



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM
sh.se

Hemtjänsten en modern och effektiv verksamhet?

Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten

Mikael Ljung

Förvaltningsakademins arbetsrapporter 2017:1

Innehåll

Inledning.....	3
En förändrad styrning av det offentliga.....	5
New Public Management-reformernas uppkomst, spridning och innebörd.....	7
Hur marknadsreformerna fått genomslag.....	7
OECD:s organ PUMA - en viktig aktör för spridningen av NPM.....	9
Varför och hur används New Public Management?.....	10
Skapar konkurrensens per automatik kostnadseffektivitet?.....	10
Kontrakt för reduktion av misstro.....	11
Decentralisering, målstyrning och digital Taylorism.....	12
Reformers symboliska värde.....	13
Administrativt arbete i offentliga organisationer.....	13
Administration ett svårsmåttbart fenomen.....	15
New Public Management en motor för ökade krav på administration och ökade transaktionskostnader.....	15
Hur studien genomfördes.....	17
Hemtjänstens organisering – förutsättningar och villkor för arbetets utförande.....	18
Analysens empiriska teman.....	18
Digitaliserad informationsöverlämning.....	19
Bristande kontinuitet en konsekvens av hemtjänstens organisering och hur det administrativa systemet är utformat.....	21
Hur administrativa rutiner påverkar villkoren för omsorgens utförande och kontinuitet...24	
Hur tids- och detaljstyrningen påverkar omsorgspersonalens handlingsutrymme.....	25
Ett administrativt upplägg som premierar kostnadseffektivitet.....	29
Digital Taylorism och strävan efter rationalitet.....	30
När det administrativa systemet blir kontraproduktivt.....	32
Minskat handlingsutrymme en faktor som riskerar dränera verksamheten på kompetens.33	
Ett system där de äldre riskerar bli bärare av personalens arbetsförhållanden.....	37
Ökad arbetsbelastning, självexploatering, stress och sjukskrivningar.....	38
Sammanfattning av vårdbiträdenas utsagor.....	40
Har det administrativa arbetet ökat på andra nivåer i hemtjänstorganisationen?.....	42
Beställare- och utförarchefernas syn på det administrativa arbetet.....	44
Äldreförvaltningen och tjänstemannens bild av organisationens administrativa rutiner ...49	
Sammanfattning av biståndshandläggarnas, chefernas och tjänstemannens utsagor.....	53
Hur verksamheten organisering påverkat arbetsvillkor och administrativa rutiner.....	55
Avslutande reflektioner.....	57
Referenser.....	59

Inledning

”Det känns som att vi är en yrkesgrupp som får slåss för att få göra jobbet på ett bra sätt (...)
Jag tycker att vi sprattlat runt så himla mycket för att försöka få jobba på ett bra sätt...men
kör på då ha de här klockorna gör så här då, låt folk bo hemma svårt sjuka”.¹

De senaste trettio åren har de flesta verksamheter inom offentlig sektor som skola, vård och omsorg varit föremål för genomgripande förändringar och reformer med avregleringar och konkurrensutsättning, så även hemtjänsten som den här studien handlar om.

Förändringarna inom hemtjänsten inleddes med den nya kommunallagen som kom 1991 och möjliggjorde för kommunerna att ta över verksamheter som tidigare drivits i Landstingets regi (SFS 1991:900). När sedan äldreformen infördes 1992 fick kommunerna det övergripande ansvaret för äldre och handikappade, lång- och sjukhemsvården och kunde om de önskade även ta över hemtjänsten (SOU 2004:68). Den utveckling som sedan tog fart kan bland annat förklaras av den omfattande kritik som riktats mot den offentliga sektorn sedan slutet på 1970-talet. Kritiken handlade bland annat om att den offentliga sektorn var för stor, byråkratisk och att dess kostnader var för höga. Tillsammans med nämnda kritik bidrog den växande statsskulden och finanskrisen i början på 1990-talet till en ökad marknadsanpassning, konkurrensutsättning och ekonomiska åtstramningar med hjälp av styrtekniker hämtade från det privata näringslivet. Samlingsnamnet för dessa styrtekniker är *New Public Management*, NPM, som kom att dominera när offentliga verksamheter skulle slimmas, kostnadseffektiviseras och drivas efter marknadsmässiga principer. Signifikativt för denna marknadsanpassning är framförallt decentralisering till mindre enheter med eget budgetansvar och målstyrning som kännetecknas av olika styrmodeller som entreprenad-, beställar- och utförarmodeller samt mål- och resultatstyrning där det offentliga styr på distans. I konceptet ingår även tankar om att skattebetalarnas och ”kundens” intressen ska prioriteras (Almqvist, 2006).

De negativa konsekvenserna för de äldre av de reformer som förändrat organiseringen och styrningen av hemtjänsten enligt ovan har diskuterats flitigt däremot är diskussionen om personalens arbetsvillkor nästan obefintlig vilket även gäller det administrativa arbete som krävs för att samordna hemtjänstens verksamhet och de kostnader som administrationen innebär. De organisationsförändringar inom hemtjänsten som ovan nämnda lagändringar och reformer banat väg för kräver ett nytt administrativt system för att upprätthålla, samordna och styra verksamheten. Mot bakgrund av detta är studiens syfte är att undersöka om förändrad organisering och styrning påverkat administrativa rutiner och arbetsmoment inom hemtjänsten. Har det administrativa arbetet ökat och i så fall var i verksamheten? Vidare är syftet att förstå vilket inflytande reformerna har på arbetsvillkoren för de anställda samt hur de anser att förändringarna påverkat förutsättningarna att utföra arbetsuppgifterna på

¹ Anette, vårdbiträde.

ett sätt som enligt dem uppfyller brukarnas behov. Med andra ord hur har arbetets organisering påverkat arbetsvillkoren och förutsättningarna för arbetets utförande och har reformernas syfte att kostnadseffektivisera verksamheten uppnåtts?

Rapporten disponeras enligt följande, först återges huvuddragen av diskussionen och debatten om det offentliga styrning, sedan beskrivs uppkomsten av NPM vad det är och varför organisationsformen används. Därefter redogörs för olika former av administration, dess syften samt hur och varför det administrativa arbetet verkar ha ökat i offentliga organisationer. Detta följs av en redogörelse av studiens resultat och en analys av vårdbiträdenas arbetsvillkor och förutsättningar att utföra omvårdnadsarbetet kopplat till verksamhetens administrativa krav och rutiner utifrån hur den organiseras. Jag avslutar rapporten med att diskutera studiens resultat mot bakgrund av dess teoretiska referensram.

En förändrad styrning av det offentliga

Efter andra världskriget har den socialdemokratiska ideologin om ett jämlikt samhälle präglat den svenska välfärdsstatens utveckling inom sjukvård, skola, äldreomsorg samt barnomsorg. Något som ledde till att privata initiativ inom dessa sektorer i princip upphörde för att istället utföras i offentlig regi. Tanken var att man genom att skydda servicen till medborgarna från marknadens inflytande skulle producera en likvärdig, högkvalitativ samhällsservice som kom alla till del oavsett social bakgrund, inkomst eller kulturell tillhörighet. Utmärkande för den svenska välfärdsstaten är hur värderingar om universalism och social jämlikhet institutionaliserats (Blomqvist, 2004).

Socialdemokraternas utgångspunkt handlade under 1970-talet om hur jämlika maktresurser skulle möjliggöra lika villkor för deltagande i samhället då man menade att samhällets strukturer inte individen var orsaken till ojämlikheten. Det offentliga skulle genom sjukvård, omsorg och framförallt utbildning bidra till verklig valfrihet för medborgarna, valfriheten var underordnad fram till att en viss materiell standard uppnåts. Även moderaternas argumentation gick ut på att en grundläggande materiell nivå skulle säkras men att individen själv hade det största ansvaret (Millares, 2013).

Med början under den ekonomiska krisen på 1970-talet förändrades det politiska klimatet och uppslutningen kring välfärdsstaten. De borgerliga partierna och Svenska arbetsgivareföreningen kritiserade välfärdsstaten för att vara byråkratiskt tungrodd, ineffektiv och slösaktig samt för att frånta individen dess valmöjligheter, något som öppnade dörren för marknadsinriktade reformer. Mot slutet på 1980-talet ändrades inställningen även inom delar av socialdemokratin och man började förespråka en ökad ”kundorientering” med s.k. kvasimarknader. Det vill säga marknader som inrättats (skapats av) utifrån politiska beslut som innebär att marknadsmekanismen delvis satts ur spel och där utförare konkurrerar om kontrakt på offentliga tjänster något som började införas i början på 1990-talet (Blomqvist, 2004). Man kan säga att både socialdemokraterna och moderaterna lider brist på en ideologiskt sammanhållen berättelse då det eftersträvarsvärda hamnat i skymundan till fördel för produktionen välfärdstjänster (Millares, 2013).

Som ett resultat av kritiken mot den tungrodda byråkratin har sedan början på 1990-talet ett flertal marknadsinriktade reformer med avregleringar och konkurrensutsättning inom offentlig sektor genomförts. Blomqvist identifierar tre övergripande faser i välfärdspolitikens utveckling, den första mellan 1986-1990 innebar decentraliserings- och avregleringsåtgärder där en stor del av den administrativa och reglerande kontrollen från staten minskade inom sektorerna för sjukvård, utbildning och omsorg. Den andra fasen mellan 1990-1994 karaktäriseras av en ökad marknadsanpassning av lokalt utförda välfärdstjänster som grundades i tron på att kvasimarknader skulle öka kundtillfredsställelsen och minska kostnaderna. Den tredje fasen som pågått sedan 1994 har inneburit en ökad utkontraktering till privata och offentliga utförare inom sektorerna för äldreomsorg, sjukvård, grund- och gymnasieskola samt barnomsorg. Blomqvist menar att även om finansiella nedskärningar genomförts är den ökade förekomsten av privata aktörer av

större vikt. Hon pekar även på att omvandlingen snarare är kvalitativ än kvantitativ eftersom majoriteten av medborgarna fortfarande har tillgång till ett omfattande system av högkvalitativ service baserat på behov framför betalningsförmåga. Den tidigare tanken om alla medborgares lika rättigheter, jämlikhet, social omvandling och ett undvikande av kapitalismens stratifierande effekter har ersatts av en ideologi med större tyngdpunkt på individuella rättigheter, kundmakt, privata initiativ samt ekonomisk effektivitet. Blomqvist påpekar att detta inte enbart är ett svenskt fenomen utan frukten av (ny)liberala idéer som svept över världen sedan början på 1980-talet. Hon pekar på marknadiseringens självförstärkande argument kan sammanfattas med följande tre punkter, till att börja med skapar privatisering sina egna supportrar som även om de är få innehar stort inflytande då de kommer från resursstarka grupper som gynnas av reformerna. De som förlorar på reformerna är de med mindre resurser som lämnas kvar i lågpresterande skolor och andra icke användarvänliga verksamheter och är mindre troliga att mobilisera sig mot försämringarna. Privatiseringarna skapar även nya politiska aktörer bestående av utförarna själva och deras lobbyorganisationer. För det andra accelererar privatiseringen av kundvalsdynamiken i sig genom olika gruppers strävan efter att definiera sig själva och separera sig från andra med ökade krav på mer exklusiva servicealternativ. Eftersom de med mer resurser ses som attraktivare kunder skapas en accelererande stratifieringseffekt vilket i sin tur försvårar politiska argument för en gemensam välfärd. Den tredje och viktigaste punkten belyser att privatiseringen av servicen kan innebära ett ökat tryck för att även finansieringen av tjänsterna ska privatiseras vilket kommer att öka klyftorna ännu mer. Genom att en minskad offentlig finansiering av den gemensamma välfärden riskerar att försämra kvaliteten på välfärdstjänsterna förstärks incitamenten för de bättre bemedlade om privat finansiering. Utvecklingen är dock inte förutbestämd utan att privatiseringstrenden kan stoppas om det visar sig att privatiseringen inte minskat kostnaderna samt om den politiska viljan finns. EU syn, som ännu inte påverkat hur välfärden utförs, kan komma att förändras eftersom domar i EU domstolen pekar på att välfärdssektorn inte får undantas från den inre marknadens fyra friheter (Blomqvist, 2004). Konsekvenserna av marknadisering, privatisering och konkurrensutsättning för den svenska modellen har diskuterats. Strandberg belyser hur maktförskjutningarna de senaste trettio åren har förändrat förutsättningarna för politiska beslut, samhällsstyrning samt det politiska medborgarskapet. Genom valfrihetsreformer inom välfärdssektorn har brukarinflytandet ökat och makten har delvis förflyttats från tjänstemän, offentliga organisationer och yrkesgrupper till de enskilda medborgarna samt icke politiskt tillsatta tjänstemän. Makten har flyttats från förvaltningar till företag och informella nätverk samt via decentralisering till kommuner och regioner som genom lagändringar fått större frihet i beslutsfattandet. Dessutom har makt förflyttats till utomstående experter genom en ökning av utvärdering och granskning. Ovan nämnda förändringar utmanar den svenska demokratiska modellen då styrningen blir mer svåröverskådlig och komplex (Strandberg, 2013).

Jag har hittills i grova drag redogjort för den förändrade synen på organisering

och styrning av verksamheter i den offentliga sektorn. Följande del inleds med en sammanfattning av de lagändringar som möjliggjort förändringarna i välfärdssektorn och fortsätter med en beskrivning av uppkomst, spridning samt innebörden av de reformer vars syfte är att kostnadseffektivisera verksamheterna i den offentliga sektorn.

New Public Management-reformernas uppkomst, spridning och innebörd

Som redan nämnts i inledningen påbörjades förändringarna inom offentlig sektor på 1990-talet med den nya kommunallagen (SFS 1991:900). Lagen gjorde att kommunerna kunde ta över vissa verksamheter som fram till då bedrivits av landstinget. Äldrereformen som kom 1992 gav dessutom kommunerna det övergripande ansvaret för äldre och handikappade inom lång- och sjukhemsvården och kunde om de ville nu även ta över hemsjukvården (SOU 2004:68). Kommunala verksamheter som hemtjänst började nu konkurrensutsättas genom anbudsupphandlingar, något som ökade med stöd av lagen om offentlig upphandling, LOU. Det innebär att hemtjänstverksamhet även fick utföras av privata vinstdrivande företag (SFS 1992-1528). Inledningsvis konkurrensutsattes hemtjänsten främst genom *entreprenadmodellen* där utförarna konkurrerade med pris och kvalitet enligt LOU. Den andra modellen för konkurrensutsättning, *kundvalsmodellen*, tillämpades till en början främst inom förskola, skola samt omsorgen av funktionsnedsatta. Inom äldreomsorgen började kundval tillämpas under 2000-talet men det stora genombrottet kom när lagen om valfrihetssystem, LOV, trädde i kraft 2009 (Thörnquist, 2013; SFS 2008:962). LOV skiljer sig från entreprenadmodellen genom att kommunerna satt ett fast och lika timpris för alla utförare vilket innebär att utförarna inte kan konkurrera med pris. Tanken bakom modellen är att utförarna ska konkurrera med kvalitet men om så verkligen sker råder oenighet (Thörnquist, 2013). De förändringar som möjliggjordes efter de lagändringar som beskrivits ovan banade väg för företagsinspirerade organisations- och styrmodeller vars innebörd beskrivs och diskuteras i avsnittet som följer.

Hur marknadsreformerna fått genomslag

Christopher Hood är en av de forskare som laborerat med orsakerna till NPM-reformernas framväxt och spridning inom offentlig sektor. Han utesluter varken ideologiska förklaringar eller en strävan efter att minska välfärdssektorn och överlåta det som blir kvar till det privata näringslivet som förklaring till spridningen av reformerna. Dock menar att utvecklingen främst bygger på en motivation att minska kostnader samt att tillfälle till detta uppstått när den byråkratiska styrmodellen inte längre sågs som funktionell relaterat till den ekonomiska utvecklingen (Hood, 1995). Sahlin-Andersson anser i linje med Hood att NPM-reformerna blivit vad hon benämner som en global trend eftersom de implementerats i länder på olika sidor av världen. En förklaring till spridningen är att flera internationella organisationer som Världsbanken, IMF, EU samt OECD rapporterat om och förespråkade NPM-reformer. Dessa organisationer redogör inte enbart för vad som sker avseende reformer i olika

länder utan uppmuntrar och skapar argument för ytterligare förändringar. Vidare uttalar sig inte de internationella organisationerna på ett sätt som signalerar egenintresse utan som experter som ger sken av att ge neutrala råd men som inte har mer neutrala agendor än andra organisationer. Vidare är det troligt att globala trender uppstår delvis som en kombination av mer eller mindre nationella initiativ, delvis genom en process av internationell imitation samt genom transnationell konstruktion och omlopp av prototyper och modeller. NPM-reformernas uppkomst kan i en nationell kontext ses som svar på exempelvis en ekonomisk kris. Ett sätt att förklara skillnader och likheter mellan länder är att studera hur de imiterar och lär av varandra samt hur idéer och erfarenheter förändras när de färdas från ett land till ett annat. I det fallet formas reformtrenderna i en internationell kontext när reformatorer lär, reagerar på, och presenterar idéer för varandra. En tredje förklaringsmodell är att trender formas i en transnationell kontext där förutom reformatorer även ett stort antal observatörer och förmedlare av reformidéer som forskare, internationella organisationer och konsulter verkar (Sahlin-Andersson, 2000).

Almqvist i sin tur menar att NPM-rörelsens framväxt kan förklaras av en ”management explosion” av styrtekniker kombinerat med marknadsanpassning har varit viktiga aspekter för dess inträde och spridning i offentlig sektor. Vidare har en individualiseringstrend samt en decentraliserad administrativ styrteknik haft betydelse för dess framväxt (Almqvist, 2006).

Sahlin-Andersson uppmärksammar att idéer som associeras med det moderna samhällets värderingar som vetenskap, rationalitet och effektivitet sprids i större omfattning än de som genomsyras av andra värderingar. Hon pekar vidare på att NPM ofta definieras utifrån vad det inte är, det vill säga den gamla byråkratin som ifrågasatts i många västländer (Sahlin-Andersson, 2000). Det som NPM står för går långt tillbaka i tiden och är egentligen inget nytt, det som är nytt är att gamla ingredienser har bakats ihop och samlats inom samma reformrörelse med syfte att införa mer rationell management i den offentliga sektorn (Almqvist, 2006). Även Hood anser att argument som bygger på ansvarstagande, rationalitet och effektivitet är faktorer som kännetecknar idéerna kring reformerna och underlättat dess spridning. När reformförespråkare argumenterat för en ökad användning av styrtekniker från det privata näringslivet med marknadsisering av det offentliga uppfattades det ofta som mer modernt, rationellt och effektivt (Hood, 1995).

Sammanfattningsvis kan man säga att NPM syftar till att avlägsna skillnaderna mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet avseende affärsmetoder samt att skifta fokus på verksamheterna i den offentliga sektorn från processansvar till resultatansvar (Almqvist, 2006). Det är viktigt att poängtera att det trots en avsaknad av kunskap om reformernas effekter har spridits ett antal riktlinjer om hur man bör reformera offentliga verksamheter av media, konsulter, forskare och inte minst internationella organisationer (Sahlin-Andersson, 2000). Vi ska i nästa avsnitt titta närmare på en av dessa organisationer, OECD och dess organ Public Management Committee, PUMA.

OECD:s organ PUMA - en viktig aktör för spridningen av NPM

Sahlin-Andersson lyfter fram OECD:s kommitté för offentlig styrning PUMA som exempel på en viktig aktör som *redigerat* och spridit reform-idéer. Detta har skett genom att översättningar som berör *kontext, logik* och *formulering* anpassats så att de blivit allmängiltiga och generella. PUMA som regelbundet genomfört undersökningar om utvecklingen i offentlig sektor har samlat in, sammanfattat, jämfört och bedömt information om reformer i medlemsländerna. Redigeringen har genomförts för att reformerna inte ska bli för tids- eller landsspecifika. I relation till Hood menar Sahlin-Andersson att ett exempel på redigering är att NPM-trenden som anses ha börjat under Thatcher-eran och då var starkt politisk och ideologisk präglad innebar ett kännetecken som skulle begränsa dess möjlighet till spridning. Med åren har det ideologiska innehållet i NPM-reformerna tonats ned och istället har de beskrivits och argumenterats för utifrån att de bygger på expertkunskap. Ett exempel på det är hur begreppet avreglering i olika publikationer av OECD ersatts av "right regulation" (Sahlin-Andersson, 2000). När Hood belyser olika kännetecken för NPM-konceptet är några av dessa ökad manualstyrning av arbetsprocesser samt stor betoning på kvantitet och resultat (Hood, 1995). Relaterat till detta har Sahlin-Andersson uppmärksammat hur ett annat sätt att möjliggöra spridningen av reformer handlar om att redigera *logiken* så att orsaker och effekter blir tillrättalagda. Genom att effekter framställs som resultat av identifierbara aktiviteter och eftersom processer beskrivs som att de följer en problemlösande logik riktas uppmärksamheten mot en viss aspekt av utvecklingen medan andra utelämnas. Med andra ord redigeras och presenteras reformer på ett sätt som gör dem möjliga att ta efter då de betonar *intentioner, aktörer, procedurer* och *resultat*. En annan redigeringsregel avser formulering vilket i korthet innebär att när reform-initiativ och dess effekter presenteras tilldelas de olika beteckningar och dramatiseras olika beroende på hur och var de berättas. Trots att bakgrund och kontext för reformerna skiljer sig mellan olika länder har de sammanställts i ett gemensamt ramverk då de presenterats i publikationer av PUMA. Ett exempel är en rapport från 1995 med titeln "*Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*". I rapporten lyfts vissa länder fram som exempel att ta efter och utdrag från samt uttalanden av representanter från länderna refereras. Man uppmärksammar att även om reformerna inspirerats av "best practice" i privat sektor så skiljer sig den offentliga sektorn på många sätt från den privata och att man därför ger sig ut på delvis okänd mark. I rapporten påpekades också att det inte existerar en enstaka reform-modell som passar alla sammanhang och att det därför var viktigt att följa upp och utvärdera det som implementerats. I de avslutande delarna av rapporten bagatellerades emellertid skillnader och ovissheter och man presenterade en reformagenda som gav uttryck för de huvudsakliga dragen av reformerna. Reformerna framställdes som ett sammanhållet paket, de beskrevs och rättfärdigades som lösningen på problem som var gemensamma för alla OECD länder trots stora nationella skillnader. Paketeringen av reformerna gjordes inte enbart av PUMA utan även av forskare och konsulter i en mängd publikationer och rapporter (Sahlin-Andersson, 2000). En aspekt som berörts ovan är att då reformerna beskrivs och

uppfattas som ett reformpaket skapar det starka argument för att länder som börjat reformera ska fortsätta för att ”paketet” ska fullbordas vilket kan ses som ett sätt att driva staterna längre i reformarbetet för att det ska bli fullständigt. På så vis blir reformarbetet en rutin då det skapar behov av ytterligare reformer för att lösa de problem som uppkommit av tidigare förändringar och så vidare (Brunsson & Olsen, 1990). PUMA ger inte bara rekommendationer för hur länder ska reformera utan lyfter även fram vissa länders reformer som goda exempel och här brukar Nya Zeeland nämnas som ett framgångsland (Sahlin-Andersson, 2000).

I nästa avsnitt beskrivs den huvudsakliga innebörden av de NPM-reformer som började införas i svensk offentlig förvaltning på 1990-talet och är av intresse för studien om arbetsvillkor och administrativt arbete i hemtjänsten.

Varför och hur används New Public Management?

NPM:s starka fokus på effektivitet är ett viktigt argument som går i linje med förespråkarna för marknadsanpassningen av offentliga verksamheter (Almqvist, 2006). Effektivitetsmålet ska för det första uppfyllas genom att separata bolagiserade enheter med eget budgetansvar skapas i offentlig sektor samt genom att sära på bidrag och produktion för att undvika ekonomisk ansvarslöshet. Verksamheterna ska även effektiviseras genom ökad arbetsdisciplin som i praktiken innebär att arbetsbelastningen för de anställda ökar. Ett ytterligare sätt att öka effektiviteten är att minska anställningstryggheten samt genom ökad press på de som arbetar på golvet (Hood, 1995). Enkelt uttryckt handlar reformerna om att göra offentliga verksamheter mer företagslika och konkurrensutsätta dem enligt marknadsmässiga principer. Den tidigare regelstyrda byråkratiska modellen med tyngdpunkten på utförande-processen skiftar med NPM fokus till resultat (Almqvist, 2006). Skiftet till inriktning på resultat innebär en mer uttalad toppstyrning av arbetsprocesserna, en tydligare ansvarsfördelning, minskad spridning av makt och inflytandet samt en större betoning på kvantitet (Hood, 1995).

I NPM-konceptet är tre idémässiga aspekter särskilt framträdande nämligen konkurrens, kontrakt och kontroll, i avsnittet som följer beskrivs och diskuteras nämnda aspekter. När organisationer ska utveckla konkurrensutsättning, kontraktstyrning och nya interna kontrollmekanismer ställs de inför följande tre strategiska val. Vad ska utföras inom organisationen och vad ska köpas på marknaden, hur kontraktrelationerna ska struktureras samt hur styrning, uppföljning och kontroll ska organiseras?

Skapar konkurrensens per automatik kostnadseffektivitet?

Till att börja med så är tanken bakom konkurrensutsättning av verksamheter att det skapar effektivare organisationer oavsett om dessa drivs i privat eller offentlig regi, om det verkligen är så är dock omtvistat och något som studien om hemtjänsten försöker besvara. När det gäller konkurrensutsättning handlar de grundläggande frågorna om var organisationens gränser ska dras (Almqvist, 2006). Det vill säga vad som ska göras inom organisationen och vad som ska skötas av marknaden, samt

vilken lösning som är effektivast, en fråga som teorin om transaktionskostnader behandlar. Förenklat försöker teorin om transaktionskostnader att svara på frågan om vilket produktionssätt av varor eller tjänster som är mest kostnadseffektivt, det vill säga om man ska utföra en tjänst själv inom organisationen eller om man ska konkurrensutsätta den och låta marknadsmekanismen verka. Om man köper en tjänst på marknaden medför det oftast extra kostnader för upphandling samt för att säkerställa att det man beställt utförts. Detta sker genom upprättandet av kontrakt och olika kontrollsystem, faktorer som bör finnas med när man gör valet av hur en tjänst ska utföras (Coase, 1937). Huvudargumenten för att konkurrensutsätta verksamheter är alltså att kostnadseffektiviteten ökar samt att kvaliteten höjs (Almqvist, 2006). Tanken är att man genom att separera bidrag och finansiering från produktionen ska undvika ekonomisk ansvarslöshet. Ökad ekonomisk effektivitet och bättre kvalitet på tjänsterna ska även uppnås genom att de mindre enheterna är specialiserade på sin verksamhet. Konkurrensen ska även bidra till att hålla ner lönekostnaderna och på så sätt skapa billigare alternativ för tjänsteproduktionen (Hood, 1995). Almqvist uppmärksammar att den kritik som riktas mot konkurrensutsättningen pekar på att kostnadseffektiviseringen sker på bekostnad av kvaliteten samt att den genererar oro hos personalen (Almqvist, 2006).

Kontrakt för reduktion av misstro

Den andra aspekten handlar om hur kontraktsrelationerna ska struktureras, Almqvist nämner tre typer av kontraktsrelationer. Den första bygger på misstroende och att kontrakten därför är tydligt formulerade. Här kan nämnas att organisering och styrning enligt principerna för NPM innebär en ökad sammanflätning av det offentliga och privata vilket Papakostas menar ökar risken för korruption då det bidrar till informella möten och minskad transparens (Papakostas, 2009).

Den andra kontraktstypen bygger på nära samarbete och förtroende mellan parterna. Den tredje benämns ”Relational contracting” där övergripande mål formuleras och successiv anpassning till kontraktet sker genom sociala processer mellan beställare och utförare. Den sistnämnda formen som är en typ av målstyrning anses mest lämplig för verksamheter inom vård och omsorg. Detta utifrån att de effekter och resultat som ska uppnås specificeras eftersom, men det är snarare den första typen med tydligt formulerade kontrakt som numera tillämpas i hemtjänsten vilket blir särskilt tydligt i systemet med ParaGå vilket kommer att utvecklas i den empiriska berättelsen (Almqvist, 2006). Upprättandet av kontrakt är en styrteknik som används i den privata sektorn för att säkerställa och kontrollera att man får det man beställt. Det innebär även en ökad toppstyrning med mindre tillit till yrkesutövare och professionella samt en tydlig fördelning av ansvar och utvärdering av resultat (Hood, 1995). Almqvists studie om konkurrensutsättning av socialtjänsten i Stockholms stad visar bl.a. att det genom kontraktsstyrningen och hur kontrakten formulerats inte är möjligt att mäta om kvalitetskriterierna uppfyllts. Vidare menar Almqvist att kontraktsstyrningen misslyckats med målet att skapa den rationalitet som teorierna förespråkar samt att flera inslag snarare kan ses som rituella (Almqvist, 2006). Kopplat till frågan om rationalitet är hur Meyer & Rowan har visat att

formella strukturer för organisationer reflekterar institutionaliserade myter om rationalitet. De menar att etablerade organisatoriska strukturer utgör ett slags ceremonier som ger en bild av organisationer som rationella och målinriktade och därmed ger dem legitimitet. Eftersom byggstenarna betraktas som rätta, passande, nödvändiga och rationella behöver organisationer införliva dem för att betraktas som legitima. Normer spelar därför en avgörande roll då de har stor kraft i att bestämma regler, förståelse och mening för institutionaliserade sociala strukturer. Formella strukturers rationalitet rotar sig i, och reflekterar en vedertagen bild av den sociala verkligheten som är manifestationer av kraftfulla institutionella regler som fungerar som rationaliserade myter och blir bindande för de flesta organisationer (Meyer & Rowan, 1977).

Decentralisering, målstyrning och digital Taylorism

Den sista aspekten handlar om organisationens interna styrning och kontroll där införandet av decentralisering och målstyrning är viktiga principer. Almqvist pekar på följande sju principer för decentralisering; organisationen delas upp i mindre enheter, marknaden bestämmer uppdelningen utifrån geografisk-, kund-, produktmässigt läge, utpräglad delegering av praktiker, tydlig hierarkisk målstyrning, enheterna bär eget resultatansvar, resultatnriktad målstyrning samt plattare organisation (Almqvist, 2006). Den styrteknik som relateras till decentralisering är som vi sett målstyrning, där formulering och uppföljning av målen sätts i centrum för att erhålla bättre styrning och kontroll. De övergripande målen sätts av politikerna och ska brytas ned och anpassas hierarkiskt till olika organisationsnivåer, målen är viktigast inte hur de uppnås, det överlämnas till respektive enhet. Målen har dock visat sig vara svåra att följa upp och mäta, fokusering blev inte på effekter som teorin förespråkade, utan främst på processer. Författaren menar att detaljstyrningen uppstått p.g.a. bristfälliga målstyrnings- och uppföljningsverktyg (Almqvist, 2006). Denna detaljstyrning som beskrivits ovan har stora likheter med Frederik Taylors scientific management. I korthet går Taylorismen ut på att arbetaren är den svaga länken som behöver instrueras och styras genom att arbetsuppgifterna förenklas, delas upp och kontrolleras så att arbete utförs så effektivt och rationellt som möjligt (Taylor, 1911). Den tids och detaljstyrning som nämnts ovan benämns av vissa som *Digital Taylorism* när It-teknik används för att styra och kontrollera de anställda, styrningen skapar ett högt arbetstempo med litet inflytande och handlingsutrymme för personalen. Det gör att yrken som kräver lång inlärningsstid exempelvis med att läsa av människor och förstå behov som inte är uttalade blir ”automatiserade” och riskerar att utarmas när arbetsmomenten är tids- och detaljstyrda samt överlämnningen av information sker digitalt (Gellerstedt, 2012).

De teoretiska argumenten som utgör grunden för decentralisering och målstyrning är; inre och yttre effektivisering, ökad motivation i organisationen samt att förutsättningarna för att utveckla och använda medarbetarnas kompetens ökar. Ovanstående har enligt Almqvist utvecklats till ett effektivitets- och demokratiargument som varit tongivande vid decentraliseringsreformer i svenska kommuner. I Almqvists studie framkommer att dessa argument inte fick de

önskvärda effekterna istället kom tvärtemot vad som var tänkt detaljstyrning av verksamheten att öka vilket minskar förutsättningarna för medarbetarna att använda sin kompetens. Vidare är det tveksamt om organisationens yttre effektivitet ökat däremot kan den inre kostnadseffektiviteten inledningsvis ha ökat något (Almqvist, 2006).

Reformers symboliska värde

En aspekt av organisationsreformer är att de med följande utvärdering kan ha ett symboliskt värde för maktthavare då reformarbetet kan tolkas som tecken på starkt, handlingskraftigt ledarskap. Vidare representerar reformer något nytt och modernt och kan oavsett vilka effekter de har öka organisationens legitimitet (Almqvist, 2006; Rövik, 1998). Reformerna kan då fungera som rationaliserade myter som kräver en särkoppling mellan formell legitimerande struktur och dess egentliga utförande, se även (Meyer & Rowan, 1977). Reformerna kan också fungera som ett kitt för att hålla ihop stora organisationer då de fungerar som en påminnelse för medarbetarna om att de alla ingår i samma organisation. Även en ideologisk dimension är möjlig att läsa in då decentralisering blivit ett mål i sig och inte en lösning då ideologiska krafter ligger bakom (Almqvist, 2006).

I nästa avsnitt diskuteras fenomenet administration i huvudsak i relation till de så kallade New Public Management-reformer som belysts ovan, en koppling som vissa menar ofta saknas i diskussionen om det offentliga organisering (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014; Hall, 2012).

Administrativt arbete i offentliga organisationer

Forsell och Ivarsson Westerberg har konstaterat en markant ökning av administrativt arbete i offentlig sektor, mer specifikt har de undersökt hur det ser ut för lärare och läkare samt inom polisen och öppenspsykiatri. De pekar på NPM-reformerna som en viktig orsak till att det administrativa arbetet inom dessa verksamheter ökat och lagts ovanpå redan befintliga arbetsuppgifter och på så sätt trängt undan kärnarbetet för bl.a. lärare och läkare. De menar att en övergripande förklaring till den ökande administrationen går att finna i samhällstrenderna rationalisering, organisering och ekonomisering vilka har bidragit till att fler organisatoriska enheter med eget budgetansvar bildats. Denna fragmentisering har i sin tur skapat ett behov av nya styrnings- och ledningsmodeller som kräver mer administrativt arbete för att samordna de olika enheterna, ett arbete som med största säkerhet har ökat under de senaste trettio åren. Eftersom ett av huvudargumenten för att reformera offentlig sektor var att kostnadseffektivisera verksamheterna är frågan om det verkligen blivit så relevant med tanke på att de administrativa kostnaderna verkar ha ökat (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014). Eftersom begreppet administration är viktigt för studiens syfte är det nödvändigt att tydliggöra dess innebörd, för att göra det använder jag mig av nämnda författares definition:

”Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum.” (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014 s. 43)

Som framgår av definitionen är informationshantering kärnan i det administrativa arbetet och syftar till att hålla ihop, samordna och styra en verksamhet över tid och rum, i det här fallet hemtjänsten.

När lagen om valfrihet, LOV, kom 2009 skedde det stora genombrottet för kundvalsmodellen (SFS 1992:1528; SFS 2008:962). Både entreprenadmodellen och kundvalsmodellen innebar att utförförretagen försökte klämma in så många kundbesök som möjligt för att öka sina inkomster och det saknades ett system för avrapportering av utförd tid hos brukarna. För att komma till rätta med det infördes 2014 ett system med handdatorer, ParaGå, som ett kontrollsystem för att se att utförförretagen verkligen gav brukarna den biståndsbedömda tiden. De stadsdelar som medverkar i studien började tillämpa kundval 2006 och systemet med registreringar i ParaGå infördes 2014.

Relaterat till definitionen av administration ovan är systemet med ParaGå ett administrativt verktyg för avrapportering av information till kommunen som är beställare av hemtjänstuppdraget och en följd av hur verksamheten är organiserad. För studiens syfte är frågan om administration central jag ska därför utveckla och specificera begreppet ytterligare. Forssell och Ivarsson Westerberg diskuterar olika typer av administration där den första, organiserande administrationen, avser att uppfylla behovet av intern styrning och samordning samt att säkerställa och upprätthålla det materiella resursutbytet med omgivningen. Den andra typen av administration är legitimerande och syftar till att stärka och upprätthålla organisationens legitimitet. Både den organiserande- och legitimerande administrationen kan vara såväl informell som formaliserad (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Informell organiserande administrationen är grundläggande och existerar i all organiserad verksamhet oavsett om det handlar om att möblera om en lägenhet, att bedriva forskning eller hemtjänstverksamhet. Den informella organiserande administrationen existerar såväl i som mellan och utanför organisationen och har som uppgift att stödja och underlätta kärnverksamheten. Denna elementära administration kräver direkt kommunikation och interaktion mellan aktörerna och sker oftast i talad form men ibland även som korta skriftliga meddelanden.

Den formaliserade organiserande administrationen uppfyller förutom organisationens behov av intern styrning och samordning även behovet av att säkerställa och upprätthålla det materiella resursutbytet med omgivningen. Den innebär att ett system skapas för att upprätthålla och effektivisera det sammanhang där produktionen utförs vilket i fallet med hemtjänsten innebär formella rutiner och digitala rapport- och kontrollsystem som hemtjänstens ParaGå, system som oftast inte inbegriper personlig interaktion. Den här typen av administration innefattar även

krav på transparens och rutiner för att verksamheten ska kunna redovisas. Med andra ord är den centrala funktionen för den formaliserade organiserande administrationen att styra, samordna och hålla ihop den organiserade verksamhetens aktiviteter över tid och rum. Formaliserad legitimerande administration är kopplad till krav på transparens och är viktig för att befästa organisationens legitimitet gentemot delar omgivningen som överordnade politiska organ och intressegrupper. Den informella legitimerande administrationen fyller samma funktion som den formella i att skapa legitimitet gentemot omgivningen men den skiljer sig genom att i huvudsak vara muntlig och direkt (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Administration ett svårämbar fenomen

Även om mycket pekar på att det administrativa arbetet ökar möts man av avsevärda mätproblem när man ska försöka fastställa mängden administration och det är svårt att ange något exakt kvantitativt mått. Mätsvårigheterna kommer sig dels av att en stor del av det administrativa arbetet som tidigare utfördes av exempelvis sekreterare numera sipprat ner i många olika yrkesgrupper och lagts ovanpå kärnarbetet och blivit en del av arbetsuppgifterna. Numera utförs administrativt arbete till stor del av olika mellanchefer, personaladministratörer, ekonomiassistenter och IT-personal. Förutom betydande mätproblem försvåras jämförbarheten mellan olika studier och tidsperioder av att det inte existerar ett allmänt vedertaget begrepp som definierar administration. Trots mätproblematiken går det att i SCB:s yrkesstatistik se en stor ökning av antalet chefer i offentlig förvaltning i stat, landsting och kommuner, där antalet chefer har ökat med 16 000 mellan 2000 och 2012 vilket innebär att det år 2000 gick 39 anställda på en chef och år 2012 gick det 25 anställda på varje chef vilket är en ökning med 52%, jämfört med det totala antalet anställda som endast ökat 1,5%. Inom kommunal verksamhet har antalet chefer ökat med ca 7000 mellan år 2000 och 2012 (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

New Public Management en motor för ökade krav på administration och ökade transaktionskostnader

Även Forssell & Ivarsson Westerberg belyser hur NPM-reformerna bidragit till att fler självständiga organisatoriska enheter med eget budgetansvar skapats som en del av de större organisationerna vilket bidragit till att fler administrativa relationer behöver samordnas vilket i sin tur leder till ökade transaktionskostnader. Fragmentering innebär att det skapas ett internt marknadssystem eftersom de olika enheterna har ansvar för sin budget samt beställer och utför tjänster och skickar fakturor mellan varandra, vidare har enheterna egna chefer och behöver formulera egna verksamhetsplaner. Dessa organisatoriska enheter som ingår i ett marknadssystem inom samma organisation och beställer och fakturerar av varandra skapar inte något värde i sig utan enbart mer arbete genom att nya administrativa rutiner för kommunikation och samordning krävs för att hålla ihop organisationen. Dessutom innebär argumenten om valfrihet att man konkurrensutsätter verksamheter som tidigare drivits i offentlig regi, där upphandlingar kräver stora resurser med ökat administrativt arbete och ökade transaktionskostnader som följd. Förutom de interna

organisatoriska kostnaderna för styrning skapar reformerna även kostnader för att ta fram nya modeller för styrning och samordning av de självständiga resultatenheterna. Vidare är det nödvändigt att utarbeta system för kvalitetssäkring, genomför resultatredovisningar samt mål- och verksamhetsuppföljningar som redovisas till t.ex. äldreämnden eller liknande politiska organ. För att vara säker på att den tjänst som beställts utförts tillkommer kostnader för administrativt arbete med upprättandet av kontrollsystem och rutiner för att säkerställa att uppdraget utförts av de autonoma utförarenheterna. Avslutningsvis så är de kundvalskostnader som uppstår när bland annat kommuner ska informera och upplysa om exempelvis olika hemtjänstföretag en transaktionskostnad som tillkommer som en följd av lagen om valfrihet. Hit hör även marknadsföringskostnader som de olika utförarna har för att locka till sig kunder. Dessutom innebär de valsituationer som kunden ställs inför innebär mycket arbete för att denne ska kunna sätta sig in i de olika erbjudanden företagen har och ha möjlighet att göra ett någotsånär informerat och rationellt val vilket innebär att kunden själv utför administrativt arbete. Detta innebär att det förutom de interna transaktionskostnaderna tillkommer kundvalskostnader genom exempelvis Lagen om valfrihet samt kostnader för att styra, samordna, granska och kontrollera de olika enheterna.

Sammanfattningsvis så har Forssell & Ivarsson Westerberg konstaterat att en betydande mängd administrativa arbetsuppgifter lagts ovanpå kärnarbetet för yrken som läkare, lärare, poliser och personal inom öppenvård psykiatri. De har med hjälp av personalstatistik och arbetsbeskrivningar från tre myndigheter, landsting och kommuner utgått från sin definition av administration tolkat det som att administrationen de senaste trettio åren totalt sett ökat, oftast på bekostnad av kärnverksamheten (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Hur studien genomfördes

För att besvara studiens frågor har jag intervjuat fem vårdbiträden, en tidigare enhetschef för en privat utförare som regelbundet jobbat ute i verksamheten med de äldre, tre chefer på kommunens beställar- och utförarenheter, två erfarna biståndshandläggare samt en tjänsteman på äldreförvaltningen. Jag har gjort ett strategiskt urval av fyra vårdbiträden som arbetat mellan 25-35 år inom hemtjänsten, ett vårdbiträde som arbetat som timvikarie 10 år samt en enhetschef för en stiftelse som bedrivit hemtjänst och som själv deltagit i omsorgsarbetet med de äldre. Urvalet av respondenter har gjorts eftersom det är av vikt för studiens syfte att respondenterna har ett långsiktigt perspektiv och en egen erfarenhet av de förändringar som skett inom hemtjänsten sedan reformerna började införas i början på 1990-talet. Av de vårdbiträden som intervjuats arbetar ett för en kommunal och fyra för privata utförare inom två stadsdelar i Stockholms stad.

Intervjuerna var semi-strukturerade med övergripande frågor om arbetsvillkor, arbetets organisering kvaliteten på omsorgstjänsterna och utvecklingen av administrativt arbete. Intervjuerna var semi-strukturerade för att undvika tillrättalagda svar och ge utrymme till respondenternas egna uppfattningar samt för att kunna förtydliga och fördjupa respondenternas svar med relevanta följdfrågor. Intervjuerna tog mellan 40-60 minuter och spelades in för att sedan transkriberas och skrivas ut. Vidare har tre chefer på kommunens beställar- och utförarenheter samt en tjänsteman på äldreförvaltningen intervjuats. Även dessa intervjuer var semi-strukturerade med övergripande frågor om utvecklingen av det administrativa arbetet och organisationens struktur. I de stadsdelar som undersökts i studien infördes LOV 2006 och ett system med handdatorer, ParaGå, som registrerar och kontrollerar utförd tid hos brukarna infördes 2014.

Hemtjänstens organisering – förutsättningar och villkor för arbetets utförande

Organiseringen av hemtjänsten i Stockholms stad delats upp enligt följande. Äldreförvaltningen och Äldrenämnden bistår stadsdelarna i övergripande frågor med t.ex. riktlinjer för biståndsbedömning, de hjälper även till med att ta fram ersättningsmodeller, tidsersättningssystem och handdatorer, ParaGå. Äldreförvaltningen har ett fortlöpande informationsutbyte med cheferna för beställare- och utförarenheterna i stadsdelarna och jobbar med utvärdering och vidareutveckling av hemtjänsten som helhet. När det gäller stadsdelarna innebär uppdelningen i mindre enheter att man oftast har en beställarenhet som upphandlar anbud från både kommunala och privata hemtjänstföretag. På beställarsidan biståndsbedömer man också brukarnas behov av hjälp samt följer upp kontrollerar så att den utförda tiden stämmer med beviljad och fakturerad tid hos utförarna. Utförarföretagen inklusive de kommunala hemtjänstenheterna samordnas av en utförarenhet inom stadsdelen. Hur man exakt organiserar inom stadsdelarna varierar något men principen och villkoren för utformningen av verksamheten är dock desamma. När det gäller stadsdelarna i Stockholm har exempelvis stadsdelsförvaltningarna i Stockholms innerstad har 25-30% av hemtjänsten i egen regi och resten i privat medan Enskede-Årsta-Vantör har ca 53-55% av hemtjänsten i kommunal regi och resterande utförs av etthundratjugo privata hemtjänstföretag. I hela Stockholms Stad finns totalt cirka tvåhundra femtio privata hemtjänstföretag. Avseende principen om geografisk uppdelning så kan det se olika ut i olika stadsdelar, de kommunala utförarna verkar oftast i geografiskt avgränsade områden medan privata utförare enligt respondenterna i studien kan ha stor geografisk spridning.

För det tredje har entreprenad- och kundvalssystemet inneburit en tydligare arbetsdelning där det administrativa arbetet utförs av ett ökat antal chefer, enhetschefer, samordnare, planerare och biståndsbedömare vilket kommer att belysas mer utförligt i nästa avsnitt.

Syftet med studien är som nämnts tidigare att undersöka om det administrativa arbetet inom hemtjänsten ökat och påverkat villkoren för kärnarbetet och förutsättningarna att ge god omsorg till de äldre. Har vårdbiträdena fått fler administrativa arbetsuppgifter? Har det administrativa arbetet ökat för andra yrkeskategorier inom hemtjänstverksamheten som biståndshandläggare och chefer på beställar- och utförarsidan? Eller har nya yrkeskategorier som utför administrativt arbete tillkommit? Det är dessa frågor som studien avser att besvara och jag börjar med att redogöra för och analysera vårdbiträdenas och en tidigare enhetschefs berättelser.

Analysens empiriska teman

Vid intervjuerna med vårdbiträden inom hemtjänsten framkommer flera gemensamma övergripande teman som påverkar arbetsvillkoren och omsorgen till de

äldre. Dessa är bland annat informationsöverlämning, tids- och detaljstyrning, kontinuitet, arbetsbelastning och handlingsutrymme. Organisationsförändringarna som ovanstående teman tydliggör har som vi kommer att se i analysen som följer fått konsekvenser för vårdbiträdenas arbetsbelastning och förutsättningar att utföra omsorgsarbetet.

Digitaliserad informationsöverlämning

De som intervjuats i studien arbetar antingen dag- eller kvällspass hos både kommunala och privata utförare och oavsett vilket pass eller vilken utförare de jobbar för börjar ett arbetspass med att vårdbiträdet får sitt schema för dagen. Schemat anger hur lång tid som är avsatt till varje besök samt vad som ska göras hos den äldre. Innan vårdbiträdet lämnar hemtjänstlokalen ska hon, det är oftast en kvinna, ha kvitterat ut nycklar, startat ParaGå-telefonen och loggat in med koder. Hon ska också ha försett sig med handskar, en cykelhjälm och hittat en cykel som fungerar om det är cykelschema. När det gäller transport mellan brukarna så kan det vara enligt bil-, cykel- eller gångschema vilket innebär att transporttiden varierar beroende på transportsätt och avstånd. Samtliga vårdbiträden anser emellertid att den beräknade transporttiden oavsett färd sätt oftast är otillräcklig. Enligt schemat ska vårdbiträdet vara hos den första brukaren tio minuter efter att arbetspasset börjat oavsett hur långt bort den äldre bor eller hur man tar sig dit.

”På tio minuter ska alla förberedelser vara gjorda, ofta är man försenad från början för man hinner inte om brukaren bor en bit bort...och sen tickar det på, det är angivet på schemat exakt hur lång tid jag ska vara hos varje ”kund” som det heter nuförtiden”.²

Samtliga vårdbiträden beskriver i relation till den korta tiden de har för att förbereda sig inför arbetspasset hur tiden för muntlig överlämning av information om de äldre mellan natt- dag- och kvällspersonal, som tidigare var en halvtimme både vid början och slutet av ett arbetspass, har försvunnit. Det är meningen att all viktig information numera ska finnas i handdatorn, d.v.s. ParaGå-telefonen, och på schemat.

”Att komma tillbaka och dokumentera när arbetsdagen är slut är jätteviktigt för ”kundernas” skull. Framförallt att vi kan lämna över vad som hänt vilket inte är tydligt nu. Förr fanns tid att träffas och prata om jobbet, den tiden är jätteviktig både för att känna att man gör nåt professionellt och för att träffa sina arbetskamrater och följa upp de äldres hälsa”.³

Vårdbiträdena i studien menar att den information som finns på schemat och i ParaGå-telefonen oftast är otillräcklig och opersonlig samt att den inte innehåller viktiga detaljer avseende brukarnas behov.

² Lena, vårdbiträde.

³ Lena, vårdbiträde.

”Man hinner inte riktigt med att uppdatera informationen som står på schemat (...) De som skriver in den vet ju inte vad som händer där ute och då bygger det ju på att vi ska komma in och berätta det (...) Men det finns inte tid inplanerad för det, oftast lämnar vi den sista kunden fem minuter innan arbetspassets slut”.⁴

Den personliga informationen som är viktig i arbetet med människor i deras hem kan till exempel vara hur gröten ska kokas, att någon brukar ha morgonrocken på när hon äter frukost eller vad en viss brukare behöver för hjälp vid dusch. Det vill säga de små detaljerna som är viktiga för att skapa ett värdigt möte mellan personalen och den äldre för att denne ska klara vardagen. Den här typen av information faller bort. Dels på grund av att informationen som står i schemat skrivs in av personal som inte träffar brukaren och därför inte har tillgång till små men viktiga detaljer, dels därför att sådan information är svår och tidskrävande att lämna över skriftligt samt att tiden för muntlig överlämning inte finns. Ett vårdbiträde beskriver hur syftet med dokumentationen förskjutits på följande sätt.

”Dokumentationen borde vara för kundernas skull, om något har hänt ska det skrivas vilken åtgärd som utförts, men det skrivs inget praktiskt för kundernas skull utan för att företaget fått klagomål på att det inte dokumenteras (...) Fel saker dokumenteras”.⁵

Förutom funktionen att lämna över viktig information om brukarna är tiden för överlämning och reflektion personalvårdande och ett sätt för personalen att avsluta arbetspasset. Tiden för överlämning som tidigare var 30 minuter finns inte längre kvar.

”Förr träffades man en halvtimme innan man slutade och vädrade ur sig det man varit med om (...) Samtidigt som man dokumenterade och avslutade arbetsdagen. Man kunde lämna jobbet på jobbet”.⁶

Det som beskrivits ovan illustrerar hur den tidigare muntliga överlämningen av information ersatts av skriftlig information dels på dags-schemat och dels i ParaGå-telefonen och att tiden för överlämning som fanns tidigare har tagits bort. Följande citat utvecklar detta och belyser tidsbristen och behovet av direkt kommunikation.

”De praktiska detaljerna som ofta är mycket viktigare än klockslagen är svåra att lämna över skriftligt. Det blir alldeles för mycket information att skriva (...) Det tar även för lång tid att läsa så mycket information det går mycket snabbare att lämna över det muntligt men då måste man ha tid för att göra det”.⁷

⁴ Anette, vårdbiträde.

⁵ Lena, vårdbiträde.

⁶ Viktoria, vårdbiträde.

⁷ Anette & Liv, vårdbiträde.

Det som här framkommit om information kan relateras till definition av administration som beskrevs i förra kapitlet och dess funktion i att skapa, samla in, bearbeta, sammanställa och avrapportera information med syftet att styra, upprätthålla och samordna en organisation. Definitionen pekar på att information är administrationens arbetsmaterial och att informationsbearbetningens främsta syfte är att sprida information för att upprätthålla, samordna och styra verksamheten över tid (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Som vi sett i vårdbiträdenas berättelser anser de att den skriftliga dokumentationen som görs är bristfällig och att det skulle behöva mer tid för muntlig överlämning. Forssell & Ivarsson Westerberg belyser med begreppet informell organiserande administration just detta då de pekar muntlig kommunikation som en administrativ aktivitet som bidrar till att samordna arbetet i en verksamhet. De menar att denna informella administration är mycket viktig för verksamheten och kräver direkt interaktion och kommunikation mellan berörda parter för att på ett relevant sätt kunna uppfylla sitt syfte med att upprätthålla och stödja verksamhetens kärnarbete (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Relaterat till ovanstående uppfyller informationsöverlämningen som tillämpas i verksamheten inte det informationsbehov som personalen har för att kunna möta de äldres behov på ett relevant sätt utan vårdbiträdena menar att det är fel saker som dokumenteras sett utifrån ett omsorgsperspektiv. Däremot uppfyller det administrativa systemet kraven på avrapportering till utförarföretagets ledning och kommunens beställar- och utförarenhet och syftet att styra, upprätthålla och samordna organisationen ur ett strikt ekonomiskt perspektiv. Något en tidigare chef för en hemtjänstenhet poängterar.

”Det behövs en viss kontroll och system med en rimlig mängd dokumentation (...) men i nuläget är det de ekonomiska incitamenten som dominerar”⁸

Som vi sett ovan och kommer att se i nästa stycke påverkar hemtjänstens styrning och organisering informationsflödet i organisationen som helhet och bidrar enligt vårdpersonalen till att delvis fel saker dokumenteras. De menar att dokumentationen som handlar om att kontrollera utförarenheterna och vårdpersonalen är omfattande medan dokumentationen som handlar om den äldre är bristfällig vilket påverkar kontinuiteten och möjligheten att ge god omsorg. Relaterat till detta är det som Almqvist belyser när han pekar på att den tänkta målstyrningen ofta övergått i detaljstyrning i strävan efter att öka effektiviteten (Almqvist, 2006).

Bristande kontinuitet en konsekvens av hemtjänstens organisering och hur det administrativa systemet är utformat

Det som beskrivits ovan om tid för överlämning av information och hur detta utförs

⁸ Lotta, f.d. enhetschef.

är en faktor som bidrar till bristande kontinuitet. Att viktig information om de äldre faller bort är en konsekvens av att hemtjänstföretagen försöker dra ned på kringtiden, det vill säga tiden för överlämning och viss typ av dokumentation samt transporttid. Allt i en strävan att öka tiden hos brukarna som ger högre ersättning.

”Gångtiderna stämmer ju aldrig. De är schabloniserade ibland är det fem minuter och ibland tio till någon de tycker att det är lite längre avstånd till fast det i egentligen tar femton minuter att gå dit. På dagschemat står tiden du är hos brukaren vilket skapar en känslan av att du inte jobbar när du inte är hos den äldre”.⁹

Dessutom behöver utförarföretagen för att vara ekonomiskt bärkraftiga organiseras i stora enheter bland annat eftersom det krävs en stor överbyggnad för att uppfylla omgivningens krav som t.ex. socialstyrelsens olika riktlinjer och krav på dokumentation som riskanalyser och miljöcertifiering, vilket även det är en faktor som påverkar kontinuiteten. En annan faktor kopplat till företagets storlek som påverkar kontinuiteten är hur schemat sätts. Samtliga vårdbiträden har berättat hur framförallt timvikarier men även fast personal kan få gå till olika brukare fastän de jobbar samma arbetspass. Vårdbiträdena beskriver hur schemalaggningsen försvårar deras arbete eftersom den oftast inte stämmer med verkligheten, något som vårdpersonalen förväntas lösa trots brist på eget handlingsutrymme.

”Vi är vuxna människor som själva gjort scheman i 20 år och nu får man sitta tyst och få ett färdigt schema i sin hand och så får man försöka att se till att det fungerar”.¹⁰

Ett annat vårdbiträde belyser hur organisering i stora enheter med ökad arbetsdelning försvårar schemalaggningsen och möjligheten att skapa kontinuitet bl.a. eftersom det är en person som bemannar och en annan som planerar schemat.

”Förr var vi kanske tio personal på ett mindre område vilket ger en helt annan kontinuitet, vi pratade med varandra och planerade schemat själva så att det blev bra för brukarna. Nu är det stora områden och svårt att hålla reda på alla, när vi var tio personal kände ju nästan alla brukare oss så vi blev mer som en familj, kontinuiteten var mycket bättre förr”.¹¹

Vårdbiträdena pekar på hur viktig kontinuiteten är, dels för de äldres trygghet men även för att de själva ska kunna utföra ett bra jobb och skapa ett värdigt möte med brukaren samt att det är särskilt viktigt med regelbundenhet för de demenssjuka. En ytterligare faktor som påverkar kontinuiteten är att företagen behöver använda sig av många timanställda för att hålla nere de fasta personalkostnaderna. De vårdbiträden som intervjuats arbetar hos både privata och kommunala utförare och är samstämmiga när de pekar på hur antalet timanställda ökat och att det skulle behövas

⁹ Liv, vårdbiträde.

¹⁰ Viktoria, vårdbiträde.

¹¹ Marit, vårdbiträde.

en jämn grundbemanning med fler fast anställda för att kontinuiteten ska kunna bli bättre. Ett vårdbiträde som arbetar hos en privat utförare uppgav att de flesta där är timanställda. Ett annat vårdbiträde som också arbetar privat berättade att ca 60% är timvikarier där hon jobbar. De timanställda rings dessutom ofta in på daglig basis vilket ibland gör att man inte får tag på någon vikarie, något som skapar underbemanning i en situation där arbetsbelastningen redan är mycket hög. Följande citat illustrerar vikten av kontinuitet ur ett brukarperspektiv.

”Det är mycket som timmisarna gör på kortare tid eftersom de får gå när den äldre inte känner igen dem. För de dementa och svårt sjuka är det extra jobbigt att förklara så de säger att de har det bra du har väl nån annan du ska gå till (...) Många berättar om oro för nån som varit där innan som de inte känner igen (...) En del pensionärer tar inte emot dem de inte känner”.¹²

Några vårdbiträden berättar att de märkt att de timanställdas oro för att inte få jobb gör att de kan ”fylla” sitt schema när de inte blir insläppta genom att stå kvar i trappuppgången och vänta in tiden så att den stämmer med GPS:en i tidsregistreringssystemet ParaGå.

”Det kan ha betydelse om du får för många avböjda besök och de fast anställda inte får det. Timmisarna är rädda för att inte få jobb helt enkelt”.¹³

Ett annat vårdbiträde som arbetar kvällspass berättar att de flesta timvikarier på hennes arbetsplats går ut kl.15.40 för att hinna med fastän de har betalt från kl.16.00 och att cheferna blivit irriterade när hon haft synpunkter på att de arbetar gratis.

”Vi ska ut och tanka ParaGå-tid, det är viktigast (...) De som inte har fast tjänst tävlar med varandra för att vara den som får jobb”.¹⁴

Som vi sett påverkar de ekonomiska förutsättningarna sättet som verksamheten organiseras på vilket i sin tur sannolikt påverkar kvaliteten på omsorgen för brukarna dels eftersom personalen när de inte får gå regelbundet till samma brukare får svårare att lära sig att hantera dennes behov, dels därför att många brukare känner sig otrygga när de inte vet vem som kommer. Ett vårdbiträde berättar hur andelen timanställda blivit allt större samt att vikarierna tidigare jobbade på någons fasta schema men att det blivit blivit ”lite huller om buller”. Både det förra och följande citat belyser detta.

”Hon sa att hon började få svårt att sova på natten för att hon var orolig för att hon inte visste vem som skulle komma dagen efter, hon kände sig inte trygg med alla som jobbade”.¹⁵

¹² Anette & Liv, vårdbiträde.

¹³ Liv, vårdbiträde.

¹⁴ Viktoria, vårdbiträde.

¹⁵ Lena, vårdbiträde.

I studien har det som vi sett framkommit att de privata vårdgivarna har fler timanställda än kommunala och att andelen timanställda totalt sett ökat, vilket ett vårdbiträde hos en privat utförare belyser.

”Där jag jobbar nu är det jämfört med mitt förra jobb mycket högre personalomsättning, det är nya hela tiden (...) Här är de flesta timmisar även om det finns några fasta, några fast anställda har slutat på grund av att det är väldigt låga löner. Där jag jobbar nu är det ingen som vill jobba kvar fast vad gör man? Man måste ha ett jobb, pengar”.¹⁶

En tidigare enhetschef ställer sig frågande till tron på att marknaden ska kunna reglera verksamheten och ifrågasätter dessutom företagets kompetens och förutsättningar för att ge god vård och omsorg när de ekonomiska incitamenten blivit så dominerande. Hon säger så här angående valfrihet och betydelsen av kontinuitet.

”Och så har man tvåhundra företag som den gamle ska välja mellan, hon skiter väl i vilket företag det är. Hon vill veta att det är just Lotta eller Kalle som kommer”.¹⁷

Ett vårdbiträde ger följande exempel på hur kontinuiteten brister och att det är svårt att ge en vettig förklaring till varför det ser ut som det gör.

”Vissa damer som är klara i huvet skriver upp namn på de som kommer till dem, de kan ha ett trettioal namn på en lista. Jag skäms när jag kommer hem till dem, jaha en ny flicka igen säger de...Jag har jobbat i trettio år men är ny hos dig. Det är pinsamt då skäms jag”.¹⁸

Vårdpersonalen berättar även om hur hemtjänstföretagen marknadsför sig med kontinuitet men att detta stämmer dåligt överens med hur det ser ut i verksamheten. En orsak är att schemalagningen hos stora enheter brister och att företaget för att gå runt ekonomisk inte kan erbjuda fast anställning till all personal. Vårdbiträderna säger att de gamla oftast är nöjda med personalen och därför inte vill klaga samt att brukarundersökningarna som visar att 80% är nöjda med hemtjänsten innehåller frågor som är fel ställda. Ett exempel på det är att man inte frågar brukarna om de är nöjda med kontinuiteten, något de flesta brukare inte är.

Hur administrativa rutiner påverkar villkoren för omsorgens utförande och kontinuitet

Den information som samlas in, bearbetas, sammanställs och avrapporteras har olika adressater som inom hemtjänstens verksamhet främst är kommunens beställar- och

¹⁶ Lena, vårdbiträde.

¹⁷ Lotta, f.d. enhetschef.

¹⁸ Marit, vårdbiträde.

utförarenheter, utförarföretagen och vårdpersonalen som utför själva kärnarbetet. Vi har sett att informationshantering och hur den används inte uppfyller vårdbiträdenas behov av information och att detta i förlängningen påverkar mottagarna av omsorgen. Forssell & Ivarsson Westerberg har uppmärksammat att huvudsyftet med informationshanteringen är att upprätthålla, samordna och styra en organisation och att administrationen ska utgöra en stödfunktion för att uppfylla det syftet. De pekar också på att administrationen ska skapa villkor som gör organisationen effektiv samt för att upprätthålla ordningen i verksamheten (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

har sättet som administrationen utformats på skapat brister i villkoren för vårdens utförande och dess kontinuitet. En orsak till detta kan vara verksamhetens organisering och de ekonomiska förutsättningar som gäller för den förändrade styrningen, något som gör att utförarföretagen för att klara ekonomin behöver använda sig av många timvikarier vilket i sig påverkar kontinuiteten (Almqvist, 2006). Ett sätt att kostnadseffektivisera är att öka pressen på, och osäkerheten för de som arbetar något som Hood menar är en följd av reformerna (Hood, 1995). Detta är synligt i beskrivningen ovan då det visat sig att företagen använder sig av ett stort antal timvikarier.

En annan faktor som påverkar kontinuiteten är schemalaggningsen. Flera vårdbiträden menar att det trots många timanställda och stora enheter borde vara möjligt att planera och sätta schemat på ett sätt som främjar kontinuiteten. Så är det inte i nuläget utan vårdbiträdena kan få gå till många olika brukare på grund av oregelbundna arbetsscheman. Däremot verkar administrationens utformning uppfylla sin kontrollfunktion genom att systemet med tidsregistrering i ParaGå visar om vårdbiträdena varit den biståndsbedömda och beviljade tiden hos brukarna och att utförarföretagen därmed uppfyllt villkoren för ersättning.

Det som hittills beskrivits och analyserats om informationsflödet i hemtjänsten, verksamhetens planering och omsorgens kontinuitet är en konsekvens av den förändrade organisering och styrning som numera tillämpas i de flesta offentliga verksamheter. Det huvudsakliga syftet med styrningen är som framgått att kostnadseffektivisera offentliga verksamheter som hemtjänsten. Ursprungligen var tanken att man skulle tillämpa målstyrning där de övergripande ramarna för verksamheterna sattes av beställarmyndigheten och att utförarna själva skulle bestämma hur målen skulle uppnås (Almqvist, 2006). I det praktiska utförandet har det dock mer och mer kommit att handla om detaljstyrning av verksamheterna och nästa avsnitt belyser hur tids- och detaljstyrningen manifesterats i hemtjänsten.

Hur tids- och detaljstyrningen påverkar omsorgspersonalens handlingsutrymme

Som vi såg i inledningen möjliggjorde den nya kommunallagen att olika reformer som *Lagen om offentlig upphandling*, LOU, och *Lagen om valfrihet*, LOV, infördes i många verksamheter i offentlig sektor. Reformernas syfte var bland annat att kostnadseffektivisera hemtjänsten och andra verksamheter i offentlig sektor genom

konkurrensutsättning. Det som nämnts hittills om tid för överlämning, dokumentation och kontinuitet är en konsekvens av hur verksamheten är organiserad och hur det administrativa systemet är utformat. Konkurrensutsättningen påverkar verksamhetens organisering och dess administrativa rutiner vilket blir extra tydligt i avsnittet som följer.

Det arbetsschema vårdpersonalen får inför varje arbetspass sammanställs av en planerare och anger hur många brukare man ska besöka och vad de behöver hjälp med. Det kan t.ex. vara att göra frukost, duscha, städa, gå och handla, sätta på en stödstrumpa, byta kateter eller dela ut medicin, schemat anger också hur lång tid man har på sig hos varje brukare. Varje besök är tids- och detaljreglerat utifrån vad som ska göras och schablontider är satta för olika moment, tider som kan variera något i olika stadsdelsförvaltningar. Eftersom tiderna är biståndsbedömda och reglerar den ersättning utförarna får från kommunen är det viktigt för hemtjänstföretagen att tiderna som är satta hålls vilket begränsar handlingsutrymmet för vårdpersonalen då tiderna oftast är otillräckliga.

”Vissa har alldeles för kort tid och vissa har för mycket tid. De som har mycket tid är de som har starka anhöriga eller själva är röststarka och har en medel- eller överklassbakgrund (...) Men det är inte så vanligt att det är för mycket tid”.¹⁹

Samtliga vårdbiträden berättar om hur tidsstyrningen har gjort att det blivit svårare att möta de äldre utifrån deras dagsform och att administrativ personal går igenom tidsregistreringarna för att se att den tid de är hos brukarna stämmer överens med schemat och den tid som beviljats. Citatet nedan exemplifierar den utpräglade tidsstyrningen och kontrollen av vårdbiträdena.

”Man kan bli inkallad till chefen för att hon tycker att man varit för kort tid eller nåt hos nån brukare, och det är ganska kränkande när man jobbat många år och kan jobbet utan och innan”.²⁰

Samtliga vårdbiträden i studien har lång erfarenhet av omsorgsarbete och upplever det som vi sett ovan som kränkande att bli ifrågasatta när de försöker utföra sitt arbete på ett sätt som är praktiskt och syftar till att uppfylla de äldres behov.

”Om du inte varit precis vid GPS-punkten då kommer ett fel upp och så blir du inkallad till chefen och ska förklara dig. Jaha vad gjorde du där det tar Lisa sex minuter att gå till den adressen varför tar det dig så lång tid?
Alltså man känner så här, herre gud jag fyller snart femtio år och ska sitta här och förklara att jag tog en genväg”.²¹

¹⁹ Lena, vårdbiträde.

²⁰ Marit, vårdbiträde.

²¹ Viktoria, vårdbiträde.

Här följer några exempel på schablontider i de två stadsdelar som studerats, till exempel får en dusch ta 35 minuter i en stadsdel och 45 minuter i den andra, städning 60 i en och 75 minuter i den andra stadsdelen samt tvättstuga och inköp 45 minuter i båda stadsdelarna.

Vårdbiträderna pekar på hur denna hårda tids- och detaljstyrning inte lämpar sig för arbetet med äldre då deras dagsform påverkar hur lång tid t.ex. en dusch tar. Något som kan variera mellan 20 minuter till en och en halv timme beroende på vem det är och hur den äldre mår. När det gäller städning så är schablontiden för två rum och kök 60 minuter oavsett hur tungstädad eller stor lägenheten är. Ett vårdbiträde pekar på det absurda med vissa schablontider enligt exemplet nedan.

”Att som tvättstugan då har du 45 minuter, det är ju larvigt”.²²

Även för inköp är schablontiden 45 minuter vilket enligt vårdbiträderna i princip är omöjligt att hålla då brukarna numera endast får hjälp med att handla en gång i veckan vilket gör att inköpen blivit större. Ett vårdbiträde beskriver i följande citat vad det innebär att gå och handla åt någon.

”Det är som handling 45 minuter det är ju helt galet om du tänker att du kommer hem till en person och så hänger du av dig jackan och säger hej hur mår du har du skrivit en lista? Det är jag som ska handla åt dig, och så går ni igenom listan och titta på vad som står så att du vet vad du ska handla. Sedan får du pengarna och så kanske du ska ha en kasse eller så ska du köpa en. Hur lång tid har det gått då? Sedan ska du till affären, leta efter varorna och därefter ska du gå ifrån affären. Sedan ska du hjälpa till att lasta upp och gå igenom kvitto och pengar, hur lång tid har det gått då?”.²³

En tidigare enhetschef som regelbundet jobbade ute i verksamheten ger följande exempel på schablontiden för att sätta på en stödstrumpa som är satt till sju minuter.

”Du kan ju tänka dig själv om du kommer hem i till en äldre. Jag ska ringa på dörren, öppna med nyckel om patienten inte kan själv, säga hej det är Lotta är det ok att jag kommer in? Hänga av mig jackan, inte sätta på mig skoskydd utan förhoppningsvis sätta på mig inneskor, gå fram oavsett om personen ligger i sängen, tjatta lite och sen hjälpa dig. Sju minuter innebär att jag sätter på mig tossor behåller jackan på springer in säger möjligtvis hej jag ska hjälpa dig på med stödstrumpan, dra på den och sen bara dra iväg och så är patienten 97 år mår inte riktigt bra, ser inte bra, har en viss kognitiv svikt (...) Tidsstyrningen blir Kafka”.²⁴

Ett annat exempel på hur tids- och detaljstyrningen komplicerar arbetet är att biståndsbedömningen görs individuellt även för sammanboende par vilket innebär att vårdbiträdet måste registrera dem var för sig i ParaGå något följande citat illustrerar.

²² Liv, vårdbiträde.

²³ Anette, vårdbiträde.

²⁴ Lotta, f.d. enhetschef.

”Då ska du stämpla in och ut på den ena och sen på den andra så att du får rätt tid hos respektive. Det går inte att diskutera det här idiotiska, ska jag sätta ett alarm då?... Ja... kan man inte sätta en schablontid för paret i stället?”²⁵

Vårdbiträderna berättar hur det blivit allt viktigare att hålla tiden framför att göra ett bra jobb med de äldre. Det som premieras är att vara effektiv med tiden.

”Det är inte så här att, vad fint du gjorde hemma hos henne eller vad bra att du såg att jag inte skrivit kateter (...) De finns inget sånt utan jobbet handlar mer och mer om tiden, minuterna”²⁶

Ett vårdbiträde berättar att personalen när hon började i hemtjänsten i mitten på 1980-talet hade fyra ärenden på en dag, vilket ökade till åtta i början på 1990-talet för att idag kunna vara upp till sjutton. Hon menar att effektiviseringen gått alldeles för långt och att åtta ärenden skulle kunna vara en rimlig arbetsbelastning beroende på vad som ska göras. De berättar vidare hur tid blivit ett ständigt återkommande samtalsämne i arbetet med gamla och sjuka människor i deras hem. Ett arbete som egentligen kräver flexibilitet och lyhördhet för att mötet ska bli värdigt och uppfylla syftet att ge god omvårdnad. En tidigare enhetschef menar att systemet med tids- och detaljstyrning skapat avarter som gör att de äldres behov blir lidande. Det har blivit så på grund av att vårdpersonalen framförallt saknar tidsmässiga förutsättningar för att uppfylla sitt uppdrag med att ge god omsorg vilket följande citat belyser.

Och då kan man undra ska man hacka på vårdbiträdet eller ska man titta på förutsättningarna som getts vårdbiträdet för att kunna göra ett hedervärt arbete”²⁷

Samtliga vårdbiträden i studien berättar att de hade förhoppningar om att införandet av tidsregistrering i ParaGå skulle synliggöra de brukare som har behov av mer tid så att de skulle få det men att det inte blivit så och att det känns som att man inte litar på vårdbiträdenas bedömningar. Det kan ibland vara så att vårdbiträdena ser att den äldre, som kan vara psykiskt sjuk eller dement, har behov denne själv inte ser och svarar nej när en handläggare ringer och frågar om personen behöver mer hjälp.

”De ringer hem till tanten som är psykiskt sjuk och frågar. Då blir det fel, likadant med de dementa som behöver mer hjälp som kan säga att; jag klarar mig jag är så duktig”²⁸

Omsorgspersonalen beskriver vidare hur både vårdbiträden och samordnaren på

²⁵ Anette & Liv, vårdbiträde.

²⁶ Anette & Liv, vårdbiträde.

²⁷ Lotta, f.d. enhetschef.

²⁸ Liv, vårdbiträde.

utförarföretaget kan se att det behövs mer tid till någon men att de ändå inte får det av biståndshandläggaren trots att det syns i ParaGå att det behövs. De berättar hur det händer att olika handläggare kan bedöma samma behov olika och att den ene avslår medan den andre beviljar tiden. Vårbiträdena menar att det trots strävan efter rättssäkerhet kan bli godtyckligt hur många klockor, telefoner och datorer man än sätter in.

”Handläggarna gör olika individuella bedömningar, båda gör rätt”.²⁹

En tidigare chef för en hemtjänstenhet som drevs i en stiftelses regi beskriver hur hon hade förhoppningar om att systemet med ParaGå skulle tydliggöra den äldres behov och ge denne större makt och öka möjligheten för vårdgivaren att uppfylla dessa. Men hon insåg till sin förtvivlan att det inte fungerade som hon hoppats och rekommenderade därför stiftelsen att lägga ned hemtjänstverksamheten för att inte bli medlöpare i ett system där både utförare, vårdpersonal och brukare blir förlorare. Hon menar att det handlar om etik och moral och uttrycker sig så här.

”När det blir en ohelig allians...som chef så behöver jag kunna stå framför mina medarbetare och säga att jag tror på det här. Vi garanterar att vi lever upp till den nationella värdegrunden, vi ser till så att de gamla har inflytande och får vara huvudpersoner i sina egna liv (...) Men det här är skogstokigt, det här vill inte jag vara medlöpare till”.³⁰

Ett administrativt upplägg som premierar kostnadseffektivitet

Organiseringen och styrningen av hemtjänsten bestämmer villkoren för hur verksamheten kan utföras. Organisationsformen kräver ett administrativt upplägg och planering som i sig begränsar handlingsutrymmet och möjligheten för vårdpersonalen att utföra ett bra jobb. Definitionen av administration visar att den har en viktig stödfunktion i att upprätthålla, samordna och styra en organisation och att det utan administration riskerar att utbryta oordning och ineffektivitet i organisationen (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Utifrån vad som framkommit i vårdbiträdenas berättelser har sättet att styra, organisera och administrera hemtjänstverksamheten istället för att skapa ordning och effektivitet skapat oordning, kaos och omöjliga arbetsvillkor med hård tids- och detaljstyrning. Åtminstone sett ur ett omsorgsperspektiv enligt vårdbiträdenas utsagor. När det gäller det ekonomiska perspektivet så har själva kärnarbetet effektiviserats men som vårdbiträdena påpekar med negativa konsekvenser för deras arbetsmiljö och hälsa samt för de äldre som är mottagare av omsorgen. Som nämnts tidigare är tanken med målstyrningen att politikerna sätter de övergripande målen och att kommunala tjänstemän lämnar över utförandet till både kommunala och privata utförare. Men målstyrningen förefaller

²⁹ Anette & Liv, vårdbiträde.

³⁰ Lotta, f.d. enhetschef.

inte ha fungerat som det var tänkt. En anledning till det är utförarföretagen för att öka sin ersättning från kommunen enligt vårdbiträdena försökte klämma in så många besök som möjligt på vårdpersonalens schema. När man sedan försökte komma till rätta med det övergick målstyrningen allt mer till detaljstyrning vilket empirin ovan visat. Ett vårdbiträde berättar att arbetstempot var ännu stressigare innan ParaGå infördes.

”Innan ParaGå klämde utförarna ihop schemat för att tjäna pengar, orsaken till hela problemet är vinstintresset. ParaGå har satts in för att stävja ett system de själva infört, det är en jävla soppa”.³¹

Ett annat vårdbiträde som arbetar kvällspass för en privat utförare beskriver stressen med tidssatta moment och långa avstånd mellan brukarna med följande exempel.

”Det är orimligt att försöka hålla tiderna utifrån schemat, det kan vara att vi har ett ärende i Farsta och sedan ett på St Essingen följt av ett på Östermalm. Man åker som en skottspole, det är så idiotiskt!”.³²

Digital Taylorism och strävan efter rationalitet

Den tids- och detaljstyrning som beskrivits ovan har stora likheter med Frederik Taylors scientific management. I korthet går Taylorismen ut på att arbetaren är den svaga länken som behöver instrueras och styras genom att arbetsuppgifterna förenklas, delas upp och kontrolleras så att arbete utförs så effektivt och rationellt som möjligt (Taylor, 1911). Ett vårdbiträde beskriver likheterna för hemtjänstens styrning med idéerna hos scientific management i citatet som följer.

”Ingen makt åt personalen, de har en samordnare och där sitter all information och hon säger åt dig precis vad du ska göra, och tänka får du inte göra själv”.³³

Det tidsredovisningssystem som ParaGå innebär och som används i hemtjänsten benämns av vissa som en form av digital Taylorism. Detta eftersom arbetsmomenten är tidsbestämda på ett sätt som skapar ett högt arbetstempo med litet inflytande och handlingsutrymme för vårdpersonalen (Gellerstedt, 2012). Vårdbiträdena upplever kontrollen som kränkande bland annat eftersom det obefintliga handlingsutrymmet innebär att deras yrkeskompetens inte verkar räknas vilket försämrat förutsättningarna att möta de äldres behov. De menar vidare att den hårda tids- och detaljstyrningen inte lämpar sig i arbetet med äldre människor eftersom det skapar en stressig arbetsmiljö som i förlängningen även drabbar de äldre vilket vi kommer att

³¹ Lena, vårdbiträde.

³² Viktoria, vårdbiträde.

³³ Viktoria, vårdbiträde.

se exempel på längre fram i texten. Följande citat får illustrera hur tids- och detaljstyrningen upplevs av vårdpersonalen.

”Det känns som att vi är en yrkesgrupp som får slåss för att få göra jobbet på ett bra sätt...det är väl väldigt konstigt, tänk om nån skulle komma till brandmännen och säga att nå du jag tycker du ska hålla vattenslangen såhär. Alltså nån administratör högre upp”.³⁴

Tillsammans med tids- och detaljstyrningen utifrån schabloner för olika arbetsmoment som beskrivits ovan är de korta och ofta otillräckliga transporttiderna mellan brukarna en faktor som tillsammans med det minskade handlingsutrymmet skapar stress och har gjort att den viktiga tiden för reflektion blivit minimal.

”Arbetsmiljöverket sa att vi ska ha reflektionstid mellan varje ärende och det finns ju inte när man har tre minuter emellan och ibland en minut om de bor i huset bredvid varandra”.³⁵

Vårdbiträdena beskriver även hur den hårda tidsstyrningen med små marginaler gör att de oupphörligen måste tänka på att hålla tiden som är satt hos brukarna och att det kräver uppmärksamhet som egentligen borde vara på den äldre. Detta är en faktor som skapar stress för både personal och brukare vilket följande citatet belyser.

”Det går inte att tänka, äh tio minuter hit eller dit, det går inte för tio minuter är jättemycket tid på mitt schema. Hade det funnits mer space emellan då hade det funkade, mer gångtid, om jag hade haft ett besök mindre på schemat då lossnar det och känns lugnt men det är i undantagsfall det är så (...). En anställd till, ett extra schema på varje arbetspass skulle göra att jag fick ett eller två besök mindre och då skulle det fixat en bra dag. Eftersom det är så pressat kan jag inte sluta tänka på tiden”.³⁶

Vidare anser samtliga vårdbiträden att verksamhetens resurser används på fel sätt när mer och mer resurser läggs på administrativt arbete i stället för på omsorgsarbetet med de äldre.

”Det tar en samordnare tjugo minuter att godkänna inloggningar för ett arbetspass, då förstår du att det krävs extra tjänster för att nån ska göra det och det kan man ju känna är en grov felprioritering av resurser. Behövs det verkligen folk på kontoret (skrattar)? Det känns bittert eftersom så mycket skulle kunna lösas med en extra anställd, ibland är det bara det som behövs för att dagen ska funka och få ett helt annat tempo. För att man ska hinna prata med varandra och hinna stämma av mellan dag- och kvällspersonal, för att man ska hinna dokumentera ordentligt och kanske ta en kopp kaffe och gå på toa som man gör på vanliga arbetsplatser”.³⁷

³⁴ Anette, vårdbiträde.

³⁵ Marit, vårdbiträde.

³⁶ Lena, vårdbiträde.

³⁷ Lena, vårdbiträde.

En parallell till vad som beskrivs ovan om ökat administrativt arbete är hur Forssell & Ivarsson Westerberg i sin studie har visat hur alltmer administrativt arbete läggs ovanpå kärnarbetet för lärare, läkare, poliser och inom öppenspsykiatri. Vi har i relation till detta kunnat se hur vårdbiträdena belyser att det administrativa arbetet ökat även inom hemtjänsten. En skillnad avseende hemtjänstens verksamhet är att administrativa arbetet inte ökat nämnvärt för vårdbiträdena men däremot inom hemtjänstorganisationen som helhet vilket kommer att belysas längre fram i rapporten.

Vårdbiträdena belyser vidare hur ParaGå-telefonen i sig är ett stressmoment med in- och utloggningar som dessutom hakar upp sig ibland vilket blir en ytterligare stressfaktor, några menar att den tar uppmärksamhet av personalen som i stället borde vara på de äldre. När vårdbiträdena klagat på för pressade scheman har arbetsgivaren sagt åt dem att inte visa för brukarna att de är stressade. Flera vårdbiträden säger att de försöker dölja för de äldre att de är stressade men att det många gånger kan vara svårt. En tidigare enhetschef berättar om hur en brukare som klagat på att personalen är stressad fick följande svar från chefen för sin hemtjänstenhet.

”Personalen är tillsagd att inte visa stress (skrattar besvärat). Då säger den 93-åriga damen att, tror hon jag är dum i huvet eller tror hon att jag inte märker det?”³⁸

När det administrativa systemet blir kontraproduktivt

Då den viktiga verksamhetsorienterade administrationen främst är informell kräver den direkt interaktion och kommunikation mellan aktörerna (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

När det gäller hemtjänsten sker som vi sett den största delen av kommunikationen som syftar till att underlätta och stödja arbetet dels digitalt via ParaGå och dels skriftligt via dagsschemat. Vårdbiträdena är som vi sett ovan kritiska till detta då de tidsstyrda arbetsmomenten begränsar deras handlingsutrymme och skapar stress som drabbar både dem själva och de äldre som tar emot omsorgen. De har med andra ord belyst hur den verksamhetsinriktade administrationen tvärtemot sitt syfte att underlätta och stödja omsorgsarbetet försvårar och komplicerar deras jobb.

Hood har i relation till vad som här nämnts ovan om handlingsutrymme uppmärksammat att reformerna innebär en ökad toppstyrning vilket ger mindre makt och inflytande till de som arbetar på golvet. Dessutom innebär organiseringen även ett större fokus på kvantitet vilket manifesteras i tids- och detaljstyrningen av omsorgsarbetet (Hood, 1995).

Förutom vad som nämnts ovan om verksamhetsinriktad administration, som syftar till att stödja och upprätthålla kärnverksamheten, har vi sett hur systemet med tidsstyrning med hjälp av digital och skriftlig kommunikation även är uttryck för organisationsorienterad administration. Detta då den syftar till att hålla igång det

³⁸ Lotta, f.d. enhetschef.

större organisatoriska sammanhanget där såväl den kommunala beställarenheten med bl.a. biståndshandläggare liksom både privata och kommunala utförarenheter ingår. Ett sätt att tolka detta på utifrån vårdbiträdenas berättelser i fallet med hemtjänsten är att det administrativa systemet prioriterar legitimiteten för organisationen framför verksamhetens utförande.

Minskat handlingsutrymme en faktor som riskerar dränera verksamheten på kompetens

Som vi har sett i vårdbiträdenas berättelser är deras handlingsutrymme och möjlighet att vara lyhörda i att möta de äldres behov som avviker från planeringen mycket begränsat en konsekvens av den utpräglade tids- och detaljstyrningen. När det inte finns utrymme för att göra professionella bedömningar i stunden innebär det att vårdbiträdet inte får möjlighet att tillämpa sina yrkeskunskaper i mötet med de äldre. Att inte få förutsättningar till ett rimligt handlingsutrymme och ett värdigt möte med de äldre skapar stor frustration och samvetsstress hos vårdbiträdena som ibland får bära skulden för hur systemet är utformat vilket följande uttalande från en tidigare chef för en hemtjänstenhet sätter fingret på.

”Den som ska vara där och utföra uppdraget måste ju få rimliga förutsättningar (...) Det är bra att kunna dokumentera (i ParaGå, författarens anmärkning) och läsa om Kalle men den andra biten som handlar om att jag inte får rådrum...inte handlingsutrymme i mötet, det vill säga kontrakt med rimliga förutsättningar”.³⁹

Flera vårdbiträden berättar att de hoppats på att införande av systemet med ParaGå skulle ge större makt till omsorgspersonalen genom att det skulle synliggöra de ärenden där handlingsutrymmet var för litet och därmed kunna resultera i mer personal på golvet. Ett vårdbiträde beskriver det så här.

”De har anställt en massa administratörer, de brukar vi skämta om. Det hade varit enkelt att anställa ett vårdbiträde till på varje arbetsplats nu har det anställts en administratör på varje arbetsplats. Det vore intressant att få statistik på det. För vad kostar dom, kanske mer än ett vårdbiträde?”⁴⁰

Den tidigare enhetschefen, som även hon hoppats på mer resurser i det direkta arbetet med de äldre, konstaterar uppgivet att tidsregistreringssystemet bara verkar vara ett sätt att administrera pengar.

”Och sedan såg jag till min förtvivlan när jag sen började jobba som chef för hemtjänsten (...) och tog ett chefsjobb på en liten stiftelse och drev hemtjänst i två år. För att se hur utfallet med ParaGå blev, med tidsregistrering, beställningar av insatser, och då till min

³⁹ Lotta, f.d. Enhetschef.

⁴⁰ Lena, vårdbiträde.

förtvivlan såg jag att det finns inga nya pengar (...) det är kostnadsdrivande, det är jag helt övertygad om”.⁴¹

Vårdbiträdena belyser hur tidsregistreringen i handdatorn tagit bort möjligheten att lägga upp arbetet på ett praktiskt sätt utifrån sin yrkeserfarenhet och kunskap om de äldre, något som framförallt skulle gynna brukarna men även deras egen psykosociala arbetsmiljö. Ett vårdbiträde ger ett exempel på hur hon tidigare, innan tids- och detaljstyrningen infördes, när hon bara hade ett schema att gå efter kunde planera arbetet. Hon kunde gå till fru A och ge henne medicin och låta henne ligga och dra sig medan hon gick till fru P och satte på henne stödstrumpan och efter det hämta en inköpslista hos herr G för att sedan gå tillbaka till fru A och ge henne frukost. Vårdpersonalen menar vidare att de behöver utrymme för att kunna göra professionsbedömningar i stunden och exempelvis vänta med att duscha vårdtagaren om hon ber om det eller om de ser på henne att det vore bättre att göra det senare eller nästa dag.

”Allt är styrt av tiderna, handlingsutrymmet är litet. Om någon mår dåligt och ska duscha och därför borde få vänta med det så går det inte för då dröjer det ytterligare en vecka. Det är svårt att ta hänsyn till de äldre”.⁴²

Omsorgspersonalen belyser hur konsekvenserna av administrationen påverkar deras arbete med de äldre när de inte får förtroende att planera och ha inflytande på sin arbetsdag.

”Det är som att de tror att om vi skulle få bestämma så skulle det bli så fruktansvärt dyrt, att vi skulle sitta och prata och fika med pensionärerna hela dagarna. De litar inte på att vi faktiskt kan”.⁴³

Det som här beskrivits om vårdbiträdenas handlingsutrymme kopplat till ParaGå:s funktion och tidsstyrning kan relateras till det som benämns organiserande administration (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Denna typ av administration syftar bland annat till att uppfylla organisationens behov av intern styrning och samordning som i hemtjänstens fall tar sig uttryck i ovan nämnda tidsstyrning med registrering i ParaGå. Den organiserande administrationen manifesteras alltså genom ParaGå-telefonens kontrollfunktion som är ett system för att upprätthålla och effektivisera det sammanhang där produktionen sker. I det här fallet hemtjänstens produktion av omsorg för äldre. Det administrativa systemet med ParaGå i hemtjänstverksamheten innebär en formaliserad rutin för avrapportering som inte kräver personlig interaktion. En rutin som nämnts tidigare och som vårdbiträdena anser skapar stora brister i informationsbearbetningen. Ett vårdbiträde ironiserar

⁴¹ Lotta, f.d. enhetschef.

⁴² Viktoria, vårdbiträde.

⁴³ Anette, vårdbiträde.

rationalitetssträvandet på följande sätt.

”Jag kan känna att människor är lite grann i vägen när det ska vara så rationellt och effektivt...skrattar...är vi inte lite i vägen allihop jag kan tycka det, vi har så mycket känslor”.⁴⁴

Systemet med digital avrapportering av utförda insatser kan sägas uppfylla hemtjänstens behov av styrning, samordning och kontroll sett ur ett strikt ekonomiskt perspektiv. Men enligt vårdbiträdena skapar systemets utformning stora brister och svårigheter i att utföra kärnarbetet på ett sätt som uppfyller de äldres behov sett i ett omsorgsperspektiv. En annan konsekvens av det minskade handlingsutrymmet som nämnts ovan är att yrkeskunskap, erfarenhet och kompetens som vårdbiträdena har inte tas till vara utan sipprar ut ur organisationen.

”Vår erfarenhet och kunskap tas inte hand om. För det är mycket i det här jobbet som är erfarenhetsbaserad kunskap, det är det som är så svårt att förstå...Jag tycker att de borde ta vara på våran kunskap”.⁴⁵

Samtliga vårdbiträden är upprörda över hur deras yrkeskompetens nedvärderas. De beskriver hur de känner sig nonchalerade och att deras kunskap inte respekteras när de och även de äldre bemöts på ett sätt där deras åsikter, erfarenheter och behov inte får något gehör.

”Alltså de måste ta med oss i det här för det är vi som är där ute och jobbar. Jag fattar inte varför det är så svårt att förstå det. Du måste ta hand om kunskapen som finns i verksamheten, det är den som sipprar ut nu, kunskap som inte växer som du inte tar hand om...Jag börjar tycka att det är föraktfullt, jag har känt så det sista året, att det är nåt slags förakt. För det är ju nonchalant, jag kan tänka att det är föraktfullt att den här kunskapen inte värderas. Jag kan inte förklara det på nåt annat sätt och det är inte kul att känna det”.⁴⁶

Ett annat exempel är hur lärdomar från olika vidareutbildningar som Stockholms stad anordnar inte tas till vara och följs upp i utförarföretagen.

”Du blir ju totalt nedslagen när du kommer från en kurs och ingen är intresserad av det och om du inte får använda kunskaperna faller de bort... de behövs ju tydligen inte i verksamheten, det som behövs här är att du fattar att läsa schemat... att du håller tiden... och håller dig frisk”.⁴⁷

Flera vårdbiträden, framförallt de som arbetar hos privata utförare, pekar på chefernas bristande kompetens avseende arbetet med gamla människor som ett

⁴⁴ Anette, vårdbiträde.

⁴⁵ Liv, vårdbiträde.

⁴⁶ Anette, vårdbiträde.

⁴⁷ Anette, vårdbiträde.

problem då de inte kan handleda vårdbiträdena på ett relevant sätt.

”Jag vet mer än henne så när jag frågat henne om saker så har jag fått så konstiga svar att jag slutat fråga, för hon vet inte”.⁴⁸

Ett vårdbiträde berättar hur cheferna tidigare hade vårdutbildning och kunde handleda sin personal men att cheferna numera inte anses behöva det utan att det ses som viktigare med kunskaper i management, ekonomi och administration.

”De här som sitter inne på kontoret har ju funktionen att dom ska handleda oss så vi ska kunna fråga dem om vi har problem. Men de kan inte handleda oss, de har inte den kunskapen... Hon vill hjälpa till men det är så nonchalant att hon tror att hon kan det, för de här cheferna de ska ju va duktiga på ekonomi och administration nu... men de kan ju inte den här andra biten utan vi måste ha handledning”.⁴⁹

I relation till ovanstående där vårdbiträdena beskriver chefernas okunskap om arbete med de äldre har forskning visat att det pågår en professionaliseringsprocess för chefsyrket och den kompetens som det kräver. Tidigare har en chef ansetts behöva kunskap om en specifik verksamhet, något som inte längre ses som nödvändigt utan chefskompetensen anses inte vara verksamhetsbunden. Med andra ord så ses chef som ett yrke i sig och det spelar inte någon roll vilken verksamhet det handlar om det kan vara ett hemtjänstföretag, en restaurang eller en fabrik (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Vad som nämnts ovan om kunskap kan även relateras till definitionen av administration och dess syfte med att hantera information och särskilt till delen som pekar på administrationens roll i att upprätthålla och samordna verksamheten över tid och rum. Eftersom informationen är en viktig källa till kunskap är det av största vikt för en verksamhets överlevnad och förutsättning att uppfylla sitt syfte att den kunskap som informationen alstrar tas tillvara. En funktion som kan bli problematiskt att uppfylla om det som vårdbiträdena menar sker är att kunskapen sipprar ut ur organisationen när de inte får utrymme att använda sin praktiska kunskap i de situationer som uppstår i mötet med de äldre. En annan aspekt som framkommer i den empiriska berättelsen ovan är att informationen i biståndsbeslutet som ligger till grund för schemat och delvis informationen i ParaGå skrivs in av personal som inte är i direkt kontakt med de äldre. En administrativ rutin som enligt vårdbiträdena gör att viktig information om den äldre ibland faller bort.

I relation till vad som diskuterats ovan om hur kunskapen hanteras i hemtjänsten har Almquist belyst hur de teoretiska argumenten som utgör grunden för decentralisering är, inre och yttre effektivisering, ökad motivation i organisationen samt att förutsättningarna för att utveckla och använda medarbetarnas kompetens ökar. Ovanstående har enligt Almquist utvecklats till ett effektivitets- och demokratiargument som varit tongivande vid decentraliseringsreformer i svenska

⁴⁸ Viktoria, vårdbiträde.

⁴⁹ Anette, vårdbiträde.

kommuner. I Almqvists studie framkommer det att dessa argument inte fick de önskvärda effekterna. Istället kom, tvärtemot vad som var tänkt, detaljstyrning av verksamheterna att öka vilket minskar förutsättningarna för medarbetarna att använda sin kompetens (Almqvist, 2006). I studien av hemtjänsten framkommer som vi sett samma fenomen avseende ökad detaljstyrning. Det ser även ut som att effektiviteten på golvet kan ha ökat. Men effektivitetsförbättringen verkar ha skett på bekostnad av vårbiträdenas arbetsvillkor och möjlighet att använda sig av sina praktiska kunskaper, något som försämrats kraftigt med pressade scheman, minskat handlingsutrymme och ökad stress som konsekvens.

Ett system där de äldre riskerar bli bärare av personalens arbetsförhållanden

En annan konsekvens av tidspressen och det minskade handlingsutrymmet är att de äldre ofta står tillbaka med sina behov när de ser att personalen är stressad och därför tackar nej till hjälp de skulle behöva eftersom de tycker synd om personalen. Den tidigare enhetschefen menar att de äldre tar ansvar för och bär en del av personalens arbetsförhållanden och att de på så vis får rollen som ett slags kurator för hur hela systemet fungerar samtidigt som de är helt beroende av att få hjälp, något som tydliggörs i följande citat.

”Om jag kommer hem till dig och du ser att jag är stressad och tittar på klockan (...) Man ser på vårdaren som kommer att det här är inte ok och så tar man ansvar som 97-åring för att personalen ska få lite bättre lite uthärdligare arbetsvillkor (...) Annars står man inte ut med att ta emot hjälpen om man medverkar till att du blir ännu mera sliten”.⁵⁰

Flera vårdbiträden berättar hur de försöker dölja att de är stressade, vilket kan vara svårt, och att andra säger att de inte hinner på grund av schemat men att de äldre oavsett vad personalen gör eller säger ändå märker av personalens stress och ofta tar hänsyn till deras arbetsvillkor. Ett vårdbiträde berättar hur tidspressen slår mot de äldre.

”Ja men de mår ju dåligt naturligtvis, man försöker att inte visa (...) men det är klart att de märker av det gör de ju, det är fruktansvärt. En del personal säger att de inte har tid att stanna längre, jag säger aldrig det, jag försöker göra det snyggt (...) De tycker synd om oss, det är likadant med enkäter där det frågas om de är nöjda med hemtjänsten, då skriver de ja för de tycker så mycket om oss, även fast de inte alls är nöjda”.⁵¹

Ett vårdbiträde berättar relaterat till ovanstående om hur en del brukare kan reagera när personalen är stressad och att de på så sätt bli bärare av och försöker kompensera för personalens arbetssituation.

”De blir stressade och jätteledsna. Det är det som är så knäppt, de ber dig att sätt dig ner du

⁵⁰ Lotta, f.d. enhetschef.

⁵¹ Marit, vårdbiträde.

behöver inte göra det där jag gör det själv. För att de tycker synd om oss. Alltså det blir så galet. De skulle egentligen behöva hjälp men tar hänsyn när du är stressad och släpper sina behov när de ser att vi har det tufft”.⁵²

Här är ytterligare ett exempel på hur de äldre inte orkar se att personalen har det kämpigt och tar hänsyn till genom att stå tillbaka med sina behov och avstår från hjälp de skulle behöva.

”Det händer också att en del drar ner på handlingen för att de tycker att vi inte ska behöva bära så tungt och sen ber de nån anhörig handla resten, men alla har inte den möjligheten. Man märker att de äldre rationaliserar för att de ser att vi har de tufft (...) Om de är svårt sjuka och det kommer nån som visar sin stress så säger de ofta nej jag behöver ingen hjälp. För att det frestar på dem helt enkelt, de flesta backar det är få som är väldigt krävande”.⁵³

Vad citaten ovan visar är att de äldre, även om personalen oftast försöker dölja att de är stressade, märker det och tar ansvar för deras arbetsförhållanden. För att stå ut med att ta emot hjälpen avstår de äldre från vissa behov och tar ansvar för att personalens arbetsförhållanden ska bli lite mer uthärdliga då de inte vill medverka till att vårbiträdena slits ut. De äldre blir på så sätt bärare av det i systemet som inte fungerar.

Det som belysts ovan visar att styrningen inte uppfyller dess målsättning med att kundens intressen ska vara i centrum. Detta i ett system där syftet med valfriheten är att de äldre fritt ska kunna välja utförare som konkurrerar med kvalitet. Som vi sett så har det i hemtjänstens fall skapat ett administrativt system som påverkar äldre på ett negativt och i ett omsorgsperspektiv icke önskvärt sätt vilket blivit tydligt med exemplen på hur de äldre står tillbaka med sina behov och på så sätt tar hänsyn till vårdbiträdenas arbetsvillkor.

När jag tidigare beskrivit syftet med administrationen pekar definitionen bl.a. på dess stödfunktion för det organiserade systemet och att det utan administration blir ineffektivt och att det i förlängningen riskerar utbryta ordning och kaos. För att upprätthålla det organiserade sammanhanget skapas därför processer och rutiner för organisering och styrning av verksamheten med olika kontroll och rapportsystem (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Vi har sett att styrförsöken genom kontroll- och rapportsystemet utformning i hemtjänstorganisationen misslyckats med att stödja kärnverksamhet i att ge kvalitativ omsorg till de äldre eftersom villkoren för arbetet präglas av tidsbrist och stress.

Ökad arbetsbelastning, självexploatering, stress och sjukskrivningar

Som framgått i studien försöker vårdbiträdena så gott det går, trots att organiseringen och det administrativa systemet försvårar det, med hjälp av informella strategier

⁵² Viktoria, vårdbiträde.

⁵³ Anette & Liv, vårdbiträde.

utföra arbetet så att de äldre får den omsorg de behöver. För vårdbiträdenas del så pressar de sig själva utöver de organisatoriska ramarna som finns, vissa timvikarier går ut innan arbetstiden börjar, andra sliter hårt inom de tidsramar som finns på bekostnad av sin egen hälsa. De informella lösningarna kan ses som en form av självexploatering som vårdbiträdena tar till för att kunna utföra sitt jobb på ett tillfredsställande sätt syns ofta inte och blir kanske därför inte heller kända. Ett vårdbiträde ger ett exempel bland många på hur hon kämpar för att den äldre ska få det bra.

”Ska vi vara riktigt strikta så ska jag bara göra det som står i beslutet. Står det dusch och hårtvätt då duschar jag och tvättar håret men självklart så lägger jag upp håret men det är mindre tid, stressigare men självklart försöker jag (...) En tjej gick hem i fredags, hon hade fått magkatarr”.⁵⁴

Personalen beskriver hur de på grund av tidspressen bär på en ständigt närvarande känsla av att inte räkna till och kunna uppfylla de äldres behov. Detta kopplat till ambitionen att ge god omvårdnad är en tung börda att bära och en betydande faktor i att skapa en samvetsstress som i förlängningen kan innebära risk för utbrändhet och sjukskrivning. Ett vårdbiträde beskriver det så här.

”Det är som en osynlig piska nu, tempot dras upp hela tiden, många går in i väggen man orkar inte för samvetsstressen. Jag går hem från jobbet och känner att jag inte lyckats göra ett bra jobb så som jag gjort förut”.⁵⁵

Som framgått ovan upplever vårdbiträdena känslor av frustration över att inte kunna utföra arbete på ett tillfredsställande sätt som möter de äldres behov. De beskriver hur de organisatoriska villkoren för arbetets utförande inte överensstämmer med deras egna värderingar och normer. Något som stämmer överens med vad flera andra studier visat när de belyser hur personal inom bl.a. äldreomsorgen känner sig otillräckliga i mötet med de äldre när de inte kan ge den omsorg som behövs på grund av hög arbetsbelastning och tidspress (se bl.a. Juthberg, 2008; Åhlin, 2015).

Dessa studier belyser hur vårdpersonal när de inte kan leva upp till sina värderingar och normer avseende de äldres behov kan drabbas av dåligt samvete och stress. Glasberg har introducerat begreppet samvetsstress för att beskriva den stress som är relaterad till dåligt samvete och som är ett tillstånd som i förlängningen kan leda till utbrändhet för vårdpersonalen på grund av de organisatoriska villkor som avgör hur arbetet kan utföras (Glasberg, 2007). I likhet med vad som framkommit i denna studie har en avhandling av Johan Åhlin visat att omorganiseringar och nedskärningar kan vara en tung börda för vårdpersonal som kämpar för att göra sitt bästa för de äldre. Avhandlingen belyser i likhet med denna studie att de riktlinjer som vårdbiträdena har att förhålla sig till är kontrollerande och otillräckligt

⁵⁴ Marit, vårdbiträde.

⁵⁵ Viktoria, vårdbiträde.

förankrade i den dagliga verksamheten samt att de komplicerar dess utförande. En annan parallell är att vårdpersonalen känner sig bakbunden av villkoren när de försöker att ge god omvårdnad samt att de saknar ett gott ledarskap vilket är faktorer som påverkar arbetsvillkoren negativt och försämrar kvaliteten på omsorgen (Åhlin, 2015).

Vi har sett att flera av vårdbiträderna trots att sättet som verksamheten är organiserad på försvårar möjligheten att ge god omvårdnad kämpar för att ge de äldre god omsorg på bekostnad av sin egen hälsa. Detta kan relateras till hur reformer kan fungera som rationaliserade myter och skapa en bild av organisationen som modern, målinriktad, kostnadseffektiv och rationell något som kräver särkoppling mellan formell legitimerande struktur och dess egentliga utförande (Meyer & Rowan, 1977). Vårdbiträdernas kamp för att utföra ett bra jobb på bekostnad av sin egen hälsa är ett exempel på särkoppling mellan de villkor som den formell strukturen skapar och hur arbetet egentligen utförs. En studie av Annette Thörnquist har visat att under perioden 2005-2010 var 35% av de anmälda arbetssjukdomarna från yrken inom vård och omsorg samt sociala tjänster, och då särskilt inom äldreomsorgen där också flest arbetsolyckor inträffade. Dessutom visade även den studien att stress på grund av organisatoriska faktorer som tidspress och känslor av otillräcklighet gentemot vårdtagaren var vanligt på grund av underbemanning. Eftersom vårdtagarna numera i högre utsträckning är dementa eller har andra psykiska problem har även hot och våld mot de anställda ökat. Ohälsan bland personal inom äldreomsorgen har förutom det som nämnts att göra med osäkra anställningar, låga löner samt bristande ledarskap och uppskattning från arbetsgivarna för utfört arbete (Thörnquist, 2013). I relation till vad som nämnts ovan visar färskta siffror från SCB att sjukfrånvaron för kvinnor inom kommunal verksamhet under perioden 2010 till 2015 ökat från 4,4% till 5,9% vilket innebär en ökning med 30%. Vidare har andelen kvinnor inom vård & omsorg med arbetsrelaterade besvär till följd av stress och psykiska påfrestningar ökat från 10,9% år 2010 till 15,8% år 2015 (SCB, 2015).

Sammanfattning av vårdbiträdernas utsagor

Vi har sett hur styrningen och organiseringen av hemtjänstarbetet och medföljande administrativa krav har påverkat förutsättningarna för omsorgen negativt. Till att börja med har vi sett att det finns brister i informationsöverlämningen som tidigare var inplanerad med trettio minuter i början och slutet av varje arbetspass och utfördes muntligt. Idag får vårdbiträderna informationen skriftligt via dagsschemat och digitalt i handdatorn ParaGå. De har berättat att informationen är otillräcklig och att den inte kan ersätta den muntliga kommunikationen. Forskning har uppmärksammat vikten av informell organiserande administration och pekar på den som grundläggande för olika verksamheter. Vårdbiträderna har även pekat på att sättet som informationsöverlämningen sker på är en faktor som bidrar till bristande kontinuitet eftersom viktig information om de äldre faller bort då det är för tidskrävande att göra det skriftligt. Den oregelbundna schemalaggningsen är en annan faktor som påverkar kontinuiteten negativt som förutom att det komplicerar arbetet gör att de äldre känner

sig otrygga. Att det uppstår brister i kontinuiteten är en direkt konsekvens av det administrativa systemets processer och rutiner och hur informationshanteringen är organiserad. En informationshantering vars syfte egentligen är att bidra till att styra upprätthålla, samordna och stödja verksamheten men som utifrån vad vi sett i empirin har stora brister. Vi har även sett hur tids- och detaljstyrningen för olika arbetsmoment skapar tidsbrist och ett högst begränsat handlingsutrymme som försvårar vårdbiträdenas förutsättningar för att använda sig av sin yrkeskompetens. Det begränsade handlingsutrymmet som skapar stress och omöjliga arbetsvillkor går som en röd tråd genom vårdbiträdenas berättelser. Den tidsbrist styrningen skapar är roten till att de, som de själva säger, får slåss för att försöka få utföra arbetet på ett sätt som möjliggör för dem att ge god omsorg. Vårdbiträdena har visat hur tidspressen och bristen på handlingsutrymme gör att de inte kan göra professionsbedömningar i stunden och använda sig av sin yrkeskunskap vilket i förlängningen riskerar att dränera verksamheten på kompetens. Relaterat till detta kan vi se hur den organiserande administrationen, utifrån de negativa konsekvenser som beskrivits ovan, misslyckats med sitt syfte att uppfylla organisationens behov av intern styrning och samordning samt effektivisera verksamheten sett ur ett omsorgsperspektiv. En ytterligare konsekvens av hur hemtjänsten styrs och organiseras är att de äldre tar ansvar för vårdbiträdenas arbetsvillkor och står tillbaka med sina behov när de märker att personalen är stressad. Det har i berättelserna framgått att omsorgspersonalen kämpar hårt för att genom informella strategier och lösningar, som kan ses som uttryck för ett slags självexploatering, försöker ge god omvårdnad trots de dåliga förutsättningar som styrningen och organiseringen skapat. Den tunga arbetsbelastningen och stressen sliter hårt på vårdbiträdenas hälsa och sjukskrivningstalen har stigit under en längre period.

Något förenklat har vi i vårdbiträdenas utsagor kunnat se hur organisering och styrning med NPM-inspirerade metoder bidragit till ett administrativt system som prioriterar en ekonomisk logik framför en omsorgslogik och hur det påverkar såväl arbetsvillkoren för personalen som omsorgens kvalitet. I studien om administrationssamhället har författarna pekat på hur man i forskningen om New Public Management ofta bortsett från hur styrningen enligt dess principer skapat en ökad andel administrativt arbete som i sin tur ger ökade kostnader. För hemtjänstens del har administrationen inte ökat nämnvärt för vårdbiträdena men mycket tyder på att den ökat för organisationen som helhet och i nästa del av studien undersöks om det administrativa arbetet på andra nivåer i organisationen ökat och jag börjar med biståndshandläggarna.

Har det administrativa arbetet ökat på andra nivåer i hemtjänstorganisationen?

För att försöka få en helhetsbild av det administrativa arbetets omfattning inom hemtjänsten har två erfarna biståndshandläggare där den ena började arbeta 1994 och den andra 2004, tre chefer varav två på utförare- och en på beställarenheten i en stadsdelsförvaltning samt en tjänsteman på Äldreförvaltningen intervjuats.

Vi börjar med biståndshandläggaren, Ann berättar hur man innan 1994 gjorde biståndsbedömningarna på hemtjänstenheterna i nära samarbete med vårdbiträdena och man kunde bestämma vilket vårdbiträde som gick till den äldre, när sedan beställarenheten kom till blev det mer ”riktiga” utredningar som inte längre gjordes i nära samarbete med vårdpersonalen. Ann berättar hur det administrativa arbetet först ökade när entreprenadmodellen infördes i mitten på 1990-talet för att sedan öka ytterligare när valfrihetsmodellen infördes 2006 och sedan ännu mer för ca 5 år sedan (2010) när den nya utredningsmallen kom. Utredningsmallen har bidragit till att utredningarna är mer standardiserade och syftar bl.a. att till göra biståndsbedömningen mer rättssäker. Biståndshandläggarna belyser hur man numera är bundna till ett speciellt dokument som tar mycket tid jämfört med tidigare då man kunde skriva mer fritt, t.ex. fanns det en enklare schablon för tidsuträkning som nu ingår i utredningsmallen som är omfattande och innehåller 8-10 sidor. De berättar att det även om det finns schabloner för olika arbetsmoment som vårdbiträdena utför så kan de inte bara utgå från schablonen.

”Ja sen kan man inte bara ta schablonen och sätta ett kryss utan man måste tänka på vad helheten blir så man får sitta och dra av tid för annars blir det för mycket tid (...) Man måste räkna ut om det är rimligt att de här insatserna tar så här lång tid, och är det inte det då får man sitta och räkna av tiden från schablonen ”.⁵⁶

Detta jämfört med 1994 då både utredning och beslut fick plats på en A4-sida vilket ökade till två sidor när man började skilja på beställning och beslut.

Biståndshandläggarna är samstämmiga när de säger att det inte behövs så mycket dokumentation som det är idag.

”Det behövs inte så mycket som det är idag i alla fall, för det är på bekostnad av att inte träffa de som behöver hjälpen och att kunna följa upp”.⁵⁷

Det biståndshandläggarna nämnt om de schabloner för tidsuträkning som de har att förhålla sig till kan relateras till det som Almqvist uppmärksammat om att NPM: s idéer om målstyrning med övergripande mål för olika enheter inte fungerar som det var tänkt. Det har i stället kommit att handla om en utpräglad detaljstyrning (Almqvist, 2006). Avseende frågan om vikten av att träffa de äldre i deras hem menar

⁵⁶ Eva, biståndshandläggare.

⁵⁷ Ann, biståndshandläggare.

biståndshandläggarna att det är viktigt för att man ska kunna se hur det ser ut i hemmet så att man vet hur det fungerar och att de äldre ska få rätt hjälp.

”Det man gör minst idag är att träffa personerna, det mesta ligger på dokumentation (...) Det man kan tappa är uppföljningen i hemmet kring hur det blev, man hinner inte (...) Vissa kräver många besök, det tar tid att få sakerna rätt”.⁵⁸

Biståndshandläggarna berättar att dokumentationen tar mycket tid och att man innan entreprenadmodellen infördes på 1990-talet kunde hinna med ungefär femton hembesök på en vecka. Detta jämfört med idag då man under en optimal vecka, vilket det sällan är, kan hinna med högst sex hembesök. De berättar vidare att det är många omprövningar av beslut som tar mycket tid då de äldre är sjukare och bor hemma längre och därför kan åka fram och tillbaka mellan hemmet och sjukhus vilket kräver att man utreder på nytt när förutsättningarna förändras. De uppskattar ökningen av det administrativa arbetet till att vara nästan det dubbla, att antalet biståndshandläggare på samma antal äldre ökat från tjugofem till fyrtio och att arbetsbelastningen för en handläggare har ökat från ca 80-90 ärenden till 120 med mycket mer arbete på varje ärende. Förutom handlägningsarbete så är det även fler fakturor att granska jämfört med tidigare.

”När det inte fanns andra utförare än kommunala kunde man hämta allt ur systemet, t.ex. underlag som var beviljat men idag är det ju blandat, det kommer fakturor på många sätt så det är mycket tid som går till det”.⁵⁹

Vi har i biståndshandläggarnas berättelse sett hur det administrativa arbetet successivt ökat och de berättar hur de tidigare var mer av socialarbetare och hade en kuratorsroll, de var mycket mer ute på fältet och träffade de äldre men att det inte finns någon tid till det idag. På frågan om de anser att den stora organisationen som hemtjänsten blivit behövs svarar de att de i sitt arbete svarar upp mot politiska beslut. Samt att det är svårt att säga om det utifrån de förutsättningar som finns skulle gå att leverera det på ett enklare sätt. Följande citat får avsluta biståndshandläggarnas berättelse och illustrera det administrativa arbetets utveckling.

”Administrationn ökar hela tiden inget tas bort utan allt ska fortfarande in (...) Det har blivit mer administration, inget tas bort utan ska hinnas med på samma tid fast det är en stor ökning”.⁶⁰

Forssell & Ivarsson Westerberg har i sin studie uppskattat att det administrativa arbetet ökat kraftigt inom offentlig verksamhet och att nya administrativa rutiner läggs ovanpå redan befintliga något biståndshandläggarnas berättelser. En anledning

⁵⁸ Eva, biståndshandläggare.

⁵⁹ Ann, biståndshandläggare.

⁶⁰ Ann, biståndshandläggare.

till att administration ökat är som nämnts tidigare de olika reformer som förändrat organisationens struktur och behov. Biståndshandläggarnas berättelse ovan stärker som vi sett det antagandet då de belyst att deras administrativa arbete successivt ökat i takt med att reformer införts. Först ökade administrationen genom införandet av entreprenadmodellen följt av Lagen om valfrihet. Lagen om valfrihet i sin tur bidrog till en ny och mer omfattande utredningsmall, nytt ersättningssystem och ökad kontroll med tidsregistrering i systemet med ParaGå. Kopplat till definitionen av administration blir det tydligt att administrationen ökat då sättet att organisera hemtjänsten ändrats och skapat nya behov av insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter.

I biståndshandläggarnas arbete är det tydligt att det är informationshantering de sysslar med och de har belyst hur dokumentationen ökat kraftigt i arbetet med att bedöma de äldres behov av hjälp på bekostnad av tiden för hembesök. I relation till att informationsinsamlingens material består av olika skrivna dokument på bekostnad av hembesök i bedömningen av de äldres omsorgsbehov kan man fråga sig om det är möjligt att genom skriftlig information kunna få relevant information som grund till det biståndbehov som ska beviljas. Ett ytterligare aspekt med koppling till insamlingen av information som ligger till grund för biståndsbesluten är aspekter som vårdbiträdena uppmärksammat. De har pekat på att de äldres dagsform dels påverkar tidsåtgången för olika insatser och dels avgör om det överhuvudtaget är lämpligt att utföra den beviljade insatsen vid den tidpunkt den är schemalagd. Vi kan även se hur utförarföretagen genom systemet med ParaGå har full kontroll på var vårdbiträdena befinner sig och att de håller tiden för olika tidsreglerade arbetsmoment. Ett krav på kontroll som från början kommer från stadsdelens beställarenhet för att de ska kunna se att den beställda insatsen utförts av hemtjänstföretaget. I det perspektivet fyller informationshanteringen organisationens behov att upprätthålla, samordna och styra verksamheten i både ett ekonomiskt- och omsorgsperspektiv även om det som vi sett enligt vårdbiträdena är det ekonomiska som dominerar. I relation till vad biståndshandläggarna berättat är diskussionen om transaktionskostnader intressant. Detta då de belyser hur reformerna i offentlig sektor bidragit till fler inomorganisatoriska enheter med egna budgetar vilket bidragit till ökad internfakturering, ökade styr- samordnings- och granskningskostnader (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Något som vi har sett i biståndshandläggarnas redogörelse ovan. Avslutningsvis så kan man utifrån Forssell och Ivarsson Westerbergs diskussion om att det pågår en professionalisering av administration se biståndshandläggarna som ett slags professionella administratörer som uppkommit i kölvattnet av reformernas införande i början på 1990-talet.

Beställare- och utförarchefernas syn på det administrativa arbetet

I det som följer delger tre chefer, två på utförare- och en på beställarenheten, sin upplevelse av mängden administrativt arbete. Alla tre uppger att administrationen ökat och anger som anledning till ökningen bl.a. LOV och de bedömnings- ersättnings- och kontrollsystem som följt med reformen.

Chefen på utförarsidan berättar att det i den aktuella stadsdelen finns fem geografiskt avgränsade kommunala hemtjänstenheter för att man som utförare ska kunna jobba smart och minska kringtiden samt för att man med en effektiv planering ska kunna uppnå en budget i balans. I stadsdelen utförs ca 54% av hemtjänsten av kommunala utförare och 120 privata utförare är upphandlade enligt LOV och LOU. Hemtjänstenheterna arbetar utifrån äldrenämndens politiska mål som handlar om att det ska vara rättssäkert, att man ska uppnå miljömål, ha en balanserad samt att den äldre ska känna sig trygg. Vi har i relation till det sistnämnda sett i vårdbiträdernas berättelser att ett av hemtjänstens problem är bristande kontinuitet som bidrar till att de äldre kan känna sig otrygga, ett problem utförarchefen påpekar att man är medvetna om och försöker komma till rätta med. Utförarchefen berättar att varje kommunal hemtjänstenhet har en enhetschef, en biträdande enhetschef, en planerare och en samordnare och ibland ytterligare en halv- till en heltidstjänst för administrativt arbete om det krävs. I relation till detta berättar flera vårdbiträden i studien att man innan förändringarna började på 1990-talet jobbade i mindre geografiskt avgränsade enheter än idag, något de menar bidrog till en bättre kontinuitet och kännedom om de äldre. Som nämnts ovan finns det idag fem hemtjänstenheter i stadsdelen där en av de fem enheterna på 1990-talet var uppdelad i tre mindre enheter med en enhetschef som tillsammans med vårdbiträden planerade insatserna hos de äldre. Vi har sett ovan att en större hemtjänstenhet idag består av sammanlagt 4-5 administrativa tjänster och att samma enhet på 1990-talet var uppdelad i tre med en enhetschef på varje, vilket i runda tal för samma volym innebär en ökning av administrativ personal med 20-30%.

Chefen på utförarsidan menar att ersättnings- planerings- och kontrollsystemen som tillkommit genom valfrihetsreformen skapat en ökad administration men att det är svårt att ange någon exakt siffra.

”Så att systemen har skapat en ökad administration (...) målet är ju att minska på administrationen (...) så vi får se vad det blir i Stockholms stad då”.⁶¹

Han berättar att det tidigare fanns en indikator på hur mycket administrationen i stadsdelen fick kosta men att den är borttagen. I stadsdelen är 1200 personer anställda inom äldreomsorgens egenregi med 13 chefer på utförarsidan om man lägger till de 120 privata utförarna innebär det minst 120 enhetschefer, 120 biträdande enhetschefer, 120 planerare och 120 samordnare. Om man jämför med hur en hemtjänstenhet såg ut på 1990-talet då det var en enhetschef på varje hemtjänstenhet så har det tillkommit 360 administrativa tjänster på samma antal hemtjänstenheter.

Forssell & Ivarsson Westerberg har visat att administrationen inom offentlig sektor ökat de senaste trettio åren men att det på grund av definitionsproblem är svårt att säga exakt var i organisationerna den ökat och vilka tjänster det handlar om. De pekar, i relation till vad som nämnts ovan, på att antalet chefer att de inom

⁶¹

Utförarchef.

kommunal verksamhet ökat med ca 7000 mellan år 2000 och 2012. De menar vidare att reformerna i offentlig sektor är en viktig anledning till att antalet chefer och det administrativt arbete ökat. Något som går i linje med vad chefen på stadsdelens utförarenhet belyser när han säger att LOV bidragit till mer administrativt arbete genom de ersättnings- planerings- och kontrollsystem som tillkommit i kölvattnet av valfrihetsreformen. Dessa system är en anpassning till styrmodellens krav på informationsutbyte mellan de olika organisatoriska enheterna som blivit fler, vilket innebär fler administrativa relationer som bidrar till att transaktionskostnaderna ökar när man ska samordna, kontrollera och styra verksamheten. En ytterligare transaktionskostnad är de administrativa kostnader som kundvalssystemet medför, vilket är kostnader som tillkommit för att informera om och marknadsföra de 120 privata utförarna som upphandlats i stadsdelen. Utifrån vad chefen på utförarenheten berättat har vi även sett att de större kommunala enheterna, som tidigare bestod av flera mindre, bidragit till en ökning av det administrativa arbetet vilket på ett sätt motsäger Forssell & Ivarsson Westerbergs tes om att reformerna bidragit till ett större antal självständiga enheter med eget budgetansvar inom organisationerna. Men om man ser till helheten och tar med de 120 privata utförarna har de organisatoriska enheterna med största säkerhet blivit fler och bidragit till en ökning av det administrativa arbetet med tanke på de ersättnings- och kontrollsystem som alla utförare har att förhålla sig till. Dock är det som tidigare nämnts svårt att ange någon exakt siffra. Efter att ha fått en inblick i hur det ser ut med det administrativa arbetet på utförarsidan ska vi nu gå över till att undersöka hur det ser ut på kommunens beställarsida där chefen på beställarenheten inleder med att säga:

”Alla inom socialtjänsten pratar om att den administrativa bördan ökar men man har inte belägg för hur mycket, men det är definitivt så”.⁶²

Beställarchefen menar att det inte enbart är på grund av LOV som administrationen ökat utan även genom organisationens egen vilja att förbättra rättssäkerheten med hjälp av nya rutiner och verktyg. Bland annat har arbetsbelastningen för biståndshandläggarna ökat genom de nya utrednings- och bedömningsinstrumenten som kom för ett par år sedan och som är tänkta att bidra till att bedömningarna ska bli likvärdiga och mer rättssäkra. En nackdel är dock att de omfattande bedömningsinstrumenten bidragit till att tiden för hembesök minskat. Beställarchefen berättar vidare att avgiftssystemet, som är kopplat till ParaGå, och som kom för nåt år sedan inneburit en omfattande förändring för hur man beräknar tiden för omsorgen och utförarnas ersättning. Hon visar en ca två-tre centimeter tjock bunt papper som innehåller tillämpningsanvisningar och säger att det bara är en liten del av det som tillkommit.

⁶² Beställarchef.

”Så absolut har administrationen ökat, det har den absolut”.⁶³

Hon fortsätter med att berätta om hur man i samband med att de nya systemen infördes inte utrett och beräknat vad det skulle komma att innebära för biståndshandläggarnas arbetsbörda som redan innan förändringen var hög. Man har inte tänkt på om det här är rimligt och i så fall om det är till nytta för de äldre samt hur mycket extra resurser som måste tillföras till verksamheten.

Beställarchefen anser att de som sitter på Äldreförvaltningen har kommit för långt bort från kärnarbetet och inte vet hur verksamheten fungerar. Hon tror att de därför inte gjort analyser på hur förändringarna påverkar arbetsbelastningen för de som arbetar på andra nivåer i verksamheten som t.ex. biståndshandläggarna.

”Vi har en väldigt arbetstyngd kår och så lägger vi på dem ytterligare administrativa uppgifter utan att göra en riktig analys på hur det kommer att påverka deras arbete”.⁶⁴

Beställarchefen påpekar att det är upp till varje chef att stå upp för sina medarbetare om det behövs mer resurser, hon menar att det med största säkerhet är så att när det inte finns tillräckligt med personal läcker det pengar och det blir svårt att hålla budgeten. Hon säger vidare att hon tror att det är bra med valfrihet och konkurrens men att det drivits för långt.

”Ett hundratjugo utförare, helt galet, förstå att om du är 85 år och ska välja utförare, helt galet när de har ett hundratjugo utförarföretag. Hur ska du veta? Det har ju gått överstyr kan jag tycka, in absurdum faktiskt”.⁶⁵

När det gäller administrativt arbete så ökar dokumentationen även beroende på att samma saker skrivs in i olika system. En annan faktor som ökar administrationen är att arbetet med upphandlingar, som utförs centralt, ökat i och med valfriheten hon säger att det för hennes egen del kan handla om ett par veckors arbete per år. En ytterligare faktor som ökat administrationen är arbetet med verksamhetsuppföljning som utförs av två personer som följer upp både avtal samt verksamhet och redovisar detta till nämnden. Annat administrativt arbete som tillkommit de senaste åren är en tjänst som enbart sysslar med intern- och externfaktureringar eftersom faktureringarna ökat på grund av att det är många olika enheter med eget budgetansvar.

”Det är en betydlig ökning av administration men hur mycket är svårt att säga (...) Alla utförare har ju administrativ personal som tillkommit på grund av kundval”.⁶⁶

⁶³ Beställarchef.

⁶⁴ Beställarchef.

⁶⁵ Beställarchef.

⁶⁶ Beställarchef.

Beställarchefen påpekar att uppdraget som chef är styrt av politiska beslut där ekonomiska aspekter blivit alltmer tongivande. Hon säger vidare att man som chef har att förhålla sig till de villkor som gäller för jobbet även om det också är viktigt att stå upp för sina medarbetare så att de får de resurser de behöver.

”Du måste kunna förklara det som chef, vad är det som gör att din budget inte är i balans vilka åtgärder har du vidtagit och ur ser det ut? Och kan man inte förklara det blir man inte långvarig (...) Det gör ju att varje chef blir lite på tå, man måste veta hur man använder sina pengar på bästa möjliga effektiva sätt”.⁶⁷

Det som chefen för beställarenheten nämnt ovan om bedömningsinstrumentet som ett verktyg för att uppfylla krav på rättssäkerhet och en vilja att utveckla organisationen kan för det första relateras till formaliserad administration då den uppfyller krav från den institutionella omgivningen och är ett sätt att ge organisationen legitimitet. För det andra så uppfyller bedömningssystemet tillsammans med det nya ersättningssystemet, som är kopplat till ParaGå, organisationens krav på att skapa upprätthålla och effektivisera det organiserade sammanhanget då systemen utgör processer för organisering, kontroll och rapportering av vad som sker i organisationen med den styrning som tillämpas (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014). I beställarchefens redogörelse, särskilt det hon berättar om förändringar som Äldreförvaltningen initierat, kan man se exempel det som Meyer & Rowan har uppmärksammat om institutionaliserade myter. De har visat hur organisationers formella strukturer speglar institutionaliserade krav på och myter om rationalitet och att man för att uppfylla dessa krav etablerar strukturer för att ge en bild av organisationen som målinriktad och rationell för att organisationen ska erhålla legitimitet (Meyer & Rowan, 1977). Vidare så är det möjligt att se både bedömnings- och ersättningssystemet som ett sätt att uppfylla krav på styrning och kontroll som kommit med de förändringar som syftar till att kostnadseffektivisera verksamheten. Det administrativa arbetet för att uppfylla de systemkrav som bedömnings- och ersättningssystemen fordrar utgörs i huvudsak av insamling och bearbetning och avrapportering av information. Informationshanteringen syftar till att bidra med råmaterial för att upprätthålla, samordna och styra det organiserade system med många självständiga enheter som hemtjänstverksamheten utgör över tid och rum överallt där verksamheten existerar vilket inkluderar de privata utförare som upphandlats i valfrihetssystemet.

Chefen för beställarenheten tar även upp frågan om kundval och konkurrens som hon menar drivits för långt och att det är i princip omöjligt för de äldre att kunna göra informerade val när det finns etthundratjugo utförare att välja mellan. Kundval, som är en del av LOV, ökar det administrativa arbetet och transaktionskostnaderna när stadsdelen bygger upp databaser för att samla och informera om de utförare som man erbjuder de äldre, för det andra när utförarföretagen som är upphandlade ska marknadsföra sig och för det tredje så blir även kunden som ska välja administratör. Vi har även sett i beställarchefens berättelse hur upphandling och uppföljning av

⁶⁷ Beställarchef.

verksamheten tillkommit och skapat mer administrativt arbete och i sin tur ökat transaktionskostnader. Något som tillkommer som en konsekvens av marknadsreformerna och förutom uppföljningen i sig handlar om arbetet med att ta fram olika system och rutiner som krävs för måluppföljning, resultatredovisning och riktlinjer m.m. (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Härnäst ska vi se hur en tjänsteman på Äldreförvaltningen ser på det administrativa arbetet och dess utveckling.

Äldreförvaltningen och tjänstemannens bild av organisationens administrativa rutiner

Tjänstemannen på äldreförvaltningen berättar att man där arbetar med att utarbeta riktlinjer, gör uppföljningar och följer statistik på en övergripande nivå för äldreomsorgen i staden. När det gäller frågan om administrativt arbete inom hemtjänsten pekar hon på att verksamheten utvecklats över tid och att man tidigare inte hade den kvalificerade administration som krävs för att bedriva verksamheten. Hon menar att behoven ser annorlunda ut idag jämfört med för trettio år sedan bl.a. för att kunderna numera är äldre och sjukare. Ett exempel är att man idag inte har fyra ärenden som man hade då utan att man går flera gånger om dagen till samma kund samtidigt som man har fler ärenden och större enheter vilket kräver en annan logistik med mer administrativt arbete hos utförarna för att omsorgen ska utföras effektivt. Vi har bl.a. i avsnittet med utförarchefen sett hur större utförarenheter kräver mer administrativ personal med en enhetschef, biträdande enhetschef, planerare och samordnare samt ibland beroende på utförarföretagets storlek ytterligare administrativ personal. I jämförelse med hur det såg ut innan man började reformera hemtjänsten då det var mindre enheter med endast en enhetschef som tillsammans med vårbiträdena planerade arbetet så är ökningen markant. En annan anledning till att administrationen ökat är att man tidigare inte hade några system för att kontrollera utförd tid som man nu har vilket hon påpekar är något som efterfrågats och att det innebär mer administrativt arbete.

”Tidigare så hade man ju inte några system där man kunde kontrollera hur mycket tid som utfördes utan då rapporterade utföraren tiden själv, och som det är nu så måste man granska att inrapporterad tid stämmer och då blir det mer administration”.⁶⁸

Tjänstemannen på äldreförvaltningen berättar vidare att det nya ersättningssystemet, se även beställarchefens uttalande, gjort att både beställare och utförare numera har tillgång till information som efterfrågats vilket innebär en ökning av det administrativa arbetet. Hon menar att när man nu har tillgång till mer information så ökar såklart det administrativa arbetet men att man i förlängningen kommer att tjäna på det eftersom man kan fatta beslut som grundas på information som man tidigare inte haft.

⁶⁸ Tjänsteman, äldreförvaltningen.

”Det är klart att du behöver en ökad administrativ resurs. I spåren av att vi numera har tillgång till mer information så aktiverar det ju olika personer. Det aktiverar biståndshandläggare på beställaravdelningen och som utförare måste du följa upp vad du har gjort och om det är gjort, det ökar ju administrationen”.⁶⁹

Hon påpekar att det nya ersättningssystemet gör att man nu kan säkerställa att kunden fått den beviljade insatsen utförd även om denne troligtvis fick det även för trettio år sedan när kontrollsystemet, ParaGå, inte fanns och det bara var kommunala utförare.

”Under resans gång har det tillkommit olika saker för att säkra för kundens räkning”.⁷⁰

Tjänstemannen på äldreförvaltningen påpekar att LOV inneburit att man anlitar fler utförare och att det ökade antalet utförare skapar mer administrativa arbetet jämfört med när man bara hade kommunala. En anledning är att fler utförare gör att det blir fler kommunikationsvägar som i sin tur ökar behovet av samordning och kontroll. Administrationen ökar även av att man behöver granska ansökningar från de utförarföretag som vill verka i staden men att det ingår i arbetsuppgifterna som tillkommer med LOV och handlar om att följa upp politiska beslut.

”Kruket är att det är jättemånga utförare som beställaren ska jobba med. Ju mer dialog du kan ha ju mer effektivitet tror jag man vinner i förlängningen (...) men ska du ha kontakt med jättemånga då hinner du inte få den dialogen, du hinner inte kommunicera på samma sätt”.⁷¹

Hon menar att det är viktigt att belysa detta för att kunna sortera den ökade administrationen och placera den på rätt ställe och att systemet innebär att man idag har andra krav på dokumentation.

”Det var ju mycket lättare om det var tjugo utförare i stället för sextio (...) Då ska jag ju följa upp alla dem helt enkelt”.⁷²

Hon påpekar att det är viktigt att volymrelatera administrationen och att det är av intresse att försöka komma fram till vad som är en optimal volym för hemtjänstenheterna. Det vill säga en volym som skapar förutsättningar för hög kvalitet, ett nära ledarskap, effektiv personalanvändning, bra arbetsmiljö och kostnadseffektivitet hos utförarenheterna så att de kan arbeta smart. Sättet utförarna organiserar sig på påverkar det administrativa arbetet, exempelvis om de har många underleverantörer och köper in mat, städning eller nattpersonal så blir det en ökning av administrationen. I relation till det hon nämnt om kostnadseffektivitet frågar jag

⁶⁹ Tjänsteman, äldreförvaltningen.

⁷⁰ Tjänsteman, äldreförvaltningen.

⁷¹ Tjänsteman, äldreförvaltningen.

⁷² Tjänsteman, äldreförvaltningen.

om utförare som verkar över stora geografiska områden. Jag nämner att ett vårdbiträde sagt att det kan stå bilar från åtta olika utförare i Liljeholmsbacken på kvällen samt att långa restider gör att kringtiden ökar med utförare som verkar över ett stort geografiskt område. Tjänstemannen säger att man skulle bryta valfriheten, LOV, om man begränsade utförarföretagen till att verka inom mindre geografiskt avgränsade områden. Hon poängterar att det är viktigt att kunna säkerställa att utförarens ersättning är så korrekt som möjligt. Man behöver därför räkna på vad som är rimlig transporttid i ersättningen och att en lagom volym på utförarenheten med en god planering är viktigt för att kunden ska få den tidsbedömda insatsen och verksamheten vara kostnadseffektiv.

”Om vi säger att vi har kommunala utförare och privata utförare då kanske privata vill ha en viss vinstmarginal, det ska ju inte de kommunala ha så då gäller det att hitta en balans där...att man får den rätta ersättningen för vad det kostar att bedriva den här verksamheten helt enkelt”.⁷³

Tjänstemannen på äldreförvaltningen har beskrivit hur man på förvaltningen utarbetar riktlinjer, uppföljningar och sammanställer statistik på en övergripande nivå. Något som är exempel på hur det administrativa arbetet ökat och genererat styrkostnader som följer av decentralisering till olika nivåer. Ett annat exempel på det är hur olika enheter fått eget budgetansvar, inom vissa ramar, genom den mål- och resultatstyrning som införts som en aspekt av NPM (Almqvist, 2006). Hon uppmärksammar även de styrkostnader som tillkommer när äldreförvaltningen arbetar med att utforma policys och hitta rättvisande mått för resultatredovisning och måluppföljning för hemtjänstverksamheten, vilket uppmärksammats som organiserande administration (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). Tjänstemannen har även berättat att fler administrativa relationer uppstått som konsekvens av det ökande antalet privata utförare. Andra ökade kostnader som systemet medför uppkommer när målsättningar och redovisning av resultat ska följas upp och redovisas för de styrande. När tjänstemannen påtalar att man efterfrågat ett system för kontroll som man tidigare saknat fyller det ett administrativt behov som skapats av reformerna med mer administrativt arbetet som följd. De system som tillkommit innebär alltså mer administrativt arbete med att samla in, bearbeta, sammanställa och avrapportera information till olika intressenter. För hemtjänstens del innefattar dessa intressenter kommunens beställar- och utföraravdelning, utförarföretagen och dess personal samt deras underleverantörer. Insamlingen och bearbetningen av information är nödvändig och en konsekvens av hur verksamheten organiserats och där konkurrensutsättningen skapat ett behov av att kontrollera utförarna. Ett behov som inte fanns i samma utsträckning när utförarna enbart var kommunens egna. Ersättningssystemet som är kopplat till ParaGå gör att man kan kontrollera att den beställda tiden utförts av utförarföretaget och kräver som vi sett mycket administrativt arbete med att stämma av och rapportera. Detta har tillsammans med

⁷³ Tjänsteman, äldreförvaltningen.

att det genom lagen om valfrihet blivit fler utförare ökat informationsbehovet och kommunikationsflödet samt behovet av samordning och kontroll. Tjänstemannen på äldreförvaltningen sammanfattar på sätt och vis vad biståndshandläggarna, och beställar- och utförarcheferna berättat om det administrativa arbetet inom hemtjänstorganisationen. Hon har till att börja med berättat att LOV skapat behov av nya system för biståndsbedömning av de äldres hjälpbehov och ersättningen till utförarföretagen. I relation till det beskriver Almqvist hur NPM:s viktigaste kännetecken utgörs av principerna om konkurrens, kontrakt och kontroll. I det som följer redogörs för hur dessa principer kommer till uttryck i hemtjänstorganisationen. Den första principen om konkurrens är synlig i lagen om valfrihet då kommunala och privata utförare konkurrerar om brukarna på en slags kvasimarknad som skapats genom politiska beslut. Relaterat till hemtjänsten kan man till att börja med se hur bedömnings- och ersättningssystemen med fasta priser skapar förutsättningarna för konkurrens om kunderna med kvalitet. För det andra utgör ersättningssystemet ett slags kontrakt som bygger på misstro och reglerar företagets ersättning. För det tredje har systemet som är kopplat till ParaGå en kontrollfunktion där kommunens beställarenhet kan se att uppdraget utförts enligt vad som är överenskommet i kontraktet vilket innebär en funktion för reduktion av misstro. Almqvist har även visat hur principerna om decentralisering samt resultat- och målstyrning är viktiga aspekter av NPM men pekar på hur målstyrningen ofta övergått till detaljstyrning vilket systemet med ParaGå och tidsbestämda arbetsmoment inom hemtjänsten är ett exempel på. Vi har sett hur tjänstemannen på äldreförvaltningen beskrivit hur bedömnings- och ersättningssystemen som införts för att möta organisations- och styrmodellens krav bidragit till att skapa en ökad mängd information. Relaterat till definitionen av administration har vi sett att informationen är administrationens ”råmaterial”. Informationen behöver för att bli användbar för organisationen förutom att samlas in bearbetas, sammanställas och slutligen avrapporteras, något som ovan nämnda system skapats för att möjliggöra. De belyser vidare hur det administrativa arbetet med informationshanteringen har adressater. I fallet med hemtjänsten är kommunens beställar- och utföraravdelningar, privata och kommunala utförarenheter samt vårdbiträdena mottagare av informationen som flödar fram och tillbaka mellan de olika enheterna. För hemtjänstorganisationen ser informationsflödet mellan de olika enheterna ut på följande sätt. Biståndsbedömarna på beställaravdelningen samlar in information och beräknar den äldres behov enligt en bedömningsmall – informationen skickas sedan vidare till utföraravdelningen som vidarebefordrar informationen till en kommunal eller privat utförarenhet. Där planeras scheman för vårdbiträdena som sedan utför det som beställts och registrerar detta i ParaGå som sedan kontrolleras av administrativ personal på utförarenheten och skickas tillbaka till beställaravdelningen. Där kontrollerar administrativ personal att utförd tid stämmer med beviljad. Dessutom tillkommer arbete med fakturering, granskning av fakturor, utvärdering resultatmätning, måluppföljning och kvalitetssäkring. Detta jämfört med tidigare, innan reformarbetet för att kostnadseffektivisera verksamheten påbörjats. Då fick hemtjänstenheten ett uppdrag och biståndsbedömarna bedömde i nära samarbete med vårdbiträdena hjälpbehovet som sedan utfördes utan att några

ytterligare administrativa krav behövde uppfyllas. De administrativa krav som organisationsmodellen skapat för styrning, samordning och kontroll har som vi sett genererat stor ökning av det administrativa arbetet som i sin tur innebär att organisationens transaktionskostnader i form av interna organisatoriska kostnader, styrkostnader, kontrollkostnader och kundvalskostnader ökat.

Sammanfattning av biståndshandläggarnas, chefernas och tjänstemannens utsagor

Samtliga respondenter, biståndshandläggare, chefer samt tjänstemannen vid äldreförvaltningen, i den här delen av studien uppger att administrationen har ökat. Till att börja med har biståndshandläggarnas administrativa arbete ökat avsevärt genom den nya bedömningsmallen och ersättningsystemet som tillkommit i kölvattnet av reformerna. De har uppgett att det administrativa arbetet med de ökade dokumentationskrav som följt med reformerna ökat successivt från 1990-talet fram till idag. De anger med en grov uppskattning att administrationen för deras del mer än fördubblats, inga administrativa arbetsuppgifter tas bort utan nya läggs ovanpå de redan befintliga. De exempel på ökad administration som biståndshandläggarna uppgett är för det första hur dokumentationen för biståndsbedömningen ökat från en till ca tio A4 sidor. Detta har i sin tur inneburit att tiden för hembesök minskat, biståndshandläggarna som tidigare hade tid med femton hembesök i veckan hinner numera med högst fem till sex. För det tredje har antalet biståndshandläggare på samma antal äldre ökat från tjugofem till fyrtio sedan 2006. Ökningen av det administrativa arbetet har enligt biståndshandläggarnas utsagor en tydlig koppling till de reformer som införts eftersom de skapat nya behov av insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information. En stor bidragande faktor till ökningen av det administrativa arbetet är det nya ersättnings- och tidsregistreringssystemet som infördes 2014. Detta innehåller kontrollfunktionen ParaGå som gör det möjligt att kontrollera att den beställda insatsen utförts. De chefer vid stadsdelens beställar- och utförarenheter som intervjuats bekräftar biståndshandläggarnas utsagor då även de pekar på att reformerna medfört ett behov av nya bedömnings- ersättnings- och kontrollfunktioner, vilket är en anledning till att administrationen ökat. Cheferna och tjänstemannen vid äldreförvaltningen menar dock att det inte enbart är på grund av reformerna som administrationen ökat. De pekar på att det även handlar om organisationens vilja att förbättra rättssäkerheten genom likvärdiga bedömningar samt dess utveckling mot att bli en mer fullständig och modern organisation. Avslutningsvis så är en viktig konsekvens av reformerna och det ökade administrativa arbetet att transaktionskostnader ökat. I korthet uppkommer transaktionskostnaderna av ett ökat behov av att samordning, styrning och kontroll av det stora antalet självständiga kommunala och privata hemtjänstenheter med hjälp av de olika bedömnings- ersättnings- och tidsstyrningssystem som tillkommit. Det medför även ökade kostnader för upphandling, att utarbeta riktlinjer, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Till detta ska läggas de kundvalskostnader som tillkommer när kommunen ska bygga

upp databaser för att sammanställa och informera om vilka utförare som finns samt utförarnas egen marknadsföring med reklam och information om verksamheten.

Hur verksamheten organisering påverkat arbetsvillkor och administrativa rutiner

I studien har det framkommit att organisering och styrning enligt den New Public Management-inspirerade modellen med kundval och konkurrensutsättning enligt respondenterna har varit negativ för såväl vårdbiträden som brukare. Resultatet från den första delen av studien med intervjuerna av vårdbiträden sammanfattas i följande punkter.

- Lite tid till muntlig informationsöverlämning och reflektion som är viktigt både ur ett omsorgs- och personalvårdande perspektiv.
- Brister i omsorgens utförande p.g.a. de ekonomiska krav och villkor som organisations- och styrningsmodellen medför.
- Bristande kontinuitet på grund av utformningen av verksamhetens administrativa rutiner samt eftersom utförarna för att klara de ekonomiska villkoren behöver anlita en stor del timvikarier.
- Principerna för styrning enligt NPM med syfte att kostnadseffektivisera verksamheten drabbar vårdpersonalen och brukarna negativt.
- Tids- och detaljstyrning med schablontider för olika arbetsmoment begränsar vårdbiträdenas handlingsutrymme, ökar stressen och försvårar förutsättningarna att möta brukarnas behov.
- Kärnarbetet har kostnadseffektiviserats på bekostnad av vårdbiträdenas arbetsvillkor och de äldres omsorgsbehov.
- Arbetsvillkoren präglas av tidsbrist, hög arbetsbelastning och stress vilket är en av orsakerna till stigande sjuktal.
- Det administrativa systemet prioriterar en ekonomisyn framför ett omsorgsperspektiv.

I punkterna ovan kan vi se att den NPM-inspirerade organisations- och styrningsformen för hemtjänsten delvis misslyckats med sitt syfte att styra, upprätthålla, samordna och stödja verksamheten sett i ett omsorgsperspektiv. Vi har även sett att den information som samlas in och bearbetas är bristfällig i att stödja kärnarbetet med de äldre för att möta deras behov av omsorg. Vi har också sett att det administrativa arbetet inte ökat för vårdbiträdena utan kanske minskat då deras inflytande i att planera arbetet utifrån sin yrkeskunskap begränsats avsevärt. Studien visar däremot att den administrativa arbetsbördan ökat på andra nivåer i hemtjänstorganisationen vilket i sin tur ökat transaktionskostnaderna. Den kostnadseffektivisering som skett på vårdbiträdenas och de äldres bekostnad har ätit

upp av administrativt arbete på andra nivåer i organisationen. I de punkter som här följer sammanfattas resultatet av vad som framkommit i studien om ökningen av administrativt arbete.

- Det administrativa arbete för biståndshandläggarna på stadsdelens beställarenhet har uppskattningsvis ökat med 100% sedan 1990-talet.
- Ökningen ovan kommer av de omfattande administrativa processer och rutiner som har införts för att uppfylla organisationsmodellens krav på insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter.
- Valfrihetsreformen har bidragit till ökade krav på dokumentation i olika system samt kundvalskostnader i form av administrativt arbete med upphandling av utförare, att sammanställa och informera om de utförare som upphandlats, att utarbeta riktlinjer, göra verksamhetsuppföljningar samt med internfaktureringar.
- Organisationsmodellen har skapat behov av nya rutiner och processer för att upprätthålla, styra, samordna och kontrollera verksamheten över tid och rum.
- I stadsdelen i studien har uppskattningsvis den administrativa personalen på utförarsidan ökat med 20-30% som ett resultat av fler hemtjänstenheter.

Avslutande reflektioner

Den kritik som med början på 1970-talet riktades mot välfärdsstaten bestod bland annat av att den var för byråkratisk, trög, ineffektiv, kostsam och inte erbjöd medborgarna några valmöjligheter. Denna kritik tillsammans med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet öppnade dörren för marknadsinriktade reformer som bl. a. utlovade kostnadseffektivisering av de offentliga verksamheterna samt kundtillfredsställelse genom ökad valfrihet. Som vi sett i innevarande studie om hemtjänsten har marknadsreformerna inte infriat dessa löften. Vi har för det första sett hur kostnadseffektiviseringarna påverkat de anställdas arbetsvillkor och möjlighet att ge god omvårdnad negativt och att de äldre, enligt vårdbiträdena, även de drabbats negativt av kostnadseffektiviseringarna. I samband med att förändringarna tog fart har vi sett hur globala organisationer med hög status som OECD fungerat som ”neutrala” förmedlare av New Public Management-inspirerade reformer. Förmedlarna av reformerna har ”redigerat” dem så att de inte ska vara för lands- eller tidsspecifika. De har presenterat reformerna som generella lösningar för den offentliga sektorns problem i alla länder oavsett kontext. OECD:s kommitté för styrning av offentlig sektor, PUMA, har trots att flera rapporter visat att det inte existerar någon enstaka reform-modell som passar i alla sammanhang och trots att den offentliga sektorn skiljer sig från den privata presenterat de marknadsinriktade reformerna som den enda rätta vägen. Reformerna har presenterats som lösningar för vad man menade var gemensamma problem för alla OECD-länder trots stora skillnader i kontext. Ett annat exempel på redigering är hur man tonat ned de ideologiska aspekterna av NPM för att istället betona experters utlåtanden och rekommendationer (Sahlin-Andersson, 2000). I relation till detta kan man reflektera över hur diskussioner och förslag om olika marknadslösningar ofta ses som naturlagsbundna och som den enda framkomliga vägen. Detta samtidigt som kritik som riktas mot marknadsreformer ofta avfärdas som ideologisk, bakåtsträvande, irrationell och omodern, en inställning som försvårar vidare diskussion och troligen är just ideologisk. Vidare har reformerna redigerats på ett sätt så att aktörer, intentioner och processer för problemlösning framhålls genom att vissa lättförklarade aspekter av utvecklingen i länder som setts som framgångsrika i reformarbetet framhållits på bekostnad av det som är mer komplicerat. Trots att bakgrund och kontext skiljer sig mellan olika länder har detta bagatelliserats då OECD presenterat och rekommenderat en reformagenda för hur styrningen och organiseringen av det offentliga bör utformas. Eftersom reformförslagen dessutom presenterats som ett paket innebar det att länder som påbörjat reformarbetet uppmuntras att fortsätta för att det ska bli fullständigt (Sahlin-Andersson, 2000). Vissa har relaterat till detta belyst hur reformer föder reformer, det vill säga att reformerande blir till en slags rutin i organisationer då nya reformer ofta orsakar oförutsedda problem som skapar behov av ytterligare reformer för att lösa uppkomna problem och så rullar det på (Brunsson & Olsen, 1990). Vi kan se hur det som kortfattat beskrivits ovan kan kopplas till studien om hemtjänsten bland annat genom att det reformarbete som inleddes på 1990-talet fortsatt och fortsätter för att man ska komma till rätta med oförutsedda konsekvenser. Ett reformarbete som kräver ekonomiska resurser dels för

att ta fram nya kompletterande system och dels genom de kostnader som systemen i sig för med sig när de ska implementeras och etableras i verksamheten.

Utifrån studiens syfte att undersöka sambandet mellan NPM-inspirerade reformer och administrativa krav på nya rutiner och processer inom hemtjänsten har det blivit tydligt att det administrativa arbetet ökat avsevärt som en konsekvens av reformerna. Även om inte all ökning av administrativt arbete kan härledas till reformerna så kan man utifrån vad studien visat ändå dra slutsatsen att en stor del av ökningen har en tydlig koppling till de administrativa krav som reformerna ställer på organisationen. Detta är krav på nya rutiner för informationshantering, styrning, samordning, avrapportering och kontroll för att verksamheten ska fungera som i sin tur inneburit att transaktionskostnaderna ökat. Något som gör att det finns starka skäl att ifrågasätta om målet med att kostnadseffektivisera verksamheten verkligen har uppnåtts. Här kan även nämnas organisatoriska eliter genom managementreformerna har kunnat förstärka sin makt över organisationerna och dess yrkesgrupper genom att New Public Management-reformerna tillskriver styr- och kontrollsystem stor betydelse (Hall, 2012). Detta möjliggör att organisationens eliter kan kräva lojalitet med organisationen framför den yrkesmässiga kollektiva lojaliteten något som är observerbart i fallet med hemtjänsten.

Vad som blivit tydligt i studien är att hemtjänstens organisering gjort att omsorgsarbetet präglas av tidsbrist, bristande kontinuitet och att information som är viktigt för omsorgsarbetet med de äldre faller bort. Vi har också sett att de äldre ofta står tillbaka med sina behov av hänsyn till vårdpersonalens arbetsvillkor. Trots dåliga förutsättningar kämpar vårdpersonalen för att ge god omsorg, något som resulterar i självexploatering och samvetsstress med risk för utbrändhet, vilket de ökande sjuktalen inom vård och omsorg kan vara ett tecken på. Avslutningsvis kan man utifrån det som framkommit i studien tolka det som att omsorgsarbetet med de äldre genom de reformer som införts alltmer kommit att präglas av en styrning som bygger på en marknadslogik. En organisations- och styrningsmodell som kommer i konflikt med den omsorgslogik som borde prägla en verksamhet som har som mål att ge god omsorg och omvårdnad till äldre människor.

Referenser

- Almqvist, Roland (2006) *New Public Management. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö. Liber.
- Blomqvist, Paula (2004) *The choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990:s*. Social Policy & Administration, Vol 38, No 2 pp. 139-155. Oxford. Blackwell Publishing Ltd.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan, P (1990) *Makten att reformera*. Stockholm. Carlsson Bokförlag.
- Coase, R.H. (1937) *The Nature of the Firm*. I *Economia* 4, Nov 1937, s. 386-405.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrationssamhället*. Lund. Studentlitteratur.
- Gellerstedt, Sten (2012) *Oro för utarmade jobb och digital Taylorism*. Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg. 18, nr 4.
- Glasberg, A-L (2007) Stress of conscience and burnout in healthcare: the danger of deadening one's conscience. Umeå. Umeå Universitet.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati*. Malmö. Liber AB.
- Hood, C (1995) *The "New Public Management" in the 1980 s: Variations on a Theme*. Accounting, Organisations and Society, Vol 20, No. 3 s. 93-109.
- Juthberg, Christina (2008) *Samvetsstress hos vårdpersonal i den kommunala äldreomsorgens särskilda boenden*. Umeå University Medical Dissertations, New Series No 1203, 2008.
- Meyer, John W & Rowan, Brian (1977) *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, Vol 83, No 2 pp. 340-363. University of Chicago Press.
- Millares, Matilde, *Politiska berättelser om valfrihet*. I: Rönnberg, L, Strandberg, U, Wihlborg, E, Winblad, U (2013) *När förvaltning blir busines*. Linköping University Electronic Press.
- Papakostas, Apostolis (2009) *Misstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund. Studentlitteratur.
- Rövik, Kjell Arne (2000) *Moderna organisationer - Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö. Liber AB.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2000) *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. SCORE. Stockholm University.
- Strandberg, Urban, *Marknadisering av förvaltningen- medborgarskapets nya*

skepnader i det tidiga 2000-talet. I: I: Rönnberg, L, Strandberg, U, Wihlborg, E, Winblad, U (2013) *När förvaltning blir business.* Linköping University Electronic Press.

Thörnquist, Annette (2013) *Mångfaldens marknad och arbetets villkor: Om följder av kundval (LOV) i hemtjänsten.* Work, Technology and Social Change (WTS). Lunds universitet.

Åhlin, Johan (2015) *Stress of conscience and burnout among healthcare personnel working in residential care of older people.* Umeå University Medical Dissertations, New Series No 1702.

Databaser

Frittvalutredningen. <http://www.regeringen.se/sb/d/10057/a/99454> Hämtat 2015-11-20.

Gellerstedt, Sten (2011) *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism.* Landsorganisationen i Sverige, rapport.

[http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_fler_arb_maste_fa_utvecklande_jobb_pdf/\\$file/Fler_arb_maste_fa_utvecklande_jobb.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_fler_arb_maste_fa_utvecklande_jobb_pdf/$file/Fler_arb_maste_fa_utvecklande_jobb.pdf) Hämtad 2015-11-25.

Lagen om offentlig upphandling. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-19921528-om-offentlig-u_sfs-1992-1528/ Hämtad 2015-11-20.

Lagen om valfrihetssystem http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2008962-om-valfrihetssy_sfs-2008-962/ Hämtad 2015-11-20.

Nya kommunallagen. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/ Hämtat 2015-11-20.

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet.*

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/27/52/34bc07e6.pdf> Hämtad 2015-11-20.

SOU 2004:68 *Äldrereformen.*

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/65/84/a5257dec.pdf>

Hämtad 2015-11-20.

SCB, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0502/Ar

bOrsakBesvarSNI07/table/tableViewLayout1/?rxid=5d90221b-fbbb-4759-a8c3-716533ed4301

Hämtad 2016-02-22.

SCB, Statistikdatabasen, 2016.

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0201__AM0201D/KSfranvaroSekt/table/tableViewLayout1/?rxid=5a1077fb-37f0-4fce-ba25-5a3209090331

Hämtat 2016-02-22.