingar. Städerna berördes mindre av kommunreformen och där blev fortsatt stadsfullmäktige beslutande organ och, i de mindre städerna, allmän rådstuga (Gustafsson, 1996). Redan 1862 var de "förtroendevalda" valda representanter. Det var dock inte "medborgare" eller "partier" som dessa representerade. När kommuner bildades, baserades valdeltagandet på inkomst, där stora grupper var uteslutna. De förtroendevalda var fortsatt även delar av en administration bestående av de förut nämnda tidigare statliga ämbetsmännen. Denna administration skilde sig på väsentliga punkter från den nuvarande kommunala administrationen. Det skulle dröja ytterligare närmare 60 år innan de förtroendevalda till kommuners respektive städers olika organ var demokratiskt valda representanter. Samtidigt innebar 1862 års förordningar ett steg in i en möjlig demokratiseringsprocess och utveckling av den framtida politikerrollen.

Synen på fattigvård var vid den här tiden ofta strikt och fördömande. Stödet för denna strikta ordning kom från flera håll, såväl från kyrkan som från de ledande ämbetsmännen. Vid etableringen av den nya kommunala ordningen togs både den strikta ordningen och den tidigare struk-

turen över från kyrkans fattigvård. De gamla som inte togs om hand av sina familjer var hänvisade till den kommunala fattigvården. Förutom utackordering, bortauktionering och rotegång fanns anstalter som fattigstugor, fattighus och fattiggårdar. Rotegång förekom på landsbygden sedan medeltiden och innebar att den gamla, ”rotehjonet”, fick gå mellan ett antal gårdar enligt ett bestämt schema, och där fick mat och logi. Bortauktionering innebar att ”fattighjonet” utauktionerades till den som krävde lägst betalning för att hålla denne med mat och logi. Oavsett form av fattigvård kan vi utgå ifrån att den ofta innebar en mer eller mindre miserabel tillvaro för de som var hänvisade till den. Gemensamt för dessa var att de gamla blandades med andra grupper som kroniskt sjuka, föräldralösa barn, ”sinnessjuka” eller alkoholister. I storstäderna hade man börjat bygga stora anstalter som kunde husera över tusen intagna. Därmed fanns också möjlighet att skilja de olika kategorierna av behövande från varandra (Edebalk och Lindgren, 1996). Talande är det betänkande angående Lagstiftningen om fattigvården i Riket, som framlades av Lag- samt Besvärutskottet och Ekonomiska utskottet den 30 juli 1840:

Och äfven inom den närmare omgifningen varseblifver man otvifvelagtigt en varnande rigtning uti den åsigt, som synes mer och mer utbreda sig att de behöfvande och fattige böra och kunna lefva på de bättre lottades eller det al.lmänas bekostnad hvaremot den lofliga och vacktra stoltheten att sjelf förvärfva sitt lefvebröd, hafva vikit för beqvämlichkeiten att lefva af nådegåvor.

I en jämförande analys menar Svensson (2001) att den patriarkala ordningen gällde under 1800-talet liksom 1700-talet. Det som istället hade förändrats var beredningen av frågorna. ”Fattigvårdsfrågan behandlas i kommittéer och utskott, och författarna till betänkandet måste låta de olika faserna i ärendet återspeglas i texten, med ty åtföljande omständighet” (Svensson, 2001).

Den nya kommunala ordningen – Uppsala som exempel

Som nämnts ovan avskaffades år 1862 socknarna, och kommuner – landsorts- och stadskommuner – bildades för första gången. Det vi idag ser som Uppsala var, liksom många andra kommuner, både stad och landsbygd. Skillnaderna i levnadsvillkoren mellan befolkningsgrupperna var stora. Som exempel kan nämnas att de röstberättigade i Uppsala utgjorde 23% av befolkningen, vilket ansågs vara en relativt stor andel. De förtroendevalda var väl etablerade inom flera samhällsområden, aktiva inom flera kommunala organ och trogna sina uppdrag. Bland de förtroendevalda dominerade handelsmännen, hantverkare och företrädare för akademien. Som tidigare nämnts var kyrkoherden en viktig ämbetsman på lokal nivå vid denna tid, men också lärare och läkare. Dessa blev nu även förtroendevalda men uppehöll sina tidigare uppdrag som ämbetsmän. I stället för att sträva efter att renodla roller sågs det vid denna tid som önskvärt att de förtroendevalda även hade professionella kunskaper för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det innebar att många förtroendevalda hade dubbla roller, både att företräda det etablerade samhället och att företräda sina väljare. Rollen som kommunal tjänsteman liksom politikerrollen växte på så sätt stegvis fram ur tjänstemannarollen. Före demokratins genombrott med allmän rösträtt skapade därför sammanblandningen få problem och då främst när förtroendevalda hade olika uppdrag som redovisningsansvariga. Arbetsformerna för den nya fullmäktigeforsamlingen formaliserades på olika vis, den nya kommunala ordningen lade grunden till en demokratiseringsprocess även om vi ännu bara befinner oss i dess linda. 1862 kunde ledamöterna lägga motioner och väcka förslag. Nevéus et al. (1997) citerar från protokoll vid denna tid bland annat ”Vid stadsfullmäktiges sammanträde är en var bland dem berättigad att väcka förslag rörande stadens gemensamma angelägenheter”. 1863 tillsattes ett så kallat ekonomiutskott. Fullmäktige hade även en arvoderad sekreterare. 1888 formades en arbetsordning och en valberedning utsågs.

I och med den nya lagen inrättades en fattigvårdsstyrelse i staden Uppsala. Fattigvårdsstyrelsen utsåg i sin tur ordförande och vice ordförande. Styrelsen döptes så småningom om till fattigvårdsnämnd, även det som svar på den statliga lagstiftningen. Mängden med uppdrag och uppgifter ökade stadigt genom främst statliga lagar. Några medarbetare i dagens bemärkelse saknades inom fattigvården. Såväl de administrativa som vårdande uppgifterna sköttes till stor del på ideell bas eller ersattes genom arvoden. Men den nya ordningen förändrade inte behandlingen av de fattiga, den nyvalda fattigvårdsstyrelsen fick i uppdrag från Uppsala stadsfullmäktige att, tillsvidare, bedriva fattigvården i enlighet med kyrkans och församlingens tidigare fattigvård. En text på en minnestavla utanför Arbetshuset som inrättades i början av 1800-talet i Uppsala avspeglar den syn som övertogs, de fattiga ses som problem för samhället: ”Konungens välgärning och Uppsala läns frikostighet grundade denna stiftelse till torftigas understöd och förvillades förbättring Året av Sveriges och Norges förening. (Text på minnestavla över inrättandet av Arbetshuset i början av 1800-talet). Den fördömande attityden liksom föreställningen om individens ansvar för fattigdom och behovet av stöd bevarades i Uppsala liksom i landet i stort. Kommunen var fortsatt beroende av olika ideella organisationer för att kunna finansiera hjälpverksamheten.

Det demokratiska genombrottet och mellankrigstiden

Runt det förra sekelskiftet skedde stora förändringar av det svenska samhället. Landet befann sig i övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle med åtföljande urbanisering, och politiskt stod landet inför att i flera steg införa allmän rösträtt. De stora samhällsförändringarna skapade allt större politiska motsättningar och tydligare ideologiska skillnader formades. Det var ”den sociala frågan”, de fattigas villkor i samhället, som främst kom att bidra till genombrottet för en ideologisk styrning av politiken (Nilsson, R., 2008). Runt förra sekelskiftet bildades de första politiska föreningarna på nationell nivå. Tidigt bildades även flera kvinnoförbund. Först ut var föreningar på vänstersidan; genom arbetarrörelsen och dess press fick, ofta unga arbetare som flyttat till städerna, en egen röst. Därefter kom de liberala föreningarna, högerförbunden bildades något senare. Med 1909 års rösträttsreform kunde de kommunala valen bli val mellan olika partigrupper (Nevéus et al., 1997). En allmän rösträtt dröjde dock och det var först 1921 som alla vuxna medborgare, kvinnor som män, fick full rösträtt i både kommunval och riksdagsval.

I Uppsala fullmäktigeförsamling ökade näringslivets representanter kraftigt vid valen kring det förra sekelskiftet och drygt 40 % av ledamöterna kom från den växande industrin och handeln. De första demokratiska kommunalvalen hölls 1920. Vid detta val hade fortfarande endast 65% av befolkningen rösträtt i Uppsala. Två förändringar påverkade förtroendemannarollen i samband med de demokratiska valen, dels förändringen av fattigvårdsstyrelsernas roll i förhållande till staten, dels införandet av en kommunal beskattning. Kommuners tydliga ansvar för fattigvården och den kommunala beskattningen markerade samhällets ansvar för de fattigas villkor. Till följd av statens minskade inflytande fick de ständiga ledamöterna lämna fattigvårdsstyrelserna. Kyrkoherden, förste stadsläkaren och distriktsläkarna fick dock fortsatt delta vid möten i Uppsala, men utan att få delta i besluten. Under åren efter demokratins genombrott fortsatte de sociala frågorna att dominera den politiska agendan. Som exempel kan nämnas att mellan åren 1920–1940 dominerade motionerna som berörde just social omsorg i Uppsalas stadsfullmäktige (Nevéus et al., 1997). Den nya kommunala beskattningsrätten innebar ett visst tillskott av medel och de förtroendevalda fick på så vis en ny möjlighet att påverka innehållet i fattigvården. Fattigvården var dock fortsatt bristfällig och resurserna var begränsade även efter att

kommunalskatten infördes. Arbetet för de förtroendevalda beskrevs som tungt och arbetskrävande. I Uppsala var trots detta flera av stadens främsta handlare och industrimän samt flera lärare representerade. Som en följd av de allmänna valen ökade arbetare bland de förtroendevalda medan jordbrukare och hantverkare minskade.

Från fattighus till ålderdomshem

Genom en reform av fattigvården år 1918 förbjöds bland annat rotegång och bortauktionering och varje kommun ålades att inom en tioårsperiod inrätta ålderdomshem, som nu skulle bli huvudformen för kommunernas äldreomsorg. Termen ”ålderdomshem” hade börjat användas under seklets första decennier. Ålderdomshemmen skulle vara förbehållna åldringar, de skulle ge försörjning, bostad och vård. Reformerna 1918 underlättades av att en allmän, statlig pensionsförsäkring hade införts år 1913. Pensionen var visserligen liten men lättade ändå på kommunernas försörjningsbörd för de gamla (Edebalk och Lindgren, 1996).

Ålderdomshemmen byggdes ut under de följande decennierna, och vid slutet av 1930-talet hade alla kommuner inrättat ålderdomshem, ibland i samarbete med en annan kommun. I mitten av 1930-talet fanns ca 32 000 platser på ålderdomshem (Thorslund, 2010). De boende utgjordes dock inte bara av äldre, många tillhörde fortfarande andra kategorier, såsom sinnessjuka – den tidens benämning – eller kroniskt sjuka. Vid sidan av ålderdomshemmen hade även boenden för äldre, pensionärshem, börjat byggas. Dessa hem var avsedda endast för pensionärer, och hade inte institutionskaraktär. I pensionärshemmen skulle äldre kunna bo till låg, subventionerad hyra. År 1939 beslutade riksdagen också att införa statsbidrag till byggande av sådana pensionärshem.

Kommunsammanslagningar och sociala reformer

När kommunerna bildades i samband med 1862 års kommunalförordningar skapades cirka 2500 kommuner, varav 88 var städer och ett mindre antal köpingar. Som nämnts ovan byggde den nya kommunindelningen på den gamla kyrkliga sockenindelningen. Det skedde vissa smärre förändringar av kommunsammansättningen under de följande decennierna men ännu 1950 var antalet kommuner ungefär detsamma som 1862, alltså cirka 2500. Många kommuner var mycket små, och flera hundra hade färre än 500 invånare. Samtidigt började kommunerna få fler åtaganden, inte minst genom kravet på att skapa ålderdomshem, krav som små kommuner hade svårt att klara. Frågan utreddes av *1943 års kommunindelningskommitté* som lade fram förslag om omfattande kommunsammanslagningar och den 1 januari 1952 ersattes 2281 sockenbaserade kommuner av 816 ”storkommuner”. Reformen berörde i huvudsak landsbygden; städerna fortfor som egna kommuner, nu var de 133 till antalet, liksom köpingar, som även de hade ökat något i antal. De nya, större, kommunerna skulle vara betydligt resursstarkare än de små gamla kommunerna, och därigenom få större möjligheter att bland annat skapa en bättre äldreomsorg.

Vid sidan av kommunslagningarna tillkom samtidigt en annan reform med betydelse för äldreomsorgen och ålderdomshemmen. Riksdagen beslutade införa en förbättrad ålderspension, ”folkpension”, som byggde på minimistandardprincipen. Nu skulle de som bodde på ålderdomshemmen bli betalande hyresgäster i stället för understödstagare hos fattigvården. Nya riktlinjer för ålderdomshemmen hade dessförinnan införts år 1947. Enligt dessa skulle blandningen av olika kategorier (äldre, kroniskt sjuka, mentalsjuka etc.) helt upphöra. Ålderdomshemmen skulle vara öppna för alla vårdbehövande gamla, de skulle ha samma materiella nivå som pens-

ionärshemmen, med enkelrum som standard, och de skulle vara attraktiva arbetsplatser för personalen. Förutom de föreslagna förändringarna för ålderdomshemmen skulle landstingen få ansvaret för sjukhemmen, vilket skulle avlasta ålderdomshemmen de mest vårdkrävande patienterna. Även den statliga mentalsjukvården skulle byggas ut vilket ytterligare skulle avlasta den kommunala äldreomsorgen.

Politik och filantropi går skilda vägar

Som följd av industrisamhällets framväxt, den utbredda fattigdomen och de ekonomiska kriserna, först kring första världskriget och senare under 1930-talet kom stora motsättningar fram i det lokala samhället. Både på riks- och lokal nivå beskrev partierna hur den sociala frågan skulle hanteras och hur det goda samhället skulle formas. Genom arbetarrörelsens ökade inflytande förändrades synen på fattigdom och blev mindre fördömande. Statens press på nya åtgärder och de lokala ambitionerna att komma tillrätta med fattigdomen ökade arbetsvolymerna för de förtroendevalda. Behovet av både administrativ personal och personer som arbetade i direktkontakt med vårdtagare ökade. Genom att rollen som förtroendevald och tjänstemannarollen under lång tid varit sammanflätade hade de förtroendevalda stor närhet till både verksamhet och medborgare. Samtidigt uppstod olika konflikter kring de sammanblandade rollerna. Långsamt separerades på kommunal nivå förtroendemannarollen från tjänstemannarollen. I exempelkommunen Uppsala inrättades tjänsten som drätseldirektör redan 1932, ledningen och beredningen av ärenden kring ekonomi och redovisning blev därmed en tjänstemannafråga, men det var först efter nya lagändringar 1948 som tjänstemännen helt övertog beredning och verkställighet av den sociala verksamheten.

Behovet att hjälpa och arbeta frivilligt kanaliserades därefter via de politiska partierna. De förtroendevalda behöll även i fortsättningen en nära kontakt med verksamheten genom att individärenden bereddes i nämnder och styrelser. De var däremot inte längre i direktkontakt med vårdtagare.

”Rekordåren” 1950–1980

Från det tidiga 1950-talet fram till mitten av 1970-talet kom Sverige att genomgå en period med en exceptionell ekonomisk tillväxt och därtill en stark expansion av den offentliga sektorn, inte minst gällde detta kommunerna. Denna period kallas ibland ”rekordåren”.

Ålderdomshem eller vård i hemmet

Under mellankrigstiden hade, som nämnts, ålderdomshemmen setts som den främsta lösningen på äldreomsorgens problem. Kommunerna skulle bygga, och byggde, ålderdomshem, och det var där de gamla som behövde omsorg skulle bo. I början av 1950-talet började dock denna linje kritiseras. Särskilt uppmärksamman blev kritiken från författaren Ivar Lo Johansson som i en serie reportage och flera böcker uppmärksamman allvarliga brister i äldrevården. Hans slutsats var att boendet på ålderdomshemmen inte var värdigt utan karaktäriserades av passivitet och tristess. I stället för ålderdomshem borde gamla kunna få hjälp och vård i sina egna hem (Wersäll, 2006). Många gamla bodde dock omodernt, ofta i dåligt uppvärmda bostäder, med utedass och ofta bara kallt vatten. Staten satte därför under 1950- och 60-talen igång reformer för att förbättra bostäderna, med avseende på sådant som vatten, avlopp och uppvärmning. Med bättre bostäder skulle de gamla kunna bo kvar längre hemma. (Edebalk, 2016). Kritiken mot ålderdomshemmen fick dock inget omedelbart genomslag i äldrepolitiken. År 1953 infördes till

exempel riktade statliga bidrag för att stödja utbyggnaden av ålderdomshem, ett bidrag som fanns kvar till 1965 (Thorslund, 2010).

Men hemvård låg ändå i tiden och 1950 startade Röda Korset i Uppsala den första organiserade hemtjänsten för gamla. Hemtjänsten uppskattades av de äldre, och idén spreds snabbt, huvudsakligen, till andra städer. Hemtjänsten drevs först ideellt, men när den växte i omfattning under 1960-talet anställdes i stor utsträckning hemmafruar som hemsamariter, som beteckningen blev för det nya yrket. Hemsamariterna var huvudsakligen timanställda och hade låg lön, vilket gjorde hemtjänsten till en mindre kostsam verksamhet än ålderdomshemmen. Trots det statliga stödet satsades mindre på att bygga ut ålderdomshemmen. I stället sågs hemtjänsten som den primära omsorgsformen för de äldre, och även statsbidragen till kommunernas hemtjänst ökade. Ålderdomshemmen fanns kvar men fick en mer undanskymd roll (Edebalk, 2016). Att det var en ny tid markerades även av att den gamla fattigvårdslagen från 1918 efter nästan fyrtio år ersattes av en ny lag om socialhjälp år 1956. Terminologiförändringen från fattigvård till socialhjälp signalerade att de gamla inte bara var understödstagare utan medborgare med rätt att få hjälp och stöd.

Med allt fler och mer omfattande åtaganden inte bara på äldreomsorgens områden, utan även på andra områden såsom utbyggnad av förskolan och skolan – ett exempel är folkskolan som nu kom att ersättas av en nioårig grundskola – kom återigen kommunernas storlek och kapacitet att diskuteras. Efter det tidiga 50-talets kommunindelningsreformer fanns fortfarande ett stort antal små kommuner med svag förmåga att klara de växande uppgifterna. Omkring 1970 kom därför en ny kommunindelningsreform som reducerade antalet kommuner till 277 större kommuner (som därefter, efter några delningar, har ökat till 290). Reformen innebar även att stad och köping försvann som administrativa begrepp, nu blev alla kommuner, rätt och slätt.

Hemtjänsten kom att expandera under hela 1960- och 70-talen och fler äldre fick tillgång till hemtjänst. Från och med 1976 övergick majoriteten av vårdbiträdena, som nu hade ersatt hemsamarit som den gängse beteckningen för yrket, från att vara timanställda till månadsanställning. Månadsanställningar liksom en ökad konkurrens om arbetskraften ledde till att lönekostnaderna steg. Detta skedde samtidigt som 1960-talets starka ekonomiska tillväxt från mitten av 1970-talet hade övergått till en svårare ekonomisk situation med oljekriser, industrinedläggningar och hög inflation. Under de så kallade rekordåren under 1960- och 70-talen hade den offentliga sektorns andel av hela ekonomin ökat kraftigt. Denna andel nådde sin topp omkring år 1980, samtidigt som prognoserna sade att antalet äldre skulle fortsätta öka, liksom medellivslängden och vårdbehoven, både behoven av omvårdnad och sjukvård. På äldreomsorgens område började man därför diskutera kompletterande boendeformer – för vårdkrävande gamla var boende på ålderdomshem eller sjukhem kanske mindre kostsamt än fortsatt hemmaboende.

Färre politiker och ökad partipolitisering

Förändringarna i organiseringen av kommunerna och äldreomsorgen på 50-, 60- och 70-talen medförde också förändringar av rollerna som förtroendevald och tjänsteman. Genom sammanslagningarna minskade antalet förtroendevalda och antalet tjänstemän ökade. Utvecklingen gick vidare mot att tjänstemännen fick ett allt större inflytande och att de förtroendevalda ett större avstånd till sakfrågor och medborgare. Bäck (2000) beskriver denna period som genombrottet för en mer genomgripande partipolitisering av de kommunala förtroendevalda. Ytterligare en faktor som bidrog till att den lokala politiken kom att domineras av partipolitiken och att de lokala förtroendevalda blev mer av partipolitiker, var den gemensamma valdagen

som infördes 1970 enligt Holmberg (1993) och Johansson (1995). De menar att den gemensamma valdagen minskade intresset för den lokala politiken under den aktuella perioden. I likhet med detta skriver Olle Wästberg, ordförande i 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5), i en debattartikel (DN 2018-09-08) att det lokala inflytandet har minskat genom den gemensamma valdagen. Kommuner började engagera kommunalråd på hel/deltid och en ny yrkesgrupp växte fram, yrkespolitiker. År 1954 hade endast 15 kommuner en eller flera hel- och deltidsarvoderad kommunpolitiker. Detta gällde främst i stadskommuner men även några enstaka landsortskommuner. Tjugo år senare hade den siffran stigit till 200 kommuner (Hagevi, 1999). Sammantaget ledde förändringarna av förtroendemannarollen till ett större avstånd mellan medborgare och deras valda företrädare.

Kommunsammanslagningarna – först tänkta att ske under frivilliga former – genomfördes stegvis i Uppsala. Under 1960-talet slogs flera landsbygdskommuner samman med Uppsala stad. En ny kommunreform och nya kommunsammanslagningar, beslutades i Uppsala 1971. Dessa initierades och motiverades av centrala statliga påbud men formades genom en lokal utredning. Denna leddes av ledande tjänstemän med planeringsdirektören som ansvarig. Vid sammanslagningen upphörde den tidigare genom tradition framväxta indelningen slutgiltigt: storkommunen Uppsala var född.

1980-talet – en brytningsperiod

Rekordåren innebar en omfattande expansion av den offentliga sektorn, både genom utökning av tidigare verksamheter som äldreomsorgen och nya åtaganden såsom förskolan. Detta innebar också en utökning av antalet anställda i offentlig tjänst. Rekordårens expansion nådde en topp i början av 1980-talet då de offentliga utgifterna utgjorde nästan 2/3 av BNP (Premfors, 1998, s. 30). Medan omkring hälften av de offentliga utgifterna bestod av transfereringar, varav merparten gick till hushållen, omsattes den andra hälften av staten, landstingen och kommunerna. Merparten därav, omkring 2/3, föll på kommunerna, och det var främst kommunerna som expanderade under rekordåren. Fram till den första vågen av kommunsammanslagningar i början av 1950-talet hade de flesta kommuner, med undantag för de största, en ganska liten förvaltningsorganisation. Under rekordåren växte denna i takt med expansionen. Under 1980-talet var knappt 1 miljon människor sysselsatta i kommuner och landsting, varav de flesta, uppemot 800 000, i kommunerna. Av dessa arbetade drygt 70% i vård, omsorg och skola och en majoritet av de kommunanställda var kvinnor (Forssell och Jansson, 2000: kap 3).

Rekordåren nådde sin höjdpunkt år 1980, och resten av 1980-talet blev en brytningsperiod för kommunerna och hela den offentliga sektorn. Den exceptionella tillväxten under decennierna innan avstannade nu, i hög grad som följd av en svagare ekonomi.

Det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet hade brutits med valet 1976, och borgerliga partierna hade bildat regeringar under åren 1976–1982. Det sistnämnda året vann dock socialdemokraterna tillbaka regeringsmakten och regerade till valet 1991, då en ny borgerlig regering under ledning av moderaternas Carl Bildt vann valet.

Socialpolitiken fortsatte dock i samma spår

Trots de upptornade ekonomiska problemen kom socialpolitiken ändå att ”rulla på” i samma spår som tidigare, med stark betoning av människors rättigheter. En viktig milstolpe var den nya Socialtjänstlagen som kom 1982. Lagens första paragraf angav dess övergripande och ambitiösa grundvalar:

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

1. ekonomiska och sociala trygghet
2. jämlikhet i levnadsvillkor
3. aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet

(Socialtjänstlag 1980:620. Formuleringen kvarstår i den reviderade socialtjänstlagen från 2001)

Här tycks nästan inte finnas några gränser för samhällets beredskap och vilja att hjälpa och stötta sina behövande medborgare. Socialtjänstlagen ersatte barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen, och markerar tydligt att socialtjänst, inklusive äldreomsorg, är en medborgerlig rättighet.

Kritik mot den "ofantliga" sektorn

Med en svårare ekonomisk situation under 1980-talet kom den politiska diskussionen att präglas av krav på effektiviseringar och besparingar, samt om att reformera den "ofantliga" sektorn. Den senare diskussionen karaktäriserades av två motstridiga linjer, dels den som förespråkade demokratisering, decentralisering och delegering av den offentliga verksamheten, dels den som förespråkade privatisering och marknadslösningar.

Med inspiration från bl. a. Thatchers regering i Storbritannien och Reagans USA kom förslag om att införa mer privata alternativ och mer marknadslösningar. En slags "försöksballong" var skapandet av Pysslingen år 1983 som skulle driva daghem i bolagsform. Den socialdemokratiska regeringen reagerade med en lag, Lex Pysslingen, som förbjöd statsbidrag till daghem i aktiebolagsform, alltså daghem med vinstsyfte. Eftersom socialdemokraterna innehade regeringsmakten gjordes inga fler sådana försök under 1980-talet, däremot fortsatte diskussionen, både bland borgerliga och socialdemokratiska debattörer.

En central roll i försöken att motverka kritiken mot den offentliga sektorn fick civildepartementet och den nya civilministern, Bo Holmberg, i den socialdemokratiska regering som tillträdde år 1982. I stället för marknadslösningar ville Holmberg komma till rätta med problemen i den offentliga verksamheten genom decentralisering, fördjupad demokrati och minskad reglering av kommunernas verksamhet (Forssell och Jansson, 2000). Kritiken på kommunal nivå kom att handla om brist på medborgarinflytande och dålig kontakt mellan olika verksamheter inte minst i spåren av att kommunerna efter sammanslagningarna hade blivit stora organisatoriska apparater. Genom att göra kommunerna mer självständiga och lägga besluten närmare människorna hoppades staten att det skulle gå att återskapa det inflytande och den överblick som gått förlorad med storkommunerna, utan att minska de fördelar som stordriften gav (Nelander, 2016). En ny kommunallag öppnade för möjligheten att decentralisera den kommunala verksamheten. Alltifrån stora kommuner som Stockholm och Uppsala till små landsortskommuner valde att decentralisera genom att införa kommunalnämnder. Dessa nämnder fick ansvar för ett geografiskt område istället för ett fackområde (Montin, 2002). Ett liknande uttryck för denna vilja att låta kommuner själva bestämma mer över sin verksamhet blev försöken med frikommuner i

slutet av 80-talet, där några kommuner, däribland Ale och Bräcke kommuner, fick större frihet än andra att organisera sin verksamhet efter eget skön.

Kommundelsreformer i Uppsala

Uppsala var en av de kommuner som började se över sin organisation. Det innebar flera år av organisationsutredningar. Den politiska målsättningen var att öka medborgarnas upplevelse av demokrati och inflytande samt en effektivare kommunal byråkrati (Nelander, 2016). Kommunfullmäktige valde två vägar för att nå dessa mål. Det första målet skulle uppnås genom att decentralisera organisationen och införa kommunalnämnder. Genom kommunalnämnderna skulle en ny förvaltningskultur formas (Nelander, 2016). Nämnderna ansågs även underlätta möjligheten att få en helhetssyn på människors livssituation. Medborgarna skulle möta en mer öppen och närvarande administration. Den ökade effektiviseringen, som var det andra målet, skulle uppnås genom att ansvar och befogenheter decentraliserades samt genom när demokrati. I linje med det som senare kom att kallas New Public Management infördes även målstyrning som skulle bidra till att öka effektiviteten i den kommunala administrationen.

Det fanns kritik och tveksamheter inför både kommunalorganisationen och den nya styrmodellen. Organisationen med kommunalnämnder kritiserades från oppositionen för olösta konflikter mellan facknämndernas och kommunalnämndernas ansvarsområden. Olika grupper av politiker kom att ha skilda och delvis överlappande ansvar gentemot medborgare och förvaltning. Intresset bland politiker att delta i kommunalnämnderna var till att börja med begränsat. Många nämnder kom att bestå av nya oerfarna politiker, vilket ökade istället för att minska trycket på administrationen. Reformen byggde, som framgår ovan, på idéer om att den kommunala byråkratin skulle kunna minskas i omfattning. De administrativa resurserna i kommunaldelarna var därför begränsade i början, ofta var det en ensam tjänsteman, som hade flera ansvarsområden. Dessutom var den lokala tjänstemannens frihet beskuren, genom att alla centrala kommunala regler till att börja med fanns kvar; detta gjorde i sin tur att nämnderna hade svårt att ta lokala initiativ. Utan föregående utvärdering av försöksverksamheten, infördes kommunalnämnder inom hela Uppsala efter några år. En stor del av de kommunala besluten delegerades till dessa nämnder inom var sitt geografiska område, vilka skulle hantera bland annat äldre- och handikappomsorg (Nelander, 2016).

Ädelreformen

Ett återkommande problem inom äldre vården var ansvarsfördelningen mellan landstingen och kommunerna när det gällde sjukvård för de äldre. Det fanns en gammal ansvarsfördelning där kommunerna var ansvariga för de äldres omvårdnad och boende medan landstingen var ansvariga för sjukvården. Detta ledde till att sjuka gamla, liksom handikappade, kunde hamna mellan stolarna som offer i ett slags Svarte Petter-spel där varken kommun eller landsting ville bli sittande med kostnaden. Exempelvis kunde sjuka äldre bli kvar på sjukhusen trots att de ansågs färdigbehandlade eftersom äldre vården inte kunde bereda plats för dem. Som tidigare nämnts var det heller inte alltid självklart vem som skulle utföra vården eftersom det ofta var en glidande skala mellan äldre vård och sjukvård.

Problemen med det delade ansvaret utreddes flera gånger under 1980-talet och resulterade så småningom i den så kallade Ädelreformen som trädde i kraft den 1 januari 1992. Ädelreformen innebar att kommunerna fick det samlade ansvaret för vård till äldre och handikappade. Man skiljde på verksamhetsansvar och betalningsansvar. Kommunerna fick nu ta över verksamhetsansvar för sjukhem och andra liknande inrättningar för långtidssjukvård, betalningsansvar för

sådan somatisk långtidssjukvård som de inte hade verksamhetsansvar för, liksom för slutbehandlade patienter inom den somatiska akutsjukvården och inom geriatriken. Läkarna var dock fortfarande anställda i landstingen, medan kommunerna anställde sjuksköterskor med särskilt ansvar för äldreboenden. Snabbt fick reformen genomslag, det märktes bland annat genom att patienter togs hem till särskilda boenden från sjukvården i betydligt större utsträckning än tidigare. Det kan tilläggas att ”särskilda boenden” nu blev samlingsbegreppet för ålderdomshem, sjukhem och gruppboende.

Man skulle kunna säga att det tidigare motsatsförhållandet mellan, med Edebalks begrepp, *ålderdomshemsspåret* och *hemmaboendespåret* mot slutet av 80-talet delvis hade upplösts. Det fanns en insikt hos många parter att både formerna hade ett existensberättigande, en uppfattning som Edebalk kallar det *balanserade spåret* (Edebalk, 2020). Gamla människor skulle i första hand bo hemma, men när hjälp- och omvårdnadsbehoven blev alltför stora behövdes även särskilda äldreboenden.

Förtroendeman eller partiföreträdare – 1980-talets kommunalpolitiker

1980-talet inleds, som framgår ovan, av en vilja att decentralisera och skapa medborgarinflytande. Den tidigare utvecklingen med partipolitiskt inflytande får konkurrens i kommuner där kommunaldelsnämnder införs. Dessa ställde krav på kunskap och kännedom om lokala förhållanden och sektorsövergripande frågor. Rollen som förtroendeman och medborgarföreträdare fick därför åter en mer framträdande roll inom den kommunala politiken. Medan antalet förtroendeuppdrag ökade under 1970-talet låg antalet på en konstant nivå under 1980-talet (Kommundemokratikommittén, 2001). I stället ökade tidsåtgången för förtroendeuppdragen ”ganska dramatiskt” med 40% enligt Bäck (2000). Detta beskrivs även av Bäck (2000) som ett tecken på minskat intresse för det politiska arbetet lokalt. Intresset för ekonomisk och organisatorisk effektivitet växte sig starkare i andra hälften av 1980-talet. Detta ökade även administrationens inflytande på både berednings- och beslutsprocesserna. Genom ekonomers ökade inflytande började också nya styridéer fogas in (Rombach, 1991). I stället för en betoning av arbetet som medborgar- eller partiföreträdare formades nya roller för kommunalpolitiker som förde med sig ett ökat beroende av den kommunala administrationen.

1992–2020: Den marknadslika kommunen

På 1990-talet inleds en ny era för kommunerna när det gällde hur de organiserar sina verksamheter, och med det följde nya roller för både politiker och tjänstemän. De förändringar som nu startade skedde både i små och större steg, men stegen togs i samma riktning, med idéer från marknaden som inspiration, och resultatet blev därför en ny slags kommun, den marknadslika kommunen som Rombach kallade den (1997). Det föregående decenniens diskussioner om fördjupad demokrati tonade bort medan idéer om effektivitet och valfrihet kom att leda de organisationsexperiment som nu följde (Jacobsson 1994). I denna nyordningens tid (Bäck, 2000) tycktes idén om kommunen som en gemenskap, med allmänintresset i förgrunden, nästan försvinna. I stället skapas en föreställning om kommunen som en slags stormarknad, vars främsta uppgift är att tillhandahålla välfärdstjänster som vård, skola etcetera för de boende i kommunen, där de senare uppfattas och uppfattar sig som kunder (jmf Olsen, 1988; Aberbach och Christensen, 2005).

Ny kommunallag ger ökat självstyre

Tidigare hade staten styrt äldreomsorgen med både lagar och specialdestinerade anslag, såsom statens bidrag för att bygga ålderdomshem. År 1992 infördes en ny kommunallag som gav kommunerna ökat självstyre i vissa avseenden. Den nya kommunallagen med en ökad självstyrelse rimmade illa med specialdestinerade anslag, och en viktig förändring under denna period blev att de specialdestinerade anslagen ersattes av generella statsbidrag (även om de återkommit på flera områden senare). De nya reglerna möjliggjorde en hög grad av avreglering och marknadsorientering. Syftet var att öka kommunernas möjligheter att göra lokala anpassningar och självständiga ekonomiska prioriteringar.

Den nya kommunallagen gjorde det möjligt för alla kommuner att i än högre grad än tidigare själva välja hur de skulle organisera sig. En modell som blev populär under 90-talet var den så kallade beställar–utförarmodellen (se exempelvis Fernler, 1996: kap 3 och Forssell och Jansson, 2000: kap 10). Beställar–utförar-modellen innebar kort sagt att den kommunala organisationen delades i två delar, en del som lade ut beställningar och en annan del som utförde själva produktionen av tjänster och där relationen mellan dessa delar sågs som en affärsrelation. Den nya lagen gav även kommunerna möjlighet att lämna över handhavandet av viss verksamhet – dock inte myndighetsutövning – till andra aktörer. Enligt Edebalk (2016) hade regeln kommit till för att kommunerna skulle kunna lägga ut verksamhet på kommunala företag, men här öppnades möjligheter även för andra aktörer.

Fram till början av 1980-talet hade det uppfattats som självklart att äldreomsorgen skulle skötas av det offentliga. Landsting och kommuner skulle inte bara finansiera äldreomsorg och annan omsorgsverksamhet, de skulle även driva den. Men idéer om att lägga ut verksamheter på entreprenad på andra aktörer hade förts fram under 1980-talet av, främst, vissa borgerliga debattörer. De hade då avvisats, men de återkom med ny styrka under 1990-talet.

En anledning till detta var att Sverige i början av 1990-talet drabbades av den största finanskrisen sedan 30-talskrisen. Krisen ledde bland annat till stora underskott i den offentliga ekonomin, och fick konsekvenser i form av stora besparingar och nedskärningar inom den offentliga sektorn. Men krisen öppnade även för sådana marknadsinspirerade organisatoriska lösningar som tidigare hade avvisats. Nu blev de svårare att avvisa eftersom de utlovade både en effektivare offentlig sektor och en ökad valfrihet. De reformer som följde, och som så småningom kom att kallas New Public Management, var inspirerade av företagets och marknadens sätt att styra verksamheter.¹ För äldreomsorgen innebar det bland annat att kommunerna började lägga ut driften av äldreomsorg, såväl hemtjänst som äldreboenden, på externa utförare.

De marknadsinspirerade organisationslösningarna fick vind under seglen under den borgerliga regeringen 1991–1994, och blev i stort sett kvar när socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994. Särskilt stor betydelse för framtiden blev införandet av skolval och öppnandet för skattefinansiering av enskilda skolor, så kallade friskolor.

¹ Begreppet New Public Management användes först av den brittiske statsvetaren Christopher Hood (1991) som ett samlingsbegrepp för en mängd administrativa reformer som hade vidtagits, särskilt i Storbritannien, under decenniet innan. Reformerna syftade främst till att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. I Sverige fördes i ännu högre grad fram att reformerna skulle öka valfriheten för medborgarna när de ville välja utförare/leverantör av en tjänst, t ex inom undervisning, vård eller omsorg. Även om stat/landsting/kommuner fortfarande skulle finansiera och vara ansvariga för verksamheterna var det inte självklart att de fortsatt även skulle stå för själva produktionen.

Marknadsreformerna och deras organisatoriska konsekvenser

Konkurrensutsättningen av såväl äldreomsorg som andra verksamheter reglerades i huvudsak av två nya lagar. Upphandlingarna styrdes av Lagen om offentlig upphandling (LOU). Den första versionen av lagen kom 1992 och var en svensk version av EU-lagstiftning. För äldreomsorgen innebar det att många kommuner började handla upp, dels driften av kommunalt ägda äldreboenden, dels hemtjänsten (delar eller hela) av externa utförare. LOU stipulerar att upphandling ska ske enligt strikta regler där konkurrensneutralitet är ett centralt värde. Alla presumtiva leverantörer ska ges samma möjlighet att ge anbud, oberoende av eventuella tidigare leveranser och samarbeten, och processen sker i ett auktionsförfarande där bästa anbud, i praktiken oftast det som kräver lägst betalning, vinner kontraktet. Kontrakten löper på en viss tid, ofta tre år, varvid förlängning kan ske, men därefter måste en ny anbudsruna ske.²

År 2009 tillkom en lag om valfrihetssystem (LOV). LOV:en har ett ”peng”-system liknande det som redan fanns för skolan, vilket innebär att en brukare (som nu hade blivit det vedertagna begreppet inom äldreomsorgen) själv väljer utförare av tjänster, varvid en ”peng” finansierad av skattemedel följer med brukaren till utföraren. Inom äldreomsorgen tillämpas LOV främst inom hemtjänsten, men de senaste åren har några företag även startat äldreboenden som säljer platser enligt LOV.³

Från början gick ”outsourcingen” av äldreboenden relativt trögt, men ökade ganska snabbt under 2000-talet första decennium. Från år 2000 till år 2010 ökade antalet timmar i hemtjänst i privat regi från 7 till 19 % av totala antalet timmar, och från 12 till 19 % av totala antalet äldreboenden (Szebehely, 2011). I början var företagen inom äldreomsorgen små och ofta ickevinstsyftande, men branschen började snabbt konsolideras genom sammanslagningar och uppköp och domineras numera av ett fåtal stora företag, ibland med utländska ägare, däribland så kallade riskkapitalbolag (Szebehely, a.a.).

När hemtjänst och äldreboende läggs ut på entreprenad enligt LOU, eller konkurrensutsätts och öppnas för valfrihetsreformer enligt LOV, har äldreomsorgen de facto omvandlats till en marknad, om än med speciella kännetecken (jmf Hagbjer och Krohwinkel, 2018). För den kommunala organisationen har omvandlingen av äldreomsorgen till en marknad inneburit betydande förändringar. Vid sidan av att ansvara för och själva bedriva omsorgsverksamhet måste kommunerna nu även bygga upp en organisation för att upphandla äldreomsorg i konkurrens (jmf Arora-Jonsson et al. 2018, kap 8). Det innebär bland annat att enligt LOU:s regler formulera och specificera den tjänst som ska upphandlas, lägga ut tjänsten för anbudsgivning, kontrollera, bedöma och rangordna inkommande anbud, skriva avtal och fortlöpande kontrollera att leverantören levererar enligt anbud samt sköta betalningarna till denne. I den mån kommunen även tillämpar LOV ska den även kontrollera och utfärda tillstånd för nya presumtiva leverantörer.

² Det finns naturligtvis stora olikheter, men det ligger nära till hands att dra paralleller till det auktionsförfarande som föregick 1918 års reformer. Då var det individer, ”fattighjon”, som auktionerades ut till den som krävde minst betalning, nu är det hela boenden som auktioneras ut.

³ Enligt Arora-Jonsson et al. (2018) utgör de offentliga marknader som regleras enligt LOU en variant av så kallade B-2-B-marknader (business-to-business), alltså marknader där en organisation köper något från en annan organisation, medan de offentliga marknader som regleras enligt LOV snarare utgör en variant av konsumentmarknader, alltså marknader där individer (konsumenter/brukare) handlar från/väljer bland flera/många leverantörer. Dessa offentliga marknader där stat/landsting/kommuner står som betalare men där de direkta användarna är individuella medborgare kallas ibland – och något oegentligt menar Forssell och Norén (2018: 60) – kvasi-marknader. Det kan tilläggas att upphandling enligt LOU knappast innebär någon ökad valfrihet för medborgarna – det är inte dessa som väljer vilken anbudsgivare som ska vinna ett kontrakt.

Eftersom de flesta kommuner har valt att fortsätta bedriva en del äldreomsorgsverksamhet – äldreboenden och hemtjänst – i egen regi innebär det att de nu förutom att ansvara för, kontrollera och finansiera all äldreomsorg, även själva tvingas uppträda som konkurrenter. Eftersom konkurrensneutraliteten är central i LOU, måste (en del av) kommunen själv konkurrera på samma villkor som andra när (en annan del av) samma kommun beslutar att lägga ut en viss verksamhet på entreprenad (Arora-Jonsson et al., a.a. s. 76). Dessa följer av konkurrensutsättningen har påverkat den kommunala tjänstemannaorganisationen, där upphandling och drift måste separeras, och nya enheter, som upphandlingsenheter, och befattningar, som upphandlare och produktionsledare, skapas. Men den har även påverkat de politiska rollerna där politikerna ibland delats upp i sådana som ska leda uppdragen/beställningarna och andra som ska leda den kommunala tjänsteproduktionen.

Sammantaget innebär marknadiseringen av äldreomsorgen att kommunens möjligheter att styra denna försvåras. I en vertikalt integrerad organisation, alltså en hierarki, som var det vanliga före marknadiseringen, har ju ledningen möjlighet att styra direkt genom direktiv och order, men på en marknad, där ett antal självständiga entreprenörer bedriver verksamhet, kan man bara styra indirekt och i förväg, genom regler, avtal och kontrakt. Organiseringen blir under marknadseran inte bara mer komplicerad och fragmentiserad, den blir även mer svårstyrd och svårkontrollerad (jmf. Forssell och Ivarsson Westerberg, 2007, s. 97).

Uppsala under marknadseran

I Uppsala tillsattes flera utredningar som landade i att kommunen måste ändra styrning och organisation för att anpassa sig till en tid av hårda statliga krav, lägre intäkter och ökade kommunala åtaganden. Som motiv angavs Ädelreformen och skolans kommunalisering förenat med sämre inkomster. När Ädelreformen genomfördes var Uppsala indelad i fjorton kommundelsnämnder, det var dessa som implementerade reformen och valde olika organisatoriska former för äldrevården. Därmed bekräftades den kritik som riktats mot att organisera i kommundelar. Istället för att företräda hela kommunen uppfattades politiker i de olika kommundelarna att företräda särintressen för de olika kommundelarna. Kritiken mot kommundelsorganisationen fick förnyad kraft. Under åren 1991–1994 pågick en omfattande arbetsprocess för att skapa en ny kommunal styrmodell. Det var ett arbete som pågick under flera olika projektnamn. Ett sådant var den så kallade ”KOSTYM”-utredningen 1992. Syften var bland annat ”att göra de förtroendevaldas roll tydligare” ”införa ett nytt styrsystem i kommunen” och ”förbättra kommunens ekonomi genom en organisation som bygger på konkurrensutsättning” (Nelander, 2016).

I november 1992 beslutade kommunfullmäktige att införa en ny organisationsmodell, så kallad beställar-utförarmodell. De som skulle styra den kommunala verksamheten, tilldelades olika roller: beställare, utförare, leverantörer och myndighetsutövare. Modellen var tänkt att skapa en tydlig boskillnad mellan det politiska ansvaret som ombud för medborgarna och det politiska ansvaret för de kommunala tjänsternas utförande. De förtroendevalda skulle inte behöva känna dubbla lojaliteter mot å ena sidan allmänhetens behov och krav och å andra sidan den kommunala produktionsapparaten. Förhållandet mellan parterna inom den kommunala organisationen skulle i fortsättningen regleras med avtal på samma sätt som då administrationen gjorde upphandling med den externa marknaden (Nelander, 2016). Politiskt beskrevs modellen som en utveckling av målstyrningen. Rapporten och förslagen, framtagna av externa konsulter, parat med en kort remisstid mötte omfattande kritik både från den politiska oppositionen, under denna period bestående av socialdemokrater med stöd av miljöpartiet och vänsterpartiet och

från fackligt håll. Debatt fördes även i lokala media. Forskare ifrågasatte effektiviteten i modellen, liksom syftet med reformen. Bland annat beskrevs de både modellerna, målstyrningen respektive beställar- och utförarmodellen, som motverkande. Det ansågs svårt att begränsa den politiska rollen till att formulera mål, då medlen kunde vara minst lika politiska. Flera politiker menade att kommunens verksamhet inte kunde jämföras med företagets, då företag drevs av vinstmaximering medan kommuner borde vägledas av humanitära principer, rättvisa och rättssäkerhet. När beställar-utförarmodellen infördes fick kommundelarna skapa en ny form även för administrationen, där vissa blev beställare, medan andra utförare, leverantörer eller myndighetsutövare. På samma kommunalförvaltning skulle det även bland tjänstemän finnas parter och motparter i affärsliknande förhållanden. Detta uppfattades som både förvirrande och resurskrävande. (Montin et al., 2008). Samtliga nämnder skulle organisera sin verksamhet enligt denna rollfördelning. Förespråkarna beskrev motståndet mest som ett pedagogiskt problem. (Nelander, 2016). Efter beslutet om den nya modellen genomfördes omfattande utbildningsinsatser med stöd av externa konsulter, för att skola in administration och förtroendevalda i en ny affärsmässig kultur.

Bäck (2000) menar att de organisationsförändringar som genomfördes utifrån NPM-idéer saknade gemensamma idéer och mål, som återfanns vid kommunsammanslagningarna årtiondena tidigare. ”Paradoxalt nog hårdnade partigruppernas grepp om den kommunala apparaten, samtidigt som det fanns tydliga tecken på att partiväsandets medborgerliga förankring började släppa” (Bäck, 2000). De förändringar och nya krav som ställdes på kommunpolitikerna var motstridiga och de organisatoriska förändringarna dessa ledde till berörde inte bara de formella, synliga strukturerna, utan även de informella strukturerna menar Montin et al. (2008). Det togs ytterligare ett steg i denna riktning i mitten av 2000-talet. En så kallad ”utmanarrätt” antogs av kommunstyrelsen. Det nya regelverket innebar att den som ville överta ansvaret för driften av en kommunal verksamhet kunde lägga in ett anbud. Detta gällde all verksamhet som kommunen drev utom myndighetsutövning. Idéerna bakom denna utmanarrätt var att Uppsalas verksamheter skulle prövas kostnads- och kvalitetsmässigt, att mångfalden i utbudet skulle öka och därmed brukarnas valfrihet. Inom kommunen fanns även en särskild funktion som skulle ge råd och stöd till såväl externa utförare som kommunens egna medarbetare att söka utmana befintlig kommunal verksamhet. Utmanarrätten avskaffades efter en tid utan att göra något stort avtryck i verksamheten.

Det fanns krav från staten på alla Sveriges kommuner att ha en ekonomi i balans år 2000 (Nelander, 2016). I Uppsala kommun ville den politiska ledningen åter se över den egna organisationen. En rad arbetsgrupper tillsattes för att analysera olika delar av kommunens verksamhet. En ny utredning tillsattes med det politiska syftet att förbättra demokratin, öka kontakterna med medborgarna och skapa en ekonomi i balans. Den politiska målsättningen var även att renodla marknadsanpassningen. Enligt fullmäktigebeslutet skulle den kommunala produktionen bli affärsmässig och stärka sin konkurrenskraft. Förväntningarna på den nya styrmodellen var höga. Beslutet innebar att nya så kallade uppdragsnämnder fick hantera huvudparten av de ekonomiska styrmedlen. Den politiska viljan var att fortsatt behålla uppdelningen i den ”politiska” rollen som uppdragsgivare och den mer ”opolitiska” rollen att producera. Begreppen beställare- och utförare upplevdes däremot som alltför belastade. Istället skapades nya begrepp för den befintliga modellen. De nya begreppen blev ”Uppdrag” och ”Åtagande”. Det politiska ansvars-tagandet ansågs därmed bli tydligare. Det skulle inte finnas överlappningar eller glapp mellan nämnderna och invånarna skulle få det lättare att vända sig till rätt instans (Nelander, 2016).

För att delvis kompensera förlusten av den politiska närheten som kommunalnämnderna hade förväntats bidra med skapades lokala medborgarkontor. Dessa skulle bidra till bättre kontakter

med medborgare och stärka den lokala demokratin ute i kommundelarna. Det infördes så kallade medborgardialoger för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet. Enligt utredningen skulle även utrymmet för personalens initiativ öka.

Nya vindar började blåsa efter valet 2014 då en majoritet bestående av S, V och MP tog över styret. Fullmäktige fattade ett beslut som innebar att en viktig del av den kommunala verksamheten undantogs från Uppdrags- och åtagandemodellens (tidigare beställar-utförar-modellen) grundläggande idé att skilja på uppdrag och produktion. Efter flera organisatoriska justeringar formades Äldrenämnden 2017 som fick ett totalt ansvar för äldrefrågorna. Äldrenämndens relationer till olika privata utförare reglerades fortsatt via avtal och i uppdragsbeskrivningar i förhållande till egenregin. Samtidigt kunde en svekdebatt anas, löften om att avskaffa ”privata alternativ” gick inte att infria. Även flera av reformerna fick fortsatt kritik, liksom problem med upphandlingar och boenden fortsatte. Trots löften om att bryta trenden med privata vårdgivare och försök att förbättra upphandlingsförfarandet upphandlade Uppsala under 2017 driften av sammanlagt nio äldreboenden. De privata entreprenörerna hade blivit så invävda och institutionaliserade att varken tjänstemän eller medborgare kunde, på kort sikt, förändra inriktningen (Äldreförvaltningen Uppsala kommun 2016). Därmed fick även den politiska majoriteten förhålla sig till privata vårdgivare och kommunen som del i en marknad.

NPM ger politiker och tjänstemän nya roller

Då staten genom den nya kommunallagen, ädelreformen och andra anslutande reformer under början av 1990-talet successivt kom att lägga över allt större ansvar för välfärdssystemet på kommunerna började olika kommuner och rollen som kommunpolitiker att utvecklas åt olika håll. Medan vissa politiker behöll föreställningen om ett gemensamt kommunintresse fanns politiker som såg legitima särintressen (Bäck, 2000). Dessa särintressen manifesterades och diskuterades vid kommunfelsreformerna. Skillnaderna i den politiska rollen befastes även genom införandet av NPM-lik styrm modeller om marknadsorientering och konkurrensutsättning. Relationer mellan kommunen och dess medborgarna förvandlades till en marknadsrelation mellan konsumenter och leverantörer och politikerna tenderade att främst ses som företrädare för den kommunala ”stormarknaden” (jmf Aberbach och Christensen, 2005). Även rollen som arbetsgivarföreträdare påverkades. Personal inom äldreomsorg hade förväntningar på politiskt ansvarstagande för arbetsförhållanden och omsorgens innehåll. De politiker som företrädde en privatiseringslinje och personal inom äldreomsorgen stod långt ifrån varandra (Gustafsson och Szebehely, 2002). Samtidigt blev den kommunala administrationen alltmer komplex av det ökade trycket på samordning och ledning av nya funktioner inom kommunerna, vilket ökade tjänstemännens inflytande. Montin (2002) beskriver detta ”Beroendet av tjänstemännen är stort. Lite tillspetsat kan man säga att vara fritidspolitiker är att sitta i sammanträden och ta ställning till förslag som utarbetats av tjänstemän. Ungefär hälften av de förtroendevalda menar att deras roll i beslutsfattandet oftast begränsas till granskning av tjänstemännens förslag (SOU 2001:48, s 143)”.

Inför fortsättningen – en kort summering

Vi har hitintills beskrivit en händelseutveckling som fångar hur äldreomsorgen har utformats under olika tider och på vilka idégrunder den har organiserats, samt hur dagens kommuner vuxit fram och hur rollen som politiker och tjänsteman utvecklats och förändrats. Därigenom har vi till viss del också skapat förståelse för varför yrkesgrupper som ekonomer och kommunikatörer är med och föredrar ärenden i äldrenämndens sammanträde 2019 som beskrevs i prologen.

Framförallt första halvan av 1900-talet kännetecknades av att fattigvården som tidigare handlat om olika typer av social utsatthet, alltmer kom att differentieras; ett antal områden inom det sociala arbetets fält växte fram, såsom omhändertagande och vård av utsatta barn, psykiskt sjuka, funktionshindrade och många fler. Äldrevården kom som tidigare beskrivits att handla om att ta hand om samtliga äldre i samhället och inte enbart de som var mindre bemedlade. Den utveckling av den breda äldrevården som detta medförde har under åren från 1950-talet lett till växande förvaltningar och behov av administration, styrning och ledning av omsorgen. I växelverkan med detta görs också plats för individer i förvaltningen vilka hanterar dessa uppgifter; det komplicerade samspelet mellan politik, hierarki och marknad som uppstår under 1980-talet och som beskrivits tidigare i texten samspelar med utvecklingen av nya typer av professionellt kunnande. Nu vänder vi blicken mot vilka yrkesgrupperna samt vilka kunskapsområden som under 1900-talet och 2000-talet tagit plats i organiseringen av äldrevården, vad de gör där och vad de gör med äldrevården.

Äldreomsorgens professionella

Kommuner i Sverige är organiserade på skiftande sätt, sedan den nya kommunallagen som infördes 1992 har kommunerna fått ökat självbestämmande över den egna kommunen gentemot staten, särskilt i form av en ökad frihet vad gäller nämndorganisationen, något som lett till en ökad variation i hur kommuners organisationsstrukturer ser ut (SOU 2015:24.). I föregående diskussioner i den här rapporten har vi visat att istället för en regelbaserad styrning har kommunerna, liksom så många andra delar av den offentliga sektorn i ökad grad kommit att styras genom granskning av kvalitet på verksamheterna samt måluppfyllelse (se vidare Hall, 2015; Lindgren, 2016). Kommuner är idag efter de kommunalningsreformer som beskrivits tidigare stora apparater som kräver en hel del organisering och administration, något som lett till en delning mellan ansvar mellan politiker och tjänstemän för beredning av beslut i kommuner och faktiska beslut, liksom delning mellan ansvar för beslut där kommuners delegationsordningar på olika sätt fördelar beslutsrätter mellan politiker och tjänstemän, samt mellan olika tjänstemän. Medan politikerna beslutar om övergripande mål och medel så operationaliserar kommunernas förvaltningar den övergripande riktningen in i praktik. Beroende på hur kommunen sedan är organiserad så kommer förvaltningen ha varierande uppgifter mellan kommun. Även om mångfald uppstått vad gäller organiseringen av kommunerna så är en minsta gemensam nämnare följaktligen att det finns en delning mellan politiskt ansvar, förvaltning och utförande (dock ej närmre reglerad i kommunallagen än på kommunstyrelse och kommundirektörsnivå). I en studie av ett urval av delegationsordningar från 20 kommuner gjord som ett förarbete för Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) framkommer en stor variation mellan hur ansvar fördelas mellan politiker och anställda i kommunerna, mycket beroende på hur kommunens organisation i övrigt är utformad. En slutsats i utredningen är dock att delegationen är omfattande och att mycket av beslutsmakten finns hos de anställda, men inom ramarna för den politik som förs. Även i de fall beslutanderätten är begränsad och finns hos nämnder eller kommunfullmäktige så finns anledning att tro att inflytande från tjänstemän över beslutsprocesser existerar då beredning av beslut är en central del i beslutsprocesser samt deras utkomst (Brunsson och Jönsson, 1979; Montin, 2002), beredningen ligger i stor utsträckning på förvaltningen, om än inte den formella beslutsmakten.

I Uppsala styrs äldreomsorgen i kommunen av kommunfullmäktige, där beslutar man om övergripande mål som äldrenämnden sedan arbetar med för att utföra. I äldrenämnden sitter förtroendevalda politiker. Äldrenämnden beslutar om verksamhetsplan och budget för de områden som ligger i nämndens ansvar. Äldreförvaltningen är sedan den tjänstemannadrivna organisationsenhet som arbetar med att ta fram beslutsunderlag till äldrenämnden, förvaltningen styrs av

en förvaltningschef som i sin tur har en stab till sin hjälp vilka på olika sätt arbetar med förvaltningens verksamhetsområden.

Uppsalas modell är den vanligaste modellen för ansvarsfördelning i kommuner med en nämnd inom ett specifikt verksamhetsområde, såsom äldreomsorg eller sociala omsorgsfrågor i vidare bemärkelse, som fattar beslut och en motsvarande förvaltning som tar fram beslutsunderlag. Rapporter kommer dock om en alternativ modell på framväxt där kommuner samlar all förvaltning i en central övergripande sådan, så kallade ”superförvaltningar”. Dagens samhälle rapporterade 2019 en enkätundersökning de själva genomfört där de visar att 67 av landets 290 kommuner skapat sådana superförvaltningar (Tenfält, 2019). En sådan fråga om centralisering eller decentralisering kommer att få betydelse vad gäller snabbhet i beslutsvägar, informell och formell maktkoncentration, beröringspunkter mellan politiker och tjänstemän med mera. Själva grundfrågan för denna del av vår rapport ändras dock inte av detta faktum, för oavsett centralisering eller decentralisering så kommer individer med avgränsat professionellt kunnande arbeta med att förvalta kommunens service och sätta politiska beslut i spel.

Utgångspunkten för intresset för det professionella kunnandet är dels de empiriska iakttagelser vi gjort tidigare i rapporten, samt tidigare studier på det inflytande tjänstemän i kommunorganisationerna har genom både formell beslutsmakt och beredningsprivilegier. Ett grundläggande teoretiskt antagande är att den vetenskapliga och praktiska kunskap som förs in i en organisation kommer påverka handling i organisationen (DiMaggio och Powell, 1983). Såsom tidigare behandlats i texten så kommer de politiska besluten färgas av ideologi och politiskt spel. Vidare kommer vilka beslut som kan fattas möjliggöras och begränsas av hur modeller för hur organisation och transaktioner med omvärlden antas fungera. Samtidigt som det professionella kunnandet träder in i organiseringen av äldreården med avgränsade, om än inte helt unika, kunskaper så kommer politisk inriktning och modeller för organisering som är gällande efterfråga olika typer av professionellt kunnande. På så sätt är det en tvåriktad process där visst professionellt kunnande kommer ges plats i kommunens organisation, samtidigt som professionellt kunnande i sig påverkar inriktningen på den fortsatta organiseringen och därmed också efterfrågan på viss professionell kunskap. Besluten kommer också påverkas av de yrkesverksamma som har inflytande över dem.

För att få förståelse för hur yrkesverksamma kan påverka handling i en organisation så ska vi inledningsvis diskutera begreppet profession och vad i den begreppsbyggnad som finns som kan vara av intresse för den här texten. Det är framförallt två delar som är intressanta. Dels är det de processer som driver på professioners utveckling, och dels är det grunderna till varför professioner får status och inflytande.

Professioner är enligt Abbott (1988) ett slags arbetsdelning mellan experter; professionens handlingar påverkas av de normer, värderingar och regelmässiga beteende som ses som centrala inom det kunskapsområde som varje profession bygger på. En profession är en avgränsad yrkesgrupp, vars utövande samt inkomst och status bygger på vetenskaplig kunskap (Brante 2009). För att professionen ska kunna upprätthållas krävs att kunskapen är avgränsad och att professionen själv upprätthåller gränserna gentemot omvärlden. Det finns alltså i professionen en bas i vetenskaplig kunskap som enbart professionen själv behärskar i relation till sin yrkespraktik, vilken framförallt distribueras genom högre utbildning, som professionen behöver för att uppnå status och kunskap. Brante (a.a.) menar att samtidigt som professionen är avgränsad så kännetecknas de vetenskapliga kunskapsområde som behärskas av en profession av att vara abstrakta och därmed också överförbara till olika sammanhang och problemområden, detta gör

det möjligt för professioner att expandera det egna kunskapsområdet till olika problemområden och praktiker.

Medan profession betecknar ett tillstånd så betecknar begreppet professionalisering processer kring skapandet och omskapandet av professioner. Då professioner åtnjuter både hög inkomst och status så finns en strävan hos yrkesgrupper att professionalisera den egna yrkespraktiken. Detta innebär att ett vetenskapligt kunskapsområde behöver kopplas till yrkespraktiken för att i högre grad göra den avgränsad och autonom från omvärlden. Sådana processer kan kopplas till vad som på senare år benämns akademisering, alltså att yrkespraktiker kopplas till existerande kunskapsområde men också utvecklar egna kunskapsområden; exempel på det är hur ekonomyrket utvecklas i samspel med kunskapsområdet företagsekonomi under tidiga 1900-tal (Engwall, 2020). Eller under sena 1900-tal yrken när yrken som sjuksköterska, lärare och socionom införlivas i system för högre utbildning, såsom utbildningsvetenskap, socialt arbete eller omvårdnadsvetenskap.

Professioner och professionalisering är på så vis användbara begrepp för att förstå dels att kunskapsområden inom organisationer spelar roll för handling, och dels för att förstå varför kunskapsområden expanderar och tar plats i nya organisationer. Begreppet ”profession” kan dock uppfattas som delvis problematiskt eftersom den diskussion som går längre tillbaka än Abbott 1988 om vad en profession är inte tycks ha nått sin ände. Det är diskutabelt om socionom är en profession, kanske snarare är det med Brantes (2009) typologi en semiprofession. Företagsekonom kan kanske inte anses vara varken profession eller semi-profession, däremot finns professioner inom paraplyet företagsekonomi, som revisor. Och kanske finns det fog för att säga att ”chef” eller ”ledare” numera är ett slags profession, ett eget kunskapsområde som producerar professionella chefer vilka reser mellan allsköns verksamheter och utövar chefskap utan att nödvändigtvis ha kunskaper om verksamhetens art. Denna del av vår rapport tar främst fasta på att kunskapsbakgrund samt ambitioner att professionalisera en yrkespraktik spelar roll för att förstå hur handling möjliggörs i organisationer, kopplingen mellan vetenskapliga kunskapsområden och yrkespraktik är central liksom att det under 1900-talet funnits starka krafter att akademisera många yrkespraktiker för att knyta praktiken till ett kunskapsområde och på så sätt skapa status och inflytande på det egna området. Även om inte kompletta professioner uppstår så medför professionaliseringsprocesser att kunskapsområden sprids. För att dra nytta av professions- och professionaliseringsbegreppen men inte göra ställningstaganden kring om de yrkesgrupper som behandlas i texten är professioner eller ej så kommer vi fortsättningsvis använda begreppen yrkesgrupp, akademisering, professionellt kunnande samt kunskapsområde för att förstå tjänstemännens roll i organisationerna.

Kommande redogörelse av utveckling av kunskapsområden och yrkesgrupper bygger främst på empiriska dokumentstudier av utbildningsinnehåll genom historien och säger således mindre om yrkespraktik. Givetvis skulle en mer nyanserad bild av yrkets praktik och dess påverkan på organisationerna komma fram genom studier av det. Antagandet här är dock att en del av praktiken påverkas av det utbildningsinnehåll och de kunskapsområden som finns däri, som studenter för med sig in i praktiken. Detta gör att det är intressant att skapa en djupare förståelse för utbildningsbakgrunden hos dem som arbetar i kommunernas förvaltning samt i relation till den historiska framställning som hittills gjorts visa på utvecklingen av detta professionella kunnande för att förstå just samspelet mellan professionellt kunnande och organisation.

Inledningsvis i den här texten kommer en historisk tillbakablick, som vandrar från 1950-tal fram till idag, på det sociala fältets utbildningar inom både socialt arbete och social omsorg.

Efter det beskrivs samtidens socionomer, utfasningen av den förvaltningsinriktade socionomutbildningen diskuteras liksom vår tids administratörer, framförallt ekonomer. Avslutningsvis kommer en diskussion om separationen mellan kunskap om socialt arbete som finns i dagens socionomer å ena sidan och generell kunskap om organisationer som finns hos dagens ekonomer.

Det sociala fältets utbildningar 1921–2020

Idag bedrivs kunskapsutvecklingen om äldreomsorg på landets universitet och högskolor till stor del inom kunskapsområdet ”Socialt arbete”, den yrkesgrupp som formas på utbildningarna är socionomer. Området har vuxit fram ur två delvis separata men angränsande och till delar överlappande discipliner, social omsorg och socialt arbete. Samtidigt har en tidigare central roll i det sociala fältet, förvaltaren, till stora delar fasats ut. I följande text går vi igenom hur utbildning och forskning inom det sociala fältet utvecklats under 1900-talet för att i slutet diskutera vad för professionellt kunnande vi har i fältet idag.

1900-talets förvaltnings socionomer, praktik och byråkrati i samma människa

I nittonhundratalets början ökade intresset för sociala frågor i relation till både den gryende välfärdsstaten och konsekvenser av industrialismens för tidigare sociala institutioner såsom kyrka och familj. 1903 bildades Centralförbundet för socialt arbete (CSA) vilket tog som uppgift att arbeta med frågor rörande bostäder, arbetslöshet, hälsovård, kriminalvård, sjukförsäkring och fattigvård och vilket tidigt startade kurser inom områdena. 1921 bildades Institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning och forskning på initiativ av CSA, ett institut med koppling till Stockholms universitet (Sunesson, 2003). 1944 beslutades om att socialinstitutet skulle få ökat statsstöd då de sågs som viktiga samhällsbärande institutioner (SOU 1944:29). I utredningen konstaterades att utbildningarna inom det sociala området efterfrågades av studenter, liksom arbetsgivare inom framförallt kommunerna efterfrågade de utbildades kompetenser; med ökad komplexitet i kommunernas organisationer behövdes mer specialistkunskap. Andra utbildningar med något liknande ambitioner, såsom akademiska utbildningar inom statsvetenskap på universiteten och ekonomi på handelshögskolorna var inte lika lyckosamma i något av dessa avseenden, statsvetarna ansågs bli alltför teoretiskt skolade medan ekonomerna främst fokuserade arbete inom vinstsyftande organisationer. Utredningen pekar på ett behov av den specialiserade utbildningen socialinstitutet gav, dels mot människovårdande uppgifter och dels mot förvaltande och administrativa uppgifter inom kommunerna. Tre nya socialinstitut tillkom följande decennier, ett i Göteborg (1944), ett i Lund (1947) och ett i Umeå (1962). Här utbildades framtidens socionomer såväl som förvaltnings socionomer. Utbildningen var inte del i det högre utbildningssystemet, den krävde inte formell gymnasiekompetens av de studenter som antogs och ledde inte till en akademisk examen.

Under efterföljande år växte antalet socionomer såväl som samhällets efterfrågan på dem ytterligare, deras roll och framtid behövde återigen utredas av staten. I ett betänkande från 1962 i anslutning till en offentlig utredning om socionomutbildningen och utbyggandet av högskolesektorn (SOU 1962:43a) lyfter utredarna återigen fram att det ökade behovet av socionomer kom ur den utveckling som beskrivs i föregående delar om organisationen av äldreården och den förändrade politikerrollen. Kombinationen av fler och mer omfattande uppgifter i den växande offentliga sektorn med de förtroendevaldas förändrade roll gav upphov till arbetsuppgifter som krävde specialiserad arbetskraft. Inriktningen på socialt arbete lyfts också fram där synen på socionomers roll är att de har i uppgift att både förebygga sociala svårigheter i samhället, att hjälpa människor i stunden med svårigheter men också vara framtidsinriktade i hjälpen så att

framtida behov av hjälp hos individen minskas. På så sätt formas en socionomroll under 1900-talets första hälft såsom central för ett välfärdssamhälle och som kräver specialistkunskaper inom området. Behovet av en sådan funktion i samhället såg utredningen som något som skulle öka ännu mer under efterföljande decennium och därmed också behovet av en utbyggd socio-
nomutbildning. Socionomerna var främst yrkesaktiva inom landskommuner och städer, nära medborgarna, men också i stat, landsting, ideella organisationer och inom privat verksamhet

På Institutet för socialpolitisk och kommunal utbildning och forskning och socialinstituten i Göteborg och Lund utbildades socionomer med i huvudsak två inriktningar som syftade till att den utbildade kom att ägna sig åt sociala eller kamerala arbetsuppgifter. Medan de sociala uppgifterna riktades mot att arbeta med människor i behov av social hjälp så riktades den kamerala uppgiften mot ledning, administration och förvaltning. De två inriktningarna kom att benämnas socionom respektive förvaltnings-socionom. Det fanns alltså två vägar att ta på socialhögskolan, social linje vilken skolade socionomer, och socialkommunal linje (som fanns i Göteborg och Lund) /förvaltningslinje (som fanns i Stockholm) vilken skolade förvaltnings-socionomer. Ytterligare vägar var teoretisk linje eller partiell utbildning. Den teoretiska linjen var en påbygg-nadsutbildning för de som studerat vid exempelvis universiteten tidigare. Den teoretiska linjen examinerade endast en mindre del av det totala antalet examinerade studenter. Den partiella utbildning där kurser lades till personens erfarenheter i arbetet, även denna väg var mer margi-nell än de ordinarie studiegångarna. Vi ska här uppehålla oss vid social linje och socialkommu-nal linje/förvaltningslinje.

De två grenarna av socionomlinjen hade det gemensamt att de behandlade både frågor om det sociala arbetets praktik och dess förvaltning, men med olika tyngdpunkt. På den sociala linjen läste studenterna stats- och kommunalkunskap, nationalekonomi, socialpolitik, socialrätt, psy-kologi, sociologi, social metodik och administration samt kurs i hygien med socialmedicin. På socialkommunal linje läste studenterna stats- och kommunalkunskap, nationalekonomi, social-politik, socialrätt, psykologi (i Göteborg examensämne, i Lund kurs i ämnet), kommunal för-valtning med samhällsplanering, kommunal ekonomi och bokföring, kurs i beskattningsrätt, kurs i hygien med socialmedicin och kurs i praktisk kommunal förvaltning. På förvaltningslin-jen i Stockholm, vilken i stort hade samma upplägg som den socialkommunala linjen, läste studenterna stats- och kommunalkunskap, nationalekonomi, socialpolitik, samhällsplanering, kommunal rättskunskap, kommunal ekonomi och redovisning samt kurs i beskattningsrätt och kurs i praktisk kommunal förvaltning. Utöver dessa obligatoriska ämnen valdes studenterna någon av följande tilläggs-kombinationer: a) ett betyg i socialrätt samt kurs i hygien med soci-almedicin, b) ett betyg i sociologi, psykologi eller hygien med socialmedicin eller c) kurs i Stockholms stads förvaltning. Samtliga socionomutbildningar utom den teoretiska och partiella innefattade också 8–10 månaders praktik inom antingen det sociala arbetets praktik eller of-fentlig förvaltning. De två inriktningarna var starkt könssegregerade, 1958 fanns 2275 yrkes-aktiva socionomer som gått social linje, 1660 kvinnor och 615 män. Motsvarande siffror för socialkommunallinje var 486 yrkesaktiva, 477 män och 9 kvinnor. Av de 520 som gått förvalt-ningslinje var 475 män och 45. (SOU 1962:43a).

De två inriktningarna ledde till två delvis skilda yrkesbanor men hade inga knivskarpa gränser vare sig gentemot varandra eller mot andra yrkesgrupper. Den sociala inriktningen bestod av en god del förvaltningskunskap detta möjliggjorde och ledde till att socionomer från social linje arbetade med kamerala uppgifter, även om dessa var i minoritet – de flesta hade gått social-kommunal eller förvaltningslinje. Medan de sociala uppgifterna i de offentliga verksamheter huvudsakligen utfördes av personer med socionomutbildning så var de kamerala uppgifterna

något som förvaltningsprofessionerna delade med andra yrkesgrupper (SOU 1962:43a). De kamerala uppgifterna berörde ofta kommunal förvaltning mer övergripande än att enbart vara inriktade mot sociala frågor och förvaltningsprofessionerna var ett slags professionella administratörer med kommunen som specialistkompetens. Ett exempel är kommunalkamreraren, där uppgiften var ekonomisk förvaltning hos kommunerna. 1958 fanns 550 kommunalkamrerare i Sverige, 291 av dem var utbildade socionomer, framförallt med kameral inriktning vilket utgör ungefär hälften av samtliga kommunalkamrerare och alltså innebär att detta var sysslor som utfördes av människor med en annan utbildningsbakgrund. Betänkandet (SOU 1962:43a) uttrycker också en tendens att kommunalkamrerartjänster i allt större utsträckning tillsattes med socionomer och att det även var rimligt att tänka en liknande framtid. Vi ser alltså ett kunskapsområde vars innehåll både konvergerar och divergerar internt, men som också har oklara gränser gentemot andra kunskapsområden. Noterbart är också att förvaltningsprofessionen sågs som en framtidsutbildning och hade en stark ställning inom kommunorganisationerna, men inte på något sätt monopoliserade på förvaltningssysslorna.

Redan under den tid som förflöt från det första sociala institutets bildande och fram till utredningen under början av 60-talet utvecklades en akademisk ådra i socionomutbildningarna. I betänkandet uttrycks att utbildningen ska vara både praktisk men också bygga på och hos studenterna utveckla kunskap om vetenskaplig teori och metod. Däremot var inte forskning inom det sociala området särskilt välutvecklad på instituteten, trots att sådan vilja fanns hos både verksamma inom instituten samt hos staten. Förklaringen som ges i betänkandet var att inte tillräckliga resurser för detta funnits, ambitionen var dock uttalad. Som en följd av utredningen 1964 ombildades samtliga institut till Socialhögskolor. Under 60-talet skapades ytterligare två socialhögskolor, i Örebro och i Östersund. Den högskoleutbildning som växte fram under 60-talet innehöll fortsatt kurser i rättskunskap, statskunskap, samhällsekonomi med socialpolitik, statistik, sociologi och psykologi och praktisk förvaltningskunskap samt praktik, studierna förlängdes och förändringarna ledde också till en ökad akademisering av utbildningen (Sunesson, 2003).

I högskolereformen 1977 omorganiserades socialhögskolorna, och institutioner för socialt arbete skapades och blev del av högskolan eller universitetet på de orter de låg i. Utbildningen klassades som utbildning inom administrativa, ekonomiska och sociala yrken och drevs fortsatt på två utbildningslinjer, en social linje och en förvaltningslinje (SOU 1995:58).

Sunesson (2003) resonerar om utvecklingen av forskning inom socialt arbete under 1900-talet och menar att ett sådant definierat kunskapsområde inte fanns under större delen av seklet. Forskning fanns inom en mängd områden som berörde både utsatta människor i samhället samt hur organisering av arbete för att stödja människor och skapa strukturer för att förebygga nöd kan gå till, främst internationellt. Samtidigt med omorganisationen av den eftergymnasiala utbildningen och sociallinjens inträde på högskolorna skapades den första professuren i socialt arbete, året var 1979 och lärosätet Göteborgs universitet. Professurens inrättande blev enligt Sunesson (a.a.) starten för forskningsämnet socialt arbete. Följande år inrättades en rad andra professorer vid universitet i Sverige. Det nya forskningsämnet fick liksom undervisningen på den sociala linjen en fortsatt samhällsvetenskaplig tvärvetenskaplig prägel (Sunesson, a.a.), förvaltningskunskapen i ämnet var dock marginell. 1983 utvecklades förvaltningslinjen, utom i Göteborg där den fortsatte att utvecklas på Förvaltningshögskolan, senare benämnd förvaltningsprogrammet, idag finns kandidat- och mastersprogram, liksom forskarutbildning med huvudområde offentlig förvaltning kvar. Vad gäller den sociala linjen så gjordes den i och med högskolereformen 1993 om till socionomprogrammet. Socionomexamen expanderade under 1990- och 2000-talet, efterfrågan hos arbetsgivare på högutbildade inom socialt arbete, framförallt kommuner, ökade i och med förändrade ansvarsförhållanden för kommunerna i samband

med psykiatri- och ädelreformen (Sunesson, a.a.). Även studentefterfrågan ökade under samma period, efter 1993 års högskolereform har utbudet på högre utbildning blivit alltmer styrt av efterfrågan hos studenter. Den utbildning som efterfrågas är också den som erbjuds.

Social omsorg – socialt arbete som omvårdnad

I en genealogisk analys av dagens socionomutbildningar behöver vi söka oss tillbaka till en annan plats än enbart socialinstitutens utbildningar för att förstå vad en socionom är idag, och vilka det är som arbetar med organiseringen av verksamheter med äldre människor. Under socialhögskolornas tid och ändå fram till 2000-talet hade socionomerna inte särskilt mycket med äldrevården att göra, socionomernas område var socialt utsatta människor, en grupp som separerats från de äldre då "fattigvården" fasades ut. Förvaltnings socionomerna hade dock genom sin ställning högre upp i den kommunala förvaltningen inflytande över äldreomsorgen under 1900-talet, det var de som i stor utsträckning styrde över kommunernas verksamhet i stort.

I det ökande intresse för sociala frågor som växte fram under början av 1900-talet så utvecklades också utbildningar som hade orientering mot vård och omvårdnad av just gamla människor, och hur verksamheter för att ta hand om äldre människor kunde drivas. Här möter vi den yrkesgrupp som arbetar inom de boenden som byggdes för äldre under efterkrigstiden och som beskrivits i tidigare delar av rapporten. 1906 bildades Svenska fattigvårdsförbundet vilket 1908 startade den första utbildningen för föreståndare vid fattigvårds- och barnavårdsanstalter, en sex månader lång praktisk och teoretisk utbildning som under 10- och 20-talen utökades till att två terminer (SOU 1995:58). Samtidigt som det ökade intresset för sociala frågor ökade så skedde också den omvandling av synen på äldrevården som tidigare beskrivits, välfärdsstaten omdefinierade äldrevården från att vara fattigvård av behövande äldre till att handla om att stödja alla äldre genom byggande av ålderdomshem, och senare genom hemtjänst och folkpension. 1930 separerades utbildningen som föreståndare för fattigvårds- och barnavårdsanstalter och en treårig utbildning för föreståndare för ålderdomshem kom till. I detta växer ett nytt kunskapsområde fram, social omsorg. De sociala omsorgsutbildningarna kom att bli inriktade mot vård- och omsorgsfrågor. Som tidigare beskrivits i rapporten så blev hemvården av äldre alltmer dominerande från 50-talet och framåt. Detta medförde att behovet av samordning av vårdbiträdenas arbetsuppgifter ökade, något som föll på de som utbildats inom de sociala omsorgsutbildningarna. Detta medförde också ett upplevt ökat behov av kunskaper inom ledarskap och organisation, vilket i högre grad infördes i utbildningarna.

När de sociala omsorgsutbildningarna genomgick motsvarande förändringsprocess som den sociala linjen under 1970-talets högskolereform inordnades de under vårdsektorn med landstingen som huvudman. 1982 skapades sociala omsorgslinjen, en eftergymnasial utbildning men utanför högskolesektorn. Det fanns två inriktningar, en mot äldre- och handikappomsorg, en mot psykiskt utvecklingsstörda (dåvarande benämning var sådan) och flerhandikappade och en mot socialpedagogiskt behandlingsarbete. De två första linjerna var 2-åriga medan den tredje 2,5 år låg. (SOU 1993:12). 1987 sammanfördes de två första inriktningarna till en och samma. Utbildningens syfte liksom efterföljande arbetsliv medförde i linje med den utveckling som påbörjats under 60-talets utökade hemsjukvård att de utbildade oftast arbetade i arbetsledande positioner, i de lägre chefsnivåerna samt i utredande positioner vad gällde biståndsfrågor. Detta var ett arbete som till stor del var regelstyrt genom socialtjänstlagen och liknande. Samtidigt fanns tydliga inslag av mellanmänniska relationer, både gentemot vårdtagare, anhöriga och anställda. 1993 infördes den sociala omsorgsexamen som en konsekvens av den omfattande högskolereformen samma år, det blev en treårig utbildning. 1998 övertog staten huvudmannaskapet för utbildningarna och de blev nu till fullo del av högskolesystemet.

Samtidens socionomer

I samtidig utveckling som den sociala omsorgslinjen blev del av det ordinarie högre utbildningssystemet fanns en diskussion om utbildningens innehåll och framtid. 2003 föreslog Högs-koleverket (Högs-koleverket, 2003:29 R) efter en utredning att de två utbildningarna skulle slås ihop till en, vilken skulle leda till en yrkesexamen med beteckningen socionom. Ett av skälen för detta angavs vara att de två utbildningarna blev alltmer överlappande, social omsorg liknade socionomprogrammet till stora delar och vice versa. Efter det att staten tog över huvudmannas-kapet för det sociala omsorgsprogrammet integrerades också det sociala omsorgsprogrammet med socionomprogrammet vid många lärosäten (Högs-koleverket, 2003:29 R) och socionom med inriktning mot social omsorg skapades. Medan socionomutbildningarna expanderade i antal studieplatser mellan 1995 och 2001 med en ökad efterfrågan från studenterna så minskade antalet studieplatser på den sociala omsorgslinjen något (Högs-koleverket, 2003:29 R). Sammanslagningen var ingen ny idé utan hade framförts av tidigare utredningar under på 70-talet och 90-talet, de två kunskapsområdena hade närmast sig varandra. Dock uttrycks i en genomlysning (Högs-koleverket, 2003:16 R) av socionomutbildningarna publicerad samma år som nämnda utredning att det både inom ämnena och mellan ämnena fanns stora skillnader. Frågan om utbildningarnas status tycks i denna genomlysning vara central och kopplas till stor del till akademisering av utbildningen. Socionomlinjen hade i högre grad hunnit akademiseras jämfört med den sociala omsorgslinjen och kan förstås som en förklaring till socionomprogrammets popularitet. Statusen tycks dock inte enbart vara kopplad till program utan också de verksamhetsområden som utbildningarna riktades mot, även inom socionomprogrammet var inriktningen mot social omsorg mindre eftersökt. Ett medel för att uppnå högre status målas upp som ökad akademisering, även om detta också sågs som nödvändigt att balanseras med omvärldens önskan om praktiska kunskaper i allmänhet, och arbetsgivarnas i synnerhet.

Idag är socionomexamen en yrkesexamen som regleras genom högskoleförordningens examensordning. Utbildningen är 3,5 år lång. Efter högskolereformen 1993 har högre utbildning alltmer kommit att bli målrelaterad, särskilt efter att idéer från Bologna-modellen alltmer trätt in. Det innebär att det inte längre är staten som reglerar vilka kurser en utbildning ska innehålla, istället finns examensmålen i högskoleförordningen som utbildningarna ska uppfylla. Kontroll av detta görs av Universitetskanslersämbetet genom skiftande utvärderingsmodeller, i mer eller mindre utsträckning med inblandning av forskare och lärare från samma område som utvärderas. Förutom de generiska kunskaper som finns inom all högre utbildning, såsom kunskap om områdets vetenskapliga grund, förmåga att samarbeta och identifiera det egna behovet av ökad kunskap, tar socionomutbildningen också sikte på kunskaper, förmåga att värdera och utveckla ett värderande förhållningssätt som berör dels människors situation inom det sociala arbetet och dels hur samhället samspelar med dessa situationer. Studenterna ska också ha kunskaper om ledning av andra människor samt förmåga att tillämpa relevant författning. Ordet ”omsorg” förekommer inte i examensmålen.

Samtidigt som sammanslagning av de två utbildningarna utvärderades så framfördes idéer om att den sociala omsorgslinjen innehöll för lite teoretisk kunskap om ledarskap för studenternas yrkesliv. De studenter som utbildades kom ofta ut som första linjens chefer direkt efter utbildningen, en uppgift de enligt både arbetsgivare och studenter inte var redo för (Högs-koleverket, 2003:29 R). Liknande argument har fortsatt att föras fram. Idag är som nämnts ledning av socialt arbete ett examensmål för socionomexamen och utbildningsplanerna för landets socionomutbildningar innehåller också en eller flera kurser inom ledarskap och organisation.

Förvaltnings-socionomen som försvann

Under socialinstitutens och socialhögskolornas tid, samt en period efter 1977 års högskolereform fanns, som beskrivits, möjligheten att läsa socionomexamen med inriktning mot förvaltning, de socialkommunala linjerna och förvaltningslinjen. Studenten läste till socionom men inriktade sina studier mot kommunalt administrativa frågor om förvaltningsrätt, statskunskap, kommunal ekonomi, personaladministration och samhällsplanering. Det fanns vid denna tid följaktligen en utbildning för att bli kommunal tjänsteman med administrativa uppgifter inom det sociala arbetets områden. Det var under de här åren vanligt att kommunala tjänstemän var utbildade socionomer med denna inriktning, exemplet tidigare om kommunkamreren illustrerar detta. Det fanns därmed många som utbildades i just kommunal förvaltning. 1983 försvann dock förvaltningsinriktningen och socionomexamen inriktades tydligare mot kunskapsområdet socialt arbete, men med inslag av administrativ kunskap om dels organisation och ledarskap och dels de lagar som särskilt gäller för socialtjänsten. På så sätt fasades ett kunskapsområde och en roll ut, det som tjänsteman inom det offentliga med kunskap om både hur kommuner förvaltas, leds och administreras samt sociala förutsättningar för de människor som omfattas av kommunens verksamhet, kommuninnevanorna. Förvaltnings-socionomen hade dubbla kompetenser där kunskapsområdet omfattade en specifik del av det sociala och organisatoriska livet i samhället.

Idag finns spår av kunskapsområdet kvar inom det etablerade huvudområdet ”offentlig förvaltning” på Göteborgs universitets, Högskolan i Borås och Södertörns högskola. En sökning på ”förvaltning” på Universitets- och högskolerådets sida studera.nu där aktuella högskoleutbildningar kan sökas fram ger 38 träffar på program (studera.nu, 2021-10-15). Det kan låta mycket men om en närmare granskning görs kommer det fram att fem av programmen leder till en examen i offentlig förvaltning, resterande program har offentlig förvaltning som profil eller inriktning men huvudområde inom framförallt statsvetenskap eller företagsekonomi. Som en jämförelse kan också sägas att motsvarande siffra (38) för företagsekonomi är 2033.

Varken statsvetenskap eller företagsekonomi har förvaltning som kärna. Bryder (2010) beskriver statsvetenskapens teoretiska orientering som fokuserande på främst tre områden: ”a) maktinflytande och auktoritet, b) politiska beslutsprocesser på olika samhällsnivåer och c) det politiska systemets utformning och funktion” (Bryder, a.a., s. 46–47). Utan att utesluta förvaltning så är statsvetenskap i större utsträckning orienterad mot politiska system och maktfrågor. Företagsekonomi å andra sidan är en disciplin som till stora delar är formad ur det industriella genombrottet och de utmaningar som främst industrier ställdes inför när arbete skulle delas och samordnas. Brunsson (2010) menar att företagsekonomi idag är ett ämne mycket bredare än så, under 1900-talet har företagsekonomi expanderat till att handla om olika typer av organisationer; vinstsyftande, ideella, offentliga samt också organisering mellan organisationer.

En slutsats som kan dras om dagens professionella kunnande inom äldreomsorgen är att förvaltningskunskap som ämne inom högre utbildning kan beskrivas som marginaliserat och istället ersatt av dels socialt arbete som främst är inriktat på arbete med människor och dels företagsekonomi och statsvetenskap som främst handlar om teoretiska perspektiv på organisationer och politiska system. Förvaltningskunskapen som handlade dels om det specifika för offentliga organisationer i kombination med kunskap om arbete med människor finns däremot inte mer.

Utvecklingen av organiseringen av äldreomsorgen som beskrivits tidigare i rapportens behöver förstås och förklaras på många sätt, ett sätt att förstå den är att den både gör plats för och drivs

av att nya administrativa yrkesgrupper, såsom företagsekonomer, då deras kunskapsområde expanderar in i det offentliga, något som vi i följande text fångar in genom att diskutera just alla dessa företagsekonomer som under lång tid ökat i antal på den svenska, och globala, arbetsmarknaden. Den yrkesgrupp som under 1940-talet sågs som alltför inriktad mot vinstsyftande företag tar nu en självklar plats i de kommunala förvaltningarna.

De nya förvaltarna

Äldrevården förvaltas inte uteslutande, eller ens kanske till en större del, av yrkesverksamma utbildade inom socialt arbete. Socionomer står till stor del för det dagliga myndighetsutövandet i det att de prövar bistånd och leder personalgrupper inom hemtjänst och boenden. De fungerar därmed som en länk mellan politiska beslut och utförande. Samtidigt befolkas förvaltning och de organisationer som utför omsorgen av en stor mängd andra högt utbildade yrkesverksamma. I Uppsalas äldrenämnd, den som beskrevs genom en ögonblicksbild av ett nämndmöte i början av rapporten, finns till exempel idag en ledningsgrupp som består av en mängd administratörer såsom jurist, företagsekonom, kommunikatör och personalvetare. För att förstå både varför de befinner sig där och vad de spelar för roll riktas nu blicken mot att både empiriskt redogöra för framväxten av detta professionella kunnande och mot att teoretiskt kunna förstå denna framväxt, här tar vi företagsekonomin som exempel, 2010 var företagsekonomi Sveriges näst största ämne på landets lärosäten efter matematik (Ivarsson Westerberg, 2010), idag finns 2033 utbildningar inom företagsekonomi att söka, mot 38 i offentlig förvaltning. Inget tyder på att ämnets storlek sen dess 2010 genomgått några större förändringar.

Ernst Walb var Sveriges första professor i företagsekonomi i Sverige. Han kom från Tyskland till Handelshögskolan i Stockholm i samband med dess grundande år 1909. Initiativet och starten av skolan var redan påbörjat, det var delvis Wallenbergsläkten som stod bakom grundandet. Från början hette ämnet ”handelsteknik”. Enligt Olofsson (1980) så upptogs ämnet till stor del av hantverket kring bokföring, kostnadsberäkningar, penning- och värdepappershandel, redovisning, bankteknik samt frågor som närmast kan benämnas som logistik. Ämnet var från början inte välkommet inom akademien då det föreföll ha ganska svaga vetenskapliga sidor. Det var ett praktiskt kunnande och hade inte på universitet att göra enligt samtidens universitetselit (Engwall, 1995).

Företagsekonomi gjorde dock sitt intrång på universiteten under 1950-talen. Då ämnet var nytt inom akademien så fanns det inte heller någon akademisk tradition, professorerna som rekryterades kom ofta direkt från näringslivet. Företagsekonomin växte explosionsartat, från ett hundratal studenter för hundra år sedan till att idag vara näst största ämne i den svenska högre utbildningssektorn. Genom att betrakta den enorma utvecklingen från 1909 fram till idag går det att anta att ämnet inte utvecklats utan att märkas i sin omgivning. Nu finns det tusentals företagsekonomer ute i arbetslivet, för hundra år sen bara ett hundratal. Till det ska vi också lägga hur den företagsekonomiska praktiken gått till att vara ett akademiskt ämne och kunskapsområde. Den forskning som bedrivs och som gör det under epitetet ”företagsekonomi” torde också spela en roll i samhällsutvecklingen.

Företagsekonomin och företagsekonomiska idéer breder ut sig i samhället och det är det vinstsyftande företaget som är idealet, företaget som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Även offentliga organisationer har alltmer kommit att likna företag, det sker ett slags företagisering av det offentliga. Brunsson och Sahlin-Andersson (2000) beskriver detta såsom att det offentliga bygger kompletta organisationer, där hierarki, rationalitet och identitet är viktiga inslag och

där vi ser likheter med det idealtypiska företaget som i sin grund är vinstsyftande, något som gör det väsensskilt från kommunorganisationen vars syfte bör vara att få sådant i samhället som inte kan generera vinst att finnas och fungera. Företagsekonomin smittar och högre utbildning har identifierats som en central mekanism i detta (Meyer, 2002). Meyer pekar på en trend där tekniska färdigheter som bas för ledning och administration, såsom ingenjörer, läkare och för den delen förvaltningsvetenskaper bär på, ersätts av generella kunskaper i ämnet ”management” som till stora delar är detsamma som delämnet organisation och ledarskap i den svenska företagsekonomin. Det är alltså här vi finner våra företagsekonomer, de är generalister vad gäller organisering och ledning. Skillnader mellan olika organisationer, organisationer med olika syften suddas ut och allt underordnas idealtypen ”företaget”, och de kunskapsområden som lärs ut på utbildningarna, de normer, värderingar och regelmässiga beteenden som studenterna socialiseras i sprids in i verksamheterna de blir yrkesverksamma i. Det sker en sammanblandning av företag och organisation, genom utbildning såväl som praktik sprids företagsekonomens idéer. Parallellt pågår, såsom belysts i det projekt som den här rapporten är del av, medialiseringen av samhället, liksom av den offentliga sektorn, där medias faktiska inflytande men framförallt föreställningar om medias inflytande tar plats i de offentliga organisationerna. Medie- och kommunikationsvetenskap är även det ett kunskapsområde högst närvarande inom offentlig sektor och dess alltmer framträdande närvaro kan förstås på liknande sätt som hur vi förstår företagsekonomens närvaro; den kompletta organisation som Brunsson och Sahlin-Andersson (a.a.) skriver om kräver sina professionella och de professionella driver den kompletta organisationen mot att bli ännu mer komplett

Under senare år har ett flertal offentliga samtal kommit upp på agendan, både i samhällsdebatt och i forskning, som berör tjänstemannarollen i offentliga organisationer. 2012 tillsatte staten en värdegrundsdelegation med uppdrag att ”verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen, i enlighet med regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och att rollen som statstjänsteman ska uppfyllas” (Värdegrundsdelegationen 2016). Ett sådant initiativ riktar sig mot allehanda roller inom staten och att vara statstjänsteman läggs genom delegationer som denna som något utanpå andra roller, man blir ekonom OCH statstjänsteman, personalvetare OCH statstjänsteman, kommunikatör OCH statstjänsteman och så vidare, istället för att det är något som finns i själva de kunskapsområden som skolar tjänstemännen. Aktualiseringen av dessa frågor kan ses i ljuset av en förändrad inriktning på statsförvaltningen sedan 1980-talet där synen på det offentliga roll och behov av organisering förändrats, såsom tidigare beskrivits i den här rapporten. Sundström (2019) beskriver denna förändring som en ökad inriktning mot en nattväktarstat där det offentliga uppgifter reduceras till ett minimum såsom försvar, upprätthållande av lag och rätt samt upprätthållandet av en fungerande skatteapparat. Denna nattväktarstat blandas dock med ett antal andra reformidéer om det offentliga roll och funktion där med inslag av ökad företagisering, professionalisering och nätverkisering. Tjänstemannarollen blir på så sätt del av en alltmer komplex syn på offentlighetens roll i samhället, och på ett annat slags samhällsorganisationer. Samtidigt har föreställningen om behovet av förståelsen av tjänstemannens unika roll i förvaltningen levt kvar vilket lett till delegationer såsom den om värdegrund i staten, själva etoset är inte försvunnet men har separerats från de kunskapsområden som lever inom utbildningsväsendet eftersom själva utbildningsväsendet tycks byggas kring idén om att utbilda administratörer till den kompletta, och generiska, organisationen.

Förvaltningsvetenskaper försvann, företagsekonomin har akademiserats och kunskapsområdet sprids till nya domäner, däribland organiseringen av äldreomsorgen. Värdegrundsdelegationen hittar så sin plats då omsorgen om det offentliga och den offentliga tjänstemannens etos är något

som inte finns inom de kunskapsområden som tar plats i det offentliga, utan något som behöver läggas till i efterhand.

Slutdiskussion: Organisering, politisering och professionalisering inom äldreomsorgen

Kommunalkamreren är idag inte längre socionom med förvaltningsinriktning, några sådana har vi inte längre idag. Inte heller är socialchefen det. Och socionomen utbildas i att tillämpa relevanta författningar och i ledarskap men inte i förvaltning. Både inifrån akademien själv, ofta studenter, och från omvärlden kommer kritik mot att socionomutbildningen är alltför akademisk och för lite praktikinriktad (Kejerfors och Alexius, 2012). Den specifika kunskap om kommunal förvaltning i relation till ett konkret verksamhetsområde som sådan utbildning medgavs inte längre. Förvaltning har istället till stor del kommit att drivas av antingen det sociala arbetets kunskapsområde eller om administrativ kunskap, ofta i form av företagsekonomi. I det senare kunskapsområdet har äldrevården i likhet med så många andra offentliga verksamheter inordnats mer generiska tankar om vad en organisation är och hur den fungerar. Det är de personerna som idag delvis nås av delegerad beslutsmyndighet från kommundirektören som i sin tur har att omsätta politiska beslut in i förvaltningen. Det är den kunskap om hur världen och organisationer är beskaffade som till delar avgör hur utformningen av äldrevården sker. Detta drivs av stora samhällsliga skeenden med ideologiska förtecken om hur effektivitet nås, men det drivs också av de människor som från sin utbildning kommer in i förvaltningen med idéer om vad en organisation är och hur den kan utformas.

Det sociala arbetets byråkrat ska inte glorifieras, och kanske inte heller återupprättas som yrke eller profession. Men den separation som sker mellan kunskap om ett specifikt verksamhetsområde, idag kallat socialt arbete, och kunskap om hur det verksamhetsområdet kan organiseras är värd att uppmärksamma. I den tredje delen av vår rapport har den separationen lyfts fram och dess roll i utvecklingen av kommunalförvaltning diskuterats. Det sociala arbetets byråkrat må vara ett minne, men kanske behöver vi ändå fundera på dennes förtjänster i det att den hade både kunskap om organisationens syfte, äldrevård, och hur kommunal förvaltning fungerar och därmed bör organiseras.

När det gäller politisering var den partipolitiska polariseringen ännu långt in på 1970-talet relativt svag i många kommuner, man kunde ännu mötas över partigränserna för att i pragmatismens tecken lösa de konkreta frågorna. Men därefter har partipolitiserings av kommunpolitiken växt i styrka, förmodligen pådrivet av att antalet yrkespolitiker ökat och antalet fritidspolitiker minskat sedan kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet. Sedan 90-talet har det dessutom tillkommit en stark ideologisk tilltro till konkurrensutsättning och marknadisering som medel att uppnå politiska mål som ökad effektivitet och valfrihet för medborgarna. I synnerhet har borgerliga politiker förespråkade sådana lösningar, medan s-politiker och mp har varit mer ambivalenta, och det enda konsekventa politiska motståndet har vänsterpartiet stått för.

Idag ifrågasätts dock den ideologi som präglade svensk offentlig sektor, från olika håll. I mars 2020 skriver Robert Wenglén, moderat ordförande i kommunstyrelsen i Lomma, en debattartikel i Sydsvenskan. I den argumenterar han för att inte "outsourca" äldreomsorgen: "En god äldreomsorg skapas främst genom annat än avtal och avtalsuppföljning. Den skapas genom ett långsiktigt arbete där kontinuitet, kompetens, ett personnära ledarskap, en god organisationskultur och ett ständigt arbete med att utveckla och försöka efterleva riktlinjer och rutiner står i centrum." (Wenglén, 2020). Tillitsdelegationen som tillsätts av den socialdemokratiska regeringen sommaren 2016 lyfter fram ökad tillit till professionernas kunnande som en nyckel i styrningen av bland annat kommunerna.

I stunden som detta skrivs fortsätter coronaviruset spridas över världen. I Sverige är det inte konsulterna som leder krishantering eller bär fram samhället, det är inte företagsekonomen. Det är istället professionerna, statsepidemiologerna som rekommenderar handlingsalternativ som också följs av regering och riksdag. Läkare, sjuksköterskor, undersköterskor, laboratorieassistenter, vårdbiträden och andra vårdprofessioner som arbetar sig fram genom krisen och uppmärksammas. Det är kunnandet om en specifik praktik som bär samhället på sina axlar. En sådan specifik praktik kunde den som lämnade den socialkommunala linjen under 60-talet, en specifik praktik som gav äldrevården och andra områden i det sociala fältet ett unikt syfte vilket inte handlade om att vara en organisation. Förvaltningsmänniskan arbetade inte ute i praktiken, men kunnandet om hur organisering går till var inte frikopplat från syftet med organisationen, att vårda och ta hand om, i detta fall, gamla människor.

Problemet med avståndet mellan den praktiska verksamheten, omsorgs- och omvårdnadsarbetet, och de politiska nämnder som styr över densamma gäller även politiken och politikerna. Fritidspolitiker hade (och har) ofta ett nära förhållande till medborgarnas, däribland de äldres, vardagliga liv – det var ju bland ”vanligt folk” de tillbringade sina dagar, politiken bedrevs på fritiden. Risken är att yrkespolitiker alltför lätt hamnar i en partipolitisk tankebobla, och att den politiska debatten av många medborgare uppfattas som käbbel snarare än som kamp och val mellan tydliga ståndpunkter kopplade till politiska värderingar.

I den här rapporten har vi avhandlat hur tre starka samhällsliga utvecklingstendenser – organisering, politisering och professionalisering – har påverkat äldreomsorgen i Sverige. Vi har sett en utveckling där en relativt enkel form av organisering med tiden har byggts ut och blivit mer komplex, inte minst i samband med att kommunerna, som under hela perioden haft ansvar för äldreomsorgen, växt i storlek och komplexitet, och där olika organisationsformer som kommundelsnämnder, beställar-utförarorganisation, utmanarrätt, entreprenader och valfrihetsreformer prövats (och ibland övergivits). Med en mer omfattande verksamhet och ökad marknadsivering har äldreomsorgen blivit mer fragmentiserad. Därigenom har den politiska styrningen av kommunerna, inklusive äldreomsorgen, blivit mer komplex och indirekt. Politikerna, som är färre än tidigare, ska nu styra en förvaltningsapparat som i de större kommunerna kan omfatta en mängd enheter med tusentals anställda, samtidigt som många enheter bedrivs av andra huvudmän som bara kan styras indirekt och på avstånd. Politikerna blir då i hög grad beroende av tjänstemän som utreder, föreslår och ska verkställa de politiska besluten⁴. Bland tjänstemännen har professionaliseringen drivits på, med en ökad roll för administratörer av olika slag, och där socionomerna fått en central, men inte monopoliserad, roll på äldreomsorgens område. Särskilt under de senaste decennierna har de fått dela rollen som ledare av äldreomsorgen med ekonomer och andra yrkesgrupper. Äldreomsorgen kläms som alltid mellan kraven på god omsorg och omvårdnad och kraven på kostnadseffektivitet och besparingar. Covid 19-pandemins effekter i äldreomsorgen visar med all önskvärd tydlighet att de ekonomiska kraven fått väga tungt i den avvägningen.

⁴ Brunsson & Jönsson skrev om detta redan 1979 och svårigheterna för den politiska styrningen av kommunerna har knappast avtagit sedan dess.

Litteraturlista

Abbott, Andrew (1988), *The system of professions: An essay on the division of expert labor*, Chicago: University of Chicago Press.

Aberbach, Joel D. och Tom Christensen (2005), "Citizens and consumers. An NPM dilemma", *Public Management Review*, 7 (2), 225–245.

Arora-Jonsson, Stefan, Maria Blomgren, Anders Forssell och Caroline Waks (2018), *Att styra organisationer med konkurrens*, Lund: Studentlitteratur.

Brante, Thomas (2009), "Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner", i Maria Lindh (red.), *Vetenskap för profession*, Högskolan i Borås, s. 15–34.

Brunsson, Nils och Sten A. Jönsson (1979), *Beslut och handling: om politikens inflytande på politiken*, Stockholm: Liber Förlag.

Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson (2000), "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies*, 21(4), 721–746.

Brunsson, Nils (2010), "Vad är företagsekonomi?", i Nils Brunsson (red.), *Företagsekonomins frågor*, Stockholm: SNS.

Bryder, Tom (2010), "Det teoretiska genombrottet: Från statskunskap till statsvetenskap?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 112(5), 43-60 .

Bäck, Henry (2000), *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, Malmö: Liber.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Edebalk, Per Gunnar och Björn Lindgren, (1996), "Från bortauktionering till köp-sälj-system" i, Rosmari Eliasson (red.), *Omsorgens skiftningar*, Lund: Studentlitteratur.

Edebalk, Per Gunnar (2016), "Den ”nya äldreomsorgen” i Sverige. Om framväxten 1965-1993". *Research reports in social work 2016:6*, School of social work, Lund University.

Edebalk, Per Gunnar (2020), "Äldreboenden. Från ålderdomshem till särskilda boenden", *Research reports in social work 2020:1*, Socialhögskolan, Lunds universitet.

Engwall, Lars (1995), *Föregångare inom företagsekonomi*, Stockholm: SNS.

Engwall, Lars (2020), *Fenomenet företagsekonomi*, Lund: Studentlitteratur.

Fernler, Karin (1996), *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

Forssell, Anders och David Jansson (2000), *Idéer som fångslar: recept för en offentlig reformation*, Malmö: Liber Ekonomi.

Forssell, Anders och Anders Ivarsson Westerberg, (2007), *Organisation från grunden*, Malmö: Liber.

Forssell, Anders och Lars Norén, (2018), "Primary health care: What type of market and what level of organization?", i Nils Brunsson, och Mats Jutterström (red.), *Organizing and reorganizing markets*, Oxford: Oxford University Press.

Gustafsson, Agne (1996, 6:e uppl), *Kommunal självstyrelse*, Stockholm: SNS Förlag.

Gustafsson, Harald (1989), "Sockenstugans politiska kultur. Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd", *Studier i stads- och kommunhistoria*, 6, Stockholm: Stadshistoriska institutet.

Gustafsson, Rolf Å. och Marta Szebehely (2002), "Skilda perspektiv på politikerrollen inom äldreomsorgen – om beställar-utförarmodellen i praktiken", *Tidsskrift för välfärdsforskning* 5 (2) 58–67.

Hagbjer, Eva och Anna Krohwinkel, (2018), "When market organization does not help: High ambitions and challenges in the market for eldercare", i Nils Brunsson och Mats Jutterström (red.), *Organizing and reorganizing markets*, Oxford: Oxford University Press.

Hagevi, Magnus (1999), *Kommunala förtroendeuppdrag 1999*, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Hall, Patrik (2015), *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*, Stockholm: Liber.

Holmberg, Sören (1993), "Kommunala väljare – finns dom?", i Lennart Nilsson (red.) *Västsvensk opinion*, Göteborg: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, 3-19.

Högskoleverket (2003), "Socialt arbete: en nationell genomlysning av ämnet", *Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R*, Högskoleverket.

Högskoleverket (2003), "Social omsorgsutbildning och socionomutbildning: En översyn", *Högskoleverkets rapportserie 2003:29 R*, Högskoleverket.

Ivarsson Westerberg, Anders (2010), "En företagsekonomi i företagens och samhällets tjänst", i Anders Burman, Ana Graviz och Johan Rönnby (red.), *Tradition och praxis i högre utbildning: tolv ämnesdidaktiska studier*, Huddinge: Södertörns högskola, s. 35–47.

Jacobsson, Bengt (red.) (1994), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Johansson, Folke (1995), Visst finns kommunala väljare, *Kommunaktuellt*.

Kejerfors, Johan och Katarina Alexius (2012), "Vad kan socionomer? Något om förväntningarna på socionomers kunskaper och yrkeskompetens", *Rätt, social utsatthet och samhälleligt ansvar: Festskrift till Anna Hollander*, s. 429–440.

Lindgren, Lena (2016), "Kvalitetsmätningars användning och effekter inom svensk äldreomsorg", *Nordiske Organisasjonsstudier*, **18** (1), 31–55.

Meyer, John W. (2002), "Globalization and the expansion and standardization of management", i Kerstin Sahlin-Andersson och Lars Engwall (red.), *The expansion of management knowledge*, Stanford University Press, s. 33-44..

Montin, Stig, (2002), *Moderna kommuner*, Malmö: Liber.

Montin, Stig, Hansén, Camilla Lennqvist, Ann-Sofie Lindén, Jan Olsson, och Carl Åborg (2008), *Mellan kontinuitet och förändring, Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*, Örebro Universitet.

Nelander, Lars (2016), *När kommunen blev en marknad: trettio år med New Public Management i Uppsala Kommun*, Arena idé, Stockholm.

Nevéus, Torgny, Herbert Lundh, och Carina Wahlström (red.) (1997), *Uppsala stads historia. om kommunal styrelse och förvaltning i Uppsala under 100 år (1862-1970): framväxt och utveckling 10 Rätt, råd, kraft, dåd*. Uppsala: Stadsarkivet.

Nilsson, Roddy (2008), "Den sociala frågan", i Jacob Christensson (red.), *Signums svenska kulturhistoria. Det moderna genombrottet*, Stockholm: Atlantis.

Nilsson, Torbjörn (2008), "Den politiska kulturen", i Jacob Christensson (red.), *Signums svenska kulturhistoria. Det moderna genombrottet*, Stockholm: Atlantis.

Olofsson, Crister (1980), "Företagsekonomins tillkomst och institutionella utveckling i Sverige 1900-1950", i Lars Engwall (red.), *Företagsekonomins rötter*. Lund: Studentlitteratur.

Olsen, Johan P., (1988), "Administrative reform and theories of organization", i Colin Campbell och B. Guy Peters (red.), *Organizing governance: Governing organizations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Premfors, Rune (1998), "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective", *Public Administration* **76** (1), 141–159.

Rombach, Björn (1991), *Det går inte att styra med mål*, Lund: Studentlitteratur.

Rombach, Björn (1997), *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

SFS 1980:620, *Socialtjänstlag*.

SOU (1944), "Utredning och förslag rörande den högre socialpolitiska och kommunala utbildningen", *Statens offentliga utredningar*, SOU 1944:29.

SOU (1962), "Socionomutbildningen: betänkande", *Statens offentliga utredningar*, SOU 1962:43a.

SOU (1993), ”Huvudmannaskapsutredningen Vårdhögskolor: kvalitet, utveckling, huvudmannaskap: slutbetänkande”, *Statens offentliga utredningar*, SOU 1993:12.

SOU (1995), ”Kompetens och kunskapsutveckling: om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten: delbetänkande”, *Statens offentliga utredningar*, SOU 1995:58.

SOU (2001), ”Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting”, *Statens offentliga utredningar*, SOU 2001:48.

SOU (2015), ”En kommunallag för framtiden: betänkande”, *Statens offentliga utredningar*, SOU 2015:24.

SOU (2016), ”Låt fler forma framtiden”, *Statens offentliga utredningar*, SOU 2016:5.

Studera.nu, Universitets- och högskolerådet, <https://www.studera.nu/jamfor-utbildning/?q=>, hämtad 2021-10-15.

Sundström, Göran (2019), ”Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv”, *Nordisk administrativt tidskrift*, **96** (1), 57–72.

Sunesson, Sune (2003), ”Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne”, i *Socialt arbete: en nationell genomlysning av ämnet*, Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R, Högskoleverket.

Svensson, Jan (2001), *Fattigvårdens texter – en studie av den socialpolitiska diskursen i Sverige under 1700- och 1800-talet*, Lund: Univ., Institutionen för nordiska språk.

Szebehely, Marta (2011), ”Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi”, i Laura Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: SNS Förlag.

Tenfält, Torbjörn (2019), ”Allt fler kommuner inför superförvaltning”, *Dagens samhälle* 30 september 2019.

Thorslund, Mats (2010), ”Åldrandet och äldreomsorgens utveckling”, *Socialmedicinsk tidskrift* **5** (6), 397–406.

Wenglén, Robert (2020), ”Det går att få mer ’pang för pengarna’ om äldreomsorgen drivs i kommunal regi”, *Sydsvenskan*, 23 mars 2020.

Wersäll, Margareta (2006), *Fattighusliv i ensamhetsslott. Ivar Lo-Johansson och de äldre i samhällsdebatt och dikt*. Avhandling, Litteraturvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Värdegrundsdelegationen (2016), *Att säkerställa en god statsförvaltning: Slutrapport*.

Wästberg, Olle (2018), ”Avskaffa gemensamma valdagen för att stärka svensk demokrati”, *Dagens Nyheter*. 8 september 2018.

Äldreförvaltningen Uppsala kommun (2016), Förslag ALN-2016-0089.