

DELA PÅ JOB BEN

EN STUDIE AV
"KOMPLETTERANDE
ARBETSLIV" SOM
ARBETSMARKNADS-
MODELL

Daniel Castillo

Förvaltningsakademin

DELA PÅ JOB BEN

EN STUDIE AV
"KOMPLETTERANDE
ARBETSLIV" SOM
ARBETSMARNADS-
MODELL

Daniel Castillo

Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Författaren, Förvaltningsakademin och
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2015

Förvaltningsakademin nr 4
ISBN: 978-91-87843-29-7

Innehåll

Inledning	5
Arbetsliv, administration och organisation – en översikt	7
Bakgrunden till Deltaprojektet på Hisingen.....	15
Komplex samordning, administrativ tröghet och motstridiga ambitioner – delstudie 1	19
Kompletterande arbetsliv i praktiken – delstudie 2	41
Avslutande reflektioner	83
Hur studierna gjordes	87
Referenser	93
Respondenter	97

Inledning

Arbetslivet har inom de flesta sektorer under 1900-talet genomgått en genomgripande rationalisering, något som inneburit att många okvalificerade arbeten bortrationaliserats (Rifkin 2001:33). Dock har det visat sig att arbetsuppgifterna många gånger kvarstått, vilket fått till följd att övrig, och ofta då mer kvalificerad, personal får utföra dessa. Samtidigt kan en annan utveckling observeras, mot en ökad administrativ börda som tar upp allt mer av arbetstiden för de anställda, och då särskilt för de professionella yrkesgrupperna (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). På samma gång har arbetslösheten, sedan 1990-talet, legat på en tämligen stabil, men betydligt högre nivå, än under decennierna innan.

År 2004 beslutade Riksdagen att godkänna inrättandet av samordningsförbund på området för arbetsrehabilitering, i syfte att formalisera och förenkla den finansiella samordningen mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landsting och kommuner.¹ I Göteborgs kommun finns idag fyra samordningsförbund, varav Samordningsförbundet Delta bildades 2005 och ansvarar för området Hisingen. Den här rapporten beskriver ett forskningsprojekt som följt Samordningsförbundet Deltas arbete med en modell för ett hållbart kompletterande arbetsliv: Delta-projektet. Utgångspunkterna för denna modell baseras på iakttagelser av arbetslivets utveckling sedan början av 1990-talet. Detta innebär att modellen fokuserar på arbetslivets behov av arbetskraft genom att identifiera arbetsuppgifter i kommunal verksamhet som uppfattats som dolda behov av mer personal.

¹ Prop. 2002/03:132.

Genom att anställa långtidsarbetslösa för att utföra dessa dol-
da men ofta okvalificerade arbetsuppgifter är syftet med model-
len att stödja och avlasta den ordinarie personalen i kommunens
verksamheter och samtidigt vidga arbetsmarknaden för att fler
skall få ett arbete. Detta gör det möjligt för den ordinarie perso-
nalen att ägna en större del åt det som är tjänstens huvudsyssla,
vilket kan vara att utbilda, vårda eller ge omsorg.

Forskningsprojektet, som finansierats av Samordningsförbun-
det Delta, består av två delar. Den första delen diskuterar, utifrån
fem teman, de faktorer som bidrog till att Deltaprojektet i initie-
ringsskedet var svårt att få igång. Den andra delen av forsk-
ningsprojektet beskriver hur Deltaprojektet i praktiken fungerat
ute i verksamheterna. Rapporten börjar med att jag ger en kort
introduktion till forskningen om arbetslivets förändring och den
tilltagande administrationen under 1900-talet. Sedan kommer en
bakgrund om Samordningsförbundet Delta och projektet Ett
kompletterande arbetsliv, följt av resultaten från de två olika
studierna samt avslutande reflektioner om forskningens resultat.
Slutligen innehåller denna publikation en beskrivning av studi-
ens tillvägagångssätt.

Arbetsliv, administration och organisation – en översikt

Det mesta arbete som utförs av människor realiserar inom ramen för organisationer. Särskilt om man i organisationsbegreppet också involverar familjer (Ahrne 1990). Hur arbetet organiseras har givetvis förändrats över tid. Inom den moderna forskningen om arbetsorganisation talar man ofta om olika historiska epoker när det gäller organiseringen av arbetet; Taylorism eller *Scientific management* och fordism, men även postfordism, post-industrialism, kunskapssamhälle eller informationsamhället. Man skall dock inte dra den förhastade slutsatsen att det som kännetecknade de äldre epokerna skulle vara förpassat till just historien. Även idag återfinns mycket av dessa idéer i våra moderna organisationer, men visar sig kanske på olika sätt eller i andra förändrade former.

Det klassiska synsättet på arbetsorganisationer

Taylorismen eller *Scientific management* kan ses som ett ”klassiskt” förändringsperspektiv på arbetsorganisationer där rationalisering var ett viktigt fundament (Hales 2006:50). Även om Frederick Taylors (1856-1915) bidrag var betydelsefullt brukar det i detta perspektiv samlas även andra idéer och praktiker kring arbetets organisering från industrialismens tidsperiod (Thompson och McHugh 2009:34). Inom denna riktning 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 systema-

tisk 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 var rationella och vetenskapliga. Genom att hänvisa till rationalitet och vetenskaplighet fränkopplades ledningens personliga drivkrafter från makten över arbetet (*impersonal rationality*) och varje argument mot denna kontroll över arbetet blev på så sätt irrationell och ovetenskaplig (Hales 2006:56). Ser vi till helheten av dessa ovanstående idéer är det tydligt att det finns parallell till idéer om organisationers byråkratisering, med dess betoning på regler och lagar, specialisering av arbetsuppgifter och hierarki (Thompson och McHugh 2009:35).

Horisontell och vertikal integrering av arbetslivet

Ovanstående synsätt har präglat arbetslivet under större delen av 1900-talet och när man talat om arbete har man i det närmaste tagit den rationaliserade och hierarkiska organisationen för given (Allvin et al. 2006:29). Dessa idéer har dock kritiserats åtskilligt, särskilt från fackligt håll. Fram till 1980-talet bestod

den främsta kritiken i att det hårt rationaliserade och rutiniserade 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 iaktas. 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. Här kan nämnas managementidéer och program som *Total Quality Management* (TQM), *Business Process Re-Engineering* (BPR) och *Just-In-Time* (Lean). För produktionen blev kvalitet och kundorientering allt viktigare, vilket var en reaktion på massindustrins stelhet och låga krav på kvalitet. 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). Genom att anpassa organisationerna och göra dem mer flexibla var tanken att organisationerna bättre kunde möta de snabbt föränderliga kraven från omgivningen. En effekt av dessa nya tankar kring det flexibla arbetet var tendensen mot en allt högre reintegration av arbetsdelningen i verksamheten (Allvin et al. 2006:33), eller också benämnt som arbetets *de-specialization* (Hales 2006:100).

Genom att sätta produktionen i centrum och anpassa den efter de krav omgivningen ställer kan ett antal viktiga element i denna omvandling av arbetet observeras, som på flera sätt står i kontrast till den rationaliserade arbetsorganisationen. 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 produktions bästa (Allvin et al. 2006:33).

De anställda skall alltså till stor del själva bestämma över sina egna arbetsmetoder. Det vi kan observera är följaktligen en ökad grad av decentralisering inom organisationerna. I detta sammanhang kan man tala om både en horisontell och en vertikal integrering av arbetsdelningen.

En *horisontell* integrering 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 integreringen också tenderar att suddas ut gränserna mellan produktion (både materiellt och tjänsteinriktat) och underhållsarbetet i en organisation. 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. Statskontoret skriver exempelvis i en rapport att under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet

fick en halv miljon anställda lämna arbetsmarknaden och trots en återhämtning under senare år har de arbetstillfällen som försvann ännu inte helt ersatts med nya (Staten i omvandling 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 arbetarna 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. Samtidigt är en trend att arbetslivet absorberar mer av den anställdes liv. Arbetsgivare kan idag erbjuda barnpassning, friskvård, fruktkorg, taxiresor hem om man arbetar sent och fortbildning på samma gång som kraven på att alltid vara anträffbar ökar (Allvin et al. 2006: 122). Dock gäller denna utveckling främst den högre kvalificerade delen av arbetskraften (Ibid., jfr Hochschild 1997).

Ökad administrativ belastning i offentlig sektor

En central förändring i arbetslivet, eller kanske i hela organisationslivet, som rört sig parallellt med reintegreringstendenserna är ökningen av det administrativa arbetet (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Särskilt tydlig är denna tendens inom den offentliga sektorn. I en enkätstudie på utbildningsområdet svarade mellan 60 och 70 % att de har arbetsuppgifter som skulle kunna delegeras till en annan personalkategori. Den största delen av dessa arbetsuppgifter angavs vara administrativt arbete (Läraryrket 2008). Några orsaker till denna ökning av ad-

ministrationsen 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 (Forsell och Ivarsson Westerberg 2014:127). Nya krav på den offentliga sektorns organisationer, såsom krav på miljöarbete, skriva jämställdhetsplaner, utforma etiska policies och dokumentera upphandlingsprocesser står också för en del av förklaringen. Att framstå som en modern organisation som följer med i de snabba samhällsförändringarna gör också att den offentliga sektorns organisationer måste kunna mäta hur och vad som skall förbättras hela tiden, vilket betyder administrativt arbete i någon form.

Men även om det administrativa arbetet ökat följs den ökande administrationen inte av en ökad arbetstid eller inrättandet av nya tjänster. Vi kan istället se en minskning av antalet administratörer, åtminstone i staten, sedan 1990 (Staten i omvandling 2000:105). Mycket tyder på att administrationen istället ingår i de befintliga tjänsterna i en organisation, enligt principen om horisontell integrering. Ett resultat är således att det finns allt färre administratörer samtidigt som fler yrkesgrupper är sysselsatta med administration. Men det är även så att de yrkesgrupper som tidigare arbetade inom kärnverksamheten idag tenderar att arbeta allt mer med administration (Forsell 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. Sådana förändringar kan dock paradoxalt nog skapa ineffektivitet, då reformer som syftar till att spara resurser i den offentliga sektorn istället genererar mer administrativt arbete för anställda som egentligen skall utföra andra sysslor än administration (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). Ytterligare en 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). Sammantaget tyder mycket på att dessa förändringar kan vara en källa till stress och utmattning.

Bakgrunden till Deltaprojektet på Hisingen

Det är tydligt efter ovanstående översikt att de beskrivna rationaliserings- och administrationstendenserna har fått stor betydelse för arbetslivet i den offentliga sektorn. Den modell Samordningsförbundet Delta har utvecklat tar fasta på dessa tendenser och ställer dem i ljuset av en tilltagande långtidsarbetslöshet. Inom Göteborgs kommun har man även kunnat se en kraftig ökning av försörjningsstödet på samma gång som det är svårt att rekrytera utbildad personal inom exempelvis barnsomsorg och vård.

På det nationella arbetsmarknadspolitiska området finns det idag en mängd olika försök att minska arbetslösheten i de flesta grupper i samhället. Enligt det resonemang Delta för är dock huvuddelen av dessa insatser främst riktade mot individens behov och möjligheter, genom att på olika sätt stärka individen på arbetsmarknaden (McDonald och Marston 2005:375). 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 2011:88).

Istället för att fokusera på individers behov utgår Deltaprojektets modell från arbetslivets behov (jfr Van der Aa och van Berkel 2014). Ambitionen är att utveckla en långsiktig modell för att ta fram arbetsuppgifter som egentligen är dolda behov av mer personal i arbetslivet.³ Genom att anställa långtidsarbetslösa för att utföra dessa dolda men ofta okvalificerade arbetsuppgifter, är syftet med modellen är att stödja och avlasta den ordinarie personalen i kommunens verksamheter och samtidigt vidga arbets-

³ Delta 2013:4.

marknaden för att fler skall få ett arbete. Detta gör det möjligt för den ordinarie personalen att ägna sig åt det som är tjänstens huvudsyssla, vilket kan vara att utbilda, vårda eller ge omsorg.

Delta erhöll 2013 medel från kommunstyrelsen i Göteborgs stad för att genomföra ett test av modellen under 2014. Medel har gjorts tillgängliga för att anställa 50 personer under ca 12 månader i tre stadsdelar på Hisingen: Lundby, Västra Hisingen och Norra Hisingen. En viktig del av anställningarnas finansiering utgörs av så kallade *Nystartsjobb*, som är en statligt subventionerad anställningsform via Arbetsförmedlingen.

Hösten 2013 tillfrågades Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola om att genomföra en följeforskningsstudie av utvecklingsarbetet med modellen för ett hållbart kompletterande arbetsliv. Följande avsnitt utgör en sammanfattning av de studier som genomförts av arbetsmarknadsmodellen "Ett hållbart kompletterande arbetsliv" (Deltaprojektet) under 2014, på uppdrag av Folkhälsokommittén inom Västra Götalandsregionen,⁴ i samverkan med Samordningsförbundet Delta.

Följeforskningens två studier

Denna skrift har två syften och bygger därför på två olika men nära relaterade studier. Vid försöken att införa modellen under hösten 2013 uppmärksammade Deltaprojektet att arbetet med att införa arbetsmarknadsmodellen inte fortskred enligt förväntningarna. Från Deltas ledning har man upplevt svårigheter att initiera modellen och arbetet har under processen blivit fördröjt. Syftet med den *första* studien var därför att identifiera, belysa och diskutera den komplexitet som medfört att projektiden varit svår att initiera. Avsikten med studien var således att ge en bild

⁴ Uppdraget är utformat inom ramen för åtgärdsprogrammet "Samling för social hållbarhet – åtgärder för jämlik hälsa i Västra Götaland", Västra Götalandsregionen.

⁸ HR-chef, Västra Hisingen.

av hur modellens initieringsfas fungerat och beskriva de frågor och problem som hanterats under processens gång. Då modellens genomförande bygger på samverkan med ett flertal aktörer inom bland annat Hisingens stadsdelsnämnder, Göteborgs stadsledningskontor och berörda fackförbund, kommer dessa aktörers perspektiv på modellen och dess införande behandlas.

Rapportens *andra* studie har syftat till att studera hur Deltas modell fungerat i praktiken när det gäller möjligheterna att införa särskilda tjänster som kan avlasta den kvalificerade ordinarie personalen. Således har denna delstudie varit inriktad på det konkreta arbetet i de kommunala verksamheterna, såväl vad gäller projektanställningarna som den ordinarie personalen. Studien har på ett bredare och mer explorativt sätt haft ambitionen att undersöka vilka omständigheter som påverkar möjligheterna att utveckla den modell för kompletterande arbetsliv som Samordningsförbundet Deltas projekt syftar till. Mer specifikt har tre frågeställningar riktats till materialet.

För det första är en central fråga för möjligheterna till avlastning att det faktiskt föreligger ett behov av en sådan typ av arbetskraft vid enheterna. Att studera hur enheternas chefer och personal bedömer behoven i respektive verksamhet är därför av stor vikt för att förstå i vilken utsträckning avlastning är möjlig. För det andra har studien försökt klarlägga hur dessa upplevda behov av tillförd arbetskraft översatts till konkreta arbetsuppgifter i verksamheterna. Av relevans är hur och i vilken utsträckning Deltatjänsterna avlastat den ordinarie personalen och hur enhetscheferna har valt att utforma tjänsterna. Av denna anledning har studien inriktats på att undersöka förhållandet mellan arbetsinnehåll och arbetsuppgifter för Deltatjänsterna och den ordinarie personalen. En tredje frågeställning, vilken ligger nära den föregående, rör vilka faktorer som inverkat på hur Deltatjänsterna utformats och vilket arbetsinnehåll de har fyllts med. Sammantaget söker den andra studien svar på följande tre frågeställningar:

1. Vilka behov av arbetskraft bedömer respektive enhet att de har och vilka typer av tjänster gäller detta behov?
2. Hur har arbetet organiserats och i vilken utsträckning har projektanställningarna avlastat den ordinarie personalen vid de kommunala enheterna?
3. Vilka faktorer har haft betydelse för utformningen av Deltatjänsterna och deras arbetsinnehåll?

Komplex samordning, administrativ tröghet och motstridiga ambitioner – delstudie 1

I det här avsnittet presenteras resultatet av den empiriska undersökningen av modellens initieringsfas. Utifrån fem olika teman diskuteras de faktorer som bidragit till att projektet varit svårt att initiera.

Att samverka kring det praktiska – tidskrävande organisatorisk samordning

Samordningsförbundet Delta på Hisingen tilldelades under juni 2013 6,75 miljoner kr av Kommunstyrelsen i Göteborg för att genomföra projektet *Ett hållbart kompletterande arbetsliv* i stadsdelarna Västra Hisingen, Norra Hisingen och Lundby. Tidigt diskuterades att uppdraget skulle ges till personalchefer i respektive stadsdel att genomföra projektet. I slutet av juni 2013 bjöds stadsdelarnas lokala ordförande i Kommunal och arbetsmarknadsansvariga i de tre stadsdelarna till en träff i augusti. Under denna tid presenterades även Deltaprojektet för stadsledningskontoret och den arbetsmarknadspolitiska samverkansgruppen (ASG), bestående av chefen för arbetsmarknadsenheten i Göteborgs stad och företrädare för ett antal olika fackförbund, bland annat Kommunal, Vision, Lärarförbundet och SACO. Delta initierade även en referensgrupp som kallades till sammanträde i slutet av augusti. Referensgruppen sattes samman av representanter från Samordningsförbundet Delta, Arbetsförmedlingen,

Västra Götalandsregionen, stadsledningskontoret, personalchefer i de tre stadsdelarna samt en politisk tjänsteman från stads-
huset. Referensgruppen har dock endast träffats ett fåtal gånger.

Under hösten 2013 bedrevs således ett arbete med att initiera Deltaprojektet ute i stadsdelarna, där de huvudsakliga förhandlingarna fördes mellan personalchefer och de lokala fackliga företrädarna från Kommunal. Lärarförbundet och Vision valde tidigt att inte lämna något utrymme för anställningar på deras avtalsområden. Detta kommer att diskuteras utförligare i kommande avsnitt.

Studien har visat att samverkan kring de praktiska förutsättningarna för anställningarna orsakat en del oklarheter och problem som tagit tid att lösa. Först och främst har en fråga handlat om vilket avtal som skulle gälla för projektdeltagarnas anställningar. Två möjliga avtal diskuterades, dels det avtal som är det ordinarie anställningsavtalet för anställda i kommunen, kallat *Allmänna bestämmelser* (AB), dels ett så kallat BEA-avtal, *Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser* (SKL 2013a, SKL 2013b). Från arbetsgivarens sida har AB-avtalet inte setts som en reell väg att gå. En av personalcheferna förklarar:

För det funkar inte med vårt [ordinarie] kollektivavtal [...], dels så behöver vi ta hänsyn till alla våra redan anställda som kanske inte klarar sitt jobb idag på grund av olika skäl, medicinska skäl, någon form av sjukdom hit och dit, och vi behöver rehabilitera dem till någon form av jobb då. De går ju före. [...] Vi har ju en anställningstrygghet som också är politiskt beslutad. Och då har ju de företräde också. Sedan har du ju alla som är LAS-ade som går före, så det är en lång väg att gå innan man kan ta in helt externa personer. Och det är ju ett bekymmer om man nu ska plocka från gruppen som går på försörjningsstöd. Så man behöver hitta en avtalskonstruktion också. [...] För jag menar, vår normala rekryteringsordning, den kommer ju inte att ändras. För den styrs ju av lagen om anställningsskydd och våra kollektivavtal och så.⁸

Från arbetsgivarens sida betraktade man det således som problematiskt om deltagarna i Deltaprojektet skulle få företräde till tjänster genom LAS och eventuellt åsidosätta den ordinarie rekryteringsordningen. Den avtalskonstruktion som kom att bli aktuell inom projektet var därför BEA, främst på grund av att LAS inte gäller för dessa anställningar. Till skillnad från det ordinarie AB-avtalet innebär BEA att avtalet täcker arbetsuppgifter som inte tillhör de ordinarie.⁹ Tillämpningsområdet för BEA-avtalet är för personal som

... anställts för arbete, som inte är budgeterat inom arbetsgivarens ordinarie verksamhet, i syfte att minska arbetslösheten.¹⁰

[Avtalet] ger inte och tillgodoses inte heller tidsmässigt för företrädesrätt till återanställning som avses i 25 § LAS.¹¹

Semester betalas heller inte ut i förskott enligt BEA-avtalet. Undersökningen visar dock att beslutet att använda BEA-avtalet innebär att det krävdes förhandlingar kring ett antal olika detaljer när det gällde anställningsförhållandena för projektdeltagarna. Detta är en viktig förklaring till varför processen att initiera projektet upplevts som trög och tidskrävande av de inblandade aktörerna. När inte det ordinarie AB-avtalet kunde användas behövde personalcheferna tillsammans med fackförbunden reda ut frågor om chefernas ansvar, bland annat när det gäller eventuella rehabiliteringsåtgärder, men även hur lön skall utbetalas, hur semestern skall förläggas och vem som ansvarar för arbetskläder och handledning av den anställde.¹² En personalchef förklarar betydelsen av att dessa frågor var tvungna att diskuteras och förhandlas ordentligt:

⁹ Ibid.

¹⁰ SKL 2013b.

¹¹ Ibid.

¹² HR-chef, Lundby.

Vi kunde ju inte bara börja anställa folk. Det handlar ju både om oss som arbetsgivare, men framför allt de som skall delta i projektet. De måste ju veta vad som gäller.¹³

Enligt en annan personalchef var dessa frågor redan förhandlade i förväg inom ramen för AB-avtalet:

Ja, för då går du in i ett befintligt avtal. Men då säger vi att då ska du ha barnskötarutbildning för att jobba som barnskötare. Det är ett utbildningskrav. Det är det tydligaste. AB-avtalet. Då ställer vi mer krav, vi tar referenser, lite mer än att du skall tycka om barn och tala svenska... Vi höjer ribban.¹⁴

Det krävdes dock ett flertal möten, diskussioner och förhandlingar, både internt inom referensgruppen och tillsammans med fackförbundet Kommunal, för att ta lösa de praktiska frågorna kring anställningarna i Deltaprojektet och fatta beslut om att använda BEA-avtalet. Det är denna process som enligt flera aktörer har varit trög och tagit mycket tid i anspråk.

Ett skäl till varför det tagit tid att lösa de praktiska problemen kan även relateras till de organisatoriska förhållandena och förutsättningarna för samverkan. Många självständiga organisationer som arbetar på olika sätt på både politisk, administrativ och facklig nivå, är involverade i projektet, vilket sannolikt gjort att det tagit tid att samordna projektet.

Ett exempel på tidskrävande byråkratisk samordning är samverkan på stadsdelsnivå. Förvaltningarna inom Göteborgs stad följer de riktlinjer som finns beskrivna i samverkansavtalet *Samverkan Göteborg* som trädde i kraft 2010. *Samverkan Göteborg* är ett lokalt kollektivavtal där formella rättigheter och skyldigheter enligt medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen hanteras.¹⁵ Inom ramen för avtalet möts arbetsgivare och fackförbund i en partssamverkan kring frågor som rör medbestämmande och

¹³ Tillf. HR-chef, Norra Hisingen.

¹⁴ HR-chef, Lundby.

¹⁵ Se Lokal samverkansöverenskommelse för Örgryte stadsdelsförvaltning 2010.

arbetsmiljö. Denna samverkan sker i olika typer av grupper, bland annat förvaltningens samverkansgrupp, FSG, och lokal samverkansgrupp, LSG. När det gäller förvaltningsöverskridande personalsamverkan skall dock en förvaltningsöverskridande samverkansgrupp (FÖS) bildas.¹⁶ En FÖS består av stadsdelarnas personalchefer och lokala företrädare från respektive fackförbund. Samverkansarbetet är noggrant beskrivet i riktlinjerna för *Samverkan Göteborg*, vilket innebär att ett antal formella kriterier skall uppfyllas innan parterna kan mötas. Det finns bland annat regler för hur en kallelse skall utformas och hur ett möte skall protokollföras.¹⁷ För att diskutera de praktiska frågorna kring Deltaprojektet behövde således en FÖS organiseras, eftersom projektet berörde tre olika stadsdelar. Men innan en FÖS kunde initieras behövde förfarandet förankras i Förvaltningens samverkansgrupp (FSG) innan kallelse till FÖS skickades ut. Stadsdelarnas olika FSG möts vid vissa regelbundna och fastställda tider, vanligtvis en gång i månaden. Kallelse till FSG skall också vara ledamöterna till handa senast en vecka för mötet. En av personalcheferna förklarar hur arbetet gått till:

Ja, förhandlingar och möten och funderingar... formsaker. [...] Vi har ju ett samverkansavtal i Göteborg, där vi har olika nivåer, hur vi samverkar i olika frågor. [...] Vi möts med vissa frekvenser, och kallelsen och protokollen skall se ut på ett visst sätt. [...] Då fick vi inrätta en FÖS. Där sitter vi då tre HR-chefer från tre stadsdelar och (fackliga) representanter från de olika stadsdelarna. Och då var det en diskussion om hur många representanter skulle de få där. [...] För det är ju många parter med. Sânt tar tid också.¹⁸

Det kan således observeras en relativt välutvecklad mötesbyråkrati när det gäller samverkan mellan stadsdelar och fackförbund i Göteborgs stad. Det är tydligt att dessa processer bidragit till att

¹⁶ Ibid. s. 3.

¹⁷ Se Vägledning vid tillämpning av Samverkan Göteborg 2009.

¹⁸ HR-chef, Lundby.

arbetet med projektet upplevts som trögt och tidskrävande, utöver den tid som krävts för att komma överens i förhandlingarna kring hur avtalet skulle utformas. Det handlade dock inte endast om förhandlingar mellan stadsdelarna som arbetsgivare och de lokala fackliga ombuden, även processer som involverade andra organisationer eller organisatoriska konstruktioner som Samordningsförbundet Delta, Arbetsförmedlingen och den tillsatta referensgruppen innebar tidskrävande organisatorisk samordning.

Förvaltningarnas tjänstemän på både lokal och central nivå betonar dock vikten av att följa samverkansavtalet för att upprätthålla goda relationer med fackförbunden så att projekt som Deltas skall kunna initieras.¹⁹ Att inte följa de formella reglerna för samverkan skulle ha utsatt de inblandade personalcheferna för risker de inte var villiga att ta. En sådan central problematik som framkommit i studien var ansvarsfrågan. Att inte föra en diskussion med fackförbunden i samverkansgrupperna om avtalets utformning, särskilt gällande frågan om den inlasningsproblematik som AB-avtalet var behäftat med, hade kunnat innebära att personalcheferna fått ta ansvar för att ett antal projektdeltagare får företräde till tjänster utanför den ordinarie rekryteringsordningen. Att dessa dessutom saknade relevant utbildning var också en försvårande omständighet, enligt en personalchef:

Jag hade ju inte velat stå där och prata med äldreomsorgen att vi helt plötsligt hade 17 icke-utbildade som var inlasade. Den har inte jag någon lust att ta. Inte någon annan heller.²⁰

I nästkommande avsnitt kommer denna utbildningsproblematik diskuteras utförligare.

Ytterligare en förklaring till varför processen upplevts som trög och tidskrävande kan bero på att det funnits olika förväntningar på processen bland de inblandade aktörerna. Samordningsförbundet Delta har som organisation en hög grad av auto-

¹⁹ HR-chef, Lundby, Enhetschef Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor.

²⁰ HR-chef, Lundby.

nomi och står organisatoriskt vid sidan av den traditionella organisationshierarkin i den kommunala förvaltningen. Enligt studien är en konsekvens av detta att Delta har kapacitet att i hög utsträckning jobba med informell samverkan, vilket spelar stor roll för hur man kan hantera olika frågor. I jämförelse med stadsdelarnas förvaltning har inte förvaltningarnas tjänstemän denna möjlighet i samma utsträckning.²¹ Vikten av att följa samverkansavtalet och de formella riktlinjerna betonas tydligt av tjänstemännen. Dessa skillnader i organisationsform och handlingsutrymme kan ha skapat oförenliga förväntningar på processens fortskridande och är en av faktorerna till varför processen uppfattats vara långsam.

För att hantera att projektet inte fortskred enligt förväntningarna tillsatte Delta en styrgrupp den 28 januari 2014 bestående bland andra av de tre stadsdelarnas politiskt tillsatta ordförande.²² Tillsättandet av styrgruppen förstärkte möjligheterna att direkt styra projektet i och med att den kunde fatta beslut på ett helt annat sätt än tjänstemännen för att på så sätt snabba på processen kring bland annat avtalets utformning.

Arbetsmarknadssträvanden i konflikt

Ett av de angivna skälen till varför AB-avtalet inte ansågs som ett lämpligt avtal för deltagarna i Deltaprojektet är delvis kopplat till de utbildningskrav som kommunen ställer på de anställda. Den kommunala arbetsgivaren har som ambition att endast anställa personal med relevant utbildning för de tjänster som utlyses inom de olika verksamheterna.²³

Inom exempelvis barn- och äldreomsorgen är den uttalade ambitionen att samtliga anställda skall ha minst barnskötarut-

²¹ HR-chef, Lundby.

²² Samordningsförbundet Delta (2014) – Inbjudan till möte med ordförande för Samordningsförbundet DELTA och ordförande för stadsdelsnämnderna, 2014-01-28.

²³ Stadssekreterare, Göteborgs stad.

bildning eller undersköterskeutbildning.²⁴ Denna utbildningsambition står dock i stark kontrast till Deltas modell för ett kompletterande arbetsliv där mindre kvalificerade tjänster skall införas i de nuvarande verksamheterna.

Vi jobbar som sjutton med att vi skall ha utbildad personal. [...] Vi har lagt ner jättemycket tid, energi och resurser på att utbilda människor som vi har anställda hos oss och som inte är utbildade. [...] Här har vi jobbat stenhårt och så i det läget gå in i detta och anställa personer som efter ett år riskerar att bli inlasade, det är att skjuta sig i foten. Det handlar inte om att vi inte vill ha in de här personerna, det handlar om att värna det här med utbildning.²⁵

En enhetschef på Park- och Naturförvaltningen, som har hand om de centrala arbetsmarknadspolitiska anställningarna, förklarar att Göteborgs stad höjt ribban för att komma in på arbetsplatserna eftersom man har höjt kraven på kvalifikationer.

Det ska vara utbildade undersköterskor helst med körkort och inom skolan också. Och inom förskolan vill man helst ha förskolelärare. [...] Det är inom verksamheterna som man ställer de här kraven för att få kvalitet. Man slimmar organisationen och då kräver det högre kompetens av de som är kvar.²⁶

Även om deltagarna i projektet efter ett år vill söka en tjänst som blir ledig på det område de arbetat inom, menar en personalchef att chanserna att få tjänsten är små:

Det kan de göra [söka tjänsten], men samtidigt är det så att vi har krav på utbildning på i stort sett allt. Det är det som är bekymret. För det är ändå tanken att det är arbetsuppgifter som kan utföras av personer som inte har utbildning.²⁷

²⁴ Planeringsledare Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor.

²⁵ HR-chef, Lundby.

²⁶ Enhetschef Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad.

²⁷ Tillf. HR-chef, Norra Hisingen.

Det är tydligt att den kommunala arbetsgivaren värnar om de insatser som tidigare genomförts när det gäller utbildning av personalen i stadsdelarnas verksamheter. Man har under lång tid satsat på och tydligt uppmanat anställda att skaffa sig utbildning, särskilt inom Kommunals avtalsområden. Enhetschefen i citatet ovan anger att det är de slimmade organisationerna som föranleder ökade krav på utbildning. Observationen ligger i linje med tidigare studier som anger den horisontella integrationen på arbetsplatserna som en orsak till ökade kvalifikationskrav (le Grand, Szulkin och Tåhlin 2001, Hales 2006:102). Sannolikt är utbildningskraven även en konsekvens av ökad vertikal integration, där anställda avkrävs mer ansvar inom organisationerna. Huruvida arbetsinnehållet för dessa tjänster motsvarar utbildningskraven är en fråga för fortsatta studier inom Deltaprojektet.

Kommunens satsning på utbildning har gjort att det skapat svårigheter inom Deltaprojektet när det gäller användandet av det ordinarie anställningsavtalet, AB, eftersom risken finns att projektets deltagare kan bli "inlasade" trots att de inte har korrekt utbildning. Denna risk skulle underminera det arbete som lagts ner på att utbilda personalen samtidigt som det skulle minska legitimitet för de utbildningskrav som i dag ställs på personalen, menar man. Den försörjningsstödsgrupp som står i fokus för Deltaprojektets insatser bedöms således inte ha relevant utbildning. Dilemmat mellan å ena sidan höga ambitioner vad gäller den ordinarie personalens utbildningsnivå, å andra sidan Deltas intention att anställa personer med försörjningsstöd på tjänster som inte ställer krav på utbildning utgör därför en viktig bakgrund till svårigheterna att fatta beslut när det gäller arbetsavtal för deltagarna i projektet.

Vidare har det i studien framkommit att det funnits motsättningar, eller en potentiell konkurrens, mellan olika typer av arbetsmarknadsåtgärder i kommunen. Framförallt har diskussionen förekommit inom den arbetsmarknadspolitiska samverkansgruppen (ASG), där chefen för arbetsmarknadsenheten bland annat bevakar relationerna mellan stadens olika projekt tillsam-

mans med fackliga representanter.²⁸ I ASG har frågor väckts kring varför det plötsligt existerar kommunala medel för anställningar i Deltaprojektet, när det länge saknats resurser till exempelvis rehabiliteringsärenden eller höjning av lön till OSA-anställningar i kommunen. Vice ordförande i Lärarförbundet förklarar:

Nämnda Deltaprojekt kom upp i samma veva som OSA-anställda inom kommunen inte skulle få någon löneförhöjning eftersom kommunstyrelsen inte avsatt pengar för detta. Men pengar hade istället Delta fått för nämnda projekt. I facklig solidaritet med Vision var vi därför emot.²⁹

De fackliga representanterna tenderar att i dessa sammanhang värna sina medlemmars intressen framför de som står utanför arbetsmarknaden. Fackförbunden har också många medlemmar som är timavlönade och vill därför främja möjligheterna att dessa medlemmar erbjuds de arbeten som finns.³⁰ De verkar också föreligga svårigheter att hitta tjänster för redan anställda som av olika anledningar behöver gå ner i arbetstid eller få enklare arbetsuppgifter under en period. Fackförbunden har därför påpekat att Deltaprojektet skulle ytterligare kunna försvåra möjligheterna att finna enklare tjänster för de anställda som redan är sjuka och behöver rehabilitering.³¹ Enhetschefen vid Park- och Naturförvaltningen menar att det råder konkurrens om att hitta bra platser i för alla som skall ut i någon form av åtgärd.³²

Göteborgs stad har ju 48 000 anställda och vi har ett stort ansvar för rehabilitering av de personer vi har anställda. Jag tror inte jag tar i om jag säger att 75 procent av dem vill gå från ett ansträngande fysiskt arbete till en administration. Då ser man det här att sitta framför en dator och ha ett lugnt arbete. Så vi fyller de eventuella luckor i administrationen med våra rehab-ärenden

²⁸ Enhetschef Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor.

²⁹ Mailkorrespondens Lärarförbundet Göteborg.

³⁰ HR-chef, Västra Hisingen.

³¹ Tillf. HR-chef, Norra Hisingen.

³² Enhetschef Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad.

inom staden. Jag har jobbat mycket med HR-frågor så jag vet ju detta hur svårt det är att hitta. Att det är en ständig jakt på det.³³

En annan problematik som också nämnts i dessa sammanhang är den rädsla som Kommunal yttrat när det gäller hur de tjänster Delta inrättat påverkar de ordinarie tjänsterna inom Kommunals avtalsområde. En personalchef menar att en risk som diskuterats var att deltagarnas i Deltaprojektet endast skulle få arbeta med lätta arbetsuppgifter och det tyngre arbetet istället skulle få utföras av de ordinarie anställda med konsekvensen att de skulle påverkas negativt.³⁴

Sammantaget är det tydligt att de uppställda utbildningskraven inom kommunens verksamheter, motsättningarna mellan existerande arbetsmarknadsåtgärder samt svårigheterna att finna rehabiliteringstjänster försvårat och fördröjt arbetet med att genomföra Deltaprojektet.

Kompletterande arbetsliv – ett unikt och långsiktigt projekt?

Överlag har det hittills i studien observerats att aktörerna är kritiska eller ställer sig frågande till projektets möjligheter att bli långsiktigt. Flertalet anser att frågan om långsiktighet inte är tillfredställande besvarad. Exempelvis ser Kommunal inte åtgärden som en långsiktig lösning, däremot anser man att projektet kan skapa intresse för deras yrkesgrupper och kanske få fler att utbilda sig.³⁵ Om deltagarna redan innehar relevant utbildning finns det större möjligheter att den långsiktiga ambitionen realiserar, menar man. På lokal nivå inom Kommunal framkommer kritik mot själva projektformen, och dess något paradoxala ambitioner i en verklighet präglad av ökad rationalisering och höjda kvalifikationskrav, effektivisering och minskad budget för kom-

³³ Enhetschef Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad.

³⁴ Tillf. HR-chef, Norra Hisingen.

³⁵ Ombudsman, Kommunal, Göteborg Väst.

munens verksamheter. Vidare menar fackförbundet Vision att behoven i verksamheterna inte är något problem, utan det är att pengarna saknas.

[Att] ta reda på vilka tjänster det är, eller vilket jobb som behöver utföras men som inte utförs idag, och kunna matcha ihop det med folk långt från arbetsmarknaden, det kunde vi svara på direkt egentligen. Det behöver man inte forska om. (...) Men det man borde studera är, hur får man pengar till det? Behovet är inga problem.³⁶

Ett liknande resonemang förs även av en av de intervjuade personalcheferna:

För oss är ju inte det här, än så länge, något hållbart, vi behöver ju finansiering för att det ska bli hållbart. Och än så länge finns det, nu kommer de här personerna som blir rekryterade, de går in på en månads praktik först. Och sedan går de på en tolv månaders anställning. Och jag tänker att, ja. Det är de pengarna som finns i dagsläget. Verksamheterna har ju inte pengar själva.³⁷

Grundproblemet som många respondenter diskuterar är hur man får mer resurser till verksamheter som idag har hårda budgetkrav och tvingas spara in på personal. Historiskt har detta visat sig vara svårt eftersom man under lång tid startat olika projekt som dock inte fått någon egentlig varaktig betydelse.³⁸ Studien visar således att det inte finns något direkt förtroende för att Deltaprojektet är en långsiktig satsning om inte man visar tydligt hur detta skall gå till i praktiken. Finansieringen av själva tjänsterna tenderar också uppfattas som kortsiktig, då en stor del av tjänsterna finansieras via medel från Arbetsförmedlingen (det vill säga genom statliga insatser). Arbetsförmedlingen uppfattas i studien av flera som en opålitlig aktör som kan komma att förändra inriktningen på verksamheten och exempelvis avbryta

³⁶ Fd Ordförande Vision, Göteborg, Andra vice ordförande Vision, Göteborg.

³⁷ HR-chef, Västra Hisingen.

³⁸ Fd Ordförande Vision, Göteborg, Andra vice ordförande Vision, Göteborg.

särskilda satsningar med kort varsel. Detta gynnar knappast projektets långsiktiga ambition.

De ökade kraven på utbildning inom kommunens verksamheter utgör också ett hinder för projektet att bli långsiktigt (jämför ovan). Utan utbildning kan projektdeltagarna sannolikt inte anställas i verksamheterna efter projekttidens utgång, eftersom det skulle riskera att skapa konflikter i relation till kommunens utbildningspolicy. Dock kan eventuellt denna konflikt undvikas om tjänsterna tydligt definieras i relation till existerande tjänster och arbetsuppgifter.

Studien har visat att många aktörer, både inom förvaltningen och fackförbunden, har ställt sig frågande inför vad som är unikt med Deltaprojektet och om projektet verkligen tillför några nya idéer och verktyg när det gäller att minska långtidsarbetslösheten och stödja kommunens verksamheter. Det finns i dagsläget flera åtgärder som i stort påminner om Deltaprojektet på andra håll i kommunen. Bland annat har Vision ställt sig frågande till varför detta är en väg att gå när det redan finns projekt i staden där det fattades pengar.³⁹ Här efterfrågas att detta kommuniceras tydligt inom förvaltningen. *Nytt Jobb Intro* vid Park- och Naturförvaltningen är ett projekt som nämnts i sammanhanget, men även Språngbrädan i västra Göteborg har uppgetts likna Deltaprojektet.⁴⁰ Alla tre använder sig av anställningar i någon form. Gällande skillnaderna arbetar inte *Nytt Jobb Intro* med samma rekryteringsförfarande som Delta. Inom *Nytt Jobb Intro* placeras deltagare ut baserat på deras lämplighet i kombination med arbetsplatsernas behov.⁴¹ Grundtanken med Deltas rekrytering av projektdeltagare har varit att i större utsträckning fungera som en jobbsökarprocess, där arbetsplatsen inledningsvis definierar ett behov. Därefter producerar Delta en typ av platsannonser för varje tjänst som ett antal utvalda personer vid Arbetsmarknadstorget på Hisingen sedan kan söka. Delta gör sedan en sortering

³⁹ Fd Ordförande Vision, Göteborg, Andra vice ordförande Vision, Göteborg.

⁴⁰ Enhetschef Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad.

⁴¹ Ibid.

av de inkomna ansökningarna och matchar dessa till de befintliga tjänsterna. Arbetsplatserna kallar sedan aktuella personer på intervju.

En fråga som också väckts gäller uppföljningen av de individuella deltagarna efter anställningstidens utgång inom Deltaprojektet. Enligt flera aktörer har det saknats information kring detta viktiga steg och det har varit oklart hur detta skall gå till. Sådana åtgärder är mer utvecklade i de befintliga arbetsmarknadsinsatserna menar flera respondenter.

Att frågan om Deltaprojektets roll i relation till andra kommunala och regionala arbetsmarknadsinsatser uppkommer bör ses i förhållande till det stora antal projekt och åtgärder som idag bedrivs på olika håll i staden. Budgeten för centrala insatser i staden är idag på ca 100 miljoner kronor, fördelat på ett stort antal insatser.⁴² Utöver de centrala insatserna arbetar stadsdelarna med olika åtgärder, bland annat för att minska kostnaderna för försörjningsstödet, vilket ytterligare utökar antalet insatser i kommunen. Samtidigt kan en konkurrens om gemensamma pengar observeras och att kommunens olika lokala eller självstyrande verksamheter driver sina egna agendor som minskar möjligheten att överblicka vad som faktiskt sker på arbetsmarknadsområdet idag. Denna observation är inte unik för Göteborgs kommun utan verkar vara en del i ett allmänt mönster där olika myndigheter på arbetsmarknadsområdet har svårt att samverka (Thorén 2011:105). Det är således tydligt att kommunens arbete gällande arbetsmarknadsinsatser idag är mycket splittrad. En planeringsledare vid Stadsledningskontoret beskriver läget på följande sätt:

För en enskild deltagare måste det vara helsnurritig vem som har ansvar för vad. Jag menar du kan gå från Arbetsförmedlingen till den kommunala arbetsmarknadsinsatsen och sedan kan de lika gärna hamna på Delta. Vad är vad? Den här begreppsförvirringen rymmer ju inte bara Delta. Vem har ansvar för de ar-

⁴² Enhetschef Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor.

betsmarknadspolitiska insatserna? Och vad ingår i det ansvaret? Det skulle vara välbehövligt med en definition.⁴³

Det är därför inte svårt att förstå att många respondenter ställer sig frågande till varför det behövs ytterligare en insats vid sidan av de redan existerande. Den kritik som kan observeras när det gäller Deltaprojektet är att det inte gynnar samordningen inom kommunen när det gäller arbetsmarknadsinsatser.

Sammantaget är det främst de knappa resurserna och de stränga budgetkraven, utbildningsproblematiken samt projektets status i relation till övriga satsningar i kommunen som har angetts som problem när det gäller Deltaprojektets möjligheter att bli en långsiktig modell. Studien pekar således på att dessa omständigheter har försvårat genomförandet av Deltaprojektet. Emellertid är de flesta respondenter positivt inställda till att använda konventionella anställningar istället för andra mer stigmatiserande arbetsmarknadsåtgärder.

Svårigheter att engagera fackförbund på bred front

Avsikten med Deltaprojektet har som tidigare nämnts varit att avlasta den kvalificerade personalen i de kommunala verksamheterna och göra det möjligt för dessa att ägna en större del åt det som är tjänstens huvudsyssla, vilket kan vara att utbilda, vårda eller ge omsorg. Samtidigt påpekar Delta att det är viktigt att den kompletterande arbetsmarknad som skall konstrueras inte får lägre status och sämre anställningsförhållanden än ordinarie arbeten i kommunen. Av denna anledning krävs det att den kompletterande arbetsmarknaden utvecklas i nära samarbete med arbetsmarknadens parter i både offentlig och enskild sektor.⁴⁴ I ett inledande skede presenterades därför projektet vid ett av den arbetsmarknadspolitiska samverkansgruppens (ASG) möten hösten 2013. Vid detta och senare möte närvarade flera

⁴³ Planeringsledare Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor.

⁴⁴ Delta 2013:5.

representanter från ett antal olika fackförbund, däribland Kommunal, Vision, SACO, Lärarförbundet.

Vision och Lärarförbundet valde dock tidigt att inte tillåta att det öppnas platser på deras avtalsområde. Förklaringar till att Vision och Lärarförbundet drog sig ur kan kopplas till flera av ovanstående problemområden. För det första var valet av avtalsform, BEA, en orsak till Visions beslut att inte delta med modellen inom deras avtalsområde. Vision tecknar normalt inte några andra avtal än deras ordinarie. För det andra har man varit kritisk mot vilka arbetsmarknadsinsatser som skall ges resurser. Nära kopplat till detta är också att man ställt sig kritiska till projektets långsiktighet, då Vision påpekat att man har dåliga erfarenheter av det stora antal kortsiktiga projekt som inte slutförts eller slutförts utan goda resultat. Samtidigt såg man dock att projektet skulle kunna göra mer nytta inom Kommunals avtalsområde genom att det inom exempelvis vården tillförs mer arbetskraft som kan avlasta den ordinarie personalen:

Det var också en av anledningarna till att vi sa att vi stannar utanför det här projektet den här gången. Vi såg fler vinningar på Kommunals område. [...] Vi kände att det kunde bli väldigt rörigt om Vision också skulle med. [...] Så då kände vi att för att, och då hade det väl redan dragit ut på tiden, om det nu skulle komma igång på det sättet så är det kanske bättre med lite färre kokkar ändå.⁴⁵

I solidaritet med Visions beslut valde även Lärarförbundet att avstå från att delta i projektet. Någon ytterligare förklaring till Lärarförbundets förhållningssätt till projektet har inte kunnat erhållas från Lärarförbundet.

Det är inte säkert att dessa fackförbunds förhållningssätt innebär att projektets genomförande fördröjts, däremot har det inverkat på projektets räckvidd. Avtalsområdena sätter således gränserna för modellens genomförande. I dagsläget är samtliga tjänster inom Kommunals område, trots att projektet syftat till

⁴⁵ Andra vice ordförande Vision, Göteborg.

att avlasta tjänster på ett bredare område inom den kommunala verksamheten, och då särskilt det administrativa arbetet. En risk med detta är att det i kommande studier kan innebära svårigheter att direkt studera i vilken utsträckning *kvalificerat* arbete blir avlastat, annat än indirekt då några tjänster som tillsätts kan tänkas minimera exempelvis en förskolechefs okvalificerade arbetsuppgifter. Detta då de mer kvalificerade tjänsterna befinner sig inom Visions och Lärarförbundets avtalsområden.

Tidskrävande samordning och administration inom projektet

När väl avtalsfrågan löstes i början av 2014 och parterna var överens om att initiera projektet har det för Deltas del inneburit mycket arbete att samordna och administrera projektet. Först och främst krävdes arbete med att omvandla de olika kommunala verksamheternas förslag på arbeten till texter som liknade annonser för lediga arbeten. Innan dessa förslag lämnades till Delta godkändes de av respektive stadsdels personalchef och fackrepresentant. Samtidigt arbetade socialsekreterare vid Arbetsmarknadstorget med att välja ut försörjningsstödmottagare som ansågs stå så nära arbetsmarknaden att ett deltagande i projektet skulle kunna vara meningsfullt. När väl detta var genomfört bjöd Delta in de utvalda klienterna till ett informationsmöte om Deltaprojektet. Ett möte per stadsdel genomfördes i början av april där ca 34 klienter närvarade från Lundby, ca 17 från Norra Hisingen och ca 52 från Västra Hisingen. Efter detta tillfälle hade klienterna ca en vecka på sig att söka de arbeten som erbjöds genom att skicka in CV och personligt brev till Deltas anställda.

Enligt samordnaren på Delta bedömdes en hög andel av de inskickade ansökningarna vara av mycket låg kvalitet.⁴⁶ De var ofta mycket kortfattade, språkligt bristfälliga och inte särskilt informativa. Flera CV saknade också uppgift om personnum-

⁴⁶ Möte Delta, 30/4 2014.

mer, vilket krävs för att Arbetsmarknadstorgets anställda skall kunna bedöma om respektive klient är behörig att erhålla Arbetsförmedlingens *Nystartsjobb*, som är den arbetsmarknadspolitiska åtgärd som finansierar tjänsterna inom Deltaprojektet. Det visade sig således vara en tidsödande process att matcha klienterna mot Arbetsförmedlingens register.

Sannolikt har den tidsödande matchningen tagit arbetstid från Deltas ordinarie arbetsuppgifter, dock är det svårt att hävda att detta fördröjt projektet i någon nämnvärd utsträckning. I ett vidare perspektiv är det dock anmärkningsvärt att en hög andel av ansökningarna hållit en låg kvalitet, särskilt med tanke på att klienterna sannolikt under en längre tid deltagit i olika aktiviteter vid Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadstorget i syfte att rusta dem för arbetsmarknaden.

Sammanfattande slutsatser av modellens initieringsfas

I detta avslutande avsnitt skall den första delstudiens huvudsakliga iakttagelser sammanfattas. Syftet med denna studie har varit att identifiera, belysa och diskutera den komplexitet som genomförandet av projektet har inneburit.

En av de viktigaste slutsatserna i denna studie är att frågan om anställningsavtal för projektdeltagarna inneburit en komplex problematik som resulterat i arbets- och tidskrävande interna processer. Det är tydligt i studien att det existerat ett dilemma inom projektet mellan två olika avtal, dels det ordinarie anställningsavtalet för anställda i kommunen, AB, dels beredskapsarbetsavtalet, BEA. Å ena sidan innebar AB att LAS skulle gälla för projektdeltagarna, vilket man från arbetsgivaren, stadsdelsförvaltningarna, inte ville använda på grund av risken att projektdeltagarna måste erbjudas tillsvidareanställning efter projektanställningens utgång. BEA, å andra sidan, som förvaltningarna beslutade att använda i samråd med fackförbundet Kommunal innebar att ett antal praktiska oklarheter kring anställningsför-

hållanden uppstod. Bland annat var frågor om ansvar, semester och liknande inte avtalade på förhand inom BEA. De samordningsprocesser som följde av dessa oklarheter mellan förvaltningarna och fackförbunden följde en tydlig byråkratisk och organisatorisk logik enligt riktlinjerna i ett lokalt samverkansavtal, vilket medförde avsevärda insatser för förhandling och organisering. En samlad bedömning är att dessa processer bidragit till att projektet upplevts som trögt och tidskrävande att initiera. Samtidigt har förvaltningarna, och den referensgrupp som utsågs av Delta, inte kunnat fatta beslut i egentlig mening. Det senare tillsättandet av den politiskt sammansatta styrgruppen gjorde dock att projektet kunde styras mer direkt. Vidare är det tydligt att det förekommit skilda förväntningar på projektets genomförande bland olika aktörer. För förvaltningen har projektet fortskridit enligt de ordinarie ramar som gäller för dessa frågor inom kommunen, medan det bland andra aktörer funnits andra förväntningar.

I relation till den komplicerade frågan om valet av anställningsavtal för projektdeltagarna är det tydligt att det funnits motsättningar mellan kommunens höga krav på utbildning för tillsvidareanställd personal inom exempelvis barn- och äldreomsorg och grundantagandena i Deltaprojektet. En ambition med Deltaprojektet var att anställa personer med försörjningsstöd på tjänster som inte ställer krav på utbildning, det vill säga arbeten av mindre kvalificerad karaktär men som idag utförs av anställda med andra huvuduppgifter. Ett skäl till varför man tidigt förkastade AB-avtalet var att det, på grund av LAS-regler, riskerade att dels underminera de utbildningsinsatser som genomförts och dels åsidosätta den ordinarie rekryteringsordningen i kommunen. Arbetsgivaren ville inte tvingas tillsvidareanställa personer utan korrekt utbildning vid sidan av rekryteringsordningen som beslutats i kommunen.

En tredje viktig slutsats i studien är att motsättningar mellan olika typer av arbetsmarknadsåtgärder i kommunen försvårat arbetet med Deltaprojektet. Dels har kritik riktats mot att redan

existerande insatser inte erhållit tillräckliga resurser och istället konkurrerat med Deltaprojektet, dels riktas kritik mot att ett projekt som Deltas, där man riktar in sig på enklare arbetsuppgifter, försvårar möjligheterna att hitta omplaceringstjänster för redan existerande personal i behov av sådana. Uppfattningen att Deltaprojektet kan öka belastningen på den ordinarie personalen om enklare arbetsuppgifter koncentreras till projektdeltagarna har också kunnat observeras i studien.

För det fjärde har studien kunnat visa på att en försvärande omständighet för projektets genomförande varit att dess långsiktiga ambitioner inte uppfattats som trovärdig. Framförallt handlar denna problematik om att det inte är behoven av arbetskraft i kommunens verksamheter som otydliga utan istället bristen på varaktiga resurser som resulterar i att många arbetsmarknadsprojekt blir kortvariga. Dessa omständigheter gör att de långsiktiga ambitionerna ifrågasätts när det gäller Deltaprojektet. Vidare innebär kommunens utbildningspolicy att projektet riskerar att bli kortsiktigt då projektdeltagarna i praktiken saknar behörighet och konkurrenskraft för att kunna fastanställas. En försvärande omständighet har också varit att projektets status i förhållande till kommunens stora utbud av andra typer av arbetsmarknadsåtgärder varit oklar. Denna situation ställer högre krav på vad Deltaprojektet bidrar med till kommunens starkt differentierade verksamhet på arbetsmarknadsområdet.

En femte och sista slutsats som kan dras av studien är att projektets räckvidd begränsats av att fackförbunden Vision, Lärarförbundet och SACO inte valt att öppna upp tjänster för Deltaprojektet inom sina avtalsområden. Fackförbundens beslut bygger dels på att avtalsformen inte var anpassad till deras ordinarie avtal, dels att de ifrågasatte projektets betydelse i ett större perspektiv. Detta har inneburit att det endast är tjänster inom Kommunals avtalsområde som är aktuella i projektet. Utan framförallt Vision och Lärarförbundet når inte Deltaprojektet viktiga yrkesgrupper som man inom projektet haft intentionen att avlasta.

Den organisatoriska och byråkratiska trögheten, motsättningarna mellan utbildningskrav och behov av enklare arbetsuppgifter i kommunens verksamheter samt problematiken med konkurrens mellan kommunens arbetsmarknadsinsatser har visat sig vara betydande faktorer i denna studie.

Kompletterande arbetsliv i praktiken – delstudie 2

I följande avsnitt presenteras den huvudsakliga beskrivningen av hur Deltaprojektet har fungerat ute i verksamheterna. En inledande och övergripande observation är att de flesta jag intervjuat uppskattat projektet, oavsett om det gäller chefer, personal eller de projektanställda. Vid i princip alla enheter har cheferna varit tillfredsställda eller mycket tillfredsställda med de projektanställda de valt ut. Det finns heller inga indikationer på att de anställda varit sysslösa under sin arbetstid, snarare verkar de ha mycket att göra och vissa berättar om viss stress. I avsnittets första del diskuteras hur behovet av arbetskraft upplevs av enhetscheferna och hur arbetsituationen ser ut för personalen inom respektive enhet. I den andra delen beskrivs hur Deltatjänsterna utformats och hur de fungerar vid enheterna. I den tredje delen riktas diskussionen mot ett antal faktorer som inverkat på Deltatjänsternas organisering.

Behov av arbetskraft och nya krav i arbetslivet

En central utgångspunkt i Deltaprojektet är att arbetet inom den offentliga sektorn kännetecknas av att kvalificerande yrkesgrupper i allt högre grad utför okvalificerade och ”dolda” uppgifter, arbetsuppgifter som tidigare utfördes av särskild personal (Delta 2013). Projektets syfte är därför att avlasta dessa yrkesgrupper genom att skapa särskilda tjänster och besätta dessa med personer som är registrerade som arbetslösa och står till arbetsmarknadens förfogande. Emellertid är projektet primärt inte inriktat

på aktivera de arbetslösa genom att tillgodose deras behov av arbete, som är vanligt när det gäller arbetsmarknadsinsatser i Sverige och EU (Bonvin 2008, Ochel 2005, jfr Jessop 1994). I fokus står istället *arbetslivets behov* av personal (jfr van der Aa och van Berkel 2014); personal som kan utföra så kallade dolda arbetsuppgifter som är integrerade i kvalificerande yrkesgruppers vardag.

I detta avsnitt diskuterar jag därför hur enhetscheferna i urvalet av arbetsplatser inom projektet förhåller sig till behovet av personal i de egna verksamheterna. Begreppet behov är dock problematiskt på flera sätt. En utgångspunkt är att behov bör betraktas som socialt producerade behov och inte naturliga behov (Heller 1974:38). Det är således subjektiva behov av personal och enhetschefernas upplevelser av behovet som undersöks. När det gäller offentlig sektor är det viktigt att påpeka att de ekonomiska ramarna för enheterna beslutas politiskt. Behoven av arbetskraft är därför i mindre utsträckning relaterade till marknadens olika förutsättningar.

Enheterna ansökte om att erhålla Deltatjänster inom projektet under första kvartalet 2014. Då fick de på förhand definiera vad tjänsterna skulle innehålla, på en blankett som Delta konstruerat. På dessa blanketter framgår hur respektive verksamheter önskat utforma de kompletterande tjänsternas arbetsinnehåll (Samordningsförbundet Delta 2014a). De flesta av dessa arbetsbeskrivningar låg i linje med tankarna inom Deltaprojektet och var således av avlastande karaktär. Vid sex av de tio enheterna definierades tjänsterna som antingen helt skilda eller i det närmaste helt skilda från den ordinarie personalens arbetsuppgifter.⁴⁷ Vid två enheter kan tjänsterna betraktas som blandade, med inslag av både kärnuppgifter och avlastande arbetsuppgifter. De resterande två enheterna som studerades definierade dock tjänsterna så att de i hög grad motsvarade arbetsinnehållet

⁴⁷ En av dessa enheter har dock haft fyra olika tjänster med olika arbetsinnehåll. Två tjänster har varit skilda från den ordinarie personalens arbetsinnehåll medan två tvärtom varit mycket nära.

för en ordinarie anställd. Dessa tjänster låg således redan på förhand utanför ambitionen med Deltas arbetsmarknadsmodell. Nedan några exempel på arbetsbeskrivningar:

Att sköta de praktiska göromålen på avdelningarna, tvätt, duka, bädda, göra rent efter måltid, tvätta, vissa städuppgifter med mera.⁴⁸

Ta hand om disk för 6 avdelningar, torka bord, sopa, matupplägning, till viss del med i barngrupp.⁴⁹

Vara med i barngrupp, hjälpa till vid matsituationer, till exempel torka av bord, duka av och duka fram.⁵⁰

Arbete i barngrupp under handledning av ordinarie pedagoger.⁵¹

Värt att notera är att jag alltså inte tagit hänsyn till hur andra enheter än de som valts ut till denna studie formulerade arbetsbeskrivningarna för Deltatjänsterna (se vidare avsnittet "Hur studierna gjordes").

Bland förskolorna var huvuddelen av tjänsterna främst inriktade på de praktiska göromål som åligger de ordinarie anställda, såsom att hämta matvagnar, duka fram mat, torka bord, ta bort disk, förbereda för vila, lättare städ, klä av och klä på barn etc. På det särskilda boende för äldre definierades arbetsuppgifterna för de två projektanställda dels som en "allt-i-allo" som bistår med stöd till administrationen, har hand om förråd och miljörum samt gör övriga punktinsatser inom verksamheten, dels en tjänst som mer direkt stöttade undersköterskornas dagliga arbete. Inom skolan handlade behoven av en projektjänst om att agera som extra vuxen i rastverksamheten, följa med elever till och från olika aktiviteter och fungera som extra stöd, som exempelvis vid läsning med eleverna.

⁴⁸ Förskolan, Västra Hisingen.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Förskolan, Lundby.

⁵¹ Förskolan, Västra Hisingen.

Utifrån de intervjuer som genomförts med enhetscheferna upplever i princip samtliga att de på ett generellt plan har ett behov av mer personal i verksamheterna. En förstärkning av personalstyrkan är således mycket välkommen och många menar att de projektanställda ger en ”guldkant på tillvaron”⁵² för den övriga personalen. En förskolechef förklarar:

Vi hade behov av att ha en som kan göra lite de här dolda arbetsuppgifterna. Allt ifrån duka av och att vara behjälpliga när barnen ska gå ut. Att hjälpa till med att klä på och klä av. Ett extra öga vid de situationer där det händer mycket.⁵³

Frågan om behovet av personal är dock inte okomplicerad. Några påpekar att det går att genomföra verksamheten med den grundbemanning som finns, men att en utökad personalstyrka kan underlätta betydligt under perioder av exempelvis hög sjukfrånvaro. Flera förskolechefer menar att arbetsbördan är konstant hög och att få en extra person kan göra stor skillnad, vilket innebär att det blir ”lite luft i systemet”.⁵⁴ Denna problematik är vanligt förekommande inom de områden som studerats.

Det finns vidare vissa indikationer på att behoven av arbetskraft kan se olika ut i olika stadsdelar eller områden på Hisingen. Här är det således den socioekonomiska sammansättningen i upptagningsområdet som skulle ha betydelse för personalbehovet. En förskolechef menar att förskolor i områden med bättre bemedlade föräldrar tenderar att ha sina barn längre tid i förskolan eftersom föräldrarna har arbeten som gör att de maximerar den tid barnen kan vistas på förskolan. I de resurssvagare områdena med fler arbetslösa är situationen omvänd. Förskolor i resursstarka områden ställer då högre krav på personalen under hela dagen medan de senare kräver en mindre personalstyrka då färre barn är på förskolan hela dagen. Dock har dessa förskolor andra former av problematik som måste hanteras av personalen

⁵² Exempelvis enhetschefen vid särskilt boende, Norra Hisingen.

⁵³ Förskolechef, Lundby.

⁵⁴ Ibid.

och som tar resurser i anspråk, exempelvis vad gäller föräldrarnas språkliga förutsättningar.⁵⁵

Enhetscheferna pekar emellertid på att det inte alltid är mer personal som behövs utan istället färre brukare per enhet. Detta gäller då kanske främst förskolan och skolan då barngrupperna upplevs ha blivit allt större med tiden:

Det är antal barn i gruppen till exempel, det har ökat [...]. Det är också mer resurskrävande med barn som har olika bekymmer i sin utveckling, och där har vi sällan någon extra, vilket gör att man alltid har ett behov av mer personal.⁵⁶

Vi är i behov av pedagoger naturligtvis. Sedan är det ekonomin som styr att vi inte kan anställa så mycket som vi vill ha. Vi vill inte ha mer personal egentligen utan färre barn i barngrupperna.⁵⁷

Sedan är det väl alltid frågan om hur många vuxna ska vi ha? Det blir mer information. Det blir fler vuxna. Det är inte alltid att det blir bättre ju fler vuxna vi är.⁵⁸

Ett skäl till att flera påpekar att de hellre vill ha färre barn i grupperna är dels att en större personalgrupp är svårare att hantera eftersom det ökar kraven på samarbete bland personalen och ökar behovet av rutiner och struktur i arbetet. Dels innebär mer personal och stort antal barn att pedagogiken riskerar att hämmas eftersom arbetet med barnen underlättas om antalet relationer barnen involveras i är få.⁵⁹ I detta sammanhang påpekar dock flera att minskade barngrupper är en komplex problematik eftersom det skulle innebära en kraftig satsning på fler förskolor, en kostnad som sannolikt överstiger kostnaderna för en större personalstyrka.

⁵⁵ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁵⁶ Förskolechef, Lundby.

⁵⁷ Förskolechef, Norra Hisingen.

⁵⁸ Förskolechef, Lundby.

⁵⁹ Ibid.

Ja, vi alla vill nog hellre ha färre barn. Men det måste tas ett större beslut [...] om man ska prioritera att bygga förskolor eller var man ska lägga kommunens pengar.⁶⁰

Även om majoriteten av enhetscheferna upplevde att behovet av mer arbetskraft tydligt existerade inom deras verksamheter var det flera som betonade, antingen direkt eller indirekt, att ett ytterligare skäl till att de är deltar i projektet är att de ser som en viktig uppgift att stödja arbetslösa personer i deras integration på arbetsmarknaden. En viktig del i detta har handlat om att öva upp färdigheterna i det svenska språket samt att öka möjligheterna till meritering på arbetsmarknaden.⁶¹ Även den sociala delen att stärka individerna som personer och få dem att känna sig behövda har tagits upp som en viktig del i projektet av enhetscheferna.⁶² Som ett undantag angav en chef för en förskola i ett segregerat bostadsområde att för hennes del handlade det främst om att få in invandrare i verksamheten så att barnen skulle få träffa andra nationaliteter och sekundärt om att avlasta den ordinarie personalen.⁶³

Mer personal eller mer kompetent personal

Trots att behovet av mer arbetskraft i verksamheterna upplevs som reellt menar samtliga chefer att det saknas utrymme i den ordinarie budgeten att anställa personal med avlastande funktioner. Deltaprojektet är som tidigare nämnts inte finansierat via enheternas budget utan tillkommer externt via Samordningsförbundet Delta. Dock verkar det inte endast handla om att det saknas resurser till dessa typer av tjänster utan att det också är en fråga om prioriteringar som görs inom verksamheterna. En förskolechef tydliggör frågan om behov, budget och prioriteringar:

⁶⁰ Förskolechef, Lundby.

⁶¹ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁶² Enhetschef, Norra Hisingen.

⁶³ Förskolechef, Västra Hisingen.

För att man inte har råd, helt enkelt. [...] Och då blir det en prioriteringsfråga. Vi kan ju ha råd att göra det. [...] Men vi tycker att barnarbetet är det viktigaste, och det är där vi vill lägga den mesta pengan, sedan är vi ju också politiskt styrda på det sättet, och då är det ju den pengan man har fått. Och jag som förskolechef för organisationen får bestämma hur vi ska kunna använda den på bästa sätt.⁶⁴

En enhetschef för ett äldreboende betonar också behovet av att prioritera kompetens:

Det finns olika vägar, att om jag skulle få en påse pengar, var jag ska lägga de pengarna. Så jag kan inte bara rakt av säga att, ja, jag skulle bemanna upp med 3 stycken till på varje enhet. Det kan jag inte säga. [...] Det kan också vara så att den personalgruppen jag har kanske behöver gå en vidareutbildning i demenspsykiatri, vård av äldre, palliativt.⁶⁵

Det finns en tendens i studien att cheferna framhåller att de vill prioritera kvalitet framför kvantitet när det gäller den egna personalen. Att höja kompetensen i personalgruppen diskuteras dels som en fråga om att satsa på mer utbildning för den ordinarie personalen, dels att man vill tillföra mer personal med hög utbildning, det vill säga utbildade förskollärare, lärare eller undersköterskor i de verksamheter som har studerats. I en begränsad budget framstår det således som mer rationellt att anställa högre utbildad personal eftersom de utbildade bedöms tillföra mer kvalitet i relation till den lilla kostnadsökningen som deras högre lön innebär (SCB 2013).⁶⁶ Flertalet enhetschefer är därför inte övertygade att de skulle använda en eventuell ökad framtida resurstilldelning för att anställa avlastande tjänster istället för att

⁶⁴ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁶⁵ Enhetschef, Norra Hisingen.

⁶⁶ Exempelvis är medellönen för en barnskötare är 21 400 kr per månad medan motsvarande för en förskollärare är 26 000 kr (Enligt SCB, lönestatistik för 2013).

prioritera ökad kompetens i personalgruppen. Det finns en tydlig dubbelhet i detta, enligt en förskolechef:

Ja, det är både och alltså. Jag kan se det från två håll, dels jag vill ju gärna ha fler pedagoger. Samtidigt som pedagogerna ibland tycker att här har man gått 3,5 år på högskola och så blir mina uppgifter att ta hand om disken. Kantiner och disk och köra ut det, det är ett slöseri på resurser då. Jag hade inte haft ekonomi att anställa någon medhjälpare så som Deltaarbetarna idag, [...] hade jag haft plats så hade jag ju valt en pedagog till. Så tänker jag idag.⁶⁷

Detta att prioritera utbildning och kvalitet är särskilt tydligt vid en förskola där enhetschefen valt att anställa 15 förskollärare i en personalgrupp på 18 pedagoger (de resterande tre är barnskötare). Vid denna förskola är det också önskvärt att när en barnskötare slutar, istället ersätta tjänsten med en förskollärare. En vanlig fördelning är annars två förskollärare och en barnskötare per barnavdelning. Det framkommer dock att flera skulle kunna tänka sig behålla projektdeltagarnas tjänster om de fick tillskott till sin budget. Det är således inte så att enbart hög utbildning prioriteras. En viktig faktor i detta sammanhang är hur enhetscheferna betraktar de projektanställdas kompetens och hur de fungerar på arbetsplatsen. De enhetschefer som är mycket tillfredsställda över de projektdeltagare de anställt tenderar också att uttrycka att de kan tänka sig anställa dessa om budgeten ökade.

Betoningen på kompetensens betydelse i verksamheterna återkommer när enhetscheferna diskuterar hur de reflekterade kring utformningen av de avlastande tjänsterna och de positiva effekterna av dessa. Det är tydligt att det som uppskattas är just möjligheterna att ge de ordinarie anställda mer tid till själva kärnuppdraget de är utbildade för. I förskolan handlar det således om att frigöra tid för pedagogerna så att de kan tillbringa mer tid med barnen eller att planera verksamheten. För undersköterskorna på äldreboendet handlar det om att de skall kunna

⁶⁷ Förskolechef, Norra Hisingen.

fokusera på de äldre. Detsamma gäller inom skolan, där det är möjligheterna för lärarna att ägna sig åt planering som anses vara värdefull. Att det finns ett behov av avlastning som kan ge utrymme för dessa gruppers kärnuppdrag kan relateras till en undersökning genomförd av Lärarförbundet. Enligt Lärarförbundets studie av förskolläraernas arbetssituation ”ägnar 73 procent mer än 30 minuter om dagen åt rutinartade arbetsuppgifter utanför det pedagogiska uppdraget – till exempel städning, diskning, vikarieanskaffning och vaktmästeriuppgifter” (Lärarförbundet 2013). Lärarförbundet pekar på att förskollärare tvingas ägna mer tid åt rutinuppgifter än att planera, följa upp och utveckla verksamheten. Att respondenterna i föreliggande studie betonar vikten av kompetens och betydelsen att avlasta pedagoger och annan kvalificerad personal är i detta sammanhang ingen enskild tendens utan något som upplevs som en bredare problematik av gruppen förskollärare i Sverige, enligt rapporten från Lärarförbundet.

Ökade krav på verksamheterna

Frågan om behovet av mer personal i verksamheterna (eller motsvarande: färre barn i förskolegrupperna) kan relateras till de nya, mer omfattande och fördjupade krav på yrkesgrupperna inom förskolan, skolan och äldreomsorgen som enhetscheferna vittnar om, och detta oavsett om det handlar om mindre kvalificerad eller högre utbildad personal. Inom förskolan infördes den 1 juli 2011 en ny läroplan, vilken föregicks av en ny skollag 2010 (Skolverket 2010, Skollagen 2010). En förskolechef förtydligar:

Vi har en ny läroplan, vi har en ny, reviderad skollag, som har förstärkt och tryckt väldigt mycket på ansvarsbiten, för förskollärare framför allt, där vi har ett stort krav på oss att dokumentera, följa upp och analysera och utvärdera vår verksamhet. Det är ett uppdrag som har blivit både större, tyngre och tydligare

från 2011, när den kom, nya läroplanen och skollagen. [...] Och det kommer, men inget annat togs bort.⁶⁸

Dessa nya krav och förskjutna ansvar gentemot arbetslaget i allmänhet och förskollärarna i synnerhet tillsammans med de tidigare förekommande omsorgsbitarna i förskoleverksamheten utövar ett ökat tryck på personalen. Det ökade trycket på personalen kan också relateras till de större krav som ställs på personalen när barngrupperna ökar:

Regeringens tanke kontra kommunalpolitikernas ekonomi har ju inte riktigt gått hand i hand. För när jag jobbade som förskollärare i början på 80-talet hade man 15 barn. Då hade vi ingen läroplan. Sedan ökade barngruppsantalet och kraven ökade också. Kraven ökar på förskollärarna och vi fick tydligare [ansvar], i och med Skolreformen och vi fick minskade pengar från kommunerna. Det stämde inte riktigt där. Då blir det en kollision.⁶⁹

Till detta kommer också nya krav från kommunen gällande exempelvis genusfrågor, miljöarbete, brandskydd, förvaltningsfrågor och likabehandlingsplaner.

Men sedan tillkommer det, utöver det här så tillkommer det en massa administrativt när det gäller brand, arbetsmiljö. Det här med att jobba med likabehandlingsplanen, det är också ett pedagogiskt arbete, men slutfasen kan bli rent administrativ. Sedan har vi lite annat rent administrativt, vi ska göra felanmälningar till lokalförvaltningen och...⁷⁰

Inom skolan är situationen liknande för lärarna i och med att nya dokumentationskrav tillkommit utan att övriga delar av arbetsuppgifterna minskat i någon utsträckning. En del av dessa

⁶⁸ Förskolechef, Lundby.

⁶⁹ Förskolechef, Norra Hisingen.

⁷⁰ Förskolechef, Lundby; liknande resonemang av en annan förskolechef i Lundby.

dokumentationskrav gäller särskilt konfliktlösning och arbetet med utvecklingsplaner i skolan. En vicerektor berättar:

Men dokumentationskravet har ökat. Vi måste dokumentera så mycket och det kräver så mycket av dem [lärarna]. [...] Det är det som har tyngt lärarkåren väldigt mycket. Och hela den här, IUP, utvecklingsplaner och så där, som man också måste fylla i inför varje utvecklingssamtal. Nu har man tagit ner det, det är ett åtgärdsprogram, och man har börjat lägga på trycket nu, så det är ett beslut som är fattat och det är väldigt skönt.⁷¹

När det gäller äldrevården finns det också en tendens att kraven på undersköterskorna ökat på senare tid. Samtidigt har inte undersköterskornas kärnuppdrag väsentligen förändrats. Bland annat har kraven på social dokumentation ökat sedan slutet på 1990-talet, där planering och genomförande av omsorgstagarens vistelse skall dokumenteras (Socialtjänstlagen 2001).⁷² En annan arbetsuppgift som lagts på undersköterskorna är att de numera själva ansvarar för att lägga in sina scheman i ett datasystem. Utöver detta tillkommer externa krav från omsorgstagarnas familjer som upplevs öka. På det hela taget menar en enhetschef att:

Det blir fel fokus. Så undersköterskornas fokus nu är mycket de här kringfrågorna. När det är uppenbart att vi behöver vara väldigt fokuserade på behoven som vi har här.⁷³

Enhetschefernas tal om behovet av antingen mer personal, färre klienter eller ökad kompetens är sannolikt nära kopplat till dessa nya krav på personalen som upplevs ta mycket tid och energi från kärnuppdraget.

Flera av de ökade krav som diskuterats ovan kan också relateras till både den horisontella och den vertikala integrationen av

⁷¹ Vicerektor, Lundby.

⁷² Social dokumentation har fått en mer framträdande roll i omsorgsverksamheter sedan en förändring gjordes år 1998 i Socialtjänstlagen, SoL, (SFS 2001:453).

⁷³ Enhetschef, Norra Hisingen.

arbetslivet, som beskrevs i avsnittet ”Arbetsliv, administration och organisation” (Hales 2006:102). Den horisontella integrationen är tydlig när det gäller förskolans personal och de arbetsuppgifter som handlar om brandskydd, miljöarbete och lokalfrågor. Desto påtagligare är dock den vertikala integrationen där allt mer ansvar läggs på förskollärare, barnskötare, lärare och undersköterskor – planering, samordning och kontroll är faktorer som är inkluderade i yrkesgruppernas vardagliga arbete. Även om de får större handlingsutrymme är dock ansvaret tydligt reglerat i styrdokument och skall dokumenteras och utvärderas. Mer arbete läggs på dessa arbetsuppgifter men organisationen kompenseras inte nämnvärt för dessa pålagor. Observationerna ovan kan också relateras till enhetschefernas betoning av utbildning och kompetens – när arbetsuppgifternas innehåll breddas och fördjupas ställs också större krav på utbildning bland de anställda (jfr le Grand, Szulkin och Tählin 2001).

Arbetets organisation och avlastande betydelse

Som beskrivits ovan har enhetschefernas syn på behoven av arbetskraft varierat. En viktig fråga för den vidare analysen av genomförandet av Deltaprojektet är hur dessa behov översatts till de tjänster som Delta finansierat vid enheterna. Mot bakgrund av att syftet med Deltaprojektet varit att införa tjänster som kan komplettera och överta avgränsade okvalificerade arbetsuppgifter från den ordinarie personalen har jag studerat projektanställningarnas avlastande funktioner. Avsikten med föreliggande avsnitt är därför att beskriva hur projektanställningarna i praktiken organiserats vid de olika enheterna samt i vilken utsträckning tjänsterna fungerat avlastande.

För gruppen projektanställda inleddes huvuddelen av anställningarna mellan den 4 och den 24 augusti 2014. Ett mindre antal anställdes under september och ett fåtal under oktober. Anställningarna föregicks av en praktikperiod och ungefär hälften av de intervjuade projektdeltagarna inledde sin praktik före sommaren

2014, mellan maj och juni. Resterande började med praktiken efter sommaren, till största del i augusti. När det gäller de arbetsuppgifter de projektanställda introducerades till har de naturligtvis varierat beroende på vilken typ av enhet det rört sig om, det vill säga om enheten ifråga var en förskola, grundskola eller ett äldreboende. Vad som dock är av större betydelse är att det inom ramen för studien varit möjligt att observera skillnader i organisering avseende relationen mellan Deltatjänsterna och de ordinarie tjänsterna vid enheterna. Jag har valt att betrakta dessa skillnader som en fråga om separation respektive integration av Deltatjänsterna, vilket innebär att skillnaderna gäller i vilken utsträckning arbetsuppgifterna för Deltatjänsterna är avskilda ur och separerade från den ordinarie personalens dagliga arbetsuppgifter eller om de projektanställda utför motsvarande arbetsuppgifter som den existerande personalen redan utför. Det handlar således om projektet inneburit att en ny personalkategori med avlastande funktioner införts eller om man kan betrakta den tillförda tjänsten som en del i en utökad existerande personalgrupp.

Studien har visat att det finns exempel på både tydlig separation såväl som tydlig integration av arbetsuppgifterna, men att det främst handlar om en skala mellan mer separerat arbete och mer integrerat arbete. Få tjänster är helt separerade eller helt integrerade. Givetvis kommer hänsyn tas till hur tjänsterna definierades i de ursprungliga arbetsbeskrivningarna som enheterna tillhandahöll innan projektet initierades.

Nya separata personalkategorier

Det är framförallt vid tre förskolor och grundskolan som det är tydligt att Deltatjänsterna är påtagligt separerade från den övriga personalens arbetsuppgifter. För de anställda vid dessa förskolor innebär arbetet främst att ta hand om de praktiska göromålen i samband med att barnen på förskolan skall äta. Detta innebär att duka fram tallrikar och bestick samt servera maten vid tre tillfällen per dag. Efter att barnen ätit dukas borden av och disken

körs till köket för att diskas. I mindre utsträckning är ett annat inslag i dessa tjänster är att hjälpa den övriga personalen med att klä på och av barnen i samband med aktiviteter utomhus. En projektanställd beskriver arbetet:

Jag börjar på småbarnsavdelningen. Dugar och dukar av. Klär på barnen. Dugar till lunch. Hjälper barn av med kläder. Jag hjälper även andra avdelningar under dagen, eftersom mitt nya schema innebär att jag går runt bland avdelningarna.⁷⁴

Två projektanställda vid en annan förskola berättar om sina arbetsuppgifter en vanlig dag:

Vi börjar 07.30. Lämnar frukostvagnen. På 3 avdelningar var. Vi dukar bordet. Barnen äter klockan 8. Vi plockar av, dukar av städar, kör tillbaka vagnen till köket. Vi dammsuger avdelningen. Vi tar den rena disken från köket. Vi dukar fram lunchen, 11.30. Samma procedur igen. Vi bäddar för barnen. Tvättar barnen. Tecknar med barnen. Efter lunch samma procedur med disken. Städa golvet och bord. Hämtar disken igen. Förbereder mellanmål 14.30. Bäddar upp. Städar efteråt. Samma procedur igen. Vi slänger soporna. Putsar fönster om vi hinner och städar överallt. Även ute på gården på sommaren. Tvätta kläder, madrasser och så vidare också.⁷⁵

På den tredje förskolan är arbetsdagen organiserad på ett liknande sätt som för den ovanstående. En av de tre projektanställda vid denna förskola beskriver arbetet enligt följande:

Vi börjar 07.30 och dukar för frukost. Räknar in barnen och dukar efter detta. Efteråt dukar vi av. Städar bordet och diskar. Vi är 2 på 3 avdelningar. När vi är klara går vi till den 3:e avdelningen. Om vi har tid går vi ut med barnen. Klockan 11 dukar vi för lunch. Samma procedur. När barnen äter tar vi lunchrast.

⁷⁴ Projektdeltagare, Norra Hisingen. Citatet är delvis omskrivet pga av brister i svenska språket.

⁷⁵ Projektdeltagare, Västra Hisingen, 1 och 2. Citatet är delvis omskrivet pga av brister i svenska språket.

Sen dukar vi av osv. klockan 14 dukar vi för mellanmål. Klockan 15 är de klara. Samma procedur igen. Klockan 15.30 slutar vi.⁷⁶

På dessa förskolor är de projektanställdas arbete klart separerat från barnskötarnas och förskollärarnas arbetsuppgifter. Den tid de tillbringar med barnen utgör endast en mycket liten del av deras arbetsdag, enligt de själva och förskolecheferna.

[...] först är det mycket sådana uppgifter, att torka bord och sådana uppgifter, praktiska. Och sedan så står det att om vi skulle behöva hjälp med saker, lite snickring och lite sådant där, som vi aldrig tycker man hinner med. Och sedan i sista hand med barnen. Och där har vi varit väldigt noga också att man inte får lov att vara själv med barnen utan att man gör det tillsammans med någon.⁷⁷

Det finns emellertid ett visst inslag av arbete i barngrupp även i dessa tjänster. Ibland ges det tillfälle att vara med på samlingar där de sjunger eller läser tillsammans med barnen. När barngrupperna är ute brukar de också se till så att det inte blir bråk ute på gården, om det behövs. En projektanställd menar att de inte är så mycket med barnen, men att de gör saker *åt* barnen.⁷⁸ Vid en förskola har arbetet allt mindre handlat om att vara med barnen, enligt en annan projektanställd:

När vi började var vi mycket med barnen. Men nu behöver de mycket hjälp på andra avdelningar och då hinner vi inte med att träffa barnen lika mycket.⁷⁹

Inom den skolenhet som studerats är separationen av arbetsuppgifter inte riktigt lika utpräglad som vid förskolorna. Arbetet vid skolan är till skillnad från det manuella arbetet vid förskolan mer inriktad på interaktion med eleverna. Huvuduppgiften är att

⁷⁶ Projektdeltagare, Västra Hisingen, 2.

⁷⁷ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁷⁸ Projektdeltagare, Västra Hisingen, 1.

⁷⁹ Ibid.

lugna ner situationen i klassrummet genom att skilja ut de elever som har svårast att fokusera på skolarbetet.

Jag hänger med barnen helt enkelt. Inget pedagogiskt, bara vara där som vuxen. Under skoltiden är det 2-3 barn i årskurs 2. När de fått sina arbetsuppgifter, som läraren först går igenom i klassrummet, till exempel matte, NO eller vad det kan vara så sätter vi oss i ett annat rum och de får göra sina uppgifter där och jag hjälper dem.⁸⁰

Enligt förskolecheferna och vicerektor har ambitionen att frigöra arbetsuppgifter från pedagogerna och överföra dem till särskilda tjänster fungerat tillfredsställande. På detta sätt menar de att pedagogerna kan ägna sig åt det de skall göra, det vill säga själva kärnuppgiften som är lärande och omsorg eller utbildning. Resultatet för pedagogerna i förskolan blir att de kan vara i barngruppen i högre utsträckning än tidigare:

När de har ätit till exempel, [...] några behöver byta blöjor och sedan ska de gå i och vila. Då var någon tvungen att ta tid från barnen, lämna barnen för att göra de här sakerna. Det är klart att det är underbart att kunna gå med barnen direkt och någon annan kommer och gör det. Också att hämta matvagnen, det är jättelångt, längst bort där och hit, då lämnar en person barngruppen. Nu kommer maten bara på vagnen. Det är jättestor skillnad.⁸¹

Detsamma gäller för skolan, där Deltatjänsten innebär att lärarna kan ägna sig mer åt huvuduppgiften som är ”att föra barnen framåt kunskapsmässigt”, istället för att lägga mycket tid på att skapa studiero och lugn i klasserna. Denna arbetsuppgift har istället delvis lagts på Deltatjänsten, vilket innebär att lärarna kan koncentrera sig på undervisningen men även finna tid för planering av verksamheten.⁸² Utöver detta ingår det i arbetsuppgifter-

⁸⁰ Projektdeltagare, Lundby.

⁸¹ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁸² Vicerektor, Lundby.

na att vara rastvärd och på så sätt avlastas lärarna från detta arbete, och kan istället ägna sig åt att planera undervisning.⁸³ Separationen av arbetsuppgifter mellan Deltatjänsten och de ordinarie lärartjänsterna handlar således om att främst avlasta den sociala delen av lärarnas arbete, inte det pedagogiska.

Renodlingen av pedagogernas och lärarnas uppdrag är mycket välkommen bland personalen. En av förskolecheferna berättar att de mycket ofta diskuterar uppdraget och hur de skall få tid att genomföra det och man ser därför från personalens sida mycket positivt på den avlastning Deltatjänsterna inneburit. Det är tydligt i studien att separationen av praktiska arbetsuppgifter avlastat den ordinarie personalen vid de beskrivna enheterna. Betydelsen av avlastning inom förskoleverksamheten kan till stor del kopplas till pedagogernas utökade uppdrag i och med den nya skollagen och läroplanen, som nämndes i föregående avsnitt. Motsvarande gäller även grundskolan. Trots det utökade uppdraget saknas tid att genomföra samtliga arbetsuppgifter, där en betydande del består av administrativt arbete som dokumentation, menar en av förskolecheferna.

Varierande grad av integration

Alla Deltatjänster som studerats inom projektet uppvisar dock inte samma grad av separation som de tjänster som beskrivits ovan. Vid det äldreboende som erhållit projektanställningar från Delta har en av tjänsterna utformats med såväl administrativa som omsorgsbetonade arbetsuppgifter. En del av arbetet består i att vara ett administrativt stöd till den ordinarie administrativa personalen och enhetens chefer. Samtidigt innebär tjänsten arbetsuppgifter där den projektanställda skall stödja vårdpersonalen med omsorg för de boende på enheten.

När jag kommer hit så är det jättemycket papper som ligger i mitt fack här och jag tittar vad jag har för dagen. Jag sorterar lite och skriver ut papper som ska till enheterna. Sedan går jag till

⁸³ Vicerektor, Lundby.

enheterna och tittar om de behöver hjälp. Det är jag som [...] tittar efter schemat och ser om någon saknas i huset och då går jag och täcker för den personen också och gör omvårdnadsarbetet för den personen. Så är det, jag springer lite överallt. Ibland täcker jag för två enheter.⁸⁴

Dubbelheten och mångsidigheten i uppdraget gör det svårt att hävda att tjänsten specifikt avlastar den ordinarie vårdpersonalens kärnuppgifter, som är omsorg i detta fall, eftersom tjänsten stödjer både administrativ personal och vårdpersonal. Dock sköts felanmälan och även viss schemahantering av den projektanställda som normalt åligger den ordinarie personalen att sköta, vilket skapar större möjligheter för vårdpersonalen att arbeta med sina huvudsakliga arbetsuppgifter.

En andra Deltatjänst vid äldreboendet är mer inriktad på omsorgen om de boende och arbetar tillsammans med de ordinarie undersköterskorna. Mycket av arbetsuppgifterna ligger nära de ordinarie undersköterskorna, men vissa moment får inte utföras av den projektanställda, exempelvis medicintilldelning och tunga lyft.

Jag är med när vi tar upp de äldre till frukosten. Jag får bara ta de lätta lyften eftersom jag inte har utbildning på lyften[lyftapparaten]. Hygienarbete och sånt. Jag får inte ge mediciner. Jag gör de lätta uppgifterna. Toaletten, byter kläder, tar ut dem till matbordet. Serverar frukost, matar dom. Springer ärenden, står i köket och håller på. I tvättstugan. Relativt lätta uppgifter. Går och handlar. Hämtar medicin. Vårda naglar. Fixar hår. Beror på vad den enskilde vill. Ta med dem till underhållning. Går ut.⁸⁵

Deltatjänsten innebär en avlastning för de ordinarie undersköterskorna, men arbetsuppgifterna är dock inte lika strikt uppdelade och avgränsade som vid de nämnda förskolorna ovan. Det är således tydligt att man på enheten delar på arbetsuppgifterna i

⁸⁴ Projektdeltagare 2, Norra Hisingen.

⁸⁵ Projektdeltagare 1, Norra Hisingen.

högre grad, vilket är önskvärt enligt enhetschefen, men det är fortfarande möjligt att skilja ut okvalificerade eller lättare arbetsuppgifter i projektanställningen. En enhetschef ger sin syn på arbetet:

Det frigörs tid på olika vis och är du uppe på enheten så finns det skap där att städa och köket att städa. Tar då någon som är Delta-anställd och städar det, då kan den ordinarie personalen fokusera på något annat.⁸⁶

Men enhetschefen poängterar att Deltatjänsterna inte endast skall handla om städning och liknande. De kan också frigöra tid när de umgås med de boende, vilket innebär att undersköterskorna kan ägna tid åt att exempelvis diskutera omsorgsplaner med de boendes anhöriga, en uppgift som inte är möjlig att utföra för de projektanställda. Resultatet blir att de boende får bättre omvårdnad.

Sedan hur man lägger upp det kan vara olika men för det är inte helt rätt Delta ska stå och städa, och fastnar i städet [...]. Det kan vara den ordinarie personalen som städar och då sitter Delta och... [...]Vill du gå in och sitta och prata med en hyresgäst ska du få göra det, då ska du inte bara stå i tvättstugan eller få vara i köket. Man måste tillmötesgå den anställdes kompetens eller vilja i den utsträckning det går. Om det är någon som behöver gå på toaletten och vederbörande känner att jag fixar det, [...] då kan man få göra det kanske.⁸⁷

Även vid de övriga förskolorna i studien är arbetet organiserat på ett mer integrerat sätt i förhållande till de förskolor som tagits upp i föregående avsnitt. Vid dessa sex förskolor råder en betydligt mindre arbetsdelning mellan Deltatjänsterna och pedagogerna. Även om de huvudsakliga arbetsuppgifterna i dessa tjänster är inriktade på det praktiska arbetet vid förskolorna, spenderar de projektanställda mycket tid tillsammans med barnen. Två

⁸⁶ Enhetschef, Norra Hisingen.

⁸⁷ Ibid.

förskolechefer berättar om de personer som är projektanställda vid enheterna:

Ja, hon gör väldigt mycket praktiska arbetsuppgifter. Hon diskar ibland och tar hand om maten och sedan är hon jättemycket med barnen. Ute med dem på gården och sitter med dem och pusslar. Och hon har bara varit i Sverige 1 eller 1,5 år, men pratar jättebra svenska, är otroligt ambitiös och duktig. Barnen älskar henne. Så vi är jättetacksamma för henne, för hon har tillfört väldigt mycket.⁸⁸

Och hon går runt lite på de olika avdelningarna på huset och är med i verksamheten. [...] Vi har haft väldigt tur, [...] hon har ju redan gjort någon praktik på någon förskola, hon var ganska inne i verksamheten, så att hon kan hålla i vissa små samlingar och så där. Hon är jätteduktig. Och gör mycket det här praktiska, att vara med barnen och hjälpa till med på- och avklädning och inför matsituationer och allt sådant där.⁸⁹

De praktiska uppgifter som diskuteras är omfattande och varierande, och innehåller bland annat arbete kring matsituationen, utevistelse, förberedelse av vila, lek och sång med barnen. Det visar sig också tydligt att flera förskolechefer aktivt har introducerat och involverat de projektanställda i de befintliga arbetslagen, för att de skall känna att de är delaktiga på samma sätt som övriga anställda. En förskolechef poängterar också att den projektanställda på sikt skall fylla en ordinarie position på enheten, vilket belyser ambitionen att integrera tjänsten i den övriga personalstyrkan.⁹⁰ Ett flertal projektanställda upplever också själva att de utför motsvarande arbetsuppgifter som den ordinarie personalen. Exempelvis uttrycker två projektanställda sig så här:

Jag är alltid med barnen. Jag byter blöjor, är med på läsning. Som vanlig personal. Jag lärde mig allt de gör. Om någon är

⁸⁸ Förskolechef, Västra Hisingen.

⁸⁹ Förskolechef, Lundby.

⁹⁰ Ibid.

borta kan jag vara med istället för honom eller henne. Annars är jag extrapersonal.⁹¹

[Jag utför samma arbete] som de andra som jobbar här. Hjälper barn med frukost, går ut med barnen, pysslar med barnen, jag får en timme med barnen och göra olika saker, jag gör allt som de andra.⁹²

I detta sammanhang utmärker sig två Deltatjänster eftersom de tenderar att ligga särskilt nära den ordinarie personalens arbete. En förskolechef beskriver det arbete som den projektanställd utför i praktiken:

Hon är helt med i barngruppen ja. [...] Och är med även då på våra APT:er och har planering med arbetslaget för att kunna komma in i arbetet på ett annat sätt. [...] Jag skrev det nog mer som att det skulle vara de här praktiska grejerna [i den ursprungliga arbetsbeskrivningen]. Att vi vill ha hjälp med torka bord, duka fram, ta bort och förbereda mellanmål. [...] Men som sagt, vi märkte väldigt snabbt att det var en driven tjej som var här. Det hade varit slöseri att låta henne stå och bre mackor och köra matvagnar hela tiden.⁹³

En projektanställd vid en av dessa förskolor berättar hur tjänsten handlat allt mer om att arbeta med barnen snarare än att utföra okvalificerat arbete som att städa och torka bord:

Från början var det ju tänkt, när jag fick den här anställningen, att det skulle vara mycket städ och vaktmästeri och allt-i-allo, sådana grejer, det var typ så chefen lade fram det, att det var typ 90 % det, och sedan var det 10 % kanske med barnen, att man kanske skulle se vistelsen med barnen mer som en bonus. Nu har det ju blivit mycket mer tvärtom liksom. [...] Så nu, vid lunch så får förskolelärarna själva torka av borden igen och sätta

⁹¹ Projektdeltagare, Lundby.

⁹² Projektdeltagare, Lundby. Citatet är delvis omskrivet pga av brister i svenska språket.

⁹³ Förskolechef, Lundby.

upp stolarna, för nu ska jag vara inne på [en annan avdelning] och hjälpa dem.⁹⁴

Personen bakom detta citat har även blivit tillfrågad att hoppa in som vikarie vid några tillfällen. Denna Deltatjänst innebär enligt den projektanställda ett arbete som allt mer påminner om barnskötarnas och förskollärarnas arbete.

Vid en förskola hade chefen som ambition att Deltatjänsten, utöver att ”vara behjälplig i rutinerna kring barngruppen”⁹⁵, även skulle ta hand om vissa administrativa arbetsuppgifter, istället för att avlasta genom att arbeta med de okvalificerade praktiska arbetsuppgifterna med torkning av bord exempelvis. Detta för att minska pressen från dessa kringuppgifter för personalen, som till exempel kan bestå av att skriva protokoll från arbetsplatsträffarna, APT, renskriva likabehandlingsplanen och andra handlingsplaner för miljö och liknande.⁹⁶ Av skäl som kan antas ha att göra med den projektanställdes saknat tillräckliga kunskaper i svenska kunde detta inte genomföras i praktiken. Istället för att avlasta det administrativa arbetet ”kan jag fortfarande se att min personal, det är de som sitter på kontoret nu, de sitter och redigerar likabehandlingsplanen och hon är i avdelningen”, förklarar förskolechefen vid enheten.⁹⁷ Tvärtom får alltså den projektanställda arbeta med kärnuppgiften och vara i barngrupp medan den ordinarie personalen utför administrativa kringuppgifter. Dock menar chefen vid enheten att hennes Deltapersonal besitter stor kompetens och utför sitt arbete mycket tillfredställande och har därför huvuddelen av sin tid i barngrupp. Motsvarande tendens går att observera vid andra förskolor, att Deltatjänsterna innebär avlastning som gör att den ordinarie personalen kan ägna sig åt administration och planering av verksamheten:

⁹⁴ Projektdeltagare 3, Västra Hisingen.

⁹⁵ Förskolechef, Lundby.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

”Även viss del planering och reflektion då [för den ordinarie personalen], men framför allt att de får tid med barnen.”⁹⁸

Även de mest integrerade Deltatjänsterna i studien skiljer sig emellertid från de ordinarie positionerna som barnskötare eller förskollärare när det gäller ansvaret för verksamheten. De projektanställda inom förskolan har långt ifrån det ansvar som förskollärare och barnskötare har enligt skollagen och läroplanen. Detta skiljer markant de olika tjänsterna från varandra, vilket framgår tydligt av intervjuerna med samtliga förskolechefer i studien. Förskollärarna har ett omfattande ansvar för den pedagogiska verksamheten, inklusive systematiskt kvalitetsarbete som inbegriper analys, dokumentation, utvärdering och kontakt med föräldrar. Förskollärarna ansvarar även för ledning och planering av arbetslagets arbete. Barnskötarna har också ett ansvar för verksamheten, men då främst för genomförandet av den planering som utarbetats av förskollärarna. Trots dessa ansvarsområden består ändå en stor del av den ordinarie personalens arbetsuppgifter av praktiskt arbete i barngrupp. Normalt ingår endast fyra timmar planeringstid per vecka för förskollärarna enligt det lokala kollektivavtalet.

Det är tydligt i studien att både enhetschefer och Deltaanställda beskriver att den ordinarie personalen är mycket positiva till den avlastning Deltatjänsterna inneburit i deras dagliga arbete, oavsett hur tjänsterna organiserats. Samtidigt har introduktionen av Deltatjänsterna överlag inte inneburit något särskilt anmärkningsvärt merarbete för enhetscheferna.

Avseende Deltatjänsternas avlastande funktion tenderar de till skillnad från de mer separerade tjänsterna inte avlasta genom att enbart okvalificerade arbetsuppgifter urskiljs ur den ordinarie personalens hela spektrum av arbetsuppgifter. Istället tenderar Deltatjänsterna som diskuterats här handla mer om att extra personal har tillförts enheterna med mer varierande arbetsuppgifter, dock med lägre utbildning och mindre möjligheter att ta

⁹⁸ Förskolechef, Lundby.

ansvar för det pedagogiska arbetet. Den tid som frigörs av Deltatjänsterna verkar således istället delas inom arbetslaget eller avdelningen i högre grad och det sker inte en lika tydlig separation mellan kärnuppdraget och de mer praktiska och okvalificerade uppgifterna. Med ett utökat arbetslag, när Deltatjänster tillförs, ökar möjligheterna att få en mer acceptabel arbetsmiljö och en lugnare situation för personalen.⁹⁹ Resultaten av intervjuerna med enhetscheferna pekar också mot att de efter hand strävat efter att låta Deltatjänsterna utvecklas just mot mer varierade arbetsuppgifter. Detta trots att man inledningsvis tenderade att definiera huvuddelen av tjänsternas innehåll med de okvalificerade rutinuppgifterna i centrum. Här bör dock tilläggas att två av förskoleenheterna valde att definiera tjänsternas innehåll som främst arbete i barngrupp redan innan anställningarnas inleddes. Det är alltså inte särskilt förvånande att dessa enheter också uppvisar tjänster med en hög grad av integration i förhållande till den ordinarie personalen.

För de övriga tjänsterna går emellertid denna strävan integration emot den huvudsakliga ambitionen med Deltaprojektet att skapa särskilda tjänster som kan överta okvalificerade arbetsuppgifter, eftersom dessa Deltatjänster i högre grad påminner om de tjänster den ordinarie personalen innehar. En tolkning som detta medger är att det finns ett behov av mer ordinarie personal i verksamheterna.

Faktorer som inverkar på Deltatjänsternas utformning

Analysen av hur tjänsterna organiserats uppvisar ingen entydig bild av precis avgränsade tjänster inom Deltaprojektet. Det är tydligt att tjänsterna organiserats på olika sätt vid enheterna, där det finns exempel på såväl mer precis avgränsade tjänster som tjänster som ligger nära den ordinarie personalens arbetsuppgifter. För att förstå hur modellens målsättningar kan uppfyllas i ett

⁹⁹ Förskolechef, Västra Hisingen.

längre perspektiv är det viktigt att närmare undersöka vilka faktorer som inverkar på hur tjänsterna utformats.

Institutionaliserat förhållande till jämlikhet på arbetsplatsen

Bland förskolorna som uppvisade mer avgränsade Deltatjänster handlar den strikta uppdelningen av arbetsuppgifter delvis om en önskan att faktiskt utforma tjänsten enligt den arbetsbeskrivning som förelåg när enheterna ansökte om Deltapersonal hos Delta. En förskolechef förklarar;

Ja, precis men det är klart att de här tråkiga bitarna, det har jag ju tagit bort ifrån pedagogen. [...]Men det är det som vi har sökt och tullar jag på det så blir det ju inte bra heller. Då kan jag inte utföra den här tjänsten heller [...].¹⁰⁰

Studien har också visat att en annan orsak är att de projektanställdas kunskaper i svenska inte är tillräckliga för mer utvecklade arbetsuppgifter. Detta gäller särskilt i områden med hög andel barn med andra modersmål än svenska.¹⁰¹ Denna bedömning av de språkliga bristerna gäller överlag för alla de tre förskolor som uppvisar särskilt avgränsade Deltatjänster. En förskolechef i en annan stadsdel utvecklar sin syn på språkets betydelse:

För det är ju språket är nyckeln till att kunna få lov att vara med lite mer. [...]Jag tänker så här att man kommer hit för att vara Deltaarbetare för att öva upp sitt språk.

Mer relevant i sammanhanget är dock undersöka vilka faktorer som inverkat på att Deltatjänsterna integrerats mer med den övriga personalen vid enheterna, snarare än betydelsen av att enheterna följt de ursprungliga anvisningarna om avlastande tjänster i projektet.

¹⁰⁰ Förskolechef, Norra Hisingen.

¹⁰¹ Förskolechef, Västra Hisingen.

När det gäller förskolan, som ju är de enheter som studerats i störst omfattning (se avsnittet ”Hur studierna gjordes”), kan en orsak till att Deltatjänsterna delvis integrerats med övriga tjänster kopplas till den praktik och tradition som finns inom den svenska förskolan. Under en lång tidsperiod har barnskötare och högskoleutbildade förskollärare delat på såväl pedagogiskt som praktiskt arbete på förskolan och sett denna integration som en naturlig del av arbetet. Att detta är ett väl etablerat förhållande mellan de olika yrkeskategorierna framkommer tydligt i diskussionerna med förskolecheferna. Mycket av arbetet sker därför i arbetslag där personalen tenderar att vara relativt jämställd, även om förskollärarna har mer ansvar för verksamheten idag. Lärarförbundet har på senare tid velat renodla förskollärarnas arbetsuppgifter, och förändringen av Skollagen och den nya läroplanen på 2000-talet innebar också att en tydligare arbetsdelning infördes mellan de två yrkeskategorierna (Lärarförbundet 2008, Skolverket 2010). Denna önskan är också något i princip samtliga förskollärare i studien reflekterat över i intervjuerna. Vissa har haft en positiv inställning medan andra verkar vara av åsikten att verksamheten riskerar att bli mer svårarbetad vid en renodling av arbetsuppgifterna.

En indikation på att det finns förväntningar på förskolan som jämlik mellan yrkeskategorierna är att personalen stundtals haft svårt att förhålla sig till dessa Deltatjänster, menar en förskolechef.

Man får dåligt samvete att medhjälparen ska göra alla de här bitarna med att torka. 'Ska man verkligen göra det här, är inte det orättvist?' Ja, men det är ju det jag har sökt. Det står tydligt att jag har sökt det här [...] och då får vi oss förhålla oss till det. Sedan vad det blir till våren, det kan säkert skifta i arbetsuppgifter också.¹⁰²

¹⁰² Förskolechef, Norra Hisingen.

I andra länder tenderar arbetsdelningen vara mer strikt, enligt annan förskolechef.

Vi jobbar inte så, utan alla gör alla arbetsuppgifter. Det kan man tycka lite olika om. Som i Norge till exempel, där sköter inte förskolläraren det, utan där är det assistenten som ... Där har du en mycket tydligare arbetsfördelning. Här är det mer att alla gör allt.¹⁰³

Motsvarande indikationer finns även att observera inom den undersökta vårdenheten där en enhetschef i ett tidigare nämnt citat betonar vikten av att dela på ansvaret för arbetsuppgifterna på äldreboendet. Även här råder det vissa föreställningar om en mer icke-hierarkisk arbetsplats, oavsett utbildning och status. I organisations sociologiska termer kan detta förhållande mellan yrkeskategorierna beskrivas som något som är *institutionaliserat* i vardagen på enheterna. Detta institutionaliserade jämlikhetsförhållande kan därför antas påverka integreringen av Deltatjänsternas arbetsinnehåll i inriktning mot den ordinarie personalens bredare och mer omfattande arbetsuppgifter.

Personalens handlingsutrymme

Ytterligare en faktor som kan förklara utformningen av de mer integrerade Deltatjänsterna i sammanhanget är personalens möjligheter att utöver enhetscheferna utforma tjänsternas arbetsinnehåll. Det kan således förhålla sig så att det är personalen i arbetslagen som introducerat de projektanställda till andra arbetsuppgifter eftersom de inte riktigt är bekväma med att överlåta de okvalificerade och ”tråkiga” arbetsuppgifterna på dessa särskilda tjänster. Det krävs dock en utförligare empirisk grund för detta antagande, men om man beaktar de relativt få reella möjligheter enhetscheferna har att direkt styra de projektanställda i deras vardag blir antagandet mindre spekulativt. Enhetscheferna har mycket ofta ansvar för flera enheter, upp till tre försko-

¹⁰³ Förskolechef, Lundby.

lor med omkring 40 anställda, och är upptagna med att administrera dessa, vilket ger begränsade möjligheter att på daglig basis utforma tjänsterna utöver de riktlinjer som dragits upp i anställningarnas inledningsskede. Ansvaret ligger sannolikt i hög grad på den ordinarie personalen som arbetar i barngrupperna och hur de hanterar de projektanställda. Samtidigt har studien visat att det finns ett behov av personal i allmänhet och ett behov att kunna dela på flera arbetsuppgifter än enbart de okvalificerade utanför barngruppen. I flera fall har det även visat sig att de projektanställda avlastat förskollärare som istället för att vara i barngrupp kan använda tiden till att administrera och planera verksamheten.

Personlig lämplighet och anpassning av arbetsuppgifter

Emellertid belyser studien att det finns andra viktiga faktorer vid sidan av den institutionaliserade arbetsdelningen och personalens handlingsutrymme som kan förklara hur Deltatjänsterna organiserats på olika sätt vid enheterna. Att arbetsuppgifter omvandlats från den ursprungliga tanken om enklare okvalificerade arbetsuppgifter till en bredare tjänst har till stor del att göra med hur man vid enheterna bedömt de projektanställdas personliga lämplighet, särskilt när det gäller förskolan. Det har således skett en anpassning till hur man bedömt vad de enskilda personerna kan klara av för typer av arbetsuppgifter. En högre bedömd kompetens och lämplighet att arbeta med exempelvis barn har inneburit större möjligheter att Deltatjänsten breddas och integreras med den ordinarie personalens arbetsuppgifter. Flera förskolechefer diskuterar just de Deltaanställdas kompetens och lämplighet utförligt:

Och det här har blivit rena lyckokastet, hon är helt grym, [namn]. Inte bara att hon är pedagogisk och kan möta barnen, utan hon har en enorm kompetens som vi verkligen kan ta till

oss i verksamheten. [...]Så effekten av tjänsten blir naturligtvis lite olika beroende på person.¹⁰⁴

När den projektanställdes arbete med okvalificerade arbetsuppgifter diskuteras förklarar en annan förskolechef att:

Det var inte det hon var ämnad för alls. Utan hon var väldigt snabbt med barnen och blev väldigt omtyckt där. Så det kändes ju som att de fick en arbetskamrat istället.¹⁰⁵

Samma förskolechef förklarar vidare:

Men nu märker vi att hon gör kanske mer med barnen och mindre av det andra. Men samtidigt så fungerar det ju mycket bättre för verksamheten. [...] Men att vara med barnen, det handlar väl mer om din personlighet. Om du är lämpad att vara med barn eller inte. Det spelar ju ingen roll, du kan ha läst 4 år fast du kan inte ta ett barn på rätt sätt.¹⁰⁶

Ytterligare en förskolechef har förhoppningar om att den projektanställda vid enheten på sikt skall fylla en ordinarie plats eftersom hon bedömer att personen i fråga vill lära sig arbetet och det är en viktig förutsättning för ett bredare uppdrag.¹⁰⁷ På motsvarande sätt resonerar två förskolechefer att det handlar om personlig lämplighet:

Ja, jag tror ju att det kan göra det mycket, att det kanske inte är nödvändigt att du har en barnskötarutbildning i botten, men du får ju ha en vilja att lära och kunna ta in och våga fråga kan ju vara viktigt.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Förskolechef, Lundby.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

Så nej, det är personlig lämplighet när det gäller dem. Däremot, forskolläroterutbildningen, det är en jättestor skillnad i kompetens.¹⁰⁹

Även en av de projektanställda som fått betydligt mer omfattande arbetsuppgifter än övriga Deltaanställda vid samma förskoleenhet ger sin syn på saken:

De har nog anpassat det till hur mycket de tror att personer klarar av att göra.¹¹⁰

Formell utbildning som barnskötare fästs överlag ingen större betydelse vid, utan den viktigaste faktorn är hur pass lämpad personen är för arbete i barngrupp och de arbetsuppgifter som detta innebär. Flertalet chefer, men inte alla, kan exempelvis tänka sig att anställa den Deltapersonal de har om budgeten tillät det, trots att de saknar formell utbildning som barnskötare.

Chefernas betoning av personlig lämplighet och utbildningens underordnade betydelse för de Deltatjänster som i högre grad är integrerade är dock något paradoxal. Anledningen till detta är den diskussion som ägde rum under projektets inledningsfas då beslut skulle fattas kring vilket anställningsavtal som skulle gälla för Deltatjänsterna. Problematiken kring avtalen har beskrivits utförligt i rapportens föregående avsnitt. Arbetsgivaren, i detta fall kommunen, betraktade det som problematiskt om deltagarna i Deltaprojektet skulle anställas på det ordinarie anställningsavtalet, AB-avtalet, som omfattas av LAS. Ett sådant anställningsavtal ansågs därför riskera att ge de projektanställda företräden till tillsvidareanställningar på sikt, något som bedömdes dels underminera de utbildningsinsatser som genomförts och dels åsidosätta den ordinarie rekryteringsordningen i kommunen. För att anställa på AB-avtalet krävs formell utbildning av kommunen, vilket samtliga tilltänkta inom Deltaprojektet saknade. Valet av avtal föll därför på det så kallade Beredskapsavta-

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Projektdeltagare 3, Västra Hisingen.

let, som inte omfattas av LAS, vilket medförde en del oklarheter och problem som tog tid att lösa i projektets begynnelse. I relation till den komplicerade frågan om valet av anställningsavtal för projektdeltagarna är det tydligt att det funnits motsättningar mellan kommunens höga krav på utbildning för tillsvidareanställd personal inom exempelvis barn- och äldreomsorg och grundantagandena inom Deltaprojektet. Det bör dock tilläggas att ett skäl till att kommunen bedömer att det krävs formell utbildning av personalen har att göra med de olika administrativa krav som idag ställs på all personal inom både förskola och omsorg.

Det paradoxala i sammanhanget är således att det finns en tydlig diskrepans mellan de formella kraven på utbildning för tjänsterna och det reella arbetsinnehållet för flertalet projektanställda. De tenderar att i viss utsträckning utföra arbete som kommunen egentligen kräver utbildning för. En orsak till denna diskrepans kan återfinnas i andra faktorer än att utbildningen är central för arbetet. Ett viktigt skäl till varför man inte vill möjliggöra så kallad "inlasning" är att cheferna, och då i synnerhet förskolecheferna, har ett behov av att upprätthålla ett handlingsutrymme när det gäller hanteringen av personalen. Cheferna vill kunna försäkra sig om att de som tillsvidareanställs är lämpliga som barnskötare och att de fungerar i arbetslaget. De vill således ha möjligheten att undvika att tillsvidareanställa personer som uppfattas som olämpliga genom att i tid avsluta deras vikariat. Givet den tidvis ansträngda situationen i förskolan är detta högst önskvärt att undvika personal som inte anses lämplig. Två förskolechefer berättar om hur denna problematik varit närvarande inom förskolan under en längre tid:

Problematiken är också att personal som inte fungerar glider igenom. För när man vikarierar i en stor förvaltning så blir de dåliga effekterna inte så stora om jag är en dag på den förskolan och en dag på den, så det är lätt att glida igenom. Nu börjar vi faktiskt få ordning på den processen, så att vi är mycket tuffare och avslutar anställningar vi inte tycker fungerar. Men vi har, under mina år här i denna förvaltning, brottats jättemycket med

att vi har haft LAS:ade personer som ingen vill anställa, för att de inte fungerar.¹¹¹

Finns det något sammanhang den kan, den kanske kan funka jättebra som löpare¹¹² men kanske inte kan funka som del i ett arbetslag, för då är det ett helt annat ansvar. Så det är väl lite så vi resonerar. Och att vi har blivit duktigare på att signalera i tid om det är folk vi inte tycker [fungerar], [...] utan vi stoppar dem i tid.¹¹³

Av denna anledning anställs de flesta barnskötare som vikarier centralt i stadsdelarna genom en vikariepool och många av dessa saknar utbildning som barnskötare. På så sätt kan man kontrollera vilka som efter hand kan ges tillsvidareanställning och vilka som bör avslutas som vikarier. Överlag i stadsdelarna är rekryteringsbehovet av barnskötare litet, då enheterna tillförs personal som skall få fast anställning via vikariepoolen.

Rekryteringens betydelse för Deltatjänsternas arbetsinnehåll

Det är tydligt att enhetscheferna bedömt många av projektdeltagarna som så kompetenta att de antingen direkt eller efter en kortare tid anpassat arbetsuppgifterna till deras kompetens och lämplighet. Som visats ovan har detta inneburit att Deltatjänsterna på flertalet enheter har kommit att närma sig den ordinarie personalens arbetsuppgifter, något som inte ligger i linje med projektets målsättning gällande avlastning och övertagande av det okvalificerade arbetet i verksamheterna. Att denna utveckling kan observeras kan sättas i samband med rekryteringen av projektdeltagarna till de olika tjänsterna.

Flera enhetschefer berömmar uttryckligen de ansvariga för rekryteringen av projektdeltagare och i princip samtliga chefer är nöjda eller mycket nöjda med hur rekryteringen gick till. Några

¹¹¹ Förskolechef, Lundby.

¹¹² Löpare betecknas de anställda som arbetar som vikarier och flyttar mellan olika enheter inom stadsdelen efter hur behoven ser ut.

¹¹³ Förskolechef, Lundby.

uttryckte också förvåning över att de personer som de kunde kalla till intervju var så kompetenta. Ett antal av enhetscheferna har erfarenhet av andra arbetsmarknadsprojekt där urvalet av projektdeltagare inte vart lika omsorgsfullt utformat. Några förskolechefer kommenterar:

All credit till det här projektet. Det har fungerat oerhört bra jämfört med många andra. [...] Men jag tror att alla blev tagna om man säger, för att det kändes som att de hade matchat det så otroligt väl. Det kändes direkt som att man fick kontakt med dem. Så den som hade gjort själva rekryteringen där innan hade gjort ett bra grundjobb. Verkligen lyssnat på vad verksamheten ville ha, och vad de var intresserade av.¹¹⁴

Och om man tar den tjejen som nu är här och jobbar, hon har varit i Sverige ganska länge, har tagit steget att börja utbilda sig [...], så det känns ändå som att hon var inne i samhället och på väg in i arbetslivet, med tanke på att hon började utbilda sig och så där. [...] Det var inte alls de här jag tänkte skulle vara en del av detta projekt. Det känns som att de kommer in på arbetsmarknaden ändå.

Rekryteringen av projektdeltagarna har skett i tre steg i projektet. Det första steget inleddes i samband med att ett antal personer kallades till ett första informationsmöte om Deltaprojektet i april 2014 av sina handläggare vid Arbetsmarknadstorget på Hisingen. Inför denna kallelse hade socialsekreterarna valt ut lämpliga personer för att kunna göra en bra matchning med de befintliga tjänsterna inom Deltaprojektet. En chef vid Arbetsmarknadstorget förklarar:

Så har alla socialsekreterare fått ett uppdrag att inventera sina tjänster, titta på de jobb vi har fått, för det är väldigt viktigt att man matchar med personens tidigare erfarenheter. De egenskaper man har fångat upp under kontakt med dem. [...] Det står tydligt i den här kallelsen att du har blivit utvald. Vissa social-

¹¹⁴ Förskolechef, Lundby.

sekreteraren har lagt mycket tid på att ringa och ta den personliga kontakten och berätta lite mer.¹¹⁵

Det framkommer tydligt att socialsekreterarna bedömt sina klienters lämplighet att ingå i projektet. Det är också tydligt att de vill göra matchningen mellan tjänst och klient så bra som möjligt. Ett skäl till den noggranna matchningen är att man sannolikt inte vill skicka ut klienter som riskerar att bli problematiska ärenden som tar upp enhetschefernas knappa tid. Ju bättre matchning desto större chans att de klienter som får en anställning i projektet under ett år inte kommer att belasta stadsdelarnas budget med försörjningsstöd eller liknande.

När socialsekreteraren har gjort urvalet har de tänkt på lämpligheten egentligen till samtliga tjänster oavsett om det är vårdyrken eller inte. För man känner att man är mån om att göra en så god matchning det går. [...] Det skulle vara fantastiskt att få sjutton hushåll per stadsdel att bli självförsörjande. [...] Det är en stor skillnad, det är en ekonomisk vinst för oss med vår verksamhet eftersom vi sitter på vår budget, men framförallt för den enskilde.¹¹⁶

Det andra steget i rekryteringen påbörjades efter att informationsmötet genomförts och ansökningar till tjänsterna inkommit. Samordnaren vid Delta valde sedan ut personer som bedömdes var lämpliga för de olika tjänsterna, i samråd med cheferna på Arbetsmarknadstorget. Ambitionen enligt Delta var att cirka två till tre personer skulle väljas ut per tjänst för att sedan vidarebefordras till de olika enhetscheferna.¹¹⁷ Förfarandet beskrivs enligt följande i en uppföljningsrapport från Delta:

Det kom in sammanlagt 110 ansökningar till de 50 lediga platserna. Efter en genomgång av sökandena konstaterades att 84 hade möjlighet att få ett Nystartsjobb. DELTA matchade sedan

¹¹⁵ Chef, Arbetsmarknadstorget, Lundby.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Samordnare, Delta.

de 84 personerna till de olika jobben utifrån vad de sökt och deras CV. Arbetsplatserna fick sedan förslag på fler än en sökande till varje jobb, som de intervjuade och därefter valde vem de ville erbjuda en introduktionsmånad innan eventuell anställning. (Samordningsförbundet Delta 2014b).

Det tredje steget i rekryteringen skedde således ute på enheterna där cheferna fick möjligheten att träffa och intervju de utvalda personerna. Enligt intervjuerna med enhetscheferna varierade det dock hur många personer som de blev tilldelade inför det sista urvalsskedet – vissa fick endast en person tilldelad medan andra fick flera, upp till fyra personer. Några enheter hade också ansökt om fler än en Deltatjänst. 36 av de 84 personerna erbjöds senare en anställning i projektet.

Det kan i sammanhanget vara relevant att beskriva de projektanställdas bakgrund. Det bör dock noteras att denna beskrivning endast bygger på projektdeltagarnas egna utsagor i denna studie. När det gäller utbildningsnivån har de huvudsakligen avslutade gymnasiestudier. Några har påbörjade universitetsstudier eller avslutade universitetsstudier men från ett annat land än Sverige. En mindre grupp av respondenterna har i princip ingen eller mycket kort grundskoleutbildning. Vidare har ett fåtal haft en längre yrkeskarriär i Sverige. Detta beror delvis på projektdeltagarnas ålder och delvis på deras tid i Sverige. Ett par har haft en relativt stabil yrkesbakgrund i Sverige inom restaurang- samt kulturbranschen. Ytterligare några har en längre historia av utbildning och förvärvsarbete i sina hemländer.

Det omsorgsfulla urvalet och matchningen av projektdeltagare ligger nära det begrepp som brukar benämnas ”creaming practices” i litteraturen om arbetsmarknadspolitik och aktiveringspolitik när det gäller arbetslösa (Sztandar-Sztanderska 2009:625). Detta innebär att socialsekreterare och andra tjänstemän medvetet eller omedvetet rekryterar och fokuserar på arbetslösa som har bäst förutsättningar att få ett jobb, eftersom detta visar på deras effektivitet i organisationen. Sztandar-Sztanderska diskute-

rar ”creaming practices” i förhållande till ett aktiveringsprogram för arbetslösa i Polen:

It might therefore be argued that benefits from the individualisation of services are not equally distributed, since once again people “closer to the labour market” are favoured over more disadvantaged recipients. This unequal treatment also applies when local officers adapt their actions in order to produce good results in terms of the efficiency indicator, measuring the percentage of participants that found a job within three months after the end of the activation programme (Sztandar-Sztanderska 2009:633).

Sannolikt innebär denna vanligt förekommande praktik när det gäller aktivering av arbetslösa en viss grad av effektivitet i många olika arbetsmarknadsprojekt. I fallet med Deltaprojektet tenderar dock detta förfarande att vara direkt kontraproduktivt i relation till projektets målsättningar. Den noggranna rekryteringen av kompetenta och lämpliga projektdeltagare får den paradoxala konsekvensen att Deltatjänsterna i högre grad integreras med de ordinarie tjänsterna på enheterna. Avlastning i fråga om övertagande av okvalificerade arbetsuppgifter tenderar därför att minska eftersom man på enhetsnivå bedömer att de projektanställda som så pass kompetenta att de kan ges mer omfattande och kvalificerade arbetsuppgifter.

Sammanfattande slutsatser av modellens praktiska genomförande

Avsikten med den andra studien har varit att beskriva och analysera genomförandet av den arbetsmarknadsmodell som utformats av Samordningsförbundet Delta på Hisingen i Göteborgs kommun. Modellen för ett Deltaprojektet har inneburit att ett antal ettåriga tjänster inrättats inom tre stadsdelar på Hisingen i syfte att avlasta den kvalificerade ordinarie personalen inom den kommunala verksamheten. Deltas ambition med modellen

har varit att dels göra det möjligt för den kvalificerade personalen att arbeta med sina kärnuppgifter i högre utsträckning, dels att skapa arbetstillfällen för långtidsarbetslösa. Modellen bygger således på att identifiera arbetsmarknadens behov snarare än att stärka och rusta individer på arbetsmarknaden.

Ett centralt tema i analysen av modellen har varit att undersöka vilka förhållanden och omständigheter som krävs för att modellen skall uppnå sina mål, det vill säga att utveckla ett kompletterande arbetsliv. Utifrån denna grundläggande frågeställning har analysen kretsat kring frågor om hur behoven av arbetskraft bedömts av de kommunala enheterna, hur de kompletterande tjänsterna organiserats och huruvida de avlastat ordinarie personal samt vilka faktorer som inverkat på utformningen av tjänsterna och deras arbetsinnehåll. Delstudiens resultat skall således i detta avslutande avsnitt sammanfattas och begränsningarna och möjligheterna med modellen bedömas och diskuteras. Det bör dock påpekas att rapporten inte utgör en utvärdering av modellen som helhet eftersom Deltaprojektet ännu inte är avslutat. Det går därför inte att säga något om modellen kunnat generera några mer långsiktiga resultat i form av fortsatta anställningar eller utbildning för projektdeltagarna.

Kompletterande arbetsliv – möjligheter och begränsningar

Överlag visar studien att projektet uppskattats mycket av både chefer, personal och projektdeltagare. Enheterna har fått tillgång till mer arbetskraft som på olika sätt avlastat den ordinarie personalen. Särskilt uppskattat bland cheferna var att arbetsgivaransvaret inte förts över till enheterna utan hanterats av Delta. Även den noggranna rekryteringen har fått positiva omdömen. Projektdeltagarna har, många för första gången, fått tillträde till arbetsmarknaden och därmed möjligheten att försörja sig själva under en längre period. Dessutom har anställningen karaktären av ett konventionellt arbete, till skillnad från de erfarenheter många av projektdeltagarna har av korta vikariat, vid behovsan-

ställningar, praktikplatser och andra individuellt riktade insatser i syfte att aktivera dem som arbets sökande.

Studien har också visat att enhetscheferna upplever att de har ett behov av mer personal i sina verksamheter. Att det finns ett upplevt behov av mer arbetskraft är naturligtvis en förutsättning för att Deltas arbetsmarknadsmodell skall kunna införas. När enheterna ansökte om att erhålla projektdeltagare till sina verksamheter var också majoriteten av arbetsbeskrivningarna i linje med Deltas ambitioner om avlastande okvalificerade arbetsuppgifter. Behoven av personal kan dock variera beroende på de förutsättningar som råder bland befolkningen i enheternas upptagningsområde.

Frågan om behov är emellertid dubbelbottnad, eftersom studien har visat att behovet av personal bland enhetscheferna inte enbart handlar om personal som kan utföra okvalificerade tjänster. Det finns också en efterfrågan på ökad kompetens bland den befintliga personalen. Det finns i studien indikationer på att kompetensutveckling av den befintliga personalen eller anställning av högre utbildad personal kan prioriteras framför tillsättandet av okvalificerade tjänster. En uppfattning som också framkommit under studien är att en ökad personalgrupp kan göra organisationerna mer svårhanterliga för cheferna. En orsak till betoningen av kompetens kan relateras till de ökade krav som ställs på den offentliga sektorn, vilket har inneburit både en breddning och fördjupning av arbetet vid enheterna. Fler arbetsuppgifter är av administrativt slag vilket ställer större krav på analytisk kapacitet, god språkhantering och IT-kunskaper. För att projektet skall uppnå målsättningen att skapa avlastande tjänster bör detta beaktas när finansieringen av avlastande tjänster diskuteras. Det är inte säkert att enheterna valt att anställa fler avlastande tjänster om enheterna enbart tillfördes nya resurser, särskilt då skillnaden i lönekostnad mellan yrkeskategorierna inte är överdrivet stora. Finansieringen av tjänsterna som tillkommer enheterna separat och öronmärkt via en extern organi-

sation minskar sannolikt enheternas möjligheter att använda resurserna till intern kompetensutveckling.

Viktigt att notera när det gäller behovet av arbetskraft är att studien baseras på chefernas bedömning av behov och det är inte säkert att en studie där även personalen intervjuades skulle komma fram till samma slutsatser. Till diskussionen om behov av arbetskraft bör det läggas ytterligare en reservation. På grund av att enheterna på Hisingen blev uppmanade inom Deltaprojektet att inkomma med förslag på avlastande tjänster är det problematiskt att lägga för stor vikt vid behovsfrågan. Eftersom enheterna på förhand blev erbjudna avlastande tjänster inom respektive organisation är det svårt att bedöma behovet av arbetskraft. Behov har därför sannolikt formulerats i enlighet med projektets riktlinjer, vilket framgår av flera av enhetschefernas beskrivningar av hur de resonerade när de ansökte om tjänster. Därmed inte sagt att behov av arbetskraft inte föreligger, tvärtom visar studien att samtliga projektdeltagare i studien definitivt fyller arbetstiden med innehåll som är av stor betydelse för enheterna. Men för att reducera dessa typer av problem bör framtida projektsatsningar tidigt kartlägga behoven innan eventuella satsningar presenteras.

Två centrala observationer har gjorts ifråga om tjänsternas organisering och möjligheter till avlastning. För det första visade studien att nya separata personalkategorier skapades i linje med projektets ambitioner vid fyra enheter. Dessa organiserades som tjänster med i huvudsak praktiska arbetsuppgifter i syfte att avlasta och överta den ordinarie kvalificerade personalens kringuppgifter. Dessa kringuppgifter har till stor del handlat om städning, dukning av bord och att ta hand om disk. Bland övriga enheter har denna tydliga separation av arbetsuppgifter inte kunnat observeras i samma utsträckning. Istället har studien visat att de nya Deltatjänsterna varit mer integrerade med de befintliga tjänsterna och haft ett betydligt bredare arbetsinnehåll. Det har också gått att observera en förändring och utveckling från enklare arbetsuppgifter till mer varierade. Av denna anled-

ning kan man konstatera att införandet av Deltaprojektet vid dessa enheter inte genomförts enligt de mål kring arbetsdelning som ställts upp. Det är dock tydligt att den ordinarie personalen blivit avlastad i sitt arbete, men inte enligt modellens primära antaganden. Det är istället fråga om en annan typ av avlastning som inte är baserad på arbetsdelning utan på en mer solidarisk fördelning av de befintliga gemensamma arbetsuppgifterna på den totala personalstyrkan. En detalj värd att uppmärksamma är emellertid att Deltatjänsterna inte kunnat avlasta den ordinarie personalen när det gäller de i högre grad kvalificerade och administrativa arbetsuppgifter som planering och dokumentation. Detta arbete är alltför integrerat med den utbildade personalens kompetens och beroende av professionella bedömningar.

När det gäller arbetsmarknadsmodellens möjligheter och begränsningar är de viktigaste slutsatserna de som kan belysa vilka faktorer som inverkar på möjligheterna att etablera nya former för arbetsdelning och tjänster av avlastande karaktär. I studien har framförallt fyra sådana faktorer kunnat identifieras. Vad som i studien benämnts som ett *institutionaliserat förhållande till jämlikhet på arbetsplatsen* kan anses ha haft betydelse för utformningen av vissa Deltatjänster då det finns förväntningar bland personalen att arbetet fördelas solidariskt och icke-hierarkiskt, oavsett utbildningsnivå. Sådana föreställningar kan således försvåra organiseringen av särskilda, mer okvalificerade och ensidiga, avlastande tjänster. Här finns det dock en viss ambivalens bland enhetscheferna. Vissa är mer positiva till att skilja ut det okvalificerade arbetet medan andra är mer benägna att se dessa arbetsuppgifter som en ingående del i arbetet på exempelvis en förskola eller ett äldreboende. Nära kopplat till detta är *personalens handlingsutrymme* som kan inverka på hur arbetsuppgifterna fördelas i det dagliga arbetet vid enheterna, särskilt mot bakgrund av institutionaliserade föreställningar om att arbetslagen skall dela på arbetsuppgifterna. Denna faktor kan sannolikt ha störst betydelse vid enheter där cheferna ansvarar för ett stort antal anställda, vilket kan innebära mindre möjlighe-

ter att direkt kontrollera Deltatjänsternas praktiska utformning. Studien har också visat att bedömningen av projektdeltagarnas *personliga lämplighet* har haft betydelse för hur arbetsuppgifterna utformats. Ju mer lämpliga och kompetenta projektdeltagarna bedömts vara desto större har möjligheterna varit att deras tjänster anpassats och utvecklats i riktning mot den ordinarie personalens arbetsuppgifter. Denna tendens står i motsättning till modellens ambitioner att Deltatjänsterna skall komplettera och överta okvalificerade arbetsuppgifter som till vardags ingår i personalens arbete vid enheten. Ett skäl till att en stor del av projektdeltagarna bedömts som kompetenta att utföra mer varierande arbetsuppgifter kan förklaras av att *rekryteringen av projektdeltagarna* skett mycket noggrant och omsorgsfullt. Rekryteringen skedde i tre steg där man tog hänsyn till flera olika faktorer för matcha tjänsterna med rätt individer. Studiens resultat antyder att rekryteringsprocessen, naturligt nog, medförde att de personer som bedömdes ha bäst förutsättningar att utföra arbetet vid enheterna valdes ut. För Deltas arbetsmarknadsmodell har detta rekryteringsarbete dock fått konsekvensen att projektdeltagarna kunnat utföra ett större spektrum av de ordinarie arbetsuppgifterna vid enheterna. Trots den ambitiösa rekryteringsstrategin har detta fått oförutsedda konsekvenser då modellens huvudsakliga syfte att avlasta den kvalificerade personalens kringuppgifter delvis underminerats av det omsorgsfulla rekryteringsarbetet.

Avslutande reflektioner

Denna rapport har skrivits på uppdrag av Samordningsförbundet Delta i syfte att studera försöken med att lansera en arbetsmarknadsmodell, kallad ”Ett hållbart kompletterande arbetsliv”. Utifrån två delstudier har dels modellens initieringsfas, dels modellens praktiska genomförande studerats.

Betraktat som ett försök att införa en arbetsmarknadsmodell för att avlasta yrkesgrupper inom den offentliga sektorn måste projektet anses vara framgångsrikt. Detta trots de motgångar och hinder som identifierades i den första studien i denna rapport, det vill säga organisatorisk och byråkratisk tröghet, motsättningar mellan utbildningskrav och behov av enklare arbetsuppgifter i kommunens verksamheter samt problematiken med konkurrens mellan kommunens arbetsmarknadsinsatser.

Projektet har bidragit till att enheterna i studien fått ett uppskattat tillskott på arbetskraft samtidigt som de tidigare arbetslösa projektdeltagarna har fått ett arbete. Huruvida projektet varit framgångsrikt när det gäller ekonomiska besparingar för kommunen är dock en komplicerad fråga, och det har heller inte varit studiens syfte att närmare utreda detta. Dock har en del av anställningskostnaderna överförts till staten genom att de projektanställdas löner delvis har finansierats med statliga medel inom ramen för Arbetsförmedlingens stödform *Nystartsjobb*. Detta har inneburit att stadsdelarnas kostnader för försörjningsstöd kunnat reduceras.

För projektdeltagarna är det tydligt att möjligheten till anställning haft stor betydelse för dem på det personliga planet. De har fått inblick i arbetslivet och ökat sina arbetsrelaterade erfa-

renheter, och detta sannolikt i betydligt större utsträckning än tidigare insatser de varit delaktiga i. En majoritet av de projektanställda har uttalat ett intresse av att fortsätta arbeta inom förskolan eller äldreomsorgen och flera har även för avsikt att söka sig till lämpliga utbildningar för att öka möjligheterna för fortsatt anställning inom yrkesområdet. Dock är det för tidigt att diskutera om projektet har inneburit att de på längre sikt ökat sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden mer permanent. Sammantaget framstår projektet ur projektdeltagarnas perspektiv som mycket värdefullt.

Emellertid har projektet varit betydligt mindre framgångsrikt när det gäller målsättningen att införa tjänster som kan komplettera och överta okvalificerade arbetsuppgifter som tidigare integrerats i den ordinarie personalens tjänster. Denna mer renodlade arbetsdelningsmodell har i studien visat sig vara svår att genomföra i praktiken. Istället har flertalet tjänster kommit att integreras i de generella arbetsuppgifter som utförs vid respektive enhet, dock med vissa undantag. En faktor som haft stor betydelse för att projektdeltagarnas tjänster utformats i nära anslutning till den ordinarie personalens arbetsuppgifter har varit hur projektdeltagarnas personliga lämplighet bedömts vid respektive enhet.

Betoningen av personlig lämplighet vittnar om att formell utbildning inte är så betydelsefull för arbetsinnehållet och utförandet av tjänsterna trots att det är ett krav för att få anställning som barnskötare, elevassistent eller undersköterska i kommunen. Dock finns det givetvis arbetsuppgifter inom dessa verksamheter som inte kan utföras av Deltapersonal. Många av de arbetsuppgifter som kan betraktas som administrativa är i hög grad integrerade i den kvalificerade personalens tjänster och är således svåra skilja ut och avlasta med hjälp av ytterligare personal.

Kraven på utbildning för flera yrkesgrupper i studien är mer relaterade till inomorganisatoriska omständigheter, som bland annat kan kopplas till LAS och möjligheten att behålla enhetschefernas handlingsutrymme när det gäller anställning av perso-

nal. Framförallt handlar det om att undvika att tillsvidareanställa personal som bedömts vara olämplig. Projektdeltagarnas eventuella lägre formella utbildningsnivå bör därför inte utgöra ett reellt hinder för framtida projektsatsningar inom Deltaprojektet när det gäller utförandet av flera av de arbetsuppgifter som förekommer inom de undersökta verksamheterna. Snarare kan rekryteringen av alltför kompetenta projektdeltagare närmast försvaga möjligheterna att skapa särskilda avlastande tjänster.

För att underlätta framtida genomföranden av modellen kan det emellertid vara nödvändigt att tydligt definiera Deltatjänsternas arbetsinnehåll i relation till övriga tjänster och utforma nya typer av avtal för denna kategori av anställda som inte intervererar med övriga personalgrupper. Vidare behöver även rekryteringsstrategin modifieras för att modellen skall uppnå målen inom Deltaprojektet. Genom att rekrytera projektdeltagare som står längre från arbetsmarknaden, när det gäller utbildning och språkkunskaper, än den grupp som anställdes under 2014, kan möjligheterna att inrätta särskilda kompletterande tjänster förbättras och graden av separation mellan de kompletterande och de ordinarie tjänsterna troligtvis öka. Dock är detta beroende på vilken verksamhet det handlar om. I grundskolan krävs särskilt hög grad av personlig lämplighet för de tydligt separerade och avlastande tjänsterna som studerats här. Avlastning kan dock innefatta mer kvalificerade arbetsuppgifter men som ändå inte tillhör kärnuppgifter för den utbildade personalen, som exempelvis rör enklare administration, felanmälningar och schemaläggning. Dock ställer detta högre krav på till exempel kunskaper i svenska för de projektdeltagare som rekryteras.

Hur studierna gjordes

Deltaprojektet har bedrivits inom Hisingens tre stadsdelar; Västra Hisingen, Lundby och Norra Hisingen. För insamling av materialet till studien har jag främst använt mig av intervjuer med personer som jag ansett vara strategiska informanter, vilket innebär att jag bedömt att de har särskild kunskap eller insikt i de frågor kring Deltaprojektet ”Ett hållbart kompletterande arbetsliv” som är av intresse för studien. Vid samtliga intervjutillfällen i de två studierna har jag använt mig av på förhand formulerade frågor. Dessa varierade naturligtvis till viss del beroende på vem som intervjuades. 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. Utöver intervjumaterialet har jag även samlat in skriftligt material i form av rapporter från Göteborgs stadsledningskontor och Samordningsförbundet Delta, projektstyrgruppens mötesprotokoll och minnesanteckningar, projektbeskrivningar och utredningar.

Inför studien av modellens initieringsfas skedde urvalet av respondenterna inledningsvis genom förslag som lämnades av Deltas projektsamordnare. En lista på tio personer som varit inblandade i möten och diskussioner erhöles initialt. Bland dessa förslag fanns politiker, tjänstemän inom den kommunala och regionala förvaltningen samt företrädare för ett fackförbund. Flertalet av dessa personer kontaktades senare av mig. Efterhand breddades dock urvalet av respondenter betydligt då det under intervjutillfällena framkom nya namn på viktiga informanter.

Totalt intervjuades 17 personer inom den första studien. En av dessa intervjuer skedde via email, resterande personer träffade jag på plats. Samtalen varade mellan 60 till 90 minuter och spelades in digitalt. Bland de respondenter som deltagit i studien kan nämnas personalchefer vid Hisingens tre stadsdelsförvaltningar, lokala företrädare för Kommunal i de tre stadsdelarna samt Kommunals ombudsman, enhetschefer vid Arbetsmarknadstorget på Hisingen, centrala företrädare för fackförbundet Vision Göteborg, chefer och planeringsledare vid Göteborgs stadsledningskontor, en enhetschef och en samordnare vid Park- och naturförvaltningens arbetsmarknadsenhet, en politisk tjänsteman, stadssekreterare (s), samt projektets samordnare vid Delta. Utöver dessa intervjuer har jag även haft kontakt med en lokal ordförande för Lärarförbundet i Göteborg, som dock inte var intresserad av att delta i en intervju.

De intervjufrågor som ställts har rört hur diskussionerna mellan Delta och övriga parter genomförts, vilka frågor som krävt vidare diskussioner och förhandling samt hur projektet var tänkt att implementeras i praktiken. Mer precisa frågor har exempelvis handlat om arbetssituationen vid de kommunala verksamheterna, projektets relation till andra arbetsmarknadsinsatser, praktiska frågor om anställningsavtalen utformning, framtagningen av kriterier vid rekryteringen av deltagare till projektet samt förhållningssätt till projektets långsiktiga ambitioner.

Studien av modellens praktiska genomförande har varit mer omfattande än den första studien. I denna andra studie var urvalet av respondenter beroende av hur arbetet med modellen fortskred. Under våren 2014, när beslut kring anställningsavtal och de praktiska omständigheterna kring anställningarna förhandlats färdigt, informerades de kommunala enheterna på Hisingen om att de kunde föreslå kompletterande tjänster som kunde tillsättas i projektet. 32 enheter (förskolor, grundskolor och äldreboenden etc) inom de tre stadsförvaltningarna valde att föreslå sådana tjänster. Dessa föreslagna tjänster omvandlade sedan en samordnare vid Delta till platsannonser. Information om att 51 ett-

åriga tjänster skulle tillsättas inom den kommunala verksamheten skickades under mars 2014 ut till ett urval av Arbetsmarknadstorgets klienter. Totalt kallades ca 120 personer till ett första informationsmöte. Enligt mina egna observationer deltog sammanlagt 103 personer på tre informationsmöten, som var uppdalade på de tre stadsdelarna.

Till de 51 platserna sökte 110 personer, varav 84 kunde erhålla *Nystartsjobb* från Arbetsförmedlingen, som var den statliga finansieringsform som låg till grund för anställningarna. *Nystartsjobb* innebär att staten bekostar antingen hela eller dubbla arbetsgivaravgiften för arbetsgivaren. Anställningarna inom projektet initierades under maj till oktober 2014 och totalt anställdes 36 personer. Vid tillfället för studiens genomförande hade två personer valt att avsluta sina anställningar. Det ursprungliga målet att anställa 51 personer fördelat på de tre stadsdelarna har således inte uppfyllts. Anställningarna fördelades enligt följande: Västra Hisingen – 15 anställda på 13 enheter, Lundby – 11 anställda på 11 enheter, och Norra Hisingen – 8 anställda på 5 enheter. Totalt antal enheter som erhöU Deltapersonal var 29. Data över antal enheter och anställda har erhållits av samordnaren av projektet vid Delta.

När det gäller åldern på projektdeltagarna var det en uttalad önskan i projektet att fokusera på personer över 25 år eftersom det idag saknas insatser för denna grupp.¹¹⁸ En stor del av insatserna som organiseras genom Arbetsförmedlingen är främst riktade mot ungdomar upp till 24 år. När ungdomsarbetslöshet diskuteras, av SCB till exempel, anges just åldersspannet till 15-24 år. Bland de arbetslösa i detta projekt tillhör därför endast 4 av 36 detta åldersintervall. De anställda är födda mellan 1956 och 1992 (58 år respektive 22 år). Medianen är 1983, det vill säga en ålder omkring 30 år. Resterande tillhör kategorierna unga vuxna eller vuxna. Av de 36 anställda har åtminstone 26 utländsk bakgrund (72 %, dock endast baserat på deltagarnas namn).

¹¹⁸ Enhetschef, Arbetsmarknad Västra Hisingen.

Bland de enheter som erhållit anställda inom Deltaprojektet genomfördes intervjuer med enhetschefer samt projektanställda. Enheter där anställningarna inte direkt motsvarat syftet med projektet har valts bort. Exempel på sådana anställningar är städpersonal, cafébiträden och måltidsbiträden, där själva anställningen svårigen kan kategoriseras som en tjänst där den ordinarie kvalificerade personalen blir avlastad enligt de syften som föreligger i projektet. Dessa tjänster är snarare ett komplement till redan existerande verksamhet eller nya tjänster på områden som tidigare inte varit bemannade. Varför dessa typer av tjänster ens blev aktuella inom projektet är oklart.

Efter att ovanstående typer av anställningar plockats bort från det totala antalet om 29 enheter återstod 21, varav 19 var förskolor. Varje förskoleenhet leds av en förskolechef som ansvarar för mellan en och tre förskolor. För dessa 19 förskolor ansvarade 13 chefer. Intervjuer genomfördes med totalt åtta förskolechefer, två enhetschefer vid ett äldreboende och en vice rektor vid en grundskola. Bland de fem återstående förskolechefer som tillfrågades att delta i studien har jag inte lyckats etablera kontakt med två, en avböjde medverkan och två har varit så upptagna att det inte varit möjligt att bestämma en tid för ett möte. Värt att notera är att flertalet av enhetscheferna har varit mycket upptagna och det har varit svårt att hitta luckor i deras scheman för att intervjua dem. Intervjuerna varade mellan 50 och 90 min och spelades in digitalt. Utöver dessa intervjuer genomfördes en kortare fokusgruppintervju med fyra förskollärare vid en förskola, främst i syfte att testa metoden.

I samband med dessa intervjuer har jag även strävat efter att intervjua respektive enhets Deltapersonal. Sammantaget har jag vid dessa tillfällen intervjuat 12 personer som anställts inom Deltaprojektet. Dessa intervjuer varade mellan 20 och 50 min. Vid vissa tillfällen var de anställda sjuka eller placerade vid en annan enhet än enhetschefens ordinarie arbetsplats och jag fick inte tillfälle att träffa personen vid enheten. Deltapersonal har därför inte intervjuats vid varje chefs enhet. Vid några tillfällen

har jag dock haft möjlighet att träffa flera projektanställda vid en enhet.

Intervjuerna med enhetscheferna har berört teman som deras bedömning av enhetens arbetskraftsbehov, deras tankar bakom utformningen av Deltatjänsten, förekommande arbetsuppgifter och gränser mellan dessa vid enheten, arbetssituation och arbetsbelastning för den ordinarie personalen, med särskild vikt vid det administrativa arbetet. Vid intervjuerna med Deltapersonalen har istället frågor behandlats som rör deras dagliga arbetsuppgifter, samarbetet på arbetsplatsen mellan olika yrkeskategorier, på vilket sätt de upplever att de avlastar samt vilken tid som frigörs för den ordinarie personalen. Utöver detta har även frågor ställts som rör deras utbildningsbakgrund, deras historia av arbetslöshet samt deras upplevelser av de organisatoriska kontakter som skett under deras arbetslöshet.

En fullständig respondentlista är bilagd denna rapport. När jag refererar till intervjuerna i den andra studien har jag valt att endast ange position och stadsdel för både chefer och Deltapersonal. Det finns ingen anledning att enskilda personer skall kunna identifieras.

Referenser

- Ahrne, Göran (1990): *Agency and Organization. Towards an organizational theory of society*, London: Sage.
- Allvin, Michael (red.) (2006): *Gränslöst arbete. Socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*, Malmö: Liber.
- Bonvin, Jean-Michel (2008): ”Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility”, *Social Policy and Society*, Vol. 7, No. 3, pp. 367-377.
- Forssell, Anders och Ivarsson Westerberg, Anders (2014): *Administrationssamhället*, Lund: Studentlitteratur.
- Goldsmith, Stephen och Eggers, William D. (2004): *Governing by network. The new shape of the public sector*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Göteborgs stad (2010): Lokal samverkansöverenskommelse för Örgryte stadsdelsförvaltning.
- Göteborgs stad (2009): Vägledning vid tillämpning av Samverkan Göteborg
- Hales, Colin (2006): *Managing Through Organization. The Management Process, Forms of Organization and the Work of Managers*, Andover: Cengage Learning EMEA.
- Hall, Patrik (2012): *Managementbyråkrati. Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Malmö: Liber.
- Heller, Agnes (1974): *The Theory of Need in Marx*, London: Allison & Busby
- Hochschild, Arlie R. (1997): *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. New York: Metropolitan/Holt.
- Jessop, Bob (1994): ”The transition to post-fordism and the Schumpeterian workfare state”, i R. Burrows och B. Loader (red), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London: Routledge.
- Läraryrket (2008): *Lärarnas arbetstid*, rapport 2008.

- Läraryrket (2013): Underlag: *Ny undersökning visar på resursslöseri med förskollärares kompetens*, www.lararforbundet.se
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin och Michael Tåhlin (2001): "Lönestrukturens förändring i Sverige", i Fritzell, Johan, Michael Gähler och Olle Lundberg (red.) *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53. Stockholm: Fritzes.
- McDonald, Catherine & Marston, Greg (2005): "Workfare as Welfare: Governing Unemployment in the Advanced Liberal State", *Critical Social Policy*, Vol. 25(3), p. 374-401.
- Ochel, Wolfgang (2005): "Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries", *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 67-93.
- Regeringens proposition (2002): Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, 2002/03:132.
- Rifkin, Jeremy (2001): *Arbetets undergång: nedgången av den globala arbetskraften och gryningen för eftermarknadstiden*, Stockholm: Matteus Media.
- Samordningsförbundet Delta (2013): Skrivelse till Göteborgs KS angående medel till social investering för att utveckla ett kompletterande arbetsliv på Hisingen.
- Samordningsförbundet Delta (2014): Inbjudan till möte med ordförande för Samordningsförbundet DELTA och ordförande för stadsdelsnämnderna, 2014-01-28.
- Samordningsförbundet Delta (2014a): Lediga jobb – sammanställning. Internt arbetsdokument.
- Samordningsförbundet Delta (2014b): *Slutrapport, förprojekttering ESF*, 2013-5050001.
- SCB (2013): Lönestatistik för 2013.
- SFS (2001): Socialtjänstlagen 2001:453.
- SFS (2010): Skollagen 2010:800.
- Skolverket (2010): *Läroplan för förskolan*, Lpfö 98.
- 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 arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA*, 2013-04-28.

- Sztandar-Sztanderska, Karolina (2009): "Activation of the unemployed in Poland: from policy design to policy action", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29, No. 11/12.
- Thompson, Paul och McHugh, David (2009): *Att arbeta i organisationer. Ett kritiskt perspektiv på organisation och arbete*, Malmö: Liber.
- Thorén, Katarina (2011): *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Rapport från Riksdagen 2011/12: RFR15.
- Van der Aa, Paul och van Berkel, Rik (2014): "Innovating job activation by involving employers", *International Social Security Review*, vol. 67, No. 2, pp. 11-27.

Respondenter

Tina Arvidsson, Ordförande Kommunal, Lundby
Marianne Asterholm, enhetschef, Västra Hisingen
Karin Bryngelsson, HR-chef, Lundby
Johnny Dunberg, enhetschef, Norra Hisingen
Anders Ednersson, Planeringsledare Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor
Camilla Ernholm, enhetschef, Lundby
Marita Frisch, enhetschef, Norra Hisingen
Vanja Fürst, Samordnare Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad
Jenny Johansson, Andra vice ordförande Vision, Göteborg
Natalja Kahraman, Enhetschef Arbetsmarknadstorget, Lundby
Tina Liljedahl-Scheel, HR-chef, Västra Hisingen
Helen Lilled, Enhetschef Park- och Naturförvaltningen, Göteborgs stad
Carina Lundgren, enhetschef, Norra Hisingen
Maria Löfgren, tillf. HR-chef, Norra Hisingen
Lennart Merking, F.d. Ordförande Vision, Göteborg
Cecilia Molander Jarlöv, vice rektor, Lundby
Anders Nilsson (S), Stadssekreterare, Göteborgs stad
AnnaKarin Norström, enhetschef, Lundby
Ann Odin, Ordförande Kommunal, Norra Hisingen
Catarina Olofsson, enhetschef, Västra Hisingen
Håkan Persson, Ombudsman, Kommunal, Göteborg Väst (mailintervju)
Annika Petersson, enhetschef, Lundby
Susanne Qval Wold, enhetschef, Lundby

Lisbeth Ringdahl, Enhetschef Arbetsmarknad, Göteborgs stadsledningskontor

Lena Scherlin, Ordförande Kommunal, Västra Hisingen

Annica Sernhede, enhetschef, Västra Hisingen

Eva Sternemalm-Bondesson, Enhetschef Arbetsmarknad, Västra Hisingen

Lotta Söderström, Vice ordförande Lärarförbundet, Göteborg (endast mailkorrespondens)

Hans Troedsson, Samordnare, Samordningsförbundet Delta

Projektdeltagare, fyra personer vid fyra enheter, Lundby

Projektdeltagare, fem personer vid tre enheter, Västra Hisingen

Projektdeltagare, tre personer vid två enheter, Norra Hisingen

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.*

Kan stressen i arbetslivet dämpas och arbetslösheten minskas genom att vi delar på jobben? Inom ett projekt i Västra Götalandsregionen har långtidsarbetslösa anställts för att utföra enklare arbetsuppgifter inom kommunal verksamhet. Syftet är att stödja och avlasta den kvalificerade personalen och samtidigt vidga arbetsmarknaden för att fler skall få ett arbete.

Med start 2014 har Daniel Castillo genomfört en följeforskningsstudie av utvecklingsarbetet med projektet. Syftet är att ge en bild av hur modellens initieringsfas fungerat, beskriva de frågor och problem som hanterats under processens gång samt att undersöka det konkreta arbetet med att införa särskilda tjänster som kan avlasta den ordinarie personalen.

Studien visar att den tillförda arbetskraften varit ett välkommet stöd på arbetsplatserna, samtidigt som det i praktiken varit svårt att införa tjänster som är tydligt avgränsade från den ordinarie personalens arbetsuppgifter.

Daniel Castillo är fil. dr i sociologi och verksam vid Förvaltningsakademin, Södertörns högskola.

Förvaltningsakademin 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/forvaltningsakademin