

Sara Wittberg & Annika Taghizadeh Larsson

Hur avgränsas det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov i kommunala riktlinjer?

How do local guidelines delimit the municipal responsibility to meet the needs of older people?

According to the Social Services Act (SSA), the municipality is ultimately responsible for ensuring that persons staying within its boundaries receive the services they need in order to be assured of a reasonable standard of living. Although municipal guidelines are acknowledged as decisive for how welfare services are implemented at the local level, there are few studies on how these documents are designed. The aim of this article is to show how the municipal responsibility to meet individual needs is circumscribed in guidelines for need assessment in elder care. The purpose is to increase understanding of the possibilities for care managers to meet individual needs while following local guidelines – and to provide a basis for discussions about the governance of Swedish eldercare. The paper applies the theory of framing in the analysis of guidelines in 51 strategically chosen municipalities and maps the frequency of guidelines.

According to the analysis, local guidelines frame the municipal responsibility as having to provide certain services rather than having to meet individual needs. Designation of a limited range of services is legitimized by SSA being a frame law, leaving discretion for local variations. Limitations of responsibility are also legitimized by accurate, and inaccurate, references to case law and by shifting responsibility for meeting needs onto relatives, which is legally questionable.

In 2019, 274 of Sweden's 290 municipalities had guidelines for needs assessment in eldercare. If applied, guidelines risk having a negative impact on legal security as they establish a normative assessment standard which is difficult to combine with individual need assessment. Furthermore, by having to follow both SSA and local guidelines, which are often contradictory, the hands of the care managers are tied. Lastly, local variations can lead to systematic differences in the application of the law.

Sara Wittberg är doktorand i socialt arbete vid Institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet.

Annika Taghizadeh Larsson är fil. dr. i äldre och åldrande, docent i socialt arbete vid Institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet.

Kontakt: sara.wittberg@liu.se

Inledning

Den nationella ambitionen med äldreomsorgen är likvärdighet, genom att varje medborgare, oberoende av var i landet personen bor, ska kunna förutse när denna kan förvänta sig hjälp av det svenska samhället (Socialdepartementet 2017 s. 7). Samtidigt åligger det varje enskild kommun att tolka och omsätta de nationella regleringarna. Hit hör att fastställa vilken levnadsnivå som på lokal nivå ska anses som skälig för kommunens äldre medborgare (jfr Prop. 1979/80:1 s. 186; SOU 2020:47 s. 654). Medan det i socialtjänstlagen (SFS 2001:453) (SoL) relativt tydligt fastställts vad som är att se som skälig levnadsnivå vid bedömningar av behov av bistånd i form av försörjningsstöd, har tolkningen av begreppet lämnats öppen när det gäller livsföring i övrigt – och därmed också när det gäller äldreomsorg (SOU 2017:21 s. 732; SOU 2020:47 s. 645). De fördelar som under senare tid framhållits med denna öppenhet, även kallad flexibilitet, är att den skapar utrymme för de kommunala biståndshandläggare som utreder och beslutar om äldres människors behov av stöd att utgå från individens behov i sina bedömningar, i linje med socialtjänstlagen (jfr SOU 2020:47 s. 654). Andra röster har hävdats att kommunerna utnyttjar tolkningsutrymmet på ett sätt som inneburit att tröskeln för att erhålla bistånd blivit högre (Bergmark, Parker & Thorslund 2000 s. 313) och att skälig levnadsnivå har gått från att utgöra en minimistandard till att bli ett tak för den kommunala ambitionsnivån när det gäller äldreomsorgen (Szebehely & Trydegård 2014; SOU 2017:21 s. 813). Detta understöds av forskning som visar att äldreomsorgen sedan 1980-talet har förändrats: andelen äldre som tar emot äldreomsorg har minskat och beviljade omsorgsinsatser har förskjutits från äldreboende till hemtjänst (SOU 2017:21 s. 89, 219; Szebehely & Trydegård 2018 s. 29). Studier tyder också på att grupper, som äldre respektive yngre omsorgstagare och mottagare av LSS, ställs mot varandra när de kommunala resurserna fördelas samt att selektiv fördelning av resurserna inom äldreomsorgen exkluderar mindre hjälpbehövande med fokus på de sköraste äldre (Rauch 2007 s. 269–270; Szebehely & Trydegård 2007 s. 200–202). Forskningen tyder också på en utveckling med en förskjutning av ansvar till familjen samt, för mer resursstarka grupper, till den privata marknaden (Szebehely & Meagher 2018 s. 303–304).

I ett antal studier har biståndshandläggarna beskrivits som grindvakter (se t.ex. Norman & Schön 2005 s. 28) som i en tid av nyliberalism, marknadsorientering och NPM blivit allt snävare i sina bedömningar och hushållar med kommunens resurser (se t.ex. Andersson 2004; Blomberg & Pettersson 2011; Dunér 2018). Intervjustudier med biståndshandläggare (t.ex. Andersson 2004 s. 289–290) pekar i sin tur mot att denna förändring har att göra med minskade kommunala budgetanslag och besparingskrav som är inbäddade i kommunala riktlinjer. Tillämpningen av kommunala riktlinjer för bedömning av bistånd enligt SoL har också kritiserats av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att utgöra en risk för rättssäkerheten, eftersom det medför avsteg från den enskildes lagstadgade rätt till en individuell bedömning och ställer grupper i samhället mot varandra (Nilsson 2016 s. 5–6, 14). Men trots att kommunala riktlinjer uppmärksammats som avgörande för hur

socialtjänstlagen tillämpas på lokal nivå saknas ingående analyser av hur sådana styrdokument är utformade. Kunskap saknas därmed också om hur kommunala riktlinjer kan bidra till att biståndshandläggare ”hushållar med kommunens resurser”.

Syftet med den här artikeln är att belysa hur det kommunala ansvaret för att tillgodose individuella behov avgränsas i kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt socialtjänstlagen, liksom hur avgränsningarna underbyggs och legitimeras. Vår ambition är att öka förståelsen för biståndshandläggares arbetsvillkor och förutsättningar att i enlighet med SoL tillgodose individuella behov av stöd för att uppnå en ”skälig levnadsnivå” – samt att bidra med underlag för diskussioner om äldreomsorgens styrning.

Kommunala riktlinjer för äldreomsorg

Trots att det inte finns några lagstadgade krav på kommunala riktlinjer är det många kommuner som upprättar sådana styrdokument (Socialstyrelsen 2003 s. 16, 19, 24; Nilsson 2016 s. 14). De skäl som brukar anges är en vilja att minska olikheterna i biståndsbeslut och biståndsbedömningar inom den egna kommunen (Andersson 2004 s. 286, 288; Socialstyrelsen 2003 s. 28–29; Erlandsson 2018 s. 44).

Biståndshandläggare, som ofta är utbildade socionomer, är den yrkesgrupp som i praktiken utför biståndsbedömningar inom äldreomsorgen. På delegation av de kommunala politikerna fattar de även myndighetsbeslut. I det fåtal studier som berör hur riktlinjer tillämpas och upplevs framkommer att biståndshandläggarna upplever riktlinjer som både vägledande och begränsande. Dessa upplevelser varierar mellan kommuner och är även relaterade till hur riktlinjerna är utformade. Det har också visat sig vara vanligt bland biståndshandläggare, vars yrkesutövning präglas av osäkerhet och beslut av dilemmakaraktär, att efterfråga tydligare riktlinjer och regler (Dunér & Nordström 2003 s. 19), bland annat när det gäller vad som ska räknas som en skälig levnadsnivå (Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 161). Riktlinjerna har också visat sig få konkreta konsekvenser genom att insatser som inte anges i riktlinjerna inte heller beviljas (Nilsson 2016 s. 14–15) samt genom att biståndshandläggare underordnar sig riktlinjer i sådan utsträckning att de utgör skäl till beslut om avslag (Erlandsson 2018 s. 55–57). Biståndshandläggare med mindre yrkeserfarenhet tenderar att vara mer benägna att underordna sig kommunala riktlinjer än de med mer erfarenhet (Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 163). Incitamenten att följa riktlinjer har även visat sig vara kopplade till huruvida biståndshandläggarna kan riskera att fråntas sin delegerade rätt att fatta beslut eller om de har krav på sig att ta hänsyn till ekonomiska aspekter i sina bedömningar och beslut (Nilsson 2016 s. 14; Erlandsson 2018 s. 44). I en studie från 2018 (Erlandsson 2018 s. 44–50) med syftet att ”undersöka hur biståndshandläggare inom äldreomsorg använder kommunala riktlinjer i sitt arbete” analyseras 18 kommuners riktlinjer i avsikt att kontextualisera intervjuer med biståndshandläggare. Här framkommer bland annat att riktlinjerna ger bistånds-

handläggarna vägledning genom att sammanfatta lagar, förordningar och föreskrifter (ibid. s. 44). Mer anmärkningsvärt är att alla utom en av de studerade riktlinjerna ger uttryck för den typ av standardiserande ambitioner som IVO några år tidigare bedömt som oförenliga med intentionerna i SoL genom att de anger omfattning och frekvens av specifika insatser som beviljas i kommunen. Samtidigt instrueras biståndshandläggare i riktlinjerna att – i linje med lagen – alltid göra en individuell bedömning av den enskildes behov. De brister och motsägelser i kommunala riktlinjer för biståndsbedömning som studien synliggör visar på vikten av mer ingående analyser av ett större urval av riktlinjer.

Metod och empiriskt material

Artikeln är baserad på ett empiriskt material i form av kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt SoL i 51 svenska kommuner (se tabell 1). För att säkerställa en spridning av riktlinjer från olika typer av kommuner tillämpades ett strategiskt urval (Mason 2002 s. 123–125) på kommungrupperna i Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning från 2017 (SKL 2016). Kommungrupperna är indelade i nio undergrupper (1–9) där indelningen i huvudsak grundar sig på storlek och geografiskt läge. För att säkerställa ett tillräckligt stort och varierat underlag valdes inledningsvis sex kommuner i varje grupp ut slumpmässigt, frånsett i grupp 1, gruppen storstäder med endast tre kommuner, där samtliga inkluderades i studien. Riktlinjerna begärdes ut via mejlkontakt med kommunerna. I tabell 1 framgår vilka 51 kommuners riktlinjer som utgör studiens empiriska material.

Under arbetet med artikeln uppmärksammades att en aktuell sammanställning av hur många kommuner som har kommunala riktlinjer saknas. I ett andra steg begärdes riktlinjer in från resterande kommuner i Sverige för att få kunskap om detta. Tillvägagångssättet var samma som för de 51 kommunerna vars riktlinjer vi analyserat och skedde under 2019 (om en kommun har flera riktlinjer med olika datum har dessa räknats från den senast antagna).

Analys

Analysen av de 51 riktlinjerna som presenteras i artikeln har genomförts med stöd i teorin om *framing* (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97) som är väl lämpad för att synliggöra och avtäckta framställningar i politiska dokument (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97). En analys av *framing* är inriktad på att synliggöra hur en fråga eller ett ämne brutits ned och formats av policyskapande aktörer, ofta politiker, i en process där aktörernas kunskap och förståelse i frågan är avgörande för vad som återges, vilka delar som lyfts fram, och därmed vilka som tonas ned samt hur frågan framställs genom delarna som presenteras och relateras till varandra (Entman 1993 s. 53; van Hulst & Yanow 2016 s. 95–97).

Tabell 1: Kommuner vars riktlinjer ingår studien

Grupp	Kommunkod	Kommun	Kommungrupp	Antal invånare (2017)
A1	1480	Göteborg	Storstäder	564 039
A1	1280	Malmö	Storstäder	333 633
A1	180	Stockholm	Storstäder	949 761
A2	1441	Lerum	Pendlingskommun nära storstad	41 510
A2	1262	Lomma	Pendlingskommun nära storstad	24 264
A2	191	Sigtuna	Pendlingskommun nära storstad	47 146
A2	1264	Skurup	Pendlingskommun nära storstad	15 642
A2	1415	Stenungsund	Pendlingskommun nära storstad	26 224
A2	1233	Vellinge	Pendlingskommun nära storstad	35 790
B3	484	Eskilstuna	Större stad	104 709
B3	680	Jönköping	Större stad	137 481
B3	2580	Luleå	Större stad	77 470
B3	1281	Lund	Större stad	121 274
B3	380	Uppsala	Större stad	219 914
B3	1980	Västerås	Större stad	150 134
B4	1764	Grums	Pendlingskommun nära större stad	9 011
B4	486	Strängnäs	Pendlingskommun nära större stad	35 045
B4	2082	Säter	Pendlingskommun nära större stad	11 160
B4	582	Söderköping	Pendlingskommun nära större stad	14 521
B4	2262	Timrå	Pendlingskommun nära större stad	18 030
B4	2460	Vännäs	Pendlingskommun nära större stad	8 776
B5	2305	Bräcke	Lågpendlingskommun nära större stad	6 501
B5	482	Flen	Lågpendlingskommun nära större stad	16 864
B5	1315	Hylte	Lågpendlingskommun nära större stad	10 990
B5	1983	Köping	Lågpendlingskommun nära större stad	26 116
B5	682	Nässjö	Lågpendlingskommun nära större stad	31 178
B5	760	Uppvidinge	Lågpendlingskommun nära större stad	9 561
C6	2084	Avesta	Mindre stad/tätort	23 256
C6	1499	Falköping	Mindre stad/tätort	33 077
C6	781	Ljungby	Mindre stad/tätort	28 297
C6	882	Oskarshamn	Mindre stad/tätort	26 928
C6	683	Värnamo	Mindre stad/tätort	34 206
C6	2284	Örnsköldsvik	Mindre stad/tätort	56 139
C7	1862	Degerfors	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	9 668
C7	1446	Karlsborg	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6 954
C7	1962	Norberg	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 796
C7	881	Nybro	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	20 406
C7	1473	Töreboda	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	9 414
C7	509	Ödeshög	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 343
C8	1782	Filipstad	Landsbygdskommun	10 783
C8	2161	Ljusdal	Landsbygdskommun	19 028
C8	2418	Malå	Landsbygdskommun	3 133
C8	2283	Sollefteå	Landsbygdskommun	19 709
C8	1766	Sunne	Landsbygdskommun	13 331
C8	1737	Torsby	Landsbygdskommun	11 890
C9	2506	Arjeplog	Landsbygdskommun med besöksnäring	2 821
C9	885	Borgholm	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 857
C9	1730	Eda	Landsbygdskommun med besöksnäring	8 618
C9	2361	Härjedalen	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 154
C9	2029	Leksand	Landsbygdskommun med besöksnäring	15 640
C9	2023	Malung-Sälen	Landsbygdskommun med besöksnäring	10 114

Källa: SKL (2016); Statistiska centralbyrån (2019).

Enligt van Hulst och Yanow (2016) sker *framing* genom en process som består av delarna *sense-making*, *naming* och *storytelling*. *Sense-making* utgörs av aktörens¹ förståelse för en fråga och hur en handling eller situation begripliggörs och återspeglas i såväl det talade som det skrivna språket. *Naming*, som även inkluderar *selecting* och *categorizing*, handlar om hur delar av frågan benämns, väljs ut och lyfts fram, medan andra tonas ned eller utesluts. Den övergripande presentationen av frågan är det som kallas *storytelling*. I detta steg läggs de olika delarna samman till en sammanhängande framställning.

Analysen genomfördes genom flera genomläsningar av riktlinjerna. Dessa guidades av de analytiska verktyg som teorin om *framing* erbjuder samt av frågorna: Vad i dokumentens utformning och innehåll skulle kunna bidra till att biståndshandläggare "hushållar med kommunens resurser"? Förekommer det avgränsningar av det kommunala ansvaret i riktlinjerna som kan förklara detta och vad handlar de avgränsningarna om? På vilka sätt sker och "görs" de i de skriftliga framställningarna? Uppmärksamhet riktades mot om och hur avgränsningar av det kommunala ansvaret sker, understöds och legitimeras genom vad som – över huvud taget – tas upp i dokumenten (*selecting*), hur det som tas upp benämns (*naming*) och kategoriseras (*categorizing*) samt mot hur olika delar och aspekter av innehållet i riktlinjerna relaterar till varandra (*storytelling*). Vi noterade också motsättningar och tecken på bristande förståelse eller felaktigheter i framställningarna (*sense-making*).

De citat som presenteras i resultatavsnittet valdes ut ur det omfattande empiriska materialet med den överordnade målsättningen att de – i linje med artikelns syfte – ska utgöra relevanta, tydliga och kortfattade illustrationer av de avgränsningar, och hur dessa underbyggs och legitimeras, som vi identifierade vid analysen. En oavsiktlig konsekvens av tillvägagångssättet är att vissa kommuners riktlinjer synliggörs mer än andra.

Resultat

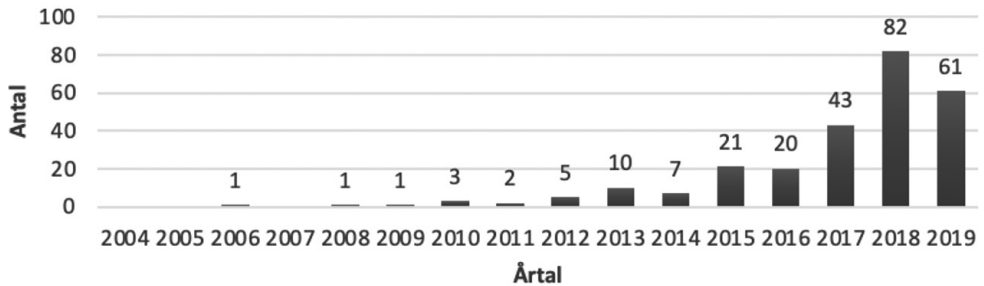
Resultatet inleds med en övergripande genomgång av riktlinjernas utbredning och innehåll. Därefter presenteras resultatet av analysen utifrån tre centrala teman: *skälig levnadsnivå och den individuella bedömningen, nivåer och insatser* samt *hanteringen av ansökan och beslut*.

Riktlinjerna i korthet

Kartläggningen av kommunala riktlinjer, för biståndsbedömning av äldre människors behov enligt SoL, visar att 274 av Sveriges 290 kommuner hade riktlinjer 2019, varav 143 av dem var från 2018–2019 (se figur nedan).

¹ Aktören i detta fall är skaparen av dokumentet. För kommunala riktlinjer så kan det exempelvis vara kommunala politiker eller ansvarig förvaltning i kommunen där riktlinjerna har upprättats.

Figur 1: Hur gamla är riktlinjerna?



KOMMENTAR; Enligt diagrammet är 52 procent av de 274 kommunernas riktlinjer upprättade/ uppföljda/reviderade 2018–2019. I 17 riktlinjer var det oklart när riktlinjerna hade följts upp/ upprättats/reviderats.

Av de 51 riktlinjerna i studiens urval var de två äldsta dokumenten från 2006 respektive 2012. Totalt var riktlinjerna i 22 av kommunerna från 2018–2019. Av dessa hade endast 14 uppdaterats efter att förändringarna i nya förvaltningslagen (2017:900) (nya FL) och den nya kommunallagen (2017:725) trädde i kraft den 1 januari respektive 1 juli 2018. Detta är anmärkningsvärt eftersom den nya FL medförde större förändringar som stärkte medborgarens rätt i relation till myndigheter.

Riktlinjernas omfattning varierar från 3 sidor upp till 48 sidor. I vissa kommuner framstår de som avsedda för både medborgarna och biståndshandläggarna medan de i andra kommuner mer ger intryck av att vara en renodlad arbetsmanual för handläggarna. Sammantaget inleds riktlinjerna i 44 av 51 kommuner med en beskrivning av deras syfte och funktion. Här framgår att riktlinjerna syftar till

- en enhetlig/likvärdig/lika behandling (29 kommuner)
- att utgöra riktmärke/norm/ambitionsnivå för skälig levnadsnivå i den specifika kommunen (19 kommuner)
- stöd/vägledning (31 kommuner)
- rättssäkerhet (17 kommuner)
- att förklara att riktlinjerna inte utgör en begränsning för en individuell prövning (24 kommuner).

I flera av riktlinjerna skrivs samtliga eller flera av dessa syften och funktioner fram.

Skälig levnadsnivå och den individuella bedömningen

Vid analysen av riktlinjerna har vi identifierat formuleringar som legitimerar att det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov över huvud taget avgränsas. Det handlar om problematiseringar av "skälig levnadsnivå". I 25 av de 51 analyserade

riktlinjerna diskuteras och problematiseras socialtjänstlagens och förarbetenas otydlighet vad gäller begreppet skälig levnadsnivå. Ett exempel på detta finns i Köpings kommuns riktlinjer:

Riktlinjen beskriver vad som i normalfallet kan anses tillförsäkra bistånd upp till skälig levnadsnivå i Köpings kommun. Riktlinjen är vägledande och gäller aldrig utan undantag [...] Socialtjänstlagen är en ramlag, vilket innebär att lagen endast anger yttersta ramar för biståndsbesluten. Kommunerna har viss frihet att utforma och anpassa besluten olika, så länge medborgare som har behov av stöd tillförsäkras bistånd upp till skälig levnadsnivå [...] "Skälig levnadsnivå" anger vilken nivå av levnadsstandard som lagen garanterar och beskrivs som en miniminivå av standard och kvalitet avseende försörjning och livsföring i övrigt. Begreppet skälig levnadsnivå definieras dock inte närmare i lagen. (Köpings kommuns riktlinjer s. 1)

Genom att på detta sätt inkludera resonemang om SoL som en ramlag och lyfta fram att begreppet skälig levnadsnivå inte definieras närmare i lagen framställs kommuner som relativt fria att välja ambitionsnivå för den egna äldreomsorgen. Den här typen av resonemang kan ses som en form av *storytelling* som legitimerar lokala avgränsningar av det kommunala ansvaret för att tillgodose äldre personers individuella behov. Detta samtidigt som den lagstadgade rätten till att få individuella behov tillgodosedda – på ett något motsägelsefullt sätt – lyfts fram i riktlinjerna. Att kommunerna använder sig av sitt lokala tolkningsutrymme blir tydligt i de olika ambitionsnivåer och anvisningar som framträder i riktlinjerna för hur ofta insatsen dusch normalt sett bör beviljas (vilket varierar mellan 1 och 7 dagar per vecka), insatsen städ (som varierar mellan varje vecka och var fjärde), avlösningstimmar (mellan 8 och 44 timmar per månad) samt huruvida hjälpen är avgiftsfri. Påtagliga variationer förekommer även i inriktningar på särskilda boenden, tillfälliga avlastningsboenden, boendestöd, kontaktperson, sammanhållen hemtjänst, hospice, anhöriganställning och hemgångsteam. Detta trots att samtliga kommuner svarar inför samma nationella lagar och föreskrifter och att insatser enligt dessa ska beviljas med utgångspunkt i den äldres individuella behov.

Nivåer och insatser

I stället för att riktlinjerna avgränsar och specificerar vilken levnadsnivå som ska anses som skälig för de äldre i kommunen, görs alltså lokala anpassningar och avgränsningar genom att insatser och nivåer på dessa specificeras. Det sker på olika sätt: dels genom att i riktlinjen ange *vilka insatser som inte beviljas*, dels genom att ange *specifika insatser som kan beviljas* och *vad som i kommunen betraktas som en normal eller maximal nivå* som kan beviljas för dessa insatser. På det sättet framställs kommuner som ansva-

riga för att tillhandahålla vissa insatser upp till en viss omfattning, snarare än att tillgodose individuella behov upp till en viss – skälig – levnadsnivå.

Samtliga kommuners riktlinjer fastställer att insatser ”normalt sett” eller ”maximalt” ska beviljas. Riktlinjerna nämner i huvudsak samma insatser, som hemtjänst (t.ex. daglig personlig omvårdnad, tillsyn, dusch, trygghetslarm, promenad, inköp), dagverksamhet², särskilt boende³, växelvård och korttidsboende⁴. Alla insatser förekommer inte i alla riktlinjer. Att specificera vilken hjälp som erbjuds kan ses som ett sätt att fastställa det utbud av insatser som finns tillgängliga för medborgaren (Lipsky 2010) och på det sättet tydliggöra vilken form av stöd som kan förväntas eller ska beviljas. Baksidan är att möjligheten att även få individuella behov tillgodosedda, som inte de här insatserna svarar mot, tonas ned. Att framställa olika former, eller omfattning, av hjälp som ”normala” kan också ses som ett sätt att tona ned möjligheten att få individuella behov tillgodosedda, vilket Borgholms kommuns riktlinjer är ett exempel på.

Utifrån nedanstående beskrivning av vad dessa insatser normalt innefattar och i vissa fall även vad som normalt anses tillgodose en skälig levnadsnivå bedömer handläggaren vilken eller vilka insatser som kan tillgodose den enskildes individuella behov. [...] I normalfallet beviljas dusch 1–2 gång per vecka. (Borgholms riktlinjer s. 14, 17)

För den handläggare som använder riktlinjerna som en vägledning i sin yrkesutövning kan det därmed framstå som att vissa behov och insatser inte, eller endast undantagsvis, ryms i det kommunala ansvaret.

I 27 av 51 riktlinjer förstärks framställningen av andra behov än de som i normalfallet eller maximalt kan tillgodoses som udda genom att de uttryckligen beskrivs som ”avvikelser” eller ”undantag”. Det sker även när det gäller insatsernas omfattning. Ett exempel på detta är Grums kommuns riktlinjer:

2 Kommunerna har ingen skyldighet att tillhandahålla dagverksamhet, men det lyfts i SoL fram att det bör tillhandahållas av kommunerna för att underlätta för enskilda att bo kvar hemma. Dagverksamheten syftar till att bl.a. erbjuda aktiviteter, gemenskap och möjliggöra avlastning för anhöriga (Socialstyrelsen 2020 s. 9).

3 Ett särskilt boende är ett samlingsbegrepp för olika permanenta särskilda boendeformer (enligt 5 kap. 5 § SoL) som är till för äldre människor i behov av särskilt stöd för service, tillsyn och omvårdnad över hela dygnet (SOU 2017:21 s. 214–215).

4 I begreppet särskilda boendeformer (5 kap. 5 § SoL) ingår tillfälliga boenden med service, tillsyn och omvårdnad över hela dygnet och som är till för tillfälliga (s.k. korttidsboende) eller kortvariga och återkommande (t.ex. växelvård) behov. Benämningarna kan skilja något mellan olika kommuner. Behovet av ett korttidsboende kan uppstå till följd av tillfälligt nedsatt hälsa, i väntan på en bostadsanpassning, i väntan på flytt till permanentt särskilt boende eller avlösning för en anhörig (Prop. 2005/06:115 s. 79–80).

Varje ansökan om insatser skall prövas individuellt. Om det finns särskilda skäl kan ett beslut avvika från kvalitetsnivåerna. Avvikelsen kan innebära att omfattningen av insatser är större eller mindre än vad som beskrivs som: I biståndsbeslutet framgår hur många timmar per vecka eller månad som den enskilde beviljats för hemtjänst. För normalnivåer se tabell IRF. (Grums riktlinjer s. 7)

Ett sätt att i riktlinjerna avgränsa det kommunala ansvaret för att – i enlighet med SoL – tillgodose äldres individuella behov av hjälp i hemmet är alltså att redogöra för specifika insatser som beviljas och i vilken omfattning samt att beskriva detta i termer av ”normalfall”, medan möjligheten att få andra former av stöd, eller att få det oftare, inte på samma sätt lyfts fram – eller beskrivs som avvikelser – eller undantag. Denna *naming*, genom *selecting* och *categorizing* (van Hulst & Yanow 2016) riskerar att leda till att handläggaren redan när ansökan inkommer går in med inställningen att den enskilde och dess upplevda behov är avvikande eller till och med onormalt.

Ett annat sätt som ett kommunalt ansvar för att tillgodose äldres behov begränsas på i riktlinjerna är genom att ange omfattning, eller vad som maximalt beviljas, av en insats. Ett exempel på det är att en övre gräns anges för hur många hemtjänsttimmar som maximalt beviljas. Exemplet nedan är hämtat från Lerums kommuns riktlinjer:

När behovet av hemtjänst överstiger ca 120 timmar/månad ska särskilt boende övervägas. När behovet av hemtjänst överstiger ca 170 timmar/månad ska särskilt boende erbjudas och avslag på ytterligare hemtjänst ges. (Lerums kommuns riktlinjer s. 27)

Tio av kommunerna anger på liknande sätt att särskilt boende ska övervägas när ett visst antal timmar med hemtjänst har uppnåtts. Vanligaste gränsen är 120 timmar per månad, vilket anges av fem kommuner. En av studiens 51 kommuner anger i riktlinjerna att hänsyn ska tas till kostnad vid beslut om maximal gräns för hemtjänst. I den aktuella kommunens riktlinjer framgår att om kostnadsskillnaden per år för en insats överstiger en annan med sju gånger prisbasbeloppet bör den dyrare formen endast beviljas i undantagsfall. Det ligger i linje med den möjlighet att begränsa hur mycket hemtjänst som ska beviljas som diskuteras i förarbetena till socialtjänstlagen. Där lyfts det också fram att dessa bedömningar ska utgå ifrån kommunens kostnad och insatsens lämplighet, vilket, med hänsyn till den enskildes behov och önskemål, ska bedömas i varje enskilt fall och mellan insatserna som finns som alternativ (Prop. 2000/01:80 s. 91). Sättet på vilket den maximala gränsen för hemtjänst framställs i olika kommuners riktlinjer visar hur olika riktlinjer genom *selecting* och *categorizing* skapar olika berättelser (*storytelling*) om det kommunala ansvaret och visar olika förståelse (*sens-making*) i frågan (van Hulst & Yanow 2016).

Ett tredje sätt som det kommunala ansvaret avgränsas på är att riktlinjerna tydligt anger vad som *inte* beviljas i kommunen. Här är det alltså fråga om en uttrycklig begränsning av ett kommunalt ansvar för att tillgodose äldres individuella behov. Av samtliga 51 kommuners riktlinjer är det 43 som anger vad som inte beviljas. Det gäller allt från uppvärmning/vedhantering, ekonomiansvar, djurskötsel, bakning/matlagning, matdistribution, tvätt av större textilier/mattor samt putsning av silver/koppar till sopsortering, post- och bankärenden, ledsagning för inköp, blomskötsel, uthämtning av receptbelagd medicin, fönsterputs, städ av balkong/garderober/kökskåp/källare/vind, spis- och ugnsgrening, rehabiliterande träning, hjälp vid rökning och ledsagning till sjukhus/vårdcentral. Uttryckliga begränsningar av det kommunala ansvaret att tillgodose vissa typer av behov är anmärkningsvärda utifrån en i vissa fall bristande överensstämmelse med rättspraxis (se t.ex. KR 14/1 2016 mål nr 1659-15, RÅ 2008 ref. 38 om bistånd till fönsterputs, se nedan) samt lagens (SoL) tydliga krav på individuell prövning (Prop. 2000/01:80 s. 92). Det innebär att det kan vara korrekt att avslå en persons ansökan om en viss form av hjälp, men samtidigt vara korrekt att bevilja en annan person detta stöd, givet specifika omständigheter som innebär att hjälpen är nödvändig för att tillförsäkra personen en skälig levnadsnivå (Prop. 2000/01:80 s. 89–92).

Ställningstagande om vad som ska beviljas – och inte beviljas – för att uppnå en skälig levnadsnivå underbyggs – och legitimeras – genom referenser till domar och rättspraxis. I riktlinjerna förekommer såväl korrekta som inkorrekta hänvisningar. Nedanstående citat är ett exempel på hur en missvisande hänvisning till rättspraxis används för att understödja att rastning av husdjur inte beviljas i kommunen i fråga:

Rastning av husdjur anses enligt rättspraxis inte ingå i skälig levnadsnivå och beviljas således inte (KR 14/1 2016 mål nr 1659-15). Den enskilde får själv undersöka om möjligheten att få hjälp på annat sätt exempelvis av anhörig, granne eller vän. (Degerfors kommuns riktlinjer – vägledning tidssättning s. 7)

Att hänvisningen till rättspraxis i Degerfors kommuns riktlinjer är missvisande framkommer vid läsning av domen som riktlinjerna hänvisar till. Där framgår:

Allmänt sett kan hållande av husdjur inte anses ingå i skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen (jfr RA 1992 ref. 42). Särskilda omständigheter kan dock medföra att det finns anledning till en annan bedömning i ett enskilt fall. (KR 14/1 2016 mål nr 1659-15)

I den dom som refereras till i Degerfors kommuns riktlinjer framgår alltså att fastän att ha husdjur *allmänt sett* inte kan anses ingå i skälig levnadsnivå så kan särskilda omständigheter medföra undantag från regeln. Det senare tas dock inte upp i riktlinjen. Riktlinjen friskriver alltså Degerfors kommun från ansvar för djurskötsel genom en förenklande och missvisande hänvisning till rättspraxis som tydligt indikerar att en individuell bedömning inte är aktuell när det gäller denna typ av behov.

Att det förekommer felaktiga hänvisningar till rättspraxis i kommunala riktlinjer är anmärkningsvärt. Att hänvisa till rättspraxis kan i övrigt ses som en tydlig och väl underbyggd motivering till vilken typ av hjälp som kan anses ingå i skälig levnadsnivå och inte, förutsatt att riktlinjerna uppdateras och är aktuella och kan ses som ett sätt att säkerställa att den enskilde får det den har rätt till. Detta i motsats till riktlinjer som inte inkluderar rättspraxis. Ett exempel är Ödeshögs kommuns riktlinjer (nedan) som fastlår att bland annat fönsterputs inte beviljas.

Övriga tjänster så som: fönsterputsning, gardinupphängning, storstädning, vädring av stora mattor, matlagning och bakning, skötsel och rastning av husdjur, trädgårds-skötsel, snöskottning och sandning, service vid brukares frånvaro och reparationer ingår inte i hemtjänsten. Kommunens personal kan vara behjälplig med information om var sådana tjänster kan köpas. (Ödeshögs kommuns riktlinjer s. 12–13)

Trots att fönsterputs av domstol är fastställt som hemtjänst och är ett ansvar för kommunerna att tillgodose, om så behövs för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå, så tydliggör flera kommuners riktlinjer, liksom Ödeshögs, att denna typ av stöd inte beviljas. Detta i motsats till Jönköpings kommuns riktlinjer som genom att inkludera rättspraxis fastställer kommunens skyldighet att bevilja hjälp för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå.

Rättspraxis RÅ 2008 ref. 38

Fönsterputsning och gardinupphängning omfattas av begreppet hemtjänst. Det anses därför rimligt att tjänsterna kan ingå i livsföring i övrigt och skälig levnadsnivå. I domen tar man ej ställning till frekvensen av insatsen. (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 5)

Även att *inte* ta hänsyn till relevant – och aktuell – rättspraxis i riktlinjerna, som i Ödeshögs kommuns riktlinjer, kan alltså ses som ett sätt att avgränsa kommunens ansvar att tillgodose den enskildes behov.

Sammanfattningsvis visar analysen hur ansvaret som kommunerna har för att tillgodose äldres individuella behov begränsas i riktlinjerna genom redogörelser för specifika insatser som beviljas och vilken hjälp som inte beviljas samt genom att ange en

kommunal norm för vilka nivåer som anses normala och vad som maximalt beviljas. Detta medan behov som inte går i linje med riktlinjernas insatser och nivåer framställs som avvikande – eller undantag. Formuleringarna, som alltså är avsedda att fungera som stöd för kommunens handläggare, understöds i ungefär hälften av kommunerna genom att resonemang om socialtjänstlagens och förarbetenas otydlighet om begreppet skälig levnadsnivå inkluderas. Därmed legitimeras också att handläggare i sin yrkesutövning tar hänsyn till den lokala vägledningen, när det gäller vilka insatser som ska beviljas och i vilken omfattning, snarare än att bedömningen tar utgångspunkt i den äldres individuella behov och vad som krävs för att hen ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Hantering av ansökan och beslut

Avgränsningar av det kommunala ansvaret sker även genom framställningen av hur vissa ansökningar och verkställigheten av vissa beslut ska hanteras. Exempel som vi identifierat är anvisningar som *placerar ansvar (för att tillgodose den enskildes behov) hos anhöriga* samt vägledningar om hantering av *erbjudande om särskilt boende*.

Vad gäller anhörigas formella ansvar i förhållande till den kommunala omsorgen så är hjälp med omvårdnad ett frivilligt åtagande. Endast vid serviceinsatser som städ, tvätt och inköp kan, enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 § äktenskapsbalken (SFS 1987:230), hänvisning ske till en maka/make eller sammanboende att tillgodose behovet (förutsatt att den sammanboende inte är i behov av hjälp) (Prop. 2008/09:82 s. 13).

Trots detta omfattar 30 av 51 kommuners riktlinjer formuleringar som uttryckligen placerar ansvar för att tillgodose äldre personers behov av stöd hos anhöriga/närstående i allmänhet och som uppmanar till, ur ett rättsligt perspektiv, tveksamma behovsbedömningar samtidigt som ett kommunalt ansvar för behoven och insatserna i fråga begränsas. Det gäller allt ifrån inköp av kläder och annat, apoteksärenden, bank/post-ärenden till skötsel av djur, ledsagning, snöskottning/sandning, att tillgodose planerade/oplanerade behov av omsorg och hjälp i hemmet eller promenadstöd. Ett exempel från Jönköpings kommuns riktlinjer illustrerar detta:

Exempel på oplanerad tillfällig utökad hjälp:

- behov av att någon följer med akut till läkare, tandläkare eller annan hälso- och sjukvård
- behov av att någon stannar kvar i bostaden i väntan på ambulans om till exempel den enskilde har ramlat och behöver sjukhusvård
- behov av utökade insatser i samband med tillfällig sjukdom
- behov av utökad hjälp då anhörig blir sjuk

I första hand ska den enskilde tillfråga anhöriga/närstående om de har möjlighet att hjälpa denne. I andra hand tillfrågar den enskilde kommunens resurspersoner om behovet är att följa den enskilde till hälso- och sjukvård. Behöver den enskilde hjälp med att kontakta anhöriga eller resurspersoner är det personal i hemtjänsten som ger denna hjälp. I de fall där varken anhöriga eller resurspersoner har möjlighet att hjälpa till kan hemtjänsten ta sig an uppgiften. (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 7)

Exemplet ur Jönköpings kommuns riktlinjer visar hur kommunens handläggare uttryckligen anmodas att utvärdera möjligheten att placera ansvaret hos anhörig eller annan, som alltså saknar formell skyldighet att utföra detta. Värt att notera är att kommunen samtidigt, på ett något motsägelsefullt sätt, framställs som beredd att ta på sig ansvaret för att tillgodose behov av den aktuella typen av insatser och att en bedömning alltså gjorts att de ligger inom kommunens ansvarsområde att tillgodose. Vägledningen till kommunens handläggare framstår inte som grundad i okunskap eftersom samma riktlinjer (Jönköpings kommuns riktlinjer – vägledning hjälp i hemmet s. 9) ett par sidor senare hänvisar till proposition 2008/09:82 (s. 12) där det bland annat framgår att det sedan 1957 inte heller finns någon laglig skyldighet för vuxna barn att tillgodose föräldrars behov.

Ett annat exempel på hur riktlinjerna avgränsar kommuners ansvar för att tillgodose den enskildes behov är hanteringen av erbjudande om plats på särskilt boende. Det sker genom formuleringar som fastställer att ett nej tack till ett erbjudande om en plats på ett visst boende ska bedömas och hanteras som belägg för att personen i fråga inte längre har behov av en plats på ett särskilt boende. Detta trots att ett sådant erbjudande formellt sett ska ha föregåtts av en behovsbedömning där biståndshandläggaren kommit fram till att den sökande både önskar och har behov av insatsen – och trots den formulering om valfrihet som tillkommit i SoL under senare år. I 14 av 51 av de kommunala riktlinjerna anges att ett gynnande beslut om särskilt boende upphör/kan upphöra om den enskilde tackar nej till erbjudet boende. Ett exempel på detta är Bräcke kommuns riktlinjer:

Den enskilde förväntas flytta in i första boendet som erbjuds oavsett vart i kommunen det är beläget. Det finns möjlighet att stå kvar som sökande till ett önskat alternativ trots att man flyttar in på en erbjuden plats. Om den enskilde tackar nej till erbjuden plats på särskilt boende har den enskilde tagit ställning till att behovet inte finns. Om den enskilde anser att behovet av särskilt boende uppkommer igen så kan den enskilde ansöka på nytt. (Bräcke kommuns riktlinjer s. 12)

Formuleringar som den ovan att "om den enskilde tackar nej till en erbjuden plats på ett boende har den enskilde tagit ställning till att behovet inte finns" kan ses som en instruktion till kommunens biståndshandläggare att i dessa fall avsluta ärendet. Genom en berättelse (*storytelling*) begränsas kommunens eget ansvar för att tillgodose äldre personers behov av en plats på ett särskilt boende till dem som tackar ja till den första plats som erbjuds. Att det inte är ett givet förhållningssätt framgår vid en jämförelse med andra kommuners riktlinjer där ett nej tack till ett erbjudande om en plats på ett visst boende inte anges vara skäl till att avsluta beslutet. I till exempel Göteborgs kommuns riktlinjer (Göteborgs stad – riktlinje för särskilt boende s. 6) framgår tydligt, och i skarp kontrast till Bräckes riktlinjer, att det är behovet som ska vara avgörande om ett gynnande beslut om en plats på ett särskilt boende ska fortsätta att gälla. Av riktlinjen framgår att ett gynnande beslut inte kan återkallas enbart på grund av att den enskilde tackar nej. Den biståndshandläggare som använder riktlinjerna som instruktion i sitt arbete åläggs då också att "normalt sett" "erbjuda lägenhet i särskilt boende minst var tredje månad" så länge ansökan kvarstår och beslutet inte är verkställt. Nio kommuner tydliggör i sina riktlinjer – i likhet med Göteborg ovan – att de erbjuder en ledig bostad till den som bedömts ha behov av en sådan, men att den enskilde kan tacka nej och välja att vänta på en plats på ett annat boende.

Diskussion

Ambitionen med artikeln har varit att bidra med kunskap som kan fungera som underlag för diskussioner om äldreomsorgens styrning. Genom att belysa hur det kommunala ansvaret avgränsas – genom lokala framställningar, *frames* – har vi också eftersträvat en ökad förståelse för biståndshandläggares arbetsvillkor – och förutsättningar att i enlighet med SoL tillgodose individuella behov av stöd för att uppnå en "skälig levnadsnivå".

Genom att analysera kommunala riktlinjer med stöd i teorin om *framing* har vi synliggjort varierande framställningar av det kommunala ansvaret gentemot enskilda äldre. De kommunala riktlinjerna framstår i analysen som utvalda delar (*selecting*) av lagstiftning och rättspraxis som tillsammans skapar en berättelse (*storytelling*) om det kommunala ansvaret. På det sättet skapas också förutsättningar för att biståndshandläggare påverkas att bedöma och besluta om behov av äldreomsorg på ett sätt som inte ligger i linje med de intentioner som finns framskrivna i SoL. Genom att exempelvis benämna (*naming*) och kategorisera (*categorizing*) vissa behov och former av stöd som avvikande eller oskäliga understöds en förskjutning av det kommunala ansvaret i förhållande till lagens krav på kommunerna att tillgodose individuella behov.

Analysen bekräftar resultat från såväl IVO:s undersökning (Nilsson 2016) som Erlandssons (2018) studie om hur riktlinjer, i motsats till vad som beskrivs vara syftet med dem, utgör en risk för rättssäkerheten genom att fastställa omfattning och frekvens av specifika insatser som beviljas i kommunen. Som framkommit i tidigare studier (Andersson 2004 s. 286–288; Olaison, Torres & Forsell 2018 s. 161) kan biståndshandläggare uppleva riktlinjer som ett stöd i sin yrkesutövning för att underlätta likabehandling och bedömning av vad som kan anses vara skäligt. Genom att riktlinjerna tydligt fastställer vad som inte beviljas och vad som beviljas och i vilken omfattning, liksom vad som är att se som normala, skäliga, och avvikande, oskäliga, insatser är det inte märkligt att det för många handläggare kan upplevas som både lättare, tryggare och kanske även mer rättssäkert att använda dem som utgångspunkt vid bedömningar än de mer öppna formuleringarna ”individuella behov” och ”skälig levnadsnivå”. I synnerhet om specificeringar och avgränsningar av kommunens ansvar understöds genom hänvisningar till rättspraxis, problematiseringar av begreppet skälig levnadsnivå och dessutom formuleras i termer av vad handläggaren ”ska” göra. Att särskilt biståndshandläggare som är nya i yrket tenderar att underordna sig kommunala riktlinjer är inte svårt att förstå (jfr Olaison, Torres & Forsell 2018). En sannolik konsekvens är att biståndshandläggaren upplevs som en grindvakt som håller med kommunens resurser och också bidrar till att genomföra nedskärningar och lägga över ansvar på anhöriga och närstående.

Motsägelsefullheten i de kommunala riktlinjerna – att de fastställer vad som är normalt och kanske främst maximalt ska beviljas – i relation till inte bara lagens utan även riktlinjernas krav på en individuell prövning – försätter biståndshandläggarna i en närmast omöjlig situation. Hur ska de göra när de möter en person vars individuella behov inte med självklarhet tillgodoses inom ramen för de i riktlinjerna angivna insatserna och insatsnivåerna? Utifrån hur kommunala riktlinjer avgränsar det kommunala ansvaret för att tillgodose äldres behov, är det rimligt att anta att de kommunala riktlinjerna gör det svårt för biståndshandläggarna att uppleva att de ”gör rätt” genom att låta besluten utgå ifrån en individuell bedömning av den enskildes behov.

Samtidigt är det svårt att se att biståndshandläggarnas arbete skulle bli lättare utan riktlinjernas preciseringar av vilka insatser som normalt sett eller maximalt ska beviljas. För hur ska en biståndshandläggare kunna bedöma vad som är lagom mycket stöd för att en äldre människa ska uppnå ”skälig levnadsnivå” om en operationalisering av formuleringen saknas både i lagen och riktlinjerna? I vissa fall finns visserligen rättspraxis i form av vägledande avgöranden från domar att tillgå. Som framkommit talar rättspraxis i riktlinjerna exempelvis om för handläggare att gardinupphängning och rena fönster är att anse som en del av en skälig levnadsnivå och skulle också kunna tala om att det allmänt sett inte är att anse som en del av en skälig levnadsnivå att ha husdjur. Detta under förutsättning att hänvisningarna till rättspraxis är korrekta,

vilket – som analysen också visat – tyvärr inte alltid är fallet. Att låta domstolar avgöra vad som är skälig levnadsnivå kan också ses som otillfredsställande eftersom det innebär att en socialpolitisk fråga avgörs av domstolar ”med utgångspunkt från ett juridiskt betraktelsesätt” (Prop. 1979/80:1 s. 186). I den proposition som föregick SoL framkommer att just detta hade påtalats av remissinstanser som framfört att ”levnadsnivåbegreppet måste relateras till mera konkreta begrepp”. Argumentet i propositionen, mot en konkretisering i SoL, handlade om att vad som ska anses som skälig levnadsnivå inte kan fastslås en gång för alla utan måste ”bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever. Det måste därför överlämnas åt kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses som skälig” (ibid.). Här kan en jämförelse göras med hur ambitionerna med stöd enligt LSS operationaliserats i termer av att göra det möjligt att ”leva som andra i motsvarande ålder” i lagens förarbeten och därefter även i rättspraxis (Jönson & Taghizadeh Larsson 2009 s. 73). Avsaknaden av en liknande övergripande operationalisering av begreppet skälig levnadsnivå tycks i nuläget inte leda till lokala konkretiseringar eller öppna upp för biståndshandläggare att med stöd i sin professionella yrkeskunskap göra bedömningar och fatta beslut som grundar sig på den äldres behov och rådande lagstiftning (jfr SOU 2020:47). Genom förekomsten och utformningen av kommunala riktlinjer tycks den i stället bädda för den inriktning på (normala, avvikande och skäliga) insatser och nivåer av dessa som framträder i den presenterade analysen och som även påvisats i tidigare analyser av ett mindre urval av riktlinjer (Erlandsson 2018 s. 48–50). Senare års förändringar i SoL understödjer närmast denna utveckling mot en insatsstyrd snarare än behovsstyrd äldreomsorg. Lagändringar 2009 och 2018 har stegvis förenklats för kommunerna att tillhandahålla valda insatser till medborgare som uppnått en viss ålder utan föregående individuell behovsprövning (Siverskog & Jönson 2020 s. 93–94).

Riktlinjers begränsning av det kommunala ansvaret, genom att ange nivåer och uttryckligen placera ansvar hos anhöriga, bekräftar också tidigare studier (se bl.a. Socialstyrelsen 2003 s. 29; Szebehely & Meagher 2018 s. 303–304) som pekar på att kommunala policyer har en del i den refamilisering av den svenska äldreomsorgen som ägt rum. Detta trots att majoriteten av äldre vill få sin hjälp från en utomstående (Szebehely & Trydegård 2007 s. 212) och att lagstöd (frånsett hushållsgemenskap) saknas för att ålägga anhöriga ansvar för att tillgodose en närståendes behov av stöd och hjälp.

Analysen belyser inte bara hur det kommunala ansvaret för att tillgodose individuella behov begränsas och skjuts över på anhöriga i kommunala riktlinjer. Den visar även likheter, men också betydande skillnader mellan kommuner. Beroende på geografisk hemvist skapar riktlinjerna varierande, standardiserade, förutsättningar för äldre individer i samband med erbjudande om särskilt boende eller att få

grundläggande behov av till exempel oplanerad hjälp eller ledsagning tillgodosett. Kommuners olika kriterier berättigar i olika utsträckning till åtkomst av resurser, vilket kan medföra ojämlig resursfördelning och prioritering mellan olika grupper i samhället trots den universella välfärden. Detta överensstämmer med tidigare studier (se Szebehely & Trydegård 2007; Sandkjær Hanssen & Helgesen 2011) som visar hur svagare nationell reglering möjliggör en skev fördelning av resurser. Att även denna risk påtalades av remissinstanser i samband med lagens tillkomst framkommer i SoL:s förarbeten (Prop. 1979/80:1 s. 186).

När samtliga riktlinjer samlades in hade alla utom 16 av Sveriges 290 kommuner kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människors behov enligt SoL. Detta aktualiserar frågan huruvida Sverige, trots en offentligt uttalad ambition om likvärdighet (Socialdepartementet 2017 s. 7), inte redan i dag och i likhet med Danmark (Jensen & Lolle 2013) har en standardiserad likvärdighet av äldreomsorg, men som är begränsad till likvärdighet inom kommuner och de lokala förutsättningarna och ambitionerna för äldreomsorgen.

Mot bakgrund av resultatet i studien ser vi ett behov av fortsatt forskning för att kartlägga skillnader, och geografiska variationer, mellan riktlinjer i olika kommuner. Även om det kommunala ansvaret för äldreomsorgen är uppbyggt kring principen att möjliggöra lokal anpassning så menar vi att studiens resultat också väcker krav på en nationell uppföljning av orsakerna, och eventuella motiv, bakom de lokala variationer som förekommer. En uppföljning är viktig utifrån att kommunalt utformade riktlinjer, med varierande och mer eller mindre korrekt hänvisning till lagstiftning, i slutändan riskerar att inverka på den enskildes möjlighet att få sina individuella behov tillgodosedda.

Utifrån resultatet i studien menar vi vidare att de kommunala riktlinjernas utbredning i Sverige, den svåra position de kan försätta biståndshandläggare i, sammantaget med den inverkan tidigare forskning (Erlandsson 2018; Olaison, Torres & Forsell 2018) visat att riktlinjer har på biståndshandläggarnas handlingsutrymme, bekräftar att kommunala riktlinjer för biståndsbedömning avseende äldre människor enligt socialtjänstlagen kan vara en bidragande faktor i de senaste decenniernas förändring av äldreomsorgen.

Tack

Författarna vill passa på att tacka Anna Olaison, Magnus Dahlstedt, Pia Kjellbom, Elin Nilsson samt tidskriftens anonyma granskare för läsning och konstruktiva synpunkter på texten.

Referenser

- Andersson, K. (2004) Det gäller att hushålla med kommunens resurser. Biståndsbedömares syn på äldres sociala behov. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 11(3–49): 275–292.
- Bergmark, Å., Parker, M.G. & Thorslund, M. (2000) Priorities in care and services for elderly people. A path without guidelines? *Journal of Medical Ethics*, 26: 312–318.
- Blomberg, S. & Pettersson, J. (2011) När en ny organisationsmodell blir vardag. Spridningen av specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen och vad som hände sedan. *Socionomens forsknings supplement*, 29(1): 20–32.
- Dunér, A. (2018) Equal or individual treatment. Contesting storylines in needs assessment conversations within Swedish eldercare. *European Journal of Social Work*, 21(4): 546–558.
- Dunér, A. & Nordström, M. (2003) *Dilemman i biståndsbedömarens yrkesutövning*. FoU i Väst, Rapport 1:2003. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Entman, R.M. (1993) Framing. Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3): 51–58.
- Erlandsson, S. (2018) Individuella bedömningar eller standardiserade insatser? Kommunala riktlinjers roll i biståndshandläggares arbete. I: H. Jönson & M. Szebehely (red.) *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*, 43–58. Falkenberg: Gleerups.
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2016) From policy “frames” to “framing”. Theorizing a more dynamic, political approach. *American Review of Public Administration*, 46(1): 92–112.
- Jensen, P.H. & Lolle, H. (2013) The fragmented welfare state. Explaining local variations in service for older people. *Journal of Social Policy*, 42(2): 349–370.
- Jönson, H. & Taghizadeh Larsson, A. (2009) The exclusion of older people in disability activism and policies. A case of inadvertent ageism? *Journal of Aging Studies*, 23(1): 69–77.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: The Free press.
- Mason, J. (2002) *Qualitative researching*. 2 uppl. Trowbridge: Cromwell Press Limited.
- Nilsson, J. (2016) *Med makt följer ansvar. Socialtjänstens myndighetsutövning inom LSS och hemtjänst*. Rapportserie IVO 2016-30. Stockholm:
- Inspektionen för vård och omsorg. [<https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/rapporter/rapporter-2016/med-makt-foljer-ansvar-rapport.pdf> Hämtat: 2019-03-16].
- Norman, E. & Schön, P. (2005) *Biståndshandläggare. Ett (o)möjligt uppdrag*. Rapport 2005:4. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum.
- Olaison, A., Torres, S. & Forssell, E. (2018) Professional discretion and length of work experience. What findings from focus groups with care managers in elder care suggest. *Journal of Social Work Practice*, 32(2): 153–167.
- Proposition 1979/80:1. *Om socialtjänsten*. Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.* Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2005/06:115. *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*. Stockholm: Regeringen.
- Proposition 2008/09:82. *Stöd till personer som vårdar eller stödjer närstående*. Stockholm: Regeringen.
- Rauch, D. (2007) Central versus local service regulation. Accounting for diverging old-age care developments in Sweden and Denmark, 1980–2000. *Social Policy & Administration*, 42(3): 267–287.
- Sandkjær Hanssen, G. & Helgesen, M.K. (2011) Multi-level governance in

- Norway. Universalism in elderly and mental health care services. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3): 160–172.
- SFS 1987:230 *Äktenskapsbalk*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2017:725 *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2017:900 *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Siverskog, A. & Jönson, H. (2020) Vart är äldreomsorgen på väg? Argument för och emot förenklad biståndshandläggning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(1): 91–110.
- Socialdepartementet (2017) *Kommittédirektiv. Översyn av socialtjänstlagen*. Direktiv 2017:39.
- Socialstyrelsen (2003) *Ekonomisk prövning av rätten till äldre- och handikappomsorg*. Artikelnr: 2003-109-18.
- Socialstyrelsen (2020) *Dagverksamhet för personer med demenssjukdom. En vägledning*. Artikelnr: 2020-6-6797.
- SOU 2017:21 (2017) *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2020:47 (2020) *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Statistiska centralbyrån (2019) *Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2018 enligt indelning 1 januari 2019*. [https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/#_Tabellerochdiagram Hämtat: 2019-05-29].
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Kommungruppsindelning 2017. Omarbeting av Sveriges kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. [<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore> Hämtat: 2019-03-16].
- Szebehely, M. & Meagher, G. (2018) Nordic eldercare. Weak universalism becoming weaker? *Journal of European Social Policy*, 28(3): 294–308.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2007) Omsorgstjänster för äldre och Funktionshindrade. Skilda villkor, skilda trender? *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2–3): 197–219.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2014) Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå? Socialtjänstlagens visioner och äldreomsorgens realiteter. I: U. Petterson (red.) *Tre decennier med socialtjänstlagen. Utopi, vision, verklighet*, 103–126. Malmö: Gleerups.
- Szebehely, M. & Trydegård, G-B. (2018) Generell välfärd och lokalt självstyre. Ett dilemma i den svenska äldreomsorgen? I: H. Jönson & M. Szebehely (red.) *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*, 21–42. Falkenberg: Gleerups.