

Scores rapportserie 2021:1

När pressen ligger på!

Hur föreställningar om medier påverkar ambitionerna för den kommunala äldreomsorgen.

Josef Pallas och Magnus Fredriksson

SCORE

STOCKHOLM CENTRE FOR
ORGANIZATIONAL RESEARCH

När pressen ligger på!

Hur föreställningar om medier påverkar ambitionerna för den kommunala äldreomsorgen.

Josef Pallas och Magnus Fredriksson

Scores rapportserier 2021:1
ISBN 978-91-88833-14-3



Sammanfattning

Vilken roll spelar föreställningar och idéer om medier i styrningen av den kommunala äldreomsorgen? Genom att intervjua personalen på två kommunala förvaltningar och sju äldreboenden i dessa kommuner söker vi i denna rapport förstå hur värderingar, preferenser och arbetsmetoder som våra intervjupersoner associerar med nyhetsmedier relaterar till deras syn på organisering och styrning av den kommunala äldreomsorgen. Våra resultat pekar på att deras föreställningar och idéer är kopplade till tre distinkta men sammanlänkade processer genom vilka olika aktörer formar villkor för planerande och genomförande av äldreomsorgen: a) fastställande av mål, ambitioner och prioriteringar (Formulering av ambitioner); b) tolka och omsätta dessa mål och prioriteringar till nödvändiga medel, resurser och aktiviteter (Översättning av ambitioner); och c) motivera och ta ansvar för utfallet av formuleringen och översättningen (Förklara ambitioner). Rapporten pekar på att idéer och föreställningar om medier, vad medier betyder och hur medier arbetar vittnar om och bidrar till förskjutning och delvis också (om)definiering av fördelningen av ansvar och aktörskap mellan politiken, förvaltningen och välfärdsleverantörer i organisering och styrning av den kommunala äldreomsorgen till förvaltningarnas fördel.

Summary

What is the role of ideas of media in governance of elderly care in Swedish municipalities? Based on qualitative interviews with personnel at two municipal administrations and seven elderly care homes this report seeks to understand how the values, preferences and working methods the interviewees associate with news media relate to their views on organization and management of the municipal elderly care.

Our results indicate that their understandings and ideas are linked to three distinct but interconnected processes through which different actors shape conditions for planning and implementation of the municipal elderly care: a) setting goals, ambitions and priorities (Formulation of ambitions); b) interpreting and connecting these goals, aspirations and priorities to necessary resources, resources and activities (Translation of ambitions); and c) motivating and taking responsibility for the outcome of the formulation and translation (Explain ambitions).

The report suggests that ideas about media, what media means and how media work both witness of and contribute to the shift and partly also (re)definition of distribution of responsibility and agency between politics, the municipal administration and welfare providers in organizing and managing the municipal elderly care; and that this shift in distribution of responsibility and agency additionally strengthen the power and influence of the administrative personnel.

Förord

Det här är den tredje av fem rapporter inom ramen för forskningsprojektet *Den medialiserade välfärden*. De två tidigare *Den kommunikativa blicken. En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter* och *En fråga om tillgång, kvalitet och arbetsvillkor. Mediebilden av äldreomsorgen i fyra svenska lokaltidningar* finns att ladda ner från <https://www.gu.se/jmg/var-forskning/publikationer/jmgs-rapportserie>

Projektet har finansierats av Handelsbankens forskningsstiftelser och syftet har varit att studera mediers roll för hur kommunala välfärdstjänster produceras, organiseras och styrs. Projektet har särskilt fokuserat på relationerna mellan politiker, förvaltningar och leverantörer för att på så vis bidra till en ökad förståelse för hur ett specifikt välfärdsområde definieras, planeras och bedrivs och hur det i sin tur (eventuellt) påverkas av aktörernas förhållningssätt till medier.

Den här rapporten, de två tidigare samt två kommande baseras på ett material som samlades in 2018-2019. Det omfattar 14 intervjuer med personal från förvaltningarna i två svenska kommuner, 41 intervjuer med verksamhetsansvariga och vårdpersonal på sju äldreboenden i samma kommuner, nationella och lokala styr- och policydokument, samt alla nyhetsartiklar om äldreomsorgen från fyra lokaltidningar (vara två bevakar de båda kommunerna ovan) under två år; 2015 och 2018.

Magnus Fredriksson och Josef Pallas har varit projektledare och redaktörer för rapporterna. Dessutom har följande forskare medverkat (i alfabetisk ordning): Peter Edlund (Högskolan i Gävle), 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), Claes Thorén (Uppsala universitet) och Anton Törnberg (Göteborgs 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 och Göteborg, April 2021

Josef Pallas
Magnus Fredriksson

Innehållsförteckning

INLEDNING	7
Äldreomsorgen i samspelet mellan politik, professioner och marknad	9
Medier och styrning av äldreomsorgen	9
METODER OCH MATERIAL	10
Insamling och analys av material	11
ATT FORMULERA, ÖVERSÄTTA OCH FÖRKLARA POLITIKENS AMBITIONER MED ÄLDREOMSORGEN	12
Att formulera ambitionerna	12
Att översätta ambitionerna	14
Att förklara ambitionerna	19
STYRNING AV ÄLDREOMSORGEN OCH IDÉER OM MEDIER I FÖRVALTNINGSPOLITISKA PROCESSER	22
SLUTSATSER – EN MEDIALISERAD VÄLFÄRD?	24
REFERENSER	26
FIGURER OCH TABELLER	29
Figur 1: Antal artiklar publicerade i lokal (Alfa) och regional (Beta) press om äldreomsorg under åren 2015 och 2019 (n)	29
Figur 2: Valens i nyhetsbevakning av äldreomsorg i lokal (Alfa) och regional (Beta) press under åren 2015 och 2018 (%)	30
Tabell 1: Olika ämnen som nämns i nyhetsberättelsen om äldreomsorg i Alfa och Beta under åren 2015 och 2018 (%)	31
Tabell 2: Olika aktörer som nämns i nyhetsberättelsen om äldreomsorg i Alfa och Beta under åren 2015 och 2018 (%)	32

Inledning

Mediers och nyhetsjournalistikens betydelse för hur den offentliga sektorn organiseras och styrs, har kommit att diskuteras med jämna mellanrum. Kanske särskilt i samband med granskningar och avslöjanden om missförhållanden. Mediers allt mer centrala roll i sammanhanget kan bland annat förstås i ljuset av sektorns omvandling och ett antal reformer som har syftat till omregleringar och konkurrensutsättning, det som i vardagstal kallas *New Public Management* eller *NPM*. Reformerna har bland annat inneburit att privata och ideella aktörer har fått möjlighet att leverera tjänster. De har också inneburit att leverantörer, oberoende av huvudmannaskap, i större utsträckning ställs inför olika typer av utvärderingar och kvalitetskontroller. I vissa fall rör det sig om formella granskningar där beställare försäkrar sig om att utförare levererar enligt avtal eller att en kontrollmyndighet försäkrar sig om att beställare och utförare lever upp till lagstiftarens intentioner. I andra fall rör det sig om informella jämförelser och granskningar som genomförs av intresseorganisationer, branschorganisationer, tankesmedjor och andra. I det senare fallet är journalistikens granskningar ett återkommande inslag. Frågan om vem som är ansvarig för en avvikelse och vem som är ansvarig för att hantera konsekvenserna är en återkommande fråga i den löpande nyhetsbevakningen (Djerf-Pierre, Ekström, och Johansson, 2013). Mycket därför att journalistiken har ett uttalat uppdrag att bevaka, granska och utkräva ansvar av samhällets makthavare.

Mediers betydelse för den offentliga sektorn är på så vis konkret och det råder ingen tvekan om att avslöjanden om missförhållanden och andra typer av granskningar kan få påtagliga konsekvenser för sektorns aktörer och relationerna dem emellan. Men mediers betydelse stannar inte vid granskningar av enskilda aktörer eller enskilda händelser. Bortom det faktiska har medier kommit att få stor betydelse även när de inte är närvarande. Föreställningen att medier är en avgörande faktor för sektorns sätt att fungera har över tid fått starkt fäste, vilket innebär att aktörer tar hänsyn till medier när de agerar, fattar beslut och kommunicerar trots att bevakningen är liten eller helt saknas. I forskningslitteraturen används begreppet *medialisering* för att beskriva fenomenet som i korthet kan beskrivas som att föreställningarna om mediers inflytande har blivit så starka att aktörer i en mängd olika samhällssektorer väljer att anpassa sin verksamhet till mediers arbetsmetoder, principer för nyhetsvärdering och förväntad medieuppmärksamhet oberoende av de faktiska förhållandena (Hjarvard, 2008). Från forskningen vet vi att dessa föreställningar har fått stor spridning och att de fått konsekvenser för ansvarsfördelning, resurstilldelning, omvärldskontakter i såväl administrativa enheter som i kärnverksamheter (Schillemans, 2012). Ett antal studier pekar också på att aktörers fokus på medier även påverkar förhållandena *mellan* aktörer inom välfärdssektorn på så vis att aktörers medieorientering skapar eller motverkar förutsättningar för gemensamma aktiviteter och ansträngningar. Ett konkret exempel på detta är hur aktörer samordnar sina aktiviteter i Almedalen (Fredriksson, Lövgren, och Pallas, 2018).

Den offentliga sektorn i Sverige skiljer sig på några avgörande punkter från hur det ser ut i (många) andra länder. En skillnad är att den svenska förvaltningsmodellen är botten tung, dvs.

många välfärdstjänster organiseras i kommunal regi. En annan är att svenska kommuner har förhållandevis stort formellt självstyre även om staten ofta upprätthåller kontroll genom olika typer av lagstiftning och tillsyn. Till det kommer att välfärdssektorn är öppen för såväl offentliga, som privata och ideella utförare och på så vis styrs genom konkurrens. Med andra ord, produktionen av välfärdstjänster i Sverige kännetecknas av ett invecklat beroende och samspel mellan staten, nationella tillsynsorgan, kommunala förvaltningar, lokala politiker, offentliga, privata och ideella utförare, intresseorganisationer och brukare (Erlingsson och Wänström, 2015). Att diskutera mediers roll i detta sammanhang kan vara svårt i ljuset av internationell forskning som ofta fokuserar på myndigheter, departement, ministrar och partiföreträdare (se t.ex. Esser och Strömbäck, 2014; Thorbjørnsrud, Figenschou & Ihlen 2014).

För att bättre förstå vilken utsträckning och i så fall på vilket sätt föreställningar om medier och journalistik har betydelse för produktionen av välfärdstjänster i svenska kommuner behövs det därför analyser som tar sin utgångspunkt i de specifika förutsättningarna som gäller där (Djerf-Pierre, Monika, och Jon Pierre, 2016). Med det som utgångspunkt är syftet med vår studie *att studera hur aktörer i den svenska välfärdssektorn förhåller sig till medier; och på vilket sätt och i vilken utsträckning som föreställningar om medier har betydelse för verksamhetens organisering, ansvarsfördelning och styrning.*

För att studera detta tar vi utgångspunkt i tidigare forskning om medialisering i allmänhet (Lundby, 2014) och den forskning som fokuserar på medialiseringen av offentlig verksamhet i synnerhet (Figenschou, Karlsen, Kolltveit, och Schillemans, 2019; Pallas, Fredriksson, och Wedlin, 2016; Schillemans, 2016; Wonneberger och Jacobs, 2016). Vad vi i första hand intresserar oss för är aktörers föreställningar om medier, vilka föreställningar de tror att andra har och vilken betydelse dessa föreställningar antas ha när politiker, tjänstepersoner, chefer och omsorgspersonal samverkar för att planera, styra, organisera och leverera verksamheter. Det är alltså inte de reella förutsättningarna eller det som aktörerna gör för att möta mediefrågor eller mediala granskningar som står i fokus. Ett viktigt skäl till det är att tidigare studier har visat att det oftast är föreställningarna om medier som är avgörande för hur aktörer förhåller sig till medier (Salomonsen, Frandsen och Johansen, 2016).

Empiriskt har vi valt att avgränsa vår studie till äldreomsorgen. Dels därför att äldreomsorgen är kommunernas största åtagande, lite mer än 18 procent av kommunernas utgifter är relaterade till äldreomsorg (Sveriges Kommuner och Regioner, 2019). Dels därför att det är ett verksamhetsområde som har öppnats för privata och ideella utförare. Av de som bor i särskilt boende är det ungefär var femte som bor i ett boende som drivs i privat regi. Vidare har kommunerna förhållandevis stort utrymme att själv organisera verksamheten samtidigt som det finns en omfattande lagstiftning. Det finns nationella kontrollorgan (till exempel IVO) och ett stort antal lokala och nationella intresseorganisationer (till exempel FAMNA och Vårdföretagarna) som på olika sätt försöker påverka verksamhetens inriktning och utförande. Sammantaget innebär detta att äldreomsorgen ett område som tydligt präglas av de relationer och förutsättningar som vi beskrev ovan.

Äldreomsorgen i samspelet mellan politik, professioner och marknad

Sedan mitten av 1970-talet har äldreomsorgen organiserats, styrts och utförts utifrån en kombination av statlig reglering, kommunal förvaltning och professioners yrkesmässiga kunskaper och erfarenheter. Staten med hjälp av lagstiftning och riktade ekonomiska bidrag skapade nationellt normerande strukturer. Inom ramen för detta hade kommunerna ett stort handlingsutrymme att organisera och styra över den egna verksamheten. Det var en styrmodell med låg grad av detaljstyrning som gav professionella grupper handlingsutrymme att självständigt utforma och utföra sina arbetsuppgifter (Montin, 2015; Szebehely och Meagher, 2018).

Över tid har förhållandena mellan de tre aktörsgруппerna (staten, kommunerna och professionerna) förändrats som ett resultat av att staten genomfört ett flertal omregleringar med ambitionen att låta styrningen ske genom konkurrens. Dels har det inneburit ett skifte i vad som styrs (dvs. från process- till resultatstyrning), dels har det inneburit att nya aktörer har fått möjligheter att erbjuda äldreomsorg. Staten har fortfarande långtgående inflytande genom lagstiftning men de riktade bidragen är färre och mindre, kommunerna har fortfarande visst självstyre men har tvingats överlåta ansvaret för hur verksamheten ska organiseras till utförare. De senare, med en växande skara administratörer och ledningspersonal (eng. managers) som ansvariga, har också tagit över delar av professionernas ansvar genom att i allt större utsträckning styra och kontrollera hur den löpande verksamheten bedrivs. Dels som ett resultat av ambitioner att nå ökad likriktning och därmed ökad produktivitet dels som ett resultat av att staten i allt större utsträckning kräver dokumentation och likformighet för att säkerställa vårdens kvalitet och likvärdighet.

I praktiken innebär detta att äldreomsorgen numera styrs utifrån ett större antal principer och att kommunernas förvaltningar, som ansvarar för samordningen, måste balansera krav på bland annat politiskt beslutade budgetramar, konkurrens, vårdprofessionernas normer och brukarnas rätt till god och likvärdig omsorg (Petersen och Hjelm 2014; Moberg 2017).

Medier och styrning av äldreomsorgen

Demokrati, marknad och profession är betydelsefulla inslag i styrningen av äldreomsorgen och äldreomsorgens aktörer har på så vis att förhålla sig till ett antal överordnade principer som anger vad som anses vara rätt, riktigt och värdefullt. I litteraturen finns det flera exempel på forskare som pekar på att medier kan läggas till som ytterligare en referenspunkt i det sammanhanget (Schillemans, 2012). Ett uttryck för detta är bland annat att aktörer använder stora resurser för att kunna hantera, skapa och undvika kontakter med medier. Från nordisk forskning (se Figenschou med flera 2020 för en översikt) vet vi bland annat att aktörer:

- Systematiskt övervakar mediebevakningen av dem själva och de(n) sektor(er) de verkar inom.
- Lyfter medie- och kommunikationsarbetet organisatoriskt och utökat dessa enheters mandat att definiera vad som är viktigt för verksamheten
- I allt större utsträckning skapar rutiner för hur frågor från journalister ska bemötas och hur organisationen ska säkerställa att det som förmedlas är förankrat hos personer med övergripande ansvar.
- Prioriterar medierelaterade aktiviteter även i förhållande till kärnverksamheterna.
- I allt större utsträckning låter medieträna ledande befattningshavare och allt oftare utser talespersoner som får ensamrätt att företräda organisationen.
- Anpassar olika typer av kommunikationsprodukter (pressmeddelanden, rapporter, presentationer etcetera) för att underlätta journalistikens arbete och på så vis öka sannolikheten för publicering men också det motsatta genom att se till att försvåra möjligheterna för journalister att hitta uppgifter i omfattande rapportunderlag etcetera.
- (Om)förhandlar grundläggande förutsättningar för verksamheten (till exempel offentlighetsprincipen) för att upprätthålla kontrollen över vad som förmedlas till journalister och medier.

Det är alltså uppenbart att medier tar stor plats i offentliga organisationers verksamheter. Däremot handlar det knappast om en ensidig anpassning som ibland görs gällande. Aktörers förhållningssätt till medier har visat sig vara mindre förutsägbara och mindre konsekventa än vad som kan förväntas utifrån exemplen ovan (Pallas med flera, 2016).

Metoder och material

För att kunna besvara våra frågeställningar har vi studerat äldreomsorgen, med fokus på äldreboenden, i två svenska kommuner som vi har valt att kalla Alfa och Beta. I samband med intervjuerna lovade vi våra respondenter att de skulle få vara anonyma. Därför namnger vi inte kommunerna, äldreboendena eller några personer. När vi valde kommuner utgick vi ifrån två kriterier. Ett var att kommunerna skulle ha äldreboenden med offentliga, privata och ideella huvudmän. Skälet till det är att fler och olika typer av aktörer medför större komplexitet för äldreomsorgen i sin helhet. Dessutom innebär de olika driftsformerna att verksamheten vid olika äldreboenden drivs utifrån olika bevekelsegrunder vilket skapar fler och mer varierande förutsättningar för hur idéer om medier kan förstås och tolkas (jämför Moberg, 2017). Det kan vara värt att notera att förvaltningarna i de båda kommunerna är organiserade på liknande sätt men att det finns en särskild nämnd för äldreomsorgen i Alfa. I Beta hanteras frågor om äldreomsorgen i Socialnämnden.

Det andra kriteriet var att antalet nyhetsredaktioner skulle skilja sig åt. I en av kommunerna (Alfa) fanns det flera huvudredaktioner för olika medier, medan det bara fanns en lokal

tidningsredaktion i den andra (Beta). På så vis ville vi få möjlighet att jämföra verksamheter som med större sannolikhet hade erfarenheter från direkta kontakter med medier och journalister och oftare uppmärksammas i bevakningen med verksamheter som med större sannolikhet saknade detta. Vad gäller bevakningen under 2015 och 2018 stämde vårt antagande. Den lokala morgontidningen i Alfa publicerade 358 artiklar om äldreomsorgen i kommunen samtidigt som morgontidningen som bevakade Beta publicerade 199 artiklar under motsvarande period (Fredriksson och Mossberg, 2020).

Insamling och analys av material

Vårt material omfattar intervjuer med 41 anställda från utförarsidan (29 i Alfa och 12 i Beta), däribland enhetschefer, administratörer samt sjuk- och omvårdnadspersonal från sju äldreboenden. Dessutom ingår 14 intervjuer med anställda från beställarsidan, det vill säga anställda vid de kommunala förvaltningarna. I Alfa gjorde vi sex sådana intervjuer och i Beta åtta. Även här intervjuade vi personer med olika arbetsuppgifter.

Under intervjuerna ställde vi frågor om respondenternas uppfattningar om medier, hur de såg på betydelsen av nyhetsrapportering, och mediernas betydelse för äldreomsorgen i allmänhet och den egna verksamheten i synnerhet. Vi ställde också frågor om respondentens bakgrund, arbetsuppgifter, medieanvändning och annat som på olika sätt kunde antas vara knutet till respondentens föreställningar om medier. Inför intervjuerna hade vi förberett en intervjuguide men vi strävade efter en samtalsliknande situation där respondenternas uppslag och reflektioner fick vara styrande så långt det var möjligt. Intervjuerna varade i 30 – 90 minuter, de spelades in och transkriberades ordagrant. Det transkriberade materialet motsvarar ungefär 450 tätskrivna A4-sidor.

Vi började med att läsa igenom materialet förutsättningslöst för att få en bättre förståelse för våra intervjupersoners tolkningar och berättelser. Här fokuserade vi på att identifiera textstycken som handlade om olika aspekter av styrning och organisering av äldreomsorgen samt olika aspekter av aktörernas relationer till medier. Parallellt med detta sökte vi också efter ord och begrepp som respondenterna ofta använde för att beskriva verksamheternas organisering, styrning och mediernas roll i sammanhanget.

I nästa steg grupperade vi stycken, ord och begrepp med liknande innebörd och betydelser. På så vis skapade vi ett antal kategorier som på olika sätt speglar äldreomsorgens organisering och styrning med fokus på bland annat aktiviteter, processer, aktörer, relationer, prioriteringar och värderingar.

Därefter gick vi tillbaka till litteraturen om offentlig förvaltning och offentliga organisationers medialisering och använde den som referensram för att skapa än mer generella kategorier som sätter fokus på hur idéer och föreställningar om medier formar hur olika aktörer resonerar kring deras eget och andras arbete med att just styra och organisera äldreomsorgen i de berörda kommunerna. Det arbetet resulterade i att vi kunde identifiera ett centralt tema; vad

politiken har för ambitioner när de arbetar med äldreomsorgen. Ambitioner som på olika sätt relateras till medier i tre olika sammanhang - när de ska formuleras, översättas och förklaras.

Att formulera, översätta och förklara politikens ambitioner med äldreomsorgen

I formell mening är det politiken som styr äldreomsorgen men i praktiken tar den form i en mängd olika sammanhang. Vägen från beslut till verksamhet är många gånger krokig och resultatet av olika aktörers överväganden och ageranden. Under våra intervjuer refererar respondenterna till politikens riktning, ambitioner, målsättningar som något avgörande. Inte med nödvändighet för det som faktiskt händer på äldreboenden eller i hemtjänsten men som något som andra aktörer – tjänstepersoner, chefer, intresseorganisationer, medier och andra – förhåller sig till.

Vad det handlar om är hur politiken skapar en övergripande inriktning för verksamheten som kommer till uttryck i övergripande och allmänna formuleringar. Vi har valt att betrakta dessa som en uppsättning *ambitioner*. Skälet till det är att politiken sällan formulerar precisa direktiv för hur verksamheten ska ordnas politiken stakar snarare ut en riktning som andra sedan har att förhålla sig till. Ambitionerna formas i förhållande till olika aktörer men de omformas också efter hand som de ska konkretiseras och omsättas i verksamheter. I vårt material blir det tydligt att det därför är rimligt att lyfta fram åtminstone tre urskiljbara sammanhang som på olika sätt inverkar på hur ambitionerna kommer till uttryck. Ett är när de tar form och ska *formuleras*, ett annat är när de ska konkretiseras och *översättas* till verksamhetsnära instruktioner och ett tredje är när ambitionerna och översättningarna ska *förklaras* och försvaras. I praktiken är det aktiviteter som är intimt förknippade med varandra men analytiskt går de att hålla isär och genom att göra det får vi möjlighet att visa på hur förutsättningarna för olika sammanhang varierar, vilka aktörer som är involverade och vilken betydelse medier (inte) har.

Att formulera ambitionerna

Kommunernas ambitioner och vad de vill åstadkomma med äldreomsorgen ställer en mängd frågor. Frågor om tillgången till platser, verksamheternas ekonomiska förutsättningar, kvalitetskrav, vem som ska leverera tjänsterna, vilka krav som kan ställas på olika typer av leverantörer, krav på samarbeten och samordning mellan leverantörer och kommunala förvaltningar men också om möjligheter och risker med samarbeten med andra kommuner. Detta är frågeställningar och diskussioner som aktualiseras i olika sammanhang och det är många som vill vara med och forma svaren. Både vad gäller generella prioriteringar och övergripande målsättningar men också vad gäller specifika krav på hur de långsiktiga villkoren för äldreomsorgen i respektive kommun ska tryggas.

Ytterst är detta politiska frågor och vägen till beslut är många gånger krokig och präglad av

påtryckningar och samråd. Förutsättningarna för de som vill få inflytande varierar dock och de agerar utifrån olika mandat. I vissa fall sker det i formellt upprättade forum där politiker möter brukare, anhängare, leverantörer, bransch- och intresseorganisationer. I andra fall sker det genom informella personliga kontakter och genom olika typer av utspel. Utöver politikernas arbete är dock förvaltningarna nyckelspelare i båda kommunerna och de anses många gånger spela en avgörande roll för vilka beslut som politiken fattar. Det är från förvaltningarna som politiken många gånger får avgörande inspel och förslag på mål och prioriteringar. Andra aktörer är medvetna om detta och det betyder i sin tur att förvaltningarna många gånger får ta emot påtryckningar. Tjänstepersonen som är ansvarig för kvalitén inom äldreomsorgen i Alfa påpekar att förvaltningen strävar efter att förmedla önskemål, idéer och förslag som kommer utifrån. Men det förekommer också att aktörer försöker påverka politiker direkt:

Organisationer som PRO och sånt. Där dom har väl direkt kontakt med nämnden ... men jag menar [det är] anhängare som är så viktiga i våra verksamheter. Dom är jätte viktiga. Det är jobb med det. ... Vi gör en sammanställning. Men vi presenterar ju väldigt mycket det här med synpunkter till exempel vad som kommer utifrån till oss. Det presenterar vi till nämnden absolut. Det gör vi ju. Och det är ett sätt att se vad tycker folk om oss. Sen har vi alla dessa enkäter på nationell nivå som också måste presenteras [för Äldrenämnden].

Kommunikationsansvarig i Alfa har en liknande syn:

Ja alltså pensionärsföreningarna. ... De har ju tid att engagera sig det märks ju. Det är ju med jämna mellanrum så bestämmer de sig för att driva en fråga liksom. Och då, jag vet att förvaltningen - och jag tror nämndordföranden tidigare i alla fall - de var med på såna här pensionärsrådsmöten av olika slag liksom. För att liksom hämta in deras synpunkter eller kunna berätta om beslut som var i görningen. Och lite så att det finns ett utbyte där emellan och säkert en möjlighet att påverka också tror jag. ... De är väldigt engagerade och pålästa många av dem liksom och de har tid att engagera sig i det här. De har ju inget jobb eller så - de är pensionärer liksom.

Möjligheten att påverka ambitionerna med äldreomsorgen genom den här typen av kontakter uppfattas på olika sätt och det råder lite delade meningar om det är en framkomlig väg. Tjänstepersonerna i förvaltningarna och personalen på boendena uttrycker dock samstämmigt att ambitionerna som görs gällande för äldreomsorgen är en öppen fråga som förhandlas mellan olika aktörer. Respondenterna uttrycker också att de möter många olika idéer, synpunkter och krav som kan vara svåra att bortse ifrån och de understryker att den här typen av aktiviteter måste förstås i ljuset av medier, nyhetsbevakning och det offentliga samtalet. En aktör som har ambitionen att påverka förvaltningen och i förlängningen politiken behöver resurser i mötet med tjänstepersonerna och i de sammanhangen anser våra respondenter att medier är en viktig komponent. Det är dock tydligt att det i första hand är de förväntade, snarare än de faktiska, effekterna som anses vara avgörande. Respondenterna menar att det många gånger handlar om att få andra att förstå att det kan vara en fråga som kan få, snarare

än en fråga som har fått, genomslag. Ett exempel på aktör som tycks vara framgångsrik med detta och som nämns flera gånger under intervjuerna är anhängföreningar. De anses vara särskilt duktiga på att både skapa (medial) uppmärksamhet för sina utspel men också använda uppmärksamheten som en resurs.

Jag kommer just från ett bra intressant möte innan det här. Det finns pensionärsföreningar, det finns många sen har vi XXX som är ett samlingsparaply, men jag hade ett möte med YYY och deras pensionärsförening. För de hade skickat en skrivelse till oss med stort och blandat lite klagomål och stor palett med frågor som de ville belysa för oss ... Det är så i hela Sverige, vi har väldigt starka pensionärsföreningar som har starka åsikter och det är inte unikt för Alfa. KPR (kommunala pensionärsrådet) det har väl alla kommuner så det är en stark (medial) röst.

Det bestående intrycket efter att ha tagit del av respondenternas resonemang om vad det är för ambitioner som präglar äldreomsorgen, är att de är föränderliga och mindre stabila. Snarare än varaktighet och långsiktighet tycks det finnas förhållandevis stort utrymme till att omdefiniera verksamheternas övergripande inriktningar, med undantag för de delar som är djupt förankrade i politiska överenskommelser. Vidare blir det tydligt att när något omförhandlas och i förlängningen omdefinieras är det något som, åtminstone delvis, sker i ljuset av föreställningar om mediers urval och innehåll. Våra intervjupersoner menar att mediernas dramaturgi och det faktum att bevakningen är händelsestyrd innebär en flyktighet i vad som blir den övergripande riktningen för äldreomsorgen. Många respondenter anser att medier förenklar, vinklar och fokuserar på konflikter och enskilda (oftast negativa) händelser.

Media spelar en jättestor roll i detta [vad som ska göras inom den kommunala äldreomsorgen]. Hur vinklar dem de här sakerna? Oftast blir det ju det här David och Goliat att då blir det en artikelserie om de här ledsna brukarna som inte får varm mat och som inte kan 'micra' sin egen mat och så där, och därför försöker vi hela tiden, vår kommunikationsstrategi är många gånger att föregå media nånstans så att man röjer undan de här mindre fördelaktiga artiklarna.

Respondenterna upplever alltså att medierna i första hand prioriterar kortsiktig och tendensiös rapportering snarare än att fokusera på sådant som är av avgörande betydelse för verksamheten. Det är i sin tur något som de anser ha betydelse för aktörer ser på äldreomsorgen vilket i sin tur påverkar vilka krav de framför när politikens ambitioner ska utformas.

Att översätta ambitionerna

Ambitionerna som formuleras för äldreomsorgen rör verksamheternas omfattning, kvalitet och ekonomiska ramvillkor, de är många gånger övergripande och uttryckta i generella ordalag. För att få betydelse i den löpande verksamheten behöver de konkretiseras och formuleras om

till instruktioner och planer för hur verksamheten ska organiseras, utföras och utvärderas. Det är ett arbete som kräver att allmängiltiga och abstrakta skrivningar - formade i löpande förhandlingar mellan ett flertal olika aktörer - omsätts till konkreta och handgripliga instruktioner anpassade till utförarnas verksamheter. Det är en process som kan liknas vid en översättning från ett språk till ett annat. Och på samma sätt som det ofta inte går att översätta en text på engelska ordagrant om den ska bli begriplig på svenska behöver de som översätter politikens ambitioner ha vetskap om både intentioner och vad som krävs för att intentionerna ska tolkas på ett rimligt vis i verksamheterna. Resultatet är riktlinjer, anvisningar, kvalitets- och rapporteringssystem, ersättningsmodeller och i stor utsträckning är det kommunernas förvaltningar som ansvarar för arbetet.

Förvaltningarna har inte fullständig autonomi när de översätter ambitionerna. De har regelbundna och löpande kontakter med politiker, boenden och andra aktörer involverade i verksamheterna men det är ändå ett arbete som till stor del uppfattas som en förvaltningsintern process av våra respondenter. Skillnaden mellan översättningsarbetet och de processer som leder fram till att politiken formulerar sina ambitioner för äldreomsorgen beskrivs som påtaglig. I konkreta ordalag beskrivs det på följande vis av en förvaltningschef:

Det man vill i politiken högst upp, det bryts ner ändå ner till cheferna längst ut och sen en koppling tillbaka om vad man har gjort. Vi har återkoppling och så sen det som händer emellan, det är väl det [som vi inom förvaltningen jobbar med].

Verksamhetschefen på ett av boendena i Alfa uttrycker sig på ett liknande sätt:

Det är äldreförvaltningen som bestämmer här ... För jag tänker ju själv hur jag reagerat när man har jobbat som första linjens chef att då tänker man nog mer att det är liksom förvaltningen [som bestämmer]. Sen vet man ju att hur politiken går till ... Jag menar direktiv kommer ju från olika håll ... allting går ju inte via politiken ... men [sen bestämmer]förvaltningsdirektören kanske eller ledningsgruppen vad vi ska göra och då behöver ju inte det vara politiskt.

Förvaltningarnas handlingsutrymme är förhållandevis stort när de ska översätta politikens ambitioner till löpande verksamhet. Respondenterna i de båda kommunerna beskriver två processer som på många sätt är likvärdiga även om det finns detaljer som skiljer dem åt. I båda fallen uppfattas förvaltningarna ha stor frihet så länge de håller sig inom de ekonomiska ramverk som politiken satt upp och tar hänsyn till de allmänt hållna direktiven om att kommunen i allmänhet och äldreomsorgen i synnerhet ska ha ett gott anseende. Ideologiskt förankrade krav om vem som ska få möjlighet att bedriva verksamhet, vilka brukargrupper som ska prioriteras eller hur tjänsterna i praktiken skall utformas förekommer ytterst sällan, och gör de det så är de nedtonade.

I praktiken innebär det att våra respondenter uppfattar relationerna mellan politiken och förvaltningarna som präglade av ekonomiska förtecken och att politikens styrning på det hela taget sker inom ramen för budgetarbetet. Även om tjänstepersonerna beskriver återkommande kontakter med politiska företrädare och representanter från andra nämnder så är det ändå

ekonomin som anges vara den primära styrmekanismen när politikens ambitioner ska översättas.

Ja, det är en tuff fråga men jag tänker lite såhär: vi får ju motioner, vi får interpellationer, vi har ju själva åsikter om hur våra verksamheter funkar och vilken målsättning vi har. Och sen är det väl också att vi vet alla att om vi hade haft hur mycket pengar som helst hade vi kunnat göra massor med saker. Men vi måste hålla oss inom ramen. Vi måste göra det bästa med de pengarna vi har. Och det är väl det som är vårt uppdrag att koka ihop det med politiken.

De ekonomiska förutsättningarna anses vara avgörande bland våra respondenter men det finns ändå vissa skillnader i hur förvaltningarna i de båda kommunerna förhåller sig till politikens styr signaler. Personalen i de båda förvaltningarna men också respondenter med ledande befattningar på äldreboende beskriver två olika förhållningsätt. I Alfa upplevs arbetet vara fokuserat på att få ut så stor utväxling som det bara är möjligt. Det innebär att arbetet med att översätta politikens ambitioner primärt upplevs ta utgångspunkt i de ekonomiska direktiven och att det fortsatta arbetet i huvudsak fokuserar på att värdera olika förslag utifrån hur de kan bidra till att resurserna växlas ut på ett så fördelaktigt vis som bara är möjligt. Det betyder i sin tur att andra politiska preferenser kommer i andra hand om de överhuvudtaget beaktas. Relationen mellan politiken och förvaltningen och äldreboenden i Beta beskrivs däremot som något annorlunda:

Vi har precis fått reda på att hon som varit viceordförande kommer att bli den som blir ordförande i våran nämnd så det känns ju också tryggt. För att det [viceordförande] har hon varit en period och vi jobbar ju mycket med när vi tar fram mål. Till exempel så jobbade vi med politiken - vilka mål ska det vara? Och då har de [olika politiker] ju olika ingångar vad är det vi [inom kommunen] vill prioritera och vi får vara med som förvaltningsledning och diskutera med dem och så kokar man ned det i någonting som man tänker att vi ska prioritera.

Som ett resultat av detta tar de ekonomiska aspekterna plats på ett lite annat sätt i Beta. Istället för att vara den mer eller mindre allena rådande preferensen får andra områden upplevs andra områden få större uppmärksamhet även om ekonomi är en fortsatt viktig aspekt. Så snarare än att ställa sig frågor som "Vilka pengar har vi att arbeta med?" eller "Vad är budgetvillkoren för detta år?" så beskrivs tjänstepersonerna i Betas förvaltning vara mer upptagna vid kommunens långsiktiga åtagande. Bland annat betonar direktören i Betas förvaltning nödvändigheten i att inte dela välfärden i enskilda "vinstenheter":

Det handlar om att vi måste ta ett kollektivt ansvar. För nästa gång är det du [som går back ekonomiskt] och då är det plus där som ska täcka det minuset. Och det här vandrar runt. Nu har jag hållit på med det här i 20, 30 år och det går runt. Kanske inte på en tre-årscykel eller fem år. Men på tio år gör det det. Och på femton år och vi är en förvaltning. Äldreomsorgen är beroende av ungdomsvården som är beroende av missbruksvården som är beroende av

äldreomsorgen. Så enkelt är det. Men det ger också en trygghet. Vi bär aldrig med oss ett minus från ett år till ett annat. Och vi går inte back. Sen kommer vi ju att behöva dra åt mer men då gör vi det tillsammans. Jag skulle kunna göra det lätt för mig och lägga sparbetinget som en rak linje över hela organisationen och säga till varje enhet att ni ska spara. Men vi väljer att inte göra det. Vi väljer att titta på förvaltningens förmåga att totaltleverera den omsorg som det förväntas av förvaltningen ...

Det är viktigt att poängtera att skillnaderna mellan kommunernas översättningsarbete handlar om detaljer snarare än de övergripande principerna. Öppningarna för andra frågeställningar i Beta avskriver på inget vis de ekonomiska aspekterna. De är i allra högsta grad närvarande i båda fallen men tillåts ta olika uttryck.

Skillnaderna mellan kommunerna är också små om vi beaktar vilken betydelse medier anses ha i samband med översättningsarbetet. För på samma sätt som medier är närvarande när ambitionerna formuleras pekar respondenterna på betydelsen av medier även när ambitionerna ska översättas och få ett konkret format och innehåll. Det finns dock några viktiga skillnader mellan formulering av ambitionerna och deras översättning. Om medier uppfattas som en möjlighet för olika aktörer att skapa uppmärksamhet åt och föra fram vissa aspekter av äldreomsorgen när ambitionerna ska formuleras, så är det mediernas i många avseenden relativt förutsägbara sätt att uppmärksamma äldreomsorgen och kommunernas arbete på som är det viktiga i samband med att ambitionerna översätts till konkreta aktiviteter och åtgärder. Enligt respondenterna försöker politiker, tjänstepersoner och personal vid äldreboenden förutse möjliga tolkningar av de beslut som fattas och hur de kommer att presenteras i medier. Frågor som ofta ställs enligt tjänstepersonerna är hur och på vilket sätt medier kommer att beskriva hur äldreomsorgens fungerar; hur verksamheten kontrolleras, hur verksamheten utvärderas och återrapporteras; hur förslag på kvalitetsförbättringar hanteras, hur olyckor, misstag eller felaktigheter hanteras och korrigeras. Våra intervjupersoner tycks vara relativt eniga i vad som kan förväntas av mediernas bevakning och granskning av den kommunala äldreomsorgen. Verksamhetekonomen på i Alfa resonerar om det så här:

Det tror jag någonstans gör att man håller sig inom de ramarna i högre omfattning än om medier inte hade gjort det. Så det är klart att man är bunden till de riktlinjerna och rutinerna som finns men media är ju, det är ju många gånger man tänker att "nej men så kan vi inte göra för då, hur ser det ut i tidningen? Hur vinklas det? Vi måste jobba på detta först, vi måste jobba fram ett bättre underlag innan vi kan gå ut med det för annars så får vi på tasken liksom av media och då står vi med brallorna nere" så det är klart att indirekt så är det ju genomsyrande, absolut.

En kvalitetsutvecklare i Beta har en liknande bild av hur föreställningar om medier inverkar på översättningen:

Precis, och det är det som blir så frustrerande. För medierna lever på det

negativa mer än de andra [granskare]. Och då är det att när man jobbar inom de här verksamheterna [äldreomsorgen] kan man relatera på ett annat sätt när man vet att dom som sitter framför TV inte förstår det på samma sätt. Det är ju inte så enkelt som TV:n vill framställa det, så är det ju med alla nyheter - det förstår jag. Men det kan ju vara svårt för man tycker att man ska försvara det här med att man jobbar inom vården för att det målas ju upp som att som jag sa från början det är så negativt. Men det händer väldigt mycket bra också inom vården.

Citatet vittnar om medvetenheten eller kanske snarare uppfattningen om hur medier vanligen väljer att beskriva det som händer inom äldreomsorgen – det vill säga det finns en stark övertygelse om att medier bevakar äldreomsorgen utifrån relativt förutsägbara principer och värderingar och respondenterna menar att bevakningen i huvudsak är negativ. Med det kommer en uppfattning om att bevakningen begränsar vilka möjligheter förvaltningen anser sig ha när den ska konkretisera verksamheten. Avdelningschefen på Alfa uttrycker detta tydligt:

Media styr väldigt mycket upplever jag. Men de kanske inte styr beslut men de styr hur vi reagerar på dem. Men kanske inte liksom att det blir styrning efter det. Men vi har ju ett reaktionsmönster mot media här som jag kanske inte har varit van vid tidigare.

Som ett resultat av detta anser respondenterna att förvaltningarnas arbete är mer strömlinjeformat och mindre varierat än vad som skulle vara möjligt utifrån vad som finns med i ambitionerna. Tjänstepersonerna i de båda förvaltningarna och företrädare för kommunernas äldreboenden betraktar förvaltningarnas arbete som förutsägbart och i viss mån ensidigt. Flertal av de vi intervjuat menar att det delvis ska ses som ett resultat av att det finns ett begränsat antal aspekter, frågor och vinklingar som medier vanligtvis arbetar med:

Spontant skulle jag väl kanske ändå säga att jag tror väl att det [hos den lokala pressen] kanske finns en viss - alltså viss - skepsis mot äldreomsorg generellt sett. Men som sagt jag kan inte grunda det på så mycket utan att, möjligtvis utifrån sånt som ibland just hamnar i tidningar. Och framförallt, jag vet att insändare och sådär som kan ju vara väldigt, ja men ibland väldigt sådär utmålade i väldigt så här negativa aspekter. Och då är det klart, det som man kanske missar såna gånger det är ju att jamen det här är ju kanske en enskild persons erfarenhet och upplevelser och det representerar egentligen inte äldreomsorgen som helhet. ... Och så blir det lite grann ringar på vattnet och helt plötsligt så är det, det som var egentligen en isolerad händelse, nån sorts generellt. Att det gäller ... äldreomsorgen som helhet ... Jag tänker ibland om det har varit fokus på ... tidspress för personal och såhär helt jättekonstig struktur eller avsaknad av struktur. ... Men återigen att de [pressen] buntar ihop liksom allting ... att hemtjänsten går hem till äldre människor i hemmet och när de inte gör sitt jobb ja men så [blir det att] ingen inom äldreomsorgen gör sitt jobb.

Med det sagt anser de flesta respondenter att mediers inverkan på organisering och genomförande av äldreomsorgen ändå är ganska begränsad, åtminstone i relation till tjänstepersonernas professionella bedömningar och arbetet med att konkretisera verksamheten. Trots att respondenterna ser medier och nyhetsrapporteringen som viktiga för hur ambitionerna översätts, så uppfattas inte medier som något avgörande. I de fallen som medier ändå verkar ha en viss betydelse så rör det sig om sammanhang som har att göra med reklam, synlighet, erkännande eller signal på att kommunen och de enskilda boenden gör sitt arbete på ett tillfredställande sätt:

... det [medier] är lite granna ungefär som reklam om man drar den liknelsen. Att vi är som sagt nu med i tidningen och vi cyklar med våra pensionärer eller vi ordnar turneringar eller vad vi nu än gör så att säga som är positivt ... man kan känna liksom att "titta va duktiga vi är" och att vi också utåt sett får syna ... Men att det [mediebevakning] är ju också en viktig faktor att ha med sig nånstans i ryggsäcken i det vi gör till vardags ... jag menar, hur vet vi att vi uppnår en god kvalitet i det vi håller på med? Är vi verkligen bra på vårt jobb? Och där tycker jag, där fyller ju medierna en viktig funktion - som nån sorts liten extra piska.

Att förklara ambitionerna

Hur äldreomsorgen organiseras och ordnas i de båda kommunerna är enligt våra respondenter primärt ett resultat av förvaltningarnas insatser med att översätta politikens ambitioner. På så vis blir förvaltningens förmåga att förklara verksamheten för andra en aktivitet med stor betydelse. Dels för dem själva utifrån att det är en förmåga som gör det möjligt för dem att även i förlängningen få behålla frihetsgraderna, dels för politiken som sällan är insatt i detaljerna och som på vis har svårt att motivera det som faktiskt händer i verksamheterna. Förmågan att kunna förklara och motivera hur verksamheten ser ut och hur den bedrivs blir på så vis en fråga om förvaltningarnas autonomi. I första hand i relation till politiken men också i relation till äldreboenden, brukare och allmänhet. Enligt våra respondenter innebär det i praktiken att förvaltningarna, ibland frivilligt, ibland utifrån uttalade förväntningar, tar på sig ansvaret att fungera som kontaktyta mellan äldreomsorg och omvärld. Trots att det är ett ansvar som rimligtvis kan anses vara politikens (att förklara ambitionerna) och utförarnas (att förklara verksamheten) utifrån det de är ansvariga för i respektive sammanhang, är det förvaltningarna som vanligen får förklara och försvara både kommunernas strategiska och långsiktiga överväganden, men också mer konkreta aspekter av äldreomsorgens verksamheter i mötet med journalister och andra intressenter.

Politiken anses inte vara frånvarande men det finns betydande skillnader i vilka möten som uppstår och vad det är som avhandlas. Politikens medverkan är många gånger av ceremoniell betydelse och sker oftare i samband med formaliserade händelser, som till exempel nämndmöten. Förvaltningen å andra sidan har löpande kontakter med omvärldsaktörer och

ansvarar enligt våra respondenter för den löpande kontakten med medier. Stabschefen i Betas förvaltning beskriver relationen till medier just utifrån att politikens medverkan är episodisk och att förvaltningen återkommande får ta ansvar för att förklara politikens ambitioner och/eller verksamheternas inriktningar:

Ja, men dels så har vi ju, efter varje nämndsammanträde så har vi ju en presskonferens där han [journalisten som bevakar äldreomsorgen i på den regionala tidningen] kommer och så sitter ju socialchef, jag, nämndsordförande och även vice ordförande och pratar om det som har beslutats om i Socialnämnden. Och han är ju relativt insatt också i verksamheten så han ställer ju många gånger frågor av nyfikenhet ja men "vad innebär detta?" och "vad får det för konsekvenser?" osv. och sen om det är nånting intressant så skriver han om det. ... Och sen så är det ju många gånger han hör av sig med mellan nämndsammanträdena [till förvaltningen] ... [med att] "det har kommit till min kännedom att" och så vill han egentligen bara fråga helt enkelt. Så det är ganska sällan det blir några artiklar av det förutom då när det är större upphandlingar sådär men då är det ju mer utifrån nyhetsvärdet egentligen för medborgare.

I sammanhanget beskriver hans kollega - en av förvaltningens kommunikatörer – sin syn på förvaltningens förhållande till medierna på ett liknande sätt

Först och främst så försöker vi ju att jobba proaktivt så att vi liksom, om det är nåt vi tänker att "det här kan bli kontroversiellt" så vill vi gärna ge vår sida av saken och förklara först innan det blir en stor grej i media. När det blir kanske bara en sida av saken eller att man först får den sidan och sen kommer vår förklaring. Men när det väl händer negativa saker då, vi försöker aldrig tysta ner nånting. Vi tror ju inte på det alls. Utan vi tror ju på transparens att svara så bra vi kan och liksom ge den information som behövs.

Ett annat exempel hämtat från intervjun med verksamhetschefen i Betas förvaltning visar hur hen betraktar ansvaret för att förklara ambitionerna med äldreomsorgen som en avgörande uppgift för förvaltningen. Exemplet har att göra med det som personalen på Betas förvaltning hänvisar till som 'Samhällskontraktet'. Det vill säga nödvändigheten att säkerställa ett aktivt engagemang från anhöriga, ideella välfärdsleverantörer och civilsamhället för att på sikt kunna upprätthålla de nuvarande nivåerna och kvaliteten på välfärden i allmänhet och äldreomsorgen i synnerhet.

Jag tror att, om vi pratar om det där samhällskontraktet igen så tänker jag att "ja men det är viktigt att de [allmänheten och politiker] inser att de inte kommer att kunna ha det som vi har det nu". Så därför är det ju as-viktigt med den kommunikationen mot den gruppen [äldre] som kommer att komma in i det [kommunala äldreomsorgen]. ... det går snabbt och då tror jag att det är så att den här generationen som inte är inne i det ännu. Där måste man liksom börja göra, dem medvetna om att "det här kommer inte att hålla", och det vet jag inte

riktigt hur man gör. ... Vi har haft en del diskussioner med våra politiker. Nu har vi ju en avgående nämnd och nu får vi ju ta i tu med en ny nämnd här, att det här [hur samhällskontraktet kan uppnås] nånting som man måste fatta politiska beslut kring. Vi kan som tjänstemän inte börja informera om det om det inte är så att politikerna faktiskt fattar de här besluten.

I båda kommunerna finns det allmänt spridd uppfattning att förvaltningarna har ett ansvar för att förklara förutsättningarna för äldreomsorgen. Inte bara för anhöriga, presumtiva brukare och allmänheten utan även (och kanske framförallt) för medier. I verksamheternas andra delar uttrycks en förväntan om att förvaltningen ska ta ansvar för att förklara vilka utmaningar den kommunala äldreomsorgen står inför och hur detta ska hanteras i form av organisering och styrning av välfärden. En avdelningschef i Alfas förvaltning beskriver det så här:

Det är jätteviktigt att hjälpa politiken att möta medier. Hjälpa till med ett svar och så att inte de går in i detaljer utan att förvaltningen hjälper att svara. Sen kan det vara svårt ibland med gränsdragningen. Ja men ska man kliva in i vad som helst? Det måste man ju göra någon värdering ... Är det här bara något allmänt ... då kanske man inte behöver gå in. Men om det är någon som pratar om en uppfattning om hur man upplever Alfa kommun och dess verksamheter ... så det är viktigt. Politiken är naturligtvis känslig för media – det är den ju. ... Vi kan ta det här med bostäder – och det är trygghetsbostäder, och det är boståndsbedömda. ... Och seniorbostäder och äldrebostäder och allt möjligt.

Att skapa och upprätthålla förvaltningens autonomi är en motivering som respondenterna anger när de ska förklara varför förvaltningarna väljer att agera så som de gör. En annan är ett ökat tryck från medier och att de många gånger riktar sina (kritiska) frågor mot förvaltningen. Det senare anser respondenterna ska förstås i ljuset av politikens ökande fokus på media och att politiker i ökande utsträckning därmed också undviker den typen av kontakter. Respondenterna har ett intryck av att journalister upplever att det är svårt att ta itu med och granska politikerna på ett framgångsrikt sätt. Därmed anser de att medierna hellre vänder sig till kommunernas förvaltningar, snarare än politiken, för att få svar på sina frågor. Förvaltningsdirektören i Alfa och hans kollega förklarar:

Det är klart att alla läser TIDNINGEN och alla politiker läser TIDNINGEN. Och vi styr inte politikerna. För att det har hänt att vi har fattat beslut som sen tas tillbaka för att det blir kalla fötter. För att det blir för mycket medialt och då gör man något annat. ... Jag tror ibland att man inte skulle underskatta media. De har jättemycket påverkan och det [det är] väl alla [medvetna] om sen tidigare. Men jag tror att våra politiker är medvetna om det. Så senast jag hörde om det pratades det om – inte våran ordförande utan andra politiker – ”ja men ska man göra någon förändring då är det i början av mandatperioden för då hinner det lägga sig innan det är val nästa gång”. ... Det innebär också att vi tjänstemän när vi fattar beslut så är det klart att vi tar med [hur politiken förhåller sig till medier]. Vi har ju en kommunikationsstab i kommunen och vi har en

kommunikationsstrateg som jobbar med oss.

Till skillnad från de situationer där ambitionerna med äldreomsorgen formuleras och översätts, dvs sammanhang där respondenternas referenser till medier i första hand är ett resultat av föreställningar om hur medier vanligtvis agerar, framstår respondenternas uppfattningar om medier vara mer påtagligt förankrade i faktiska erfarenheter i samband med att ambitionerna ska förklaras. Det är i viss mån respondenternas egna erfarenheter som kommer till uttryck men också erfarenheter från hur andra väljer att (inte) möta medier. En upplevelse som ligger i linje med hur den faktiska mediebevakningen också ser ut (Fredriksson och Mossberg, 2020).¹

Styrning av äldreomsorgen och idéer om medier i förvaltningspolitiska processer

När personalen i äldreomsorgen och fackförvaltningarna i Alfa och Beta resonerar om medier är det ungefär samma typ av resonemang som har noterats i andra sammanhang. Respondenterna i vår studie skiljer sig inte nämnvärt från personalen bland myndigheter (Pallas med flera, 2016), departement (Salomonsen med flera, 2016) eller motsvarande verksamheter i andra länder (Schillemans 2012). Respondenterna har förhållandevis bestämda uppfattningar om journalister, medier och mediebevakningen, vad den innehåller, vad den fokuserar på och hur innehållet tolkas av andra. Men även om åsikterna är starka är det inte så mycket egna erfarenheter som respondenterna förhåller sig till. Vad som snarare kommer till uttryck är allmänt hållna föreställningar om nyhetsbevakningen, mediers arbete och hur detta påverkar vad som sker (eller snarare kan ske) inom äldreomsorgen. Resonemangen är många gånger detaljerade och innehållsrika och de ger generellt sett uttryck för att medier ha stor betydelse för hur till exempel omvärlden ser på verksamheten. Däremot anser respondenterna att betydelsen är mindre eller till och med marginell för hur äldreomsorgen organiseras och styrs i de båda kommunerna. Respondenterna tonar ner mediers inflytande i de sammanhang där omfattningen och innehållet av äldreomsorgen bestäms och formas. Utifrån detta menar vi att det går att dra två slutsatser av vår studie.

För det första är det uppenbart att det stora flertalet respondenter saknar egna erfarenheter av att ha kontakter med medier. När de formulerar sina resonemang är det snarare allmänt hållna uppfattningar om medier som de ger uttryck för. Föreställningar som i begränsad omfattning baseras på sådant som hänt i den egna verksamheten eller i kommunen. Snarare än erfarenheter är det alltså mer eller mindre förgivettagna föreställningar om medier som

¹ Se figurerna och tabellerna i slutet av rapporten för en sammanfattande framställning av hur nyhetsbevakningen i Alfa och Beta såg ut.

kommer till uttryck. Det är föreställningar som har fått stor spridning och som refererar till en allmän förståelse för hur medier och journalistik fungerar, hur medier och journalister arbetar och vilka effekter mediernas innehåll har på aktörer i olika delar av samhället. Berättelserna innehåller flera återkommande inslag men samtidigt är det uppenbart att respondenternas beskrivningar sällan ger uttryck för något sammanhållet. Vad som anses vara typiskt för hur journalister agerar, vad som är mest angeläget att åstadkomma i relationen med medier, vad som är att betrakta som de största riskerna och möjligheterna osv. varierar. Föreställningarna om medier är helt enkelt varianter på ett tema.

Det här ligger i linje med tidigare resultat (Figenschou med flera, 2020; Pallas med flera, 2016) som också visat på att det finns starka åsikter om medier med vissa återkommande drag men att det är föreställningar som saknar de utmejslade konturer som ibland görs gällande i både det offentliga samtalet och i forskningen om *medielogiken*. Det vi möter är att betrakta som något förhållandevis lösligt och till viss del osammanhängande, det som i annan litteratur beskrivs som en *idé* (Czarniawska och Joerges, 1996; Wedlin och Sahlin, 2017). I korthet kan idéer beskrivas som berättelser som återberättas gång efter annan i organisationer, av konsulter, av branschorganisationer, opinionsbildare och andra. Inklusiva journalister. Det är berättelser som fokuserar på universella problem och utmaningar, i fallet med medier med tydliga referenser till synlighet, varumärke, anseende, status, som många kan känna igen och relatera till. Idéer skapar på så vis uppmärksamhet för vissa delar av verksamheten samtidigt som de skymmer andra. Förutom problem innehåller dessa idéer också berättelser om lösningar. Så när idén om medier aktualiseras är det inte bara medier som problem som hamnar på dagordningen utan också vissa förslag på hur dessa problem kan hanteras på ett rationellt och legitimt vis. Lösningar som ofta bygger på lärdomar från och jämförelser med andra organisationer och verksamheter i liknande situationer. Det innebär i sin tur att idéer hela tiden omformuleras och anpassas till det förutsättningar som gäller där och då.

Det senare blir tydligt i vårt material och vi kan konstatera att medier tillskrivs olika betydelser och uppfattas på olika sätt beroende på sammanhang. Medier uppfattas helt enkelt på olika sätt när intervjupersonerna beskriver sin syn på medier och om det handlar om att formulera, översätta eller förklara ambitionerna med äldreomsorgen. När ambitionerna ska formuleras ses medier som en arena där olika röster gör sig hörda och där aktörernas förmåga att föra fram sina åsikter och önskemål anses vara centrala. När ambitionerna ska översättas betraktas medier snarare som en autonom aktör med tydliga preferenser och prioriteringar kring hur äldreomsorgen ska bevakas och beskrivas. Slutligen, när ambitionerna med äldreomsorgen ska förklaras och rättfärdigas tycks medier primärt betraktas som ett (i huvudsak underordnat) element i ett växande och allt mer krävande system för granskning och utvärdering av äldreomsorgen. Ett system som i sin tur är resultatet av politiska, ekonomiska och sociala överväganden för hur äldreomsorgen ska organiseras och styras.

Det sistnämnda leder oss också till vår andra slutsats som är att uppfattningar om medier i äldreomsorgen måste förstås i ljuset av sektorns förändringar; det som vi inledningsvis beskrev som balansgången mellan politik, profession och marknad (Petersen och Hjelmar 2014; Moberg 2017). När respondenterna ger sin syn på medier och organisering och styrning

av äldreomsorgen refererar de återkommande till det många gånger komplexa förhållandet mellan aktörer, värden och målkonflikter som bland annat är ett resultat av påtagliga förändringar i ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning. Utgångspunkten i flertalet sammanhang är att politiken och professionerna står i bakgrunden och överlåter betydande autonomi till kommunernas förvaltningar och deras tjänstepersoner (Jarl, Fredriksson och Persson, 2012; Trydegård och Thorslund, 2010). I ett sådant sammanhang uppfattas medier som en avgörande faktor då de anses vara en bidragande orsak till att förvaltningarnas möjligheter att skapa och upprätthålla ett oberoende i förhållande till övriga aktörer. Liknande mönster har observerats i studier av bland annat myndigheter och departement (se till exempel Figenschou et al, 2020; Kolltveit, 2019) där förståelsen och förhållningssätten till medier ofta präglas av förhållandet mellan politik och förvaltning och den senares autonomi. Dels utifrån att myndigheter ofta betraktas som autonoma aktörer med utpräglat ansvar inte bara för att omsätta politiska direktiv och ambitioner till praktiken, utan även för den förda politiken. Dels utifrån att myndigheter och byråkratin ofta värdesätter sin autonomi och aktivt använder sig av medieuppmärksamhet som en resurs för att skapa och upprätthålla sitt oberoende (Kunelius och Reunanen, 2012).

Sammanfattningsvis finns det alltså flera skäl till varför föreställningarna och idéerna om medier varierar i äldreomsorgen. Det handlar delvis om adaptation och att allmänna föreställningar om medier måste anpassas för att uppfattas som relevanta i olika sammanhang. Det handlar också om äldreomsorgens specifika förutsättningar och vad det är som bestämmer aktörers handlingsutrymme. Och avslutningsvis handlar det om aktörernas bevekelsegrunder och i vilken utsträckning de har möjlighet och kan vara betjänta av att aktivt förhålla sig till medier för att bedriva sin verksamhet utifrån egna intressen

Slutsatser – en medialiserad välfärd?

Det råder ingen tvekan om att medier är en återkommande referenspunkt när personalen på äldreboenden och tjänstepersonerna i kommunernas förvaltningar resonerar om sina verksamheter och äldreomsorgen i stort. I likhet med personal som arbetar i andra verksamheter och i andra sektorer har äldreomsorgens aktörer bestämda åsikter om journalisters arbetssätt, hur medier i allmänhet fungerar, vad det betyder för rapporteringen om äldreomsorgen och hur det påverkar omvärldens bild av verksamheterna. I flera fall beskrivs medier som en central referens och resultaten som vi presenterar pekar på att ”medier” i allmänhet uppfattas som något väsentligt som det svårligen går att bortse ifrån. Att blunda för mediernas betydelse beskrivs många gånger som ett direkt hot mot verksamheten.

Resultaten i vår studie pekar också på att äldreomsorgens aktörer upplever en viss uppluckring, och i viss mån också en förskjutning, av den traditionella rollfördelningen mellan politik, förvaltning och utförare. Ansvar för hur ambitionerna för äldreomsorgen formuleras, översätts och förklaras är mindre framträdande och mindre tydligt knutet till särskilda sammanhang. Det kommer bland annat till uttryck i att politiken, när den formulerar

ambitionerna, i större utsträckning än tidigare upplevs ta intryck av förvaltningen. I det sammanhanget förekommer dessutom tydliga hänvisningar till hur medier kan tänkas bevaka äldreomsorgen och att det kan motivera den upplevda förskjutningen. Med detta följer även en mer eller mindre uttalad förväntan på att förvaltningarna ska ikläda sig rollen att svara för hur äldreomsorgen organiseras och styrs och vilka resultat det leder fram till. Vilket även det är något som speglas i föreställningar om medier. Särskilt därför att medier anses beskriva äldreomsorgen utifrån relativt givna ramar. I ljuset av detta kan vi notera att föreställningar och idéer om mediernas arbete reflekterar hur aktörerna ser på de formella förhållandena mellan politik, förvaltning och utförare, snarare än att de upplever att medier direkt påverkar dessa förhållanden.

Med detta som utgångspunkt menar vi att det finns flera skäl att betrakta de föreställningar om medier som dominerar inom äldreomsorgen som tydligt förankrade i verksamheternas förutsättningar. När personalen och tjänstepersonerna resonerar om medier och direkt knyter dessa resonemang till den egna verksamheten så händer det något med idén om medier. I övrigt allmänna resonemang om produktionen, spridningen och effekterna av mediernas bevakning blir betydligt mer konkreta och med det tydligt färgade av uppfattningar om ett ökat "aktörskap" och autonomi hos förvaltningen som flyttar en del av ansvaret från den lokala politiken till kommunernas administrativa funktioner.

Referenser

- Czarniawska, Barbara., och Joerges, Bernward (1996). Travels of Ideas. In B. Czarniawska och G. Sevón (Eds.), *Translating Organizational Change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Djerf-Pierre, Monika, och Jon Pierre (2016) Mediatized local government: Social media activity and media strategies among local government officials 1989–2010. *Policy och Politics*, 44(1), 59-77.
- Djerf-Pierre, Monika, Mats Ekström och Bengt Johansson (2013). Policy failure or moral scandal? Political accountability, journalism and new public management. *Media, Culture och Society*, 35(8), 960-976.
- Erlingsson, Gissur Ó och Johan Wänström (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Esser, Frank och Jesper Strömbäck . (Eds.). (2014). *Mediatization of politics: Understanding the transformation of Western democracies*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Falasca, Kajsa. (2014). Political news journalism: Mediatization across three news reporting contexts. *European Journal of Communication*, 29(5), 583-597.
- Figenschou, Tine Ustad, Magnus Fredriksson, Josef Pallas och Heidi Salomonsen Houlberg (2020). Under the influence of politics: Mediatization and politico-administrative systems in Scandinavia. *Nordic Journal of Media Studies*, 2, 85–96.
- Figenschou, Tine Ustad, Robin Karlsen, Kristofer Kolltveit och Thomas Schillemans (2019). Mounting media pressure: Push and pull forces influencing agendas, resource allocation and decision-making in public bureaucracies. *European Journal of Communication*, 34(4), 377-394.
- Figenschou, T. U., Fredrikson, M., Kolltveit, K., & Pallas, J. (2020). Public bureaucracies. In E. Skogerbø, Ø. Ihlen, N. N. Kristensen, & L. Nord (Eds.), *Power, Communication, and Politics in the Nordic Countries* (pp. 325-345). Göteborg: Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1518608&dswid=9690>
- Fredriksson, Magnus, Daniel Lövgren och Josef Pallas (2018). Bortom uppdraget: En analys av svenska myndigheters kommunikationsaktiviteter under Almedalsveckan. *Arbetsrapport nr 77 från Institutionen för journalistik, medier och kommunikation*. Göteborg https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1693/1693382_nr-77-bortom-uppdraget-hela-rapporten.pdf
- Fredrikson, Magnus, Mathias Färdigh och Anton Törnberg (2018). Den kommunikativa blicken. En analys av principerna för svenska kommuners kommunikationsverksamheter *Arbetsrapport nr 79 från Institutionen för journalistik, medier och kommunikation*. Göteborg

https://medarbetarportalen.gu.se/digitalAssets/1710/1710498_den-kommunikativa-blicken_hela_rapporten.pdf

Hjarvard, Stig (2008). The Mediatization of Society. A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom review*, 2, 105-134.

Ihlen, Oyvind, Tine Ustad Figenschou, och Kjersti Thorbjørnsrud (2014) Mediatizations in New Areas: The Changed Roles of Public Bureaucracies. In J. Pallas, S. Jonsson, och L. Strannegård (Eds.), *Organizations and the media. Organizing in a mediatized world*. London: Routledge.

Jacobs, Sandra, och Thomas Schillemans (2016) Media and public accountability: typology and exploration. *Policy och Politics*, 44(1), 23-40.

Jarl, Maria, Anders Fredriksson och Sofa Persson (2012). New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. *Public Administration*, 90(2), 429-444.

Kunelius, Risto, och Esa Reunanen (2012). Media in Political Power: A Parsonian View on the Differentiated Mediatization of Finnish Decision Makers. *The International Journal of Press/Politics*, 17(1), 56-75.

Lundby, Knut (Ed.) (2014). *Mediatization of Communication*. Berlin: De Gruyter Mouton.

Moberg, Linda (2017) Marketization in Swedish Eldercare: Implications for Users, Professionals, and the State. *Acta Universitatis Upsaliensis*.

Montin, S. (2015). Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. *Nordisk administrativ tidskrift*, 92(1), 58-75.

Pallas, Josef, Magnus Fredriksson och Linda Wedlin (2016) Translating institutional logics: When the media logic meets professions. *Organisation Studies*, 37(11), 1661-1684.

Petersen, Ole Helby och Ulf Hjelmar (2014) Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(4), 3-20.

Salomonsen, Heidi Houlberg, Finn Frandsen och Winni Johansen (2016). Civil Servant Involvement in the Strategic Communication of Central Government Organizations: Mediatization and Functional Politicization. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), 207-221

Szebehely, M., och Meagher, G. (2018). Nordic eldercare—weak universalism becoming weaker? *Journal of European Social Policy*, 28(3), 294-308.

Schillemans, Thomas (2016) Fighting or fumbling with the beast? The mediatization of public sector agencies in Australia and the Netherlands. *Policy och Politics*, 44(1), 79-96.

Schillemans, Thomas (2012). *Mediatization of Public Services. How organizations adapt to news media*. Frankfurt: Peter Lang.

Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Sektorn i siffror*. Retrieved from <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>

Thorbjornsrud, Kjersti, Tine Ustad Figenschou och Øvind Ihlen (2014) *Mediatization in Public Bureaucracies: A Typology*. *Communications - The European Journal of Communication Research*, 39(1), 3-22.

Thorbjørnsrud, Kjersti (2015) *Mediatization of public bureaucracies: Administrative versus political loyalty*. *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 179-197.

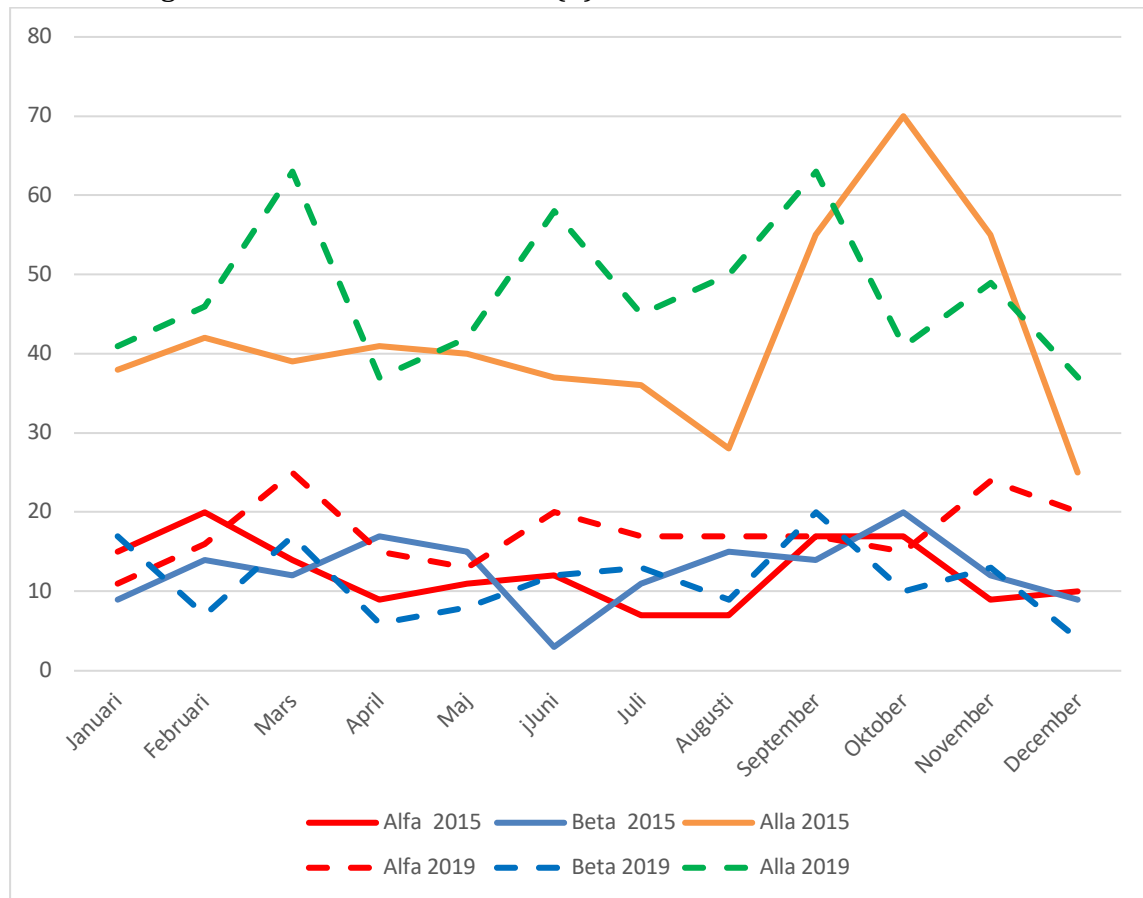
Trydegård, Gun-Britt och Thorslund, Mats (2010). *One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care*. *Social policy and administration*, 44(4), 495-511.

Wedlin, Linda och Kerstin Sahlin (2017). *The Imitation and Translation of Management Ideas*. In R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, och R. E. Meyer (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (pp. 102-127). London, Thousands Oaks, New Dehli and Singapore: Sage.

Wonneberger, Anke och Sandra Jacobs (2016). *Mass Media Orientation and External Communication Strategies: Exploring Organisational Differences*. *International Journal of Strategic Communication*, 10(5), 368-386.

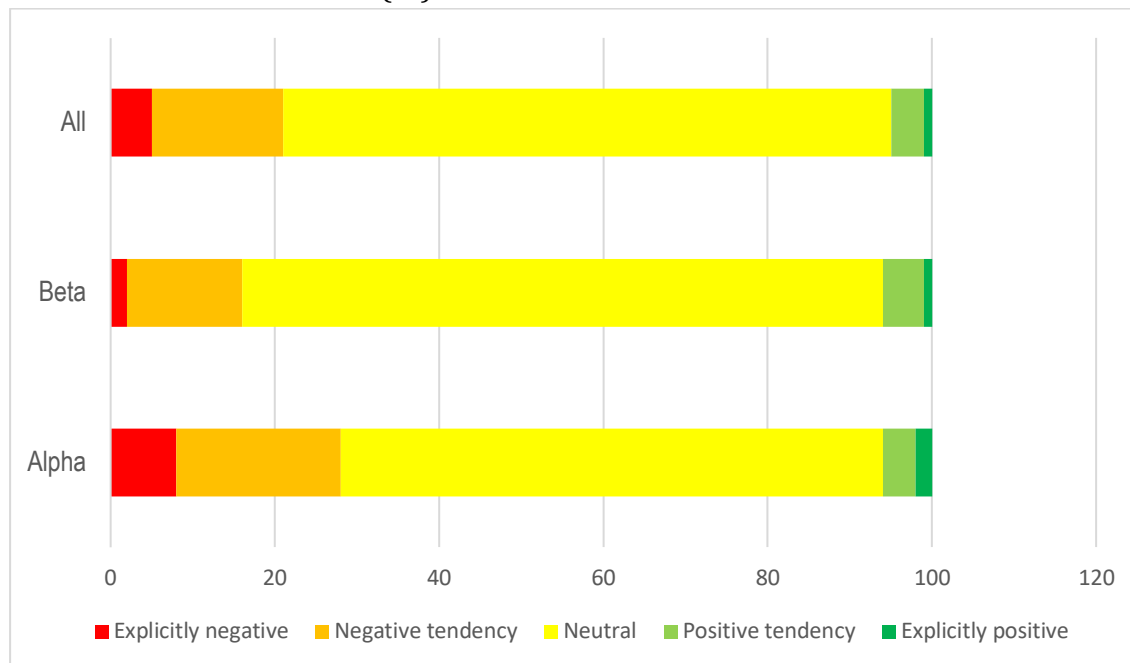
Figurer och tabeller

Figur 1: Antal artiklar publicerade i lokal (Alfa) och regional (Beta) press om äldreomsorg under åren 2015 och 2019 (n)



Kommentar: I dessa siffror har vi inkluderat alla typer av artiklar - nyhetsartiklar, debattartiklar, ledartexter krönikor och insändare.

Figur 2: Valens i nyhetsbevakning av äldreomsorg i lokal (Alfa) och regional (Beta) press under åren 2015 och 2018 (%)



Kommentar: I dessa siffror har vi inkluderat alla typer av artiklar som nyhetsartiklar, redaktion, krönika, uppdateringar och brev till redaktören. Varje artikel kodades en gång med avseende på dess övergripande valens - uttryckligen negativ, har negativ tendens, är neutral, har positiv tendens eller är uttryckligen positiv.

Tabell 1: Olika ämnen som nämns i nyhetsberättelsen om äldreomsorg i Alfa och Beta under åren 2015 och 2018 (%)

	Alfa	Beta
Organisationsstruktur	6	10
Tillgång	24	21
Ekonomi	11	8
Rekrytering och kompetens	6	9
Arbetsvillkor	8	10
Kvalitet på bostäder	28	17
Ledning och administration	8	9
Aktiviteter för äldre	5	8
Övrig	4	7
Totalt (%)	100	100
Totalt (n)	2693	1844

Kommentar: Resultaten inkluderar alla artiklar om äldreomsorg i de två utvalda tidningarna och som publicerades 2015 och 2018. Varje artikel kodades i stycken. I varje stycke har vi kodat alla ämnen som nämnts. Därför är det totala antalet ämnen högre än antalet artiklar.

Tabell 2: Olika aktörer som nämns i nyhetsberättelsen om äldreomsorg i Alfa och Beta under åren 2015 och 2018 (%)

	Alfa	Beta
Politiker	13	16
Administrativ personal	15	13
Ägare (moderbolag)	3	2
Myndighet	3	5
Förvaltning	3	2
Anställda (äldreboenden)	11	13
Vårdtagare	16	13
Släktingar	4	2
Äldreboenden	18	16
Allmänhet - äldre	3	3
icke-statliga organisationer	2	2
Övrig	9	13
Totalt (%)	100	100
Totalt (n)	4266	2613

Kommentar: Resultaten inkluderar alla artiklar om äldreomsorg i de två utvalda tidningarna och som publicerades 2015 och 2018. Varje artikel kodades i stycken. I varje stycke har vi kodat alla aktörer som nämnts. Därför är det totala antalet skådespelare högre än antalet artiklar.