

Scores rapportserie 2021:3

# Från ideal till golv:

## Marknadsliknande reformer i mötet med dagens äldreomsorg

Peter Edlund, Daniel Lövgren & Claes Thorén

# SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR  
ORGANIZATIONAL RESEARCH

# Från ideal till golv: Marknadsliknande reformer i mötet med dagens äldreomsorg

Peter Edlund, Daniel Lövgren & Claes Thorén

Peter Edlund  
peter.edlund@fek.uu.se

Daniel Lövgren  
daniel.lovgren@im.uu.se

Claes Thorén  
claes.thorén@im.uu.se

Scores rapportserie 2021:3  
ISBN 978-91-88833-16-7

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm  
www.score.su.se



Stockholm  
University



## **Sammanfattning**

Marknadsliknande reformer i början av 1990-talet innebar att svensk offentlig sektor genomgick en omvälvande transformation där statligt centraliserad styrning med likvärdighet och standardisering som ledstjärnor till stor del byttes ut mot kommunalt delegerad styrning med valfrihet och effektivitet som grundläggande principer. I denna rapport använder vi oss av organisationsteori för att studera hur 1990-talets reformer 30 år senare tar sig uttryck inom dagens äldreomsorg. Vårt fokus ligger framförallt på hur dessa reformer idag manifesteras i mötet med de som kan sägas vara äldreomsorgens kärnfigurer – den personal som arbetar på äldreboenden. Vi studerar detta möte genom intervjuer med vårdande, administrerande och ledande personal bland offentliga, privata och ideella äldreboenden i två svenska kommuner åren 2018-2019. Vår nästintill självklara utgångspunkt är att reformer förändras under deras väg från den politiska nivån ("idealet") till den verksamhetsnära nivån ("golvet"). De uttryck som det tidiga 1990-talets marknadsliknande reformer tar sig i mötet med nutida personal på äldreboenden är dock en öppen empirisk fråga, vilken vi undersöker utifrån tre sammankopplade perspektiv: konkurrens, identitet och ansvar.

## Summary

Market-inspired reforms in the early 1990s transformed Sweden's public sector profoundly. These reforms generally implied a transition from state-centered control, with equality and standardization as central features, to municipally delegated control, with choice and efficiency as core principles. In this report, we use organization theory to study how the early 1990s reforms come into play today within Swedish eldercare. Our focus is placed on how these reforms manifest themselves as they meet some of the primary figures in eldercare – the employees at retirement homes. We study this meeting through interviews with nursing, administrative, and leadership personnel at retirement homes operated by public, private, and civil sector organizations in two municipalities. Our almost obvious point of departure is that reforms undergo changes on their way from the political level to the operational level, but how these changes are expressed is an empirical question that we explore in this report through three connected perspectives: competition, identity, and accountability.

## Förord

Detta är den fjärde av fem rapporter inom ramen för forskningsprojektet *Den medialiserade välfärden. Den kommunikativa blicken. En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter* samt *En fråga om tillgång, kvalitet och arbetsvillkor. Mediebilderna av äldreomsorgen i fyra svenska lokaltidningar* finns att ladda ner från <https://jmg.gu.se/publicerat/arbetsrapporter>. *När pressen ligger på! Hur föreställningar om medier påverkar ambitionerna för den kommunala äldreomsorgen* finns att ladda ner från <https://www.score.su.se/om-oss/nyhetsarkiv/ny-score-rapport-1.552235>. *Äldreomsorgen i Sverige 1860-2020: Organisering, politisering, professionalisering* kommer att publiceras i SCORE:s rapportserie senare i år.

Projektet har finansierats av Handelsbankens forskningsstiftelser och dess övergripande syfte har varit att studera mediernas roll för och i produktionen, organiseringen och styrningen av kommunala välfärdstjänster. Genom att fokusera på hur den kommunala äldre vården formas i och av relationer mellan lokal politik, kommunala förvaltningar och välfärdsleverantörer (dvs. äldreboenden) söker vi i detta projekt bidra till ökad förståelse för hur processer centrala för hur ett specifikt välfärdsområde definieras, planeras och omsätts i praktik påverkas av aktörernas förhållningssätt till medier. Alla fem rapporter delar på samma empiriska material som samlats mellan åren 2018-2019 i två svenska kommuner. Detta material bygger på 14 intervjuer med ledande och administrativ personal på de aktuella kommunförvaltningarna, 41 intervjuer med verksamhetsansvariga och vårdpersonal på sju äldreboenden, en omfattande dokumentanalys av nationella och kommunala styr- och policydokument, samt innehållsanalys av nyhetsbevakning av äldreboenden i fyra kommuner under åren 2015 och 2018.

Forskare som ingår i projektet representerar i huvudsak två discipliner – mediekommunikationsvetenskap och företagsekonomi – vilket i mångt och mycket påverkar både utgångspunkten och de analyser och diskussioner som rapporterna presenterar. Förutom undertecknade projektledare och tillika redaktörer för projektets fem rapporter ingick följande forskare i projektet (alfabetisk ordning): Peter Edlund (Uppsala universitet), Anders Forssell (Uppsala universitet), Mathias Färdigh (Göteborgs universitet), Signe Jernberg (Högskolan i Gävle), Daniel Lövgren (Uppsala universitet), Eva-Maria Magnusson (Södertörns högskola), Christian Mossberg (Göteborgs universitet), Linda Moberg (Uppsala universitet) samt Claes Thorén (Uppsala universitet).

Vi vill passa på att rikta ett stort och innerligt tack till alla som bidragit till och stöttat oss i arbete med projektet. Först och främst vill vi tacka all fantastisk personal på de sju äldreboendena och på de båda kommunala förvaltningarna som ställt upp och låtit sig intervjuas och delat sina tankar och reflektioner med oss. Ett speciellt tack går också till våra kollegor i Uppsala, Gävle, Göteborg, Södertörn och inte minst på SCORE för deras värdefulla kommentarer och synpunkter under projekts olika faser.

Uppsala, 2021-04-26

Josef Pallas & Magnus Fredriksson

## **Innehållsförteckning**

<b>INTRODUKTION .....</b>	<b>7</b>
<b>EPISODISK KONKURRENS INOM SVENSK ÄLDREOMSORG .....</b>	<b>9</b>
Konkurrens som en självklarhet? .....	10
Konkurrens på olika plan .....	11
Konkurrens om kontrakt och synlighet .....	12
Konkurrens genom extern kommunikation .....	15
<b>IDENTITET OCH IDENTIFIKATION I ÄLDREOMSORGEN: ETT KALL BORTOM ORGANISATIONSGRÄNSER .....</b>	<b>17</b>
Kallet - ett grundläggande "vi" .....	18
Driftform sekundär – den lokala gemenskap primär .....	19
Gemensamma motståndare .....	21
Reflektion: identifikation och identitet i äldreomsorgen.....	23
<b>DIGITALA DOKUMENTATIONSPRAKTIKER SOM REPRESENTATION OCH STYRNINGSIDEAL .....</b>	<b>23</b>
Digitala dokumentationspraktiker .....	24
Vad menas med representation? .....	25
Granskning som kontrollmekanism .....	26
Äldreomsorgens IT-system, och dess digitala praktiker.....	26
Mötet mellan rutinbaserade, analoga praktiker och de digitala dokumentationspraktikerna .....	28
<b>SLUTSATS – IDEAL SOM INTE FÖRVERKLIGAS.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERENSER .....</b>	<b>32</b>

## Introduktion

De marknadsinriktade reformer som genomfördes i början av 1990-talet markerade en historisk brytpunkt inom svensk offentlig sektor. I och med dessa reformer genomgick den offentliga sektorn en transformation där statligt centraliserad styrning med likvärdighet och standardisering som ledstjärnor till stor del byttes ut mot kommunalt delegerad styrning med valfrihet och effektivitet som grundläggande principer. Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson (2000) hävdade i en inflytelserik artikel att det tidiga 1990-talets reformer drevs av en tidsenlig idé om att skapa ”kompleta” organisationer inom den offentliga sektorn som kunde agera på sätt som var tydligt inspirerade av deras vinstdrivande motparter inom den privata sektorn. Ett viktigt led i dessa reformer var att ”komplettera” den offentliga sektorns organisationer genom möjligheten och förmågan att konkurrera, bygga egna identiteter och kommunicera strategiskt som autonoma enheter nu när samhällsviktiga tjänster skulle tillhandahållas under marknadsliknande förhållanden. I förlängningen skulle de ”kompleta” organisationer som växte fram även kunna ställas till svars för sitt agerande.

För svensk äldreomsorg innebar 1990-talets reformer en rad nya villkor. Den nya kommunallagen (SFS, 1991: 900) decentraliserade äldreomsorgen som länge hade styrts av staten. Ansvar för äldreomsorgen delegerades till Sveriges kommuner som samtidigt gavs möjlighet att bedriva omsorg genom ett antal olika driftsformer. Detta öppnade snabbt upp äldreomsorgen för privata och ideella utförarorganisationer som inte hade kommunala huvudmän. Successivt introducerades också beställar-utförarmodeller på många håll i landet, vilket innebar att målsättningarna för äldreomsorgen formulerades och preciserades av kommunerna, men att själva genomförandet av omsorgen istället placerades på anbud och tilldelades de utförarorganisationer som kunde erbjuda de mest fördelaktiga anbuden. Dessa reformer ledde till att äldreomsorgen gradvis kom att definieras genom företagsklingande diskurser om marknadsandelar, differentieringsstrategier och resultatbaserat ansvarstagande (Bergman & Jordahl, 2014; Jönson & Szebehely, 2018; Kamp, 2016; Meagher & Szebehely, 2013; Svensson & Edebalk, 2006).

Från organisationsteoretisk litteratur så vet vi att reformer bygger på beslut vars syfte är att förändra en rådande ordning (Brunsson, 1989; March & Simon, 1958). En central insikt från denna litteratur är att det ständigt finns ”risk” för potentiella gap mellan innehållen i beslut och utfallen av beslut. Reformen kan tas emot på en mängd olika sätt i de tilltänkta organisationerna. Få – om några – reformer når alla de mål som har satts upp. Och vissa reformer förändrar säkerligen en rådande ordning, men kanske inte på det sätt som var tilltänkt. Många studier visar att reformer ofta särkopplas (Brunsson, 2003; Meyer & Rowan, 1977), implementeras på ett symboliskt vis (Edelman, 1992; Oliver, 1991) och/eller möter kraftigt motstånd från inflytelserika grupper inom organisationer (Gouldner, 1954; Selznick, 1949). Reformen initieras med hopp om förändring, men kan i vissa avseenden ses som relativt hopplösa (Brunsson, 2006).

I denna rapport använder vi oss av organisationsteoretiska insikter för att studera hur 1990-talets marknadsliknande reformer 30 år senare tar sig i uttryck inom dagens äldreomsorg. Vårt fokus ligger framförallt på hur dessa reformer idag manifesteras och förstås i mötet med de som

kan sägas vara äldreomsorgens kärnfigurer – den personal som arbetar på äldreboenden. Vi studerar detta möte med hjälp av empiriskt material som har samlats in för det större projekt vår rapport ingår i. Vår huvudsakliga datakälla är intervjuer med ledande, vårdande och administrerande personal bland offentliga, privata och ideella äldreboenden i två svenska kommuner åren 2018-2019. Vi fokuserar därmed på individer som rimligtvis borde påverkas av äldreomsorgens marknadsliknande reformer i något avseende, men som samtidigt befinner sig på avstånd från de arenor där dessa reformer skapas, definieras och sprids. Vår nästintill självklara utgångspunkt är att reformer förändras på vägen mellan den politiska nivån ("idealet") och den verksamhetsnära nivån ("golvet"). Ju större förändringen blir, desto större kan särkopplingen bli, med vilket vi pekar på den kognitiva dissonans som uppstår mellan direktiv, tolkning och handling. Vilka uttryck det tidiga 1990-talets reformer tar sig i mötet med nutida personal på äldreboenden är dock en öppen och utforskande empirisk fråga som vi undersöker i denna rapport. Vi närmar oss denna fråga genom tre olika, men relaterade, perspektiv på marknadsliknande aspekter som kompletta organisationer inom den offentliga sektorn alltmer förväntas kunna ta ställning till och agera gentemot: konkurrens, identitet och ansvar.

Det första avsnittet i vår rapport behandlar således hur personal på äldreboenden förhåller sig till konkurrens – en av de allra mest grundläggande byggstenarna i 1990-talets reformer. Vi visar att konkurrens är något som vårdande, administrerande och ledande personal inte påverkas av i någon större utsträckning. Att konkurrens sällan märks av i deras arbete kan förmodligen spåras till strukturella aspekter (överbeläggning råder sedan länge inom äldreomsorgen), men även till organisatoriska aspekter (fleråriga anbudskontrakt innebär att många äldreboenden kan prognostisera sin beläggning). Samtidigt framträder konkurrens och sätts på sin spets under det vi kallar för "konkurrensperioder". Dessa perioder kretsar framförallt kring anbudsperioder, under vilka vårdande personal känner en viss oro över sina framtida anställningar, medan administrerande och ledande personal upplever att de måste presentera sina äldreboenden som kapabla och attraktiva organisationer. Vi pekar samtidigt en växande tendens mot att administrerande och ledande personal inte bara känner att de måste presentera sina äldreboenden som kapabla och attraktiva organisationer under anbudsperioder, utan även mellan dessa perioder.

Det andra avsnittet kretsar kring den vårdande personalens tolkningar av identitet. Offentliga, privata och ideella äldreboendens unika förutsättningar och förmågor framställs idag som ett konkurrensverktyg på äldreomsorgsmarknaden. Detta skapar samtidigt en diskussion där olika driftsformers betydelse återkommande ställs i relation till en övergripande identitetsfråga bland personalen: *vilka är vi?* Våra resultat visar att personlig identifikation med arbete och arbetsplats sätts först, medan driftsform underordnas och blir något irrelevant för den vårdande personalen. Den personliga identifikationen återspeglas framförallt i ett omvårdnadsetos där de boendes mående och omsorg sätts främst. Vi noterar därmed att den starka idé om att kompletta organisationer ska bygga egna identiteter, framställa sig som unika och särskilja sig från sina konkurrenter inte återspeglas av äldreomsorgens personal. Omvårdnadspersonalens identifikation bygger inte på vilken utförare de arbetar för eller hur de på olika vis är specialiserade, utan på omsorgen av de boende.



Det tredje avsnittet handlar om system som används för att kunna utkräva ansvar bland äldreboenden. Vårt fokus ligger framförallt på IT-baserad journalföring och avvikelserapportering, samt de kontinuerliga krav sådana system ställer på personal inom äldreboenden. Vi ser denna sorts journalföring och avvikelserapportering som ett led i en större granskningslogik där styrningsideal präglade av kontroll, transparens och uppföljning motiveras utifrån argument om förnuftig användning av statliga skattemedel. Dessa system förväntas därmed effektivisera verksamheten och tydliggöra ansvarsförhållanden för de som arbetar inom äldreboenden. Våra resultat visar dock att det i mötet mellan IT-system och personal regelbundet uppstår särkopplingar, vilka bland annat kretsar kring otydligheter i systemens funktionalitet och äldreboendenas faktiska informationsbehov. I förlängningen orsakar kontinuerliga krav på journalföring och avvikelserapportering en slags ängslighet och panoptisk övervakningsrädsla bland personalen som – mer än något annat – vill hålla ”ryggen fri”. Vi noterar därmed att dessa system ofta tjänar en logik som krockar med många dimensioner av äldreomsorgens fortlöpande verksamhet.

## **Episodisk konkurrens inom svensk äldreomsorg**

Konkurrens är en av grundbultarna i de marknadsliknande reformer som svensk äldreomsorg har genomgått. Politiker och tjänstemän på olika nivåer har generellt sett hoppats på att konkurrens mellan äldreboenden ska sänka kostnader, skapa innovativa tjänster och öka åldringars inflytande över den omsorg som de har rätt till (Hartman, 2011). Men dessa förhoppningar baseras allt som oftast på förutfattade meningar om hur konkurrens på marknader fungerar. I grund och botten kan dessa förutfattade meningar sägas vara baserade på den nationalekonomiska idén om ”perfekta marknader” (Hagbjer & Krohwinkel, 2018).

Idén om perfekta marknader härstammar från den skotske nationalekonomen Adam Smith (1776 [1776]) som hävdade att utbud och efterfrågan av varor och tjänster styrs genom en ”osynlig hand”. Denna hand utgörs av de priser som varor och tjänster säljs och köps för på marknader. Smith menade på att hög efterfrågan bland köpare och lågt utbud bland säljare skapar knapphet och leder till prishöjningar. Detta signalerar att säljare kan expandera sitt utbud för att på så sätt kunna profitera på den efterfråga som ännu inte har mättats. Men låg efterfrågan bland köpare och högt utbud bland säljare skapar istället överflöd och leder till prissänkningar. Adam Smith utgick från att det senare scenariot relativt omgående skulle ge upphov till en dynamik där säljare konkurrerar mot varandra genom att ständigt erbjuda förbättrade varor och tjänster i den eviga jakten på köparens begränsade gunst. Konkurrens på perfekta marknader ses således som en svepande kraft, vars konstanta närvaro utgör en sporre som ständigt genererar förbättring.

Den nationalekonomiska idén om perfekta marknader är simpel, utopisk och nästintill naturlagsliknande. Det är förmodligen även därför som denna idé om marknader har fått utstå hård kritik från vissa delar av äldreomsorgen (Meagher & Szebehely, 2013). Men i och med det inflytande som idén om perfekta marknader trots allt har haft under de senaste 30 årens reformer av svensk äldreomsorg så blir detta en viktig bakgrund när vi nu ska försöka förstå hur

konkurrens uppfattas inom äldreboenden. Vi bör därför ha med oss den nationalekonomiska idén om perfekta marknader, även om vår utgångspunkt är att konkurrens sällan – eller möjligtvis aldrig – fungerar på det bestämda vis som Smith hävdade.

I denna sektion utforskar vi hur konkurrens uppfattas av personal på äldreboenden tre decennier efter att marknadsliknande reformer introducerades inom svensk äldreomsorg. För att komma åt dessa uppfattningar har vi analyserat intervjuer med vårdande, administrerande och ledande personal inom privata, offentliga och ideella äldreboenden i två svenska kommuner. Vår analys drevs av tre frågor: Hur förstås konkurrens bland personal på äldreboenden? Vad tycker man sig konkurrera om? Och vilka konsekvenser anser denna personal att konkurrens genererar? Vi närmar oss dessa frågor med hjälp av ett socialkonstruktivistiskt perspektiv på konkurrens (Arora-Jonsson, Brunsson & Hasse, 2020; Hodgkinson, 1997; Porac, Thomas & Baden-Fuller, 1989). Forskare inom detta perspektiv menar på att konkurrens är långtifrån en svepande kraft, utan att konkurrens istället utgör ett kontextbundet fenomen som kan uppfattas på olika sätt och som kan ge upphov till olika konsekvenser. Ett socialkonstruktivistiskt perspektiv på konkurrens förser oss därför med ett synsätt som vi kan använda för att förstå vilka uttryck det marknadsideal som florerar inom svensk äldreomsorg tar sig när det väl kommer in i olika äldreboenden.

### *Konkurrens som en självklarhet?*

Inledningsvis kan vi nämna att de generella förhoppningar som politiker och tjänstemän sammankopplade med konkurrens till stor del verkade återspeglas i hur personal på privata och ideella äldreboenden inom våra två kommuner talade om konkurrens. Våra intervjuer med vårdande, administrerande och ledande personal på privata och ideella äldreboenden visade tidigt att konkurrens mer eller mindre togs för givet där. Konkurrens var nästintill en icke-fråga. Bland privata äldreboenden var man visserligen mycket medveten om att konkurrens inom svensk äldreomsorg har varit och fortfarande är ett omdiskuterat fenomen, men samtidigt ansåg man att konkurrensutsatta verksamheter var nära besläktat med dessa boendens *raison d'être*. Tanken om att vara konkurrensutsatt genomsyrade både den fortlöpande verksamheten och den långsiktiga verksamheten på privata äldreboenden. Man menade på att konkurrens påverkade allt ifrån den vårdande personalens möten med åldringar och anhöriga till den ledande personalens kontakter med media. Det fanns därför en tydlig tendens bland privata äldreboenden, men till viss del även bland ideella äldreboenden, att se på konkurrens som ett kontinuerligt närvarande fenomen med långtgående inverkan.

Konkurrens sågs dock på andra sätt inom offentliga äldreboenden i de två kommuner där vi intervjuade. Till att börja med så noterade vi hur konkurrens verkade spela en splittrad roll inom dessa äldreboenden. Å ena sidan menade vårdande personal att konkurrens inte påverkade den fortlöpande verksamheten i någon större utsträckning. Men å andra sidan var konkurrens ett fenomen som administrerande och ledande personal allt oftare verkade väga in i den långsiktiga verksamheten. Vi noterade således att konkurrens uppfattades annorlunda beroende på vilken personalgrupp våra intervjupersoner inom offentliga äldreboenden tillhörde. Dessa skillnader tenderade att vara sammankopplade med den tidshorisont som olika personalgrupper blickade ut över i sitt arbete. Uppfattningarna kring konkurrens bland vårdande, administrerande och

ledande personal strömmade dock samman när det kom till specifika episoder där konkurrens accentuerades och sattes på sin spets. Dessa episoder rörde nästintill uteslutande upphandlingstillfällen. Vi ser därmed upphandlingstillfällen inom äldreomsorgen som tydliga exempel på det som har kallats för ”konkurrensepisoder” (jmf. Barnett, 2008). Nedanför vidareutvecklar vi dessa argument i detalj, med fokus på offentliga äldreboenden.

### *Konkurrens på olika plan*

Undersköterskor och sjuksköterskor, men till viss del även administratörer och verksamhetschefer, inom offentliga äldreboenden uttryckte med relativt stor entydighet att konkurrens mellan äldreboenden inte var något som märktes av på ett operationellt plan. Här innefattas arbete med de fortlöpande sysslor som är omedelbart kopplade till äldreboendens kärnverksamhet – omsorg av åldringar. Ett fåtal intervjupersoner tryckte visserligen på att konkurrens kunde fungera som en inspirations- och motivationskälla till att förbättra den vård som åldringar erbjuds. Dessa intervjupersoner uppfattade konkurrens som en ”sporre”, vilken ansågs ”trigga” äldreboenden till att organisera fler aktiviteter, tillhandhålla mer varierande måltider och hålla tätare kontakter med anhöriga än tidigare. Men detta var en uppfattning som utgjorde ett undantag bland offentliga äldreboenden. Den generella uppfattningen bland vårdande personal var att konkurrens inte spelade någon avgörande roll för fortlöpande sysslor på det operationella planet. En undersköterska underströk med emfas att:

*Oj, nej, det [konkurrens] är inte något jag har upplevt.* (undersköterska, offentligt äldreboende)

I liknande drag uttryckte en sjuksköterska att:

*I mitt vardagliga arbete så tänker jag inte på det [konkurrens] så mycket alls... Jag har patientfokus och finns till för de som bor här.* (sjuksköterska, offentligt äldreboende)

Vårdande personal upplevde därmed att deras arbete var relativt opåverkat av och distanserat från den konkurrens som politiker och tjänstemän talade om. Samtidigt bör vi påpeka att inga av våra intervjupersoner var verksamma inom äldreomsorgen innan 90-talets omfattande reformer som ledde till att konkurrens infördes. Den vårdande personal som vi intervjuade hade egentligen inte någon möjlighet till att göra egna jämförelser mellan nutid och dåtid, utan deras jämförelser byggde allt som oftast på retrospektiva insikter från diskussioner med äldre kollegor. Upplevelsen av att konkurrens inte hade någon större inverkan kvarstod dock.

Den främsta anledningen till att konkurrens inte märktes av på ett operationellt plan bland offentliga äldreboenden verkade vara det faktum att det sedan länge råder överbeläggning inom svensk äldreomsorg. Därför fanns det sällan några lediga platser på äldreboendena i de två kommuner där vi intervjuade. Det var snarare så att många åldringar hade stått i kö till boenden under relativt långa perioder. I många fall var det egentligen åldringar som konkurrerade om platser på äldreboenden – och inte äldreboenden som konkurrerade om åldringar till sina platser. En verksamhetschef med över 20 års erfarenhet inom äldreomsorgen tryckte på att hen aldrig

hade jobbat i en kommun där det fanns lediga platser. Den kommun där denna chef nu arbetade inom var inget undantag:

*Det är fullt [på äldreboendena] så därför är det liksom ingen konkurrens på det sättet.* (verksamhetschef, offentligt äldreboende).

Diverse prognoser – både på nationell nivå och inom de två kommuner där vi intervjuade – visade också att äldreomsorgen troligtvis skulle förbli överbelagd en lång tid framöver. Det fanns dock beslut om att utöka antalet platser på befintliga äldreboenden. Dessutom skulle nya äldreboenden byggas. Men det var samtidigt osäkert om ens dessa åtgärder skulle räcka för att täcka det ökande behovet av äldreomsorg hos en åldrande befolkning. Den efterfråga som fanns på platser översteg utan tvivel det utbud av platser som fanns. Den enda tid då några platser på äldreboenden stod tomma var under korta övergångsperioder när vissa åldringar flyttade ut och andra flyttade in. Mot denna bakgrund blev det ingen konkurrens ”på det sättet”.

Samtidigt som konkurrens inte märktes av på ett operationellt plan så talade ett flertal intervjupersoner på offentliga äldreboenden trots allt om konkurrens. I dessa fall verkade man dock prata om konkurrens på ett strategiskt plan. Här innefattas arbete med långsiktiga beslut som i många fall inte är omedelbart kopplade till äldreboendens kärnverksamhet. Det var företrädesvis administratörer och verksamhetschefer, men till viss del även undersköterskor och sjuksköterskor, som talade om konkurrens på ett strategiskt plan. Man pratade regelbundet om vikten av att bedriva aktiv marknadsföring och arbeta metodiskt med varumärkesbyggande, trots att det vid första anblick inte verkade finnas något akut behov av sådana åtgärder eftersom det sedan länge råder överbeläggning inom äldreomsorgen. Företagslika termer som aktiv marknadsföring och metodiskt varumärkesbyggande diskuterades i samma andetag som konkurrens, även om administratörer och verksamhetschefer i nästa andetag snabbt underströk att konkurrens inte var något som påverkade offentliga äldreboenden på ett operationellt plan. Konkurrens verkade vara ett fenomen som gjorde sig påmint när långsiktiga beslut togs på ett strategiskt plan, samtidigt som det inte ansågs ha någon betydande inverkan när fortlöpande sysslor utfördes på ett operationellt plan.

### *Konkurrens om kontrakt och synlighet*

Vi påpekade tidigare att det fanns skillnader i hur konkurrens uppfattades bland privata och ideella äldreboenden, å ena sidan, och offentliga äldreboenden, å andra sidan. Inom offentliga äldreboenden verkade det i sin tur även förekomma skillnader mellan olika personalgrupper. Dock var många intervjupersoner inom offentliga äldreboenden, oavsett personalgrupp, samstämmiga på en punkt. Man konvergerade i uppfattningen om att äldreboenden framförallt konkurrerade om att vinna kommunala upphandlingar. Konkurrens mellan äldreboenden accentuerades och sattes därför på sin spets under relativt korta upphandlingstillfällen. Vi tolkar dessa tillfällen som framträdande ”konkurrensepisoder”. Privata, ideella och offentliga äldreboenden fick inför upphandlingstillfällen möjlighet att lämna sekretessbelagda anbud för att bedriva äldreomsorg enligt beställningar som kommunala nämnder, förvaltningar och upphandlingsenheter tillsammans specificerade och kodifierade i särskilda upphandlingskontrakt. Dessa kontrakt innehöll kombinationer av efterfrågade volymer och kvalitetsbaserade kriterier som gällde under fleråriga och förhandsbestämda tidsperioder. Det

äldreboende eller de äldreboenden som kunde uppfylla efterfrågade volymer och kvalitetsbaserade kriterier i enlighet med vad som ansågs vara lägsta trovärdiga pris (SFS, 2007: 1091) vann sedermera upphandlingskontrakt och gavs rätt till att bedriva äldreomsorg inom en kommun.

Medan personal på privata och ideella äldreboenden tenderade att se upphandlingstillfällena som inslag av en kontinuerligt närvarande konkurrens så betraktade våra intervjupersoner inom offentliga äldreboenden istället dessa tillfällen som ytterst intensiva konkurrensepisoder. Man menade på att det framförallt var under upphandlingstillfällena som konkurrens mellan äldreboenden framträdde. Inför dessa tillfällen spreds sedermera en känsla av osäkerhet, vilket yttrade sig som tydligast när vårdande personal på offentliga äldreboenden talade om bemanning. Vi har redan nämnt att det råder överbeläggning inom svensk äldreomsorg, något som innebär att de allra flesta äldreboenden lyckades kontraktera rätten till att bedriva en viss omsorgsvolym i samband med upphandlingstillfällena. Men i övergången mellan kontrakt så kunde volymerna ändras drastiskt. Detta fick i sin tur långtgående konsekvenser för bemanningsfrågor. Minskade volymer i övergången mellan upphandlingskontrakt kunde framförallt innebära relativt omfattande nedskärningar bland vårdande personal.

Den vikt som våra intervjupersoner tillskrev upphandlingstillfällena förser oss förmodligen med ännu en anledning till varför konkurrens inte ansågs ha någon större inverkan på ett operationellt plan. Offentliga äldreboenden som gavs rätt till att bedriva äldreomsorg i samband med upphandlingstillfällena behövde egentligen inte konkurrera mot andra äldreboenden under de fleråriga och förhandsbestämda tidsperioder som upphandlingskontrakten sträckte sig över. Det verkade därmed råda ett relativt lugn mellan dessa tillfällen, vilket kan ha varit en stark bidragande faktor till att framförallt undersköterskor och sjuksköterskor uttryckte att konkurrens inte var något som märktes av på ett operationellt plan. Mellan upphandlingstillfällena kunde vårdande personal fokusera fullt ut på äldreboendens kärnverksamhet, utan att behöva oroas för nedskärningar i någon större mån.

Samtidigt vill vi understryka att den känsla av relativt lugn som uttrycktes bland vårdande personal inte delades i samma utsträckning av administrerande och ledande personal. Bland administratörer och verksamhetschefer fanns det en groende känsla av att offentliga äldreboenden borde arbeta kontinuerligt med synlighet mellan upphandlingstillfällena. Vi ser detta som ett framträdande exempel på hur konkurrens satte spår på ett strategiskt plan. Det verkade nämligen finnas en växande övertygelse om att offentliga äldreboenden inte bara borde arbeta för att synas under upphandlingstillfällena, utan att de även borde arbeta för att synas mellan dessa tillfällen. Sådant kontinuerligt arbete kopplades i sin tur till ökade möjligheter att vinna framtida upphandlingskontrakt. Men i många intervjuer framkom det även att detta kontinuerliga synlighetsarbete var en viktig del av offentliga äldreboendens försök till att rekrytera kompetent personal. Stora pensionsavgångar, kombinerat med en äldreomsorg som länge har dragits med ett negativt anseende på grund av stressiga arbetsförhållanden och låga löner, innebar att tillgång till utbildad och erfaren personal var en stor utmaning för äldreboenden. Audiensen för boendenas synlighetsarbete var till viss del åldringar och deras anhöriga, men vi uppfattade att den slutgiltiga publiken trots allt var de politiker som satt i äldrenämnder, de tjänstemän som satt på äldreförvaltningar och den personal med kompetens

som man oftast försökte rekrytera från andra äldreboenden. Att åldringar och deras anhöriga inte var den slutgiltiga publiken kan förmodligen än en gång kopplas till att det sedan länge råder överbeläggning inom äldreomsorgen. Det verkade som sagt inte vara någon större utmaning för äldreboenden att fylla sina platser. Politiker och tjänstemän hade dock stort inflytande på frågor om resursallokering inom den kommunala äldreomsorgen, medan kompetent personal var en begränsad tillgång som många äldreboenden ville åt. Att göra sig sedd bland politiker, tjänstemän och potentiell personal var därmed en central angelägenhet för offentliga äldreboenden. En administratör uttryckte detta på följande vis:

*Vi kommunala äldreboenden måste ligga steget före och visa framfötterna där [inför politiker i äldreomsorgsnämnder och tjänstemän på äldreförvaltningar]... Vi kan inte bara luta oss tillbaka och säga att vi är en kommunal verksamhet och därför vet vi vad vi gör. (administratör, offentligt äldreboende)*

En verksamhetschef använde sig av liknande ordalag för att beskriva hur hans äldreboende arbetade med synlighet:

*Vi jobbar för ett gott rykte och vi vill gärna visa upp oss som en bra arbetsplats, vi är med om det är något vi kan vara med på... Ibland har vi projekt som vi redovisar för hela kommunen och för våra konkurrenter... Vi vill visa vilka vi är och vad vi går för. (verksamhetschef, offentligt äldreboende)*

Men den ökande viljan till att synas gjorde också att offentliga äldreboenden verkade vara beredda att ta till relativt okonventionella sätt för att synas. Detta framkom framförallt i förhållande till upphandlingstillfällen. Ett flertal verksamhetschefer menade på att det självklart var fördelaktigt att vinna upphandlingskontrakt. Vunna kontrakt säkrade en viss stabilitet och kontinuitet. Här tryckte man dock på att det inte nödvändigtvis behövde handla om att vinna upphandlingskontrakt som var ekonomiskt lönsamma. Ibland sågs det nämligen som lönsamt att vinna kontrakt som var olönsamma. På kort sikt var ekonomiskt olönsamma upphandlingskontrakt visserligen skadliga, men på lång sikt kunde sådana kontrakt trots allt spela en viktig roll när det kom till att göra sig sedd. Ledande personal tenderade att se vunna upphandlingskontrakt – även om de inte var ekonomiskt lönsamma – som sätt för äldreboenden att visa sig som tillgängliga och kapabla organisationer i politikernas och tjänstemäns ögon. Citatet nedan från en verksamhetschef är talande för den press som därmed byggdes upp kring att vinna upphandlingskontrakt – ibland till vilket pris som helst:

*Vi gav oss in i leken, vilket gjorde att vi har tagit hem affärer som egentligen är förlustaffärer, det gör man ju... Man vågar inte ställa krav efteråt heller, man skulle aldrig gå ut och säga till politikerna att 'det här går inte' för vi har redan sagt vid upphandlingstillfället att det här kommer vi ta, så man har satt sig själv i den sitsen att vi tar hem saker som vi vet av vi egentligen inte klarar av ekonomiskt... Men alla vill behålla sina [upphandlings]kontrakt och synas och se bra ut, så är det ju. (verksamhetschef, offentligt äldreboende)*

Vi har nu behandlat den ökande vikt som offentliga äldreboenden verkade fästa vid att inte bara synas under upphandlingstillfällen, utan även mellan dessa tillfällen. Men vilka specifika

verktyg användes när dessa äldreboenden försökte konkurrera om synlighet på ett strategiskt plan?

### *Konkurrens genom extern kommunikation*

Det fanns en tydlig tendens bland många av våra intervjupersoner att – på ett eller annat sätt – lyfta fram extern kommunikation som ett centralt verktyg i offentliga äldreboendens ansträngningar för att synas. I förlängningen var det genom att kommunicera externt som dessa boenden försökte göra sig sedda bland politiker, tjänstemän och potentiell personal.

Många diskussioner om extern kommunikation byggde på jämförelser mellan privata och offentliga äldreboenden. Intervjupersoner inom samtliga personalgrupper på offentliga äldreboenden tryckte på att deras boenden tillhandahöll omsorg av lika hög kvalitet som privata äldreboenden. Man var dock överens om att privata äldreboenden traditionellt sett hade varit bättre och mer ”framåt” än offentliga äldreboenden på att förmedla sina kvaliteter till de politiker som satt i äldrenämnder och de tjänstemän som arbetade på äldreförvaltningar. En något frustrerad administratör uttryckte att:

*De privata [äldreboendena] har alltid legat steget före när det gäller att slå sig på bröstet, att allt de gör är bra... Det liksom kommer ut och så sitter vi inom den kommunala [äldreomsorgen] och känner att 'det där har vi också gjort'... Jag tror att vi är på väg att ändra det lite mer, men med den kommunala verksamheten har det ofta varit att 'det här [bedriva äldreomsorg] måste vi göra, varför ska vi då säga att vi gör det?' Det har länge varit så att vi kommunala [äldreboenden] ska inte vara mer än någon annan. (administratör, offentligt äldreboende)*

Här noterar vi att svensk äldreomsorg – med ytterst få undantag – bedrevs helt och hållet i offentlig regi fram till början av 1990-talet. Våra intervjupersoner pekade på att denna ohotade position länge ledde till att offentliga äldreboenden tonade ned idén om extern kommunikation. Sådan kommunikation sågs till och med som överflödig. Extern kommunikation hade dock kommit upp på agendan bland offentliga äldreboenden i samband med att en mängd kommunikatörer anställdes inom kommunala förvaltningar för 10-15 år sedan. Dessa kommunikatörer påpekade idogt vikten av synlighet nu när offentliga äldreboenden skulle konkurrera med privata och ideella äldreboenden. Och inte sällan var kommunikatörernas påpekanden inspirerade av den externa kommunikation som privata äldreboenden redan arbetade med. Våra intervjupersoner inom offentliga äldreboenden underströk att den specifika tanken om synlighetsarbete, men också de mer generella tankarna om aktiv marknadsföring och metodiskt varumärkesbyggande, i mångt och mycket kunde spåras till kommunikatörerna som anställdes av kommunala förvaltningar för 10-15 år sedan. En verksamhetschef beskrev denna utveckling på följande vis:

*När jag började hade man inte ens en kommunikationsavdelning, då hade man inte en kommunikatör anställd i kommunen överhuvudtaget, man hade någon som jobbade med press möjligen, men ingenting annat... Sedan har det här [en*

*kommunikationsavdelning] byggts upp... Så någon gång 2007-2008, någonstans för 10 år sedan, då började varje förvaltning anställa egna kommunikatörer... När de [kommunikatörer] började komma in i bilden så började man prata om varumärke, det hade man inte förut... Sedan jobbar man lite olika med det på olika förvaltningar, hur mycket man vill profilera sig och hur mycket man talar om marknadsandelar, vissa är ju inte konkurrensutsatta... Men alla som är konkurrensutsatta, speciellt vi inom vården, vi jobbade väldigt mycket med detta [kommunikation], vi marknadsförde oss och gjorde reklam... Det var en jätteskillnad. (verksamhetschef, offentligt äldreboende)*

I sitt växande arbete med extern kommunikation använde offentliga äldreboenden framförallt sociala medier. Genom dessa medier lyfte man huvudsakligen fram fem aspekter som ansågs vara viktiga ur ett marknadsförings- och varumärkesperspektiv: äldreboendens a) lägen, b) lokaler, c) aktiviteter och d) utmärkelser, samt personalens e) kompetenser. När offentliga äldreboenden kommunicerade om sina a) lägen försökte man vanligtvis påpeka att boendena var belägna i bekanta och familjära områden där många åldringar "alltid" hade bott. Att flytta in på dessa äldreboenden skulle därmed inte innebära någon större geografisk omställning. Samtidigt försökte man också trycka på att offentliga äldreboenden ofta var situerade nära natur och grönområden, samt stad och kulturutbud. Närhet till "det allra mesta" var en nyckelformulering. I samband med att offentliga äldreboenden kommunicerade om sina b) lokaler lyfte man vanligtvis att dessa boenden innefattade mer än "enbart" lägenheter med regelbunden tillgång till vårdande personal. Regelbunden tillgång till personal presenterades visserligen som mycket viktig, men offentliga äldreboenden målade gärna upp sig själva som dynamiska platser där åldringar även hade tillgång till bibliotek, restaurang och gymnastiksal. Tätt kopplat till detta var den kommunikation som offentlig äldreboenden bedrev kring de c) aktiviteter som fanns att tillgå. Man tryckte ofta på att dessa äldreboenden erbjöd hälsosamma yogapass, inspirerande musikstunder, intellektuella läsecirklar och gemytliga temamiddagar. Genom detta försökte man porträttera boendena som händelserika ställen där åldringar kunde umgås i en mängd olika konstellationer och sammanhang. När offentliga äldreboenden kommunicerade om sina d) utmärkelser lyfte man vanligtvis fram de priser som dessa äldreboenden hade mottagit genom åren. I flera fall handlade detta om priser till boenden som hade rankats högt och fallit väl ut i jämförelser genomförda av diverse tredjeparter inom omsorgsområdet. Sådana utmärkelser ansågs vara viktiga "kvalitetsstämplar" för den vård som bedrevs. Till sist var även offentliga äldreboenden måna om att kommunicera kring personalens e) kompetenser i termer av utbildning och yrkeserfarenhet. Man påpekade ofta att vana skötare, kunniga sjuksköterskor och specialiserade läkare fanns att tillgå med mer eller mindre täta mellanrum beroende på det servicebehov som boendena ifråga var inriktade på. Inte sällan lyfte man fram sjuksköterskor som hade fått motta olika sorters certifieringar. Vid en första anblick verkade dessa fem aspekter framförallt kommuniceras gentemot åldringar och deras anhöriga, men samtidigt kunde vi urskönja att de slutgiltiga mottagarna av denna kommunikation trots allt föreföll vara de politiker och tjänstemän som ansvarade för resursallokeringen till äldreomsorgen, samt den personal med kompetens som man oftast försökte rekrytera från andra äldreboenden.



En av de största utmaningarna i samband med de externa kommunikationsaktiviteter som vi hittills har beskrivit var att offentliga äldreboenden rimligtvis bara kunde projicera sin önskade bild. Hur denna bild sedan mottogs av olika publikter var något som äldreboendena ifråga inte hade någon reell möjlighet att kontrollera. Detta gjorde att extern kommunikation oundvikligen sågs som något fragilt och prekärt. Och det ledde även till att sådan kommunikation alltmer betraktades som ett kontinuerligt och ständigt pågående arbete.

## **Identitet och identifikation i äldreomsorgen: ett kall bortom organisationsgränser**

*Det är jobbet. Jag menar, jag brinner för det jag håller på med och sen spelar det väl ingen roll vem som är min arbetsgivare, bara jag får hålla på med människor.*

Som vi sett ovan är frågan om konkurrens inte så enkel som ofta förespeglas. Då den svenska äldreomsorgen betraktas som en marknad där olika typer av organisationer ”konkurrerar” (Meagher & Szebehely, 2013), finns även en mer eller mindre explicit idé om särskiljning. I socialtjänstlagen (2001:453) står inskrivet att den svenska äldreomsorgen ska bedrivas utifrån en gemensam värdegrund (5 kap. 4§) med syftet att skapa värdigt liv och välbefinnande för de äldre. Det står även inskrivet att de äldre ska kunna *välja* när och hur stöd utformas - en valfrihet som genom konkurrens menas gynna omsorgens kvalitet och således stötta de äldres behov av vård och omsorg. Utöver de boendes möjligheter handlar det även om hur anställda har frihet och möjlighet att välja den organisationstyp eller inriktning de vill arbeta med. Boenden representerar därmed privat, ideellt eller offentligt utförd omsorg. Att balansera det gemensamma (värdegrund) med särskiljning är en svår akt, vilket bland annat har studerats inom norsk sjukvård där sjukhusens kommunikatörer aktivt arbetar med att påvisa legitimitet genom att kommunikativt presentera likheter med andra sjukhus och i relation till förväntningar på vad ett sjukhus är, men som samtidigt försöker bearbeta sitt anseende genom att peka på särskiljande aspekter (Sataøen & Wæraas, 2015). Begreppet *identitet* - och frågan *vilka är vi?* - är i dessa processer en central aspekt (Larson & Gill, 2017). I äldreomsorgens organisering möter utförare en uppsjö av förväntningar som inte sällan är motstridiga. Förväntningar som skapas i denna kontext kommer till exempel från beställarna (kommunerna), mediernas granskning, boende och anhöriga, eller de lokala arbetsförhållandena, vilket genererar en komplex kontext för organisationer att orientera sig i. Att som anställd i den svenska äldreomsorgen ha en uppfattning om *vilka vi är* - om organisationstillhörighet och identitet - ter sig därmed komplicerad. Detta är utgångspunkten för avsnittet och studeras genom anställdas föreställningar om vad deras respektive organisationer *gör* och deras relation till detta. I avsnittet diskuteras således frågan om identitet och identifikation från omvårdnadspersonalens perspektiv, samt likheter och skillnader hos anställda i de tre driftsformerna. Som stöd i diskussionen använder vi tre identifikationstyper för att mejsla fram de anställdas föreställningar om förenande eller åtskiljande aspekter (Burke, 1972, 1973; Cheney, 1983):

- *Det outtalade "vi:et"* - representerar ett "oriktigt" vi och något som utgår från en gemenskap – ett "vi" som också förutsätter ett "dem". Vi:et tas inte sällan för givet och kan i organisationssammanhang handla om hur organisationsledningen relaterar till eller inkluderar organisationsmedlemmar där inget egentligt intresse eller samförstånd föreligger. I styrdokument kan till exempel läsas "Vi är emot en utveckling där...", vilket antar ett organisatoriskt "vi" och likställer intresset som ledning och den som arbetar på golvet har. Bland anställda kan det handla om värden och föreställningar som sträcker sig bortom den organisation de arbetar för, till exempel genom sin profession.
- *En gemensam grund* – skildrar hur talaren understryker likheter med andra, som exempelvis när en organisationsledning, kommunikatörer eller anställda framhäver att de delar värderingar eller mål och så påbjuder en gemensam identitet.
- *Antites* - beskriver hur ett hot från en gemensam motståndare är skäl att enas. Det inkluderar bland annat samling mot politiska reformer, andra typer av driftsformer, eller mediernas granskning.

Med utgångspunkt i omvårdnadspersonalens identifikation framträder föreställningen om att arbetet främst handlar om de äldres omsorg och väl. Detta är en övergripande idé – ett *kall* - till vilka de anställda kopplar an. Kopplingar till den utförare den anställde arbetar för uttrycks främst i samhörighet med det specifika boendet men inte dess driftsform eller huvudorganisation. En svagare tendens till specifik organisationsidentifikation återfinns i värderingar som kopplas till kommunala eller privata utförare. Identifikation genom åtskiljning framträder tydligast via uppfattningar om mediernas roll där omvårdnadspersonalen finner att rapporteringen inte sällan är felaktig och att de som arbetar "vet bättre" hur det faktiskt fungerar.

### *Kallet - ett grundläggande "vi"*

Hos omvårdnadspersonalen uttrycks en tydlig föreställning om *vilka de är* – som anställda och som organisation – genom delade värderingar som sträcker sig bortom en primär relation till organisationen de arbetar för. Det är *kallet* i omtanken och viljan att arbeta med människor och i första hand att arbeta med och för äldre där en övergripande och genomgripande form av identifikation gör sig gällande. Denna föreställning är den tydligast framträdande aspekten och återkommer bland omvårdnadspersonal på boenden i alla driftsformer. Det viktigaste i arbetet är att "få de boende att känna glädje, skratta och ge god omvårdnad – att vara deras högra hand". Vi kan hos de anställda utläsa att vården är och ska vara densamma oavsett driftform, vilket manifesteras i detta genomgripande - men ändå outtalade - "vi".

*Det spelar liksom ingen roll vilka som har det, om det är kommunen eller... utan det är fortfarande dem [de boende] jag tänker på, inte själva organisationen... För mig är det väldigt viktigt. Det är människor, inte saker, vi jobbar med.*  
(undersköterska, offentligt äldreboende)

Känslan av att det är något viktigt de anställda gör är en gemensam föreställning, och det handlar om att det de gör är att ge de äldre god och värdig omvårdnad.

*...det viktigaste för mig är i första hand att de äldre har det bra. Att de inte saknar något och att de får sin skötsel och sin stimulans. Det är det viktigaste. Sen är ju arbetskollegorna också en viktig bit.* (undersköterska, privat äldreboende)

*Jag är här för dem, det är det jag brinner för.* (undersköterska, offentligt äldreboende)

Tidigare studier har visat på ett *offentligt etos* bland anställda inom den offentliga sektorn (Rasmussen, 2012). Resultaten från denna studie visar på att sådana uppfattningar även förekommer utanför den offentliga sektorn. Huruvida detta är en typ av "inneboende etos" hos de anställda eller om det är uppdraget som "kräver" denna inriktning besvaras dock inte i studien (jmf. Kamp, 2016). Liksom Keisu, Öhman och Engberg (2016) fann en egen vilja att arbeta inom äldreomsorgen som central i anställdas föreställningar om vad som utgör "en god arbetsplats", betonas denna inställning även i våra intervjuer. För att ge "äkta" och "ärlig" - och därmed god omsorg - ses det som centralt att den anställde uppskattar och *känner* för arbetet inom området.

*Ja egentligen är det lite lustigt hur det började, för jag hade ingen tanke på det här med vården. När jag var femton-sexton år så skulle jag åka buss från där jag bor och då händer en trafikolycka precis framför bussen och då är jag ute först, och då vet jag att det låter jättekonstigt, men jag fick en sådan här känsla att det här vill jag ju göra. Jag vill ju ta hand om människor. Så då blev det att jag sökte till vårdlinjen och sen har man varit kvar. Sen tycker jag väldigt mycket om att jobba med gamla.* (undersköterska, offentligt äldreboende)

Enligt Burke (1972) representerar denna form av identifikation en djupare form av gemenskap. Äldreomsorgens kall representerar därmed andra värden än de som vanligen propageras då organisationers ledningar och kommunikatörer försöker skapa samstämmighet och en enhetlig organisation med syfte att stå ut i den konkurrens som marknaden sägs skapa. De anställda ser sig själva som delar av en övergripande gemenskap – oberoende av organisationsform - där det är omsorg och omvårdnad som står ut, vilket alltså vänder på det utbredda antagande om att det främst handlar om organisationer ledningars och kommunikatörers strategiska överväganden till vilka de anställda behöver förhålla sig till (jmf. Frandsen, 2017). Istället för att anställda förhåller sig till centralt formulerade värdeord ter det sig som så att utförande organisationer och dess ledningar inom äldreomsorgen mer aktivt kan förhålla sig till det kall som här identifieras.

#### *Driftform sekundär – den lokala gemenskap primär*

Som redan framgår framstår inte frågan om driftsform och den organisation en anställd arbetar för som central för tillhörighet. Om ett boende är kommunalt, privat eller ideellt drivet är mindre viktigt än att kunna utföra sitt arbete, inte minst också då alla anses ha liknande förutsättningar och uppdrag från kommunen och att det är samma vård som ska erbjudas de äldre. Dock finns uppfattningar om att olika driftsformer inverkar på den anställdes möjligheter och

begränsningar i att utföra sitt arbete och att utföra den vård som erbjuds de äldre. Boenden drivna av privata utförare beskrivs - av anställda i olika driftsformer - som platser med större möjligheter för den enskilde att i större mån och utan längre dröjsmål påverka sitt arbete. De privata boendena beskrivs som ”flexibla” arbetsplatser där anställda arbetar närmare sina beslutsfattare, medan kommunala organisationer snarare är ”stela”, ”svårföränderliga” och med längre avstånd mellan daglig verksamhet och beslutsfattare.

*...det är den största skillnaden och som blev så tydlig för mig. När jag jobbade kommunalt och frågade om endagskurser eller så fick jag oftast nej till svar, och här inom [privat organisation] så har jag aldrig egentligen fått ett nej till svar så länge som det gynnar verksamheten och mig i min profession. (undersköterska, privat äldreboende)*

Att arbete för en privat utförare erbjuder flexibilitet påtalades från anställda både i kommunala och privata verksamheter. Samtidigt som stabilitet förstås som en begränsning - och att långa ledtider och stelbenthet i kommunala verksamheter gjorde arbetet mindre fritt - representerar kommunala utförare en trygghet för de anställda.

*...sen byggdes [boendet] och jag kände lite grann att jag inte ville vara privat. Jag vet inte, det är väl en känsla. Man är väl gammal så och känner att det är säkrare att vara i kommunen och allt sådant där. I och med att jag är ensamstående så är det det här med ekonomi. Så känner man att det kanske inte är så säkert. Och sen så byggdes det här och jag tänkte har jag bytt en gång på trettio år så kan jag väl göra det en gång till. Så då sökte jag hit och så fick jag en tjänst här... Det är något som sitter i sen gammalt och är inrotat. Det här att man känner att kommunen, där är det tryggt. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

En önskan att *inte* arbeta för en vinstdrivande organisation framkommer främst som en aspekt bland anställda på kommunala och ideella boendena. Det handlar om att inte behöva arbeta under effektiviserings- och vinstkrav, och att de ekonomiska ramarna istället visar vilka möjligheter som finns men att det samtidigt inte ska handla om en jakt på marginaler.

*Nej men jag skulle kunna tänka mig att inom privat är det säkert lite mer att man vill gå med vinst kanske, det gör man ju inte inom kommun. Där är det lite mer - vad jag har hört i alla fall - plus minus noll. Liksom, att man inte ska gå med vinst så man sparar inte in på någonting. (undersköterska, privat äldreboende)*

Samtidigt återkommer, nästan som ett mantra, det absolut centrala i att organisationsform inte spelar någon roll då det är samma omvårdnad som ska utföras - och att alla utförare har samma ramar i och med att kommunen är beställare och att samma krav gäller oberoende av utförare.

*Jag tror att just det jobbet vi gör inte blir annorlunda för att det är kommunalt. (undersköterska, privat äldreboende)*

Det gemensamma återfinns att uttryckligen tala positivt om sin lokala arbetsplats och kollegor med beskrivningar som *bra grupp, högt i tak, ett team, bra miljö, energi, mysigt, det sitter i väggarna* och *bra gemenskap*. Samhörigheten återfinns därför främst på arbetsplats och boende,

samt den specifika avdelning eller våning som den anställde arbetar på.

*[Boendet] har ett väldigt gott rykte om att de blir väl omhändertagna och får den omvårdnad som de verkligen ska ha och att det är bra personal. Och det där sprids ju... [ort] och [ort], det är små orter och det sprids från mun till mun från nöjda anhöriga som har sökt att där är jättebra. Folk som har bott runt om ute på landet vill kanske in på ett boende, men inte så långt hemifrån, då blir det här. (undersköterska, privat äldreboende)*

Våning och boende – platsen i både materiell och symbolisk form, vilket bland annat inkluderar historia, den geografiska lokaliseringen och byggnaden för verksamheten, samt de som arbetar eller bor där – är centrala referenspunkter för de anställdas identifikation. Det manifesteras bland annat i betydelsen av relationer och interaktioner anställda emellan och den grupp av anställda som de anser sig tillhöra. Detta uttrycks explicit på alla boenden, med undantag för två privata boendena i den större kommunen där denna aspekt förekommer, men den är inte av samma vikt.

*...vi har ganska högt i tak. Vi hjälper varandra. Det är det bästa boendet jag har varit på i alla fall, för att vi är väldigt hjälpsamma. Och som sagt högt i tak, pratar med varandra, är det nåt som inte känns bra så tror jag alla vågar ta det direkt. Inte så mycket skitsnack som det kan vara liksom som jag känt på andra boenden. Vi är en trygg grupp. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Med våningen som omvårdnadspersonalens utgångspunkt i det vardagliga arbetet (även om deras arbete ibland utförs på andra våningar) påträffas endast svag länkning till den övergripande organisationen. Stämning är något som ”sitter i väggarna” och det som förenar baseras främst på utbytet i nära relationer kollegor emellan.

### *Gemensamma motståndare*

Omvårdnadspersonalen menar att mediernas rapportering av äldreomsorgen är problematisk. Den beskrivs som oftast både negativ och missvisande för det arbete de faktiskt utför. Många anser också att medierna baserar rapporteringen på okunskap och att journalisterna borde utöka sin förståelse genom att oftare besöka deras verksamheter då de inte har något att dölja, inte minst då ”de bara kommer om det hänt något”. Medierna är en gemensam motståndare och katalysator för samhörighet bland dem ”som vet bättre” inom äldreomsorgen. I en delrapport från det forskningsprojekt inom vilket denna rapport skrivs, beskriver Fredriksson and Mossberg (2020) dock en annan verklighet än den som omvårdnadspersonalen gör gällande. I rapporten studeras mediernas innehåll och vinkling i texter som handlar om äldreomsorg. Fredriksson och Mossbergs resultat visar att rapporteringen om äldreomsorgen snarare är neutral i sin karaktär än att innehållet är positivt eller negativt vinklat. Detta förtar inte omvårdnadspersonalens upplevelse, men det blir intressant att vidare diskutera frågan, inte minst då negativa exempel – till exempel skandaler inom äldreomsorgen - är återkommande i de anställdas beskrivningar av mediernas rapportering. Våra resultat pekar därmed på ett

”missförstånd” mellan mediernas rapportering och de anställdas upplevelser av densamma.

*Jag tycker det är synd för det är ju bara sånt som skrivs. Det är ju så. Det kommer ju inte nån reporter, eller det ringer inte nån reporter och säger “kan vi få göra studiebesök hos er och filma och höra lite med era boenden, hur de mår och trivs och sådär?” bara så här. Utan det måste ha hänt nån episod förstås. Och då kommer det här tråkiga ut, det är det jag säger. Det var ganska bra med [privat utförare] för de hade ju faktiskt öppet hus två gånger per år och bjöd in allmänheten och annonserade och så att man fick komma på studiebesök, titta och fråga och sådär. Så det var ju ganska bra för jag tycker det är viktigt att man måste kunna ge bilden också utåt - att “det här är inget skitjobb, det här är ett värdefullt jobb”. Vi gör ju ett otroligt jobb om dagarna egentligen. Folk förstår inte det... Så att, ja, det är ju synd, jag tycker media kan gå ut mera med det positiva, jag tror det. Höja status på vårt yrke och sen framförallt höja statusen för våra gamla. För våra gamla ser ju också det här negativa. Det är ju det de ser på TV och läser i tidningen.*  
(undersköterska, offentligt äldreboende)

*De [medierna] får gärna komma. Vi kan vara stolta för det vi gör här. Låt dem komma bara.* (undersköterska, privat äldreboende)

På de offentligt drivna boendena menade anställda att medierna och dess rapportering spelade en central roll för synlighet och för att vinna de lokala politikernas gunst. Detta, menade de anställda, kunde snabbt raderas av negativ medierapportering. Detta gjorde att extern kommunikation sågs som något bräckligt och prekärt. Och man började därmed även betrakta kommunikation som ett kontinuerligt och ständigt pågående arbete för att balansera mediebilderna av ett boende.

En mindre uttalad aspekt är frågan om politikernas förståelse av äldreomsorgen. Likt medierna anses politikerna ha en outvecklad bild och ofullständig förståelse för de verksamheter de organiserar, upphandlar och är ytterst ansvariga för. Detta kan relateras till den situation som uppstår med de återkommande upphandlingarna – i episoder då ”konkurrens aktiveras” - där ett boende huvudman snabbt kan ändras men verksamheten i övrigt lämnas mer eller mindre oförändrad. På flera boenden vittnar anställda att de arbetat på samma boende och i samma roll men under olika utförare. I de fall där erfarenhet av sådana byten finns bland anställda så vittnar de om att det ofta råder brist på tydlighet om vad en sådan förändring innebär för anställda. De anställda menar även att detta resulterar i en osäkerhet för de boende. Denna oförståelse – eller okunskap – blir då ett hot mot verksamheten och ett problem som de anställda samlas bakom. ”Vi vet bättre” är kopplingen som de anställda delar – främst som något samlande mot mediernas rapportering, men även om de som sitter på beslutsfattande eller verksamhetsnära roller.

*De [politikerna] måste lyssna på oss och de måste agera direkt. När vi ringer så betyder det att är någonting som stämmer inte. De måste lyssna... för vi jobbar med dem [de boende]. Det är vi som känner dem.* (undersköterska, offentligt äldreboende)

### *Reflektion: identifikation och identitet i äldreomsorgen*

Oberoende av övergripande organisationstillhörighet relaterar de allra flesta till idén om att vara en anställd som drivs och motiveras av de äldres omvårdnad. Det kan te sig som en självklarhet, men betänker vi de olika organisationernas intressen och utgångspunkter – även om alla numera kan kallas marknadsaktörer – så framkommer inga påtagliga skillnader i identifikationen och således kan vi inte tala om organisationernas unika identiteter. För att förstå frågan om *vilka är vi?* antas ofta och gärna ett ledningsperspektiv – ”vad säger centrala formuleringar att vi är?” – något som troligen skulle ge andra resultat än vad denna studie presenterar. Avsnittet säger således inget om organisationernas retorik som en form av identitetsstyrning (Cheney, 1991:15), men sådant vore relevant att vidare inkludera i vidare forskning. Vad denna studie pekar på är en insikt i den komplexa process som utgör organisationers identitetskapande. Pratts (1998) beskrivning av identifikation som *samhörighet genom överensstämmande övertygelser* eller en individs *efterliknande av en organisations värderingar* framstår den förra som en förutsättning för hur organisationer i äldreomsorgen kan närma sig identitetsfrågor. Inte minst är resultaten relevanta ur en empirisk ståndpunkt då organisationer ofta vill påverka och styra identitet. I äldreomsorgen - där konkurrens sägs leda till bättre kvalitet, och då organisationer vill *särskilja sig*, inte minst genom kommunikationsinsatser – blir förekomsten av kallets ställning en central utgångspunkt.

Kanske utgör marknadens konkurrensideal och de återkommande upphandlingarna en situation präglad av osäkerhet, vilket leder till att kallet och omvårdnaden utgör en trygg och stabil punkt att relatera till. Med denna utgångspunkt kan vi förstå initiativ som uppstått för att hantera de anställdas komplexa och utmanande vardag (Stranz & Szebehely, 2017). Ett sätt att närma sig hur komplexiteten möter vardagen är genom ansvarsfrågan.

### **Digitala dokumentationspraktiker som representation och styrningsideal**

I föregående avsnitt diskuterades utmaningen i att vara samma fast ändå olika; att som organisation vårda den egna unika identiteten (särskiljningen) samtidigt som man erbjuder den trygga, gemensamma värdegrund och kvalitetssäkring som kommit att definiera svensk äldreomsorg. Återigen framträder tydligt komplexiteterna i att äldreomsorg i alla dess former måste – förutom att axla den dagliga driftens utmaningar – även navigera de förväntningar och den kvalitetsgranskning som kommer från aktörer som beställare (kommunerna), medierna, anhöriga, och inte minst den interna granskning som sker både på ledningsnivå och myndighetsnivå. Marknadsreformer och teknikens utveckling leder till nya ansvarsmekanismer, och nya sätt att förmedla transparens, ansvar och legitimitet. De informationskrav som idag ställs på äldreomsorgen är inte bara ett internt arbete för intern granskning och kvalitetssäkring, utan blir också instrument i en allt mer marknadsorienterad äldrevård där den organisation eller ägandeform som kan uppvisa goda vitsord och ett gott renommé genom noggrann och transparent genomlysning kan skaffa sig marknadsfördelar, och därmed god ekonomi. Inte sällan resulterar detta informationskrav i alltmer utförliga och digitaliserade dokumentationspraktiker som tar alltmer tid från det dagliga arbetet. Syftet med detta avsnitt är

tvådelat: dels att belysa de informationskrav och digitala dokumentationspraktiker som äldrevården ställs inför; och dels att genom att problematisera begreppet "representation" visa konsekvenserna av en ökande granskningslogik som styrinstrument.

I dessa sammanhang är det viktigt att initialt förstå förhållandet mellan representationen och företeelsen som representeras och att förhållandet mellan representation och det representerade inte är helt isomorfiskt. Detta leder oss in på ett klassiskt faktum som kan illustreras som förhållandet mellan kartan och verkligheten: Bara för att kartan kan representera territoriet, betyder det inte att territoriet kan representera kartan. Om isomorfismen inte är fullkomlig åt båda håll, det vill säga om inte representationen är fullkomlig och "korrekt", vari ligger då värdet i en karta? Svaret står att finna i representationens syfte och mening: Vad ska representationen förmedla, för vem och i vilket sammanhang. Värdet på en representation kan då förklaras som att en karta endast blir en värdefull karta om den uppfyller vissa villkor som i sin tur är kopplade till ett specifikt syfte. Den typ av representationstänkande som grundas i att värdet på en karta går att mäta i dess detaljrikedom, och att en karta objektivt helt och hållet ska eller kan representera alla aspekter av "det verkliga" kräver att "det verkliga" i sig självt innehåller mening, riktning och syfte, vilket det förstås inte gör. Vi människor tilldelar kartan (och därmed verkligheten den representerar) mening givet ett syfte och användningsområde. Och precis som Borges menar, för att karta och territorium ska uppfylla ett isomorfiskt, reversibelt förhållande måste kartan bli territoriet. I samma slag upphör även kartan att vara en representation, och blir därmed värdelös.

Det här förhållningssättet är ytterst relevant när vi undersöker digitala dokumentationspraktiker i äldreomsorgen eftersom all form av dokumenterande, rapportering och granskning som görs i samhället är olika former av representation – institutionella kartor som syftar till att belysa praktiker, rutiner och andra sociala fenomen ur ett specifikt perspektiv med ett specifikt syfte. Om syftet blir otydligt, eller om vi hamnar i ett representationstänk som fokuserar på detaljeringsgrad fungerar inte dokumentationspraktiken, och vi börjar kanske ifrågasätta varför vi dokumenterar. Eller än värre, vi ifrågasätter inte utan utgår ifrån att det är ett byråkratiskt göromål som bara "ska göras". Den så kallade "Tillitsdelegationen" tillsattes 2016 av regeringen för att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning, framförallt inom välfärd. Delegationens initiala rapport beskriver i SOU 2018:47 "en räddhågsen kultur" inom skola, hälsa, sjukvård och omsorg där "verksamheten lägger allt mer tid på att minimera fel och minska den egna verksamhetens sårbarhet vid granskning", och menar vidare att externa faktorer som en "etablerad medielogik där skandaler, granskning och avslöjanden är viktiga komponenter" bidrar till en "omfattande överdokumentation" i syfte att ha "ryggen fri" om det skulle uppstå problem.

### *Digitala dokumentationspraktiker*

Långa och tidskrävande utredningar görs i första hand för att tydliggöra att man fullgjort sin roll och sitt uppdrag korrekt i händelse av granskning. Man menar vidare att när dokumentationspraktiker primärt inte har ett brukarfokus utan ett institutionellt fokus, finns en stor risk för överdokumentation. Samtidigt, i ett kommittédirektiv från 2018 gav Sveriges



regering en särskild utredare i uppdrag att se över och lämna förslag på åtgärder som kan främja införandet av välfärdsteknik inom äldreomsorgen, för att ”förbättra förutsättningarna för verksamheterna och personalen inom äldreomsorgen att bättre ta tillvara potentialen i att använda välfärdsteknik.” Motivationen var att eftersom äldrevården står inför en omfattande digitalisering kan teknik förbättra livssituationen för äldre, och förbättra arbetsituationen för personalen. Utredningen beskriver att det finns ett behov av vidare utredning kring personalens förutsättningar att ta till sig och använda digital teknik. I takt med att kraven på dokumentation och återrapportering drastiskt ökar i vårt digitala samhälle, blir det alltmer relevant att föra en problematiserande diskussion om representation i olika former, genom att studera samtida dokumentationspraktiker inom vårdsektorn.

### *Vad menas med representation?*

En representation kan definieras som något (ett ting eller en symbol) som står för något annat än sig själv. I semiotiska termer talas det om ”tecknet” (representationen) och det ”betecknade” (det som ska representeras). En fysisk person kan exempelvis representeras (betecknas) som ”undersköterska” i ett sammanhang och ”anhörig” i ett annat sammanhang. Representation blir då ett språkligt, semiotiskt och förståelsebaserat, socialt fenomen som hela tiden avkodas. Situationen avgör om någon är undersköterska eller anhörig. Detta sociala ”kontrakt” förmedlas genom ett kommunikativt medium, som kan vara analogt eller digitalt, till exempel en pappersjournal eller en rapport inskriven i ett digitalt rapporteringssystem. Journalen, vare sig den är av papper eller pixlar, är inte verkligheten och ska heller inte representera verkligheten. Den utgör en juridisk rapporteringsplikt för brukare, kollegor och anhöriga. Fördelen med en sådan representation är att den till skillnad från ett fysiskt skeende inte bara existerar i nuet, det vill säga en representation är flyttbar, kommunicerbar och går att lagra. Utmaningen är att den är språkligt betingad och kontextuell (institutionaliserad), vilket gör att om man inte delar begreppsapparat eller sammanhang kan det uppstå missförstånd eller andra svårigheter. Det sociala kontraktet som ger en representation legitimitet måste gemensamt förstås.

Representationspraktiker – det vill säga olika former av strukturerad information i form av dokumentation och patientdata av olika slag fyller en oerhört central funktion (inte minst en juridisk sådan) i dagens digitala omsorgssamhälle, och bland offentliga verksamheter och myndigheters praktiker lämnar fortfarande analoga praktiker allehanda spår efter sig som pärmar, papper, lappar och utskrifter samlade i mappar. Dessa syftar till att arkivera, legitimera och synliggöra. Formella dokumentationspraktiker innehåller analoga och digitala dokument som är institutionella objekt i egenskap av att de är lagstadgade och viktiga delar i specifika legitimerande organisatoriska processer. Thornton et al (2012) beskriver hela samhället som bestående av flertalet logiker som representerar olika röster (Thorén et al, 2017). Alla dessa röster i till exempel en organisation extraherar legitimitet genom att mobilisera dokument, direktiv, regler och begreppsapparater, lagar och förordningar som syftar till att leda hur vi beter oss och även skapar förväntningar på olika roller i olika sammanhang. Patricia Thornton talar bland annat om ”gemenskap”, ”marknad”, ”företag”, ”familj”, ”religion”, ”stat” och ”profession” som exempel på olika sätt att vägleda beteende, en taxonomi sprungen ur en

Weberiansk typografi. Med andra ord, dessa ideala typer är i sig själva representationer (abstraktioner, förenklingar) som skapar ett analytiskt språk genom vilket man kan diskutera de spänningar och komplexiteter som uppstår när olika delar av en organisation ska samsas.

### *Granskning som kontrollmekanism*

Den brittiska forskaren Michael Power (1997) beskriver den ökade efterfrågan på dokumentation som "the audit society", eller granskningssamhället, och menar att termen "revision" inte längre bara betyder isolerad granskning av en verksamhets ekonomiska förehavanden, utan har kommit att beröra alla aspekter av en verksamhets styrning; med andra ord så handlar det inte längre om en auktoriserad revisor som granskar, utan en mer generell form av kontrollbyråkrati, eller revisionslogik vars syfte är att kvalitetssäkra, legitimera, och inte minst utkräva ansvar om något skulle gå fel.

En analog praktik är ett fysiskt görande som är förankrat i analoga artefakter av olika slag, till exempel traditionell pappers- eller journalbaserad dokumentation som ett resultat av att en vårdgivare med behörighet sitter ned och manuellt dokumenterar. Det lagförda, grundläggande syftet med journalföring är att bidra till en god och säker vård av patienter (SFS 2008:355). Dokumentationssystemet och dess journalfunktion är ett verktyg för yrket som har klinisk och juridisk betydelse (Prop. 2007/08:126) men är också av stor betydelse för andra vårdgivare som inte tidigare träffat patienten för att kunna bedöma en situation och besluta om framtida åtgärder. Bedömningar, beslut och potentiella komplikationer som uppstått, och en riktning för framtida åtgärder är huvudsyftet med journalsystemet och patientjournalen. Patientsäkerheten och hälso- och sjukvårdspersonalens säkerhet förstärks med en välskriven journal och minskar också risken för felaktig tolkning i händelse av att vården ifrågasätts eller om ansvaret för vården tas över av någon annan (Socialstyrelsen, 2009). Dessutom har dokumentationen av de olika vårdgivande behandlingarna stor betydelse för samordningen av patientens vård och ska fungera som ett verktyg för kommunikation mellan vårdpersonal. Journalen används också som underlag för affärsuppföljning och tillsyn, eller i juridiska sammanhang, och som källmaterial för forskning och kvalitetssäkring (Prop 2007/08: 126).

### *Äldreomsorgens IT-system, och dess digitala praktiker*

I dagens kunskapssamhälle digitaliseras allt fler offentliga och privata verksamheters informationsinfrastrukturer, och äldreårdens lagstadgade dokumentationspraktiker är inget undantag. I det svenska äldreomsorgssystemet används olika system för ändamålet, bland annat CRM-systemet Siebel från amerikanska Oracle och det svenskutvecklade Pulsen Combine från Pulsen Omsorg AB. Det senare sprunget ur ett utvecklingsprojekt som drivs tillsammans med kommunerna Nacka, Täby och Upplands Väsby och marknadsförs som "en komplett tjänst för hela den kommunala socialtjänsten". När det gäller dessa systems representation och loggning av information som handlar om en specifik kund (eller brukare) tar systemet rollen som den symboliska verklighet som ska tolkas och föras vidare inom organisationen för att underlätta

och kvalitetssäkra utförandet av uppdraget.

Ett sådant system ger upphov till ett antal nya digitala praktiker som innefattar alla rutinbaserade aktiviteter som på något sätt använder sig av digital teknologi som datorer, läsplattor eller smarta teknologier där information och arkivering sker digitalt. I digitaliseringssammanhang brukar man tala om att analoga praktiker översätts och konverteras (digitaliseras) till digitala praktiker. Några skillnader som brukar framhållas mellan digitala och analoga praktiker är att resultatet av en digital praktik skapar en annan typ av tillgänglighet, transparens och spårbarhet, vilket i sin tur gör att ett CRM-system eller ett ERP-system kan vara ett kraftfullt sätt att strategiskt styra en verksamhet. I det digitala systemet lagras information och data som i en granskning ska representera den pågående verksamheten, och särskilt i vårdsammanhang är detta fördelaktigt eftersom anhängiga och tillsynsmyndigheter kan gå in i systemen och få tillgång till den information som finns där. Den motsvarande analoga praktiken, där man besöker en plats och begär ut en pärm blir förstås en helt annan sak.

En kritisk faktor när man designar digitala praktiker och implementerar dessa system är att de digitala praktikerna som i mångt och mycket är produkter av systemen de är sprungna ur, och deras fysiska förlaga – det vill säga den analoga verklighetens förehavanden – motsvarar varandra på ett sådant sätt att syftet med dokumentationen uppfylls. Det betyder exempelvis att systemen inte får bryta mot lagstiftningen när det gäller dokumentation och lagring av patientdata. Utmaningen för ”standardsystem” som Siebel är förstås att de inte har någon kontext. De är inte skraddarsydda för en specifik verksamhet, utan är billigare generiska standardlösningar utifrån ett paradigm som ibland formuleras som ”kundvård”. Det innebär att de existerande analoga praktikerna får anpassa sig till det digitala systemet, och att systemet får användas i den mån det passar verksamheten. När passformen blir av det sämre slaget resulterar det i allt för mycket abstraktion och blackboxade rutiner, egna parallella system vid sidan av, eller i värsta fall vägran. Risker är då att dokumenterandet inte bidrar till en förbättrad verksamhet utan i stället blir en ”särkopplad” praktik som utförs för att kunna visa inför ledning eller tillsynsmyndighet att man följer givna direktiv. När passformen blir av det bättre slaget, kan systemet mycket väl skapa goda förutsättningar för att styra och leda en verksamhet operativt och strategiskt och uppfylla de informationsbehov som finns hos alla inblandade.

Data som samlats in inom ramen för studien i den här rapporten, identifierar ett antal problematiska situationer där det analoga och digitala möts, och ibland skapar friktion. Filosofen John Searle (1995) brukar genom sin variant på materiellt betingad socialkonstruktivism skilja på ”brute facts”, den fysiska, obestridbara verkligheten (en person har hosta) och ”institutional facts” som en social konstruktion, en mänsklig överenskommelse i en situerad verklighet (en person har lunginflammation). Dokumentationspraktiker genererar institutionella objekt (patientjournalen) för att föra vidare institutionella fakta (diagnosen), men måste samtidigt förstås ha en relation till någon sorts fysisk verklighet, eftersom det är det obestridliga faktumet som i slutändan ska åtgärdas: Syftet med dokumentationspraktiken borde rimligtvis vara att hostan ska botas.

Det institutionella språket får i dessa sammanhang en oerhört viktig normativ och strukturerande roll att spela, och en viktig koppling till frågan ”vad har hänt?”. I standardsystem

importeras ofta ett inbyggt språk: De som är inneboende på en äldreomsorgsinrättning blir ”kunder” eller ”brukare”. Språket kopplar ihop den fysiska världen med den symboliska, och utifrån fysiska fakta skapar vi ett institutionellt språk för att koppla ihop och trigga lämpliga organisatoriska praktiker. Beroende på sammanhang kan ett dokumentationssystem få olika syften, och därmed blir representationen olika, eftersom begreppet ”journal” är ett socialt konstruerat, institutionellt objekt som får sin mening tillskriven av människor i vårdorganisationer. Enligt Searle, föregås institutionella fakta av fysiska, obestridliga fakta. Utan hosta blir det med andra ord ingen journalföring, vilket är rimligt eftersom journalföring inte ska ha ett egensyfte.

Lika underligt kan det då bli när man förutsätter att digitalisering inte rubbar praktikerna eftersom det ses som en rak översättning av etablerade, analoga praktiker. Men i verkligheten är det stor skillnad på att skriva en kommentar i Siebel, och att skriva samma kommentar på ett papper som läggs i en mapp tillhörande en viss person. Det digitalas mobilitet och offentlighet gör att en digital praktik är något helt annat än en analog praktik. ”Alla kan ju skriva, vad är problemet?”, verkar man tycka från systemkonstruktörernas håll, och att den enda skillnaden är att den nya praktiken är digitalt medierad. Så är förstås inte fallet. Det är skillnad på: ”hostan ska botas”, ”att göra transparent inrättningens agerande”, och ”möjliggöra uppföljning”, det vill säga hur man artikulerar syftet med dokumentationen. Det första exemplet är en uppgiftsformulering som är kopplat till en yrkesroll, medan de andra två representerar styrmekanismer från ledningen, och en granskningspraktik internt och externt. Den märkbara skillnaden är att de yrkesmässiga praktikerna inte längre existerar i en skyddad miljö. Alla enskilda professionella bedömningar som görs, kan i teorin då ifrågasättas, kritiseras, återberättas och föras vidare. Med andra ord kan digitala praktiker i större utsträckning upplevas som ett hot mot den yrkesmässiga integriteten.

#### *Mötet mellan rutinbaserade, analoga praktiker och de digitala dokumentationspraktikerna*

Analoga praktiker och digitala praktiker samexisterar ofta och kompletterar varandra på olika sätt beroende på kontext. I äldreomsorgen beskrivs en institutionell verklighet (en företagslogik) där det digitala dokumentationssystemet klart föregår verkligheten, enligt en kommunicerad intern regel, där systemet och dess rapporteringsfunktion är en förutsättning för att kunna agera i den fysiska världen:

*[D]et som inte står i Siebel, det har aldrig hänt, det har vi lärt oss väldigt. Så där måste du skriva. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Rutinen förklaras så här: För att en sjuksköterska ska kunna agera på en incident krävs ett ärendenummer som kommer ur systemet. Saknas det ett ärendenummer kan man inte agera eftersom incidenten, eller avvikelserapporteringen, inte har hänt enligt systemet. Utan journalföring blir det ingen hosta, och utan avvikelserapportering blir det inget fall på mattkanten. För att återvända till vårt exempel med kartan och territoriet i inledningen, har verkligheten därmed fått ett isometriskt förhållande till kartan, men inte tvärtom. Med andra ord: verkligheten representerar kartan, däremot är det inte säkert att kartan representerar verkligheten vilket blir problematiskt. Enligt en annan respondent innefattar dokumentationspraxis:

*Allt. Särskilt incidenter måste dokumenteras, eller det hände inte... många av våra sjuksköterskor använder inte Siebel, och vi måste ständigt påminna dem. (avdelningschef, offentligt äldreboende)*

Med andra ord är inte hostan längre det primära. Innan ärendenumret skapats i systemet, är det ingen som har hosta, och därmed finns ingen lunginflammation att behandla, och heller ingen behandlingsplan. Systemet skapar med andra ord det fysiska. Institutionella fakta skapar fysiska fakta i ett omvänt förhållande till verkligheten, ett fenomen som är symptomatiskt på att syftet med dokumentationspraktiken inte är behandling i första hand utan redovisning av utförda uppgifter enligt praxis i händelse av granskning. Eftersom verksamheten ändå syftar till att säkerställa behandling uppstår workarounds, och analoga praktiker utanför systemet:

*Vid rapporteringar och sånt så säger man ju alltid: "Du, läs Siebel" men när jag går hem... så vill jag självklart ha personen framför mig och tala om att "idag har det varit så här och så här... Man har ju kontakt i alla fall, men man får hela tiden höra att "jaja men ni kan läsa i Siebel"... Jag kan inte gå hem och bara säga "läs i Siebel", det känns inte ok. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Förtroendet är inte tillräckligt för att den information som verksamheten samlar i systemet (dess institutionella fakta) ger hela bilden, utan man måste komplettera med ett personligt möte där syftet är att utbyta information. Att systemet upplevs som otillräckligt för att kommunicera en situation, och utarbeta en handlingsplan är ett symptom på att syftet med dokumentationspraktiken är otillräckligt eller inte stämmer överens med vad som behöver åstadkommas på individnivå, vilket i sin tur återspeglar Tillitsdelegationens rapport.

Trots dokumentationens juridiska centralitet finns det flera anledningar till att sjuksköterskor misslyckas med att följa dokumentationsrutiner, där orsaker bland annat sägs vara tidsbrist, språkproblem för anställda av utländsk härkomst där svenska inte är modersmål, tillfälligt anställda som inte törs eller vill skriva, och en rädsla för att göra eller skriva något fel (grammatiskt eller på annat sätt). Den panopticonska övervakning och offentlighet man upplever att dokumenterandet utgör blir då till en barriär, och flera respondenter beskriver en språklig ängslighet inför att anhöriga kan gå in och begära ut information, samt att kollegor läser vad man skriver. Att sätta sig framför en skärm och skriva en avvikelserrapport som man vet har en viss offentlighet, och där man är medveten om att man kan granskas utifrån, är något helt annat än den analoga motsvarigheten med papper och mappar eftersom dessa av praktiska skäl inte görs lättillgängliga på samma sätt. Det upplevs som att den yrkesmässiga integriteten utmanas eftersom det finns en risk att kunskapen att uttrycka sig i text likställs med den professionella kompetensen:

*Det är inte så många som klarar av [att dokumentera i Siebel]. Då har du det här med svenska språket... vi har ju gått kurser på hur man skriver, för du får ju inte uttrycka dig hur som helst. En anhörig kan ju begära att få gå in och läsa om sin man och då är det ju väldigt viktigt hur du har formulerat dig. Och sen så skriver man ju alla sådana här avvikelser. Fall och sånt ska man ju skriva där. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Med andra ord speglar detta ett upplevt hot mot den yrkesmässiga integriteten, och den professionella logiken som artikulerar förväntningar på en yrkesutövare krockar med en företagslogik (och en samhällelig granskningslogik) som har krav på sig att vara transparent med sin information. Tillitsdelegationens rapport om institutioner som styrs i sina dokumentationspraktiker av rädslan för granskning, och för eventuella påföljder om något skulle gå fel:

*Den man kan ta extra tid för det är viktigt att dokumentera, det är jätteviktigt och att kunna göra det för det är hela kommunen och överallt du måste ha ryggen fri om det händer något. Du inte har skrivit något och du jobbade, då har du det ansvaret. (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Dokumentationen och den digitala journalföringen ses och förstås som institutionellt viktig om än tidsödande, för att säkerställa ansvarsfrågan, och som förberedelse för granskning. Rädslan för eventuella repressalier där det visar sig att det har "hänt något" under arbetspasset och man var ansvarig, leder både till en insikt i att det är viktigt att dokumentera, men det får även motsatt effekt, att man inte skriver alls. Det finns tidigare forskning som visar att journalföring är en primärt institutionell praktik, som har tappat sin legitimitet i relation till vad som faktiskt händer "på riktigt". Med andra ord har journalföring inte sällan ett problematiskt förhållande till den företeelse som den enligt utsago ska dokumentera. Till exempel fann Taylor (2003) att "journalerna som sjuksköterskor skriver, ofta misslyckas med att dokumentera den vård som levereras eller patientens hälsotillstånd noggrant", på grund av ett antal faktorer, inklusive attityder till dokumentation (Taylor, 2003; Tapp, 1990), brist av konsekvens i dokumentation (Taylor, 2003), praktiska problem eller svårigheter med att översätta händelser till text. Vidare framgår det av en litteraturstudie av Friis Söndergaard et al (2016) att ofullständig kunskap, data och förståelse av dokumentationspraxis bland pre-op sjuksköterskor tyder på att uppgifterna präglas av slumpmässighet och dålig kvalitet. Dessa svårigheter ligger i det tekniska genomförandet av ett journalsystem som i sin tur blir en slags iscensatt (enacted) verklighet som andra människors hälsa eller försörjning beror på. Det kan vara en förklaring till att det upplevs som att dokumenterandet och systemet skapar en distans till arbetet där man ändå väljer att ta informationen verbalt, eftersom man vill vara säker på att informationen gått fram. Att digitalt medierad dokumentation ökar det interpersonella avståndet är inget nytt. En respondent anmärker på problematik kring faktorer, språkighet, datorvana och tidsbrist:

*Vi har ett dokumentationssystem som jag tycker är katastrof - Siebel. Och det tar väldigt mycket tid. Folk har inte så mycket... Alltså datavana är olika sen har vi personal från olika länder. De är jätteduktiga men det är lite språkförbistring där så att informationen blir lite svår. (undersköterska och samordnare, privat äldreboende)*

Tanken att man kan införa ett standardsystem och utgå från att journalföring är samma sak oavsett medium och att digitalisering handlar om att "översätta" en praktik från ett medium till ett annat är en ganska naiv förenkling. På frågan om hur ett system, som sällan används på grund av tidsbrist, och som är för krångligt med för många steg för att skriva in rapporter, skulle kunna ändras svarar en respondent:

*Jag men då hade jag först av allt sett till att de som sitter vid it där uppe, att de gör.. när de väl köper något it-system att det ska vara anpassbart för mina anställda för den kunskapen det är.. nu pratar vi också språkbrister, läsbrister.. det kan bli svårt när du har så många delar du måste gå igenom. Det måste vara anpassningsbart för mina anställda, inte för att den verkar bra för deras ögon. Det är en annan sak att köpa någonting och så bara implementera, ja nu kör ni detta. Det gäller ju att göra också oss delaktiga: ”Nej, men det här systemet är för krångligt för oss.” (undersköterska, offentligt äldreboende)*

Sammantaget kan sägas att digital avvikelserapportering inom den svenska äldrevården har ett problematiskt förhållande till verkligheten, särskilt i ljuset av de språkmässiga och kompetensmässiga problem som beskrivits. Känslan av att vara övervakad, och att rädsla för repressalier driver den institutionella praktiken att dokumentera, och dokumentationen som praktik får huvudsakligen ett organisatoriskt syfte. För att undvika workarounds och fragmenterad rapportering måste man se till förankring hos personalen, där syftet med dokumentationspraktiken, och representationen förklaras, så att det sociala kontraktet återspeglar syftet med verksamheten. Avslutningsvis ekar resultaten den franske poststrukturalisten Jean Baudrillard. I hans texter om simulering och simulacra är avbildningen än mer detaljerad än det avbildade, så till den milda grad att avbildningen blir ledande för hur korrekt verkligheten är – vad Baudrillard kallar hyperverklighet. Baudrillards samhällskritik från 90-talet ter sig alltmer relevant, när han hävdar att vi tappat vår relation till någon sorts fysisk verklighet, och att vi alltmer rör oss bland olika modeller, representationer och medialiseringar där kopplingen till verkliga händelser och skeenden blir allt svagare. Vad ska vi lita på? Institutionella fakta och motparten obestridliga fakta, (Searles ”brute facts”), har båda sina egna sanningskriterier. Det betyder att något kan vara normativt riktigt, men sen finns även den fysiska världen som man måste förhålla sig till på något sätt. Här blir det tydligt att båda giltighetsanspråken måste uppfyllas för att få en rimlig dokumentationspraktik.

### **Slutsats – ideal som inte förverkligas**

Det råder ingen tvekan om att ett flertal styrningsideal påverkar dagens äldreomsorg och dess utförande. Men när dessa ideal möter golvet på äldreboenden så uppstår ofta andra resultat än de som ursprungligen var planerade. Denna rapport visar att de anställda på äldreboenden sällan förverkligar innehållet i de ideal som förespråkas. Det kan såklart även vara så att dessa ideal inte representerar personalens verklighet. Politik blir till särkoppling när äldreboenden ska bli kompletta organisationer. Konkurrens märks av under begränsade perioder, men skapar framförallt oro och förväntningar på att presentera sig i god dager gentemot olika publik. Identitet byggs inte i förhållande till det unika, utan till det allmänna och ger därmed få möjligheter till särskiljning mellan äldreboenden. Ansvar blir en fråga om kontroll som genom rapportering ska skapa transparens, men de anställda finner sådana praktiker otydliga och ofullständiga för deras behov. Vi tror att dessa möten mellan ideal och golv tål att diskuteras vidare, framförallt inom ramen för de debatter som nu börjar ta form kring äldreomsorgens styrning i en post-SARS-CoV-2-framtid.

## Referenser

Arora-Jonsson, Stefan, Nils Brunsson och Raimund Hasse (2020), "Where Does Competition Come From? The Role of Competition", *Organization Theory*, 1 (1), s. 1-24.

Barnett, William P. (2008), *The Red Queen Among Organizations: How Competitiveness Evolves*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bergman, Mats och Henrik Jordahl (2014), *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Brunsson, Nils (1989), "Administrative Reforms as Routines", *Scandinavian Journal of Management*, 5 (3), s. 219-28.

Brunsson, Nils (2003), *The Organization of Hypocrisy*, Stockholm: Liber.

Brunsson, Nils (2006), *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*, Stockholm: Liber.

Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson (2000), "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies*, 21 (4), s. 721-46.

Burke, Kenneth (1972), *Dramatism and development*, Barre, MA: Clark University Press.

Burke, Kenneth (1973), "The Rhetorical Situation", i Emma R.L. Thayer (red.), *Communication: Ethical and Moral Issues*, New York, NY: Gordon and Breach Science Publishers, s. 263-275.

Cheney, George. (1983). "The Rhetoric of Identification and the Study of Organizational Communication", *Quarterly Journal of Speech*, 69 (2), s. 143-158.

Edelman, Lauren B. (1992), "Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law", *American Journal of Sociology*, 97 (6), s. 1531-76.

Frandsen, Sanne (2017). "The Silver Bullet of Branding: Fantasies and Practices of Organizational Identity Work in Organizational Identity Change Process", *Scandinavian Journal of Management*, 33 (4), s. 222-234.

Fredriksson, Magnus och Christian Mossberg (2020), *En fråga om tillgång, kvalité och arbetsvillkor: Mediebilderna av äldreomsorgen i fyra svenska lokaltidningar*, Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation.

Gouldner, Alvin W. (1954), *Patterns of Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.

Hagbjer, Eva och Anna Krohwinkel (2018), "When Market Organization Does Not Help: High Ambitions and Challenges in the Market for Eldercare", i Nils Brunsson och Mats Jutterström (reds.), *Organizing and Reorganizing Markets*, Oxford: Oxford University Press,



s. okänt.

Hartman, Laura (2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: Studieförbundet näringsliv och samhälle.

Hodgkinson, Gerald P. (1997), "The Cognitive Analysis of Competitive Structures: A Review and Critique", *Human Relations*, 50 (6), s. 625-54.

Jönson, Håkan och Marta Szebehely (2018), *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*, Malmö: Gleerups.

Kamp, Anette (2016). "Welfare professions in transition", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6 (1), s. 1-6.

Keisu, Britt-Inger, Ann Öhman och Birgit Enberg (2016). "What is a Good Workplace?: Tracing the Logics of NPM Among Managers and Professionals in Swedish Elderly Care", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6 (1), s. 27-46.

Larson, Gregory S. och Rebecca Gill (2017), *Organizations and Identity*, London: John Wiley & Sons.

March, James G. och Herbert Simon (1958), *Organizations*, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

Meagher, Gabrielle och Marta Szebehely (2013), *Marketisation in Nordic Eldercare: A Research Report on Legislation, Oversight, Extent, and Consequences*, Stockholm: Stockholms universitet.

Meyer, John W. och Brian Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (2), s. 340-63.

Christine Oliver (1991), "Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, 16 (1), s. 145-79.

Porac, Joseph F., Howard Thomas och Charles Baden-Fuller (1989), "Competitive Groups as Cognitive Communities: The Case of Scottish Knitwear Manufacturers", *Journal of Management Studies*, 26 (4), s. 397-416.

Power, Michael (1997), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.

Pratt, Michael (1998), "To be or Not to be: Central Questions in Organizational Identification", i David A. Whetten och Paul Godfrey (reds.), *Identity in Organizations: Developing Theory Through Conversations*, Thousand Oaks, CA: Sage, s. 171-207.

Prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m.*, Stockholm: Sveriges Riksdag.

Rasmussen, Bente (2012). "New Public Management: Constructing a New Management Identity in Care for the eElderly", i Anette Kamp och Helge Hvid (reds.), *Elderly Care in Transition – Management Meaning and Identity at Work*, Fredriksberg: Copenhagen Business

Press, s. 165-187.

Sataøen, Hogne och Arild Wæraas (2015). "Branding Without Unique Brands: Managing Similarity and Difference in a Public Sector Context", *Public Management Review*, 17 (3), s. 443-461.

Searle, John R. (1995), *The Construction of Social Reality*, New York: Simon & Schuster.

Selznick, Phillip (1949), *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, CA: University of California Press.

SFS (1991: 900), *Kommunallag*, Stockholm: Sveriges Riksdag.

SFS (2007:1091), *Lag om offentlig upphandling*, Stockholm: Sveriges Riksdag.

SFS (2008:355), *Patientdatalag*, Stockholm: Sveriges Riksdag.

Smith, Adam (1981[1779]), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Indianapolis, IN: Liberty Press.

SOU (2018:47), *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, Stockholm: Finansdepartementet.

Stranz, Anneli och Marta Szebehely (2017), "Organizational Trends Impacting on Everyday Realities: The Case of Swedish Eldercare", i Karen Christensen och Doria Pilling (reds.), *The Routledge Handbook of Social Care Work Around the World*, Routledge: London, s. 45-57.

Svensson, Marianne och Per G. Edebalk (2006), *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*, Stockholm: Konkurrensverket.

Søndergaard, Susanne F., Vibeke Lorentzen, Erik E. Sørensen och Kirsten Frederiksen (2017), "The Documentation Practice of Perioperative Nurses: A Literature Review", *Journal of Clinical Nursing*, 26 (13–14), s. 1757-1769.

Tapp, Ann (1990), "Inhibitors and Facilitators to Documentation of Nursing Practice", *Western Journal of Nursing Research*, 12 (2), s. 229-240.

Taylor, Helen (2003). An Exploration of the Factors That Affect Nurses' Record Keeping, *British Journal of Nursing*, 12 (12), s. 751-758.

Thorén, Claes, Pär J. Ågerfalk och Bertil Rolandsson (2017), "Voicing the Puppet: Accommodating Unresolved Institutional Tensions in Digital Open Practices", *Organization Studies*, 39 (7), s. 923-945.

Thornton, Patricia, H. och William Ocasio (2012), "Institutional Logics", i Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin-Andersson och Roy Suddaby (reds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks, CA: Sage, s. 99-129.