

1. Villkor i arbete med människor – en inledning

Vesa Leppänen, Sandra Jönsson, Harry Petersson och Joakim Tranquist

Denna antologi handlar om arbetsorganisation och psykosocial arbetsmiljö hos anställda inom den offentliga sektorn i Sverige som arbetar direkt med klienter. De befinner sig i en sammansatt organisatorisk miljö samtidigt som de har att utföra viktiga arbetsuppgifter i möten med klienter. Detta skapar en psykosocial arbetsmiljö som bland annat karakteriseras av att de har att hantera motsägelser och moraliska dilemman.

Mot denna bakgrund inrättades ramprogrammet ”Villkor i arbete med människor” vid Arbetslivsinstitutet i Malmö. Denna bok redovisar resultat från olika forskningsprojekt som bedrivits sedan 2001. I kapitlen presenteras resultat av undersökningar som anknyter till skilda problem inom olika typer av klientrelaterat arbete inom den offentliga sektorn. Den vänder sig både till forskare och praktiker som är intresserade av att förstå olika mekanismer som påverkar den psykosociala arbetsmiljön inom denna del av arbetslivet.

Syftet med detta inledande kapitel är att ge en beskrivning av grundläggande egenskaper hos de offentliga organisationerna och belysa viktiga aspekter av klientarbetet. Den ger en empirisk och teoretisk grund för de följande kapitlen i denna bok. Därför presenteras först de olika yrkesgrupper denna antologi handlar om, hur många personer som är verksamma inom dem samt en kort beskrivning av den psykosociala ohälsan. Sedan beskrivs de offentliga organisationerna och en kortfattad karakteristik av ”råvaran” för arbetet, nämligen klienterna. Författarna och deras respektive bidrag presenteras i ett inledande avsnitt i antologin. Det forskningsprojekt som flera av studierna hämtat sitt empiriska underlag från, går under rubriken *Organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i human services – en kvalitetsrevision*, se bilaga.

Arbete med människor

Under 1900-talet förändrades arbetslivet i Sverige från en betoning på materiell produktion till arbete med människor. Antalet förvärvsarbetande inom den materiella produktionen minskade samtidigt som antalet ökade inom så kallade human serviceverksamheter,¹ till exempel vården, omsorgen och utbildningsväsendet.

¹ I litteraturen används en rik flora av begrepp för att benämna dessa verksamheter. Vi kommer här att använda begreppet *human serviceorganisationer*. De människor som arbetar i dessa verksamheter benämns således *human servicearbetare*.

Inom dem utför man stora delar av arbetet vid direkta möten med klienter. Arbetet inriktas mot människor istället för maskiner, vilket är en egenskap hos det postindustriella samhället (jmf Bell 1973). Man vårdar, ger omsorg, utbildar, uppfostrar, ger råd och så vidare.

Antalet yrkesverksamma inom de olika *samhällssektorerna* förändrades under 1900-talet (Sjöstrand 1995). Efter 1930 minskade antalet yrkesverksamma inom *jordbrukssektorn* kraftigt. Antalet verksamma inom *industrisektorn* ökade fram till 1960-talet, varefter även de minskade. Men *tjänstesektorn* ökade under nästan hela 1900-talet och år 1990 arbetade ungefär 67 procent av de förvärvsarbetande inom denna sektor.² Tjänstesektorns expansion under 1900-talet har i litteraturen förklarats på en rad olika sätt. Furåker (1995, s 44 ff) ger en översikt över förklaringar som angivits i den vetenskapliga litteraturen, till exempel rationaliseringen av jordbruket och varuproduktionen; den ökade handeln; stigande inkomster hos en större andel av befolkningen; förändrade konsumtionsmönster som inneburit en ökad efterfrågan på personliga tjänster; allmänhetens krav på fördelning av välfärden som kanaliseras genom det politiska systemet; kvinnornas inträde på arbetsmarknaden; den sociala differentieringen och den därmed ökade specialiseringen av tjänster; behovet av att absorbera den arbetskraft som blivit över efter automationen av jordbruket och varuproduktionen; samt människors intresse för att arbeta inom denna sektor.

Kategorierna ”tjänstesektor” och ”tjänstemannayrke” är mycket vida. De inbegriper, förutom de som arbetar direkt med klienter, även många av dem som producerar materiella tjänster åt klienter, till exempel städerskor, diskare och gatsopare. Furåker (1995) konstaterar att de flesta försök till entydiga definitioner av begreppen faller isär när de skärskådas. Han erbjuder därför följande vida definition:

Att utföra tjänster innebär, sammanfattningsvis, att man åstadkommer något som till sin huvudsakliga karaktär är icke-materiellt, även om graden av materialitet varierar från den ena verksamheten till den andra (Furåker 1995, s 35).

Det finns personer som arbetar med tjänstearbete inom samtliga sektorer, även industrin och jordbruket. En undersökning visade att år 1990 ägnade sig minst 66 och troligtvis 72 procent av de yrkesverksamma åt tjänsteproduktion (Sjöstrand 1995).

Tjänstearbete kan utföras antingen inom organisationer (när en individ inom organisationen utför en tjänst åt en annan individ), mellan organisationer (när en företrädare för en organisation utför en tjänst åt en företrädare för en annan

² Bakom denna siffra döljer sig 14 procent inom varuhandel, restaurang och hotellverksamhet, 7 procent inom samfärdsel, post- och telekommunikation, 9 inom bank-, försäkrings-, fastighets- och uppdragsverksamhet samt 37 procent inom offentlig förvaltning och andra tjänster.

organisation) eller i möten mellan organisationer och klienter. Denna bok fokuserar tjänster som utförs i möten mellan organisationer och klienter.

Tjänstearbete som riktar sig till klienter kan utföras inom både den offentliga och den privata sektorn. En skillnad mellan dem är att det ofta finns andra ekonomiska motiv som spelar roll för arbetet inom den privata sektorn. Ofta vill organisationen/företaget sälja något till klienten, till exempel mat, massage, ett hus eller en guidad rundtur i ett slott (Abiala 2000). Inom den offentliga sektorn är mötet till stor del finansierat med skattemedel, varför ekonomiska spörsmål inte är lika betydelsefulla vid mötet med klienten. En annan skillnad är att klienten ofta har mer makt vid möten med organisationer inom den privata sektorn. Den som betalar kan också ställa krav på tjänsten som levereras. En tredje skillnad är att mötet mellan klienten och organisationen är mer reglerat när det sker inom den offentliga sektorn. Offentlighet, politiker, tjänstemän, lagstiftning och så vidare påverkar de tjänster som levereras. Denna bok fokuserar de tjänster som levereras i möten mellan offentliga organisationer och deras klienter.

Således handlar denna bok om arbetets villkor och innehåll för de medarbetare som står vid fronten inom offentliga human serviceorganisationer. De kallas ibland *gatubyråkrater* (Johansson 1997) eller *human servicearbetare* (Jönsson m fl 2003). Lipsky definierar dessa arbetare på följande sätt:

Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats. [...] Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other law-enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health-workers and other public employees who grant access to government programs and provide services within them (Lipsky 1980, s 3).

Men vilka yrkesgrupper inom den offentliga sektorn är det då som kan räknas som human servicearbetare och hur många yrkesutövare finns det inom dessa yrken? I tabell 1.1 ges en sammanställning av Statistiska centralbyråns statistik över antalet yrkesverksamma inom några större delar av den offentliga sektorn.

Det totala antalet yrkesverksamma inom alla yrken inom alla sektorer var enligt SCB:s beräkning 1 972 539 män och 1 899 253 kvinnor. I sammanställningen har vi endast valt ut de offentliga verksamheterna och de yrkesgrupper inom dem som vanligtvis ägnar en stor del av sitt arbete åt klientarbete. Trots dessa begränsningar ser vi att det är en stor grupp, drygt 800 000 personer. Vi ser också att det finns en könsmässig obalans. Antalet män i de ovan uppräknade human serviceyrkena inom den offentliga sektorn var drygt 155 000 och antalet kvinnor var drygt 667 000. Denna obalans är särskilt påfallande inom vissa verksamheter. Inom den svenska hälso- och sjukvården är 81 procent av de anställda inom landstinget kvinnor (Öhman 2004) och 94 procent av personalen på fritidshem och förskolor är kvinnor (Skolverket 2004). De yrken som domineras av

kvinnor har lägre status, är lägre avlönade, kräver kortare utbildningstid, innebär mindre utvecklings- och karriärmöjligheter, är mer monotona samt erbjuder mindre beslutsutrymme jämfört med yrken som domineras av män. I kvinno-dominerade yrken är lönerna lägre än i typiska mansyrken och kvinnor får i allmänhet också färre sidoförmåner än män, vilket gör att löneskillnaderna mellan könen underskattas i statistiken. Löneskillnaden mellan män och kvinnor har varit konstant sedan 1980-talet (Alexanderson, 2000).

Tabell 1.1. Antal anställda inom olika yrken 16–64 år inom stat, primärkommuner, landsting och andra offentliga institutioner år 2002.³

Yrkesgrupper	Kvinnor	Män	Totalt
Universitets- och högskolelärare	12 013	16 596	28 609
Gymnasielärare m fl	25 480	22 634	48 114
Grundskollärare	61 836	19 409	81 245
Speciallärare	10 801	2 336	13 137
Förskollärare, fritidspedagoger	61 435	4 891	66 326
Psykologer, socialsekreterare m fl	21 097	5 117	26 214
Behandlingsassistenter, fritidsledare m fl	12 995	6 387	19 382
Sjukgymnaster, tandhygienister m fl	16 071	2 442	18 513
Sjuksköterskor	43 939	4 209	48 148
Sjuksköterskor med särskild kompetens	27 668	2 048	29 708
Poliser	2 858	12 592	15 450
Vård- och omsorgspersonal	357 825	39 554	397 379
Präster (inom övrig verksamhet)	1 188	2 381	3 569
Hälso- och sjukvårdsspecialister, bl a läkare	12 568	14 630	27 198
TOTALT	667 774	155 226	822 992

En viktig gemensam nämnare för dessa yrken är att en stor del av arbetet utförs i *direkt social interaktion med klienter*. Naturligtvis gör man också saker när klienter inte är närvarande. Exempelvis ägnar sig hemtjänstens personal en del av sin tid åt personalmöten, gå mellan vårdtagarnas hem, göra inköp, städa och tvätta. Men en stor del av arbetet inom just hemtjänsten utförs i möten med klienter: att hjälpa vårdtagare komma upp ur sängen, klä på sig, borsta tänderna, laga frukost och så vidare.

³ Informationen är hämtad från SCB:s webbsida 2005-03-03. I forskningsprojektet Organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i human services – en kvalitetsrevision, som flera av bidragen i denna bok hämtar sitt empiriska underlag från, ingår delvis andra yrkesgrupper. Se bilaga. *Organisation, ledning och styrning i förhållande till psykosocial arbetsmiljö i human services – en kvalitetsrevision.*

Human serviceorganisationer

Man kan dela in det arbete som utförs inom human serviceverksamheter på olika sätt. Hasenfeld (1983) gör en åtskillnad mellan tre olika typer av organisationer; *people-processing* (kategoriserande), *people-sustaining* (upprätthållande) och *people-changing* (förändrande).

De kategoriserande organisationerna ägnar sig i huvudsak åt att tilldela någon status till klienterna, till exempel att utdöma ett straff, anta till en utbildning eller ställa en diagnos. De upprätthållande organisationerna ägnar sig i huvudsak åt att förhindra att en klient försämras i något avseende, till exempel vissa verksamheter inom socialtjänsten eller hemtjänsten. De förändrande organisationerna karakteriseras av att de strävar efter att förändra en eller annan egenskap hos klienten, till exempel att lära klienten något (skolan). Naturligtvis är denna typologi analytisk. I verkligheten ägnar sig många organisationer åt samtliga tre typer av verksamhet. Exempelvis ägnar man sig inom sjukvården åt kategorisering (skriva ut intyg), upprätthållande (till exempel smärtlindring) och bot.

Man kan dela in det arbete som utförs i human serviceorganisationer avseende vilken aspekt av klienten som berörs; dennes kropp, själ, boende eller andra materiella omständigheter, ekonomi och så vidare. En annan indelning kan göras avseende hur långvariga relationerna är mellan medarbetare och klient, allt från ett enstaka möte (vissa polisiära arbetsinsatser) till hundratals möten som sker under årtionden (hemtjänsten). Man kan också dela in dem avseende i vilken mån man är överens med klienten om att mötet skall ske, vad det skall innehålla och vad resultatet skall bli. Jämför exempelvis möten mellan poliser och brottslingar med möten mellan psykologer och deras klienter.

Ett grundläggande villkor för arbete med människor är att medarbetaren som står vid "fronten" befinner sig mellan två verkligheter; *organisationen* och *klienterna*. Å ena sidan utförs arbetet inom ramen för en rad villkor som ställts upp av organisationen. Organisationen bestämmer vilka mål som ska vara styrande för verksamheten och vilka medel som skall användas. Organisationen rekryterar medarbetarna, avlönar dem, utbildar dem, ger dem instruktioner och andra resurser att genomföra arbetet med. Ofta strävar man efter rättssäkerhet och likabehandling av klienter. Dessutom är dessa organisationer finansierade med skattemedel, föremål för en mängd regelverk och genomlysning, till exempel med stöd av offentlighetsprincipen. Å andra sidan utförs arbetet i samspel med klienter som har olikartade problem, motivation, kunskaper, behov, sociala förhållanden och andra omständigheter. Klienter har önskningar och ställer krav. Medarbetarna kan möta klienterna ansikte mot ansikte och har att hantera den mångfacetterade verklighet som uppenbarar sig. Medarbetarna har att på olika sätt få de två verkligheterna att samverka.

Arbetsmiljön i human serviceorganisationer

Arbetsmiljön för de som arbetar med människor inom den offentliga sektorn skiljer sig från arbetsmiljön inom andra verksamheter. Arbetsrelaterade besvär inom den materiella produktionen består till stor del av påfrestningar på den fysiska kroppen; tunga lyft, monotona kroppsörelser, gifter och så vidare. Där- emot är de arbetsrelaterade besvären inom human serviceyrken till stor del *psyko-sociala*. Med det psykosociala åsyftas här samspelet mellan sociala och psykiska faktorer (Theorell 2003), det vill säga samspelet mellan individen och omgivningen, vilket i det här fallet består av medarbetarens möte med klienten och organisationen. Eftersom arbetet inom human services till stor del består av att hantera sociala relationer inom organisationerna och med klienterna kommer den psykosociala dimensionen att bli särskilt central.

Låt oss här peka på några studier som visar på förekomsten av dålig psyko-social arbetsmiljö inom dessa yrken.

En bearbetning av SCB:s arbetsmiljöundersökning visar att under 1990-talets början upplevde ungefär 20 procent av skolans och vårdens personal att de hade en arbetssituation som karakteriserades av höga krav och låg kontroll, vilket är en kombination som betraktas som ”ohälsosam” (Gustavsson 2004). Bristande handlingsutrymme leder till att man upplever den psykosociala arbetsmiljön som bekymmersam. Bara 13 procent av övriga yrkesutövare upplevde sig ha höga krav och låg kontroll. Ett decennium senare uppgav 40 procent inom sjukvården och 34 procent inom skolan att de hade höga krav kombinerat med låg kontroll över arbetet, jämfört med 16 procent bland övriga anställda.

Om man ser på vilka diagnoser som ligger till grund för de långvariga sjukskrivningarna, det vill säga 90 dagar eller längre, visar det sig att de psykiska sjukdomarna ökat (Lidwall m fl 2004). Enligt en urvalsundersökning genomförd av Riksförsäkringsverket hade nästan 16 procent av de långtidssjukskrivna kvinnorna och 19 procent av de långtidssjukskrivna männen under åren 1979 till 1985 psykiska diagnoser (ibid). Antalet steg under de följande åren och 1999–2002 hade drygt 28 procent av de långtidssjukskrivna kvinnorna och 23 procent av männen psykiska diagnoser. Endast rörelseorganens sjukdomar var en större grupp diagnoser som låg till grund för långtidssjukskrivningar under dessa två perioder (drygt 37 procent under åren 1999–2002).

Arbetskadestatistiken visar att under 2003 rapporterades drygt 5 700 fall av arbetssjukdomar till följd av psykosociala eller organisatoriska förhållanden (av totalt drygt 25 000 rapporterade fall) (Sundström-Frisk & Weiner 2004). Det är mer än dubbelt så vanligt att kvinnor rapporterar arbetssjukdom till följd av psykosociala eller organisatoriska förhållanden än att män gör det. Angivna orsaker till de övriga arbetsskadorna var ergonomiska belastningsfaktorer, kemiska eller biologiska ämnen, smitta, annan fysikalisk faktor och övrigt. Inom kategorin ”psykosociala eller organisatoriska faktorer” räknar man in problem

som har att göra med alltför mycket arbete, mycket hög arbetstakt, omorganisation, omplacering, konkurs, problem i relation med överordnad, problem i relation med kollegor, otydliga krav och personalbrist/tillfällig personalbrist.

Men vilka yrken är det då som oftast drabbas av arbetssjukdomar orsakade av psykosociala eller organisatoriska förhållanden? Följande tabell redovisar antalet fall per 1 000 förvärvsarbetande under år 2003 inom de tio yrkeskårer som har högst relativ frekvens. Tabellen utsäger alltså inget om det absoluta antalet fall inom de olika yrkeskårerna hur stor relativ risk som föreligger för yrkesutövare inom de olika yrkeskårerna att drabbas. Den redovisar kvinnor och män för sig.

Tabellen visar att flera av de yrkesgrupper som har högst relativ frekvens av anmäld arbetsskada orsakad av psykosociala och organisatoriska förhållanden är de som denna antologi handlar om, nämligen medarbetare i human serviceorganisationer. Vi ser att poliser och platsförmedlare är mest drabbade men att också andra yrkesgrupper drabbas ofta, till exempel avdelningschefer vid vårdavdelning/mottagning, verksamhetschefer inom vård och omsorg, socialsekreterare och kuratorer, sjuksköterskor inom psykiatri och behandlingsassistenter.

Tabell 1.2. Frekvens anmälda arbetssjukdomar orsakade av psykosociala eller organisatoriska förhållanden under 2003 i antal fall per 1 000 förvärvsarbetande. Här redovisas endast de tio yrkeskårer som uppvisar högst relativ frekvens bland män respektive kvinnor (Sundström-Frisk och Weiner 2004).

Yrkesgrupper	Kvinnor	Män
Poliser	10,8	6,3
Platsförmedlare och arbetsvägledare	10,3	-
Avdelningschefer vårdavdelning/-mottagning	7,1	-
Verksamhetschefer vård och omsorg	6,4	-
Sjuksköterskor inom psykiatrisk vård	6,2	-
Socialsekreterare och kuratorer	5,3	4,2
Behandlingsassistenter m fl	4,3	4,1
Verksamhetschefer inom utbildning	4,2	3,5
Skötare, vårdare m fl	4,2	-
Speciallärare m fl	3,9	-
Grundskollärare	-	2,6
Vaktmästare	-	2,3
Militärer	-	2,0
Civilingenjörer m fl inom maskinteknik	-	1,7
Buss- och spårvagnsförare	-	1,6
Vårdbiträden, personliga assistenter m fl	-	1,5

Organisationerna

De psykosociala besvären är alltså vanligt förekommande inom de offentliga human serviceorganisationerna. De sammanhänger med medarbetarens samspel med klienten och organisationen (bestående av ledning, medarbetare, regler för verksamheten och så vidare) och uppkommer till följd av till exempel hög arbets-takt, otydliga krav och konflikter med ledning, kollegor och klienter. Därför framstår det som viktigt att här presentera några allmänna iakttagelser om hur arbetet är organiserat i de offentliga human serviceorganisationer, vilket bildar en bakgrund till de tolkningar och analyser som presenteras i efterföljande kapitel.

Politiskt styrda

En första iakttagelse är att arbetet utförs i organisationer som tillhör stat, regioner, landsting eller kommuner. Organisationerna är tillkomna efter politiska beslut och är politiskt styrda. Politiska församlingar fattar beslut om deras inriktning och finansiering. Bakom de politiska församlingarna finns en allmänhet som finansierar dem och uttrycker sina viljor om vad organisationerna ska utföra till politiker främst i anslutning till politiska val.

De flesta human serviceorganisationer är *offentliga* eller *halvoffentliga*. De halvoffentliga organisationerna består till exempel av bolag som tillhör myndigheterna eller privata företag som levererar tjänster till dem. Exempel på sådana företag är privatpraktiserande läkare eller företag som levererar hemtjänst. Rent formellt är de privata företag som levererar tjänster till privatpersoner. Men det är inte dessa privatpersoner som köper tjänsterna utan myndigheterna. Myndigheterna kan därför ställa upp regler för hur tjänsterna ska vara utformade. Det betyder att privata organisationer, i likhet med de offentliga, är relativt hårt styrda av myndigheterna.

Offentliga

En viktig egenskap hos de offentliga organisationerna, till skillnad från de privata, är att allmänheten har en hög grad av *insyn* i deras verksamheter. Detta garanteras bland annat av offentlighetsprincipen, vilken gör en stor del av dokumentationen tillgänglig för allmänheten, och av meddelarskyddet, som innebär att den person som avslöjar något om vad som sker i en myndighet till massmedia är skyddad av grundlagen. Arbetsgivaren får inte efterforska vem som har "läckt" och journalisten behöver inte avslöja sin källa. Insynen garanteras också av de omfattande offentliga undersökningar och revisioner som genomförs av dem samt av att det finns mängder av andra offentliga organisationer som kontrollerar deras verksamheter, till exempel Socialstyrelsen och Skolverket.

Intressenter

Eftersom organisationerna är tillkomna som svar på krav som är kanaliserade genom politiska system samt utförs inom offentliga organisationer som finansieras och styrs med skattemedel innebär det att det finns en lång rad personer och organisationer som har intressen i dem. Det förs en livlig debatt om dessa verksamheters inriktning och finansiering och man kan därför säga att de befinner sig i ett korsdrag mellan olika intressenter (Pousette 2001, Jönsson m fl 2003).

En viktig intressent är den så kallade *allmänheten* (både som medborgare och skattebetalare). Skattebetalarna finansierar verksamheterna och har därför ofta synpunkter på syftena med verksamheterna, vilka metoder som används, vilka resultat som uppnås och så vidare. Medborgarna yppar sina åsikter om verksamheten i massmedia och vid direkta kontakter med företrädare för organisationerna. De uttalar också sina önskningskrav i anslutning till politiska val. En annan intressent, som i hög grad sammanfaller med allmänheten, är *avnämarna*, det vill säga klienterna. De är i högsta grad beroende av verksamheterna och har därför direkta intressen av tjänsternas utformning. Ofta skapar avnämarna egna organisationer som tillvaratar deras intressen, till exempel föreningen Hem och skola, Hemlösas förening eller Astma- och allergiförbundet. En tredje grupp intressenter är de *politiska partierna*. Socialpolitiken är den största utgiftsposten för stat, regioner, landstingskommuner och primärkommuner. Oppositionspartier följer de beslut som fattas och kritiserar dem ofta. Dessa diskussioner förs, i hög grad, inom ramen för *massmedier* och politiska beslutsorgan. Särskilt livliga är diskussionerna under valrörelser. En fjärde grupp intressenter består av *privata företag*. Det finns en lång rad privata företag som säljer tjänster till de offentliga organisationerna, till exempel byggnader, transporter, telekommunikation, läkemedel och medicinsk utrustning. En femte grupp intressenter är *yrkesutövarnas egna organisationer*, vilka bevakar deras intressen avseende lönesättning och arbetsvillkor. För det sjätte finns det *andra offentliga organisationer* som har intressen i delar av någon enskild organisations verksamhet. Exempel på sådana organisationer är Arbetsmiljöinspektionen, Socialstyrelsen, Skolverket och Riksrevisionen. De bedriver omfattande kontrollverksamhet och normbildning inom sina respektive områden. Ett annat exempel är när flera offentliga organisationer samarbetar om gemensamma problem, som till exempel när arbetsförmedlingen, socialtjänsten och försäkringskassan samarbetar kring rehabilitering av långtidssjuka. För det sjunde kan *medarbetarna i dessa organisationer själva* utöva påtryckning på verksamheterna, bland annat genom att skriva artiklar, delta i politiskt arbete, ställa krav på arbetets innehåll, inneha expertis i olika frågor, hota med att avsluta sina anställningar och så vidare. En åttonde grupp intressenter är de *forskare* som ägnar sig åt forskning om de offentliga organisationerna. Det kan vara samhällsvetenskaplig eller beteendevetenskaplig forskning som kritiskt granskar de offentliga verksamheterna. Det

kan också vara forskning som utvecklar nya metoder för de offentliga verksamheterna, till exempel läkemedel eller former för missbruksvård.

Verksamheterna påverkas alltså av en föränderlig omvärld. De olika intressenterna och framför allt den politiska nivån kan se sig nödgade att minska eller öka de ekonomiska anslagen, ställa andra krav på dem som levererar tjänsterna, ställa nya krav på metoderna som används och så vidare. Men det är också så att nya metoder utarbetas, till exempel när man utvecklar nya behandlingsformer inom alkoholistvården. Dessutom kan värderingar förändras över tid, till exempel på grund av migration, generationsförändringar eller förändrad samhällsekonomi i stort. Detta innebär att organisationerna ständigt verkar under villkor som ställs upp av intressenterna.

De tjänster och teknologier som organisationerna använder kommer att bestå av sådana som godkänns och stöds av den kringliggande institutionella världen.

Organizations are likely to adopt technologies that are sanctioned by the institutional environment. Such sanctions signify the underlying merit of the technology in advancing certain social values. It is in this sense that human service technologies reflect practice ideologies, namely they reify certain belief systems about what is “good” for the client, and their efficacy is measured in light of these beliefs. These beliefs provide human service workers with the rationale and justification for their practices (Hasenfeld 1992a, s 13).

Med andra ord väljer man ofta sådana teknologier som går att legitimera inför omvärlden. Förändringar av den institutionella omvärlden kan påverka vilka teknologier som är möjliga att legitimera. Ibland kan det ske snabbt, som när den politiska majoriteten i en beslutande församling byts ut efter ett val. Ibland kan man uppbringa stöd för flera olika teknologier, vilket ger utrymme för att välja mellan dem. Ibland kan handlingsutrymmet vara snävare.

I korstrycket mellan de olika intressenterna har medarbetaren en mängd olika förväntningar riktade mot sig. Det kan leda till rolloklarheter, rollkonflikter och rollöverlastning (Thylefors 1991).

Professionella byråkratier

Ofta beskrivs human serviceorganisationer som *professionella byråkratier* (Mintzberg 1979). Karakteristiskt för en professionell byråkrati är framför allt att den är beroende av de färdigheter och kunskaper som finns hos den professionella personalen i organisationen. Begreppet profession har definierats på en rad olika sätt, men följande egenskaper är vanligt förekommande i diskussionen:⁴

⁴ Se till exempel Abbott (1988), Robbins (1990), Pousette (2001), Hagström (1990), Mellbourn (1979), Egidius (1994), Bentling (1995).

- Yrkesutövandet baseras på en teoretisk, vetenskaplig kunskap som tillägnas genom en längre högskoleutbildning.
- Yrkeskompetens styrks genom examen och i vissa fall genom legitimation eller medlemskap i en yrkesförening.
- En kollektiv yrkesetisk kod styr utövandet av yrket.
- Yrket har en samhällssanktionerad funktion och finansieras ofta med offentliga medel.
- Den professionella yrkesutövaren har, på grundval av sitt kunskapsmonopol, ett stort beslutsutrymme avseende utövandet av yrket.

En viktig egenskap hos professionella yrkesutövare är att de har en relativt hög grad av självbestämmande i sitt arbete. De har en specifik kompetens att själva fatta beslut om vad som skall göras och man brukar således säga att de har hög grad av handlingsutrymme. Exempel på professionella yrkesgrupper är läkare och ingenjörer. Andra yrkesgrupper kallas snarare för semiprofessioner, då den kunskapsbas som de baserar sin yrkesutövning på inte berättigar till samma grad av handlingsutrymme. Exempel på sådana yrkesgrupper är lärare och sjuksköterskor.

De som arbetar i human serviceverksamheter får ytterligare ökat handlingsutrymme eftersom arbetet ofta utförs inom ett ”slutet rum” dit endast human servicearbetaren och klienten har tillgång (Lipsky 1980, Abbott 1988, Handler 1992). Mintzberg (1979) beskriver detta på följande sätt:

Control over his own work means that the professional works relatively independently of his colleagues, but closely with the clients he serves [...] Most of the necessary coordination between the operating professionals is then handled by the standardization of skills and knowledge, in effect, by what they have learned to expect from their colleagues (Mintzberg 1979, s 349).

Rummet kan vara slutet på olika sätt, till exempel rumsligt, så att ledningen inte direkt kan övervaka det som sker, eller kunskapsmässigt, så att ledningen inte kan ha kontroll över alla de förhållanden som återverkar på besluten som fattas.

Mål och styrning

Det råder en slags paradox avseende hur de offentliga organisationerna styrs. Å ena sidan finns det en stor mängd allmänna målbeskrivningar för verksamheterna, bland annat avseende klienternas rättigheter. Lagstiftning och regelverk innehåller ett flertal allmänna och vaga formuleringar. Sedan 1970-talet har antalet sådana vaga formuleringar ökat genom tillkomsten av så kallade ramlagar, till exempel socialtjänstlagen (1980:620). En orsak till denna vaghet är att de är uttryck för politiska kompromisser. De vaga formuleringarna beror naturligtvis också på arbetets natur, det vill säga lagstiftarens förståelse för att arbetet

är så mångskiftande att det är omöjligt att entydigt bestämma hur man ska göra i varje konkret situation. Man kan inte, som i en manual för datoranvändare, tydligt säga ”gör X så Y”. Regelverken lämnar därför stort utrymme för de verksamma att själva utforma organisationerna för att uppnå de allmänna målen. Det blir ofta en tolkningsfråga vad som läggs in i begrepp som till exempel ”god vård” och ”god pedagogisk undervisning”. Det innebär i sin tur att måluppfyllelsen många gånger är svår att mäta eftersom det inte finns några entydiga lösningar eller mått på vad bra prestationer innebär (Thylefors 1991). Eftersom många delar av human servicearbetet är av kvalitativ karaktär kan därför inte utvärderingar baseras på mätbara mål, utan måste till stor del utgöras av kvalitativa bedömningar.

En viktig iakttagelse är att det sker en slags fortlöpande ”överlämpning” av problem på dessa organisationer. Förutom de problem vilka man ursprungligen var satta att lösa kommer organisationerna att få ta emot nya typer av problem från den politiska nivån som de förväntas lösa. Exempel på detta kan vara allmänna krav på Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna att minska sjuktalen; på Arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsförmedlingarna att sänka arbetslösheten; på polisen att minska gatuvåldet; på skolan att förbättra elevernas kunskaper i matematik och så vidare. Ibland tilldelas organisationerna nya resurser för att lösa dessa nya problem, ibland inte. Det blir då chefer på den lokala nivån, eller medarbetarna själva, som får prioritera mellan olika arbetsuppgifter.

Å andra sidan finns det en tendens att utforma detaljerade regler kring hur uppgifter ska utföras i organisationerna och vilka resultat som ska uppnås. Det formuleras regler om arbetstider; vilka krav som ska ställas på de som innehar olika befattningar; hur dokumentationen om klienter ska utformas och bevaras; vilka klienter som ska få vilka tjänster (till exempel normer om socialbidrag); hur tjänsterna som levereras ska vara utformade (till exempel storleken på ett studie-medel) och så vidare.

Således styrs verksamheterna både genom allmänna målformuleringar och genom att vissa delar av verksamheterna detaljstyrs. Ibland kan dessa två styrningsformer hamna i konflikt med varandra så att målstyrningen motverkas. Ett exempel kan hämtas från skolans värld. Under 1990-talet har regelstyrningen av skolornas verksamhet övergått till målstyrning (Månsson 2004). Staten formulerar målen med skolan medan man på lokal nivå formulerar hur de ska uppnås. Detta betyder att ansvaret för uppgifter med drift och arbetsformer överläts till kommunerna. Rektorer och lärare ges större möjlighet att själva styra hur verksamheten ska bedrivas. Detta resulterar i att man börjar experimentera med nya arbetsformer. Men samtidigt införs något som motverkar denna frihet, nämligen resultatkontroller som mäter vilka resultat skolan levererar. Dessa mätningar kommer naturligtvis att styra verksamhetens organisation och innehåll så att förväntade resultat uppnås. Målstyrningen blir därför motverkad och handlingsfriheten minskar ytterligare.

Organisationerna som entreprenörer

Under 1990-talet har man gjort stora nedskärningar av de offentliga verksamheterna. På många håll har också finansieringen gjorts mer flexibel, ibland ryckig. De ekonomiska nedskärningarna kombinerat med bristande förutsägbarhet resulterar naturligtvis i en otrygghet hos de som leder verksamheterna. Man befinner sig i ett slags kronisk kris där man med mycket korta intervall upplever verksamheterna som ifrågasatta och som nödvändiga att legitimera (Hasenfeld 1992a).

Nu kan det verka som att de offentliga organisationerna passivt tar emot de krav och villkor som omvärlden ger dem, vilket inte är fallet. Istället försöker de på olika sätt påverka omvärlden. De kan i olika sammanhang argumentera för att behovet av de tjänster de levererar är stort eller till och med har ökat; att avnämarna är nöjda med tjänsterna; att verksamheterna är kostnadseffektiva; att man förnyar dem på sätt som gillas av omvärlden. Man kan söka stöd hos viktiga grupper av intressenter, till exempel något visst politiskt parti vars ideologi ligger i linje med de metoder man vill arbeta enligt eller hos forskning som kan ge stöd för verksamheten. De offentliga organisationerna deltar således i att skapa omvärldens förväntningar, vilka sedan riktas emot dem. De inhämtar ofta stöd genom att mobilisera *moraliska argument* (Hasenfeld 1992a). De inhämtar sitt stöd genom att appellera till uppfattningar som har att göra med exempelvis ”rättvisa”, ”medkänsla”, ”rättssäkerhet” eller ”likhet inför lagen.” De är moraliska entreprenörer (Hasenfeld 1992a).

Många av organisationerna lider av en slags *personlighetsklyvning* som man kan likna vid utrikes- och inrikespolitik. Utrikespolitiken handlar om att legitimera verksamheten inför intressenterna. Inrikespolitiken handlar om att skapa en stabilitet eller linje i verksamheten. Ofta är organisationerna rent personellt indelade i olika nivåer som arbetar med de olika frågorna: dels en politisk sfär som arbetar med mer övergripande målsättningar och ekonomiska ramar, dels en administrativ nivå som förvaltar organisationen, dels en praktikorienterad nivå som är orienterad mot att få verksamheten att fungera (Lundquist 1992). Inom hemtjänsten kan den politiska nivån bestå av kommunpolitiker, socialnämnd och vård- och omsorgschef, den administrativa nivån av enhetschefer och andra personer som arbetar med utbildning, rekrytering, ekonomistyrning, lokalfrågor, fackliga avtal och arbetsmiljöfrågor samt den praktikorienterade nivån av arbetsledare och vårdpersonal.

Bristande resurser och efterfrågan som definieras av utbudet

Redan 1980 beskrev Lipsky att human servicearbetaren ofta upplever att det finns begränsade resurser för att kunna göra det arbete man är ombedd att göra. Denna uppfattning stärktes under 1990-talet där nedskärningarna inom den offentliga sektorn var markant. Lipsky menar att problem kan uppstå när det inte

finns möjlighet för medarbetaren att utföra arbetet på ett tillfredsställande sätt eller när denne är tvungen att frångå de professionella normerna för att kunna hantera den rådande situationen. Två aspekter som särskilt framhålls är antalet klienter per anställd samt den tid man har till sitt förfogande för att utföra arbetet. För en lärare påverkar antalet elever möjligheten att se till de enskilda elevernas behov och för socialsekreteraren kan ett för högt antal klienter leda till en situation av bristande meningsfullhet och medföljande otillfredsställelse. När det gäller tidsaspekten handlar det främst om balansen i relationen mellan klientarbete och administrativt arbete. Ofta upplever delar av personalen att de lägger för stor del av sin arbetstid på administrativt arbete och för lite tid på arbetet med klienterna (jfr Jönsson m fl 2003).

En viktig skillnad mellan den privata och den offentliga sektorn är att det inom den privata sektorn är klienternas efterfrågan som styr utbudet av tjänster. Inom den offentliga sektorn är det snarare tvärtom. Tjänsterna som levereras är inte enkla avspieglingar av vad avnämarna efterfrågar. Efterfrågan definieras istället inom organisationen och på den politiska nivån och svaret på denna konstruerade efterfrågan är vad organisationen erbjuder klienterna. Det är inte klientens önskan som avgör storleken på ett socialbidrag eller hur mycket hemtjänst som ska tillhandahållas. Därför tenderar efterfrågan på tjänsterna att följa utbudet av dem. Med andra ord tenderar efterfrågan att vara lika stor, eller något större, än utbudet (Lipsky 1980). Detta påverkar human servicearbetaren på så sätt att det finns en kronisk otillräcklighet.

Relationen mellan klient och offentlig organisation påverkas av det faktum att klienten inte själv betalar för det som levereras. Istället finansieras det huvudsakligen med skattemedel och det är andra individer och organisationer som ställer upp villkoren för mötet. Klienten kan sällan byta ut den aktuella leverantören. Klienten kan sällan känna samma psykologiska övertag över de som levererar tjänsten som man kan göra inom den privata sektorn.

Klienterna

En viktig skillnad mellan arbete inom den materiella produktionen och arbete med människor är att "råvaran" är olika beskaffad. De som arbetar med människor har en betydligt mer komplex och föränderlig råvara för sitt arbete än de som arbetar inom den materiella produktionen. Låt oss peka på några egenskaper hos klienter som får konsekvenser för human servicearbetet.

Till skillnad från objekt inom den materiella produktionen har klienter *upplevelser av sig själva*. De förnimmer sina egna kroppar och tolkar dem vilket styr vilken hjälp de kommer att söka, hur problemen presenteras för human servicearbetare och vilka råd de kommer lyssna till.

Klienter har också olika typer av *kunskaper om de problem som hanteras* i möten med human servicearbetarna. En del patienter inom sjukvården förstår

faktiskt den molekylärbiologiska bakgrunden till ett visst val av läkemedel. Andra saknar just denna förståelse och kan ha en helt annan teori om de verk samma substanserna i samma läkemedel. Ytterligare andra kan ha alternativa teorier om hur kroppen är konstituerad. De kan därför ställa varierande krav på human servicearbetarna.

Men de har också *kunskaper, upplevelser och tolkningar av den sociala omvärlden och deras relation till den*, vilket också styr vilken hjälp de kommer att söka, vilka förväntningar de har på vad hjälpen ska bestå av, hur den ska levereras, hur fort den ska levereras och vad resultatet bör bli. Föreställningarna om relationen till den sociala omvärlden kan också handla om vilka uppoffringar de kan förväntas göra för att erhålla hjälpen, till exempel avseende personligt lidande.

Klienterna har också *känslor* som är förknippade med deras kroppar, historia, framtidsbilder, sociala omgivning och så vidare. De kan uppleva skam inför de problem som behandlas i mötet med human serviceorganisationen eller stolthet över de förbättringar de lyckats åstadkomma. De har också alltid någon *historia* som de utvecklar till *personliga biografier*. Deras återgivningar av sina problem är alltid *tolkade versioner*. Detta påverkar human servicearbetarna genom att de ibland tvingas misstro klienternas tolkningar och får svårt att avtäcka problemens ”egentliga natur”.

Vid mötet med human servicearbetarna kommer klienterna alltid att ha *olika sociala identiteter*. Klienterna kommer alltid att göra anspråk på att vara en person som har bestämda sociala egenskaper och till dem hörande rättigheter och skyldigheter. De kommer också alltid att presentera någon *moralisk hållning till sitt problem*. De kan presentera sig som ”oroliga”, ”avvaktande”, ”ängsliga”, ”avkopplade” och så vidare.

Klienterna *vill* ofta något. De har ofta åsikter om vad utgången av mötet med human serviceorganisationerna bör bli. Detta betyder att klienterna och human servicearbetarna kan ha olika föreställningar om vad önskvärda lösningar på problemen kan vara. Klienterna är dessutom *reaktiva*. De lär sig fortlöpande av human servicearbetaren och om organisationens funktionssätt samt reagerar på dem. De lär sig allt mer om hur undersökningsprocedurer går till, vilka slutledningsmetoder som används, vilka metoder som används och vilka resultat man kan förvänta sig av dem. På grundval av dessa nya kunskaper kommer de att möta human servicearbetarna och organisationerna på andra sätt. Klienterna kommer att lära sig att välja ut vilka i organisationerna de ska vända sig till, hur problemen ska presenteras, vilka undersökningar och metoder som ska efterfrågas och så vidare. De blir allt mer ”professionella” och kan presentera problem så att de når sina egna mål. Ibland påverkar detta human servicearbetarna genom att de tvingas argumentera emot klienter som är övertygade om att de gör korrekta bedömningar av sina problem och behov. Ibland kan det leda till konflikter där human servicearbetarnas yrkeskunnande ifrågasätts.

Det finns alltid *andra människor som tar ställning* till human serviceorganisationernas hantering av klienterna. Det kan vara en mamma som övervakar optikerns undersökning av barnet. Det kan vara släktingar som följer med till sjukhuset vid läkarbesöket. Det kan vara medborgarvittnen som övervakar vad som sker i polisens häkte. På detta sätt kontrollerar de human serviceorganisationerna. De har ofta också kunskaper om klienten och dennes problem som de kan delge human servicearbetaren.

Klienter har alltid någon *moralisk status*. Det finns regler om hur man får behandla dem, till exempel avseende hövlighet i bemötandet, om att inte åsamka onödigt fysisk smärta och om att skaffa informerat samtycke inför behandlingar av olika slag. Det finns normer om vad man får göra med andra människor. Ofta är de kodifierade i lagstiftning och andra texter. Det finns myndigheter som kontrollerar att de efterlevs.

Sammantaget ser vi att råvaran för arbetet består av mycket komplicerade föremål, nämligen klienter. Det betyder att human servicearbetaren får använda andra psykiska egenskaper än anställda inom den materiella produktionen. De använder sig av kunskaper om sociala företeelser, inlevelseförmåga och förmåga att samtala med olika människor. Dessutom innebär arbetet, eftersom det utförs på andra människor, att helt andra egenskaper hos human servicearbetaren väcks, till exempel dennes egen moral och känslor kring arbetet. Dessa olika krav återspeglas i olika emotionella processer hos medarbetarna, vilka ibland manifesteras som psykosociala problem.

Avslutning

Medarbetarna i human serviceorganisationerna inom den offentliga sektorn befinner sig alltså i en mycket komplicerad social verklighet där de å ena sidan har att utföra sitt arbete på klienter och å andra sidan har att utföra detta arbete inom ramen för de krav som organisationerna ställer. Denna antologi handlar i hög grad om att utforska de psykiska spänningar som uppkommer hos medarbetarna till följd av de sociala krav som uppkommer i denna verklighet, det vill säga den psykosociala arbetsmiljön bland human servicearbetare inom den offentliga sektorn.

Referenser

- Abbott A (1988) *The system of professions: An essay on the division of expert labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abiala C (2000) *Säljande samspel: En sociologisk studie om privat servicearbete*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Alexandersson K & Östlin P (2000) "Kvinnors och mäns arbete och hälsa" s 153–172 i Marklund S (red) *Arbetsliv och hälsa 2000*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

- Bell D (1973) *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books.
- Furåker B (1995) ”Tjänstesamhälle eller postindustriellt samhälle – några begrepp och teoretiska perspektiv” s 24–56 i Svensson L G & Orban P (red) *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustavsson R Å (2004) ”Välfärdstjänsternas ofärd” s 257–280 i Gustavsson R Å & Lundberg I (red) *Arbetsliv och hälsa 2004*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Handler J (1992) ”Dependency and Discretion” s 276–297 i Hasenfeld Y (red) *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park: Sage.
- Hasenfeld Y (1983) *Human service organizations*. Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall.
- Hasenfeld Y (1992) ”The nature of human service organizations” i Hasenfeld Y (red) *Human services as complex organizations*. Newbury Park CA: Sage.
- Johansson R (1997) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Jönsson S, Tranquist J & Petersson H (2003) *Mellan klient och organisation. Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Lidwall U, Marklund S & Skogman Thoursie P (2004) ”Utvecklingen av sjukfrånvaron i Sverige” s 173–194 i Gustavsson R Å & Lundberg I (red) *Arbetsliv och hälsa 2004*, Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Lipsky M (1980) *Street-level Bureaucracy*. New York: Sage.
- Lundquist L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Mintzberg H (1979) *The structuring of organizations – a synthesis of the research*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Månsson E (2004) ”Dagens lärare – klämd mellan oförenliga krav?” i *Nära gränsen? Perspektiv på skolans arbetsliv. Resultat från nio skolforskningsprojekt vid Arbetslivsinstitutet i Malmö*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Pousette A (2001) *Feedback and Stress in Human Service Organizations*. Doctoral thesis, Göteborgs universitet, Göteborg: Psykologiska institutionen.
- Risberg G (2004) ”Hur skapas ’kvinnligt’ och ’manligt’? Teorier om konstruktion av kön med doktorn som exempel” i Hovellius B & Johansson E E (red) *Kropp och genus i medicinen*. Lund: Studentlitteratur.
- SCB 2005 www.scb.se
- Sjöstrand P (1995) ”Arbetsmarknaden i tjänstesamhället” i Svensson L G & Orban P (red) *Människan i tjänstesamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Skolverket (2004) *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning*. Stockholm: Skolverket.
- Socialtjänstlagen (SFS 1980:620)
- Sundström-Frisk C & Weiner J (2004) ”Vad säger arbetsskadestatistiken?” s 75–99 i Gustavsson R Å & Lundberg I (red) *Arbetsliv och hälsa 2004*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

- Theorell T (2003) ”Psykosociala faktorer – vad är det?” i Theorell T (red) *Psykosocial miljö och stress*. Lund: Studentlitteratur.
- Thylefors I (1991) *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Stockholm: Natur och kultur.
- Öhman A (2004) ”Genus i vårdens organisationer” i Hovelius B & Johansson E E (red) *Kropp och genus i medicinen*. Lund: Studentlitteratur.