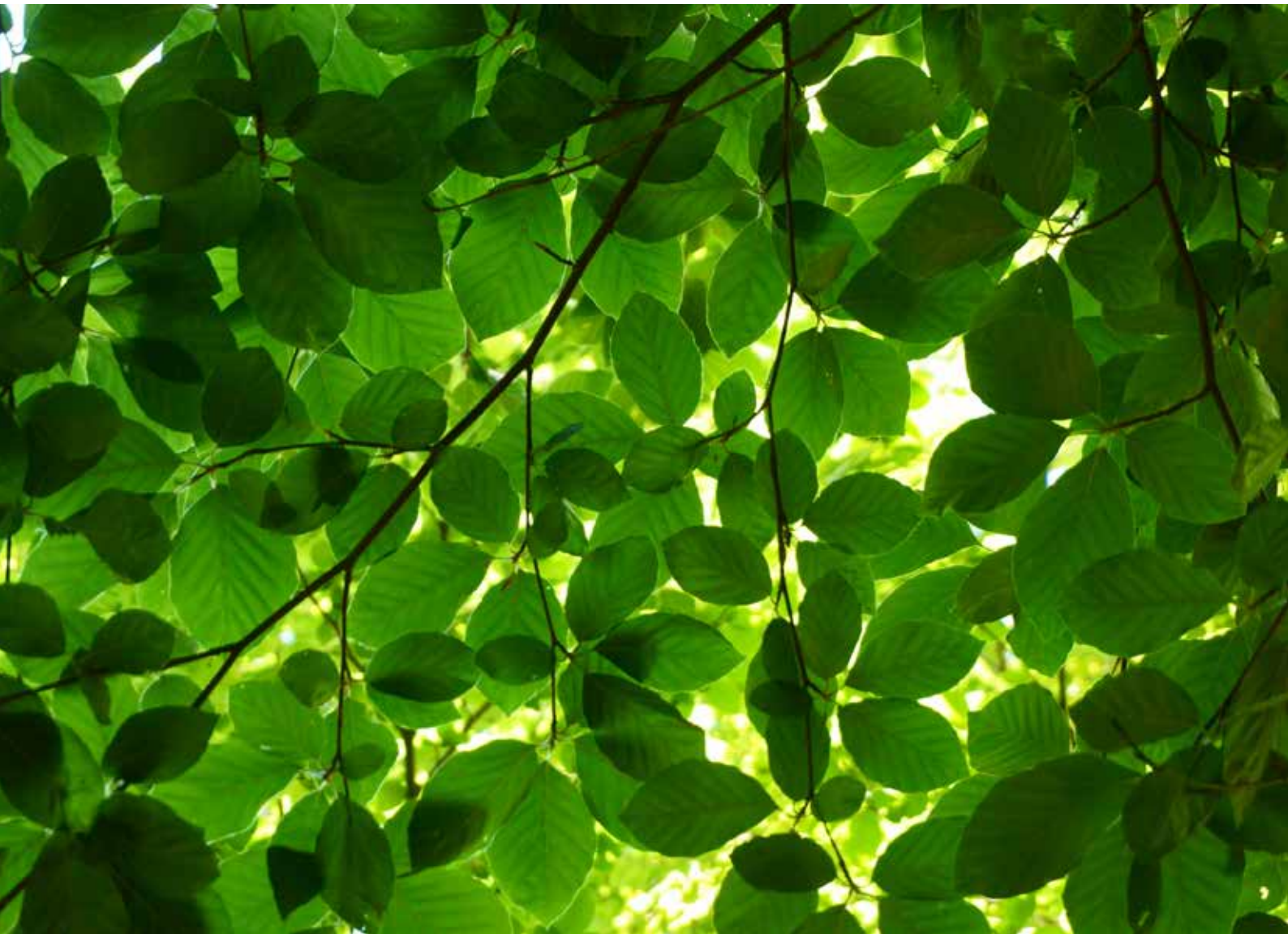


Mänskliga möten och arbetslivsetablering

Utvärdering av ett pilotprojekt.

Gunilla Bergström
Augusti 2019





Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen 2019
FoU i Väst
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
Text: Gunilla Bergström
Layout: Göteborgsregionen
Foto: Mostphotos.com

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Syfte och frågeställningar	8
Rapportens disposition	9
Mänskliga möten och arbetslivsetablering – en närmare beskrivning av projektet	10
Projektets organisation och genomförande	12
Utvärderingens genomförande och metoder	13
Kunskap om undersköterskors arbetsvillkor och inkluderande arbetsmarknadsinsatser	17
Undersköterskors arbetsvillkor	17
Tillfredsställelse i arbetet och valet att stanna eller lämna yrket	17
Sjukfrånvaro och arbetsmiljö	19
Inkludering på arbetsmarknaden	20
Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.	21
Vilka arbetsmarknadsinsatser fungerar?	22
Resultat	25
Hur har projektet fungerat?	25
Undersköterskorna	26
Undersköterskornas erfarenheter av projektet	27
Innebär extratjänsterna avlastning?	28
Vad används den frigjorda tiden till?	29
Har undersköterskornas arbetstillfredsställelse ökat?	29
Har sjuktalen minskat?	30
Extratjänsterna	31
De boende	33
Diskussion och slutsatser	34
Referenser	36



Sammanfattning

Mänskliga möten och arbetslivsetablering är benämningen på ett kommunalt pilotprojekt som bedrevs vid Kroksläotts äldreboende och Örgrytehemmet i stadsdelen Centrum, Göteborg, under 2018 och fram till hösten 2019. Projektet genomfördes i samarbete med *Centrum för arbetsmarknadsanställningar* (CFA) inom förvaltningen *Arbetsmarknad och vuxenutbildning* och finansierades med stimulansmedel inom ramen för Göteborgs stads tema *Hållbart arbetsliv*. Syftet med projektet var att pröva en arbetsmodell, primärt med ambitionen att förbättra arbetssituationen för omsorgspersonal inom äldreomsorgen, men också att verka för en inkluderande arbetsmarknad. Arbetsmodellen innebar att undersköterskorna vid de båda äldreboendena fick avlastning i arbetet genom att en del städuppgifter lyftes bort från deras tjänster. Avsikten var att den tid som frigjordes skulle ägnas åt ”mänskliga möten”, det vill säga social samvaro med de boende. Städuppgifterna sammanfördes i nya tjänster som sedan erbjöds till personer som har svårt att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. De mer konkreta mål som projektet syftade till var dels ökad arbetstillfredsställelse och minskad sjukfrånvaro bland undersköterskorna, dels att underlätta framtida etablering på arbetsmarknaden för de personer som bemannade de nya tjänsterna. I bakgrunden fanns också en tanke om att intresset för ett yrke inom äldreomsorgen, eller utbildning med inriktning mot vård- och omsorg, skulle väckas hos dessa personer.

Göteborgsregionen (GR)/ FoU i Väst har utvärderat projektet. Utvärderingen innebar att beskriva och analysera hur *Mänskliga möten och arbetslivsetablering* genomförts i förhållande till sitt syfte, och att belysa om projektet genererat önskade resultat. Denna rapport utgör slutredovisningen av utvärderingsuppdraget.

Den sammanvägda bedömningen är att den arbetsmodell som prövats inom ramen för *Mänskliga möten och arbetslivsetablering* har potential att fylla sitt syfte. Samarbetet mellan äldreboendena/verksamheten och CFA kantades inledningsvis av en del oklarheter kring roll- och ansvarsfördelningen. Dessa klarades ut efter hand och slutsatsen är att man genom projektet lagt en god grunden för en fungerande arbetsmodell. Det ligger emellertid en betydande osäkerhet i det faktum att modellen förutsätter att lönekostnaden för de tillskapade städtjänsterna finansieras via statliga lönesubventioner. I projektet användes *extratjänster*, men till följd av politiska beslut och en reducerad budget valde Arbetsförmedlingen att stoppa extratjänster från 1 januari 2019¹. Andra former av lönesubventioner finns att tillgå, men just extratjänster ger arbetsgivaren en 100-procentig täckning av lönekostnaden², medan andra tänkbara alternativ, exempelvis *introduktionsjobb*, täcker 80 procent. För verksamheter med en redan ansträngd ekonomi kan den skillnaden spela en avgörande roll. Vid tidpunkten för utvärderingens slutredovisning finns inga konkreta beslut kring hur en fortsatt finansiering kan se ut, men enligt ansvariga på såväl CFA som den aktuella verksamheten är ambitionen att hitta en lösning som gör att modellen kan implementeras i ordinarie verksamhet.

För de personer som bemannade extratjänsterna fungerade arbetsmodellen enligt plan på så sätt att de blev väl omhändertagna på arbetsplatsen och att de trivdes med sina arbetsuppgifter. Målet att anställningen skulle leda vidare till annat arbete eller till studier

1 www.arbetsformedlingen.se, pressmeddelande 2018-12-21.

2 Upp till motsvarande en heltidslön på 20 000 kronor per månad.

uppnåddes emellertid inte, åtminstone inte i det korta perspektivet. Utvärderingen sträcker sig enbart över den aktuella projektiden och kan bara redogöra för de resultat som uppnått i direkt anslutning till projektets avslut. Underlaget för bedömningen utgörs också av få individer, enbart fyra personer bemannade de tillskapade städtjänsterna. Vad man kan säga är att tidigare forskning pekar mot att den här typen av initiativ sannolikt underlättar inkludering på arbetsmarknaden. Det finns omfattande belägg för att subventionerade anställningar av den här karaktären är en insats som har god effekt på chansen att få ett reguljärt arbete (Calmfors; Forslund & Hemström 2002; Forslund & Viklund, 2011; Liljeborg, Sjögren & Vikström 2012; Sjögren & Vikström 2015).

När det gäller arbetsmodellens betydelse för undersköterskorna ger utvärderingen inga svar på effekter kopplade till sjukfrånvaro, men däremot finns tydliga indikationer på en ökad arbetstillfredsställelse. Ett intressant resultat är att den avlastningen som undersköterskorna fick genom att slippa vissa städuppgifter genererade så pass omfattande positiva effekter när det gäller upplevelsen av arbetssituationen, trots att avlastningen var begränsad räknat i tid. Intervjuer med undersköterskor visar att den avlastningen i arbetet som projektet medförde kan kopplas till såväl ökad tillfredsställelse i arbetet, som reducerad stress. En i lägre grad splittrad arbetssituation och ett ökat utrymme för kvalitet i omsorgsrelationen är de mekanismer som bedöms ligga till grund för detta resultat. Utvärderingen är baserad på ett litet underlag, men resultatet ligger i linje med tidigare forskning som pekar på att en arbetssituation som möjliggör goda omsorgsrelationer är helt avgörande för omsorgspersonalens upplevelse av tillfredsställelse i arbetet (Szebehely 1999; Astvik, Bejerot och Petterson 2001).

Den centrala slutsatsen i utvärderingen är att den arbetsmodell som prövats inom ramen för Mänskliga möten och arbetslivsetablering, bidrar med gynnsamma förutsättningar för en arbetssituation där omsorgspersonal ges tillräckligt med utrymme för att etablera och upprätthålla goda omsorgsrelationer. Ett förändrat arbetsinnehåll, med mer tid för social samvaro, löser inte alla de utmaningar som äldreomsorgen står inför, men med tanke på den relativt begränsade förändringen av arbetssituationen som projektet innebar, är bedömningen att initiativ av det här slaget är en strategi som med förhållandevis små medel kan ge betydande positiva resultat när det gäller undersköterskornas upplevelse av sitt arbete.

Inledning

Inför 2018 beviljades stadsdelen Centrum i Göteborg finansiering för att i samarbete med förvaltningen *Arbetsmarknad och vuxenutbildning* bedriva ett utvecklingsprojekt med två sammanlänkade syften, dels att förbättra arbetsituationen för omsorgspersonal inom äldreomsorgen, dels att verka för en inkluderande arbetsmarknad³. Projektet benämndes *Mänskliga möten och arbetslivsetablering* och genomfördes vid Krokslättis äldreboende och Örgrytehemmet⁴. Projektiden innebar att undersköterskorna⁵ på dessa boenden fick avlastning i arbetet genom att en del av deras städuppgifter lyftes bort och sammanfördes i nya tjänster. Tjänsterna erbjöds sedan till personer som har svårt att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden till följd av att de saknar den utbildning, arbetslivserfarenhet, eller de språkkunskaper som arbetsgivare efterfrågar. Det primära målet med projektet var ökad arbetstillfredsställelse och minskad sjukfrånvaro bland undersköterskorna, men också att underlätta etablering på arbetsmarknaden för de personer som bemannade de nya tjänsterna. I bakgrunden fanns också en tanke om att intresset för ett framtida yrke inom äldreomsorgen, eller utbildning med inriktning mot vård- och omsorg, skulle väckas hos dessa personer. Ytterligare ett syfte med projektet var att ge undersköterskorna möjlighet att ägna de boende på äldreboendena mer tid. Projektet *Mänskliga möten* signalerar just detta. Tanken var att den tid som undersköterskorna tidigare hade ägnat åt städuppgifter nu skulle ägnas åt mänskliga möten med fokus på aktiviteter, kulturupplevelser och utevistelser. Om projektet föll väl ut var tanken att implementera den nya arbetsmodellen i ordinarie verksamhet.

Den kortfattade beskrivningen ovan visar att *Mänskliga möten* och *arbetslivsetablering* knyter an till flera aktuella samhällsutmaningar. Det handlar dels om försämrade arbetsvillkor, höga sjuktal och en växande kompetensbrist inom äldreomsorgen (se exempelvis SKL 2018; Szebehely, Stranz & Strandell 2017). Det handlar också om arbetsmarknadsinkludering för personer som riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet (Nordström Skans, Eriksson & Hensvik, 2017). Projektet tar avstamp i tanken om att det finns gemensamma lösningar på dessa utmaningar. En förändrad arbetsdelning, där undersköterskorna får ett mer renodlat vård- och omsorgrelaterat arbetsinnehåll, antas bidra till en förbättrad arbetsituation för befintlig personal, samtidigt som yrkets och verksamhetsområdets attraktivitet ökar. Parallellt skapas tjänster som är anpassade och specifikt riktade till personer som riskerar långvarig arbetslöshet.

Det problemområde som projektet tar sikte på när det gäller de nya tjänster som skapas är det som brukar kallas ”missmatchen” på arbetsmarknaden, det vill säga en situation där många arbetsgivare har behov av att rekrytera, parallellt med en relativt hög arbetslöshet. Missmatchen består i att den tillgängliga arbetskraftens kvalifikationer inte stämmer överens med arbetsgivarnas behov. Ett sätt att hantera problemet är att skapa nya tjänster som avlastar befintlig personal inom bristyrken. Kärnuppdraget renodlas och samlas i tjänster

3 Projektmedel söktes via Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning i Göteborgs stad inom ramen för tema ”Hållbart arbetsliv”. Det rör sig om så kallade stimulansmedel som syftar till att stimulera utveckling av nya metoder och arbetssätt med fokus på bland annat hållbart arbetsliv.

4 Krokslättis äldreboende och Örgrytehemmet är två samlokaliserade äldreboenden i bemärkelsen att de är inrymda i ett byggnader på en gemensam tomt.

5 Begreppet undersköterskor motsvarar i det här fallet all vård- och omsorgspersonal som arbetar som undersköterskor/är anställda på underskötersketjänster, oavsett om det är personal som har formell undersköterskeutbildning eller inte.

där personal med efterfrågad kompetens kan fokusera på de uppgifter som kräver deras utbildning och specialistkunskap. Samtidigt skapas tjänster med ett arbetsinnehåll som motsvarar den kompetens som tillgänglig arbetskraft besitter. Initiativ av det här slaget har diskuterats flitigt under senare tid och den offentliga debatten har präglats av argument för eller emot så kallat ”enkla jobb”.⁶ Inom offentlig sektor har en hel del initiativ av det här slaget prövats, men de nya tjänsterna är vanligtvis inte reguljära tjänster, utan tjänster som tillskapats genom arbetsmarknadsåtgärder av olika slag (Castillo 2015; 2017; Bergström Casinowsky 2017). Detta gäller även Mänskliga möten och arbetslivsetablering. Här rör det sig om en arbetsmarknadsåtgärd där personer i behov av arbetslivserfarenhet anställs under ett års tid med lönestöd via Arbetsförmedlingen. I kombination med en kortare yrkesutbildning, coaching och stöd från CFA, förväntas erfarenheten från anställningen underlätta framtida etablering på den reguljära arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är då Mänskliga möten och arbetslivsetablering ett projekt med ambitionen att utveckla och implementera en arbetsmodell som knyter an till några av vår tids mest aktuella frågor. För att belysa i vad mån projektet lyckas med sina ambitioner kontaktades Göteborgsregionen (GR)/ FoU i Väst⁷ med en förfrågan om att utvärdera Mänskliga möten och arbetslivsetablering. En utvärderingsplan formulerades i dialog med projektledningen. Uppdragets fokus kom att ligga på projektets måluppfyllelse, det vill säga ökad arbetstillfredsställelse och minskad sjukfrånvaro bland undersköterskorna, samt ökade chanser till arbetsmarknadsetablering och ökat intresse för arbete inom äldreomsorgen bland de personer som bemannade de nya tjänsterna. Utöver en utvärdering av projektets resultat innebar uppdraget också att kontinuerlig följa projektets utveckling för att fånga upp och ta vara på de lärdomar som gjordes i samband med projektets genomförande.⁸ Utvärderingen pågick under perioden maj 2018 till och med augusti 2019. Den här rapporten utgör slutredovisningen av uppdraget.

Syfte och frågeställningar

Utvärderingens syfte är dels att beskriva och analysera hur projektet Mänskliga möten och arbetslivsetablering genomförts i förhållande till projektplanen, dels att belysa om projektet genererat önskade resultat. Dessa syften kan brytas ned i följande frågeställningar:

Hur har utvecklingsprojektet fungerat?

- Har projektet genomförts enligt projektplanen? Vilka eventuella avvikelser har skett och hur kan de förklaras?
- Har den arbetsmodell som utvecklats och prövats inom ramen för projektet implementerats i ordinarie verksamhet?

Har projektets mål avseende undersköterskornas arbetssituation uppnåtts?

- Har projektet medfört en avlastning i undersköterskornas arbete?

6 Se exempelvis Arbetsmarknadsnytt (2016), Debattduell: behöver Sverige fler enkla jobb? Publicerad 2016-12-13, hämtad 2017-02-06. <http://arbetsmarknadsnytt.se/debatt/behover-sverige-fler-enkla-jobb/>

7 FoU i Väst vid Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) är en resurs för yrkesverksamma och beslutsfattare i de 13 medlemskommunerna. Verksamheten syftar till att i möte mellan forskning och praktik stärka kunskapsutvecklingen inom välfärdsområdet. Detta kan ske på många sätt, exempelvis genom följeforskning, implementeringsstöd, utvärderingar, kartläggningar, stöd i egenutvärdering, framtagande av kunskaps sammanställningar och tillhandhållande av utbildningsinsatser. www.goteborgsregionen.se.

8 Se ansökan Dnr 0789/17.

- Har mer tid för de boende skapats? Har den tiden i så fall ägnats åt aktiviteter, kulturupplevelser och utestitelser?
- Har undersköterskornas upplevelse av tillfredsställelse i arbetet ökat under projektperioden? I vilken utsträckning kan det i så fall förklaras av ett förändrat arbetsinnehåll med färre städuppgifter och mer tid för de boende?
- Har sjukfrånvaron bland undersköterskorna minskat under projekttiden? I vilken utsträckning kan det i så fall förklaras av ett förändrat arbetsinnehåll med färre städuppgifter och mer tid för de boende?

Har projektets mål avseende de personer som bemannar de nya tjänsterna uppnåtts?

- Har medverkan i projektet medfört ökade möjligheter att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden?
- Har de som medverkar i projektet fått ett intresse för att arbeta inom äldreomsorgen eller att utbilda sig med inriktning mot vård- och omsorg till följd av sin medverkan?

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fyra huvudavsnitt. Inledningsvis ges en lite närmare beskrivning av Mänskliga möten och arbetslivsetablering. Därefter redogörs för hur utvärderingsarbetet har genomförts och vilka metoder som använts, följt av ett avsnitt med tidigare forskning som knyter an till projektet och utvärderingens frågor. I det tredje avsnittet redogörs för utvärderingens resultat. Rapporten avslutas med en sammanfattning som tydliggör hur utvärderingens frågor besvarats, och en diskussion kring resultatet i förhållande till tidigare forskning.

Mänskliga möten och arbetslivsetablering – en närmare beskrivning av projektet

Projektet Mänskliga möten och arbetslivsetablering bedrevs vid Krokslätts äldreboende och Örgrytehemmet, två äldreboenden som sammantaget omfattar sex somatiska enheter och lika många enheter för personer med demenssjukdom.⁹ Ett hundratal personer bor på dessa äldreboenden och personalstyrkan utgörs totalt av 116 tillsvidareanställda undersköterskor. Idén till projektet kom från en av enhetscheferna och formulerades sedan av områdeschefen inom stadsdelsförvaltningen Centrum, Göteborg. Finansiering söktes från *Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning* i Göteborg inom ramen för utlysningen *Stimulansmedel för utvecklingsprojekt med syfte att skapa ett mer hållbart arbetsliv*. Projektets formella löptid var 2017-12-31 till 2018-12-31, men uppstarten fördröjdes av olika skäl. I praktiken startade projektet först i maj 2018 och de personer som skulle bemanna de tillskapade städtjänsterna rekryterades under perioden maj till och med augusti. Eftersom de tidsbegränsade anställningarna som ingick i projektet omfattade ett år sträcktes den faktiska löptiden ut till augusti 2019.

Projektets syfte och centrala innehåll har beskrivits kortfattat inledningsvis. Det handlar om att skapa en arbetssituation som leder till ökad arbetstillfredsställelse och lägre sjukfrånvaro för undersköterskorna genom att lyfta av arbetsuppgifter som inte är vård- och omsorgsrelaterade, framförallt städning. Avlastningen ska möjliggöra mer tid för aktiviteter, kulturupplevelser och utevistelser för de personer som bor på äldreboendena.¹⁰ De boende nämns inte specifikt i projektbeskrivningen, men man kan säga att det finns ett underliggande brukarperspektiv eftersom den tid som frigörs för undersköterskorna ska ägnas åt aktiviteter som visat sig viktiga för de boendes fysiska och psykiska välbefinnande (se exempelvis Socialstyrelsen 2019).

De uppgifter som lyftes av undersköterskorna var regelbunden städning av allmänna utrymmen och personalutrymmen, samt städning av de boendes lägenheter. Enligt projektbeskrivningen avsågs att skapa tre nya tjänster för att utföra detta arbete. Tjänsterna riktades till personer som har svårt att få ett reguljärt arbete på den svenska arbetsmarknaden. Den mer specifika målgruppen var personer inskrivna på Arbetsförmedlingen och som kvalificerade sig för extratjänster - en form av subventionerad anställning som lanserades 2015 (Forslund 2018). Subventionerade anställningar utgör ett centralt inslag i den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan lång tid och det har funnits många varianter med olika inriktning och med olika grad av subvention. Just extratjänster riktar sig till arbetsgivare inom välfärden, offentlig sektor, kulturell eller ideell sektor, och innebär en 100-procentig täckning av lönekostnaden upp till motsvarande en heltidslön på 20 000 kronor under ett års tid.¹¹ Arbetsgivaren får också viss ersättning för att bistå med handledning på arbetsplatsen (se Arbetsförmedlingens faktablad 2018-10-15). Målgruppen för extratjänster är

9 Det finns även ett korttidsboende, men detta ingick inte i projektet.

10 Verksamhetens formella benämning på de personer som bor på äldreboendet är "hyresgäster", men undersköterskorna använder i huvudsak begreppet "boende" för att benämna dessa personer.

11 Anställningen kan förlängas med ytterligare 12 månader.



personer som omfattas av mycket långvarig arbetslöshet,¹² samt nyanlända. Utöver de nationella urvalskriterierna för extratjänster ställde också förvaltningen Arbetsmarknad och vuxenutbildning i Göteborgs stad vissa krav för att en person skulle komma ifråga för det aktuella projektet. Individen skulle dels uppbära försörjningsstöd på grund av arbetslöshet, dels skulle begränsad utbildning och arbetslivserfarenhet, eller otillräckliga kunskaper i svenska, bedömas som hindrande faktorer för att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I likhet med insatsens mer allmänna syfte var ambitionen med Mänskliga möten och arbetslivsetablering att anställningen i projektet skulle öka målgruppens möjligheter att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ambitionen var också att anställningen skulle väcka intresse för att utbilda sig och arbeta inom äldreomsorgen, och därigenom på sikt bidra till en förbättrad kompetensförsörjning inom verksamhetsområdet.

Vad som kan vara viktigt att lyfta fram är målsättningen att arbetsmodellen efter avslut skulle övergå till att bli en del inom ramen för ordinarie verksamhet. Det här är inget som uttrycks i projektbeskrivningen, men i de inledande samtalen kring utvärderingsuppdraget betonade projektledningen att om projektet föll väl ut, så var ambitionen att permanenta de nya tjänsterna och att med ettårs-intervaller erbjuda nya personer möjlighet att få en tidsbegränsad anställning under handledning och en kortare städutbildning. Nya personer skulle alltså börja och avsluta sin anställning varje år, med förhoppningen att anställningen senast vid avslut skulle ha fungerat som språngbräda ut i arbetslivet, alternativt till vidare studier. En förutsättning för implementeringen var emellertid att möjligheten till löne-

¹² Definitionen av långvarig arbetslöshet i detta sammanhang är att ha deltagit i Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti i 450 ersättningsdagar (Forslund 2018)

subvention kvarstod. Att inrätta nya tjänster med finansiering inom ramen för verksamhetens befintliga budget bedömdes inte vara genomförbart.

Projektets organisation och genomförande

Ansvarig part för genomförandet av projektet var den lokala projektorganisationen på Krokslättis äldreboende och Örgrytehemmet i samarbete med Centrum för arbetsmarknadsanställningar (CFA) inom förvaltningen Arbetsmarknad och Vuxenutbildning i Göteborg. Den lokala projektledningen bestod av områdeschefen, två enhetschefer, samt en projektkoordinator som också fungerade som handledare på arbetsplatsen. CFA stod som arbetsgivare och ansvarade också för rekryteringen av de personer som anställdes på de nya tjänsterna.

Inom CFA fanns vid projektstarten Göteborgsmodellen för extratjänster, en modell som vanligtvis tillämpas i samarbetet mellan CFA och de verksamheter som tar emot extratjänster. I modellen definieras roll- och ansvarsfördelningen mellan CFA och den mottagande verksamheten. Här ingår bland annat att CFA bidrar med en så kallad anställningssamordnare som har kontakt med såväl verksamheten som med de personer som innehar extratjänsterna för att ge stöd i frågor som dyker upp efter hand. Anställningssamordnaren sköter administrationen kring anställningarna och ser till att de som bemannar extratjänster får ett kontinuerligt stöd för att komma vidare till arbete eller utbildning efter avslutad anställning. De extratjänster som ingick i Mänskliga möten och arbetslivsetablering omfattades emellertid inte fullt ut av modellen och det gäller samtliga projekt som beviljades finansiering inom ramen för samma utlysning.¹³ Här skapades istället ett parallellt spår där arbetsplatsen förväntades axla en del av de uppgifter som enligt Göteborgsmodellen för extratjänster ligger på anställningssamordnaren. Det rörde sig både om administrativa uppgifter kopplad till anställningarna, men också att ge stöd för att öka möjligheterna till arbete eller utbildning efter avslutad anställning.

13 Stimulansmedel för utvecklingsprojekt med syfte att skapa ett mer hållbart arbetsliv.

Utvärderingens genomförande och metoder

Utvärderingsuppdraget omfattade dels att följa projektets utveckling, dels att utvärdera måluppfyllelsen. Flera metoder användes för att genomföra uppdraget. Följeforskning, eller lärande utvärdering, är den övergripande metod som användes för att följa projektets utveckling (exempelvis Svensson med flera 2009; Vedung 2009). Det är en metod som utgår från tanken om en interaktiv kunskapsbildning mellan forskare och projektledning eller motsvarande. I praktiken innebär det att en följeforskare arbetar nära de aktörer som är involverade i det studerade projektet parallellt med att det genomförs. Följeforskaren undersöker kontinuerligt hur projektet strävar mot sina mål och lyfter fram vad som kan förbättras. Resultatet återförs löpande till projektledningen. Syftet med denna ansats är att utvärderingen ska komma till större nytta för verksamheten jämfört med om utvärderingen sker först efter det att projektet har genomförts.

I det aktuella uppdraget innebar följeforskningen deltagande observation av verksamheten, medverkan vid samtliga projektledningsmöten, samt kompletterande möten med projektkoordinatorn/handledaren. Syftet med de deltagande observationerna var att få en inblick i, och en personlig erfarenhet av, verksamheten och undersköterskornas arbetssituation. Till skillnad från exempelvis intervjuer ger observationer en möjlighet att möta situationer som sträcker sig utanför respondenternas subjektiva perspektiv (Fangen 2005, sid 32-33). Observationerna genomfördes på två enheter och innebar att forskaren vid uppstarten av utvärderingsuppdraget gick bredvid en undersköterska på vardera enheten under några timmar. Vid två tillfällen observerades också verksamheten i den gemensamma "Aktiviteten", det vill säga den samlingslokal där gemensamma aktivitet för de båda äldreboendena arrangeras, exempelvis musikunderhållning, gudstjänster, bingo, film, föredrag och liknande. Inledningsvis genomfördes också en gruppintervju med en grupp undersköterskor. Syftet var att fånga upp förväntningar och eventuella oklarheter kring projektet för att kunna hantera dessa innan projektstart och därigenom kunna skapa goda förutsättningar för genomförandet.

Under projektets gång fångades relevanta erfarenheter och förbättringsområden upp genom enskilda intervjuer med undersköterskor, med de personer som bemannade extratjänsterna, med projektkoordinatorn/handledaren, samt den projektsamordnare som ansvarade för projektet från CFA:s sida. Reflektioner från möten och den information som intervjuerna gav sammanställdes löpande och återkopplades till projektledningen i samband med de nio projektmöten som hölls. Vid tre av dessa tillfällen närvarade projektsamordnaren från CFA. Vid två tillfällen presenterades mer systematiska genomgångar av preliminära resultat och förbättringsförslag, förslag som projektledningen sedan utgick ifrån i vissa justeringar. Ett exempel på justering som genomfördes är ett förtydligande av extratjänsternas arbetsrutiner. Återkopplingen från utvärderingen synliggjorde också behovet av ett klargörande kring roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamheten och CFA, liksom behovet av ett klargörande angående implementeringen av projektet i befintlig verksamhet. I de enskilda intervjuerna med representanter för verksamheten, respektive CFA, visade det sig att parterna hade olika uppfattningar. CFA utgick ifrån att de personer som anställdes på extratjänster skulle ha möjlighet att få en reguljär anställning i verksamheten efter projekttiden, medan verksamhetens idé var att löpande ta in personer i behov

av arbetslivserfarenhet på tidsbegränsade anställningar som en form av språngbräda. Efter hand klargjordes detta och parterna blev införstådda, om än inte fullt eniga, med varandras utgångspunkter.

Projektets primära mål var ökad arbetstillfredsställelse bland undersköterskorna. Målet förväntades uppnås genom att städuppgifter lyftes av och att omsorgspersonalen på så sätt kunde ägna mer tid till mänskliga möten med fokus på aktiviteter, kulturupplevelser och utevistelser. För att belysa detta mål behöver man dels ta reda på om de nya tjänsterna som tillskapades innebar en avlastning, om avlastningen i så fall skapade utrymme för mänskliga möten och om det kunde knytas till ökad tillfredsställelse i arbetet. Det datamaterial som ligger till grund för bedömning av dessa frågor är primärt intervjuer med undersköterskor. Sammanlagt intervjuades 13 undersköterskor vid två tillfällen. Intervjuerna genomfördes i grupp om två eller tre personer. Urvalet skedde på så sätt att enhetscheferna på de två äldreboendena gick ut med en fråga till fast anställd personal. För att fånga helheten var önskemålet att minst en anställd från varje enhet skulle medverka. I den ursprungliga planen fanns också alla enheter representerade, men av olika skäl var det tre intervjupersoner som inte kunde medverka vid båda tillfällena. Vid första tillfället fördes anteckningar som sedan sammanfattades tematiskt utifrån projektets frågeställningar. Vid andra tillfället bandades intervjuerna. Intervjuerna lyssnades sedan av och sammanfattades på samma sätt som de första intervjuerna. Parallellt med detta valdes specifika citat ut och skrevs ned ordagrant.



Vad som kan noteras är att en beräkning av avlastningen i faktisk tid inte har varit möjlig att göra inom ramen för utvärderingsuppdraget. Alla städuppgifter är inte tidsatta och för att få en mer exakt uppgift om tidsåtgång hade omfattande observationer av undersköterskornas arbete behövt göras innan projektet initierades. Den effekt man ville uppnå var dessutom i huvudsak av en mer subjektiv karaktär; det var snarare en fråga om en känsla av avlastning i arbetet, en upplevelse av mer utrymme för mänskliga möten och en upplevelse av ökad arbetstillfredsställelse. Subjektiva upplevelser av det här slaget fångas lämpligtvis via intervjuer (se exempelvis Denzin & Lincoln 2005). Enkäter är också en metod som ofta tillämpas för att belysa den här typen av psykosociala arbetsmiljöfaktorer. Inledningsvis var tanken också att använda resultat från de medarbetarenkäter som genomförs varje år. Här finns en del frågor som speglar arbetstillfredsställelse och en jämförelse mellan resultaten innan och efter projektets genomförande skulle, tillsammans med intervjuerna, ge ett gott underlag för bedömning av om avlastningen av städuppgifterna medfört ökad tillfredsställelse i arbetet. Medarbetarundersökningarna genomförs emellertid i slutet av varje år och publiceras våren året efter. Projektet och utvärderingsuppdraget omfattade perioden maj 2018 till och med augusti 2019. Under denna tid fanns enbart resultaten för medarbetarundersökningen verksamhetsåret 2018 tillgängliga. Dessutom hade projektet varit igång ett halvår vid tidpunkten för medarbetarundersökningens genomförande, vilket innebär att den inte hade fungerat som en relevant "föremätning". Möjligen hade resultaten för år 2017 kunnat användas, men i den mätningen var svarsfrekvensen mycket låg. Inom ramen för utvärderingsuppdraget blev en jämförelse över tid via medarbetarundersökningarna därmed inte meningsfull.

För att komplettera bedömningen av om projektet medfört mer av mänskliga möten genomfördes även intervjuer med fyra boende. Som redan konstaterats nämns inte brukarperspektivet i projektansökan, men indirekt finns perspektivet ändå med eftersom undersköterskornas utökade utrymme för mänskliga möten antas leda till ökad livskvalitet för de boende. Det blir då väsentligt att belysa den frågan ur de boendes perspektiv. Av det skälet intervjuades alltså fyra av de personer som bor på Krokslätts äldreboende och Örgrytehemmet. Även här hjälpte enhetscheferna till med urvalet, men frågan ställdes specifikt till vissa av de boende som enhetschefer och personal bedömde skulle kunna tänka sig att medverka. Av uppenbara skäl är urvalet inte representativt för gruppen som helhet. Intervjupersonerna är relativt friska och har ett mer begränsat behov av vård jämfört med många andra på äldreboendena. Det skulle kunna innebära att intervjupersonerna är mer positiva rent allmänt eftersom de på egen hand kan ta till sig det utbud av aktiviteter som erbjuds. Men det skulle också kunna innebära att de är mer kritiska eftersom den relativt goda hälsan kan hänga samman med en större vilja till, och behov av, aktiviteter av olika slag. Utifrån intervjuerna går det inte att bedöma om någon bias av det här slaget förelåg, men det kan vara viktigt att ha med sig detta förbehåll i läsningen av rapporten.

Att verka för inkludering på arbetsmarknaden genom att erbjuda arbetslivserfarenhet för personer som behöver extra stöd för att få ett reguljärt arbete är det andra huvudsakliga målet med projektet. Graden av måluppfyllelse kan kopplas till urval och fullföljande, det vill säga dels till i vad mån de personer som rekryterades till projektet stämmer överens med målgruppsbeskrivningen, dels till huruvida dessa personer fullföljde projektet. Upplevelsen av projektet är också en väsentlig del i sammanhanget. Det handlar både om upplevelser kopplade till arbetssituationen och om medverkan i projektet bidragit med värdefulla erfarenheter när det gäller arbetsmarknadsetablering.

Urval och fullföljande är mål som kan följas upp via intervjuer med CFA, projektledningen och via intern dokumentation, men frågan om upplevelse av meningsfullhet kan bara individerna själva ge svar på. Likaså är det bara individerna själva som kan svara på frågan om arbetet på äldreboendet väckt intresse för ett framtida arbete eller utbildning inom detta område. För att fånga dessa frågor genomfördes enskilda intervjuer med de fyra personer som bemannade extratjänsterna. Samtliga är födda i annat land och hade bott i Sverige mellan tre och fyra år. Intervjuerna genomfördes med stöd av tolk i syfte att minimera risken för feltolkning av såväl frågor som svar. Att använda tolk var avgörande för att samtalen skulle bli meningsfulla., men att samtala via tolk innebär också begränsningar, exempelvis när det gäller möjligheten att etablera en tillitsfull relation mellan intervjuare och den som intervjuas. I just detta fall fanns också ytterligare begränsningar. För samtliga intervjupersoner var anställningen i projektet det första avlönade arbetet i Sverige. Intervjupersonerna betonade starkt betydelsen av att ha ett arbete, att kunna försörja sig själv. Med tanke på den beroendeställning som intervjupersonerna befann sig i, både i förhållande till verksamheten, till CFA och till Arbetsförmedlingen, är det ett rimligt antagande att intervjupersonerna undvek att ta upp mer kritiska synpunkter. Information om utvärderingen översattes och förmedlades till intervjupersonerna på deras eget språk, inklusive information om konfidentialitet, det vill säga att vem som sagt vad inte skulle röjas. Trots detta finns en uppenbar risk att intervjuerna inte fullt ut fångade dessa personers erfarenheter.

Målet att anställningen i projektet skulle bidra till ökade chanser att få ett arbete kan i viss mån sägas vara uppfyllt om de medverkande fullföljde projektet. Det är en utgångspunkt som motiveras av att forskning på området visar att erfarenhet av en ”riktig” anställning är något som tydligt ökar möjligheterna till framtida arbetsmarknadsetablering (Calmfors; Forslund & Hemström 2002; Forslund & Viklund, 2011; Liljeberg, Sjögren & Vikström 2012; Sjögren & Vikström 2015). Chanserna att på sikt få ett arbete ökar alltså sannolikt för de medverkande personerna om de fullföljer projektet, men ambitionen var självfallet att nå resultat i direkt anslutning till projektets avslut. Ett positivt resultat här är om de medverkande hade fått ett arbete, alternativt påbörjat eller blivit antagna till en utbildning vid projektets avslut. Ett mer negativt resultat är om de återgått till att vara öppet arbetslösa eller inskrivna i en ny arbetsmarknadsåtgärd. Vilken ”aktivitet” de medverkande personerna gick vidare till efter projektets avslut är en uppgift som CFA registrerat och tillgängliggjort för utvärderingen.

Innan vi går vidare till redogörelsen av hur projektet fungerade och vilka resultat som uppnåddes presenteras forskning med relevans för de problemområden som Mänskliga möten och arbetslivsetablering knyter an till. Det handlar om undersköterskors arbetsvillkor och om inkluderande arbetsmarknadsinsatser.

Kunskap om undersköterskors arbetsvillkor och inkluderande arbetsmarknadsinsatser

Mänskliga möten och arbetslivsetablering tar avstamp i tanken om att förbättrade arbetsvillkor inom äldreomsorgen, som i förlängningen bidrar till förbättrad kompetensförsörjning, och inkludering på arbetsmarknaden är två problemområden där det finns potential att hitta gemensamma lösningar. Projektet kan sägas utgå från två antaganden där det ena är att en renodling av vård- och omsorgrelaterade uppgifter innebär att undersköterskornas arbetstillfredsställelse ökar och att sjukfrånvaron minskar. Det förändrade arbetsinnehållet förväntas bidra till en förbättrad arbetssituation som gör att befintlig personal vill och orkar stanna. Tanken är också att en renodling av de vård- och omsorgrelaterade uppgifterna ska öka yrkets attraktivitet så att fler vill söka sig till jobb och utbildning inom äldreomsorgen. Det andra antagandet är att den typ av anpassade, tidsbegränsade anställningar som erbjuds inom projektet, underlättar etableringen på den reguljära arbetsmarknaden för personer som riskerar långvarig arbetslöshet, primärt så kallat nyanlända. Båda dessa antaganden knyter an till frågor som rönt en hel del uppmärksamhet inom forskningen och det finns därmed kunskap som kan säga något om i vad mån det finns ett vetenskapligt stöd för projektets utgångspunkter.

Undersköterskors arbetsvillkor

I fokus för projektet står undersköterskor inom äldreomsorgen. I likhet med många andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn är undersköterska ett bristyrke (SKL 2018). Behovet av undersköterskor är stort och förväntas öka i snabb takt. Den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre personer i befolkningen, tillsammans med omfattande pensionsavgångar och ett relativt svagt intresse för yrket bland unga, har satt ljuset på frågan. Om man ser till välfärdssektorn som helhet är äldreomsorgen ett av de verksamhetsområden där behovet av undersköterskor är som mest uttalat. Här pekar också flera rapporter på en problematisk utveckling med försämrade arbetsvillkor och en ökande ohälsa bland personalen (Trydegård 2012; Sverke med flera 2016). Under senare tid har flera studier också uppmärksammat sambandet mellan olika arbetsvillkor och om man överväger att lämna yrket. Just den här utgångspunkten kan ses i ljuset av den oro som såväl arbetsgivarorganisationer och fackförbund känner inför den ökande personalbristen (SKL 2018; Kommunal 2018a). Strategier som bidrar till att fler utbildar sig inom området, att fler vill och orkar stanna i yrket, är nödvändiga för att lösa kompetensförsörjningen. Då behövs kunskap om vilka arbetsvillkor som är gynnsamma för att åstadkomma en utveckling i den riktningen.

Tillfredsställelse i arbetet och valet att stanna eller lämna yrket

Sambandet mellan arbetsvillkoren inom äldreomsorgen och viljan att lämna yrket står i fokus för en större nordisk enkätundersökning (Szebehely, Stranz & Strandell 2017). Undersökningen omfattar personal inom såväl hemtjänsten som inom äldreboenden och visar att 46 procent av de som arbetar inom hemtjänsten, och 50 procent av de som arbetar

på äldreboenden, allvarligt funderat på att sluta sitt arbete.¹⁴ Det konstateras att arbetet inom äldreomsorgen är fysiskt och psykiskt tungt, det är tidspressat, samtidigt som handlingsutrymmet, utvecklingsmöjligheterna och stödet från kollegor och chefer ofta är begränsat. Det här är också faktorer som samvarierar med viljan att sluta. De som uppger att de allvarligt funderat på att sluta upplever i högre grad tidspress, fysisk och psykisk belastning och så vidare, jämfört med övriga respondenter.

Liknande resultat har visat sig i andra studier där sambandet mellan psykosociala faktorer i arbetsmiljön och viljan att lämna ett arbete inom äldreomsorgen lyfts fram (Stranz 2013; Clausen, Tufte & Borg 2014; Sverke 2016). Analyserna tar avstamp i den så kallade krav-, kontroll-, socialt stöd-modellen (Karasek & Theorell 1990; Johnson 1986). Lite förenklat går modellen ut på att det behöver finnas en balans mellan de krav som ställs i arbetet och de resurser, exempelvis tillräckligt med tid och handlingsutrymme, som den anställda har till sitt förfogande. Dimensionen socialt stöd handlar om det stöd den anställda får av chefer och kollegor. Upplevelsen av stöd kan i viss mån parera för en arbetssituation präglad av obalans mellan krav och resurser. Den slutsats som dras i studier av äldreomsorgen är att arbetssituationen för omsorgspersonalen ofta präglas av obalans mellan krav och resurser och att det hänger samman med lägre trivsel, sämre fysisk och psykisk hälsa, och också en ökad vilja att säga upp sig.

Det tycks alltså finnas relativt tydliga samband mellan psykosociala arbetsmiljöfaktorer och tankar kring att lämna äldreomsorgen. Det tycks också vara så att andelen som överväger att sluta har ökat över tid (Szebehely, Stranz & Strandell 2017; Kommunal 2018a). Sambandet med försämrade arbetsvillkor är tydligt; andelen som uppger att de har för mycket att göra har ökat, det är också högre andelar som är fysiskt och psykiskt trötta och som upplever känslor av otillräcklighet i förhållande till de boendes behov. De försämrade arbetsvillkoren ska ses i ljuset av mer övergripande förändringar som präglat äldreomsorgen under lång tid. Det handlar bland annat om att de offentliga resurserna till äldreomsorgen minskat i förhållande till andelen äldre i befolkningen (SKL 2014). Det handlar också om att antalet äldreboendeplatser minskat drastiskt under senare tid (Szebehely & Trydegård 2014), vilket inneburit att de personer som flyttar till ett äldreboende idag i allmänhet har ett mer omfattande omsorgsbehov jämfört med tidigare grupper (Schön med flera 2016).

Att arbetssituationen för omsorgspersonal inom äldreomsorgen har försämrats och att den psykosociala stressen har ökat är alltså något som lyfts fram i forskningen. Det konstateras också att personalens arbetsvillkor är något som påverkar omsorgens kvalitet. Begreppet omsorgsrelation används vanligtvis i detta sammanhang. Omsorgsrelationer är särskilt intressanta eftersom relationens kvalitet visat sig ha stor betydelse både för hur nöjda omsorgstagarna är med den vård och omsorg de får (Tengblad med flera 2016) och för omsorgspersonalens upplevelse av sitt arbete. Vad som mer specifikt kännetecknar en god omsorgsrelation ur omsorgstagarnas perspektiv varierar med individens behov och preferenser. Ur omsorgspersonalens perspektiv handlar det om att kunna möta varje individs behov på bästa sätt. Kontinuitet i relationen, tillräckligt med tid och handlingsutrymme är organisatoriska villkor som i forskning pekats ut som grundläggande för att omsorgs-

14 Undersökningen baseras på ett representativt urval av såväl offentligt som privat anställda medlemmar i de nordiska kommunalarbetsförbunden. Det ska noteras att visstidsanställda är underrepresenterade i undersökningen, dels på grund av att den fackliga anslutningsgraden är lägre bland visstidsanställda, dels till på grund av lägre svarsfrekvensen bland visstidsanställda jämfört med tillsvidareanställda. Eftersom visstidsanställda kan antas vara mer benägna att sluta sitt arbete skulle undersökningens resultat förmodligen visa på ännu högre andelar som överväger att sluta sitt arbete om andelen visstidsanställda hade motsvarat nivåerna i personalgruppen som helhet.

personal ska kunna etablera och upprätthålla goda omsorgsrelationer (Szebehely 1999; Astvik, Bejerot och Petterson 2001).

Det finns således ett betydande vetenskapligt stöd för att en bra omsorgsrelation är avgörande för personalens tillfredsställelse i arbete, liksom för viljan att stanna i yrket. På motsvarande sätt visar forskning att känslan av otillräcklighet, att inte kunna möta omsorgstagarnas behov och önskemål, är starkt förknippad med upplevelser av såväl psykisk som fysisk belastning, liksom med viljan att lämna sitt arbete (Astvik 2002, 2003; Gustafsson & Szebehely 2005; Stranz 2013; Szebehely, Stranz & Strandell 2017; Kommunal 2018b). Mötet med omsorgstagarna tycks alltså vara en central källa till såväl tillfredsställelse i arbete som till stress och arbetsrelaterad ohälsa. Att arbetssituationen möjliggör goda omsorgsrelationer är avgörande för att den positiva potentialen i mötet med omsorgstagarna ska kunna realiseras.

Sjukfrånvaro och arbetsmiljö

Höga sjuktal förknippas ofta med brister i arbetsmiljön, men på ett övergripande plan är det framförallt faktorer som regelverk, attityder i samhället, sjukskrivningsrutiner bland läkarna, konjunkturläget och liknande som påverkar sjuktalen. Förändringar i sjukförsäkringen är den faktor som troligtvis betydde mest för de sjunkande sjukskrivningstalen mellan 2002 och 2010 (SKL 2017). Svängningar i sjukfrånvaro som spänner över samtliga branscher och sektorer kan knappast förklaras av brister i arbetsmiljö på enskilda arbetsplatser, men arbetsmiljön inom just äldreomsorgen är ändå något som bör uppmärksammas. Att sjukfrånvaron är hög inom vård- och omsorgssektorn har konstaterats i många sammanhang. Likaså att särskilda vård- och omsorgsboenden för äldre är ett av de verksamhetsområden där sjuktalen är som högst (Försäkringskassan 2018). Hösten 2017 inledde också Arbetsmiljöverket en nationell tillsyn av äldreomsorgen, bland annat med anledning av de höga sjuktalen. Tillsynen sträcker sig över tre år och av de av de 700 arbetsplatser som hade granskats våren 2019 uppvisade nära 90 procent brister i arbetsmiljön (Arbetsmiljöverket 2019). Det handlar bland annat om att arbetsgivaren inte har undersökt och åtgärdat risker på jobbet, inte minst handlar det om hur chefer hanterar den höga arbetsbelastningen. Betydelsen av arbetsmiljöarbetet på lokal nivå/arbetsplatsnivå betonas också inom forskningen. I en studie där sjukfrånvaron bland anställda inom vård- och omsorgssektorn i 60 kommuner jämförs, konstateras att en betydande del av de stora skillnader som påvisas förklaras av interna faktorer som ledarskap, verksamhetsstyrning och organisation (Åkerlind med flera 2013). Forskarna bakom studien konstaterar att sjukfrånvaro är relaterad till strukturella faktorer bortom arbetsgivarens kontroll, men betonar att även arbetsgivarens åtgärder beträffande hälsofrämjande arbete, ledarskap och socialt klimat, har betydelse.

Arbetsmiljön kan alltså antas ha en stor betydelse för sjukfrånvaron på verksamhets- och individnivå. Att verka för en god arbetsmiljö är angeläget och i en kunskapssammanställning från Arbetsmiljöverket (Lindberg & Vingård 2012) görs ett försök att peka ut vad som generellt kännetecknar en god arbetsmiljö. Utgångspunkten för sammanställningen är bred i bemärkelsen att den baseras på såväl nationell som internationell forskning och spänner över samtliga branscher och sektorer. Inte helt överraskande är lagom arbetstempo, lagom arbetsbelastning och en god fysisk arbetsmiljö några av de faktorer som pekas ut. Utöver dessa lyfter sammanställningen fram faktorer knutna till olika delar av arbetssituationen. Det bland annat om positiva, tillgängliga och rättvisa ledare. Ett fungerande samarbete/teamarbete och ett positivt socialt klimat är andra exempel. Att det finns

tydliga förväntningar och mål för arbetet är viktigt, men också möjlighet till medinflytande och autonomi. Att få ett erkännande för sitt arbete, att få utvecklas och växa i yrkesrollen är andra betydande faktorer. Slutligen är en bra relation till ”intressenterna” något som lyfts fram. Vilka intressenterna är varierar mellan branscher och sektorer, men när det gäller undersköterskor som arbetar på ett äldreboende är de primära intressenterna omsorgstagarna.

Sammanfattningsvis kan man säga att den generella bild av äldreomsorgen som framtonar är en verksamhet präglad av relativt ogynnsamma arbetsvillkor och höga sjuktal. Det är tungt och tidspressat. Handlingsutrymmet, utvecklingsmöjligheterna och stödet från kollegor och chefer är begränsat. Forskningen visar också att utvecklingen tycks gå i fel riktning och att allt större andelar av personalen överväger att sluta. Samtidigt är det trots allt många som stannar länge i yrket och ett viktigt skäl är relationen med omsorgstagarna. Viljan att stanna eller lämna ett yrke påverkas av en mängd faktorer, varav många är knutna till privatlivet eller till övergripande strukturella faktorer som inte uppenbart kan förändras genom initiativ på den lokala arbetsplatsen. Förbättrade arbetsvillkor med fokus på förutsättningar för en god omsorgsrelationen är emellertid en faktor som är möjlig att påverka på arbetsplatsnivå och en faktor som visat sig ha stor betydelse för tillfredsställelsen i arbetet och i förlängningen för att behålla och rekrytera utbildad personal.

Inkludering på arbetsmarknaden

Att lyfta av städuppgifter från undersköterskorna är en strategi som syftar till ett mer hållbart arbetsliv inom verksamhetsområdet äldreomsorgen – ett arbetsliv där personal vill och orkar stanna. Men projektets ambition är också att bidra till ett hållbart arbetsliv på ett mer övergripande plan. Här tar projektet avstamp i ett ”inkluderingsperspektiv” genom att de nya tjänster som skapas förväntas bana väg in på den reguljära arbetsmarknaden för personer som annars riskerar långvarig arbetslöshet. Arbetslösheten i Sverige är i dagsläget (vår/sommar 2019) relativt låg om man ser till den arbetsföra befolkningen som helhet, men arbetslösheten är ojämnt fördelad mellan olika grupper. Arbetslöshetsnivåerna är betydligt högre bland de grupper som Arbetsförmedlingen definierar som ”utsatta”. Det handlar om unga med svaga studieresultat, äldre arbetslösa, samt flykting- och anhöriginvandrade (Nordström Skans, Hensvik & Eriksson 2017). Här brukar man tala om den tudelade arbetsmarknaden, där en betydande andel inom de utsatta grupperna riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet, trots en gynnsam arbetsmarknad i stort.

Den tudelade arbetsmarknaden och behovet av mer effektiva strategier för inkludering har stått i centrum för offentlig debatt under flera år. Den rådande kompetensbristen skulle kunna utgöra en gynnsam faktor; behovet av arbetskraft borde underlätta inträdet på arbetsmarknaden. På motsvarande sätt borde kompetensförsörjningen gynnas av att det finns tillgänglig arbetskraft eftersom det rent numerärt finns arbetsföra personer som skulle kunna fylla många av de kompetensluckor som finns. Men såväl Arbetsförmedlingen som statliga utredningar brukar framhålla att många av de personer som migrerat till Sverige under senare tid, och som nu utgör en betydande andel av den tillgängliga arbetskraften, har mycket kort eller ingen utbildning alls (Flood & Ruist 2015; Arbetsförmedlingen 2018a). Att den svenska arbetsmarknaden präglas av förhållandevis höga krav på utbildning och formell kompetens brukar också lyftas fram, och att det för med sig ett glapp mellan det som arbetsgivare efterfrågar och den utbildning och de kvalifikationer som den tillgängliga arbetskraften besitter. En av de lösningar som diskuterats är vad som i offentlig debatt kallats ”enkla jobb”, men som i andra sammanhang kallas kompletterande

eller assisterande tjänster (se exempelvis Bergström Casinowsky 2017). Traditionellt sett har svensk arbetsmarknadspolitik varit inriktad mot insatser för att stärka de arbetslösas kompetens så att den svarar upp mot arbetsgivarnas behov, men när det gäller assisterande tjänster handlar det istället om att anpassa arbetsmarknaden så att kraven motsvarar tillgänglig kompetens. Assisterande tjänster innebär en förändrad arbetsdelning där efterfrågade yrkesgrupper/kompetenser fokuserar på de arbetsuppgifter som kräver deras utbildning/kärnkompetens och att uppgifter som inte kräver den utbildningen eller kompetensen bryts ut och sammanförs i tjänster som kan bemannas av tillgänglig arbetskraft. Projektet Mänskliga möten och arbetslivsetablering är ett exempel på just detta. Genom att renodla vård- och omsorgsuppgifterna för undersköterskorna skapas nya tjänster som kan bemannas av personer som till följd av erfarenhets- och kompetensglapp har svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Forskning som pekar på betydelsen av omsorgsrelationen för undersköterskornas arbetstillfredsställelse tyder på att det här kan vara en gynnsam strategi för undersköterskorna (se exempelvis Astvik 2003; Gustafsson & Szebehely 2005; Stranz 2013; Szebehely, Stranz & Strandell 2017). Genom att lyfta av städuppgifter frigörs tid som undersköterskorna kan ägna åt vård- och omsorgsrelaterade uppgifter, men frågan är vad forskningen säger när det gäller de som ska utföra städuppgifterna. Finns det stöd för att den här typen av arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar?

Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Först ska något sägas om begreppet ”nyanländ”. Det finns inte någon entydig definition av detta begrepp, men ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan en person betraktas som nyanländ så länge den omfattas av det så kallade etableringsprogrammet¹⁵, det vill säga som längst 36 månader efter att en person som migrerat till Sverige har fått sitt personnummer. I arbetsmarknadsstatistiken definieras man därefter som ”utrikes född”, vilket är en problematisk kategorisering. Utrikes född omfattar alla personer födda utanför Sverige. Det utgör en mycket heterogen grupp avseende vilket land personen kommer ifrån, orsak till migration, utbildningsnivå, hur länge personen bott i Sverige och så vidare. Men utrikes född är det begrepp som används av såväl Arbetsförmedlingen som Statistiska centralbyrån (SCB) och inom det forskningsfält som studerar arbetsmarknadspolitikens effekter. Av det skälet används begreppet även i denna rapport.

Trots heterogeniteten omfattas gruppen utrikes födda av generellt sett sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det visar sig bland annat i lägre sysselsättningsgrad¹⁶, högre arbetslöshetsnivåer och högre risk för långvarig arbetslöshet (se exempelvis Forslund & Åslund 2016; Nordström Skans, Eriksson & Hensvik 2017). Till viss del förklaras det sämre utfallet av ett kompetensglapp, men forskning visar att även utrikes födda personer med efterfrågad kompetens har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med personer födda i Sverige med motsvarande kompetens. Utrikes födda personer arbetar i högre grad inom yrken som inte motsvarar deras utbildning (Stadin & Videnord 2017). Utrikes födda befinner sig oftare i otrygga anställningar, har lägre inkomster och löper större risk för fattigdom.¹⁷ Det tar också lång tid för utrikes födda personer att komma in på

15 Etableringsprogrammet riktar sig till personer som har fyllt 20 men inte 65 år och som nyligen fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig. Man vara med i etableringsprogrammet i sammanlagt 24 månader inom en period av 36 månader räknat från den tid då individen fick sitt personnummer. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsokande/stod-och-ersattning/att-delta-i-program/etableringsprogrammet>. Hämtad 2019-04-17.

16 Sysselsättningsgraden visar hur stor andel av befolkningen inom en viss grupp som är sysselsatta, antingen genom arbete eller studier.

17 Risk för fattigdom definieras här som de personer som tjänar mindre än 60% av medianinkomsten.



den svenska arbetsmarknaden, även om det finns indikationer på att utvecklingen gått i en mer positiv riktning under senare tid (Arbetsförmedlingen 2018 b).

Invandringsorsak är en betydande bakomliggande förklaring till olika grad av arbetsmarknadsetablering; för flykting- och anhöriginvandrade är sysselsättningsgraden av naturliga skäl lägre än för arbetskraftsinvandrare. Utöver skälet till invandring brukar forskningen lyfta fram ett antal faktorer som kan förklara gruppen utrikesföddas sämre chanser på den svenska arbetsmarknaden; humankapital, sociala nätverk, trösklarna på arbetsmarknaden, diskriminering, psykisk ohälsa, bostadsbrist och utformningen av bidragssystemet (Joyce 2015; Arbetsförmedlingen 2017, se även Eriksson 2010; Segendorf Olli & Teljosuo 2011; Petersson 2014). Förklaringar med referens till humankapital handlar lite förenklat om att utrikes födda personer har begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad och sämre kunskaper i svenska språket. Sociala nätverk handlar om att utrikes födda har färre informella kontakter på arbetsmarknaden jämfört med inrikes födda. Diskriminering innebär att utrikes födda personer väljs bort på grund av arbetsgivares mer personliga preferenser. Trösklarna på arbetsmarknaden handlar om att det finns få enkla ingångsjobb och att ingångslönerna är relativt höga. Psykisk ohälsa, exempelvis posttraumatiskt stressyndrom, är betydligt vanligare bland utrikes födda, vilket försvårar möjligheten att arbeta. Bostadsbrist gör det svårare att bosätta sig där det finns jobb. Slutligen menar man att utformningen av bidragssystemen kan påverka incitamenten att arbeta, särskilt för kvinnor. Det ska betonas att sammanfattningen av orsakerna är en grov förenkling och en noggrann läsning av befintlig forskning rekommenderas för att nyansera bilden. Det ska också betonas att det råder delade meningar om vilka politiska initiativ som

behövs för att motverka ojämlikheten mellan utrikes- och inrikes födda på den svenska arbetsmarknaden.

Vilka arbetsmarknadsinsatser fungerar?

Forskning om vad som förklarar de relativt sämre chanserna för utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden är inte entydig, men att det behövs särskilda insatser för att öka möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden råder det enighet om. Frågan är då vilka insatser och åtgärder som tycks verksamma för att underlätta arbetsmarknadsetableringen för nyanlända och utrikes födda.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet, men kommunerna är många gånger en viktig part, framförallt när det gäller insatser riktade till personer som uppbär försörjningsstöd (se exempelvis Lundin 2018). Så är fallet när det gäller Mänskliga möten och arbetslivsetablering där det är kommunen (CFA), som i samarbete med Arbetsförmedlingen, erbjuder en arbetsmarknadsinsats i form av en tidsbegränsad, subventionerad anställning med placering i en kommunal verksamhet.

Enligt en sammanfattning som sammanställts av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) tycks subventionerade anställningar av det här slaget vara en gynnsam insats. I sammanställningen påpekas också att effekterna av de arbetsmarknadspolitiska programmen i stort sett är desamma för utrikes födda personer som för övriga befolkningen. Med hänvisning till en rad studier konstateras att insatser som liknar ett vanligt arbete, det vill säga subventionerade anställningar, är de som har störst effekt på chansen att få en reguljär anställning (Calmfors; Forslund & Hemström 2002; Forslund & Viklund, 2011; Liljeberg, Sjögren & Vikström 2012; Sjögren & Vikström 2015). Subventionerade anställningar utgör också ett centralt inslag i den svenska arbetsmarknadspolitiken sedan lång tid och det har funnits många varianter med olika inriktning och olika grad av subvention. Den specifika lönesubvention som används i projektet Mänskliga möten och arbetslivsetablering är extratjänster. Extratjänster introducerades 2015, men det var först under 2018 som insatsen kom att tillämpas i större utsträckning. Av det skälet har effekterna av just extratjänster inte kunnat studeras närmare.

Att snabba vägar till anställning för nyanlända är angeläget, såväl för individen som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, tycks såväl forskare som politiker vara eniga om, men huruvida subventionerade anställningar eller sänkta löner är rätta vägen att gå råder det delade meningar om. En kritik som brukar riktas mot subventionerade anställningar är risken för undanträngningseffekter. Undanträngningseffekter uppstår om den som får en subventionerad anställning tränger undan någon annan som skulle ha fått anställningen om det inte hade funnits en lönesubvention (Forslund 2018, sid 18-19). På ett övergripande plan blir det ett nollsummespel där den positiva effekten i termer av kortare väg till arbete och egen försörjning för den som får den subventionerade anställningen, förlänger vägen in på arbetsmarknaden för någon annan. Forskare brukar framhålla betydelsen av att lönestöden utformas på ett sätt som, så långt det är möjligt, begränsar undanträngningseffekterna. Det handlar om att lönestöden ska gå till ”rätt” personer, det vill säga de som har allra svårast att få ett reguljärt arbete (Nordström Skans, Hensvik & Eriksson 2017). Ett annat sätt att minska undanträngningseffekten är att rikta subventionerna till anställningar som inte omfattar ordinarie arbetsuppgifter. Problemet med en sådan strategi är att subventionerade anställningar har visat sig fungera som bäst om det rör sig om just ordinarie

arbetsuppgifter; ju mer likt ett ”riktigt” arbete den subventionerade anställningen är, desto högre sannolikhet att individen övergår till reguljär anställning (Calmfors med flera 2002).

En annan insats som är relevant att titta närmre på är förmedlingsinsatser. Förmedlingsinsatser är olika former av stöd som syftar till att underlätta och effektivisera arbetssökandet, alternativt ge stöd i att söka utbildning som i förlängningen kan leda till arbete. Mer konkret kan förmedlingsinsatser innebära rådgivning, vägledning och coachning. Det kan också handla om stöd i att skriva CV och liknande. Det finns dessvärre begränsad kunskap om i vilken utsträckning förmedlingsinsatser är effektiva insatser för att korta arbetssökandes väg till arbete och egen försörjning på den svenska arbetsmarknaden. Rent intuitivt kan man tänka sig att om en arbetsförmedlare eller coach har mer tid för en arbetssökande, så bör det innebära ett bättre stöd, men det finns som sagt få vetenskapliga studier som belyser den här frågan i det svenska sammanhanget. I en genomgång av internationell forskning dras emellertid slutsatsen att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättningen, och framförallt om insatserna kombineras med viss kontroll (Forsslund & Vikström 2011). En blandning av utökat stöd och tätare uppföljning tycks vara gynnsamt. Samtidigt betonas att det sammantaget finns ett mycket begränsat underlag för att dra slutsatser kring vilken typ av förmedlingsinsatser som är verksamma, hur omfattande insatserna bör vara, i vilket skede de bör erbjudas, vilka grupper som insatserna bör riktas till, och så vidare.

Sammanfattningsvis tycks det finnas ett betydande vetenskapligt stöd för att subventionerade anställningar av det slag som erbjuds inom ramen för Mänskliga möten och arbetslivsetablering är en effektiv insats som kortar vägen till reguljärt arbete. Att den subventionerade anställningen i hög grad liknar ett ”riktigt” jobb är avgörande, men med det följer också en risk för undanträngning. Ur ett mer övergripande effektivitetsperspektiv är det därför väsentligt att anställningarna riktas till personer som har mycket svårt att få ett reguljärt arbete. Det finns också visst stöd för att den form av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser som CFA erbjuder inom ramen för Göteborgsmodellen för extratjänster, underlättar arbetsmarknadsetableringen, även om det vetenskapliga underlaget är begränsat.

Resultat

I det här avsnittet redogörs för utvärderingens resultat. Avsnittet är indelat i fyra delar där den första belyser hur projektet har fungerat ur ett mer organisatoriskt perspektiv, medan de tre efterföljande delarna fokuserar på frågan huruvida de mål som projektet syftar till har uppnåtts. Undersköterskornas perspektiv står i centrum, men även de boendes perspektiv finns med, liksom de erfarenheter som de som bemannar extratjänsterna har förmedlat.

Hur har projektet fungerat?

Analysen av hur projektet har fungerat baseras på observationer i samband med projektmöten, intervjuer med representanterna i den lokala projektledningen och med den projekt-samordnare som var knuten till projektet fram till årsskiftet 2018/2019.

Uppstartsfasen kantades av en del oklarheter när det gäller ansvars- och rollfördelning mellan den lokala projektorganisationen och CFA. Från den lokala projektorganisationens sida var exempelvis förväntningen att CFA:s åtaganden skulle ligga i linje med den modell för extratjänster som utvecklats inom Göteborgs stad¹⁸, och som man hade tidigare erfarenhet av. Göteborgsmodellen för extratjänster innebär att CFA ansvarar för all administration kopplad till extratjänsterna. I modellen ingår också att en så kallad anställningssamordnare är knuten till extratjänsterna. Anställningssamordnaren fungerar som kontaktperson mellan arbetsplatsen och CFA och bistår också med stöd till personerna som bemannar extratjänsterna under och framförallt mot slutet av anställningstiden då behovet av coaching mot arbete eller studier ökar. Ganska snart stod det klart att ansvars- och rollfördelningen i projektet inte följde samma principer som Göteborgsmodellen för extratjänster. Villkoren för projektet innebar ett större ansvar för arbetsplatsen, som både förväntades ansvara för administration och stöd kopplat till extratjänsterna. Eftersom den lokala projektorganisationen hade satts samman utifrån tanken att anställningarna skulle hanteras på samma sätt som övriga extratjänster hade man inte rustat sig vare sig kunskapsmässigt eller tidsmässigt för att klara den uppgiften. Situationen klarades så småningom upp, men hade då genererat en hel del merarbete och frustration hos bägge parter. När den formella projekttiden löpte ut vid årsskiftet 2018/2019, införlivades extratjänsterna i den ordinarie Göteborgsmodellen för extratjänster och en anställningssamordnare knöts till projektet. Såväl projektkoordinatör/handledaren som övriga representanter i den lokala projektorganisationen uppfattade detta stöd som fungerande och mycket värdefullt.

Ett annat exempel på oklarheter som inledningsvis präglade samarbetet mellan den lokala projektorganisationen och CFA rör den planerade städutbildningen. Tanken var att de personer som anställdes på de nya tjänsterna skulle få en städutbildning innan de påbörjade sitt arbete, eller åtminstone i ett tidigt skede. Under projektets första månader bollades frågor om vem som skulle anordna och bekosta utbildningen fram och tillbaka mellan den lokala projektledningen och CFA. Oklarheterna resulterade i att utbildningen försenades och kom igång först under hösten 2018 då de personer som bemannade extratjänsterna hade arbetat en tid.

18 Faktablad Göteborgsmodellen för extratjänster.

Att peka på en enskild förklaring till varför ovanstående oklarheter uppstod är inte möjligt. Snarare tycks det handla om flera omständigheter som tillsammans bidrog till att den lokala projektorganisationen och CFA gick in i projektet med olika föreställningar om ansvars- och rollfördelningen. Den lokala projektorganisationen tog för givet att extratjänsterna i projektet skulle följa samma logik som de extratjänster som man hade i verksamheten sedan tidigare och som omfattades av Göteborgsmodellen för extratjänster. Den projektsamordnare inom CFA som var kontaktperson för projektet fram till årsskiftet 2018/2019, hade som uppdrag att hantera ett antal projekt, bland annat Mänskliga möten och arbetslivsetablering, som beviljats finansiering via stimulansmedel. Ur projektsamordnarens perspektiv var det givet att utgå från innehållet i projektplanen. Där nämns inget om Göteborgsmodellen för extratjänster eller andra skrivningar som tyder på att CFA skulle axla ett ansvar i linje med modellen, men det står å andra sidan inget som pekar på att detta är arbetsplatsen ansvar heller. Att båda parter gick in i samarbetet med förgivettagna, uttalade, och olika föreställningar, tycks vara det som genererat de inledande problemen. Att oklarheterna kvarstod under så pass lång tid, och att det tog flera månader innan man kom fram till en lösning avseende utbildningen, kan enligt projektsamordnaren på CFA åtminstone delvis förklaras av tidpunkten för projektstarten. Projektet startade under försommaren då semesterperioden inleddes. Introduktion av sommarvikarier och en mer begränsad ordinarie bemanning gör att verksamheten då är mer ansträngd än annars. Förutsättningarna för planering, kontakt mellan parterna, förankring på arbetsplatsen och så vidare, hade varit mer gynnsamma om projektet hade startat upp tidig vår eller höst, menar projektsamordnaren. Det här är också ett resonemang som den lokala projektledningen och projektkoordinatorn/handledaren instämmer i.

Efter hand utvecklades samarbetet mellan den lokala projektorganisationen och CFA i en mer positiv riktning, men inledningsvis vittnade projektkoordinatorn/handledaren om en betydande arbetsbörda, delvis till följd av att samarbetet med CFA blev tidskrävande, men också till följd av ett omfattande arbete med att ta fram arbetsbeskrivningar och rutiner för de nya tjänsterna och inte minst, att fungera som stöd för de personer som bemannade tjänsterna. Såväl projektkoordinatorn/handledaren och de enhetschefer som ingick i den lokala projektorganisationen fick också inledningsvis ägna en del tid åt att fånga upp synpunkter från ordinarie personal och att räta ut de frågetecken som uppstod innan alla rutiner var på plats. Detta kan emellertid betraktas som den typ av ökad arbetsbörda som ofta uppstår i ett utvecklingsprojekt eller när en verksamhetsförändring introduceras. I just detta fall kan man säga att uppstartsfasen pågick fram till senhösten 2018. Därefter började allt falla på plats och därefter gav den lokala projektledningen också uttryck för att man hittat ett fungerande koncept som man gärna ville implementera i ordinarie verksamhet.

Undersköterskorna

Undersköterskorna är projektets primära målgrupp. Det huvudsakliga syftet med Mänskliga möten och arbetslivsetablering var att personalens arbetstillfredsställelse skulle öka genom ett förändrat arbetsinnehåll med mer tid för samvaro med de boende. Tanken var att denna tid skulle ägnas åt aktiviteter, kulturupplevelser och utevistelser. De frågor som behöver besvaras här är om extratjänsterna innebar en avlastning för undersköterskorna, om avlastningen i så fall skapade utrymme för de avsedda aktiviteterna, och slutligen, om ett ökat utrymme för den typen av aktiviteter är ett inslag i arbetet som kan knytas till ökad arbetstillfredsställelse. Men inledningsvis kan det vara på sin plats att redogöra för undersköterskornas erfarenheter av projektet som helhet.

Undersköterskornas erfarenheter av projektet

Av intervjuerna att döma var undersköterskorna i huvudsak nöjda med projektet. Inför uppstarten genomfördes en gruppintervju med representanter för äldreboendets samtliga enheter och vid detta tillfälle fanns en del frågor och funderingar kring projektets syfte, vad extratjänsterna skulle innebära, vilken roll undersköterskorna skulle få i förhållande till de personer som skulle bemanna extratjänsterna, om det skulle innebära extra arbetsuppgifter i form av handledning och liknande. En del frågetecken kvarstod en tid in i projektet, vilket visade sig i utvärderingens första intervjuomgång. Resultatet från dessa intervjuer förmedlades till projektledningen för att möjliggöra relevanta justeringar och efter hand föll rutiner och roller på plats; i de avslutande intervjuerna med undersköterskorna förmedlades en ganska samstämmig bild av att man var nöjd med hur projektet genomfördes. En mer kritisk synpunkt som framfördes handlar om att den städutbildning som extratjänsterna deltog i genomfördes först efter att projektet pågått en tid. Framförallt framhöll undersköterskorna att det måste ha varit svårt för de personer som bemannade extratjänsterna att utföra arbetet utan att ha fått en ordentlig utbildning och introduktion. På frågan om det är något särskilt som man bör ta med sig från projektet vid en framtida implementering i ordinarie verksamhet svarade en av undersköterskorna följande;

Då tror jag de skulle gått en städkurs från början ... att börja i rätt ända och så haft någon som visade dem. Det tror jag hade varit mycket lättare för dem, det kan man ju tänka själv ...

Ambitionen från projektledningens sida var också att utbildningen skulle ges inledningsvis, men av skäl som diskuteras ovan försenades detta moment.

En mer konkret fråga kring projektets/arbetsmodellens upplägg som ställdes i intervjuerna var om det utgör ett problem att de personer som anställs för att utföra städningen byts ut med ett års mellanrum. Här skulle man kunna tänka sig att bristen på kontinuitet kan upplevas som en källa till stress bland ordinarie personal, men uppfattningen tycktes vara att ett år är ganska lång tid. Inom äldreomsorgen finns en stor vana vid såväl vikarier som praktikanter och att ha städpersonal som stannar ett helt år beskrevs av någon som "rena drömmen". Uppfattningen var också att det är oproblematiskt för de boende. Kontinuiteten i personalstyrkan framhölls som viktig för de boendes välbefinnande, men det var kontinuiteten när det gäller vård- och omsorgspersonalen som man då syftade på. Här menade undersköterskorna att eftersom de som städar har begränsad kontakt med de boende utgör kortvarigheten i anställningen inte något bekymmer.

Jag tror inte det är något problem för dem (de boende). De (städpersonalen) är ju bara här en gång i veckan så jag tror inte de boende tänker på det.

Att det rör sig om kortvariga anställningar tycks alltså inte utgöra något problem ur undersköterskornas perspektiv, men att de som bemannar extratjänsterna är personer som passar för verksamheten framhölls som viktigt, särskilt med tanke på förhoppningen att anställningen på äldreboendet skulle bidra till att väcka intresse för ett framtida yrke inom äldreomsorgen.

Sammantaget tycktes undersköterskorna alltså vara nöjda med projektet och såg gärna att det implementerades i ordinarie verksamhet. Frågan är i vilken grad denna nöjdhet är ett uttryck för att projektets mål uppnåtts, det vill säga om extratjänsterna medförde en avlastning i arbetet som innebar mer utrymme för social samvaro och en ökad tillfredsställelse i arbetet.

Innebär extratjänsterna avlastning?

Den dominerande uppfattningen bland de intervjuade undersköterskorna var att extratjänsterna inneburit en betydande avlastning i arbetet. De städuppgifter som ingick i undersköterskornas arbetsbeskrivningar var inte schemalagda till specifika tillfällen och den enda tidsatta städuppgiften var städningen av de boendes lägenheter. Lägenheterna skulle städas var tredje vecka och tiden för detta beräknades till en och en halv timma per gång, vilket utslaget per vecka blir 30 minuter. Övriga städuppgifter var inte tidsatta, men i intervjuerna beskrev undersköterskorna att det handlade om regelbunden städning av allmänna utrymmen såsom kök och vardagsrum, men också tvättstuga, personalrum och personaltoalett två gånger per vecka. Köksgolvet städades varje kväll. Därutöver tillkom akut städning vid behov.

De uppgifter som avlastades var städningen av de boendes lägenheter och städningen av allmänna utrymmen en gång per vecka. Även om en del städuppgifter låg kvar på undersköterskorna var upplevelsen av avlastning alltså betydande och skälet tycks vara upplevelsen av en mindre splittrad arbetssituation och ett ökat handlingsutrymme för att fokusera på mer angelägna uppgifter. Som undersköterska inom äldreomsorgen ställs man ständigt inför situationer där man måste prioritera mellan olika uppgifter. De boendes mer akuta behov måste alltid komma först och risken är då att man måste stressa för att hinna med de uppgifter som inte är lika högt prioriterade. Genom extratjänsterna lyftes en av de mindre prioriterade uppgifterna av.

Man planerar sin vecka, man planerar städning, dusch, tvätta kläder och så vidare. Men sedan uppstår det akuta situationer och då blir man stressad. Nu vet man att man behöver inte göra den planerade städningen, bara den akuta städningen.

Intrycket från intervjuerna är att städning var en uppgift som vid behov prioriterades ned till förmån för vård- och omsorgsrelaterade uppgifter. Ibland räckte tiden helt enkelt inte till och då måste de boendes mer akuta behov komma i första hand. Samtidigt var undersköterskorna angelägna om att det skulle vara rent och fint, såväl i de boendes lägenheter som i de allmänna utrymmena. I intervjuerna gavs många exempel på resonemang kring att man tidigare kände sig stressad av att de boende, och även anhöriga, kunde uttrycka missnöje med städningen. Att ansvaret nu låg på annan personal förknippades med en stor lättnad:

... nu kan jag se möjligheten att jobba kvar till pension ... det är helt sant, för det handlar inte bara om det fysiska här, det handlar om att det alltid är den stressen från de anhöriga och de boende att de aldrig var nöjda, det var aldrig rent nog. Jag kände mig så jagad och det har jag hört från flera kollegor också. Och så har man då kanske en kvart över, men det räcker inte för städningen ...

Ett par exempel på andra upplevelser finns också. Någon menade exempelvis att städningen aldrig skapat stress. Hinner man inte så hinner man inte och i så fall är det en ledningsfråga snarare än ett individuellt problem som den enskilde medarbetaren ska lösa, menade den här intervjupersonen. I ett annat fall beskrevs städningen i ganska positiva ordalag, som ett tillfälle att umgås med den boende. Den dominerande bilden är emellertid att extratjänsterna medförde avlastning som reducerade upplevelsen av stress i arbetet. Intrycket från intervjuerna är också att känslan av avlastning var betydande, trots att den tidsmässiga avlastningen inte var så omfattande. Här kan man tänka att varje minut som undersköterskorna kunde ägna åt det som uppfattas som väsentligt i arbetet värderades högt, men det tycks också handla om att arbetssituationen blev mindre splittrad. De boen-

des behov av vård- och omsorg står alltid i fokus, men eftersom arbetet omfattar många andra uppgifter kunde undersköterskorna känna sig splittrade i tanken i mötet med de boende. Att ett av alla arbetsmoment lyftes av innebar en mindre fragmenterad arbetssituation och mer gynnsamma förutsättningar för känsla av lugn och närvaro i mötet med de boende. Intervjupersonerna menade att den sociala samvaron med de boende prioriterades även tidigare, men tanken på städningen kunde gnaga i bakhuvudet.

... du har ju inte den här stressen, att du måste städa ... du liksom kan ju koppla av, för annars kunde man sitta och tänka att, nej nu måste jag gå och städa, måste hinna med innan jag går hem.

Vad används den frigjorda tiden till?

Att undersköterskorna upplevde en betydande avlastning i arbetet kan konstateras, men hur mycket tid som faktiskt frigjordes är svårt att redogöra för mer objektivt. De boendes lägenheter skulle städas var tredje vecka och detta beräknades ta en och en halv timma per lägenhet och tillfälle. Utöver det finns inga uppgifter kring beräknad tidsåtgång för städuppgifterna. De städuppgifter som undersköterskorna avlastades var inte heller schemalagda till specifika tidpunkter, utan flöt in i övriga uppgifter och utfördes när tillfälle gavs. I intervjuerna hade undersköterskorna också svårt att uppge hur mycket tid som frigjorts. I viss mån hade de också svårt att ge konkreta exempel på aktiviteter som man genomförde till följd av den frigjorda tiden. Snarare uppgav man att man genomförde ungefär samma aktiviteter, men utan att känna sig stressad. I ett par intervjuer finns beskrivningar av mer konkreta aktiviteter som hade initierats. Framförallt sociala aktiviteter ute på enheterna.

... nu har vi börjat ha den där kaffestunden igen och vi har frågelekar och vi har...bingo har vi haft den sista helgen nu när vi slipper städa ... och det har vi faktiskt förklarat för de boende, för de undrar ju, varför detta nu då, och då har vi sagt att som ni ser så har vi någon som går och städar nu, så vi behöver inte göra det på helgerna, så nu har vi tid spela bingo eller ha kaffestund ...

Den stora skillnaden ur undersköterskornas perspektiv tycktes emellertid vara möjligheten att möta de boendes behov av social samvaro och aktiviteter med ett lugn och en större närvaro. Ett lugnt och harmoniskt arbetsklimat där personalen har tid att ägna de boende uppmärksamhet i vardagen, beskrevs både som grundläggande för de boendes välbefinnande och för den egna tillfredsställelsen i arbetet. Att avlastningen av städuppgifterna medförde mer gynnsamma förutsättningar i det här avseendet var intervjupersonerna också eniga om. Grundtanken i projektet var att den frigjorda tiden skulle användas till aktiviteter, utestelser och kulturupplevelser, men de positiva effekter som undersköterskorna framhöll var snarare möjligheten att skapa lugn och ro. Några av intervjupersonerna uttryckte också viss oro för att den tidsmässiga avlastningen framöver skulle innebära krav på specifika aktiviteter.

Det [avlastningen] öppnar upp för nya saker, men det måste få landa in. Vi vill inte få massa nya krav och påbud, att vi ska göra det ena och det andra, skapa den och den aktiviteten, gå ut och så. Vi måste få ro att landa och skapa lugn och ro för de boende.

Har undersköterskornas arbetstillfredsställelse ökat?

Frågan om huruvida undersköterskornas tillfredsställelse i arbetet ökade till följd av projektet låter sig inte enkelt besvaras. Tanken var att belysa den här frågan genom såväl

intervjuer som med medarbetarenkäter före och efter projektet. Till följd av skäl som diskuteras i metodavsnittet kunde medarbetarenkäterna inte användas för att belysa förändring i upplevelse av arbetstillfredsställelse över tid. Istället fångades frågan upp via intervjuer. I intervjuerna ställdes frågor kring undersköterskornas uppfattningar om arbetstillfredsställelse mer allmänt, vilka inslag i arbetet som de kopplade till sin egen känsla av arbetstillfredsställelse. Resonemangen relaterades sedan till undersköterskornas upplevelse av projektets effekter, vilka förändringar i arbetsinnehållet som projektet medförde.

Genomgående var det två teman som kom upp i undersköterskornas beskrivningar av vad som ger tillfredsställelse i arbetet. Det var dels relationerna till de personer som bor på äldreboendet, dels relationerna till arbetskamraterna. Att det är en fungerande arbetsgrupp med kollegor som man trivs med och känner tillit till beskrevs som en viktig förutsättning för att trivas. Känslan av att vara ett team kom upp vid flera tillfällen. Men att skapa en bra tillvaro för dem som bor på äldreboendet, och att få något slags bevis på att man lyckas med det, är det inslag i arbetet som framstod som mest betydelsefullt.

Sen när man får respons också från anhöriga eller de boende och de säger att åh, vad bra ni har gjort, vad jag känner mig trygg här, så man vet i sitt hjärta att man har gjort ett bra jobb, och kanske lite mer än sitt jobb ...

Möjligheten att skapa en bra tillvaro, att ge vård och omsorg med kvalitet, kopplades i hög grad till att ha tid för de boende i vardagen. Att känna sig avslappnad och närvarande i mötet med de boende, att kunna ge dem den där lilla extra uppmärksamheten är något som i stort sett alla de intervjuade undersköterskorna knöt till känslan av att göra ett bra arbete.

Att man kan finnas till där för de boende och faktiskt ... att nå fram och se den här glädjen som kommer fram när man ser att de uppskattar den tid som man har att ge dem.

Har sjuktalen minskat?

Det underlag som ligger till grund för bedömningen av om sjuktalen minskat till följd av att städuppgifter lyftes av från undersköterskorna är verksamhetens interna statistik över sjukfrånvaro.¹⁹ Tanken är att belysa om det finns förändringar över tid som kan kopplas till projektet. Projektets formella löptid var året 2018, men eftersom uppstarten försenades sträcktes den faktiska löptiden ut till augusti 2019. Den månadsdata som redovisas omfattar större delen av projekttiden, hela 2018 till och med maj 2019, men ytterligare ett halvår bakåt i tiden (maj till och med december 2017) har tagits med för att belysa utvecklingen över ett längre tidsspänn. Sammanvägda månadsdata för samtliga äldreboenden i Göteborgs stad²⁰ har också inkluderats för att se om utvecklingen avseende sjukfrånvaron för Krokslättis äldreboende och Örgrytehemmet uppvisar ett avvikande mönster.

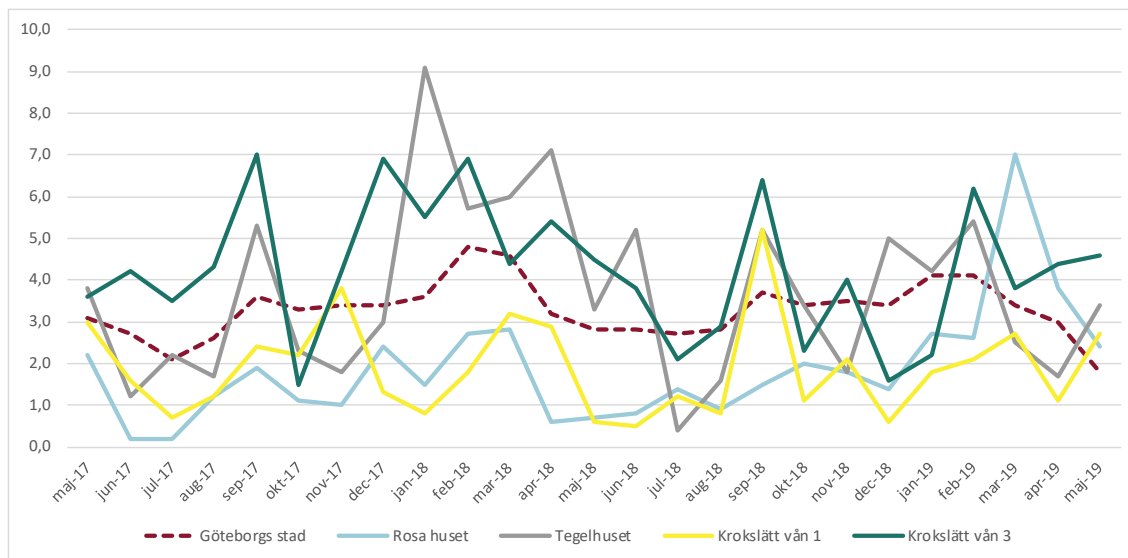
Diagrammet nedan omfattar fem linjer där en visar sjuktalen för samtliga kommunala äldreboenden i Göteborg. Resterande fyra linjer visar data för de aktuella verksamheterna. Att redovisningen av verksamheterna är uppdelad på fyra delar kan behöva förklaras. Skälet är helt enkelt att den interna redovisningen av sjukfrånvarostatistik för Krokslättis äldreboende och Örgrytehemmet indelas på detta sätt. Redovisningen görs alltså inte per äldreboende eller per enhet inom respektive äldreboende. Istället är utgångspunkten de byggnader som de båda äldreboendena är inrymda i. Örgrytehemmet består av två hus, Rosa huset och

19 En HR-specialist inom stadsdelen Centrum har sammanställt månadsdata för yrkesgruppen undersköterskor.

20 Här har Avdelningen för HR, Stadsledningskontoret, Göteborgs stad, varit behjälpliga och levererat underlaget.

Tegelhuset, medan Krokslätt äldreboende består av ett hus med två våningar, Krokslätt våning 1 och Krokslätt våning 3.²¹ Varje redovisningsenhet (tex Rosa huset, Krokslätt vån 3) i sjukfrånvarostatistiken omfattar i sin tur flera organisatoriska enheter.

Diagram 1. Sjukfrånvaro 1-14 dagar.²²



Utgångspunkten för analysen är att en effekt på sjuktalen med koppling till projektet bör synas i sjunkande sjuktal under senare delen av projekttiden, alternativt i jämförelse med samma period föregående år, eller i jämförelse med sammanvägda data för samtliga äldreboenden i staden. Diagrammet visar inte på något av detta. Sjukfrånvaron har inte entydigt sjunkit under projekttiden (maj 2018 – maj 2019) och inte heller i jämförelse med samma period föregående år. Den bild som framträder är splittrad, med variationer både över tid, mellan de olika redovisningsenheterna och i jämförelse med staden som helhet. Utifrån tillgänglig data går det inte att dra slutsatsen att projektet bidragit till minskade sjuktal, men eftersom sjukfrånvaro påverkas av en rad faktorer på olika nivåer kan man inte heller dra slutsatsen att projektet inte haft någon inverkan. Det enda som kan konstateras är att den känsla av avlastning och ökad arbetstillfredsställelse som undersköterskorna ger uttryck för i intervjuerna, inte slår igenom i sjukfrånvarostatistiken.

Extratjänsterna

När det gäller de personer som bemannade extratjänsterna i projektet var syftet att den tidsbegränsade anställningen och den anslutande utbildningen skulle bidra med arbetslivserfarenhet som ökar möjligheten till etablering på den reguljära arbetsmarknaden. Förhoppningen var också att dessa personer skulle bli intresserade av ett framtida arbete inom äldreomsorgen och att de efter avslutad anställning skulle välja att utbilda sig med inriktning mot ett vård- och omsorgsyрке.

Målet att erbjuda praktisk arbetslivserfarenhet som ökar möjligheten att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden kan sägas vara uppfyllt om de personer som fått tillgång

21 På Krokslätt äldreboende finns också enheten Krokslätt våning 2. Det är ett korttidsboende som inte ingår i projektet.

22 Det är enbart korttidsfrånvaron som redovisas. Data för sjukfrånvaro 15 dagar eller längre har också gjorts tillgänglig för utvärderingen, men för den studerade varsamheten saknades data för vissa månader.

till extratjänsterna är personer som motsvarar målgruppen och om dessa personer fullföljde anställningen, alternativt avslutade i förtid på grund av arbete eller studier. Under projekttiden fick sammanlagt fem personer anställning i projektet. Dessa fem motsvarade målgruppen på så sätt att det var personer som hade begränsad, eller helt saknade, erfarenhet av svensk arbetsmarknad. Samtliga var födda i annat land och kom till Sverige som flyktingar för mellan tre och fyra år sedan. En av de fem personer som anställdes slutade på grund av hög frånvaro – en frånvaro som visade sig vara sjukdomsrelaterad. Resterande personer fullföljde anställningen. Deras uppfattningar och upplevelser av anställningen fångades upp via intervjuer, samt via anteckningar från projektkoordinatorns/handledarens regelbundna avstämningssamtal och arbetsplatsträffar.

De metodologiska problem som användandet av tolk i intervjusituationen medför, liksom den beroendeställning som dessa personer befann sig i, kommenteras i metodavsnittet. Med dessa förbehåll gav de som bemannade extratjänsterna uttryck för att de blivit väl mottagna på arbetsplatsen, de var nöjda med den utbildning de fått och de trivdes med sina arbetsuppgifter. Samtliga uttryckte önskemål om att få fortsätta anställningen efter projektets slut eller att få ett liknande jobb på en liknande arbetsplats. I samband med de intervjuer som genomfördes under senhösten 2018 visade ingen av intervjupersonerna intresse för att utbilda sig vidare, vare sig inom vård- och omsorg eller inom ett annat område. Att arbeta var istället det som prioriterades. Tre av fyra hade tidigare haft praktik, men den aktuella anställningen var det första avlönade arbetet i Sverige för samtliga och att kunna försörja sig på egen hand värderades mycket högt. Efter hand förändrades den här inställningen något. Efter årsskiftet, då den formella projekttiden var slut och extratjänsterna införlivades i Göteborgsmodellen för extratjänster, började framförallt två av dessa personer uttrycka intresse för att studera till undersköterska. I vilken utsträckning det ökade intresset var en effekt av det stöd och den coachning som CFA bidrog med, eller om det handlade om den ökade kunskap och erfarenhet som arbetet genererat, går inte att säga. Sannolikt är det en kombination av båda aspekterna. Att anställningen började gå mot sitt slut och att någon form av beslut kring framtida sysselsättning behövde tas, kan också vara en betydande faktor i sammanhanget. Det ökade intresset för vård- och omsorgssektorn utmynnade i att två av de personer som ingick i projektet gick bredvid en undersköterska några veckor våren 2019. De städuppgifter som dessa personer normalt sett utförde lades då över på andra personer som också var anställda på extratjänster, men som inte ingick i projektet.

Sammantaget kan man säga att de fyra personer som bemannade extratjänsterna i projektet förmedlade positiva erfarenheter av sin medverkan. Ett vänligt och engagerat mottagande från arbetsplatsens är en del i detta, men att extratjänsten var det första riktiga, avlönade arbetet i Sverige är sannolikt det viktigaste skälet. Tanken var också att extratjänsten skulle bana väg för övergång till ett annat arbete efter projektets slut, alternativt motivera de medverkande personerna att påbörja studier och då primärt med inriktning mot vård- och omsorgssektorn. Vid projektets slut hade emellertid ingen av dessa personer fått något nytt arbete eller kommit in på någon utbildning. Mot slutet av anställningstiden intensifierades stödet från CFA, med fokus på jobbsökande och att hitta lämpliga utbildningar att söka, men ingen av de fyra personer som bemannat extratjänsterna hade vi anställningens slut fått ett nytt arbete eller sökt in på någon utbildning.

De boende

De boendes perspektiv nämns inte i den projektplan som ligger till grund för Mänskliga möten och arbetslivsetablering, men eftersom kärnan i projektet handlar om att skapa mer utrymme för undersköterskorna att ägna tid till social samvaro med de boende, är det väsentligt att även spegla de boendes upplevelser. Det var inte möjligt att genomföra någon mer genomgripande före- och eftermätning som belyser i vad mån de boende upplevde att personalen fått mer tid för samvaro och aktiviteter som en följd av projektet. Brukarperspektivet i utvärderingen är mer ett komplement till intervjuerna med undersköterskorna och syftar till att få en inblick i hur de boende uppfattade aspekter som trivsel och trygghet mer allmänt, om de uppfattade att personalen har tillräckligt med tid för att utföra sitt arbete, hur de upplevde möjligheten till sociala aktiviteter. Syftet var också att mer specifikt få en uppfattning om i vad mån de boende var nöjda med den nya rutinen där städningen utfördes av annan personal. De boendes perspektiv fångades upp genom intervjuer med fyra personer under hösten 2018.

De fyra personer som intervjuades gav uttryck för en hög grad av trivsel och personalen pekades ut som den avgörande faktorn. Personalen beskrevs som duktig och omtänksam. Uppfattningen var att personalen hade mycket att göra, men att de bemödade sig om att prata en stund, att ge uppmärksamhet, även när andra uppgifter väntade. Intervjupersonerna beskrev också att det erbjöds mycket aktiviteter på äldreboendet, både på enheterna och i den gemensamma samlingslokalen "Aktiviteten". Att utbudet var stort uppskattades, men de aktiviteter som tycks mest betydelsefulla var de "små", vardagliga aktiviteterna på enheterna. Exempel som nämndes var gemensam fika, att spela spel och liknande.

När det gäller den nya ordningen med annan städpersonal är det något som intervjupersonerna inte hade reflekterat närmare kring. De var nöjda med städningen, men uppfattade inte att det blivit någon skillnad i och med extratjänsterna, vare sig i hur städningen utfördes eller att ordinarie personal skulle ha fått mer tid för aktiviteter. I en av intervjuerna nämndes emellertid att man nyligen återupptagit förmiddagsfika på enheten – en uppskattad aktivitet som legat nere under en period. Någon sa också att de som städade var vänliga och gjorde ett bra jobb, att de verkade lite ovana inledningsvis, men att de efterhand hade lärt sig och nu visste hur de skulle göra.

Vi har nu kommit till rapportens avslutande del där utvärderingens resultat diskuteras och resonemang förs kring de slutsatser som dras.

Diskussion och slutsatser

Mänskliga möten och arbetslivsetablering är ett projekt som inledningsvis kantades av en del oklarheter kring roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamheten och CFA. Dessa klarades ut efter hand, men satte sin prägel på samarbetet och la en betydande arbetsbörda på projektkoordinatören/handledaren under första tiden. De rekommendationer som kan lyftas fram när det gäller arbetsmodellens struktur är dels att städutbildningen bör komma i ett tidigare skede jämfört med vad som blev fallet, dels att stödet från CFA bör vara av den omfattning och den karaktär som ges inom ramen för Göteborgsmodellen för extratjänster. Detta är rekommendationer som bör beaktas om arbetsmodellen implementeras i ordinarie verksamhet. Det är också viktigt att handledarstödet på arbetsplatsen finns kvar, även om omfattningen sannolikt kan minskas eftersom verksamheten genom projektet etablerat fungerande rutiner och också tillägnat sig kunskaper som underlättar och effektiviserar arbetet.

Om man ser till de mål som arbetsmodellen syftade till är bedömningen att undersköterskornas arbetstillfredsställelse ökade till följd av mer tid för mänskliga möten med de boende. Grunden för den slutsatsen baseras delvis på de intervjuer som genomfördes med undersköterskorna på äldreboendet, men också på tidigare forskning som visar på sambandet mellan arbetstillfredsställelse och vad som brukar kallas en bra omsorgsrelation (se exempelvis Tufte med flera 2012; Trydegård 2012; Stranz 2013; Szebehely, Stranz & Strandell 2017). Vad som kan vara värt att särskilt lyfta fram är att den relativt begränsade avlastningen räknat i tid tycks ha genererat betydande upplevelsemässiga effekter. Sannolikt handlar det om att tiden kunde användas till den uppgift som betyder mest för undersköterskornas arbetstillfredsställelse – att möta de boende med uppmärksamhet och lugn. Men sannolikt handlar det också om att arbetssituationen blev mindre splittrad genom att ett (i någon mån mindre viktigt) arbetsmoment lyftes av.

Utvärderingen ger inga svar på om avlastningen av städuppgifter och det ökade utrymmet för social samvaro med de boende bidrog till minskad sjukfrånvaron bland undersköterskorna. För att ge svar på den frågan krävs en annan typ av studie, en studie där effekterna av just detta inslag i arbetet kan isoleras från effekter kopplade till andra relevanta faktorer i arbetet, men också faktorer kopplade till privatlivet. Vad man kan säga är att det finns annan forskning som pekar mot att avlastning av städuppgifter kan vara något som främjar hälsa i arbetslivet för undersköterskor inom äldreomsorgen. Forskning visar att känslan av otillräcklighet, att inte kunna möta omsorgstagarnas behov och önskemål, är starkt förknippad med upplevelser av såväl psykisk som fysisk belastning (Astvik 2003; Gustafsson & Szebehely 2005; Stranz 2013; Szebehely, Stranz & Strandell 2017; Kommunal 2018b). Att skapa organisatoriska förutsättningar för undersköterskorna att möta de boendes behov och önskemål, exempelvis genom ett förändrat arbetsinnehåll med mindre städuppgifter och mer utrymme för vård- och omsorgsrelaterade uppgifter, kan då antas vara en strategi som minskar risken för sjukfrånvaro till följd av fysisk eller psykisk belastning.

Slutsatsen när det gäller de personer som bemannade extratjänsterna är att projektet och arbetsmodellen fungerade väl på så sätt att dessa personer motsvarade den avsedda målgruppen, att de blev väl omhändertagna på arbetsplatsen och att fyra av fem personer fullföljde anställningen. Målet att extratjänsterna skulle leda vidare till annat arbete, eller till att de medverkande personerna påbörjade studier, uppnåddes emellertid inte. Åtminstone inte i det korta perspektivet. Utvärderingen sträcker sig enbart över den aktuella projekt-

tiden och kan bara redogöra för de resultat som uppnåtts i direkt anslutning till projektets avslut. Underlaget för bedömningen utgörs också av få individer, enbart fyra personer. Baserat på detta underlag går det inte att uttala sig om anställningen i projektet bidragit till arbetsmarknadsetablering för de specifika individer som medverkade i projektet. Här skulle en långsiktig uppföljning behövas för att belysa om personerna får en fastare förankring på arbetsmarknaden och om den i så fall håller över tid. På ett generellt plan kan man emellertid dra den typen av slutsats eftersom det finns omfattande belägg för att subventionerade anställningar²³ som liknar reguljära arbeten är en insats som visat sig ha betydande effekt på chansen att etablera sig på arbetsmarknaden (Calmfors; Forslund & Hemström 2002; Forslund & Viklund, 2011; Liljeberg, Sjögren & Vikström 2012; Sjögren & Vikström 2015). Det finns också belägg för att den form av stöd som Göteborgsmodellen för extratjänster innebär är en verksam insats i sammanhanget (Forslund & Vikström 2011).

Avslutningsvis kan man säga att Mänskliga möten och arbetslivsetablering är en arbetsmodell med potential att fylla sitt syfte, framförallt när det gäller ökad arbetstillfredsställelse för undersköterskorna. Samtidigt ska man komma ihåg att det ligger en betydande osäkerhet i det faktum att modellen förutsätter lönesubventioner via statliga arbetsmarknadsprogram. I projektet användes extratjänster, som innebär en 100-procentig täckning av lönekostnaden²⁴. Från och med 1 januari 2019 stoppade Arbetsförmedlingen extratjänster och det finns för närvarande inga alternativ med lika hög täckningsgrad.²⁵ Vid tidpunkten för utvärderingens slutrapport finns inga konkreta beslut kring hur en fortsatt finansiering av modellen kan se ut, men enligt ansvariga på såväl CFA som den aktuella verksamheten är ambitionen att hitta en lösning som gör att modellen kan implementeras i ordinarie verksamhet med stöd av andra lönesubventioner.

Det kanske mest intressanta resultatet i utvärderingen bör också lyftas fram. Det handlar om att den relativt begränsade avlastningen som undersköterskorna fick genom projektet, genererade så pass betydande positiva effekter i termer av ökad arbetstillfredsställelse. En mindre splittrad arbetssituation och mer kvalitet i omsorgsrelationen är de mekanismer som bedöms ligga till grund för detta resultat. Utvärderingen är baserad på ett begränsat underlag, men resultatet ligger i linje med tidigare forskning som pekar på att mötet med omsorgstagarna är en central källa till såväl tillfredsställelse i arbete som till stress och arbetsrelaterad ohälsa. En arbetssituation som möjliggör goda omsorgsrelationer blir avgörande för att den positiva potentialen i mötet med omsorgstagarna ska kunna realiseras. Avlastningen av städuppgifter tycks ha varit en gynnsam strategi i detta avseende. Ett förändrat arbetsinnehåll, med mer tid för social samvaro, löser inte alla de utmaningar som äldreomsorgen står inför, men med tanke på den relativt begränsade förändringen av arbetssituationen som projektet innebar, är bedömningen att initiativ av det här slaget är en strategi som med förhållandevis små medel ger betydande positiva resultat när det gäller undersköterskornas upplevelse av sitt arbete. För att kunna dra den slutsatsen med större säkerhet är det emellertid önskvärt med fler och mer omfattande studier av liknande initiativ.

23 Här ska det dock noteras att just extratjänster är en form av subventionerad anställning som inte utvärderats närmare.

24 Upp till motsvarande en heltidslön på 20 000 kronor per månad.

25 www.arbetsformedlingen.se, pressmeddelande 2018-12-21.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2017) *Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Working paper 2017:5. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2018a) *Arbetsförmedlingen återsrapportering 2018. Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2017*. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2018 b) *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämföringsanalys av arbetssökande i Etableringsuppdraget*. Working paper 2018:4.
- Arbetsmiljöverket (2019) *Rapport Regeringsuppdraget Tillsyn av psykosocial arbetsmiljö inom äldreomsorgen A 2916/00159/ARM*.
- Astvik, W. (2002) Svåra möten i omsorgsarbetet. *Arbete och hälsa* 2002:17. Arbetslivsinstitutet.
- Astvik, W. (2003) *Relationer som arbete. Förutsättningar för omsorgsfulla möten i hemtjänsten*. Avhandling. Stockholms universitet, Psykologiska institutionen.
- Astvik, W., Bejerot, E. & Petterson I-L. (2001). Gränser i omsorgsarbetet. En studie om arbetets innehåll, villkor och kvalitet. *Arbete och Hälsa*, (16)
- Bergström Casinowsky, G. (2017) *Assisterande tjänster som strategi för kompetensförsörjning. Delrapport 2017*. FoU i Väst, Göteborgsregionen.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter*. Rapport 2002:8. Uppsala: IFAU.
- Castillo, D. (2015) *Arbetsdelning i praktiken. Satsningen på nya avlastande tjänster i Skövde kommun*, Förvaltningsakademiens rapportserie, nr 13. Stockholm; Södertörns Högskola.
- Castillo, D. (2017) *Dela på jobben. En studie av "kompletterande arbetsmarknad" som arbetsmarknadsmodell*, Förvaltningsakademiens rapportserie, nr 4. Stockholm; Södertörns Högskola.
- Clausen, T., Tufte, P. & Borg, V. (2014) Why are they leaving? Causes of actual turnover in Danish elderly care services. *Journal of Nursing Management*. 22, 583-592.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (2005) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Joyce, P. (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad – en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014*. Kunskapsöversikt 2015:3. Delmi.
- Elwér, S: & Hammarström, A. (2010) Health Against the Odds: Experiences of Employees in Elder Care From a Gender Perspective. *Qualitative Health Research*, 20:1202.
- Eriksson, S. (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*. Bilaga 4, LU 2011, SOU 2010:88. Stockholm: Fritze.
- Fangen, K. (2005) *Deltagande observation*. Malmö: Liber.

- Flood, L. & Ruist, J. (2015) *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser*. Bilaga 6 till långtidsutredningen, SOU 2015:95. Stockholm: Fritze.
- Forslund, A. & Vikström, J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:7. Uppsala: IFAU.
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens*. Rapport 2018:14. Uppsala: IFAU.
- Forslund, A. Åslund, O. (2016) *Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden*.
- Försäkringskassan (2018). *Sjukfrånvaro på den svenska arbetsmarknaden* Socialförsäkringsrapport 2018:2
- Gustafsson, R.Å. & Szebehely, M. (2005) *Arbetsvillkor och styrning i äldreomsorgens hierarki – en enkätstudie bland personal och politiker*. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Johnson, J. (1986) *The Impact of workplace social support, job demands and work control*. Environmental and Organizational Psychology Research reports, 1, Stockholm: Stockholms universitet.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990) *Healthy work: Stress, productivity and the reconstruction of working life*. New York: Basic books.
- Kommunal (2018a) *Personal som stannar. En rapport om arbetsmiljön i äldreomsorgen*. Bygger på Kommunals medarbetarenkät 2017.
- Kommunal (2018b) *Mer tid. En rapport om kvalitet och bemanning i äldreomsorgen*. Bygger på Kommunals medarbetarenkät 2017.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. & Vikström, J. (2012) *Leder nystartsjobb till högre sysselsättning?* Rapport 2012:6. Uppsala; IFAU.
- Lindberg, P & Vingård E. (2012) *Den goda arbetsmiljön och dess indikatorer*. Rapport 2012:7. Arbetsmiljöverket.
- Lundin, M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. Rapport 2018:12. Uppsala: IFAU.
- Nordström Skans O; Eriksson, S. & Hensvik, L. (2017) *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, S.(2014) *Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Rapport 2014:1, Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier.
- Schön, P., Lagergren, M. & Kåreholt, I. (2016) Rapid decrease in length of stay in institutional care for older people in Sweden between 2006 and 2012: results from a population-based study. *Health and Social Care Community*. 24(5), 631-638.
- Segendorf Olli, Å. & Teljosuo, T. (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Rapport 2011:5, Stockholm: Finansdepartementet, regeringkansliet.

- Sjögren, A. & Vikström, J. (2015) How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities. *Labour Economics*, vol 34, 127-37.
- SKL (2014) *Välfärdstjänsternas utveckling 1980-2012*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2017) *Sjukfrånvaro i kommuner och landsting. - Vad är problemet*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2018) *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Socialstyrelsen (2019) *Öppna jämförelser 2018 – Vård och omsorg om äldre. Rapport 2019-2-2*. Socialstyrelsen.
- Stadin, K. & Videnord, E. (2017) *Integration och matchning på arbetsmarknaden*. Rapport 26. Ratio.
- Stranz, A. (2013) *Omsorgsarbetets vardag och villkor i Sverige och Danmark. Ett feministiskt kritiskt perspektiv*. Avhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Sverke, M., Falkenberg, H., Kecklund, G., Magnusson Hansson, L. & Lindfors, P. (2016) *Kvinnors och mäns arbetsvillkor*. Kunskapsammanställning 2016:2. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Szebehely, M. (1999) Omsorgsarbetets olika former. *Sociologisk forskning*, 1: 7-32.
- Szebehely, M., Stranz, A. & Strandell, R. (2017) *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?* Arbetsrapport/institutionen för socialt arbete, 2017:1.
- Szebehely, M. & Trydegård, G.B. (2014) Hur mycket självbestämmande ryms det i skälig levnadsnivå. Socialtjänstlagens visioner och äldreomsorgens realiteter. I Pettersson, U. (red.) *Tre decennier med socialtjänstlagen – utopi, vision, verklighet*. Malmö: Gleerups
- Tengblad, S., Kazemi, A. & Kajonius, P. (2016) Brukarorientering och nöjdhet i svensk äldreomsorg. *Socialmedicinsk tidskrift*, 2, 178-189.
- Trydegård, G.B. (2012) Care work in changing welfare states: Nordic care workers' experiences. *European Journal of Ageing*, 9(2):119-129.
- Tufte, P., Clausen, T. & Nabe-Nielsen, K. (2012) Client-related work tasks and meaning of work: results from a longitudinal study among eldercare workers in Denmark. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 85(5): 467-472.
- Vedung, E. (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Åkerlind, I, Larsson, R. & Ljungblad, C. (2013) Ledarskap, socialt klimat, hälsofrämjande åtgärder och sjukfrånvaro – en jämförande studie inom vård och omsorg i 60 kommuner. *Socialmedicinsk tidskrift*, vol 90 (6), 799-809.