

# Utveckling av servicetjänster I Linköpings kommun

- En bakgrundsbeskrivning

*Simon Härnbro & Martin Börjeson*





# Förord

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) är ett centrum för forskning, utveckling och samverkan vid Linköpings universitet. CKS övergripande uppgift är att bredda och fördjupa den kommunstrategiskt relevanta kunskapsbildningen, till stöd för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Ambitionen är att CKS ska utgöra ett nationellt kraftcentrum för strategisk kommunforskning, och fungera som en vetenskaplig resurs i kommunernas övergripande utvecklingsarbete.

I serien CKS Arbetsnotat publiceras kortare vetenskapliga texter, delrapporter inom forskningsprojekt och sammanställningar av empiriskt material. Ett arbetsnotat är att betrakta som arbetsmaterial, där såväl öppna och prövande teoretiska resonemang som preliminära slutsatser förekommer.

CKS verksamhet präglas av stor interaktivitet vad gäller att identifiera forskningsfrågor och kunskapsbehov. CKS Arbetsnotat är viktiga inslag i denna process. De kan lämnas ut till informanter och projektfinansiärer som en dokumentation av pågående forskning, och som ett underlag för gemensam diskussion och analys.

Ett arbetsnotat kan också vara ett viktigt inslag i arbetet med att färdigställa vetenskapliga publikationer. Genom att diskutera dokumenterade men preliminära resultat med kollegor kan forskaren förfina sina resonemang och så småningom färdigställa bokmanus och manus till artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter.

Josefina Syssner. Föreståndare, CKS.



## Innehåll

1 Inledning.....	1
Disposition .....	1
2 Kommunal välfärdsservice.....	2
Socialt stöd – <i>biståndsbeslut och servicetjänster</i> .....	2
Kommunalt självstyre .....	4
3 Utveckling av social service.....	6
En socialpolitisk kontext .....	6
Valfrihet och effektivisering .....	8
4 Sociala servicetjänster i Linköpings kommun .....	10
Linköpingsmodellen.....	10
Vägar till socialt stöd.....	11
5 Utveckling av servicetjänster i Linköpings kommun.....	14
Juridiken spelar roll .....	14
Studien om utvecklingen av servicetjänster i Linköpings kommun .....	15



# 1 Inledning

Linköpings kommun har sedan flera år arbetat för att utveckla en lättillgänglig socialtjänst med god kvalitet och en mångfald sociala stödinsatser för den enskilde att välja mellan. Det innebär bl a att de flesta stödinsatser inte kräver biståndsbeslut utan den enskilde kan själv direkt kontakta verksamheter som erbjuder stöd, t ex missbruksvård, familjebehandling och boendestöd. Denna form av serviceinsatser har prövats också i andra kommuner, men det är än så länge ett arbets sätt som endast i begränsad utsträckning studerats.

Linköpings kommun har i samarbete med CKS, Linköpings Universitet tagit initiativet till att finansiera ett forskningsprojekt i ledning av Martin Börjesson, docent i socialt arbete. Projekt är planerat att genomföras under en treårsperiod med start januari 2014. Målsättningen med detta projekt är att planera och genomföra en bred upplagd utvärdering av arbetet med servicetjänster. Studien har för avsikt att försöka beskriva vilken betydelse arbetet med sociala servicetjänster har för det sociala arbetet och brukaren/medborgaren.

Syftet med detta arbetsnotat är att ge en bakgrundsbeskrivning till utvecklingen av servicetjänster i Linköpings kommun och placera studien i ett sammanhang. Ambitionen är också att detta arbetsnotat ska kunna fungera som ett redskap i och inför kommande skeenden i forskningsprocessen.

## Disposition

I avsnitt 2 ges en inledande beskrivning av insatser grundande på biståndsbeslut och servicetjänster utifrån lagstiftning och det kommunala självstyret som en plattform för organisering av socialtjänstens erbjudande av välfärdsservice. Utvecklingen av servicetjänster behandlas i avsnitt 3 utifrån en generell social- och samhällspolitisk kontext. Linköpings kommuns arbete med servicetjänster presenteras övergripande i avsnitt 4 utifrån det som kommit att kallas för Linköpingsmodellen. Avslutningsvis, i avsnitt 5, diskuteras juridiska aspekter som kan tänkas påverka utvecklingen servicetjänsterna i Linköpings kommun.

## 2 Kommunal välfärdsservice

Skattefinansierad välfärdsservice erbjuder vanligtvis socialt stöd till medborgarna genom så kallade servicetjänster eller enligt ett beslut om bistånd. Utvecklingen av sociala servicetjänster handlar i detta arbetsnotat om att insatser - som enligt socialtjänstlagen är frivilliga - i större utsträckning erbjuds utan individuell behovsprövning och biståndsbeslut. För kommuninvånaren innebär detta att insatser inom till exempel missbruksvård och äldreomsorg kan möjliggöras i direktkontakt mellan utförare och medborgare men också enligt en biståndsansökan på myndighetskontoret. För att hålla isär dessa, i grunden, två olika sätt att erbjuda socialt stöd kan det inledningsvis vara värdefullt att göra en övergripande distinktion mellan *biståndsbeviljad insats* och *servicetjänster*. En insats enligt ett biståndsbeslut utgår ifrån att en socialsekreterare på myndighetskontoret genomför en utredning och en individuell biståndsbedömning. Vägen till en biståndsgrundad insats initieras utifrån en kommuninvånarens ansökan om bistånd för ett uttryckt behov. Det kan också vara anhöriga eller externa aktörer som tar kontakt med socialkontoret för att uttrycka en oro för en person eller föra någons talan. När det gäller till exempel missbruksvård utrederar och beslutar socialsekreterare vid myndighetskontoret om behovet av stöd kan tillgodoses av den hjälpsökande själv eller om bistånd behövs för att en skälig levnadsnivå ska uppnås (Socialstyrelsen 2010:27). Detta kallas för individuell behovsbedömning och biståndsbeslut vilket är reglerat i 4 kap, 1 § (SoL). Under handläggningsprocessen ska socialsekreteraren - i enlighet med de lagar<sup>1</sup> som reglerar myndigheters förvaltning - dokumentera, journalföra och arkivera ärendet (Lindevall & Molberg, 2012:11; Dunér & Nordström 2005). När det gäller sociala servicetjänster handlar det istället om att kommuninvånaren kan kontakta en förmedlare eller utförare av servicetjänster och på så vis erhålla socialt stöd utan att en social utredning genomförts och utan att insatsen beviljats i ett biståndsbeslut (Forkby & Larsson 2007:13). En förutsättning är att kommunen erbjuder olika sociala stödinsatser och att information om dessa finns att tillgå.

### Socialt stöd – *biståndsbeslut och servicetjänster*

Kommunens sociala arbete kan enligt gällande socialtjänstlag och dess förarbeten delas in i strukturella, allmänna och individuella insatser (3 kap 1§, SoL; Prop 1979/80:1 s 152).

---

<sup>1</sup> Förvaltningslagen, Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och sekretesslagen och Personuppgiftslagen



Normalisering är en av flera vägledande principer inom socialtjänstens arbete och skall bidra till inkludering i samhället. Sociala stödinsatser ska enligt denna princip motverka upplevelser av att vara *utmålad* som hjälpsökande (Socialstyrelsen, 2010:22). Socialtjänsten förväntas därmed genom olika stöd- och hjälpinsatser kompensera för medborgarnas olika förutsättningar till att kunna delta i samhällslivet på lika villkor. Förarbetet till socialtjänstlagen (Prop 1979/80:1) beskriver enligt Dunér & Nordström (2005:12) att normaliseringsprincipen ska omfatta samtliga målgrupper för socialtjänstlagen. Det är därmed, enligt denna tolkning, inte bara de strukturinriktade och allmänna insatserna i sig som ska förväntas bidra till normaliseringen. Principen bygger på att även individinriktade insatser normaliseras för att motverka medborgares eventuella upplevelser av att vara stämplade och utpekade (Dunér & Nordström, 2005:12).

Ett individuellt biståndsbeslut ska grunda sig på en medborgares unika behov och situation (Dunér & Nordström 2005:14) medan erbjudandet av sociala servicetjänster utgår ifrån en kommuns generella utbud av förebyggande och öppna insatser till medborgare. När det gäller servicetjänster planeras och organiseras det sociala arbetet utifrån en kartläggning av efterfrågan och behov vilket sedan resulterar i insatser som erbjuds till medborgare utan individuella biståndsbeslut. Erbjudandet av servicetjänster till medborgarna kopplas till ekonomiska värden som handlar om effektivitet och efterfrågan (Jonsson, 2013:61). Servicetjänsterna kan därmed beskrivas som begränsade till ett av kommunen förutbestämt serviceutbud. Den individuella biståndsbedömningen är en rättighet inbäddad i socialförsäkringssystemet och ska tillförsäkra att kommunen kan ge den enskilde stöd med det den behöver (2kap, 1§, SoL) för att uppnå en skälig levnadsnivå (Kap 4, 1§ SoL). Detta innebär inte att ett biståndsbeslut kan beviljas utan att inskränkas av en organisatorisk kontext. Utmaning för den individuella biståndsbedömningen handlar om en balans mellan att tillvarata den enskildes unika situation och beakta en rättviseaspekt i relation till utfall av liknande biståndsärenden samtidigt som organisationens riktlinjer för resursanvändning görs gällande i och med valet av insats (Dunér & Nordström, 2005:14-15). Detta innebär att verkställighet av biståndsbeslut förutsätter att den beviljade insatsen motsvaras av en verksamhets resurser.

## Kommunalt självstyre

Kommuninvånarens möjligheter att nyttja utbudet av den skattefinansierade produktionen av välfärdsservice kan relateras till kommunens organisering av det sociala arbetet (Erman, 2006:7-8). Kommunen har enligt bestämmelser i socialtjänstlagen ansvar för socialtjänsten inom sitt geografiska område vilket innebär att den ska verka för att enskilda får stöd med det de behöver (2 Kap, 1§, SoL). Organiseringen av det sociala arbetet bör enligt förarbetet till socialtjänstlagen (Prop 1979/80:1 s 152) omfatta strukturella, allmänna och individuella insatser förankrade i en lokal kontext och kan därför se olika ut mellan kommunerna.

Anledningen till skillnader i kommunernas organisering av och ansvar för socialtjänsten kan kopplas till principen om kommunalt självstyre (8 kap. 5 § RG; 2 kap. 1 § KL). När det gäller organisering och styrning av socialtjänsten handlar det kommunala självstyret om hur statliga målsättningar - ramlagar och föreskrifter - i praktiken ska efterlevas. Ramlagarnas funktion i relation till samspelet mellan statliga intentioner och kommunalt utförande kan innebära att fältpersonalen är de som rimligtvis bör svara för precisionen av de operativa åtgärderna (Rothstein, 2010:109). Omfattningen av och formerna för socialtjänstens förebyggande och uppsökande arbete i öppna verksamheter beskrivs i 3 kap (SoL). Socialtjänstlagen grundar sig på individens rätt till att ansöka om bistånd enligt kap 4, 1§ (SoL). I vilken utsträckning en kommun erbjuder socialt stöd genom servicetjänster kan delvis relateras till kommunens organisation och - som nämnts ovan - principen om kommunalt självstyre. Socialtjänstlagens portalparagraf (1 kap 1§) betonar att stöd som leder till förbättring av medborgarens välbefinnande ska bygga på individens eget ansvar, självbestämmande och integritet (Erman, 2006:11-12). I 2 kap, 1§ (SoL) beskrivs kommunens ansvar för det som framgår i portalparagrafen och i relation till principen om kommunalt självstyre har kommunen ett visst tolkningsutrymme för hur lagstiftarens intentioner ska praktiseras. De lokala behoven och förutsättningarna varierar. Ramlagens syfte är även att skapa förutsättningar för flexibilitet och beaktande av ny kunskap och erfarenhet.

Samspelet mellan statliga föreskrifter och kommunalt självstyre kan utifrån denna beskrivning uppfattas som en modell där ramarna är givna och handlingsutrymmet definierat i och med lagstiftarens intentioner. Detta samspel kan ta sig olika uttryck. Jonsson & Arnell (2006) menar att det kommunala självstyret är normativt. I vilken utsträckning en kommun har möjlighet att organisera den egna verksamheten utan detaljstyrning från staten är utifrån detta perspektiv relativt och varierar över tid. Detta kan innebära att kommunen – trots det som

stadgas i KL & RF – har ett begränsat utrymme att argumentera för självstyrets ramar och genom författningar (till exempel SoL, KL) använda sig av ett juridiskt veto. Staten har alltså mandat att avgöra hur kommunens självstyre ska uppfattas i ett visst sammanhang eller specifik fråga för att kunna motverka en, från statens sida, oönskad utveckling (Jonsson & Arnell, 2006:52-53; Jonsson, 2013:55-56). I vilken utsträckning en kommun, enligt principen om självstyre, har möjlighet att utveckla servicetjänster kan därför i slutändan påverkas av hur staten definierar tolkningsutrymmet i lagtexten.

### 3 Utveckling av social service

#### En socialpolitisk kontext

Arbetet med servicetjänster kan se olika ut mellan kommunerna vad gäller såväl drivkrafter som inriktningar. Det kan handla om att politiker beslutar att prioritera arbetet med servicetjänster som en ny inriktning men också som en konsekvens av att personal inom verksamheterna efterfrågar nya arbetsmetoder inom socialt arbete (Forkby & Larsson, 2007:33). Utvecklingen av det sociala arbetet sker delvis inom kommunernas implementerings- och policyarbete men organiseringen av socialt arbete är också något som bör förstås utifrån en socialpolitisk kontext. Det sociala arbetets effektivitet och om socialförsäkringen ska vara allmänt eller privat finansierad är något som behandlas i debatten om villkoren för socialt stöd. Hollander (2006:119) menar att om samhällsopinionen tenderar att efterfråga en privat socialförsäkring - individuellt finansierad och med eget risktagande istället för en solidarisk försäkring, finansierad med allmänna medel och därmed utan privat risktagande - behövs en reformering av socialförsäkringssystemet. På vilket sätt det sociala arbetet organiseras och hur relationen mellan myndigheter, professionella socialarbetare, politiker, tjänstemän och medborgare/kunder/brukare struktureras är något som kan sägas stå i ständig omdaning i relation till samhällsutvecklingen. En debattartikel i Dagens Nyheter med rubriken: ”'socialhjälp' eller social service?” ger inblick i debatten år 1969 – 13 år innan den socialtjänstlag vi har idag såg ljuset. I artikeln är det möjligt att synliggöra hur Kurt Samuelsson<sup>2</sup> driver frågan om socialtjänstens roll i samhället:

Ty i mycket stor utsträckning går man inte frivilligt. Det är rena nödtvånget som driver, därför att man inte har sin försörjning eller därför att problemen på annat sätt blivit övermäktiga. Det hjälper inte att man har ”rätt” till vården och till hjälpen. Behovet ska kontrolleras, hjälparens utnyttjande övervakas, vid nya behov omprövas. En rättighet som man får under sådana procedurer – och som det i sig känns obehagligt att ta i anspråk, därför att den situation som föranleder behovet är obehaglig – kan inte annat än av många upplevas som tiggeri och social deklassering.

(Dagens Nyheter 21 februari 1969, sid. 4)

I utdraget från artikeln ovan framträder socialtjänsten mer som en kontrollinstans än den stödfunktion som efterlyses. I ytterligare ett nedstamp, 45 år senare, tangerar Björn Fries<sup>3</sup> (2014) innehållet i Samuelssons ansats och aktualiserar den samtida frågan om socialtjänstens uppdrag och roll i samhället. I Fries debattartikel uppmanas socialtjänsten att bli en

<sup>2</sup> Kurt Samuelsson (1921 – 2005), docent i ekonomisk historia, publicist och samhällsanalytiker.

<sup>3</sup> Björn Fries är vänsterpartist och har en bakgrund som socialdemokratiskt kommunalråd i Karlskrona.

”samarbetspartner med klienterna, attraktiv och stöttande och inte hotfull och bestraffande”. Vidare argumenterar Fries för att en ny socialtjänstlag behövs och som i grunden är kunskapsbaserad och inriktad på att tillvarata den enskildes rättigheter. Fries förespråkar även införandet av en ny socialtjänstlag utifrån antagandet om att det sociala arbetet behöver mer förebyggande och mer med frivilliga insatser än vad som finns tillgängligt idag. I artikeln argumenter Fries för en tydlighet i det sociala arbetets ramar när det kommer till handlingsutrymmet i samspelet mellan lagstiftarens intentioner och organiseringen av socialtjänstens verksamhet:

Politikens uppgift inom socialtjänsten måste definieras och tydliggöras. Idag sitter lekmän och fattar beslut om direkta vårdinsatser för enskilda människor. Det är som om landstingspolitiker skulle bestämma hur kirurgen ska lägga snittet vid operationen! Samtidigt kan dessa socialpolitiker mer eller mindre strunta i lagstiftningen och hänvisa till brister i budgeten utan att det blir några konsekvenser. En modern socialtjänstlag ska på ett tydligt sätt reglera vad som är professionens uppgift att bestämma och vad politiken bör ägna sig åt.

(Expressen 5 februari 2014)

Frågan om i vilken omfattning sociala stödinsatser ska erbjudas utifrån, å ena sidan, individuell behovsprövning – utredning, bedömning och biståndsbeslut – med den professionella handläggaren vid rodret. Eller, å andra sidan, om medborgaren själv är den som ska kunna besluta om det egna stödbehovet är en fråga som också kan skönjas i den socialpolitiska debatten. En arbetsgrupp inom kristdemokraterna<sup>4</sup> argumenterar i en artikel, publicerad i Dagens Nyheter (2013), för en ändring i socialtjänstlagen som gör det möjligt för kommunerna att i större utsträckning erbjuda social service utan biståndsbeslut. En sådan ändring motiveras, av debattörerna, med att slopade krav på biståndsbedömning medför en utökning och förstärkning av ett medborgerligt självbestämmande. Ökad valfrihet, delaktighet, och den enskildes integritet är värden som också framträder i artikeln. Utvecklingen av servicetjänster kan alltså förstås som något mer än organisationstrender och verksamhetsutveckling inom det sociala arbetet. Debattartiklarna ovan kan ge en fingervisning om att det också pågår en värdeladdad socialpolitisk debatt som tangerar frågor om medborgarskap, stöd eller kontroll, självbestämmande, demokrati, delaktighet, autonomi och makt.

<sup>4</sup> **Maria Larsson** (KD), 1:e vice partiordförande, **Andreas Sturesson** (KD), kommunalråd Jönköping, **Birgitta Södertun** (KD), regionråd Skåne, **Malin Appelgren** (KD), kommunalråd Solna, **Magnus Oscarsson** (KD), kommunalråd Ödeshög

## Valfrihet och effektivisering

Startpunkten för utvecklingen av servicetjänster kan förstås utifrån det paradigmskifte i relationen mellan stat, kommun och medborgare som kan härledas till det tidiga 1990-talet. Det som föranlett en sådan samhällsutveckling har sina rötter i kritik mot den svenska välfärdsmodellens byråkratiska central- och detaljstyrning under 1970- och 1980-talet (Dahlstedt, 2009:17). I den så kallade *Maktutredningen*<sup>5</sup> konstateras följande om utveckling inom offentlig styrning:

Samhällsförändringarna under de senaste två årtiondena kan delvis ses som en reaktion mot centralismens planeringsmodell. De storskaliga lösningarna har ifrågasatts, bland annat inom stadsplanering, sjukvård och kommunal förvaltning /.../ Decentralisering har på många områden ersatt centralisering. Lokala initiativ uppmuntras. Regioner och lokala orter har fått ökad självständighet.

(SOU 1990:44, s 4)

Utvecklingen fram till den nya kommunallagens tillkomst 1991 kan beskrivas som ett motstånd mot byråkratisk tröghet i en centraliserad politisk styrning och strävan efter effektivisering, inflytande och delaktighet. Decentraliseringsprocessen handlar om en succesiv utökning av offentlig verksamhet organiserad under regional, kommunal och lokal förvaltning (SOU 1990:44, s 11). I och med den nya kommunallagen ökade utrymmet för självstyre vilket medfört att decentraliseringen och införlivandet av styrnings- och ledningstrender från den privata sektorn utvecklats. Det ökade självstyret har också inneburit ett större mandat till kommunerna när det gäller beslut som rör den egna verksamheten (Jonsson & Arnell, 2006:45-46; Jonsson, 2013:55; SOU 1990:44 s 3).

Det pågick under de första åren av 1990-talet en förändring av den svenska välfärdsmodellen som kan sägas varit påverkad av några viktiga händelser. Förutom den pågående decentraliseringsprocessen och kommunallagens ikraftträdande år 1991 svepte en ekonomisk kris in över Sverige och ett regeringsskifte från vänster- till högerblock (Dahlstedt, 2009:17). Djupet i den ekonomiska krisen och dess räddningsaktioner kan illustreras med Riksbankens beslut om att under några dagar, hösten 1992, höja räntan med 500 %. Under den ekonomiska krisen saknades det pengar i många kommuner. Bolagisering och privatisering uppmuntrades. Efter krisåren och den förändringsprocess som genomsyrat offentlig förvaltning, under tidigt 1990-tal, är det möjligt att se en ökning av externa aktörer inom den kommunala

---

<sup>5</sup> Genomfördes mellan år 1985 – 1990 under ledning av Olof Petterson och resulterade i slutrapporten *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44).

verksamhetens produktion (Jonsson, 2013:56, 106). Medborgarens förväntningar på och relation till offentliga verksamheter kan också beskrivas påverkade av den rådande samhällsutvecklingen under början på 1990-talet. Motståndet mot tidigare decenniers byråkratiska centralisering kan förstås utifrån medborgarnas maktutövning genom valfrihet. Utvecklingen handlar om att medborgaren i större utsträckning än tidigare väljer effektivitetsinriktat. Detta innebär en tendens till att välja nya alternativ istället för att stanna kvar och försöka påverka det första alternativet (SOU 1990:44,16, 17). En utveckling formad av decentralisering, kommunernas ökade handlingsutrymme och etableringen av externa aktörer inom kommunal servicesproduktionen kan ses som en växelverkan mellan en individualiseringsprocess och ett ökat medborgerligt krav på valfrihet.

I Linköpings kommun har utvecklingen av den kommunala serviceproduktionen beskrivits som delvis en effektiviseringsprocess men också en strävan efter att myndigförklara medborgarna och på så vis slå vakt om självbestämmande, integritet, inflytande och valfrihet (Henriksson & Önstorp, 2006:10-11, 19). Kommunal organisationseffektivisering och individualisering, valfrihet och inflytande, kan synliggöras i utvecklingen av Linköpings kommuns beställar- och utförarorganisation (Jonsson, 2013:106-107). Linköpings kommuns utveckling kan, i likhet med andra kommuners, förstås utifrån dessa ovan nämnda yttre och inre samhällsförändringar som medfört incitamentet till att etablera en marknad för produktionen av välfärdsservice och sedermera utvecklingen av sociala servicetjänster.

## 4 Sociala servicetjänster i Linköpings kommun

### Linköpingsmodellen

I Linköpings kommun har arbetet med att erbjuda socialt stöd genom servicetjänster utvecklats till något som kallas för Linköpingsmodellen. En av de verksamma vid starten av utvecklingsarbetet säger att ”tankar om det som långt senare kom att benämnas Linköpingsmodellen föddes 1993” (Henriksson & Önstorp 2006:10). Idag (2014) arbetar Linköpings kommun, inom flera verksamhetsområden, med vad som kallas *servicetjänster*. Det som banade väg för Linköpingsmodellen har delvis sina rötter i de samhällsförändringar som beskrivits ovan men också i ett lokalt förändringsarbete inom administrationen av hemtjänsten och i en vilja att arbeta förebyggande inom IFO-verksamheten. Incitamentet till förändringsarbetet var enligt Bror Önstorp<sup>6</sup> av ekonomisk karaktär. Förändringsarbetet inom äldreomsorgen var initialt att effektivisera den byråkratiska processen inom vård och omsorg. Förändringsprocessen utvecklades sedan till att även inbegripa medborgerliga värden som till exempel självbestämmande (Henriksson & Önstorp 2006:10-11). Robert Jonsson (2013) lyfter i sin avhandling, i ett avsnitt om utvecklingen av Linköpings beställar- och utförarorganisation, tre syften till införandet av modellen: finansiellt syfte, öka valfriheten och förbättra servicen genom att skapa en marknad för utförare av välfärdsservice och på så vis stimulera kreativiteten hos privata och kommunala entreprenörer (Jonsson, 2013:107).

Linköpings kommun har sedan tidigt nittiotal valt att utveckla arbetet med sociala servicetjänster inom de organisatoriska ramarna för en beställar- och utförarorganisation (Henriksson & Önstorp 2006:10; Markström 2009:19; Eriksson 2008:9). Kommunen kan beskrivas som en serviceleverantör eftersom produktionen av servicetjänsterna utförs av upphandlade aktörer (Jonsson, 2013:60). Genom att arbeta på detta sätt har målsättningen i Linköping varit att skapa en effektivare organisation, med ökad tillgänglighet, självbestämmande, valfrihet, mindre byråkrati samt att fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete (Henriksson & Önstorp 2006:10-11; Forskby & Larsson, 2007:35; Jonsson, 2013:106-107). Förändringsarbetet inom administrationen av biståndsgrundade hemtjänstinsatser i början på nittioalet har utvecklats till att Linköping på tvåtusenålet är den

---

<sup>6</sup> Önstorp arbetade som Chef för beställarkansliet år 1992-2004 en tidsperiod för genomförande och utveckling av linköpingsmodellen.



kommun som, enligt Forkby & Larsson (2007:34), gått längst med att erbjuda och konsekvent arbeta med servicetjänster. I Forkby & Larssons (2007) studie om serviceinsatser inom den sociala barnavården konstaterar de att anledningen till Linköpings kommuns utveckling av arbetet med serviceinsatser grundas på policyarbete och styrprinciper:

Inriktningen enligt denna policy har funnits under en längre tid och den är mer genomgripande i och med att inriktningen mot service har varit en aspekt av den grundläggande styrprincipen i kommunen - uppdelningen mellan beställare och utförare. Här finns serviceinsatserna inbäddade i 'köp- och säljkoncept' enligt en konsekvent genomförd beställar- och utförarmodell.

(Forkby & Larsson. 2007:34)

Förvaltningen av det sociala arbetet i Linköpings kommun består av en myndighets-, beställar- och utförarfunktion (Forkby & Larsson. 2007:34). Inom kommunorganisationen år 2014 är det äldre- och omsorgsförvaltningen, utförarstyrelsen och Leanlink<sup>7</sup> (IBL1) som har beställar- och utförarrollerna inom det sociala arbetets verksamhetsområde. Socialnämnden är en myndighetsnämnd och socialförvaltningen utreder och fattar beslut enligt gällande lagstiftning i enskilda ärenden (IBL2). Socialförvaltningen har därmed myndighetsfunktionen. Äldre- och omsorgsnämnden är två uppdragsnämnder och inom dess förvaltning<sup>8</sup> finns beställarfunktionen för planering, avtal, upphandling och uppföljning av utförarverksamheter. Utförarfunktionen består delvis av privata utförare men också av kommunens egen utförorganisation Leanlink. Inom utförarstyrelsens organisation har de verksamheter som Linköpings kommun anser vara möjliga att konkurrensutsätta placerats. En av dessa verksamheter som Leanlink konkurrensutsätter med privata utförare är kommunorganisationen *Råd & Stöd* (IBL3). Inom Råd & Stöd organiseras kommunens sociala stödinsatser som erbjuds i antingen direktkontakt med mottagningen, någon av de olika verksamheterna eller efter ett biståndsbeslut hos socialkontoret (IBL4). Delar av verksamheten är alltså tillgänglig dels som servicetjänster men också efter ett biståndsbeslut.

## Vägar till socialt stöd

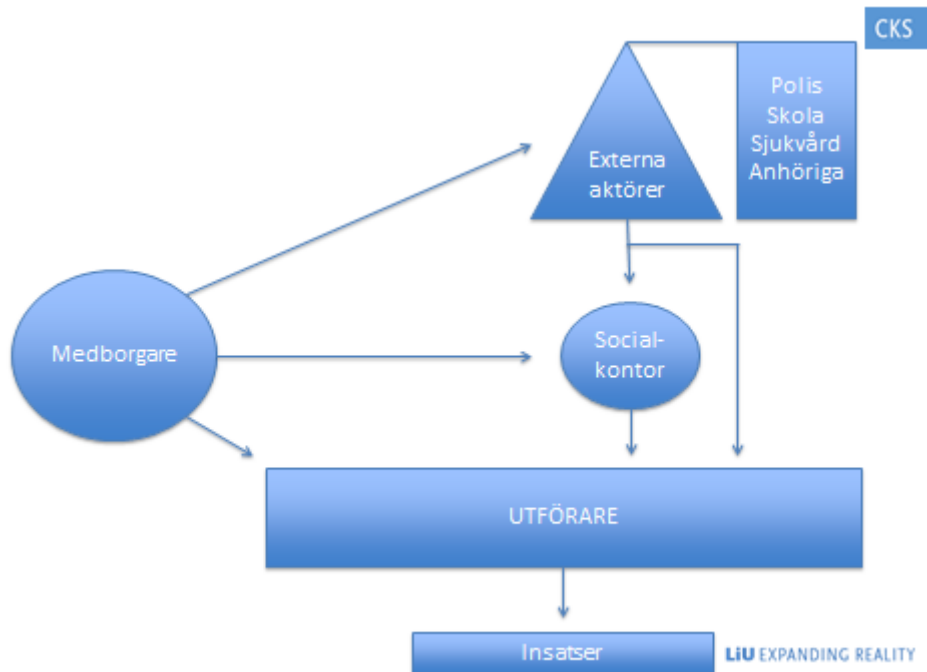
Forkby & Larsson (2006:13) har koncist definierat serviceinsatser inom socialtjänsten och de menar att dessa insatser ”ges utan att ett formellt biståndsbeslut och oftast även utan att en social utredning genomförs”. I relation till detta kan det vara viktigt att fundera på hur servicetjänster kan förstås och beskrivas utifrån ett medborgarperspektiv. Hur kommer medborgaren i kontakt med servicetjänsterna? Det kan nämligen finnas olika vägar till sociala

---

<sup>7</sup> Utförarstyrelsens förvaltning

<sup>8</sup> Omsorgs-och äldreförvaltningen

servicetjänster. Medborgaren kan till exempel hänvisas till kommunens missbruksvård genom landstinget eller genom att anhöriga tar kontakt med utförare eller socialtjänst. Även socialsekreterare på myndighetskontoret kan hänvisa medborgaren direkt till utföraren likaväl kan en direktkontakt tas av medborgaren med utföraren (Forkby & Larsson, 2006:13). Figur 1.1 kan fungera som ett övergripande exempel på medborgarnas potentiella vägar till en insats.



Ett utbud av sociala servicetjänster innebär att kommunmedborgare i behov av socialt stöd erbjuds en specifik insats av en viss utförare med eller utan biståndsbeslut. Medborgarens upplevelse av mötet med socialtjänstens organisation - när det handlar om insatser genom servicetjänster - kan alltså påverkas av vägen till insatsen enligt schemat i *figur 1.1*. Vägen till sociala stödinsatser skiljer sig därmed beroende på flertalet olika faktorer. Ann-Marie Markström (2009) har i en FoU-studie utförd inom socialtjänstens organisation, Linköpings kommun, studerat hur verksamhetsföreträdare och medborgare i tre verksamheter uppfattar service. Resultaten i Markströms studie visar att det som är viktigt för brukarnas upplevelse av insatserna är inte socialtjänstens organisering i sig; det vill säga om en insats erbjuds genom en servicetjänst eller ett biståndsbeslut. Det väsentliga för medborgarna i studien handlar istället om de professionellas bemötande och om insatsen var till någon faktiskt hjälp

för den enskilde. När det gäller serviceinsatser framkom också att medborgarna uppskattade fördelarna med att inte utredas och inte behöva genomgå formella prövningar.

Självbestämmande i relation till det egna stödbehovet lyftes fram som något positivt i relation till insatser genom servicetjänster. Det ansågs också viktigt med en tillgång på information om verksamheterna och hur insatserna kan erbjudas (Markström, 2009:102).

I utvärderingen av projektet ”HVB på service” i Linköpings kommun har Lisbeth Eriksson (2008) tillfrågat brukarna om vad de tycker om socialt stöd genom serviceinsatser. Det som framgår utifrån denna utvärdering är delvis att det inte alltid är tydligt för brukarna i studien att uppfatta hur socialtjänsten organiserar det sociala arbetet:

Av intervjuerna framgår att det för klienterna varit svårt att riktigt förstå att de också varit en del av ett projekt som handlar om service istället för bistånd. De har också svårt att klart se gränser mellan landstingets personal och kommunens personal. För dem är det helt enkelt en rad olika personer man möter och ofta i situationer där man mår ganska dåligt. Att då ha den byråkratiska organisationen klar för sig är troligtvis inte så lätt och inte heller något som upplevs som särskilt viktigt.

(Eriksson, 2008:15)

Utifrån en inblick i dessa två FoU-studier beskrivs socialtjänstens byråkratiska organisation som något sekundärt för medborgarna. Det väsentliga handlar istället om bemötande, lättillgänglighet, mindre byråkratiska processer samt att den insats som erbjuds leder till ett faktiskt stöd för medborgaren.

I relation till den traditionella biståndsbedömningen innefattar Linköpingsmodellen en utveckling mot ett nytt sätt att organisera socialt arbete. Inriktningen i Linköpingsmodellen kan kopplas till de vägledande principer som återfinns i förarbetet (Prop. 1979/80:1 Del A s. 207) till nuvarande socialtjänstlag och i synnerheter principerna om *självbestämmande*, *frivillighet* och *normalisering*. Utvecklingen av sociala servicetjänster i Linköpings kommun innebär att insatser i större utsträckning även görs tillgänglig utan behovsprövning av myndighetskontoret. För kommuninvånaren innebär detta att insatser inom till exempel öppenvård (IFO) och äldreomsorg kan möjliggöras i direktkontakt mellan utförare och medborgare men också enligt en ansökan om bistånd på myndighetskontoret.

## 5 Utveckling av servicetjänster i Linköpings kommun

### Juridiken spelar roll

Erman (2006) skriver att lagstiftaren, vid ikraftträdandet av socialtjänstlagen 1982, konstruerat en ramlag med utgångspunkt i principen om kommunalt självstyre. Detta skapar handlingsutrymme för en kommun till att organisera och genomföra det praktiska sociala arbetet utifrån lokala behov. Utvecklingen, menar Erman, har format ramarna till att också innehålla handlingsregler och detaljstyrning vilket medfört att socialtjänstlagen även bör beskrivas som rättighetslag inbakad i en ramlag (Erman, 2006:7). Henriksson & Önstrop (2006:49) tolkar ramarna i socialtjänstlagen på ett sådant sätt att Linköpings kommuns individuella insatser även kan inbegripa individuellt anpassade insatser utformade i ett förebyggande syftet för att fjärma medborgare från att behöva biståndsgrundade insatser i ett senare skede. Lagstiftarens intentioner när det gäller utrymmet till att erbjuda medborgare servicetjänster - i likhet med Linköpingsmodellens inriktning - kan sägas vara målorienterade och därmed tolkningsbara för en kommun. Å andra sidan kan ramlagen medföra ett sådant tolkningsutrymme att lagstiftarens avsikter uppfattas som diffusa till den grad att statlig detaljstyrning, i frågan om vad som juridiskt är en individuellt behovsgrundad insats, är nödvändig. I relation till ramlagarnas funktion menar Rothstein (2010):

Det finns ingen möjlighet att man i lagstiftningen kan förutse eller precisera alla de variabler som fältpersonalen ska ta hänsyn till när den fattar sina beslut. Försöker man likväl göra detta hamnar man i en situation där lagstiftningen blir så komplicerad att den blir såväl överblickbar som ohanterlig.

(Rothstein, 2010:109).

Frågan om vilken *typ* av socialt stöd en servicetjänst med lagligt stöd kan innehålla reser en del frågor: *Kan en individuellt anpassad insats erbjuds utan biståndsbeslut? Var går gränsen för en individuell insats? Vad är lagstiftarens intentioner med servicetjänster? I vilken utsträckning har kommunen handlingsutrymme i tolkningen av lagtexter som påverkar den egna verksamhetens policy- och implementeringsarbetet? Vilket stöd kan enligt lag erbjudas medborgarna utan att en individuell biståndsbedömning genomförs? Hur kan servicetjänster erbjudas i relation till portalparagrafen i socialtjänstlagen och likställighets- och objektivitetsprincipen?* Problemformuleringarna ovan är av juridisk karaktär och avses inte att utredas i denna text men kan ändå fungera som en översiktlig dimension av potentiella

utmaningar en kommun behöver förhålla sig till i mötet med statliga direktiv för det sociala arbetets praktik.

IVO<sup>9</sup> har ansökt om utdömmande av vite gällande tre verksamheter kopplade till Linköpings kommunens implementeringsprocess av servicetjänster inom socialt arbete. Domen (meddelad 20140624, mål 12189-13) i det mål som avser missbruksvården har gjort gällande att förvaltningsrätten avslår IVO:s ansökan om utdömmande av vite. De två ärendena som avser barn- och familj samt hemtjänsten hanteras för närvarande i förvaltningsrätten.

Det juridiska läget väcker viktiga frågor om kommunalt självstyre som princip och ramlagarnas funktion: Vart går egentligen gränsen för att en insats ska bedömmas som uteslutet grundad på en individuell behovsbedömning? I vilken utsträckning kan en kommun erbjuda likadant socialt stöd utifrån biståndsbeslut och servicetjänster? Vem har rätt att ha rätt, stat eller kommun? Det är juridiken som i slutändan visar vilken väg samspelet mellan kommun och stat ska ta när det gäller utvecklingen av servicetjänster.

## Studien om utvecklingen av servicetjänster i Linköpings kommun

Att undersöka vilken betydelse arbetet med servicetjänster har är en svår uppgift, på många sätt. De juridiska aspekternas nära samband med utvecklingen av servicetjänster kommer inte att vara fokus för denna studie. Istället är syftet att undersöka och beskriva servicetjänsternas betydelse för medborgarna och det sociala arbetet. För att förstå betydelsen av detta förändrade sätt att arbeta är det emellertid också avgörande att försöka synliggöra en distinktion när det gäller stöd och kontroll samt servicetjänster och bistånd. Det är därför nödvändigt att fortsättningsvis beskriva hur arbetet med servicetjänster bedrivs och framförallt hur det skiljer sig mot andra sätt att organisera socialt arbete. Delvis kan det vara nödvändigt att överväga vilka möjliga effekter arbetet med servicetjänster kan ha samt att utveckla instrument som gör det möjligt att identifiera dessa effekter.

---

<sup>9</sup> Tillsynsmyndighet: Inspektion för vård och omsorg

---

## Referenser

### Litteratur

- Dahlstedt, Magnus (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Dunér, Anna & Nordström, Monica (2005). *Biståndshandläggningens villkor och dilemman: inom äldre- och handikappomsorg*. Lund: Studentlitteratur
- Eriksson, Lisbeth (2008). *"Behandling utan hinder": utvärdering av projektet "HVB på service"*. Linköping: FoU-centrum för vård, omsorg och socialt arbete
- Erman, Margareta (2006). *Socialtjänstlagen – En vägledning*. Stockholm: Sveriges komuner och landsting och kommentus förlag.
- Forkby, Torbjörn & Larsson, Lena (2007). *Serviceinsatser inom socialtjänsten. Perspektiv, inriktning och utsatta barns skydd*. Göteborg: FoU i Väst.2007
- Hollander, Anna (2006) Juridik och socialt arbete. I Meeuwisse, Anna, Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red.) *Socialt arbete: en grundbok*. 2., [rev. och utök.] utg. Stockholm: Natur och kultur
- Jonsson, Leif & Arnell, Sven-Inge (2006). *Att organisera kommuners ledning!: att förena svårförenliga institutioner!*. Nora: Nya Doxa
- Jonsson, Robert (2013). *Organisatoriska bakslag: mer än tio år av förändringar i två svenska kommuner*. Diss. Linköping : Linköpings universitet, 2013
- Lindevall, Berit & Molberg, Birgith (2011). *Att handlägga ärenden i socialtjänsten: inklusive LSS*. 2., rev. och uppdaterade uppl. Stockholm: Gothia
- Markström, Ann-Marie (2009). *Serviceinsatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg: möjligheter och dilemman*. Linköping: FoU-centrum för vård, omsorg och socialt arbete, Linköpings kommun
- Rothstein, Bo (2010). *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3. uppl. Stockholm: SNS förlag Socialstyrelsen (bok) 2010:27

### Publikationer

- Socialstyrelsen (2010). *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* (rapport 2010:27). Stockholm: Socialstyrelsen
- SOU 1990:44 (1990) *Demokrati och makt i Sverige Maktutredningens huvudrapport*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Allmänna förlag.

## *Tidsskrifter*

Fries, Björn (2014). *Seymour Hoffmans död angår Sverige*. Hämtad från Expressen:  
<http://www.expressen.se/debatt/seymour-hoffmans-dod-angar-sverige/>  
Publicerad 05 feb 2014. Hämtad den 14 februari 2014

Larsson, Maria. Stureson, Andreas. Södertun, Birgitta. Appelgren, Malin. Oscarsson, Magnus (2013). *"Slopåd biståndsbedömning ska ge tryggare äldrevård"*. Hämtad från Dagens Nyheter: <http://www.dn.se/debatt/slopadbistandsbedomning-ska-ge-tryggare-aldrevard/> Publicerad den 24 augusti 2013. Hämtad den 26 februari 2014.

Samuelsson, Björn (1969, 21 februari). *"Socialhjälp" eller social service?* Dagens Nyheter, s. 4

## *Internetkällor*

IBL1: Linköpings kommun (2014).  
[http://linkoping.se/Global/Om%20kommunen/Organisation/KommunensOrganisation.pdf?eps\\_language=sv](http://linkoping.se/Global/Om%20kommunen/Organisation/KommunensOrganisation.pdf?eps_language=sv)  
Hämtad den 20 februari 2014.

IBL2: Linköpings kommun (2014)  
<http://linkoping.se/sv/Stod-omsorg/>  
Hämtad den 20 februari 2014.

IBL3: Linköpings kommun (2014)  
<http://linkoping.se/sv/Om-kommunen/Organisation/leanlink/>  
Hämtad den 20 februari 2014.

IBL4: Linköpings kommun (2014)  
<http://linkoping.se/Om-kommunen/Organisation/leanlink/RadStod/RadStodVerksamheter/mottagningen/>  
Hämtad den 20 februari 2014.