



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Äldreomsorgens budgethantering under Covid-19 krisen

En kvalitativ studie av 13 kommuner inom Västra Götaland
med avseende på Regeringens riktade statsbidrag.

Sofia Rosvall
Mariam Nesiri

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT 2021
Handledare:	Cemil Eren Firtin
Examinator:	Emma Ek Österberg

Sammanfattning

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Titel (svensk):	Äldreomsorgens budgethantering under Covid-19 krisen
Titel (engelsk):	Elderly care budget management during Covid-19 crisis
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT 2021
Handledare:	Cemil Eren Firtin
Examinator:	Emma Ek Österberg
Nyckelord:	Covid-19 kris, äldreomsorg, budgetering, budgethantering statsbidrag, kommunal verksamhet, krishantering
Keywords:	Covid-19 crisis, elderly care, budgeting, budget management, state funded subsidies, municipal activities, crisis management

Abstract

During the Covid-19 pandemic, Sweden realized that our elderly care was badly affected during the crisis. This thesis will look into how the government can use the instrument of state funded subsidies towards municipalities to increase elderly care resources through budget steering during a dynamic crisis like Covid-19. We have studied the budget management in 13 municipalities, to see if they have used the contribution from the government in full and how it has been performed. The conclusion is that we have seen many good initiatives but there are several uncertainties why the municipalities can't perform fully and as such identify several improvements on how to handle crises in the future.

Förord

Först och främst vill vi tacka vår handledare Cemil Eren Firtin som med mycket stort engagemang väglett och stöttat oss under uppsatsens gång.

Vidare vill vi rikta ett stort tack till de respondenter som tagit sig tid att delta i denna studie. Utan er hade denna uppsats inte varit möjlig.

Göteborgs Universitet 2021
Sofia Rosvall och Mariam Nesiri

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.1.1 Att stärka äldreomsorgen	6
1.1.2 Äldreomsorgslyftet	6
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte	7
1.4 Frågeställning	7
2. Tidigare forskning och teoretisk referensram	8
3. Metod	15
3.1 Val av metod	15
3.2 Avgränsningar	16
3.3 Urval	16
3.4 Insamling av data	17
3.5 Bearbetning av data	18
3.6 Tillförlitlighet och generaliserbarhet	20
3.7 Forskningsetiska överväganden	20
4. Resultat och analys	22
4.1 Budget som resurs	23
4.2 Budget som styrning	29
4.3 Budgetering under kris	32
5. Diskussion	36
6. Slutsats och vidare forskning	41
6.1 Förslag till vidare forskning	41
7. Litteraturförteckning	42
7.1 Böcker och artiklar	42
7.2 Internetkällor	43
8. Bilagor	45
8.1 Missivbrev	45
8.2 Intervjuguide	46

1. Inledning

Varje dag kan man läsa något nytt om Covid-19 pandemin, hur den utvecklas och vilken åldersgrupp som påverkas mest i samhället. Den 11 mars 2020 faställer WHO att Covid-19 är en pandemi (Folkhälsomyndigheten, 2020). Den kategori som tycks ha drabbats värst är våra äldre över 70 år, framförallt de som bor på äldreboenden men även de som bor hemma med hemtjänst (Socialstyrelsen, 2021).

Socialstyrelsen har upprättat statistik om smittade och avlidna med Covid-19 hos personer över 70 år efter boendeform. När det gäller antal smittade i särskilt boende (SÄBO) är det totalt 16 435, utav dessa är det totalt 5526 personer som har avlidit. För boende med hemtjänst är det totalt 14 211 som är smittade och av dessa är det 3427 personer som har avlidit. Dessa siffror uppdateras kontinuerligt (Socialstyrelsen, 2020).

För att stärka äldreomsorgen föreslår Regeringen i budgetpropositionen för 2021 att 4 miljarder skall gå till Sveriges kommuner årligen samt 1,7 miljarder till Äldreomsorgslyftet (Regeringskansliet, Socialdepartementet, 2020).

Vår uppsats kommer att fokusera på den kommunala budget processen där vi förväntar oss en svårighet när en kris uppstår. En relativt statisk normal budgethantering möter en dynamisk snabb budgetpåverkan i det här fallet för att stärka äldreomsorgen.

1.1 Bakgrund

I januari 1992 trädde Ädelreformen i kraft, vilket innebar att kommunerna fick ett övergripande ansvar för vård och omsorg av äldre samt personer med funktionsnedsättningar i särskilda boenden och dagverksamhet. Huvudansvaret flyttades därmed från landstingen till kommunerna som fick såväl de ekonomiska som det organisatoriska ansvaret. Denna omfattande strukturförändring infördes pga. problem med ansvarsfördelning av uppgifter mellan kommuner och landsting vad gäller vård- och omsorgsområdet (Sveriges Riksdag, Kommittédirektivet 2003:40).

Budgeten är lagstadgad för kommuner och landsting sedan 1862 och är ett av de mest centrala kommunala dokumenten och är tidskrävande att upprätta. Den är det viktigaste

styrverktyget i kommuner och regioner när det gäller resursfördelning, samordning samt kontroll (Brorström, Haglund & Solli, 2014). Regeringen har gjort en historisk budgetsatsning för en bättre äldreomsorg genom två riktade statsbidrag:

1.1.1 Att stärka äldreomsorgen

Regeringspartierna tillsammans med Centerpartiet och Liberalerna, föreslår i budgetpropositionen för 2021 att Sveriges kommuner ska få ett resurstillskott med 4 miljarder kronor årligen för att stärka äldreomsorgen.

1.1.2 Äldreomsorgslyftet

Äldreomsorgslyftet utökas och tillförs ytterligare 1,7 miljarder kronor än vad som tidigare aviserats. Covid-19 har synliggjort det svåra bemanningsläge som vård och omsorg står inför och framförallt vården och omsorgen av äldre. Statsbidraget är till för att stödja kommunerna genom att höja kompetensen både av vårdpersonal och första linjens chefer inom äldreomsorgen. Äldreomsorgslyftet handlar om att ge nuvarande och framtida personal möjlighet att utbilda sig på arbetstid för att stärka kompetensen inom kommunalt finansierad vård och omsorg. Medlen betalas ut av Socialstyrelsen under 2021 och kan användas från den 1 januari till 31 december under samma år. Medel som inte använts fram till sista datum 2021, skall återbetalas till Socialstyrelsen. Senast 15 mars 2022 skall varje kommun redovisa eller återrapportera hur statsbidraget har använts. Man skall bl.a redovisa vilken personal samt hur många som påbörjat samt avslutat utbildning med godkänt betyg. Det bör även tilläggas att Äldreomsorgslyftet är tillfälligt och sträcker sig mellan åren 2021-2022. (Socialstyrelsen, 2021).

Sammantaget innebär detta att kommunernas äldreomsorg 2021 tillförs 7,4 miljarder kronor, inräknat de medel som från början avsattes för Äldreomsorgslyftet (Regeringskansliet, Socialdepartementet, 2020).

1.2 Problemformulering

Budget och budgetering är en väsentlig del av ekonomistyrningen vilket uppfyller viktiga syften såsom planering, samordning, resursallokering mm (Ax, Johansson & Kullén, 2015). Kullén (2015) beskriver begreppet budgetering som en målinriktad utvecklingsgång. Davis, Dempster & Wildavsky, (1966) tar upp att budgetprocesser bara är tillfälligt stabila eftersom det kan uppkomma oväntade världshändelser som stör stabiliteten i budgetprocessen.

Covid-19 krisen kan ses som en dynamisk händelse som orsakade väsentliga utmaningar för den statliga budgeteringen och för att kunna hantera dessa utmaningar behöver budgetering samt ändringsprocesser för budgeten redigeras. Dessa processer behöver bli mer strategiska, bidra med större flexibilitet och sträva efter bättre samordning (Anessi-Pessina m.fl., 2020)

Av ovanstående skäl finns det behov av djupare forskning inom detta område eftersom det behövs mer förståelse kring hur kommuner bör agera budgetmässigt när en krissituation likt Covid-19 uppstår.

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att analysera hur de riktade statsbidragen, Att stärka äldreomsorgen samt Äldreomsorgslyftet har mottagits av de 13 kommuner i Västra Götaland som vi valt att studera. Detta med avseende på hur budget kan användas som ett verktyg för regeringen att styra kommunerna när en kris som Covid-19 uppstår.

1.4 Frågeställning

För att uppnå vårt syfte utgår vi från följande frågeställning:

- Vilken roll spelar budgeteringen som styrmedel i en krissituation när en övergripande snabb förändring från regeringen måste nå en kommunal verksamhet som äldreomsorgen.

2. Tidigare forskning och teoretisk referensram

I detta avsnitt presenteras teorier kring budget som verktyg under krissituationer. De vetenskapliga artiklarna som presenteras har koppling till studiens syfte på ett eller annat sätt.

För att ha ett väl fungerande system i ett land krävs det bl.a förmågan av god nödhantering vid förekommandet av en nödsituation. Donahue & Joyce (2001) har utfört en studie vars syfte var att utveckla ett ramverk för att kunna analysera den finanspolitiska samt det funktionella perspektivet av katastrof-politiken. Katastrof är något som är utöver det vanliga, det kan vara relativt stora och snabba incidenter som drabbar samhället. Hur länge katastrofen varar eller hur stor påverkan det har på ett samhälle ligger på förmågan av landet att skydda sig mot det eller undvika det helt. Katastrofer brukar lämna ett lands regering i dilemma utifrån vilket initiativ som ska tas och vilken typ av ramverk som ska implementeras. År 1979 utvecklades ett ramverk för akut hantering under nödsituationer av National Governors Association, tillvägagångssättet innefattar nödhantering (Comprehensive Emergency Management) och består av fyra delar:

1. Mitigation – varierande aktivitet genomförs vilket är långsiktiga och innan inträffandet av en katastrof för att förhindra uppkommande nödsituationer men även försvaga skador som kan uppstå till följd av katastrofen.
2. Preparedness – kortsiktiga aktiviteter utförs innan inträffandet av katastrofen vilket kommer öka organisationers samt samhällets förmåga att reagera effektivt.
3. Response – Aktiviteter som sker efter en katastrof för att arrangera nödhjälp till offer samt för att ta bort hot som därutöver kan förekomma.
4. Recovery – är den sista och viktiga delen av detta ramverk, det genomförs både långsiktiga och kortsiktiga aktiviteter efter en katastrof som fokuserar både på att hjälpa människor som har blivit drabbade men även egendomen i samhället till hur det var innan katastrofen (Donahue & Joyce, 2001).

Efter publicerandet av National Governors' föreningsrapport, utvecklade USA:s Federal Emergency Management Agency, som var den ledande byrån för landets katastrofpolitik, IEMS, Integrated Emergency Management System, som används fortfarande i USA (Donahue & Joyce, 2001).

I artikeln presenterar Donahue & Joyce (2001) hur Musgrave och Petersson argumenterar kring fördelningen av statliga funktioner och den ekonomiska relationen mellan olika regeringsnivåer. Musgraves finanspolitiska federalism redogör för omständigheter som högre regeringsnivåer bör ingripa i och hjälpa lägre nivåer i form av bidrag. De fokuserar på omständigheter när externa faktorer gör att myndigheten underproducerar en tjänst, eller när det förekommer stora skattemässiga skillnader mellan olika delar av landet. Dessa bör då hjälpas ekonomiskt genom bidrag för att uppnå välstånd samt servicekapacitet i myndigheten. Peterssons teori om funktionell federalism fokuserar på utvecklingsprogram och hävdar att lägre regeringsnivåer bör ha större roll i utvecklingsprogrammet eftersom de blir mer utsatta än den nationella regeringen.

Sammanfattningsvis konstateras i artikeln att katastrofhantering och återhämtningsinsatser har förbättrats samtidigt som regeringarnas planeringsinsatser har utvecklats. Det saknas emellertid en överensstämmelse mellan regeringsnivåernas relativa funktioner med katastrofutgifterna. Tanken är att förbättra delsystemet av nödhanteringspolitik bl.a. genom att använda sig av 'Federal Emergency Management Agency' som det anges i lagstiftningen, till att gå från ett svar och återhämtningsprocess till mer mildring (Donahue & Joyce, 2001).

Flera studier har visat att ledningskontroller tenderar att förändras som respons på globala kriser, undersökningen som ska presenteras här är från Nederländerna. I artikeln tas det upp bl.a. att hur företag försöker handskas med ekonomisk belastning samt åtföljande osäkerhet. Bedford, Speklé & Widener (2020) har gjort en studie där syftet är att få mer insikter om beteendeeffekter från sådana förändringar. Utifrån deras resultat kan de konstateras att företag skärper sina budgetkontroller som svar på en negativ inverkan såsom Covid-19. Stramare budgetkontroller påverkar även de anställda genom att de blir mer utmattade. Bedford, Speklé & Widener (2020) menar att Covid-19-pandemin inte endast är en folkhälsokris eftersom den även har påverkan på ekonomin genom att osäkerhet förekommer, budget och personal är två viktiga delar i värdekedjan där båda har påverkan på varandra (Bedford, Speklé & Widener, 2020).

Covid-19 har påverkat länder och dess budgetering världen runt, en studie har gjorts för att utföra en reflekterande jämförelse mellan tre nordiska länders budget konsekvenser. Det

nordiska länder som har fokuserats på under studien är Norge, Sverige och Finland. Covid-19 medförde ett krisläge som påverkade regeringarna i dessa länder eftersom det fanns betydande osäkerhetsfaktorer i takt med hur långvarig krisen blev. Finland från mars till juni införde fyra tilläggsbudgetar relaterade till Covid-19. Dessa paket hade bl.a. anslag för kommuner, företag, sjukhusområden och privata hushåll. Målet med tilldelningen var att stötta dessa områden under Covid-19 krisen. Landet hade även en ekonomisk strategi för att lämna krisen, målet bestod av tre olika steg. Första steget fokuserade på att minska de negativa effekterna som Covid-19 begränsningarna medförde. Det andra steget satte ekonomin i centrum, tanken var att förbättra ekonomin. Det sista steget inriktade sig på att förstärka offentliga finanserna genom konsolidering när andra steget har lyckats. Motivering bakom varför dessa tre steg bör genomföras var en kombination av tre budgetperspektiv: den epidemiologiska grunden för Covid-19, en tillämpning av lagliga bedömningar kring långsiktiga begränsningar i Finland och till sist förknippa dessa aspekter med ekonomiska samt sociala analyser för politikens hållbarhet. Norge har haft 5 tilläggsbudgetar relaterad till Covid-19, där regeringen tog beslut att arbeta genom tre faser. Första fasen bestod av att minska antalet konkurser och uppsägningar i landet. Den andra fasen fokuserade på att hjälpa industrier och företag som hade blivit hårt drabbade av Covid-19, bl.a. flygbolag. Den sista fasen var en mer långsiktig policy för att stödja verksamheter ekonomiskt när det är nödvändigt (Argento, Kaarbøe & Vakkuri, 2020).

Sverige hade från mars till juni nio tilläggsbudgetar relaterade till Covid-19. Landets budgetåtgärder gick upp till 10,7 miljarder euro och de fokuserade främst på fyra områden. Dessa fyra områden bestod av att begränsa spridningen av viruset, rädda jobb och företag, hantera den stigande arbetslösheten och fortsätta enigheten att motverka samhällsproblem. Budgetåtgärderna fördubblades efter ökade dödsfall i landet, Sverige började utföra en progressiv strategi i budgeteringssättet (Argento, Kaarbøe & Vakkuri, 2020).

Utifrån från Argento, Kaarbøe & Vakkuri (2020) resultat tydliggörs perspektivet på hur olika dessa länders kristänkande var. Finland och Norge reagerade omedelbart genom budgetpaket för att stötta när affärssektorn stängdes. Finland och Norge ansåg pandemin som ett allvarligt hot och tog åtgärder genom att ha semi-lockdown som skulle bidra med minskning av virusspridningen. Detta bidrog med säkerhet i både Norge och Finland, effekten av detta var

att en uppfattning av säkerhet uppstod både bland medborgarna i länderna och även i deras budgetprocess. Sverige var, till skillnad från de andra länderna, mjukare i början men detta ändrades och regeringen blev hårdare. Sveriges regering valde att övervaka situationen, reagera vid behov och undvika en nationell låsning i landet. Det dessa nordiska länder hade gemensamt var deras försök att genom landets budgetering öka säkerheten inför Covid-19 krisen (Argento, Kaarbøe & Vakkuri, 2020).

En studie har utförts med syfte på hur den statliga budgeteringen behöver övervägas på nytt efter Covid-19 utbrottet. Studien baserar sig på existerande forskning och har sin utgångspunkt från Italien och utifrån detta presenterar författarna reflektion kring fyra sammanhängande aspekter. Dessa fyra faser består av:

1. Modifieringen av både formaten och processen av budgetering samt rapportering.
2. Hur budgetering kan användas som medel för att förbättra regeringens ekonomiska härdighet.
3. Medborgarnas roll och inblandning i budgeteringscykel.
4. Hur hantering av nödsituationer kan öka möjligheten för korruption.

Pandemin drabbade både länder och organisationer, sårbarheten bland länderna var hög och viktiga ekonomiska åtgärder var tvungna att tas. Författarna presenterar Italien som ett exempel där de menar att viktiga lärdomar kan dras om landets offentliga organisationers förmåga att stödja ekonomiska motståndskrafter och använda budgetering samt ombudgetering som hjälpmedel för att uppnå tre avsevärda mål. Det första målet sätter fokus på förmågan att planera, och kapaciteten av att hantera samt prognosera nödsituationer som kan förekomma i framtiden. Andra målet inriktar sig på förmågan att vara flexibel samt bl.a. tillgången för att kunna hantera nödsituationer både ekonomisk och icke-finansiella resurser som kommer säkra omedelbar lösning. Flexibilitet samt förmågan att anpassa sig utifrån en situation är något som behövs för att både möta medborgarnas behov men också för att kunna handskas med de utmaningar som Covid-19 viruset medför. Det tredje målet trycker på medborgarnas roll i budgeteringscykeln. Den senaste Covid-19 krisen har betonat betydelsen av medborgarnas delaktighet i både servicecykeln och budgeteringscykeln.

Det sista målets fokus är framförallt att hantera resurser omedelbart, detta beror huvudsakligen på om det offentliga organisationer har förmågan att klara sig (Anessi-Pessina m.fl., 2020).

Budgetprocesser har blivit påverkade av Covid-19 krisen, detta har gjort att regeringar har behövt fatta beslut och tvingats utöva särskilda åtgärder för att framförallt skydda samhället men även minska den negativa effekten som krisen medför i form av ekonomiska samt sociala konsekvenser. Detta har ökat förekomsten av korruption och missbruket av stödåtgärder som offentliga sektorn erbjuder. Korruption kan ske i form av att hushåll eller företag missbrukar den statliga hjälp som erbjuds. Covid-19 har ökat förekomsten av korruption genom att det är minskad tillsyn, mer resurser som finns tillgängligt för att hantera den existerande nödsituationen. Dessa faktorer kan leda till att resurserna som är avsedda för att bekämpa viruset missbrukas istället (Anessi-Pessina m.fl., 2020).

Utifrån studiens resultat kan det konstateras att Covid-19 krisen orsakade väsentliga utmaningar för den statliga budgeteringen och för att kunna hantera dessa utmaningar behöver budgetering samt ändringsprocesser för budgeten redigeras. Dessa processer behöver bl.a. bli mer strategiska, bidra med större flexibilitet och sträva efter bättre samordning bland regeringarna för att vidare kunna stödja den nya kompetensutveckling som ska vara förenlig med det nya uppdrag som regeringarna skall genomföra (Anessi-Pessina m.fl., 2020).

Budgetering är ett centralt verktyg inom många organisationer eftersom det påverkar hur man väljer att strukturera sin verksamhet, när olika kriser uppstår. Det är genom budgetering som man gör olika prioriteringar för att hantera olika typer av krissituationer som förekommer i samhället. Vidare menar Davis, Dempster & Wildavsky att budgetprocesser bara är temporärt stabila eftersom det kan uppkomma oväntade världshändelser som stör den uppenbara stabiliteten i budgetprocessen. I det här fallet kan Covid-19 utgöra en sådan händelse (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966).

Man har tidigare studerat flera olika sätt som en organisation anpassar sig till, miljöförändringar och andra händelser som oväntat uppstår. Miljön kan vara oförutsägbar, vilket gör det svårt att förhindra olika typer av händelser och hinna omstrukturera

organisationen innan dessa inträffar. Därmed ger olika miljöförhållanden upphov till olika nivåer av extern och intern komplexitet. Resilience anses vara en central organisatorisk egenskap som både påverkar de rutiner ett företag eller en organisation har för att svara på miljöförändringar och de val det gör när det gäller vilken typ av respons det vill genomföra. Resilience eller motståndskraft möjliggör att företag inte bara kan gå längre och överleva utan även utvecklas i komplexa, osäkra och hotfulla miljöer. Hög grad av motståndskraft ökar även utbudet av olika rutiner som ett företag sannolikt kommer att utveckla för att hantera osäkerhet, komplexitet och andra kriser (Lengnick-Hall & Beck, 2005).

En turbulent miljö anses ge negativa effekter på prestationen. Offentliga organisationer tenderar att möta en rad olika miljöer som kan förändras på oväntade sätt. Dessa förändringar kan såväl vara tekniska, sociala, fysiska eller ekonomiska eftersom de snabbt kan förändras. Dessa förändringar tenderar att påverka organisationens resurser samt servicekrav. Vidare kommer även de tillgängliga intäkterna troligen att förändras oväntat från ett år till ett annat. Turbulens beskrivs som en oförutsägbar förändring av frikostighet och komplexitet. Turbulens är inte bara en dynamisk miljö, eftersom omfattningen av förändring är oväntad. Ju större den oförutsägbara förändringen är, desto större blir den negativa inverkan på det organisatoriska resultatet.

Sammanfattningsvis menar författarna att det finns två alternativ som en organisation kan välja mellan när en oväntad förändring uppstår. Det ena är att man håller fast vid sin nuvarande struktur, det andra är att man väljer att göra om strukturen så att den blir mer effektiv när det uppstår nya omständigheter. Här hävdar Boyne & Meier att det finns ett enkelt strukturellt svar, när turbulens inträffar dvs. att hålla fast vid den befintliga strukturen istället för att rusa mot en ny intern uppdelning av funktioner och ansvar. Den senare kan vara svårare för den offentliga sektorn än för den privata, eftersom strukturella förändringar ofta föreskrivs av högre regeringsnivåer. Eftersom offentliga organisationer inte bara kan lämna en turbulent miljö, kan de minska instabiliteten genom att skapa nätverk för aktörer i andra organisationer, i synnerhet de vars resurser de är beroende av. En komplementär strategi kan vara idé att investera i, till den grundläggande stabila strukturen (Boyne & Meier, 2009).

Adhocrati är en av Mintzbergs fem konfigurationer och denna kännetecknas exempelvis av förändringskapacitet. I detta sammanhang behöver man specifika kompetenser för varje uppgift som måste göras och detta är i sin tur något som organisationen måste anpassa sig till.

Här är arbetet kunskapsintensivt och det genomsyras av en ömsesidig anpassning. Innovation är ett ledord inom adhocratin eftersom den kräver mer föränderliga kompetenser och konstellationer jämfört med professionsbyråkratin. Det finns två slags adhocratier: Operativ och administrativ. Den operativa adhocratin kommer att lyftas fram eftersom här ligger fokus på att hitta en ny lösning på det problem som uppstår. Professionsbyråkratin skiljer sig härifrån då man istället löser problemet genom att finna ett lämpligt standardprogram. Den operativa adhocratin är mer vanlig i företag eftersom man ofta behöver anpassa sig till snabba förändringar (Alvehus & Jensen, 2015).

3. Metod

I följande avsnitt presenteras vilken undersökningsmetod som har använts för studien. Vidare beskrivs hur urvalet och datainsamlingen är genomförd samt avgränsningar. Avslutningsvis redogör vi för forskningsetiska överväganden samt möjligheten till generaliserbarhet.

3.1 Val av metod

Forskning kan bestå av två metoder, kvalitativ eller kvantitativ. Vår studie är kvalitativ eftersom avsikten är att öka förståelsen kring ett ämne. Den kvalitativa metoden lägger större vikt vid ord och själva forskningsobjektet (Carlsson & Carlsson, 2020), vilket innefattar ett *induktivt synsätt* dvs. att man sammanställer den insamlade informationen och analyserar den och drar slutsatser (Solli, 2020). I studien blir intervjuerna det insamlade materialet. Denna metod används i studier där det handlar om att undersöka individers beskrivningar utifrån deras egna ord (Bryman, 2018). Vidare är kvalitativa undersökningar av stor betydelse när man utforskar förhållanden som är svårfångade och komplexa (Johansson, 2020). Den kvantitativa metoden skiljer sig från den kvalitativa genom att den har ett *deduktivt synsätt* dvs. att man utgår från teorier som kan stämma överens med det analyserade materialet som man tagit fram (Solli, 2020). Vidare fokuserar man på kvantifiering, som grundar sig på framräknade siffror (Ahrne & Svensson, 2015) och (Barmark & Djurfeldt, 2015). Studien är främst induktiv då vi utgår från det insamlade materialet som bygger på intervjuer men den har även inslag av deduktiva delar eftersom materialet relateras till den teoretiska referensramen. Man kan inte enbart bygga forskning på empiri utan att ha tidigare teorier i åtanke (Teorell & Svensson, 2016).

Ett alternativ kunde vara att använda enkäter för att nå ut till fler. En nackdel med enkäter är att man inte kan få djupgående svar vilket är vad vi söker efter för denna studien. Det kan även uppstå misstolkningar kring innebörden av frågeställningen som kan leda till att svaren man får inte blir användbara för studien (Karlsson, 2020).

Därmed ansåg vi att en kvalitativ metod var att föredra eftersom vi strävar efter att få en djupare förståelse kring ämnet vi studerar. Semistrukturerade intervjuer lämpade sig bäst för vår studie. "Semi" betyder halv och det innebär att frågorna till viss del redan är förberedda och att dessa inte behöver ställas i samma ordning till alla respondenter (Carlsson & Carlsson, 2020). Denna intervjuform möjliggör även att intervjupersonerna kan bidra med

olika kunskaper och erfarenheter om ämnet vi studerar. Vidare ger en semistrukturerad intervjuform även utrymme till att ställa följdfrågor (Bryman, 2018).

Denna studie har både inom- och utomvetenskaplig relevans eftersom forskare, kommuner samt samhället i stort kan dra lärdom av studiens resultat och analys gentemot tidigare teorier, om hur man ska kunna hantera en krissituation.

3.2 Avgränsningar

Vi har begränsat urvalet till kommuner inom Västra Götalandsregionen för vår studie. Av de 20 kommunerna vi skickade ut förfrågan till om intervju, svarade 13 av dem, vilket vi ansåg var mer än tillräckligt inom uppsatsens tidsram. Detta antal begränsar dock generaliserbarheten men ger en tillräckligt bra bild. En annan avgränsning är att vi har enbart fokuserat på faktiska hanteringen av de två statliga bidragen, Att stärka äldreomsorgen samt Äldreomsorgslyftet i samband med Covid-19 krisen, för att kunna analysera effektiviteten av utförandet.

3.3 Urval

Som nämnts ovan, under avgränsningar, skickades förfrågan om intervju till ett 20-tal kommuner inom Västra Götalandsregionen, både stora, medelstora och små kommuner för en bättre generaliserbarhet. I det utskickade mailet till kommunerna ställdes frågan om det fanns möjlighet att intervjua någon som kunde besvara frågor angående hur och om Covid-19 har påverkat kommunernas budgetplanering med fokus på äldreomsorgen. De personer vi sökte var främst någon på ekonomiavdelningen eller annan relevant avdelning som kunde svara på frågor kring detta. Därmed kan man säga att vi i förväg hade bestämt vilka som skulle intervjuas, sk. strategiskt urval (Skoog, 2020). Mailen skickades till kommunernas kundcenter och därifrån hänvisades vi vidare till den målgrupp vi sökte.

Bryman, (2018) beskriver strategiskt urval som målstyrt, vilket innebär att man väljer deltagare utifrån vilka som anses vara mest relevanta för studien. En eventuell nackdel med strategiskt målstyrt urval kan vara att möjligheten till generalisering minskas eftersom resultatet inte representerar en större population.

Som tidigare nämnts tackade 13 kommuner ja till att bli intervjuade. Vi intervjuade individer med olika arbetspositioner inom främst ekonomiavdelningen med anknytning till

äldreomsorgen. Tillsammans med den kontaktperson vi blivit hänvisade till planerade vi för när, var och hur intervjun skulle genomföras dvs. tid, plats och frågeställningar. Fördelarna med denna planering är att intervjupersonerna kan förbereda sig genom att avsätta tillräckligt med tid. Intervjuer är tidskrävande både för den som blir intervjuad och för intervjuaren (Carlsson & Carlsson, 2020). På grund av Covid-19, genomfördes intervjuerna via Zoom och Skype.

3.4 Insamling av data

Vi valde att genomföra semistrukturerade intervjuer som datainsamlingsmetod. Dessa semistrukturerade intervjuer byggde på att vi i förväg utformade en intervjuguide där det gavs utrymme till följdfrågor. Semistrukturerade intervjuer ger även intervjupersonerna frihet att formulera svaren på sitt eget vis, vilket i sin tur gör att man kan vara mer flexibel (Bryman, 2018). Andra fördelar med denna intervjuform är att de ger en mer objektiv jämförelse av de intervjupersoner som medverkar, vilket motsätter sig kritiken som kvalitativ metod brukar tillskrivas (Bryman, 2018). Kvalitativa undersökningar karakteriseras bl.a av att man vill granska processer och fenomen som utgör något nytt eller okänt och i det här fallet är Covid-19 en situation som inte har förekommit innan (Johansson, 2020).

Även miljön är betydelsefull när man genomför intervjuer. Det är viktigt att intervjupersonerna känner sig bekväma för att generera ett bra samtalsklimat. På grund av pågående pandemi jobbade de flesta hemma, vilket var en anledning till att vi genomförde intervjuerna via Zoom eller Skype. Eftersom intervjuerna spelades in fick man med intervjupersonens minspel och kroppsuttryck och kan därför ses som ett bättre alternativ än ett vanligt telefonsamtal (Carlsson & Carlsson, 2020).

Totalt intervjuades 13 kommuner där varje intervju tog mellan 30-45 minuter att genomföra. Intervjuerna ägde rum mellan 20 - 29 april. Av de tretton intervjuerna var tolv av dem digitala och utfördes som tidigare nämnts via Zoom och Skype, medan en av dem gav oss skriftliga svar. I en av kommunerna som hade två respondenter valde dock en av dem att lämna skriftliga svar på frågorna samt en kort sammanfattande intervju för ytterligare förtydligande. Några av intervjupersonerna skickade även med material efter intervjun för vidare information. Intervjupersonerna har olika yrkesroller såsom controllers, ekonomer, enhetschefer, avdelningschefer.

Datum	Respondentens arbetsroll	Kommun
20 april	Controller/Enhetschef	Kommun A
21 april	Ekonom	Kommun B
22 april	Controller	Kommun C
22 april	Ekonom	Kommun D
22 april	Ekonom (skriftligt svar)	Kommun E
23 april	Ekonom	Kommun F
23 april	Avdelningschef Ekonomi	Kommun G
26 april	Ekonomichef	Kommun H
27 april	Controller och Ekonom	Kommun I
27 april	Controller	Kommun J
28 april	Controller	Kommun K
28 april	Controller	Kommun L
29 april	Avdelningschef Äldreomsorg och Controller	Kommun M

Tabell 1. Redovisas när intervjuerna genomfördes samt intervjupersonernas arbetsroll och kodning av samtliga kommuner.

3.5 Bearbetning av data

Bryman, (2018) framhåller att om man spelar in och transkriberar intervjuer kommer det att underlätta analysprocessen. Intervjuerna spelades in med godkännande av den som blev intervjuad för att sedan kunna transkriberas. Viktigt att poängtera är att transkribering är tidskrävande, därför såg vi till att börja i tid för att kunna utnyttja avsatt tid. En fördel med inspelade intervjuer som Alvehus (2013) nämner är att man får med alla detaljer som intervjupersonen nämner, vilket kan vara svårt vid endast anteckningar. Vidare är det viktigt att frågorna är formulerade på ett så bra sätt som möjligt för att de inte ska väcka anstöt eller få intervjupersonen att känna sig obekvä. En nackdel med inspelade intervjuer kan vara att intervjupersonen känner sig obekvä och inte talar fritt eftersom de har skyldigheter gentemot sin arbetsgivare och är försiktiga i sina svar.

För analyseringen av intervjumaterialet har vi använt tematisk analys (Bryman, 2018). Tematiskt analys innebär redovisning efter teman.

Vi har fokuserat på hur dynamisk kommunernas budgethantering är i ett krisläge som Covid-19 medfört. Resultat och analys utgår från de roller budgetering kan ha, vilket har resulterat i tre teman:

- 1. Budget som resurs - huruvida kommunerna lyckats förbruka regeringens tilldelade resurser i form av de båda statsbidragen: Att stärka äldreomsorgen samt Äldreomsorgslyftet.*
- 2. Budget som styrning - regeringens förmåga att styra kommunerna via budget och om kommunerna kommer att göra några omprioriteringar vad gäller äldreomsorgen nu och framöver.*
- 3. Budgetering under kris - vilka hinder kommunerna ser i sin budgetering med avseende på äldreomsorgen.*

När vi påbörjade transkriberingen av intervjuerna sökte vi efter både likheter och skillnader bland kommunernas svar. Under transkriberingen har vi även utfört redigeringar för att presentera intervjupersonen svar på ett korrekt sätt. Vi har därmed transkriberat bort ofullständiga meningar som inte bidrar till innehållet men intervjuernas innebörd är dock inte reformerade (Bryman, 2018). Efter transkriberingen har vi gått igenom allt material och sedan markerat det som vi ansåg vara relevant.

3.6 Tillförlitlighet och generaliserbarhet

Bryman, (2018) fokuserar på två begrepp inom kvalitativ forskning, dessa är tillförlitlighet och äkthet. Tillförlitlighet delar Bryman, (2018) in i fyra olika kategorier: *trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och en möjlighet att styrka och konfirmera.*

Bryman, (2018) beskriver att trovärdighet uppnås genom att alla perspektiv förtydligas, dvs att det ska finnas klarhet. Trovärdighet för denna studien kommer uppnås genom att intervjupersonerna kommer få ta del av uppsatsen.

Överförbarhet handlar om hur studiens resultat skulle se ut ifall det tillämpades vid en annan kontext eller tidpunkt.

Pålitlighet fokuserar på forskningsprocessen. Bryman, (2018) hävdar att om en studie ska anses som pålitlig då ska hela processen redogöras noggrant och transparens i studien, dvs. metod, urval, problemformulering osv. För att studien ska anses vara pålitlig har vi utgått från samma frågor när vi intervjuade de 13 kommunerna även om det har tillkommit följdfrågor under intervjun så är innehållet detsamma.

Den sista kriteriet styrka och konfirmera innebär att studien inte ska bli påverkad av tidigare kunskaper eller personliga värderingar hos forskaren, (Bryman, 2018). Vi anser att vi inte har lagt några personliga värderingar i vår studie.

Kvalitativa studier kritiserar för brist på generaliserbarhet, eftersom dessa studier består av intervjuer som fokuserar på en enskild grupp personer, vilket i sin tur kan minska möjligheten för generalisering (Bryman, 2018). Vi har för denna studien intervjuat 13 kommuner i Västra Götaland. Även om studien inte går att generalisera i lika stor omfattning som om man haft en större population, är vår studie relevant och betydelsefull i det avseendet att man får en bild av hur Covid-19 krisen har påverkat kommunernas budgetplanering av äldreomsorgen samt vilka medel de har fått av regeringen och hur de har prioriterat.

3.7 Forskningsetiska överväganden

Vetenskapsrådet, (2002) tar upp fyra huvudkrav på forskningen: *informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.* Dessa fyra forskningsetiska

principer utgår ifrån individskyddskravet. Alla fyra krav är viktiga att beakta när man genomför intervjuer.

Informationskravet handlar om att man skall informera de som deltar i studien om dess syfte men även meddela att deltagandet är frivilligt och att de har rätt att avbryta sitt deltagande i studien. Därför är det angeläget att erhålla intervjupersonernas samtycke i studien. I mailen som vi skickade ut till ett 20-tal kommuner, beskrev vi vad syftet var med studien och vad intervjun skulle beröra. När vi hade fått tag i en kontaktperson informerade vi hur lång tid intervjun hade tänkt att ta, vidare skickade vi även ut frågorna till de intervjupersoner som önskade att ta del av dem innan intervjun.

Samtyckeskravet betonar vikten av att deltagarna själva ska ha rätt att bestämma över sin medverkan dvs. hur länge de vill delta eller om de vill avbryta sin medverkan. Det ska vara tillåtet att avbryta utan några negativa konsekvenser. Detta krav är betydande om man ska spela in intervjuerna. Det är även viktigt att poängtera att om intervjupersonen avbryter sin medverkan kan detta leda till ett visst bortfall, vilket är en nackdel då det kan påverka resultatets trovärdighet. Innan vi påbörjade intervjun frågade vi intervjupersonen om det var i sin ordning att vi spelade in intervjun. Alla kommuner utom en, som gav skriftligt svar, gav sitt samtycke till detta.

Enligt *Konfidentialitetskravet* har intervjupersonerna även rätt till att vara anonyma. När resultatet presenteras har kommunernas namn kodats om till bokstäver för att säkerställa att personuppgifter inte ska komma obehöriga till handa och för att anonymitet ska upprätthållas.

Till sist har vi *Nyttjandekravet* som innebär att man tydligt klargör att materialet endast kommer att användas i forskningssyfte och inte användas till icke-vetenskapliga ändamål. Vi gav intervjupersonerna möjlighet att få ta del av uppsatsen när den är färdigställd sk. återkoppling till fältet (Ahrne & Svensson, 2015), för att visa uppskattning att intervjupersonerna tagit sig tid. Eftersom intervjupersonerna inte kan påverka hur vi kommer att redovisa resultatet är det av stor vikt att visa transparens i analysen och att vi noggrant transkriberar intervjuerna för att öka trovärdigheten, vilket är viktigt när det gäller kvalitativ forskning (Carlsson & Carlsson, 2020).

4. Resultat och analys

Under följande avsnitt ska det empiriska materialet presenteras och analyseras samt ställas mot den teoretiska referensramen och den tidigare forskningen. Intervjuszvaren kommer att redovisas utifrån tre olika teman; Budget som resurs, Budget som styrning och Budgetering under kris.

Sammantaget har vi intervjuat 13 kommuner inom VGR, där intervjupersonerna har olika yrkesroller såsom controller, ekonom, enhetschef, avdelningschef. Kommunernas namn har kodats om för att säkerställa att anonymitet upprätthålls.

Kommuner	Statsbidrag: Att stärka äldreomsorgen Beviljat belopp (kr)	Statsbidrag: Äldreomsorgslyftet Beviljat belopp (kr)
Kommun A	21 353 378	18 117 128
Kommun B	17 469 055	14 821 500
Kommun C	10 745 588	9 117 020
Kommun D	18 158 041	15 406 066
Kommun E	18 649 432	15 822 983
Kommun F	10 358 195	8 788 340
Kommun G	17 978 645	15 253 858
Kommun H	21 769 370	18 470 073
Kommun I	20 718 991	17 578 886
Kommun J	42 459 761	36 024 694
Kommun K	8 127 439	6 895 670
Kommun L	4 393 913	3 727 986
Kommun M	12 796 947	10 857 482

Tabell 2. I denna tabell redovisas de båda statsbidragen: Att stärka äldreomsorgen och Äldreomsorgslyftet och vad respektive kommun blivit tilldelade (Socialstyrelsen, 2021), (Regeringen, Socialdepartementet, 2021).

4.1 Budget som resurs

I detta tema fokuserar vi på hur dynamisk kommunernas budgethantering är i ett krisläge som Covid-19 medfört samt huruvida kommunerna lyckats förbruka regeringens tilldelade resurser i form av de båda statsbidragen: Att stärka äldreomsorgen samt Äldreomsorgslyftet.

Om man ser till storstadsområdena är det kanske runt 30-40% av vårdpersonalen som är utbildade till undersköterskor och där brukar man jobba mycket med vikarier, enligt respondenten i **kommun A**. I denna kommun är 85-90% redan utbildade och man har fast anställd personal som är månadsanställda och jobbar heltid. Kommunen kommer därför inte att kunna använda de pengar de blivit tilldelade:

“...vi kommer inte kunna använda de pengarna, för vi har inte så mycket personal som behöver göra den här utbildningen eller som vi kan frigöra, för det innebär ju också att dom försvinner ju ur Covid-vården och då försvinner dom ur vården om man ska gå utbildning”.
- Controller/Enhetschef, kommun A

Kommun B har en större andel äldre och har därför blivit tilldelade mer pengar jämfört med andra kommuner men framhåller att de gärna vill ha pengar som de kan använda hur de vill.

“..vi har ju lite bekymmer nu kan man säga för vi vill inte lägga mer pengar på äldreomsorgen om man säger så. Vi är tillräckligt dyra, vi har bekymmer inom individ och familjeomsorgen, med försörjningsstöd och annat och det är där vi vill lägga pengar..”
- Ekonom, kommun B

Respondenten menar att det är problematiskt när man får pengar från regeringen som tvingar kommunen att använda dem till något man inte behöver. Detta kan man koppla till tidigare forskning, Donahue & Joyce, (2001) som menar att det ofta saknas en överensstämmelse mellan regeringsnivåernas relativa funktioner, framförallt när katastrofer uppkommer.

Vanligtvis brukar **kommun C** gå minus men pga alla dessa tillskott gick kommunen plus. Kommunen har emellertid inte vågat planera in dessa statsbidrag eftersom de anser att det råder stor osäkerhet.

“...när vi skulle budgetera så vågade vi inte, vi trodde någonstans 10 miljoner kronor men vi fick aldrig några besked... så vi vågade inte planera in dem...”

“Vi kunde inte stoppa in dem i vår ordinarie verksamhet utan vi var ju tvungna att göra exakt detta och detta och detta, som de skrev i sina anvisningar.”

“...sedan vet vi inte till 100 % att vi får dem till nästa år, så det här var ju det stora dilemmat...”

- Controller, kommun C

Utifrån detta tolkar vi det som att kommun C hade behövt en viss grad av ‘Resilience’, dvs. motståndskraft som gör det möjligt för kommunen att utveckla olika rutiner för att hantera osäkerhet när kriser uppstår (Lengnick-Hall & Beck, 2005).

Även när det gäller Äldreomsorgslyftet kommer kommunen inte att kunna nyttja bidraget:

“...vi kommer inte använda så mycket som 9 miljoner kronor för vi har ingen användning för det helt enkelt. Vi kan liksom inte skapa, det utbildningsbehovet för 9 miljoner kronor... vissa av de här satsningarna får vi ju betala tillbaka, vi kan inte använda dem på rätt sätt...”

- Controller, kommun C

Här kan man återigen åberopa det Donahue & Joyce, (2001) skriver, att det saknas en överensstämmelse mellan olika regeringsnivåer, dvs. regeringens intentioner och kommunens behov.

Respondenten för **kommun D** menar att man inte kommer att kunna använda statsbidragen för det avsedda syftet i år utan det kommer att användas för Covid-19 stöd såsom skyddsutrustning mm. Vidare framhåller intervjupersonen att dessa pengar är fleråriga och därför kommer man att kunna använda dem till att stärka äldreomsorgen längre fram när Covid-19 är över.

Intervjupersonen förstår syftet med Äldreomsorgslyftet och dess fördelar men framhåller att det kan ses som ett bekymmer för kommunen då de redan har 98 procent utbildad personal i deras verksamheter. Även kommun A kan vi konstatera, befinner sig i samma situation. Att

lyfta denna siffra ytterligare kan bli svårt, menar respondenten men betonar att kommunen kommer att använda dessa medel så långt som möjligt genom att motivera fler till att utbilda sig.

Kommun E har tagit del av båda statsbidragen men respondenten menar att dessa två statsbidrag ska rekvireras och återrapportering kring hur medlen har använts ska göras.

“Ökade generella statsbidrag har tilldelats kommunen och har använts för att finansiera skatteintäktsbortfall”.

- Ekonom, kommun E

Detta tolkar vi som att bidragen delvis har använts till att motverka minusposter i den existerande budgeten.

Bidraget för att stärka äldreomsorgen är tillräckligt för att anställa över 20 heltidsanställda till äldreomsorgen, men detta anses inte som en fördel, enligt intervjupersonen i **kommun F**.

“Att anställa personer bara för att ekonomin finns är ingen anledning, om det inte finns arbetsuppgifter”

- Ekonom, kommun F

Vad gäller Äldreomsorgslyftet som är till för utbildning kan detta ske hos hemkommunen men det finns också möjlighet att köpa utbildningen från en annan kommun genom de här pengarna. Respondenten menar dock att det inte saknas resurser inom äldreomsorgen och därför har man inte behövt använda dessa pengar.

“... jag skulle inte säga att det saknades resurser inom äldreomsorgen. “

- Ekonom, kommun F

Med detta sagt tolkar vi det som att kommun F inte har några önskemål att lägga resurser på äldreomsorgen, vilket går ‘stick i stäv’ med regeringens intentioner.

Kommun G har inte lagt in äldreomsorgssatsningen i budgeten enligt respondenten men nämner att bidraget är långsiktigt då det sträcker sig över tre år.

“...vi får väl se om vi ska budgetera det framöver men det är alltid osäkert om man verkligen får pengar och vad det ska gå till innan de har specificerat det”.

- Avdelningschef ekonomi G

Det råder en osäkerhet i denna kommun angående hur detta bidrag får användas, vilket vi även noterade hos kommun C.

Intervjupersonen påpekar att Äldreomsorgslyftet är ett riktat statsbidrag och som det ser ut nu kommer kommunen inte kunna använda dessa pengar eftersom de inte har kapacitet till att utbilda så många.

Detta problem synliggjordes även i kommun A, där man inte kunde frigöra personal för utbildning.

Respondenten för **kommun H** anser att bidraget till att stärka äldreomsorgen, till viss del är riktat men att man däremot kan använda det hur man vill inom denna verksamhet.

“Det känns väldigt bra att vi får själva besluta om hur vi använder dem och det vi använder våra pengar till det är att förstärka rehaborganisationen mot äldreomsorgens vård-och omsorgsboende och de mesta av pengarna lägger vi på att förstärka tätheten, alltså bemanningen på vård-och omsorgsboenden som har legat väldigt lågt”.

- Ekonomichef, kommun H

När det gäller Äldreomsorgslyftet har kommunen ansökt om de pengar man fått sig tilldelade:

“...sen är det inte lika enkelt att göra av med dem, där måste vi ju prestera någonting för att kunna få dem”.

“Det är ganska vanligt att statliga pengar kommer ganska sent och ibland kan det då vara svårt att hinna få igång det, man ska hitta lärare och lokaler...”

Utifrån ovanstående citat uppfattar vi att kommunen inte kommer förbruka sina tilldelade resurser i full skala.

Även **kommun I** har svårt att nyttja Äldreomsorgslyftet fullt ut eftersom man inte kan tvinga folk att utbilda sig menar respondenterna. Det troliga är att kommunen kommer att skicka

tillbaka en del av pengarna eftersom de är återbetalningsskyldiga när kommunen inte klarar av att använda dem till det som var syftet enligt respondenterna.

“...min spontana bedömning är väl att vi kanske kommer att använda 10 miljoner av de 17 miljonerna.”

- Ekonom, kommun I

“Vad gäller äldreomsorgssatsningen så är det väl så att pandemin har gjort att man fått upp ögonen för att äldreomsorgen behöver mer resurser...”

- Controller, kommun I

Här framgår det inte om kommunen kommer att använda bidraget för förstärkt äldreomsorg.

Respondenten för **kommun J** framhåller att man inte ser något behov av förstärkning av äldreomsorgen.

“...som det är nu, de närmsta två, tre åren, så ser vi nog inte något behov av någon ändrad eller förstärkning av äldreomsorgen.”

Detta uppfattar vi som att kommunen anser att man redan har tillräckligt med resurser till äldreomsorgen.

Vidare nämner intervjupersonen att antalet timmar i hemtjänsten har minskat.

När det gäller Äldreomsorgslyftet framgick det inte tydligt av respondenten huruvida detta bidrag kommer att användas.

För att stärka äldreomsorgen, framhåller **Kommun K** att om de får behålla dessa medel längre fram så kan man göra mer satsningar på äldreomsorgen.

“...man pratar mycket nu om vad vi ska göra med de här pengarna, hur ska vi bäst använda dem, men där har vi inte riktigt klara beslut än på, hur det ska bli.”

- Controller, kommun K

Osäkerhet råder om hela Äldreomsorgslyftet kan användas eftersom man inte kommer att kunna lösa verksamheten, pga att det inte finns personal.

“...men det är inte alls säkert att vi kommer och lyckas och använda de här pengarna, just för att vi inte har ersättare till de som utbildar sig.”

- Controller, kommun K

Det här problemet har synliggjorts även i andra kommuner.

Kommun L vet inte riktigt hur ramarna ser ut och hur de ska återrapportera dessa medel.

Man hävdar att statsbidrag oftast inte kan nyttjas till att täcka befintlig verksamhet utan man måste göra något nytt, förbättra eller lägga till någonting. Respondenten framhåller även att kommunen gjorde ett väldigt bra resultat förra året, mycket pga alla statsbidrag.

När det gäller Äldreomsorgslyftet tycker respondenten att kommunen fått mycket pengar men framhåller att de är öronmärkta till utbildning och att det handlar om ganska ‘snäva’ utbildningar.

Båda intervjupersonerna i **kommun M** betonar att de tagit del av statsbidraget för att stärka äldreomsorgen men menar att detta räknas som medel utöver budgeten. För kommunens del innebär detta en budgetökning på 2,1%. Dessa pengar gick inte till något särskilt projekt utan användes i verksamheten. Vidare upplyser man om att det är den största ersättningen som kommunen har fått.

Här tolkar vi det som att man har använt detta bidrag till att fylla minusposter i existerande budget som man även gjort i bl.a kommun E.

Äldreomsorgslyftet är riktat till utbildningssatsningar av personal. Kommunen har ännu inte använt dessa medel eller beslutat om dem enligt respondenterna.

4.2 Budget som styrning

I detta tema fokuserar vi på hur dynamisk kommunernas budgethantering är i ett krisläge som Covid-19 medfört samt regeringens förmåga att styra kommunerna via budget och om kommunerna kommer att göra några omprioriteringar vad gäller äldreomsorgen nu och framöver.

Enligt de förutsättningar **kommun A** får från kommunfullmäktige sker inga större omprioriteringar vad gäller medel till äldreomsorgen. Däremot har man tittat lite på hur man kan använda det specialdestinerade statsbidraget på 21 miljoner kronor. Man har ju fått en ökad korttidsfrånvaro som kostar pengar och man tror att den kommer man få leva med långsiktigt och därför har man tittat på budget förutsättningarna för denna kostnad. Kommunen har använt en del av statsbidragen till att göra förstärkning på enheterna så man får lite högre kompensation för korttidsfrånvaro än tidigare.

“Så att en liten Coronaeffekt finns det liksom i beräkningen men man kan inte se det i beslutsunderlaget riktigt...”

- Controller/ Enhetschef, kommun A

Prioriteringarna kommer inte att ändras i **kommun B**. För två år sedan sparade man 26 miljoner på äldreomsorgen för att omfördelas inom andra verksamheter som hade mer behov.

Kommunen ansåg att äldreomsorgen var lite för dyr, man menade att man kan få ut samma kvalité med mindre pengar om man bara gör på rätt sätt. Om man kan man skjuta på att en person får hemtjänst, ett år, sparar kommunen 2 miljoner. Sådant tittar man mycket på i kommunen menar respondenten.

Även **kommun C** framhåller att kommunens prioriteringar inte har ändrats på något speciellt sätt. Det som däremot har ändrats är att andelen hemtjänststimmar har minskat och det beror till viss del på pandemin, då några har avlidit och där några har fått plats på äldreboende. Vidare tar man upp att det rör sig om cirka 5 miljoner kronor som kommunen tror att de kommer att gå plus nu i år men man nämner även att de historiskt sett brukar gå plus minus noll eller minus. Man tillägger också att det är behovet som styr hela tiden och att det är

behovet som oftast håller på att svänga lite. Dessutom menar intervjupersonen att detta är en politisk fråga.

Planeringsmässigt har det inte blivit några ändringar för **kommun D** vad gäller prioriteringar utan kommunens planering har hela tiden byggt på att prioritera förebyggande arbete dvs hjälpa de äldre hemma. Här använder man sig bl a frivilligorganisationer. Man ser inga resursbrister framöver trots fler äldre enligt respondenten.

Genom att använda frivilligorganisationer kan man tolka det som att kommunen försöker skapa nätverk i andra organisationer, vilket Boyne & Meier, (2009) förespråkar.

Vad gäller prioriteringar angående äldreomsorgen menar respondenten för **kommun E** att detta i huvudsak är en politisk fråga men tillägger att när pandemin slog till har kommunen prioriterat kärnverksamheten och då fokuserat på att ordna beredskap för de mest utsatta, såsom brukare på äldreboende och inom hemtjänst samt personer med funktionshinder. För att säkerställa kvaliteten i verksamheten samt minska smittspridningen har kommunen genomfört extra utbildningar, stöd inom basal hygien, hantering av skyddsmaterial och övrig smittförebyggande arbete.

Kommun F har anlitat en bemannings-controller för att optimera timmarna som man arbetar vilket gett en positiv effekt på personalkostnader inom vård och äldreomsorg. För övrigt menar respondenten att det inte behövs mer resurser inom äldreomsorgen.

Intervjupersonen för **kommun G** anser att detta är politiska beslut, hur mycket man ska satsa på äldreomsorgen men tillägger att andelen undersköterskor i kommunen ungefär är 84%. Man har anställt mer personal men det är mer inom sjukvården totalt.

Äldreomsorgen har normalt sett dragits med ganska stora underskott i **kommun H** men respondenten anser att prioriteringarna inte ändrats i någon större utsträckning under eller efter pandemin. Statens sätt att prioritera har inte förändrat resursfördelningssystemet i den här kommunen.

När det gäller prioriteringar i **kommun I** anser man även här att det handlar mycket om politik enligt respondenterna och tillägger att kommunen är en politisk styrd organisation och

att tjänstemän inte i någon större utsträckning ska yttra sina åsikter. På en lägre nivå har verksamheten gjort en del omprioriteringar enligt respondenterna. Däremot på den högsta politiska nivån, budgetmässigt, har det kanske inte ändrats någonting pga att det inte inneburit några ökade kostnader för kommunen. Man tror att kommunen ändå har ganska goda resurser för äldreomsorgen.

Intervjupersonen i **kommun J** menar att kommunen kommer att fortsätta inom samma ram som tidigare, dvs kommunen kommer inte att göra några ändringar i sina prioriteringar gällande äldreomsorgen.

“... som tjänsteman när jag tittar på siffrorna så tror jag att vi har satsat ganska mycket pengar på äldreomsorgen.”

- Controller, kommun J

Återigen ser vi att denna kommun inte har för avsikt att satsa mer på äldreomsorgen då de anser att de redan gjort tillräckligt inom denna verksamhet.

Under de senaste åren har varit mycket neddragning inom äldreomsorgen i **kommun K** och därför hoppas intervjupersonen att Covid-19 pandemin blir en ögonöppnare men ger inget exempel på huruvida äldreomsorgen omprioriterats i kommunens budget.

I **kommun L** har man ganska låg bemanningsgrad på äldreboendena och det är ingenting som har ändrats nu men det är någonting man strävar efter att höja. Fokus har istället legat på skyddsutrustning och hygienrutiner.

“Rent krasst har vi ju inte prioriterat om några pengar om man ser ur den synvinkeln inom äldreomsorgen.”

Kommunen har en åldrande befolkning och mer personal kommer att behövas i framtiden.

Budgetprocessen för 2022 pågår men respondenten vet inte hur mycket som kommer att budgeteras för äldreomsorgen och påpekar att detta har att göra med politiska beslut.

Intervjupersonen vet att kommunen saknar sjuksköterskor samt att det kommer att bli brist på vårdpersonal framöver då många går i pension och det svårt att få unga till detta yrke.

Vidare menar respondenten att man kan påvisa brister i äldreomsorgen men att den oftast får stå tillbaka eftersom man ändå löser det ganska bra men hävdar att det förstås kunde gjort bättre.

Vi ser att även i denna kommun hänvisar man till politiska beslut. Det som är intressant här är att man inte prioriterar några pengar till äldreomsorgen trots att man ser brister och att det saknas vårdpersonal. Dessutom under temat budget som resurs menar respondenten att det är ganska 'snäva' utbildningar man får pengar till.

Innan pandemin hade kommunen olika strategiska inriktningar men detta har nu smalnats av till att fokusera på en fråga, nämligen basala hygienrutiner. **Kommun M** har under pandemin prioriterat att bygga ett större centrallager för skyddsutrustning men inget specifikt för äldreomsorgen.

4.3 Budgetering under kris

I detta tema fokuserar vi på hur dynamisk kommunernas budgethantering är i ett krisläge som Covid-19 medfört samt vilka hinder kommunerna ser i sin budgetering med avseende på äldreomsorgen.

Verksamhetsplan för **kommun A** skulle vara inne den sista november men eftersom regeringen inte tog beslut om statsbidragen förrän i december, valde kommunen att revidera budgeten till en förstärkt äldreomsorg under åren 2021-2023, enligt intervjupersonen. Vidare menar intervjupersonen att regeringen har varit ganska tydlig med att statsbidraget som rör de fyra miljarderna ska vara långsiktigt. Intervjupersonen nämner även att det är nyval år 2022 och då kan det hända att det blir en ny regering som tycker att man ska jobba på ett annat sätt.

“Så det här med att jobba långsiktig på statsbidrag, får man alltid ha med det tänket att det kan bli ändring i politiken men vi har chansat i kommunen att det här är en långsiktig satsning som gör att vi kan göra en förstärkning på personalsidan... förutsättningar att jobba med kompetensutveckling, verksamhetsutveckling och ökad bemanning.”

- Controller/ Enhetschef, kommun A

Den här kommunen har trots en viss osäkerhet vågat tolka statsbidragen som en långsiktig satsning och reviderat sin budget.

Förra året var det väldigt mycket olika statsbidrag och för **kommun B** innebar det att de fick ett överskott på 25 miljoner kronor som täckte sjuklönekostnaderna. För tre år sedan hade kommunen ett underskott på 70 miljoner.

“..Vi har inte tagit jättemycket hänsyn till Covid-19 i budgetarbetet för det är så mycket osäkerhetsfaktorer,...det är ju tillfälligt om man säger så.”

“Man kan väl kortfattat säga att den budget vi har nu 2021 den kommer i princip att vara samma budget nästa år, med undantag för att vi kanske får lite inflationskompensation.”
- Ekonom, kommun B

Den här kommunen har uppfattat bidragen som tillfälliga och som de flesta andra kommuner ser man många osäkerhetsfaktorer.

Kommun C behöll sin ordinarie budget som gick plus med avseende på statsbidrag. Det fanns emellertid en osäkerhet enligt respondenten, gällande om man fick behålla pengarna, man trodde det var tillfälligt, därför tog man inte med det i budgeten.

Intervjupersonen framhåller att **kommun D** egentligen har mindre pengar för merkostnader av Covid-19 än de hade året innan, vilket kommer att försvåra förstärkningen av äldreomsorgen ytterligare. År 2020 fick man riktade statsbidrag för merkostnader i samband med Covid-19 men detta tas inte upp i propositionen för 2021 eller i vårändringsbudgeten. Respondenten är osäker på om det kommer att tas upp i tilläggsbudgeten senare i år.

Budgeten mot äldreomsorgen har effektiviserats under 2019/2020 men 2021 är den inte föremål för effektivisering i **kommun E**.

Detta tolkar vi som att kommun E inte gjort några betydande förändringar i budgeten.

Kommun F har i totalitet en god ekonomi och socialtjänsten gick även plus 19 miljoner år 2020, vilket är något nytt för kommunen då det alltid har varit ekonomiskt underskott. De riktade statsbidragen som kommunen fick gjorde detta möjligt.

Intervjupersonen betonar att man inte gjort några budgetjusteringar.

“Men budgetmässigt så gjorde man ingen justeringen överhuvudtaget”.

- Ekonom, kommun F

Kommun G har fått statliga bidrag för Covid-19 men i princip har det inte ändrats någonting i själva budgetarbetet pga av Covid-19 då man ser det som en tillfällighet. Kommunen gjorde ett historiskt plus 2020 eftersom man fick mycket stöd från staten för bl.a sjuklönekostnader, de fick mer pengar än vad de gjorde av med.

När det gäller budgetarbetet före och efter pandemin så har det egentligen inte påverkats alls hävdar respondenten för **kommun H**, förutom att man fått ett rejält tillskott med avseende på statsbidrag men det har inte förändrat budgetarbetet i kommunen.

Den ena respondenten för **kommun I** framhåller att pandemin egentligen inte har påverkat budgeten och tillägger att om man hade känt till att pandemin skulle pågå så länge, skulle ändå inte den övergripande budgetprocessen påverkats i någon större uträkning. Vidare menar respondenten att en ändring av den övergripande budgeten inte har gjorts.

Den andra respondenten för **kommun I**, hävdar även att pandemin har påverkat hela den kommunala verksamheten bl.a genom att det inte är så många som ansöker om äldreomsorg nu eftersom man inte vill ha personer springande hemma hos sig, exempelvis hemtjänst. Kommunen har därför fått stora överskott år 2020, eftersom man har färre utförda timmar inom både äldreomsorg och hemtjänst.

Respondenten poängterar att kommunerna fått väldigt mycket statliga bidrag eftersom regeringen har satsat mycket pengar vilket gjort att de extraordinära kostnaderna som kommunen haft för att förhindra smittspridning, har kommunen kunnat återansöka och få statlig täckning för. Detta innebär att kommunen inte har behövt använda sina kommunala skatteintäkter för dessa ändamål.

“Så egentligen är det så att, de kostnader som pandemin har medfört har vi fått ersättning för och därav behöver vi inte skjuta till egna budgetpengar för det.”

- Ekonom, kommun I

Därmed menar respondenterna att kommunen inte behöver stå för så mycket kostnader eftersom all skyddsutrustning, all bemanning och sjuklönekostnader får kommunen täckning för.

Intervjupersonen framhåller att merkostnader samt statsbidrag som **kommun J** fått, har hjälpt kommunen enormt mycket. Om statsbidragen inte hade funnits skulle de ha behövt spara i budgeten. Utan statsbidragen hade Covid-19 betytt effektiviseringsåtgärder samt minskade ramar för kommunen.

“...det har inte varit något annat där, än den här ordinarie volymuppräknning man ska göra som baserar sig på befolkningmängden, det har inte varit någon annan princip nu bara för att det är Corona... vi har kört på samma principer. “

- Controller, kommun J

Budgeten för **kommun K** har inte ändrats på grund av Covid-19 utan det var mer arbetssättet som de fick ändra under pandemin. Intervjupersonen nämner ytterligare att kommunens budget är politiskt styrd. Varje år lägger politikerna ett sparbetning på 1% och detta innebär minskning av hela budgetramen med 1% för varje år. Respondenten menar att rambudgeten har inte påverkats av pandemin i så stor omfattning utan det är framförallt med hjälp av statsbidragen som kommunen kunna anpassa sin verksamhet.

Även respondenten för **kommun L** framhåller att budgeteringen till äldreomsorgen inte har påverkats pga Covid-19.

Inte heller **kommun M** har behövt göra några större budgetjusteringar pga att man fick olika statsbidrag. Under pandemin har flera äldreboenden varit tomma eftersom många äldre valde att bo hemma längre vilket har gjort att det har blivit bra resultat inom förvaltningen.

Kommunen har inte gjort några ändringar eller anpassningar till pandemin, utan man har utgått från samma budgetmodell.

5. Diskussion

I detta avsnitt analyseras och diskuteras det empiriska materialet utifrån den teoretiska referensramen samt den tidigare forskningen.

Utifrån det empiriska materialet kan man konstatera att samtliga 13 kommuner fått ta del av de båda statsbidragen men ingen av dem har använt bidragen fullt ut. Respondenterna för respektive kommun har resonerat olika när det gäller användningen av statsbidragen. Vi analyserar nu alla kommuner utifrån de tre teman vi har definierat för att få en helhetsbild samt en djupare förståelse kring hur respektive kommun har resonerat. Vi har valt att slå ihop de båda statsbidragen för att få en ännu tydligare bild av läget.

Budget som resurs

Kommuner som har en plan att förbruka sina tilldelade resurser till äldreomsorgen	Kommuner som inte har en plan att förbruka sina tilldelade resurser fullt ut
	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M

Tabell 3: I denna tabell kan man utläsa att samtliga kommuner saknar en plan för att förbruka sina tilldelade resurser i full skala.

Budget som styrning

Kommuner som omprioriterat till äldreomsorgens fördel	Kommuner som inte gjort någon omprioritering till äldreomsorgens fördel
A, E	B, C, D, F, G, H, I, J, K, L, M

Tabell 4: Det är endast två kommuner har gjort omprioriteringar vad gäller äldreomsorgen.

Budgetering under kris

Kommuner med reviderad budget för förbättrad äldreomsorg	Kommuner som vill satsa på äldreomsorgen men ser olika osäkerhetsfaktorer	Kommuner där ingen förbättrad äldreomsorg är önskad
A	B, C, D, E, G, H, I, L	F, J, K, M

Tabell 5: visar att de flesta kommuner vill göra en satsning på äldreomsorgen men att man ser olika osäkerhetsfaktorer.

Anessi-Pessina, m.fl, (2020), lyfter fram betydelsen av att både planera och prognostisera eventuella nödsituationer som kan uppstå. Artikelförfattarna menar att organisationerna behöver vara mer flexibla för att kunna hantera de olika utmaningar som Covid-19 medfört och för att kunna bemöta medborgarnas behov. Till sist menar man att budgeteringen dvs. budgetprocesserna behöver bli mer strategiska, de måste förändras och samordnas på ett bättre sätt när oväntade händelser uppstår. Det här kan i sin tur appliceras på kommunerna. I detta sammanhang är tabell 5, Budgetering under kris, central eftersom man tydligt kan utläsa att det bara är kommun A som reviderat sin budget medan 8 av 13 kommuner åberopar att det finns en rad olika osäkerhetsfaktorer som hindrar kommunernas förbättringsarbete med avseende på äldreomsorg. Kommun A är mer flexibel i jämförelse med de övriga 13 kommunerna eftersom man såg regeringens satsningen som långsiktig och var beredd att ta risker. Därmed kan man konstatera att de kommuner som ser osäkerhetsfaktorer behöver samordna sina budgetprocesser på ett bättre sätt för att kunna hantera oväntade händelser. Anmärkningsvärt är att fyra kommuner inte ser något behov alls av att förbättra äldreomsorgen.

Den operativa adhocratin som Mintzberg framhåller fokuserar på att man hittar en ny lösning när problem uppstår dvs. att här står förändringskapacitet i centrum. I det här sammanhanget är det framförallt de kommuner som vill satsa på äldreomsorgen men ser olika

osäkerhetsfaktorer. Dessa kommuner skulle behöva tillämpa en operativ adhoc-rati för att kunna anpassa sig till snabba förändringar eftersom kommunerna oftast har mer professionsbyråkrati, dvs man löser problemen genom att hitta ett standardprogram (Alvehus & Jensen, 2015).

Enligt Boyne & Meier, (2009) är det viktigt att man bibehåller existerande struktur vilket är en utmaning när en krissituation uppkommer. Turbulenta miljöer bidrar till att de offentliga organisationernas prestanda sjunker, vilket i vår studie bekräftas genom att man inte lyckats förbruka resurserna fullt ut. Oanvända resurser samt brist på omprioriteringar gentemot äldreomsorgen motsätter sig regeringens intentioner att förebygga dödsfall inom äldreomsorgen, vilket vi tolkar som en allvarlig konsekvens då dessa statliga medel inte når fram till brukarna. För att motverka en försämrad prestanda föreslår Boyne & Meier att det är viktigt att "nätverka" med andra organisationer innan en kris uppstår. Av denna anledning skulle kommunerna behöva investera i en komplementär strategi med avseende på krishantering.

När en organisation påverkas av en stor förändring, är det viktigt att man har en viss grad av motståndskraft (resilience) genom att skapa speciella rutiner för att kunna hantera olika krissituationer (Lengnick-Hall & Beck, 2005).

Covid-19 kan man anse som århundradets största samhällspåverkande kris i Sverige och har slagit hårt mot äldreomsorgen. Ganska tidigt upptäckte man brister inom äldreomsorgen, vilka utlöste en kris som resulterade i höga dödsantal. För att mildra krisen används ekonomistyrning genom en historisk budgetsatsning mha två statliga bidrag: Att stärka äldreomsorgen (4 miljarder) samt Äldreomsorgslyftet (1,7 miljarder). Intentionerna med bidragen är att markant förbättra samt prioritera äldreomsorgen men eftersom dessa bidrag kommer utanför den kommunala ordinarie budgetprocessen blir det en utmaning för kommunerna att få till en höjning av ambitionsnivån samt en effektiv exekvering av bidragen.

Enligt tabell 3, Budget som resurs, är det tydligt att ingen av kommunerna har en plan på hur de ska förbruka sina tilldelade resurser fullt ut. Det ena statliga bidraget som handlar om att utbilda personal (Äldreomsorgslyftet), är den största utmaningen för kommunerna eftersom kommunen antingen inte har kapacitet att skapa dessa utbildningstillfällen eller så menar man att kommunen redan har en stor andel färdigutbildad personal. Vår reflektion är att synen på Äldreomsorgslyftet varit olika mellan kommunerna och att vissa varit mer kreativa än andra.

När det gäller prioriteringar kan man utläsa i tabell 4, Budget som styrning, att endast 2 av 13 kommuner gjort omprioriteringar till äldreomsorgen, (Kommun A och E), vilket är anmärkningsvärt lågt och överensstämmer dåligt med regeringens intentioner.

Även om ambitionen hos flertalet kommuner är att man vill satsa på äldreomsorgen, har flera av kommunerna åberopat ett antal osäkerhetsfaktorer. Dessa osäkerhetsfaktorer har synliggjorts under temat Budgetering under kris (se tabell 5). Med utgångspunkt från resultatet finns det tre generella orsaker:

- Politisk osäkerhet inför nästkommande budgetår
- Hinner inte exekvera användningen av bidragen inom budgetens tidsram
- Osäkerhet kring hur statsbidragen för äldreomsorgen får användas

Konsekvensen av dessa osäkerhetsfaktorer som kommunerna åberopat, är att de statliga medlen inte kommer brukarna till godo. Istället för att satsa på äldreomsorgen har man använt de statliga medlen till att täcka minusposter i den existerande budgeten utan någon omplanering eller omprioritering vad gäller äldreomsorgen. Om dessa osäkerhetsfaktorer kunde elimineras skulle regeringens fulla intentioner om förbättringar uppfyllas med avseende på den stora kris som identifierat omfattande brister inom äldreomsorgen.

De åtta kommuner som ser osäkerhetsfaktorer i användningen av de båda statsbidragen, hade behövt förankra en alternativ krishanteringsbudget för att på ett bättre sätt kunna använda de tilldelade resurserna.

Boyne & Meier (2009) föreslår att man 'nätverkar' och skapar en komplementerande strategi runt osäkerhetsfaktorerna; *politisk osäkerhet, tidsram samt bidragets användning*. Då det är en kris i en existerande del av samhället borde inte ovanstående osäkerhetsfaktorer stå i vägen för en effektiv exekvering av riktade, prioriterade handlingsplaner från regeringen. Enligt Boyne & Meier är inte detta tänkt att vara en alternativ budgethantering utan ett komplement till den redan existerande budgetplanen. Det är viktigt enligt Lengnick-Hall & Beck, (2005) att det finns en motståndskraft inom budgethantering så att man kan hantera kriser inom de existerande strukturer som Boyne & Meier (2009) föreslår. Denna motståndskraft borde byggas innan en kris uppkommer. Att lyfta alla kommuner samtidigt till regeringens intentioner borde vara målet men då behovet är olika hos kommunerna vore det önskvärt att kommunerna får större frihetsgrad att exekvera mot de brister som respektive kommun ser, för att uppnå regeringens målbild. Utifrån det empiriska materialet ser vi många viktiga och

bra lokala initiativ som gjorts och det vore eftersträvansvärt att dessa sprids till alla kommuner på ett strukturerat sätt. Kommun D är t.ex en av de kommuner som bl.a använder sig av frivilligorganisationer, vilket är ett bra initiativ som skulle kunna spridas till andra kommuner när en krissituation uppkommer. Enligt Mintzberg borde man titta på en organisation som stödjer operativ adhocrati då en kris uppstår, eftersom krisens natur inte kan förutsägas (Alvehus & Jensen, 2015). Detta kan vara en del av den komplementerande strategin som Boyne & Meier (2009) föreslår. Vi kan se att det krävs ett innovativt tänkande för att snabbt genomföra en förändring när en kris uppstår.

6. Slutsats och vidare forskning

Uppsatsens syfte har varit att studera och analysera hur de riktade statsbidragen, Att stärka äldreomsorgen samt Äldreomsorgslyftet har mottagits av de 13 kommunerna i Västra Götaland. Detta med avseende på vilken roll budgeteringen spelar som styrmedel i en krissituation. Utifrån studiens empiriska material kan man dra slutsatsen att majoriteten av kommunerna inte har förändrat sin budget med avseende på Covid-19 krisen. Det går också utläsa att kommun A, den enda som reviderat sin budget, varit mer flexibel för att hantera denna oväntade händelse och kan ses som en förebild när det gäller att skapa en dynamisk process i en krissituation. Detta förespråkas av Anessi-Pessina, m.fl, (2020). I analysen har det synliggjorts att det finns olika roller budgeten kan spela utifrån det insamlade empiriska materialet. I budgetens roll som resurs, styrning samt budgetering under kris konstaterar vi att de riktade statsbidragen utgör en mindre del av kommunernas totala budget men är ett av de verktyg regeringen har för att prioritera samt verkställa regeringens intentioner. Därav är det viktigt att se hur de riktade statsbidragen har mottagits samt exekverats. Vi ser många lokala initiativ till förbättringar med avseende på budgethantering men majoriteten av kommunerna ser flera osäkerhetsfaktorer för att kunna exekvera statsbidragen effektivt. Att vissa kommuner inte satsar eller prioriterar äldreomsorgen står i strid med regeringens intentioner. När man identifierar en kris, är det viktigt att man kan agera för att minimera dess konsekvenser.

Vårt förslag är att man tittar närmare på en kompletterande budgetstrategi för att kunna minimera osäkerhetsfaktorerna vid en kris och utnyttja statsbidragen fullt ut, i paritet med statens ambitioner, vilket Boyne & Meier (2009) förespråkar. Sammanfattningsvis ser vi att innovativt tänkande vid en kris behövs för att få en effektiv exekvering när behovet är som störst.

6.1 Förslag till vidare forskning

För vidare forskning kan man genomföra studien med hjälp av ett större urval för att kunna göra jämförelser med kommuner i andra regioner. Detta för att belysa om det finns geografiska skillnader i hur man har hanterat Covid-19 krisen budgetmässigt. Intressant vore också att följa upp om kommunerna efter denna kris utformat någon strategisk budgetplan inför framtida kriser.

7. Litteraturförteckning

7.1 Böcker och artiklar

- Ahrne, G. & Svensson, P. (2015), "Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt", i Ahrne, G. & Svensson, P. (red), Handbok i kvalitativa metoder. Stockholm: Liber, sid. 23-31.
- Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod* : En handbok (1. uppl. ed.).
- Alvehus, J. & Jensen, T. (2015). *Organisation*. Studentlitteratur AB, sid 137-158.
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Langella, C., Manes-Rossi, F., Sancino, A., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Argento, D., Kaarbøe, K., & Vakkuri, J. (2020). Constructing certainty through public budgeting: budgetary responses to the COVID-19 pandemic in Finland, Norway and Sweden. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Ax, C., Johansson, C., & Kullvén, H. (2015). *Den nya ekonomistyrningen* (5., [omarb.] uppl. ed.).
- Barmark, M & Djurfeldt, G. (2015). *Statistisk verktygslåda 0 – att förstå världen med siffror*. Lund: Studentlitteratur; (198 s)
- Bedford, D. S., Spekle, R. F., & Widener, S. K. (2020). Budgeting and Employee Stress in Times of Crisis: Evidence from the COVID-19 Pandemic. *Available at SSRN 3749883*.
- Boyne, G. A., & Meier, K. J. (2009). Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society*, 40(8), 799-824.
- Brorström, B, Haglund, A & Solli, R. (2014). *Förvaltningsekonomi*. Lund: Studentlitteratur; sid. 177-219.
- Bryman, A., & Nilsson, B. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (Tredje upplagan).
- Carlsson, J & Carlsson, V. (2020), "Intervjuer", i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats. Lund: Studentlitteratur, sid. 93-105.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, 60(3), 529-547.
- Donahue, A. K., & Joyce, P. G. (2001). A framework for analyzing emergency management with an application to federal budgeting. *Public Administration Review*, 61(6), 728-740.

- Johansson, J (2020), “*Teorier för kvalitativa studier*”, i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), *Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur, sid. 79-92.
- Karlsson, D. (2020), “*Enkäter*”, i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), *Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur, sid. 195-211.
- Kullén, H. (2015). *Budget och budgetering* (2., [utök.] uppl. ed.).
- Lengnick-Hall, C. A., & Beck, T. E. (2005). Adaptive fit versus robust transformation: How organizations respond to environmental change. *Journal of Management*, 31(5), 738-757.
- Skoog, L. (2020), “*Urval*”, i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), *Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur, sid. 181-193.
- Solli, R (2020), “*Kvalitativa sekundärmaterial*”, i Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.), *Andra hjälpen. Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur, sid. 123-134.
- Teorell, J., & Svensson, T. (2016). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod* (1:4. uppl. ed.). Liber AB, sid. 35-53.
- Vetenskapsrådet (2002), *Forskningsetiska principer*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

7.2 Internetkällor

- Folkhälsomyndigheten, (2020). *Spridningen av Covid-19 är en pandemi*.
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi/> [2021-06-20]
- Regeringskansliet, Socialdepartementet (2020). *Historisk budgetsatsning för en stärkt äldreomsorg*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/09/historisk-budgetsatsning-for-en-starkt-aldreomsorg/> [2021-03-14]
- Regeringen, Socialdepartementet (2021). *Uppdrag att betala ut medel för ett vidgat Äldreomsorgslyft*.
<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/globalassets/dokument/styrdokument/regeringsbeslut-medel-vidgat-aldreomsorgslyft.pdf> [2021-03-14]
- Socialstyrelsen, (2020). *Covid-19 bland äldre*.
<https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistik-om-covid-19/statistik-om-covid-19-bland-aldre-efter-boendeform/> [2021-05-07]

Socialstyrelsen (2021). *Satsningen Äldreomsorgslyftet*.

<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/satsningen-aldreomsorgslyftet/> [2021-05-14]

Socialstyrelsen, (2021). *Fördelning av statsbidrag för 2021 för att säkerställa en god vård och omsorg av äldre personer*.

<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/globalassets/dokument/fordelning/statsbidrag-fordelningslista-sakerstalla-god-var-d-omsorg-aldre-2021.pdf> [2021-03-14]

Sveriges Riksdag, Kommittédirektivet 2003:40. *Översyn av vård och omsorg för äldre - tio år efter Ädelreformen*.

<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/oversyn-av-var-d-och-omsorg-for-aldre---tio-ar-GRB140> [2021-06-20]

8. Bilagor

8.1 Missivbrev



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Hej!

Vi är två studenter som läser Offentlig förvaltning på Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet. Just nu håller vi på med vår kandidatuppsats vars syfte är att undersöka om och hur Covid-19 har påverkat kommunernas budgetplanering när det gäller äldreomsorgen. Utgångspunkten är att intervjua ett antal kommuner inom VGR. För att kunna genomföra detta undrar vi om det finns möjlighet att intervjua någon som kan besvara frågor angående budgetplanering med fokus på äldreomsorgen. Därför vore vi mycket tacksamma om ni kan hänvisa till någon på ekonomiavdelningen eller annan relevant avdelning som kan svara på frågor kring detta. På grund av rådande pandemi kommer intervjuerna genomföras på Zoom, Skype eller liknande verktyg.

Mvh

Mariam Nesiri & Sofia Rosvall

Kontaktuppgifter:

Sofia Rosvall

Mail: gusrosvso@student.gu.se

Mariam Nesiri

Mail: gusnesima@student.gu.se

8.2 Intervjuguide

Introduktion:

- Berätta lite kort om dig själv, namn, ålder och vilken kommun du jobbar inom.
- Hur länge har du arbetat inom ditt område?
- Vad består dina arbetsuppgifter av, berätta gärna om hur en arbetsdag ser ut för dig

Intervjufrågor:

1. Vi har valt att studera olika kommuners budgetplaneringar år 2019-2021 för att se om det finns skillnader i hur man budgeterat till äldreomsorgen innan pandemin under samt framöver. Det kan dock vara svårt att utläsa i vilken budgetpost äldreomsorgen ingår. Därför vill vi ha hjälp med att hitta rätt post för äldreomsorgen.
2. På Regeringen hemsida står de att de gjort en historisk budgetsatsning på äldreomsorgen. Regeringen föreslår att Sveriges kommuner får ett tillskott med 4 miljarder kronor årligen för att stärka äldreomsorgen, samtidigt som Äldreomsorgslyftet tillförs ytterligare 1,7 miljarder.
 - Har ni fått ta del av dessa medel?
 - Isåfall, hur mycket har ni blivit tilldelade?
 - Är medlen "öronmärkta" för äldrevården respektive extra Covid-19 insatser? Har ni även fått generella extra bidrag?
 - Hur har isåfall dessa medel använts/ planeras att användas?
3. Med tanke på de konsekvenser som Covid-19 medfört, kommer ni att fokusera mer på äldreomsorgen i framtiden vad gäller resurser?
 - Anser ni att Äldreomsorgen behöver mer resurser?
 - Såg ni redan innan Covid-19 bröt ut att äldreomsorgen hade behövt mer resurser?
4. Hur ser era prioriteringar ut? , Var prioriteringarna annorlunda före pandemin?
5. Hur har Covid-19 påverkat ert budgetarbete?
6. Är det något mer du själv vill tillägga?

