

Nya böcker

Edebalk, Gunnar (2022) *Äldreomsorgen: en aktuell historia*. Studentlitteratur

Det börjar nu bli möjligt att se bakåt på en tid präglad av en pandemi som drabbade den äldre befolkningen särskilt hårt. Coronakommissionens delbetänkande *Äldreomsorgen under pandemin* (SOU 2020:80) visade med tydlighet på de strukturella bristerna. Per Gunnar Edebalk har skrivit boken *Äldreomsorgen: en aktuell historia* (2022a) och dess ämne ter sig alltså särskilt angeläget. Det saknas inte forskning om äldreomsorgens historia (se t.ex. Trydegård & Thorslund 2010, Trydegård 2013, Brodin 2005; Blomqvist & Winblad 2019). En hel del av den forskningen står Edebalk själv för (se t.ex. Edebalk 1991, 2016). Som Edebalk skriver så har det saknats en sammanhållen historik över den moderna äldreomsorgens historia. Det som står i fokus för Edebalks historieskrivning är den offentligt organiserade äldreomsorgen som tar sin början med 1918 års fattigvårdsförordning och avslutas med beslutet om biståndsbedömt trygghetsboende som trädde i kraft 2019. Som avslutning diskuterar Edebalk möjliga vägar framåt för äldreomsorgen.

Edebalks historik i bokform spänner alltså över hundra år av äldrepolitik. Det är en socialpolitisk historia som är sammanflätad med hur det svenska välfärdssamhället och den svenska ekonomin förändrats under denna tidsperiod. Den svenska äldrepolitiken är inte ett isolat utan har förändrats i samklang med en vidare förändring av samhället. *Äldreomsorgen: en aktuell historia* (2022a) är dock i relation till den långa tidsperioden en kort bok om 200 glest tryckta sidor. Boken är inte heltäckande. Anhörigas insatser, som har varit och fortsatt är betydande, kommenteras i liten utsträckning i boken. Ett annat område av betydelse för äldre människors väl, men som inte ges så stort utrymme, är pensionssystemets förändring över tid. Likaså saknas en kontextualisering av äldreomsorgen i relation till bredare samhällsförändringar.

Edebalk delar in äldreomsorgens moderna historia i tre perioder, eller spår som Edebalk benämner dem. Detaljrikedomen i beskrivningen av de olika perioderna i äldreomsorgens historia blir rikare ju närmare nutiden den kommer. Den tidigaste historien avklaras på ungefär 20 sidor, mellanperioden ges 60 sidor och den nuvarande perioden cirka 90 sidor. Delvis är det en effekt av händelseutvecklingen, men det är också ett val av författaren att ge en mer omfattande beskrivning av händelseförlopp och olika aktörers positioner ju närmare redogörelsen kommer nutiden.

Det bärande begreppet för indelningen av äldreomsorgens historia i tre perioder är spårbundenhet (*path dependency*). Utgångspunkten för hur Edebalk tar sig an äldreomsorgens historia är att bärande organisatoriska principer, som lades fast vid uppbyggnaden av äldreomsorgen, också kommer att ha en bestämmande roll för den fortsatta utvecklingen. Det krävs kritiska händelser för att ett byte av spår ska ske. Edebalk skriver att "det är dessa spår och orsakerna till spårbytet som behandlas i denna bok" (Edebalk 2022a s. 9) och syftet är att "ge en beskrivning av den offentliga äldreomsorgens utveckling" (s. 14).

Startpunkten för Edebalks beskrivning av äldreomsorgens historia är den fattigvårdslag som riksdagen tog beslut om 1918. Den lägger grunden till det spår som kommer att dominera den första perioden av äldreomsorgens historia. 1918 års fattigvårdslag hade ett bredare anslag än bara äldre människors väl, men deras situation var likväl något som adresserades. Den period som Edebalk benämner ålderdomshemspåret löper från införandet av fattigvårdslagen 1918 till cirka 1950. Som namnet antyder så låg fokus under denna period på ålderdomshem, på att de skulle byggas och utvecklas. Ålderdomshemmen skulle skapa en bättre tillvaro för de som var fattiga, men "normalt åldrande", som Edebalk (2022a s. 25) skriver. Ålderdomshem var också det som i och med den nya fattigvårdslagen i princip var den enda formen av offentlig äldreomsorg. Den principiellt viktiga förändring som 1918 års fattigvårdslag innebar var att äldreomsorgen kom att betraktas som ett kommunalt ansvar. Men samtidigt fanns fortfarande vuxna barns försörjningsansvar kvar.

Det tog tid att få i gång byggandet av ålderdomshem och många små kommuner hade svårt att klara av sina åtaganden. Trots att ålderdomshemmen var tänkta för de "normalt åldrande" så blev ofta de med behov av omsorg, kroniskt sjuka och personer med mental ohälsa hänvisade dit. Fattigdomen bland äldre var fortfarande påtaglig samtidigt som ålderdomshemmen ofta hade brist på personal och höll en låg standard. Äldreomsorgen kunde med andra ord inte svara upp mot de behov som fanns.

Även om situationen under mellankrigstiden jämfört med före 1918 var betydligt bättre fanns kritik mot ålderdomshemmen. Denna ökade under 1940-talet och fick sin kulmen med de reportage som Ivar Lo-Johansson gjorde tillsammans med fotografen Sven Järlås. Lo-Johansson argumenterade för att det var i den egna bostaden man som äldre skulle få hjälp, i sin invanda miljö och med bekanta människor omkring sig. "Hemvård i stället för vårdhem" (Edebalk 2022a s. 37), som Lo-Johansson uttryckte det. Samtidigt som den ideologiska kampen för omsorg i hemmet var vunnen, menar Edebalk också att de ekonomiska förutsättningarna var sådana att det var problematiskt att bygga fler ålderdomshem i den takt som behövdes. Det blev starten på hemmaboendespåret.

Från och med 1950-talet börjar hjälp i hemmet, hemtjänst, att utvecklas. Edebalk beskriver hur Röda Korset i Uppsala hade börjat erbjuda äldre hjälp i hemmet. Det

var således frivilligsektorns initiativ som lade grunden för den kommunala hemtjänsten. Expansionen gick snabbt eftersom det var relativt lätt att rekrytera personal i form av hemmafruar. Den allmänna standardhöjningen av bostäder bidrog också till att det i större utsträckning var möjligt att bo kvar hemma. Under samma period, 1956, övergick också ansvaret för försörjningen och omsorgen av äldre från anhöriga till det offentliga. Omsorgen om äldre hade då helt blivit ett offentligt ansvar.

Trots hemmaboendeideologins starka förankring så fortsatte ålderdomshemmen att vara betydelsefulla. Edebalk visar detta genom att bland annat hänvisa till att antalet platser på ålderdomshem ökade med ungefär 20000 under 1960-talet. Även antalet platser inom den av landstinget bedrivna långvården ökade kraftigt under samma period. Diskussioner fördes också om vem som egentligen skulle ansvara för omsorgen av äldre: om det var kommunen eller landstinget. Båda hade i praktiken ansvar för omsorg och de med kroniska sjukdomar men utifrån olika förutsättningar och lagstiftning. Edebalk noterar vidare att en borgerlig regering tog över 1976, men att detta inte innebar ett avsteg från den inslagna vägen.

Enligt Edebalks historieskrivning dominerade hemmaboendeideologin fram till 1990 då ett nytt spår tog vid. Spårbytet kom dock att föregås av en problematisering av både den svenska ekonomiska politiken och den offentliga sektorns roll och utformning under 1980-talet. Som Edebalk skriver så präglades 1980-talet av "en politisk kamp om decentralisering, effektivitet, konkurrens, privatisering och brukarmedverkan" (Edebalk 2022a s. 71). Detta innebar bland annat att nya former av organisering av välfärdstjänster började diskuteras och både privata och kooperativa utförare etablerade sig och inlemmades i välfärdssektorn. Även Socialdemokraterna började öppna upp för utförare som kooperativ inom vissa områden. Hemmaboendeideologin stod dock fortsatt stark under 1980-talet. Ambitionen var bland annat att bygga ut hemsjukvården så att behovet av heldygnsomsorg på institution inte längre skulle behövas. Edebalk citerar en artikel från tidskriften *KommunAktuellt* där en representant för Socialstyrelsen säger att "ålderdomshemmen avvecklas för långsamt. Antalet platser minskar bara med 2500 platser per år. Nedläggningstakten måste öka" (Edebalk 2022a s. 81). Samtidigt argumenterade andra aktörer, som till exempel Äldreberedningen, för att ålderdomshemmen skulle finnas kvar, men med en höjd boendestandard.

Den period som startar omkring 1990 är den som Edebalk menar att vi fortfarande befinner oss i. Det är en period av omprövning av den offentliga sektorn som har återverkningar också på äldreomsorgens område. 1990 överlämnades en proposition av den då socialdemokratiska regeringen om en ny kommunallag. Den kom att träda i kraft under en borgerlig regering 1992. För äldreomsorgens vidkommande innebar den bland annat att kommuner och landsting kunde låta andra aktörer än de kommunala fungera som utförare av äldreomsorg. Det gällde dock inte myndighetsutövning

i form av till exempel biståndsbeslut. Även den så kallade Ädelreformen sjosattes 1992. Den innebär att ansvaret för i princip all omsorg och vård utom sjukhusvård skulle falla på kommunerna. Enligt Edebalk innebar Ädelreformen att 55000 lands- tingsanställda övergick till att bli kommunanställda. I och med dessa förändringar, menar Edebalk att ett nytt spår i äldreomsorgens historia nu anträtts. Spåret präglas av att det är kommunerna som har det samlade ansvaret, samtidigt som de har stora friheter vad gäller på vilket sätt som omsorgen organiseras och vem som utför den. Han ger detta spår det vaga namnet "det nuvarande spåret".

Vad är det då som enligt Edebalks historieskrivning har präglat det nuvarande spåret i äldreomsorgens historia? Den nuvarande perioden ramas inte in av någon dominerande organisationsform som de två föregående (ålderdomshem och hjälp i hemmet). I stället är det en splittrad bild som ges av olika satsningar samt svårigheter att leva upp till de nu högt ställda ambitionerna för äldreomsorgen. Det finns dock några saker som Edebalk lyfter fram som kännetecknande för perioden. En av de tydligaste trenderna är den under hela perioden minskande täckningsgraden, att allt färre får tillgång till äldreomsorg. Det innebär i sin tur ett ökat tryck på anhöriga som behöver kompensera för det som Edebalk beskriver som en "kvantitativ reträtt". Samtidigt ökar inslagen av privata utförare av äldreomsorg. I dagsläget bedrivs ungefär 20 procent av äldreomsorgen av icke-kommunala utförare. I likhet med andra forskare (t.ex. Szebehely & Trydgegård 2007, Ulmanen & Szebehely 2015) noterar Edebalk också tendensen till en försvagning av den universella karaktären i det svenska systemet för äldreomsorg, inte minst genom att äldre i tilltagande utsträckning behöver förlita sig på anhöriga.

Som avslutning diskuterar Edebalk äldreomsorgens framtid. Det är tre utmaningar som Edebalk väljer att lyfta fram. Den första utmaningen är svårigheten att rekrytera personal. Det är en utmaning som har präglat äldreomsorgen under lång tid. Den andra framtidsfrågan är om det kommer att bli en särskild äldreomsorgslag. Edebalk menar dock att motståndet mot en rättighetslag skulle stöta på kraftigt motstånd från *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR). Den sista framtidsfrågan handlar om hur äldreomsorgen ska finansieras. Ett av alternativen som Edebalk nämner är äldreomsorgsförsäkring och han hävdar att den skulle ge äldre starkare rättigheter än i nuvarande system och kunna ge en mer likvärdig äldreomsorg än i dag. Edebalk har också fört fram argument för en äldreomsorgsförsäkring i andra sammanhang (se t.ex. Edebalk 2022b).

Även om Edebalks *Äldreomsorgen: en aktuell historia* är kort sett till omfånget så är den en rik redogörelse för de händelser som har lagt grunden till den äldreomsorg som Sverige har i dag. Det är inte en bok som fördjupar sig i händelseförlopp och orsakssamband. Fokus är på de socialpolitiska beslut som förändrat den svenska äldreomsorgen. Det är både bokens styrka och begränsning. Den ger en karta över just

de beslut som haft betydelse, men samtidigt saknas många gånger den bredare kontexten inom vilken äldreomsorgens förändringar också kan begripliggöras, som till exempel ideologiska skiften och samhällsförändringar som haft betydelse i både det stora och det lilla perspektivet.

Magnus Nilsson

Lektor i socialt arbete vid institutionen för kultur och samhälle, Linköpings universitet

Referenser

- Blomqvist, P. & Winblad, U. (2019). Why no nonprofits? State, market, and the strive for universalism in Swedish elder care. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(3), 513–531. https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0899764018819870?casa_token=Rn4r1NsiR98AAAAA:AHesIQMLVb7es_Ub-asfgDyPthqwZdCZ9iuBWPa6X3rVHLIAbf8L4yvjerLqimXY4ueajV6Q17FN
- Brodin, H. (2005). *Does anybody care? Public and private responsibilities in Swedish eldercare 1940–2000* (Doktorsavhandling, Ekonomisk historia), Umeå universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:143411/FULLTEXT01.pdf>
- Edebalk, P. G. (1991). *Drömmen om ålderdomshemmet: åldringsvård och socialpolitik 1900–1952*. Lunds universitet, Socialhögskolan. https://portal.research.lu.se/files/27120342/1991_5.pdf
- Edebalk, P. G. (2016). *Den "nya äldreomsorgen" i Sverige: om framväxten 1965–1993*. Lunds universitet, Socialhögskolan. https://portal.research.lu.se/files/20183239/RRSW_2016_6.pdf
- Edebalk, P. G. (2022a). *Äldreomsorgen: en aktuell historia*. Studentlitteratur. <https://www.nationalekonomi.se/sites/default/files/2022/09/50-6-pge.pdf>
- Edebalk, P. G. (2022b). Den besvärliga äldreomsorgen. *Ekonomisk Debatt*, 50(6), 65–69.
- SOU 2020:80 *Äldreomsorgen under pandemin*. https://www.regeringen.se/contentassets/a8e708ff-f5e84279bf11adb0f78fcc1/sou_2020_80_aldreomsorgen-under-pandemin.pdf
- Szebehely, M. & Trydegård, G. B. (2007). Omsorgstjänster för äldre och funktionshindrade: skilda villkor, skilda trender? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3), 197–219. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:433361/FULLTEXT01.pdf>
- Trydegård, G. B. (2013). Från fattigvård till kundval: den svenska äldreomsorgens framväxt. I: H. Swärd, P. G. Edebalk & E. Wadensjö (red.), *Välfärd: idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. I Liber.
- Trydegård, G. B. & Thorslund, M. (2010). One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care. *Social Policy & Administration*, 44(4), 495–511. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9515.2010.00725.x?casa_token=D-nWzfRXm7HIAAAAA:pvgatIbyIjIr6GozmzVNF43qBXDkXyhFgtPZxvJYJN-e2AbKM_3Hi7mbZ2X6-ED2YpP8qZ20DX0pyQ
- Ulmanen, P. & Szebehely, M. (2015). From the state to the family or to the market? Consequences of reduced residential eldercare in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 81–92. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/ijsw.12108?casa_token=RASyiuXmZvcAAAAA:iNAJDk4SS80xUT0c559xr5xH6xRUc0vnARjC9U_8hFNYfGqMKcEZ0V81YkWG_kv5RT2ICkg7uPgj7BI