

Mångfaldens marknad och arbetets villkor

Om följder av kundval (LOV) i hemtjänsten

Annette Thörnquist

ARBETSLIV I OMVANDLING
02 2013



ARBETSLIV I OMVANDLING

ARBETSLIV I OMVANDLING

ARBETSLIV I OMVANDLING

är utgiven av Work, Technology and Social Change (WTS), Lunds universitet
i samarbete med Forum för arbetslivsforskning (FALF),
Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA) Malmö högskola,
och Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi, SLU Alnarp.

Redaktör: Håkan Hydén
Ansvarig utgivare: Måns Svensson
Controller: Johanna Alkan-Olsson
Redaktionssekreterare: Lilian Dahl
Redaktionsråd: Lena Abrahamsson, Bo Hagström,
Kerstin Isaksson, Ulf Leo, Peter Lundqvist och Christina Scholten.
Teknisk redaktör och grafisk form: Magnus Gudmundsson

Copyright © Work, Technology and Social Change (WTS) och författaren.

Work, Technology and Social Change (WTS)
Lunds universitet
Box 42
221 00 Lund

ISBN 978-91-87521-01-0

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2013



**CLIMATE
COMPENSATED
PAPER**



REPA
A part of FTI (the Packaging and
Newspaper Collection Service)

Abstract

Over the past few decades, the welfare sector in Sweden has been increasingly exposed to competition. Even though this change has caused an intense debate, the consequences for the workers have gained less interest. The aim of this study is to investigate how the system of customer choice (LOV) in home based elderly care affects the workers' employment and working conditions. The study draws mainly upon experiences from three larger municipalities in Central Sweden. The source material is primarily in-depth interviews with employees, trade union representatives, employers and local government officials. The study has an intersectional approach, and the analysis also relates to the scholarly debate on quasi markets, rationality, flexibility and precarious employment.

The results show, among other things, that the customer choice model, including the reimbursement system in use to pay the providers, implies structural risks for temporary employment, reduced manning and stress. Since the system does not include any price competition, the providers are supposed to compete on quality. In fact, however, they also tend to compete by reducing labour costs. The reimbursement system also presupposes rigorous planning and increased and individualised (often digitalised) control of the workers. Moreover, the providers seek to maximise the time the workers are in direct contact with the customers/users, which is the time they can invoice. This means less time for transports, personal meetings, occupational health and safety training and so on. The customer-focused rhetoric in this system helps to legitimize this practice.

Another finding is that many small service providers operating within this quasi-market lack collective agreements. The workers can sometimes be subjected to severe abuse, for example through cash-in-hand payment and work in the grey area between regular employment and self-employment. The employers often use workers who are participating in public labour market programs as cheap labour. Since many companies use foreign languages, ethnicity and culture for competitive advantage, workers with an immigrant background are most at risk of being abused. Even though the local authorities have the main responsibility for the elderly care, they strictly maintain that issues regarding employment and working conditions should be handled by the social partners alone. A conclusion is that trade unions, employers and the local governments need to establish a tripartite cooperation in order to combat unfair competition, labour abuse and the undercutting of wages and labour standards.

Keywords: Welfare sector, Sweden, home based elderly care, customer choice, LOV, diversity, quasi markets, precarious employment.

Innehållsförteckning

Förord	7
I. Inledning	9
Bakgrund	10
Tidigare forskning	12
Syfte och frågeställningar	15
Teoretisk anknytning	17
Metod och material	18
Studiens fortsatta upplägg	19
II. Kvasimarknad	21
(Kvasi)arbetsmarknad	23
Tillgång och efterfrågan inom hemtjänsten	24
Informella insatser och aktörer	25
Valfrihetssystemets utbredning inom hemtjänsten	25
LOV i de studerade kommunerna	26
III. Arbetets organisering	30
Ersättningssystem och arbetsorganisation	31
Ökad planering och kontroll	33
Individualisering och tävling	34
Personalens handlingsutrymme	36
Digital taylorism	39
Retorik och praktik	41
IV Anställningsförhållanden	42
Anställnings- och arbetsvillkor	42
Utvecklingen av visstidsanställningar	43
Valfrihetssystemet och personalens anställningsförhållanden	46
Strukturellt inbyggda risker	48

V. Arbetsmiljö	51
Genus, klass och bransch	52
Valfrihetssystem och arbetsmiljö	54
Arbetets gränser och informella strategier	55
Synen på stress	57
Toalettfrågan	59
Självexploatering	61
VI. Mångfaldens marknad	62
Arbetets villkor	63
Utnyttjandet av arbetsmarknadsprogram	65
Arbetstagare eller uppdragstagare?	67
Att profilera sig utifrån etnicitet...	69
... eller utifrån ålder	71
Kommunernas ansvar	72
VII. Avslutning	77
Referenser	84
Intervjuer	97

Förord

Äldreomsorgen är idag en hetare politisk fråga än kanske någonsin. Debatten gäller främst avslöjanden om alarmerande brister i vården, brister som framför allt relateras till privata vinstintressen i den konkurrensutsatta kommunala välfärdssektorn. Personalens arbetsvillkor har dock rönt mindre uppmärksamhet. Ändå finns det ett givet samband mellan arbetsvillkor och kvalitet i omsorgen. Det är också väl känt att äldreomsorgen idag har stora rekryteringsproblem, samtidigt som andelen äldre i samhället ökar.

I den här studien diskuteras hur konkurrensutsättningen av hemtjänsten genom *kundval* enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, påverkar arbetets organisering och villkor. Studien baseras främst på erfarenheter från tre kommuner, Uppsala, Linköping och Örebro. Projektet har kunnat realiseras tack vare alla tillmötesgående informanter bland anställda och fackliga representanter från Kommunal, samt bland företrädare för utförare/arbetsgivare och för kommunerna som uppdragsgivare och ansvarig myndighet för äldreomsorgen. Ett stort varmt tack till er alla! Jag vill också tacka AFA-försäkring, som har finansierat denna studie, liksom en tidigare pilotstudie. Forskningsarbetet har genomförts vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet. Min förhoppning är att resultaten ska kunna bidra till en dialog mellan alla inblandade parter om de förändringar i arbetsorganisation, anställningsförhållanden och arbetsmiljö som sker i kundvalssystemets kölvatten, liksom konsekvenserna för kvaliteten i arbetet.

Annette Thörnquist

I. Inledning

Grundtanken med den svenska välfärdsmodellen såsom den har utvecklats efter andra världskriget är att välfärdstjänsterna ska gälla alla, finansieras solidariskt av alla efter förmåga och fördelas efter behov. Genom 1956 års Socialhjälpslag blev det samhällets skyldighet att tillgodose hjälp vid fattigdom, ålderdom och sjukdom, vilket tidigare främst hade varit de anhörigas och då särskilt kvinnornas ansvar. Med tillkomsten av Socialtjänstlagen (SoL) 1982, som ersatte den tidigare socialhjälpslagen, barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen, fick kommunerna huvudansvaret för sina hjälpbehövande innevånare. Insatserna skulle nu också inriktas mer på service.

De svenska välfärdstjänsterna har traditionellt sett varit både offentligt finansierade och offentligt producerade. Sedan början av 1990-talet har dock olika former av *konkurrensutsättning* inom välfärdssektorn blivit allt vanligare och andelen privata aktörer har därmed ökat kontinuerligt. Denna konkurrensutsättning har skett via *entreprenadupphandling* och efterhand även genom *kundval*, där brukaren/kunden ges möjlighet att välja utförare, det vill säga antingen kommunens egenregi eller privata utförare som godkänts av kommunen (Edebalk & Svensson 2005, Hartman red. 2011; Järliden et al. red. 2013).

Tidigare forskning har betonat att det behövs mer kunskap om konsekvenserna av konkurrensutsättningen inom den offentliga välfärdssektorn (Hartman red. 2011; Edebalk 2011; Järliden red. 2013). Det gäller inte minst den idag så omdiskuterade äldreomsorgen. I denna debatt har dock följderna för personalen fått mindre uppmärksamhet (Trydegård 2005; Gustafsson & Szebehely 2005; Målqvist et al. 2011). Det finns således goda skäl att gå vidare med undersökningar inom detta område.

Föreliggande studie handlar om konkurrensutsättningens följder för arbetets villkor inom *hemtjänsten*, närmare bestämt genom införandet av *kundval* enligt lagen om valfrihetssystem, LOV (SFS 2008:962). Studien inriktar sig på huruvida och på vilket sätt denna styrning av hemtjänsten påverkar arbetets organisering, arbetsmiljön och anställningsförhållandena samt hur dessa frågor uppfattas och hanteras av personalen och facket, av arbetsgivare/utförare och av kommunerna i sin sammansatta roll som uppdragsgivare, arbetsgivare och ansvarig myndighet

Bakgrund

Den kraftiga utbyggnaden av den kommunala välfärdssektorn efter andra världskriget kulminerade under 1970-talet. Samtidigt försämrades skatteunderlaget genom att Sverige, liksom andra västerländska välfärdsstater drabbades av den djupa strukturkrisen inom basindustrin med nedläggningar och massuppsägningar som följd. Sverige behöll i detta läge den fulla sysselsättningspolitiken, medan Storbritannien blev typexemplet för de länder i Europa som i stället valde att prioritera inflationsbekämpning och internationell konkurrenskraft i nyliberal anda. Med det senare vägvalet följde också nedskärningar och privatiseringar inom den offentliga sektorn (Ferlie et al. 1996; Winchester 1999). I Sverige skedde snarare en omfördelning av arbetskraft till den offentliga sektorn, vilket tillsammans med ökade statliga insatser bidrog till att de svenska arbetslöshetssiffrorna kunde behållas på en internationellt sett mycket låg nivå (Koch 2006; Bjuggren & Johansson 2009).

Under 1980-talets senare del blev den offentliga sektorns storlek och kostnader en politiskt het fråga även i Sverige och krav på ökad effektivitet och produktivitet restes. Efterhand började nya styrfilosofier med rötter i näringslivets organisationskultur, *New Public Management, NPM*, att tillämpas efter förebild från främst Storbritannien och USA. Konkreta uttryck för denna begynnande ”företagisering” och ”marknadisering” var främst decentralisering av budgetansvar med syftet att självständiga enheter skulle drivas efter marknadsmässiga principer. Konkurrensutsättningen av kommunala välfärdstjänster inleddes under 1990-talet som ett led i denna utveckling (Rombach, 1997; Hood 1995; Forsell & Jansson 2000; Montin 2002; Almqvist 2006).

I en tillbakablick på utvecklingen i Sverige sammanfattar den numera pensionerade utredaren vid Svenska Kommunalarbetsareförbundet (Kommunal), Sigmund Wiveson, läget kring början av 1990-talet på följande sätt:

Förändringstrycket på kommunsektorn var stort. Kostnadsjakten var uttalad och verksamheterna skulle slimmas. De kommunala organisationerna skulle vara effektiva och konkurrenskraftiga. Samtidigt skulle kommunen, de kommunala besluten och verksamheterna komma närmare medborgarna. Demokratin skulle fördjupas och medborgarnas inflytande över val av kommunala välfärdstjänster skulle öka (Kommunal 2007:11).

Genom den nya kommunallagen (SFS 1991:900) fick kommunerna större möjligheter att själva organisera och styra sin verksamhet. Bland annat kunde de nu skilja mellan finansiering och utförande, det vill säga att tillämpa den så kallade *beställarutförarmodellen*. De fick också rätt att lägga ut verksamhet på privata utförare av tjänster, även vinstdrivande företag (Forsell & Jansson 2000; Szebehely 2011). Lagen om offentlig upphandling LOU (SFS 1992:1528) bidrog till att anbudsupphandlingar (outsourcing) ökade kraftigt under 1990-talet (Socialstyrelsen 1999). För den mode-

ratledda koalitionsregeringen som tillträdde på hösten år 1991 var konkurrensutsättning och privatisering en högt prioriterad fråga. "Systemskifte" för "valfrihet", "mångfald" och "kundorientering" blev viktiga ideologiska honnörsord. Den ökade marknadsanpassningen relaterades också till den djupa finanskrisen och den växande statskulden. Konkurrensutsättningen kombinerades därmed med ekonomiska åtstramningar. Åtstrammingspolitiken fortsatte även efter det socialdemokratiska återinträdet i regeringsställning år 1994. Under 1990-talet drabbades inte minst äldreomsorgen, samtidigt som andelen äldre i samhället ökade. Denna utveckling drev på organisationsförändringarna inom branschen, vilket fick konsekvenser också för de anställda (SOU 2001:79, 111ff; Trydegård 2001; Szebehely 2011).

Genom kommunallagsreformen i början av 1990-talet samt reformer inom skola, vård och omsorg ökade både kommunernas ansvar för och inflytande över välfärdstjänsterna. Skolan kommunaliserades och genom "adelreformen" (1992), fick kommunerna ett samlat ansvar för omsorgen om äldre och handikappade, även för dem som behövde långvarig vård i hemmet eller i särskilda boenden. Bland annat övertog kommunerna sjukhems- och långvården, vilken tidigare bedrivits i landstingens regi. Likaså kunde de kommuner som så önskade överta landstingens ansvar för hemsjukvården. Kommunerna blev nu även betalningsansvariga för medicinskt färdigbehandlade patienter inom somatisk sjukvård och geriatrisk vård samt från mitten av 1990-talet även psykiatrisk vård. Följden blev ett större och mer komplext åtagande för den kommunala äldreomsorgen, vilket tillsammans med de ekonomiska åtstramningarna bidrog till prioriteringar på de äldsta och skröpligaste (Szebehely 2011). Därmed blev också hemtjänstarbetet mer sammansatt och krävande. Hjalmarsson (2009) menar att dessa förändringar avspeglas i att benämningen "hemtjänst" alltmer har kommit att ersättas med "hemvård" (s. 59f).

Mot bakgrund av utvecklingen inom den kommunala välfärdssektorn under 1990-talet med avregleringar, konkurrensutsättning och ekonomiska åtstramningar, samtidigt som andelen äldre ökade, anslag staten mot slutet av decenniet ökade medel till landsting och kommuner för äldreomsorgen (Regeringens prop. 1997/98:113). Några år senare kom den statliga utredningen "Bokslut över välfärden" (SOU 2001:79), där det betonades att kunskapen om den ökade marknadsorienteringen inom bland annat äldreomsorgen var mycket knapp. På många håll hade resultatenheter och prestationsbaserade finansieringssystem införts och drygt hälften av kommunerna hade skilt ansvaret för biståndsbeslut inom äldreomsorgen från utförandet. Äldreomsorg på entreprenad hade fyrdubblats och omfattade år 2000 omkring 11 procent av de särskilda boendena och 9 procent av hemhjälpstimmarna. Det var de stora, vinstsyftande utförarna som ökade snabbast och ökningen var störst i storstadsområdena (ibid.: 111f; Trydegård 2001, se även Socialstyrelsen 1999).

Under 1990-talet konkurrensutsattes äldreomsorgen således främst genom *entreprenadmodellen*, det vill säga upphandling genom anbudskonkurrens enligt LOU, där privata utförare tävlar med varandra och med kommunens egenregi utifrån pris och/eller kvalitet, i praktiken främst utifrån pris. Den andra huvudmodellen för kon-

kurrensutsättning, *kundvalsmodellen*, tillämpades ännu så länge främst inom förskolan, skolan och inom omsorgen av funktionshindrade (Socialstyrelsen 1999; se även SOU 2008:15: 105ff). Inom äldreomsorgen började kundval att slå igenom under 2000-talet, särskilt efter alliansregeringens tillträde på hösten år 2006. Det stora genombrottet kom genom tillkomsten av LOV, som trädde ikraft år 2009 (Blomqvist 2004; Socialstyrelsen 2012b). Edebalk & Svensson (2005) har betonat att kundval inom äldreomsorgen, till skillnad från handikappsomsorgen, knappast har drivits fram från de äldre själva, utan framför allt har haft ideologiska orsaker (s. 19; se även Szebehely 2011).

Valfrihetssystemet inom äldreomsorgen bygger på ett system med fast och lika timpris för alla utförare inom en kommun, inklusive kommunens egenregi. Konkurrensen kan därmed inte baseras på pris (Törnvall & Eklund 2009; Socialstyrelsen 2012b). Den bakomliggande logiken är att systemet ska vara kvalitetsdrivande, vilket dock är en omstridd fråga (Jordahl 2008; Hartman red. 2011; Kommunal 2012; Järliden et al. red. 2013). Tanken bakom LOV var att kundval skulle införas i större skala inom hälso- och sjukvård och socialtjänster. Lagen avsåg också ge klarare regler för vad som skulle gälla för primärkommuner och landsting som beslutar sig för att konkurranspröva vård- och omsorgstjänster genom att låta brukarna eller patienterna välja utförare (SOU 2008:15).

Den här studien handlar som nämnts om effekterna av kundval inom hemtjänstarbetet. Äldreomsorgen består huvudsakligen av två områden, äldreboenden och hemtjänst. Hemtjänsten kan i sin tur delas in i tre huvuddelar: servicetjänster (bäddning, städning, inköp av dagligvaror, promenader, mattjänst med mera), personlig omvårdnad (främst hjälp med personlig hygien, medicinering, ledsagning vid sjukbesök och påklädning) samt hemsjukvård, vilken kan vara organiserad med kommunen eller lanstinget som huvudman. Därutöver finns ”öppna” insatser inom den kommunala äldreomsorgen, till exempel anhörigstöd och stöd för vård av dementa personer i hemmet samt daglig verksamhet, träffpunkter och restauranger. LOV har huvudsakligen införts inom hemtjänsten. Utöver äldreomsorgen och vissa delar av omsorgen om funktionshindrade är LOV även tillämpbar på andra verksamheter. Sedan 2010 är LOV obligatoriskt för primärvården inom landstingskommunerna. Inom den statliga Arbetsförmedlingen är LOV obligatorisk för systemet med etableringslotsar för nyanlända men frivillig för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i övrigt.

Tidigare forskning

Den svenska välfärdsmodellen omtalas ofta som ”den nordiska modellen”. Utvecklingen i de nordiska länderna har varit likartad, även om konkurrensutsättningen av offentligt finansierade tjänster i privat regi har gått längre i Sverige och Finland än i Danmark och Norge. I jämförelse med Storbritannien är dock utvecklingen i Norden

fortfarande förhållandevis blygsam (Szebehely 2011: 228). Många svenska och nordiska studier har utifrån olika perspektiv behandlat äldreomsorgens arbete och vardag under senare årtionden. Dessa studier har i varierande grad relaterat utvecklingen till de strukturella förändringar som New Public Management inklusive konkurrensutsättningen har medfört (för en översikt se Trydegård 2005; Edebalk & Svensson 2005; Szebehely red. 2005a; Målvqvist et al. 2011).

De *arbetsorganisatoriska* förändringarna inom äldreomsorgen har jämförts med utvecklingstrenderna inom industrin. Flera forskare har till exempel betonat att tayloristiska principer har ökat i hemtjänstens organisation och ledning under senare årtionden (Eliasson 1992; Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998; Hjalmarsson 2009). I en nordisk komparativ arbetsplatsstudie (Szebehely red. 2003; 2006) analyserades förändringar i hemtjänstarbetet utifrån olika typer av *rationalitet*, nämligen *omsorgsrationalitet* (Waerness 1996) respektive *tekniskt begränsad rationalitet*, med tayloristiska inslag. Drugge (2003) ställer omsorgsrationalitet mot *målrationalitet*. Denna dikotomi, som ofta använts i omsorgsforskningen, kan jämföras med Webers idealtyper värderationalitet och målrationalitet (Weber 1983). Rønning (2004) diskuterar i termer av *omsorgsdiskurs* kontra *effektivitetsdiskurs*. I takt med ökade effektivitetskrav och ekonomiska åtstramningar har hemtjänstarbetet alltmer kommit att styras av tekniskt-begränsad rationalitet, vilket har manifesterats genom New Public Management. Den traditionella omsorgsmodellen, som karaktäriserades av omsorgsrationalitet, kan dock leva kvar i det praktiska arbetet som informella strategier, vilket till exempel visades i den nordiskt komparativa studien (Szebehely 2006: 52f.)

Drugge (2003) har diskuterat sådana strategier i termer av "institutionaliserad informalitet", en slags "frizon" som skapas i spänningsfältet mellan omsorgsrationalitet och målrationalitet. Vabø (2005) betonar dock att informella strategier i arbetet kan medverka till att "dåliga" system överlever. Cheferna lever i tron att systemet fungerar väl och "byråkratiska, ineffektiva och destruktiva" organisationsförändringar avslöjas därmed inte. Som Rasmussen (2004) har påpekat kan ledningen också medvetet utnyttja det ansvarskännande som hemtjänstpersonalen traditionellt har i relation till vårdtagaren, vilket medför ökad arbetsbelastning personalen. Rasmussen använde begreppet "greedy organizations" för detta fenomen i en studie av organisationsmodeller med självstyrande grupper. Hjalmarsson (2009), som har fokuserat på den tekniska utvecklingen inom hemtjänstens planerings- och dokumentationssystem, fann att personalen mötte digitaliseringen i arbetet med lojalitet och självorganisering snarare än med makt och motstånd. Genom överväganden om vem de riktade sin lojalitet mot kunde de dock göra informellt motstånd.

Frågan om hur konkurrensutsättningen av hemtjänsten har påverkat personalens *anställningsförhållanden* har berörts som en aspekt bland andra i olika studier om förändringar i hemtjänstens arbetsvillkor under senare årtionden men är mindre behandlad som specifikt problem (för en översikt se Trydegård 2005; Szebehely red. 2005a; 2006; Målvqvist et al. 2011). Internationella studier har visat att tryggheten i anställningen minskar med övergången till New Public Management (Bach 1999; Winches-

ter & Bach 1999; Andersen et al. 1999; Denton et al. 2002). I en svensk studie fann Hanspers & Hellsvik (2011) att följderna av konkurrensutsättningen genom kundval inom hemtjänsten kunde vara olika för olika grupper utifrån ålder och kön. Författaren till föreliggande rapport har visat att utrikes födda inte sällan diskrimineras genom att nekas tillsvidareanställning efter två år med motiveringen att deras färdigheter i svenska språket inte "räcker till", till exempel för den dokumentation av insatser som LOV förutsätter (Thörnquist (2011). Kommunal hävdar i en utredning att oönskade visstidsanställningar och deltider har ökat inom äldreården under de senaste årtiondena och att otrygga anställningar är vanliga, särskilt bland kvinnor (Ölmebäck 2011). Förbudet menar i en annan utredning att LOV har medfört försämrade arbetsförhållanden generellt sett (Kommunal 2012).

När det gäller förändringar i *arbetsmiljön* inom hemtjänsten under senare årtionden har många forskare relaterat till Karasek & Theorell (1990) och deras modell för sambandet mellan krav, kontroll och stress i arbetet. Studier har också visat att hög arbetsbelastning, stress och litet handlingsutrymme skapar känslor av otillräcklighet hos personalen och även påverkar brukarnas upplevelser av inflytande och kontinuitet i omsorgen (se till exempel Gustafsson & Szebehely 2001; 2005). Olsson & Ingvad (2006) konstaterade utifrån en tioårig empirisk studie under 1990-talet en negativ påverkan på arbetsmiljön och omsorgsarbetets kvalitet som kunde relateras till organisatoriska förändringar, bland annat utifrån New Public Management. Studier av de anställdas egen syn på arbetet tyder på att hemtjänstarbetet i regel upplevs som både fysiskt och psykiskt påfrestande, samtidigt som de flesta finner arbetet meningsfullt och även i någon mening fritt (se till exempel Aronsson et al. 1995; Fahlström 1998, Astvik 2003; Ingvad 2003; Gustafsson & Szebehely 2001; 2005). Enligt Ahnlund (2008) var dock den "frihet" som hennes informanter gav uttryck för en idealbild. Hennes studie tydde snarare på ett hårt styrt arbete med minskat inflytande för personalen, stark kontroll mellan kollegor och lite tid med brukarna utöver det allra nödvändigaste (Ahnlund 2008: 65ff; jfr Holgersson & Israelsson 2009).

Några arbetsmiljöstudier har också diskuterat betydelsen av olika driftsformer. Wahlgren (1996) fann att alternativa driftsformer i sig inte leder till utvecklande arbetsmiljöer, eller omvänt att de inte skulle kunna skapa sådana miljöer (jfr. Gustafsson & Szebehely 2007; jfr. Holgersson & Israelsson 2009). Studier har också visat att kommunala utförare i en konkurrensutsatt verksamhet blir alltmer lika de privata i fråga om arbetsorganisation och ledning. Arbetsgivarpolicy, styrning och ledarskap, liksom storleken på organisationen, har framhållits som mer avgörande för personalens välbefinnande än driftsformerna (Trydegård 2005; Olsson & Ingvad 2006; jfr Kommunal 2012).

I föreliggande studie betonas att *politiska* beslut om välfärdstjänsternas styrning och utformning påverkar arbetets ekonomiska och sociala villkor. Dessa villkor kan följaktligen också ändras med kort varsel (jfr. Evertsson 2002). Gustafsson & Szebehely (2005) visade utifrån en enkätstudie utförd i åtta kommuner, att omsorgspersonalen (inom både äldreboenden och hemtjänst) ansåg att politikerna, och därmed

också kommunerna som uppdragsgivare, borde ta större ansvar för äldreomsorgens arbetsorganisation och arbetsmiljö.

Frågan om hur konkurrensutsättning genom specifikt *kundval* påverkar arbetets villkor inom hemtjänsten rör ännu så länge ett tämligen utforskat område (Målvqvist et al. 2011). Forskning om kundval inom svensk äldre- och handikappsomsorg har främst skett utifrån ett marknads- och utförarperspektiv (se till exempel Kastberg 2005; Norén 2006; Sundin & Tillmar 2010a) eller utifrån ett brukarperspektiv (Hjalmarsson 2003; Svensson & Edebalk 2010; Winblad et al. 2009; Davidsson 2010). Kundval har dock figurerat i olika sammanhang i studier om hemtjänstens arbetsmiljö. Målvqvist (2010) har i en studie av en Stockholmskommun undersökt kommunens styrning gentemot den egna och de privata utförarna. Studien som genomfördes i två enheter, en kommunal och en privat, fokuserade på enhetschefernas handlingsutrymme. Resultaten visade att kundvalssystemet hade negativ inverkan på arbetsförhållandena. Medan anställningstrygghet, utbildning och lokalstandard var sämre inom den privata utföraren, var arbetstempot hårdare inom den kommunala enheten för att täcka upp de egna kostnaderna. Gavanoas (2011; 2013) hävdar att konkurrensutsättningen genom kundval inom hemtjänsten bidrar till att verksamheten ”rasifieras, klassmärks bekönas”, vilket får konsekvenser för både kunder och anställda. Sambandet mellan genus och konkurrensutsättning inom äldreomsorgen har också behandlats av Sundin & Tillmar (2010b), som menar att LOV har medfört en ökat maskulinisering i fråga om styrlogiker, ledarskap och ägande.

Senare årtiondens strukturella förändringar inom äldreomsorgen har som framgått varit föremål för studier utifrån skilda perspektiv och med tonvikt på olika aspekter. Forskningen om konkurrensutsättningens konsekvenser för hemtjänstpersonalens arbetsvillkor är dock ännu begränsad. Det gäller inte minst kundvalssystemets effekter. Framför allt saknas ett brett arbetsmarknadsperspektiv, där frågor om politisk styrning, arbetsorganisation, anställningsförhållanden och arbetsmiljö integreras och problematiseras i ett sammanhang. Likaså bör arbetets villkor relateras till såväl arbetsmarknadens parter roller som kommunens sammansatta roll som ansvarig myndighet, uppdragsgivare och utförare/arbetsgivare inom den konkurrensutsatta hemtjänsten. Det är detta breda perspektiv som är utgångspunkt för föreliggande undersökning.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med föreliggande studie är, som redan nämnts, att bidra till ökad kunskap om förhållandet mellan konkurrensutsättning genom kundval enligt LOV och arbetets villkor inom hemtjänsten. Huvudfrågan är huruvida och på vilket sätt valfrihetssystemet och de därmed sammanhängande förändringarna i hemtjänstens styrning har påverkat arbetets organisering, anställningsförhållandena och ar-

betsmiljön. Studien fokuserar på den icke-legitimerade personalen, det vill säga främst undersköterskor, vårdbiträden och servicepersonal. Analysen bygger på erfarenheter från tre kommuner, Uppsala, Linköping och Örebro.

En viktig fråga är också huruvida och på vilket sätt frågor om kvalitet och personalens arbetsvillkor integreras i verksamheten. På det praktiska planet är avsikten att den kunskap som studien ger ska kunna bidra till en *dialog* om valfrihetssystemets konsekvenser i arbetet mellan parterna på hemtjänstens arbetsmarknad samt mellan dem och kommunen som uppdragsgivare och myndighet. Det bör påpekas att studien inte är någon utvärdering eller uppdragsforskning i annan bemärkelse.

Undersökningen tar avstamp i en förstudie om valfrihetssystem och arbetsvillkor inom hemtjänsten, vilken genomfördes i Uppsala kommun under 2009 (Thörnquist 2010). Studien byggde på ett femtontal intervjuer med företrädare för Kommunal, enskilda anställda, enhetschefer och representanter för kommunen. Bland annat framkom det att det fanns förhoppningar både bland arbetsgivare och fackliga representanter om att LOV skulle leda till vissa förbättringar i arbetsmiljön. Den viktigaste förväntade förbättringen var att hemtjänstpersonalen skulle få mer tid hos brukaren. Eftersom det nya systemet med fast timpris för utförarna var baserat på utförd tid, och ersättningen därmed endast utgick för den tid som personalen var tillsammans med brukaren, skulle det principiellt sett ligga i utförarens intresse att personalen stannade så länge som möjligt hos brukaren. Utsikten att få mer tid hos brukaren upplevdes inte oväntat av alla intervjuade aktörer som positivt i sig, eftersom det per definition skulle innebära minskad stress och ökad känsla hos personalen av att göra ett bra jobb.

Samtidigt tydde förstudien på att det nya ersättningssystemet medförde förändringar som upplevdes som problematiska av både de anställda och deras fackliga representanter samt av vissa utförare, särskilt de små. Problemet var framför allt att gång- och restider mellan besöken hos brukarna inte ersattes separat utan var schablonmässigt inräknade i timersättningen, vilken generellt sett ansågs vara för låg. Den lokala avdelningen av Kommunal och flera intervjuade bland hemtjänstpersonalen (både kommunalt och privat anställda) menade att detta medförde ökad tidspress i arbetet. Möjligheten till spontana raster mellan besöken hos brukarna för till exempel toalettbesök hade minskat, vilket påminde om bussförarnas problem med att hinna ta ”kisspauser”.

Från facket och de anställdas sida framhölls också att det hade blivit mindre tid för arbetsplatsträffar, planering, utbildning och kompetensutveckling och fackliga möten, vilket inte ingår i den tid som ersätts för utföraren. Dessutom krävde det nya ersättningssystemet en noggrann registrering av utförd tid, vilket gjordes digitalt via personalens mobiltelefoner. Det innebar att de anställda och facket upplevde att kontrollen över arbetet ökade, vilket var en annan stressfaktor. Till detta kom att tekniken inte fungerade tillfredsställande i början. Det är i spänningsfältet mellan dessa förväntade förbättringar och upplevda problem som utgångspunkten för denna nya, utvidgade studie, som inleddes i juli 2011 och färdigställdes i december 2012, har tagits.

Teoretisk anknytning

Ett viktigt antagande för studien är att det finns ett samband mellan konkurrensutsättning av offentligt finansierade välfärdstjänster och arbetets organisering och villkor samt att detta samband bör ses i ett långsiktigt och integrerat arbetsmarknadsperspektiv. Därför problematiseras förändringar i arbetets villkor, det vill säga i arbetets organisering och i personalens anställningsförhållanden och arbetsmiljö utifrån de specifika marknadsförhållanden som konkurrensutsättningen av hemtjänsten genom kundval enligt LOV skapar. I egenskap av ett konkurrensutsatt offentligt monopol är en kundvalsmarknad en *kvasimarknad* (Le Grand & Bartlett 1999; Le Grand 2009). Det är med andra ord ingen ”normal” marknad. Marknaden regleras av kommunerna, som också har huvudansvaret för verksamheten. Konsumtionen finansieras också huvudsakligen med offentliga medel, vilket ytterst bestämmer efterfrågan. Priskonkurrensen, som är central i marknadsekonomin, är satt ur spel genom att alla utförare inom samma kommun ersätts lika med ett fast pris per timme (Kastberg 2005).

Kvasimarknadens syfte och funktion inom olika verksamheter samt dess konsekvenser för företagare, brukare och samhällsekonomin i stort har diskuterats flitigt i tidigare forskning (se till exempel Möller 1996; Lewinter 1999; Hugemark & Mannerfeldt 2003; Kastberg 2005; Norén 2006; Bredgaard & Larsen 2006). I föreliggande studie sätts i stället fokus på relationen mellan en kvasimarknad och villkoren på den arbetsmarknad som är relaterad till denna marknadslösning. Med andra ord handlar det om huruvida och på vilket sätt arbetets organisering och villkor påverkas av de specifika förutsättningar som råder på den kvasimarknad som konkurrensutsättningen genom LOV har skapat. Detta samband utvecklas närmare i kapitel II.

En annan viktig utgångspunkt för undersökningen är att förändringar i arbetsorganisation, anställnings- och arbetsförhållanden samverkar i en kumulativ process vars utfall kan vara positiv eller negativ för personalen. Därför är det viktigt att studera dessa aspekter i ett sammanhang. Analysen av förändringar i hemtjänstens anställnings- och arbetsförhållanden anknyter därmed också till den internationella diskussionen om *precarious employment* (osäkra anställningar/arbeten), mer specifikt till den forskning som betonar begreppets multidimensionella och kumulativa karaktär. I denna tolkning karaktäriseras ”precarious employment” av en kombination av osäkra anställningsförhållanden och dåliga arbetsvillkor, såsom oönskade visstidsanställningar och deltider, låg inkomst, dålig arbetsmiljö, obekväma arbetstider och svagt socialt skydd (Lewchuk, et al. 2003).

I studien relateras förändringar i anställningsformer och anställningsvillkor även till forskning om flexibilitet, mer specifikt *numerisk flexibilitet*, det vill säga att antalet arbetande kan varieras med kort varsel alltefter de behov som uppstår i en organisation (Atkinson & Meager 1986; Aronsson et al. 2000; Eriksson 2007).

Denna studie av förändringar i arbetslivet till följd av konkurrensutsättning genom kundval knyter också an till den i forskningsläget presenterade vetenskapliga

diskussionen om *omsorgsrationalitet* (Waerness 1996) respektive *tekniskt-begränsad rationalitet* (Szebehely red. 2003; 2006; Drugge 2003) eller uttryckt som diskurs – *omsorgsdiskurs* respektive *effektivitetsdiskurs* (Rønning 2004). Likaså relaterar studien till diskussionen om *informella strategier* i arbetet (Rasmussen 2004; Vabø 2005; Hjalmarsson 2009).

Studien har också en *intersektionell* ansats, vilket innebär att aspekter av klass, genus och etnicitet, integreras systematiskt i studien (McCall 2005; de los Reyes & Muliari 2005). En viktig slutsats i en tidigare nordisk forskningsöversikt om äldreomsorgen är att klassperspektivet har lyst med sin frånvaro, liksom etnicitetsperspektivet. Likaså påpekades att genusperspektivet är outvecklat i den bemärkelsen att analyserna oftast stannar vid konstaterandet att kvinnor dominerar i äldreomsorgen, som personal, som anhörigvårdare och hjälpmottagare (Szebehely red. 2005a, ”Sammanfattning”, s. 18).

En reflektion med anledning av detta är, att om den historiskt betingade rådande genusordningen inom äldreomsorgen tas för given, kan detta bidra till att analysen av denna ordning uteblir. I föreliggande studie problematiseras därför den dominerande genusordningen inom hemtjänsten en vidare social och intersektionell kontext.

Metod och material

Denna studie om valfrihetssystem och arbetsvillkor inom hemtjänsten baserar sig, som redan nämnts, på erfarenheter från tre mellansvenska storstadskommuner, Uppsala, Linköping och Örebro. Valet av Uppsala kommun för förstudien, som inleddes i november 2008, baserades på att kommunen stod i begrepp att införa LOV för hemtjänsten och att det fanns erfarenhet av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen genom anbudsupphandling. Att Linköping valdes för den utvidgade studien berodde på att kommunen liknar Uppsala i många avseenden till storlek och struktur. Linköping har dock längre erfarenhet av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen och privatiseringen har gått längre. Bägge kommunerna införde kundval inom hemtjänsten för både service- och omsorgstjänster under 2008. För att även inkludera en kommun av liknande storlek, men med annan bakgrund vad gäller konkurrensutsättning av äldreomsorgen, valdes Örebro som utgångsmässigt hade ett mycket blygsamt inslag av privata aktörer. Kommunen valde också att endast införa valfrihetssystemet för servicetjänster.

Avsikten har inte varit att jämföra kommunerna, utan att illustrera hur representanter från personal och fack, arbetsgivare och kommunerna upplever att valfrihetssystemet har påverkat arbetsorganisation, anställningsvillkor och arbetsmiljö inom hemtjänsten, samt hur dessa frågor hanteras i kommunerna utifrån deras specifika utgångspunkter.

Föreliggande studie baseras, liksom förstudien, på kvalitativa metoder. Det empiriska underlaget utgörs främst på ett tjugotal längre semistrukturerade djupintervjuer samt några kortare, uppföljande intervjuer med företrädare för anställda, facket (Kommunal) lokalt och centralt, utförare och arbetsgivare samt kommunerna som uppdragsgivare och myndighet. Utöver dessa intervjuer, som genomfördes under 2011 och 2012, har ett tiotal intervjuer från förstudien använts. Intervjuerna har gjorts både enskilt och i grupper om två eller flera deltagare. Stort utrymme har getts åt informanternas egna reflektioner och utvecklingar. Avsikten har varit att få insikt i deras verksamhet och vardag samt hur de utifrån sina erfarenheter och positioner inom hemtjänsten upplever förändringar i arbetslivet relaterade till konkurrensutsättningen genom valfrihet/kundval.

Etiska aspekter måste alltid beaktas i forskningen, i synnerhet om den som denna till stor del bygger på intervjuer. Därför har det varit viktigt att noga kontrollera enskilda uttalanden mot källan. Informanterna är inte namngivna, vilket beror på att det är deras funktion i verksamheten som är intressant, inte deras person. Utöver intervjuer har offentliga utredningar, fackliga rapporter, material från press och media samt officiell statistik och statistik från arbetsmarknadens parter använts.

En ambition med projektet har från början varit att forskningen i största möjliga mån ska bedrivas i dialog med de aktörer som studeras, utgångsmässigt för att få grepp om vilka kunskaps- och forskningsbehov som fanns och ytterst för att kunna bidra till en aktiv diskussion kring de förändringar i arbetsorganisation, anställningsförhållanden och arbetsmiljö som kan relateras till konkurrensutsättningen genom kundval. När det gäller resultatens räckvidd måste de naturligtvis relateras till det empiriska underlaget.

Studiens fortsatta upplägg

Studien är strukturerad kumulativt, vilket i detta sammanhang innebär att det är viktigt att framhålla vad som påverkar vad och varför. I kapitel II står kundvalssystem som styrform och marknadslösning (kvasimarknad) i centrum, inklusive sambandet mellan hemtjänsten som kundvalsmarknad och villkoren på dess arbetsmarknad. I kapitlet redovisas också utbredningen av kundval (LOV) inom hemtjänsten i landet, liksom hur systemet har organiserats i de studerade kommunerna. Kapitel III fokuserar på arbetsorganisatoriska förändringar i hemtjänsten och diskuterar vad som kan sättas i samband med konkurrensutsättningen genom LOV. I kapitel IV problematiseras kundvalssystemets påverkan på anställningsförhållandena inom hemtjänsten, medan kapitel V behandlar hur förändringar i styrning, arbetsorganisation och anställningsförhållanden i sin tur kan påverka arbetsmiljön inom hemtjänsten. I kapitel

VI diskuteras arbetsvillkoren i de många små serviceföretag som har kommit in på hemtjänstens marknad genom LOV. Kapitel VII är en sammanfattande redovisning och diskussion av studiens resultat.

II. Kvasimarknad

Le Grand (2009) räknar med fyra grundläggande modeller för distribution av offentligt finansierad vård och omsorg, nämligen modeller baserade på tillit, order och kontroll, inflytande samt valfrihet och konkurrens. Den sista formen inkluderar konkurrens genom *kundvalsmodeller*. Det är också denna modell som han i Milton Friedmans anda ser som den som bäst kan motsvara brukarnas behov och önskemål, ”den andra osynliga handen” (ibid; 2007). Vad är då en kundvalsmodell?

Kundval förutsätter att brukaren kan välja mellan minst två utförare. Ett offentligt monopol som är konkurrensutsatt genom upphandling eller kundval är en form av marknadslösning som i den vetenskapliga litteraturen har omnämnts som *kvasimarknad* (Le Grand & Barret 1993; Ferlie et al. 1996). Ett annat begrepp är *offentlig marknad* (Norén 2006; Kastberg 2005; 2011). Sådana marknadslösningar kan se olika ut beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om och de påverkas också av lokala ekonomiska och politiska förutsättningar. När det gäller kundvalsmodeller beskriver Kastberg (2005) utifrån bland annat Czarniawska & Joerges (1996), en sådan modell som ett ”(...) uttryck för, eller översättning av en mer abstrakt marknadssidé” som anpassats för att passa in i den offentliga sektorns kontext” (s. 14). Sverige har följt en internationell trend i utvecklingen av valfrihetsmodeller inom skola, vård och omsorg, men dessa modeller kan se olika ut i olika länder i Europa beroende på tradition, lagstiftning och politisk ledning med mera.

För att förstå hur en marknadslösning med kundval fungerar bör man först se vad som skiljer den offentliga sektorn från den privata. Offentlig verksamhet finansieras huvudsakligen genom skatter. Syftet med offentlig service är inte att generera vinst, utan att uppfylla politiskt bestämda mål för välfärden. Innebörden och avgränsningen av verksamheten bestäms genom politiska beslut och kan inte omdefinieras av offentliga tjänstemän. Offentliga organisationer skall också tjäna alla lika, och kan i sin produktion av till exempel välfärdstjänster följaktligen inte heller välja bort vissa hjälptagare (Kastberg 2005: 13, se även Ferlie et al. 1996).

Hur skiljer sig då en kvasimarknad från en konventionell marknad? När det gäller utbudssidan är alla aktörer inte ute efter att göra vinst. Det kan förekomma både vinstdrivande privata företag, stiftelser och offentliga bolag samt ideella organisationer. På efterfrågesidan är den tydligaste skillnaden att kundernas konsumtion är helt eller delvis offentligt finansierad. I sin analys av kundvalsmodeller kallar Kastberg (2005) kommuner eller landsting som konkurrensutsätter en verksamhet genom en sådan modell för ”marknadsskapare” utifrån uttrycket ”managed markets”. En mark-

nadsskapande offentlig organisation, till exempel en kommun, är också *huvudman* för verksamheten efter införandet av en marknadslösning. Det är formerna för utförandet av tjänsterna som ändras, inte finansieringen eller huvudansvaret för dessa tjänster. Det finns således tre huvudaktörer på en kvasimarknad, nämligen *politiker/myndigheter*, *utförare* och *kunder/brukare*. Detta är en viktig utgångspunkt för Kastbergs studie som fokuserar på förhållandet mellan den marknadsskapande politiska organisationen och den ”skapade” marknaden.

En kundvalsmarknad, som till exempel hemtjänst konkurrensutsatt genom LOV, är avhängig av politiska beslut både för sin tillkomst och för sin funktion. Kommunerna, som har det lagstadgade övergripande ansvaret för äldreomsorgen, bestämmer ramarna för den konkurrensutsatta verksamheten utifrån det allmänna regelverket i LOV och i socialtjänstlagen, SoL, samt därutöver genom egna krav och villkor, vilka kan variera mellan olika kommuner. Alla kommuner som konkurrensutsätter verksamheter enligt LOV är skyldiga att annonsera detta på ”Valfrihetswebben” på Kammarkollegiets hemsida, där kommunernas förfrågningsunderlag med kravspecifikationer för presumtiva externa utförare är publicerade. Alla utförare som uppfyller kraven ska godkännas och få tillgång till marknaden och villkoren för utförarna ska regleras i bindande avtal med kommunen.

På en kundvalsmarknad inom välfärdssektorn är kommunen i regel också konkurrerande utförare. Som sådan är kommunen, liksom eventuella ideella aktörer på denna marknad, inte vinstmaximerande. Detta innebär också ett avsteg från den fria konkurrensens logik. Det finns även flera andra faktorer som påverkar konkurrensituationen och utförarnas handlingsutrymme på en kvasimarknad. En aspekt när det gäller utbudssidan är att en företagare alltid är beroende av långsiktig kalkylerbarhet i sin verksamhet. På en offentlig marknad begränsas denna kalkylerbarhet bland annat av att verksamheten ytterst styrs av politiska beslut som kan ändras radikalt, till exempel vid en ny politisk majoritet.

Det är som nämnts inte heller i första hand kundens köpkraft som styr efterfrågan, utan den offentliga budgeten. Efterfrågan styrs också av att vissa tjänster, såsom omsorgstjänster inom äldreomsorgen, kräver biståndsbedömning av kommunens tjänstemän. Följaktligen är även kundens agerande på en kvasimarknad begränsat (SOU 2006:6; Hartman 2011). Inom hemtjänsten är kundvalet dessutom begränsat till val av *utförarorganisation*. Brukaren kan därmed inte direkt påverka tjänstens innehåll eller vilken person som ska utföra den (ibid.).

Som konkurrensutsättningen enligt LOV är konstruerad, råder det inte heller *konkurrensneutralitet* på en kundvalsmarknad. Kommunerna kan till exempel undanta vissa delar av hemtjänsten för att drivas i egen regi. Vissa kommuner har också den kommunala utföraren som det enda ”icke-vals alternativet”, det vill säga äldre som inte vill eller kan välja själva förs över till den kommunala utföraren. I andra kommuner (till exempel Uppsala) fungerar de utförare som har upphandlat ett visst område enligt LOU, eller som har basansvaret för ett område knutet till ett servicehus (till exempel Linköping), som ”icke-valsalternativ”. Detta system gynnar de stora utförar-

na (Sundin & Tillmar 2010a). Bland de privata utförarna inom äldreomsorgen i landet som helhet dominerar stora multinationella och vinstdrivande företag som Carema Care AB, Attendo Care AB och Aleris AB, vilka ägs av riskkapitalbolag, samt Förenade Care som ingår i en dansk familjekoncern.

Vidare kan de privata utförarna erbjuda ”tilläggsjänster” utöver den beviljade tiden för hemtjänst (till exempel, fönsterputsning och gräsklippning), vilket däremot inte den kommunala utföraren kan göra. Avsikten är bland annat att ge små aktörer ökade möjligheter att kunna etablera sig inom hemtjänsten. Ett viktigt syfte med tillkomsten av LOV var att motverka de inslag av oligopol, som varit så tydliga i entreprenadupphandlingar inom äldreomsorgen. Bland annat skulle reformen främja egenföretagande och annat småföretagande, särskilt bland kvinnor.

I regeringens proposition om valfrihetssystem (prop. 2007/2008:29) angavs några riktlinjer för hur valfrihetssystemet bör fungera, vilka kan relateras till Le Grand (2007; 2009). Bland annat sades det att aktörerna bör hålla nere sina fasta kostnader, det bör finnas tillräckligt många aktörer på marknaden, i praktiken ett överutbud, och kunderna/brukarna ska vara välinformerade om marknaden och kunna fatta rationella beslut. Oavsett antalet etablerade företag är valfriheten för brukarna begränsad till valet av utförarorganisation. I vissa kommuner kan dessutom utförarna välja vilka områden inom kommunen de vill etablera sig i. Utförarna kan också avauktorisera sig av olika skäl.

(Kvasi)arbetsmarknad

Genom att kommunerna till stor del styr villkoren på en konkurrensutsatt offentlig marknad, en kvasimarknad, finns det som redan påpekats också skäl att anta att även arbetets marknad och villkor påverkas. I föreliggande studie om kundval och arbetsvillkor inom hemtjänsten används uttrycket ”kvasiarbetsmarknad” som en pendang till begreppet kvasimarknad. Med ”kvasiarbetsmarknad” avses dock inte en ”lätsarbetsmarknad” eller en ”grå arbetsmarknad”, utan en arbetsmarknad där relationer och villkor påverkas av att marknaden är skapad genom ett kundvalssystem.

Huvudaktörerna på den genom LOV konkurrensutsatta hemtjänstens arbetsmarknad är *arbetsgivare* och *anställda*, men den marknadsskapande politiska organisationen, *kommunen*, är också en central aktör som i egenskap av huvudman och ansvarig myndighet påverkar villkoren på denna arbetsmarknad, direkt eller indirekt. Kommunen bestämmer genom sin styrning av hemtjänsten förutsättningarna för verksamheten. Detta sker, som kommer att belysas i denna studie, främst genom ersättningssystemet till utförarna, vars konstruktion och logik också påverkar arbetets villkor. En låg ersättningsnivå kan till exempel bidra till otrygga anställningar och eftersatt arbetsmiljö. Eftersom priskonkurrensens är satt ur spel finns det också principiellt sett risk för att utförarna fokuserar mer på personalkostnaderna. Frågan blir då

i vad mån kommunerna tar ansvar för denna indirekta påverkan, en fråga som diskuteras fortlöpande i denna studie.

Tillgång och efterfrågan inom hemtjänsten

Som framgått ovan är det inte endast kundens egen efterfrågan som styr konkurrensen på en hemtjänstmarknad som är konkurrensutsatt genom LOV, utan den kommunala budgeten och den biståndsbedömning som görs av kommunens tjänstemän enligt SoL. Hur ser då förhållandet mellan tillgång och efterfrågan ut inom hemtjänsten?

Andelen äldre med biståndsbedömd äldreomsorg har minskat under senare årtionden, samtidigt som andelen äldre i samhället har ökat. Den offentligt finansierade äldreomsorgen bland personer som är 80 år eller äldre minskade under perioden 1980 till 2006 från 62 till 37 procent. Denna utveckling beror inte endast på att de äldres hälsotillstånd har förbättrats, utan också på att det har blivit svårare att bli beviljad kommunal äldreomsorg. Enligt Kommunal har äldre drygt 40 procent sämre chans att bli beviljade hemtjänst jämfört med situationen vid slutet av 1980-talet (Lorentzi 2011). Socialstyrelsens visade att totalt 9 procent av personer som var 65 år eller äldre hade biståndsbeviljad hemtjänst i ordinärt boende 2011, medan andelen bland dem som var 80 år eller äldre var 23 procent. I Uppsala var motsvarande siffror 7 procent respektive 17 procent, i Linköping 12 respektive 30 procent, medan fördelningen i Örebro var 9 respektive 21 procent (Socialstyrelsen 2012a). Skillnaderna mellan kommunerna kan bero på flera faktorer, såsom de äldres hälsa, deras ekonomiska situation samt kommunernas politik för äldreomsorgen.

Under 2000-talet har också andelen personer i äldreboenden, som är mest kostnadskrävande, minskat medan andelen med hemtjänst har ökat. I konsekvens med detta har behovet av hemsjukvård för personer med biståndsbeviljad hemtjänst ökat, vilket är en följd av att allt fler svårt sjuka skrivs ut från den slutna vården och att allt skröpligare personer vårdas i hemmet (Socialstyrelsen 2008). Det faktum att de som numera beviljas hemtjänst är både äldre och sjukare påverkar naturligtvis både marknaden och kraven på kompetens hos ledning och personal samt arbetsförhållandena.

Marknaden för hemtjänst är också strukturerad utifrån kön. Andelen kvinnliga konsumenter av biståndsbedömd hemtjänst är mer än dubbelt så hög för kvinnor än för män. Skillnaden har förklarats av att kvinnor i allt större utsträckning vårdar sina män i hemmet (Lorentzi 2011). Det finns således en tydlig genusordning bland både konsumenter och vårdgivare. Frågan är om omsorgen av äldre i hemmet till stor del åter håller på att bli ett oavlönat och osynligt kvinnoarbete. För detta talar också den ökande andelen av andra informella insatser och aktörer.

Informella insatser och aktörer

Hemtjänstens marknad påverkas också av att andelen informella insatser har ökat betydligt under senare år, det vill säga insatser av nära anhöriga, men också av vänner eller andra informella aktörer. Enligt Kommunal får omkring två tredjedelar av hemmaboende personer över 75 år som har vårdbehov hjälp på detta sätt, vilket kan jämföras med 40 procent vid slutet av 1980-talet (Lorentzi 2011; se även Szebeheley 2005b). Socialstyrelsen (2012c) har också visat att omkring 70 000 personer i yrkesverksam ålder har reducerat sin arbetstid eller helt slutat arbeta för att vårda en anhörig. Framför allt är det de anhörigas medelålders döttrar som tar ett vårdansvar för sina föräldrar. Kommunal menar att denna utveckling, som förbundet relaterar till den långvariga trenden att "slimma" äldrevården, är helt oacceptabel och leder till minskade inkomster för både enskilda och samhället. Dessutom får det informella arbetet konsekvenser för dem som arbetar professionellt inom branschen (Lorentzi 2011; Kommunal 2009; 2012).

Allt fler volontärförmedlingar startas inom äldrevården, det vill säga organisationer som förmedlar frivillig arbetskraft till äldrevården. Sedan 2004 har det skett en femdubbling och allt tyder på att trenden kommer att fortsätta. Det är dock inte frivilligorganisationer som Röda Korset, Svenska Kyrkan eller frikyrkorna tar initiativet till sådana lösningar, utan kommunerna själva. Bakom denna utveckling står sannolikt besparingsmotiv (*Rapport*, 22 februari 2012; se även Socialstyrelsen 2007).

Ökningen av andelen anhörigvårdare, volontärföreningar och andra informella insatser inom äldreomsorgen, såsom att engagera ungdomar för social verksamhet på äldreboendena, är ytterligare en aspekt som påverkar både utförare och arbetskraft inom den reguljära äldreomsorgen. Detta kan bland annat leda till att gränsen mellan professionella och frivilliga insatser i omsorgsarbetet blir otydlig. Inom hemtjänsten finns det redan omständigheter i arbetet som kan försvåra gränsdragningen mellan professionellt och icke professionellt arbete. Det gäller till exempel inslaget av tillfälligt arbetande timvikarier utan utbildning och erfarenhet av arbetet och ofta utan planer på att fortsätta inom branschen. Om frivilliga dessutom skulle tillåtas ta över anställdas arbetsuppgifter, kan detta ge signaler om att omsorgstjänster inte kräver utbildning. Följden blir också underbudskonkurrens och lönedumping.

Valfrihetssystemets utbredning inom hemtjänsten

I vilken omfattning har då hemtjänsten i Sverige konkurrensutsatts genom "eget val"? År 1993 tillämpades kundval inom hemtjänsten i de fyra borgerligt styrda kommunerna i Storstockholmsområdet, Täby, Vaxholm, Danderyd och Nacka. Tio år senare, år 2003, hade fortfarande endast ett tiotal kommuner infört systemet, medan antalet

hade ökat till 27 år 2006. De främsta tillskyndarna för övergången till kundval har, som nämnts, varit de borgerliga partierna i riksdagen såväl som i kommunernas fullmäktige och efter valet år 2006. Efter tillkomsten av LOV år 2009 har allt fler kommuner beslutat att införa kundval inom hemtjänsten (Szebehely 2011: 221; SKL 2012).

Kartan på sidan 27 visar utbredningen av LOV i december 2012. Då hade 133 kommuner infört LOV, 42 kommuner hade beslutat att LOV ska införas och 45 kommuner hade sökt statligt stimulansbidrag för att utreda frågan men ännu inte fattat beslut, medan 35 kommuner hade beslutat att inte införa LOV. Jämfört med mars 2012 hade 15 nya kommuner infört LOV, samtidigt som antalet som beslutat att inte införa systemet hade ökat med åtta stycken. Denna trend fortsatte även under första kvartalet av 2013, då antalet kommuner med LOV ökade till 143 och antalet som säger nej till systemet ökade till 47.¹ Det har alltså skett en ökning både av antalet kommuner som infört LOV och av dem som bestämt att inte göra det.

Inom primärkommunerna kan LOV tillämpas på ett tjugotal tjänster inom äldre- och handikappsomsorgen. De flesta kommuner har infört valfrihetssystemet inom hemtjänsten och då både för service- och omvårdnadstjänster, vilket till exempel är fallet i Uppsala och Linköping. I december 2012 hade 18 kommuner, bland dem Örebro, valt att införa LOV endast för servicetjänster.

Regeringen har aviserat att valfrihetssystemet kan bli obligatoriskt inom hemtjänsten (*Dagens Nyheter* 15 september 2012). Kommunerna är dock fortfarande den ojämförligt största arbetsgivaren inom äldreården. År 2010 hade drygt 10 procent av de anställda en privat arbetsgivare. Skillnaderna är dock stora regionalt och ”privatiseringen” har gått längst i storstadsområdena (Szebehely 2011: 227, tabell 7.3).

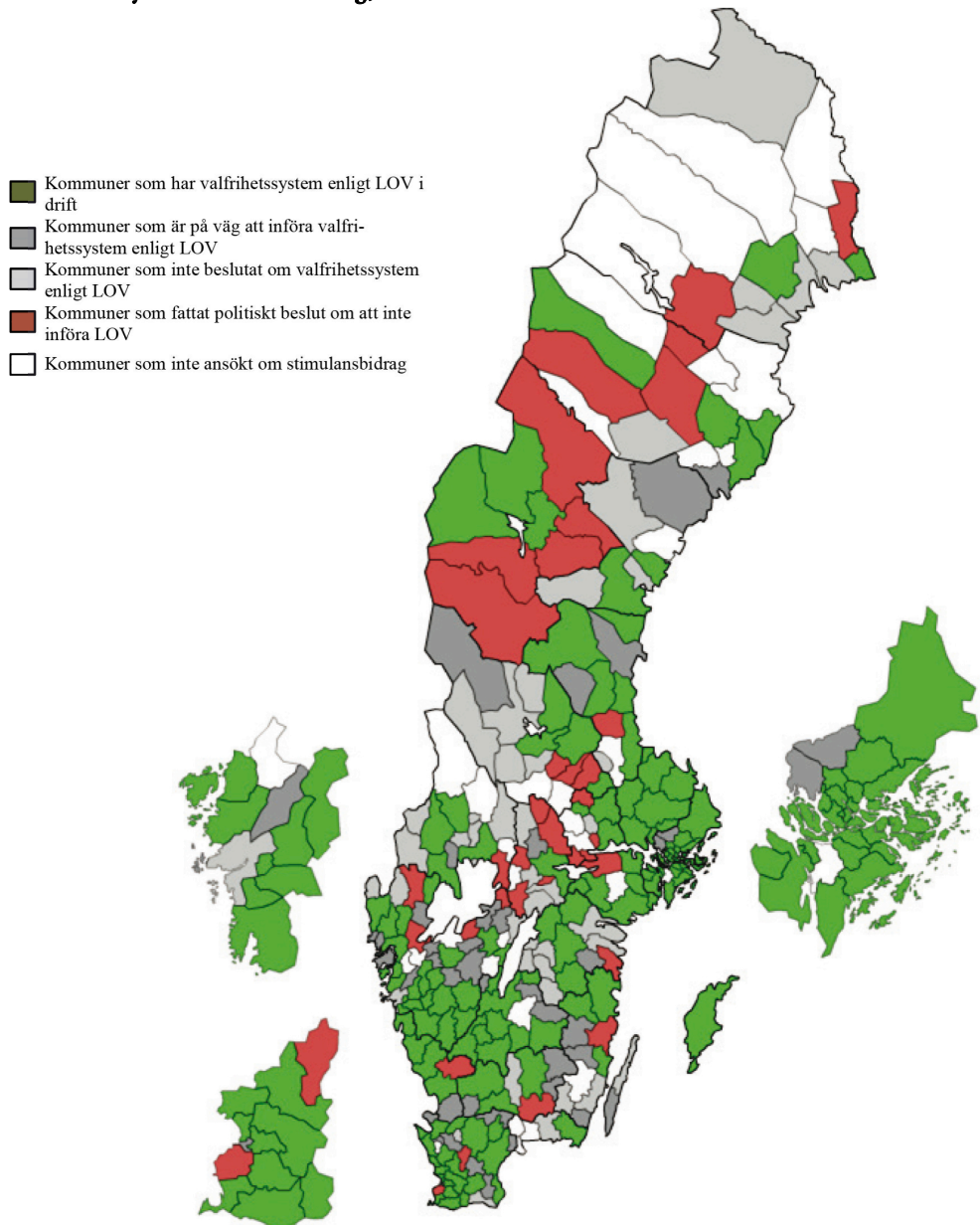
LOV i de studerade kommunerna

Av de kommuner som figurerar i denna undersökning har konkurrensutsättningen som nämnts den längsta traditionen Linköping. Kommunen införde beställarutförarmodellen redan 1992. År 2012 var 28 procent av platserna i äldreboendena och cirka 40 procent av utförda timmar i hemtjänsten i kommunens egen regi. I Uppsala var motsvarande andel drygt 23 procent för äldreboendena och cirka 59 procent för hemtjänsten (maj 2013). I Örebro var under 2012 endast ett fåtal privata äldreboenden upphandlade genom LOU, varav ingen hade hemtjänst.²

¹ Uppgifter från SKL, april 2013.

² Intervju med processledare för LOV, Örebro kommun, juni och oktober 2012.

Valfrihetssystemets utbredning, december 2012.



<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19020/2013-3-19.pdf>
Källa: Socialstyrelsen 2013: 29.

När LOV infördes i Linköping 2008 hade flera av stora privata vårdbolagen som idag dominerar kundvalsmarknaden tillsammans med kommunens egenregi, Lean Link, varit etablerade i kommunen sedan 1990-talet genom anbudsupphandling och hade då som nu verksamhet inom både äldreboenden och hemtjänst. Förutom dessa aktörer, det vill säga främst Carema Care AB, Attendo Care AB och Kosmo AB, finns också några mindre omsorgsföretag samt flera små serviceföretag. Icke-valsalternativet är de utförare som har ”basansvaret” inom det hemtjänstområde där brukaren bor. Basansvar betyder att en utförare har ett upphandlat servicehus som ska ha larmtjänst och sjuksköterska, lunchservering och fritidsverksamhet.³ Liksom i Uppsala, svarar de mindre utförarna för en liten del av hemtjänsttimmarerna (Sundin & Tillmar 2010a; Uppsala kommun 2011).

I Uppsala infördes beställar-utförarmodellen år 2004, då socialdemokraterna styrde kommunen med stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Socialdemokraterna menade att upp till 30 procent av äldreomsorgen skulle kunna vara konkurrensutsatt. Efter de borgerliga partiernas seger i kommunalvalet 2006 ökade konkurrensutsättningen och införandet av LOV på senhösten 2008 blev ett naturligt led i denna policy. Till en början kunde de äldre i Uppsala välja mellan kommunens egen utförare Vård och Bildning och de tre stora utförare som kommunen hade avtal enligt LOU med Aleris, Attendo Care och Förenade Care. Dessa bolag svarade sedan tidigare för äldreården i olika upphandlade stadsdelar och denna indelning behölls för äldreboendena. En annan stor extern utförare, Carema, som delvis hade verksamhet på landsbygden, valde att inte gå med i valfrihetssystemet. Orsaken var att timpriset ansågs för lågt, bland annat med tanke på de förhållandevis långa avstånden mellan kunderna.⁴ I december 2012 hade antalet utförare stigit till 17. Förutom de tre stora vårdbolagen fanns några medelstora företag auktoriserade både för service- och omsorgstjänster. De övriga var små eller mycket små företag med inriktning på service-tjänster.

När LOV för servicetjänster infördes i Örebro kommun i maj 2009 gjordes det under ett allianslett styre. När socialdemokraterna senare tog över ledningen tillsammans med centern och kristdemokraterna (efter ett omval 2011) fortsatte man på den inslagna linjen, vilken innebar att valfrihetssystemet stegvis skulle utökas. Under 2012 fanns ett knappt trettiotal godkända externa utförare av servicetjänster – de flesta mycket små företag. Liksom i de andra kommunerna var många av dem var också inriktade på den reguljära marknaden för städ- och fixartjänster och vissa bedrev även verksamhet inom området personlig assistans. Dessa utförare har i olika omfattning etablerat sig i de sju hemtjänstområden som kommunen är indelad i. De brukare som väljer att inte göra något aktivt val tilldelas en utförare efter turordningen på de lis-

³ Intervju med verksamhetschef, Linköpings kommun, juli 2012.

⁴ Intervju med uppdragsstrateg, Äldrekontoret, Uppsala kommun, juli 2009.

tade företagen. På så sätt försöker kommunen att uppnå större konkurrensneutralitet på denna kundvalsmarknad.

III. Arbetets organisering

En viktig utgångspunkt för denna studie är, som inledningsvis nämndes, att det finns ett samband mellan konkurrensutsättning av offentligt finansierade välfärdstjänster och arbetets organisering och villkor inom de konkreta områdena. Hur har då hemtjänstarbetet påverkats av att verksamheten har konkurrensutsatts genom LOV i de kommuner som här studerats?

Kommuner som har konkurrensutsatt hemtjänsten har i regel skilt beställning från drift i enlighet med grundtankarna i New Public Management. Det finns dock undantag, till exempel Örebro kommun, där det privata inslaget i äldreomsorgen traditionellt har varit litet. Beställar-utförarmodellen ökar avståndet mellan biståndsbeslut av hemtjänstinsatser och det praktiska arbetet. Det bidrar också till att kravet på exakthet i beställningen ökar, vilket kan innebära tidsangivelser på minuten för olika arbetsmoment (Szebeheley 2006: 53). Modellen har blivit ett signum för den taylorisering av hemtjänstarbetet som så ofta har påtalats i forskningen (Eliasson 1992; Aronsson et al. 1995; Eliasson-Lappalainen & Szebeheley 1998; Olsson & Ingvad 2006).

I många kommuner har dock systemet med biståndshandläggning förenklats. Genom Lagen om kommunal befogenhet (SFS 2009:47) fick kommunerna rätt att utan föregående, individuell behovsprövning tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år. Sådana tjänster skulle förebygga skador, olycksfall eller ohälsa, men fick inte innehålla omvårdnad. Det innebär i praktiken att utförare och brukare kan sluta avtal om tjänster för ett bestämt antal timmar i månaden, vilket också ger större frihet åt parterna att bestämma innehållet i tjänsterna och biståndshandläggarens roll blir då främst att följa upp verksamheten. Örebro kommun har relaterat till denna lag i genomförandet av LOV för servicetjänster. Systemet med förenklad biståndshandläggning används dock även för omsorgstjänster i vissa kommunerna, vilket sedan länge har varit fallet i Linköping. I Uppsala prövades detta system under ett par år men avslutades, eftersom det ansågs leda till att utförarna i vinstintresse överdrev behovet av hjälpinsatser.⁵ Detta problem kan relateras till tesen att privata aktörer inom välfärdssektorn skapar sin egen efterfrågan (Lindqvist 2008; se även Kommunal 2012: 35f).

⁵ Intervju med uppdragsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012.

När det gäller konkurrensens konsekvenser för arbetes organisering finns det utgångsmässigt anledning att återknyta till diskussionen om de olika former av *rationalitet* som styr omsorgsarbetet. *Omsorgsrationalitet* har i idealtypiska termer beskrivits som fasta relationer mellan personal och brukare, hjälp på bestämda tider och relativt stort handlingsutrymme för bägge parter. Förutsatt att det finns tillräcklig bemanning, innebär detta att personalen inom givna ramar kan anpassa hjälpen till den äldres dagsform och behov – en individ- och situationsanpassad omsorg. Denna modell för omsorgsarbetet har beskrivits som den traditionella inom hemtjänsten. Den andra modellen, som växte fram mot bakgrund av de ökade kraven på effektivisering inom den kommunala välfärdssektorn och som kännetecknas av *tekniskt begränsad rationalitet* med tayloristiska inslag, är idealtypiskt sett den traditionella modellens motsats. Avståndet mellan planering och ledning å ena sidan och det praktiska arbetet å den andra ökar, och handlingsutrymmet för både personal och brukare minskar (Waerness 1996; Szebeheley 2006).

Ersättningssystem och arbetsorganisation

Efterhand som hemtjänsten har rationaliserats och konkurrensutsatts under de senaste årtiondena, har hemtjänstarbetet blivit alltmer uppgiftsorienterat och förhandsstyrt (Szebeheley 2006). Detta bör främst relateras till att ersättningssystemet är prestationsbaserat i stället för anslagsfinansierat.⁶ En grundprincip för konkurrensutsättning genom LOV är, som nämnts, att ersättningsbelopp och kvalitetskrav ska vara lika för alla utförare inom en kommun, och att konkurrensen därmed ska baseras på ”kvalitet”. Timpriset kan dock variera mellan olika områden inom en kommun beroende på avståndet mellan brukarna. Ersättningen kan också differentieras utifrån andra faktorer, såsom olika tjänster (service, omvårdnad, hemsjukvård), tid på dygnet eller vardag/helg (Törnvall & Eklund 2009; Socialstyrelsen 2012b; SKL 2012).

Ersättningssystemet beräknas utifrån beviljad tid, utförd tid eller efter utförd aktivitet. De flesta kommuner som har infört LOV år 2012 (omkring två tredjedelar) utgick från utförd tid. Eftersom timersättningen till utförarna endast för denna utgår för tid som personalen verkligen är *hos* eller *med* brukarna, den ”direkta brukartiden” eller ”brukarnära” tiden, blir det ett ekonomiskt incitament för utföraren att personalen stannar den tid som brukaren är beviljad. Den övriga tiden, ”kringtiden”, är schablonmässigt inräknad i timpriset.⁷

⁶ I vissa fall kan anslagsfinansiering förekomma för kommunernas egenregi, även om kommunen infört LOV (Statskontoret 2012).

⁷ Intervju med uppdragsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012; uppgifter från SKL, oktober 2012.

Den biståndsbeviljade tiden var tidigare ofta baserad på frekvensbeslut, till exempel att en vårdtagare behövde hjälp med bäddning alla dagar i veckan, dusch en gång i veckan och städ en gång var tredje vecka. Eftersom ersättningen inte var avhängig av den tid man var hos brukaren, var det vanligt att personalen utförde arbetsuppgifterna så fort som möjligt för att hinna med så många vårdtagare som möjligt eller för att kunna prioritera insatserna efter dagsläget och efter tillgången på personal.

Förr var det inte angivet hur lång tid en insats skulle ta, utan bara insatserna och hur ofta de skulle utföras. Man kunde skynda sig och göra det som var anslaget för en timme på en halvtimme. Så vann man tid och få in fler ärenden.⁸

Närvarograden hos brukaren kunde då vara låg, vilket har varit ett viktigt motiv bakom införandet av LOV. Drygt en tredjedel av alla kommuner som har konkurrensutsatt hemtjänsten genom LOV har dock valt beräkna ersättningen utifrån beviljad tid, vilket förutsätter noggrann dokumentation av avvikelser. I Uppsala och Örebro är ersättningssystemet inom hemtjänsten baserat på utförd tid. I Linköpings kommun har beräkningsgrunderna för servicetjänster baserats på utförd tid och under 2013 kommer systemet med utförd tid att införas successivt också för omsorgstjänster (SKL 2012). I ett kundvalssystem med fast timpris och ersättning utifrån utförd tid är således närvarograden central för både utförarna, brukarna och kommunen. Kampen om kunderna ska vara drivkraft för att insatserna utförs med hög kvalitet vare sig ersättningssystemet är baserat på utförd eller beviljad tid.

Ett stort problem utifrån ett arbetstagarperspektiv är att utförarna försöker *maximera* den brukarnära tidens andel av personaltiden. De ”låga” timpriset blir ett argument för att detta är nödvändigt för att få ekonomin att ”gå runt”. Till detta kommer den starkt brukarorienterade retoriken bland politikerna och utförarna. Kunden ska få det kunden ska ha – och helst litet till.

I Uppsala kommun var ersättningen per timma år 2012 beräknad utifrån att den brukarnära tiden skulle vara 64 procent av personaltiden för en undersköterska eller vårdbiträde. Då skulle principiellt sett en utförare ”gå runt” enligt kommunen. De flesta utförarna, inklusive kommunens egenregi, har dock betydligt högre andel brukarnära tid.⁹ Detta får negativa konsekvenser för personalens arbetsförhållanden. Ambitionen att pressa kostnaderna och öka intäkterna driver alltså upp andelen brukarnära tid av personaltiden, det vill säga den tid utförarna kan fakturera. Det innebär mindre utrymme för gång- och restider, men också för dokumentation, personalmöten, kompetensutveckling, handledning och fackligt arbete. Detta är en viktig orsak

⁸ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, juli 2009.

⁹ Intervju med uppdragsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012; intervju med verksamhetschef Uppsala kommun, november 2012.

till att valfrihetssystemet kan leda till stress och dåliga arbetsförhållanden för personalen (jfr Målvqvist 2010).

Ökad planering och kontroll

Vilka andra följder får då kundvalssystemet för arbetets organisering inom hemtjänsten? Ett prestationsbaserat ersättningssystem med fast timpris till utförarna kräver strikta rutiner för planering, registrering och kontroll av tid och insatser. Kommunerna kan lösa denna fråga på olika sätt och även inom kommunerna kan olika utförare tillämpa olika system. Många kommuner, bland dem Uppsala, har infört ett enhetligt elektroniska system, där tiden hos brukaren registreras digitalt genom personalens mobiltelefoner, en slags stämpelklocka om man så vill. I Uppsala är systemet kopplat till elektroniska lås i brukarnas ytterdörrar. Avsikten är därmed också att kommunen ska kunna ha större kontroll över nycklar och att brukarna på så sätt ska kunna känna större trygghet. Dessutom är tanken att spara restid och – om det är fråga om bilresor – spara miljö genom att personalen inte behöver göra extra vändor för att hämta nycklar. Ett enhetligt registreringssystem för alla utförare förutsätts också vara mer konkurrensneutralt, en aspekt som ansågs viktig bland annat för att inte missgynna de minsta utförarna med små resurser för investeringar (Uppsala kommun 2008; 2011 och 2012). Systemet med handdatorer eller mobiltelefoner används även i kommuner som inte infört LOV, men som vill effektivisera sin egenregi (se till exempel Hjalmarsson 2009). Problemet har dock varit att tekniken inte alltid har fungerat, vilket har inneburit ett nytt stressmoment i arbetet.¹⁰

Med konkurrensutsättning genom LOV och bruket av prestationsbaserade ersättningssystem med ett fast timpris har också *detaljplaneringen* av arbetsinsatserna blivit allt viktigare. Datoriserade planeringsprogram, som kan bygga på tidsstudier av arbetet, har dock använts länge inom hemtjänsten för att förbättra logistiken och kostnadseffektivisera verksamheten och är följaktligen inte heller de endast knutna till LOV. I Örebro kommun har datoriserade program för planering av insatserna i hemtjänsten använts inom egenregi sedan slutet av 1990-talet.¹¹

Syftet med en omsorgsfull planering är naturligtvis att verksamheten ska bli så kostnadseffektiv som möjligt. Det är inte oväntat de stora organisationerna som kommit längst i denna utveckling och de har följaktligen ett bättre utgångsläge i detta avseende än nyetablerade, små utförare. Eller för att citera en av Kommunals utredare:

¹⁰ Gruppintervju med arbetsplatsombud inom Kommunal i Uppsala, november 2009 och februari 2011.

¹¹ Intervju med processledare för LOV, Örebro kommun, juni 2012.

”Hemtjänst är logistik. Mycket handlar om stordriftsfördelar. Det är det man vinner på”.¹²

Detaljplanering av arbetet kräver följaktligen också *dokumentation* av utförda insatser, vilket inte heller det är något nytt i sig inom hemtjänsten (Hälsoteknikcentrum, 2011). Denna studie tyder dock på att trenden också här går mot ökad likformighet mellan de olika utförarna inom en och samma kommun, vilket underlättar samordningen av insatser för den enskilde brukaren, inte minst vid byte av utförare. I Uppsala kommun har man även infört ett gemensamt system för dokumentation av omvårdnadstjänster som är länkat till det elektroniska systemet för registrering av tid.¹³ Linköpings kommun kommer under 2013 ett liknande enhetligt digitalt registrerings- och dokumentationssystem att införas i samband med övergången till ett ersättningssystem baserat på utförd tid.¹⁴ Örebro kommun har av sekretessskäl valt att inte knyta externa utförare av servicetjänster till kommunens dokumentations- och journalsystem. Brukaren signerar vanligen utförd tid och utförda uppgifter på papper, som sedan kontrolleras av kommunen.¹⁵

Individualisering och tävling

Som visats är vissa organisatoriska förändringar i samband med införandet av LOV nya i de studerade kommunerna, men långt ifrån alla. Snarare handlar det om en långsiktig utveckling av rationalisering inom hemtjänsten. Man kan dock utan tvekan säga att konkurrensutsättningen genom LOV och tillämpningen av ett prestationsbaserat ersättningssystem med ett fast timpris har förstärkt en utvecklingstrend mot ökade krav på planering, registrering och kontroll av arbetet.

Samtidigt har kontrollen *individualiserats*. Den digitala registreringen av tid och insatser gör det möjligt för cheferna att kontrollera personalens arbete individuellt minut för minut, även om det i regel inte handlar om att i detalj kontrollera *hur* arbetet utförs. I ett ersättningssystem som baseras på utförd tid är det i stället i första hand *närvarograden* som kontrolleras. Sammanställningar av personalens individuella närvarograd hos brukaren blir då ett bevis på effektivitet och ekonomi i verksamheten. För kommunerna/uppdragsgivarna fungerar närvarograden inte bara som underlag för ersättning utan också som ett bevis på kvalitet.

¹² Intervju med utredare 1, förbundskontoret Kommunal, Stockholm januari 2012.

¹³ Intervju med uppdagsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012.

¹⁴ Intervju med regionalt fackligt ombud och regionalt fackligt skyddsombud, Kommunal Linköping, maj 2012.

¹⁵ Intervju med processledare för LOV Örebro kommun, juni 2012.

När LOV infördes i Uppsala fanns det en oro bland de anställda och de fackliga funktionärerna att cheferna skulle anslå identifierbara sammanställningar av den individuella närvarograden på enhetskontorens anslagstavlor. Så gjordes också på vissa håll med särskilda färgmarkeringar för dem som inte hade kommit upp till önskad nivå. Dessa rutiner motiverades bland annat som ett led i det interna kvalitetsarbetet.¹⁶

På en enhet inom en av de större utförarna i Uppsala anslogs den individuella närvarograden som en *tävling* mellan personalen.¹⁷ Tävlingar har använts både inom tayloristiska och andra modeller för arbetets organisering och ledning, till exempel inom självstyrande grupper. Förekomsten av spel, lekar och tävlingar i produktionsfrämjande syfte har i forskningen tolkats som ett hegemoniskt samtycke mellan de anställda och ledningen i målstyrda organisationer (Knights 1990; Stranne 2004: 138). Tävling mellan individer i arbetet finns också med i den omsorgsmodell som karaktäriseras av tekniskt begränsad rationalitet och som framför allt relaterar till taylorism. Hjälmeskog (2006) beskriver tekniskt begränsad rationalitet som att ha *effektivitet* som den yttersta målsättningen.

Det gäller att så snabbt och billigt som möjligt producera så mycket som möjligt. Det blir då viktigt att bortse från människors känslor, specifika behov etcetera. Individen ska ha de rätta kvalifikationerna och utgöra en kugge i maskineriet, och hon/han är lätt utbytbar om det gnisslar i maskineriet. Samtidigt med denna utbytbarhet finns en individualism grundad i att individerna uppmuntras att tävla mot varandra i fråga om yrkespositioner, löner och så vidare, vilket i sin tur är knutet till kompetens (Ve 1995)” (Hjälmeskog 2006, s. 66).

Enligt verksamhetschefen för den ovan nämnda utföraren bör dock sammanställning över den individuella närvaroprocenten inte förekomma i verksamheten. De anställda ska inte hängas ut, utan samtliga arbetsinsatser ska vid behov tas med den enskilda. Chefen betonade också, att den faktiska närvarograden kan bero på många olika faktorer förutom den anställdes egna insatser, såsom väderförhållanden, tillgång till vikarier och brukarens dagsform.¹⁸

Kommunal i Uppsala har också agerat bestämt mot att individuellt definierbara sammanställningar av personalens närvarograd hos brukaren anslås.¹⁹ Ändå förekom detta på vissa håll ännu under sommaren 2012.

¹⁶ Gruppintervju arbetsplatsombud, Kommunal Uppsala, juni 2011.; Intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal Uppsala, augusti 2012.

¹⁷ Intervju med verksamhetschef privat utförare, juli 2012.

¹⁸ Intervju med verksamhetschef privat utförare, Uppsala, maj 2012.

¹⁹ Intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal Uppsala, augusti 2012.

I praktiken blev det ju en sorts tävlan mellan oss som jobbade på enheten. Man kunde inte låta bli att kolla och jämföra, och det var väl egentligen meningen.²⁰

Man kan säga att tävlingsmomentet mellan anställda finns inbäddat i den omsorgsmodell som bygger på tekniskt-begränsad rationalitet med tayloristiska inslag. Utifrån ett fackligt perspektiv är risken att konkurrensen mellan de anställda ökar och omvänt att solidariteten i arbetargruppen minskar. Att minska konkurrensen mellan arbetare har alltid varit en av fackets allra främsta uppgifter för att kollektivt kunna driva intressefrågor gentemot motparten och själva grundbulten i kollektivavtalen.

Sammanfattningsvis tyder denna studie på att de arbetsorganisatoriska förändringar som tillkommit genom kundvalssystemet har befast utvecklingen mot tekniskt-begränsad rationalitet i omsorgsarbetet. Planering, registrering, och kontroll är inget nytt, men har blivit allt viktigare i kölvattnet av LOV, framför allt beroende på det prestationsbaserade ersättningsystemets konstruktion med ett fast timpris, i synnerhet om de är baserat på utförd tid. Kvantifieringen av arbetsinsatserna och individualisering av kontroll har också ökat till följd av detta. Frågan blir då hur detta har påverkat personalens handlingsutrymme.

Personalens handlingsutrymme

Aronsson et al. (1995) påpekade i en studie från 1990-talets början att tillräckligt med tid och handlingsutrymme är nödvändiga förutsättningar för att hemtjänstpersonalen ska kunna etablera fungerande sociala relationer med vårdtagarna. Under senare år har denna till synes självklara aspekt ofta betonats i forskningen. Ett problem med arbetsorganisering inom dagens hemtjänst är dock att personalen ofta upplever att de på grund av underbemanning eller för snävt planerade scheman inte får tillräckligt med tid för att kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt gentemot brukarna. Detta skapar känslor av otillräcklighet och frustration (se till exempel Astvik 2003; Gustafsson & Szebehely 2005; Szebehely 2006; Ahnlund 2008).

Innebär då de arbetsorganisatoriska förändringar som följt i kundvalssystemets spår att de anställdas eget handlingsutrymme minskar och att deras möjlighet till självständiga bedömningar och prioriteringar i arbetet utifrån yrkeserfarenhet därmed också minskar? Principiellt sett borde det finnas en risk för detta. De signaler som har kommit från fackets och de intervjuade anställdas sida i denna studie tyder också på

²⁰ Intervju med semestervikarie hos privat utförare, Uppsala kommun, november 2012.

att det också är så i praktiken, om än i varierande grad beroende på ledningspolicy och förhållandet mellan chefer och anställda.²¹

Förr kunde vi påverka arbetet och hur vi disponerade vår tid mycket mer själva. Nu är allt detaljplanerat – 10 minuter här och 15 där. Man kan inte längre styra sin egen arbetssituation på det sätt man kunde göra förr.²²

En annan anställd, som ser tillbaka på sitt inom arbete inom hemtjänsten, uttrycker sig på följande sätt om de förändringar som hon har upplevt i yrket:

Det var ju det som gjorde arbetet intressant och roligt. Att vi inom givna gränser kunde styra vår dag och göra egna bedömningar utifrån de äldres dagsform.²³

När var då ”förr”? På frågan om närmare precisering blev svaret att det nog kan röra sig om drygt tio år tillbaka i tiden. Flera andra informanter från arbetstagersidan har gett uttryck för samma uppfattning.²⁴ Förhandsstyrningen av arbetet har dock, enligt de intervjuade, intensifierats och blivit mer detaljerad genom införandet av LOV. Förändringarna relaterades både till besparingar och effektivitetskrav och till konkurrensutsättning generellt sett såväl som till den som har skett specifikt genom LOV. I detta avseende har utvecklingen i de studerade kommunerna varit likartad och verkar inte heller vara beroende av privat eller offentlig driftform.

Även de intervjuade cheferna menade att arbetet har blivit mer styrt, men att denna utveckling inte i första hand är kopplad till konkurrensutsättningen genom LOV. I stället handlar det också enligt cheferna om en långsiktig förändring som inkluderar ökad konkurrensutsättning och marknadsmässig styrning, som bottenar i åtstramningar och ökade effektivitetskrav inom den kommunala välfärdssektorn. Cheferna framhöll också över lag att hemtjänstarbetet alltid har varit svårplanerat både över dygnet och över längre tid på grund av att brukarnas behov av insatser varierar. Det gäller att minimera ”spilltid” i systemet. Dessutom betonades att en omsorgsfull planering av arbetet också ett ”skydd” mot stress hos personalen. Det är bättre för de anställda att de vet vad som förväntas av dem, menade en verksamhetschef för en större privat utförare i Uppsala.²⁵ Eller som hans kollega inom den kommunala egenregin i Linköping uttryckte det:

²¹ Gruppintervjuer med arbetsplatsombud, Kommunal, Uppsala, november 2009; februari och juni 2011.

²² Intervju med förtroendevald, Kommunal, Linköping, januari 2012.

²³ Intervju med tidigare anställd hos privat och kommunal utförare, Uppsala, november 2012.; Intervju med regionalt fackligt ombud och regionalt skyddsombud, Kommunal, Linköping, maj 2012.

²⁴ Gruppintervjuer med arbetsplatsombud, Kommunal, Uppsala, november 2009; februari och juni 2011.

²⁵ Intervju med verksamhetschef, privat utförare, Uppsala, maj 2012.

Visst har arbetet förändrats och blivit stressigare, men knappast genom LOV:en utan genom konkurrensen som sådan. Och här i Linköping har ju äldreomsorgen varit konkurrensutsatt sedan 1992. Vi har försökt hantera detta på ett ordnat sätt. Vi planerar in alla insatser, så att vi vet att vi gör det vi ska och att vi gör den tid vi ska. Brukaren ska ha den tid och den hjälp som brukaren har blivit beviljad. Vissa anställda passar en sådan organisation – andra inte. Vikarierna brukar i allmänhet tycka det är bra.²⁶

I samtalen med cheferna om de arbetsorganisatoriska förändringarnas påverkan på arbetet gled samtalet gärna över till att handla om *brukarens* väl och ve som överordnat intresse. Cheferna betonade att det var viktigt att vara tydlig med vem som hemtjänsten är till för, och det är brukarna. Detta avspeglar sannolikt inte bara ambitionen att följa den starkt kundorienterade retorik som genomsyrar LOV-reformen, utan visar också på en av kundvalssystemets viktigaste konsekvenser, nämligen den kontinuerliga pressen på utförarna att skaffa och behålla kunder.

Samtidigt som de intervjuade cheferna framhöll att personalen trots allt tjänar på att arbetsdagen blir mer planerad och strukturerad, menade de också att det måste finnas en viss ”flexibilitet” i arbetet, inte minst ”för brukarens skull”. Arbetet med gamla och sjuka människor innebär alltid att personalen måste tackla oförutsedda händelser.²⁷ Det fanns inte heller i detta avseende någon skillnad utifrån driftsform i de intervjuade chefernas synsätt.

Utifrån de intervjuade anställdas och fackligt förtroendevaldas perspektiv betonades å andra sidan att även brukarna drabbas av en alltför långt driven detaljplanering.

Det går inte att planera allt när det gäller omvårdnad av äldre. Alla är inte lika och det måste man ju ta hänsyn till. Det är inte biltvätt som man kan programmera i detalj vi talar om, utan människor. Personalen ska kunna läsa av brukaren och rätta sig efter dagsformen. Så har det alltid varit inom hemtjänsten. Men nu får vi inte mycket utrymme för att kunna disponera vårt arbete efter våra egna bedömningar.²⁸

Omsatt i teoretiska termer ställs i detta uttalande en omsorgsmodell styrd av tekniskt begränsad rationalitet mot en traditionell modell baserad på omsorgsrationalitet. Uttalet tyder också att personalens handlingsutrymme har minskat. I detta fall relaterade den fackliga representanten till arbetet i innerstadsområdena.

Denna studie visar emellertid också på att det även finns skillnader i personalens upplevelser av de organisatoriska förändringarna av LOV, bland annat utifrån förhållandet stad – landsbygd. Enligt ett regionalt fackligt ombud i Uppsala, kan valfrihets-

²⁶ Intervju med verksamhetschef, kommunal utförare, Linköping, juli 2012.

²⁷ Ibid.; intervju med verksamhetschef, privat utförare, Uppsala, maj 2012, intervju med enhetschef, kommunal utförare, Uppsala, februari 2010.

²⁸ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Linköping januari 2012.

systemet bidra till att de anställdas inflytande över arbetet ökar i landsbygdsområdena, förutsatt att de kan koncentrera sitt arbete till området och har en fast bas där samt att restiderna är schemalagda. Kundvalssystemet innebär att personal i vissa fall kan bli tvungna att pendla mellan innerstad och landsbygd, eftersom en utförare inte kan neka att betjäna en kund på grund av logistiska skäl.

I den enhet som det regionala fackliga ombudet främst relaterade till hade antalet besök hos brukarna minskats och tiden för besöken ökats genom LOV. Arbetet hade därför blivit lugnare jämfört med förhållandena i innerstaden, där korta tillsynsbesök på tio minuter var vanliga och där det blev många besök med stressiga ”gångtider” för de anställda. Hon betonade också att personalen i allmänhet har och alltid har haft en större social funktion på landsbygden, eftersom utbudet av sociala aktiviteter för äldre är mindre. Personalen bor i många fall i regionen och känner flera av brukarna även privat. Därtill kommer en viktig faktor, som är direkt relaterad till valfrihetssystemet, nämligen att konkurrensen mellan utförarna i regel är mindre på landsbygden. Det faktum att en utförare inte löper så stor risk att förlora kunder till konkurrenterna innebär också större anställningstrygghet för personalen.²⁹

Med reservation för att denna studie är empiriskt begränsad, förefaller det vara i innerstadsområdena som problemen med ökad tidspress och minskat eget handlingsutrymme för personalen är som störst, trots att avstånden mellan brukarna är mindre i förhållande till landsbygden. Den avgörande skillnaden mellan stad och landsbygd synes vara att konkurrensen är mindre på landsbygden. Ändå var ett av de allra viktigaste argumenten bakom LOV att konkurrens skulle leda till ökad kvalitet, och även till förbättringar för personalen, eftersom det blev mer konkurrens om arbetskraften (SOU 2008:15).

Digital taylorism

Om man jämför de arbetsorganisatoriska förändringarna inom hemtjänsten under senare årtionden med den generella utvecklingstrenden i arbetslivet i riktning mot decentralisering av ansvar och betoning på självständighet och förmåga till egna initiativ, kan det tyckas som att den konkurrensutsatta äldreomsorgen går åt motsatt håll och att taylorismen har fått en renässans.

Under senare år har uttrycket ”digital taylorism” börjat användas i debatten om förändringar i arbetslivet för att beskriva hur arbetsgivare försöker vända ”*knowledge work* into *working knowledge*” (Brown et al. 2010: 66; för en översikt, se Gellerstedt 2012). I en LO-utredning hävdas det att digital taylorism har bidragit till att skapa

²⁹ Intervju med regional fackligt ombud för Kommunal, Uppsala, augusti 2012.

”utarmade arbeten” bland främst lägre tjänstemän och arbetare både inom industri och privat och offentliga service.

Likriktning och ökad kontroll av den anställde gör att arbetsledningen till en del kan automatiseras. Den anställde får mål, instruktioner och information via datorn. Resultatet av arbetet registreras sedan åter i datorn. Till exempel registreras kassapersonalens arbete av kassaapparaten, telefonisters samtal tidstuderas automatiskt, hemtjänstens arbete loggas via mobiltelefonen och chaufförer styrs via GPS. I arbetet ingår mindre av att tala med varandra och mer av att kommunicera och kontrolleras elektroniskt (Gellerstedt 2011: 14).

Med ”utarmade” arbeten avses i LO-rapporten arbeten som är ”enkla” med kort inlärningstid och ensidiga, repetitiva arbetsmoment. Dessutom har de anställda små möjligheter att påverka arbetet eller att utvecklas genom arbetet. Bland annat åberopas hemtjänsten som ett arbete som mer och mer ”snuttifieras”, till exempel att “leverera matdosa utan tal – sex minuter” (ibid: 11).

Det är lätt att sådan fras kan sätta en negativ stämpel på arbetet inom hemtjänsten, i synnerhet som den i detta fall relaterade till ett uttalande av Kommunals ordförande Annelie Nordström. Även om arbetet inom hemtjänsten i allt högre grad har blivit förhandsstyrt och digitaliserat, så är arbetet inte i sig ”enkelt” när det gäller kraven på arbetsinsatserna. Det är knappast heller ensidigt och repetitivt.

Arbetsinsatserna inom hemtjänsten kan planeras, registreras, dokumenteras och kontrolleras digitalt samt delas upp i standardiserade och tidsstyrda moment, vilket sker i allt större utsträckning i konkurrensutsättningens kölvatten. I praktiken förblir dock arbetet med människor, i människors egna hem, komplext, oförutsägbart och emotionellt krävande. Denna komplexitet har ökat inom hemtjänsten under de senaste decennierna genom att de som beviljas hemtjänst blir allt äldre och sjukare, samt genom att verksamheten också omfattar personer med psykiska handikapp utöver demenssjukdomar. Alltför kategoriska omdömen av hemtjänstarbetet utifrån inslag av digital teknik kan också i sig medverka till att arbetet utarmas. Risker är bland annat att sådana omdömen kan bidra till att *föreställningar* om hemtjänstarbetet på den politiska nivån, där de avgörande besluten fattas, fjärras från den vardag och verklighet som omsorgspersonalen faktiskt arbetar i. Detta kan också försvåra rekryteringen av arbetskraft.

En annan aspekt av diskussionen om ”digital taylorism” är risken för att informations- och kommunikationstekniken kan framstå som den främsta drivkraften i utvecklingen av det som kallas ”utarmade arbeten”. Teknik har dock aldrig varit någon självständig kraft som skapar dåliga jobb. Den digitala tekniken gör det idag tekniskt sett möjligt att detaljstyra och kontrollera arbetet som aldrig förr. En ”utarmning” av arbetet skapas dock ytterst av mänskliga prioriteringar och beslut. När det gäller offentligt finansierade välfärdstjänster som hemtjänstarbetet sker detta i första hand på politisk nivå genom kommunernas styrning och beslut om ekonomiska ramar, men också konkret i den operativa verksamheten genom arbetets organisering och ledning

samt verksamhetens bemanning. Följaktligen har frågan om ”utarmade” arbeten i högsta grad med *maktförhållandena* på arbetsmarknaden att göra, det vill säga relationen mellan arbete och kapital.

Retorik och praktik

Låt oss även avslutningsvis i detta kapitel återknyta till diskussionen om olika former av *rationalitet* i omsorgsarbetet (Waerness 1996; Drugge 2003; Rønning 2004; Szebeheley 2006). Denna studie tyder, som redan nämnts, på att den arbetsorganisatoriska utvecklingen inom hemtjänsten under senare årtionden har förstärkt en omsorgsmodell som baserar sig på tekniskt-begränsad rationalitet och att konkurrensutsättningen genom LOV är en del i denna utveckling. Kundvals-systemet, och då särskilt det prestationsbaserade ersättnings-systemet med ett fast timpris, har förstärkt trenden mot ökad planering och kontroll av arbetet. En ”utarmning” av arbetet, i bemärkelsen att det har blivit enklare och mer rutinmässigt, eller att personalen blivit mer utbytbar, är dock ingen självklar följd av detta. Snarare har följden blivit *ökad press* på de anställda. Arbetets innehåll i hemtjänsten är idag kanske mer komplicerat än någonsin, eftersom de som beviljas hemtjänst har blivit äldre, sjukare och mer vårdkrävande.

En annan reflektion, som här relateras till begreppet rationalitet, rör den bild av hemtjänstarbetet som förmedlas i retoriken kring LOV. En central princip i LOV är att *kundens/brukarens* intressen prioriteras. Det innebär också att den traditionella omsorgsrationaliteten med betoning på personliga relationer mellan brukare och personal och handlingsfrihet för bägge parter har lyfts fram i den politiska retoriken och i arbetsgivarretoriken (marknadsföringen). Samtidigt har de arbetsorganisatoriska förändringar som följt i kundvals-systemets spår förstärkt en omsorgsmodell som i praktiken bygger på tekniskt-begränsad rationalitet med ökad förhandsstyrning och kontroll av arbetet. Eller om man så vill: Den politiska diskursen är en omsorgsdiskurs medan de arbetsorganisatoriska förändringarna bygger på en effektivitetsdiskurs.

Därmed ställs personalen inför problemet att leva upp både till den bild som förmedlas i kommunernas och arbetsgivarnas retorik och den hårt planerade och tidsstyrda arbetsorganisationen. En sådan utveckling kan bland annat medföra att de anställda använder *informella strategier* i arbetet för att kunna hantera de organisatoriska förändringarna. Denna aspekt kommer att behandlas närmare i kapitel V om ”arbetsmiljö”. Innan dess ska dock frågan om huruvida och på vilket sätt anställningsförhållandena inom hemtjänsten påverkas av konkurrensutsättningen genom kundval diskuteras.

IV Anställningsförhållanden

Som vi har sett i det förra kapitlet får konkurrensutsättning genom LOV inom hemtjänsten konsekvenser för arbetets organisering. Både konkurrensen i sig och det prestationsbaserade ersättningsystemet kräver ökad planering, tidsregistrering och kontroll av arbetet. De arbetsorganisatoriska följderna bör dock ses i ett långsiktigt perspektiv i de enskilda kommunerna, där förändringarna i samband med LOV relateras till tidigare förändringar i hemtjänstens styrning och organisering, inklusive tidigare konkurrensutsättning genom LOU. Påverkas då anställningsförhållandena av kundvalssystemet och i så fall hur?

Anställnings- och arbetsvillkor

Under senare årtionden har andelen otrygga anställningar ökat i de västerländska industriländerna, inklusive Sverige. I den internationella vetenskapliga litteraturen – och även i den politiska debatten – används ofta begreppet *precarious employment* (Rodgers 1989; ESOPE 2004; Engblom 2009; Standing 2011; Thörnquist & Engstrand red. 2011). Detta begrepp kan, som inledningsvis nämndes, med fördel försvenskas och användas för att uttrycka en kombination otrygga villkor och positioner på arbetsmarknaden. Det finns dock ingen svensk motsvarighet till begreppet ”precarious employment”.

”Prekär” relaterar i dagligt tal ofta till stor otrygghet och försörjningsproblem. I den svenska debatten används främst ”otrygga” eller ”osäkra” anställningar för diverse former av ofrivilliga, tillfälliga anställningar och deltider. Alternativt anges olika konkreta former av anställningar, såsom allmän visstidsanställning, ”timvikariat”, deltid med mera. ”Atypiska anställningar” används också för att beteckna sådana arbeten, inklusive arbeten i arbetsmarknadens gråzon mellan reguljär anställning och självständigt egenföretagande. ”Utanförskap” är ett populärt men luddigt uttryck i dagens arbetsmarknadspolitiska debatt och refererar då ofta till att en person har dåliga chanser till inträde, eller återinträde, på arbetsmarknaden. Uttrycket säger dock ingenting om det ”utanförskap” som kan finnas *inom* arbetsmarknaden i form av osäkra anställningar (Thörnquist 2011b).

I denna studie används uttrycket ”prekära anställnings- och arbetsvillkor” för att betona den mångdimensionella och kumulativa dimensionen av otrygga anställningar

och på så sätt också framhäva den ofta mycket komplexa arbetsmarknadsproblematik som kan ligga bakom. Den kumulativa aspekten ligger i att olika dimensioner av osäkra arbetsvillkor, låga löner och dålig arbetsmiljö ofta förstärker varandra (jfr. Rodgers 1989; Lewchuk et al. 2003).

Bakgrunden till utbredningen av prekära anställnings- och arbetsvillkor i västvärlden i denna vidare mening är framför allt strukturella förändringar i produktions sättet och därmed sammanhängande omstrukturering av arbetets sociala organisering. Efter den storskaliga fordistiska produktionsmodellens sönderfall efter 1970-talets internationella industriella strukturkris, har utvecklingen gått mot en fragmenterad och ”vertikalt disintegrerad” produktion, där företagen satsar på kärnverksamheten och lägger ut produktion på underleverantörer, ofta i flera led för att nå ”flexibilitet”. Det är också vad kommunerna gör när de upphandlar verksamhet som tidigare varit i egen regi på entreprenad enligt LOU. Informations- och kommunikationstekniken har i hög grad underlättat denna utveckling bland annat genom att transaktionskostnaderna för att driva ett företag minskar. Inriktningen på snabba förändringar i produktionen som snabbt kan matcha kundernas preferenser har medfört att behovet av arbetskraft fluktuerar och därför används i högre grad visstidsanställda eller anlitade egenföretagare, inte minst inom den växande sektorn för privata servicetjänster (Koch 2006). Allt mer produktion organiseras också som projekt, vilket kan sättas i samband med den ökade trenden mot decentralisering, specialisering och fragmentisering (Ekstedt 2011). Dessa organisationsformer har vunnit mark även inom den offentliga sektorn genom New Public Management (ibid. Lundin & Söderholm 1997).

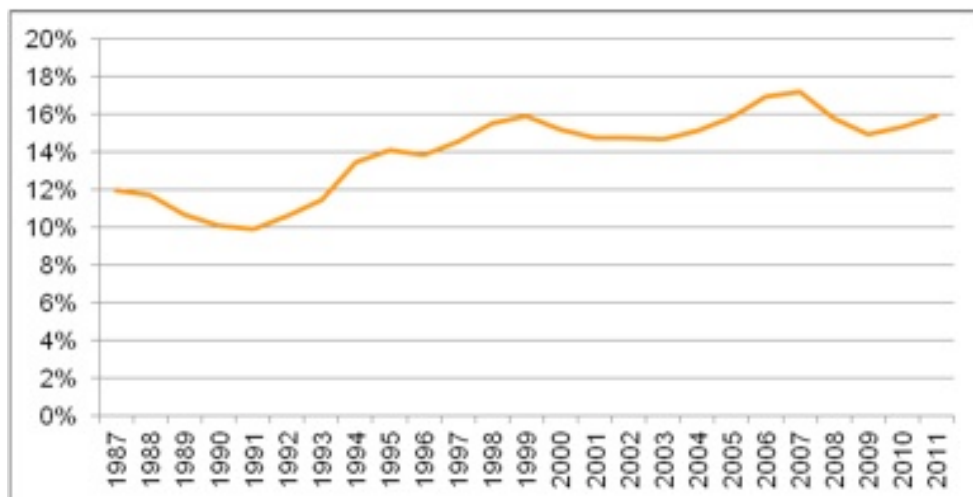
I ett historiskt perspektiv kan således de politiska kraven på ökad effektivitet och åtstramningar av offentliga medel också ses som en del av den postfordistiska arbetsmarknads- och välfärdsregimens utveckling. Den ekonomiska basen för den offentliga välfärdssektor som byggdes upp efter andra världskriget var en expansiv massproducerande industri, där full sysselsättning och en hög grad av fasta heltidsanställningar innebar ett stabilt skatteunderlag för välfärdsstatens utveckling.

Utvecklingen av visstidsanställningar

Visstidsanställningarna på den svenska arbetsmarknaden har ökat under senare årtionden, vilket också är en trend inom EU (Engblom 2009). Under 1990-talets finanskris minskade både antalet tillsvidareanställda och visstidsanställda. Andelen visstidsanställda var då, som framgår av diagrammet, omkring 10 procent. Därefter skedde en markant ökning av andelen visstidsanställningar fram till mitten av decenniet följt av en svagare ökande trend. Utvecklingen har därefter pendlat runt 15 procent och varit relaterad till både konjunkturutvecklingen och omstruktureringar mot mer ”flexibla” produktionsmodeller. Efter en viss nedgång i början av 2000-talet, nåddes en kulmen år 2007 med totalt cirka 17 procent visstidsanställda. Minskningen i sam-

band med finanskrisen har främst satts i samband med att arbetsgivarna först gör sig av med tillfälligt anställda när efterfrågan minskar (Larsson 2011: 18ff.).

Visstidsanställningar på svensk arbetsmarknad 1987 – 2011. Avser årsgenomsnitt.



Källa: Karlsson, 2012: 9; SCB Arbetskraftsundersökning (AKU).

Går man in i detalj avspeglar statistiken för visstidsanställningar den segregation som finns på arbetsmarknaden utifrån klass, genus, ålder och etnicitet. År 2011 var andelen visstidsanställningar bland personer i åldern 16 till 64 år 19 procent för arbetare mot 11 procent för tjänstemän. Skillnaden mellan fackligt organiserade anställda var mindre. Andelen visstidsanställda var för LO-medlemmar 11 procent, för TCO-medlemmar 7 procent och för SACO-medlemmar 10 procent. Bland oorganiserade arbetare var drygt var tredje person visstidsanställd. Det finns också tydliga skillnader mellan könen. För samtliga anställda var 16 procent av kvinnorna och 13 procent av männen visstidsanställda år 2011. Bland LO-medlemmarna var förhållandet 12 mot 9 procent (Larsson 2011: 2).

Osäkra anställningar är även relaterade till etnicitet. Visstidsanställningar är mer än dubbelt så vanliga bland utomeuropeiskt födda som bland inrikes födda personer i åldersgruppen 25-55 år (Ölmebäck 2011). Förutom skillnader utifrån klass, genus och etnicitet finns det också en tydlig åldersdimension. Bland ungdomar i åldersgruppen 16-24 år är över hälften visstidsanställda. Visstidsanställningar bör dock inte ses som ett ungdomsfenomen (Larsson 2011: 3). Enligt Kommunal var över hälften av alla visstidsanställningar på arbetsmarknaden över 25 år. Inom kommuner och landsting var medelåldern för visstidsanställningar 35 år och inom Kommunals organisationsområde var så många som två tredjedelar över 25 år (Ölmebäck 2011).

Kommunals medlemmar har under senare årtionden legat över genomsnittet inom LO när det gäller andelen visstidsanställningar, men skillnaden har minskat under senare år. Andelen har minskat efter toppåret 2007 och var 11 procent för bägge år 2011 (Larsson 2011: 23). Om man ser till alla anställda inom Kommunals *organisationsområde* (främst kommuner och landsting) blir dock andelen visstidsanställda betydligt högre och trenden delvis annorlunda. Enligt Kommunal ökade andelen visstidsanställda från 26 procent år 2008 till 28 procent år 2010, vilket förbundet bland annat relaterar till ekonomiska åtstramningar inom offentliga sektorn. Förbundet har också utifrån en enkätundersökning av ett drygt tusental visstidsanställda på hela arbetsmarknaden visat att över 70 procent är *oönskade* visstidsanställningar och att de inte heller är någon snabb väg till fastare anställningar. Sammantaget är tre fjärdedelar av de visstidsanställda inom Kommunals organisationsområde kvinnor. Andelen visstidsanställningar bland vårdbiträden inom den starkt kvinnodominerade äldreomsorgen var, enligt Kommunal, 43 procent år 2010 (Ölmeback 2011).

Många visstidsanställda arbetar också deltid. ”Rätt till heltid – möjlighet till deltid” är en högt prioriterad fråga inom Kommunal. Förbundet betonar att kvinnodominerade arbetar- och tjänstemannayrken inom vård och omsorg har de sämsta relativlönerna på arbetsmarknaden (ibid.; Kommunal 2012).

En annan aspekt av tillfälliga anställningar är att visstidsanställda som inte återanställs inte syns i arbetslöshetsstatistiken på samma sätt som uppsägningar av tillsvidareanställda. Detta bidrar till att dessa gruppers otrygga arbetsvillkor osynliggörs. Inom Kommunal framhålls också detta som ett genusrelaterat problem, eftersom kvinnorna dominerar bland de visstidsanställda.³⁰

Visstids- och deltidsanställningar innebär mindre inkomster och därmed också sämre pensioner. Personer med otrygga anställningar har också generellt sett sämre möjligheter att komma in i arbetsgemenskapen på en arbetsplats. De omfattas inte heller i samma grad av kompetensutveckling och förutsättningarna för deltagande i lokalt arbetsmiljöarbete och fackligt arbete är sämre. Vidare är det svårt att planera sin tillvaro med familj och barn om man är visstidsanställd, i synnerhet om det gäller korta ”timvikariat” eller andra anställningar som betalas per timma. Att många visstidsanställda dessutom inte är fackligt organiserade förstärker deras otrygghet i arbetslivet. Enligt Larsson (2012) var organisationsgraden på arbetsmarknaden under första kvartalet av 2012 49 procent för tillfälligt anställda, mot 74 procent för fast anställda. För arbetare var procentandelen 41 respektive 73 procent. För tjänstemän var skillnaden mindre, 56 respektive 74 procent. Det bör i detta sammanhang också påpekas att organisationsgraden har minskat mer för arbetare än för tjänstemän under senare år

³⁰ Intervju med utredare 1, förbundskontoret, Kommunal, Stockholm, januari 2012.

då medlemsutvecklingen påverkats starkt av att a-kassereglerna ändrades 2007 (se också Kjellberg 2012a, 2012b).

För att relatera till den internationella diskussionen om ”precarious employment” kan man säga, att utvecklingen av visstids- och deltidsanställningar inom den kommunala välfärdssektorn tydligt belyser problematiken med den mångdimensionella och kumulativa karaktären av prekära anställnings- och arbetsvillkor. Utvecklingen belyser också den intersektionella dimensionen av denna problematik, det vill säga hur den är relaterad till klass, genus, ålder och etnicitet.

Valfrihetssystemet och personalens anställningsförhållanden

Konkurrensutsättning genom kundval måste ses som en av de största strukturella förändringarna i hemtjänstens styrning och organisering under senare år, även om LOV ännu så länge är frivillig för kommunerna. Har då denna förändring påverkat anställningsförhållandena inom hemtjänsten i de studerade kommunerna och i så fall hur?

Frågan är relevant att ställa, inte minst på grund av att ökad konkurrensutsättning inom äldreomsorgen kan leda till ökade krav på mer ”flexibla” anställningsformer, främst då för att nå *numerisk flexibilitet* (Atkinson & Meager 1986; Eriksson 2009). I klartext innebär detta att bruket av visstidsanställningar och timanställningar utifrån kortsiktiga behov kan ökar. I LOV-utredningen och den efterföljande propositionen om valfrihetssystem (Regeringens prop. 2007/2008: 29) nämndes till exempel att tillämpningen av ”rätt till heltid” i vissa kommuner, liksom ett generösare användande av vikarier, kunde bli en konkurrensnackdel för äldreomsorgen i dessa kommuners egen regi. ”Tydligare krav ställs på flexibilitet och anpassning då verksamheten ska bedrivas på ett affärsmässigt sätt”, menade utredarna (SOU 2008:15: 266f; se även Målqvist 2010: 28, 166). Mot bakgrund av problemen med arbetskraftsförsörjningen inom äldreomsorgen tillades dock att det å andra sidan är viktigt att de anställda får rätt till heltid.

En ökning av antalet anställda som arbetar heltid skulle ha effekt på tillgången till arbetskraft i framtiden och det är därför viktigt att få ner den ofrivilliga deltidsarbetslösheten. För att de anställda inom omsorgen ska orka arbeta mer krävs dock bättre arbetsvillkor (SOU 2008:21: 254).

Utredarna åberopade i dessa stycken Socialstyrelsens folkhälsorapport från 2001, vilken visade att arbetsmiljöutvecklingen under senare delen av 1990-talet hade varit ogynnsam för vård- och omsorgspersonal. Enligt Socialstyrelsen hade åtstramningar och omorganiseringar starkt bidragit till arbetsmiljöproblemen. Ansträngande arbete

med föga erkännande och litet inflytande över arbetet anfördes som konkreta orsaker till ohälsan. Till detta kom att dessa grupper hade lägre löner än genomsnittet för andra branscher.

Resonemanget i LOV-utredningen kan tyckas motsägelsefullt, men det mynnade omsider ut i att lösningen på problemen kunde vara ökad *privatisering*. Utredarna betonade bland annat att sjukfrånvaron, som generellt sett var högre inom vård och omsorg än riksgenomsnittet för andra branscher, var lägre bland privatanställda än bland offentligt anställda. Utifrån detta drogs slutsatsen att, "(...) en större mångfald av tänkbara arbetsgivare kan vara ett sätt att förnya arbetet, höja statusen och därigenom locka ungdomar till vård- och omsorgssektorerna" (SOU 2008:21: 266f). Samtidigt framhölls att *läga fasta kostnader* är en förutsättning för att ett kundvalsystem ska fungera väl. Hemtjänsten ansågs därför lämpa sig bättre för konkurrensut-sättning genom kundval än särskilda boenden (s. 268).

Andelen visstidsanställningar har traditionellt sett varit hög inom hemtjänsten, liksom andelen deltidsanställningar. Vårdbehovet anses svårplanerat på längre sikt beroende på brukarnas hälsotillstånd. Brukarna kan behöva sjukhusvistelse, vård på särskilda boenden och de kan naturligtvis också avlida. Arbetsgivarna, inklusive kommunernas egenregi, har därför använt behovs- eller timanställda som en buffert mot fluktuationerna i brukarunderlaget. Med andra ord, så har *numerisk flexibilitet* tillämpats länge inom hemtjänsten. Vårdbehovet varierar också över dygnets timmar. Under dagtid är det störst på morgonen, vid lunchen och på kvällen, vilket påverkar arbetstidens förläggning.

Att de anställda till övervägande del traditionellt är kvinnor som har huvudansvar för hem och barn påverkar också utbredningen av deltidsanställningar inom branschen. Detta ska dock inte skymma det faktum att deltidsanställningar, liksom visstidsanställningar, oftast är ofrivilliga. Från Kommunals sida hävdas att både utförare och anställda skulle tjäna på att ha vikariepooler av tillsvidare anställd personal, i stället för tillfälligt anställda (se till exempel *Svenska Dagbladet* 11 november 2011).

Enligt Kommunal har andelen visstidsanställda ökat under senare år inom hemtjänsten. Det framhålls också att det har blivit allt svårare att få heltid och att det har blivit allt vanligare med "delade turer", det vill säga lediga timmar mitt på dagen, vilket också innebär långa arbetsdagar. Enligt förbundet arbetar cirka hälften av medlemmarna inom hemtjänsten delade turer (Kommunal 2012; 2013). Det finns dock inga uppgifter från förbundet om huruvida dessa problem faktiskt sett är relaterade till övergången till kundvalssystemet. Hanspers & Hellsvik (2011) fann i sin studie av konkurrensutsättningens följder på arbetsmarknaden en minskning av andelen deltid för kvinnor, äldre och utbildad arbetskraft inom hemtjänsten, men en ökning av andelen deltidsanställningar för yngre anställda.

När det gäller svårigheten att få heltider har också organisationen av städtjänsterna en viss betydelse. Om "stället" tas bort från hemtjänstpersonalens sysslor minskar möjligheten att kunna fylla upp till heltid. De ökade antalet serviceutförare som

endast är inriktade på städning och hushållsnära tjänster samt möjligheten att köpa tjänster med Rut-avdrag innebär utan tvekan en konkurrens om städtjänsterna.³¹

Även en del av de intervjuade verksamhetscheferna ser oönskade deltider i hemtjänsten som ett reellt problem (juli 2012).

Alla deltider är inte ofrivilliga deltider. Men många vill gå upp i tid, kanske med 5-10 procent. Det omöjliga i den här ekvationen är att våra brukare – de som vi är till för – har störst behov morgon, lunch och kväll och det är jättesvårt att få till heltidstjänster. Det blir delade turer, särskilt på helgerna. Jag skulle gärna vilja ordna heltider, men det är inte ekonomiskt hållbart. Så krasst och enkelt är det. Vad jag skulle önska är att det skulle vara lagstadgat med rätt till heltid, så att de som ville skulle få mera tid. Det går inte i den konkurrens som är idag att en utförare inför villkor som skiljer sig från de andra.³²

Det senare uttalandet tyder på att konkurrensutsättningen genom LOV gör det svårt att förbättra anställningsvillkoren. Denna uppfattning finns också i Kommunals program ”Vägval välfärd”, i vilken det också betonas att det krävs en statlig reglering av bemanningen inom barn- och äldreomsorgen. För äldreomsorgen är riktlinjen att 90 procent av personalen ska vara tillsvidareanställda, 90 procent heltidsanställda och 100 procent yrkesutbildade eller under fortbildning (Kommunal 2012).

Strukturellt inbyggda risker

Det finns flera omständigheter som tyder på att det finns strukturellt inbyggda risker för osäkra anställningsförhållanden i en hemtjänstverksamhet som konkurrensutsatts genom kundval. För det första ställer ersättningssystemets konstruktion med ett fast och lika timpris till utförarna, vars nivå är avhängig kommunernas egna ekonomiska prioriteringar, stora krav på kostnadseffektivitet i utförarorganisationerna. Eftersom LOV-utförarna inte kan styra priset på tjänsterna för att öka sina intäkter, blir alternativet att minska kostnaderna, vilket i praktiken främst innebär att minska *arbetskostnaderna*. Risken blir då att bemanningen minskar och att visstidsanställningar och deltider ökar samt att ”kringtiden” skärs ned, vilket innebär minskad tid för bland annat kompetensutveckling som kan bidra till tryggare anställningar.

För det andra är det så att en driftsform där kunden/brukarna kan välja utförare – och byta utförare på kort varsel – i sig försvårar en långsiktig kalkyl av kundunderlaget och behovet av arbetskraft. I innerstadsområden, där det ofta är en stor över-

³¹ Intervju med förtroendevalda Kommunal Linköping, januari 2012.

³² Intervju med verksamhetschef, kommunal utförare, Linköping, juli 2012.

etablering av utförare, är problemet särskilt tydligt. Även detta kan bli ett argument för arbetsgivarna för att ha en hög andel tillfälligt anställda, inte minst "timanställningar", för att kunna få "numerisk flexibilitet" i organisationen.³³

En viktig aspekt i detta sammanhang är också att anställningstryggheten ofta är sämre inom små utförare, eftersom de ekonomiskt sett är mer sårbara för svängningar i kundunderlaget än större utförare.

Rent anställningsmässigt föredrar vi större arbetsgivare. De är mindre sårbara och kan dra nytta av stordriftsfördelar. Därmed har de principiellt sett bättre förutsättningar för att ge anställningstrygghet, liksom att lägga upp bra scheman, hålla ihop heltider och täcka upp frånvaro. De mindre utförarna är mer utsatta, inte minst i ett valfrihetssystem, där det är lätt för brukarna att byta utförare. Därför har de små ofta ett spännband av timanställda.³⁴

Visstidsanställda som tvingas byta arbetsgivare ofta, får också svårare att kvalificera sig för en tillsvidareanställning efter två år enligt Lagen om allmän visstidsanställning, ALVA. Om den uppsagde väljer att fortsätta inom hemtjänsten hos en ny arbetsgivare, måste hon/han påbörja en ny visstidsanställning. I vissa fall kan det enda som står till buds vara "timvikariat" eller andra typer av "timanställningar".

Att utrikes födda personer som arbetar inom hemtjänsten kan drabbas av detta har författaren visat i en tidigare studie. När det kritiska tvåårsgränsen för "inlasning" enligt ALVA börjar närma sig, kan den anställde få beskedet att han/hon inte kan tillsvidareanställas på grund av för "dåliga kunskaper i svenska" och då ofta med motiveringen att valfrihetssystemet kräver noggrann skriftlig dokumentation. Ändå har det gått bra att ha personen i fråga anställd i två år under samma organisatoriska förutsättningar! På så sätt kan kundvalsystemet tas som förevändning för etnisk diskriminering genom anställningsförhållandena (Thörnquist 2011a).

Detta är ett sätt att utnyttja personer utan fast fot på arbetsmarknaden, vilka på så sätt förblir en *arbetskraftsreserv* som hemtjänsten genom sina föregivna problem med att planera på lång sikt är i behov av – utifrån arbetsgivarens perspektiv. En sådan arbetssituation innebär naturligtvis stora psykosociala påfrestningar. Omfattningen av detta förfarande är inte känt, men problemet har framhållits både från fackets och från vissa kommuntjänstemäns sida också i denna studie. Även personer som rekryteras av utförare som profilerar sig utifrån främmande språk hamnar ofta osäkra anställningar. Vi ska återkomma till denna fråga i kapitel VI, "Mångfaldens marknad".

³³ Intervjuer med utredare 1-2 förbundskontoret Kommunal, Stockholm, januari 2012; gruppintervju med arbetsplatsombud Kommunal Uppsala, november 2009, och februari 2011; gruppintervju med arbetsplatsombud juni 2011; intervju med förtroendevald, Kommunal, Linköping januari 2012 samt regionalt fackligt ombud och regionalt skyddsombud, maj 2012.

³⁴ Intervju med utredare 1 förbundskontoret Kommunal, Stockholm, januari 2012

Som vi sett i detta kapitel påverkar konkurrensutsättningen genom LOV även anställningsförhållandena. Det finns strukturellt inbyggda risker för osäkra anställningsförhållanden i systemet. Det faktum att utförarna inte kan påverka priset på tjänsterna, samt att systemet bygger på att brukarna kontinuerligt väljer och byter utförare, innebär att arbetsgivarna kan bli mer benägna att använda tillfälliga anställningar och deltidsanställningar för att uppnå önskad flexibilitet och sänka arbetskostnaderna. Följden blir i sådana fall minskad anställningstrygghet. Små företag är mer sårbara för bortfall av kunder, men problemet med osäkra anställningar gäller även de stora aktörerna. Samtidigt bör det också sägas att det faktiska utfallet inom olika utförare och enheter i relation till dessa strukturella risker också påverkas av andra faktorer, såsom konkurrensförhållandena, organisationsstruktur, personalpolitik och relationen mellan arbetsmarknadens parter.

V. Arbetsmiljö

Som visats i de två föregående kapitlen tyder den här studien på att övergången till kundval inom hemtjänsten får effekter för både arbetets organisering och personalens anställningsvillkor. Vad kan vi då utifrån de röster som har kommit fram i denna studie säga om valfrihetssystemets konsekvenser för arbetsmiljön?

Låt oss först göra en snabb återblick på arbetsskadornas och den arbetsrelaterade sjukfrånvarons allmänna utveckling under de senaste årtiondena. De vanligaste skadorna i arbetslivet är belastningsskador och skador relaterade till organisatoriska och sociala faktorer. Enligt Arbetsmiljöverkets återkommande undersökningar skedde en kraftig ökning av ”arbetsrelaterade besvär” och ”anmälda arbetsskador” under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Mest ökade skador som hade sin grund i organisatoriska och sociala faktorer. Ökningen var störst bland *kvinnor* och större delen av de förvärvsarbetande kvinnorna i Sverige arbetade då liksom nu inom utbildning, vård, omsorg och sociala tjänster (Arbetsmiljöverket 2011; 2012a; AFA 2012).

Utvecklingen återspeglades även i en dramatisk ökning av den arbetsrelaterade sjukfrånvaron. Även här fanns en klar skillnad mellan könen med en betydligt högre andel långtidssjukskrivna bland kvinnor. Denna utveckling har satts i samband med nedskärningar och högre arbetsbelastning inom den offentliga sektorn samt försämrade psykosocial arbetsmiljö med högre arbetstempo och minskat inflytande över arbetet för många anställda generellt sett (Ulander 2010; Johnsson 2010; Försäkringskassan 2012). Samtidigt skedde en nedrustningen av arbetsmiljöarbetet och arbetsmiljöforskningen genom att de statliga anslagen minskade och Arbetsmiljöfonden avvecklades. Dessutom sade arbetsmarknadens parter upp de centrala arbetsmiljöavtalen i början av 1990-talen, vilket bland annat innebar att utbildningsverksamheten och företagshälsovården decentraliserades och minskade i omfattning (Thörnquist 2008). År 2003 var andelen med arbetsrelaterade besvär av den sysselsatta befolkningen cirka 29 procent: 26 procent för männen och 32 procent för kvinnorna. Därefter har det skett en markant nedgång fram till 2010, vilken har varit ungefär lika stor för både kroppsliga och psykosociala besvär samt gällt kvinnor såväl som män (Arbetsmiljöverket 2012b). Orsakerna till detta är oklara, men sannolikt bidrog den omfattande debatten om de stora samhällsekonomiska kostnaderna för sjukskrivningarna. Därmed sattes också fokus på arbetsmiljön och frågan fick till exempel åter en större tyngd mellan arbetsmarknadens parter. Dessutom infördes striktare regler för sjukskrivningar med bland annat tidsgränser för längre sjukskrivningar, och samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ökade (Thörnquist 2008).

Enligt Arbetsmiljöverket bröts den minskande trenden för både anmälda olycksfall och arbetssjukdomar år 2010. Antalet arbetsolyckor med frånvaro ökade 2011 och första kvartalet av 2012 med 2 procent och arbetssjukdomarna ökade med 5 procent. Ökningen fortsatte även under 2012 och första kvartalet 2013 (Arbetsmiljöverket 2011a; 2013). Samtidigt har sjukskrivningarna ökat totalt sett med inte mindre än 35 procent från 2010. Förutom att en del utförsäkrade har återvänt till sjukförsäkringen, har också antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar ökat, både bland dem som har arbete och bland arbetslösa, och åter är förändringen störst bland kvinnorna. Enligt Försäkringskassan beror ökningen främst på psykosociala orsaker, som till stor del antas vara arbetsrelaterade (*Aftonbladet* 28 mars 2013). Den fråga som inställer sig mot denna bakgrund är om nedgången i den arbetsrelaterade sjukfrånvaron under perioden 2004-2010 också dolde en sjuknärvaro i arbetet. Den kraftiga ökningen av sjukfrånvaron i slutet av 1990-talet har relaterats till sjuknärvaro under krisåren i början av decenniet, då många drog sig för att sjukskriva sig av rädsla för att förlora jobbet (Aronsson & Gustafsson 2002). Senare tids utveckling av de arbetsrelaterade sjukskrivningarna har dock inte följt något tydligt mönster i förhållande till konjunkturer. Orsakerna till den senaste ökningen är ännu inte utredda. I den allmänna debatten har den uppåtgående trenden bland annat satts i samband med nedskärningen av Arbetsmiljöverket och nedläggningen av Arbetslivsinstitutet år 2007.

Genus, klass och bransch

Arbetsmiljöverket har visat att kvinnors ohälsotal är 45 procent högre än mäns. Fler kvinnor än män måste dessutom sluta sitt arbetsliv i förtid på grund av hälsoskäl (Arbetsmiljöverket 2012b). Även LO har i sina arbetsmiljöundersökningar påtalat genus- och klassdimensioner i utvecklingen av den arbetsrelaterade ohälsan. De som drabbas mest är arbetarkvinnor och kvinnliga lägre tjänstemän (se till exempel Gellerstedt 2008). Bland de kategorier sysselsatta som har de största dokumenterade problemen med arbetsrelaterad stress och stressrelaterade sjukdomar, återfinns personal inom vård- och omsorgssektorn. Under perioden 2005-2010 anmäldes enligt Arbetsmiljöverket 35 procent av arbetssjukdomarna från branschen "omsorg och sociala tjänster", och då särskilt från äldreomsorgen (Arbetsmiljöverket 2011). Statistiken över arbetsskador bland förvärsarbetande kvinnor visar också att "vård och omsorg och sociala tjänster" finns bland de yrkesgrupper som har den högsta andelen anmälda arbetsolycksfall räknat per 1000 förvärsarbetare. Likaså tillhör hemvårdsbiträden, personliga assistenter och andra som arbetar i privata hem de fem yrkesgrupper som har den högsta relativa frekvenser av anmälda arbetsolycksfall, det vill säga antal fall i relation till antalet sysselsatta inom yrkesgruppen (Arbetsmiljöverket 2012a: 14ff.). Anställda och egenföretagande kvinnor inom vård-, omsorg och sociala tjänster toppar också listan över antalet anmälningar per 1000 sysselsatta kvinnor utifrån näringsgren när

det gäller arbetssjukdomar som förorsakats av organisatoriska eller sociala faktorer. För män har denna yrkeskategori den näst högsta anmälningsfrekvensen (ibid.: 24).

När det gäller hemtjänstpersonal specifikt menar Arbetsmiljöverket att tunga förflyttningar och lyft av vårdtagare och redskap, felaktiga arbetsställningar och arbetsrörelser i trånga arbetsutrymmen är vanliga orsaker till arbetsskador. En sådan riskbild ställer höga krav på både arbetsledning och anställda. Arbetsmiljöverket betonar att riskbedömningar av arbetsmiljön ska göras i varje enskilt hem, men att sådana bedömningar ofta saknas.³⁵

Om man ser till den relativa frekvensen av anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro, det vill säga antalet anmälda fall per 1 000 sysselsatta, så har hemtjänsten drygt den dubbla frekvensen mot genomsnittet för samtliga branscher (13 jämfört mot 6). Den vanligaste anmälda olyckan med sjukfrånvaro i branschen är falloolyckor följt av belastning. Arbetssjukdomarna inom hemtjänsten domineras av sociala och organisatoriska faktorer såsom stress, relationsproblem och belastningsskador orsakade främst av obekväma arbetsställningar och tunga lyft. År 2010 fanns det nästan 108 000 sysselsatta i branschen, med 14 500 män och 93 000 kvinnor. Kvinnorna inom hemtjänsten drabbas i avsevärt högre utsträckning av samtliga arbetsmiljöproblem än männen.³⁶

Att arbeta i andras hem innebär inte bara att personalen utsätts för risker till följd av trånga utrymmen och dåliga ergonomiska förutsättningar, vilket i sig medför både fysiska och sociala påfrestningar.³⁷ Andra förhållanden som skapar stress är som nämnts tidspress och känslor av otillräcklighet gentemot vårdtagaren (se till exempel Gustafsson & Szebehely 2005; Szebehely 2006; Ahnlund 2008). Därtill kommer riskerna för våld och hot, ett arbetsmiljöproblem som har ökat under senare år (Hallberg 2011). För hemtjänstpersonalen har risken ökat bland annat på grund av att brukarna i högre grad är dementa eller har andra psykiska sjukdomar. Risken kan också öka till följd av stress och underbemanning bland personalen.³⁸ Att problemet med hot och våld måste sättas i samband med strukturella förändringar i arbetslivet har också påpekats i forskningen (Wikman 2012).

Enligt Kommunal kännetecknas hemtjänstarbetet av många ”goda möten”, samtidigt som den fysiska arbetsmiljön inom äldreomsorgen tillhör den tyngsta inom arbetsmarknaden och belastningen har förvärrats både på grund av att vårdtagarna har blivit allt äldre och sjukare och av personalnedskärningar. Stressnivån beskrivs som hög, samtidigt som inflytandet över arbetets organisering är litet (jfr. Karasek & Theorell 1990). Arbetsmiljöproblemen bidrar till sjukskrivningar och förtidspensioneringar, särskilt bland dem som arbetar heltid. Genomsnittsåldern bland hemtjänstens

³⁵ Arbetsmiljöverket <http://www.av.se/teman/hemtjanst>. Besökt i november 2012.

³⁶ Uppgifter från Arbetsmiljöverket via e-post, oktober 2012.

³⁷ Arbetsmiljöverket <http://www.av.se/teman/hemtjanst>. Besökt i november 2012.

³⁸ Intervju med utredare 2, Kommunal Stockholm, februari 2012.

fasta personal är dessutom hög, omkring 45 år. Kommunal betonar också att den arbetsrelaterade ohälsan bland personalen inom äldreomsorgen, liksom inom handikappsomsorgen, inte endast är relaterad till det tunga arbetet utan också till "(...) låga löner, osäkra anställningsformer, otillräckligt ledarskap och bristande uppskattning".³⁹ Med andra ord framträder i denna beskrivning den *multidimensionella* problematiken i hemtjänstens arbetsvillkor. Att dessa villkor i princip också kan vara *kumulativa* – det vill säga att de kan förstärka varandra – ökar risken för prekära arbetsvillkor (jfr. Lewchuck et al. 2003: 23).

Valfrihetssystem och arbetsmiljö

De i denna studie intervjuade anställda och fackligt förtroendevalda inom hemtjänsten har i stort sett bekräftat den bild av arbetsmiljön som förmedlas genom den offentliga statistiken och genom Kommunals officiella beskrivning. På vilket sätt kan då konkurrensutsättningen genom LOV ha påverkat arbetsmiljön inom hemtjänsten?

Enligt förstudien i Uppsala kommun, fanns det, som nämnts, vissa förväntningar bland de intervjuade anställda och fackliga funktionärerna på en förbättring av arbetsmiljön. Genom att kommunen valde ett ersättningsystem som baserades på utförd tid, skulle utförarna ha ett *egenintresse* av att personalen stannade hos brukaren så länge som möjligt inom ramen för den beviljade tiden. Reformen förespeglade på så sätt förbättringar i arbetsmiljön, genom att stressen hos brukarna skulle minska (Thörnquist 2010). Hur blev det då?

Enligt flertalet intervjuade anställda och fackliga representanter hade dock dessa förväntningar inte infriats. Den främsta orsaken var att gång- och restiderna i stället hade blivit mer pressade genom att utförarna försökte minimera "kringtiden" för att kunna öka andelen "betald" tid. Problemet fanns hos både de privata och de kommunala utförarna. Däremot kunde det finnas skillnader mellan olika utförare, eller mellan enheter inom en och samma utförare, beroende på hur arbetet organiserades, anställningsförhållandena samt hur relationen mellan ledning och personal fungerade. Likaså fanns det, som påtalades i kapitlet om arbetsorganisation, skillnader mellan stad och landsbygd när det gällde upplevelsen av hur arbetsmiljön hade påverkats av valfrihetssystemet.

Den andra stora stressfaktorn, som betonades från arbetstagsarsidan, var att insatserna blivit mer detaljplanerade och att arbetsschemana upplevdes som alltför stres-

³⁹ <http://www.kommunal.se/Kommunal/Branscher-och-yrken/Aldreomsorg/Arbetsmiljo-arbetstider-loner/> Besökt i augusti 2012.

signa. Den ökade konkurrens som följt med LOV hade medfört att organisationen hade blivit än mer ”slimmad”, vilket framhölls både i Uppsala och i Linköping.

Ekonomi för utförarna i ett kundvalssystem ligger, åtminstone utifrån ett kort-siktigt ekonomiskt tänkande, främst i att ha så många brukare som möjligt, att ha så låga personalkostnader som möjligt samt att minska ”kringtiden”. Detta får konsekvenser för de anställda.

Problemet är att det finns för lite luft i schemana. Man har packat ihop allting så mycket så att det är alldeles för pressat. Det finns ingen tid för oförutsedda händelser och ibland är det dessutom kort om personal. Brukarna blir också stressade om personalen är stressad.⁴⁰

De intervjuade fackliga företrädarna betonade också att systemet avslöjar sin egen ohållbarhet. Stannar personalen tiden ut räcker inte gång- och restid till och det går det ut över den tid som borde användas för dokumentation, personalträffar, kompetensutveckling samt för det dagliga kollegiala samtalet kring arbetet, menade de. I förlängningen går det också ut över brukarna.⁴¹ ”Samtidigt får vi genom all registrering och kontroll av arbetet svart på vitt hur vi har det, och det kan vi i bästa fall använda som argument i förhandlingar”.⁴²

Studien tyder dock på att lösningen på kortare sikt ofta blir att personalen tar till *informella strategier* i arbetet för att kunna tackla de problem som i konkreta fall kan uppstå till följd av underbemanning och tidspress. Detta aktualiserar frågan om *arbetets gränser*.

Arbetets gränser och informella strategier

Flera tidigare studier har visat att traditionella strukturer i omsorgsarbetet utifrån det som i forskningen brukar kallas för *omsorgsrationalitet* lever kvar i praktiken inom hemtjänsten, trots att arbetet alltmer har kommit att präglas av *tekniskt begränsad rationalitet*. I vissa fall kan utrymme för detta ges från ledningens sida. I andra fall lever omsorgsrationaliteten kvar som *informella strategier* bland personalen (Astvik et al. 2001; Waerness 1996; Szebehely red. 2003; 2006; Drugge 2003; Hjalmarsson 2009). Informella strategier i arbetet kan innebära ytterligare stress i arbetet. Dessutom kan, som Vabø 2005 har påpekat, personalens verkliga arbetsmiljöproblem osynliggöras. Detta visar att frågan om *arbetets gränser* bör problematiseras som en aspekt

⁴⁰ Intervju med förtroendevald Kommunal, Linköping, januari 2012.

⁴¹ Grupptervju med arbetsplatsombud, Kommunal, Uppsala, juni 2011.

⁴² Intervju med förtroendevald Kommunal, Linköping, januari 2012.

av arbetsmiljön inom hemtjänsten och då sätts i relation till strukturella förändringarna inom verksamheten, till exempel genom konkurrensutsättning.

De synpunkter på förändringarna i arbetet och arbetsmiljön som har framkommit i denna undersökning från fackets och de anställdas sida tyder på att mycket av traditionell omsorgsrationalitet lever kvar i praktiken i hemtjänstarbetet i form av informella strategier, vilka tillämpas bland personalen i det tysta. Denna praktik verkar ha ökat till följd av kundvalssystemet och dess arbetsorganisatoriska följder. Några brottstycken från ett samtal mellan två fackliga funktionärer i Linköping, vilka själva arbetade praktiskt inom hemtjänsten, belyser problemet med att sätta gränser i arbetet.

– Tidspressen medför risk för att man tappar all empati. Men det är ju ändå människor som vi arbetar med och dessa människor har hjärtan.

– Ja, och våra egna hjärtan är nog lite för stora ibland.

– Det är inte alltid de får tag i vikarier. Men man kan ju inte bara strunta i vårdtagaren. Det måste ju göras om än till priset av våra raster. Det är ju människor det handlar om.⁴³

Att det kan vara svårt för personalen i ett relationsbaserat arbete att sätta gränser för arbetsinsatserna är välkänt (se till exempel Leppänen 2007). I ett kundvalssystem är emellertid denna risk särskild stor. *Brukarens/kundens* intressen framhålls ständigt av uppdragsgivarna/kommunerna och av utförarna/arbetsgivarna. I det dagliga arbetet med pressade scheman och klockade tider kan det dock vara svårt för personalen att leva upp till denna kundorienterade retorik. Kundens väl och ve kommer inte sällan i konflikt med personalens. Under det första året av valfrihetssystemet tillämpning i Uppsala kommun reflekterade en förtroendevald i Kommunal kring detta problem, som hon menade tenderade att öka med det nya prestationsbaserade ersättningssystemet.

De anställda tror ofta att de behöver göra mer än vad ekonomin tillåter. Det är arbetsgivarens skyldighet att hjälpa personalen att sätta gränser. Det här är vad vi har åtagit oss för den här penningen och då räcker det till det här. De här kvinnorna, för det är ju oftast kvinnor det handlar om, får ju bara dåligt samvete. De ser att gamla mår dåligt, och de gör mer än de ska för att inte behöva gå hem och känna att man har gjort ett dåligt jobb, eller att de har lämnat över ogjort arbete till dem som går på nästa pass.⁴⁴

Facket har, som framgår av citatet ovan, i sig inget emot planering förutsatt att det underlättar arbetet. Utifrån detta och andra uttalanden förefaller det dock som att

⁴³ Intervju med förtroendevalda, Kommunal, Linköping januari 2012.

⁴⁴ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, juli 2009.

avgränsning av arbetsinsatsen i praktiken är vag, trots alla satsningar på planering och logistik. Detta leder till att personalen får dåligt samvete och pressar sig utöver de marginaler som finns enligt schemat. Varifrån tas då i praktiken den tid som personalen i många fall lägger ner i form av informellt arbete vid sidan av det schemalagda? Det vanligaste svaret på denna fråga är:

Vi springer fortare och fortare. Ibland hinner man inte heller ta rast, utan tar smörgåsen på cykeln eller i trappuppgången. Det är inte värt att stressa för att hinna in på basen under lunchen. Ofta vet vi inte heller när vi kommer på morgonen när vi kan ta lunch.⁴⁵

I det starkt *kundorienterade* valfrihetssystemet gäller det att göra allt för att värva och behålla kunder. Att ge en "gratisjänst" har för många utförare blivit en viktig strategi (Zampoukos 2008; Gavanas 2011). Valet av utförare sker ofta utifrån information grannar emellan och är inte sällan knutet till uppfattningar om kvalifikationerna hos enskilda anställda (Edebalk & Svensson 2006).⁴⁶ Man kan säga därmed också säga att kundvalssystemets logik inbegriper en inbyggd press på personalen att göra "det lilla extra", vilket också kan bidra till att gränserna i arbetet blir oklara och stressen ökar. För de anställda handlar det i förlängningen om att kunna behålla sina jobb.

Det är inte nog med att man ska vara proffsig som personal. Det gäller också att vara socialt kompetent och agera utåt för att kunna ragga nya kunder. Annars är ju risken att det blir uppsägningar och man förlorar jobbet. Ibland känner man sig som en vandrande reklampelare.⁴⁷

I valfrihetssystemets kölvatten finns det således paradoxalt nog både ökad detaljstyrning av arbetet och oklara gränser i arbetet. För personalen handlar de informella inslagen i arbetet inte bara om relationen till brukaren (viljan att göra ett bra jobb) utan också om relationen till arbetsgivaren (kravet på att göra reklam för utföraren).

Synen på stress

När det gäller frågan om orsakerna till stress i hemtjänstarbetet verkar det finnas en viss samsyn mellan arbetsmarknadens parter. I intervjuerna betonade representanter för både arbetsgivare och anställda att *ersättningsnivåerna*, det vill säga de fasta timpri-

⁴⁵ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Linköping januari 2012.

⁴⁶ Intervju med förtroendevald Kommunal, Uppsala, oktober 2009; gruppintervju med arbetsplatsombud Kommunal, Uppsala, november 2009; intervju med förtroendevald Kommunal, Uppsala, juli 2010; intervju med förtroendevalda, Kommunal, Linköping januari 2012.

⁴⁷ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Linköping januari 2012.

serna till utförarna, är för låga. Enligt utförarna, både små och stora, är det svårt att få verksamheten att gå runt och än svårare är det att alstra det överskott som är nödvändig för att kunna återinvestera i bland annat personalfrämjande verksamhet.⁴⁸ Detta får naturligtvis följder för arbetsmiljön. Flera utförare i Stockholms kommun, bland dem även större aktörer, har annullerat sina avtal med kommunerna eftersom de anser att timersättningen är för låg för att kunna driva verksamhet med god kvalitet. Bland annat betonar företagen att det måste finnas utrymme för rimliga villkor för personalen (Svenskt Näringsliv 2013).

Enligt de intervjuade fackliga representanterna drabbar de ”låga” ersättningsnivåerna ytterst de anställda. Någonstans måste arbetsgivarna skära i kostnaderna. I en personalintensiv verksamhet, där lönekostnaderna utgör huvuddelen av de totala kostnaderna, är risken stor att utförarna väljer att minska bemanningen, samt att reducera andelen ”kringtid” av personaltiden. Detta sätter ytterligare press på snabba förflyttningar mellan brukarna samt innebär att tid och resurser för dokumentation och personalfrämjande verksamhet minskar. Facket menar därför att det finns grundläggande fel i ersättningssystemets konstruktion och logik.⁴⁹

För de anställda blir följden bland annat att det inte finns tillräckligt med tid för *reflektion* i arbetet. I första hand saknas tid för det informella kollegiala samtalet, men även för reguljära personalträffar. Även tid och ork för facklig verksamhet upplevs ha blivit mindre. Möjligheten att tala med varandra under arbetets gång har också minskat generellt sett under senare år genom att *ensamarbete* har blivit allt vanligare.⁵⁰

Finns det inte betald och schemalagd gångtid, får man inte heller tid till reflektion. Det är viktigt att få möjlighet att reflektera tillsammans med arbetskamraterna över hur man hanterar situationer i det dagliga arbetet. Nu springer vi bara fortare och fortare och vi träffar inte kollegor i det dagliga arbetet på samma sätt som förr.⁵¹

Från utförarnas sida förnekades inte heller att stressen kan ha ökat genom införandet av LOV. Verksamhetschefen för ett av de större vårdbolagen citerade till exempel en anställd som sagt att ”stressen har flyttats från tiden hos brukaren till tiden mellan brukarna”. Chefen menade också att arbetet har förändrats och att insatserna blivit mer detaljstyrda, men att det ändå finns utrymme för ”flexibilitet” i utförandet. Det ligger i arbetets natur och det är också nödvändigt – för brukarens skull. ”Vi måste

⁴⁸ Intervju med verksamhetschef, Uppsala, juni 2012; intervju med verksamhetschef, Linköpings kommun, juli 2012.

⁴⁹ Intervju med förtroendevald Kommunal, Uppsala, juli 2009; gruppintervju arbetsplatsombud Kommunal, Uppsala februari 2011; arbetsplatsombud Kommunal, Uppsala juni 2011; intervju med regionalt fackligt ombud och regionalt fackligt skyddsombud Kommunal, Linköping, maj 2012; intervju med förtroendevald Kommunal, Örebro, februari 2012.

⁵⁰ Gruppintervju med arbetsplatsombud, Kommunal Uppsala, juni 2011; intervju med regionalt fackligt skyddsombud och regional fackligt ombud, Kommunal, Linköping, maj 2012.

⁵¹ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, augusti 2012.

rucka på tidsramarna ibland, eftersom oplanerade händelser ofta inträffar när man har med gamla och sjuka människor att göra”, framhöll han. Detaljplaneringen är också till för att personalen ska få sin dag mer strukturerad, betonade chefen. Utifrån detta perspektiv har det, menade han, trots allt blivit förbättringar också för de anställda.⁵² De intervjuade enhets- och verksamhetscheferna betonade också över lag att konkurrensutsättningen är en följd av *politiska* beslut och att chefer och anställda på ett eller annat sätt måste anpassa sig till de förändringar i organisationen som de nya styrformerna medför.⁵³

Hur resonerade då kommuntjänstemännen kring kundvalssystemets konsekvenser för arbetsmiljön? Efter drygt tre års erfarenhet av LOV i Uppsala kommun, hade de intervjuade uppdragsstrategerna uppfattningen att stressen för personalen hade minskat när de är hos eller med brukarna, men att den hade ökat mellan besöken. Enligt uppdragsstrategerna var dock orsaken, som tidigare nämndes, inte i första hand timersättningens nivå eller ersättningssystemets konstruktion i övrigt, utan att utförarna i rent ”vinstintresse” ökade andelen direkt (brukarnära) tid av personaltiden för att maximera sin ersättning.

Toalettfrågan

Tid för reflektion och informella samtal kollegor emellan är i det svenska arbetslivet starkt förknippat med formella eller informella kafferaster. Tidigare kunde hemtjänstpersonalen i regel hinna in på enhetskontoret under förmiddagen för en kopp kaffe i personalrummet och ett toalettbesök, åtminstone om de arbetade i tåtorterna. I dagens slimmade organisation är sådana raster knappast längre möjliga, vilket dock inte endast är en följd av LOV. Både i Uppsala och i Linköping hade de informella rasterna vanligen rationaliserats bort redan innan övergången till LOV, åtminstone inom de stora utförarna. Med övergången till LOV har dock tidspressen mellan besöken blivit än mer påtaglig. I många fall har personalen också fått längre till enhetskontoret, eftersom brukarna kan vara spridda över större områden.

Möjligheten till toalettbesök under arbetsdagen är därmed också ett konkret problem för många inom äldreomsorgen (jfr Kommunal 2012). Hemtjänstpersonal i glesbefolkade områden har kanske aldrig haft tillgång till en personaltoalett under arbetsdagen. Idag gäller detta allt fler av de anställda. När toalettfrågan togs upp med de intervjuade enhets- och verksamhetscheferna i förstudien framkom det att de var väl medvetna om att detta kunde vara ett problem, men att de inte hade hittat någon

⁵² Intervju med verksamhetschef i Uppsala, maj 2012.

⁵³ Ibid.; intervju med processledare för LOV, Örebro kommun, juni 2012; intervju med verksamhetschef, kommunal utförare, Linköping, juli 2012.

lösning (Thörnquist 2010). I en intervju i maj 2012 med samme chef var situationen i stort sett densamma.⁵⁴

Att ha tillgång till en personaltoalett är en elementär arbetsmiljö rättighet. Toalettfrågan verkar dock ha blivit en *icke-fråga* inom hemtjänsten, trots att den objektivt sett är ett konkret arbetsmiljöproblem och därmed borde hanteras som en personalfråga. I stället har problemet förpassats till den personliga sfären, till individuella och informella lösningar, lösningar som man sällan talar högt om.

I bästa fall kan turerna ligga så att de anställda hinner in på basen mellan besöken eller på något servicehus som man har tillträde till. I andra fall besöks offentliga toaletter och mackar, vilka blir allt färre, och i värsta fall får man ”gå i naturen”. Ur ett fackligt perspektiv är denna situation inte acceptabel och det är inte heller meningen att personalen ska behöva använda brukarnas toalett.⁵⁵ Utifrån denna studie att döma tar de anställda till varjehanda informella lösningar. Inom Kommunals avdelning i Östra Svealand hade till exempel en anställd upplåtit sin privata toalett för de arbetskamrater som hon arbetade med under vissa turer i närheten av hennes bostad. I detta fall var utföraren ett av de största vård- och omsorgsbolagen i kommunen, men problemet finns både inom privata och kommunala utförare.⁵⁶

Toalettfrågan har också den en genusdimension. Det är oacceptabelt för både män och kvinnor att inte ha tillgång till en personaltoalett, men för kvinnor i fertil ålder är det nödvändigt att kunna besöka en toalett i lugn och ro också för att kunna sköta sin hygien under menstruationerna. ”En gång i månaden kanske man behöver gå på toaletten lite oftare. Ska man behöva sätta på sig de blöjor som vi använder till brukarna”.⁵⁷

Till genusdimensionen hör också likheten med problematiken kring bussförarnas kisspauser, vilken rörde arbetsvillkoren för annan kategori arbetare inom Kommunals organisationsområde, där de anställda huvudsakligen är män. Då blev följden både strejk och en upprörd offentlig debatt samt sedermera en statlig reglering av rasterna till bussförarnas fördel.

Toalettfrågan är lika viktig inom hemtjänsten. Principiellt handlar det om anständiga arbetsvillkor. Det är en aspekt av trivseln i arbetet som fördes fram i den allmänna arbetsmiljödebatten under 1940- och 1950-talen. I många fall handlade det då om att göra toaletterna renare och trevligare och att få tillgång till skilda toaletter för män och kvinnor, eftersom kvinnorna kom ut på arbetsmarknaden i större skala. I ett historiskt arbetsmiljöperspektiv är toalettfrågan inom hemtjänsten idag kvar på en nivå jämförbar med den för ett drygt halvsekel sedan.

⁵⁴ Intervju med verksamhetschef, Uppsala, maj 2012.

⁵⁵ Intervju med ombudsman Kommunal, förbundskontoret, Stockholm, februari 2012.

⁵⁶ Intervju med regionalt fackligt ombud och regionalt skyddsombud, Kommunal, Linköping, maj 2012; intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal, Uppsala, augusti 2012.

⁵⁷ Intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal, Linköping, maj 2012.

Självexploatering

Informella strategier som tillämpas i det tysta i arbetet kan betraktas som en form av *självexploatering*, vilket i detta sammanhang betyder att de anställda pressar sig själva utöver de formella arbetsorganisatoriska, ekonomiska och avtalsmässiga ramarna. Att omstruktureringar i arbetet kan medföra självexploatering har påpekats bland annat i forskningen om teamwork och platta organisationer. Arbetslag kan arbeta självständigt med stort delegerat ansvar, men samtidigt ha litet inflytande på ledning och organisationsförändringar i företagen (Abbot et al. 2006; Randle & Svensson 2007). Problemet med självexploatering finns dock även i hemtjänstens vanligtvis hierarkiska organisationsstruktur.

Det kan naturligtvis vara svårt att dra klara gränser för arbetsinsatser när man har med gamla och svårt sjuka människor att göra. Som visats tyder denna studie på att risken för självexploatering har ökat genom konkurrensutsättningen av hemtjänsten generellt sett, men också specifikt genom LOV och då särskilt genom det prestationsbaserade ersättningssystemets effekter på arbetet och genom den starka kundorientering som systemet innebär. Det finns åter anledning att citera de fackliga funktionärerna i Linköping och deras samtal kring hur den till synes olösliga ekvationen mellan den tid de har och den tid de skulle behöva ha i arbetet med gamla och sjuka. ”Våra hjärtan är nog lite för stora ibland”. ”Men det måste göras – det är ju människor det handlar om”.⁵⁸

Om informella lösningar tillämpas i det dolda, vilket ofta är fallet, blir insatserna inte heller sedda. ”Man jobbar och jobbar, men får ingen kredit för arbetet”.⁵⁹ Det finns därmed också risk för att problem i arbetsmiljön inte blir erkända (jfr. Vabø 2005).

Informella strategier används som visats också för att lösa arbetsmiljöproblem som sopats under mattan, vilket toalettfrågan inom hemtjänsten är ett bra exempel på. Detta innebär att ansvaret för sociala och organisatoriska problem i arbetet *överförs* från arbetsgivaren till de anställda, vilket också det ökar risken för självexploatering. Ett annat exempel på sådan överföring av ansvar från arbetsgivare till anställda – som i detta fall handlar om mer eller mindre tydligt ålagda uppgifter – är att de anställda förväntas att ”göra reklam” för utföraren/arbetsgivaren. I nästa kapitel berörs ytterligare en aspekt av självexploatering, nämligen den som är relaterad till arbete i gråzonen mellan anställning och eget företagande.

⁵⁸ Intervju med förtroendevalda, Kommunal, Linköping, januari 2012.

⁵⁹ Ibid.

VI. Mångfaldens marknad

Grundtanken med lagen om valfrihetssystem, LOV, var att skapa mångfald och valfrihet på hemtjänstens marknad. I konsekvens med detta skulle nyföretagandet inom vård- och omsorgssektorn stimuleras, så att även mindre aktörer skulle komma in på marknaden. Regeringen ville särskilt främja kvinnliga entreprenörer. Bland annat skulle egenföretagande bland tidigare anställda inom hemtjänsten stödjas (Regeringens prop. 2008/09:29: 129 ff.). Enligt den statliga valfrihetsutredningen borde kravspecifikationerna i förfrågningsunderlagen inte sättas så högt att små aktörer skräms bort (SOU 2008:15: 17). Lagen om skattereduktion för hushållsnära tjänster, Rutavdraget (SFS 2007:346) och en förenkling av F-skattereglerna (SFS 2008:722) har också tillkommit för att främja etableringen av små företag och för att minska ”svartarbete”. I vissa fall kan det löna sig för de äldre att köpa hushållsnära tjänster med Rut-avdrag i stället för att betala servicetjänster genom hemtjänsten. Även om kommunernas egenregi och de stora vårdbolagen fortfarande dominerar marknaden, har många nya företag etablerat sig i kölvattnet av LOV.

Om vi vänder blicken mot de kommuner som figurerar i denna studie, så är de utförare som tillkommit inom hemtjänsten i Uppsala och Linköping i samband med införandet av LOV huvudsakligen små aktörer som också svarar för en liten del av hemtjänsttimmarna. Som nämnts har detta samband med att stora privata utförare har varit etablerade sedan länge i dessa kommuner. Brukarna valde från början i regel den kommunala eller de privata utförare som redan fanns i deras närområde, det vill säga stora aktörer som hade vunnit upphandlingen i ett område enligt LOU. Efterhand har dock antalet aktiva val ökat, liksom andelen brukare som byter utförare (Uppsala kommun 2011). I Uppsala kommun har de små utförarna i regel mindre än 5 anställda räknat i heltider och de allra flesta av dem är inriktade på servicetjänster.⁶⁰ I Linköping finns det ett stort städbolag med verksamhet i flera kommuner samt i Finland. Även i Uppsala och Örebro finns enstaka serviceföretag med verksamhet även i andra kommuner.

I Örebro kommun var utgångsläget för etablering av små LOV-företag radikalt annorlunda jämfört med Linköping och Uppsala, eftersom konkurrensutsättningen

⁶⁰ Uppgifter från Uppsala kommuns hemsida <http://www.uppsala.se>; intervju med uppdragsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012.

inom äldreomsorgen tidigare hade varit marginell och LOV endast infördes för servicetjänster inom hemtjänsten. Det närmare trettioåret auktoriserade utförare som fanns under 2012 var med några undantag små eller mycket små företag. Den enda riktigt stora aktören var kommunens egenregi.

Arbetets villkor

Kritiken mot de privata inslagen i äldreomsorgen har främst rört stora företag som upphandlats på entreprenad, deras vinstintresse och deras relationer till de internationella riskkapitalbolagen. Det finns dock anledning att även kritiskt granska de många små privata aktörer som har godkänts av kommunerna på hemtjänstens kundvalsmarknad, inte minst utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. Även om de flesta är seriösa och hårt arbetande småföretagare finns det också de som konkurrerar med dåliga löner och usla arbetsvillkor.

I samband med remissförfarandet till LOV-utredningen betonade både Kommunal och Vårdförbundet att kommuner och landsting borde ställa krav på kollektivavtal för de anställda i LOV-företagen, liksom krav på avtalad meddelarfrihet motsvarande de offentliganställdas (Regeringens prop. 2008/09:29 09). De stora aktörerna i de kommuner som här figurerar har kollektivavtal och avtalad meddelarfrihet, vilken dock kan se olika ut i olika företag. Hur ser det då ut bland de små?

Av förstudien i Uppsala framgick det att flera de intervjuade små LOV-utförarna i Uppsala kommun ansåg att de hade svårt att klara av de kostnader som längre avstånd mellan brukarna medförde. Detta innebar att de huvudsakligen ville etablera sig i innerstaden. På så sätt har många små aktörer kommit att verka i de områden där konkurrensen är hårdast, vilket bland annat kan innebära fluktuationer i kundunderlaget och därmed också låg bemanning och osäkra anställningsförhållanden för personalen. De flesta av de små utförare som intervjuades i förstudien ansåg att ”timanställningar”, var enda ”realistiska” alternativet för att få ekonomin att gå ihop med den ”låga” timersättning som utgick. Det framgick också att flera saknade kollektivavtal. Det gällde framför allt de små serviceföretagen (Thörnquist 2010). Denna bild har tveklöst förstärkts genom föreliggande studie.

Många små utförare uppger i sin marknadsföring att antalet anställda kan utökas ”vid behov”. Sådana anställningar kan naturligtvis resultera i fastare anställningar, men intervjuerna med utförare och med facket tyder på att bruket av ”timanställningar” är utbrett.⁶¹ Andelen deltidsarbetande är också högt i dessa företag, liksom i många

⁶¹ Intervju med privat utförare i Uppsala 1-3, 2010 samt augusti och oktober 2012; intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal Uppsala, augusti 2012.

större. Antalet anställda omräknat till heltider kan ibland vara en femtedel av den personalstyrka som anges totalt.

Det finns i detta sammanhang anledning att titta närmare på utvecklingen i Örebro kommun efter införandet av LOV för servicetjänster. Under de senaste åren har Kommunal gjort stora satsningar på de privatanställda över lag inom förbundets organisationsområde. Resurser för detta har avsatts bland annat genom att avdelningarna har omorganiserats till större regioner. Mot denna bakgrund har regionala fackliga ombud tillsatts, vilka samarbetar med de regionala skyddsombuden. Därmed kan de få större access till arbetsplatser utan kollektivavtal. Enligt ett regionalt fackligt ombud inom Kommunals avdelning Västra Svealand med placering i Örebro fanns det under år 2012 flera privata utförare av servicetjänster inom hemtjänsten med vilka facket hade ett gott samarbete. Mindre än hälften av de närmare 30 utförarna saknade dock kollektivavtal. I mars 2013 hade andelen med kollektivavtal minskat till knappt en fjärdedel (7 av 29 utförare) (ETC Örebro, 7 mars 2013).

Kommunal har varit involverat i flera fall där anställnings- och arbetsvillkor har befunnits vara påfallande dåliga. Personalen var i regel anställd per timma vid behov och ibland på rent informella grunder utan anställningsavtal. I vissa fall saknade de anställda reglerade arbetstider, ob-tillägg och sociala rättigheter som sjuklön.⁶² Det regionala fackliga ombudet betonade att kunskaperna om arbetsrätt och kollektivavtal kunde vara mycket bristfällig bland dessa utförare, trots att de har anställda. Även de anställda saknade ofta kunskap om sina rättigheter, till exempel ungdomar och personer från andra länder som ännu hade liten erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden.

I förfrågningsunderlaget för LOV i Örebro kommun, vilket delvis har arbetats fram i samarbete med facket, finns bland annat klara skrivningar om vad som gäller om utföraren (leverantören) är arbetsgivare och detta gäller även eventuella underleverantörer. Det finns bland annat krav på redovisning av kollektivavtalsförhållanden och kollektivavtalad meddelarfrihet motsvarande den för offentliganställda. Däremot ställs i denna liksom i andra kommuner inte något direkt krav på kollektivavtal. Rättsläget är här inte helt tydligt, men enligt svensk rättspraxis har sådana krav betraktats som ett avsteg från LOV:s princip om likabehandling av utförare. Frågan har också relaterats också till EU:s principer för offentlig upphandling och debatten efter det så kallade Laval-målet. Skrivningen i förfrågningsunderlagen har därför i förekommande fall uttryckts som att svenska lagar och kollektivavtal inte får "åsidosättas" och att "motsvarande villkor" i förhållande till svenska kollektivavtal ska gälla. I förfrågningsunderlaget för LOV i Örebro kommun sägs bland annat under rubriker "Kollektivavtal" att:

⁶² Intervjuer med regionalt fackligt ombud Kommunal Örebro, januari och oktober 2012.

Leverantören svarar för alla kostnader för till exempel löner, sociala avgifter och andra avtalsenliga eller lagstadgade löneomkostnader för egen personal. Leverantören är skyldig att vidta åtgärder så att inte lag eller gällande svenska kollektivavtal för arbetet åsidosätts. Om leverantören inte tecknat svenskt kollektivavtal ska ändå motsvarande villkor gälla för leverantörens anställda. Detsamma ska gälla för eventuella underleverantörer som leverantören anlitat för att fullgöra kontraktet. Anbudsgivaren ska redovisa sina eventuella kollektivavtalsförhållanden inklusive kollektivavtalade försäkringar eller andra träffade överenskommelser. I det fall leverantören vidtar åtgärder eller agerar på ett sätt som uppenbart strider mot vad som ovan sagts utgör det grund för hävning av kontraktet (Örebro kommun 2012).

Regelverket är således tydligt nog, men trots det har endast en mindre del av utförarna kollektivavtal och det finns problem med oseriösa aktörer. Vad beror då detta på? Har kommunen i sin iver att skapa mångfald och valfrihet sett mellan fingrarna när det gäller kvalitetskraven? Enligt uppgift från kommunen bidrog den stora mängden sökande under de första åren till att kontrollen var mindre rigorös. Ansökningarna sker elektroniskt och fram till 2012 var det inte säkert att den sökande träffade någon handläggare vid kommunen innan ansökan godkändes. Därefter har avsikten varit att kommunens tjänstemän ska träffa alla sökande personligen.⁶³

Utnyttjandet av arbetsmarknadsprogram

Enligt det regionala fackliga ombudet för Kommunal i Örebro är problemet med oseriösa arbetsgivare till stor del relaterat till utnyttjandet av arbetskraft som förmedlas genom Arbetsförmedlingens *arbetsmarknadsprogram*. Det gäller främst insatser med "särskilt anställningsstöd" inom "jobb- och utvecklingsgarantin", men också andra program som "arbetsplatspraktik". "Särskilt anställningsstöd" innebär att arbetsgivaren kan få 85 procent av lönekostnaderna täckta av skattemedel, dock med en högsta dagpenning. Att arbetslösa kan få möjlighet att pröva på arbete inom hemtjänsten är naturligtvis i sig viktigt för den framtida rekryteringen av arbetskraft. Det kan också i många fall vara svårt för Arbetsförmedlingen att hitta platser för deltagarna i arbetsmarknadsprogram (Thörnquist 2011b). Enligt LOV ska avtalen med utförarna kunna innehålla "sociala kontraktsvillkor" i arbetsmarknadspolitiskt syfte (Regeringens prop. 2008/09:29: 141). Den arbetsmarknadspolitiska aspekten står också inskriven i vissa kommuners förfrågningsunderlag, till exempel i Linköpings kommuns. Här sägs bland annat att:

⁶³ Intervju med förvaltningschef, Örebro kommun, november 2012.

Utförare skall kunna tillhandahålla praktikplatser utifrån sin storlek och den verksamhet som man är godkänd att utföra. Praktikplatser skall kunna tillhandahållas för andra än personer under utbildning, till exempel praktikplatser för arbetsmarknadsåtgärder eller för språkträning (Linköpings kommun 2010).

I förfrågningsunderlaget för LOV i Örebro kommun från 2012 finns inte någon liknande skrivning, men hemtjänsten är, liksom personlig assistans, en viktig sektor för Arbetsförmedlingen när det gäller att bereda platser till deltagare i arbetsmarknadsprogram. Enligt det regionala fackliga ombudet utnyttjas dock i vissa fall deltagare i arbetsmarknadsåtgärder som billig arbetskraft.

Vissa serviceföretag är bara ute efter att göra snabba pengar och de dammsuger Arbetsförmedlingen på billig arbetskraft. Vi kan bara konstatera att det här problemet har ökat under det senaste året. Och vi ser förmodligen bara toppen på ett isberg. Om inte de anställda själva tar kontakt med oss, är det svårt att få information om förhållandena på arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal.⁶⁴

Ett fall som Kommunal drev mot en arbetsgivare under år 2012 gällde en kvinna som deltog i ett arbetsmarknadsprogram och som anställdes i ett LOV-företag via Arbetsförmedlingen. Utföraren fick 85 procent av lönekostnaderna i bidrag. Utifrån de uppgifter som kom facket till del hade han betalat en tredjedel av lönen direkt i handen och behållit resten själv. I ett annat fall hade en anställd arbetat 18 timmar i sträck utan rast. Eftersom ensamarbete är vanligt och det inte alltid finns personalutrymmen kan det vara svårt för de anställda att jämföra sin egen situation med kollegors. Anställda kan också vara rädda för att ta kontakt med facket. En arbetsgivare som intervjuades i pressen om arbetsförhållanden i sitt företag ville till exempel veta vem bland de anställda som hade talat med facket.⁶⁵

Enligt det regionala fackliga ombudet saknar Arbetsförmedlingen insikt i hur deltagarna i arbetsmarknadsprogram användes.

Vår uppfattning är att arbetsförmedlarna inte känner till de arbetsvillkor som kan finnas i en del av de här företagen. Eller också är man mer intresserad av att få ut så många som möjligt i arbete och därmed få en bra statistik. För deltagarna i arbetsmarknadsprogram är det inte lätt att gå till förmedlingen och klaga, eftersom de principiellt sett ska vara på den anvisade arbetsplatsen. I många fall känner inte heller kommunen till dessa missförhållanden innan vi påtalar dem.⁶⁶

⁶⁴ Intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal Örebro, januari 2012.

⁶⁵ Intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal, Örebro, oktober 2012.

⁶⁶ Intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal Örebro, januari 2012.

Arbetsförmedlingen bidrar på detta sätt till underbudskonkurrens, menar det regionala fackliga ombudet, men betonar också att problemet med dåliga arbetsvillkor inte endast gäller dem som anställs via Arbetsförmedlingen.

Situationen i Örebro är inte heller unik. Avsaknad av kollektivavtal bland små hemtjänstutförare är ett känt problem i flera andra kommuner, bland annat i Stockholmsområdet.⁶⁷ Enligt Kommunal saknade omkring 60 procent av de privata utförarna i Nacka kommun kollektivavtal år 2010. I en granskning år 2012 av de 140 hemtjänstföretagen som fanns inom Stockholms Stad fann Kommunals sektion på Gullmarsplan att nära 50 procent saknade kollektivavtal (*Dagens Nyheter* 29 december 2012). Problemet finns också i Uppsala och men enligt facket i mindre grad i Linköping.

För facket är det en mödosam och resurskrävande arbetsuppgift att kartlägga problemen och driva ärenden mot oseriösa arbetsgivare på grund av bristande arbetsgivaransvar, informera och stötta de anställda samt försöka göra kommunen och Arbetsförmedlingen uppmärksamma på de missförhållanden som upptäcks. I detta arbete samverkar Kommunal med Svenska Fastighetsarbetareförbundet, Fastighets, som också organiserar städare.⁶⁸ Problemen handlar som visats inte endast om oreglerade arbetstider och manipulation med löner, utan i vissa fall även om betalning rätt i handen. Avsaknaden av kollektivavtal, i många fall okunskap om hur arbetsmarknaden fungerar samt rena oegentligheter innebär att de anställda i vissa fall behandlas som daglönare och kontraktsarbetare i arbetsmarknadens utkanter. Detta innebär också att gränsen mellan arbetstagare och uppdragstagare blir oklar. Följaktligen ökar risken för exploatering av arbetare i gräzonen mellan anställning och egenföretagande, vilket innebär underbudskonkurrens och underminering av kollektivavtal och arbetsmiljöstandard.

Arbetstagare eller uppdragstagare?

Enligt Kommunal i Örebro har anställda i auktoriserade "LOV-företag" i vissa fall ålagts av sina arbetsgivare att använda egen bil i tjänsten.⁶⁹ Visserligen kan egen bil användas i arbetet, men då ska de anställda ha ersättning för detta. Om de *inte* får ersättning handlar det om en glidning bort från det reguljära *anställningsförhållandet*. Den anställde får i praktiken överta kostnader och risker i produktionen som arbets-

⁶⁷ Intervju med regionalt fackligt ombud, Kommunal Linköping, maj 2012; intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal Uppsala, augusti 2012.

⁶⁸ Intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal, Örebro, oktober 2012.

⁶⁹ Intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal, Örebro, februari och oktober 2012. Se även *ETC* Örebro, 22 juni 2011.

givaren ska stå för och denne kan därmed minska sina arbetskostnader. Arbetsgivarnas argument i det fall som här främst åsyftas var att kommunen inte ersätter LOV-utförare för *restiden* mellan brukarna. Ersättningssystemets konstruktion åberopas alltså som ett skäl för att kunna exploatera de anställda. När Samma argument har rapporterats från kommuner i Stockholmstrakten (*Kommunalarbetaren* 5 juni 2013).

Andra exempel visar att vissa arbetsgivare även har krävt att de anställda ska hålla med redskap, städmaterial och rengöringsmedel (*ETC*, Örebro 7 mars 2013). Sådana överföringar av kostnader och risker i produktionen från arbetsgivaren till arbetstagarer innebär en erodering av *arbetstagarbegreppet* och därmed också en uppluckring av gränsen mellan *arbetstagarer/anställda* och *uppdragstagarer/egenföretagare* (Thörnquist 2013). Arbetstagarbegreppet anger arbetsrättens räckvidd och är grunden för hela det rättsliga trygghetssystemet på arbetsmarknaden och för stora delar av det sociala trygghetssystemet i samhället i stort.⁷⁰ Det är därför viktigt att arbetstagarbegreppet inte undermineras genom arbete i gråzonen mellan anställning och egenföretagande (Adlercreutz 1964).

Att arbetsgivaren ska hålla med arbetsverktyg, arbetsmaterial, transporter, försäkringar och andra omkostnader i produktionen tillhör de kriterier som tjänar som underlag för att bestämma en persons arbetsrättsliga status som arbetstagarer eller uppdragstagarer. Någon anställningsform mellan dessa två huvudkategorier finns juridiskt sett inte i Sverige, liksom i många andra länder med liknande traditioner inom arbetsrätt och arbetsmarknadsrelationer. Arbetsrättsligt sett är en person som utför arbete mot betalning antingen en i förhållande till arbetsgivaren underordnad arbetstagarer/anställd eller en självständig uppdragstagarer/egenföretagare (Perulli 2003; Ds 2002:56; Engblom 2009).

I de fall som nämnts ovan sker således en glidning bort från arbetstagarerbegreppet genom att den anställde i praktiken får arbeta under uppdragliknande förhållanden. I andra fall kan det handla om att personer anlitas som uppdragstagarer, det vill säga som formellt sett egenföretagare, men i praktiken får de arbeta under anställningsliknande förhållanden, men utan de anställdas rättigheter. I sådana fall, så kallat ”falskt egenföretagande”, försöker arbetsgivaren kringgå kollektivavtal, arbetsrätt och andra skyldigheter för arbetsgivaren som är förenade med ett reguljärt anställningsförhållande och därmed minska arbetskostnaderna (Thörnquist 2013).

I en verksamhet som är konkurrensutsatt genom LOV är den senare risken knuten till bruket av eventuella underleverantörer bland utförarna. I vissa kommuner, så vitt här är känt dock inte bland dem som figurerar i denna studie, har privata LOV-utförare av hemtjänst börjat ersätta de anställda helt eller delvis med uppdragstagarer/egna företagare som arbetar för utföraren med F-skatt. I sådana fall är risken stor för att de kan komma i ett anställningsliknande beroendeförhållande till uppdragsgi-

⁷⁰ Diskrimineringslagen och vissa bestämmelser i Arbetsmiljölagen gäller dock även för egenföretagare.

varen, som genom denna lösning kan kringgå sitt arbetsgivaransvar, inklusive skatter/social avgifter, kollektivavtal och arbetsrätt.

I regel måste användandet av underleverantörer bland LOV-företag godkännas av kommunerna. Detta är dock ingen garanti för att eventuella uppdragstagare inte kan komma i ett osunt beroendeförhållande till uppdragsgivaren. De nya F-skattereglerna sedan 2009 tillåter uppdragstagare att ha endast en uppdragsgivare, trots att det innebär en risk för att komma i ett anställningsliknande förhållande till uppdragsgivaren och därmed bli utnyttjad som "anställd". Genom att det svenska arbetstagarbegreppet är vidsträckt, kan dock facket hävda att uppdragstagaren i sådana fall är "beroende uppdragstagare" som ska betraktas som arbetstagar/anställd. Det kräver dock en juridisk bedömning från fall till fall med hänsyn tagen till alla relevanta omständigheter (Engblom 2009).

Att profilera sig utifrån etnicitet...

I ett marknadssystem utan priskonkurrens blir det särskilt viktigt att hitta sin *nisch* som utförare. Profileringar uppmuntras också av regeringen, eftersom det förväntas bidra till mångfald och kvalitet (Kommittédirektiv 2012:91). Språk och kultur har blivit viktiga konkurrensfördelar på hemtjänstens kundvalsmarknad, både i landet som helhet och i de kommuner som figurerar i denna studie. I kommunernas förfrågningsunderlag för LOV kan också de som ansöker om att bli utförare uppmanas ange vilken språkkompetens utöver svenska som de kan erbjuda. Särskilt de små utförarna av servicetjänster satsar i hög grad på att "nisch" sig utifrån etnicitet, det vill säga de profilerar sig genom att erbjuda utrikes födda äldre personer service från personal som talar deras hemspråk och som kan relatera till kultur och mat med mera i deras födelseländer. I många fall är utförarna själva utrikes födda eller personer med utländsk bakgrund. Att erbjuda personal som talar främmande språk har dock blivit en afärsidé bland utförare i allmänhet, stora såväl som små och oavsett härkomst.

Utförare av hemtjänst som profilerar sig utifrån etnicitet, språk och kultur har utan tvekan en viktig funktion att fylla bland äldre människor som är födda i andra länder. Men det finns också risk för att utförare, såväl som anställda och brukare stereotypiseras efter etnicitet (Brodin 2006, Gavanoas 2011, 2013). Stereotypa föreställningen om att personer, särskilt kvinnor, med utländsk bakgrund är lämpade för omsorgsarbete för att de förmodas ta mer hand om sina äldre anhöriga är vanliga bland arbetsgivare, som vill använda etnicitet som konkurrensfördel, men dessa föreställningar finns även i vidare kretsar (ibid.; Sörensdotter 2008; Thörnquist 2011a).

I denna studie är profileringen utifrån språk och kultur tydligast i Uppsala och Örebro. Många små utförare kan ha ett par tre anställda, men betonar i sin marknadsföring på kommunernas hemsidor att de täcker ett flertal språk, ibland ett drygt tiotal språk. Ofta anges det att antalet anställda kan ökas *vid behov*, bland annat för att

täcka upp ytterligare språkkompetens. Detta tyder på att personer med utländsk bakgrund ofta anställs på kort varsel ”på timmar” och att de på så sätt får arbeta under osäkra villkor. Även större utförare använder språkkunskaper i sin marknadsföring. I dessa fall kan dock förutsättningarna vara bättre för att den ordinarie personalen ska kunna täcka upp flera språk, men ”timanställningar” är vanliga även i större företag. Därmed bidrar utförarnas profilering utifrån etnicitet till att många personer med utländsk bakgrund sannolikt fungerar som en *arbetskraftsreserv*.

Profileringen utifrån språk och etnicitet relaterar också till frågan om *integration* på arbetsmarknaden och i samhället i stort. ”Integration” är ett komplicerat begrepp eftersom det bygger på identitetskategoriseringar av personer och kan skapa ett ”vi och dom” förhållande (de los Reyes & Kamali 2005). Enligt representanter för Kommunal finns anställda i LOV-företagen, särskilt i serviceföretagen, som inte talar svenska och profileringen utifrån etnicitet kan bidra till detta, menar de.⁷¹ Om personer slussas ut i arbeten, där det svenska språket inte används, kan detta också bidra till marginalisering och arbetsplatssegregering (Åslund & Nordström Skans 2009).

Formellt sett kräver kommunerna i regel att personal med ”kundkontakter” ska kunna kommunicera muntligt och skriftligt på svenska, men kraven på dem som utför till exempel städtjänster kan i praktiken vara lägre. Utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv anses det i regel önskvärt att arbetslösa personer kommer ut på arbetsmarknaden så snart som möjligt. Arbetsmarknadspolitiken har även integrationspolitiska syften och målet ”integration” är inte uppfyllt i och med att en person formellt sett kommer ut på arbetsmarknaden. Frågan är till vilket arbete och under vilka anställningsförhållanden. Risken är således att det skapas ett ”utanförskap” inom arbetsmarknaden (Thörnquist 2011b).

Kunskaper i svenska språket är ingen standardlösning för ”integration”. Att kunna tala och skriva svenska framhålls dock ofta som nödvändigt för att klara arbetsuppgifterna inom den offentligt finansierade äldreomsorgen med ökade krav på muntlig och skriftlig dokumentation. Det ger också bättre förutsättningar för att kunna hävda sina rättigheter som arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden, inte minst i individuella löneförhandlingar. Som nämndes i avsnittet om ”Anställningsvillkor” kan ”språksvårigheter” åberopats som skäl för att personer med annat modersmål än svenska inte ska få tillsvidareanställning när den kritiska tvåårsgränsen för ”allmänna visstidsanställning” börjar närma sig, trots att personen i fråga har varit anställd i två år. Genom att på så sätt kringgå lagen om allmän visstidsanställning (ALVA) sker etnisk diskriminering av arbetskraft genom anställningsförhållandena och detta sker ofta i det tysta (Thörnquist 2011a). I denna studie har problemet påtalats av facket men även av vissa kommunaltjänstemän i Uppsala.

⁷¹ Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, december 2009 och februari 2011; intervju med regionalt fackligt ombud, Örebro, januari 2012; intervju med förtroendevald, Kommunal, Örebro, februari 2012.

... eller utifrån ålder

Konkurrensen på en kundvalsmarknad kommer fortlöpande att generera nya nischer för att skapa konkurrensfördelar, vilket lagstiftarna också anser önskvärt. Ett principiellt problem med att utförare profilerar sig utifrån *identitetskategoriseringar*, som till exempel etnicitet, genus och ålder är som nämnts att det kan skapa stereotypa föreställningar kring både kunder/brukare och personal. En sådan inriktning kan i förlängningen också bli komplicerad utifrån diskrimineringslagens principer om likabehandling. Vad blir följden om en utförare till exempel skulle profilera sig genom ”etniskt svensk” personal, kvinnlig/manlig personal, heterosexuell personal etcetera? Sådana profileringar förekommer redan i förtäckt form (se t.ex. Gavanoas 2011).

En begynnande trend bland utförare inom hemtjänsten är att profilera sig utifrån *ålder*. Det handlar framför allt att erbjuda *äldre* personal över 55 år. På senare tid har dock även företag etablerat sig som erbjuder icke-professionellt arbetande ungdomar för social samvaro inom främst äldreboendena. I vissa fall sluts avtal med stora vårdbolag, vilket blir ett led i deras policy att erbjuda ”det lilla extra”.

I de kommuner som här studerats gäller det dock främst inriktning på ”äldre” personal. Som exempel kan nämnas en enmansföretagare som intervjuades i förstudien och som då inte tänkte fortsätta med sin verksamhet. Utföraren valde trots allt att stanna efter att ha hittat sin nisch – att tillhandahålla ”äldre” arbetskraft. När kontakt för en ny intervju togs på hösten 2012 var utföraren sedan en tid själv pensionerad men verksam i företaget, som nu alltså hade anställda. ”Det är det här som kunderna efterfrågar. Många säger att de inte vill ha några unga flickor, utan personer med erfarenhet”.⁷²

Samtliga av den handfull anställda som arbetade i företaget var timanställda, trots att vissa arbetade upp till 75 procent av heltid. Enligt utföraren fanns det en timanställd personalansvarig som var väl insatt i arbetsrättsliga lagar och regler. Utföraren var inte ansluten till någon arbetsgivarorganisation och de anställda var oorganiserade och arbetade utan kollektivavtal. Utföraren betonade att anställningsförhållandena var uppgjorda i fullt samförstånd med de anställda och att lönen låg över den kollektivavtalsenliga. Både anställningsförhållandena och kontakterna med kunderna beskrevs som personliga relationer. Verksamheten föreföll närmast vara en bisyssla, både för utföraren och för de flesta av de anställda.

⁷² Intervju med privat utförare, oktober 2012.

Jag kan ju inte leva på det här trots att vår verksamhet inte endast är knuten till service-tjänster inom LOV. Jag driver företaget mest för de anställdas skull, för att de ska ha något att göra. Själv har jag en bra pension, men jag vill ju också ha något att göra.⁷³

Utföraren var enligt egen uppgift noga med att följa kommunens kvalitetskrav och besökte regelbundet kommunens informationsträffar för utförare. Enligt egen utsago fungerade relationen till de anställda, såväl som till brukarna och till kommunen, väl.

Som arbetsmarknadsfenomen står dock en sådan verksamhet utanför de organiserade och kollektivavtalsreglerade arbetsmarknadsrelationerna, även om lönerna enligt utföraren var högre än de kollektivavtalsenliga och på så sätt i någon mening också relaterade till dem. Principiellt sett medför dock personliga uppgörelser om anställnings- och arbetsvillkor alltid en risk för att de anställda kan utnyttjas, eftersom de i princip är prisgivna åt arbetsgivarens godtycke.

Sådana uppgörelser på arbetsmarknaden har generellt sett ökat under senare årtionden som en följd av flexibiliseringen, avregleringen och den internationella arbetsdelningen på arbetsmarknaden. I extrema fall kan det, som framgått ovan, handla om informellt arbete som betalas rätt i handen eller om arbete i gråzonen mellan anställning och eget företagande. Personliga och individuella uppgörelser på arbetsmarknaden var legio innan systemet med organiserade arbetsmarknadsrelationer och kollektivavtal hade fått sitt genombrott. I ett historiskt perspektiv kan man alltså säga att har klockan vridits tillbaka. En av facketts viktigaste uppgifter har alltid varit att ersätta individuella uppgörelser på arbetsmarknaden med kollektivt förhandlade avtal.

Kommunernas ansvar

Det finns som visats i denna studie en klar koppling mellan å ena sidan ersättningssystem och ersättningsnivåer i den genom LOV konkurrensutsatta hemtjänsten och anställnings- och arbetsförhållanden å den andra. I regeringens proposition om LOV sades det bland annat att:

En låg ersättningsnivå riskerar även att de externa leverantörerna i högre utsträckning är ovilliga att t.ex. teckna kollektivavtal eller i övrigt följa arbetsmarknadens villkor. Även om ett valfrihetssystem gynnar små företag och ger kvinnor en möjlighet att starta egna företag inom vård- och omsorgsbranschen får detta inte leda till att arbetsvillkoren för de anställda försämrats (Regeringens proposition 2008/09 29: 81).

⁷³ Intervju med privat utförare, oktober 2012.

Eftersom det inte finns någon lagstadgad minimilön i Sverige, så kan lönerna i princip sättas hur lågt som helst om det inte finns kollektivavtal. Örebro kommun har som nämnts en förhållandevis tydlig skrivning i sitt förfrågningsunderlag om villkor som motsvarar svenska kollektivavtal och krav på redovisning av kollektivavtal och avtalad meddelarfrihet för de anställda som motsvarar de offentliganställdas. I de förfrågningsunderlag som gällde för Uppsala och Linköping under 2012 och som fortfarande gällde under första kvartalet 2013 finns däremot ingen skrivning om kollektivavtal. I förfrågningsunderlaget för Uppsala kommun finns ingenting som rör personalens villkor annat än att tillsvidareanställd personal ska erbjudas fortbildning. Här finns inte heller krav på avtalad meddelarfrihet för personalen, medan det i förfrågningsunderlaget för Linköpings kommun finns krav på motsvarande de offentliganställdas meddelarfrihet (Uppsala kommun 2012; Linköpings kommun 2010).

Hur såg då representanter för kommunerna som uppdragsgivare och ytterst ansvariga för hemtjänsten på frågan? I ett mycket omdiskuterat uttalande i pressen om risken för oseriösa utförare och dåliga arbetsvillkor hävdade en av de politiker som varit drivande bakom LOV i Örebro, att valfrihetssystemet ska kunna sanera sig självt även i detta avseende (*ETC*, Örebro 7 mars 2013). Med andra ord åberopade politikern *kundens/brukarens* makt och ansvar att välja som en reglerande kraft för sund konkurrens och goda arbetsförhållanden. Uttalandet kan också tolkas som att politikern lade över ansvaret på brukarna.

De i denna studie intervjuade kommundienstämman betonade genomgående att kommunerna inte har formell rätt att ställa krav på kollektivavtal. Tjänstemännen menade också att det finns en konflikt mellan hur stränga kraven ska vara å ena sidan och ambitionen att stimulera småföretagandet. I detta sammanhang hänvisade de till principerna i LOV om att små aktörer inte bör skrämmas bort av för stora krav. Processledaren för LOV i Örebro påpekade att ju mer regler och krav, desto mer måste kommunen kontrollera. Annars är reglerna meningslösa. Det måste finnas fasta rutiner för sådan kontroll och det är resurskrävande.⁷⁴

I Uppsala var de intervjuade uppdragsstrategerna bekymrade över risken för oseriösa aktörer bland LOV-företagen. Innan lagen blir obligatorisk bör denna fråga uppmärksammas mer, menade de.

Man borde se över lagen. LOV är för tandlös i vissa fall. Idag är det så enkelt att bli en utförare och vi har inga krafttag att sätta emot. Det sägs att marknaden ska sanera sig själv. Men innan det sker, blir den enskilda brukaren lidande. Då blir det mycket jobbigare för oss att avveckla. Vi skulle vilja utesluta dem innan de kommer in. En del bara intresserade av att tjäna snabba pengar. Vi tycker det är fel.⁷⁵

⁷⁴ Intervju med förtroendevald, Kommunal Uppsala, augusti 2012.

⁷⁵ Intervju med uppdragsstrateg, Uppsala kommun, maj 2012.

Uppdragsstrategerna betonade dock att de flesta aspiranterna är seriösa och skriver med egna ord om sin affärsidé, medan andra klipper texter här och där och klistrar in i ansökningsformulären. Om de har fyllt i formulären formellt sett rätt, så är det svårt för kommunen att säga nej.

Ändå har kommunerna det övergripande ansvaret för hemtjänstverksamheten. Frågan är då vad kommunerna anser att de kan kontrollera. Hur resonerade de uppdragsstrategerna kring detta?

Kan vi påvisa direkta brottsliga handlingar som svarta löner eller brott inom yrkesutövningen kan vi agera. Men om utförare begår fel som i sig inte är brottsligt, kan vi inte utesluta dem. Det är en svår avvägning mellan att försöka få in en mångfald av utförare och samtidigt ställa krav. Ställer vi för höga krav, kan det avskräcka. Det vi kan göra är att slipa våra ska-krav och ge information och utbildning till utförare innan de antas som LOV-företag.⁷⁶

Uppdragsstrategerna i Uppsala betonade att följderna blir minskad kvalitet i tjänsterna till brukarna. Det framgick emellertid också att de såg ett klart samband mellan goda arbetsvillkor och kvalitet mot brukarna. Personalens arbetsvillkor är dock menade de, liksom andra intervjuade företrädare för kommunerna, principiellt sett en sak mellan arbetsmarknadens parter.

När det gäller omvårdnadstjänster framhöll de intervjuade uppdragsstrategerna i Uppsala att kommunen ställer krav på kompetensutveckling av personalen som en del i kvalitetskraven för utförarna. Underförstått fanns i detta resonemang logiken att utbildning inte bara är en kvalitetsfaktor i sig utan också kan vara ett skydd för personalen mot osäkra anställningar. Behovet av utbildade omsorgsarbetare är stort och rent principiellt borde det vara attraktivt att tillsvidareanställa sådan arbetskraft från arbetsgivarnas sida.

De krav som finns i förfrågningsunderlaget om utbildning och validering för hemtjänstpersonal gäller dock i första hand redan tillsvidareanställd personal (Uppsala kommun 2012). Det innebär att en stor del av personalen faller utanför detta krav på utförarna. Samtidigt pågår sedan länge vissa generella, infrastrukturella fortbildnings-satsningar av omvårdnadspersonal i Uppsala kommun, liksom i de andra studerade kommunerna. En av de senaste satsningarna i Uppsala är att Kontoret för hälsa, vård och omsorg organiserar utbildning för validering upp till undersköterska för både tillsvidareanställda och personal som varit anställda minst ett halvår. Denna utbildning är öppen för både kommunala och privata utförare.

Erfarenheter från Finland tyder på att utbildning kan göra skillnad för anställningstrygghet i äldreomsorgen. Kraven på utbildning i hemtjänstarbetet har traditionellt varit högre i Finland än i de andra nordiska länderna, samtidigt som andelen

⁷⁶ Intervju med uppdragsstrateger, Uppsala kommun, maj 2012.

visstidsanställningar har varit lägre (Trydegård 2005: 145). Att främja utbildning är således ett viktigt medel som kommunerna kan använda för att indirekt bidra till att förbättra anställningstryggheten i LOV-företagen, men det gäller i första hand omsorgspersonalen. När det gäller problemen för de anställda i de små serviceföretagen krävs också andra åtgärder.

Kommunal betonar i sitt program ”Vägval välfärd” att kvalitet i de kommunala välfärdstjänsterna också måste inkludera goda arbetsvillkor. Programmet bygger på medlemsundersökningar inom barn- och äldreomsorgen. Inom hemtjänsten anser omkring en fjärdedel av de intervjuade medlemmarna att bemanningen är otillräcklig, vilket gäller privat såväl som offentlig drift. Kommunal anser att välfärdstjänster som konkurrensutsatts genom LOV är underfinansierade genom låga ersättningsnivåer och utförarna konkurrerar i många fall med dåliga arbetsvillkor. Förbundet kräver därför ökat ansvar från politikernas sida, men betonar samtidigt att det inte går att kvantifiera, mäta och kontrollera kvalitet i vård och omsorg. Kvalitet skapas i stället i *mötet mellan människor*. Framför allt måste det till ett tvingande nationellt regelverk som garanterar tillräcklig bemanning, menar förbundet. Bemanningen är central både för omsorgens kvalitet och för arbetsmiljön. I en personalintensiv bransch som hemtjänsten där lönekostnaderna är den ojämförligt största kostnadsposten är risken stor att företagen försöker minska sina kostnader genom att minska bemanningen (Kommunal 2012). Man kan säga att Kommunal i sin argumentation mot att väga och mäta kvalitet i kvantitativa mått ställer tekniskt-begränsad rationalitet mot omsorgsrationalitet.

Kommunal anser att LOV varken kan garantera kvalitet eller kundinflytande i välfärdstjänsterna. Därför föreslår förbundet att LOV avskaffas och att LOU revideras, så att kommunerna inom ramen för entreprenadmodellen kan ställa större krav på socialt ansvar i upphandlingen samt kontinuitet och kvalitet i utförandet, inklusive goda arbetsvillkor (Kommunal 2012: 53).

I dagsläget tyder regeringens signaler snarare på att kundvalssystemet kan bli obligatoriskt inom hemtjänsten, samtidigt som kritiken mot systemet blir allt tydligare. Det faktum att antalet kommuner som *infört* LOV ökar, samtidigt som antalet som beslutat att *inte införa* systemet också ökar visar dock en tendens till polarisering. Frågan är om och hur de anställdas situation kan förbättras inom det nuvarande systemet. Det principiella hinder som kommunernas representanter åberopar mot att intervensera i frågor som formellt sett rör relationen mellan arbetsgivare och anställd, måste ställas mot det faktum att kommunerna genom sin styrning påverkar villkoren på en kvasimarknad. Som visats i denna studie påverkar kommunerna därmed också arbetets villkor.

Det stora problemet med den (kvasi)arbetsmarknad som har skapats genom LOV är att kommunen å ena sidan påverkar arbetets villkor, vilket främst sker indirekt genom ersättningsnivån och ersättningssystemets konstruktion. Å andra sidan avhänder sig kommunerna ansvaret för de arbetsförhållanden som därmed har skapats med hänvisning till att relationerna på arbetsmarknaden är en fråga mellan arbets-

marknadens parter. Det medför följaktligen stor risk för prekära anställnings- och arbetsförhållanden, inklusive risk för arbete i gråzonen mellan egenföretagande och anställning. Dessa problem drabbar i många fall arbetskraft med invandrabakgrund, eftersom de små utförarna ofta profilerar sig utifrån språk och etnicitet. Därmed inte sagt att dessa problem inte kan finnas även inom stora utförare.

VII. Avslutning

Huvudsyftet med den här undersökningen var att studera huruvida och på vilket sätt konkurrensutsättning genom kundval enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, har påverkat arbetets villkor inom hemtjänsten. Studien byggde på erfarenheter från tre kommuner, Uppsala, Linköping och Örebro. Utifrån främst djupintervjuer med anställda, fackliga förtroendemän, utförare/arbetsgivare och kommuntjänstemän diskuterades förändringar i hemtjänstarbetet under senare år med avseende på arbetsorganisation, anställningsförhållanden och arbetsmiljö.

Teoretiskt knöt studien an till diskussioner om kvasimarknad, rationalitet, flexibilitet, precarious employment och intersektionalitet. En viktig utgångspunkt var antagandet att konkurrensutsättningen av hemtjänsten genom kundval också får effekter för personalens arbetsförhållanden. De specifika villkor som gäller på en sådan ”kvasimarknad” innebär att kommunen indirekt påverkar även relationer och villkor i arbetet. Kommunen är både ansvarig myndighet för hemtjänsten, uppdragsgivare för de externa utförarna och driver dessutom hemtjänstverksamhet i egen regi. En annan utgångspunkt var att arbetets organisering, anställningsförhållanden och arbetsmiljö samverkar processuellt och kumulativt i positiv eller negativ bemärkelse för personalen samt att förändringar i arbetslivet bör ses i ett integrerat och långsiktigt arbetsmarknadsperspektiv.

Studien bekräftade antagandet att kommunernas styrning och organisering av hemtjänsten genom införandet av LOV påverkar arbetets villkor med avseende på både arbetsorganisation, anställningsförhållanden och arbetsmiljö. Hur kom då detta samband till uttryck?

Det finns strukturellt inbyggda risker för dålig anställningstrygghet i en verksamhet som är konkurrensutsatt genom LOV. Eftersom systemet bygger på att kunderna kontinuerligt väljer – och byter – utförare kan kundunderlaget ändras på kort varsel. Risken är därmed att utförare föredrar visstidsanställningar framför tillsvidareanställningar i sin strävan efter flexibilitet. Små aktörer är mer sårbara för bortfall av kunder än stora. De flesta små hemtjänstutförare som intervjuades i studien, särskilt de som endast utförde servicetjänster, menade att ”timanställningar” var det enda ”realistiska” alternativet.

Det prestationsbaserade *ersättningssystemet* med ett fast och lika timpris för alla utförare, är en annan strukturell faktor i kundvalssystemet som påverkar anställnings- och arbetsförhållandena. Eftersom pris konkurrensen är satt ur spel, kan utförarna inte laborera med priset för att få bättre lönsamhet. I en arbetsintensiv bransch som hem-

tjänsten blir alternativet framför allt att försöka bringa ner arbetskostnaderna, som står för den helt dominerande delen av totalkostnaderna. Ersättningssystemets konstruktion och logik ger incitament till sådana besparingar, som också innebär risk för låg bemanning och osäkra anställningsförhållanden.

En viktig tanke bakom LOV var att *närvarograden* hos brukarna skulle ökas, så att de får den tid och de insatser de är beviljade och betalar för. Det är också ett viktigt motiv för att basera ersättningssystemet på utförd tid, vilket innebär att utförarna endast kan fakturera kommunerna för den brukarnära tiden. Närvarograden blir därmed det viktigaste kriteriet på effektivitet, ekonomi och kvalitet både för kommuner och för utförare. I den starkt brukarorienterade retorik som följt med LOV kommer däremot effekterna för de anställda i bakgrunden.

Ersättningssystemets konstruktion innebär att ekonomin för utförarna ligger i att dels skaffa så många brukare som möjligt, dels maximera den brukarnära tiden av personaltiden. Detta innebär i praktiken att den övriga tiden (kringtiden) minskas. Följden blir pressade gång- och restider samt att tid för dokumentation, handledning, kompetensutveckling, arbetsmiljöarbete och annat personalfrämjande arbete nedprioriteras (jfr Målqvist 2010).

Studien visade också tydligt att även de arbetsorganisatoriska förändringar som kan sättas i samband med LOV i första hand är relaterade till det prestationsbaserade ersättningssystemet med fast timersättning till utförarna. Detta system kräver noggrann planering, dokumentation och kontroll av utförd tid och arbete, vilket den digitala tekniken möjliggör. De förändringar som skett till följd av LOV präglas dock både av radikal förändring och av kontinuitet. Arbetet, och då särskilt omsorgsarbetet, har blivit mer planerat och tidsstyrt och kontrollen över arbetet har blivit påtagligt intensifierad och individualiserad. Från de anställdas sida betonades särskilt att tid för reflektion i arbetet genom det kollegiala samtalet har minskat. "Slimmade" scheman har också inneburit att ensamarbetet har ökat.

Sett i ett längre perspektiv av arbetsorganisatoriska förändringar relaterade New Public Management kan man säga att konkurrensutsättningen genom kundval har förstärkt de tendenser till ökad planering och kvantifiering av arbetet som började införas under 1990-talet inom både kommunala och privata utförare till följd av ökade effektivitetskrav och ekonomiska åtstramningar.

Enligt de intervjuade anställda och fackliga representanterna har konkurrensutsättningen genom LOV lett till att stressen i arbetet har blivit mer påtaglig, särskilt när det gäller gång- och restider mellan hembesöken. Detta problem betonades kanske något oväntat främst i innerstadsområdena, där avstånden mellan brukarna är kortare, men där å andra sidan besöken per dygn ofta är flera. I dessa områden finns det i regel också stor överetablering av utförare, vilket medför hård konkurrens om brukarna.

De intervjuade företrädarna för kommunerna och utförarna menade däremot att konkurrensutsättningen genom LOV har lett till effektivisering av hemtjänstverksamheten och till kvalitetsökning i tjänsterna gentemot brukarna. Det främsta kriteriet på

dessa förbättringar var att brukaren i betydligt högre grad än tidigare får den tid som beviljats eller avtalats. Å andra sidan framhöll även en del kommuntjänstemän problemet med att utförare i rent "vinstintresse" maximerar den brukarnära tidens andel av personaltiden. Detta anfördes också som den viktigaste orsaken till att valfrihetssystemet kan få negativa följder för personalen i form av ökad stress, särskilt mellan besöken.

En central princip i LOV är att *kundens/brukarens* intressen sätts i centrum. Denna policy färgar också i högsta grad retoriken kring valfrihetssystemet. Undersökningen visade att det finns en *motsättning* mellan de föreställningar om hemtjänstarbetet som förmedlas i den politiska retoriken kring LOV, inklusive arbetsgivarretoriken, och de principer som faktiskt styr arbetets organisering i den konkurrensutsatta verksamheten i praktiken. Detta kan bidra till att de verkliga arbetsförhållandena inom hemtjänsten osynliggörs.

Motsättningen mellan retorik och praktik tydliggjordes genom att knyta an till begreppen *omsorgsrationalitet* och *tekniskt-begränsad rationalitet*, begrepp som använts flitigt i omsorgsforskningen (Waerness 1996; Szebehely 2006; Drugge 2003). Det som i omsorgsforskningen har kallats "omsorgsrationalitet" – det vill säga det som står för personliga relationer, personalkontinuitet och handlingsutrymme för både personal och brukare – betonas starkt i den politiska retoriken och i arbetsgivarretoriken kring LOV. Samtidigt visar studien att de arbetsorganisatoriska förändringar som har följt med LOV har förstärkt en omsorgsmodell som kännetecknas av "tekniskt begränsad rationalitet" med fokus på planering, mätning och kontroll samt med inslag av både traditionell och "digital" taylorism. Eller om man använder Rønnings diskursbegrepp (2004), så kan den politiska diskursen karaktäriseras som en *omsorgsdiskurs*, medan de arbetsorganisatoriska förändringarna i praktiken bygger på en *effektivitetsdiskurs*.

Studien tyder på att personalen i det dagliga arbetet hanterar denna konflikt mellan retorik och praktik genom att informellt och i det tysta arbeta efter principer som kan relateras till traditionell omsorgsrationalitet. I teoretiska termer försöker personalen således att lösa ekvationen med pressade scheman och egna såväl som arbetsgivarnas krav på av att göra ett bra jobb i förhållande till brukarna genom att använda *informella strategier*, vilket också betyder *självexploatering*, det vill säga att de anställda pressar sig utöver de organisatoriska marginaler som finns i arbetet.

Samtidigt som hemtjänstarbetet i allt högre grad planeras, dokumenteras och kontrolleras, så förefaller det alltså som att *arbetets gränser* tenderar att bli allt otydligare. En annan bidragande orsak till detta är att arbetsgivarna använder den uppdrivna konkurrensen om kunderna som argument för att personalen ska göra "det lilla extra", så att företaget ska få gott renommé och kunna behålla kunder samt värva nya. För att personalen handlar det – utifrån denna argumentation – ytterst om att kunna behålla sina jobb. Otydliga gränser för arbetet tenderar således att öka de informella inslagen i arbetet och därmed också risken för självexploatering bland personalen,

vilket inte är någon hållbar strategi ur ett arbetsmiljöperspektiv. Följden kan därmed också bli att faktiska arbetsmiljöproblem inte erkänns.

Likasa kan den starkt tidsstyrda organiseringen av arbetet – i synnerhet de presade gång- och restiderna mellan brukarna – bidra till att elementära arbetsmiljökrav åsidosätts, som till exempel tillgången till en personaltoalett och framför allt möjligheten att använda den. I stället förpassas frågan till den personliga sfären och till *individuella* och *informella* lösningar som hanteras av de anställda i det tysta.

Studien gav emellertid också exempel på att arbetsvillkoren i vissa fall hade förbättrats efter införandet av LOV genom att den faktiska tiden hos brukaren hade ökat. De förväntningar på en förbättring av arbetsmiljön genom mindre stress hos brukarna som framkom i förstudien i Uppsala har främst infriats på landsbygden, trots längre avstånd mellan brukarna. Förklaringen synes främst vara att konkurrensen om kunderna är mindre på landsbygden och att den sociala samvaron i omsorgstjänsterna är mer betonad. Förutsättningen är dock att restider är schemalagda och att personalen har sin fasta bas i området.

Från facket och de anställdas sida betonades att relationen mellan personalen och ledningen naturligtvis också inverkar på hur de anställda upplever sin dagliga arbetssituation. Kommunal eller privat driftsform förefaller vara av mindre betydelse i detta sammanhang. Däremot kan det finnas skillnader mellan utförare eller mellan enheter inom en och samma utförare, beroende på hur arbetet organiseras, anställningsförhållanden och personalpolitik. En annan aspekt av de arbetsorganisatoriska förändringarna som påpekades från fackets sida var att kvantifiering, registrering och kontroll av arbetet också kan avslöja brister i systemet och därmed också synliggöra personalens arbetsvillkor, vilket till exempel kan användas som sakliga argument i förhandlingar med arbetsgivaren.

Avsikten med ett fast timpris är att konkurrensen i ett kundvalssystem ska baseras på *kvalitet* i stället för pris. Men konkurrens leder inte automatiskt till ”god kvalitet” och begreppet kvalitet har många dimensioner. Om kvalitetsbegreppet inte inkluderar goda arbetsförhållanden, finns det risk för att konkurrensen på sikt kan försämra kvaliteten i utförandet. Överetablering hör till de kriterier som teoretiskt sett framhålls som nödvändiga för att en kundvalsmarknad ska fungera (Le Grand 2007, 2009). I LOV-utredningen framhölls också att konkurrens och mångfald på hemtjänstens marknad också bör leda till ökad konkurrens om personalen, som följaktligen kan tjäna på situationen. En stor överetablering av utförare som driver upp konkurrensen innebär dock som nämnts även ökad osäkerhet om kundunderlaget och därmed också ökad risk för osäkra anställningar, minskad kringtid samt ökad press på de anställda att ”göra det lilla extra”. Exemplet från landsbygden tydde också på att den ringa konkurrensen mellan utförarna snarare främjade kvaliteten, både för brukarna och för de anställda.

En tanke med LOV var att skapa marknader för små aktörer som skulle kunna bidra till mångfald och valfrihet. Studien visade mycket tydligt, att arbetsvillkoren i små hemtjänstföretag, särskilt i dem med inriktning på servicetjänster, bör uppmärk-

sammas mer. Även om många små utförare är seriöst arbetande företagare som har goda kontakter med både kommunerna och facket, så finns det också åtskilliga som konkurrerar med låga löner och dåliga arbetsvillkor. Ibland kan det handla om rent informellt arbete utan anställningsavtal, reglerade arbetstider eller arbete i gråzonen mellan anställning och egenföretagande. Följden blir underbudskonkurrens och därmed också underminering av arbetsrätt och kollektivavtal. Exempel från Örebro illustrerade detta särskilt tydligt, men problemet finns också mer eller mindre i många andra kommuner.

Ett annat fenomen, som framträdde tydligt, särskilt bland små utförare, var att de ofta profilerar sig utifrån etnicitet och använder språk och kultur som konkurrensfördel. Utbudet av hemtjänstpersonal med bred språkkompetens fyller ett viktigt behov hos brukarna i ett mångkulturellt samhälle. Studien visade emellertid att denna nischning ofta innebär att personal med annat modersmål än svenska ofta rycks in vid behov och betalas per timma. Därmed drabbas personer med utländsk bakgrund av otrygga anställningsförhållanden. Detta förstärker segregationen på arbetsmarknaden utifrån etnicitet och även utifrån genus. En stor del av personalen inom städ- och hemservicetjänster är kvinnor, även om inslaget av män i regel är större här än i omsorgstjänsterna. På senare tid har också nischning utifrån ålder blivit vanlig. All profilering som utgår från sociala identitetskategoriseringar kan innebära stereotypiseringar av både utförare och brukare, vilket också har påpekats av Gavanoas (2011; 2013).

En viktig iakttagelse i denna studie var också att LOV-utförare i vissa fall utnyttjar ”billig” arbetskraft via Arbetsförmedlingens *arbetsmarknadsprogram*. Konkreta exempel visade att de anställda kunde behandlas som daglönare och kontraktsarbetare, vilket innebär extrema former av prekära anställnings- och arbetsvillkor. Detta skedde, och sker fortfarande i skrivande stund, inför öppen ridå och trots att två myndigheter, kommunen och Arbetsförmedlingen, formellt sett är parter i denna verksamhet.

Hur kan då detta ske? Här finns åter anledning att relatera till strukturella förhållanden på denna kvasimarknad. Även om kommunerna i egenskap av uppdragsgivare och huvudman sätter ramarna för utförarnas verksamhet, så tar de principiellt avstånd från att blanda sig i frågor som rör förhållandet mellan arbetsmarknadens parter, såsom löner, anställningsförhållanden och arbetsmiljö. Ändå påverkar kommunerna indirekt också arbetets villkor, vilket som nämnts främst sker genom ersättningsnivåerna och ersättningssystemets konstruktion. Studiens visar tydligt att kommunerna/politikerna måste ta ökat ansvar för den konkurrensutsatta verksamheten, inklusive arbetsvillkoren. Arbetsförmedlingen måste också medvetandegöras om och ta sitt ansvar för de villkor som deltagare i arbetsmarknadsprogram kan slussas ut till i LOV-företagen.

Frågan om politikernas ansvar för kvaliteten i konkurrensutsatta välfärdstjänster har blivit högaktuell i samband med den pågående diskussionen om vinsten i välfärden och bristande kvalitet i verksamheten gentemot brukarna. Principiellt och praktiskt handlar frågan också om hur kommunernas kontroll ska genomföras. Som Fersch & Jensen (2011) har påpekat för danska förhållanden, så är kommunernas

krav och kontroll av utförare i ett kundvalssystem i hög grad en fråga om resurser och rutiner. Saknas goda förutsättningar i detta avseende, kan skärpta krav bli meningslösa. Detta påpekades också i denna studie av en av de intervjuade kommuntjänstemännen. Ytterst handlar det dock om politiska prioriteringar.

I Kommunals strategi ”Vägval välfärd” från 2012 betonas att ”kvalitet” i offentligt finansierade välfärdstjänster inte kan kontrolleras genom att vägas och mätas. Kvalitet skapas i stället i mötet mellan människor. Detta är också ett viktigt argument bakom förbundets radikala ställningstagande för ett avskaffande av LOV till förmån för en utveckling av anbudsupphandling enligt LOU och då med bindande nationella regler för bemanning och ökat politiskt ansvarstagande för verksamheten. Förbundet betonar också i sitt program att kundvalssystemet är underfinansierat, och att statsbidragen bör höjas för att säkra kvaliteten i välfärdstjänsterna (Kommunal 2012).

De problem som har kommit i dagen i denna undersökning rörande osund konkurrens, lönedumping och dåliga arbetsvillkor talar för att staten borde se över LOV också utifrån ett arbetstagarperspektiv innan frågan om lagen ska blir obligatorisk avgörs. Statskontorets utvärdering av LOV från 2012 omfattade inte effekterna i arbetslivet. En pågående utredning som ska vara klar under 2014 inbegriper inte heller följderna för personalen. Däremot ska utredningen lägga vikt vid företagens vilja att hitta nischer för att skapa ökad mångfald (Kommittédirektiv 2012:9). Som visats i denna studie kan dessa nischningar vara komplicerade utifrån ett arbetstagar- och likabehandlingsperspektiv.

Staten borde i konkurrensutjämning syfte underlätta för kommunerna att ställa tydliga krav på LOV-företagen för att förebygga konkurrens genom dåliga arbetsvillkor. Detta är nödvändigt även för att motverka att LOV ska bidra till erosion av anställningstryggheten genom ökade visstidsanställningar, timanställningar och deltider i stora såväl som små utförarorganisationer. Det finns, som visats i denna studie, objektivt sett mycket starka skäl för att kommunerna i egenskap av huvudman och ansvarig myndighet för hemtjänsten integrerar frågor om *kvalitetssäkring* och *arbetsvillkor* i förfrågningsunderlagen. Ingenting hindrar heller kommunerna att ställa krav på ”kollektivavtalsliknande” förhållanden och motsvarande de offentligt anställdas meddelarfrihet.

Till sist förtjänar det att nämnas att denna studie tyder på att inte bara facket, utan också en del representanter för arbetsgivarsidan och kommunernas tjänstemän ser vissa strukturella problem inbäddade i valfrihetssystemet, problem som påverkar hemtjänstpersonalens arbetsvillkor och följaktligen även kvaliteten i arbetet gentemot brukarna. Därmed finns det också förutsättningar för en *trepartsdialog* som även den skulle kunna bidra till en konkurrensutjämning i fråga om arbetsvillkor. En sådan trepartsdialog skulle även kunna ge viktig feedback till politikerna om hemtjänstens vardag och verklighet och överbygga klyftan mellan retorik och praktik kring LOV.

Det finns med andra ord goda skäl att återknyta till den traditionella svenska modellens *trepartssamarbete*, det vill säga ett organiserat samarbete mellan arbetsmarknadens parter och mellan dem och myndigheterna. En viktig princip i den ”klas-

siska svenska modellen” var att arbetsmarknadens parter skulle sköta sina angelägenheter själva utan inblandning av stat och myndigheter. Det skulle dock finnas en *dialog* mellan parterna och myndigheterna, en dialog där det var legitimt att diskutera utifrån parternas respektive intressen (Thörnquist 2008). Regelbundna trepartssamtal mellan fack, arbetsgivare/utförare och kommunernas uppdragsstrateger eller andra företrädare för kommunerna om vitala frågor kring valfrihetssystemet ekonomiska och sociala aspekter, inklusive följderna för personal och brukare, vore en väg värd att utveckla bland andra. Här finns redan ansatser till samarbete att bygga på, till exempel utbildning för validering av personal inom äldreomsorgen. I sakfrågor finns också anledning att dra in andra myndigheter i ett sådant samarbete, som till exempel Arbetsförmedlingen, för att undvika att människor i arbetsmarknadsprogram utnyttjas som billig arbetskraft i LOV-företag.

Arbetsvillkoren inom hemtjänsten, det vill säga arbetets organisering, anställningsförhållanden och miljö, har tillsammans med lönenivån och möjligheter till kompetensutveckling, en nyckelroll för återväxten inom branschen. Idag väljer ungdomar bort äldreomsorgen, samtidigt som befolkningsprognoserna visar att behovet av dessa välfärdstjänster kommer att bli allt större i framtiden. Valfrihetssystemet (LOV) är en del i en längre utveckling av konkurrensutsättning inom välfärdssektorn. Det är en aspekt av New Public Management och i så måtto också en del av en internationell trend i de västerländska industri- och välfärdsstaterna.

Kundens/brukarens intressen har närmast blivit ett *mantra* i genomförandet av LOV-reformen. Perspektivet måste dock vidgas till att omfatta också personalens intressen i form av goda arbetsvillkor. Utan detta bredare perspektiv kan kundvalssystemet som styr- och organisationsform inom hemtjänsten inte bli hållbart och bidra till återväxten av arbetskraft.

Referenser

- Abbot J, Boyd N G & Miles G (2006). Does Type of Team Matter? An Investigation of the Relationships Between Job Characteristics and Outcomes Within Team-Based Environment. *The Journal of Social Psychology*. Vol. 146, No. 4, s. 485–507.
- Ackroyd S & Thompsons P (1999). *Organizational misbehaviour*. London: Sage Publications.
- Adlercreutz A (1964). *Arbetstagarbegreppet. Om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt*. Stockholm: P A Norstedts & Söners Förlag.
- AFA (2012). *Arbetskaderapport*. Stockholm: AFA Försäkring.
- Aftonbladet* 28 mars 2013. (Swedin D).
- Almqvist R (2006). *New Public Management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber AB.
- Andersen S K, Due J & Madsen J S (1999). Denmark. Negotiating the restructuring of public service employment. Changing public service employment relations. I: *Bach et al. (red.) Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* Routledge, s.161-190.
- Arbetsmiljöverket (2011). *Sociala och organisatoriska orsaker*. Korta arbetsskadefakta nr. 6. http://www.av.se/dokument/statistik/sf/Af_2011_06.pdf.
- Arbetsmiljöverket (2012a). *Arbetskador 2011. Occupational accidents and work-related diseases*. Arbetsmiljöstatistik. Rapport 2012:2. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2012b). *Kvinnors arbetsmiljö*. Korta arbetsskadefakta nr. 1. http://www.av.se/dokument/statistik/sf/Af_2012_01.pdf.
- Arbetsmiljöverket (2012c). *Arbetsorsakade besvär. Work related disorders*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2012:5. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2013). *Arbetskador 2012. Occupational accidents and work-related diseases*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2013:1. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

- Aronsson G, Astvik W, Freed Solfeldt M & Svensson G (1995). *Kvalitet genom inflytande. Om förändring och utveckling i hemtjänsten*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Aronsson G, Gustafsson, K & Dallner M (2000). *Anställningsformer, arbetsmiljö och hälsa i ett centrum- periferiperspektiv*. Arbete och Hälsa 2002. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Aronsson G & Gustafsson K (2002). *Sjuknärvaro – förekomst och utvecklingstendenser*. Arbete och Hälsa 2002:8. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Astvik W (2003). *Relationer som arbete. Förutsättningar för omsorgsfulla möten i hemtjänsten*. Arbete och Hälsa, 2003:8. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Astvik W, Bejerot E & Petterson I-L (2001). *Gränser i omsorgsarbete. En studie om arbetets innehåll, villkor och kvalitet*. Arbete och Hälsa 2001:16. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Atkinson J & Meager N (1986). *Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs*. London: NEDO.
- Bach S (1999) *Europe: Changing public service employment relations. I: Bach et al. (red.) Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* Routledge, s. 1-17.
- Bach S, Winchester D, Bordogna B, Della Rocca G (1999) *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* Routledge.
- Bjuggren C M & Johansson D (2009). *Privat och offentlig sysselsättning i Sverige 1950-2005*. Ekonomisk Debatt, 37:1, s. 41-53.
- Blomqvist P (2004). The choice revolution: privatization of Swedish welfare services in the 1990s. *Social Policy & Administration*, 38 (2), 139-155.
- Bredgaard T & Larsen F (2006). *Quasi-markets and employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark*. Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University. CARMA Research Paper 2006:06.
- Brodin H (2006). Den generella äldrepolitiken och den selektiva äldreomsorgen – om kön, klass, etnicitet och åldrande i Sverige. I: de los Reyes (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37, Stockholm: Fritzes förlag, s. 11-142
- Brown P, Ashton D & Lauder H (2010). Skills are not enough: the globalisation of knowledge and the future UK economy. *Praxis*, No. 4/March. London: UK commission for employment and skills.
- Czarniawska B & Joerges B (1996). *Travels of Ideas. I: Czarniawska B & Sevón G (red.) Translating Organizational Changes*, Berlin: Walter de Gruyter.

- Dagens Nyheter*, 15 september, 2012. (M Larsson).
- Dagens Nyheter*, 29 december, 2012. (M Tottmar).
- Davidson B (2010). Eget val och brukares uppfattningar om valitet i hemtjänsten, Linköpings universitet och FoU-centrum. *Ekonomifakta*.
- de los Reyes P & Kamali M (red.) (2005). *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. SOU 2005:41. Rapport till Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- de Los Reyes P & Mulinari D (2005). *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- de los Reyes (red.) (2006). *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37, Stockholm: Fritzes förlag.
- Denton M, I U, Davis S, & Hunter D (2006). The Impact of Implementing Managed Competition on Home Care Workers' Turnover Decisions. *Healthc Policy*. 2006 May; 1(4) s. 106–123.
- Drugge C (2003). *Omsorgsinriktat lärande. En studie om lärande i hemtjänsten*. (Diss.) Luleå: Institutionen för lärarutbildning, Luleå tekniska universitet.
- Ds 2002:56. *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Edebalk P G & M Svensson (2005). *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet, Tema Nord, 2005: 507.
- Edebalk P G (2011). *Kundval inom äldreomsorgen. Om kunskaps- och forskningsbehov*. Lund: meddelande från Socialhögskolan.
- Ekonomifakta* (2012). <http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Foretagande/>.
- Ekstedt E (2011). Tillbaka till samtiden. Utbredning och återkomst av temporära organisationer. I: Fälting L, Larsson M, Pettersson T & Ågren K (red.) *Aktörer och marknader i omvandling. Studier i företagandets historia tillägnade Kersti Ullenhag*. Acta Universitatis, Upsaliensis. Uppsala Studies in Economic History, Uppsala, s. 144–153.
- Eliasson R (1992). Omsorg som lönearbete: om taylorisering och professionalisering. I: Eliasson, R. (red) *Egenheter och allmänheter. En antologi om omsorg och omsorgens villkor*. Lund: Arkiv Förlag.

- Eliasson-Lappalainen R (2003). En reseberättelse: fyra städer, fyra arbetsdagar. I: M Szebehely, (red.) *Hemhjälp i Norden*. Lund: Studentlitteratur.
- Eliasson-Lappalainen R & Szebehely M (1998). Omsorgskvalitet i svensk hemtjänst - hotad eller säkrad av att mätas? I: Eliasson-Lappalainen R & Szebehely M (red.) *Vad förgår och vad består? En antologi om äldreomsorg, kvinnoyrken och socialpolitik*. Lund: Arkiv, s. 124-159.
- Engblom S (2009). *Regularly Frameworks and Law Enforcement in New Forms of Employment*. National Report: Sweden. Report to the XIX World Congress of Labour and Social Security Law in Sydney 2009, Stockholm: TCO.
- Eriksson B (2007). Flexibilitet – ett exempel från forskning om flexibla organisationer och dess konsekvenser för arbetsmiljön. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 13, nr 3-4, hösten/vintern 2007, s. 43-56.
- ETC, Örebro, 22 juni 2011, 7 mars 2013. <http://www.orebro.etc.se>.
- Evertsson L (2002). *Välfärdspolitik och kvinnoyrken. organisation, välfärdsstat och professionaliseringens villkor*. Diss. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Fahlberg G (2003). Sociala insatser för äldre människor enligt lagstiftningen från fattigvård till socialtjänst. Bilaga till SOU 2003:91, *Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Fahlström G (1998). *Ytterst i organisationen. Om undersköterskor, vård och sjukvårdsbiträden i äldreomsorgen*. Uppsala Universitet. Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap. Enheten för socialmedicin.
- Ferlie E, Ashburner L, Fitzgerald L & Pettigrew A (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fersch B & Jensen P H (2011). Experiences with the privatization of home care: evidence from Denmark. *Nordic Journal of Social Research – Special Issue*.
- Forsell A & Jansson D (2000). *Idéer som fånglar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Försäkringskassan (2012). *Sjukskrivningar i olika yrken under 2000-talet. Antalet ersatta dagar per anställd och år 2000-2010*. Socialförsäkringsrapport 2012:14: Stockholm: Försäkringskassan.
- Gavano A (2011). Privatisering av äldreomsorgen och äldre kunder som aktörer på (in)formella, etnifierade marknader. I: Mulinari P & Selberg R, (red.) *Arbete - Intersektionella perspektiv*. Malmö: Gleerups, s. 97-111.

- Gavanas A (2013) Svart och vitt i äldres omsorgspussel. Hushållstjänster och privatisering av äldreomsorgen i Stockholm. I: Gavanas A & Catharina C (red.) *Rena hem på smutsiga villkor? Hushållstjänster, migration och globalisering*. Göteborg: Makadam.
- Gavanas A & Catharina C (red.) (2013). *Rena hem på smutsiga villkor? Hushållstjänster, migration och globalisering*. Göteborg: Makadam.
- Gellerstedt S (2008). *Trender i arbetsmiljön 2007 – klass och kön*, Arbetslivsenheten. Stockholm: LO.
- Gellerstedt S (2011). *Fler arbetare måste få fler utvecklande jobb – inte digital taylorism*. Stockholm: Landsorganisationen.
- Gellerstedt S (2012). Oro för utarmade jobb och digital taylorism. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 18, nr. 4. Karlstad, s. 39-51.
- Gustafsson R Å & Szebehely M (2001). *Arbetsvillkor och välfärdsopinion inom äldreomsorgen – en enkätbaserad fallstudie bland personal och politiker*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Arbetslivsrapport nr. 2001:9.
- Gustafsson R Å & Szebehely M. (2005). *Arbetsvillkor och styrning i äldreomsorgens hierarki: en enkätstudie bland personal och politiker*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Gustafsson R Å & Szebehely M (2007). Privat och offentlig äldreomsorg – svenska omsorgsarbetsares syn på arbetsmiljö och politisk styrning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14 (1), s. 47-66.
- Hallberg, U. (2011). *Hot och våld inom vård och omsorg*. Kunskapsöversikt. Rapport 2011:16. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Hanspers K & Hensvik L (2011). Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader. I: *Att skapa arbeten – löner, anställningsskydd och konkurrens*. SOU 2010:93. Stockholm: Finansdepartementet.
- Hartman L (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hjalmarsson I (2003). *Valfrihet i äldreomsorgen. En reform söker sin form. En utvärdering av kundvalsmodellen i Stockholms stad*. Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2003:4.
- Hjalmarsson I & Wanell S E (2013). *Valfrihetens LOV. En studie om vad lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna*. Stockholm: Äldrecentrum. Forskning och utveckling.

- Hjalmarsson M (2009). *Lojalitet och motstånd – anställdas agerande i ett föränderligt hemtjänstarbete*. Göteborg Studies in Educational Science 285. Göteborgs universitet.
- Holgersson A-S & Israelsson M (2009). "Det är ju samma arbete fast annorlunda" marknadsmechanismers inverkan på hemtjänstpersonalens arbetsituation. C-uppsats. Institutionen för vårdvetenskap och sociologi. Högskolan i Gävle.
- Hood C (1995). The New Public Management In the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, s. 93-109.
- Hugemark A (1994). *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv.
- Hälsoteknikcentrum, (2011). *Hemtjänst utan papper och penna - går det?* Slutrapport. Högskolan i Halmstad.
- Ingvad B (2003). *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hemtjänsten*. Lund: Lund Dissertations in Social Work.
- Johnsson B (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Arkiv förlag: Lund.
- Jordahl H (2008). Privat produktion av offentligt finansierade tjänster. *Ekonomisk Debatt* nr. 3, årgång 36. s. 46-58.
- Karasek R & Theorell T (1990). *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York, NY: Basic Books.
- Karlsson P (2012). *Ett steg in – anställningsformer och flöden på arbetsmarknaden*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Kastberg G (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kastberg G (2011). *Valfrihet – internationell utblick*. KFi-rapport nr. 113. Göteborg: Kommunforskning i Sverige, KFi.
- Kjellberg A (2010). *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Lund University: Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2010:3 (uppdaterad 2012).
- Kjellberg A (2012). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports 2010:1 (uppdaterad 3 Januari 2013).
- Knights D (1990). Subjectivity, Power, and the Labour Process. I: Knights D & Willmott (red.), *Labor Process Theory*, London: Macmillan, s. 297-335.

- Koch M (2006). *Roads to post-Fordism. Labour Markets and Social Structures in Europe*. Hampshire/Burlington: Ashgate.
- Kommittédirektiv 2012:91. *Beslut vid regeringens sammanträde 13 september, 2012*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Kommunal (2007). *Solidaritet och valfrihet – med ordning och reda: Riktlinjer vid förändring av driftsform, upphandling och övergång av verksamhet*. Stockholm: Kommunal.
- Kommunal (2009). *Obetalt volontärarbete inom verksamheter som bedriver välfärdstjänster*. Stockholm: Kommunal.
- Kommunal (2012). *Vägval välfärd*. Rapport. Stockholm: Kommunal.
- Kommunal (2013). *Delade turer i välfärdssektorn. Faktaunderlag till Kommunals kongress i Stockholm, den 28-31 maj, 2013*. Stockholm: Kommunal.
- Kommunalarbetaren 12 september 2012, *Nedskärningar ökar våldet*. (Steen E) <http://www.ka.se/index.cfm?c=102914>; 2 januari 2013. *Många hemtjänstföretag saknar kollektivavtal i Stockholm*. (Josefsson P). <http://www.ka.se/index.cfm?c=104493>; 3 juni 2013; *Eva tvingades jobba gratis* (Steen E). <http://www.ka.se/index.cfm?c=106900>.
- Larsson P (1996). *Hemtjänsten ur tre perspektiv – en studie bland äldre, anställda och ledning*. Högskolan i Karlstad. Forskningsrapport 96:5. Centrum för Tjänsteforskning, CTF.
- Larsson M (2011). *Anställningsformer år 2011. Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2011*. Stockholm: LO, Arbetslivsenheten.
- Larsson M (2012). *Facklig anslutning år 2012. Facklig anslutning bland anställda efter klass och kön år 1990–2012*. Stockholm: LO, Arbetslivsenheten
- Le Grand J & Barrtlett W eds. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Le Grand J (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*. Princeton University Press.
- Le Grand J (2009). Choice and competition in publicly funded health care. *Health economics, policy and law*, 4 (4), s. 479-488.
- Leppänen, V (2007). *Det lilla extra : om formella och informella relationer mellan personal och vårdtagare inom hemtjänsten*. Stockholm : Arbetslivsinstitutet.
- Lewchuk W, de Wolff A, King A & Polanyi M (2003). From Job Strain to Employment Strain: Health Effects of Precarious Employment. *JUST LABOUR*, vol. 3, s. 23-35.

- Lidwall U (2010). *Long-term sickness absence*. Aspects of society, work and family. Stockholm: Karolinska Institutet, Sektionen för försäkringsmedicin 2010.
- Lindberg K (2011). *Samverkan*. Stockholm: Liber.
- Linköpings kommun (2010) *Förfrågningsunderlag avseende valfritetssystem hemtjänst*, Omsorgskontoret, 2010 10 08, Dnr Än 2010-45.
- Lorentzi U (2011). *Hänger din mammas trygghet på dig? Att kombinera jobb med omsorg om föräldrar*. Stockholm: Kommunal.
- Lundin R & Söderholm A (1997). *Ledning för förnyelse i landsting: strategiska projekt i komplexa organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- McCall L (2005). The Complexity of Intersectionality. *Journal of Women in Culture and Society*, 30 (3), s. 1771–1800.
- Motion i Riksdagen 1998/99:So436, Ädelreformen*.
- Målvqvist I (2010). *Styrningens påverkan på ekonomi, arbetsförhållanden och kvalitet i hemtjänsten: Utveckling av ett kvalitetsledningssystem*. Karolinska Institutets folkhälsoakademi. 2010: 10. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Målvqvist I, Åborg C & Forsman M (2011). *Styrformer och arbetsförhållanden inom vård och omsorg*. *New Public Management*. Folkhälsorapport 2011:11. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Norén L (2006). Inträdesbarriärer på offentliga marknader. I: Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare. Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, s. 51-66.
- Olsson E & Ingvad, B (2006). Omorganisationer, kvalitet och arbetsmiljö i hemtjänsten under 1990-talet. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 2006:12 (1). s. 5-16.
- Perulli A (2003). *Study on economically dependent work/parasubordinate (quasisubordinate) work*. Public Hearing. European Parliament, Brussels, 19 June 2003.
- Rasmussen B (2004). Between Endless Needs and Limited Resources: The Gendered Construction of a Greedy Organization. *Gender, Work and Organization*, 11(5), s. 506-524.
- Regeringens proposition 1997/98:113. Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*.
- Regeringen proposition 2008/09:29. *Lag om valfritetssystem, LOV*.
- Rodgers G (1989), Precarious Employment in Western Europe: The State of the Debate. I: Rodgers, G & Rodgers J, (red.) *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth*

- of Atypical Employment in Western Europe*, Brussels, International Institute for Labour Studies and Free University of Brussels.
- Rombach B (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Rønning R (2004). *Omsorg som vare? Kampen om omsorgens själ i norske kommuner*. Oslo: Gyldendal, Akademisk.
- Rønning R & Solheim, L J (1998) *Hjelp på egne premisser*. Oslo: Gyldendahl Akademisk.
- SFS 1992:1528 *Lag om offentlig upphandling*.
- SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*.
- SKL (2012). *Sammanställning hemtjänst ersättningar, LOV*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialdepartementet (2008). *Remissvar till SOU 2008:15. LOV att välja – lag om valfrihetssystem*. Dnr. S2008/2022/ST.
- Socialstyrelsen (1999). *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*. Äldreuppdraget 99:6.
- Socialstyrelsen (2001). *Folkhälsorapport*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2008). *Hemsjukvård i förändring. En kartläggning av hemsjukvården i Sverige och förslag till indikatorer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2009). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning - och familjeomsorg. Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2008*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012a). *Äldre – vård och omsorg den 1 april 2011. Sveriges officiella statistik*, Stockholm: Socialstyrelsen. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012b). *Kommunal eller enskild regi. Spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012c). *Anhöriga som ger omsorg om närstående. Omfattning och konsekvenser*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2013). *Stimulansbidrag – delrapport 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2003:91. *Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning*. Stockholm: Socialdepartementet.

- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv - jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2008:15 *LOV att välja – lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Standing G (2011). *The Precariat. The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
- Statskontoret (2012). *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna? Rapport 2012:15*. Stockholm: Statskontoret.
- Stranne S (2004). *Produktion och arbetet i den tredje industriella revolutionen. -Tarkett i Ronney 1970-2000*. Växjö: Växjö University Press.
- Sundin E & Tillmar M (2010a). *Uppföljning av "Eget val" inom hemtjänsten i Linköpings kommun*. Centrum för vård, omsorg och socialt arbete. FOU-rappoer 63:2010, Linköpings universitet.
- Sundin E & Tillmar M (2010b). Masculinisation of the public sector: Local level studies of public sector outsourcing in elder care. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, s. 59-67.
- Svenska Dagbladet* 11 november 2011.
- Svenskt näringsliv (2013). Usla villkor får företag att lämna hemtjänsten (Mellwing D). *Nyheter*, 28 februari. <http://www.svensknaringsliv.se>.
- Svensson M & Edebalk, P G (2006). *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg. Stockholm: Konkurrensverket*.
- Svensson M & Edebalk P.G. (2010). *Kundval inom äldreomsorgen. Stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem?* Stockholm: SKL.
- SVT Nyheter (2013) 27 mars. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/sjukfranvaron-okar-2>.
- Szebehely M (red.) (2003). *Hemhjälp i Norden – Illustrationer och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Szebehely M red (2005a). *Äldreomsorgsforskning i Norden. En kunskapsöversikt*. TemaNord 2005:508, København: Nordiska Ministerrådet.
- Szebehely M (2005b). Anhörigas betalda och obetalda äldreomsorgsinsatser. Forskningsrapport till Jämställdhetspolitiska utredningen. Bilaga till SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv - jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Szebehely M (2006). Omsorgsvardag under skiftande organisatoriska villkor en jämförande studie av den nordiska hemtjänsten. *Tidskrift for Arbejdsliv*, 8, s. 49-66.

- Szebehely M (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi, i Hartman L (red.) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?*, s. 215-258.
- Sörensdotter R (2008). *Omsorgsarbete i förvandling. Genus, klass och etnicitet inom hemtjänsten*. Makadam förlag.
- Thörnquist, A (2008) The Swedish Occupational Safety and Health Model Lost in Transition? *OSH & Developments*, October 2008, s. 43-62. ISSN 1653-5766 . <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?searchId=1&pid=diva2:556926>
- Thörnquist A (2010). *Valfrihetssystem och arbetsvillkor i den kommunala vård- och omsorgssektorn. Förstudie*. Rapport till AFA.
- Thörnquist A (2011a). En svensk hemmetjänste. I: Farsethås H C, Hoftun Johnsen K & Venneslan K, *Arbetsmiljö för invandrare på flerkulturella arbetsplatser*. Slutrapport till Nordisk Ministerråd. Sosialfilosofi og politisk teori. Skriftsserie 2011:1. Bergen: Universitet i Bergen. ISSN 1890-5145, s. 187-204.
- Thörnquist A (2011b). *I utkanten av arbetets marknad. ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv*. Vetenskaplig skriftserie från Remeso, Temagruppen integration i arbetslivet, år 2011:3, Linköpings Universitet.
- Thörnquist A (2013). *False (Bogus) Self-Employment in East-West Labour Migration - Recent trends in the Swedish construction and road haulage industries*. TheMes, Themes on Migration and Ethnic Studies 41 (2013). REMESO, Linköpings universitet. ISSN 1651-8306. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?searchId=1&pid=diva2:637985>.
- Thörnquist A & Engstrand Å-K (red.) (2011). *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*. Work & Society. Vol. 70. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Tillväxtanalys (2012). *Kvinnors och mäns företagande. Företagens villkor och verklighet. Fakta & Statistik*. Stockholm.
- Trydegård G-B (2001). Valfärdstjänster till salu. I: Szebehely, M. (red.). *Valfärdstjänster i omvandling*. Kommittén Valfärdsboksut. SOU 2001:52. Stockholm: Fritzes
- Trydegård G-B (2005). Äldreomsorgspersonalens arbetsvillkor i Norden – en forskningsöversikt: I: Szebehely M (red.) *Äldreomsorgsforskning i Norden. En kunskapsöversikt*. TemaNord 2005:508. København: Nordiska Ministerrådet, s. 143-196.
- Törnvall P & Eklund F (2009). *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå: Hemtjänst och särskilt boende*. Stockholm: SKL.
- Uppsala kommun (2008). Äldrekontoret, ALN-2008-0070.30, bilaga 1.

- Uppsala kommun (2011). *Tertialrapport per december 2011*. Kontoret för hälsa, vård och omsorg.
- Uppsala kommun (2012). *Uppsala kommuns förfrågningsunderlag för valfrihetssystem inom hemvård*, Äldrenämnden, 2012 01 01. (www.valfrihetswebben.se).
- Vabø M (2005). New Public Management i nordisk äldreomsorg – hva forskes det på? I: Szebehely M (red.) *Äldreomsorgsforskning i Norden: en kunskapsöversikt*. TemaNord 2005:508. København: Nordiska ministerrådet, s. 73-113.
- Waerness K (1996). Omsorgsrationalitet. Reflektioner över ett begrepps karriär. I: Eliasson R (red.) *Omsorgens skiftningar. Begreppet, vardagen, politiken, forskningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Wahlgren I (1996). *Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Weber M (1983). *Ekonomi och samhälle del I; sociologiska begrepp och definitioner*. Lund: Grahns boktryckeri.
- Wikman S (2012). *Väld i arbetslivet. Uppmärksamhet, utveckling och åtgärder*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms Universitet, kriminologiska institutionen.
- Winblad U, Andersson C & Isaksson D (2009). *Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning om framtidens hemtjänst*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Winchester S & Bach D (1999) Britan. The transformation of public service employment. I: *Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia?* Routledge, s. 18-44.
- Zampoukos K (2008). "Det lilla extra" - om ekonomiseringen av vård och omsorg och det meningsfulla arbetet. I: Nordenmark, M & Rashid S (red.) *Arbete, hälsa och kön*. Serie: Genusstudier vid Mittuniversitetet, Östersund, s. 61-72.
- Åslund O & Nordström Skans O (2009). Will I see you at work? Ethnic workplace segregation in Sweden 1985-2002. *Industrial and Labor Relations Review*, s. 471-493.

Ölmebäck E (2011). *Ständig standby – en rapport om visstidsanställdas villkor*. Stockholm: Kommunal.

Örebro Kommun (2012). *Förfrågningsunderlag LOV. Upphandlarversion 2012-09-07*. Sov 62/2011.

Intervjuer

2009

Intervju med uppdragsstrateg, Äldrekontoret Uppsala kommun, juli.

Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, juli.

Intervju med förtroendevald, Kommunal. Uppsala, oktober.

Gruppintervju med arbetsplatsombud, Kommunal Uppsala, november.

Intervju med uppdragsstrateg, Äldrekontoret Uppsala kommun, december.

Intervju med förtroendevald, Kommunal Uppsala, december.

2010

Intervju med enhetschef, kommunal utförare, Uppsala kommun, februari.

Intervju med privat utförare, Uppsala, 1 februari.

Intervju med privat utförare 2, Uppsala, februari.

Intervju med privat utförare 3, Uppsala, februari.

Intervju men förtroendevald, Kommunal Uppsala, juli.

2011

Intervju med förtroendevald, Kommunal, Uppsala, februari.

Gruppintervju med arbetsplatsombud, Kommunal, Uppsala februari.

Gruppintervju med arbetsplatsombud, Kommunal, Uppsala, juni.

2012

- Intervju med utredare 1 Kommunal, förbundskontoret Stockholm, januari.
- Intervju med utredare 2 Kommunal, förbundskontoret Stockholm, januari.
- Intervju med förtroendevalda, Kommunal, Linköping, januari.
- Intervju med regional fackligt ombud Kommunal, Örebro, januari.
- Intervju med ombudsman, Kommunal, förbundskontoret i Stockholm, februari.
- Intervju med förtroendevald Kommunal, Örebro, februari.
- Intervju med regionalt fackligt ombud och regionalt skyddsombud Kommunal, Linköping, maj.
- Intervju med uppdragsstrateger Uppsala kommun, maj.
- Intervju med verksamhetschef, större privat utförare, Uppsala maj.
- Intervju med processledare för LOV, Örebro kommun, juni.
- Intervju med verksamhetschef, kommunal utförare, Linköping, juli.
- Intervju med förtroendevald, Kommunal Linköping, augusti.
- Intervju med förtroendevald, Kommunal Uppsala, augusti.
- Intervju med privat utförare, Uppsala, augusti.
- Intervju med regional fackligt ombud, Kommunal, Uppsala, augusti.
- Intervju med regionalt fackligt ombud Kommunal, Örebro, oktober.
- Intervju med privat utförare, Uppsala, oktober.
- Intervju med processledare för LOV, Örebro kommun, oktober.
- Intervju med verksamhetschef, Örebro kommun, oktober.
- Intervju med tidigare anställd hos privat utförare, november.
- Intervju med tidigare anställd hos privat och kommunal utförare, Uppsala, november.
- Intervju med verksamhetschef, Uppsala kommun, november.
- Intervju med förvaltningschef, Örebro kommun, november.

