

David Feltenius\*

David Feltenius  
Statsvetenskapliga in-  
stitutionen, Umeå univer-  
sitet

Nyckelord: Relationen  
mellan central och lokal  
nivå, governance, styrme-  
del, äldreomsorg

Keywords: Central-local  
government relations,  
governance, policy in-  
struments, care for the  
elderly.

Offentlig förvaltning  
Scandinavian Journal of  
Public Administration  
14 (3–4): 61–85

© David Feltenius och  
Förvaltningshögskolan, 2011  
ISSN: 2000-8058

### Sammanfattning

Äldreomsorgen i Sverige från tidigt 1980-tal och framåt präglas av en decentralisering av makt och ansvar från central till lokal nivå. Från slutet av 1990-talet och framåt finns det emellertid tecken på att den statliga styrningen intensifierats genom regeringens utarbetande av handlings- och utvecklingsplaner. I studien undersöks under vilka former denna styrning äger rum. Handlar det om en styrning genom "mjuka" typer av styrmedel, eller "hårda" styrmedel som lagstiftning? Hur skall valet av styrmedel förklaras? Enligt litteraturen om governance kan staten svårligen återgå till att styra genom traditionella styrmedel som lagstiftning. Istället kan det förväntas att staten använder "mjuka" typer av styrmedel som "information", "överenskommelser" och "projektspolitik". Detta antagande erhåller stöd från slutsatserna av en empirisk studie av regeringens handlings- och utvecklingsplaner. Studien visar dessutom att regeringens val av dessa styrmedel kan förklaras i termer av en kompromiss mellan två disparata mål: Å ena sidan att åstadkomma en ökad statlig styrning för att komma till rätta med de problem som fanns inom äldreomsorgen, å andra sidan att respektera den ansvarsfördelning som upprättats mellan stat och kommun. Denna slutsats har dragits utifrån intervjuer med nyckelaktörer i arbetet med att utforma handlings- och utvecklingsplanerna.

### Abstract

Since the early 1980s and onwards, there has been a decentralization of power and responsibility to the municipalities for care for the elderly (i.e. there has been a decrease in central state control). However, at the end of the 1990s and onwards, there were signs of a reversal in this trend as the government presented action and development plans concerning the municipalities' performance with regard to elderly care. The question investigated in this article is through which policy instruments this governing took place. According to the literature on governance, it is likely that governing will take place through "soft" policy instruments such as "information", "agreements" and "projects". The argument made by the literature on governance is supported by an empirical investigation of the content of the government's action and development plans. In addition, interviews with key figures responsible for the government's action and development plans show that the governing performed by the central state could be interpreted in terms of a compromise between two incompatible goals: on the one hand to increase central state level control to combat cases of poor performance within care for the elderly; on the other hand to respect the principle of municipal self rule.

\* *Fil. dr. David Feltenius* är forskarassistent i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Feltenius forskar om svensk politik och förvaltning med betoning på äldrepolitik, grundlagsfrågor samt ansvarsfördelning. Under senare tid har forskningen huvudsakligen bedrivits inom ett projekt angående partierna och 2010 års författningsrevidering (finansierat av Riksbankens Jubileumsfond) samt ett projekt angående makt och inflytande inom svensk äldreomsorg (finansierat av Vetenskapsrådet).

## Decentraliserad äldreomsorg under förändring

Den svenska stat och kommunrelationen präglades från sent 1970-tal till tidigt 1990-tal av decentralisering och avreglering (Strandberg 2003: 204-205).<sup>1</sup> Ett i litteraturen återkommande exempel på decentralisering under denna period är socialtjänstlagen (Esping 1994: 134-135; Strandberg 2003: 204; Pierre 2001: 109).<sup>2</sup> Anledningen till att den lagen många gånger får tjäna som ett illustrativt exempel har att göra med dess karaktär av en målinriktad ramlag. Utmärkande för denna typ av lagstiftning är att staten på central nivå styr genom breda och generella mål, snarare än detaljerad lagstiftning. Kommunerna får därmed en relativt stor frihet att själva välja medlen för hur målen skall uppfyllas (Fahlberg 2006: 22; Holgersson 2008: 302; Hollander 2006: 124).

Ett av de områden som regleras av socialtjänstlagen, och dessutom utgör en av kommunernas mest centrala uppgifter, är äldreomsorgen. Med anledning av äldreomsorgens koppling till socialtjänstlagen beskrivs även den som föremål för en långtgående decentralisering (Trydegård 2000: 27-28; Lindelöf & Rönnbäck 2007: 51-52). I en jämförelse med andra nordiska länder som Danmark har den statliga regleringen av den svenska äldreomsorgen bedömts som svag (Rauch 2008: 277). Äldreomsorgen skiljer sig därför åt mellan olika delar av landet, vilket till och med föranlett ett ifrågasättande av huruvida det verkligen kan sägas existera en *enhetlig* välfärdsstat i Sverige (Trydegård & Thorslund 2001).

Under det senaste decenniet finns det emellertid fler tecken på att bilden av den decentraliserade äldreomsorgen är under förändring. Denna förändring sker samtidigt som den allmänna relationen mellan stat och kommun under 1990-talet anses ha trätt in i ett mer diffust mönster präglat av både ett stort kommunalt handlingsutrymme och en ”ny epok av statlig styrning” (Strandberg 2003: 206; Feltenius 2007). Äldreomsorgen utgör inget undantag härvidlag. Denna verksamhet präglas fortfarande av ett starkt kommunalt handlingsutrymme, men samtidigt finns det exempel på nya statliga styrningsinitiativ. Ett av dessa initiativ kom 1998 i form av en nationell handlingsplan för äldrepolitiken (Prop. 1997/98:113). Ett annat initiativ lanserades år 2006 i form av en utvecklingsplan för äldreomsorgen (Prop. 2005/06:115).<sup>3</sup> Det finns alltså flera tecken på en ökad statlig styrning inom äldreomsorgen, men vilken typ av styrning är det egentligen frågan om? Handlar det om en reglering av äldreomsorgen i form av lagstiftning (”hårda” styrmedel), eller om en styrning med hjälp av ”mjuka” typer av styrmedel?<sup>4</sup>

Enligt litteraturen om governance kan det förväntas att styrningen äger rum genom ”mjuka” typer av styrmedel. I praktiken skulle det handla om styrmedel som ”överenskommelser” och ”information” (Lascoumes & Le Gales 2007: 12). Användandet av denna typ av styrmedel kommer sig av att staten på central nivå befinner sig i en situation där den förlorat makt nedåt (till den regionala och lokala nivån), uppåt (till den europeiska nivån) och utåt (till privata aktörer) (Cope et al. 1997; Kersbergen & Waarden 2004: 152-155). För att staten skall kunna hävda sin maktposition i denna ordning går det inte att uteslutande förlita sig till ”hårda” styrmedel som lagstiftning. Istället måste staten tänka i nya banor angående valet av styrmedel (Pierre & Peters 2000: 102-103; Pierre 2001: 105).<sup>5</sup>

Fallet med svensk äldreomsorg är särskilt intressant att studera i relation till governance eftersom den aktuella verksamheten präglas av en långtgående decentralisering från stat till kommun. Detta förhållande skulle alltså enligt litteraturen om governance innebära att staten svårligen kan styra genom lagstiftning, utan måste tillämpa ”mjuka” styrmedel. Mot detta scenario talar de krafter som verkar för en statlig reglering av äldreomsorgen. Exempelvis tillkom tvingande lagstiftning angående kommunernas avgiftssättning inom äldreomsorgen efter kraftiga protester från landets pensionärsorganisationer (Feltenius 2004: 207-231). Antagandet i governancelitteraturen om att styrningen skulle ske genom ”mjuka” typer av styrmedel behöver därför inte nödvändigtvis stämma överens med förhållandena inom svensk äldreomsorg. Handlings- och utvecklingsplanerna kan mycket väl handla om en reglering i form av lagstiftning.

Syftet med artikeln är att undersöka relationen mellan stat och kommun inom äldreomsorgen från slutet av 1990-talet och framåt. Det sker genom att undersöka under vilka former staten styr över den kommunala äldreomsorgen i fallen med nationella handlings- och utvecklingsplaner. Handlar det om en styrning genom ”hårda” eller ”mjuka” typer av styrmedel? En följdfråga är hur det ökade inslaget av statlig styrning, och de former denna styrning tar sig i uttryck, kan förklaras: Vilka är de bakomliggande drivkrafterna enligt de aktörer som var med och utformade handlings- och utvecklingsplanerna?

Utifrån föreliggande studie hävdar jag att den etablerade bilden av den decentraliserade äldreomsorgen är i behov av en nyansering. Från att ha varit föremål för en decentralisering från början av 1980-talet och framåt har statliga styrningsinitiativ blivit vanligare inom äldreomsorgen från slutet av 1990-talet och framåt. De nya statliga styrningsinitiativen handlar emellertid inte huvudsakligen om en reglering av äldreomsorgen, utan snarare om statlig styrning genom ”mjuka” typer av styrmedel. Denna styrning kan förklaras i termer av en kompromiss mellan två svårförenliga mål hos statsmakterna: Å ena sidan att åstadkomma en ökad statlig styrning för att komma till rätta med de problem som fanns i äldreomsorgen, å andra sidan att respektera den ansvarsfördelning som upprättats mellan stat och kommun inom äldreomsorgen.

Dessa slutsatser baseras på en empirisk undersökning av styrmedlen i två centrala propositioner angående svensk äldreomsorg från slutet av 1990-talet fram till idag: 1) den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (Prop. 1997/98:113) samt, 2) den nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre (Prop. 2005/06:115). Dessa bägge propositioner har valts ut eftersom de identifierats som två centrala fall ifråga om statens styrning över äldreomsorgen under den aktuella tidsperioden.<sup>6</sup> Dokument som rör själva genomförandet av handlings- och utvecklingsplanerna har inte studerats, vilket innebär att fokus ligger på regeringens styrningsambitioner.

För att kunna förklara de bakomliggande drivkrafterna till det ökade inslaget av statlig styrning, och de former denna styrning tar sig, genomförs en analys av propositionerna. Som komplement används intervjuer med nyckelpersoner som varit involverade i arbetet med propositionerna. Här handlar det om ett mindre antal intervjuer som syftar till att belysa hur centralt placerade beslutsfattare

resonerat kring utarbetandet av handlings- och utvecklingsplanerna samt val av styrmedel.

I det följande avsnittet utvecklas governanceperspektivet med betoning på olika typer av styrmedel. I det tredje och fjärde avsnittet undersöks styrmedlen i regeringens nationella handlingsplan för äldrepolitiken respektive utvecklingsplanen för vård och omsorg om äldre. I det femte avsnittet undersöks drivkrafterna bakom det ökade inslaget av statlig styrning och under vilka former denna äger rum. Avslutningsvis sammanfattas studiens huvudsakliga resultat.

## Från government till governance

Förvaltningsforskningen har gjort gällande att betydande förändringar ägt rum under de senaste decennierna i fråga om den offentliga maktutövningen. Denna förändring har beskrivits i termer av en utveckling från *government* till *governance* (se t.ex. Benz & Papadopoulos 2006; Sundström & Pierre 2009). Bägge begrepp är synonyma med styrning, men det handlar om en styrning under olika former. Kortfattat handlar *government* om en ”stark hierarkisk statlig styrning och kontroll” (Hedlund & Montin 2009: 13). För att denna styrning skall efterlevas åberopar staten sin auktoritet, vilken kan ta sig en rad olika skepnader, som användandet av våld. *Governance* utgör motsatsen till *government*, närmare bestämt styrning utan inslag av auktoritär maktutövning (Rosenau & Czempiel 1992: 4).<sup>7</sup> Istället handlar det om en decentraliserad och förhandlad styrning (Sundström & Pierre 2009: 20). Det nya med *governance* handlar därför inte om vad staten gör, utan *hur* den gör det (Richards & Smith 2002: 279; jfr: Jordan et al. 2005: 478). Staten utövar fortfarande styrning, men inte nödvändigtvis i de former som traditionellt har tillämpats.

Utvecklingen från *government* till *governance* har delvis drivits fram av nya förhållanden för staten på central nivå i och med att dess makt förskjutits nedåt (till regional och lokal nivå), uppåt (till europeisk nivå) och utåt (till privata aktörer) (Cope et al. 1997; Kersbergen & Waarden 2004: 152-155). Maktförskjutningarna har gett upphov till en situation där styrningen över politiken kan emanera från olika politiska nivåer - s.k. *flernivåstyrelse* (multi-level governance) (Marks 1992; 1993; 1997; Hooghe & Marks 2001).

Det finns en omfattande debatt kring vad denna förändring inneburit för den centrala statens makt (för en översikt, se bl.a. Bell et al. 2010: 856-857), där en linje går ut på att statens inflytande successivt urholkas (Rhodes 1997: 17). En annan mer optimistisk linje företräds av bl.a. Pierre och Peters som menar att staten inte behöver ”stå och se på” när dess makt urholkas, utan kan agera i syfte att återta eller bibehålla makt (Pierre & Peters 2000: 94-113; Bell et al. 2010). Staten kan emellertid inte återerövra makt som gått förlorad utan att tänka nytt. Det gäller särskilt i fråga om valet av styrmedel som måste anpassas till nya förhållanden (Pierre & Peters 2000: 25).

Huruvida det verkligen skett en utveckling från *government* till *governance* utgör emellertid föremål för en omfattande diskussion (se bl.a. Pierre 2009). Exempelvis menar Jan Kooiman att påståenden om den hierarkiska statens successiva sönderfall är betydligt överdrivna:

”If from the exposition on modes of governance so far, it might have appeared as if governing has basically changed, this impression is (probably) wrong. The rationalised bureaucratic or hierarchical state so well described and modelled by Max Weber, is still around us, and very much alive.” (Kooiman 2003: 115).

Det skall emellertid understrykas att inte heller Kooiman är ”tvärsäker” ifråga om vart utvecklingen egentligen är på väg. Det märks tydligt i citatet ovan där han menar att påståenden om en utveckling från government till governance *förmodligen* är felaktiga.

Denna ambivalens i fråga om vart utvecklingen egentligen är på väg har i många fall mynnat ut i hållningen att påståenden om en utveckling från government till governance utgör en empirisk fråga. Så är exempelvis fallet i Jon Pierre och Göran Sundströms bok ”Samhällsstyrning i förändring”. Deras konklusion är att ”någon grad” av governance funnits i det svenska politiska systemet under ”mycket lång tid” (Pierre & Sundström 2009: 247-248). Bland de konkreta uttrycken för detta märks den svenska korporatismen och traditionen med en långtgående kommunal självstyrelse. Samtidigt kan det förväntas existera skillnader mellan politikområden där inslaget av government och governance kan skifta flera gånger under relativt kort tid (Pierre & Sundström 2009: 248-249).

Frågan är därför hur det förhåller sig inom äldreomsorgen. I inledningskapitlet redovisades exempel på nya statliga styrningsinitiativ från slutet av 1990-talet och framåt i form av handlings- och utvecklingsplaner. Handlar dessa planer om en styrning som präglas mer av governance än government? För att kunna behandla den frågan är det först nödvändigt att precisera de bägge styrningsbegreppens dimensioner.

### Styrningsbegreppens dimensioner

Det har påpekats att distinktionen mellan government och governance inte utgör en dikotom dimension, utan snarare handlar om flera dimensioner som vart och ett utgör ett kontinuum (Pierre & Sundström 2009: 248). Pierre & Sundström nämner inte mindre än nio dimensioner utifrån vilka government och governance kan konkretiseras. Ett sätt att bringa ordning bland dessa dimensioner är att skilja mellan den policyskapande *processen* och dess *utfall*. I governance som process betonas ofta förhandlingar, kompromisser och deliberation i horisontella nätverk. Den typen av process står i kontrast till government, vars motsvarande process präglas av reglering med inslag av order, diktat och rådgivning (Sundström & Pierre 2009: 20).

I denna artikel är det emellertid inte processen som står i centrum för uppmärksamheten, utan snarare dess *utfall* i termer av styrmedel (se vidare Salamon 2002: 9). Ett centralt antagande inom litteraturen är nämligen att olika typer av processer i termer av government och governance också resulterar i tillämpandet av olika typer av styrmedel (Sundström & Pierre 2009: 10). Skillnaden mellan olika typer av styrmedel uppmärksammas härnäst.

## ”Hårda” och ”mjuka” typer av styrmedel

Government förknippas med ”hårda” styrmedel, medan governance förknippas med ”mjuka” styrmedel. Utifrån Evert Vedungs klassificering av styrmedel handlar ”hårda” styrmedel om ett användande av ”käppen”, medan ”mjuka” styrmedel handlar om ett användande av ”morötter” och ”predikan”. Med ”käppen” avses styrmedel som lagar och förordningar, vilka baserar sig på statsmakternas auktoritet och möjligheter att tillgripa sanktioner. ”Moroten” och ”predikan” beskriver följaktligen styrmedel som i mindre utsträckning baserar sig på statens auktoritet och möjligheter att tillgripa sanktioner. Det kan exempelvis handla om ekonomiska incitament (morötter) och information (predikan) (Vedung 1997; 1998; 2003).

I det följande har jag för avsikt att fördjupa framställningen kring klassificeringen av styrmedel i termer av ”hårda” respektive ”mjuka”. Klassificeringen sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell I: ”Hårda” respektive ”mjuka” styrmedel

Hårda styrmedel (government)	Mjuka styrmedel (governance)
Lagar och förordningar	Information
Statsbidrag	Projektpolitik
Tillsyn	Kunskap
	Överenskommelser
	Utvärdering

**Källa:** Egen bearbetning utifrån nedan anförd litteratur.

Till de ”hårda” styrmedlen hör ”lagar och förordningar”, ”statsbidrag” samt ”tillsyn”. Det första styrmedlet, och kanske mest kända, är ”lagar och förordningar”. Här handlar det om regleringar som oftast, men inte alltid, åtföljs av hot om sanktioner. Sanktionerna kan ta sig i uttryck i form av böter eller fängelse för den person som inte anpassar sitt handlande till den aktuella regleringen (Vedung 2003: 96-97). Det andra ”hårda” styrmedlet utgörs av ”statsbidrag” (Lascoumes & Le Gales 2007: 12). Detta styrmedel är dock inte alldeles enkelt att kategorisera. Tidigare hade statsbidraget tydligare hierarkiska drag eftersom det föreskrev mer i detalj vad det skulle användas till. I och med övergången till generella statsbidrag (Loughlin et al. 2005) har dock detta hierarkiska drag kommit att tonas ned. Dessutom omnämns statsbidragen många gånger i mjukare ordalag som ”stimulansmedel”.

Avslutningsvis får *tillsyn* representera familjen ”hårda” styrmedel. Tillsyn handlar om att granska och övervaka implementeringen av politiska beslut. (Johansson 2006: 13). Tillsyn handlar därför ytterst om att bevaka att den hierarkiska styrningskedjan verkligen fungerar – dvs. att folkvaldas beslut verkligen genomförs på det sätt som är avsett.

Till de ”mjuka” styrmedlen hör ”information”, ”projektpolitik”, ”kunskap”, ”överenskommelser” och ”utvärdering”. Ett av de kanske mest kända ”mjuka” styrmedlen är *information*. I detta fall handlar det om försök till påverkan genom

övertalning eller faktaupplysning (Vedung 2009: 210; Lascoumes & Le Gales 2007). Ett exempel på styrning genom information är eko-märkning av livsmedel som syftar till att främja konsumentens val av miljövänliga produkter (Jordan et al. 2003: 11). Styrmedlet ”information” kan uppträda i kombination med statsbidrag. Information kan enligt Vedung utgöra det primära styrmedlet, men kompletteras med bidrag för att stimulera genomförandet av de åtgärder som framgår av informationen (Vedung 2003: 104).

Ett annat styrmedel som ofta uppträder i kombination med statsbidrag är *projektpolitik* (Montin 2007). Utmärkande för detta styrmedel är enligt Stig Montin att medel avsätts för ett visst projekt som skall bedrivas under en begränsad tid. Förhoppningen från de styrandes sida är enligt Montin att projektet skall integreras i den ordinarie verksamheten efter det att försöksverksamheten avslutats. Tanken bakom är således att projektet skall bidra till ett långsiktigt institutionellt lärande (Montin 2007: 40).

Lärandet behöver emellertid inte uppstå i samband med just ett projekt vilket för oss över till det tredje styrmedlet, *kunskapsstyrning*. Det styrmedlet utmärks av att styrningen inom ett område utgår från relevant kunskap, antingen forskningsanknuten eller verksamhetsbaserad. I sitt slutbetänkande pläderar den statliga Ansvarskommittén för kunskapsstyrning eftersom det antas främja såväl kvalitet som effektivitet (SOU 2007:10: 98-102).

Det fjärde styrmedlet, *överenskommelser*, är ett lockande alternativ för staten i ett samhälle där olika sektorer strävar efter autonomi eftersom det möjliggör ett ökat deltagande. Styre genom överenskommelser implicerar dock en annorlunda roll för staten. Den interventionistiska staten antas ge plats åt en stat som verkar för mobilisering, integrering och sammanhållning (Jordan et al. 2003: 10; Lascoumes & Le Gales 2007: 13).

Avslutningsvis väljer jag att ta upp *utvärdering* som ett nytt styrmedel. Det finns en diskussion kring huruvida utvärdering verkligen kan betraktas i termer av ett styrmedel (Power 1997; Statskontoret 2005: 177; Helgoy & Homme 2006: 143). För egen del väljer jag att betrakta utvärdering som ett styrmedel.<sup>8</sup> I likhet med Rolf A. Lundin (1998) anser jag nämligen att åtgärder som åtföljs av utvärdering ger dem en ”extra tyngd”. Beslutsfattaren visar därmed att åtgärderna inte skall betraktas som några symboliska handlingar, utan tvärtom är så pass viktiga att de kommer att bli föremål för en utvärdering. Därmed ökar sannolikheten för att insatsen verkligen föranleder ett handlande bland de berörda och inte ges en låg prioritet (Lundin 1998: 8-9).

Sammanfattningsvis förknippas government respektive governance med bruket av olika typer av styrmedel. I det förstnämnda fallet handlar det om ”hårda” styrmedel som ”lagar och förordningar”, ”statsbidrag” samt ”tillsyn”. I det sistnämnda fallet handlar det om ”mjuka” styrmedel som ”information”, ”projektpolitik”, ”kunskap”, ”överenskommelser” och ”utvärdering”. Frågan är vilken typ av styrning som kännetecknar de statliga initiativ som tagits inom äldreomsorgen från slutet av 1990-talet och framåt i form av handlings- och utvecklingsplaner. För att kunna besvara den frågan genomförs en empirisk studie, vars tillvägagångssätt diskuteras härnäst.

## Studiens tillvägagångssätt

Studiens frågeställningar kommer att besvaras genom en empirisk undersökning, vilken omfattar tidsperioden från slutet av 1990-talet fram till idag. Under denna period har staten tagit ett flertal initiativ inom äldreomsorgen, varför ett urval har gjorts. Detta urval omfattar propositionen ”Nationell handlingsplan för äldrepolitiken” (Prop. 1997/98: 113) samt propositionen ”Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre” (Prop. 2005/06: 115). Valet av de bägge propositionerna skall betraktas som ett val av två viktiga exempel på statliga styrningsinitiativ under den aktuella tidsperioden, snarare än att det handlar om att följa en utveckling över tid. Poängen med att välja två propositioner är således att det ger ett säkrare underlag för att kunna dra generella slutsatser om vad som kännetecknar de statliga styrningsinitiativ som tagits under den aktuella tidsperioden. Utöver själva propositionerna består materialet av övrigt offentligt tryck, tidsningsartiklar och intervjuer. Hur detta material har använts i förhållande till respektive forskningsfråga diskuteras härnäst.

Den första forskningsfrågan går ut på att bringa klarhet i huruvida handlings- och utvecklingsplanerna handlar om en statlig styrning genom ”hårda” eller ”mjuka” typer av styrmedel. Frågan analyseras i ett första skede genom en textanalys som går ut på att undersöka insatsernas innehåll i respektive plan och huruvida de implicerar ett *direkt* styrningsförhållande mellan stat och kommun. Insatser som inte implicerar ett direkt styrningsförhållande mellan stat och kommun redovisas inte i analysen, det gäller exempelvis satsningar på äldre forskning inom universitet och högskolor. Det förekommer också att regeringen i sina propositioner gör en allmän lägesbeskrivning inom ett område och redovisar tidigare åtgärder. Denna typ av lägesbeskrivningar lämnas också utanför analysen. Däremot har framåtsyftande förslag inkluderats i analysen. Det kan exempelvis handla om att regeringen aviserar om ett behov av att närmare utreda ett förtydligande av regelverket inom äldreomsorgen.

Nästa steg i analysen går ut på att ta reda på vilken typ av styrmedel som insatsen är förknippad med. Handlar det om ”hårda” eller ”mjuka” styrmedel? Till den förstnämnda kategorin hör ”lagar och förordningar”, ”statsbidrag” samt ”tillsyn”. Till den sistnämnda kategorin hör ”information”, ”överenskommelser”, ”projektpolitik”, ”kunskap” samt ”utvärdering”.

Styrmedlen har varit relativt enkla att klassificera, utifrån själva texten i propositionen. I vissa fall står det uttryckligen att en insats skall bedrivas i ”projektform”, vilket föranleder kategoriseringen ”projektpolitik”. I andra fall har texten inte uttryckligen pekat ut vilket styrmedel det handlat om, varvid en bedömning har gjorts av insatsens karaktär. Den bedömningen har gjorts genom att ta fasta på olika nyckelord i texten som kan associeras med ett specifikt styrmedel. I vissa fall har ett styrmedel uppstått i kombination med ett eller flera andra styrmedel. Jag har då valt att ange de styrmedel som jag uppfattat som tillägg till det huvudsakliga styrmedlet inom parentes i min sammanställning. Efter att ha klassificerat samtliga insatser i handlings- respektive utvecklingsplanen sammanfattas insatserna och slutsatser dras kring vilken styrmedelsform som dominerar. Här handlar det om en grov uppskattning i termer av huruvida ”hårda” eller ”mjuka” styrmedel dominerar.

Den andra forskningsfrågan handlar om bakgrunden till det ökade inslaget av statlig styrning över äldreomsorgen och varför den tar sig de uttryck den gör i termer av styrmedel. Frågeställningen besvaras genom att undersöka politikernas motiveringar i propositioner, nyhetsmedia samt intervjuer. Genom en triangulering av dessa källor hoppas jag kunna erhålla en så pass komplett bild som möjligt av själva bakgrunden till regeringens handlings- och utvecklingsplaner för äldreomsorgen samt de val som gjordes i fråga om styrmedel.

De personer som intervjuats till studien är tjänstemän och politiker som varit involverade i arbetet med respektive proposition. Jag har valt att kontakta ett fåtal personer som jag identifierat som nyckelaktörer i anslutning till respektive proposition. Intervjuerna kretsade kring bakgrunden till handlings- och utvecklingsplanerna, den arbetsprocess i vilken respektive plan utarbetats samt överväganden kring valet av styrmedel. Eftersom planerna har några år på nacken har det inte gått att få fulländande svar på alla frågor, men intervjuerna har sammangett en god insyn i bakgrunden till, och själva arbetet med, propositionerna.

### Regeringens proposition ”Nationell handlingsplan för äldrepolitiken”, (1997/98:113)

Regeringens nationella handlingsplan för äldrepolitiken presenterades av regeringen, och godkändes av riksdagen, under våren 1998. Trots att handlingsplanens titel signalerar att det handlar om äldrepolitik i bred bemärkelse är det ändå äldreomsorgen som står i fokus. Det kommer att framgå i det följande då handlingsplanens innehåll och styrmedel undersöks. Studiens viktigaste resultat presenteras i tabell II.

Undersökningen visar att den statliga styrningen över äldreomsorgen huvudsakligen utövats genom ”mjuka” typer av styrmedel som ”information”, ”projektspolitik”, ”kunskap”, ”överenskommelser” och ”utvärdering”. Av tabellen framgår att ”hårda” styrmedel använts i ett fåtal fall angående bl.a. tillsyn och kontroll inom äldreomsorgen. I det följande kommer jag att exemplifiera förekomsten av de olika styrmedlen i den nationella handlingsplanen.<sup>9</sup>

Tabell II: Innehåll och styrmedel i regeringens nationella handlingsplan för äldrepolitiken

INNEHÅLL	STYRMEDEL
<b>Nationella principer och mål</b>	
Principer och mål för äldrepolitiken	Information (utvärdering)
Inriktning för äldrepolitiken	Information
<b>Personalförsörjning och utbildning</b>	
Effektivare arbetsmarknadsåtgärder (bl.a. deltid till heltid)	Överenskommelse
Fortbildning/kompetenshöjning – förtroendevalda och personal	Kunskap (statsbidrag)
<b>Samverkan, ledning och organisation</b>	
Fördjupad samverkan kommun - landsting	Information (statsbidrag, utvärdering)
Gemensamma nämnder	Lagstiftning
Förstärkt inflytande - pensionärsråd	Information (utvärdering)
<b>Avgifter</b>	
Förtydligande angående förbehållsbelopp	Lagstiftning
Förtydligande angående jämkningsskyldighet	Lagstiftning
<b>Äldreboende</b>	
Bättre bostäder åt äldre	Information (statsbidrag)
<b>Tillsyn, kontroll och kvalitetssäkring</b>	
Intensifierad tillsyn och kontroll	Tillsyn
Lex Sarah	Lagstiftning
Kommuner ansvariga för kvalitetsuppföljning	Lagstiftning
<b>Forskning, ökad kunskap och kompetens</b>	
Rikstäckande individbaserad statistik	Utvärdering
<b>Utveckling och förnyelse</b>	
Stimulansmedel till utvecklingsprojekt	Projektpolitik (statsbidrag)
Regionala äldreforeskningscentra	Projektpolitik (statsbidrag)
Anhörigstöd	Projektpolitik (statsbidrag)
Uppsökande verksamhet inom hemtjänsten	Projektpolitik (statsbidrag)

**Anm:** Styrmedel inom parentes utgör komplement till det primära styrmedlet.

**Källa:** Prop. 1997/98:113; Skr. 2002/03:30.

## Information

I handlingsplanen formuleras ett antal *huvudprinciper* respektive *mål* för äldrepolitiken, vilka utgör tydliga exempel på styrning genom ”information”.<sup>10</sup> Det var därför i stort sett upp till varje kommun att själva avgöra om de ville ta till sig målen eller inte, men regeringen gjorde samtidigt klart att genomförandet av de nationella målen skulle följas upp. Här handlar det således om att styrmedlet ”information” används i kombination med ”utvärdering” (Prop. 1997/98:113: 59-60). Huvudprinciperna går ut på att äldreomsorgen skall vara demokratiskt

störd genom folkvalda församlingar, solidariskt finansierad genom skattemedel samt tillgänglig efter behov, inte efter köpkraft (Prop. 1997/98:113: 1).

De nationella målen för äldrepolitiken är fyra till antalet: *För det första* skall äldre kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag. Detta mål preciseras bl.a. med att äldre skall ha ett inflytande i samhället i egenkap av boende, patient, mottagare av hemtjänst eller i andra sammanhang (Prop. 1997/98:113: 58-60).

*För det andra* skall äldre kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende. Det målet preciseras bl.a. med att äldre skall kunna påverka pensionsåldern, leva så självständigt som möjligt, röra sig i samhället och känna sig trygga (Prop. 1997/98:113: 60-61). *För det tredje* skall äldre bemötas med respekt. Det innebär bl.a. att äldre inte skall diskrimineras på grund av sin ålder, eller utnyttjas och bli illa behandlade (Prop. 1997/98:113: 61). *För det fjärde* skall äldre ha tillgång till en god vård och omsorg. Det målet preciseras bl.a. i termer av att de äldre skall kunna lita på att vård och omsorg har god kvalitet samt att få avsluta livet med värdighet (Prop. 1997/98:113: 61-62).

### Projektpolitik

Styrmedlet ”projektpolitik” (i kombination med statsbidrag) intar en central position i handlingsplanens främjande av utveckling och förnyelse inom äldreomsorgen. Regeringens insatser handlar om att ge dels ett öppet stöd till kommuner och landsting för förnyelseprojekt inom äldreomsorgen, dels ett stöd till vissa specialdestinerade projekt. I det förstnämnda fallet var det upp till kommuner och landsting att själva utveckla projekt och ansöka om pengar, men regeringen gav vissa ledtrådar om vilken typ av projekt som avsågs. Exempelvis nämnde regeringen projekt som utvecklade äldres delaktighet och inflytande över vård och omsorg (Prop. 1997/98:113: 106-107).

Det förekommer också riktade medel till specifika projekt, som etablerandet av regionala forskningscentrum under ledning av kommuner och landsting. Dyliga centrum hade redan etablerats i vissa delar av landet och bedömdes utav regeringen främja hög kvalitet och effektivt resursutnyttjande inom äldreomsorgen (Prop. 1997/98:113: 106-112). Regeringen aviserar också om stimulansbidrag till kommunala satsningar på anhörigstöd, frivilligorganisationer och uppsökande verksamhet inom hemtjänsten (Prop. 1997/98:113: 115-118).

### Kunskap

Styrmedlet ”kunskap” (i kombination med statsbidrag) kom även det till användning i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken. Regeringen aviserar nämligen om en satsning på utbildning av förtroendevalda, arbetsledare och biståndsbedömare i frågor kring äldre och åldrande. I fråga om exempelvis arbetsledarna konstaterar regeringen att förändrade villkor för verksamheten inom äldreomsorgen kommit att ställa ökade krav på deras ”kompetens och utbildning” (Prop. 1997/98:113: 99). Därför var det enligt regeringen befogat att satsa pengar på kompetensutveckling i syfte att skapa förutsättningar för en fortlöpande kvalitetsutveckling inom äldreomsorgen (Prop. 1997/98:113: 78, 99-104)

## Överenskommelser

Styrmedlet ”överenskommelser” används av regeringen i anslutning till hantearbetet av frågan om personalförsörjning inom äldreomsorgen. I handlingsplanen konstaterar regeringen att det är önskvärt att stimulera till en kontinuerlig kompetensutveckling bland personalen, liksom att främja övergångar från deltid- till heltidsarbete (Prop. 1997/98:113: 71-72). Eftersom personalansvaret främst åvilar kommuner och landsting tillsattes en samverkansgrupp med representanter från stat, landsting och kommun. På basis av samverkansgruppens arbete träffades senare en överenskommelse om ökad arbetstid för deltidsanställda inom äldreomsorgen, samt om en landsomfattande rekryteringskampanj för att locka fler arbetssökanden (Skr. 2002/03:30).

## Utvärdering

I handlingsplanen förekommer också inslag av styrmedlet ”utvärdering”. Regeringen konstaterade att statlig utvärdering och uppföljning kommit att utgöra centrala inslag i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i och med övergången till generella statsbidrag. Äldreomsorgen utgjorde inget undantag härvidlag och därför gavs Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till ett system för rikstäckande individbaserad statistik inom äldreomsorgen. Individrelaterad statistik var att föredra framför aggregerad data, eftersom det gav helt andra möjligheter till flexibilitet i redovisningen (Prop. 1997/98:113: 104-105).

## Tillsyn och lagstiftning

Styrmedlet ”tillsyn” förekommer också i handlingsplanen. Socialstyrelsen och länsstyrelserna gavs av regeringen i uppdrag att ”förstärka och intensifiera” tillsynen över äldreomsorgen. Den åtgärden vidtogs med anledning av de rapporteringar som förekommit i massmedia under hösten 1997 om fall av vanvård inom äldreomsorgen. Målet var enligt regeringen att varje kommun i landet skulle ha varit föremål för tillsyn under en femårsperiod (Prop. 1997/98:113: 104-105).

Styrmedlet ”lagstiftning” förekommer också i handlingsplanen, dock i mycket begränsad omfattning. Ett exempel utgörs av regeringens förslag om ett ”Lex Sarah” – en anmälningsplikt i SoL för anställda inom äldreomsorgen om missförhållanden inom verksamheten (Prop. 1997/98:113: 86-90). Dessutom återfinns lagstiftningsmedlet i anslutning till regeringens förslag om att ge kommunerna till uppgift att systematiskt utveckla och säkra kvalitén i äldreomsorgen (Prop. 1997/98:113: 92-95).

Ett ytterligare exempel på regeringens bruk av lagstiftning handlar om avgiftsuttaget inom äldreomsorgen. I fråga om avgiftsreglerna konstaterar regeringen att den avreglering av kommunernas avgiftsuttag som genomfördes 1993 lett till ökade skillnaderna mellan kommunerna (Feltenius 2004: 207-231; 2008: 39-40). I syfte att skapa mer enhetliga regler föreslogs därför förtydliganden i lag av dels vad som skulle inkluderas i förbehållsbeloppet, dels av kommunens skyldighet att jämka avgifter (Prop. 1997/98:113: 80-83).

Sammanfattningsvis visar undersökningen att den statliga styrningen i handlingsplanen inte primärt utövas genom lagstiftning. Istället utövas styrningen genom ”mjuka” typer av styrmedel i form av exempelvis ”information”, ”överenskommelser”, ”kunskap”, ”utvärdering” och ”projektpolitik”. Det kanske främsta exemplet på regeringens begagnande av ”mjuka” typer av styrmedel är förslaget om principer och mål för äldrepolitiken, vilka kommunerna förväntades följa.

### **Regeringens proposition ”Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre”, (2005/06:115)**

Regeringens nationella utvecklingsplan presenterades på ett regeringssammanträde i mars 2006 och antogs av riksdagen i slutet av maj samma år. Utvecklingsplanen innehåller såväl omedelbara åtgärder som långsiktiga ambitioner i syfte att förbättra äldreomsorgen.<sup>11</sup> Av utvecklingsplanen framgår att de nationella målen för äldrepolitiken fortfarande är giltiga, vilket innebär att utvecklingsplanen skall betraktas som ett komplement till handlingsplanen (Prop. 2005/06:115). I det följande kommer jag att undersöka regeringens användande av olika typer av styrmedel i utvecklingsplanen. De viktigaste resultaten av undersökningen sammanfattas i tabell III.

Undersökningen av utvecklingsplanen visar på förekomsten av en statlig styrning över äldreomsorgen genom ”mjuka” typer av styrmedel som ”information”, ”kunskap” och ”utvärdering”. Till skillnad från fallet med handlingsplanen är emellertid dominansen av ”mjuka” typer av styrmedel inte lika påtaglig. Utvecklingsplanen innehåller nämligen ett relativt större inslag av lagstiftning. I det följande kommer jag att exemplifiera regeringens bruk av olika typer av styrmedel.

Tabell III: Innehåll och styrmedel i regeringens utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre

INNEHÅLL	STYRMEDEL
<b>Bättre vård och omsorg till sjuka äldre</b>	
Ambitionshöjning inom vård och omsorg av sjuka äldre	Information (statsbidrag)
Kommunalt ansvar för hemsjukvården	Lagstiftning
Stärkt läkarmedverkan	Lagstiftning
Fördelning av läkarinsatser i kommunen	Information
Kontinuitet, säkerhet och samordning	Lagstiftning
Vård- och omsorgsplaner	Information
Samverkan kommuner och landsting - rehabilitering	Lagstiftning
Kompetenshöjning i demensvården	Kunskap (statsbidrag)
Information om demensjukdomar och psykisk ohälsa	Information
<b>Trygghet i boendet</b>	
Bostäder och boenden för äldre	Information
Fler platser särskilt boende	Information (statsbidrag)
Korttidsboende	Information
Parbogaranti	Lagstiftning
<b>Den sociala omsorgen</b>	
Hemtjänst i ordinärt boende	Information
Mat och näring	Information (statsbidrag)
Frivilliga insatser av och för äldre	Information (statsbidrag)
Utveckling av äldreomsorg för ett mångkulturellt samhälle	Information (statsbidrag)
Ett nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre	Information
<b>Nationell likvärdighet och lokal utveckling</b>	
Förtydliganden av regelverk	Lagstiftning
Verksamhetsuppföljning och kvalitetsutveckling	Utvärdering
Stärkt rättssäkerhet (bl.a. rapporteringsskyldighet, sanktionsavgift)	Lagstiftning
Teknikutveckling	Information (statsbidrag)
Handläggning av ärenden	Information
Samverkan i boendeplanering	Information

**Tabell III, forts.**

<b>Förebyggande arbete</b>	
Hälsofrämjande och förebyggande insatser (t.ex. hembesök)	Information (statsbidrag)
Servicetjänster åt äldre	Lagstiftning
Anhörigas vård av närstående	Information (statsbidrag)
<b>Personalen</b>	
Nationellt kompetenssystem	Kunskap

**Anm:** Styrmedel inom parentes utgör komplement till det primära styrmedlet.

**Källa:** Prop. 2005/06:115.

### Information

Styrmedlet ”information” (ofta i kombination med statsbidrag) används av regeringen i ett flertal fall. Det främsta exemplet är regeringens prioritering av vården om de mest sjuka äldre. I propositionen pekar regeringen ut rehabilitering, kost och nutrition, ökad läkarmedverkan samt läkemedelsgenomgångar som prioriterade områden. I syfte att stimulera en ambitionshöjning inom dessa områden avsattes statliga medel till kommunerna (Prop. 2005/06:115: 37). Ett annat exempel är regeringens främjande av en utveckling av äldreomsorgen anpassad för ett mångkulturellt samhälle. Regeringen framhåller bl.a. betydelsen av anhöriginsatser bland äldre med utländsk bakgrund samt förbättrade kunskaper bland personalen inom äldreomsorgen angående vård av personer med utländsk bakgrund (Prop. 2005/06:115: 88-92).

Ett tredje exempel är regeringens förslag om ett nationellt styrdokument för vård och omsorg av äldre, vilket skulle tas fram av en statlig utredning. Hur styrdokumentet skall kategoriseras är emellertid inte alldeles enkelt, men jag har valt att tolka det som ”information” eftersom regeringen beskriver dokumentets funktionssätt i termer av att det skall fungera som ett ”stöd” respektive ”vägledning” för bl.a. kommunerna (Prop. 2005/06:115: 93).

Styrdokumentet syftar enligt regeringen till att underlätta genomförandet av de nationella mål och riktlinjer som tidigare myntats i den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken. Konkret kunde styrdokumentet handla om bemötandet av äldre och anhöriga, det sociala innehållet i äldreomsorgen, måltider samt möjlighet till deltagande i samhällets aktiviteter. Regeringen betonade dock att styrdokumentet inte inbegrep en ökad detaljstyrning. Styrdokumentet skulle istället betraktas som ett stöd för aktörerna inom äldreomsorgen i deras genomförande av de nationella målen för äldrepolitiken (Prop. 2005/06:115: 92-93).<sup>12</sup>

### Kunskap

Satsningar på personalen inom äldreomsorgen utgör ett framträdande drag i den nationella utvecklingsplanen. I det sammanhanget använder regeringen styrmedlet ”kunskap”. Regeringen lade som förslag att det borde införas ett nationellt kompetenssystem för personalen inom äldreomsorgen. Åtgärden förväntades befästa och förstärka kvaliteten inom äldreomsorgen, bidra till en nationell likvärdighet och göra själva anställningen inom äldreomsorgen mer attraktiv. Det

nationella kompetenssystemet, vilket skulle vidareutvecklas av en statlig utredning, borde enligt regeringens uppfattning beröra yrkeskrav, kompetensutveckling och åtgärder för att underlätta den framtida kompetensförsörjningen inom äldreomsorgen (Prop. 2005/06:115: 165-173).

Styrmedlet ”kunskap” förekommer även i samband med satsningar på en kompetenshöjning inom demensvården. Det var enligt regeringen angeläget att höja kunskapsnivån om demenssjukdomar bland bl.a. allmänläkare på landets vårdcentraler (Prop. 2005/06:115: 56-60).

### Utvärdering

Regeringen använder sig också utav styrmedlet ”utvärdering”. För att kunna ”leda och styra” äldreomsorgen var ledare och beslutsfattare på olika nivåer i behov av beslutsunderlag. Därför gavs Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla kvalitetsindikatorer samt kvalitetsregister inom äldreomsorgen. Som komplement till kvalitetsregistret aviserade regeringen om ett behov av nationella brukarundersökningar. Undersökningarna skulle ta fasta på brukarnas erfarenheter av bemötande och tillgång till vård samt hur väl insatserna motsvarade behoven. Genom dessa brukarundersökningar skulle det vara möjligt att göra jämförelser och identifiera skillnader i kvalitet och produktivitet mellan kommuner (Prop. 2005/06:115: 100-102).

### Lagstiftning

Ett exempel på område där lagstiftningsinstrumentet kom till användning är det om ”stärkt rättsskydd för den enskilde”. I detta fall handlar det om kommuner som inte verkställer gynnande beslut för den enskilde inom äldreomsorgen, vilket står i strid med gällande lagstiftning. Regeringen ansåg sig därför föranledd att vidta åtgärder i form av lagtexter i socialtjänstlagen (SoL) om en rapporteringsskyldighet för kommunerna i fråga om ej verkställda gynnande beslut inom äldreomsorgen. Rapporteringsskyldigheten syftade till att göra förhållandena kända för fullmäktige, massmedia och allmänheten. Ett annat förslag gick ut på att det enligt SoL skulle vara möjligt att bötfälla kommuner som inte verkställde ett gynnande beslut inom ”skälig tid” (Prop. 2005/06:115: 117-119).

Sammanfattningsvis visar undersökningen att utvecklingsplanen innehåller flera åtgärder och insatser som implicerar en statlig styrning över äldreomsorgen genom ”mjuka” typer av styrmedel. Konkret handlar det om styrning genom ”information”, ”kunskap” och ”utvärdering”. Till skillnad från fallet med den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken var dock inslaget av ”mjuka” typer av styrmedel inte lika påtagligt. I detta fall handlar det om ett större inslag av ”hårda” styrmedel som lagstiftning.

### Drivkrafter

Undersökningen av de nationella handlings- och utvecklingsplanerna visar på förekomsten av statlig styrning över äldreomsorgen genom ”mjuka” typer av styrmedel. Nästa fråga som skall behandlas är hur tillkomsten av denna styrning

skall förklaras – dvs. vilka är de bakomliggande faktorerna? För att få en så pass komplett bild som möjligt av själva bakgrunden till handlings- respektive utvecklingsplanen har relevanta dokument i form av bl.a. tidningsartiklar och offentligt tryck studerats i kombination med att intervjuer genomförts. Först redovisas drivkrafterna bakom handlingsplanen och därefter drivkrafterna bakom utvecklingsplanen.

### Handlingsplanen

Under 1990-talet arbetade ett par utredningar med att följa upp utvecklingen av äldreomsorgens innehåll efter Ädelreformen. Utredningarna redogjorde för en rad brister inom äldreomsorgen angående vårdkvaliteten, samverkan mellan huvudmännen samt bemötandet från personalen (SOU 1997:170; Socialstyrelsen 1996). Kritiken fångades upp av riksdagens socialutskott som gjorde ett tillkännagivande till regeringen om att det var angeläget att de olika brister som påtalats ”snarast åtgärdades” (Bet. 1996/97:SoU7).

Bristerna inom äldreomsorgen kom också att bli föremål för uppmärksamhet i massmedia. Ett av de mest uppmärksammade fallen utspelade sig på Polhemsgården i Solna där en av de anställda, Sarah Wagnert, i mitten av oktober 1997 slog larm om situationen för de boende. I nyhetsprogrammet Rapport vittnade Wagnert bl.a. om patienter som riskerade kallbrand för att den underbemannade personalstyrkan inte hann med att utföra sina uppgifter (*Aftonbladet* 1997-10-14).

Efter massmedias rapportering hösten 1997 om vanvård inom äldreomsorgen ökade pressen på regeringen att ta ett initiativ angående äldreomsorgen. Det bekräftas av de personer som intervjuats. Ulf Westerberg, statssekreterare på Socialdepartementet under den aktuella tiden, berättar att massmedias rapportering bidrog till en insikt på departementet om att regeringen var tvungen att ”visa handlingskraft och ändra på de förhållanden som inte fungerade” (Intervju, Westerberg, 2009-06-10). Westerbergs kollega på departementet under den aktuella tiden, planeringschefen Gunn Franzén Ljung, är inne på samma linje. Rapporteringen i massmedia skapade enligt Ljung ”ett tryck från allmänheten”, vilket var en utlösande faktor bakom handlingsplanens tillkomst (Intervju, Franzén Ljung, 2009-06-05).

I den handlingsplan som utarbetades kom ”mjuka” typer av styrmedel att användas i högre utsträckning än ”hårda” styrmedel. Intervjun med Westerberg tyder på att valet av styrmedel huvudsakligen handlade om en respekt för den rådande ansvarsfördelningen. Westerberg berättar att det i samband med handlingsplanens utformning inte fanns någon ambition att ändra på den rådande ansvarsfördelningen inom äldreomsorgen. Följaktligen fanns det inget intresse av att införa flera ”skyldigheter” för kommunerna, utan att det huvudsakligen handlade om att åstadkomma förändringar på ”frivillig grund” och med ”morötter” i form av pengar:

”Inte mera skyldigheter, utan mera av möjligheter i form av försöksverksamheter, arbetsgrupper, att man skulle lära sig av varandra, utbilda personalen bättre och allt vad det nu var”. (Intervju, Westerberg, 2009-06-10).

Av citatet framgår alltså att statens styrning främst handlade om att förse kommunerna med möjligheter att komma till rätta med de uppkomna problemen. Förutom ambitionen att inte rucka på de grundläggande ansvarsförhållandena inom äldreomsorgen nämner Westerberg också tre andra faktorer som spelat in i valet av styrmedel.

För det första nämns svårigheterna med att använda lagstiftning för att främja kvalitén inom en verksamhet som äldreomsorg. För det andra handlade det om en tilltro på departementet till att styrningen sker effektivast genom den tillsyn som utövas av Socialstyrelsen och länsstyrelserna. För det tredje framhölls betydelsen av den ekonomiska situationen i landet. I det fall staten skulle ha krävt mer av kommunerna i form av lagstiftning hade det i sin tur inneburit att staten tvingats att skjuta till mer pengar. Westerberg konstaterar kort att: ”De pengarna fanns inte då” (Intervju, Westerberg, 2009-06-10).

Det studerade materialet tyder således på att det fanns flera faktorer som kan förklara varför regeringen valde att använda sig av ”mjuka” typer av styrmedel, men att valet av dessa styrmedel huvudsakligen kan tolkas i termer av en kompromiss i syfte att uppnå två svårförenliga mål: Å ena sidan att åstadkomma en ökad statlig styrning för att komma till rätta med de problem som fanns inom äldreomsorgen, och å andra sidan att inte ändra på den rådande ansvarsfördelningen inom äldreomsorgen mellan stat och kommun. Genom tillgripandet av ”mjuka” typer av styrmedel kunde staten öka styrningen, samtidigt som de grundläggande ansvarsförhållandena inte ändrades. De aktuella styrmedlen innebär nämligen att kommunerna påtvingades mycket få skyldigheter enligt lag.

## Utvecklingsplanen

Även i fallet med utvecklingsplanen så föregicks den av rapporter som visade på brister inom den kommunala äldreomsorgen. Det rapporterades bl.a. om konflikter mellan kommuner och landsting angående behandlingen av äldre sjuka, liksom att vissa kommuner i landet av olika anledningar inte verkställde gynnande beslut inom äldreomsorgen (SOU 2004:68; SOU 2004:118). Problembilden målades inte bara upp i statliga utredningar, utan hade också fått fotfäste inom det socialdemokratiska partiet. Detta framgår tydligt av såväl kongressmaterial som Göran Perssons memoarer över sin tid som statsminister 1996-2006.

I sina memoarer uttrycker Persson oro över utvecklingen inom äldreomsorgen som orsakats av de kommunala besparingsprogrammen under 1990-talet:

”Kommunerna genomförde besparingar på särskilda boenden. Det kanske var klokt kommunalekonomiskt men förtroendet för äldreomsorgen minskade. Många undrade om det skulle finnas vård för dem när de blir gamla och sjuka.” (Persson 2007: 435)

Persson gjorde alltså bedömningen att de kommunala besparingarna inom äldreomsorgen gett upphov till en situation där befolkningen börjat tvivla på om det fanns en god äldreomsorg. För att råda bot på den uppkomna situationen aviserade Persson i sitt tal till den socialdemokratiska kongressen 2005 om att regeringen skulle ta fram ett utvecklingsprogram för äldreomsorgen med en budget

på 10 miljarder över en tioårsperiod.<sup>13</sup> Initiativet motiverades med att det var viktigt att skicka en signal till människor att de kunde ”lita på” partiet i frågor angående äldreomsorgen (SAP 2005: Del 1: 17).

I fråga om valet av styrmedel till utvecklingsplanen tyder en intervju med det ansvariga statsrådet Ylva Johansson på att det var ett utfall av en balansgång som överensstämmer med den som identifierades i fallet med handlingsplanen. Johansson berättar att själva upptakten till utvecklingsplanen för hennes del handlade om en strävan efter att kompetensutveckla personalen inom äldreomsorgen, men också om att förbättra vården av de mest sjuka äldre. Där upplevde Johansson att bristerna var som störst eftersom vården i många avseenden fungerade ”uselt” (Intervju, Johansson, 2009-09-25).

För att kunna påverka utvecklingen i dessa avseenden, men också i andra, berättar Johansson att hon hade en mycket tydlig uppfattning angående valet av styrmedel. Den gick ut på att hon ”inte ville förstatliga äldreomsorgen”, eller öka den statliga styrningen. Johansson hade alltså som ambition att inte ändra på de grundläggande ansvarsförhållandena inom äldreomsorgen. Däremot kunde hon tänka sig att staten skulle ägna sig mer åt att skapa ”likvärdighet” inom äldreomsorgen, medan kommunerna skulle sköta detaljregleringen (Intervju, Johansson, 2009-09-25).

Ett konkret uttryck för denna ambition är förslaget om ett styrdokument för äldreomsorgen. Styrdokumentet skulle beröra innehållet och kvalitén inom äldreomsorgen, men inte inbegripa någon slags detaljerad rättighetslagstiftning. Johansson, som var ute i landet och förankrade förslagen i utvecklingsplanen, berättar dock att hon fick en del mothugg från kommunpolitiker angående styrdokumentet. Hon upplever det som att kommunpolitikerna var rädda att dokumentet trots allt skulle resultera i en ökad detaljstyrning över äldreomsorgen (Intervju, Johansson, 2009-09-25).

Intervjun tyder alltså på att det fanns två tillsynes oförenliga ambitioner hos det ansvariga statsrådet i samband med utformandet av utvecklingsplanen: Å ena sidan att skapa en större nationell likvärdighet, och å andra sidan att inte ändra på den rådande ansvarsfördelningen inom äldreomsorgen. Därigenom kan valet av styrmedel tolkas som ett uttryck för en kompromiss mellan två svårförenliga ambitioner. Genom valet av ”mjuka” typer av styrmedel togs steg i riktning mot en nationell likvärdighet, samtidigt som de grundläggande ansvarsförhållandena inte rubbades genom en återgång till en ökad reglering.

Intervjun tyder dessutom på att utformningen av äldrepolitiken på nationell nivå sker i en kontext med lokala intressen som motsätter sig en alltför långtgående central reglering av äldreomsorgen. Valet av ”mjuka” typer av styrmedel är därför logiskt eftersom det löser även detta ”problem” för de styrande på central nivå. Styrmedlen möjliggör nämligen styrning från central nivå, samtidigt som det inte implicerar en lika tydlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen som en central reglering.

## Slutsatser

I litteraturen om relationen mellan stat och kommun har socialtjänstlagen, och den där tillhörande äldreomsorgen, pekats ut som exempel på statliga decentrali-

seringssträvanden från början av 1980-talet och framåt. Under 1990-talet och framåt har emellertid relationen mellan stat och kommun präglats av ett mer motsägelsefullt mönster. Det har talats om ett mönster av både ”stort” kommunalt handlingsutrymme och en ”ny epok av statlig styrning” (Strandberg 2003:206). I detta sammanhang utgör äldreomsorgen inget undantag. Denna verksamhet präglas under den aktuella perioden fortfarande av ett starkt kommunalt handlingsutrymme, men samtidigt finns det exempel på statliga styrningsinitiativ i form av handlings- och utvecklingsplaner. Syftet med föreliggande studie har varit att undersöka relationen mellan stat och kommun inom äldreomsorgen från slutet av 1990-talet och framåt. Det har skett genom att undersöka under vilka former staten styr över den kommunala äldreomsorgen i fallen med nationella handlings- och utvecklingsplaner: Handlar det om en styrning genom ”mjuka” eller ”hårda” typer av styrmedel?

Studien visar att det huvudsakligen handlar om styrning genom ”mjuka” typer av styrmedel som ”information”, ”projektpolitik”, ”överenskommelser”, ”utvärdering” och ”kunskap”. Bland de konkreta uttrycken för denna typ av styrning återfinns information till kommuner och landsting om nationella mål och principer för äldrepolitiken. Ett andra uttryck är inslaget av utvärderingar i syfte att möjliggöra jämförelser angående äldreomsorgens kvalitet. Ett tredje uttryck är satsningar på olika projekt inom äldreomsorgen i syfte att stimulera exempelvis uppsökande verksamhet inom hemtjänsten. I anslutning till ”information” och ”projektpolitik” visade sig ”hårda” styrmedel som statsbidrag komma att bli betydligt mjukare i praktiken. Statsbidragen användes i flera fall i syfte att stimulera kommunerna till att vidta de åtgärder som framgick av informationen eller projektbeskrivningarna.

Undersökningen har också visat att regeringens val av ”mjuka” styrmedel kan förklaras i termer av en kompromiss mellan två disparata mål: Å ena sidan att åstadkomma en ökad statlig styrning för att komma till rätta med de problem som fanns inom äldreomsorgen, å andra sidan att respektera den ansvarsfördelning som upprättats mellan stat och kommun. Av respekt för den rådande ansvarsfördelningen var det alltså svårt för regeringen att utöva styrning genom ”hårda” styrmedel. Anledningen till det är att staten på central nivå numera opererar i en miljö i vilken det skett en omfattande delegering av makt och ansvar till lokal nivå. Genom användandet av ”mjuka” typer av styrmedel var det emellertid möjligt att utöva styrning över äldreomsorgen, samtidigt som de grundläggande ansvarsförhållandena inte ändrades.

Denna slutsats stämmer väl överens med antagandet i governancelitteraturen om att staten i en kontext av flernivåstyrelse måste tänka i nya banor angående styrmedel. Samtidigt har de ”hårda” styrmedlen inte kommit att trängas ut helt och hållet. Det finns nämligen flera exempel i utvecklings- och handlingsplanerna på att även dessa styrmedel tillämpas av staten. Dessutom visade utvecklingsplanen att inslaget av ”hårda” styrmedel var större än i handlingsplanen. Att det vid sidan av governanceinspirerade styrformer också förekommer ”hårda” styrmedel är dock inget överraskande. Det är nämligen svårt att föreställa sig att idealtyper av det slag governance representerar går att finna i sin renaste form ute i verkligheten.

Undersökningens resultat bidrar till att fördjupa vår kunskap om förhållandet mellan staten och kommunerna inom äldreomsorgen. Den tidigare perioden av decentralisering och avreglering har under slutet av 1990-talet kommit att ersättas med en ny period av statlig styrning i form av bl.a. handlings- och utvecklingsplaner. Denna styrning handlar dock inte huvudsakligen om en övergång till regelstyrning, utan visar på starka drag av governance som styrform. Samtidigt finns det gamla regelsystemet kvar inom äldreomsorgen, vilket innebär att governance skall betraktas som ett komplement ovanpå den redan existerande statliga styrningen av äldreomsorgen.

En viktig uppgift för framtida forskning är att undersöka effekterna av regeringens bruk av governanceinspirerade styrformer. Med anledning av att dessa styrformer förknippas med en mjukare styrning kan kommunerna betrakta det som ”symbolpolitik”, vilket i så fall skulle föranleda få reella förändringar. Det kan dock inte heller uteslutas att ”mjuka” typer av styrmedel i praktiken innebär en ”hård” styrning (Se diskussion i Brandsen et al. 2006), som på längre sikt kan resultera i en mer enhetlig äldreomsorg i landet. Ett exempel är satsningarna på nationella utvärderingar. Dessa utvärderingar kan komma att föranleda en ökad nationell likvärdighet inom äldreomsorgen, eftersom ingen kommun kan antas vilja befinna sig på botten av en utvärdering.

En annan viktig uppgift för framtida forskning är att följa utvecklingen av olika typer av styrmedel inom svensk äldreomsorg: Fortsätter utvecklingen i riktning mot mer av governance, eller kan det förväntas uppstå ett större inslag av traditionell lagstiftning? Något som talar emot ett ökat framtida inslag av lagstiftning är det rådande ansvarsförhållandet mellan stat och kommun inom äldreomsorgen, vilket i praktiken beskär regeringens valmöjligheter ifråga om styrmedel. Samtidigt ökar andelen äldre av befolkningen, vilket kan komma att ställa ökade krav på äldreomsorgen bland de berörda uttryckt i termer av ”rättigheter”. I så fall kan det inte uteslutas att den statliga styrningen på längre sikt kommer att innehålla mer av lagstiftning.

## Referenser

### Böcker och artiklar

- Aftonbladet* 1997-10-14 (Liisa Aus), ”Gamla vanvårdas på Polhemsgården i Solna”.
- Bell, Stephen, Andrew Hindmoor & Frank Mols (2010), ”Persuasion as governance: A state-centric relational perspective”. *Public Administration*, Vol. 88 (3): 851-870.
- Benz, Arthur and Yannis Papadopoulos (2006), ”Governance and democracy: concepts and key issues”. I: Arthur Benz & Yannis Papadopoulos, *Governance and democracy: comparing national, European and international experiences*. London, Routledge.
- Bet. 1996/97: SoU7, ”Äldre frågor”.
- Brandsen, Taco, Boogers, Marcel & Tops, Pieter (2006), ”Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines”. *Public Administration Review*, Vol. 66 (4): 546-553.

- Cope, Stephen, Frank Leishman & Peter Starie (1997), "Globalization, new public management and the enabling State". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 (6): 444-460.
- Dagens Nyheter 2004-08-02 (Mats Carlbom), "Johansson tillbaka i regeringen. Göran Persson presenterade Lars Engqvists efterträdare i sitt årliga tal i Björkvik".
- Dir. 2006:86, "Nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre".
- Esping, Hans (1994), *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm, SNS Förlag.
- Fahlberg, Gunnar (2006), *Socialtjänstlagarna*. Malmö, Liber.
- Feltenius, David (2004), *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Avhandling. Umeå, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Feltenius, David (2007), "Relations Between Central and Local Government in Sweden During the 1990s: Mixed Patterns of Centralization and Decentralization". *Regional and Federal Studies*, Vol. 17 (4): 457-474.
- Feltenius, David (2008), "From outsiders to influential insiders: Pensioners' organizations in the policy process in Sweden". *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 10 (1): 29-46.
- Hedlund, Gun & Stig Montin (2009), "Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?" I: Gun Hedlund & Stig Montin, *Governance på svenska*. Stockholm, Santérus Academic Press Sweden.
- Helgoy, Ingrid & Anne Homme (2006), "Policy Tools and Institutional Change. Comparing education policies in Norway, Sweden and England". *Journal of Public Policy*, Vol. 26 (2): 141-165.
- Holgerson, Leif (2008), *Socialpolitik och socialt arbete*. Stockholm, Norstedts juridik.
- Hollander, Anna (2006), "Juridik och socialt arbete". I: Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red), *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm, Natur och Kultur.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001), *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield.
- Johansson, Vicki (2006), *Tillsyn och effektivitet*. Umeå, Boréa Bokförlag.
- Jordan, Andrew, W. Rüdiger K. Wurzel & Anthony R. Zito (2003), *"New" instruments of environmental governance?: national experiences and prospects*. London, Frank Cass.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K. W. Wurzel & Anthony Zito (2005), "The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government?" *Political Studies*, Vol. 53 (3): 477-496.
- Kersbergen, Kees van & Frans van Waarden (2004), "Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy". *European Journal of Political Research*, Vol. 43 (2): 143-171.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*. London, Sage Publications Ltd.

- Lascoumes, Pierre and Patrick Le Gales (2007), "Introduction: Understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance*, Vol. 20 (1): 1-21.
- Lindelöf, Margareta & Eva Rönnbäck (2007), *Biståndshandläggning och handlingsutrymme. Från ansökan till beslut i äldreomsorgen*. Lund, Studentlitteratur.
- Loughlin, John, Anders Lidström & Christine Hudson (2005), The Politics of Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity. I: *Local Government Studies*, Vol. 31 (3): 251-366.
- Lundin, Rolf A. (1998), "Utvärderingar som styrmedel för ledning i offentlig sektor - några erfarenheter". *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 2 (4): 7-18.
- Marks, Gary (1992), "Structural policy in the European Community." I: Alberta M. Sbragia, *Euro-politics: institutions and policymaking in the new European Community*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Marks, Gary (1993), "Structural policy and Multi-Level Governance in the EC". I: Alan W. Cafruny & Glenda G. Rosenthal, *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo, Lynne Rienner.
- Marks, Gary (1997), "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance". I: Charlie Jeffery, *The regional dimension of the European Union : towards a third level in Europe?* London, Frank Cass.
- Montin, Stig (2007), "Kommunerna och klimatpolitiken - ett exempel på tredje generationens politikområden." *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 109 (1): 37-57.
- Persson, Göran (2007), *Min väg, mina val*. Stockholm, Albert Bonniers Förlag.
- Pierre, Jon (2001), "Decentralisering, governance och institutionell förändring". I: Bo Rothstein (red), *Politik som organisation*. Tredje upplagan. Stockholm, SNS Förlag.
- Pierre, Jon (2009), "Tre myter om governance". I: Stig Montin och Gun Hedlund (red), *Governance på svenska*. Stockholm, Santérus Academic Press.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, Macmillan Ltd.
- Pierre, Jon & Göran Sundström (2009), "Politikens roll i samhällsstyrningen". I: Jon Pierre & Göran Sundström, *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö, Liber.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford, Oxford University Press.
- Prop. 1997/98:113, "Nationell handlingsplan för äldrepolitiken".
- Prop. 2005/06:115, "Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre".
- Prop. 2008/09:29, "Lag om valfrihetssystem".
- Prop. 2009/10:116, "Värdigt liv i äldreomsorgen".
- Rauch, Dietmar (2008), "Central versus local service regulation: Accounting for diverging old-age care developments in Sweden and Denmark 1980-2000". *Social Policy & Administration*, Vol. 42 (3): 267-287.

- Rhodes, Roderick Arthur William (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, Open University Press.
- Richards, David & Martin J. Smith (2002), *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford, Oxford University Press.
- Rosenau, James Nathan & Ernst-Otto Czempiel (1992), *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Salamon, Lester M. (ed.) (2002), *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford, Oxford University Press.
- SAP, 2005, "Kongressprotokoll". Skr. 2002/03:30, "Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för äldrepolitiken".
- Snyder, Francis (1994), "Soft Law and Institutional Practice in the European Community". I: Stephen Martin & Emilie Noel (eds), *The construction of Europe. Essays in honor of Emile Noël*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Socialstyrelsen (1996), *Äldreformen*. Slutrapport. Stockholm.
- SOU 1997:170, "Bemötandet av äldre". Utredningen om bemötande av äldre.
- SOU 2004:68, "Sammanhållen hemvård". Slutbetänkande av Äldrevårdsutredningen.
- SOU 2004:118, "Beviljats men inte fått". Betänkande av Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut.
- SOU 2007:10, "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft". Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- Statskontoret (2005), *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*. Stockholm, Statskontoret.
- Stoker, Gerry (1998), "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*, Vol. 50 (1): 17-28.
- Strandberg, Urban (2003), *Kommunal självstyrelse*. I: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red), *Svensk författningsspolitik*. Andra upplagan. Stockholm, SNS Förlag.
- Sundström, Göran & Jon Pierre (2009), "Samhällsstyrning i förändring". I: Jon Pierre & Göran Sundström, *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö, Liber.
- Trydegård, Gun-Britt (2000), *Tradition, change and variation: past and present trends in public old-age care*. Akademisk avhandling. Stockholm, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Trydegård, Gun-Britt and Mats Thorslund (2001), "Inequality in the welfare state? Local variation in care of the elderly - the case of Sweden". *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10 (3): 174-184.
- Vedung, Evert (1997), *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Vedung, Evert (1998), "Policy Instruments: Typologies and Theories". I: Ray C. Rist, Evert Vedung & Marie-Louise Bemelmans-Videc (eds), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ, Transaction.

Vedung, Evert (2003), ”Styrmedel”. I: Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Boverket, *Effektivare energi i bostäder: En antologi om framtidens styrmedel*. Eskilstuna, Energimyndighetens förlag.

Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan. Lund, Studentlitteratur.

### Interviewer

Franzen Ljung, Gunn. Planeringschef, Socialdepartementet 1996-2000. Datum för intervju 2009-06-05.

Johansson, Ylva. Vård- och äldreomsorgsminister, Socialdepartementet 2004-2006. Datum för intervju 2009-09-25.

Westerberg, Ulf. Statssekreterare, Socialdepartementet, 1996-1998. Datum för intervju 2009-06-10.

---

<sup>1</sup> Artikeln har skrivits inom ramen för projektet ”Makt och inflytande inom äldreomsorgen: Strukturella villkor och individuella uttryck” (Vetenskapsrådet, dnr 421-2007-7231). Inom ramen för projektet undersöks de dilemman som kan uppstå när politiska riktlinjer ställs mot praxis inom äldreomsorgen. Föreliggande artikel utgör ett underlag för denna studie genom att uppmärksamma statens styrning. Författaren vill tacka för värdefulla kommentarer från projektgruppen under ledning av professor Stina Johansson samt alla deltagare i arbetsgruppen ”Förändring i politik och förvaltning: idéer, praktik och demokrati”, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro 2009. Ett stort tack för kommentarer på föreliggande manuskript riktas dessutom till två anonyma granskare liksom till fo. ass. Linda Rönnberg.

<sup>2</sup> Socialtjänstlagen kom att ersätta barnvårdslagen, nykterhetslagen och socialhjälpslagen.

<sup>3</sup> Bland övriga exempel finns Lag om valfrihetssystem (Prop. 2008/09:29) samt ”Värdigt liv i äldreomsorgen” (Prop. 2009/10:116).

<sup>4</sup> ”Mjuka” styrmedel åsyftar ”rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects”. Se Snyder 1994: 198. Med ”hårda” styrmedel avses exempelvis bindande lagstiftning.

<sup>5</sup> Med ett styrmedel avses här en teknik ”med vars hjälp aktörer i politiska och administrativa organ utövar makt i försök att säkra sig stöd eller åstadkomma eller förhindra samhällelig förändring” (Vedung 2003: 95)

<sup>6</sup> En annan viktig proposition utgörs av ”Värdigt liv i äldreomsorgen” (Prop. 2009/10:116), men den tillkom i ett allt för sent stadium i arbetet med denna artikel för att kunna inkluderas i analysen.

<sup>7</sup> Just denna innebörd av begreppet har ansetts utgöra ”the very essence of governance” (Stoker 1998: 17; Jordan et al. 2005: 481).

<sup>8</sup> Se även Helgoy & Homme 2006: 143.

<sup>9</sup> Regeringen hade redan tidigare föreslagit en höjning av det generella statsbidraget till kommuner och landsting under åren 1997-2000. Detta bidrag förutsattes bl.a. främja kvalitet och sysselsättning inom äldreomsorgen (Prop. 1997/98:113: 70).

<sup>10</sup> Bakom dessa principer och mål finns kopplingar till de fem principer för äldre människor som formulerades av FN:s generalförsamling 1991: Independence, Participation, Care, Self-Fulfillment, Dignity.

<sup>11</sup> En del av de långsiktiga ambitionerna fick emellertid stryka på foten med anledning av regerings-skiftet hösten 2006.

<sup>12</sup> Efter att riksdagen beslutat om utvecklingsplanen tillsattes en statlig utredning med uppdrag att ta fram ett nationellt styrdokument för vård och omsorg om äldre (Dir. 2006:86). Efter regeringsskiftet hösten 2006 kom emellertid utredningen att läggas ned.

<sup>13</sup> Detta initiativ annonserades först av Persson i sitt traditionella sommartal i Björkvik 2004 (*Dagens Nyheter* 2004-08-02).