



Kommunal.

En hemtjänst att lita på

FRÅN STRESSIGA MINUTSCHEMAN TILL HÅLLBAR TILLITSSTYRNING

En hemtjänst att lita på

FRÅN STRESSIGA MINUTSCHEMAN TILL
HÅLLBAR TILLITSSTYRNING
HAMPUS ANDERSSON

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	6
Bakgrund.....	8
Erfarenheter av olika tidsstyrningsmodeller.....	14
Styrning med eller utan minutschema – exempel från olika kommuner..	23
Tillitsbaserad styrning – ett bättre alternativ.....	33
Kommunals krav.....	39
Referenser.....	41

Förord

Dusch:	20 minuter
Bädda rent sängen:	5 minuter
Förberedning och servering av måltid:	15 minuter

På pappret ser det enkelt ut, men alla som arbetar inom hemtjänsten vet att dagens strikta minutstyrning är helt verklighetsfrånvärd. I arbetet möter arbetstagarna nämligen inte varor eller produkter utan människor, det vill säga personer med komplexa behov som är både individuella och varierande.

Medlemmar i Kommunal har under lång tid vittnat om att minutstyrningen av hemtjänsten osynliggör deras yrkeskunnande och underminerar både arbetsmiljö och kvalitet. När komplexa behov pressas in i förenklade minutscheman med syfte att passa en förbestämd detaljplanering får de anställda betala priset. Arbetsmiljöforskningen lär oss att minutstyrningens kombination av höga krav och obefintlig kontroll leder till dålig psykosocial arbetsmiljö och ökad arbetsrelaterad ohälsa.

Minutstyrning och bristande tillit till hemtjänstarbetares kunnande är en jämställdhetsfråga. Ingen skulle komma på idén att i detalj minutreglera hur en bilmekaniker eller vaktmästare sköter sitt jobb, men när det kommer till undersköterskor och vårdbiträden antas detta behövas. Varför litar vi på mäns yrkeskompetens, men inte på kvinnors?

Det är en orimlig ordning och det måste få ett slut. Det är hög tid att kompetenta och yrkesskickliga undersköterskor och vårdbiträden i välfärden får den tillit de förtjänar och behöver för att utföra sitt arbete.

Föreliggande rapport belyser och analyserar problemen med strikt minutstyrning i hemtjänsten ur en rad perspektiv, samt pekar ut en väg framåt. Rapporten är skriven av utredare Hampus Andersson på Kommunals förbundskontor, med stöd av kollegor på utredningsenheten och arbetsplats- och avtalsenheten. Viktiga och vägledande kommentarer har givits av medlemmar och förtroendevalda över hela landet.

Malin Ragnegård

Sammanfattning

Av medlemmar i Kommunal som arbetar inom hemtjänsten uppger 38 procent att de arbetar enligt strikt minutstyrning (utan flexibilitet), 49 procent att de arbetar enligt flexibel minutstyrning (med flexibilitet) och 10 procent att de arbetar helt utan minutstyrning. Utifrån dessa tre nivåer tittar rapporten på konsekvenserna av minutstyrning ur olika perspektiv. Här följer några av de viktigaste resultaten och slutsatserna:

Arbetstagarperspektivet

- **Mer stress.**
Bara 22 procent av de som arbetar enligt strikt minutstyrning upplever att de dagligen hinner utföra sina arbetsuppgifter på utsatt tid, jämfört med 43 procent för övriga styrningsmodeller.
- **Sämre arbetsmiljö.**
Av de som arbetar med strikta minutscheman uppger 57 procent att de har svårt att ta en kopp kaffe eller besöka toaletten och 35 procent att de har svårt att ta lunchrast *varje dag*. Det är dubbelt så högt som andelarna för andra styrningsmodeller.
- **Större risk för arbetsrelaterad ohälsa.**
50 procent av de som arbetar strikt minutstyrt är psykiskt trötta och drygt 60 procent är fysiskt trötta efter varje arbetsdag. Det är dubbelt så högt som andelarna för de andra styrningsmodellerna.

Organisationsperspektivet

- **Mindre nöjda arbetstagare.**
Bara 50 procent av de som arbetar enligt strikta minutscheman upplever att de är mycket eller ganska nöjda som arbetstagare på arbetsplatsen, att jämföra med runt 80 procent för de andra styrningsmodellerna.
- **Svårare att möta rekryteringsbehovet.**
Hela 40 procent av de som arbetar enligt strikt minutschema uppger att de inte vill arbeta kvar inom hemtjänsten om 3 år. Ytterligare 26 procent är tveksamma och bara 34 procent säger att de vill stanna inom samma yrke. Detta kan jämföras med dem som arbetar med flexibla minutscheman eller utan minutscheman, där över hälften – 56 procent – svarar att de vill arbeta kvar inom samma yrke om 3 år.

Medborgarperspektivet

- **Välfärdens kvalitet undergrävs.**
Andelen som dagligen har förutsättningar att ge god omsorg och tillgodose de äldres individuella behov är 61 procent bland de medlemmar som arbetar utan minutscheman respektive flexibelt minutschema. För medlemmar med strikta minutscheman är andelen mindre än hälften, bara 30 procent.

Det finns alternativ

Såväl arbetsmiljöforskning som positiva exempel visar att det finns bättre alternativ till den strikta minutstyrningen. En tillitsbaserad styrningsmodell som utgår ifrån hemtjänstens syfte, skapar kontinuitet, samt ger mandat och handlingsutrymme att hantera varierande behov. Sammantaget skapar det sundare arbetsmiljö för arbetstagarna, bättre kvalitet för omsorgstagarna och effektivare resursanvändning för arbetsgivarna.

Kommunals krav i korthet:

- 1. Styrningen av hemtjänst ska vara baserad på tillit till arbetstagarna. Slopa den strikta minutstyrningen.**

Äldre människors komplexa och varierande behov går inte att förutse eller planera på detaljnivå utifrån generella schabloner. Hemtjänsten måste styras med tillit till arbetstagarnas kompetens och yrkeskunnande. Så skapas bättre arbetsmiljö, bättre kvalitet och bättre resursutnyttjande.

- 2. Arbetstagarna ska medverka vid planering och anpassning av arbetsinsatser.**

Hemtjänstteamet (inklusive den fasta omsorgskontakten) runt omsorgstagaren ska ges tillit och ansvar att på bästa sätt anpassa arbetsveckan utifrån de äldres individuella behov.

- 3. Involvera arbetstagarna vid framtagning och upphandling av nya tekniska lösningar.**

Minutstyrning av hemtjänsten är ofta inbyggd i digitala ledningssystem. Genom att arbetstagare involveras i framtagning och upphandling kan nya tekniska lösningar bli mer ändamålsenliga.

- 4. Håll isär biståndsbedömning och kostnadsansvar.**

Att biståndshandläggare pressas att bevilja mindre stöd för att hålla budget skapar en ohållbar situation, inte minst för de som ska utföra omsorgen.

- 5. Inför nationella riktlinjer om rätt bemanning.**

För att tillit och handlingsfrihet ska få genomslag måste grundbemanningen inom hemtjänsten öka. Kommunal vill se riktlinjer som omfattar krav på ett lägsta antal heltidsanställda per äldre.

- 6. Avskaffa Lagen om valfrihet (LOV) inom hemtjänsten.**

LOV innebär en strukturellt inbyggd risk för permanenta "effektiviseringar" i form av osäkra anställningar, låg bemanning och snål minutstyrning för både privat- och offentliganställda.

Bakgrund

Varför göra en utredning om styrning?

Medlemmarna i Kommunal har länge larmat om att nuvarande styrningsformer inom äldreomsorgen inte ger ett arbetssätt som fungerar, varken för arbetstagare eller för de äldre.¹ Detalj- och budgetstyrning har skapat en verksamhet som alltför ofta präglas av bristande kvalitet och dålig arbetsmiljö.

I samband med coronapandemin har arbetsmiljön inom vården och omsorgen fått mycket (negativ) uppmärksamhet, men bristerna har varit kända under lång tid och situationen ser fortsatt dystert ut. Under perioden 2017-2019 genomförde Arbetsmiljöverket på regeringens uppdrag en nationell tillsyn av äldreomsorgen där resultatet var att hela 87 procent av alla arbetsställen fick anmärkningar om brister i arbetsmiljön.²

Äldreomsorgen har högst andel sjukskrivningar på hela den svenska arbetsmarknaden. Andelen personer som är sjukskrivna längre än 14 dagar är nästan dubbelt så stor inom omsorgen, jämfört med arbetsmarknaden i stort. Under 2019 sjukskrevs 70 000 personer på grund av stressrelaterad psykisk ohälsa. 75 procent av dem var kvinnor och en majoritet arbetar i så kallade kontaktyrken inom vård, skola och omsorg.³

Försäkringskassans analyser visar att kvinnodominerade yrken inom vård och omsorg sedan länge utgör riskyrken för sjukfrånvaro och i synnerhet i psykiatriska diagnoser och stressrelaterad psykisk ohälsa. En stor del av den stressrelaterade ohälsan kopplas till brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön inom dessa yrken.⁴ Den stressade arbetsmiljön går också ut över kvaliteten i utförandet. Enligt Kommunals medlemsundersökning (2021) anser 30 procent av hemtjänstpersonalen att bemanningen på arbetsplatsen minst någon dag per vecka är så låg att det innebär en risk för de äldre.⁵

Hemtjänsten är en gemensamt finansierad grundbult i den svenska välfärdsmodellen. Det är hög tid att lyssna på arbetstagare, omsorgstagare och forskning genom att staka ut en annan väg framåt.

New Public Management (NPM)

Sedan 1990-talet har styrningen av biståndsbedömda insatser inom den kommunala äldreomsorgen alltmer präglats av teorier som kommit att benämnas New Public Management (NPM). I ett nötskal bygger tankesättet på att den offentliga sektorn i större utsträckning bör styras enligt den privata tillverkningsindustrins principer, där helhetsperspektivet står tillbaka och där verksamheten istället delas upp i mindre arbetsmoment som ska effektiviseras, kostnadsminimera och möta sifferfatta målbilder. NPM innebär också en tydlig tro på kostnadsminimering genom att arbetet standardiseras, specialiseras och övervakas – ofta ner på enskilda arbetstagare och arbetsmoment.

¹ Kommunal (2016); Akademikerförbundet SSR & Kommunal (2013); Daneryd (2015)

² Arbetsmiljöverket (2020a)

³ Hjärnfonden (2021)

⁴ Försäkringskassan (2020) s. 33

⁵ Kommunal (2021) s. 29

Marknadstänket innebär bland annat en kostnadspress där omsorgen förväntas bli billigare år efter år. I kapitalintensiva verksamheter inom exempelvis tillverkningsindustrin faller kostnadspressen i huvudsak på just kapitalet, vilket innebär att kapitalinsatser som maskiner byts ut och/eller pressas i pris. I personalintensiva verksamheter som hemtjänsten, där lönekostnaderna uppgår till drygt 80 procent av kommunernas totala kostnad för hemtjänst⁶, blir istället personalen den oundvikliga måltavlan för kostnadspressen. I en personalintensiv verksamhet är det omöjligt att kontinuerligt urholka finansieringen – eller, för den delen, plocka ut vinst – utan att det görs på bekostnad av personalen.

I bakvattnet av den stora NPM-omdaningen av svensk hemtjänst och äldreomsorg är det ingen slump att Coronakommissionen i sin utvärdering Äldreomsorgen under pandemin (2020) konstaterar att svensk äldreomsorg är resursmässigt eftersatt och att arbetstagarna är undervärderade. Kommissionen anmärker på flera strukturella brister som tydligt kan kopplas till kostnadspressen, inklusive låg bemanning, otillräckligt utbildad personal samt alldeles för många underställda per ansvarig chef.⁷

Ett uttryck för NPM är det som på svenska kallas för beställar-utförar-modellen, det vill säga att insatser inom hemtjänsten utförs på ”beställning” – antingen av en kommunal eller privat utförare. Det förutsätter att beställningen (behovsbedömningen) specificeras på förhand, vilket gör det enklare att både planera och styra verksamheten mot en satt budgetram och beslutade effektivitetsmål. Problemet med hemtjänsten är att vård- och omsorgskvaliteten uppstår i det flexibla och inklämmande mötet mellan den som ger och den som tar emot omsorg, vilket gör det svårt – för att inte säga omöjligt – att på förhand definiera verksamheten på ett sätt som gör att det går att kontraktera och följa upp.⁸ Trots hög grad av detaljstyrning i kombination med allt mindre tillit till personalens professionella och situationsanpassade bedömning av de äldres behov blir alla kontrakt därför per definition ofullständiga.⁹

Logiken bakom NPM är relativt tydlig, men erfarenheter visar att teori och praktik inte sammanfaller. Dagens mål- och resultatstyrning har bidragit till en rad oönskade bieffekter som påverkar hela välfärdssektorn negativt. För hemtjänsten har NPM i praktiken lett till att det som är rationellt ur ett ekonomiskt perspektiv prioriteras framför det som är rationellt ur ett omsorgsperspektiv.¹⁰ Möjligheten till ett helhetsperspektiv försvinner, vilket har resulterat i att kärnvärden som samverkan, långsiktighet, kontinuitet och professionalitet har underminerats.¹¹ Sammantaget leder NPM till sämre förutsättningar för en god omsorg för medborgarna och en bra arbetsmiljö för arbetstagarna.

⁶ Se exempelvis Statskontoret (2016) s. 9-10

⁷ SOU 2020:80

⁸ Se exempelvis Kommunal (2015)

⁹ Molander (2017)

¹⁰ Utredningen Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet visar hur NPM-logiken kommit till uttryck genom begränsningar i det offentliga åtagandet och ökade privata inslag gällande allt från produktion till bemanning, också i den kärnverksamhet där det offentliga har det yttersta ansvaret. En av rapportens centrala slutsatser är att vinstdrift och NPM suddar ut gränserna mellan offentligt och privat, främst genom att vårt offentliga etos – alltså en moral där det allmännas bästa är målet – allt mer trängs undan av ett marknadstänk vars mål och syfte är vinstmaximering.

¹¹ SOU 2018:47

Minutstyrning av arbetsmoment inom hemtjänst

Det kanske tydligaste uttrycket för NPM inom äldreomsorgen är den så kallade *minutstyrningen* i hemtjänsten. I takt med att marknadsstyrningen tilltar – inte minst i samband med verksamhet som upphandlas av privata utförare – ökar också kraven på standardisering, mätning och dokumentation. Beställarens behov att specificera utförarens uppdrag och redovisning av utförda insatser har bidragit till allt mer detaljerade biståndsbeslut och tidsstyrda insatser utifrån ersättningsmodeller.¹²

Analysen från forskare på Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet bekräftar att hemtjänstpersonalens inflytande över planeringen av sitt arbete har minskat kraftigt under 2000-talet, samtidigt som arbetsbelastningen har ökat.¹³ Idag är ett arbetsschema inte sällan nedbrutet på väldigt specifika insatser omfattande enstaka minuter med små möjligheter till flexibilitet eller situationsanpassade initiativ. För arbetstagarna i hemtjänsten innebär detta att deras bedömning och kompetens får stå tillbaka till förmån för standardiserade tidsschabloner.

Styrningen har i det avseendet gått från att bygga på *tillit* till att bygga på *misstro*. Det kan få långtgående konsekvenser för arbetstagares tillit till sig själva och kollegor men också för systemet i stort, något som lyfts fram i en underlagsrapport till Tillitsdelegationens slutbetänkande:

”För risken är ju ganska uppenbar att om man konsekvent ger signalen till de som arbetar i skolor, på sjukhus och inom äldreomsorgen att de inte går att lita på utan att man ständigt behöver kontrollera, övervaka och schemalägga deras verksamhet i detalj, så kan det bli så att man på sikt underminerar såväl deras egen självtillit som förtroendet för systemet i stort.”¹⁴

Ett problem är att misstron i viss mån är inbyggd genom sättet på vilket hemtjänst och övrig offentlig verksamhet kommit att organiseras. Att skattefinansierad hemtjänst upphandlas och drivs av privata aktörer kräver mätning, kontroll och ett mått av detaljstyrning. En offentlig beställare kan inte blint ”lita” på ett aktiebolag vars syfte att vinstmaximera stipuleras av bolagsordningen. Parallellt med debatten om tillitsbaserad styrning finns därför en till synes motsatt debatt om att privata välfärdsföretag bör regleras hårdare i utförandet¹⁵, det vill säga genom *mer* detaljstyrning och – i praktiken – *mindre* inflytande för personalen.

Brist på inflytande över sitt arbete är ett arbetsmiljöproblem. Mellan 2017 och 2019 genomförde Arbetsmiljöverket en granskning av arbetsmiljön inom svensk äldreomsorg, med det uppmärksammade resultatet att 87 procent av de ca 1000 besökta arbetsplatserna hade arbetsmiljöbrister. I granskningen konstateras att ”tidsstyrning, som att inte kunna påverka sin arbetstid, oväntade situationer som uppstår hos kund eller mellan kunder är faktorer som påverkar arbetsbelastningen mycket”.¹⁶ Myndigheten har också flera gånger lyft fram de negativa effekter det har på arbetsmiljön när den anställde inte kan påverka hur och när en arbetsuppgift ska utföras.¹⁷

¹² SOU 2018:47

¹³ Szebehely, Stranz & Strandell (2017)

¹⁴ Trägårdh (2018) s. 407

¹⁵ Se exempelvis SOU 2016:78

¹⁶ Arbetsmiljöverket (2020a) s. 5

¹⁷ Se t.ex. Arbetsmiljöverket (2020b) s. 28

Utredningen *Nationell samordnare för kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre* presenterar i betänkandet "Vilja välja vård och omsorg – En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre" (SOU 2021:52) resultatet av dialoger som den nationella samordnaren haft med kommuner, organisationer, privata och ideella arbetsgivare och utbildningsanordnare. Där framkommer återigen en bild av att "minutscheman, och inte den äldres behov, i dag i stor utsträckning styr insatserna".¹⁸

Ekonomi – om vikten av en budget i balans

Ett huvudsyfte med mål- och resultatstyrning är att minska kostnaderna. Logiken är återigen att genom standardisering och detaljreglering minimera onödiga moment och därigenom vinna ekonomiskt utrymme vilket kan omsättas i vinstuttag eller besparing. Mycket tyder emellertid på att flera delar i NPM och den påföljande detaljstyrningen verkar kostnadsdrivande, exempelvis genom ökade kostnader för uppföljning och mindre möjlighet till stordriftsfördelar. Konkurrens och beställar-utförar-modellen skapar i sig ett ökat behov av detaljstyrning vilket i generella analyser visat sig öka kostnaderna snarare än minska dem.¹⁹ Det beror bland annat på att kommunen behöver rekrytera en större övergripande organisation med tjänstemän som utformar upphandlingsunderlag och följer upp ingångna avtal om utförda tjänster, vilket inte behövs i en internverksamhet.

Bristande helhetsperspektiv

I grunden handlar mycket om att offentligt finansierad hemtjänst på flera sätt skiljer sig från det privata näringsliv varifrån NPM hämtat sina teorier om ekonomisk effektivitet och budgetoptimering. En viktig skillnad mellan offentlig verksamhet och privata företag är att specifika verksamheter visserligen kan styras enskilt, åtminstone i någon mån, men att deras ekonomiska resultat inte går att isolera från det bredare samhällsuppdraget. En privat tillverkningsindustri kan till exempel måna enbart om sitt eget resultat, men en enskild hemtjänstenhet kan inte vara ekonomiskt effektiv om dess besparingar samtidigt genererar kostnader någon annanstans i den offentliga budgeten.

Det kanske tydligaste exemplet när det gäller styrningen av hemtjänsten är sambandet mellan undermålig arbetsmiljö och höga sjukskrivningstal, vilket genererar stora direkta och indirekta kostnader för den offentliga ekonomin. De kommunala arbetsgivarna har en uppskattad årlig kostnad på över 15 miljarder kronor enbart kopplad till sjukfrånvaron.²⁰ Försäkringskassan konstaterar i sin analys att "[s]kulle sjukfrånvaron inom vård, skola och omsorg istället ligga på samma låga nivå som inom andra tjänstenärningar skulle det innebära stora samhälls- och välfärdsvinster."²¹

¹⁸ SOU 2021:52, s. 219

¹⁹ Johansson, Siverbo, & Camén (2016)

²⁰ Vision (2016)

²¹ Försäkringskassan (2020) s. 33

Icke-värdeskapande efterfrågan

Strikt budgetstyrning av hemtjänsten har visat sig vara effektiv när det gäller att minimera innehållet i verksamheten. Problemet är att detta inte återspeglas i en faktisk minskning av behov eller efterfrågan på insatser. En konsekvens blir en ökning av så kallad *failure demand* eller *icke värdeskapande efterfrågan*, vilket kan definieras som kontakter med omsorgstagare som inte tillför något utifrån verksamhetens syfte och kärnuppdrag. Icke-värdeskapande efterfrågan uppstår i regel när arbetet i första ledet inte motsvarar kundens, omsorgstagarens eller allmänhetens förväntningar.

Typexemplet inom hemtjänsten är att omsorgstagare inte får sina behov tillgodosedda på grund av nedskärningar eller brist på inflytande över utförandet, och att hemtjänstorganisationen får hantera mängder av telefonsamtal och brev från personer som är missnöjda och oroliga. Telefonsamtalen tar mycket arbetstid och svarar uppenbart mot en efterfrågan, men de tillför inte värde utifrån verksamhetens syfte – det vill säga att ge faktisk omsorg till behövande äldre.

Utvärderingar i kommunal verksamhet har visat att icke-värdeskapande efterfrågan kan stå för en betydande del av den totala efterfrågan.²² Det skulle innebära att en betydande andel av den arbetsinsats som idag görs inte tillför värde utifrån kärnuppdraget. Givet verksamhetens syfte hade resurserna kunnat användas mycket mer effektivt om hemtjänsten istället hade varit bättre på att hantera behov och möta förväntningar i första ledet.

Slopad minutstyrning – en jämställdhetsfråga

En tydlig slutsats från forskning kring arbetsmiljö är att kvinnor och män som utsätts för samma exponeringar och belastningar i arbetslivet påverkas på liknande sätt. Att kvinnor sjukskrivs mer än män har alltså inte att göra med kön, utan hur kvinnors och mäns respektive arbetsmiljöer ser ut. Arbetsmarknaden i Sverige är könssegregerad och arbetsmiljön är ojämställd; inom kvinnokodade sektorer är förutsättningarna för arbetet och arbetsmiljön sämre.²³

Minutstyrningen av hemtjänsten bör betraktas i ljuset av den ojämställda arbetsmarknaden och arbetsmiljön. Undersköterskor och vårdbiträden inom hemtjänst tillhör Sveriges största yrkesgrupper och över 90 procent är kvinnor. Den strikta minutstyrningen av den kvinnodominerade hemtjänsten motsvaras inte i samma utsträckning och på samma sätt i de stora manligt kodade branscherna. Få skulle förorda att i detalj minutreglera hur en bilmekaniker eller vaktmästare sköter sitt jobb, men när det kommer till undersköterskor och vårdbiträden antas detta behövas.

Skillnaden gäller generellt och inte bara mot manligt dominerade yrken i privat sektor, utan visar sig också inom den offentliga sektorn. Ett tydligt exempel är att jämförelser av arbetsmiljön för kvinnligt dominerad hemtjänst och manligt dominerade tekniska förvaltningar inom samma kommuner visar hur samma arbetsgivare gör stor skillnad på de olika verksamheterna. Jämfört med de manligt dominerade verksamheterna ges hemtjänsten sämre organisatoriska förutsättningar, bristande balans mellan krav och resurser, mindre möjlighet till delaktighet, samt

²² Seddon (2008) samt intervju med Patrik Öhman, Vanguard Skandinavien

²³ Arbetsmiljöverket (2017)



hårdare detaljstyrning – trots samma kommunala arbetsgivare.²⁴ Minutstyrningens utbredning följer ett mönster där mäns yrkeskunnande i högre utsträckning tillvaratas, medan kvinnors yrkeskunnande i större utsträckning missstros.²⁵

Ojämsställdhet i styrning och arbetsmiljö genererar ojämställdhet i hälsa. En sedan flera decennier använd och väl underbyggd modell för att analysera den psykosociala arbetsmiljön är den så kallade krav-kontroll-modellen.²⁶ Enligt denna modell medför så kallade spända arbeten med höga psykologiska krav och små påverkansmöjligheter den största risken för negativ stress och sjukskrivning. Den strikta minutstyrningen – med orealistiska krav och liten eller ingen flexibilitet – utgör ett närmast perfekt recept för arbetsrelaterad ohälsa. Ett viktigt steg mot att istället skapa sunda och säkra arbetsmiljöer inom hemtjänsten är att se hur bristerna bottnar i ojämställda arbetsvillkor med begränsad makt och handlingsutrymme som den drivande mekanismen.²⁷

²⁴ Sjöberg Forssberg (2021)

²⁵ För analys av detaljstyrningens utbredning samt jämställdhetskONSEKVENSerna av mer tillitsbaserad styrning i kommunsektorn, se t.ex. SOU 2018:47, s. 389

²⁶ Karasek & Theorell (1990)

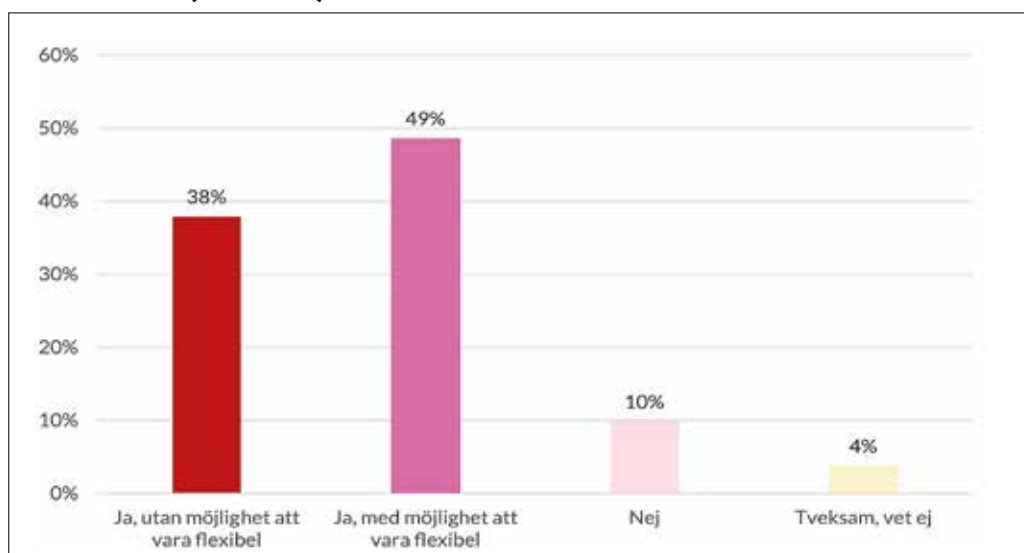
²⁷ Sjöberg Forssberg (2021) s. 70

Erfarenheter av olika tidsstyrningsmodeller

I Kommunals stora medlemsundersökning 2021²⁸ har samtliga som arbetar inom hemtjänsten fått följande fråga: *Arbetar du efter en planering där arbetsuppgifterna är minutsatta?*. Som redovisas i Figur 1 uppger 38 procent av Kommunals medlemmar inom hemtjänsten att de arbetar enligt strikt detaljstyrda scheman utan möjlighet att vara flexibel (hädanefter *Strikt minutstyrning*), 49 procent uppger att de arbetar minutstyrt men med möjlighet att vara flexibel (*Flexibel minutstyrning*) och 10 procent uppger att de inte har minutstyrda scheman (*Ej minutstyrning*).

Resultaten i Figur 1 understryker en viktig utgångspunkt, nämligen att olika arbetsgivare väljer att styra hemtjänsten – det vill säga planeringen och regleringen av arbetsuppgifter – på olika sätt. Dessa olikheter kan utvärderas och jämföras. Resterande del av avsnittet kommer utgå från frågan i Figur 1 för att utforska hur val av styrningsmodell påverkar hemtjänsten utifrån tre överlappande perspektiv: arbetstagarens, organisationens och medborgarens.²⁹

Figur 1. Arbetar du efter en planering där arbetsuppgifterna är minutsatta? (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

²⁸ Kommunals medlemsundersökning 2021 genomfördes tillsammans med Kantar Sifo mellan den 11 januari och 18 februari 2021. I urvalet ingick barnskötare inom förskolan, samt undersköterskor och vårdbiträden inom äldre omsorgen. Totalt kontaktades ett slumpmässigt urval om 87 729 medlemmar via telefon (23 923 individer) eller webenkät (63 806 individer). 10 349 medlemmar svarade på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på totalt 12 procent, för telefonintervjuerna var motsvarande siffra 10 procent och för webenkäterna 12 procent. Rapporten baseras på svar från anställda inom hemtjänsten, vilka utgjordes av totalt 2 836 individer. Av dessa var 1 800 undersköterskor och 1 036 vårdbiträden. Resultaten i medlemsundersökningen har viktats baserat på region, ålder, yrke och kön.

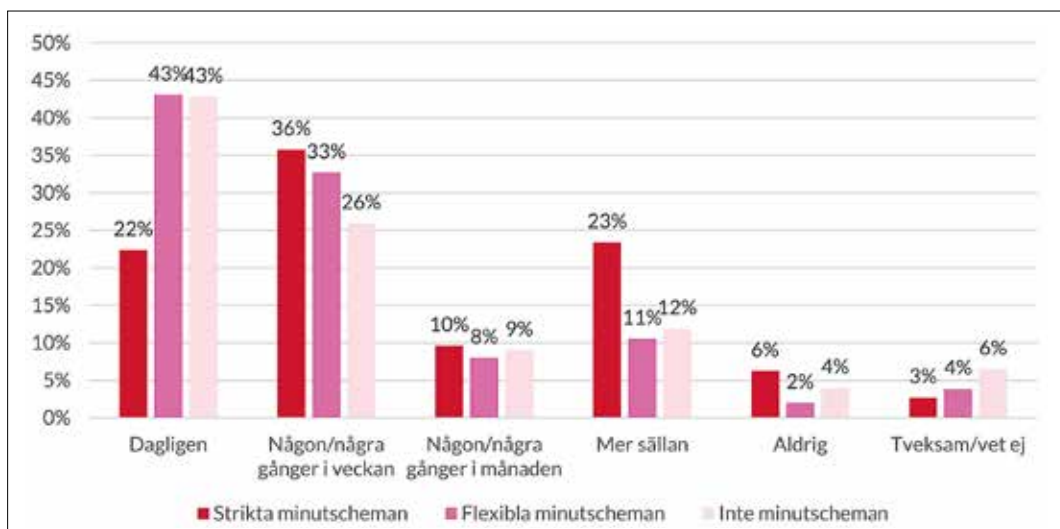
²⁹ I samtliga av de i avsnittet utforskade frågeställningarna har styrningens effekt visat sig vara tydlig och statistiskt signifikant också vid tester där en rad andra variabler inkluderats. Det finns därför goda skäl att anta att skillnaderna kan härledas styrningsmodell och inte till någon skevhet i fördelning inom modellerna.

Arbetstagarperspektivet

Kommunal företrädare arbetstagarna – deras villkor och arbetsmiljö är förbundets absoluta prioritet. Redan i rapportens inledande problembeskrivning redovisades siffror som antyder att arbetsmiljön inom hemtjänsten är bristfällig. Medlemmarnas svar bekräftar bilden av en generellt pressad arbetsmiljö. Resultaten visar också ett tydligt samband mellan en dålig arbetsmiljö och hög grad av detaljstyrning.

Den första frågeställningen ”Hur ofta upplever du att du har möjlighet att utföra dina arbetsuppgifter på utsatt tid?” handlar om i vilken utsträckning arbetstagarna faktiskt har förutsättningar att arbeta i enlighet med en förbestämd och standardiserad tidsstyrningsmodell. Figur 2 visar att arbetstagare i hemtjänsten generellt arbetar under oacceptabel tidspress, men att de som arbetar enligt minutscheman utan möjlighet till flexibilitet har klart sämst förutsättningar att genomföra sina arbetsuppgifter på utsatt tid. Bara 22 procent av medlemmarna med strikta minutscheman uppger att de hinner med sina arbetsuppgifter varje dag, jämfört med 43 procent av medlemmarna med andra schematyper. Hela 29 procent uppger att de sällan eller aldrig hinner utföra arbetsuppgifter i enlighet med sina strikta minutscheman, mer än dubbelt så hög andel som genomsnittet bland andra hemtjänstarbetare.

Figur 2. Hur ofta upplever du att du har möjlighet att utföra dina arbetsuppgifter på utsatt tid? (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Att kontinuerligt arbeta enligt en planering där arbetsuppgifter inte hinns med utgör en betydande riskfaktor för stressrelaterad psykisk ohälsa³⁰, och här verkar strikta minutscheman ha en tydligt negativ påverkan. Bilden förstärks vid en jämförelse av vad arbetstagare i hemtjänsten får *offra* för att hinna, eller försöka hinna, utföra sina arbetsuppgifter på utsatt tid.

Figur 3 respektive figur 4 redovisar svar på frågorna ”Hur ofta upplever du att det är svårt att ta en kortare paus? T.ex. toalettbesök eller kaffepaus.” respektive ”Hur ofta upplever du att det är svårt att ta längre raster? T.ex. lunchrast.” som åskådliggör medlemmarnas förutsättningar till återhämtning under arbetsdagen med avseende på tidsstyrningsmodell.

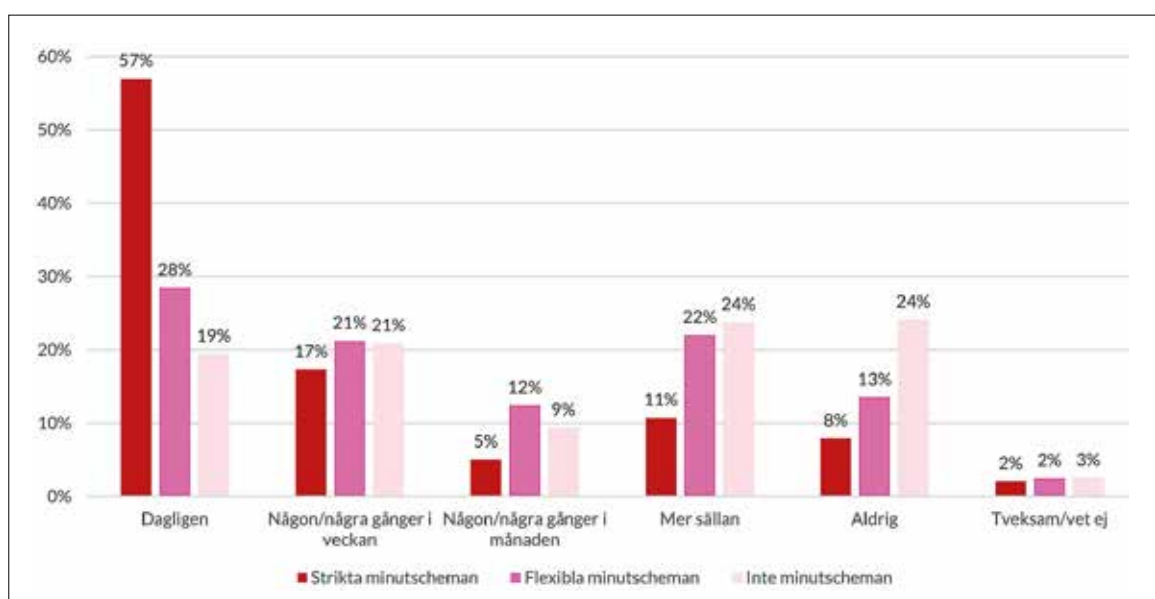
³⁰ Hjärnfonden (2017)

Bland de medlemmar i hemtjänsten som arbetar enligt strikt minutstyrda scheman uppger hela 57 procent att de varje dag har svårt att hinna med kortare pauser. Därtill svarar 17 procent att detsamma gäller minst någon dag per vecka och bara 8 procent svarar att de aldrig har problem att ta kortare paus.

Resultaten för medlemmar med strikta minutscheman sticker tydligt ut jämfört med övriga typer av scheman. Figur 3 visar att 28 procent av de med flexibla minutscheman uppger att de dagligen har svårt att ta kortare paus, medan samma resultat för de utan minutscheman är 19 procent. Knappt hälften, 48 procent, av alla utan minutscheman uppger att de sällan eller aldrig har svårt att ta paus, att jämföra med 35 procent för flexibla minutscheman och bara 19 procent för medlemmar med strikta minutscheman.

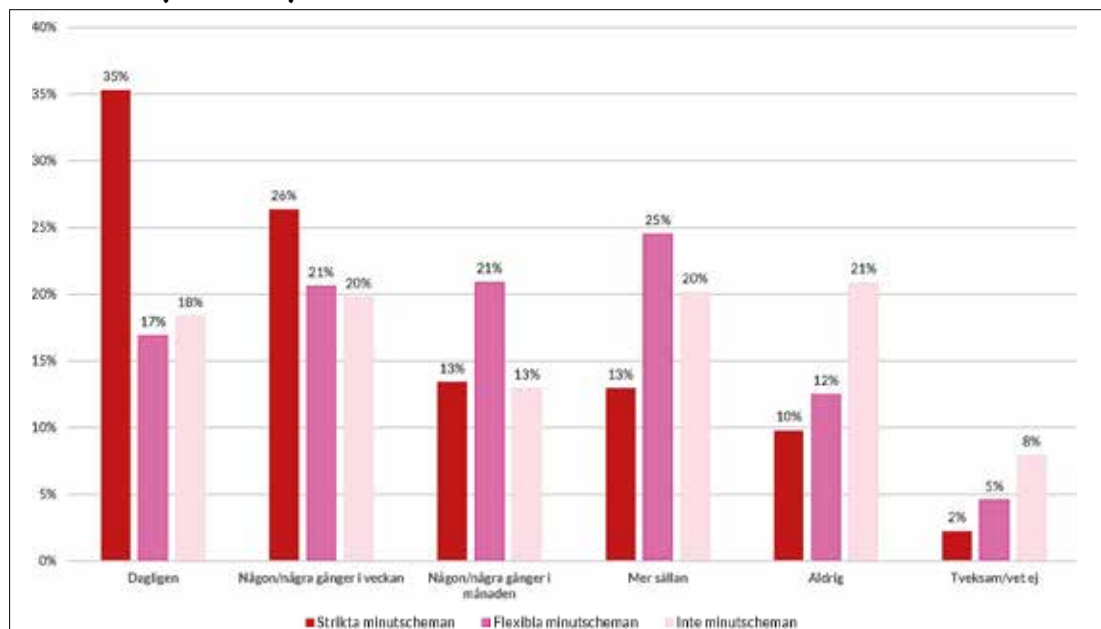
Figur 4 illustrerar att mönstret i princip är identiskt när det gäller förutsättningarna att ta längre rast. Bland medlemmar i hemtjänsten som arbetar med strikta minutscheman uppger hela 35 procent att de dagligen har svårt att ta längre rast. Det är mer än dubbelt så hög andel som genomsnittet för övriga styrningsmodeller. Andelen som aldrig har problem att ta längre rast är åter igen klart högst bland medlemmar utan minutscheman: 21 procent, jämfört med 12 respektive 10 procent för flexibla och strikta minutscheman.

Figur 3. Hur ofta upplever du att det är svårt att ta kortare paus? T.ex. toalettbesök eller kaffepaus. (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Figur 4. Hur ofta upplever du att det är svårt att ta längre raster? T.ex. lunchrast. (n = 2836)



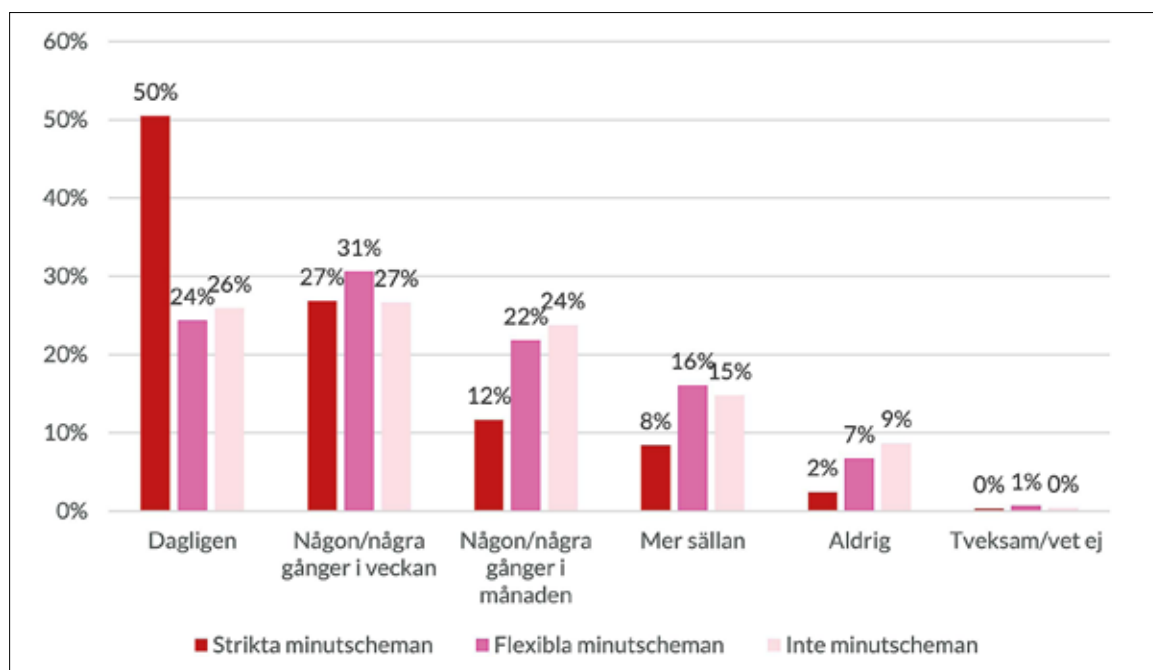
Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Sammantaget uppger över hälften av de som arbetar enligt strikta minutscheman inom hemtjänsten att de dagligen har svårt att hinna med ett toalettbesök eller en kortare kaffepaus och en ännu större andel uppger att de har svårt att hinna med en lunchrast minst någon dag per vecka. Trots att de offrar sin återhämtning är medlemmar med strikta minutscheman den grupp med klart störst andel som sällan eller aldrig hinna med sina arbetsuppgifter. Siffrorna är oroande för hela hemtjänsten oavsett styrningsmodell, men för medlemmar med strikta minutscheman är resultaten direkt alarmerande.

De undermåliga förutsättningarna och relationen till graden av tidsstyrning återspeglas i såväl fysisk som psykisk utmattning. Detta samband illustreras i Figur 5 och Figur 6 som visar svaren på frågorna ”Hur ofta känner du dig psykiskt trötta efter en arbetsdag?” respektive ”Hur ofta känner du dig fysiskt trötta efter en arbetsdag?”. Bland medlemmar som arbetar enligt strikta minutscheman är 50 procent psykiskt trötta efter varje arbetsdag och hela 62 procent är fysiskt trötta efter varje arbetsdag. Bland de med flexibla eller inga minutscheman är ungefär en fjärdedel (24 respektive 26 procent) psykiskt trötta efter varje arbetsdag, medan en knapp tredjedel (32 respektive 31 procent) är fysiskt trötta efter varje arbetsdag.

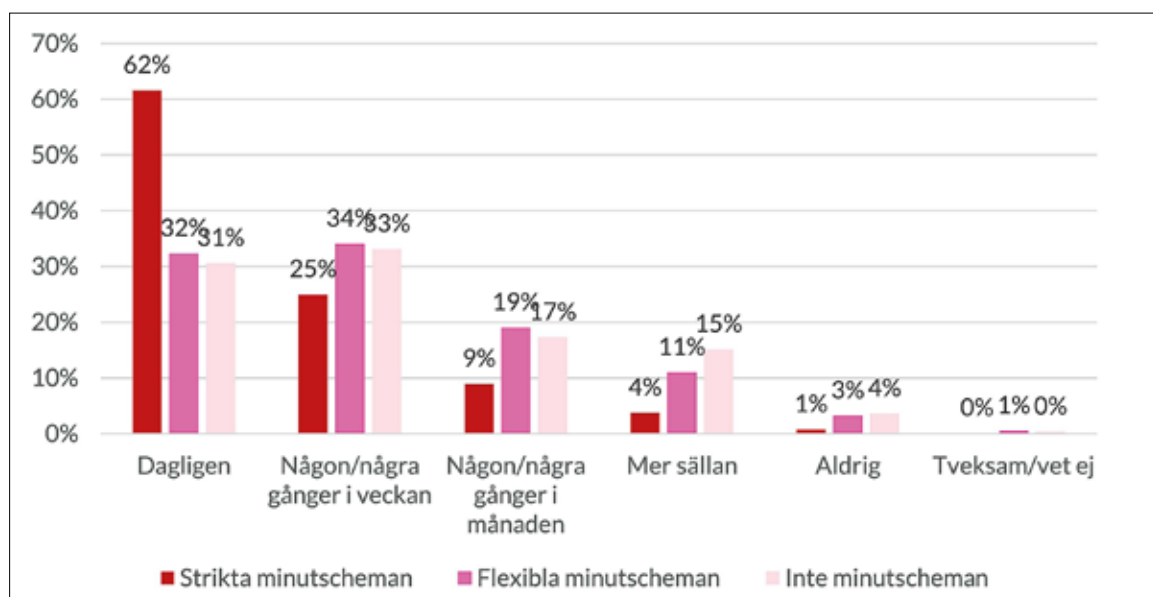
Andelen medlemmar som är psykiskt och fysiskt trötta varje dag är alltså dubbelt så hög bland dem med strikta minutscheman jämfört med dem som arbetar med flexibla minutscheman eller utan minutscheman. Ur ett arbetstagarperspektiv är det uppenbart att detaljerad tidstyrning har negativa effekter på arbetsmiljö och hälsa.

Figur 5. Hur ofta känner du dig psykiskt trött efter en arbetsdag? (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Figur 6. Hur ofta känner du dig fysiskt trött efter en arbetsdag? (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Organisationsperspektivet

Enligt arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) behöver antalet anställda i välfärden öka med cirka 132 000 personer under perioden 2019-2029. Utöver det tillkommer uppskattningsvis 340 000 pensionsavgångar. Nästan hälften av den årliga ökningen avser kommunal vård och omsorg, främst inom äldreomsorgen.³¹

Beräkningarna av rekryteringsbehovet från SKR utgår samtidigt från att framtidens nivå matchar dagens nivå, vilket innebär att beräkningarna inte tar höjd för det resursbehov som finns idag. Dagens välfärdsverksamheter är kraftigt underbemannade och att matcha dessa nivåer kommer inte räcka.³² Framtidens rekrytering behöver kompensera både för kommande demografiska förändringar och strukturell underbemanning. I rapporten *Skatteväxling för välfärden* beräknar Kommunal att det behövs *minst* 50 000 fler heltidsanställda inom välfärden för att arbetsmiljö och arbetsbelastning ska hamna på en någorlunda acceptabel nivå.³³

Rekryteringsbehovet är alltså stort och för att stå sig i den ökande konkurrensen om arbetskraft behöver kommuner vara attraktiva och tillmötesgående arbetsgivare. Detta bedöms av arbetsgivarna själva som avgörande både för att nå framtida medarbetare såväl som för att behålla nuvarande medarbetare.³⁴

Givet dessa premisser finns det, ur ett organisationsperspektiv, anledning att kritiskt granska den detaljerade tidsstyrningen av hemtjänsten. Hjälper eller stjälper den detaljerade tidsstyrningen kommuner och företag att bli attraktiva arbetsgivare som kan rusta för att möta dagens och framtidens kompetensbehov?

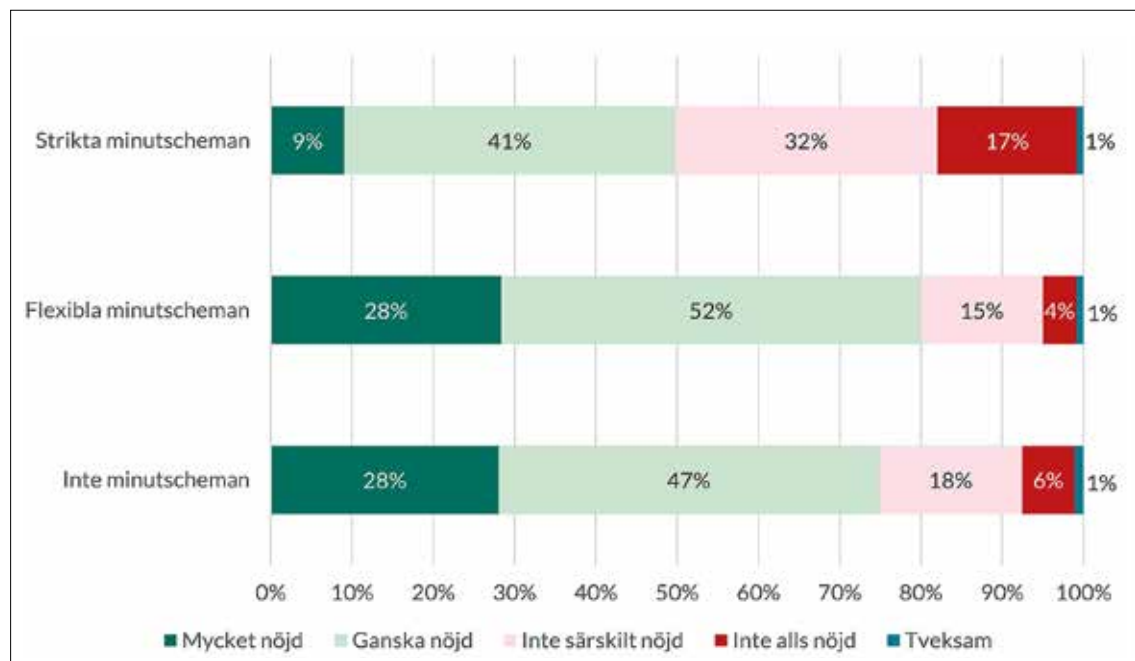
En grundläggande frågeställning för att utvärdera om en arbetsplats är attraktiv är i vilken utsträckning som arbetstagarna är nöjda med att arbeta där. Figur 7 visar genom svaret på frågan *”Generellt sett hur nöjd är du som medarbetare på din arbetsplats?”* att de som arbetar utan minutscheman eller med flexibla minutscheman är klart mer nöjda med sin arbetsplats än de som jobbar enligt en strikt minutstyrning. Bara 50 procent av de som arbetar enligt strikta minutscheman upplever att de är mycket eller ganska nöjda som medarbetare på arbetsplatsen, att jämföra med 75 respektive 80 procent för de andra tidsstyrningsmodellerna.

³¹ SKR (2020)

³² Se exempelvis Kommunal (2018) och Kommunal (2021a)

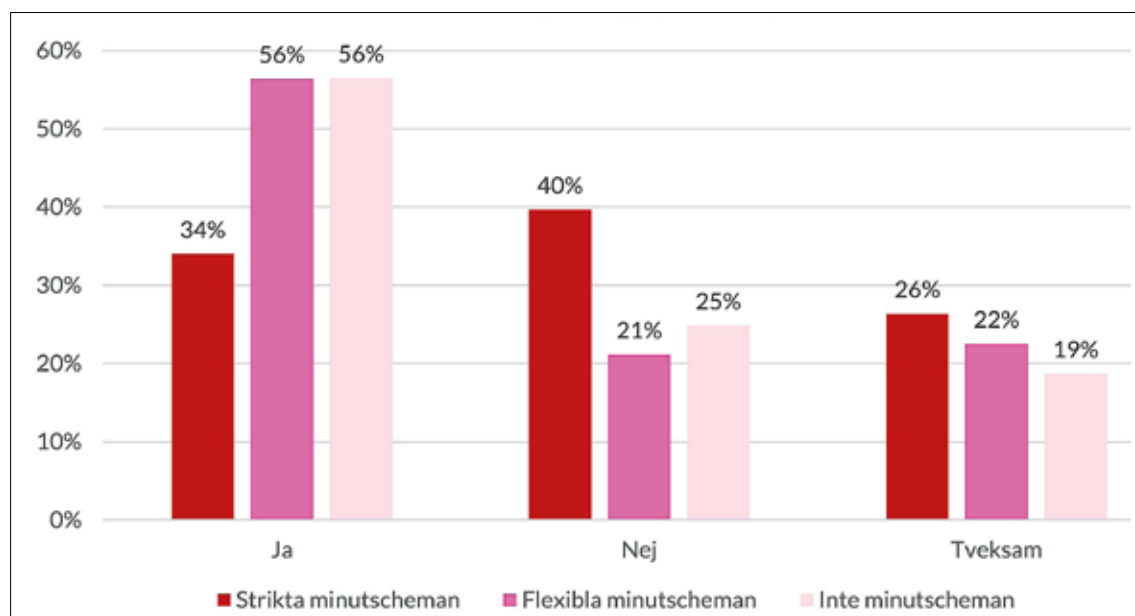
³³ Kommunal (2019) s. 19

³⁴ SKR (2020)

Figur 7. Generellt sett hur nöjd är du som medarbetare på din arbetsplats? (n = 2836)

Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Figur 8 visar svaren på frågan "Utifrån hur du känner idag, vill du om 3 år jobba inom samma yrke som du gör idag?". Där framgår att vilja att stanna kvar i yrket skiljer sig åt mellan de olika tidsstyrningsmodellerna. Hela 40 procent av de som arbetar enligt strikt minutschema uppger att de inte vill arbeta kvar inom hemtjänsten om 3 år. Ytterligare 26 procent är tveksamma och bara 34 procent säger att de vill stanna inom samma yrke. Detta kan jämföras med dem som arbetar med flexibla minutscheman eller utan minutscheman, där över hälften – 56 procent – svarar att de vill arbeta kvar inom samma yrke om 3 år.

Figur 8. Utifrån hur du känner idag, vill du om 3 år jobba inom samma yrke som du gör idag? (n = 2836)

Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

Strikta minutscheman i hemtjänsten är alltså tydligt kopplade till mer missnöjda arbetstagare som i större utsträckning överväger att lämna yrket. Ur ett organisations- eller arbetsgivarperspektiv verkar tids- och detaljstyrning göra arbetsplatser mindre attraktiva och därigenom sämre rustade att både behålla och dra till sig arbetskraft.

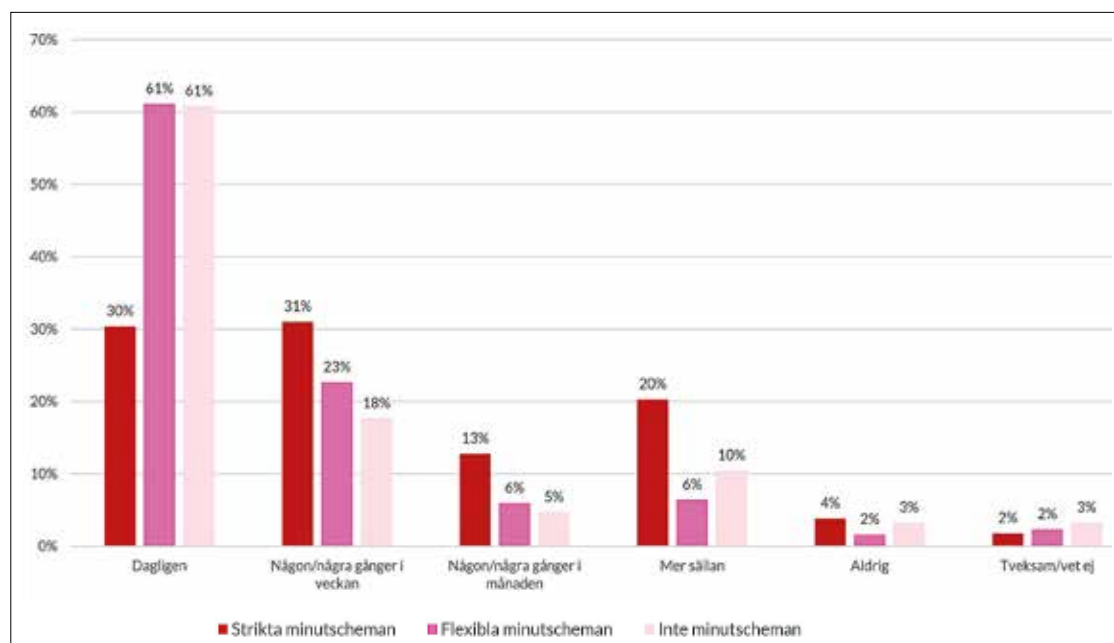
Medborgarperspektivet

Hemtjänsten finansieras och nyttjas av svenska folket. För många äldre är hemtjänsten ett avgörande stöd i vardagen, men kan samtidigt innebära en osäkerhet att öppna sitt hem och känna sig beroende av utomstående. Därför är det viktigt att känna tillit till att stödet motsvarar individens dagsaktuella behov. Att äldre personer får det stöd de behöver angår inte bara äldre och deras närmast anhöriga – det angår alla.

Ur ett medborgarperspektiv vill vi helt enkelt känna trygghet i att hemtjänsten fungerar och att insatserna är av hög kvalitet. En avgörande parameter när det gäller kvalitet inom hemtjänsten är arbetstagarnas förutsättningar att ge god omsorg samt möta de äldre efter just deras aktuella och individuella behov.³⁵ Också i detta avseende syns ett tydligt mönster baserat på olika styrningsmodeller, vilket illustreras med frågan *”Hur ofta upplever du att du har förutsättningar att ge god omsorg samt att tillgodose de äldres individuella behov?”* i Figur 9.

Bland de medlemmar som arbetar utan minutscheman respektive flexibelt minutschema upplever 61 procent att de dagligen har förutsättningar att ge god omsorg samt att tillgodose de äldres individuella behov. För medlemmar med strikta minutscheman är andelen mindre än hälften, bara 30 procent uppger att de dagligen har förutsättningar att ge god omsorg och närmare en fjärdedel – 24 procent – uppger att de mer sällan eller aldrig har det.

Figur 9. Hur ofta upplever du att du har förutsättningar att ge god omsorg samt att tillgodose de äldres individuella behov? (n = 2836)



Källa: Kommunals medlemsundersökning 2021

³⁵ SOU 2017:21, s. 119-120



Resultaten visar att strikt tidsstyrning ger sämre förutsättningar för arbetstagarna i hemtjänsten att göra sitt jobb och att ge det stöd som de äldre behöver enligt deras biståndsbeslut. Ur ett medborgarperspektiv är det oroande 38 procent av alla hemtjänstanställda (Figur 1) arbetar enligt en styrningsmodell som så tydligt kan kopplas till sämre förutsättningar för kvalitet i utförandet.

Slutsatser gällande medlemmarnas erfarenheter av olika styrningsmodeller

Sammantaget ser vi att de behandlade perspektiven bekräftar varandra. Minutstyrningens effekter kan sammanfattas enligt följande:

Arbetstagarperspektivet

- Mer stress.
- Sämre arbetsmiljö.
- Större risk för arbetsrelaterad ohälsa.

Organisationsperspektivet

- Mindre nöjda arbetstagare.
- Dubbelt så hög andel vill sluta inom 3 år.
- Svårare att möta rekryteringsbehovet.

Medborgarperspektivet

- Sämre förutsättningar att ge god omsorg och tillgodose individuella behov.
- Velfärdens kvalitet undergrävs.

Avsnittet har illustrerat att olika verksamheter styrs på olika sätt – med strikt minutstyrning, flexibel minutstyrning eller utan minutstyrning – och att dessa olikheter får tydliga konsekvenser för arbetstagare, arbetsgivare och medborgare. Nästa avsnitt kommer diskutera exempel på olika nivåer av styrning: Malmö (strikt minutstyrning) och Sundsvall (ingen minutstyrning). Avsnittet avslutas med en kortare översikt av intressanta exempel på andra håll i landet.

Styrning med eller utan minutschema – exempel från olika kommuner

Strikta minutscheman: Malmö

Hemtjänsten i Malmö utgör ett exempel där flertalet enheter beskriver en situation präglad av strikt tidsstyrning, även om detta kan vara på väg att ändras. Under våren 2021 antog de styrande Socialdemokraterna i Malmö en motion från Kommunals S-fackklubb om att avskaffa minutscheman inom hemtjänsten och i skrivande stund (hösten 2021) ligger frågan hos hälsa, vård- och omsorgsförvaltningen för vidare behandling.

Bakgrunden till Kommunals krav på förändring är att systemet med strikta minutscheman upplevts skapa stora arbetsmiljöproblem. Problemet har vuxit fram stegvis genom att biståndsbedömningen gått från att vara i nivåer utifrån funktionsform, till att göras i biståndstimmar per individ, till att nu vara nedbruten på minuter per arbetsuppdrag.

I Malmö läggs arbetsscheman för hemtjänsten in i planeringsprogrammet LifeCare. Arbetstagare får i regel inte se sitt arbetsschema förrän samma dag som det ska gälla och utrymmet för framförhållning och möjlighet till flexibilitet i planeringen är i princip obefintligt. Det här skapar en situation där de anställda varken kan ta ansvar för sin egen arbetsmiljö och justera arbetsbelastningen över dagen eller besluta om ändringar tillsammans med omsorgstagare för att möta dagsaktuella behov och önskemål.

”Det är som att arbetsgivaren säger att lämna ditt huvud i omklädningsrummet för vi behöver bara dina händer och fötter. Det sänder också signaler att du är utbytbar, att all den kompetens och erfarenhet som du har inte är viktig.” (undersköterska, Malmö)

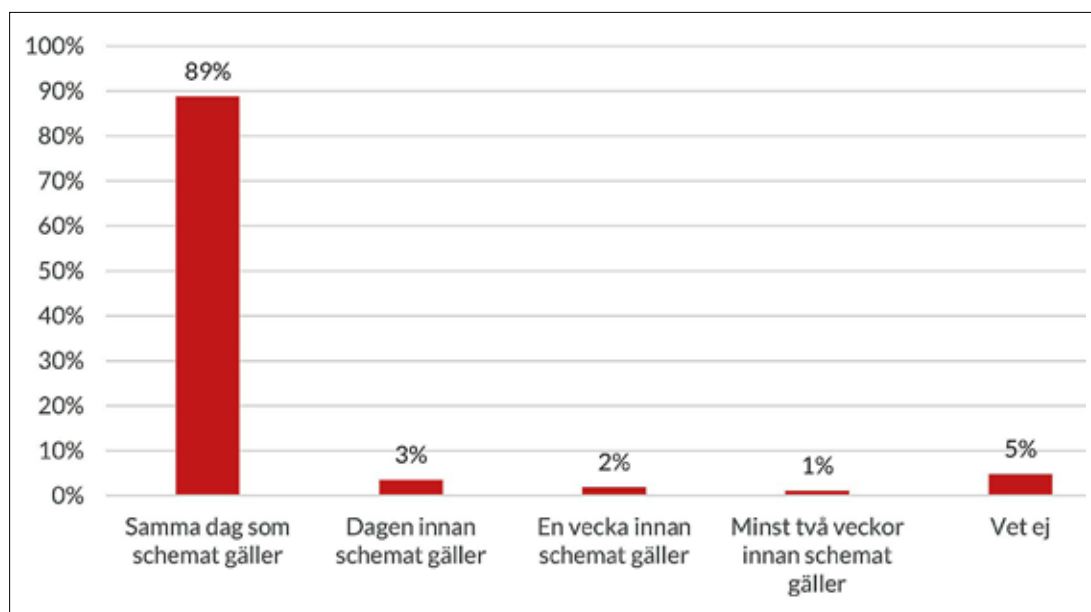
Medlemsenkät

Under perioden maj – juni 2021 genomförde Kommunal en enkätundersökning bland anställda inom hemtjänsten i Malmö. Syftet med undersökningen var att samla uppdaterad information om utmaningar och förutsättningar kopplade till tidsstyrning och schemaläggning inom verksamheten.

Undersökningen genomfördes som en webbenkät via Insurvey och skickades ut till 1451 personer, varav 415 personer (29 procent) slutförde undersökningen och ytterligare 90 personer (6 procent) påbörjade undersökningen. Antalet svarande kan därför skilja sig något från fråga till fråga. De redovisade resultaten har inte viktats.

Resultaten av undersökningen ligger i linje med tidigare vittnesmål från hemtjänstanställda i Malmö. Figur 10 illustrerar svaren på frågan ”Med hur mycket framförhållning får du vanligtvis veta ditt schema?” som bekräftar att minutscheman i Malmö i princip uteslutande delges helt utan framförhållning. 89 procent svarar att de får veta sitt schema samma dag, det vill säga utan möjlighet till framförhållning.

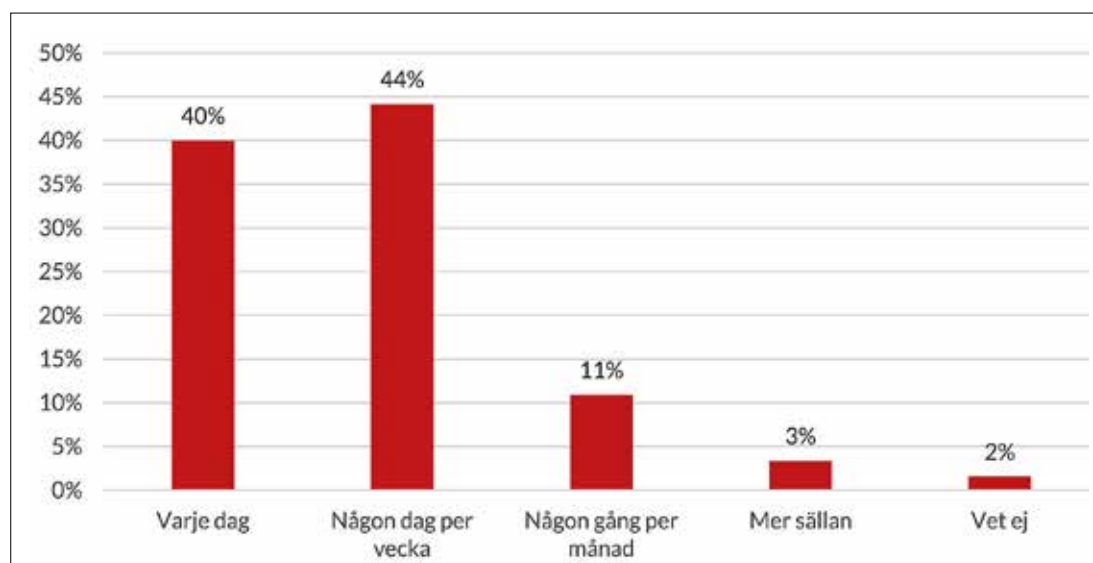
Figur 10. Med hur mycket framförhållning får du vanligtvis veta ditt schema? (n = 374)



Källa: Enkätundersökning Malmö hemtjänst (maj-juni 2021)

Medlemmarna vittnar om att bristen på framförhållning, underbemanning och strikt tidsstyrning tillsammans skapar en mycket stressig arbetssituation, vilket bekräftas av svaren i enkäten. Som framgår av Figur 11 med frågan "Hur ofta känner du dig ohälsosamt stressad i ditt arbete?" uppger hela 40 procent av medlemmarna inom Malmös hemtjänst att de upplever ohälsosam stress varje dag och över 40 procent är ohälsosamt stressade någon dag per vecka. Endast en liten grupp, drygt 10 procent, upplever ohälsosam stress någon gång per månad eller mer sällan. Den ohälsosamma stressen är alltså ett tydligt och ofta konstant inslag i medlemmarnas arbetsmiljö.

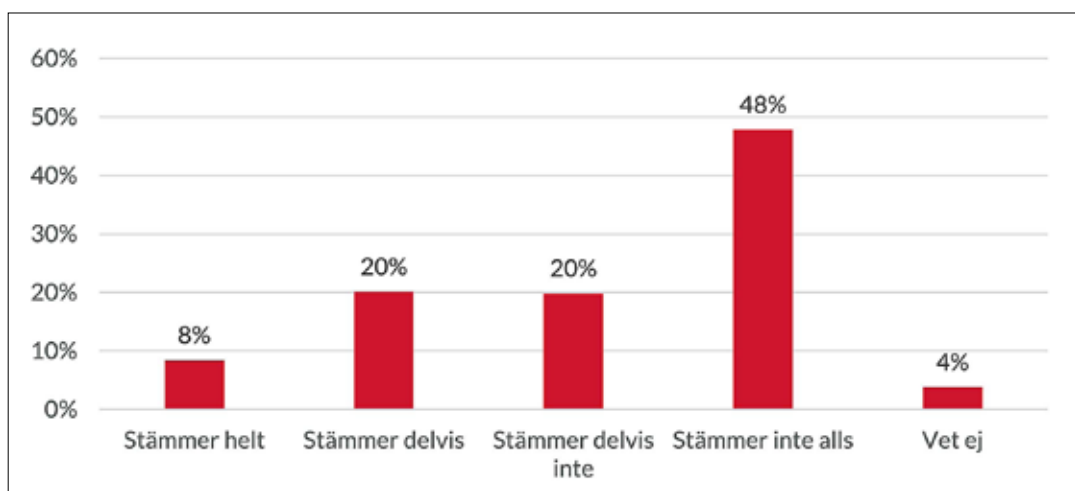
Figur 11. Hur ofta känner du dig ohälsosamt stressad i ditt arbete? (n = 385)



Källa: Enkätundersökning Malmö hemtjänst (maj-juni 2021)

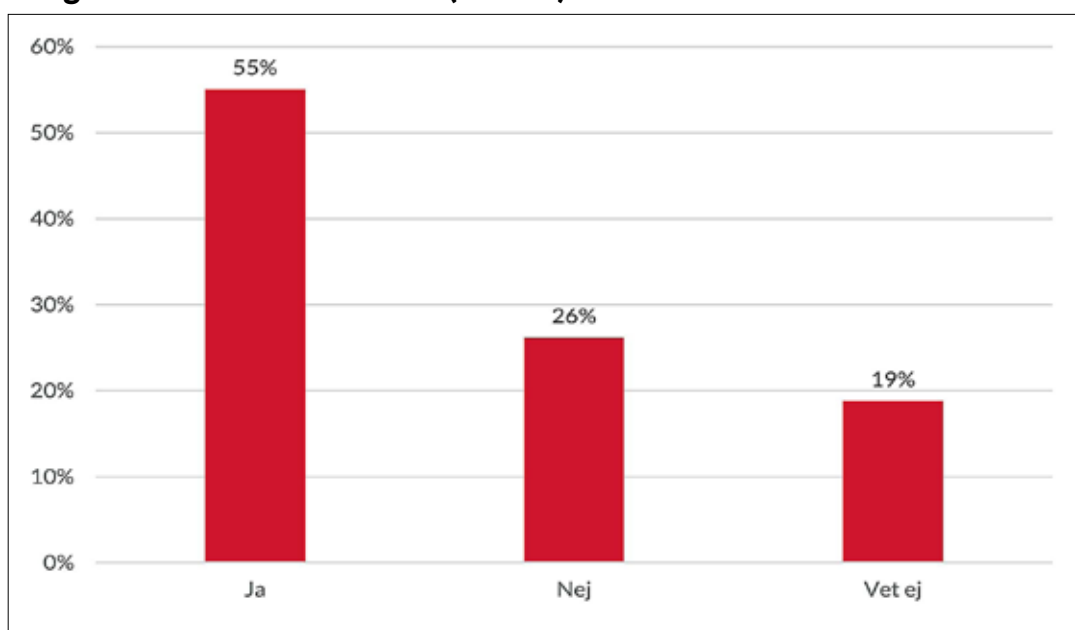
I en komplex verksamhet som hemtjänsten är det mer regel än undantag att oförutsedda situationer uppkommer. Trots detta är arbetsscheman i Malmö förutbestämda och väldigt detaljerade. Figur 12 visar att det inte finns goda förutsättningar att i Malmös styrningsmodell hantera hemtjänstens komplexitet. På påståendet att Malmös styrningsmodell ger goda förutsättningar att hantera oförutsedda situationer svarar bara 8 procent att påståendet "stämmer helt" medan 48 procent svarar att det "stämmer inte alls". I linje med detta uppger en majoritet av medlemmarna att de utför arbetsuppgifter som inte är möjliga registrera i deras planeringsprogram LifeCare, vilket illustreras i Figur 13.

Figur 12. Stämmer följande om dig och din arbetsplats? Det finns goda förutsättningar att hantera oförutsedda situationer, exempelvis larm, brukare som kräks, vänta på ambulans, dusch som tar längre tid än vanligt p.g.a. yrsel osv



Källa: Enkätundersökning Malmö hemtjänst (maj-juni 2021)

Figur 13. Finns det arbetsuppgifter som du utför men som inte är inlagda i ditt Lifecare-schema? (n = 367)



Källa: Enkätundersökning Malmö hemtjänst (maj-juni 2021)

I en öppen följdfråga ombads alla som uppgav att de utför icke schemalagda uppgifter ge exempel på sådana arbetsuppgifter, vilket 177 personer gjorde. Här följer ett slumpmässigt urval av svar (dubbletter har sorterats bort):

- *"Beror på situationen, finns vårdtagare som kan be om något extra då och då och det skulle vara omänskligt att inte utföra deras önskan då det är för dem vi är där för."*
- *"Tanka bil"*
- *"Larm, mat, brukare som behöver göra toabesök, brukare som blir dåliga, brukare som tidigare på dagen inte fått den hjälp som de ska ha, brukare som undrar saker som de vill fråga om o känner förtroende just för mig, omläggning av småsår."*
- *"God omvårdnad som att ta mig tid att lyssna och känna in vad brukaren behöver. Ser till att det alltid finns något att dricka och äta."*
- *"Beställningar, ringa anhöriga"*
- *"Vara en människa och inte en robot. Tex som att prata med dom 10 minuter extra o stressa till nästa"*

Svaren ger i stort samma bild. Det finns helt enkelt många situationer där den snäva minutplaneringen krockar med såväl administrativa rutinuppgifter som med kärnuppdraget, nämligen att ge god omsorg utifrån den äldres aktuella behov.

Ekonomi

Ett av huvudsyftena med NPM i allmänhet och strikt minutstyrning i synnerhet har varit att minimera kostnaderna. Som tidigare påpekats riskerar detta synsätt framför allt att skapa kvalitetsbrister samt kostnader på andra ställen i den offentliga budgeten, men inte heller inom ramen för enbart hemtjänsten verkar kostnaderna vara dramatiskt lägre för detaljstyrda verksamheter jämfört med mer tillitsbaserade modeller. Inom hemtjänsten i Malmö visar data från SCB-Räkenskapssammandraget att de senaste årens stegring av den detaljerade tidsstyrningen, som fackliga representanter vittnar om, snarast har sammanfallit med ökande kostnader, vilket illustreras i Figur 14. År 2020 kostade hemtjänsten i Malmö 29 497 kr per invånare över 65 år, att jämföra med 19 497 kr i strukturellt likartade kommuner.

För Kommunal är det väldigt viktigt att understryka att hemtjänsten ska och måste få kosta, men då ska det vara till följd av satsningar på kvalitet för arbetstagare och omsorgstagare. Arbetstagarna inom hemtjänsten i Malmö vittnar om en hög grad av detaljerad tidsstyrning som underminerar arbetsmiljö, yrkesstolthet och kvalitet. Tidsstyrningen har införts och utvecklats med hänvisning till att metoden är kostnadsminimerande. När siffrorna visar något annat blir styrningsmodellen och dess konsekvenser svårare att försvara.

Figur 14. Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv 65+

Källa: SCB-Räkenskapssammandraget

Inte minutscheman: Sundsvall

Detaljerad tidsstyrning i olika former har blivit den tydligt dominerande styrformen inom hemtjänsten, men det finns alternativ. Ett tydligt avsteg från användningen av minutscheman är Skönsmonmodellen i Sundsvall.

Modellen har fått sitt namn från Skönsmon, det hemtjänstområde i Sundsvall där arbetssättet togs fram och sätts. Under 2012 påbörjades där ett pilotprojekt med syfte att införa en ny arbetsmodell. En grundläggande utgångspunkt för den nya modellen var att standardisering gärna leder till detaljstyrning och att detaljstyrning inte gynnar ett omsorgstagarperspektiv som beaktar att omsorgstagarna har varierande behov.³⁶

Projektet blev framgångsrikt och förbättringsarbetet kom att under 2014 och 2015 implementeras inom hela kommunens hemtjänst i egen regi. Viktiga framgångsfaktorer för utvecklingsarbetet var dels samverkan mellan nyckelpersoner omkring kärnverksamheten, dels en gränsöverskridande politisk enighet i kommunstyrelsen. Resultaten av utvärderingar tyder på mer nöjda omsorgstagare, en ekonomi i balans samt en bättre arbetsmiljö med lägre sjukfrånvaro.³⁷

Arbetsmodellen innehåller ett starkt fokus på att anpassa arbetsflöden utifrån omsorgstagarens individuella och varierande behov, vilket gett ökad effektivitet och förbättrade slutresultatet av arbetet. Det innebär samtidigt flera utmaningar för kommunens befintliga dokumentations- och kommunikationssystem som inte enkelt kan ta fram uppgifter ur databaser eller genom enkäter för att mäta och redovisa alla de förbättringar som uppstått. Andra uppgifter är svåra att mäta överhuvudtaget, både ur ett administrativt- och styrningsperspektiv.

³⁶ Swan, Sjöström, Isaksson & Blusi (2012)

³⁷ Daneryd (2015)

Utvärderingen pekade på tre avgörande frågor i det fortsatta utvecklingsarbetet: 1. Ett fortsatt stöd i hela organisationen inklusive den högsta ledningen; 2. Ett helhetstänk i organisationen; och 3. Ett kontinuerligt förbättringsarbete som en naturlig del i organisationen.³⁸

Skönsmomodellens framtid

Skönsmomodellens framtid är i skrivande stund osäker. I april 2021 fattade vård- och omsorgsnämnden i Sundsvalls kommun beslut om att tillsätta en intern utvärdering som ska presentera förslag på förbättringar och förändringar med avseende på ekonomi, kvalitet och arbetsmiljö vid kommunens särskilda äldreboenden.³⁹ Förslaget strider dock mot grundtanken i arbetsmodellen och är ett tydligt avsteg från den politiska ledningens tidigare tillit till utvecklingsarbetet.

Under 2020 startade en serie organisatoriska förändringar inklusive skiften i förvaltningsledningen vilket resulterat i ett ifrågasättande av modellen avseende både arbetsinnehåll och biståndsbedömd tid. Det har även lett till att kommunens implementering av den tillitsbaserade modellen för digitalisering har avstannat. Samtidigt har den strategiska enheten för utveckling av arbetsmodellen frångått sitt uppdrag, vilket i praktiken omöjliggör en fortsatt implementering och utveckling av Skönsmomodellen i verksamheten.

I stället har kommunen upphandlat och planerar att under hösten 2021 implementera ett nytt dokumentationssystem (Treserva). De initiala mätproblemen kopplade till Skönsmomodellen ansågs inte ha blivit lösta och bristen på tillit har resulterat i en förtroendekris där ledningen ifrågasätter vad arbetstagarna gör, vilka insatser som är utförda samt om modellen är kostnadseffektiv eller inte. Tidsaspekten har troligtvis också spelat roll där en medarbetarenkät mitt under implementeringen av tvärprofessionella team i fler verksamheter visade på brister i arbetsmiljön för legitimerade professioner. Medlemsenkäten visar att en förklaring kan vara bristande delaktighet inför genomförandefasen, vilket ledde till oro och att känslan av sammanhang minskade i flera yrkesgrupper.

Medlemsintervjuer

Under september 2021 genomfördes intervjuer med medlemmar i Kommunal som arbetar inom hemtjänsten i Sundsvall, samtliga med erfarenhet av att arbeta enligt Skönsmomodellen. Bilden som framträder är att Kommunals medlemmar inom hemtjänsten generellt är mycket positiva till modellen.

- *”Har bara positivt att säga om Skönsmomodellen. För mig känns det väldigt främmande att jobba på något annat sätt.”*
- *”Kontinuiteten har förbättrats, kamratskapet i gruppen är bättre, har bättre koll på kunderna.”*

Samtidigt framträder också bilden av en organisation i förändring, något flera uttrycker missnöje med och oro inför.

- *”Nu gör Sundsvalls kommun om organisationer och modellen försvann helt. Inget fungerar som det gjort, ingen reflektion tillsammans med rehab, biståndshandläggare*

³⁸ Daneryd (2015) s. 19

³⁹ Sundsvalls kommun (2021)

och sköterskor. Allt tar längre tid med handläggning och återkoppling. Allt på grund av besparingar, som vanligt!”

- *”Funkade väldigt bra i början. Med alla på plats i samma byggnad, bara att gå och knacka på dörren om man ville nåt. Sa vi att en brukare behövde nånting så fixades det, professionerna skulle lita på varandra. Men nu har/ska de andra professionerna flytta tillbaka till stan. Vi har en annan biståndshandläggare som är svår att få tag i och som ifrågasätter om vi säger att en brukare behöver mer eller annan hjälp. Det känns som om vi jobbar oss bort från det tvärprofessionella arbetssättet.”*

Ekonomi

Tidigare undersökningar av Skönsmomodellen har visat positiva effekter när det gäller kostnaden per verkställd hemtjänsttimme. I samband med modellens införande 2012 var den totala kostnaden per verkställd timme i princip identisk för Skönsmon jämfört med resten av Sundsvalls hemtjänst, för att sedan minska till 92 procent 2013 respektive 82 procent 2014.⁴⁰

Det beslut som togs i april 2021 och som i praktiken underminerar Skönsmomodellens fortsatta utveckling förklaras bland annat med hänvisning till att vård- och omsorgsnämnden dras med ekonomiska underskott. Vård- och omsorgsnämnden i Sundsvall har emellertid gått med underskott under åtminstone 20 års tid⁴¹, varför det av allt att döma inte har uppstått som en konsekvens av Skönsmomodellens införande. En analys av de ekonomiska resultaten visar också att det är kostnaderna för särskilt boende som avviker negativt, medan kostnaderna för ordinärt boende – där Skönsmomodellen haft tydligast bäring – om något avviker genom att vara billigare jämfört med hemtjänsten i andra kommuner.⁴²

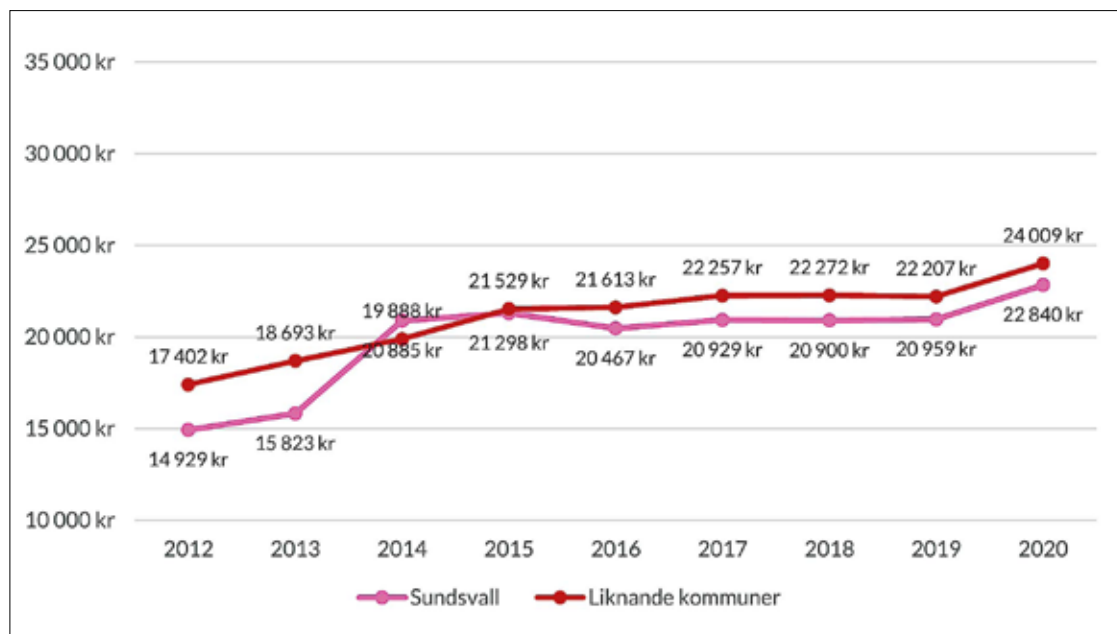
Figur 15 visar en jämförelse mellan Sundsvall och strukturellt lika kommuner vad gäller kostnaderna för hemtjänsten i kronor per invånare över 65 år⁴³. Det är viktigt att påpeka att kostnaderna bara är en År 2020 var hemtjänstens kostnad per invånare över 65 år 22 840 kronor i Sundsvall och 24 009 kronor i liknande kommuner. Resultaten illustrerar att Skönsmomodellens införande inte kan kopplas till en stor kostnadsavvikelse – om något så avviker hemtjänsten i Sundsvall genom att vara billigare jämfört med hemtjänsten i jämförbara kommuner.

⁴⁰ Daneryd (2015)

⁴¹ <https://sverigesradio.se/artikel/3601> (2001) ”Stort underskott i Sundsvall - P4 Västernorrland | Sveriges Radio”

⁴² Källa: SCB-Räkenskapssammandraget

⁴³ Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för hemtjänst äldre omsorg, dividerat med antal invånare 65+.

Figur 15. Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv 65+

Källa: SCB-Räkenskapssammandraget

Andra intressanta exempel

Precis som i Malmö finns det på flera håll i landet politiska beslut om att slopa eller förändra den detaljerade tidsstyrningen av hemtjänsten. Processen har kommit olika långt i olika kommuner och definitionen av vad det är som faktiskt ska "slopas" skiljer sig åt. Nedan följer en översiktlig, och ej fullständig, genomgång av pågående processer runt om i landet.

Västervik – "Fri tid"

2017 beslutade socialnämnden i Västervik att modellen *Fri tid* skulle införas i hela hemtjänsten, efter att tidigare ha testat modellen i mindre skala. Fri tid innebär att biståndshandläggare inte längre beviljar en individuell tid med ett maxtak för varje omsorgstagare, utan istället är det den utförda tiden som behövs hos varje omsorgstagare som avgör. Det är personalen inom hemtjänsten – såväl den kommunala som den privata – som tillsammans med omsorgstagaren gör upp hur arbetet ska utföras, utan att exakta tider anges.

Omsorgstagaren betalar alltså för den *faktiska* tid som hemtjänsten är på plats, vilket loggas via personalens telefoner i samband med att besöket påbörjas och avslutas. Utförarna ersätts också för utförd tid.⁴⁴ Innan Fri tid infördes ersattes utförarna för utförd tid upp till maximalt den beviljade tiden. De fick inte ersättning för mer än den beviljade tiden, om det inte fanns speciella

⁴⁴ Beställningen som skickas till utföraren innehåller insatser och en schablonid utifrån hur mycket tid som i genomsnitt utförs för den aktuella insatsen. Schabloniderna har enligt Västerviks kommun bara med statistik att göra och den är inte något tak för utförd tid. Något tak finns överhuvudtaget inte.

skäl för det. Tanken är att det är det dagsaktuella behovet som ska reglera tiden, snarare än att den beviljade tiden reglerar insatsen.

Ett uttalat syfte med Fri tid är att minska detaljstyrningen av hemtjänsten och öka möjligheten för utförare och omsorgstagare att påverka planering och utförande. Utöver det ämnar modellen minska administrationen för såväl biståndshandläggare som utförare, eftersom många arbetsuppgifter som tidigare kopplades till justering av beviljad tid (pappersarbete, telefonsamtal eller möten) nu undviks. Det leder i sin tur till att frigörs mer handläggartid till bedömning och uppföljning.

Vid införandet av Fri tid fanns en viss oro om att den utförda tiden skulle öka på grund av att det inte längre fanns något maxtak som reglerade hur mycket tid som kunde utföras hos respektive omsorgstagare. Statistik över antalet utförda hemtjänsttimmar tyder emellertid snarast på det motsatta.⁴⁵ I en utvärdering skriver kommunen att "[d]e utförda timmarna har inte ökat, utan snarare minskat, till följd av Fri Tid. Dessutom har administration, pappersarbete och detaljstyrning minskat avsevärt samtidigt som bättre arbetsmiljö och ökad kvalitet har skapats för handläggare, utförare och brukare."⁴⁶

Den positiva bilden delas i stort av Kommunal lokalt som vittnar om att Fri tid inneburit att personalen arbetar i mindre grupper och gör sin egen planering, vilket har skapat mer luft och mindre stress i arbetet. Arbetet bygger på kontinuitet och innebär att arbetslaget kan planera om eller flytta insatser utefter aktuella behov.⁴⁷

Norrköping

I Norrköping gick parterna under 2020 gemensamt ut med att man skulle "slopa minutjakten" från och med den 1 januari 2021. Sedan dess har processen emellertid hakat upp sig. För att minska de ekonomiska incitamenten att mäta tid vill det politiska styret ändra ersättningsmodell i LOV från utförd tid till beviljad tid. Den politiska oppositionen vill fortsatt ersätta utifrån utförd tid vilket lett till att processen försenats jämfört med ursprungsplanen.⁴⁸

Förändringsprocessen inom hemtjänsten i Norrköping har också hämmats av att detalj- och tidsstyrningen i viss mån har "byggts in" i organisationen genom det digitala verksamhetsledningssystemet Treserva, som upphandlats på längre sikt. För att uppnå målet om slopad minutstyrning har vård- och omsorgskontoret fått i uppdrag att hitta sätt att i praktiken arbeta "runt" det digitala ledningssystemet, något som hittills visat sig vara svårt.⁴⁹

⁴⁵ Vad det beror på är svårt att säga, men det finns vissa motverkande mekanismer. Upp till maxtaxa finns ett visst incitament att inte höja avgiften för den enskilde omsorgstagaren. Därutöver gör det begränsade antalet utbildade undersköterskor att varken chefer eller hemtjänstgrupper har incitament att utföra mer tid än nödvändigt. Se <https://www.vastervik.se/globalassets/omsorg-stod-hjalp/hjalp-i-hemmet/faq-om-fri-tid-t.pdf>

⁴⁶ Västerviks kommun (2017) Uppföljning av Fri Tid, Socialförvaltningen - Förvaltningsstab

⁴⁷ Intervju med sektion Kommunal Västervik, november 2021.

⁴⁸ Privata LOV-företag har i regel utfört mer tid än den kommunalt drivna hemtjänsten i Norrköping. I ljuset av vård- och omsorgsnämndens ekonomiska underskott finns det en diskussion om i vilken utsträckning övergången till beviljad tid handlar om att spara pengar och i vilken utsträckning det handlar om att slopa minutjakten.

⁴⁹ Intervjuer med Kommunal Sektion Norrköping samt förtroendevalda i vård- och omsorgsnämnden, november 2021.



Örebro

Hemtjänsten i Örebro organiseras sedan 2020 enligt en resursfördelningsmodell där utförarna får betalt per individ utifrån 29 nivåer och med ett landsbygdstillägg. Enkelt uttryckt innebär det att om en utförare ansvarar för x antal omsorgstagare med totalt sett få timmar så ger det lägre ersättning, medan x antal omsorgstagare med fler timmar ger högre ersättning.

Modellen har lanserats och beskrivits som ett sätt att slopa minutstyrningen i hemtjänsten, men de anställda arbetar fortfarande efter ett dagsschema där det finns en planering över vad och när insatser ska utföras. Att de anställda inte längre får ersättning för antalet minuter som de utför antas däremot göra det lättare för personalen att styra arbetet själv.⁵⁰ Enligt lokala företrädare för Kommunal är detta är inget som märks av hittills, utan arbetsmiljön är fortsatt starkt präglad av stress och detaljstyrning.⁵¹

Uppsala – äldreprojektet "Kraftsamling"

Uppsala kommun har sedan 2021 en mer tydlig ambition om att ta bort minutstyrningen inom hemtjänsten. I Utvecklingsplanen för vård- och omsorg (2021) skriver kommunen att ledarskapet inom vård och omsorg "ska bidra till att brukarens behov sätts i centrum och präglas av tillit till medarbetarens förmåga att ge stöd och handlingsutrymme baserat på kunskap". Utvecklingsplanen slår också fast att pengar ska avsättas för att uppnå "behovsstyrd bemanningsplanering och frångå minutstyrning".⁵²

Som ett första led i processen att slopa minutstyrningen har Uppsala kommun startat ett pilotprojekt i stadsdelen Eriksberg. Man kommer också göra studiebesök i kommuner som också är eller har varit i liknande förändringsprocesser, exempelvis Malmö.

⁵⁰ "Politiker överens att slopa minutstyrning i hemtjänst", Uppsala Nya Tidning, 21 april 2021, <https://unt.se/bli-prenumerant/artikel/lz20zyql>

⁵¹ Intervju med Kommunal sektion Örebro Vård och Omsorg, november 2021.

⁵² Uppsala kommun (2021) s. 7-8



Tillitsbaserad styrning – ett bättre alternativ

Rapportens undersökning av hemtjänsten visar att strikt minutstyrning konsekvent kopplas till sämre arbetsmiljö, sämre kvalitet och sämre förutsättningar att möta rekryteringsbehovet. För att skapa en bättre hemtjänst för alla finns det därför anledning att skyndsamt frångå den strikta minutstyrningens misstro, övervakning och detaljreglering.

Ett tydligt alternativ till strikt minutstyrning är att istället bygga verksamheter kring arbetstagarinflytande och tillit, något som inom forskningen brukar benämnas som *tillitsbaserad styrning*. Tillitsdelegationen definierar tillitsbaserad styrning som ”styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren.”⁵³ Genom tillitsbaserad styrning blir arbetstagare involverade och engagerade i utformningen av sitt eget arbete och sin egen arbetsmiljö. Detta är i sig väldigt viktigt för arbetstagarnas välmående och förmåga att hantera stress i arbetet.

Teoretiskt kan detaljerad tidsstyrning kontrasteras mot tillitsbaserad styrning enligt sammanställningen i Figur 16. Den dominerande styrningsfilosofin präglas av ett hierarkiskt perspektiv där budget är huvudfokus, beslutsfattandet separeras från arbetet och relationen till såväl arbetstagare som omsorgstagare bygger på förbestämda kontrakt (minutsscheman och snäva biståndsbeslut). Tillitsbaserad styrning bygger istället på ett systemperspektiv, där verksamheten utformas efter syftet (behov, vad är viktigt?) och beslutsfattandet integreras i arbetet genom ledningens samarbete med, och tillit till, arbetstagarna.

⁵³ SOU 2018:47, s. 131

Figur 16. Olika styrningsmodeller

Detaljerad tidsstyrning		Tillitsbaserad styrning
Hierarki, uppifrån och ner	Perspektiv	System, inifrån och ut
Specialisering utifrån funktion och lagstiftning	Organisation	Efterfrågan och behov
Separerat från arbetet	Beslutsfattande	Integrerat i arbetet
Produktivitet och mål i relation till budget	Mål och uppföljning	Förmåga och variation i relation till syftet
Utanförliggande (morot och piska)	Motivation	Inneboende (stolthet och syfte)
Budget	Ledningens fokus	System
Kontraktuell	Attityd mot arbetstagare	Samarbete
Kontraktuell	Attityd mot omsorgstagare	Vad är viktigt?

Teorin behöver omsättas i praktik. Figur 17 utgör ett förslag till modell för tillitsbaserad styrning av hemtjänst, utifrån de problem och egenheter som en behöver hanteras. Modellen utgår från tre kärnuppgifter – områden – som en ny styrningsmodell för hemtjänsten behöver hantera bättre än av den strikta minutstyrningen lyckas med.

Det första handlar om att, på ett annat sätt än vad fallet är idag, *arbeta utifrån syftet*. Dagens hemtjänst organiseras generellt sett med målet att möta budget, vilket bland annat omsätts i underskattningar av brukarnas behov (eftersom biståndshandläggare ges kostnadsansvar och därigenom pressas att hålla nere nivåerna⁵⁴) och en orealistisk detaljstyrning av arbetsmomenten. Men det verkliga syftet med hemtjänsten är inte att möta budget – syftet är att ge omsorgstagare hjälp och stöd efter behov. Genom kunskap om och fokus på vad som är viktigt för omsorgstagaren kan rätt saker utföras, vilket skapar trygghet för omsorgstagare, meningsfullhet för arbetstagare och effektivitet för arbetsgivare.

En förutsättning för att verksamheten organiseras utifrån kunskap om behov är att styrningsmodellen ser till att *skapa kontinuitet*. Genom att vård- och omsorgspersonal organiseras i team och besöker samma omsorgstagare ofta och regelbundet skapas kunskap kring hur omsorgstagarens behov ser ut, hur behovet kan variera och vad som är viktigt för omsorgstagaren i relation till den omsorg individen får. Kontinuitet och kunskap skapar bättre bemötande, vilket bidrar till att arbetet upplevs som mer meningsfullt samtidigt som insatser blir mer ändamålsenliga. Ett teambaserat arbetssätt skapar också bättre förutsättningar för stöd i arbetet, inte minst i samband med att arbetstagare behöver prioritera utifrån befintliga resurser.

⁵⁴ Akademikerförbundet SSR & Kommunal (2013)

Det tredje området handlar om att *hantera variationen*. En tillitsbaserad styrningsmodell behöver ge arbetstagarna mandat och handlingsutrymme att planera och utföra arbetet utifrån omsorgstagarnas varierande behov. På så sätt tas arbetstagarnas kompetens tillvara vilket stärker såväl kvalitet som arbetsmiljö. Om arbetslaget har mandat att hantera variationen skapas också mindre stress och missnöje hos både personal och omsorgstagare. Detta är i sin tur en nyckelaspekt för att skapa friska arbetsplatser och motverka psykisk ohälsa.

Sammantaget bidrar en tillitsbaserad styrningsmodell – som utgår ifrån hemtjänstens syfte, skapar kontinuitet samt ger mandat och handlingsutrymme att hantera varierande behov – till att omsorgen åter hamnar i fokus. Jämfört med den strikta minutstyrningen kan en tillitsbaserad modell skapa mer kvalitet för omsorgstagarna, bättre arbetsmiljö för arbetstagarna och effektivare resursanvändning för arbetsgivarna.

Figur 17. En modell för tillitsbaserad styrning av hemtjänst

Område	Bidrar till	Påverkan på kvalitet	Påverkan på arbetsmiljö	Påverkan på kostnader
Arbeta utifrån syftet Kunskap om vad som är viktigt för omsorgstagarna och hur gruppens arbetsformer fungerar utifrån omsorgstagarens perspektiv.	Ett tydligt fokus på innehållet i omsorgen. Arbetet organiseras med utgångspunkt i kunskap om omsorgstagarens behov och verksamhetens möjligheter att uppfylla dem.	Arbets sättet definieras på principnivå och är gemensamt för alla. Gör det lätt att ge omsorgs- och tidskontinuitet. Tryggt och förutsägbart för omsorgstagaren.	Gemensamt arbets sätt med rätt fokus ger begrip- lighet, hanterbarhet och meningsfullhet samt gör det lättare att vidareutveckla verksamheten.	Att göra rätt saker utifrån omsorgsta- garens perspektiv skapar bättre ar- betsmiljö och min- dre "icke värdeska- pande efterfrågan", exempelvis hanter- ing av klagomål på icke utförda insatser. Påverkar kostnader i positiv riktning.
Skapa kontinuitet En hög person- alkontinuitet leder till såväl omsorgskonti- nuitet som tid- skontinuitet.	När vård- och omsorg- spersonal besöker samma omsorgstagare ofta och regelbundet skapas kunskap kring hur omsorgstagarens behov ser ut, hur be- behovet kan variera och vad som är viktigt för omsorgstagaren i rela- tion till den omsorg individen får. Uppfat- tar förändringar hos omsorgstagaren, t.ex. försämring i hälsa.	Trygghet och bät- tre bemötande för omsorg- stagaren. Rätt insatser görs på rätt sätt och i rätt tid. Kunskap- och information- söverföring säk- erställs då färre arbetstagare ger omsorg till om- sorgstagaren.	Det skapas "luft" och flexibilitet eftersom personal med en närmare relation slipper läsa på och kan anpassa utifrån föränderliga behov. Bemötandet från omsorgstagaren blir bättre. Kunskap och kompetens tas tillvara, arbetet upplevs meningsfullt och viktigt.	Att känna omsorg- stagarna man går till sparar tid, kunskap om och variation i behov samt vad som är viktigt för om- sorgstagaren leder till att "rätt saker" blir gjorda vilket gör att resurserna används på ett bät- tre sätt.
Hantera variationen Kräver en sty- rningsmodell som ger mandat och handling- sutrymme där arbetstagarna kan planera utifrån omsorg- stagarnas vari- erande behov över tid.	Möjlighet att utföra arbetet utifrån vari- ationen. När arbetsla- get "äger planeringen" kan de vidta de åt- gårdar som krävs för att arbetet ska kunna utföras med kvalitet. Ger flexibilitet att omfördela arbetsup- pgifter över dagen utifrån omsorgstagar- nas aktuella behov.	Högre kvalitet genom att om- sorgstagaren får omsorg utifrån sina varierande behov. Ger möj- lighet att t.ex. byta tid för dusch eller annan insats och inte vara styrd av en förut- bestämd tid.	Mindre tidspress, nöjdare omsorgsta- gare, mindre sam- vetsstress osv. Ökar känslan av samman- hang vilket bidrar till minskad risk för psykisk ohälsa i arbetet.	Arbetslaget har mandat att hantera variation vilket ger mindre stress och missnöje hos både personal och om- sorgstagare. Före- bygger ohälsa och påverkar sjukfrånva- ro i positiv riktning. Gör arbetsplatsen mer attraktiv.

Varför är det svårt att göra upp med NPM och minutstyrning?

Uppställt enligt Figur 16 med tillit kontra detaljstyrning skulle många, även arbetsgivare och beslutsfattare, skriva under på att tillitsbaserad styrning är vägen framåt. Ambitionen att rulla tillbaka minutstyrningen och istället lita på välfärdsarbetarna är heller inte ny. Redan i samband med budgetpropositionen 2015 slog regeringen fast att det var hög tid att ta steg mot en styrning bortom NPM:

”Välfärdsprofessionernas kunskande och yrkesetik ska bli mer vägledande. De senaste decenniernas styrning, som inspirerats av det som brukar kallas New Public Management, har lett till en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats. Denna utveckling vill regeringen vända.” Ardalan Shekarabi (2015)

Hur kommer det sig då att så många medlemmar inom hemtjänsten – ibland trots arbetsgivarens uttryckta ambition att förändra – fortsatt arbetar enligt strikt minutstyrning och utan tillit? Översikten i föregående kapitel visade att verkliga förändringar ofta behöver vara mer omfattande än vad vissa ger sken av, inte minst eftersom minutstyrningen ofta är inbyggd i befintliga marknadsmodeller och ledningssystem.

Tillit eller vinstsyfte

Minutstyrning inom hemtjänsten har införts brett och i det avseendet är alla utförare likvärdigt skyldiga till hur det ser ut idag. Däremot är det åtminstone i teorin lättare att montera ner minutstyrningen i verksamheter som inte, likt de privata aktiebolagen, stipuleras av bolagsordningen att maximera den ekonomiska vinsten till ägarna.⁵⁵

Om de incitament som följer av en vinstsyftande verksamhet lämnas oreglerade finns, särskilt i en situation av överetablering och underbudskonkurrens, en risk att utförare leds att skapa sitt ekonomiska utrymme genom undermålig arbetsmiljö och kvalitet. Tidigare studier har också pekat på att inträdet av privata aktörer i välfärden har förutsatt ökad reglering och tillsyn för att t.ex. säkerställa rätt kvalitet, tillgänglighet, service och rättssäkerhet på området.⁵⁶

Här finns en uppenbar risk för krock mellan å ena sidan kraven om mer tillit, å andra sidan behovet av mer regleringar av incitament att göra vinst på bekostnad av arbetstagare och omsorgstagare. Som beställare behöver kommunen specificera vad det är den köper, och eftersom ”slutresultatet” inom välfärdsverksamheter är svårt att mäta tenderar detta behov i praktiken ofta omsättas i detaljregleringar av arbetsinnehållet. Det är i teorin fullt möjligt att styra ett aktiebolag enligt mindre detaljreglerande principer, men det är på ett generellt plan svårare att se hur incitament kopplade till vinstsyfte på ett bra sätt ska gå att kombinera med en mer heltäckande tillitsbaserad styrning.

⁵⁵ Aktiebolagets lagreglerade syfte är att ägarna ska ges vinstutdelning och värdeökning på sina aktier. Detta framgår av kap. 3 (3 §) i aktiebolagslagen (ABL).

⁵⁶ Statskontoret (2012) s. 207

I den översiktliga genomgången av projekt runt om i landet har det visat sig att processer med syfte att slopa minutstyrningen ofta hämmas av sedan tidigare upphandlade avtal och detaljreglerade förhållningssätt till privata utförare. Ett relaterat problem handlar om Lagen om valfrihet (LOV), vars introduktion ofta sammanfallit med införandet av strikt minutstyrning i hemtjänsten. LOV har skapat en överetablering av aktörer⁵⁷ där kundunderlaget för en enskild utförare kan ändras snabbt, vilket i praktiken omsätts till en strukturellt inbyggd risk för permanenta "effektiviseringar" i form av osäkra anställningar, låg bemanning och snål minutstyrning för både privat- och offentliganställda.

Att det är svårare att på ett genomgripande plan kombinera tillitsbaserad styrning med upphandling av privat hemtjänst betyder inte att det är omöjligt. Ett exempel är Västervik, där runt 20 procent av hemtjänsten utförs av privata aktörer och samtliga tillämpar den mer flexibla styrningsmodellen "Fri tid". Modellen är inte lika långtgående som Skönsmodellen i Sundsvall, men är samtidigt mer tillitsbaserad än de strikta minutstyrningsmodeller som tillämpas i många andra kommuner.

Västerviks lyckade kombination av privat hemtjänst, flexibel styrning och effektivt resursanvändande förklaras av den begränsade tillgången på utbildade undersköterskor, vilket i praktiken neutraliserar de ekonomiska incitamenten att ständigt öka den utförda tiden. Detta förhållande kan översättas till de flesta andra kommuner med privata hemtjänstutförare – vilket tyder på att också privat hemtjänst kan styras med mer tillit och flexibilitet – men det belyser samtidigt den teoretiska motsättningen där ett problem (underbemanning) används för att hantera ett annat (incitamenten att skapa ekonomisk vinst för en enskild aktör). Kommunal menar att bemanningen av utbildad personal behöver öka och att en optimal styrningsmodell behöver vara förenlig med detta.

Ska tekniken anpassa verksamheten eller ska verksamheten anpassa tekniken?

New Public Management (NPM) med ersättning till externa aktörer för deras utförda insatser har skapat incitament för implementering av standardiserade ekonomiska mät- och styrsystem. Ett exempel är de digitala verksamhetsledningssystem som också innefattar styrningen av hemtjänsten. Många kommuner har investerat stora summor i ledningssystem som LifeCare och Treserva och upphandlat systemen över flera år.

Inom hemtjänsten har det blivit alltmer tydligt att de standardiserade styrsystemen har individualiserat arbetsinnehållet och inte beaktar verksamhetens reella och flexibla arbetsprocesser. När fler och fler kommuner nu får upp ögonen för minutstyrningens negativa konsekvenser för arbetsmiljö och kvalitet visar sig de digitala ledningssystemen ibland utgöra svåröverkomliga hinder. Den detaljerade minutstyrningen är ofta inbyggd i de digitala systemen, och att fortsätta arbeta i dessa kan i praktiken försvåra övergången till en mer tillitsbaserad styrning.

⁵⁷ Som exempel finns idag 174 olika hemtjänstutförare, bara i Stockholms stad. (<https://aldreomsorg.stockholm/hitta-hemtjanst/>, november 2021)

Kommunals rapport *Höga förväntningar på ny teknik* (2021) undersöker de snabba förändringarna av automation och digitalisering. Resultaten visar att medlemmarna i Kommunal inte upplever att ny teknik uppfyller de högt ställda förväntningarna. Istället beskrivs en situation av mindre inflytande över sina förändrade arbetsuppgifter och ökad stress i arbetet.⁵⁸ Medlemmar i Kommunal är inte kritiska till tekniska lösningar och förändringar. Tvärt om finns ett stort intresse för kontinuerlig kompetensutveckling samt tekniska lösningar som underlättar arbetet, men hittills har de tekniska lösningarna inte motsvarat arbetstagarnas behov eller givit en känsla av sammanhang och nytta.⁵⁹ Idag upplever medlemmarna i Kommunal inte att de är delaktighet i förändringsprocesser och utveckling av hjälpmedel, vilket avspeglas i de digitala ledningssystemens bristfälliga utformning där digitaliseringen ofta överordnas professionen.⁶⁰ Det är viktigt att understryka att denna ordning inte grundas på någon naturlag. Det är möjligt att anpassa ny teknik och digitala system efter hemtjänstpersonalens behov. Det förutsätter emellertid att de som utformar systemen konsulterar de som kan arbetsprocesserna, att de som beslutar om underlag vid upphandlingar inkluderar samtliga typer av användare, samt att de som styr verksamheten har tillit till att arbetstagarna bäst kan avgöra på vilket sätt omsorgstagarnas individuella och varierande behov bör tillgodoses. Det finns goda exempel på alternativa lösningar där delaktighet i verksamhetsutvecklingen skapat en tillitsbaserad och mer ändamålsenlig digitalisering som underordnas processerna på arbetsplatsen.⁶¹

Slutsatser – två sammanflätade problemnivåer

Analysen har belyst och analyserat hur strikt minutstyrning leder till dålig arbetsmiljö för arbetstagarna, bristande kvalitet för medborgarna och sämre resursutnyttjande för arbetsgivarna. Omvänt kan tillitsbaserad styrning ta vara på arbetstagarnas kompetens och därigenom bättre möta omsorgstagarnas individuella och varierande behov. Samtidigt är det viktigt att understryka att tillitsbaserad styrning *ensamt* inte kan lösa alla hemtjänstens utmaningar. Rapportens analys har belyst problem som kan sammanfattas i två olika men sammanflätade nivåer:

- Mängden tid som utförs (bemanning, finansiering)
- Hur tiden som finns fördelas och planeras (flexibilitet kontra detaljstyrning)

Mängden tid som utförs handlar i huvudsak om bemanning och finansiering. Resurser behöver tillföras och grundbemanningen behöver öka. Att det finns tillit till personalens kompetens kommer inte i sig att räcka om det finns för lite resurser i förhållande till kraven. Rapportens resultat visar stora skillnader baserat på styrningsmodell, men också att arbetsmiljön är pressad generellt. Att det finns stora och tydliga skillnader mellan olika styrningsmodeller belyser samtidigt att det inte enbart handlar om finansiering utan också om *hur tiden som finns fördelas och planeras*.

Framtidens hemtjänst måste beakta bägge dessa nivåer. Genom en kombination av högre grundbemanning och tillit till den yrkeskunniga personalen säkerställs både att resurserna är rätt och att resurserna *används* rätt. På så sätt skapas en hemtjänst med bättre arbetsmiljö och hög kvalitet.

⁵⁸ Kommunal (2021b)

⁵⁹ Kommunal (2021c) s. 21

⁶⁰ Kommunal (2021b) s. 29-30

⁶¹ Gidlund, Sällvin & Wallmark (2020)

Kommunals krav

Kommunal efterfrågar en ny styrningsmodell inom hemtjänsten och kräver att den strikta minutstyrningen av arbetsmoment slopas. Strikt minutstyrning osynliggör medlemmarnas kompetens och underminerar såväl kvalitet som arbetsmiljö. Kommunal menar att styrningen av hemtjänsten behöver vara tillitsbaserad och organiseras i team med hög personalkontinuitet, där det finns handlingsutrymme att planera arbetet utifrån omsorgstagarnas individuella behov. Det skulle förbättra arbetsmiljön, stärka kvaliteten och säkra rätt resursanvändning.

För att uppnå detta kräver Kommunal följande:

- 1. Styrningen av hemtjänst ska vara baserad på tillit till arbetstagarna. Slopa den strikta minutstyrningen.**

Arbetstagarna inom hemtjänsten är kompetenta och yrkeskunniga. Att de inte ges tillit och förutsättningar att utöva sitt yrkeskunnande är ett enormt resursslöseri som alla – omsorgstagare, arbetstagare och arbetsgivare – förlorar på. Hemtjänsten är ingen tillverkningsindustri. Äldre människors komplexa och varierande behov går inte att förutse eller planera på detaljnivå utifrån generella schabloner. När det görs får arbetstagarna betala det högsta priset.

- 2. Arbetstagarna ska medverka vid planering och anpassning av arbetsinsatser.**

För att tillvarata kompetens och möta behovens komplexitet behöver hemtjänstteamet (inklusive den fasta omsorgskontakten) runt omsorgstagaren ges tillit och ansvar att på bästa sätt planera och anpassa veckan utifrån de äldres individuella behov. Det förutsätter personkännedom genom hög personalkontinuitet och att det alltid finns tidsmässig flexibilitet att hantera oförutsedda situationer.

- 3. Involvera arbetstagarna vid framtagning och upphandling av nya tekniska lösningar.**

Minutstyrningen är ofta inbyggd i digitala ledningssystemen som inte beaktar hemtjänstens reella och flexibla arbetsprocesser. Det är inte verksamheten som ska anpassas efter tekniken utan tekniken som ska anpassas för att stötta verksamheten. Genom att arbetstagare inom hemtjänsten involveras i framtagning och upphandling kan nya tekniska lösningar bli mer ändamålsenliga.

- 4. Håll isär biståndsbedömning och kostnadsansvar.**

Biståndshandläggarna ska ha mandat att göra professionella bedömningar och fatta biståndsbeslut som grundar sig på den äldres behov och på gällande lagstiftning. Att biståndshandläggare pressas att bevilja mindre stöd för att hålla budget skapar en ohållbar situation, inte minst för de som ska utföra omsorgen.

- 5. Inför nationella riktlinjer om rätt bemanning.**

För att tillit och handlingsfrihet ska få verkligt genomslag måste också grundbemanningen inom hemtjänsten öka. Kommunal vill se riktlinjer som omfattar krav på ett lägsta antal heltidsanställda per äldre. Riktlinjerna bör också ta hänsyn till behovet av beredskap och flexibilitet för förändrade bemanningssituationer.

6. Avskaffa Lagen om valfrihet (LOV) inom hemtjänsten.

Minutstyrning i hemtjänsten har ofta införts parallellt med LOV och kontraktsrelationer med privata utförare kan hämma förändringsprocesser. LOV har skapat en fragmentisering och överetablering av aktörer där kundunderlaget för en enskild utförare kan ändras snabbt. I praktiken omsätts det till en strukturellt inbyggd risk för permanenta "effektiviseringar" i form av osäkra anställningar, låg bemanning och snål minutstyrning för både privat- och offentliganställda.



Referenser

Litteratur

- Akademikerförbundet SSR & Kommunal (2013) *Matlåda med eller utan samtal? Om hur villkoren för biståndshandläggare och hemtjänstpersonal påverkar kvaliteten i äldreomsorgen*
- Arbetsmiljöverket (2017) *Vitbok om kvinnors arbetsmiljö*, Rapport 2017:6
- Arbetsmiljöverket (2020a) *Arbetsmiljön 2019*, Arbetsmiljöstatistik, Rapport 2020:2
- Arbetsmiljöverket (2020b) *Risikfylld arbetsmiljö – utmaningar för framtidens äldreomsorg*, Projekttrapport Äldreomsorgen 2017–2019
- Daneryd (2015) *Skönsmons hemtjänst i Sundsvall – Ett framgångsexempel*, Kommunal
- Försäkringskassan (2020) *Sjukfrånvaro i psykiatriska diagnoser En registerstudie av Sveriges arbetande befolkning i åldern 20–69 år*, Socialförsäkringsrapport 2020:8
- Gidlund, Sällvin & Wallmark (2020) *Tillitsbaserad digitalisering, En förstudie om metoder och verktyg för digitalisering som utgår från tillitsbaserad styrning och ledning*, Forum för digitalisering, rapport 202-2, Mittuniversitetet.
- Hjärnfonden (2017) *Stress och stressrelaterad psykisk ohälsa*
- Hjärnfonden (2021) *Stresslarmet*
- Johansson, Siverbo, & Camén (2016) “Managing cooperation, coordination, and legitimacy control of contracted public services”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(6): 1012-1037
- Karasek & Theorell (1990) *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*, New York: Basic Books
- Kommunal (2015) *Plats för proffsen*
- Kommunal (2016) *Styrning för välfärdsproffs – en rapport om välfärden efter New Public Management*
- Kommunal (2018) *Mer tid – en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*
- Kommunal (2019) *Skatteväxling för välfärden*
- Kommunal (2021a) *Rätt bemanning - en rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*
- Kommunal (2021b) *Höga förväntningar på ny teknik*
- Kommunal (2021c) *Vem är orolig för ny teknik?*
- Molander (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Finansdepartementet
- Seddon (2008) *Systems Thinking in the Public Sector*, Triarchy Press

Sjöberg Forssberg (2021) *Makt och möjlighet att förändra? Systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter.*, Doktorsavhandling i Teknik och Hälsa, Kungliga Tekniska Högskolan

SKR (2020) *Möt välfärdens kompetensutmaning – rekryteringsrapport 2020*

Statskontoret (2012) *Den effektiva staten*

Statskontoret (2016) *Ökad bemanning inom äldreomsorgen – En uppföljning av regeringens tillfälliga satsning*

Sundsvalls kommun (2021) Protokollsutdrag från Vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott 2021-04-13 - Ordförandeförslag Skönsmomodellen (VON-2021-00099-3)

Swan, Sjöström, Isaksson & Blusi (2012) *Hemtjänst – vad är viktigt för kunden?*, FoU Västernorrland, Rapport 2012: 10, Härnösand

Szebehely, Stranz & Strandell (2017) *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg*, Arbetsrapport 2017:1, Institutionen för socialt arbete – Socialhögskolan, Stockholms universitet

Trägårdh (2018) "Granskningssamhället i högtillitslandet Sverige" i Bringselius (red.) *Styra och leda med tillit – forskning och praktik*, SOU 2018:38, Stockholm.

Uppsala kommun (2021) *Utvecklingsplan för vård och omsorg Åldras på dina villkor - Kraftsamling för äldreomsorgen*

Vision (2016) *Sjukskrivningarna kostar välfärden miljarder – Ett schyst arbetsliv lönar sig*

Västerviks kommun (2017) *Uppföljning av Fri Tid*, Socialförvaltningen - Förvaltningsstab

Statliga utredningar

SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*

SOU 2017:21 *Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*

SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*

SOU 2020:80 *Delbetänkande 1 – Äldreomsorgen under pandemin*, Coronakommissionen

SOU 2021:52 *"Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre"*

Nyhetsartiklar

"Politiker överens att slopa minutstyrning i hemtjänst", Uppsala Nya Tidning, 21 april 2021, <https://unt.se/bli-prenumerant/artikel/lz2ozyql>

<https://sverigesradio.se/artikel/3601> (2001) "[Stort underskott i Sundsvall - P4 Västernorrland | Sveriges Radio](#)"

Medlemmarna i Kommunal har länge larmat om att nuvarande styrningsformer inom äldreomsorgen inte ger ett arbetssätt som fungerar, varken för arbetstagare eller för de äldre. Detalj- och budgetstyrning har skapat en verksamhet som alltför ofta präglas av bristande kvalitet och dålig arbetsmiljö. Äldreomsorgen har högst andel sjukskrivningar på hela den svenska arbetsmarknaden. Hemtjänsten är en gemensamt finansierad grundbult i den svenska välfärdsmodellen. Det är hög tid att lyssna på arbetstagare, omsorgstagare och forskning genom att staka ut en annan väg framåt.