

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

127:3. 2007

Äldreomsorg i förändring

Helene Brodin, *Does anybody care? Public and private responsibilities in the Swedish eldercare 1940–2000*, diss., Umeå studies in economic history 31, Umeå: Umeå universitet, 2005. 244 s. (Sammanfattning på svenska: Omsorg för vem? Offentligt och privat ansvar i svensk äldreomsorg 1940–2000.)

Välfärdens organisering i ljuset av demografiska förändringar, ekonomisk omvandling och politiska maktskiften under 1900-talets andra hälft är temat för Helene Brodins avhandling i ekonomisk historia. Ansvarsfördelningen mellan stat, individ och marknad och de historiska sammanhang där förhandlingar om denna fördelning äger rum är inte bara en klassisk problematik i samhällsvetenskapliga välfärdstudier utan också en aktuell politisk fråga. Även om ekonomisk tillväxt och demografiska variationer haft stor betydelse för framväxten av välfärdsinstitutioner visar den historiska forskningen att välfärdssystemets utformning också är ett resultat av politiska förhandlingar och konkurrerande uppfattningar om såväl samhällets ansvar som medborgarnas rättigheter och skyldigheter. En analys av välfärdssystemets förändringar öppnar således för en historisk belysning av det politiska kraftfältet där det sociala medborgarskapets innebörd förhandlas och definieras.

Pensionssystemets utformning, sjukvårdens räckvidd och organiseringen av barn- och äldreomsorg har varit i fokus för neo-institutionella teorier som utforskat hur dessa system etablerats och på vilket sätt de har kommit att påverka samhällets formella och informella spelregler. Även om forskarna är eniga om att nya strukturella villkor har kommit att påverka välfärdsutvecklingen sedan 1970-talet finns det delade meningar om hur den skall betraktas ur ett längre tidsperspektiv. Vissa forskare hävdar att välfärdssystemets utveckling följt en kontinuerlig utvecklingslinje uttryckt i en ökande eller konstant andel av BNP medan andra lyfter fram trygghetssystemets demontering under 1990-talets strukturomvandling. Under senare år har den ekonomisk-historiska forskningen öppnat nya tankespår som dels riktar sökarljuset mot kvalitativa förändringar i hur välfärd uppfattas och definieras, dels problematiserar diskursiva förskjutningar i det politiska samtalen om socialpolitikens innehåll och roll i samhällsutvecklingen. Ett sådant perspektiv prioriterar analysen av innehållet i politiken, av dess bärande idéer, centrala problemformuleringar, metaforer och problemlösningar.

Helene Brodins avhandling ansluter till denna forskningsinriktning. Hennes huvudsakliga intresse är att undersöka hur idéer om de äldre och om samhällets ansvar för äldreomsorgen har ersatts av nya föreställningar och nya institutionella praktiker. Författaren använder ett diskursanalytiskt perspektiv som problematiserar hur idéer och beskrivningar förändras och skapar betydelser som legitimerar

politiska ställningstaganden. Brodin använder begreppet tolkningsram för att identifiera och särskilja specifika diskursiva ordningar som ger mening åt äldreomsorgspolitiken på nationell och lokal nivå. En grundläggande premiss för diskursanalyser är att tal och språk är strukturerande principer. Diskurser skall därför inte betraktas som neutrala avspeglings av verkligheten utan i stället som en aktiv del i konstruktionen av en ordning som är hierarkisk, instabil och föränderlig.

I enlighet med detta perspektiv är Brodin intresserad av hur kategorin "äldre" har definierats historiskt och på vilket sätt denna kategori har laddats med varierande innebörder. Brodins utgångspunkt är att det inte existerar några väsensskilda egenskaper som kännetecknar kategorin äldre och inte heller entydiga definitioner av de socialpolitiska begrepp som ger mening åt denna kategori. Begrepp som *äldre*, *behov* eller *omsorg* skall i stället betraktas som socialt skapade tillskrivningar vars olika innebörder avspeglar ideologiska konflikter och rivaliserande tolkningar. Sociala kategorier är instabila, tillfälliga och definierade utifrån specifika historiska sammanhang. En viktig fråga för Brodin är därför att granska hur äldre och deras behov av omsorg gestaltas i politiska beslut och även hur uppfattningar om de äldre förändrats över tid. På detta sätt avser författaren att erbjuda en tolkningsram för att utforska förändringarnas kvalitativa innehåll och för att kartlägga hur institutionella förändringsprocesser går till.

Institutionella förändringsprocesser har varit föremål för teoretiska resonemang i flera discipliner. Inspirerad av neo-institutionell teori använder Brodin begreppet *formativt moment* för att synliggöra hur det komplicerade samspelet mellan aktörernas handlingar och institutionella villkor kan åstadkomma social förändring. Utgångspunkten är att dramatiska strukturella förändringar, teoretiskt definierade som *critical junctures*, öppnar för aktörernas möjligheter att finna nya institutionella lösningar till befintliga eller nya problem. Därför kan man säga att ett förändrat regelsystem ofta är resultatet av en strukturell vändpunkt som skapar utrymme för nya institutioner. Den fråga som författaren vill besvara är om perioden efter 1980-talet och fram till år 2000 kan definieras som ett formativt moment, det vill säga en period där redan institutionaliserade former att fördela ansvaret för äldreomsorgen mellan staten, familjen och marknaden kom att ersättas av nya idéer om hur detta ansvar skulle realiseras.

Metodologiskt rör sig författaren mellan flera nivåer. Å ena sidan granskas hur politiska idéer och övertygelser utformats på en institutionell nivå. Å andra sidan analyseras hur dessa idéer och föreställningar kopplats till förändringar i lagar och regler rörande äldreomsorgen. Därtill har författaren studerat hur politiska idéer införlivats i äldreomsorgens organisering på lokal nivå genom en empirisk undersökning av två kommuner med liknande demografisk och näringslivsstruktur; Umeå och Linköping. Trots strukturella likheter representerar dessa två kommuner motsatta strategier beträffande privatiseringens räckvidd och ideologiska förankring. Detta gör de båda kommunerna till intressanta fall för att ut-

forska den lokala nivåns relativa autonomi i tolkning och implementering av politiska beslut. Undersökningen tar avstamp i 1940-talets sociala reformer. Enligt Brodin är det långa tidsperspektivet nödvändigt för att kunna identifiera de centrala idéer som dominerat utvecklingen fram till 1980-talet. Det är först då som det är möjligt att ge ett svar på frågan om ett formativt moment har inträffat inom svensk äldreomsorg efter 1980-talet.

Avhandlingens syfte operationaliseras i tre frågor: Hur har den politiska förståelsen sedan 1940-talet förändrats avseende den politiska förståelsen av äldre, i uppfattningar om omsorg och i synen på det offentliga ansvaret? Frågorna analyseras genomgående ur ett genusperspektiv. De äldre är ingen könlös grupp och därför är det viktigt att synliggöra och problematisera skillnader som har sin grund i vårdtagarnas könstillhörighet. Genusperspektivet handlar dock inte enbart om skillnader mellan kvinnor och män utan också om en strukturerande princip för hur välfärden skall definieras och organiseras. Därför är genusperspektivet även viktigt för att analysera könsdimensionens betydelse för föreslagna åtgärder och politiska beslut, menar Brodin och ansluter därmed till den genusvetenskapliga forskningstradition som definierar könsrelationer som en strukturell komponent i samhällsorganiseringen.

Brodin inleder med att redogöra för det händelseförlopp som utgör yttre ram för analysen. Grundläggande processer på denna nivå är de demografiska förändringar som inträffat under perioden och som har resulterat i en ökande andel äldre i befolkningen. Samtidigt noterar hon att synen på äldreomsorg som ett samhällsansvar har vunnit terräng i ett sammanhang av ekonomisk expansion och framväxt av en offentligfinansierad välfärd. Viktiga steg i denna riktning är separeringen av äldreomsorgsfrågan från fattigvården och etableringen av principen att alla äldre skulle ha rätt till samhällets hjälp. Definitionen av äldrevård som en generell rättighet stämmer väl överens med den universalistiska välfärdsmodell som kom att känneteckna den svenska utvecklingen under decennierna efter andra världskriget. En ökande andel äldre tillsammans med ekonomiska kriser har dock bidragit till att destabilisera de institutionella förhållanden som fram till 1980-talet varit konstitutiva för den svenska äldreomsorgen. Sedan 1980-talet har en minskande andel äldre beviljats hemtjänst.

Författarens slutsats att 1980-talet innebar en kritisk knutpunkt inom äldreomsorgen där nya ekonomiska och sociala villkor gav upphov till förändrade institutionella arrangemang skall även ses i ljuset av införandet av Ädelreformen. Denna innebar att kommunerna tog över ansvaret för äldreomsorgens organisering och påskyndade förändringen. En anledning till detta är att kommunerna inte gavs finansiella möjligheter att svara mot det ökade ansvar som reformen medförde. En följd av detta är att en allt ökande andel av de äldres omsorgsbehov har kommit att skötas genom anhörigas oavlönade arbete. I de allra flesta fall är det döttrar, fruar och svärdöttrar som utför detta arbete, vilket kan ses som uttryck för könsarbets-

delningens historiska kontinuitet. Kopplingen mellan omsorgsarbete och kvinnors (löne)arbete är ett återkommande tema under hela undersökningsperioden. Könade föreställningar om omsorgsarbetets karaktär och socialt etablerade uppfattningar om kvinnors och mäns förmåga att ge och utföra omsorgsarbete har haft en betydande roll för hur äldreomsorgen organiseras, hävdar Brodin.

Den institutionella förändringsprocessen är i fokus för den efterföljande analysen. Brodin betraktar förändringarna på den institutionella nivån som ett diskursivt fält genomkorsat av konkurrerande intressen. På denna nivå identifierar författaren tre aktörsgrupper som har tvistat om tolkningsföreträde i äldreomsorgsfrågor sedan 1940-talet: Brukarna som representeras av pensionärsföreningarna, den vetenskapliga expertisen representerade av läkare, socialarbetare, sociologer och ekonomer samt de offentligt ansvariga för omsorgens organisering, det vill säga kommuner och landsting. Dessa tre aktörers kamp om problemdefinitionen har haft en avgörande roll för hur den politiska dagordningen om äldreomsorgsfrågor kom att utformas under perioden.

TVå olika tolkningsramar har dominerat sedan 1940. Under perioden mellan 1950 och fram till 1980 var det en normerande *aktivitetsram*. Denna ram, som definierade äldre personer som beroende och i behov av aktivering, baserades på en stereotyp föreställning om äldre som pensionerade heltidsarbetande män som behövde hjälpas till ett aktivt liv efter pensioneringen. Men det var inte bara den manliga normen som präglade föreställningarna om äldre. Deras behov har bestämts utifrån de krav som kan härledas från ett modernt, urbant och industrialiserat samhälle och de begränsningar som moderna familjer har för att kunna ta hand om äldre i hemmiljö. I detta sammanhang är det andra än familjen och släktingar som förväntats uppfylla de äldres behov av vård, omsorg och aktivering. Vårdgivare har förutsatts kunna rekryteras från en arbetskraftsreserv bestående av gifta kvinnor vars kunskaper om hemarbete och vård av äldre tagits för givna.

De föreställningar om äldre som låg till grund för aktivitetsramen kom under 1980-talet att ersättas av det som Brodin definierar som *attitydram*. I denna definierades de äldres vårdbehov utifrån samhällets och de äldres egna attityder om åldrandet. Det fanns en uttalad kritik till synen på äldre som behövande och på åldrande som ett problem i sig. Problemet har i stället ansetts bero på samhällsinstitutionernas skapande av passiva och omsorgsbehövande äldre. Åldrandet ses som en naturlig process och de äldre betraktas som friska och vitala människor som inte behöver stå i ett beroendeförhållande till samhället och samhällets institutioner. Idén om att det är samhällets ansvar att aktivera de äldre och erbjuda dem vård har ersatts med en förändrad (samhälls)attityd där de äldres valmöjligheter stått i centrum.

I denna förståelseförskjutning ser Brodin även ett uttryck för en förändrad syn på maskulinitet och åldrande. Reformeringen av äldreomsorgen sedan 1980-talet har emellertid inte bara utgått från en normativ föreställning om äldre baserad

på maskuliniteten. Föreställningen har även präglats av medelklassens och svenskhetens valmöjligheter och privilegier. Bilden av friska, vitala äldre (män) har förutsatt en grupp människor med kapacitet att iscensätta rollen som konsument av omsorg och vård. Framväxten av en attityddram där de äldres möjlighet att agera som konsumenter lyfts fram kan därför ses som en viktig förutsättning för den politiska omformuleringen av de äldres behov av vård och omsorg.

På den lokala nivån konstaterar författaren att idéutvecklingen under perioden och nedskärningar inom äldrevarlden utkristalliserats i två skilda strategier för att hantera det kommunala ansvaret. Medan Umeå överförde en mindre del av verksamheten till privata intressenter har Linköping genomfört en omfattande privatisering som innebär att cirka 50 procent av verksamheten har överförts till privata bolag. Författaren definierar Umeås modell som en *besparingsram* och Linköpings som en *konsumtionsram*. Skillnaderna mellan kommunerna kan enligt författaren förklaras utifrån olikheter i politisk styrning och organisation. Trots skilda tolkningsramar och strategier finns det likheter mellan dessa kommuner. Både Umeå och Linköping har utgått från liknande förståelser av de äldres behov som på det nationella planet: föreställningen om äldre som friska och vitala har varit normen som styrt omsorgens organisering och tillgången till omsorgstjänster. Ett annat gemensamt drag är att könsdimensionen i omsorgsarbetet varit frånvarande i kommuners konsekvensanalyser.

Vilka effekter har dessa skillnader och likheter på de äldres möjligheter att få tillgång till omsorgstjänster? När Brodin går igenom socialtjänstens akter över beviljade och avslagna ansökningar träder ett bekönat och etnifierat mönster fram. Män som fått avslag har oftast varit sammanboende eller gifta och har därför antagits kunna påräkna anhörigvård i brist på kommunal omsorg. Däremot har merparten av de kvinnor som fått avslag varit ensamstående. De har således behövt vända sig till andra anhöriga för att få hjälp. Dessa resultat överensstämmer med studier som visar att en ökande andel av anhörigvården utförs av kvinnor. Linköpings kommuns beslut att dra in ersättningen till anhöriga som vårdar äldre och som inte varit berättigade till ersättning för förlorad arbetsinkomst visar att politikens utformning inte bara varit präglad av könsstereotyper utan även haft en etnisk dimension. Merparten av anhöriga och omsorgstagare som drabbats av detta beslut har haft invandrarbakgrund.

Sammanfattningsvis menar författaren att de politiska idéer som präglat organiseringen av äldreomsorgen sedan 1980-talet har kännetecknats av ett gemensamt syfte, nämligen att omförhandla det offentliga ansvar för äldreomsorgen som etablerades under 1950-talet till följd av industriomvandlingen men även av pensionärsföreningars krav och socialdemokratiens politiska visioner om välfärd. Utvecklingen sedan 1980-talet visar att äldres behov av omsorg allt mer har kommit att tolkas som en privat angelägenhet där de äldres roll som konsument av omsorg understötts av en retorik som prisat valfrihet och individualisering. Före-

ställningen om äldre som friska har kommit att legitimera neddragningen av det offentliga ansvaret för äldreomsorgen och överfört ansvaret till individen och familjen. En följd av detta, menar Brodin, är att äldre människors omsorgsbehov frånkopplats strukturella sammanhang och de sätt på vilka positioner definierade utifrån kön, klass och etnicitet villkorar tillgången till omsorg har ignorerats. I ljuset av dessa förändringar kan författaren dra slutsatsen att perioden från och med 1980 talet kan definieras som ett formativt moment inom svensk äldreomsorg under vilket nya idéer har kommit att förändra ansvarsfördelningen mellan staten familjen och marknaden

Helene Brodin har skrivit en avhandling som förnyar analysen av välfärdens omvandling i det svenska samhället. Användningen av ett diskursanalytiskt perspektiv ger möjlighet att dekonstruera begreppet *äldre* samtidigt som det öppnar för en problematisering av relationen mellan föreställningar om äldre som en särskild målgrupp för välfärdsinsatser och omformuleringen av äldreomsorgspolitik. Den visar också hur förändringsprocessen gått till och inte minst betydelsen av den lokala nivån och dess relativa självständighet när det gäller att formulera politiska lösningar. Avhandlingens resultat anknyter till pågående forskning om intersektionalitet och presenterar empiriska resultat som visar hur föreställningar om kön, klass och etnicitet påverkar tillgången till samhällets stöd. Två aspekter är viktiga att betona här. Den ena är att insatserna inom äldreomsorgen återspeglar strukturella ojämlikheter i samhället och därför kan man konstatera att trots den generella välfärdspolitik som består denna ojämlikhet även sent i livet. Den andra är att ojämlikheten också (åter)skapas i politikens utformning på nationell nivå och särskilt i konkreta praktiker på lokal nivå. Genom att fastställa en norm utifrån heltidsarbetande svenskfödda män reproduceras de privilegier som baseras på samhällets könmässiga, klassmässiga och etniska hierarkier. Men det är också i detta internaliserade privilegiesystem som det är möjligt att finna en förklaring till det ojämlika bemötandet av kvinnor och män samt av svenskfödda och invandrade.

Brodins utgångspunkt är att diskurserna inte skall betraktas som avspeglingar av verkligheten utan i stället som del i skapandet av denna verklighet. En fråga som inställer sig är hur diskurserna om äldre påverkar andra välfärdsområden och välfärdstänkandets betydelse för skapandet av konsensus kring den sociala ordningens legitimitet och det nationella rummets nödvändighet. En systematisk återkoppling till den internationella välfärdsforskningen hade bidragit till att lyfta avhandlingens empiriska resultat och renodlat dess teoretiska utgångspunkter.

Avhandlingens vetenskapliga hemvist i diskursanalysen och dess förankring i den nya ekonomisk-historiska välfärdsforskningen ser jag som en spännande teoretisk nyöppning och som ett uttryck för nya sätt att empiriskt ompröva traditionella gränsdragningar mellan "det sociala" och "det ekonomiska". Avhandlingens visar emellertid inte bara diskursanalysens möjligheter utan även dess begräns-

ningar särskilt när den kombineras med teoretiska begrepp som utgår från en annan epistemologi. Ett exempel på detta är författarens val av begreppet "formativt moment", som utgör ett central analytiskt instrument i undersökningen. Begreppet, som hör hemma i en statsvetenskaplig tradition, implicerar också en teoretisk positionering beträffande samhällsförändringens karaktär och drivkrafter. Vilka uppfattningar om förändring görs till sanning när vi pratar om formativa moment? Vad säger begreppet om hur sociala förändringar går till? I linje med Reinhart Koselleck skulle man kunna invända att ur ett maktperspektiv är det problematiskt när olika (sociala) tider görs till ett enda och avgörande moment. Men avgränsningen av omvandlingens drivkrafter till vissa samhällsarenor och till vissa sociala aktörer är också problematisk. Den tyder på en ambivalens om diskursernas ontologiska status och reser frågan om hur författaren förhåller sig till en metadiskursiv nivå som varken tydliggörs eller teoretiseras i texten. Avhandlingens teoretiska betydelse, och författarens teoretiska anspråk, hade vunnit med analytiska verktyg som är förenliga med diskursperspektivets premisser om den sociala verklighetens beskaffenhet och om historiens del i skapandet av den sociala ordningen.

*Paulina de los Reyes**

* Fakultetsopponent