

Arbetsdelningens återkomst i kommunala välfärdsorganisationer

Daniel Castillo

Begreppet arbetsdelning har de senaste decennierna kommit i skymundan i debatten om det moderna arbetslivet. Den här artikeln syftar till att förnya och utveckla denna diskussion genom att analysera och problematisera införandet av arbetsmarknadsmodeller som har som mål att öka arbetsdelningen inom offentliga organisationer. Artikeln baseras på studier av två kommuners försök att införa ökad arbetsdelning genom anställning av en ny tjänstekategori, serviceassistenter, inom skola, förskola och äldreomsorg. Studierna visar att det varit svårt att införa en ny arbetsdelning i kommunal verksamhet. Arbetsuppgifterna är ofta så integrerade och sammanvävda att de är svåra att separera och överföra till andra personalgrupper.

Nyckelord: Arbetsdelning, Arbetsmarknad, Organisation, Profession, Sociala relationer

Tre tydliga politiska utmaningar har kunnat skönjas de senaste åren när det gäller arbete och arbetsmarknad. För det första har det sedan flyktingkrisen 2015 varit ett tydligt fokus på att nyanlända flyktingar snabbt skall integreras i arbetslivet. För det andra har frågan om kompetensförsörjningen inom välfärdens organisationer blivit allt mer aktuell. Sveriges Kommuner och Landsting har gjort bedömningen att ungefär 500 000 behöver anställas i välfärdssektorn de närmaste tio åren (SKL, 2015). Detta innebär att arbetsmarknadens behov kommit allt mer i fokus, vilket står i kontrast till de senaste decenniernas politiska satsningar på att enbart

FÖRFATTARE

Daniel Castillo, docent sociologi, lektor i företagsekonomi, Förvaltningsakademin, Södertörns högskola, daniel.castillo@sh.se

rusta individer (McDonald & Marston, 2005 s 375; Van der Aa & van Berkel, 2014). För det tredje finns det otaliga rapporter från yrkesgrupper i den offentliga sektorn som upplever en ökad arbetsbörda, ofta i form av ökad administration (Forssell och Ivarsson Westerberg, 2014; Butterfield et al. 2005 s 338) och stress (Tummers et al., 2014; Diefenbach 2009 s 903ff; Kirkpatrick et al. 2005 s 176). Hit hör sjukvårdspersonal, socialsekreterare, lärare och poliser, som utför allt fler arbetsuppgifter samtidigt som de blir mer komplexa.

För att hantera dessa utmaningar har ett antal olika politiska satsningar och projekt lanserats på nationell, regional och kommunal nivå av olika offentliga aktörer. I detta aldrig sinande flöde av modeller och satsningar mot arbetslöshet utmärker sig en modell som ett flertal kommuner experimenterat, och experimenterar, med. Modellen handlar om att öka arbetsdelningen i kommunala organisationer för att på så sätt skapa nya tjänster som kan avlasta de professionella och semi-professionella yrkesgrupperna avseende arbetsuppgifter som inte kräver teoretisk utbildning.

Ambitionen att öka arbetsdelningen inom organisationer står i kontrast till de förändringar som skett i både företag och offentliga organisationer de senaste 30–40 åren, där arbetet i många yrken snarare handlar om en minskad arbetsdelning med ökad vertikal och horisontell integration av arbetsuppgifter (Hales, 2006; McRobbie, 2002) och funktionell flexibilitet (Allvin et al., 2011; Atkinson, 1984). Den minskade arbetsdelningen inom offentliga organisationer kan på flera sätt knytas till den upplevda ökade arbetsbördan inom offentlig verksamhet, vilket innebär att personalen i högre grad utför arbetsuppgifter som ligger utanför det egentliga kärnuppdraget. Tidigare utfördes dessa kringuppgifter ofta av assistenter, vaktmästare eller administratörer. I och med rationaliseringar och organisationsreformer, särskilt efter 1990-talskrisen (Statskontoret, 2010 s 10), finns det fog att påstå att dessa kringuppgifter gradvis förts över till yrkesgrupper i offentlig sektor som ansvarar för kärnverksamheten, och arbetar med att utbilda, vårda eller ge omsorg.

Begreppet arbetsdelning har inte fått särskilt mycket uppmärksamhet på senare år, trots arbetsdelningens status som ett grundläggande begrepp i klassisk sociologi (Glucksmann, 2009; Rueschemeyer, 1986). Syftet med denna artikel är att förnya och utveckla den sociologiska diskussionen om arbetsdelning genom att analysera och problematisera införandet av arbetsmarknadsmodeller som har som mål att öka arbetsdelningen inom offentliga organisationer. En huvudsaklig frågeställning gäller möjligheterna att reversera utvecklingen i den offentliga sektorn där arbetsdelningen minskar. En annan central fråga handlar om hur olika faktorer kan påverka förutsättningarna för att förändra arbetsdelningen

ARBETSDELNING I DET MODERNA ARBETSLIVET

Trots att arbetsdelning är ett centralt begrepp inom klassisk ekonomi och sociologi har mycket liten uppmärksamhet ägnats åt att utveckla begreppet (Freidson, 1976; Kemper 1972 s 739, Glucksmann, 2009; Chin, 2011). En allmän definition av arbetsdelning är att den innebär specialiserade arbetsroller inom det produktiva arbetet som dessutom är socialt skilda (Rueschemeyer, 1986). Arbetsdelningsbegreppet ligger nära begreppet strukturell differentiering, men det senare är bredare och inkluderar utöver roller även organisationer och sociala institutioner (Rueschemeyer, 1986). Ofta har också arbetsdelning som begrepp behandlats på en strukturell och social nivå inom den klassiska ekonomiska och sociologiska litteraturen (Smith 1979[1776]; Durkheim 1997[1893]; Marx 2013[1867]; Weber, 1947, jämför Llorente 2006, Braverman 1974 s 49). Marx intresserade sig emellertid för arbetsdelningen på arbetsplatser.

Länge var effektivitet i arbetslivet i västvärlden synonymt med en strikt arbetsdelning och differentierade arbetsuppgifter, liksom även en hierarkisk organisatorisk struktur i såväl företag som offentliga organisationer. I litteraturen om arbete och organisation brukar detta synsätt förknippas med Taylorism och Scientific management, där också fem grundläggande principer kan identifieras: systematiska arbetsmetoder, detaljerad arbetsdelning och specialiserade arbetsuppgifter, centraliserad planering och kontroll av arbetet, en låg grad av inblandning i arbetet samt teknisk effektivitet (Hales, 2006 s 50; Freidson, 1976 s 312). Denna rationella, strömlinjeformade och hierarkiska organisationsmodell togs för given under större delen av 1900-talet och den har i stor utsträckning format vår förståelse av arbete (Allvin et al., 2011).

Det är dock behäftat med flera svårigheter att diskutera arbetsdelning på en generell nivå. Det finns tydliga skillnader när det gäller arbetsdelning mellan arbete i vinstdrivande företag och arbete i professionella offentliga organisationer. En av drivkrafterna bakom Taylors försök att öka arbetsdelningen var att förbättra effektiviteten i industrin. I de vinstdrivande företagens logik handlar därför ökad arbetsdelning om en kamp om makt, kontroll över arbetsprocessen och vinst. Bravermans tes (1974) var just att företagen ville göra sig mindre beroende av arbetarnas kunskap, den så kallade degraderingstesens, genom att dela upp arbetsprocessen i mindre beståndsdelar. Tesen har emellertid ifrågasatts, även om många är överens om att taylorismen var framträdande fram till 70-talets mitt (Bergman, 1995 s 34).

Bland forskare som istället betonat att arbetet i industrin ställer allt högre kunskapskrav när ny teknologi införs, talar man om en uppgraderingstes (Ibid. s 29, se Hirschhorn 1988; Davis & Taylor 1975), som anses ha minskat graden av arbetsdelning. Idéerna bakom det rationaliserade arbetslivet började också ifrågasättas på flera håll mot slutet av 1970-talet, och då särskilt dess alienerande

och avhumaniserande effekter. En tendens mot "work redesign", det vill säga en minskning av de mest extremt fragmentiserade arbetena och fusion av funktioner inom organisationer kunde skönjas (Rueschemeyer, 1986 s 96). Kern & Schumann (1984) visade att industrin i början av 1980-talet i stort sett brutit med taylorismen, vilket banat väg för reprofessionalisering av industriarbetet, med större fokus på arbetarnas kunskaper (Bergman, 1995 s 33). En förklaring till utvecklingen är att näringslivet blev alltmer medvetet om den tayloristiska modellens begränsningar när det gällde att möta marknadens krav. Massproduktion var inte längre tidens melodi. En annan förklaring till dessa "humanitära" förändringar av arbetet är att en förbättrad förhandlingsposition för arbetare och fackförbund hade etablerats (Rueschemeyer, 1986 s 96, Boglind, 2019 s 469). Mycket pekar på att man kan se att arbetets innehåll pendlar mellan mer eller mindre arbetsdelning över tid, där variationer finns inom olika sektorer inom näringslivet och är avhängigt nya rationaliseringsvägar och produktionskoncept (Bergman, 1995 s 34).

När det gäller arbetsdelning inom den offentliga sektorns organisationer är det inte samma mekanismer som ligger bakom förändringar av graden av arbetsdelning som inom vinstdrivande företag. Arbetet i offentlig sektor bygger i högre grad på professioner och arbetsdelningen handlar mer om en kamp om professionernas kvalifikation, status och arbetsuppgifter. Dock är denna kamp, som i stort handlar om arbetsdelning, inte förlagd till arbetsorganisationerna. Istället baseras arbetsdelningen inom offentlig sektor primärt på de professionellas utbildning. Arbetsdelningen och arbetets innehåll är så att säga något som redan är avklarat när de professionella anställs. Offentlig sektor har också, till skillnad från vinstdrivande företag, i mindre utsträckning värderat de professionellas effektivitet och kostnadsmedvetenhet och i högre grad betonat innehåll och professionalitet (Björkman & Lundqvist, 2019 s 305).

Försöken att rationalisera och effektivisera offentlig verksamhet, sammanfattat som NPM, som inleddes mot slutet av 1980-talet medförde förändringar av arbetsdelningen. Reformerna innebar en ökad styrning av de professionella, och då särskilt utifrån ekonomiska krav (Evetts, 2006; Fournier, 1999). Utvecklingen som Evetts (2006) beskriver kan också observeras i en svensk kontext, särskilt efter den svenska 1990-talskrisens stora besparingskrav, då många mindre kvalificerade arbeten i offentlig sektor betraktades som överflödiga och försvann från arbetsmarknaden, exempelvis sekreterare, vaktmästare och andra liknande yrken (Statskontoret, 2010 s 10). Arbetsuppgifterna försvann emellertid inte alltid, istället överfördes ofta arbetsuppgifter till de kvarvarande professionella yrkesgrupperna som helt enkelt fick mer att göra – en utveckling mot minskad arbetsdelning.

Vertikal och horisontell integration av arbetet i offentlig sektor

Det saknas i stort sett begrepp som kan beskriva utvecklingen mot minskad arbetsdelning i offentlig sektor. I litteraturen används begrepp som ”de-differentiation”, ”de-specilization” eller ”deprofessionalisering” (Björkman & Lundqvist, 2019 s 305), vilket i sig utgör tecken på att dessa processer är understuderade. Horisontell och vertikal integration är möjligtvis mer fruktbare begrepp i sammanhanget (Boglund, 2019 s 469).

Horisontell integration innebär att specialiseringsgraden när det gäller individuella arbetsuppgifter reduceras och ansvaret för en del av dessa istället överförs till en grupp eller en avdelning (Hales, 2006 s 102). En annan tendens är att horisontell integration suddar ut gränserna mellan produktion och underhållsarbete i organisationer. Exempelvis kan större flexibilitet innebära att anställda ska städa sina egna arbetsplatser, byta ut trasiga glödlampor och sköta fastigheterna. Sådana arbetsuppgifter som tidigare utfördes av en annan kategori anställda, som assistenter, biträden och sekreterare, kom nu oftare att integreras i tjänster med i huvudsak andra kärnuppgifter.

Vertikal integration, å andra sidan, handlar om överföringen av ledningsfunktioner i organisationer, såsom planering, samordning och kontroll, till vanliga anställda i organisationen (Hales, 2006 s 102). En konsekvens av detta är att anställda får mer flexibilitet och större möjligheter att planera och övervaka sitt eget arbete. I viss litteratur diskuteras denna förändring som ”empowerment” i arbetslivet (Kanter, 1993; Harley, 1999; Hardy & Leiba-O’Sullivan, 1998). Således går det argumentera för att tilliten till anställda ökat, samtidigt som ansvar överförs uppifrån och ner till de anställda. På samma gång har kraven på granskning och kontroll ökat inom offentlig sektor, vilket kan sägas motsäga tesen om ökad autonomi på ett generellt plan (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Horisontell och vertikal integration av arbetet kan också relateras till Lawler, Thye och Yoons begrepp separabilitet, där låg separabilitet kännetecknas av ”diffusa, överlappande, sammanvävda roller” (2009 s 58). Hög grad av separabilitet handlar då istället om ”avgränsade, specialiserade, oberoende roller” (Ibid.), det vill säga det vi kan kalla klassisk strikt arbetsdelning.

Uppluckringen av den mer strikta arbetsdelningen för professioner i många offentliga organisationer som började observeras under 1980–1990-talet har visat sig vara en stark och ihållande trend som utvecklade det offentliga arbetslivet i riktning mot mer mångsidighet och flexibilitet, förändrade ansvarsförhållanden och till viss del ökad autonomi för de anställda. Den övergripande tendensen verkar således gå i en riktning – från ett arbetsliv med en tydlig arbetsdelning i de offentliga organisationerna till ett arbetsliv med minskad arbetsdelning där arbetsuppgifter i högre grad integrerats, både horisontellt och vertikalt. Om en minskad grad av arbetsdelning inom industrin enligt ovan kan betraktas som en

reprofessionalisering, innebär detsamma inom offentlig sektor istället en deprofessionalisering, eftersom de professionella tenderar att få ett tillskott av arbetsuppgifter som inte är direkt kopplade till deras expertis. Även om många delar i det förändrade arbetslivet innebar en positiv utveckling, medförde förändringarna också en del problematiska inslag i offentlig sektor (Tummers et al., 2014; Diefenbach, 2009 s 903ff), där exempelvis arbetsbördan (Hales, 2006 s 125), stressen (Kirkpatrick et al., 2005 s 176) samt kraven på administration, kontroll och kommunikation har ökat (Butterfield et al., 2005 s 338, Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014).

Perspektiv på arbetsdelning - organisation, profession och social interaktion

Freidson (1976) menar att de abstrakta och strukturella definitionerna av arbetsdelningen hos Smith, Durkheim och, delvis, Marx är svagt relaterade till den empiriska verkligheten. Detta eftersom de saknar "referens till en konkret, historisk process, bunden till tid och rum" (Freidson, 1976 s 306). De klassiska perspektiven på arbetsdelning ger mycket litet information om hur faktiska relationer påverkas av hur det kollektiva arbetet delas upp eller delas (Chin, 2011 s 16). Frågor om de sociala aspekterna av arbetsdelning, såsom sammanhållning, kollektivt engagemang och social identitet, har därför ofta lämnats därhän (Ibid.). En förklaring till detta är att en stor del av den forskning som berört arbetsdelning i organisationer tagit sin utgångspunkt i ett "top-down" organisationsledningsperspektiv. Freidson (1976) menar därför att arbetsdelning bör förstås på flera nivåer.

På den första nivån, som berör den rationella organisationen, organiseras arbetet så att det passar organisationens behov. Organisationer tenderar att förstärka arbetsdelningen och differentieringen när de ökar i storlek, vilket skapar större utrymme för olika arbetsuppgifter. Organisationer planerar "på ett formellt, rationellt och detaljerat sätt vad varje arbetsuppgift ska innebära och vem som är kvalificerad att utföra den" (Freidson, 1976 s 309). Fragmentiseringen av arbetsuppgifter innebär också möjligheten att asymmetriska maktrelationer etableras i organisationen, exempelvis att administrativa befattningar ges större handlingsutrymme än andra anställningar (Glucksmann, 2009 s 881; Rueschemeyer, 1986).

En andra nivå inkluderar professioner, eller professionella organisationer, och deras roll i att kontrollera och organisera arbetsdelning (Abbot, 1988 s 3). Vanliga exempel är advokater eller läkare som historiskt utövat kontroll av rekrytering, utbildning och arbetsinnehåll på deras områden (Gilb, 1966; Abbot, 1988). Professionella yrkesgrupper åtnjuter större autonomi och har etablerat ett större förtroende inom organisationer än andra icke-professionella yrkesgrupper. Inom denna kontext ses inte specialisering som en begränsning och ett sätt att effektivisera och underordna sig partikulära intressen, utan istället som ett sätt

att skapa möjligheter och lösa problem (Rueschemeyer, 1986 s 138). Emellertid har förändringen mot ökad horisontell och vertikal integration också påverkat de professionella, ofta genom att de efter effektiviseringar övertagit arbetsuppgifter från mindre professionella yrkesgrupper.

Den tredje nivån, betraktar arbetsdelning som något som är nära relaterat till social differentiering och socialt konstruerade roller på arbetsplatsen. Detta perspektiv syftar till att distansera sig från de strukturella perspektiv som inte tar hänsyn till de sociala dimensionerna av arbetsdelningen som tidigare diskuterats. Freidson (1976 s 310) argumenterar istället för att det är interaktionen på arbetsplatsen som är central för att bestämma hur arbetsuppgifter utformas, vem som skall utföra dem samt hur de skall utföras. I en studie av Chin ses detta perspektiv som ”en relationell uppfattning av begreppet arbetsdelning på mikronivå” (Chin, 2011 s 17; Lawler, 2002) och syftar till att studera hur individers grupprelationer påverkas av hur kollektiva arbetsuppgifter delas mellan medlemmarna i en grupp.

Poängen för både Freidson och Chin är således att abstrakta beskrivningar av arbete, arbetsuppgifter, teknologi och differentiering måste placeras i en praktisk och social kontext. I detta perspektiv ses arbetsdelning som en pågående process där individer och grupper är engagerade i ”konspirationer, undanflykter, förhandlingar och konflikter” när det handlar om att hantera de varierande förhållanden och situationer som råder på arbetsplatser (Freidson, 1976 s 310). I någon utsträckning är de anställda också involverade i att utforma förutsättningarna för, och innehållet i, arbetet oavsett vilka formella organisatoriska försök som görs för att rättfärdiga, kontrollera eller förstå deras aktiviteter (Ibid.). Perspektivet kan ses som ett delvis institutionellt, delvis ett situationellt perspektiv på hur arbetsdelning organiseras i praktiken. För Freidson (1976 s 310) är det praktiken på arbetsplatsen som skapar tvetydighet och motverkar den rationella organisationens formella planer och målsättningar.

Ett sätt att konkretisera det relationella och interaktionsbaserade perspektivet, och förstå hur arbetsdelning påverkar interaktionen mellan människor som arbetar tillsammans, är att dela upp arbetsdelningsbegreppet i tre dimensioner (Chin, 2011) – grad av differentiering av arbetsuppgifter, grad av kvalifikations- och kunskapsspecialisering samt grad av samordning av arbetsuppgifter. Grad av differentiering av arbetsuppgifter handlar då om att anställda, på en skala, utför olika ömsesidigt uteslutande arbetsuppgifter. Specialiseringselementet gäller istället den utsträckning generella eller specifika krav ställs på vissa kvalifikationer eller kunskaper gentemot individer i en grupp anställda. Graden av samordning av arbetsuppgifter handlar om i vilken utsträckning arbetet utförs enskilt eller är beroende andra gruppmedlemmars arbete, som kan vara av sekventiell eller samtidig karaktär (Chin, 2011 s 18).

Denna utgångspunkt har använts för att förstå och teoretisera hur strukturen på arbetsuppgifter påverkar interaktion inom grupper och banden mellan individ och grupp (Chin, 2011 s 115). I den här artikeln är syftet att studera möjligheterna att öka graden av arbetsdelning i ett urval offentliga organisationer och snarare då, i likhet med Freidson (1976), tvärtom undersöka den sociala interaktionens betydelse för arbetsdelningen i en organisation. Chins perspektiv på arbetsdelningsbegreppets tre dimensioner är dock värdefullt för att rama in den empiriska analysen i denna artikel.

Att studera arbetsdelningens reverserbarhet

De arbetsmarknadssatsningar som studeras i denna artikel utgör försök att öka arbetsdelningen i ett antal kommunala organisationer, där utgångspunkten är att en särskild tjänstekategori övertar mindre kvalificerade arbetsuppgifter från professionella eller semi-professionella yrkesgrupper. Dessa ambitioner står i kontrast till reformer och effektiviseringar som beskrivits ovan och som antas ha bidragit till att skapa organisationer med en låg grad av arbetsdelning. Avsikten är här att studera förutsättningarna för att införa en ökad arbetsdelning, och den analytiska utgångspunkten placeras i gränssnittet mellan organisation, profession och praktiken på arbetsplatsen. De tre nivåerna kan ses som tre olika logiker som påverkar hur arbetsdelning konstrueras i en organisation. Satsningarna som studeras har samtliga skapats utifrån ett organisationsperspektiv på arbetsdelning, det vill säga det är den kommunala förvaltningen som haft som ambition att formulera förutsättningarna för arbetsdelningen (top-down). Analysen syftar till att relatera faktorer som har betydelse för graden av arbetsdelning i det empiriska materialet till Freidsons tre nivåer. Detta för att kunna säga något om möjligheterna att förändra arbetsdelningen i de studerade offentliga organisationerna som också överskrider det rationella organisationsperspektivet. Genom en sådan analys av fall där arbetsdelningen utsätts för förändringar av det slag som studeras här, är intentionen att utveckla förståelsen av arbetsdelning som begrepp. I grunden handlar denna fråga också om maktförhållandet mellan å ena sidan kommunen som initierar reformförsöket, å andra sidan de anställda i kommunens olika verksamheter. Möjligheten att införa ökad arbetsdelning speglar således dynamiken i detta förhållande, och även förhållandet mellan organisation, profession och praktiken på arbetsplatsen – Vilka möjligheter har ledningen för satsningarna att införa ökad arbetsdelning? Vilken betydelse har de anställda i detta sammanhang? Vilka värden framstår som viktiga på arbetsplatsnivå?

METOD OCH DATA

Artikeln empiriska material härstammar från kvalitativa studier av två likartade arbetsmarknadssatsningar i två olika svenska kommuner, en storstadskommun

och en medelstor kommun (Castillo, 2015; Castillo & Ljung, 2017). Båda satsningarna har haft som mål att hantera de utmaningar som diskuterades i inledningen gällande nyanländas integration i arbetslivet, den offentliga sektorns kompetensförsörjning samt att minska arbetsbördan hos befintlig kommunal personal. Satsningarna har också det gemensamt att de inriktat sig på kommunala arbetsgivarens behov och inte första hand de arbetslösas individuella behov. En central utgångspunkt i satsningarna är att arbetet inom den offentliga sektorn kännetecknas av att kvalificerande yrkesgrupper i allt högre grad utför okvalificerade arbetsuppgifter som tidigare utfördes av särskild personal eller arbetsuppgifter som inte tillhör yrkesgruppernas kärnkompetens. Satsningarna handlar därför om att införa en ökad arbetsdelning genom att skapa särskilda tjänster som kan avlasta dessa yrkesgrupper, så kallade serviceassistenttjänster. Dessa tjänster besattes sedan med arbetslösa personer, dock med olika utbildningsbakgrunder och erfarenheter av arbetsmarknaden, rekryterade i samverkan mellan kommunala arbetsmarknadsorganisationer och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har via statliga lönesubventionssystem stått för den huvudsakliga finansieringen av tjänsterna.

I de två kommunerna har kommunala organisationer som förskolor, grundskolor, äldreboenden och sjuksköterskeenheter ingått. I storstadsstudien intervjuades elva enhetschefer och tolv serviceassistenter under 2014. Bland enhetscheferna finns det en tydlig överrepresentation av förskolechefer, och det gavs heller ingen möjlighet att intervjua den övriga personalen på enheterna. I den andra studien, utförd i den medelstora kommunen under 2017, har tonvikten legat på arbetsplatsstudier där den ordinarie personalen också intervjuats. Här har också metoden utvecklats i förhållande till den första studien, och intervjuerna föregicks av en begränsad deltagande observation, det vill säga några dagars skuggning av personalen på enheterna (Czarniawska, 2007). På detta sätt har såväl serviceassistenter som ordinarie personal följts i deras dagliga arbete. Under skuggningen noterades tider för olika aktiviteter och vem som utför arbetsuppgifterna, samtidigt som kortare informella samtal genomfördes. Ambitionen var att välja en tidpunkt för skuggningen som speglade en så normal arbetsdag som möjligt. Utöver det självklara syftet att samla data om arbetet har också syftet varit att skapa underlag för att utveckla frågor inför de kommande intervjuerna. Intervjuer genomfördes med fyra enhetschefer, femton ordinarie anställda med olika yrkesbakgrunder samt åtta serviceassistenter på fyra olika kommunala enheter (grundskola, förskola, äldreboende och sjuksköterskeenhet), vilket ger ett totalt antal om 27 personer i den andra studien. Sammantaget intervjuades 50 personer i de två studierna.

Intervjupersoner i de två delstudierna har valts ut utifrån anställningslistor, där det framgår vilka kommunala enheter som har anställt serviceassistenter, vilka har

tillhandahållits av arbetsmarknadssatsningarnas ledande tjänstemän. I den första studien skedde urvalet av enheter löpande då satsningen expanderade efter hand. Totalt anställdes 36 serviceassistenter vid 29 enheter i satsningen. När den andra studien genomfördes skedde urvalet utifrån de 43 anställningar som då initierats inom satsningen. Merparten av dessa var inom förskolan. För det första valdes endast enheter där serviceassistenterna varit anställda minst tre månader. Detta för att arbetsplatserna under denna tid hunnit skapa sig erfarenheter och rutiner kring serviceassistenternas arbete. För det andra prioriterades enheter som anställt flera serviceassistenter för att öka möjligheterna att få ta del av bredare erfarenheter av serviceassistenttjänsterna. För det tredje har urvalet givetvis baserats på att enheterna också haft möjlighet eller vilja att delta i studien. Några av de tillfrågade enheterna avböjde medverkan, vanligtvis med referens till ett pågående internt reformarbete eller hög sjukfrånvaro.

De intervjufrågor som ställts har rört behoven av personal och synen på avlastning, hur arbetssituationen är beskaffad i de olika verksamheterna, hur arbetsdelningen mellan serviceassistenter och ordinarie personal fungerat samt hur arbetet och organisationen påverkats efter införandet av serviceassistenttjänsterna. Mer precisa frågor har exempelvis handlat om betydelsen av utbildning för avlastning, hur serviceassistenternas arbetsuppgifter utformades – och om arbetsuppgifterna förändrades efter hand, samt vilka typer av arbetsuppgifter som varit möjliga att dela mellan ordinarie personal och serviceassistenter.

Intervjuerna varade mellan ca 30 minuter till över en timme och spelades in digitalt och transkriberades.

ARBETSDELNING I PRAKTIKEN

Studierna har visat att det varit svårt att införa en ökad arbetsdelning bland de enheter som studerats. I ett fåtal fall har en ökad arbetsdelning kunnat bli verklighet, men bland majoriteten av enheterna har den önskade arbetsdelningen inte varit särskilt framträdande. I avsnittets första del diskuteras faktorer som kan ha skapat förutsättningar för en ökad arbetsdelning. I den andra delen diskuteras faktorer som begränsat utvecklingen mot en ökad arbetsdelning.

Enheter där en ökad arbetsdelning etablerats

Arbetet vid en sjuksköterskeenhets i den medelstora kommunen kännetecknas av hög arbetsbelastning, som enligt personalen bland annat beror på en ökad vårdtyngd, en ökad mängd administrativt arbete och dokumentation samt större krav på samordning och samarbete mellan flera aktörer. Införandet av serviceassistenter har inneburit att sjuksköterskorna kunnat avlastas med arbetsuppgifter som traditionellt inte ingår i deras arbetsuppgifter, såsom exempelvis fylla på material i förråd, tömma sopor, varu-, laboratorie- och medicinleveranser samt transporter

mellan olika äldreboenden. För sjuksköterskorna på enheten har anställningen av serviceassistenten inneburit att de fått mer tid för patienterna. En sjuksköterska berättar:

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

Arbetet karaktäriseras således av en tydlig arbetsdelning vid enheten. Det finns flera faktorer som kan förklara detta. För det första är verksamhetens karaktär central då arbetet utförs av sjuksköterskor, ett yrke med professionella drag med relativt tydliga gränser mellan vårduppdraget och övriga tillkommande arbetsuppgifter. Detta innebär att det finns formella och praktiska hinder för en serviceassistenttjänst utan vårdutbildning att integreras i det ordinarie arbetet med vård och omsorg av patienter. Serviceassistentens arbetsuppgifter kräver inte sjuksköterskekompetens och det har därför varit möjligt att överföra dessa andra typer av arbetsuppgifter till en särskild tjänst inom ramen för satsningen. För det andra har inte serviceassistenten arbetat nära sjuksköterskorna i deras dagliga arbete, vilket också främjat en distans mellan de olika yrkeskategorierna. Ett tredje skäl handlar om att det varit möjligt att på ett relativt enkelt sätt definiera arbetsuppgifter som inte kräver vårdkompetens, det vill säga, arbetsuppgifter med hög separabilitet. Att detta varit möjligt kan relateras till att dessa arbetsuppgifter är sådana som tillkommit genom organisationsreformer, som exempelvis det ökade behovet av samordning mellan ett större antal utförare, transporter och logistik. Andra arbetsuppgifter som tillkommit genom horisontell integration, av vaktmästarkaraktär, kan relateras till reformer som syftat till att rationalisera verksamheten.

Orsakerna till den tydliga arbetsdelningen vid en grundskola i storstadskommunen och en vårdavdelning på ett äldreboende i den medelstora kommunen är i stort sett baserad på liknande faktorer som i fallet med sjuksköterskeenheten. I grundskolan har serviceassistenten avlastat den sociala delen av lärarnas arbete, så att de istället kunnat ägna sig åt ”att föra barnen framåt kunskapsmässigt”, istället för att lägga mycket tid på att skapa studiero och lugn i klasserna, enligt skolans vicerektor. Inte heller här har serviceassistenten haft någon typ av lärarutbildning eller erfarenhet från skolan, vilket sannolikt underlättat införandet av en tydlig arbetsdelning.

Serviceassistentens arbete vid äldreboendets vårdavdelning rör vardagslivets rutinmässiga inslag på arbetsplatsen, såsom mathantering och städ, vilket skiljer sig påtagligt från undersköterskornas patientnära omsorgsarbete. Här spelar verksamhetens karaktär och behovet av vårdkompetens i arbetet en stor roll för

möjligheten att finna avgränsade arbetsuppgifter som kan överföras till serviceassistenttjänsten. Kravet på undersköterskeutbildning förenklar således gränsdragningen i detta fall. Dock är professionen svagare på äldreboendet samtidigt som serviceassistenten arbetar närmare undersköterskorna än vid sjuksköterskeenheter.

Ytterligare en faktor som skapat förutsättningar för en ökad arbetsdelning i de studerade arbetsmarknadssektorerna är kopplade till serviceassistenternas språkkunskaper. På tre förskolor i studierna där arbetsdelningen är som tydligast, det vill säga att serviceassistenternas arbete är klart separerat från barnskötarnas och förskolläraernas arbetsuppgifter, bygger arbetsdelningen i hög grad på enhetschefernas bedömning av serviceassistenternas svagare språkliga förmågor. En förskolechef utvecklar sin syn på språkets betydelse:

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

Svårigheter att införa arbetsdelning

Bland de enheter där det enligt studien förekommit svårigheter att införa ökad arbetsdelning har det visat sig att formerna för rekrytering av serviceassistenter och möjligheterna att definiera och avgränsa kärnuppgifterna haft betydelse. Till detta kommer faktorer som är tydligt relaterade till en social interaktionsnivå på arbetsplatserna.

Beträffande rekryteringen av serviceassistenterna har formen spelat en viktig roll. Initialt gavs arbetsgivarna möjlighet att ur ett bestämt urval intervjuva tänkbara kandidater, dels genom så kallad ”speed-dating” med ett större antal arbetssökande (den medelstora kommunen), dels via ett förfarande som i stort påminner om reguljär rekrytering, med ansökningsbrev och intervju (storstadskommunen). Studierna har visat att dessa rekryteringsformer, till skillnad från många andra arbetsmarknadsprogram där arbetssökande oftast blir placerade, givit arbetsgivarna möjlighet att välja ut personer som de bedömt vara mest lämpade. Detta har i sin tur inneburit att de kommunala enheterna i stor utsträckning erhållit personal som de uppfattat vara både kompetent och lämplig för arbetet som serviceassistent. En generell observation i studierna är att ju mer arbetsgivare och ordinarie personal bedömt serviceassistenterna som kvalificerade, desto mindre har de varit benägna att införa en tydlig arbetsdelning på arbetsplatsen. Denna bedömning har också skett löpande över tid, vilket inneburit att serviceassistenterna i många fall erhållit mer komplexa arbetsuppgifter efter en tids anställning. Detta är särskilt tydligt bland de serviceassistenter som har en lärarbakgrund, men även bland serviceassistenterna i förskolan. En lärare beskriver arbetet med serviceassistenten i klassrummet:

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

Det uppfattas av både personal och chefer att det är ett slöseri att enbart ge mer praktiska arbetsuppgifter till serviceassistenter som uppfattas som kvalificerade och lämpliga. En förskolechef berättar om arbetet en serviceassistent utför:

”Hon är helt med i barngruppen ja. [...] Och är med även då på våra APT:er och har planering med arbetslaget för att kunna komma in i arbetet på ett annat sätt. [...] Men som sagt, vi märkte väldigt snabbt att det var en driven tjej som var här. Det hade varit slöseri att låta henne stå och bre mackor och köra matvagnar hela tiden.”

Serviceassistenternas kvalifikationsgrad kan dels handla om formell utbildningsbakgrund, som inom skolan, dels om personlig lämplighet, som inom förskolan. Studien visar alltså, något överraskande, att trots en relativt stark profession inom skolan är lärarna villiga att involvera serviceassistenterna i kärnuppgiften. En faktor i sammanhanget handlar sannolikt om att lärarna betraktar serviceassistenterna som likar med tanke på deras lärarutbildningsbakgrund och vill stödja deras utveckling mot lärarbehörighet. Den svaga arbetsdelningen mellan pedagogerna och serviceassistenterna i förskolan kan relateras till att den pedagogiska kärnverksamheten är svår att avgränsa från andra typer av arbetsuppgifter. Detta innebär i praktiken också att förskolans två ordinarie yrkesgrupper, förskollärare och barnskötare, har mycket lika arbetsuppgifter. De formella utbildningskraven är heller inte lika tydliga i förskolan som för grundskolan, vilket innebär att den egenskap som premieras när det gäller serviceassistenterna är deras personliga lämplighet. Dessa verksamhetsrelaterade omständigheter gjorde det svårare att i förskolan urskilja och definiera särskilda avgränsade arbetsuppgifter för serviceassistenterna.

Möjligheterna att införa en ökad arbetsdelning har också begränsats av faktorer som befinner sig på arbetsplatsnivå. I studierna är kommunerna ha försökt styra inriktningen på serviceassistenternas arbete utifrån en tanke om organisationernas behov av avlastning genom arbetsdelning. Dokument som exempelvis centralt utformade arbetsbeskrivningar för de nya tjänsterna har därför varit viktiga. Implementeringen av dessa arbetsbeskrivningar har visat sig vara svåra att genomföra i praktiken. Studierna visar att den konkreta utformningen av innehållet i

serviceassistenttjänsterna skett i informella förhandlingar lokalt på arbetsplatsnivå, en process som involverat enhetschefer, personal och serviceassistenter inom förskola, skola och äldreboende. Arbetslagen har således haft ett handlingsutrymme att själva definiera innehållet i serviceassistenttjänsterna, men denna process har i stor utsträckning skett i interaktion med serviceassistenterna. En rektor vid en grundskola berättar att det främst är de lärare som arbetat tillsammans med serviceassistenterna som haft störst inflytande över serviceassistenternas arbetsuppgifter. Utformningen av serviceassistenternas arbetsuppgifter, menar dessa lärare vid skolan, har främst skett tillsammans med serviceassistenterna (Castillo & Ljung, 2017).

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

I praktiken har detta inneburit att andra hänsyn kunnat tas som är mer relaterade till arbetsplatsens dynamik och personalens attityder än enbart projektledningarnas ambition att skapa ökad arbetsdelning. Detta har inneburit att personalen, särskilt inom förskolan och skolan, solidariskt involverat serviceassistenterna i fler och mer kvalificerade arbetsuppgifter.

Personalen vid flera förskolor i studien var i många fall obekväma med att låta serviceassistenterna enbart utföra de mer rutinmässiga arbetsuppgifterna utanför barngruppen. Det är också tydligt att de vill samarbeta på samma nivå och inte få serviceassistenterna att känna sig underlägsna. Några pedagoger förklarar:

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

”Jag tror att det är bättre för henne om hon får bli en av oss, än att vi skall ge henne uppgifter hela tiden. Hon vet ju vad som skall göras, ibland gör ju hon själv saker. Hon vet att snart är det mellanmål och börjar duka.”

Samtidigt finns det indikationer på att vissa mer rutinmässiga och okvalificerade arbetsuppgifter har ett egenvärde i de studerade organisationerna – ”tråkiga” och monotona arbetsuppgifter uppfattas som ett avbrott från det huvudsakliga arbetet

och personalen vill inte alltid överföra dessa på andra yrkesgrupper. Två pedagoger förklarar:

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

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

Enligt studierna delar således personalen inom förskolan och skolan i stor utsträckning på de huvudsakliga och vardagliga arbetsuppgifterna. Emellertid finns det givetvis arbetsuppgifter som serviceassistenterna inte utför, som exempelvis det systematiska kvalitetsarbetet, planering av verksamheten och formella kontakter med föräldrar. I jämförelse med serviceassistenternas distanserade arbete på sjukköterskeenheter arbetar också förskolans och grundskolans personal nära serviceassistenterna i det vardagliga arbetet. Sammantaget begränsar dessa faktorer på arbetsplatsnivå möjligheterna att införa en ökad arbetsdelning i de kommunala organisationerna.

DISKUSSION

Införandet av en ökad arbetsdelning i kommunala offentliga organisationer har varit temat för denna artikel. Dessa försök har varit ett sätt att samtidigt främja nyanländas arbetslivsintegration, utveckla kommunala offentliga organisationers kompetensförsörjning samt minska den omfattande arbetsbördan för den ordinarie offentliganställda personalen. Studien visar emellertid att det varit svårt att organisera en ny form av arbetsdelning i de undersökta kommunerna. Flera, empiriskt genererade, faktorer har visat sig ha betydelse för hur serviceassistents-tjänsterna organiserats och det är tydligt att graden av arbetsdelning skiljer sig åt mellan verksamheterna. En gemensam nämnare är att serviceassistenttjänsterna tveklöst avlastat den ordinarie personalens arbete, men på olika sätt. Nio faktorer har observerats som särskilt betydelsefulla för i vilken utsträckning en ökad arbetsdelning kunnat införas på arbetsplatserna. Samtidigt är det svårt att skilja dessa faktorer från varandra, de är inte ömsesidigt uteslutande, eftersom de är påtagligt sammanvävda i verkligheten. Vissa kategorier är starkt relaterade till varandra medan andra är mer autonoma. Det är emellertid viktigt att klargöra att studien inte utesluter att det finns fler relevanta faktorer som inte observerats i denna studie. Det är vidare rimligt att anta att de förhållanden som beskrivits i artikeln och som påverkat arbetet i kommunala välfärdsorganisationer inte är

ARTIKEL

unika och går att observera bland flertalet av Sveriges kommuner. Detta ger också resultaten ett generellt värde.

Resultaten från studien sammanfattas nedan i *figur 1–3* som utgår från Freidsons (1976) tre processnivåer organisation, profession och arbetsplatsinteraktion. Dessa är uppdelade på nio olika empiriskt genererade underkategorier, som sedan relateras till huruvida arbetsdelningen underlättas eller försvåras i de olika fall som har studerats.

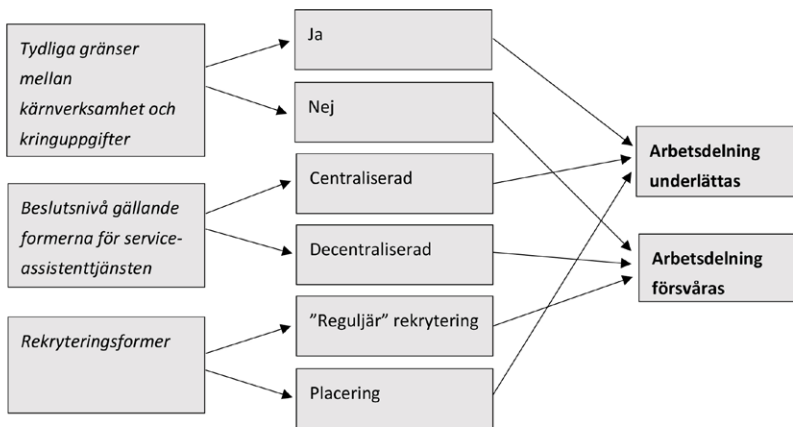
Arbetsdelning på organisatorisk nivå

På *organisatorisk* nivå har tre faktorer identifierats. På ett övergripande och grundläggande plan kan dock sägas att verksamheternas karaktär är betydelsefull i sammanhanget. Att ge vård och omsorg till äldre eller att utbilda små och stora barn är naturligtvis helt skilda verksamheter i grunden och det är därför inte särskilt överraskande att satsningen på serviceassistenter har utvecklats på olika sätt i de olika verksamheterna. Vissa verksamheter är organiserade på ett sätt som underlättar överföringen av arbetsuppgifter från en yrkeskategori till en annan. Mer specifikt är möjligheten att precis definiera och avgränsa kärnuppdraget något som underlättar organiseringen av en tydligare arbetsdelning (Chin, 2011). Enligt Lawler, Thye och Yoon (2009) skulle man alltså kunna tala om möjligheter-na att etablera en hög grad av separabilitet när det gäller en tjänsts huvudsakliga arbetsinnehåll. En yrkeskategori där arbetsinnehållet är omfattande, välintegrerat och sedan länge etablerat tenderar att försvåra överföringen av arbetsuppgifter till serviceassistenttjänsterna, således en låg grad av separabilitet. Vissa verksamhetsområden och yrkeskategorier har historiskt sett heller inte haft en tydlig arbetsdelning, och här utgör förskolan ett tydligt exempel. Andra yrkeskategorier, som de anställda på sjuksköterskeenheter, kan ha ett svagt men ”kollektivt minne” av att reformer och omorganiseringar påverkat arbetets innehåll. I detta fall kan det vara lättare att åter separera dessa arbetsuppgifter från kärnuppdraget.

Vidare är det tydligt att formerna för förhandlingen kring serviceassistenttjänsternas utformning också haft stor betydelse för om och hur arbetsdelningen realiserar. I samtliga fall har det centralt inom satsningen utvecklats arbetsbeskrivningar för de olika serviceassistenttjänsterna, som sedan kommunicerats till verksamhetschefer. Verkställandet av dessa arbetsbeskrivningar och således ledningens förmåga att faktiskt definiera arbetsuppgifter som kan tas över från ordinarie personalen skiljer sig åt mellan arbetsplatserna. Särskilt på skolområdet är tendensen att det är praktiken på arbetsplatsen snarare än abstrakta beskrivningar av serviceassistenttjänsterna från projektledningen som spelat en roll för arbetsdelningen. En sådan form av decentraliserat beslutsfattande kring formerna för serviceassistenttjänsten är således bidragit till en svagare arbetsdelning. Personalens handlingsutrymme har här varit centralt och de har i hög grad uppvisat

ett inkluderande förhållningssätt till de nya tjänsterna, vilket kan innebära att arbetsdelningen blir svag.

För det tredje tenderar rekrytering inom arbetsmarknadssatsningarna som liknar den rekrytering som sker på den reguljära arbetsmarknaden att skapa större möjligheter till urval från arbetsgivarnas sida, vilket i sin tur sannolikt innebär att de som rekryteras är de som uppfattas vara mest kvalificerade för tjänsterna. I studierna visar det sig att detta gör arbetsgivarna mindre benägna att etablera en tydlig arbetsdelning mellan serviceassistenter och ordinarie personal. Det bör emellertid nämnas att denna iakttagelse inte baserar sig på någon systematisk jämförelse med andra arbetsmarknadsprojekt som använt sig av placeringsmetoden.

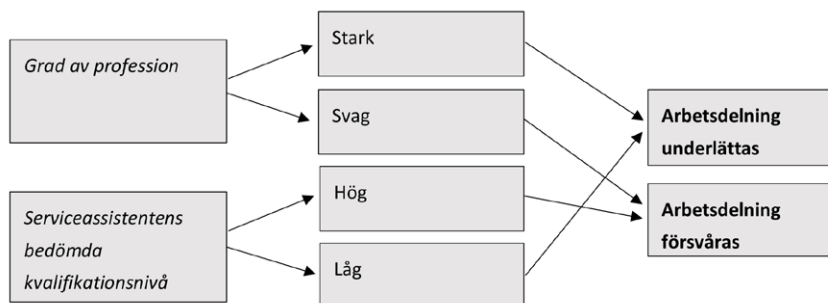


Figur 1. Arbetsdelningens karaktär i relation till faktorer på organisatorisk nivå.

Arbetsdelning på professionsnivå

När det gäller faktorer på *professionsnivå* har graden av profession bland personalen i de studerade verksamheterna och den bedömda kvalifikationsnivån hos de anställda serviceassistenterna betydelse för graden av arbetsdelning. När det gäller graden av profession spelar utbildningskrav en central roll. En starkare profession med tydliga utbildningskrav skapar förutsättningar att tydligare definiera gränsen mellan kärnuppgifter och kringuppgifter och på så sätt också finna arbetsuppgifter som faller utanför det huvudsakliga uppdraget. När det gäller yrkeskategorier som har en svagare professionell ställning minskar betydelsen av utbildning i kontexten och istället tenderar fokus att flyttas mot att den personliga lämpligheten värderas högre. Serviceassistenternas bedömda kvalifikationsnivå, som inkluderar utbildning, har också betydelse för möjligheterna att separera deras arbetsuppgifter från den ordinarie personalen. Serviceassistenter vars utbildning ligger nära den ordinarie personalens, vilket är fallet i grundskolestudien, tenderar att erhålla

arbetsuppgifter som också liknar den befintliga personalens arbete. Detta innebär således en svagare arbetsdelning eftersom det är möjligt att överföra flera arbetsuppgifter som är relaterade till kärnuppgiften till dessa serviceassistenttjänster. En lägre kvalifikationsgrad tenderar således att skapa möjligheter till en striktare arbetsdelning.

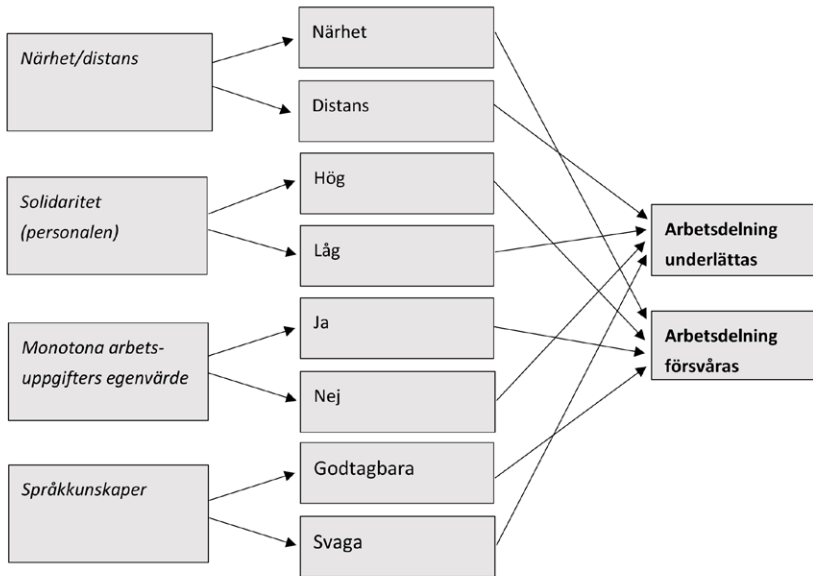


Figur 2. Arbetsdelningens karaktär i relation till faktorer på professionsnivå.

Arbetsdelning på arbetsplatsnivå

Faktorer på *arbetsplatsnivå* inkluderar det fysiska avståndet mellan serviceassistent och ordinarie personal på arbetsplatsen, den ordinarie personalens solidaritetskänsla, huruvida monotona arbetsuppgifter upplevs ha ett egenvärde samt språkkunskaper hos serviceassistenterna. Nära interaktion mellan serviceassistent och ordinarie personal på arbetsplatsen tenderar att skapa mindre möjligheter till en strikt arbetsdelning, och vice versa för interaktion på större distans. Denna faktor är givetvis också relaterad till graden av profession på arbetsplatsen och hur tydliga gränserna är mellan kärn- och kringuppgifter. Studierna visar vidare att personalens solidaritetskänsla eller jämlikhetssträvanden sätter gränser för vilka arbetsuppgifter de kan tänka sig överföra till serviceassistenterna. Den ordinarie personalen är måna om att serviceassistenterna skall ha meningsfulla arbetsuppgifter som är tydligt relaterade till verksamheten. Detta trots att personalgrupperna vid första anblick skulle vinna på att undvika de mer okvalificerade arbetsuppgifterna. Det finns också indikationer på att, främst inom förskolan, att monotona och rutinmässiga arbetsuppgifter fyller en funktion för personalen eftersom de kan innebära att dessa utgör ett avbrott i en i övrigt pressad arbetsmiljö. Detta kan innebära att ordinarie personalgrupper begränsar möjligheten att överföra dessa arbetsuppgifter till serviceassistenttjänster. Detta är en fråga som kan vara svår att empiriskt belägga eftersom det kan finnas motiv för personalen att inte diskutera detta öppet. Slutligen framträder språkkunskaper hos serviceassistenterna som en faktor som har betydelse för arbetsdelningen. Svaga kunskaper

i svenska tenderar att göra det enklare att skapa tjänster som i högre grad är separerade från den ordinarie personalens arbetsuppgifter, medan godtagbara eller goda kunskaper innebär det motsatta.



Figur 3. Arbetsdelningens karaktär i relation till faktorer på arbetsplatsnivå.

AVSLUTNING

Sammantaget är det tydligt att dessa nio faktorer är betydelsefulla när det gäller möjligheten att införa en ökad arbetsdelning i de studerade kommunala organisationerna. Även om ambitionerna, på organisationsnivå, bland de som leder dessa satsningar i kommunerna har varit att öka arbetsdelningen inverkar faktorer på flera nivåer på dessa möjligheter. Svårigheten att reversera en redan etablerad låg grad av arbetsdelning indikerar att frågan om arbetsdelningsförändringar är högst komplex då många olika faktorer drar åt olika håll. Studiens resultat indikerar att arbetsuppgifter ofta är så integrerade och sammanvävda i flera av de yrken som studeras att det är svårt att separera ut arbetsuppgifter och överföra dessa till andra personalgrupper. Detta stärker bilden av en hög horisontell och vertikal integration i det kommunala arbetslivet. Samtidigt visar studien att arbetsuppgifter som placerats inom vissa professionella yrkesgrupper, som sjuksköterskor, och som uppenbart inte är kopplade till gruppens kärnuppgifter eller huvudsakliga kompetens tenderar att vara minst besvärliga att överföra på nya tjänster. Detta visar att en förståelse av arbetsdelning inte enbart kan utgå från

ett ledningsperspektiv. Faktorer på interaktionsnivå har enligt studierna konkret betydelse för kommunernas försök att reformera arbetsdelningen (Freidson, 1976; Chin, 2011). Artikeln lyfter fram fyra viktiga sådana faktorer (se *figur 3*).

Det finns också en tydlig normativ dimension när det gäller införandet av ökad arbetsdelning, och sannolikt är den horisontella och vertikala integrationen institutionaliserad i så hög grad att ökad arbetsdelning inte framstår som något ensidigt positivt. Detta trots att en ökad arbetsdelning skulle gynna vissa personalgруппers intressen, exempelvis när det gäller yrkets status och löneutveckling. En iakttagelse är också att det handlingsutrymme som tillkommer personal ute i verksamheterna i och med en ökad vertikal integration tenderar att minska möjligheterna att styra arbetsdelningen på arbetsplatser från ledningshåll. Handlingsutrymme på lokal nivå kan således användas för att motverka försök att förändra arbetsdelningen på enskilda arbetsplatser.

Avslutningsvis, har artikeln, för det första, bidragit med att lyfta upp begreppet arbetsdelning för en förnyad analys. Möjligheterna att påverka arbetsdelningen i offentliga organisationer har visat sig vara behäftade med svårigheter. En viktig observation är att denna svårighet att förändra arbetsdelningen indikerar styrkan i de rationaliserings- och effektiviseringsreformer som riktats mot arbetet inom de kommunala välfärdsorganisationerna. Den institutionella och organisatoriska kraften i den horisontella och vertikala integrationen är således stark på de områden som studerats. En låg grad av reverserbarhet antyder också att uppfattningen om vad som ingår i ett yrke, det vill säga gränsen mellan vad som är kärnuppgifter och kringuppgifter, relativt fort normaliseras. Särskilt om personalomsättningen är hög, då det ”organisatoriska minnet” av andra sätt att utföra ett arbete går förlorat. Att förskollärare använder en allt större del av arbetstiden till administrativt arbete, blir således normaliserat och en förgivettagen del av yrket.

För det andra bidrar artikeln med en typologi, om än preliminär, som kan användas för att förstå arbetsdelning i fler dimensioner än tidigare. De nio faktorerna ökar precisionen när det gäller kunskapen om arbetsdelningens dynamiska och flerdimensionella karaktär som är närvarande på offentliga arbetsplatser. En utvecklad förståelse av arbetsdelningens dynamik är särskilt viktig när debatten om ”enkla jobb” och andra liknande frågor aktualiseras och som kan innebära att dessa frågor omvandlas till praktisk politik i statliga och kommunala organisationer.

REFERENSER

- Aa, P. van der & Berkel, R. van. (2014). "Innovating job activation by involving employers", *International Social Security Review*, 67(2), ss. 11-27.
- Abbot, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Labor*. Chicago University of Chicago Press.

- Alvin, M., Aronsson, G., Hagström, T., Johansson, G. & Lundberg, U. (2011). *Work without boundaries: Psychological perspectives on the new working life*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Atkinson, J. (1984). "Manpower strategies for flexible organisations", *Personnel Management*, 15(8), ss. 28-31.
- Bergman, P. (1995). *Moderna lagarbeten*. Lund: Arkiv.
- Björkman, T. & Lundqvist, K. (2019). Management, den svenska modellen och internationaliseringen av vårt arbetsliv. I Sandberg, Å. (red.) *Arbete & Välfärd. Ledning, personal och organisationsmodeller i Sverige*. Lund: Studentlitteratur, ss. 285-312.
- Boglund, A. (2019). Volvo Cars vägval på produkt- och arbetsmarknaden. I Sandberg, Å. (red.) *Arbete & Välfärd. Ledning, personal och organisationsmodeller i Sverige*. Lund: Studentlitteratur, ss. 467-486.
- Braverman, H. (1974). *Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York and London: Monthly Review Press.
- Butterfield, R., Edwards, C. & Woodall, J. (2005). "The new public management and managerial roles: The case of the police sergeant", *British Journal of Management*, 16(4), ss. 329-341.
- Castillo, D. (2015). *Dela på jobben. En studie av "Kompletterande arbets-liv" som arbetsmarknadsmodell*. Förvaltningsakademien, 4. Huddinge: Södertörns högskola.
- Castillo, D. & Ljung, M. (2017). *Arbetsdelning i praktiken – Satsning på nya avlastande tjänster i Skövde kommun*. Förvaltningsakademien, 13. Huddinge: Södertörns högskola.
- Chin, L. (2011). *Unifying the Divide. Effects of the Division of Labor on Person-to-Group Attachment*. Stanford: Stanford University Press.
- Czarniawska, B. (2007). *Shadowing and other techniques for doing field- work in modern societies*. Malmö: Liber AB.
- Davis, L. & Taylor, J. C. (1975). Technology Effects on Job, Work and Organizational Structure: A Contingency View. I Davis L. E. & Cherna A. B. (red.): *The Quality of Working Life. Vol 1: Problems, Prospects and the State of the Art*. New York: The Free Press, ss. 220-241.
- Diefenbach, T. (2009). "New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'", *Public administration*, 87(4), ss. 892-909.
- Durkheim, E. (1997 [1893]). *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press.
- Evetts, J. (2006) "Short Note: The Sociology of Professional Groups", *Current Sociology*, Vol 54(1): ss. 133-143.
- Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund, Studentlitteratur.
- Fournier, V. (1999). "The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism", *The Sociological Review*, Vol 47(2): ss. 280– 07.
- Freidson, E. (1976). "The division of labor as social interaction", *Social Problems*, 23(3), ss. 304-313.
- Gilb, C. L. (1966). *Hidden Hierarchies: The Professions and Government*. New York: Harper and Row.
- Glucksmann, M. A. (2009). "Formations, Connections and Divisions of Labour", *Sociology*, 43(5), ss. 878-895.
- Hales, C. (2006). *Managing through organization: The management process, forms of organization and the work of managers*. Andover: Cengage Learning EMEA.
- Hardy, C. & Leiba-O'Sullivan, S. (1998). "The power behind empowerment: Implications for research and practice", *Human Relations*, 51(4), ss. 451-483.
- Harley, B. (1999). "The myth of empowerment: Work organisation, hierarchy and employee autonomy in contemporary Australian workplaces", *Work, Employment and Society*, 13(1), ss. 41-61.
- Hirschhorn, L. (1988). *Beyond Mechanization. Work and Technology in a Postindustrial age*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Kanter, R. M. (1993). *Men and women of the corporation*. New York, NY, Basic Books.
- Kern, H. & Schumann, M. (1984). *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion: Bestandsaufnahme, Trendbestimmung*. München: C H Beck.
- Kemper, T. D. (1972). "The Division of Labor: A Post-Durkheimian Analytical View", *American Sociological Review*, 37, ss. 739-753.
- Kirkpatrick, I., Ackroyd, S. & Walker, R. (2005). *The new managerialism and public service professions: Change in health, social services and housing*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lawler, E. J. (2002). "Micro Social Orders", *Social Psychology Quarterly*, 65(4), ss. 4-17.
- Lawler, E. J., Thye, S. R. & Yoon, J. (2009). *Social Commitments in a Depersonalized World*. New York: Russell Sage Foundation.
- Llorente, R. (2006). "Analytical Marxism and the Division of Labor". *Science & Society*, 70(2), ss. 232-251.

- Marx, K. (2013 [1867]). *Kapitalet: Första boken. Kapitalets produktionsprocess*. Lund: Arkiv förlag.
- McDonald, C. & Marston, G. (2005) "Workfare as welfare: Governing unemployment in the advanced liberal State", *Critical Social Policy*, 25(3), ss. 374-401.
- McRobbie A. (2002). "Clubs to companies: notes on the decline of political culture in speeded up creative worlds", *Cultural Studies*, 16, ss. 516-531.
- Rueschemeyer, D. (1986). *Power and the Division of Labour*. Stanford: Stanford University Press.
- SKL (2015). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Hur möter vi rekryteringsutmaningen?* Rapport från Sveriges kommuner och landsting.
- Smith, A. (1979 [1776]) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford.
- Statskontoret (2000). *Staten i omvandling 2000*. Stockholm, Statskontoret.
- Tummers, L., Bekkers, V. & van Thiel, S. (2015). "The effect of work alienation and policy alienation on behavior of public employees", *Administration & Society*, 47(5), ss. 596-617.
- Weber, M. (1967 [1947]). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.

ABSTRACT

The concept of division of labour has, in recent decades, been absent in the contemporary working life debate. This article wishes to renew and develop this discussion by analysing new labour market models aiming to increase the division of labour within public welfare organizations. Two municipalities' attempts to increase the division of labour by employing a new job category, service assistants, in schools, preschools and elderly care, are studied. The results show that introducing a new division of labour in municipal organisations seems difficult. Tasks are often highly intertwined and thus problematic to separate and relocate to service assistants.

Keywords: Division of labor, Labor market, Organization, Profession, Social relations