

Ingela Wahlgren: Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten

Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
School of Business Research Report No 1996:6.

Under 1990-talet har förändringens vindar svept genom den svenska välfärdssektorn och nya förvaltningsformer har etablerats på områden som tidigare kännetecknades av en relativt enhetlig tjänsteproduktion. Ett ökat inslag av privata entreprenörer, men också av nya arbetsformer och ekonomiska rutiner i verksamheter under kommunalt huvudmannaskap, är en viktig del i denna förändring. Utvecklingen kan ses som ett resultat av det senaste decenniets politiska strävan mot mer ”marknadslika” lösningar och förhoppningar om att genom detta nå ökad effektivitet, högre kvalitet och ökad valfrihet för klienter och patienter – eller ”kunder” som de i enlighet med de nya organisationsrecepten allt oftare har kommit att kallas. Vi har nu nått en tidpunkt när det inte endast är möjligt att hysa förhoppningar, utan också att empiriskt undersöka om förändringen av den offentliga tjänstesektorn har givit de positiva effekter som eftersträvades. Driven av ett sådant intresse har Ingela Wahlgren skrivit avhandlingen *Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten*.

I fokus för Wahlgrens avhandling står frågan om i vilken utsträckning de nya typerna av ”hemtjänstföretag” skapar goda förutsättningar för vårdbiträdenas kunskapsbildning och kompetensutveckling. I förlängningen gäller intresset också verksamheternas förutsättningar att erbjuda om-

sorg av god kvalitet. ”Jag ser det”, skriver författaren, ”som att hemtjänstens kvalitet till största del är avhängig vårdbiträdenas möjligheter till kunskapsbildning i arbetet. Det är ett nödvändigt villkor i mötet med vårdtagaren. Villkoren i mötet visar hur väl de sociala företagen lyckas med sin uppgift att tillfredsställa vårdtagarens behov (...) Jag vill försöka se hemtjänstverksamheten utifrån själva mötet med pensionärer främst ur vårdbiträdets perspektiv” (s 17).

Avhandlingens empiri består av fallstudier från fem olika typer av hemtjänstverksamheter. Wahlgren har studerat ett privat bolag, två kooperativ, ett kommunalt bolag samt en kommunal intraprenad. Fyra specifika frågeställningar ligger till grund för undersökningen, nämligen: 1) Vilka startar egna hemtjänstföretag och vad har de för idéer om verksamheten?, 2) På vilket sätt har övertagandet av föreställningar från företagets språkvärld förändrat handlandet i organisationen?, 3) Hur organiseras arbetet utifrån mötet med pensionären? samt 4) Finns det en medveten strävan i organisationen att underlätta/stödja ett lärande i arbetet – och hur förmår organisationen i så fall tillvarata detta lärande samt vilka uttryck tar sig detta lärande och stödet i lärandet? I fem intressanta kapitel – ett för varje hemtjänstföretag – beskrivs olika aspekter av verksamhetens tillkomsthistoria och hur chefer och övrig personal definierar det spe-

cifika med just sin verksamhet. Wahlgren beskriver också hur verksamhetens uppdrag gentemot kommunen är formulerat och hur de verksamma anser att de uppfyller detta uppdrag. Också skillnader i hemtjänstföretagens geografiska och sociala miljö ges i avhandlingen en väl motiverad uppmärksamhet, liksom skillnader i pensionärernas omsorgsbehov, personalens löne-, utbildnings- och kompetensnivå samt skillnader i sättet att organisera och leda hemtjänstarbetet.

I dessa fallbeskrivningar – vars empiriska underlag i första hand har erhållits genom intervjuer och observationer – förmedlar Wahlgren en mängd angelägen kunskap om dagens hemtjänstsektor. Inte minst gäller detta de institutionella och ekonomiska förutsättningarna för de olika verksamheternas uppkomst och fortbestånd. Till exempel tydliggörs att verksamheternas handlingsutrymme på ett avgörande sätt bestäms av de biståndsbedömningar som kontinuerligt görs för varje person som har hemtjänst – och att detta gäller också för verksamheter vars uttalade filosofi är ”valfrihet” och ”kunden i centrum”. Vi erinras också om de möjligheter att nå ekonomiskt överskott, alternativt komma tillrätta med hotande underskott, som ligger i att ”snåla” med den tid som tilldelas verksamhetens ”kunder”. Tydligt blir också betydelsen av kommunens initiativ och stöd såväl vid verksamheternas tillkomst som för deras fortbestånd. Så blev, till exempel, hemtjänstchefen i den kommunala intraprenaden uppmanad av socialchefen att ”lägga anbud” på hemtjänsten i det område där hon arbetade. Socialdistriktet där ett av kooperativen verkar ordnade inför starten kurser till stöd för personalen samt erbjöd också professionell hjälp för beräkning av kostnader och förhandling med kommunen. Det andra kooperativet

fick startbidrag från såväl länsstyrelsen som kommunen, och i flera av verksamheterna står kommunen för lokalkostnaderna.

En ytterligare aspekt av de nya förvaltningsformernas verksamhet gäller formerna för och resultaten av anbudsgivning, avslutning och verksamhetsuppföljning. I samtliga fall konstaterar Wahlgren problem på en eller flera av dessa punkter. I privatbolaget ska enligt överenskommelsen med socialdistriktet kvalitetsmätningar göras två gånger per år. Efter nio månader har dock ännu inget initiativ i denna riktning tagits. I ett av kooperativen planeras en utvärdering – i form av en enkät till pensionärerna – men har ännu inte genomförts. I det kommunala bolaget planerar man att göra en kvalitetsutvärdering inför den upphandling som ska göras när avtalet löper ut.

Även avtalens innehåll och form är föremål för bryderi i verksamheterna. I flera fall talar de verksamhetsansvariga om oklarheter av detta slag. I det privata bolaget är avtalet enligt Wahlgren relativt ospecificerat. Det ena kooperativet har efter två år och upprepade påstötningar fortfarande inte erhållit något skriftligt avtal. Personalen är vidare av den uppfattningen att mycket av det som man avtalat om aldrig har infriats. Till exempel gäller detta att de skulle få kontinuerlig information från socialdistriktet. I den kommunala intraprenaden konstaterar chefen att hon, sedan hon blev uppmanad att lägga ett anbud, har haft mycket litet inflytande över vad avtalet kom att innehålla. Det formulerades helt av tjänstemän i den kommunala förvaltningen utan förhandlingar eller diskussioner med hemtjänstchefen. Hon är dessutom orolig för att hon inte ska lyckas hålla sig inom den kostnad som hon räknade ut inför anbudsgivningen. Denna tveksamhet delas för övrigt av de anställda vårdbiträdena.

Om man till detta lägger variationer i förhållanden som lönesättningsprinciper och personalkompetens, brukarnas omsorgsbehov och verksamhetschefernas ledarstil, vilka Wahlgren redogör för, så bör sammantaget framgå att fallstudierna ger en mängd kunskap och insikter av synnerligt intresse. På grund av att empirin inte får den systematiska och klargörande analys den är värd ger avhandlingen också upphov till ett antal frågor. En fråga gäller de avsnitt i empirikapiteln som författaren gett rubriken "karaktäristika". Dessa ska enligt Wahlgren förmedla respektive falls specifika karaktärsdrag: "Ett karaktärsdrag i ett fall ska vara något som ses som en gemensam kvalitet för fallet ifråga och samtidigt vara det som skiljer fallet från andra fall (...) Det betyder inte (...) att dessa s.k. karaktärsdrag inte skulle finnas i någon annan hemtjänstenhet. Snarare är det väl så att jag genom att poängtera det specifika också kan få fram något som kan vara mer generellt giltigt i hemtjänstverksamhet. Hemtjänstföretagets karaktär bestämmer till stor del, enligt min uppfattning, hur mötesrelationen blir" (s 105). Jag läser Wahlgren så att hennes karaktäristika är att jämföra med Max Webers idealtyper och med den läsningen blir en avgörande fråga hur de olika karaktäristika har konstruerats, vad de vilar på för grund. Och svaret på den frågan är att detta verkar skilja sig från fall till fall, vilket i sin tur gör dem svåra att inbördes jämföra. Låt oss se vilka egenskaper Wahlgren lyfter fram. För privatbolaget "Kundtjänst" lyfter hon fram vårdbiträdenas känsla av tidsbrist, arbetsgruppens betydelse för personalen samt uppslutning kring verksamhetsidén "kunden i centrum". Personalkooperativet "Rosens" karaktäristika är en gemensam etik, samt vårdbiträdenas engagemang, reflektion och samarbete. Det mest framträdande dra-

get i den kommunala "Keruben" sammanfattas med kaos, medan blandkooperativet "Hemmet" präglas av familjelika relationer. Bolaget "Komab", slutligen, kännetecknas av ett tydligt fokus på personalens situation och kompetens.

De fem karaktäristika som presenteras ger inte intryck av att fullt ut vila på samma grund. I vissa fall bygger de på intervjudata och Wahlgrens observationer. I vissa fall bygger redovisningen till största del på intervjuer, och i åter andra fall tillåter sig författaren också att själv värdera till exempel personalens arbetssätt eller föreståndarens ledarstil.

I inledningen till fallbeskrivningarna poängterar Wahlgren att hennes beskrivningar också är tolkningar och på sätt och vis teoriladdade. "Mina erfarenheter och förföreställningar har naturligtvis påverkat vad jag väljer att se, återge och hur detta framställs" (s 9). Detta är naturligtvis viktiga påpekanden som för övrigt inte bara har bäring i denna studie. Problemet i det här fallet är att de teorier som styr beskrivningen och tolkningen av empirin alltför länge förblir okända för läsaren. Teoridelen kommer nämligen inte förrän *efter* fallstudiebeskrivningen. Och när de teoretiska utgångspunkterna väl presenteras ter de sig väl yviga för att kunna fungera som den stabiliserande och fruktbara resonansbotten som empirin skulle ha behövt. En sådan stabiliserande funktion verkar emellertid inte vara Wahlgrens avsikt med den teoretiska delen. Istället säger författaren att hon här presenterar "litteratur som har inspirerat mig under forskningsprocessen (...) Det teoretiska 'smörgåsbordet' kan ses som ett sökande från min sida, som ett försök att integrera språk och begrepp från olika områden för att på detta sätt finna något nytt i brytpunkterna dem emellan" (s 187).

Den påtagligt breda och något oöverskådliga teorigenomgången saknar uttalad koppling till avhandlingens frågeställningar och motiverar därmed inte heller varför just de aspekter från fallstudierna som har lyfts fram är de mest väsentliga. I tre kapitel får vi stifta bekantskap med teorier och empirisk forskning från olika discipliner och med bitvis mycket varierande fokus. I ett kapitel möter vi teorier/forskning om tjänster och tjänstekvalitet liksom teorier om omsorgsbegreppets innebörd. Ett andra lyfter fram teorier om lärande i organisationer och tyst kunskap. I det tredje avhandlas olika typer av dilemman i hemtjänstarbetet, såsom att arbeta i någon annans hem, arbetsorganisationens betydelse för vårdens kvalitet och effektivitet, samt mötesrelationens betydelse för vårdtagarens upplevelse och personalens arbetstillfredsställelse. Som framgår är de flesta teman som här behandlas vart och ett av relevans för den empiriska undersökning Wahlgren har gjort. Däremot leder de, när de presenteras tillsammans, till att sikten skymms snarare än klarnar. Begreppen från det ”teoretiska smörgåsbordet” blir helt enkelt för många och inbördes för olika för att kunna fylla den funktion som författaren vill ge dem, nämligen att utgöra en hjälp att begripa det specifika med hemtjänstverksamhet.

Detta bekräftas i de avslutande kapitlen där Wahlgren åter närmar sig sin empiri,

nu i analyserande syfte. Här förs först ett mer ingående resonemang av de fem fallens historiska och organisatoriska förutsättningar – och deras betydelse för personalens kunskapsutveckling – än i den empiriska delen. När sedan den egentliga analysen ska ta vid och frågeställningarna ska belysas så görs det genom att Wahlgren exemplifierar med såväl egen empiri som med olika teorier och tidigare forskning. På grund av att analysen saknar en tydlig fixeringspunkt så blir resultatet åter bitvis oöverskådligt och därmed svår att förhålla sig till. Detta intryck förstärks i det avslutande avsnittet i vilket författaren vill utveckla en egen modell för organisering av hemtjänstföretag – ”den förlösande stjärnkyssen”.

Sammanfattningsvis kan sägas att Wahlgrens fallstudier bör vara av intresse för var och en som vill nå kunskap om förutsättningar för och konsekvenser av hemtjänstens förändring. Mycket torde för övrigt bidra till förståelsen av förändringar också inom andra välfärdssektorer än den som här studeras. De tillkortakommanden som finns i analysen beror nog mindre på att författarens ambitioner har varit för låga än på att de varit för höga – vilket gör att man som läsare får svårt att se skogen för alla träd.

Fil dr **Agneta Hugemark**

FoU-enheten

Stockholms stad