

ARBETSDELNING I PRAKTIKEN

SATSNING PÅ NYA
AVLASTANDE TJÄNSTER
I SKÖVDE KOMMUN

Daniel Castillo
Mikael Ljung

Förvaltningsakademin

ARBETSDELNING

I PRAKTIKEN

SATSNING PÅ NYA
AVLASTANDE TJÄNSTER
I SKÖVDE KOMMUN

Daniel Castillo
Mikael Ljung

Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Daniel Castillo, Mikael Ljung,
Förvaltningsakademin och
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2017

Förvaltningsakademin nr 13
ISBN: 978-91-88663-14-6

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 5 |
| Sammanfattning | 7 |
| Inledning | 9 |
| Breddad kompetensförsörjning som arbetsmarknadsmodell .. | 10 |
| Följeforskningsprojektets syfte och frågeställningar | 13 |
| Disposition..... | 14 |
| Arbetsdelning och det moderna arbetslivet..... | 15 |
| Arbetslivets organisering på 1900-talet – en fråga om strikt arbetsdelning..... | 15 |
| Horisontell och vertikal integration av arbetslivet..... | 17 |
| Reformer i offentlig sektor – arbetsbelastning, stress och administrativt arbete | 19 |
| Arbetsdelning som interaktion | 22 |
| Arbetsmarknadsmodeller med ökat inslag av samarbete med arbetsgivare | 23 |
| Att studera arbetsdelningsexperiment i praktiken..... | 25 |
| Insamling av datamaterial..... | 27 |
| Fyra studier i Skövde kommun | 31 |
| Sjuksköterskeenheten..... | 32 |
| Hög arbetsbelastning och underbemanning | 33 |
| Hur arbetsdelningen definierades – förutsättningar för avlastning | 37 |
| Utfallet av arbetsdelningen | 40 |
| Budget begränsar långsiktig finansiering..... | 42 |
| Grundskolan..... | 44 |
| Behov av arbetskraft och dess orsaker..... | 45 |
| Förutsättningar för avlastning och arbetsdelning | 48 |

| | |
|--|-----|
| Mer tid för planering av undervisning..... | 51 |
| Betydelsen av utbildning för arbetsdelning..... | 54 |
| Äldreboendet..... | 56 |
| Ökad arbetsbelastning och behov av mer personal..... | 58 |
| Hur arbetsdelning och avlastning realiserats..... | 63 |
| Avlastning ger personalen mer tid för de boende..... | 66 |
| Förskolan..... | 70 |
| En ansträngd arbetssituation..... | 71 |
| Samarbete istället för arbetsdelning..... | 74 |
| Synen på avlastning..... | 77 |
| Begränsade möjligheter till anställningar..... | 79 |
| Arbetsdelning i praktiken..... | 83 |
| Lärdomar från fyra kommunala verksamheter..... | 83 |
| Generellt behov av mer personal..... | 83 |
| Varierande grad av arbetsdelning..... | 85 |
| Faktorer som påverkar möjligheterna att införa ökad arbetsdelning..... | 87 |
| Olika sätt att avlasta – ökad arbetsdelning eller ökad personaltäthet?..... | 93 |
| Arbetsgivarorienterad arbetsmarknadspolitik?..... | 95 |
| Några avslutande reflektioner..... | 97 |
| Referenser..... | 103 |

Förord

Föreliggande rapport har skrivits på uppdrag av Skövde kommun. Följeforskningsarbetet har utförts av fil. dr i sociologi Daniel Castillo och forskningsassistent, fil. master i sociologi Mikael Ljung vid Förvaltningsakademin, Södertörns högskola. Studien har pågått mellan hösten 2016 och våren 2017 och har i sin helhet finansierats av arbetsmarknadsavdelningen i Skövde kommun. Vi vill som författare tacka för förtroendet att genomföra denna studie, och då särskilt Peter Lidström och Sofia Myhrman. Vi vill även tacka alla de respondenter som tagit sig tid att medverka i studien.

Sammanfattning

I den här rapporten har satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* studerats, vilket är en arbetsmarknadsmodell som utvecklats av Skövde kommuns arbetsmarknadsavdelning. Modellens övergripande målsättning handlar om att skapa möjligheter för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden och samtidigt avlasta yrkesgrupper med hög arbetsbelastning. Grundtanken är att den ordinarie personalen i kommunens verksamheter skall få bättre förutsättningar att utföra sina huvudsakliga arbetsuppgifter genom att man inom satsningen anställer så kallade serviceassistenter. Dessa skall överta arbetsuppgifter som inte kräver någon formell kompetens. Satsningen har riktats brett mot flera kommunala verksamheter, men i denna rapport har en förskola, en grundskola, ett äldreboende och en sjuksköterskeenhet valts ut för närmare studier.

Följeforskningsprojektets huvudsakliga syfte är i relation till ovanstående målsättning att undersöka och analysera de praktiska förutsättningarna för en ökad arbetsdelning. För att genomföra detta har verksamheternas enhetschefer, personal och serviceassistenter intervjuats. Parallellt med detta har de följts i sitt dagliga arbete.

Studien visar, för det första, att verksamheterna överlag har behov av mer personal på grund hög arbetsbelastning. Orsakerna till arbetsbelastningen handlar bland annat om komplexa arbetsuppgifter och stora klientgrupper, samtidigt som de administrativa kraven ökar. För det andra har det framkommit att förutsättningarna för arbetsdelning och avlastning skiljer sig mellan verksamheterna. Flera faktorer har visat sig ha betydelse för i vilken utsträckning en ökad arbetsdelning kunnat införas på arbetsplat-

serna. Sammanlagt nio faktorer diskuteras, varav verksamhetens karaktär, möjligheterna att definiera kärnuppdraget tydligt och förhandlingen kring serviceassistenttjänsternas utformning utgör tre viktiga exempel.

Oavsett hur arbetsdelningen realiserats i praktiken har studien visat att serviceassistenttjänsterna avlastat den ordinarie personalen. Avlastningen har bidragit till förbättrade möjligheter för personalen att ägna sig åt sina huvudsakliga arbetsuppgifter och främjat verksamhetens kvalitet, personalens arbetstillfredsställelse och minskat stressen. En utmaning i satsningen är dock att etablera serviceassistenttjänsterna på längre sikt, då finansieringen av satsningen är en huvudfråga som är avgörande för dess framtid.

Inledning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) initierade under 2015 ett nätverk för kommuner, *Vidgad arbetsmarknad – breddad kompetensförsörjning*, för att öka möjligheterna på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättningar. Bakgrunden till nätverket baserar sig på att det beräknade rekryteringsbehovet av personal i välfärdssektorn de närmaste 10 åren är stort, och uppgår till ca en halv miljon nya arbetstillfällen. Nätverket syftade till att fungera som en grund för erfarenhetsutbyte och idéutveckling när det gäller att skapa förutsättningar för att vidga arbetsmarknaden och öka sysselsättningen för personer med funktionsnedsättningar. Förhoppningen var att initiera satsningar bland nätverkets deltagande kommuner som både kan säkra en del av kompetensförsörjningen i framtiden och samtidigt minska långtidsarbetslösheten i gruppen funktionshindrade. I nätverket deltog sex kommuner med avsikt att genomföra satsningar på området; Stockholm, Göteborg, Skövde, Karlskoga, Eskilstuna och Örebro. Under 2015–2016 följdes fyra av dessa kommuner i ett forskningsprojekt genomfört av Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola (Castillo 2017).¹ Studierna av dessa satsningar var av explorativ karaktär och fokuserade på själva *försöken* att utveckla och organisera satsningar för att förbättra anställningsmöjligheterna för personer med funktionsnedsättningar. Ambitionen i studien var således inte att beskriva några resultat av kommunernas satsningar.

Förvaltningsakademien tillfrågades under 2016 av Skövde kommun att utföra fortsatta studier av genomförandefasen av deras satsning på kompetensförsörjning. Enligt Skövde kommun kom-

¹ Följeforskningsprojektet beställdes och finansierades av SKL.

mer rekryteringsbehovet att uppgå till cirka 1 500 anställda till och med år 2020. Skövde kommuns satsning benämns *Breddad kompetensförsörjning* och är en del av en mer omfattande strategi för att möta kommande kompetensförsörjningsbehov. Satsningen har dock en bredare ambition genom att den även riktas mot andra grupper än enbart personer med funktionsnedsättningar. Aktuella i satsningen är också utomnordiskt födda samt ungdomar utan fullständiga gymnasiebetyg. Detta eftersom kommunen har observerat att antalet arbetslösa i dessa grupper har ökat till cirka 1 600 personer (Skövde kommun, 2016). Satsningen har således tre olika målgrupper, som bedöms ha olika förutsättningar och möjligheter att erhålla en anställning.

Den grundläggande avsikten med satsningen är dels att förbättra positionen på arbetsmarknaden för dessa grupper, dels att avlasta yrkesgrupper inom kommunen som idag har en hög arbetsbelastning och skapa möjligheter för dessa att arbeta med sina huvudsakliga arbetsuppgifter. Ytterligare en viktig del är givetvis att på längre sikt utveckla kompetensförsörjningen till de kommunala verksamheterna. Detta eftersom det har kommit att bli allt svårare att rekrytera utbildad personal till vakanta tjänster i kommunen (Castillo 2017:67). Föreliggande rapport beskriver de studier som genomförts av satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* i Skövde kommun.

Breddad kompetensförsörjning som arbetsmarknadsmodell

På det nationella arbetsmarknadspolitiska området finns det idag en mängd olika försök, riktade mot olika grupper, att minska arbetslösheten. Vanligtvis är dessa insatser främst riktade mot individens behov och möjligheter, genom att på olika sätt stärka individen på arbetsmarknaden (McDonald och Marston, 2005). Denna tendens kallas inom den internationella forskningen för *active labour market policies* (ALMP) och innebär en förändring från ett statligt ansvarstagande när det gäller efterfrågan på arbete till ett utbudsperspektiv, där ansvaret i högre grad överförs till

de arbetslösa individerna. Detta har inneburit ett ökat tryck på arbetslösa att arbeta för att erhålla försörjningsstöd eller liknande (Ochel, 2005; Greer, 2016). Andra statliga åtgärder har handlat om att skapa så kallade *job-ready clients*, med hjälp av arbetsutbildning, arbetslivserfarenhetsprogram, coaching samt hårda sanktioner om dessa åtgärder inte fullföljs (Sztandar-Sztanderska, 2009; van der Aa & van Berkel, 2014). Flertalet av de insatser som har genomförts och som även idag är aktuella tenderar också att vara kortsiktiga, eller åtminstone sakna tydliga positiva effekter (Thorén 2011).

Skövde kommun anger sju olika mål som satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* skall sträva mot. För det *första* skall satsningen bidra till att förbättra möjligheterna för personer som står långt från arbetsmarknaden att nå egen försörjning. För det *andra* skall den utbildade och kvalificerade personalen få mer tid att utföra sitt kärnuppdrag. För det *tredje* skall arbetslösheten minska. För det *fjärde* är förhoppningen att satsningen skall innebära att antalet sjukskrivningar och ohälsa på arbetsplatserna minskar. För det *femte* önskar man att medborgarna skall uppleva en förbättrad service. För det *sjätte* skall nya rekryteringsvägar utvecklas. Och slutligen, för det *sjunde*, vill kommunen utvecklas till en attraktiv arbetsgivare (Skövde kommun, 2016).

Det arbets sätt som Skövde kommuns satsning baseras på är i högre grad inriktat på arbetslivets behov av arbetskraft, och inte i första hand de individuella behoven för målgrupperna. Enligt projektbeskrivningen för *Breddad kompetensförsörjning* kännetecknas arbetet i den offentliga sektorn av att kvalificerade yrkesgrupper i allt högre grad utför okvalificerade och ”dolda” arbetsuppgifter som tidigare utfördes av andra personalgrupper (Skövde kommun, 2016). Inom förskolan, till exempel, kan dessa arbetsuppgifter utgöras av att sköta mathantering och ta hand om disk. En viktig del i satsningen är därför att utforma särskilda tjänster baserade på de olika behov som finns i verksamheterna.

Utifrån dessa antaganden utvecklades en särskild tjänstekategori under satsningens initieringsfas, den så kallade serviceassistenttjänsten. Syftet är att skapa arbetstillfällen för personer som

står utanför arbetsmarknaden och samtidigt ge ett behövligt tillskott av avlastning för ordinarie personalgrupper inom de kommunala verksamheterna. Genom att utveckla särskilda tjänster med anpassade arbetsuppgifter som ställer mindre krav på teoretisk utbildning är tanken således att mer kvalificerade yrkesgrupper, som exempelvis sjuksköterskor, undersköterskor och förskolelärare, kan ägna mer tid åt sina kärnuppgifter. En förhoppning i satsningen är att detta kan minska stress och arbetsrelaterad ohälsa bland den ordinarie personalen (Skövde kommun, 2016). Utgångspunkten är vidare att reguljära anställningar ökar möjligheterna till att satsningen blir mer långsiktig och hållbar. Liknande tankar om arbetsdelning har förekommit i tidigare arbetsmarknadsprojekt, även om de är få till antalet (Castillo 2015).

En grundläggande tanke i satsningen är således att försöka förändra arbetsdelningen inom de kommunala verksamheterna. Att den kvalificerade personalen inom offentlig sektor i allt högre grad ägnar sig åt arbetsuppgifter som inte har en direkt koppling till deras tjänster, exempelvis ökande administrativt arbete, har beleggs i tidigare studier (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014).

Breddad kompetensförsörjning bygger på att anställningarna finansieras via ett antal olika lönesubventionssystem som tillhandahålls av staten – Nystartsjobb, Särskilt anställningsstöd (SAS), Förstärkt särskilt anställningsstöd (FSAS), Lönebidrag, Utvecklingsanställning och Instegsjobb. De beräknade kostnaderna för hela satsningen, vilket inkluderar 111 personer, är 25,8 miljoner kronor per år. Efter att det statliga stödet räknats bort återstår en nettokostnad för Skövde kommun på 4,4 miljoner kronor per år (Skövde kommun, 2016). Då dessa stödformer hanteras av Arbetsförmedlingen har satsningen utarbetats i ett lokalt samarbete med Arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsavdelning. Övrig samverkan har skett med kommunens personalavdelning och fackliga organisationer.

Följeforskningsprojektets syfte och frågeställningar

Följeforskningsprojektets huvudsakliga syfte är att undersöka och analysera förutsättningarna att införa en ökad arbetsdelning i kommunens verksamheter. Studien är således inriktad på att undersöka hur Skövdes satsning fungerar i praktiken när det gäller införandet av de nya serviceassistenttjänsterna och på vilket sätt de kan fungera avlastande för den kvalificerade personalen. En grundläggande fråga är vilka faktorer som påverkar möjligheterna att utveckla arbetsdelningen när serviceassistenttjänster införs. Ambitionen är att öka kunskapen om vilken betydelse tjänsterna har för arbetsdelningen och den verksamhet som bedrivs vid organisationerna som helhet. Studien berör således främst satsningens målsättning att kvalificerade yrkesgrupper skall få mer tid till sina kärnuppgifter.

För att besvara dessa frågor är studien inriktad på fyra olika kommunala verksamheter som anställt serviceassistenter – en förskola, en grundskola, ett äldreboende och en av kommunens fyra sjuksköterskeenheter. Motivet att välja olika typer av verksamheter baseras på antagandet att förutsättningarna för arbetsdelningen skiljer sig mellan verksamheterna. På detta sätt kan studien bidra med bredare kunskap om arbetsdelningens förutsättningar och identifiera de faktorer som har betydelse i de olika sammanhangen.

De övriga målsättningarna i satsningen behandlas inte, eller till mycket liten del, i denna studie. Minskad arbetslöshet (målsättning tre) på kort sikt är ett förväntat resultat i de grupper som är föremål för satsningen. Emellertid är det naturligtvis inte möjligt i denna studie att säga något om dessa effekter på längre sikt. Även om det skulle vara intressant ur ett forskningsperspektiv är frågor om direkta effekter av satsningen på sjukfrånvaro och ohälsa (målsättning fyra) inte möjliga att besvara utifrån denna studies material. Sådant som sjukfrånvaro och ohälsa tenderar att förändras med viss tröghet och påverkas sannolikt av ett flertal olika variabler som inte kan studeras i denna begränsade studie. Likaså är effekter av satsningen på medborgarnivå mycket

svåra att studera på kort sikt (målsättning fem). Målsättning sex och sju ligger även dessa utanför denna studie.

Disposition

Rapportens nästa avsnitt ägnas åt en kortare genomgång av litteratur som behandlar frågor om arbetsmarknadsmodeller, det moderna arbetslivets förutsättningar och begreppet arbetsdelning. Efterföljande avsnitt innehåller en genomgång av de datainsamlingsmetoder som använts i studien. Här redogörs närmare för valet av fall och den data som har samlats in. Rapportens tredje avsnitt utgörs av empiriska beskrivningar av de fyra valda fallen. Här presenteras hur behoven av arbetskraft uppfattas samt hur arbetsdelningen fungerat i praktiken. Även frågan om hur den ordinarie personalen upplever de avlastande ambitionerna med satsningen diskuteras. Det fjärde avsnittet utgör en sammanfattande analys av vad som framkommit i den empiriska delen. Rapporten avslutas med en diskussion om de mest relevanta slutsatserna som kan dras av studien.

Arbetsdelning och det moderna arbetslivet

För att skapa verktyg för att analysera de frågor som är centrala i denna studie krävs en orientering om den forskning som har behandlat arbetslivets organisering och förändring. En annan viktig del är även att ge en övergripande bild av begreppet arbetsdelning. Avsnittet inleds med en diskussion om hur arbetslivet har organiserats det senaste århundradet, och leder sedan vidare in på hur vi idag kan förstå arbetslivets organisering. Arbetsdelningsbegreppet utgör ett genomgående tema i denna beskrivning. Vidare ges avslutningsvis en bild av forskning som berört liknande satsningar som *Breddad kompetensförsörjning* i Skövde.

Arbetslivets organisering på 1900-talet – en fråga om strikt arbetsdelning

Trots att arbetsdelning är ett centralt begrepp inom klassisk ekonomi och sociologi har mycket liten uppmärksamhet ägnats åt att utveckla begreppet (Freidson, 1976; Kemper 1972:739). En allmän definition av arbetsdelning är att det innebär någon form av specialisering av produktivt arbete. För den klassiska ekonomen Adam Smith var det marknaden själv som spontant organiserar arbetsdelningen. Olika krav och konkurrens mellan företag formar enligt detta perspektiv marknader och på så sätt också arbetsdelningen, vilket dock innebär att definitionen blir diffus (Freidson 1976:309). En klassisk sociolog, Emile Durkheim, som ägnade mycket tid åt frågan om arbetsdelning, betraktade specialisering på ett mer allmänt plan mellan samhällets politiska,

administrativa och industriella sfärer (Durkheim 1997:2). För ekonomen och sociologen Karl Marx bestod arbetsdelningsbegreppet av två delar – en social arbetsdelning, som handlar om tendensen till allmän och strukturell specialisering i samhället, och arbetsdelning på arbetsplatser (Marx 2013[1867]; Llorente 2006). Den senare formen handlade om det konkreta arbetet och dess förhållanden. Det är också den senare aspekten av arbetsdelningen som vi i fortsättningen skall förhålla oss till.

Under en lång tid sattes likhetstecken mellan effektivitet i arbetslivet och en strikt arbetsdelning. En hierarkisk organisationsstruktur var också en central del i både kapitalistiska och offentliga organisationer. I litteraturen betraktas uppkomsten av denna organisering i arbetslivet som ett ”klassiskt” förändringsperspektiv på arbetsorganisationer, där rationalisering var ett viktigt fundament (Hales 2006:50). Inom denna riktning, ofta kallad *Taylorism* eller *Scientific management*, kan man identifiera fem grundläggande principer (Hales 2006:51). För det första lades det stor vikt vid att *systematisera* arbetsmetoderna. Detta innebar att arbetet skulle bli föremål för systematisk observation, mätbarhet och analys, där syftet var att utveckla en vetenskap om arbetsmomenten i en organisation. För det andra existerade en tanke om detaljerad *arbetsdelning*, vilket innebar att arbetet delades in i mindre beståndsdelar där varje anställd tilldelades avgränsade och *specialiserade* arbetsuppgifter. En tredje princip tog fasta på uppdelningen mellan själva arbetet och arbetets styrning, något som visade sig i en *centraliserad planering och kontroll* av arbetet. Vad som kan ses som en konsekvens av föregående principer var att en anställning skapades som innebar ett *instrumentellt förhållningssätt och en låg grad av inblandning* i arbetet. Relationen mellan arbetare och arbetsgivare medförde således ett minimum av åtaganden och kraven på lojalitet mellan parterna var inte högre än att det förutsattes att den ena utförde arbetet och den andra parten betalade för det. Den femte och sista principen var den ideologiska ambitionen att nå *teknisk effektivitet* och på så sätt öka organisationens rationalitet. Denna strävan gav organisationens ledning ökad legitimitet att styra över arbetet eftersom

effektivitetskraven betraktades som rationella och vetenskapliga (Hales 2006:56).

Denna rationella, strömlinjeformade och hierarkiska organisering av arbetslivet togs för given under nästan hela 1900-talet, och har kraftigt format vår förståelse av arbete i allmänhet (Allvin et al. 2006: 29).

Horisontell och vertikal integration av arbetslivet

Den moderna arbetslivsforskningen pekar emellertid på att organiseringen av arbetet i de industrialiserade länderna, under de senaste 20-30 åren, har förändrats betydligt i riktning från det klassiska perspektiv som beskrevs ovan (Hales, 2006; Allvin, 2006). Idéerna bakom det noggrant rutinerade och rationaliserade arbetslivet började dock utsättas för kritik under 1970-talet, särskilt från fackligt håll. Fram till 1980-talet bestod den främsta kritiken i att arbetet kommit att bli inhumant och otillfredsställande utifrån lönearbetarens perspektiv (Hales 2006:95). En annan kritik uppstod i början av 1980-talet inom industrin, där man ansåg att den rationaliserade organisationen av arbetet inte längre kunde möta de krav och villkor som marknaden ställde (Allvin et al. 2006:29, jfr Goldsmith och Eggers 2004:7). Samtidigt har en förändring från industriell tillverkning av produkter till produktionen av tjänster kunnat iakttas. I allt högre grad lanserades därför nya perspektiv på hur arbetet i organisationer skulle utvecklas där den grundläggande tesen var ett behov av förändring. Många av dessa idéer kom från den japanska industrin under en period då de västerländska massindustrierna präglades av kris.

Ett av de viktigaste ledorden i det ”nya” arbetsliv som dessa perspektiv bidragit till att skapa var flexibilitet och uppkomsten av det flexibla arbetet (Allvin et al. 2006:30; Atkinson, 1984). Genom att anpassa organisationerna och göra dem mer flexibla var tanken att organisationerna bättre kunde möta de snabbt föränderliga kraven från omgivningen. Flexibiliteten gäller, på ett övergripande plan, *arbetsmetoderna* och innebär att ”arbetarna tillåts anpassa, utveckla och växla mellan olika funktioner om

och när de anser det vara nödvändigt för produktionens bästa” (Allvin et al. 2006:33). De anställda skall i den flexibla organisationen alltså till stor del själva bestämma över sina arbetsmetoder. Sammantaget medförde dessa reformer att arbetet i allmänhet blev mer mångsidigt och kvalificerat, ökade de anställdas ansvarstagande och skapade en ökad autonomi för de anställda.

Vid sidan av en ökad flexibilitet går det även att skönja en förändring mot vad som kallas en ökad *horisontell* och *vertikal* integration av arbetsdelningen (Hales 2006:95).

En *horisontell* integration reducerar graden av specialisering när det gäller arbetsuppgifterna och ger istället en hel grupp eller en avdelning ansvar för ett arbetsområde (Hales 2006: 102). På individnivå ökar således variationen i arbetet, kraven på och graden av kvalifikation och känslan av betydelse (Ibid.). Resultatet blir en ökad funktionell flexibilitet (Thompson och McHugh 2009:133). En konsekvens av detta är att kravet på utbildning bland de anställda ökar (jfr le Grand, Szulkin och Tåhlin 2001), även om ett mer kritiskt perspektiv framhåller att det snarare handlar om att öka förmågan att vara mångsidig (Ibid.). Detta kan visa sig i att den horisontella integrationen också tenderar att sudda ut gränserna mellan produktion (både materiellt och tjänsteinriktat) och underhållsarbetet i en organisation. Denna utveckling står i kontrast till den separation och specialisering av arbetsuppgifter som den klassiska modellen för arbetets organisering eftersträvar. Exempelvis kan mångsidigheten ställa krav på att anställda själva städar sin arbetsplats eller byter trasiga glödlampor, uppgifter som tidigare utfördes av en annan kategori av anställda. Även arbete som tidigare utfördes av assistenter, kontorister och sekreterare kan i den horisontellt integrerade organisationen ingå i tjänster som egentligen har en annan inriktning.

Samtidigt, och då särskilt under 1990-talskrisen i Sverige då kraftiga besparings- och kostnadseffektiviseringskrav infördes, kom många mindre kvalificerade arbeten att betraktas som överflödiga och försvann från arbetsmarknaden. Statskontoret skriver exempelvis i en rapport att under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet ”fick en halv miljon anställda lämna arbets-

marknaden och trots en återhämtning under senare år har de arbetstillfällena som försvann ännu inte helt ersatts med nya” (Statskontoret 2000:10). En förklaring till den ökade mångsidigheten kan därför vara att många av de ovan nämnda tjänsterna bortrationaliserades utan att deras arbetsuppgifter försvann från organisationen.

Vertikal integrering innebär å andra sidan en överföring av organisationsledningens tidigare funktioner, exempelvis planering, samordning och kontroll, till arbetarna i organisationen (Hales 2006: 102). På detta sätt får de senare större handlingsutrymme och möjligheter att planera och övervaka det egna arbetet. Förtroendet för arbetaren kan på så sätt sägas ha ökat, samtidigt som det skett en överföring av ansvar från organisationen till individen. Men de anställda kan givetvis inte göra precis som de vill. Även om de fått en högre grad av självbestämmande i arbetet bygger en sådan överföring av makt på att individen också internaliserat organisationens värden och övergripande visioner och målsättningar (Allvin et al. 2006:169). Organisationens styrning av de anställda handlar då mer om andra tekniker för styrning snarare än att styrningen minskat. En annan tendens som kan skönjas är att organisationer betonar en högre grad av den anställdes inblandning i arbetet, där lojalitet och ömsesidiga åtaganden blir viktigare.

Reformer i offentlig sektor – arbetsbelastning, stress och administrativt arbete

Den allmänna tendensen när det gäller arbetsdelningen i organisationer verkar gå i en riktning – från en hög grad av arbetsdelning mot en minskad differentiering. Även om det ”nya” arbetslivet på många sätt var en positiv utveckling, har det också medfört flera negativa konsekvenser, särskilt i offentliga organisationer (Tummers et al. 2014, Diefenbach 2009:903ff). Några exempel på dessa är ökad arbetsbelastning (Hales 2006:125), ökad stress (Kirkpatrick et al. 2005:176) samt mer administrativa ar-

betsuppgifter (Butterfield et al. 2005:338, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014).

Flera av dessa negativa konsekvenser i det offentliga arbetslivet kan relateras till de reformer som präglat offentliga organisationer sedan sent 1980-tal, men kanske dock i än högre grad i samband med den ekonomiska krisen på 1990-talet och dess medföljande krav på åtstramning och kostnadseffektivisering. Dessa reformer brukar vanligtvis placeras inom det omfattande paradigmet New Public Management (NPM), som är ett samlingsnamn för tendensen att införa marknadsinfluerade idéer och arbetssätt i offentlig sektor, bland annat genom ökad konkurrensutsättning, bolagisering och privatisering (Sahlin-Andersson, 2000; Hood, 1995). Man kan något förenklat säga att NPM handlar om att minska skillnaderna mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet. Mål- och resultatstyrning är ett exempel på en standardreform som kommit att bli ett viktigt medel för att uppnå kostnadseffektivitet. Detta genom att skapa separata enheter med eget budgetansvar för att tydliggöra användningen av ekonomiska resurser. Mål- och resultatstyrning innebär också i högre grad att verksamheter styrs av mål, som sedan skall följas upp och utvärderas. Detta innebär i praktiken att det blir viktigare för offentliga enheter att målen uppnås, och inte *hur* de uppnås (Almqvist, 2006). En annan tendens i NPM-reformerna är ett större fokus på ökad arbetsdisciplin. Detta innebär i praktiken att personalens arbetsbelastning ökar, vilket med andra ord innebär att mer skall produceras med mindre resurser (Hood, 1995).

En central förändring i arbetslivet som rört sig parallellt med de ovan nämnda reintegrationstendenserna är ökningen av det administrativa arbetet. Det är en tendens som inom den offentliga sektorn kan kopplas till de senaste decenniernas reformer av offentlig verksamhet (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Några orsaker till denna ökning av administrationen kan återfinnas i de allt vanligare kraven att utvärdera, granska och kontrollera offentliga verksamheter (Hall 2012:264). Här har olika typer av organisationsreformer haft betydelse för utvecklingen.

Mål- och resultatstyrningen är ett exempel på en reform som genererar mer administration (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014:127). Nya krav på den offentliga sektorn, såsom krav på miljöarbete, att skriva jämställdhetsplaner, utforma etiska policies och dokumentera upphandlingsprocesser står också för en del av förklaringen. En ytterligare aspekt som bidrar till att administrationen ökat är att kontakterna mellan olika aktörer och professionella yrkesgrupper blivit fler, till stor del som en konsekvens av reformerna i offentlig sektor. Detta har förstärkt behovet av samordning och resulterat i fler möten, mer kommunikation och mer informell administration (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Att framstå som en modern organisation som följer med i de snabba samhällsförändringarna gör också att den offentliga sektorns organisationer hela tiden måste kunna mäta hur och vad som skall förbättras – vilket leder till mer administration.

Men även om det administrativa arbetet ökat följs det inte av ökad arbetstid eller inrättande av nya tjänster. Vi kan istället se en minskning av antalet administratörer, åtminstone i staten, sedan 1990 (Statskontoret 2000:105). Mycket tyder på att administrationen istället ingår i de befintliga tjänsterna i en organisation, enligt principen om horisontell integration. Ett resultat är således att det finns allt färre administratörer samtidigt som fler yrkesgrupper är sysselsatta med administration. De yrkesgrupper som tidigare arbetade inom kärnverksamheten tenderar idag att arbeta allt mer med administration (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014:52). Detta innebär att den ökande administrationen riskerar att stjäla tid från de egentliga arbetsuppgifterna, som kan vara att utbilda barn och ungdomar, vårda sjuka eller ge omsorg till äldre. Förändringarna kan alltså paradoxalt nog leda till ineffektivitet – reformer som syftar till att spara resurser i den offentliga sektorn genererar istället mer administrativt arbete för anställda som egentligen skall utföra andra sysslor (Ibid. s. 164).

En annan konsekvens av den ökande administrationen kan vara att verksamhetens mål förskjuts. Olika sätt att mäta och granska verksamheter kan till exempel skapa nya mål som inte alls ligger i linje med den ursprungliga verksamhetens syfte. En

tredje konsekvens som nämns av Forssell och Ivarsson Westerberg är att professioners betydelse kan minska. Med omfattande och krävande administrativa system i verksamheten riskerar dessa att diktera nya krav för de professionella yrkesgrupperna, som lärare eller läkare, vilket kan minska deras autonomi och i förlängningen också förutsättningarna för professionen (Ibid. s. 166). En ytterligare konsekvens som kan kopplas samman med ökande administration är stressrelaterade problem i arbetet (Ibid. s. 167). En risk med att gränserna mellan olika verksamheter i en organisation suddas ut, som nämndes ovan som en effekt av den horisontella integreringen av arbetslivet, är just att färre människor skall göra mer. Även den vertikala integreringen, där överföringen av kontroll och ansvar nedåt i organisationerna är central, kan skapa ökad osäkerhet och större press att leva upp till otydliga krav (Allvin et al. 2006:149). Sammantalet tyder mycket på att dessa förändringar kan vara en källa till stress och utmattning.

Arbetsdelning som interaktion

En stor del av den forskning som berört arbetsdelning i organisationer har ofta tagit sin utgångspunkt i ett organisationsledningsperspektiv. En vanlig kritik av denna forskning är att ett sådant perspektiv sällan är tydligt relaterat till den empiriska verkligheten i arbetslivet.

Freidson (1976) menar att arbetsdelning bör förstås på flera nivåer. Enligt den första, som berör den rationella organisationen, organiseras arbetet så att det passar organisationens behov. Organisationer tenderar att öka arbetsdelningen och differentieringen när de ökar i storlek, vilket skapar ökat utrymme för olika arbetsuppgifter. Administration brukar ses som en ofrånkomlig del i denna process. En andra nivå inkluderar professioner, eller professionella organisationer, och deras roll i att kontrollera och organisera arbetsdelning (jfr Abbot 1988:3). Vanliga exempel är advokater eller läkare som i modern tid har utövat kontroll av rekrytering, utbildning och tillträde till arbeten på deras område (Gilb 1966, Abbot 1988). Den tredje nivån, vilken har störst

relevans för denna studie, betraktar arbetsdelning som något som är nära relaterat till social differentiering och socialt konstruerade roller på arbetsplatsen. Detta perspektiv syftar till att distansera sig från de strukturella perspektiv som inte tar hänsyn till de sociala dimensionerna av arbetsdelningen som tidigare diskuterats. Det är istället interaktionen på arbetsplatsen som betraktas som central för att bestämma hur arbetsuppgifter utformas, vem som skall utföra dem samt hur de skall utföras (Freidson 1976:310). Poängen är således att abstrakta beskrivningar av arbete, arbetsuppgifter, teknologi och differentiering måste placeras i en praktisk kontext. I detta perspektiv ses arbetsdelning som en pågående process där individer och grupper är engagerade i sammansvärjningar, undanflykter, förhandlingar och konflikter när det handlar om att hantera de varierande förhållanden och situationer som råder på arbetsplatser (Freidson 1976:310). I någon utsträckning är de anställda också involverade i att utforma förutsättningarna för, och innehållet i, arbetet oavsett vilka formella organisatoriska försök som görs för att rättfärdiga, kontrollera eller förstå deras aktiviteter (Ibid.). Perspektivet kan ses som ett delvis institutionellt, delvis ett situationellt perspektiv på hur arbetsdelning organiseras i praktiken. För Freidson är det praktiken på arbetsplatsen som skapar tvetydighet och motverkar den rationella organisationens formella planer och målsättningar (Freidson 1976:310). Dessa iakttagelser har också beskrivits i viss utsträckning i en tidigare studie av arbetsdelning i Sverige (Castillo 2015).

Arbetsmarknadsmodeller med ökat inslag av samarbete med arbetsgivare

I inledningen nämndes att en tydlig trend i många länders arbetsmarknadspolitik varit att ansvaret för arbetslösheten de senaste 20 åren till stor del flyttats från staten till individen. Denna politik har främst handlat om att hantera utbudet på arbetskraft, genom att rusta individer för arbetsmarknaden. Trots denna starka trend menar flera forskare att den aktiva arbetsmarknads-

politiken (ALMP) utvecklats mer i riktning mot efterfrågedrivna arbetsmarknadsåtgärder (van der Aa & van Berkel, 2014; Gore, 2005; Fletcher, 2004). Denna efterfrågedrivna politik syftar till att i högre grad än tidigare involvera arbetsgivare och få dem att ta ansvar för att aktivera arbetslösa. Ofta kallas de också arbetsgivarorienterad arbetsmarknadspolitik (employer oriented policies).

Även om efterfrågedriven arbetsmarknadspolitik kan placeras under den aktiva arbetsmarknadspolitikens paraply finns det några element som skiljer den politik som enbart riktar sig mot arbetsmarknadens utbud. Utbudsorienterad arbetsmarknadspolitik kan definieras som ”politik som huvudsakligen fokuserar på att rusta arbetslösa för konkurrens på den öppna marknaden”, medan en efterfrågedriven arbetsmarknadspolitik handlar om ”att påverka arbetsgivares vilja att anställa, träna eller stötta arbetslösa med särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden” (van der Aa & van Berkel, 2014:13). Flera politiska verktyg kan användas för att involvera arbetsgivare i arbetsmarknadsåtgärder; offentliga aktörer kan försöka övertyga dem att delta i åtgärder genom att hänvisa till socialt ansvarstagande, erbjuda offentliga rekryterings- och arbetsträningstjänster eller etablera olika finansiella incitament som kan stödja deras verksamhet. En konsekvens som uppmärksammats av van der Aa & van Berkel (2014) är att arbetsgivare som involverats i dessa typer av åtgärder inte erbjudit några ”vanliga” arbeten till de arbetslösa. Istället visar deras studie att de arbetslösa erhållit en separat status på arbetsplatserna i och med att de utfört arbeten som inte direkt kunnat kopplas till företagets kärnverksamheter.

Flera orsaker till den arbetsgivarorienterade arbetsmarknadspolitikens utveckling kan nämnas. En forskare menar att den aktiva arbetsmarknadspolitikens tagit efterfrågan på arbetskraft för given, vilket skapat utrymme för mer efterfrågedrivna åtgärder (Spoonley, 2008:20). En annan forskare nämner att den individuellt fokuserade arbetsmarknadspolitikerna inte har lyckats hantera den diskriminerande praktiken i rekrytering av de arbetslösa, något som skapat en kärna av arbetslösa med allvarliga problem att nå arbetsmarknaden (Gore, 2005:342). För att und-

vika denna diskriminering kan de nya efterfrågedrivna satsningarna hjälpa arbetsgivare att ta hänsyn till dessa gruppers behov i högre grad än tidigare (Ibid.). Ytterligare en aspekt är att den utbudsorienterade arbetsmarknadspolitiken haft svårigheter att skapa långsiktiga anställningar, vilket efterfrågedrivna satsningar i högre utsträckning kan hantera när arbetsgivare integreras mer i processen (McCollum, 2012:530).

Satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* ligger på många sätt i linje med beskrivningen av den efterfrågeorienterade arbetsmarknadspolitiken ovan. I sammanhanget kan därför ambitionen att införa en ökad arbetsdelning ses som ett politiskt verktyg för att involvera arbetsgivare i satsningen.

Att studera arbetsdelningsexperiment i praktiken

Avsnittet har i stora drag beskrivit hur arbetslivets organisering har förändrats de senaste decennierna, där de tydligaste tendenserna varit en minskad arbetsdelning, ökat handlingsutrymme och större flexibilitet men också ökad arbetsbelastning, mer administration och stress. När det empiriska materialet i studien i kommande avsnitt analyseras kommer de perspektiv som presenterats ovan att vara till hjälp när studiens frågor skall besvaras. Viktiga delar i denna analys kommer att utgöras av begreppen vertikal och horisontell integration och separation och deras relation till arbetsdelningsbegreppet. Vidare, för att göra det möjligt att förstå hur satsningens ambition att öka arbetsdelningen går till i praktiken kommer Freidsons interaktionsperspektiv vara till hjälp. För att sätta studiens resultat i ett större sammanhang kommer också de studier som genomförts av liknande arbetsgivarorienterade satsningar vara värdefulla att relatera till.

Insamling av datamaterial

I rapporten har fyra fallstudier genomförts och ambitionen har varit att studera förutsättningarna för arbetsdelning i skilda verksamheter inom kommunen. Skälet till att studera olika verksamheter har varit att skapa så breda kunskaper som möjligt om satsningen på breddad rekrytering och samtidigt kunna identifiera skillnader och likheter mellan olika verksamhetsområden.

Urvalet tog sin utgångspunkt i en placeringslista som Arbetsmarknadsavdelningen i Skövde kommun tog fram den 5 december 2016. Denna lista innehöll en beskrivning av de 43 olika anställningar som hade initierats fram till detta datum. Listan har sedan efterhand uppdaterats med fler anställningar. Huvuddelen av serviceassistenttjänsterna har inrättats inom förskolan i kommunen (28), men även grundskolan (3), gymnasieskolan (3), äldreomsorgen (4) och sjuksköterskeenheten (4) har anställt serviceassistenter.² I studien valdes en förskola, en grundskola ett äldreboende samt en sjuksköterskeenhet ut för att studeras närmare.

I urvalet av vilka enheter som skulle studeras har ett antal faktorer varit styrande. För att maximera möjligheterna att få så bra data som möjligt valdes för det första endast enheter där serviceassistenterna varit anställda minst tre månader. Förhoppningen var att arbetsplatserna under denna tid hunnit skapa sig erfarenheter och rutiner kring serviceassistenternas arbete. För det andra prioriterades enheter som anställt flera serviceassistenter för att öka möjligheterna att få ta del av bredare erfarenheter av serviceassistenttjänsterna. För det tredje har urvalet baserats på att enheterna också haft möjlighet eller vilja att delta i studien. Några av de tillfrågade enheterna avböjde medverkan, vanligtvis

² Ytterligare en anställning var inom kategorin Träffpunkt/café.

med referens till ett pågående internt reformarbete eller hög sjukfrånvaro. Ingen hänsyn har i urvalet tagits vad gäller vilka kategorier av arbetslösa personer som har anställts. Huvuddelen av de studerade enheterna har dock anställt personer ur kategorin nyanlända.

Datinsamling har skett på två olika sätt. Dels har kortare skuggning (Czarniawska, 2007) genomförts under ett par dagar vid varje enhet. På detta sätt har såväl serviceassistenter som ordinarie personal följts i deras dagliga arbete. I vissa fall, beroende på verksamhet, har skuggningen delats upp på olika dagar för de olika personalkategorierna. Ambitionen var att välja en tidpunkt för skuggningen som speglade en så normal arbetsdag som möjligt. Den övergripande bedömningen är att så skett, även om exempelvis studien av förskolan delvis inträffade under mindre arbetsintensiva dagar. Under skuggningen har tider för olika aktiviteter noterats och vem som utför arbetsuppgifterna. Fokus har varit att studera hur ambitionen att införa en ökad arbetsdelning fungerat i praktiken. Samtidigt har även kortare informella samtal genomförts för att få vissa arbetsmoment förtydligade eller förklarade. Utöver det självklara syftet att samla data om arbetet har också syftet varit att skapa underlag för att utveckla frågor inför de kommande intervjuerna.

Nästa steg i studien var således att intervjua relevant personal vid de utvalda enheterna. Dessa intervjuer har skett med chefer, ordinarie personal och serviceassistenter, med något undantag ett antal veckor efter skuggningsarbetet. I förskolefallet intervjuades fyra pedagoger, deras enhetschef samt två serviceassistenter; i skolan intervjuades tre lärare, deras rektor samt tre serviceassistenter; på sjuksköterskeenheten intervjuades tre distriktssköterskor, en sjuksköterska, en av enhetscheferna, en samordnare/distriktssköterska och en serviceassistent; på äldreboendet intervjuades två undersköterskor, en enhetschef, en fritidsledare/undersköterska samt två serviceassistenter. Sammanlagt intervjuades således 27 personer. Samtalen varade mellan ca 30 minuter till över en timme och spelades in digitalt. Intervjuerna transkriberades senare av ett företag specialiserat på transkriberingstjänster.

Vid intervjutillfällena har på förhand formulerade frågor använts. Dessa har naturligtvis varierat till viss del beroende på intervjuperson. Under processens gång förändrades också dessa frågor allteftersom arbetet fortskred då de påverkades av den information som uppkommit under tidigare intervjuer. Ambitionen har dock varit att få intervjupersonerna att prata fritt kring ett antal mer precisa teman som är kopplade till frågan om arbetsdelning.

De intervjufrågor som ställts har rört behoven av personal och synen på avlastning, hur arbetsituationen är beskaffad i de olika verksamheterna, hur arbetsdelningen mellan serviceassistenter och ordinarie personal fungerat samt hur arbetet och organisationen påverkats efter införandet av serviceassistenttjänsterna. Mer precisa frågor har exempelvis handlat om betydelsen av utbildning för avlastning, hur serviceassistenternas arbetsuppgifter utformades – och om arbetsuppgifterna förändrades efter hand, samt vilka typer av arbetsuppgifter som varit möjliga att dela mellan ordinarie personal och serviceassistenter. Även om det är problematiskt att isolera faktorer som påverkar sjukfrånvaro har dock några frågor ställs kring hur personalen upplever detta och om de anser att serviceassistenttjänsterna kan ha betydelse för sjukfrånvaro och ohälsa. Detta eftersom arbetets meningsfullhet, betydelsen av identifikation med arbetsuppgiften, uppgifternas betydelse och personalens självständighet kan studeras kvalitativt och relateras till arbetstillfredsställelse, och i sin tur sjukfrånvaro och ohälsa (jfr Hackman och Oldham 1976).

En försvårande omständighet har varit att flera av serviceassistenterna inte kunnat uttrycka sig till fullo på svenska vid intervjuerna. Detaljer och skeenden har därför i värsta fall förlorats eller blivit otydliga. Det finns också en risk att deras utsagor missuppfattats.

Studien är i förhållande till antalet enheter som anställt serviceassistenter begränsad. Här har dock det avtalade följeforskningsprojektets omfattning varit en begränsande faktor när det gäller insamlingen av datamaterial. Ett mer omfattande projekt hade givetvis kunnat samla in data från flera verksamheter.

Studien gör heller inga anspråk på att dra några generella slutsatser av satsningen som helhet. Däremot är det rimligt att anta att arbetsförhållandena som beskrivs i studien som stude-rats också förekommer på andra arbetsplatser. Arbetets förut-sättningar och de krav som ställs på lärare, förskolepersonal och vårdpersonal är till stor del likvärdiga på grund av den reglering som finns, i form av exempelvis läroplaner eller riktlinjer från Socialstyrelsen. Av denna anledning är det möjligt att studien också är relevant även för liknande verksamheter inom och utanför kommunen.

När vi nedan refererar till intervjuerna har vi valt att endast ange yrkeskategori och verksamhetstyp för både personal och serviceassistenter. Det finns ingen anledning att enskilda perso-ner skall kunna identifieras direkt.

Fyra studier i Skövde kommun

Arbetet med *Breddad kompetensförsörjning* inleddes under hösten 2015 och de första anställningarna av serviceassistenter skedde under våren 2016. Satsningen pågår mellan den 1 januari 2016 till den sista december 2017. Arbets sättet är utformat som en process som består av åtta steg. De första fem stegen utgörs av behovsinventering bland kommunens arbetsgivare, utformning av tjänstebeskrivningar, ansökningsförfarande, avtalsskrivning och introduktionsutbildning. De resterande tre stegen är koplade till anställningstiden. Det första året är anställningen placerad på arbetsmarknadsavdelningen på ett så kallat BEA-avtal (SKL 2013a, 2013b) men den anställde arbetar i någon av de kommunala verksamheterna. Det andra året skall personen bedömas om fortsatt arbete som serviceassistent skall ske eller om personen kan matchas mot en reguljär anställning. Det tredje året är planen att den anställde utvärderas och sedan anställs på ett reguljärt anställningsavtal (AB-avtal)(Skövde kommun, 2016).

Vid tillfället när studien inleddes i november 2016 var 43 personer anställda inom ramen för satsningen. I april 2017 var 82 personer anställda som serviceassistenter. Över hälften av dessa är anställda inom för- och grundskola, drygt tio personer är anställda inom äldreomsorgen och resterande är placerade vid nio olika kommunala verksamheter (Skövde kommun, 2017). Som mest var 92 personer anställda men idag har 10 av dessa avslutat sina anställningar. Av dessa har tre gått tillbaka till Arbetsförmedlingen, fem erhållit reguljär anställning i kommunen och två övergått till heltidsstudier.³

³ Uppgifter från projektledare Peter Lidström, Arbetsmarknadsavdelningen, Skövde kommun.

I detta avsnitt presenteras resultaten från de fyra fall som studerats. De fyra verksamheterna som anställt serviceassistenter, en sjuksköterskeenhet, en grundskola, ett äldreboende och en förskola, presenteras i tur och ordning. Varje avsnitt har en liknande struktur där behovet av arbetskraft och arbetsbelastning vid enheterna, förutsättningarna för arbetsdelning och personalens syn på serviceassistenttjänsten presenteras.

Sjuksköterskeheten

Sjuksköterskeheten utför hemsjukvård hos personer som både har och inte har hemtjänst, bor i kommunens servicelägenheter, på äldreboende eller på ett LSS-boende. Ett övergripande kriterium för att ha rätt till hemsjukvård är att den är långvarig och att patienten har svårt att ta sig till vårdcentralen. I teamet arbetar sammanlagt tretton sjuksköterskor varav elva i egna distrikt. En sjuksköterska är en resurs som hjälper teamet där det behövs och en sjuksköterska fungerar som poolresurs och täcker upp vid sjukdom. För att underlätta och effektivisera arbetet samt skapa kontinuitet i utförandet av hemsjukvården genomfördes för en tid sedan en omfördelning av teamets arbete enligt följande. Två sjuksköterskor arbetar numera enbart mot privata LSS-boenden och två sjuksköterskor med patienter som har privata hemtjänstutförare. Resterade sjuksköterskor vårdar patienter som har kommunal hemtjänst i sitt eget hem eller kommunalt serviceboende. På sjuksköterskeheten arbetar dessutom en enhetschef och en teamsamordnare på 30 procent kombinerat med sjuksköterskeuppdrag upp till 100 procent samt numera även en serviceassistent på heltid (from juni 2016 tom juni 2017). Sjuksköterskeheten hade i oktober 2016 totalt 358 patienter jämfört med november 2014 då man hade sammanlagt 437 patienter.

Rekryteringen av serviceassistenten sköttes inledningsvis av kommunens HR-avdelning som hanterade kontakterna med Arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsavdelning. Efter att arbetsmarknadsavdelningen och Arbetsförmedlingen sammanställt en lista på lämpliga personer genomförde enhets-

cheferna vid de fyra sjuksköterskeenheter, varav en alltså ingår i denna studie, ett urval av sökande som kallades till intervjuer. I en första omgång kallades sexton personer till intervju, av dessa valdes sex aspiranter ut till nya intervjuer där två gallrades bort och slutligen anställdes fyra serviceassistenter, en på varje sjuksköterskeenhet. Enhetschefen betonar att valet av personer kändes självklart eftersom de framstod som mycket intresserade och motiverade samt föreföll vara personligt lämpade för tjänsterna.

I det som följer redogörs först för hur personalen vid en av sjuksköterskeenheterna upplever arbetsbelastningen, därefter beskrivs hur arbetsdelningen fungerat samt avslutningsvis beskrivs vad införandet av serviceassistenterna tillfört sjuksköterskeheten när det gäller frågan om avlastning.

Hög arbetsbelastning och underbemanning

Teamsamordnaren berättar att teamet under senare år har fått en ökad andel av mer vårdkrävande patienter som är multisjuka och/eller har palliativ vård. Detta innebär att statistiken över antalet patienter ovan blir missvisande då arbetsbelastningen har ökat trots att det faktiska antalet patienter minskat. Att arbetsbelastningen ökat trots ett färre antal patienter definierar innebörden av begreppet vårdtyngd, som rent konkret innebär att patienterna totalt sett har blivit sjukare och att varje besök därför kräver mer tid och insatser. Ökningen har bland annat inneburit att sjuksköterskorna inte hinner med all dokumentation, som exempelvis riskbedömningar, eftersom man behöver prioritera sjukvårdsinsatserna. Enligt de intervjuade på sjuksköterskeheten har arbetsbelastningen ökat successivt med en allt större andel mer vårdkrävande patienter, tillsammans med en ökad administrativ arbetsbörda. Detta utan att mer resurser tilldelats. Här är det viktigt att nämna att teamets särskilda sjuksköterskeresurs för avlastning oftast får täcka upp för sjuk personal, vilket betyder att resursen äts upp av verksamhetens vardagsbehov.

När det gäller arbetsbelastningen berättar enhetschefen att den ökade vårdtyngden, som är en konsekvens av att allt mer avance-

rad vård av allt sjukare patienter utförs i hemmet, är en omständighet som ökat sjuksköterskornas arbetsbelastning avsevärt.

Det har blivit en långsam förskjutning av vården. Idag slussar man hem patienter från sjukhuset mycket tidigare. Idag är patienterna riktigt, riktigt sjuka vilket kräver mycket mer av sjuksköterskorna som vårdar i hemmet, samtidigt som sjuksköterskorna inte har blivit fler skall de hinna med mycket mer arbete på samma tid.⁴

Enhetschefen berättar även hur lagen om valfrihet, LOV, är en faktor som bidragit till att arbetsbelastningen ökat eftersom patienterna numera har rätt att välja hemtjänstutförare, vårdcentral och apotek. Mer konkret betyder fler utförare av hemtjänst en ökad arbetsbelastning genom att det medför ett ökat behov av administrativt arbete med samordning och logistik, bland annat behöver sjuksköterskorna vara med på fler team-möten eftersom antalet utförare ökat. För att arbetet på sjuksköterskeenheten skall fungera krävs det således samarbete och samverkan mellan många parter. Förutom det som nämnts ovan finns även palliativa och närsvårdssteam för att vården i hemmet skall fungera.

Det krävs mycket arbete med samordning, ett arbete som inte alltid är synligt. Det handlar om att få tag på läkare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter och anhöriga för att samordna dem i möten och dialog kring patienten.⁵

När det gäller patienternas rätt att välja apotek och vårdcentral skapar det även merarbete i form av transporter mellan olika apotek för att hämta mediciner, samt transporter mellan olika vårdcentraler med tillhörande labb där olika prover skall lämnas. Enhetschefen berättar vidare att det administrativa arbetet har ökat successivt och förutom behovet av samordning av olika utförare tillkommer ständigt nya krav på dokumentation i olika nationella kvalitetsregister. Med andra ord läggs många små

⁴ Intervju enhetschef.

⁵ Intervju, sjuksköterska.

administrativa uppgifter på redan befintliga arbetsuppgifter vilket resulterat i att det administrativa arbetet ökat avsevärt utan att mer resurser tillförts verksamheten.

Behovet av mer personal är enormt, sjuksköterskornas arbetsuppgifter har ökat sakta men säkert, dels administrativt. Det är jättemycket mer krav på dokumentation inte bara patientjournaler utan av att det hela tiden tillkommer krav på dokumentation i olika nationella kvalitetsregister.⁶

Personalen berättar också om olika arbetsuppgifter som de beställer av hemtjänstenheterna, till exempel såromläggningar, vilket kräver att signeringslistor som bekräftar att uppdraget utförts behöver finnas på enheterna. Beställningarna resulterar i administrativt arbete med att utforma och kontrollera ovan nämnda signeringslistor men även i ett internsysteem där betalningar av utförda uppdrag mellan enheterna administreras. Här kan nämnas att sjuksköterskorna innan uppdelningen i resultatenheter ingick i ett team som omfattade flera yrkeskategorier och var stationerade på exempelvis en hemtjänstenhet, något som krävde mindre arbete med samordning.

Tidigare satt jag i samma lokal som hemtjänstpersonalen och var en del av ett team med hela personalstyrkan som finns kring en patient. Man är beroende av att hela arbetslaget kring brukaren fungerar, brister det i någon länk så påverkar det vården negativt.⁷

En annan aspekt som är relaterad till ovanstående citat och som har ökat sjuksköterskornas arbetsbelastning är att hemtjänstutförarna anlitar en stor andel vikarier. Detta försvårar kommunikationen och har enligt sjuksköterskorna resulterat i att de utför en del av hemtjänstpersonalens arbete eftersom det trots den ökade arbetsbördan underlättar sjuksköterskornas arbete. Skälet till detta är att sjuksköterskorna då undviker de kommuni-

⁶ Intervju enhetschef.

⁷ Intervju, sjuksköterska.

tionsproblem som ofta uppstår på grund av bristande personalkontinuitet.

Enhetschefen, teamsamordnaren och samtliga sjuksköterskor på enheten uppskattar det administrativa arbetet till minst hälften av arbetstiden, men att det ofta får stå tillbaka för att man skall hinna med det direkta patientarbetet. Eftersom de ökade kraven gör administrationen svår att hinna med under ordinarie arbetstid resulterar det i att sjuksköterskorna ofta arbetar övertid för att hinna med dokumentationen. Alla i personalgruppen på sjuksköterskeenheten anser att arbetsbelastningen är för hög och flera av sjuksköterskorna uppger att de i princip dagligen inte hinner med alla arbetsuppgifter trots att de anstränger sig till det yttersta.

Vi som är ordinarie tänker nog inte alltid på att arbetsbelastningen är så hög utan vi bara ökar tempot hela tiden. Sedan när vi får vikarier då märker man att de inte klarar av arbetsbelastningen, de ramlar ganska fort, de blir utbrända eller går hem gråtandes. Och då handlar det om vikarier med relativt lång erfarenhet, exempelvis från akuten, intensivvården eller ambulanssjukvården.⁸

Att arbetsbelastningen är hög och arbetet stressigt gör det svårt att hinna med att föra en dialog med kollegor samt reflektera över hur arbetet utförts. En av sjuksköterskorna berättar att de tidigare har haft en reflektions- och utvecklingsgrupp tillsammans med arbetsterapeuter och sjukgymnaster men att den tyvärr inte längre finns kvar.

Det är en styrka att ha grupptid avsatt för reflektion. Det är så mycket ensamarbete, ibland kör man huvet i väggen så man behöver få sitta ned och ta del av sina kollegors erfarenhet, det tillför väldigt mycket särskilt för de nya i yrket.⁹

En sjuksköterska uppger vidare att tidsbristen i sig ökar arbetsbelastningen på grund av att de inte hinner hjälpa patienten att

⁸ Intervju, sjuksköterska.

⁹ Intervju, sjuksköterska.

hitta sina egna resurser för att kunna ta mer ansvar för och hantera den egna situationen. Sjuksköterskorna utför därför sådant som patienterna själva skulle kunna göra.

Det kan konstateras att sjuksköterskorna ger en samlad bild av att det på grund av den höga arbetsbelastningen existerar relativt stora motsättningar mellan arbetets krav och förutsättningarna att möta dessa. I empirin har det även framkommit att sjuksköterskor med lång yrkeserfarenhet i högre grad än de med relativt kort har reflekterat över dessa motsättningar.

Sammanfattningsvis har det alltså framkommit tre huvudsakliga orsaker till den höga arbetsbelastningen. För det första har vårdtyngden ökat genom att de som vårdas i hemmet blivit allt sjukare och kräver mer omfattande insatser. Den andra orsaken kan sammanfattas med en ökad fragmentering av offentliga verksamheter. När det gäller sjuksköterskeenheter handlar det i huvudsak om ett ökat antal kontaktytor mellan olika vårdcentraler, apotek och hemtjänstutförare. Dessa kontaktytor som ökat genom lagen om valfrihet, LOV, har i sin tur skapat ett ökat behov av administrativt arbete med samordning vilket är den tredje orsaken till att arbetsbelastningen ökat. Förutom att det administrativa arbetet ökat av olika samordningskrav ökar även kraven på dokumentation i olika nationella register.

Hur arbetsdelningen definierades – förutsättningar för avlastning

På den studerade sjuksköterskeenheten är en serviceassistent i teamet anställd sedan juni 2016 vars arbete med kringuppgifter inte kräver sjuksköterskeutbildning. På så sätt frigörs tid för sjuksköterskorna som de kan ägna åt det sjukvårdsarbete – som de har utbildning för och som är deras kärnarbete.

Enhetschefen hade redan innan satsningen på serviceassistenter påbörjades under en tid observerat att sjuksköterskorna utförde många arbetsuppgifter som inte krävde sjuksköterskekompetens. Enhetschefen inledde då ett arbete med att beskriva de arbetsuppgifter som ansågs vara svagt relaterade till deras utbild-

ning, och som skulle kunna överföras till en annan yrkeskategori. Argumentet var att sjuksköterskornas kompetens skulle kunna användas på ett bättre sätt med tanke på att tiden för att vårda patienterna blivit allt kortare. Enhetschefen berättar:

Jag hade börjat tänka på att de här arbetsuppgifterna skall en sjuksköterska inte jobba med. Jag började ta upp med ledningen att sjuksköterskorna hade svårt att hinna med patienterna på grund av alla uppgifter som tillkommit [...] vad finns det för tillgång till vaktmästare till exempel?¹⁰

I relation till detta hade enhetschefen tankar på att försöka få resurser till att anställa en undersköterska som kunde utföra en del mindre kvalificerat sjukvårdsarbete. Detta samtidigt som hon var högst medveten om svårigheten med att få nya tjänster bara för att det finns ett upplevt behov. När sedan satsningen på serviceassistenter påbörjades hade de fyra enhetscheferna på kommunens sjuksköterskeenheter, i dialog med teamsamordnare och sjuksköterskor, beskrivit de arbetsuppgifter som sjuksköterskorna utför, men som inte kräver sjuksköterskekompetens.

Jag såg behovet av avlastning dels i relation till min egen erfarenhet av hur det skall vara och inte vara men även utifrån vad sjuksköterskorna själva sa.¹¹

Utifrån inventeringen av sjuksköterskornas okvalificerade arbetsuppgifter sammanställdes på uppdrag av kommunens HR-enhet en kravspecifikation som kom att ligga till grund för serviceassistenttjänstens utformning och arbetsbeskrivning. Denna arbetsbeskrivning fastställdes av kommunen som arbetsgivarpart och förhandlades med, och godkändes av, de fackliga organisationer som finns representerade i verksamheten. Eventuella ändringar av arbetsuppgifter kräver ett godkännande av facket innan de kan genomföras.

¹⁰ Intervju, enhetschef.

¹¹ Intervju, enhetschef.

Enligt arbetsbeskrivningen skall arbetet för serviceassistenter vid sjuksköterskeenheter dels utgöras av ett antal arbetsuppgifter kopplade till enhetslokalen som enklare städning, hålla ordning i fikarummet, iordningställande av möbler och utrustning, vattna blommor, fylla på material i förråd, tömma sopor samt visst administrativt stöd, som till exempel posthantering. I serviceassistentens arbete ingår även en stor andel transporter, bland annat av återvinningsmaterial, riskavfall, varuleveranser, hämta mediciner på olika apotek, lämna LAB-prover, hämta och lämna material på olika vårdcentraler samt transporter till och från olika serviceboenden. Vidare skall serviceassistenten enligt arbetsbeskrivningen vara behjälplig med rengöring/vård/tvätt av material och redskap, bland annat bilarna, samt madrasshantering och hantering av rullstolsvåg och viss tvätt. Relaterat till detta uppger serviceassistenten på enheten att han ägnar mellan fyra och fem timmar per dag till transporter.

Arbetsbeskrivningen ovan är ett uttryck för en tydlig arbetsdelning och innebär att arbetsuppgifter som inte kräver sjuksköterskekompetens separerats från sjuksköterskorna och förts över till serviceassistenttjänsten. Det kan konstateras att de arbetsuppgifter som förts över till serviceassistenten till stor del innehåller sådant som traditionellt sett ofta utförts av en vaktmästare. När det gäller serviceassistentens arbetsuppgifter är de alltså tydligt separerade från sjuksköterskornas och serviceassistenten arbetar i princip helt avskilt från dem. Serviceassistenten har en egen arbetsplats med skrivbord, dator, egen leasingbil och mobiltelefon och planerar själv arbetet utifrån de arbetsuppgifter som tilldelas honom. Avseende serviceassistentens arbetsuppgifter förmedlar sjuksköterskorna dessa dels muntligt i samband med enhetens morgonmöte, dels via mejl. Dessutom uppkommer det ofta uppgifter som sjuksköterskorna behöver hjälp med under arbetsdagens gång och som då förmedlas till serviceassistenten via mobiltelefonen.

Det här arbetssättet har vuxit fram och enligt serviceassistenten och teamsamordnaren fungerar det bra. Idag känner jag att han verkligen blivit en del av gänget.¹²

Alla på enheten, inklusive serviceassistenten själv, uppger att han blivit en självklar medlem av personalgruppen och en naturlig del av det dagliga arbetet på sjuksköterskeenheten. Vidare uppger serviceassistenten att arbetsbelastningen är hög och att arbetet ofta är stressigt, vilket också är tydligt relaterat till behovet av extra personal på sjuksköterskeenheten och som övriga respondenter uppgett är stort.

Utfallet av arbetsdelningen

Samtliga sjuksköterskor på enheten uppger att den minskade arbetsbelastning som serviceassistenttjänsten bidragit till är mycket värdefull då avlastningen inneburit att de fått mer tid för direkt patientarbete. De framhåller att rekryteringen varit lyckad och att serviceassistenten snabbt kommit in i arbetet och utför sina arbetsuppgifter på ett bra sätt och i princip blivit självgående. Både enhetschefen, teamsamordnaren och sjuksköterskorna betonar att de har svårt att förstå hur de klarat sina arbetsuppgifter tidigare samt att se hur de skall klara sig i framtiden om tjänsten inte får finnas kvar. En sjuksköterska berättar:

Jag vågar inte föreställa mig hur det skulle vara utan serviceassistenten nu när man vant sig och upplevt vilken oerhörd avlastning det ger och hur mycket tid det frigör till patientarbete. Faktiskt har jag svårt att förstå hur vi klarade våra dagar innan han anställdes.¹³

Enhetschefen berättar om ett större lugn och att mindre stress märks i personalgruppen sedan serviceassistenten anställdes, även om arbetsbelastningen är fortsatt hög. Hon pekar på att en direkt konsekvens av anställningen av serviceassistenten är att den tid

¹² Intervju, enhetschef.

¹³ Intervju, sjuksköterska.

som frigörs kan läggas på patienterna, vilket bidrar till att de får mer kvalitativ vård. En annan sjuksköterska menar att även om serviceassistentens avlastning är mycket värdefull har den tid som frigjorts ätits upp av behov som fanns redan innan serviceassistenten anställdes. Av denna anledning kan det vara svårt att svara på om vården förbättrats.

Som nämnts i avsnittet om arbetsbelastning bidrog vårdtyngden och de administrativa kraven till övertid, då dokumentationsarbetet oftast inte hanns med på ordinarie arbetstid. En konsekvens av avlastningen är enligt enhetschefen att övertidsuttaget på enheten minskat, om än inte upphört. Sjuksköterskorna uppger även att avlastningen bidragit till att arbetet känns meningsfullare nu när de kan lägga mer tid på det direkta patientarbetet.

När det gäller känslan av meningsfullhet och förståelse för vad som är en sjuksköterskas kärnarbete skiljer den sig mellan sjuksköterskor med lång respektive kort erfarenhet. Detta beror sannolikt på att de som arbetat länge har en större medvetenhet om vad som är deras kärnarbetsuppgifter. Sjuksköterskor med kortare erfarenhet har efter att serviceassistenten anställdes börjat inse att de utfört många arbetsuppgifter som egentligen inte ingår i en sjuksköterskas arbete. En sjuksköterska beskriver detta på följande sätt;

Jag har förstått att jag tidigare gjorde mycket som var helt onödigt utifrån min sjuksköterskekompetens. Jag kan ifrågasätta varför jag överhuvudtaget läst till sjuksköterska med tanke på vilka arbetsuppgifter jag utförde.¹⁴

Enhetschefen pekar på att enheten inte haft några sjukskrivningar på grund av utmattningssyndrom sedan i augusti 2016, det vill säga ungefär då serviceassistenten anställdes, jämfört med tidigare då man haft deltidssjukskrivningar på 25, 50, eller 75 procent. Det är dock svårt att utifrån denna studie påstå att det finns ett klarlagt samband mellan dessa iakttagelser. Enhetschefen beskriver hur viktig serviceassistenten är för enheten:

¹⁴ Intervju, sjuksköterska.

Jag vet inte hur vi skulle klara oss utan serviceassistenten om det skulle bli så och jag förstår heller inte hur vi klarat oss utan honom tidigare. Han kommer på morgonen och har fullt upp hela dagen, jag hoppas att han tar lunch [...] För vårt team har det varit helt fantastiskt, serviceassistenten ser och förstår vad som behöver göras [...] han har blivit en i gänget.¹⁵

Enhetschefen säger vidare att sjuktalen inom sektorn för vård och omsorg i Skövde är höga och ligger på 8–10 procent vilket är långt över riksgenomsnittet. Emellertid är respondenterna samstämmiga då de uppger att enheten, förutom serviceassistenten, skulle behöva 1–2 sjuksköterskor till för att arbetsbelastningen skall bli rimlig, något de menar tydliggörs av att de ofta inte hinner med alla sina arbetsuppgifter under en dag. En sjuksköterska uttrycker det så här;

Jag anser att serviceassistenten inte har något att göra med hur många sjuksköterskor vi är, för jag anser att de arbetsuppgifter serviceassistenten utför aldrig skall utföras av en sjuksköterska.¹⁶

En annan sjuksköterska uppger att stressen, på grund av den höga arbetsbelastningen, ofta följer med hem då sjuksköterskeyrket innebär ett stort ansvar som ibland kan vara svårt att släppa då det handlar om patienternas hälsa.

Budget begränsar långsiktig finansiering

I ovanstående avsnitt har vi sett att personalen på sjuksköterskeheten är mycket positiva till den avlastning som serviceassistenten bidrar med. Både enhetschefen och övrig personal betonar att det är mycket värdefullt att insatsen pågår under längre tid, vilket har bidragit till att serviceassistenten hunnit bygga upp en kompetens som kommer verksamheten till del. Enhetschefen menar att det är stor skillnad gentemot andra arbetsmarknadsåtgärder:

¹⁵ Intervju, enhetschef.

¹⁶ Intervju, sjuksköterska.

Insatsen med serviceassistenter är till skillnad mot andra arbetsmarknadsåtgärder som bara pågått ett par veckor eller några månader mycket uppskattad. De har inneburit att det bara har varit ett flöde av människor som funnits i organisationen under kort tid som vi inte haft någon nytta av.¹⁷

I studien har det framgått att serviceassistentens arbetsuppgifter på sjuksköterskeenheten utgörs av arbetsuppgifter som inte kräver sjuksköterskekompetens och som sjuksköterskorna tidigare själva utfört. Detta betyder i praktiken att det rent praktiskt vore möjligt att permanenta anställningen som serviceassistent eftersom tjänsten inte ställer några särskilda krav på utbildning. Enhetschefen uppger att hon inte skulle tveka att anställa en serviceassistent om budgeten tillät det. Det är med andra ord finansieringen av tjänsten som i nuläget är oklar:

Vi måste få politikerna att prioritera, att skjuta till resurser, för idag finns det inga pengar i budgeten till att bekosta en serviceassistent [...]. Hade jag haft pengar till det så finns det inga hinder för mig [...]. Vi kan ju inte byta ut en sjuksköterska mot en serviceassistent om man säger så.¹⁸

Även om enhetschefen uppger att hon inte skulle tveka att anställa en serviceassistent om budgeten tillät det, menar hon att det är en svår avvägning eftersom det samtidigt finns ett behov av fler sjuksköterskor vid enheten.

Skitsvår fråga, för samtidigt så tycker jag att det är helt galet att sjuksköterskorna gör saker de inte bör göra utifrån sin kompetens och när det finns en serviceassistent får de ju mer tid. Så oavsett hur jag gör så gynnar det sjuksköterskorna.¹⁹

Enhetschefen uppger avslutningsvis att det bästa för både patienter och personal vore att kunna anställa en serviceassistent och

¹⁷ Intervju, enhetschef.

¹⁸ Intervju, enhetschef.

¹⁹ Intervju, enhetschef.

en sjuksköterska för att täcka de behov som finns och skapa en rimlig arbetsbelastning i verksamheten.

Grundskolan

Grundskolan som valts ut för närmare studier är en av de större kommunala grundskolorna i Skövde. Enligt rektor och de lärare som intervjuats ligger skolan i ett av de mer etablerade områdena i Skövde, vilket innebär att barnens föräldrar i genomsnitt har något högre utbildningsnivå och inkomst än snittet för Skövde kommun. Dock är upptagningsområdet ganska stort vilket medför att det kommer elever från flera områden i närheten. Andelen elever med invandrarbakgrund är också relativt låg i jämförelse med andra skolor.

Skolan har idag fyra serviceassistenter anställda, samtliga med utländsk bakgrund. Tre av dessa är direkt involverade i undervisningsverksamheten. Dessa har också lärarutbildning alternativt lärarerfarenhet från sina hemländer. Den fjärde serviceassistenten har mer administrativa sysslor, men arbetar också med att stötta förskoleklassen som också finns på skolan.²⁰

Anställningen av serviceassistenterna med lärarbakgrund inleddes tidigare än övriga serviceassistenttjänster i satsningen på *Breddad kompetensförsörjning*, och kan ses som en pilotsatsning. Syftet med denna var att snabbt anställa nyanlända flyktingar med lärarbakgrund i Skövdes skolor. Rekryteringen av denna grupp inleddes i december 2015 och skedde genom en så kallad *speed-dating* som anordnades av kommunen där rektorer fick möjlighet att möta 30 arbetssökande på ett rullande schema (Skövde kommun, 2015). Rektorn vid den undersökta grundskolan valde, efter ett andra steg där tre utvalda arbetssökande intervjuades, att anställa dem som serviceassistenter. Enligt rektorn var de främsta anledningarna till att skolan valde att anställa serviceassistenterna att de;

²⁰ Endast de tre serviceassistenter som arbetar i den pedagogiska verksamheten har intervjuats i denna studie.

Dels skulle de komma in i svenska skolsystemet, och sen skulle de vara lärarna behjälpliga med arbetsuppgifter. Så att de skulle lära sig svenskan, genom att vara i en miljö som ändå de känner igen, som de är utbildade för. Och målet är att de skall kunna ta tag i sin lärarbehörighet, och se till att de får en svensk behörighet.²¹

Motiven till anställningarna var således dubbla, att göra en insats för individerna samtidigt som lärarna på skolan kunde få avlastning.

Behov av arbetskraft och dess orsaker

I lärarnas arbetsuppgifter ingår det att, förutom att undervisa elever, också att planera lektioner, skapa relationer och utveckla barnen socialt samt att bedöma elevernas prestationer. Utöver detta tillkommer arbetsuppgifter som till stor del kan definieras som administration; dokumentation, möten och konferenser, hålla kontakt med föräldrar samt genomföra utvecklingssamtal med eleverna. En ytterligare uppgift är att agera rast- och matvakt på ett rullande schema. En av lärarna beskriver uppdraget:

Den rena undervisningen, det som är i klassrummet, det är en bit. Sen är hela föräldrabiten en annan bit. Sen har du omvårdnadsbiten, när det är små barn, alltså det är väldigt mycket runt omkring. Rygsäckar och grejer, och packa upp och ner och så. Och sen är det givetvis planeringsbiten. Både egen del och med kollegor och hela skolan. Konferenser, samtal, möten, utvecklingssamtal. Alltså det är ... ja, det är många olika bitar.²²

Den skolpersonal som intervjuats är dock överens om att arbetsbelastningen stundtals är hög och att många känner sig stressade. De menar bland annat att tiden inte räcker till för att utföra arbetsuppgifterna. En del i denna stress handlar om att lärarna känner att de inte räcker till för eleverna och att de har ansvar för stora grupper av elever. Kunskapsnivåerna skiljer sig också i stor

²¹ Intervju, rektor.

²² Intervju, grundskollärare A.

utsträckning mellan elever i samma grupp. Enligt rektorn finns det dessutom elever som behöver mycket hjälp och stöd. Detta innebär att det upplevs som svårt att kunna utmana alla elever på ett bra sätt. Flera lärare menar också att uppdraget som lärare växt över tid. Två lärare ger sin syn på saken:

Ja, för det tillkommer alltid saker, och det har det gjort sen jag började jobba här. Jag började 2002, januari. Sen dess har det kommit mer och mer uppdrag, men det har inte tagits bort så gott som någonting så att jag kunnat säga att det kapas. Så jag tycker att uppdraget bara sväller [...].²³

Det kommer till uppgifter, men det plockas sällan bort. Det likasom ökar. Och den här dokumentationen som skulle minska, det blir snarare att den ökar.²⁴

En orsak till den ökande arbetsbelastningen anges vara den nya läroplanen som kom 2011, som i högre grad än tidigare styr innehållet i lärarnas arbete. En lärare beskriver konsekvenserna av läroplanen som att den ger en mer ”fyrkantig” undervisning, med mindre möjligheter att som enskild lärare påverka innehållet och anpassa det till undervisningssituationen. Samtidigt innehåller läroplanen fler delar som tillkommit och som måste hanteras av lärarna. Bedömning i alla årskurser och dokumentation är sådana viktiga delar. Bedömningarna måste motiveras och om någon elev är svag skall ett åtgärdsprogram tas fram, som i sin tur skall dokumenteras utifrån vilka åtgärder som vidtas. Ett problem som nämns är att bra förutsättningar att utföra dessa nya arbetsuppgifter sällan ges, vilket skapar stress bland personalen, särskilt bland de som har en hög ambitionsnivå. Rektorn vid skolan berättar:

Men jag tror att väldigt mycket i lärarrollen har förändrats de senaste åren. Du har mycket mer dokumentation kring saker och ting, du har mycket mer som behöver göras utanför under-

²³ Intervju, grundskollärare B.

²⁴ Intervju, grundskollärare A.

visningen. Det är inte bara planering och genomförande och efterarbete av lektioner längre, utan det har blivit så mycket som egentligen är mer administrativt. [...] Ökat föräldrattyckande, tror jag också tar väldigt mycket. Föräldrarna vill ha mer information och, som vi har det här uppe, så kan jag uppleva, vi har en ganska stark föräldragrupp. Välutbildade, vet sina rättigheter, och läser på. Och kommer liksom laddade, om någon tycker att något inte fungerar.²⁵

Den ökande administrationen anges av flera som en del i arbetet som tar mycket tid. En del av denna utgörs av dokumentation som ingår i bedömningen av elever, men det finns andra delar som upplevs som problematisk. Exempel som ges är inrapportering av nationella prov, data som skall skickas till Statistiska Centralbyrån och andra rapporter, enkäter eller undersökningar som skall genomföras. Mycket av detta arbete baseras på krav som kommer från organisationer utanför skolan, till exempel kommunen och Skolinspektionen, och flera lärare menar att detta är tidskrävande och gagnar eller berör inte deras arbete direkt och heller inte elevernas. Utöver dessa arbetsuppgifter tillkommer rast- och matvaksarbetet eller ansvar för skolbiblioteket, arbetsuppgifter som inte direkt är kopplade till det pedagogiska arbetet och kan upplevas som störande moment i vissa situationer.

Lärarnas arbete består således av ett stort antal olika uppgifter som befinner sig på olika avstånd från kärnuppdraget. Sammantaget visar studien att det är alla delar tillsammans, även om vissa av dem tagna var för sig inte är särskilt betungande, som medför en hög arbetsbelastning.

Enligt den personal som intervjuats finns det idag behov av mer personal i skolan, vilket till stor del grundar sig på ovanstående observationer av de förändrade förutsättningarna för lärarnas arbete. Arbetet skulle underlättas om det kunde delas upp på flera personer, menar en lärare. En annan menar att det i nuläget fungerar med bemanningen, men att det skulle bli bättre med fler i personalen, både för elever och lärare. Den huvudsakliga

²⁵ Intervju, rektor.

vinsten, menar flera, skulle vara möjligheten att dela på klasser och arbeta mer i smågrupper. Att planera verksamheten mer tillsammans och göra sambedomningar är också något som nämns som positivt.

Förutsättningar för avlastning och arbetsdelning

Inför anställningen av serviceassistenterna inom skolan i Skövde utformade rektorerna en lista på lämpliga arbetsuppgifter för tjänsterna. Listan utformades centralt, men samtidigt gavs möjligheten till individuell variation när det gällde tjänsternas innehåll. Rektorn vid den studerade skolan uppger att de lärare som arbetat tillsammans med serviceassistenterna är de som haft störst inflytande över serviceassistenternas arbetsuppgifter. Lärarna som intervjuats har inte deltagit i att utforma serviceassistenternas arbetsuppgifter på förhand utan det är något som skett i en process tillsammans med serviceassistenterna.

De tre serviceassistenter som anställts för den pedagogiska verksamheten arbetar på ett liknande sätt. Två av serviceassistenterna stödjer varsin lärare i årskurs tre. I arbetet ingår att vara med på lektionerna och avlasta läraren. Den tredje serviceassistenten har haft mer varierande arbetsuppgifter då vederbörande är engelsklärare och har därför arbetat i flera olika klasser och årskurser, främst i mellanstadiet. Huvudarbetet har således förlagts i den ordinarie undervisningsverksamheten, vilket enligt serviceassistenterna skiljer sig från andra skolor som anställt serviceassistenter. På andra skolor har serviceassistenterna främst arbetat med barn som inte har svenska som modersmål, enligt de intervjuade serviceassistenterna.

Studien har visat att serviceassistenternas arbetsuppgifter förändrats och utvecklats under den tid de varit anställda. Under en inledande fas observerade serviceassistenterna främst de ordinarie lärarnas arbete, för att få en inblick i hur arbetet går till på en svensk skola. Samtliga intervjuade serviceassistenter menar också att deras kunskaper i svenska varit en ständigt närvarande

svårighet för dem i arbetet. En serviceassistent berättar om de språkproblem som upplevts på arbetsplatsen:

Till nu kan jag säga språket, språket, språket, hela tiden. Språket och uttalet. [...] Men som jag sagt, man utvecklar språket varje dag. Men det är bara språket som vi tänker på hela tiden.²⁶

Emellertid upplever de att deras språk har utvecklats mycket under deras tid på skolan, vilket kan vara en bidragande orsak till att deras arbetsuppgifter förändrats efter hand.

När det gäller de huvudsakliga arbetsuppgifterna för serviceassistenterna vid tiden för studien har de varit att stödja lärarna i klassrummet och hjälpa enskilda elever som behöver extra stöd, till exempel efter sjukfrånvaro. En del i detta stöd är också att serviceassistenterna kan avlasta läraren i klassrummet genom att elevgruppen kan delas i två mindre delar, där de kan ansvara för varsin grupp. Serviceassistenterna rättar även delar av elevernas uppgifter i svenska, engelska och matematik samt att de både före och efter lektionerna kan ta fram och plocka ihop materiel och böcker. En serviceassistent beskriver sitt arbete:

När de har läst skrivläxan, då har jag en egen grupp och hjälper dem. Och sen hjälper jag till med allting. Svenska, matte, läsa... mm allt. Jag rättar prov och läxor.²⁷

Efter lektionerna kan de exempelvis hjälpa till med veckobrev eller klistra in genomförda uppgifter i barnens böcker. Vid vissa tillfällen har några av serviceassistenterna även vikarierat för läraren vid sjukdom eller annan frånvaro. Dock upplever en serviceassistent att undervisningen och elevernas respons skiljer sig från det normala när läraren är på plats:

Ibland har jag några lektioner när någon lärare är sjuk eller inte är här. Men det funkar inte riktigt på samma sätt som när deras lärare är i klassrummet.²⁸

²⁶ Intervju, serviceassistent A.

²⁷ Intervju, serviceassistent B.

Serviceassistenterna har också följt med på utflykter och fältstudier, där behovet av fler vuxna är stort för att möjliggöra genomförandet. Ett par av serviceassistenterna har även fått ta hand om elever som är nyanlända och som inte talar svenska, en arbetsuppgift som inte fanns när de anställdes, på grund av det inte fanns några sådana elever tidigare. En av serviceassistenterna har dessutom inför vårterminen 2017 fått en deltidsanställning som engelsklärare och är då ansvarig för dessa lektioner.

Till stor del är det lärarnas kärnarbete som serviceassistenterna avlastar. Detta är särskilt tydligt i salsundervisningen där lärare och serviceassistent delar på arbetsuppgifter som rör eleverna. En lärare beskriver arbetet med serviceassistenten i klassrummet:

Ja, men hon gör det jag gör egentligen, fast hon kanske inte håller i själva lektionen och hon planerar den inte. [...] Hon sitter ju inte med och bara lyssnar på mig, utan då grejar hon med någonting, kollar i barnens böcker eller vad hon nu gör. Och sen när de väl skall jobba då ser man ingen skillnad på oss, för att då är vi i klassrummet och hjälper den som behöver ha hjälp. Då blir vi jämspelta. [...] Så hon gör ju det jag gör, fast i kanske lite mindre skala då. Hon har inte hela gruppen och jag går och gör något annat [...].²⁹

En annan lärare beskriver arbetet utanför klassrummet:

Och sen utanför klassrummet så har jag haft hjälp av att vi har en dialog efteråt, det är jätteskönt när [serviceassistenten] säger, ”jag såg att den eleven hade lite svårt, för jag fick hjälpa till ganska mycket”, det hjälper ju mig att ja, ”bra, då har du sett det”. Det underlättar för mig att veta till nästa gång. Och sen är det klart, de gångerna hon har tagit mitt rättningsarbete, det är en otrolig lättnad. Så är det, det sparar mig massa tid, det kan vara ett rättningsarbete som är två timmar [...]. Det är klart, det är två timmar som jag har kunnat planera, och gjort bedömningar. Så det är en otrolig avlastning.³⁰

²⁸ Intervju, serviceassistent A.

²⁹ Intervju, grundskollärare A.

³⁰ Intervju, grundskollärare C.

Givetvis har serviceassistenterna inte ett fullständigt uppdrag som lärare eftersom de i stort inte har ansvar för undervisningen och planerar den heller inte, bortsett från mindre delar. De har inte i någon större utsträckning kontakter med elevernas föräldrar, vilket är en arbetsuppgift som sköts av de ordinarie lärarna. Ett exempel på planering som utförs av en av serviceassistenterna är att en gång i veckan ansvara för att planera och utforma frågor inför en kommande svensklektion. De utför heller inte någon direkt bedömning av elevernas arbete, även om det förekommer inslag av bedömning. Ett exempel på när serviceassistenten gör bedömningar är vid rättning av elevernas uppgifter eller läxor. En lärare i studien har fördelat ansvaret för viss rättning till en serviceassistent, som sedan fått ansvaret att hålla en genomgång av rättningen kommande lektion.

Mer tid för planering av undervisning

I grunden är lärare och rektor positiva till serviceassistenttjänsten på skolan och är nöjda med den hjälp och det stöd de får. Även serviceassistenterna uppfattar arbetet som viktigt och trivsamt och känner sig uppskattade på arbetsplatsen. Just att dela på arbetet i klassrummet upplever lärarna som mycket positivt eftersom det skapar lugn och arbetsro, med tanke på att elevgrupperna är stora och krävande. Att det blir fler vuxna i klassrummet upplevs av lärarna som något som gynnar undervisningen. Fler vuxna ger också bättre förutsättningar att hjälpa eleverna snabbare, vilket ger en mer aktiv lektion. Att få hjälp i det dagliga arbetet med praktiska kringuppgifterna som också ingår i lärarens arbetsuppgifter är mycket välkommet. Efterfrågan på fler vuxna är stor, enligt en lärare:

Nej, men om det är något man känner ibland är det att ”åh, vad det hade varit bra att ha någon annan[...]. Det är som med rättningsarbetet, som har en tendens att växa sig enormt bland de

äldre [eleverna]. När man känner ibland att, ”tänk om jag hade någon som kunde hjälpa mig”.³¹

En utvecklingsmöjlighet för serviceassistenttjänsten är att det i ännu högre grad skulle vara möjligt att dela på grupper av elever. Detta skulle också på sikt innebära att de får mer ansvar för kontakterna med föräldrarna. Tjänsterna skulle också, enligt rektorn, kunna utvecklas mot att de i större utsträckning arbetar mer med modersmålsundervisning.

Flera av de intervjuade, däribland rektor, antar också att serviceassistenterna kan bidra till att minska stressen bland personalen och på sikt också sjukfrånvaro orsakad av hög arbetsbelastning. Dock är det inte möjligt att utifrån denna studie dra slutsatser om närvaron av serviceassistenttjänster har effekt på sjukfrånvaron vid skolan.

Den avlastning serviceassistenttjänsten ger innebär att tid frigörs för lärarna som de kan ägna åt andra arbetsuppgifter. Enligt lärarna som intervjuats används huvuddelen av denna tid till planering av undervisning. En lärare menar att detta ger en ökad kvalitet i undervisningen eftersom de kan fokusera på kommande lektioner istället för att gå igenom det som eleverna redan arbetat med. En annan lärare uttrycker det som att serviceassistenten arbetar med det som redan utförts medan läraren arbetar med det kommande. När det gäller ökad kvalitet i undervisningen, är detta något som dock kommer att vara svårt att direkt mäta, påpekar samma lärare. Resultaten av att anställa serviceassistenter kommer sannolikt inte direkt avspeglas i, till exempel, fler elever med godkända betyg. Det finns dock andra positiva konsekvenser av att anställa serviceassistenter som framhålls av lärarna och som inte avspeglar sig kortsiktigt i elevernas betyg, som till exempel trygghet och känslan av att få stöd.

En lärare ser dock problem med serviceassistenttjänsten. Det finns enligt henne ett dilemma när det gäller relationen mellan arbetsdelning och kontroll av det egna arbetet:

³¹ Intervju, grundskollärare C.

Rent spontant så säger jag att det inte är en lösning för skolan, eftersom det är så mycket som man inte kan lämna över, så upplever jag det. Men sen finns det annat som de kan hjälpa till med på skolan. [...] För [att kunna dela på arbetsuppgifter] då måste man vara jämbördig kollega, tror jag. Men visst är det till hjälp, det ser jag ju. [...] jag kan inte ta bort för mycket, som jag har nämnt. För då har jag ingen koll och då blir jag ännu mer stressad. För då blir det ytterligare en uppgift som jag ... då måste jag portionera ut uppgifter till [serviceassistenten].³²

Huvudproblematiken gäller att det är svårt att överföra arbetsuppgifter till serviceassistenterna eftersom de är så nära sammankopplade med den kompetens och det ansvar läraren har. Läraren behöver ha en genomgående kunskap om elevernas utveckling för att kunna göra bedömningar och kunna genomföra utvecklingssamtal. Även om elevernas uppgifter rättas av serviceassistenten behöver läraren ändå se över rättningen för att bilda sig en uppfattning om utvecklingen. Således är själva dokumentationen av eleverna svår att överföra till en annan tjänst. En annan fråga är att överföringen av arbetsuppgifter kan innebära att läraren måste introducera serviceassistenten till en arbetsuppgift, vilket också kan ta tid. En annan lärare menar dock att det är positivt när de kan vara flera som är inblandade i rättning och bedömning eftersom det kan ge en samsyn runt eleverna och generellt ge en bättre bedömning. Sannolikt finns det en individuell variation bland lärare när det gäller hur de ser på att överföra arbetsuppgifter, och förlora en del av kontrollen, till andra tjänster på skolan. Detta bekräftas även av en serviceassistent som menar att vissa lärare är mer benägna till att överföra arbetsuppgifter än andra. Förutsättningarna för arbetsdelning beror därför en del på hur läraren själv ser på möjligheterna att överföra arbetsuppgifter, och det kan därför variera vilka arbetsuppgifter som anses lämpliga att avlasta lärarna med.

Rektorn upplever andra svårigheter som är mer relaterade till anställningsförhållandena. Rent formellt är inte skolan arbetsgi-

³² Intervju, grundskollärare B.

vare – anställningarna är placerade på Arbetsmarknadsavdelningen i kommunen – vilket innebär ett begränsat handlingsutrymme för rektorn, även om serviceassistenterna kan ledas i det dagliga arbetet. Detta har inneburit, menar rektorn, att det varit svårt att förmedla information och att möjligheten för serviceassistenterna att delta i möten och konferenser varit begränsade. En orsak till detta är att serviceassistenterna haft som uppgift att efter skoldagens slut arbeta den sista timmen i fritidsverksamheten, samma tid som de flesta lärarmöten pågår. Några serviceassistenter upplever också att viktig information inte alltid når dem i den utsträckning de skulle önska. Arbetet i fritidsverksamheten har heller inte uppskattats av serviceassistenterna, framförallt eftersom de identifierar sig som lärare i högre grad än fritidspedagoger.

När det gäller kommunens långsiktiga ambitioner för satsningen på avlastning inom den offentliga sektorn utgör den framtida finansieringen ett problem. Möjligheterna för skolan att på sikt ta över ansvaret för kostnaderna för serviceassistenttjänsterna ser rektorn som obefintliga med nuvarande ekonomiska ramar. Dock kan budgetutrymmet variera från år till år, och vakanser kan uppstå. En av serviceassistenterna anställdes inför vårterminen 2017 på en sådan vakant deltidstjänst. Med en utökad budget ser dock rektorn inga problem med att anställa serviceassistenter som lärare om de har erhållit svensk behörighet.

Betydelsen av utbildning för arbetsdelning

Hur mycket av arbetet som kan delas mellan lärare och serviceassistent varierar enligt samtliga intervjuade från person till person. Personlig lämplighet och driv är viktiga egenskaper menar flera av de intervjuade i den ordinarie personalen. Risken är annars att läraren får ägna tid åt att vägleda serviceassistenten, vilket kan generera mer stress bland lärarna. Här är lärare och rektor överens:

Ja, precis, beroende på hur personen är så skulle man kunna lämna över och dela mer.³³

[...] nej, jag har tänkt till lite här nu innan, och det handlar om personen, hur den är. Vad man kan lämna över.³⁴

Jag tycker alltid det finns massor med behov, jag skulle kunna ha en serviceassistent i varenda klass. Men sen handlar det väldigt mycket om vilka personer de är, och hur mycket de vill.³⁵

En annan viktig faktor för vilken typ av avlastning serviceassistenterna kan ge är dock vilken utbildning serviceassistenterna har i grunden. Ju mer jämlika lärare och serviceassistent är när det gäller utbildning, desto mer av de pedagogiska arbetsuppgifterna kan delas. Studien visar att lärarutbildning bland serviceassistenterna ökar möjligheterna att utveckla deras arbetsuppgifter mot större ansvar för undervisning och det pedagogiska uppdraget. Som nämnts tidigare ökar till exempel möjligheterna att överföra mer undervisning eller dela upp eleverna mellan lärare och serviceassistent om den senare har en lärarutbildning. En viktig omständighet i sammanhanget är att serviceassistenter med lärarbakgrund kan skapa förutsättningar för de ordinarie lärarnas tillit till att de kan utföra arbetet på ett önskvärt sätt, vilket i praktiken innebär att läraren kan överlämna fler arbetsuppgifter som inte behöver kontrolleras i efterhand. Det är också detta som ger avlastning, menar en lärare.

[...] jag tycker att det är väldigt värdefullt att vara noggrann, att jag kan lita på att det hon skall fixa, fixar hon. Alltså, jag behöver inte dubbelkolla, eller, utan jag kan släppa bitar. Och det är det som gör att det blir en lättnad. Att jag släpper bitar till henne, och hon gör det bra.³⁶

³³ Intervju, grundskollärare B.

³⁴ Intervju, grundskollärare B.

³⁵ Intervju, rektor.

³⁶ Intervju, grundskollärare A.

Dock är det svårt att i studien jämföra med andra serviceassistenter som inte har lärarbakgrund, vilket innebär att resonemanget enbart baseras på utsagor från lärare som har erfarenhet av serviceassistenter med lärarbakgrund. Frågan om serviceassistenternas utbildning är också komplex. Ju närmare en serviceassistent befinner sig de ordinarie lärarna avseende utbildningsnivå, desto svårare är det att motivera tjänsten som serviceassistent. Detta gäller särskilt om det visar sig att serviceassistenterna utför ett liknande arbete som de ordinarie lärarna på en skola.

Utän utbildning skulle dock serviceassistenttjänsterna fungera annorlunda mot idag, menar en av lärarna. Det räcker inte med att vara ytterligare en vuxen om lärarens kärnuppgifter skall avlastas. Med serviceassistenter som inte har lärarutbildning skulle arbetet framförallt handla om att avlasta mer praktiska arbetsuppgifter.

Ja, om man nu skall ha den rollen som jag tänker, då, att man på sikt är lärare som vem som helst. Men det är klart, är du en serviceassistent, där du skall hjälpa till i kapprum, och på raster, och plocka undan, städa, kopiera, då är det klart att då klarar du dig utan utbildning. Men då är du en annan typ av serviceassistent.³⁷

Dock menar den intervjuade personalen att det ändå skulle vara värdefullt med fler vuxna inom skolan. En lärare återkommer till vikten av social kompetens, att kunna bygga relationer och fungera bra med barn i grupp. Att stötta enskilda elever i det dagliga arbetet och se till att de kommer igång och arbetar på lektionerna kräver inte lärarutbildning, enligt en av lärarna. Detta gäller särskilt i de lägre årskurserna. Även om en person har hög utbildning är det mycket svårt att arbeta inom skolan om den sociala kompetensen saknas, menar samma lärare.

Äldreboendet

Det äldreboende för personer med demenssjukdom som undersökts i studien omfattar dels en avdelning med tio boende, dels

³⁷ Intervju, grundskollärare A.

en fritidsverksamhet som är till för samtliga tio avdelningar på äldreboendet. Sammanlagt bor nittiosju personer på boendet. På vårdavdelningarna arbetar tre undersköterskor dagtid och två på kvällar och helger. Under helgerna är det delad tur vilket innebär att en undersköterska arbetar mellan kl. 7.00–12.00 följt av en längre rast till kl. 16.00 för att sedan arbeta till kl. 21.30. Totalt arbetar sju undersköterskor heltid enligt rullande schema på dag-, kväll-, och helgpas förutom nattpersonalen som inte är inkluderad. Vid fritidsverksamheten arbetar en demensundersköterska som under vardagarna erbjuder olika aktiviteter för de boende.

På äldreboendet arbetar i dag två serviceassistenter, den ena på en vårdavdelning och den andra arbetar i fritidsverksamheten. Enhetschefen berättar att rekryteringen av serviceassistenten på vårdavdelningen skedde genom att kommunens arbetsmarknadsavdelning först skickade en beskrivning av arbetsinnehållet till arbetsförmedlingen. Därefter valde man i samråd ut lämpliga kandidater som vidarebefordrades till berörda enhetschefer. Efter det kallades intressanta kandidater till snabbintervjuer, så kallad speeddejting, där enhetschefen på äldreboendet särskilt uppmärksammade en person som hon ansåg skulle passa in i verksamheten:

Jag kände väldigt starkt att det här är en tjej som skulle kunna passa hos oss, absolut [...] Jag menar att det framförallt handlar om att det skall vara rätt person snarare än rätt utbildning.³⁸

Den serviceassistent som arbetar i fritidsverksamheten fanns redan på plats som praktikant när tjänsten utlystes och hon rekommenderades av sin arbetsförmedlare att söka tjänsten. Den person erbjöds sedan tjänsten eftersom hon ansågs lämplig och kunde verksamheten, samtidigt som samarbetet med fritidsverksamhetens ordinarie personal också fungerade bra.

³⁸ Intervju, enhetschef.

Ökad arbetsbelastning och behov av mer personal

Den enhetschef som intervjuats, och som ansvarar för fyra av äldreboendets tio vårdavdelningar, fritidsverksamheten och nattpersonalen för hela äldreboendet, menar att arbetsbelastningen successivt har ökat på äldreboendet. En av orsakerna som anges är att verksamheten varit utsatt för besparingskrav, men även att vårdtyngden har ökat, vilket beror på att de boende är i sämre skick än tidigare och oftast har någon form av demenssjukdom. Enhetschefen berättar:

Det är inte så många år sedan vi var åtta undersköterskor, idag är vi sju på lika många boende. Det ställs dessutom väldigt höga krav på oss utifrån att vi skall dokumentera, vi skall vara pålästa, vi skall jobba personcentrerat. Vi har gått från att vara ett kombinerat somatiskt och demensboende till att bara vara ett demensboende. Och det ställer höga krav på oss, vi behöver vara pålästa på all den forskning som finns.³⁹

Att arbetsbelastningen är hög är något som även undersköterskorna framhåller. De påpekar att de ofta måste prioritera det direkta arbetet med de boende framför exempelvis viss städning och dokumentation. I relation till verksamhetens höga arbetsbelastning berättar undersköterskorna att de alltid sätter de boendes behov främst och anstränger sig till det yttersta för att de boende skall få den omsorg de behöver.

Vi ger inte bara 100 procent vi ger till och med 200 procent ibland så att de boende skall känna sig nöjda och ha ett gott liv. Det här är ju deras hem.⁴⁰

Personalen beskriver att den höga arbetsbelastningen innebär att det ofta är svårt att hinna med allt som behöver göras. Detta är särskilt framträdande vid de toppar som uppkommer då och då och är kopplade till de boendes dagsform. Det handlar enligt

³⁹ Intervju, enhetschef.

⁴⁰ Intervju, undersköterska.

personalen om arbetstoppar som verksamheten saknar marginaler för att täcka på ett relevant sätt med de personalresurser som finns. En undersköterska exemplifierar:

Till exempel insjuknade fyra boende förra veckan vilket innebar att det gick i ett, något som gjorde att vi i personalen inte hann äta frukost förrän klockan tolv, trots att serviceassistenten är här.⁴¹

Vårdpersonalen berättar att de från och till går hem med en känsla av att inte ha gjort ett bra jobb på grund av att det inte finns tillräckligt med tid och resurser, något som de menar påverkar den psykosociala arbetsmiljön och riskerar att skapa en inre stress. Undersköterskorna lyfter fram helger som särskilt problematiska, eftersom de då bara är två i personalen och en mellan kl. 12.00–16.00, detta jämfört med vardagarna när de är tre personal under dagtid. De uppger att arbetsuppgifterna på helgerna ofta blir halvgjorda trots att de inte omfattar annat än den dagliga omvårdnaden av de boende då de inte har några kringuppgifter som dusch eller städ. En annan undersköterska berättar:

På helgerna hinner vi inte med allt, jag känner mig inte nöjd när jag går härifrån. Det har jag sagt till min chef [...] Självklart prioriterar jag de boende att de får mat, blir ompysslade och får sina mediciner, det vill säga allt det dagliga som måste fungera. Men det finns extra grejer som man kan göra som gör att de boende känner att det är helg [...] men tyvärr hinner vi inte med det.⁴²

Den demensundersköterska som arbetar med fritidsverksamheten för de boende menar att det är i det närmaste är praktiskt omöjligt att på en heltidstjänst bedriva en verksamhet som blir meningsfull för nittiosju boende. Demensundersköterskan anser att det egentligen skulle behövas tre heltidstjänster för att täcka de behov som finns. Att det saknas resurser innebär att hon har varit tvungen att sänka ambitionsnivån för att undvika stress:

⁴¹ Intervju, undersköterska.

⁴² Intervju, undersköterska.

Jag har faktiskt tänkt många gånger på att huset är stort, att det bor nittiosju personer här och att det är en fritidsledare anställd. Hur har de tänkt att det skall gå ihop, det kan man fundera på.⁴³

Kopplat till arbetsbelastning och behov av personal poängterar fritidsledaren att bemötandet av människor med demenssjukdom är det viktigaste av allt och att det inte fungerar bra om man har bråttom och stressar. Fritidsledaren upplever det som problematiskt att arbeta ensam med människor som har demenssjukdom. Detta eftersom deras problematik kräver att man är närvarande hela tiden och har överblick på vad som händer.

Det är ju ett klientel som kan vara oberäkneligt, plötsligt kanske en person bara reser sig och går och då kan jag inte bara gå ifrån och lämna tjugo personer för då kanske ingen är kvar när jag kommer tillbaka [...] Det funkar inte så bra när man är ensam, så är det ju.⁴⁴

Innan serviceassistenten anställdes på vårdavdelningen var personalen tvungen att bortprioritera en del av de schemalagda sociala inslagen av omvårdnadsarbetet, bland annat de boendes egentid. Inom äldrevården innebär det att personalen inte bara tillfredsställer de boendes basala behov utan även uppmärksammar behov som skapar meningsfullhet som exempelvis att bläddra i ett fotoalbum, gå till kiosken eller att bara sitta och hålla den boende i handen. I detta sammanhang beskriver enhetschefen fördelarna med serviceassistenttjänsterna:

Vi har ganska hög arbetsbelastning och kopplat till hur de boende mår varierar vårdtyngden. De flesta boende är demenssjuka vilket innebär mycket jobb. Det är ju inte så att vi står och rullar tummarna direkt utan det finns hela tiden arbetsuppgifter som behöver utföras och många gånger handlar det om att prio-

⁴³ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

⁴⁴ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

ritera. Nu med den avlastning som serviceassistenten ger behöver vi inte prioritera lika hårt.⁴⁵

Enhetschefen betonar att hon med tanke på den arbetsbelastning som präglar verksamheten gärna hade haft en serviceassistent på varje avdelning.

När det gäller arbetsbelastning spelar det administrativa arbetet en betydande roll, även om både undersköterskorna och enhetschefen uppger att det är svårt att med exakthet uppskatta hur mycket tid som läggs på dokumentation och journalföring. Detta eftersom tidsåtgången varierar, det kan handla om tio till tjugominuter om dagen för att läsa och skriva journalanteckningar men ibland kan det administrativa arbetet ta upp till en timme under en dag. De skall däremellan göra riskbedömningar i en IT-plattform, kallad Senior Alert. Förutom redan nämnda administrativa uppgifter har undersköterskorna även andra ansvarsområden. Ett exempel på sådana arbetsuppgifter gäller beteendestörningar och psykiska symptom vid demenssjukdom (BPS), vilket innebär administrativt arbete med att göra skattningar och handlingsplaner. De har även ansvar för olika förbrukningsmaterial som till exempel inkontinensskydd vilket innebär administrativt arbete med att ha kontroll över förbrukning, lagerhållning samt att göra beställningar. Relaterat till frågan om administrativt arbete berättar enhetschefen att hon ofta hör personalens frustration över svårigheten att hinna med den dokumentation som krävs enligt lagar och förordningar. Enhetschefen menar att många undersköterskor inte valt sitt yrke för att arbeta med dokumentation och att de känner sig obekväma med dessa arbetsuppgifter, vilket i sin tur gör att de tar längre tid att utföra. Hon uppger vidare att det över tid tillkommit nya krav på dokumentation som läggs ovanpå det redan befintliga arbetet, utan att mer resurser skjuts till:

Alltså det kommer nya krav på dokumentation från socialstyrelsen och vi får ju inget extra tillskott för det utan det skall vi klara

⁴⁵ Intervju, enhetschef.

på befintlig bemanning helt enkelt [...] Det administrativa arbetet har ökat över tid, mycket! Min uppfattning är att personalen känner sig väldigt stressad över det, de har inte valt att jobba som undersköterska för att syssla med administration.⁴⁶

Konsekvenserna av hög arbetsbelastning är flera. En är att de boendes känsla av trygghet försvagas. Undersköterskorna framhåller att deras kärnarbete handlar om omvårdnad samt att underlätta de boendes vardag för att deras liv, i den mån det är möjligt, skall fungera som det alltid har gjort. Detta eftersom alla människor behöver ha struktur, rutiner och kontinuitet i sitt liv för att känna sig trygga, något som är extra viktigt för människor med demenssjukdom. De boende behöver därför få stöd för att klara av så mycket som möjligt av sin vardag på egen hand. Detta kräver tid, som dock är mycket begränsad. En undersköterska ger följande exempel:

För en boende kanske det tar en halvtimme att sätta på sig ett par strumpor. Det betyder att vi måste vara där som stöd under tiden, vi skall inte ta ifrån dem någonting som de kan klara själva även om det tar lång tid. Och för att göra det krävs det tålmod och tid, personen kan men behöver mycket tid på sig för att klara det.⁴⁷

En annan konsekvens av den höga arbetsbelastningen är att tidsbristen försvårar det viktiga relationsbygget med de boende. Personalen betonar att relationen är viktigt och därför behöver prioriteras och få ta tid för att arbetet skall fungera och de boende känna sig trygga. De påpekar vidare att personer som har demenssjukdom är särskilt känsliga för stress, som gör dem oroliga. Kopplat till den höga arbetsbelastningen beskriver personalen att de gör allt de kan för att dölja sin stress. En undersköterska uttrycker det så här:

⁴⁶ Intervju, enhetschef.

⁴⁷ Intervju, undersköterska.

Ja, vi är ju bra skådespelare. Vi visar en sak utåt men vi kanske känner annorlunda inombords. Man kan ha en viss inre stress som man döljer, vi anstränger oss för att agera som att vi är lugna.⁴⁸

Relaterat till frågan om stress uppger enhetschefen att sjuktalet på äldreboendet är höga och tangerar riksgenomsnittet men att det är svårt att med bestämdhet säga om de är stressrelaterade.

Hur arbetsdelning och avlastning realiserats

När det blev möjligt att anställa serviceassistenter på äldreboendet, deltog enhetschefen i en grupp som arbetade med frågan om vilka arbetsuppgifter som kunde vara föremål för avlastning på vårdavdelningen. I den processen var även vårdavdelningens undersköterskor delaktiga. Det var redan i processens början tydligt att serviceassistenttjänsterna skulle avlasta de så kallade kringuppgifterna, det vill säga arbetsuppgifter som egentligen inte ingår i undersköterskornas kärnarbete. Avlastningen skulle således renodla undersköterskornas personnära och direkt omvårdande arbete. Det beslutades att serviceassistentens arbetsuppgifter skulle bestå av kökssysslor i samband med frukost, lunch och eftermiddagsfika, städ av de boendes rum, tvätt av boendes kläder, mindre inköp till de boende, återvinning, att fylla på i förråd, vattna blommor samt hålla ordning på uteplatser. Arbetsuppgifterna för serviceassistenten präglas därför av en tydlig arbetsdelning då de är separerade från undersköterskornas arbete med den personliga omvårdnaden.

Serviceassistenten berättar att hennes arbetsdag startar klockan sju men att hon brukar komma lite tidigare för att hinna förbereda de boendes frukost, bland annat med att duka och brygga kaffe, innan hon är med på avdelningens morgonmöte. Efter morgonmötet, som bland annat innehåller en rapport om vad som hänt under natten, hämtar serviceassistenten matvagnen från äldreboendets storkök. Därefter serverar hon frukost till de boende och de som behöver matas får hjälp med det av un-

⁴⁸ Intervju, undersköterska.

dersköterskorna eftersom det är en del av det personnära omsorgsarbetet. När frukosten är över återlämnar hon först matvagnen till storköket och tar sedan hand om disken från frukosten. För lunchen gäller i stort sett samma procedur som för frukosten och serviceassistenten uppger att hon brukar vara klar med de arbetsuppgifterna vid 14-tiden då hon börjar förbereda eftermiddagsfikat. Därefter avslutar hon arbetsdagen med att duka fram för kvällsmaten. Vid studiens genomförande arbetade serviceassistenten enbart med de arbetsuppgifter som är kopplade till köket, men skall enligt enhetschefen inom kort börja fasa in i tvätt av de boendes kläder samt städning av deras rum. Detta eftersom serviceassistenten har särskilda behov av en tydlig struktur och att långsamt fasa in i arbetsuppgifterna för att det skall bli långsiktigt hållbart. Relaterat till sina personliga behov och arbetsuppgifterna berättar serviceassistenten att:

Jag fick möjligheten att börja arbeta på ett sätt som passade mig och då sa jag att jag kan börja med att lära mig köket först och inte ramla in i alla arbetsuppgifter samtidigt för då kan det bli för mycket. Men köket går bra nu så jag är redo för att börja med att ha hand om tvätten och därefter städning av de boendes rum.⁴⁹

När det gäller tjänsten som serviceassistent på vårdavdelningen kan nämnas att det fördes en diskussion om det var möjligt att fördela den på de fyra avdelningar som enhetschefen ansvarar för, eftersom samtliga har ett stort behov av extra personal. Med tanke på både de boendes och serviceassistentens behov av kontinuitet och sammanhang beslutades dock att serviceassistenten skulle placeras på en avdelning.

Inom fritidsverksamheten skiljer sig serviceassistentens arbetsuppgifter från de på vårdavdelningen och består av att vara en del av den dagliga verksamheten och träffpunktens olika aktiviteter. Serviceassistentens arbete innebär att hon enligt den på förhand fastställda arbetsbeskrivningen tillsammans med fritidsledaren, som har det övergripande ansvaret, skall förbere-

⁴⁹ Intervju, serviceassistent.

da och genomföra olika aktiviteter. Detta sker främst i fritidslokalen men ibland även uppe på någon av äldreboendets tio avdelningar utifrån de boendes behov och önskemål. Mer konkret handlar arbetsuppgifterna om att ordna med fika och möblera lokalen så att den är funktionell i förhållande till olika aktiviteter samt att vara delaktig i de olika aktiviteterna och ha uppsikt över deltagarna. Vidare innefattar serviceassistentens arbete att vara behjälplig med transporter av boende till och från fritidslokalen samt att vara social och umgås med de boende. Serviceassistenten avlastar på så vis fritidsledaren genom att hon fyller det behov av mer personal som fritidsledaren anser behövs för att det skall vara möjligt att genomföra mer meningsfulla aktiviteter med de boende. Fritidsledaren och serviceassistenten hjälps således åt med de arbetsuppgifter som verksamheten omfattar vilket innebär att serviceassistentens arbete i princip är helt integrerat med fritidsledarens och att arbetsdelningen därför inte är särskilt utpräglad. Fritidsledaren berättar:

Vi hjälps åt, så serviceassistenten har inte övertagit någonting egentligen utan vi hjälps åt vilket innebär att allt går mycket fortare, både planering, förarbete och efterarbete [...] På morgonen går vi igenom vad vi skall göra, hur vi skall lägga upp det, hur vi skall göra med möblering och sådant och sedan flyter det bara på.⁵⁰

Det enda uttrycket för arbetsdelning är att undersköterskan vid fritidsverksamheten avsätter tre timmar varje vecka för administrativt arbete som att planera inköp, boka underhållare, låna böcker, viss dokumentation samt ett möte med kommunens övriga fritidsledare var sjätte vecka.

När det gäller insatsen med serviceassistenter som sådan lyfter enhetschefen fram två perspektiv som hon anser är viktiga med tjänsterna; dels handlar det om minska den höga arbetsbelastningen i verksamheten, dels handlar det om att stötta personer som av olika anledningar inte klarat av ett vanligt jobb eller har svårigheter med språket, som exempelvis nyanlända flyktingar.

⁵⁰ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

Avlastning ger personalen mer tid för de boende

På äldreboendet är personalen överlag mycket nöjda med den avlastning som serviceassistenterna bidrar med. När det gäller avdelningen där de äldre bor upplever enhetschefen att personalen känner en stor lättnad av att inte längre behöva ansvara för kökssysslorna. Avlastningen har totalt sett bidragit till att personalen i större utsträckning kan ägna sig åt omvårdnad och social interaktion med de boende. En konsekvens av avlastningen är därför att personalen i högre grad än tidigare känner sig tillräckliga och nöjda med sin arbetsinsats. Den stora vinsten för personalen är således att inte behöva prioritera bort så mycket, vilket gör att de kan lägga mer tid på de boende och den dagliga omvårdnaden. Både enhetschefen och personalen upplever att den psykosociala arbetsmiljön på vårdavdelningen förbättrats och att arbetstillfredsställelsen ökat. Enhetschefen menar att personalen känner att de räcker till eftersom arbetet blivit mindre stressigt:

Jag tar personalen på allvar när de säger att de inte hinner med och måste prioritera bort saker som egentligen skulle behöva göras. De vill se till att de äldre mår bra och får den hjälp de behöver. Och nu sedan serviceassistenten har börjat hos oss kan jag se att personalgruppen verkar lättad, de är på väg tillbaka. Det märks att de liksom har andats ut och axlarna har sjunkit ner. Det är väldigt värdefullt med serviceassistenten.⁵¹

Serviceassistentens arbete med kökssysslor är som mest betydelsefullt på morgonen, när de äldre vaknar, stiger upp och äter frukost, eftersom arbetsbelastningen då är som tyngst på äldreboendet. Detta beskriver en undersköterska i följande citat;

Nu när serviceassistenten finns i köket behöver jag inte känna mig så stressad för jag vet att det är någon som finns där och tar emot de boende. Serviceassistenten är mycket lätt att jobba med och väldigt mån om våra boende. Hon har fått bra kontakt med

⁵¹ Intervju, enhetschef.

de äldre och de verkar ha förtroende för henne. Det har skapats fina relationer mellan henne och de boende.⁵²

Serviceassistenten uppger själv att hon känner att hennes arbetsinsats är viktig för verksamheten och att hon märker att det hon gör uppskattas av den ordinarie personalen.

De får mer tid till de boende och kan göra sådant de inte hunnit med tidigare som till exempel det här med egentid. Nu kan de sitta ner med de boende och titta i fotoalbum eller gå ut med dem i friska luften [...] Alltså det som skiljer är att personalen har mer tid med de gamla nu när jag gör det som är runtomkring.⁵³

Vidare berättar serviceassistenten på vårdavdelningen att arbetet gjort att hon känner sig motiverad till och har tankar på att utbilda sig till undersköterska eftersom hon trivs så bra med att arbeta med äldre människor.

Efter att serviceassistenten anställts har undersköterskorna alltså fått mer tid till socialt umgänge, till exempel vid matningarna vilket gör att de kan fokusera på och prata lite mer med de boende. Personalen har som vi sett också kunnat återuppta arbetet med de boendes schemalagda egentid, en verksamhet som inte varit aktiv på ett par år på grund av tidsbrist. Egentiden är viktig framförallt för att den höjer de boendes livskvalitet och oavsett vad egentiden används till ger den utrymme för social interaktion, vilket i förlängningen underlättar omsorgsarbetet. Överlag upplever personalen att det genom avlastningen blivit lugnare på avdelningen, något de menar återspeglas i de boende som på grund av sin demensproblematik är känsliga för stress. Personalen påpekar dock att det även sedan serviceassistenten anställts kvarstår ett behov av mer personal, särskilt på helgerna och ibland även på kvällspassen. En undersköterska säger så här om serviceassistenten;

⁵² Intervju, undersköterska.

⁵³ Intervju, serviceassistent.

Jag önskar att hon skall få fortsätta, det här är det bästa som har hänt vår avdelning. Hon har kommit som en sol i mörkret. Vi har alla pratat om det, vi är jätte, jätte, jättenöjda och vi hoppas att hon får fortsätta.⁵⁴

Relaterat till fördelarna med serviceassistentens arbete och behovet av mer personal reflekterar enhetschefen kring vad som är viktigast när det gäller att frigöra tid för den ordinarie personalen. Enhetschefen menar att valet mellan att anställa en serviceassistent eller en undersköterska inte är självklart eftersom serviceassistentens arbete i högre grad är avskilt från undersköterskornas patientnära arbete, vilket just kan skapa ett större utrymme för undersköterskorna att utföra sina kärnuppgifter. Med fler undersköterskor finns risken att tiden som frigörs flyter ut på fler arbetsuppgifter och blir otydlig, även om det höjer nivån på omsorgsarbetet. När specifika arbetsuppgifter som till exempel serviceassistentens kökssysslor lyfts bort från undersköterskornas arbete kan det i större utsträckning upplevas som att tid frigörs än om istället en undersköterska tillförs enheten. Enhetschefen förklarar:

Alltså det blir väldigt tydligt nu när serviceassistenten jobbar här, då blir det tydligare än om det finns en till undersköterska till [...] För då kanske den frigjorda tiden bara flyter ut i annat [...] Då kanske bara nivån på omvårdnadsarbetet höjs och då blir det inte mer tid för exempelvis dokumentation.⁵⁵

Även när det gäller fritidsverksamheten på äldreboendet är effekterna av serviceassistenttjänsten positiva, eftersom det tidigare bara arbetat en person i verksamheten. Enligt fritidsledaren har den avlastning som serviceassistenten bidragit med frigjort tid som gynnar de boende, något som i sin tur gör att arbetet känns mer meningsfullt. Fritidsledaren berättar:

⁵⁴ Intervju, undersköterska.

⁵⁵ Intervju, enhetschef.

Skillnaden mot tidigare är att vi idag kan göra så mycket mer för de som bor här. Vi kan gå hem och vara nöjda och glada för att vi har bidragit till att de boende fått en bra dag. Det betyder väldigt mycket. [...] Det är väldigt skönt att vara två.⁵⁶

Anställningen av serviceassistenten har skapat möjligheten att ha fler fritidsaktiviteter, vilket påverkar de boendes livskvalitet positivt. Dessutom har det, jämfört med tidigare, blivit lättare för fritidsledaren att hinna med det dagliga arbetet. Idag, med den extra resurs som serviceassistenten utgör, går det enligt fritidsledaren att genomföra aktiviteter som tidigare inte varit möjliga:

Jag hade en väldigt lång att-göra-lista men den har jag kunnat beta av och stryka nu. Nu har jag också att-göra-listor men skillnaden är att jag kan beta av dem direkt. Så det är helt andra förutsättningar för arbetet idag.⁵⁷

Fritidsledaren betonar att samarbetet med serviceassistenten fungerar mycket bra då hon är lyhörd, mottaglig för råd, bra på att läsa av de boende, socialt kompetent och att hon genom sin närvaro bidrar till de boendes trygghet. Fritidsledaren som har erfarenhet av andra kortare arbetsmarknadsinsatser anser också att det, förutom serviceassistentens personliga lämplighet, är mycket positivt med den kontinuitet som den mer långvariga serviceassistentanställningen innebär:

Att det är en personal till i lokalen betyder att jag har två händer, två ögon och två öron till. Vi är två som hjälps åt, det är klart att allt går mycket lättare då, även för de som bor här [...] Serviceassistenten har lärt sig hur hon skall bemöta de boende. Jag har gett henne tips om hur man skall och inte skall bemöta de boende och hon märker ju själv vad som inte fungerar.⁵⁸

⁵⁶ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

⁵⁷ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

⁵⁸ Intervju, fritidsledare/undersköterska.

Vidare gynnar serviceassistentens arbete hela äldreboendet eftersom fritidsledaren och serviceassistenten nu själva i högre grad kan hjälpa de boende till och från fritidsaktiviteterna utan att begära hjälp av äldreboendets övriga personal. Emellertid finns det enligt fritidsledaren ett fortsatt behov av ytterligare avlastning i fritidsverksamheten, även om fördelarna med serviceassistenttjänsten är betydande.

När det gäller framtiden för serviceassistenttjänsterna på äldreboendet är den delvis osäker. I andra verksamheter, som till exempel skolan och förskolan, finns det formella hinder för att anställa serviceassistenter. Enhetschefen på äldreboendet poängterar att det inte krävs någon särskild utbildning för de arbetsuppgifter som serviceassistenten utför utan att den kvalifikation som krävs främst handlar om personlig lämplighet. Enhetschefen beskriver vikten av den personliga lämpligheten:

Du kan inte sätta in vem som helst. Det krävs någon form av intresse för människor för här (på äldreboendet) möter du människor som kanske inte har tal eller andra svårigheter eftersom de har en demenssjukdom [...] Du är i ett socialt sammanhang där människor bor, så det krävs mycket av dig.⁵⁹

Det som gör framtiden osäker för serviceassistenttjänsterna är dock relaterat till finansieringen av tjänsterna. Enhetschefen menar att det krävs att enheten får en utökad budget för att serviceassistenttjänsterna skall kunna övergå i reguljära anställningar, från de nuvarande subventionerna. I nuvarande budget rymms inte dessa anställningar.

Förskolan

I Skövde kommun finns det 34 kommunala förskolor (Skövde kommun, 2017) som ca 15 förskolechefer ansvarar för. Den förskola som studerats inom ramen för projektet har ca 80 barn inskrivna och en serviceassistent anställd på en avdelning med

⁵⁹ Intervju, enhetschef.

barn mellan ca 2–4 år. Förskolechefen har anställt ytterligare en serviceassistent på den andra förskolan som ingår i chefens ansvarsområde, som har cirka 90 inskrivna barn. Serviceassistenterna anställdes i augusti 2016, har utländsk bakgrund och tidigare ingen erfarenhet från skola eller barnomsorg. De har bott mellan två och tre år i Sverige och har läst på SFI.

Serviceassistenternas anställningar inleddes under augusti 2016 och har sedan dess erhållit kontrakt på sex månader som hittills förlängts en gång. Vid förlängningen vid årsskiftet 16/17 fick serviceassistenterna möjlighet att studera 25 procent av arbetstiden med bibehållen lön. Rekryteringen skedde på ett liknande sätt som i fallet med grundskolan, det vill säga genom att kommunens förskolechefer fick möjlighet att träffa ungefär 100 utvalda personer under kort tid (*speed-dates*). Förskolecheferna kunde sedan välja ut några de ansåg passa verksamheten och kallade dessa till intervju. Förskolechefen vid den utvalda förskolan i studien anger två skäl till varför hon engagerade sig i satsningen. Det första skälet handlar om att ge nyanlända en möjlighet att träna svenska, knyta sociala kontakter och få en chans att komma ut i arbetslivet i Sverige. Det andra skälet handlar om det värde serviceassistenterna kan tillföra verksamheten i form av stöd och avlastning.

En ansträngd arbetssituation

På förskolan arbetar både förskolelärare och barnskötare och det görs idag ingen tydlig praktisk åtskillnad mellan dessa yrkeskategorier vad gäller arbetsuppgifter, trots en väsentlig skillnad i utbildning. Den huvudsakliga arbetsuppgiften är att ta hand om barnen, även om det tillkommer en mängd andra uppgifter som är av både praktisk, pedagogisk och administrativ karaktär. Arbetet är också i hög grad varierande och då även arbetsbelastningen, menar flera av de intervjuade i personalen. Till de praktiska arbetsuppgifterna hör bland annat sysslor som är relaterade till köket, vilket inkluderar att ge barnen mat två till tre gånger per dag, torka bord och golv samt lämna disk i huvudköket.

Andra praktiska arbetsuppgifter är att byta blöjor på de yngre barnen, klä på och av barnen inför och efter utevistelser samt att genomföra olika aktiviteter. Inkluderat i dessa aktiviteter är även de pedagogiska arbetsuppgifterna, som kan vara att utveckla barnens motoriska, verbala och intellektuella förmågor genom lek och olika övningar. På den förskola som studerats förutsätts att förskolelärarna tar mer ansvar för verksamheten och intar en mer ledande eller drivande roll när det gäller det pedagogiska utvecklingsarbetet. Till de administrativa arbetsuppgifterna hör dokumentation av barnens lärande, planering av verksamheten, uppföljning och analys samt att hålla samtal med föräldrar om barnens utveckling. Tre timmar per vecka är vigda åt att personalen skall arbeta med planering och reflektion. De administrativa uppgifterna är kopplade till det pedagogiska uppdraget och det är svårt att utifrån denna studie dra en tydlig gräns mellan vad som är administration och pedagogiskt arbete.

Enligt den personal som intervjuats vid förskolan var arbets-situationen ansträngd fram till för ca ett år sedan. En pedagog förklarar att arbetsklimatet var stressigt och att samarbetet mellan personalgrupperna var bristfälligt. En annan pedagog med ett fackligt förtroendeuppdrag menar att detta med tung arbetsbelastning är ett generellt problem bland förskolorna i kommunen då det ofta saknas personal. När förskolechefen tillträdde sin tjänst inleddes ett förbättringsarbete vid förskolan för att hitta och lösa problem med stress som fanns på arbetsplatsen, ett arbete delvis initierat av Lärarförbundet. Enligt förskolechefen framkom efter flera möten och diskussioner ett antal faktorer som personalen fann vara stressande:

Och då är det, det att det är hög ljudvolym, att de känner att det är för stora barngrupper, och att de inte räcker till, som pedagoger. Att man känner att det är för mycket barn och att man aldrig hinner se dem och ja ... så.⁶⁰

⁶⁰ Intervju, förskolechef.

Ett resultat av förbättringsarbetet var att förskolechefen ansökte om en särskild temporär tilldelning av extra personal efter en satsning på minskade barngrupper i Skövde kommun, vilket innebär att två personer har tillfälliga tjänster på chefens två förskolor. Intresset för att ansöka om att anställa två serviceassistenter härrör också från resultaten av förbättringsarbetet. Sammantaget har dessa insatser inneburit en mindre ansträngd arbetssituation på kort sikt, även om chefen för förskolan menar att det generellt finns ett behov av mer personal inom förskolan. Pedagogerna som intervjuats i studien menar också att arbetssituationen blivit mindre stressig sedan förbättringsarbetet inleddes. Det är dock för tidigt att dra några direkta slutsatser huruvida insatserna kan kopplas till en minskad sjukfrånvaro på förskolorna, menar förskolechefen.

Orsakerna till behovet av mer personal är flera, enligt förskolechefen. Barnen har idag längre vistelsetid per dag på förskolan och rätten att ha sina barn på förskolan har utökats för exempelvis arbetslösa och föräldralediga. Bemanningen var också högre tidigare;

I dag har vi fått gå ner i personaltäthet och vi har kanske liknande storlek i barngrupper, men barnen är här längre dagar. Så att om jag tittar på mina småbarnsavdelningar, så kan man ha ett, tvååringar, ja, man kan ha 14 till mellanmål på två. Och det är [en] rätt tuff situation. [...] Det är mycket omsorg och man känner att man inte räcker till.⁶¹

Samtidigt tillkommer hela tiden nya arbetsuppgifter, enligt en av pedagogerna. Ett exempel är den nya läroplanen som har inneburit ett ökat fokus på systematiskt kvalitetsarbete, där dokumentation av det enskilda barnets lärande är en viktig del. Bland personalen varierar det dock om de ser dokumentationen som något betungande, menar förskolechefen. En pedagog menar att det kan vara bra att analysera vad som görs i verksamheten men att det tar mycket tid, samtidigt som det är svårt att hinna med att dokumentera när arbetsbelastningen är hög. Några andra

⁶¹ Intervju, förskolechef.

pedagoger menar att dokumentationsarbetet har förenklats sedan nya IT-verktyg tillförts verksamheten. Enligt förskolechefen är det upp till varje förskola hur man väljer att arbeta med dokumentation.

Samarbete istället för arbetsdelning

De två serviceassisterna vid förskolechefens två förskolor arbetar i varsitt arbetslag som består av både barnskötare och förskolelärare. Åtminstone en av serviceassistenterna arbetade inledningsvis vid flera olika avdelningar, dels för att fylla behov av mer personal som uppstod, dels för att lära känna både barn och pedagoger på förskolan. Utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter inleddes med att ett förslag på lämpliga arbetsuppgifter för en serviceassistent togs fram centralt för satsningen på *Breddad kompetensförsörjning*. Enligt pedagogerna på en av avdelningarna där en serviceassistent är placerad var riktlinjerna inledningsvis otydliga. Tanken var dock att serviceassistenten skulle avlasta genom att utföra arbetsuppgifter som gjorde det möjligt för pedagogerna att vara mer med barnen. Exempel på arbetsuppgifter var då att duka inför måltider, duka av och städa efter måltider, vattna blommor, klä av och på barn samt byta blöjor. Dock har den konkreta utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter skett mer informellt, och chefen har delegerat en del av ansvaret för utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter till arbetslaget. I praktiken har detta inneburit att deras arbetsuppgifter har utformats av chefen för förskolan, pedagogerna och serviceassistenterna tillsammans. Förskolechefen förklarar hur hon tänkte kring serviceassistenternas arbetsuppgifter;

Nej, men när jag presenterade idén, så sa jag att 'tanken är att vi skall få hjälp, ni skall bli avlastade i ert arbete. Vill ni till exempel kunna gå och sätta er och göra en dokumentation i lugn och ro, en halvtimme eller en timme, då kan [serviceassistenten] gå in och vara en av er i arbetslaget och vara med barngruppen. Men

hon skall inte ha något eget ansvar, öppna eller stänga eller vara själv'. Det är inte tanken.⁶²

Studien visar dock att serviceassistenterna arbetar mer integrerat med den ordinarie personalen på de avdelningar där de är placerade. Arbetsdelningen mellan pedagoger och serviceassistenter är därför inte så tydlig som de inledande riktlinjerna angav. Enligt personalen delar de i hög grad på arbetet. Alla på avdelningen hjälper till med de mer praktiska och rutinmässiga arbetsuppgifterna som att förbereda inför måltider eller utevistelse. Under de dagar som arbetet vid avdelningen observerades var det tydligt att arbetet delades i stor utsträckning, även om serviceassistenten i något högre grad under denna tid torkade av borden efter måltider. I många fall hjälptes också serviceassistenten och pedagogerna åt med övriga praktiska göromål. Ofta verkade det som att de praktiska arbetsuppgifterna roterade i arbetslaget, det vill säga den person som tog hand om disken vid frukosten var istället ute med barnen medan en annan person förberedde inför lunchen. Förskolechefen förtydligar hur arbetet är organiserat på avdelningen:

Packa upp lådor, duka upp borden, torka borden. Vattna blommor, alltså, rätt så enahanda, tråkiga sysslor kan jag tycka, i viss mån.[...] Och det kan man göra också, och de grejerna gör [serviceassistenten] med. Men personalen gör det också.⁶³

Serviceassistenterna ger en liknande bild av sitt arbete, och menar att de utför mycket av de vardagliga sysslorna som även den ordinarie personalen utför. En serviceassistent berättar om sina arbetsuppgifter:

Jag börjar klockan åtta varje dag, vi äter frukost, ibland torkar jag borden, dukar av. Vi jobbar tillsammans, byter blöjor, vi har samling, läser sagor för barnen, eller så sjunger de. [...] Ibland går vi på utflykt om det är bra väder. [...] De äter frukt [...] Det

⁶² Intervju, förskolechef.

⁶³ Intervju, förskolechef.

är olika varje dag. Vi går ut en och en halv timme, ibland lite mindre, det beror på vädret. Och vi kommer in, tar av kläder och tvättar, byter blöjor. Sen dukar jag, eller [någon av de tre pedagogerna] för lunch. [...] Ja, det är olika uppgifter, och det är inte bara jag som är med barnen eller torkar bordet eller byter blöjor. Nej, det är olika.⁶⁴

Emellertid finns det arbetsuppgifter som serviceassistenterna inte utför. Till dessa uppgifter hör det systematiska kvalitetsarbetet, planering av verksamheten och formella kontakter med föräldrar. Vidare närvarar inte serviceassistenterna på personalmöten, reflektionsmöten eller planeringsdagar. Skälet till det är att serviceassistenterna inte är involverade i det pedagogiska arbetet på samma sätt som den ordinarie personalen. De två serviceassistenterna menar dock att personalen är noga med att informera dem efter möten och liknande, och frågar om deras synpunkter.

Skälen till att personalen delar på stora delar av arbetet och att serviceassistenterna erhållit mer varierade och integrerade arbetsuppgifter beror på flera faktorer. För det första är personalen måna om att inte låta serviceassistenterna enbart utföra de ”tråkiga” arbetsuppgifterna. Det är också tydligt att de vill samarbeta på samma nivå och inte få serviceassistenterna att känna sig underlägsna. Detta är också något förskolechefen uppmärksammade när serviceassistenternas arbetsuppgifter diskuterades – personalen var inte intresserade av att låta serviceassistenterna enbart utföra de mer rutinmässiga arbetsuppgifterna utanför barngruppen. Pedagogerna har således en solidarisk syn på arbetsdelningen:

Det känns fel att [serviceassistenten] bara skall göra det tråkiga jobbet. Jag skulle inte vilja göra det om det var jag [som var serviceassistent].⁶⁵

Jag tror att det är bättre för henne om hon får bli en av oss, än att vi skall ge henne uppgifter hela tiden. Hon vet ju vad som

⁶⁴ Intervju, serviceassistent. Citatet är språkligt redigerat.

⁶⁵ Intervju, barnskötare A.

skall göras, ibland gör ju hon själv saker. Hon vet att snart är det mellanmål och börjar duka.⁶⁶

Förskolechefen påpekar också att serviceassistenterna uttryckt att de känner sig som en del i arbetslaget och att arbetsuppgifterna är viktiga. För det andra fungerar arbetet utanför barngruppen, till exempel att ta hand om måltiderna och disken, som ett sätt för personalen att få ett avbrott i det stundtals intensiva arbetet med barnen. Två pedagoger förklarar:

Samtidigt kan det vara skönt att komma bort från barngruppen. Man kan liksom pusta ut då om man jobbar i köket.⁶⁷

Ganska skönt att komma ifrån barngruppen och duka och så. Inte så intensivt, även om det är bra att ha hjälp ibland av serviceassistenten.⁶⁸

För det tredje handlar den svaga arbetsdelningen sannolikt om att man från personalens perspektiv betraktar serviceassistenterna som kompetenta och lämpliga kollegor. Detta är givetvis något som växt fram över tid, och det var som nämnts tidigare inte helt klarlagt vilka arbetsuppgifter som serviceassistenterna skulle få på förskolorna. Ju mer den ordinarie personalen litar på att serviceassistenterna utför ett gott arbete, desto mer integrerade tenderar serviceassistenternas arbetsuppgifter att bli. Serviceassistenterna menar också att de fått fler arbetsuppgifter under tiden de varit på förskolorna.

Synen på avlastning

Samtlig personal som intervjuats vid förskolorna är mycket positiva till serviceassistenttjänsterna. Det är tydligt att personalen inklusive chefen inledningsvis inte visste vad de skulle förvänta sig av serviceassistenttjänsterna, men att de efter en tids anställ-

⁶⁶ Intervju, barnskötare B.

⁶⁷ Intervju, barnskötare A.

⁶⁸ Intervju, barnskötare B.

ning betraktar serviceassistenterna som mycket värdefulla i verksamheten. Serviceassistenterna framhåller också i intervjuerna att de trivs och att de upplever att personalen uppskattar deras arbete. Flera i personalen betonar viktiga egenskaper som att serviceassistenterna är öppna, nyfikna, samarbetsvilliga, tillmötesgående och flexibla. Att ha en vuxen till på avdelningarna som kan avlasta är det som personalen uppskattar mest. Detta skapar enligt pedagogerna en lugnare barngrupp och gör att personalen i högre grad kan dela upp barngruppen i mindre delar, särskilt inför utevistelser. En av förskolelärarna beskriver fördelarna med serviceassistenterna:

Alltså barnen vill ju spela spel och de vill ha hjälp att pussla, behöver hjälp på toaletten och det är så mycket grejer och vi har ju ofta stora barngrupper, så det gör ju mycket med några händer extra. [...] Och ett par extra ögon när man är ute och såna grejer. Så visst, varje vuxen som finns i närheten är ju jättebra, för det är ju många barn och många barn vill ha en vuxen, ja, att man skall se dem och det här då. Och det är ju viktigt att de blir sedda allihopa.⁶⁹

Enligt personalen har även serviceassistenterna mottagits väl av barnen:

Ja, och här tycker jag de har knutit an jätteväl, de är jättetrygga med [serviceassistenten] och tyr sig till henne. De ser ingen skillnad på henne och övrig personal.⁷⁰

Förskolechefen menar att avlastningen innebär att pedagogerna, och kanske främst förskolelärarna, kan ägna sig åt arbetsuppgifter som de har svårt att hinna med, som till exempel dokumentation och planering av verksamheten. Detta är också något som enligt förskolechefen kan ge ökad kvalitet. En förskolelärare menar att en annan positiv konsekvens av serviceassistenttjänsterna är att de

⁶⁹ Intervju, förskolelärare B.

⁷⁰ Intervju, förskolechef.

kan få personer utan utbildning att intressera sig för förskolläraryrket och på så sätt ta steget att utbilda sig på området.

En annan aspekt av serviceassistenttjänstens införande är att förskolan blir mindre beroende av vikarier. Vikarier är enligt förskolechefen vanligt förekommande bland kommunens förskolor, och beställs genom kommunens gemensamma vikariepool. Om någon i personalen på förskolan är sjuk behöver inte alltid en vikarie sättas in, utan chefen kan enkelt flytta in en serviceassistent till den avdelning som saknar personal. Möjligheten att flytta personal skapar således en mer stabil tillvaro på förskolan och det är enklare att anpassa bemanningen efter de direkta behov som uppstår. Även om serviceassistenterna normalt är stationerade på en avdelning kan de också röra sig mellan avdelningar och anpassa närvaron efter hur arbetsbelastningen ser ut för tillfället. En ytterligare fördel med att använda serviceassistenterna där det uppstår mer akut personalbehov är att man redan på förhand får en person som både personal och barn känner till, till skillnad från när vikarier används. Förskolechefen menar att detta ger barnen en trygghet. En förskolelärare förklarar:

[...] serviceassistenten känner ju barnen och det är ju ett lite mer välkänt ansikte för barnen när man är ute och så där. Då kan de ju gå till henne och få hjälp. Men det är klart, kommer det en vikarie ibland, som kanske bara är en dag så där... Hon känner ju inte igen barnen och vet vad de heter och sånt heller, det blir ju lite skillnad då.⁷¹

Enligt förskolechefen är det svårt att på förhand veta vem som kommer när vikarier rings in. I vissa fall kan det vara någon som varit på förskolan tidigare, men ibland kan det vara någon helt ny.

Begränsade möjligheter till anställningar

Även om personalen på de studerade förskolorna är positiva till satsningen på serviceassistenter har vissa komplikationer upp-

⁷¹ Intervju, förskolelärare B.

stått. En mindre komplikation är de språkförbistringar som uppstått. Serviceassistenterna själva känner att språket ibland är ett hinder för dem, men att de hela tiden utvecklas. Personalen som intervjuats menar dock att språkliga missförstånd retts ut snabbt och de egentligen inte varit något problem. Språksvårigheter har också nämnts på de arbetsplatsombudsmöten som Lärarförbundet organiserar bland kommunens förskolor. Ytterligare en komplikation gäller personalen på en avdelning, som dock inte har följts i denna studie, där attityderna till serviceassistenten inledningsvis upplevdes som negativa av förskolechefen. Problemet handlade då främst om hur personalen bemötte serviceassistenten med misstänksamhet.

Den långsiktiga finansieringen av serviceassistenttjänsterna upplevs emellertid som ett mer påtagligt och långsiktigt problem av förskolechefen. Förhoppningen från kommunen har varit att enheterna själva på sikt skulle ta över kostnaderna för serviceassistenterna. Förskolechefen berättar om budgetsituationen:

Jag tycker att det är en fantastisk hjälp och jag ser att det är jät-tebra för vår verksamhet. Men jag funderar sen när vi skall beta-la detta själva, för då kommer inte vi ha råd. Vi har ju bara så att det räcker till det vi har. Det är en väldigt tajt budget.⁷²

Förskolornas budget baseras också på det antal barn som är inskrivna på förskolan och den så kallade barnpengen är också relaterad till barnens ålder. Barnpengen täcker den fast anställda personalen, men då är inte förskolan fullbemannad eftersom det behövs utrymme för att kunna ta in vikarier. Utöver finansieringsfrågan utgör även serviceassistenternas avsaknad av relevant utbildning ett formellt hinder för fortsatt anställning. Möjligheten att ta in serviceassistenter som vikarier finns, men inte att fastanställa dem, menar förskolechefen. Detta beror på den policy Skövde kommun har att i första hand anställa utbildade förskolelärare. I detta sammanhang är inte ens utbildade barnskötare formellt sett aktuella:

⁷² Intervju, förskolechef.

Men vi anställer knappt barnskötare heller just nu, för Skövde kommun har en policy. Man vill ha 75 % förskollärare och 25 % barnskötare. Nu ligger vi nog bara på 66 % förskollärare och då vill man inte anställa barnskötare heller [...].⁷³

Efterfrågan på förskolelärarutbildad personal är också hög generellt, men tillgången är begränsad. Förskolechefen menar att hon vid anställning prioriterar förskolelärarutbildad personal före andra yrkeskategorier på förskolan. En av förskolelärarna menar att svårigheten att få tag på utbildad personal innebär att förskolor ändå tvingas anställa barnskötare eller motsvarande för att kunna ha tillräckligt med personal. Problemet blir då, enligt förskoleläraren, att de befintliga förskolelärarna får ta ett större ansvar för den pedagogiska verksamheten.

Avsaknaden av pedagogisk utbildning är dock inte avgörande för om serviceassistenterna kan utföra ett gott avlastande arbete. En förskolelärare menar att personal utan utbildning kan spela en viktig roll i verksamheten:

Det beror ju på vad tanken är lite. Om de skall de komma ut och vara med i det här pedagogiska arbetet, då måste man ju ha det [utbildning]. [...] Om de inte har det [...], då kan man ju involvera dem ändå. [...] Sen beror ju säkert det på hur man är som person och sånt där också. Det handlar ju mycket om sånt också. [...] Och att man känner själv att man tycker att det är roligt och så.⁷⁴

En annan pedagog menar att så länge serviceassistenterna inte direkt involveras i det pedagogiska arbetet, med till exempel planering och föräldrakontakter är deras personliga egenskaper viktigare:

Nej, jag tror det handlar lite om hur man är som person också, vad man har för inställning. Det är inte säkert att en utbildad skulle göra det bättre.⁷⁵

⁷³ Intervju, förskolechef.

⁷⁴ Intervju, förskolelärare B.

⁷⁵ Intervju, förskolelärare A.

En av serviceassistenterna framhåller att den egna erfarenheten av att uppfostra barn har varit värdefull i arbetet. Samtidigt är de två serviceassistenterna intresserade av att på sikt utbilda sig till barnskötare.

Arbetsdelning i praktiken

Lärdomar från fyra kommunala verksamheter

I detta avsnitt presenteras en sammanfattande analys av hur arbetsdelningen och införandet av serviceassistenttjänster fungerat i de fyra kommunala verksamheter som studerats. De empiriska observationerna kommer att relateras till perspektiven på det moderna arbetslivets utveckling, betydelsen av reformer för arbetet i den offentliga sektorn och antaganden om arbetsdelningens dynamik som presenterades i rapportens andra avsnitt.

Generellt behov av mer personal

En av de huvudsakliga avsikterna med satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* var att avlasta yrkesgrupper med hög arbetsbelastning. Studien visar tydligt att personalen i de verksamheter som studerats också upplever att arbetsbelastningen är hög i deras verksamheter, och att den ökat över tid. Särskilt påtagligt är detta på vårdområdet, det vill säga på sjuksköterskeenheter och på äldreboendet, även om tendenserna också är tydliga inom skolans värld. Orsakerna till detta är flera, och de varierar delvis mellan verksamheterna. Vid sjuksköterskeenheter är det tydligt att en ökad vårdtyngd, förändrade omständigheter som ställer krav på nya former av samordning och ökade administrativa krav påverkar arbetsbelastningen för de anställda. Liknande orsaker går även att observera på äldreboendet, och då särskilt när det gäller en förändrad vårdtyngd och nya administrativa krav. Inom för- och grundskolan är arbetsbelastningen relaterad till att barn- och elevgrupperna är stora, många elever kräver sär-

skilt stöd, en ökad vistelsetid för barn i förskolan samt nya krav på administration och dokumentation.

I studien framkommer vidare vilka konsekvenser dessa förhållanden har för verksamheterna. Personalen i studierna nämner att de ofta känner sig stressade, att de inte hinner med sina arbetsuppgifter och tvingas bortprioritera viktiga delar av arbetet. Den successivt ökande arbetsbelastningen kan relateras till den övergripande reformambitionen att kostnadseffektivisera offentliga verksamheter. För personalberoende verksamheter inom vård, skola och omsorg blir en ofrånkomlig konsekvens av effektiviseringarna att trycket på personalen ökar, eftersom det finns få andra delar av verksamheten att rationalisera. En tendens i studien är att den höga arbetsbelastningen innebär att personalen tvingas prioritera kvantitet, att hinna med, framför kvalitet, även om de gör allt för att göra ett bra jobb utifrån rådande förutsättningar (jfr Almqvist, 2006; Hood, 1995).

På sjuksköterskeenheter är det ofta administrationen som bortprioriteras, vilket innebär att dessa arbetsuppgifter behöver utföras på övertid. Flera menar också att de har en känsla av otillräcklighet och att inte göra ett bra jobb. Denna känsla av otillräcklighet är som tydligast inom grundskolan och relateras ofta till ansvaret för stora grupper av elever, samtidigt som handlingsutrymmet är begränsat. För klienternas del kan dessa konsekvenser exempelvis visa sig som minskad känsla av trygghet på äldreboendet, att barn på förskolan inte får tillräcklig uppmärksamhet eller patienter som behandlas av sjuksköterskeenheter inte riktigt får den omsorg de behöver. Således kan den höga arbetsbelastningen generera ökad stress och minskad kvalitet i verksamheterna.

Gemensamt för enheterna i studien är att de administrativa kraven är en bidragande orsak till att arbetsbelastningen ökat (jfr Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). För det första har det administrativa arbetet ökat på grund av att många offentliga verksamheter fragmentiserats i mindre enheter med eget budgetansvar (Almqvist, 2006, Hood, 1995). I studien är det mest påtagligt vid sjuksköterskeenheter där personalens administrativa arbete vuxit, bland annat som en konsekvens av att kraven på

samordning med olika hemtjänstutförare ökat. För det andra har generella krav på utvärdering, granskning och kontroll av verksamheterna utifrån olika nationella riktlinjer utökad det administrativa arbetet vid samtliga enheter i studien. Dessutom kan en viss målförskjutning observeras i verksamheterna eftersom det administrativa arbetet tar fokus från kärnarbetet för såväl sjuksköterskor, undersköterskor, lärare, barnskötare som förskolelärare (Forsell och Ivarsson Westerberg, 2014, Hall, 2012).

Sammantaget är några tydliga mönster i studien att klienterna blivit fler och mer komplexa i bemärkelsen ökad vårdtyngd, att personaltätheten upplevs ha minskat, åtminstone i relation till storleken på klientgrupperna, samt att nya administrativa krav tillkommit. Ett genomgående tema bland personalens upplevelser av arbetsbelastningen är därför att fler och fler arbetsuppgifter har tillkommit efter hand utan att några arbetsuppgifter försvunnit. Det offentliga uppdraget har således expanderat utan att motsvarande expansion har skett när det gäller personalgruppernas storlek. En observation som är viktig i sammanhanget är att det är många mindre arbetsmoment eller uppgifter som var för sig inte upplevs som betungande, men som sammantaget ökar arbetsbelastningen. Flera av dessa tendenser känns också igen från den internationella forskningen om arbetsförhållandena inom den offentliga sektorn (Tummers et al. 2014; Diefenbach 2009; Hales 2006; Kirkpatrick et al. 2005; Butterfield et al. 2005; Forsell & Ivarsson Westerberg 2014). Orsakerna till de strukturella förändringarna av arbetslivet inom den offentliga sektorn kan ofta återfinnas i de reformer som initierades under början av 1990-talet. Ett tydligt resultat i studien är att de ovanstående iakttagelserna ofta utmynnar i en generell önskan om mer personal bland de anställda som intervjuats.

Varierande grad av arbetsdelning

Karaktären på arbetet vid de verksamheter som studerats ligger i linje med de observationer som forskningen om det moderna arbetslivet uppmärksammat. Lärare, förskolelärare, sjuksköters-

kor och undersköterskor arbetar med en mångfald av arbetsuppgifter, från interaktion med klienter till rena administrativa arbetsuppgifter. Flera av uppgifterna är inte direkt relaterade till kärnverksamheten för yrkeskategorierna. Arbetet vid enheterna är relativt svagt differentierat och innehåller såväl mindre kvalificerade arbetsuppgifter som mer kvalificerade. Det är också tydligt att yrkeskategorierna i studien har ett tydligt ansvar för planering och kontroll av den egna verksamheten. Med de termer som diskuteras i rapportens inledning tyder detta på en både horisontell och vertikal integration av arbetet vid enheterna.

Att extrahera arbetsuppgifter ur dessa ordinarie yrkeskategorier och införa en ökad arbetsdelning har varit en tydlig ambition med satsningen på *Breddad kompetensförsörjning*. När det gäller dessa försök visar studien att inslagen av arbetsdelning varierar mellan de olika verksamheterna. Det bör dock nämnas att det givetvis är svårt att objektivt avgöra vad gränsen går mellan kärnuppgift och kringuppgift för de olika yrkeskategorierna. I denna studie har vi därför främst förlitat oss på subjektiva definitioner av denna gräns utifrån det empiriska underlaget och yrkeskategoriernas förhållningssätt.

Sjuksköterskeheten uppvisar den tydligaste arbetsdelningen i studien. Serviceassistenten har övertagit en rad arbetsuppgifter från sjuksköterskorna som inte kräver sjuksköterskekompetens, och inkluderar att städa och hålla ordning, transporter och skötsel av utrustning. Separationen mellan serviceassistentens och sjuksköterskornas arbetsuppgifter medför att serviceassistenttjänsten kan betraktas som en ny och särskild yrkeskategori, även om den i hög grad påminner om en vaktmästartjänst.

När det gäller äldreboendet skiljer sig de två serviceassistenttjänsterna åt ifråga om arbetsdelning. På vårdavdelningen är serviceassistenttjänsten tydligt separerad från undersköterskornas personnära och omsorgsrelaterade arbetsuppgifter och är istället inriktad på arbetsuppgifter kopplade till köket på boendet. Serviceassistenttjänsten på äldreboendets fritidsverksamhet är däremot i högsta grad integrerad med den ordinarie undersköterskans arbete. Här delas arbetet lika till stor del, även om

serviceassistenten inte utför några av de få administrativa arbetsuppgifter som den ordinarie undersköterskan ansvarar för.

I grundskolan är arbetsdelningen mellan lärare och serviceassistenter också relativt svag och serviceassistenterna utför många arbetsuppgifter som är direkt kopplade till lärarnas kärnuppdrag, även om de inte utför samtliga arbetsuppgifter som åligger lärarna. Deltagandet i undervisningen, rättning av elevernas läxor och genomförandet av läxgenomgångar är exempel på arbetsuppgifter som de delar med lärarna.

Förskolan uppvisar, tillsammans med fritidsverksamheten på äldreboendet, den svagaste arbetsdelningen i studien. Här delar serviceassistenter och pedagoger i stor utsträckning på det vardagliga arbetet, som inkluderar att genomföra aktiviteter med barnen, förbereda inför måltider och ge barnen omsorg. Arbetet kännetecknas således främst av samarbete på relativt lika villkor. Dock finns det arbetsuppgifter serviceassistenterna inte utför som är kopplade till det systematiska kvalitetsarbetet, planering av verksamheten, kontakterna med föräldrar och övrig administration.

Faktorer som påverkar möjligheterna att införa ökad arbetsdelning

En viktig fråga i studien är hur vi kan förstå orsakerna till dessa skillnader i graden av arbetsdelning mellan de olika verksamheterna. Givet de empiriska begränsningarna i studien är diskussionen om orsaker, å ena sidan, givetvis preliminär. Å andra sidan finns det fog för att anta att de kommunala verksamheterna i studien inte är unika i Sverige när det gäller förutsättningarna för arbetet. Konsekvenserna av de generella reformer som tidigare diskuterats och som varit centrala när det gäller arbetslivets förändring inom den offentliga sektorn i Sverige har också kunnat identifieras i de studerade kommunala verksamheterna. Med ett sådant antagande om liknande förutsättningar för offentlig verksamhet i Sverige går det att hävda att studiens resultat kan bidra med kunskaper om faktorer som har betydelse för införandet av arbetsdelning på ett mer generellt plan.

I studien framkommer att kommunen har försökt styra inriktningen på serviceassistenternas arbete utifrån en tanke om organisationernas behov (jfr Freidson, 1976). Dokument som till exempel arbetsbeskrivningar för de nya tjänsterna har därför varit centrala.

Sett till den tydliga arbetsdelningen vid sjuksköterskeenheten har dessa beskrivningar i stort sett också realiserats i praktiken. Här finns det flera faktorer som samverkat när det gäller den tydliga arbetsdelningen. För det första hade enheten tidigt identifierat att sjuksköterskorna utfört många arbetsuppgifter som var svagt relaterade till deras utbildning och uppdrag. Detta förarbete är också tydligt relaterat till idéerna inom satsningen på *Breddad kompetensförsörjning*, vilket sannolikt underlättat serviceassistenttjänsternas utformning. För det andra är verksamhetens karaktär central då arbetet utförs av sjuksköterskor, en profession med relativt tydliga gränser mellan vårduppdraget och omgivningen (jfr Freidson, 1976). Detta innebär att det finns formella och praktiska hinder för en serviceassistenttjänst att integreras i det ordinarie arbetet med vård och omsorg av patienter. Den serviceassistent som anställdes har heller ingen kompetens som är relaterad till vård och omsorg. Inte heller har serviceassistenten arbetat nära sjuksköterskorna i deras dagliga arbete, vilket också främjat en distans mellan de olika yrkeskategorierna. Ett tredje skäl handlar om att det varit möjligt att på ett relativt enkelt sätt definiera arbetsuppgifter som inte kräver sjuksköterskekompetens. Att detta varit möjligt kan relateras till att dessa arbetsuppgifter är sådana som tillkommit genom organisationsförändringar, som exempelvis det ökade behovet av samordning mellan ett större antal utförare, transporter och logistik. Andra arbetsuppgifter som tillkommit genom horisontell integration, av vaktmästarkaraktär, kan relateras till effektiviseringssträvanden. Även om fler arbetsuppgifter tillkommit har gränsen varit tydlig mellan arbetsuppgifter som kräver vårdkompetens och övriga arbetsuppgifter. Studien visar dock att många sjuksköterskor med kortare yrkeserfarenhet haft svårare att uppleva denna gräns. En orsak till detta kan vara att de enbart arbetat

under rådande villkor. På så sätt har uppfattningen om att kringarbetet ingår i en sjuksköterskas huvudsakliga arbetsuppgifter sannolikt normaliserats för denna grupp.

Orsakerna till den tydliga arbetsdelningen på äldreboendets vårdavdelning är i stort sett baserad på liknande faktorer som i fallet med sjuksköterskeenheten. Serviceassistentens arbete rör vardagslivets rutinmässiga inslag på arbetsplatsen, såsom mat-hantering och städ, vilket skiljer sig påtagligt från undersköterskornas patientnära omsorgsarbete. Här spelar verksamhetens karaktär och behovet av vårdkompetens i arbetet en stor roll för möjligheten att finna avgränsade arbetsuppgifter som kan överföras till serviceassistenttjänsten. Kravet på undersköterskeutbildning förenklar således gränsdragningen även i detta fall. Dock är professionen svagare på äldreboendet samtidigt som serviceassistenten arbetar närmare undersköterskorna än vid sjuksköterskeenheten. Ytterligare ett skäl till den tydliga arbetsdelningen kan kopplas till serviceassistentens behov av anpassade arbetsuppgifter, något som bidrar till att tydliggöra gränserna mellan yrkeskategorierna. När det gäller serviceassistenttjänsten på äldreboendets fritidsverksamhet beror den svaga arbetsdelningen på att det redan i arbetsbeskrivningen för tjänsten fastställdes att serviceassistenten skall arbeta tillsammans med fritidsledaren med de aktiviteter som ingår i verksamheten. Det fanns således ingen direkt ambition att överföra arbetsuppgifter från undersköterskan på denna avdelning till serviceassistenttjänsten. Även om ambitionen funnits är verksamhetens karaktär sådan att en tydlig arbetsdelning är svår att genomföra. Jämfört med både sjuksköterskeenheten och äldreboendets vårdavdelning är gränserna mellan fritidsledarens och serviceassistentens arbete relativt flytande. En orsak till detta är att verksamhetens inriktning inte kräver att serviceassistenten har någon speciell utbildning utan att arbetet med de boende i större omfattning handlar om personlig lämplighet. Dock är fritidsledarens kompetens som utbildad demensundersköterska mycket viktig för verksamheten, vilket också innebär ett övergripande ansvar för arbetet.

I fallet med grundskolan har studien visat att det varit svårt att etablera en tydlig arbetsdelning i enlighet med satsningens ambitioner, och i studien går det att finna flera olika orsaker till detta. En faktor kan kopplas till de initiala försöken att utforma serviceassistenternas arbetsuppgifter. Trots att det fanns åtminstone några grundläggande riktlinjer för de arbetsuppgifter serviceassistenttjänsterna skulle innehålla, visar studien att dessa riktlinjer inte aktualiserades i samma utsträckning som på sjuksköterskeenheten och äldreboendets vårdavdelning. En observation är att inflytandet över och förhandlingen av arbetsuppgifternas utformning i högre grad decentraliserades till lärarnivån, vilket innebar att lärarna fick möjlighet att stegvis utforma innehållet i serviceassistenttjänsterna och direkt anpassa dessa utifrån sin syn på verksamhetens behov och serviceassistenternas kompetens. Just frågan om kompetens och lärarnas handlingsutrymme vid utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter är därför central när det gäller graden av arbetsdelning i detta fall. Samtliga serviceassistenter på skolan har någon form av lärarutbildning eller lärarbakgrund, en faktor som har haft betydelse för vilka arbetsuppgifter som de ordinarie lärarna kunnat överföra till serviceassistenterna. Då lärarna bedömt serviceassistenterna som kompetenta har dessa också kunnat arbeta med arbetsuppgifter som tillhör lärarnas kärnuppdrag, snarare än enbart kringuppgifter. Social interaktion på arbetsplatsen mellan lärare och serviceassistenter har således haft betydelse för utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter, och på sätt också graden av arbetsdelning (Freidson 1976). De behov av avlastning som lärarna upplever som mest värdefull är just också relaterade till lärarnas huvudsakliga arbetsuppgifter i undervisningen, exempelvis möjligheten att kunna dela på de stora grupperna av elever. För detta krävs serviceassistenter med lärarutbildning.

Det är emellertid en aning överraskande att lärarna vill involvera serviceassistenterna i kärnuppdraget med tanke på att lärarna kan betecknas som en profession intresserad av att dra gränser kring sitt yrke, som i fallet med sjuksköterskorna ovan. En faktor i sammanhanget handlar sannolikt om att lärarna betrak-

tar serviceassistenterna som likar med tanke på deras lärarutbildningsbakgrund och vill stödja dem i deras utveckling mot behöriga lärare. En annan förklaring skulle kunna vara att lärarnas kärnuppdrag i grunden är så brett definierat att det finns få arbetsuppgifter som inte förknippas med detta uppdrag. Det är således svårt att finna arbetsuppgifter som inte är pedagogiska till karaktären, även om studien visar att flera lärare hävdar att serviceassistenter utan utbildning också skulle kunna avlasta mer praktiska arbetsuppgifter. Vidare är de arbetsuppgifter som tillkommit, exempelvis nya administrativa krav, i hög grad integrerade i kärnuppdraget och direkt kopplade till behovet av kvalificerad bedömning i undervisningen. Dessa arbetsuppgifter kan svårigen överföras till utbildade personer.

Liksom i grundskolan är serviceassistenttjänsterna i förskolan svagt separerade från den ordinarie personalens arbete. En generell förklaring till avsaknaden av en tydlig arbetsdelning kan relateras till att den pedagogiska verksamheten är svår att avgränsa från andra typer av arbetsuppgifter, till skillnad från vård- och omsorgsenheternas tydliga professionsrelaterade gränser mellan exempelvis patientrelaterat arbete och kringuppgifter. En indikator på detta är att det trots att det finns två yrkeskategorier anställda inom förskolan, förskolelärare med akademisk utbildning och barnskötare med gymnasieutbildning, är de praktiska skillnaderna mellan dessa små när det gäller arbetsuppgifterna i verksamheten (se även Castillo 2015). Förskolelärarprofessionen är således relativt svag och det pedagogiska kärnuppdraget brett definierat, vilket skapar sämre förutsättningar för att utveckla serviceassistenttjänster med tydligt avgränsade arbetsuppgifter.

I studien är det tydligt att förutsättningarna för utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter i förskolan haft betydelse för graden av arbetsdelning. Som i fallet med grundskolan har serviceassistenternas arbetsuppgifter i hög grad utvecklats lokalt på arbetsplatsen. Försöken från kommunens sida att utforma tydliga arbetsbeskrivningar av serviceassistenternas tjänster var betydelsefulla när satsningen inleddes. Studien visar dock att den konkreta utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter

skett i informella förhandlingar mellan chef, pedagoger och serviceassistent. Arbetslagen har således haft ett handlingsutrymme att själva definiera vad de behöver för typ av avlastning, men denna process har i stor utsträckning skett i interaktion med serviceassistenterna. Förskolan är också det fall där det visat sig att den sociala interaktionen på arbetsplatsen haft störst betydelse för graden av arbetsdelning (jfr Freidson 1976). Två faktorer är här viktiga för att förstå denna dynamik. För det första visar studien att personalens solidaritetskänsla eller jämlikhetssträvanden sätter gränser för vilka arbetsuppgifter de kan tänka sig överföra till serviceassistenterna. Arbetsuppgifter som upplevs som för "tråkiga" eller monotona vill personalen i stor utsträckning dela lika i arbetslagen. Ett liknande förhållningssätt observerades även i en tidigare studie av arbetsdelning på förskolan (se Castillo 2015). För det andra utgör också de mer okvalificerade arbetsuppgifterna ett sätt att få ett avbrott i det intensiva arbetet i barngruppen för den ordinarie personalen, vilket innebär att de föredrar att utföra en del av detta arbete själva snarare än att överföra det till serviceassistenterna.

Till skillnad från grundskolan saknar serviceassistenterna i förskolan pedagogisk utbildning. Det går därför inte att förstå den svaga arbetsdelningen utifrån att den ordinarie personalen ser serviceassistenterna som likar och av denna anledning integrerar dem i arbetet, som i fallet med grundskolan. Utbildning tenderar snarare att vara underordnad serviceassistenternas personliga lämplighet, vilket sannolikt speglar verksamhetens karaktär där omsorgsbetonade egenskaper, snarare än pedagogiska, traditionellt sett värderats högt. Vikten av att passa in i verksamheten och möta barnen på ett tillfredställande sätt är därför avgörande för serviceassistenttjänsterna. När det gäller de betydligt senare införda administrativa och pedagogiska arbetsuppgifterna är de dock tydligt avgränsade från serviceassistenttjänsterna. Här är tvärtom den ordinarie personalens utbildning av betydelse för att kunna utföra dessa arbetsuppgifter. Detta tillsammans med goda kunskaper i svenska.

Olika sätt att avlasta – ökad arbetsdelning eller ökad personaltäthet?

Trots att graden av arbetsdelning skiljer sig i de olika verksamheterna betyder det inte att graden av avlastning varierat i motsvarande utsträckning. Avlastning tenderar dock att ske på två olika sätt i studien. Studien av sjuksköterskeenheten och vårdavdelningen på äldreboendet visar att den tydliga arbetsdelningen som införts med serviceassistenterna bidragit till att frigöra tid för arbetsuppgifter som de anställda betraktar som centrala i relation till deras utbildning och uppdrag. I detta fall har således avlastningen skett genom en *ökad arbetsdelning*. Samtidigt visar studien att avlastning också skett i de fall där arbetsdelningen varit mindre tydlig. I dessa fall har serviceassistenttjänsterna främst bidragit genom att de avlastat personalen med såväl deras kärnuppgifter som kringuppgifter, istället för att avgränsade kringuppgifter överförts till serviceassistenterna. Det handlar alltså om att personalen delat på och samarbetat kring befintliga arbetsuppgifter på ett relativt likvärdigt sätt. På så sätt är det då snarare en *ökad personaltäthet* som satsningen på serviceassistenter bidragit med.

Oavsett vilken typ av avlastning som varit aktuell är det tydligt att serviceassistentanställningarna mottagits mycket väl bland samtliga chefer och personal i studien och att avlastningen tjänsterna medfört uppfattats som reell. Sett utifrån den höga arbetsbelastning som konstaterats i studien har serviceassistenterna bidragit till att minska den generellt. På sjuksköterskeenheten upplever personalen att de fått mer tid för direkt patientarbete, att stressen minskat och att arbetet uppfattas som mer meningsfullt. Avlastningen tenderar också ha medfört att sjuksköterskorna blivit mer medvetna om hur deras huvudsakliga arbetsuppgifter kan definieras, sett utifrån deras utbildning. Liknande uppfattningar återfinns på äldreboendet, där undersköterskorna upplever att tiden de kan ägna till de boende har ökat, arbetsbelastningen minskat och arbetet blivit lugnare och lättare att hinna med. Studien visar också att personalen i högre grad känner att

de är tillfreds med arbetsinsatsen i jämförelse med tiden före serviceassistenttjänsternas införande. Personalen vid grundskolan upplever också minskad stress, ett ökat lugn och en bättre arbetsro för eleverna sedan införandet av serviceassistenttjänsterna. Motsvarande gäller även för förskolans personal, mycket tack vare att de är fler anställda som kan dela på barngrupperna. Avlastningen har också inneburit att lärarna i både grund- och förskola kan ägna sig mer åt arbetsuppgifter som de har svårt att hinna med, exempelvis planering av undervisningen och de pedagogiska aktiviteterna, men även dokumentation och annan administration. En intressant iakttagelse är att en stor del av den tid som frigörs ägnas åt planering eller administration och inte till direkt interaktion med elever eller barn. I förskolan är det även tydligt att beroendet av vikarier minskat, vilket på flera sätt skapat en mer stabil tillvaro och minskat det praktiska arbetet med att hantera sjukfrånvaro. Även om det inte är lika tydligt som i förskolan har även serviceassistenterna i grundskolan vid flera tillfällen vikarierat för den ordinarie läraren, något som sannolikt underlättat arbetet med att engagera externa vikarier.

Sammantaget är det tydligt att den upplevda avlastning som satsningen på serviceassistenttjänster gett är en indikator på att det i grunden finns ett behov av mer personal. Avlastningen verkar således inte bero på graden av arbetsdelning, även om de separerade serviceassistenttjänsterna kunnat bidra till att den ordinarie personalen kunnat ägna mer tid åt kärnupdraget. Att det finns ett behov av mer personal i de offentliga verksamheterna är dock inte en särskilt revolutionerande slutsats. Detta behov har också, som vi sett ovan, explicit uttryckts av den intervjuade personalen på enheterna. Såväl tidigare studier av arbetsbelastning och arbetsförhållanden i offentlig sektor som vittnesmål från ett brett spektrum av offentligt anställda i media har återkommande belyst denna fråga.

Arbetsgivarorienterad arbetsmarknadspolitik?

Satsningen på *Breddad kompetensförsörjning* uppvisar flera likheter med den trend av arbetsgivarorienterade arbetsmarknads-satsningar som observerats på flera håll i Europa (van der Aa & van Berkel, 2014). Enligt forskningen på området handlar dessa satsningar till stor del om att involvera arbetsgivare och få dem intresserade av att anställa arbetslösa genom att erbjuda offentliga rekryterings- och arbetsträningstjänster, hänvisa till socialt ansvarstagande eller etablera olika finansiella incitament som kan främja arbetsgivarnas verksamhet. I denna studie ser vi flera exempel på dessa strategier. Det är dock vanskligt att utifrån studien belägga att projektledningen medvetet använt sig av detta arbetssätt. En central del i *Breddad kompetensförsörjning* har varit att organisera rekryteringen av serviceassistenter ur tre urvalsgrupper i nära samverkan med chefer inom de aktuella verksamhetsområdena. Satsningen har också strävat efter att efterlikna en sedvanlig rekrytering med möjligheter för chefer att intervjua ett flertal sökande. Detta skiljer sig från många andra traditionella arbetsmarknadsprojekt där arbetsgivarna i mycket mindre utsträckning är involverade. Ofta placeras individer snarare i verksamheterna för exempelvis en kortare praktik-tjänstgöring. I studien går det även att urskilja en dimension av socialt ansvarstagande, framförallt när det gäller hur chefer uppfattat satsningen. Vikten av att göra en social insats uttrycks tydligt när det gäller serviceassistenterna i såväl grundskolan och förskolan som på äldreboendet, där det anses viktigt att serviceassistenterna exempelvis får möjlighet att sätta sig in i det svenska skolsystemet, knyta sociala kontakter och samtidigt lära sig svenska. Mest central i satsningen är dock organiseringen av de finansiella förutsättningarna för serviceassistenttjänsterna som gjorts via statliga stöd förmedlat av Arbetsförmedlingen. Subventionerna av anställningarna har således gett arbetsgivarna ekonomiska incitament att delta i satsningen.

Så långt finns det en överensstämmelse mellan *Breddad kompetensförsörjning* som arbetsmarknadsmodell och de inom forsk-

ningen nämnda strategierna för arbetsgivarorienterad arbetsmarknadspolitik. En viktig skillnad är dock att man i denna satsning kan urskilja ytterligare en strategi för att öka möjligheten att involvera arbetsgivare. Löftet om att avlasta ordinarie personal inom de kommunala verksamheterna kan ses som just en sådan strategi. I studien är det tydligt att möjligheten till avlastning varit en viktig orsak till att cheferna intresserat sig för satsningen på serviceassistenter, särskilt med tanke på att satsningen baserar sig dessutom på mer långvariga anställningar.

En av fördelarna som framhållits med arbetsgivarorienterade arbetsmarknadssatsningar har också varit att de har större möjligheter att etablera långsiktiga anställningar för grupper som står långt från arbetsmarknaden (jfr McCollum, 2012). Ambitionen inom *Breddad kompetensförsörjning* har varit att serviceassistenttjänsterna skall vara långsiktiga och hållbara. Med tanke på att satsningen fortfarande är pågående är det inte möjligt att säga hur långa anställningarna kan komma att bli. Vad som dock är problematiskt för långsiktigheten i satsningen är att anställningarna de facto bygger på externa statliga subventioner, där många i sig är tidsbegränsade. Det är också synnerligen tydligt i studien att enheterna är beroende av subventionerna. Samtliga enheter som studerats menar att de med nuvarande budgetramar inte skulle ha möjlighet att anställa serviceassistenterna. Finansieringen av tjänsterna är därför i realiteten en av de betydande svårigheterna när det gäller att långsiktigt förbättra positionen på arbetsmarknaden för satsningens tre målgrupper.

Samtidigt är flera chefer ambivalenta när det gäller frågan om eventuella framtida budgetförstärkningar skulle användas till att anställa serviceassistenter. Det finns därför indikationer på att utbildad arbetskraft skulle föredras i en sådan situation, framför allt inom grundskolan och förskolan. Särskilt gäller detta i förskolan där det dessutom finns formella hinder att tillsvidareanställa utbildad personal, men även barnskötare, då kommunen har som mål att prioritera anställningar av förskolelärare.

Några avslutande reflektioner

Resultatet i studien är naturligtvis inte entydigt. Tvärtom, har studien visat att införandet av en ökad arbetsdelning varit, i allra högsta grad, en komplex fråga. Vad som emellertid är ett konkret resultat i studien är att samtliga arbetsplatser i studien upplever en hög arbetsbelastning och ett behov av mer personal. Den problematiska arbetsbelastningen har visat sig vara relaterad till en över tid minskande personaltäthet, större och ofta mer krävande klientgrupper samt fler arbetsuppgifter av administrativ karaktär. Det framkommer också i studien att personalen upplever att det kontinuerligt tillkommer arbetsuppgifter utan att andra avlägsnas. Den större arbetsbelastningen kan knytas till organisationsreformer som syftar till att effektivisera arbetet och nya krav på offentliga organisationer att utvärdera, granska och kontrollera verksamheten, även om dessa bakomliggande orsaker inte specifikt undersökts i denna studie.

Flera faktorer har haft betydelse för hur serviceassistents-tjänsterna organiserats och det är tydligt att graden av arbetsdelning skiljer sig åt mellan verksamheterna. En gemensam nämnare är dock att serviceassistenttjänsterna tveklöst avlastat den ordinarie personalens arbete, men på olika sätt. Åtminstone nio faktorer har observerats som särskilt betydelsefulla för i vilken utsträckning en ökad arbetsdelning kunnat införas på arbetsplatserna. Samtidigt är det svårt att skilja dessa faktorer från varandra, de är inte ömsesidigt uteslutande, eftersom de är påtagligt sammanvävda i verkligheten. Det är dock viktigt att klargöra att studien inte utesluter att det finns fler relevanta faktorer som inte observerats i denna begränsade studie. På ett övergripande och grundläggande plan är *verksamheternas karaktär* betydelse-

full i sammanhanget. Att ge vård och omsorg till äldre eller att utbilda små och stora barn är naturligtvis helt skilda verksamheter i grunden och det är därför inte särskilt överraskande att satsningen på serviceassistenter har utvecklats på olika sätt i de olika verksamheterna. Vissa verksamheter är organiserade på ett sätt som underlättar överföringen av arbetsuppgifter från en yrkeskategori till en annan.

Möjligheten att precis *definiera och avgränsa kärnuppdraget* underlättar också organiseringen av en tydligare arbetsdelning. En yrkeskategori där arbetsinnehållet är omfattande och sedan länge etablerat tenderar att försvåra överföringen av arbetsuppgifter till serviceassistenttjänsterna. Vissa verksamhetsområden och yrkeskategorier har historiskt sett heller inte haft en tydlig arbetsdelning, och här utgör förskolan ett tydligt exempel. Andra yrkeskategorier, som de anställda på sjuksköterskeheten, kan ha ett svagt men ”kollektivt minne” av att reformer och omorganiseringar påverkat arbetets innehåll. I detta fall kan det vara lättare att åter separera dessa arbetsuppgifter från kärnuppdraget.

Av betydelse i sammanhanget är också *hur nya arbetsuppgifter har integrerats i respektive yrkeskategori*. Vissa arbetsuppgifter tenderar att tydligt integreras i kärnuppdraget, ofta genom att de kopplas till yrkeskategorins professionella kvaliteter, exempelvis administrativt arbete i skolan som bygger på lärarens kompetens. Dessa typer av nya arbetsuppgifter tenderar dock att vara svåra att avlasta genom arbetsdelning. Andra tillkommande arbetsuppgifter kan vara av enklare karaktär och därför lättare att identifiera som möjliga att överföra till avlastande tjänster.

När det gäller möjligheten att precis definiera och avgränsa kärnuppdraget kan det också knytas till *yrkesområdets professionella karaktär*. Här spelar utbildningskrav en central roll. En starkare profession med tydliga utbildningskrav skapar förutsättningar att tydligare definiera gränsen mellan kärnuppgifter och kringuppgifter och på så sätt finna arbetsuppgifter som faller utanför det huvudsakliga uppdraget. När det gäller yrkeskategorier som har en svagare professionell ställning minskar betydel-

sen av utbildning i kontexten och istället tenderar fokus att flyttas mot att den personliga lämpligheten värderas högre.

Ytterligare en faktor rör *serviceassistenternas utbildning*, något som studien observerat kan inverka på möjligheterna att separera deras arbetsuppgifter från den ordinarie personalen. Serviceassistenter vars utbildning ligger nära den ordinarie personalens, vilket är fallet i grundskolestudien, tenderar att erhålla arbetsuppgifter som också liknar den befintliga personalens arbete. Detta innebär således en svagare arbetsdelning eftersom det är möjligt att överföra flera arbetsuppgifter som är relaterade till kärnupdraget till dessa serviceassistenttjänster.

Vidare är det tydligt att *förhandlingen kring serviceassistenttjänsternas utformning* också har stor betydelse för om och hur arbetsdelningen realiseras. I samtliga fall har det centralt inom satsningen utvecklats arbetsbeskrivningar för de olika serviceassistenttjänsterna, som sedan kommunicerats till verksamhetschefer. Verkställandet av dessa arbetsbeskrivningar och således ledningens förmåga att faktiskt definiera arbetsuppgifter som kan tas över från ordinarie personalen har dock skilt sig åt mellan arbetsplatserna. Särskilt på skolområdet är tendensen att praktiken på arbetsplatsen snarare än abstrakta beskrivningar av serviceassistenttjänsterna från projektledningen spelat en roll för arbetsdelningen. Personalens handlingsutrymme har här varit centralt och de har i hög grad uppvisat ett inkluderande förhållningssätt till de nya tjänsterna, vilket kan innebära att arbetsdelningen blir svag. På så sätt är det möjligt att anta att även *personalens solidaritetskänsla eller jämlikhetssträvanden sätter gränser* för vilka arbetsuppgifter de kan tänka sig överföra till serviceassistenterna. Studien visar att den ordinarie personalen är måna om att serviceassistenterna skall ha meningsfulla arbetsuppgifter som är tydligt relaterade till verksamheten. En tydlig arbetsdelning motverkar denna ambition, åtminstone i några av de undersökta verksamheterna. Det finns också indikationer på att, främst inom förskolan, även *monotona och rutinmässiga arbetsuppgifter fyller en funktion för personalen* eftersom de kan innebära att dessa utgör ett avbrott i en i övrigt pressad arbetsmiljö.

Detta kan innebära att ordinarie personalgrupper begränsar möjligheten att överföra dessa arbetsuppgifter till serviceassistenttjänster. Detta är en fråga som dock kan vara svår att empiriskt belägga eftersom det kan finnas motiv för personalen att inte diskutera detta öppet.

Det är också tydligt att *personalens bedömning av avlastningsbehov* i verksamheten påverkar på vilket sätt serviceassistenttjänsterna använts. I verksamheter som främst upplever att de behöver avlastning i relation till kärnuppdraget, exempelvis inom grundskolan och förskolan, genererar detta i högre grad en svagare arbetsdelning. I verksamheter där kringuppgifterna upplevs utgöra en mer framträdande arbetsbelastning, till exempel på sjuksköterskeenheter, skapas större förutsättningar att införa en ökad arbetsdelning. Dessa behov speglas således av verksamhetens och arbetets karaktär och är även beroende av personalens handlingsutrymme.

Även om dessa nio faktorer pekar i flera olika riktningar, och ger en komplex bild av satsningens ambitioner att införa en ökad arbetsdelning, är det dock tydligt att satsningen varit framgångsrik när det gäller att avlasta yrkesgrupper i den kommunala verksamheten. Oavsett om avlastningen skett genom arbetsdelning eller ökad personaltäthet visar studien på att det finns ett reellt upplevt behov av en minskad arbetsbelastning och mer personal.

För att nämna något om de övriga målen har sannolikt satsningen förbättrat möjligheten för de anställda serviceassistenterna att nå egen försörjning (mål 1) i och med att de påbörjat sin etablering på arbetsmarknaden och i förekommande fall även fått möjligheten att förbättra språkkunskaperna i svenska. En antydning i studien är att detta även främjat utvecklingen av nya rekryteringsvägar (mål 6) till de verksamheter som idag och i framtiden behöver ett tillskott på personal. Grunden för detta antagande är att flera serviceassistenter betonat att de gärna vill fortsätta arbeta inom de verksamheter de idag arbetar i. Ett försiktigt antagande är också, om satsningen etableras på längre sikt, att det finns förutsättningar för att de stressrelaterade arbetsmiljöproblemen kan komma att minska på arbetsplatserna (mål 4).

Avslutningsvis är förhoppningen att rapporten kan ge viktiga insikter om arbetsdelning i arbetslivet generellt. Förhoppningen är också att dessa kunskaper kan vara användbara för organisationer i den offentliga sektorn som planerar eller arbetar med modeller som inkluderar införandet av en ökad arbetsdelning.

Referenser

- Abbot, A (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Labor*. Chicago University of Chicago Press.
- Allvin, M (red.) (2006) *Gränslöst arbete. Socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*. Malmö. Liber
- Almqvist, R (2006) *New Public Management. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö. Liber AB.
- Atkinson J (1984) "Manpower Strategies for Flexible Organisations". *Personnel Management*, August: 28-31.
- Butterfield R, Edwards C and Woodall J (2005) "The New Public Management and Managerial Roles: the Case of the Police Sergeant". *British Journal of Management* 16(4): 329-341.
- Castillo, D (2015) *Dela på jobben. En studie av "Kompletterande arbetsliv" som arbetsmarknadsmodell*. Förvaltningsakademien, 4. Hudinge. Södertörns högskola.
- Castillo, D (2017) *Arbete för alla. Att skapa långsiktiga möjligheter i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar*. Förvaltningsakademien, 9. Hudinge. Södertörns högskola.
- Czarniawska, B (2007) *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö. Liber AB.
- Diefenbach, T (2009) "New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'". *Public administration* 87(4): 892-909.
- Durkheim, E (1997) *The Division of Labor in Society*. Glencoe. The Free Press.
- Fletcher D R (2004) "Demand-led programmes: challenging labour-market inequalities or reinforcing them?" *Environment and Planning C: Government and Policy* 22: 115-128.
- Forsell, A & Ivarsson Westerberg, A (2014) *Administrationssamhället*. Lund. Studentlitteratur.
- Friedson, E (1976) "The division of Labor as Social Interaction", *Social Problems*, Vol. 23, No. 3, pp. 304-313. Oxford University Press.

- Gilb, C L (1966) *Hidden Hierarchies: The Professions and Government*. New York: Harper and Row.
- Gore, T (2005) "Extending employability or solving employers' recruitment problems? Demand-led approached as an instrument of labour market policy". *Urban Studies* 42(2).
- Greer, I (2016) "Welfare reform, precarity and the re-commodification of labour". *Work, Employment and Society* 30(1): 162-173.
- Goldsmith, S & Eggers, W D (2004) *Governing by network. The new shape of the public sector*. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- Hackman, J R & Oldham, GR (1976) "Motivation through the design of work: test of a theory". *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16, No. 2, pp. 250-279.
- Hales, C (2006) *Managing Through Organization. The Management Process, Forms of Organization and the Work of Managers*, Andover: Cengage Learning EMEA.
- Hall, P (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö. Liber.
- Hood, C (1995) "The 'New Public Management' in the 1980 s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society*, Vol 20, No. 3 s. 93-109.
- Kemper, T. D (1972) "The division of labor: a post-Durkheimian analytical view", *American Sociological Review*, No. 37 (December) pp. 739-753.
- Kirkpatrick, I., S. Ackroyd and R. Walker (2005). *The New Managerialism and Public Service Professions*. New York: Palgrave Macmillan.
- le Grand, C Szulkin, R & Thålin, M (2001) "Lönestrukturens förändring i Sverige" i Fritzell, J & Gähler, M & Lundberg, O (red.) *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*. SOU 2001:53. Stockholm. Fritzes.
- Llorente, R (2006) "Analytical Marxism and the Division of Labor". *Science & Society*, Vol. 70, No. 2.
- Marx, K (2013) [1867] *Kapitalet: första boken. Kapitalets produktionsprocess*. Arkiv förlag.
- McCollum D (2012) "The sustainable employment policy agenda: What role for employers?" *Local Economy* 27(5-6): 529-540.
- McDonald, C & Marston, G (2005) "Workfare as welfare: Governing Unemployment in the Advanced Liberal State", *Critical Social Policy*, Vol. 25(3) p. 374-401.

- Ochel, W (2005) "Welfare-to-work experiences with specific work-first-programmes in selected countries", *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 4 pp. 67-93.
- Sahlin-Andersson, K (2000) *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*. SCORE. Stockholm University.
- Skövde kommun (2015) "Speed-dating uppmärksammas internationellt" <http://www.skovde.se/Kommun-Politik/Nyheter-Kommun--Politik/speed-dating-uppmärksammas-internationellt/>
- Skövde kommun (2016) Arbetsmarknadsavdelningen, projektpresentation.
- Skövde kommun (2017) Nulägesbeskrivning, projektdokument.
- Spoonley P (2008) "Utilising a Demand-led Approach in a Local Labour Market". *Local Economy* 23(1): 19-30.
- Statskontoret (2000): *Staten i omvandling 2000*, Stockholm: Statskontoret.
- Sveriges kommuner och landsting (2013a) *Allmänna bestämmelser*, 2013-04-01.
- Sveriges kommuner och landsting (2013b) *Bestämmelser för arbetstagarer i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA*, 2013-04-28.
- Sztandar-Sztanderska, K (2009) "Activation of the unemployed in Poland: from policy design to policy implementation", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29, No 11/12.
- Thompson, P & McHugh, D (2009) *Att arbeta i organisationer. Ett kritiskt perspektiv på organisation och arbete*. Malmö. Liber.
- Thorén, K (2011) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Rapport från Riksdagen 2011/12: RFR 15.
- Tummers L, Bekkers V, van Thiel S and Steijn, B (2014) "The Effect of Work Alienation and Policy Alienation on Behavior of Public Employees". *Administration & Society* 47(5): 596-617.
- Van der Aa, P & van Berkel, R (2014) "Innovating job activation by involving employers", *International Social Security Review*, Vol. 67, No. 2, pp. 11-27.

Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.), 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.), 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*
7. Ivarsson Westerberg, Anders, 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion.*
8. Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora, 2016, *Trafikverket – En förvaltningspolitisk historia.*
9. Castillo, Daniel, 2017, *Arbete för alla – Att skapa långsiktiga möjligheter arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar.*
10. Niemann, Cajsa, 2017, *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen?*
11. Ivarsson Westerberg, Anders (red.), 2017, *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan – Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polisreformen.*
12. Ljung, Mikael & Ivarsson Westerberg, Anders, 2017, *När målstyrning blev detaljstyrning – arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten.*
13. Castillo, Daniel & Ljung, Mikael, 2017, *Arbetsdelning i praktiken – Satsning på nya avlastande tjänster i Skövde kommun.*

Arbetsmarknadsmodellen Breddad kompetensförsörjning i Skövde kommun syftar till att avlasta ordinarie kommunal personal och förbättra deras arbetssituation. Genom en ökad arbetsdelning övertar arbetslösa arbetsuppgifter som inte kräver någon formell kompetens, vilket gör att ordinarie personal kan fokusera på sitt kärnarbete.

Detta forskningsprojekt har undersökt praktiska förutsättningar för arbetsdelning vid fyra kommunala enheter. Studien visar att det överlag behövs mer personal och att förutsättningarna för arbetsdelning skiljer sig mellan verksamheterna. Avlastningen har trots detta främjat verksamhetens kvalitet, personalens arbetstillfredsställelse och minskat stressen. En framtida utmaning är dock finansieringen av de nya tjänsterna.

Daniel Castillo är fil. dr i sociologi och forskningsassistent Mikael Ljung är fil. master i sociologi, båda verksamma vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola som bedriver uppdragsutbildning och forskar om statsförvaltning samt verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik

www.sh.se/forvaltningsakademien



Södertörns högskola
Biblioteket
SE-141 89 Huddinge

publications@sh.se
www.sh.se/publications