

Kommunal.

KORTVERSION

Plats för proffsen

– ETT ALTERNATIV TILL NEW PUBLIC MANAGEMENT I HEMTJÄNSTEN

**Gör plats
för hem-
tjänstens
proffs!**

KORTVERSION

Plats för proffsen

– ETT ALTERNATIV TILL NEW PUBLIC MANAGEMENT I HEMTJÄNSTEN

Anna Werkelin Ahlin, Torbjörn Dalin, Oskar Taxén och Emma Ölmebäck



Kommunals förslag

I rapporten presenterar Kommunal ett alternativ till New Public Management (NPM) i hemtjänsten. Utifrån Kommunals tidigare rapporter, medlemsundersökningar, litteraturstudier, studiebesök och samtal med Kommunals medlemmar har vi arbetat fram ett antal förslag på förändringar som är nödvändiga för att lösa dagens problem med styrning och organisation. Förslagen är däremot inte en lösning på resursbrist och underbemanning inom äldreomsorgen. Ökade resurser är nödvändiga, oavsett organisatorisk modell.

- Valfriheten ska öka i förhållande till i dag genom att den äldre får ett större inflytande över vilken hjälpen får samt hur hjälpen ska utföras. Detta möjliggörs genom att vård- och omsorgspersonalen får arbeta utifrån omsorgsrationella principer, vilket ger handlingsutrymme att möta individuella behov i omsorgsmötet. För att skapa det handlingsutrymme måste vård- och omsorgspersonalen ha tillräckligt med tid för att kunna arbeta professionellt. Kontinuiteten måste därtill vara hög och det ska finnas utrymme för flexibilitet.
- Samarbetet mellan biståndshandläggare och vård- och omsorgspersonal behöver förbättras. Handläggarna bör få en mer vägledande och uppföljande roll medan hemtjänstpersonalen bör få större möjlighet att påverka inte bara hur och när omsorgsinsatser ska utföras, utan även vad den äldre bör få hjälp med.
- Hemtjänsten bör organiseras i team med olika yrkeskompetenser för att möta behoven hos allt fler äldre med stora vård- och omsorgsbehov. Hemtjänstteamets olika professioner ska täcka in ett brett kompetensfält – från skötsel av hem till omsorg i livets slutskede – och teamet ska ta ett helhetsansvar för den äldres samlade behov av vård och omsorg.
- Att arbeta inom hemtjänsten är mångfacetterat och komplext. Därför behöver alla som arbetar inom hemtjänsten ha adekvat vård- och omsorgsutbildning. Legitimation för undersköterskor bör utredas.
- Primärvårdsansvaret för sjuka äldre bör vara ett kommunalt ansvar och organiseras i så kallade äldrecentrum, det vill säga geriatriska enheter med både somatisk och psykiatrisk kompetens.
- Äldre bör beviljas generella insatser upp till en viss nivå. De som är 75 år och äldre ska erbjudas att köpa två timmars hemtjänst i veckan utan biståndsbeslut. Dessutom ska alla som är 75 år erbjudas ett hembesök.

Kritik mot New Public Management i hemtjänsten

Nedan följer en kort sammanfattning av rapportens viktigaste slutsatser gällande de negativa effekterna av styrning genom New Public Management (NPM) inom hemtjänsten.

- Inom hemtjänsten leder principerna bakom NPM till att det som är rationellt ur ett ekonomiskt perspektiv tillåts tränga undan det som är rationellt utifrån ett omsorgsperspektiv. Utvecklingen har skett parallellt med att resurserna till hemtjänsten har minskat. De negativa konsekvenserna av felaktig styrning förstärks i en underfinansierad verksamhet. NPM i hemtjänsten leder därmed till sämre omsorg.
- Principerna bakom NPM har ökat avståndet mellan biståndshandläggare och vård- och omsorgspersonal samt bidragit till ökad detaljreglering. Detta tar sig uttryck i minutreglerade scheman utan flexibilitet att möta behoven hos den äldre.
- Det finns en problematisk övertro på att konkurrens mellan utförare och kvalitetsmätningar driver kvalitetsutvecklingen. Få äldre väljer att byta utförare av hemtjänst och få äldre svarar själva på brukarenkäter.
- Lagen om valfrihetssystem (LOV) leder till en ökad fragmentisering i både äldreomsorg och hälso- och sjukvård, vilket påverkar förutsättningarna för samverkan negativt.
- Behovet av medicinska insatser i kommunerna kommer att öka. Dagens gränsdragning i ansvaret mellan huvudmännen är inte optimal för att möta framtida utmaningar med allt fler sjuka äldre i kommunal omsorg.
- Socialtjänstlagens skrivning om att äldre har rätt till skälig levnadsnivå samtidigt som andra grupper i behov av vård och omsorg enligt lag har rätt till goda levnadsvillkor har bidragit till att äldres behov prioriterats ned i kommunerna. Ambitionsnivån i socialtjänstlagen bör likställas med ambitionsnivån i andra lagar.





Bakgrund

Under 1990-talet influerades äldreomsorgen av de teorier som ibland benämns New Public Management (NPM). Grundidén var att ersätta den klassiska förvaltningsmodellen med ekonomiska styrmekanismer inom ramen för de politiskt formulerade verksamhetsmålen. Ett uttryck för NPM är det som på svenska kom att kallas beställar-utförar-modellen. På 2000-talet har den ekonomiska styrningen i offentlig sektor kraftigt ökat i omfattning.

På senare tid har begreppet NPM tenderat att användas för att beskriva allt som fungerar dåligt och allt som har koppling till styrning av offentlig verksamhet. All verksamhet måste emellertid styras, och styrning som sådan är inte någonting negativt. Det är däremot väsentligt att den styrning som finns styr åt

rätt håll, det vill säga stödjer det som ger kvalitet i verksamheten. Inom hemtjänsten leder principerna bakom NPM till att det som är rationellt ur ett ekonomiskt perspektiv tillåts tränga undan det som är rationellt utifrån ett omsorgsperspektiv. NPM i hemtjänsten leder därför till sämre omsorg.

Kommunal har tidigare beskrivit hur styrning och nedskärningar har påverkat kvaliteten i hemtjänsten, inte minst vad gäller vård- och omsorgspersonalens arbetsvillkor. I den här rapporten tar Kommunal kritiken ett steg vidare och föreslår en alternativ organisationsmodell till NPM i hemtjänsten – en modell som dels ger förutsättningar för personalen att arbeta omsorgsrationellt utifrån sina yrkeskunskaper, dels möjliggör en helhetssyn på den äldres behov.



Vad är hemtjänst i dag?

Inom omsorgsforskningen talar man om att omsorgsarbete har en egen rationalitet som styr arbetet, oavsett om det sker professionellt eller oavlönat av en närstående. Att arbeta i enlighet med denna omsorgsrationalitet är en förutsättning för kvalitet i verksamheten. Omsorgsrationalitet innebär att man utgår från relationen mellan den som ger och den som tar emot omsorg. Utföraren ska skapa en god livssituation för den äldre utifrån hans specifika situation och individuella förutsättningar. Planering och organisering av arbetet ska utgå från omsorgens specifika karaktär och skapa utrymme för den handlingsfrihet som är nödvändig för att hantera individuella behov och oväntade situationer. Hemtjänstpersonalen måste få utrymme att använda både huvud och hjärta i mötet med den äldre.

Den professionella yrkesetiken hos personalen bottnar i denna omsorgsrationalitet. Många som arbetar inom omsorgen vittnar just om hur viktig relationen med den äldre är för att omsorgen ska kunna ges – och också kunna ges

med god kvalitet. Till exempel beskrivs i antologin Kvalitetsjakten – om professionalitet i välfärden (2014) hur en äldre kvinna under en längre tid inte velat få hjälp med att duscha, trots att hon bedömts behöva denna hjälp och beviljats detta i ett biståndsbeslut. Konsekvensen av hennes ovilja att ta emot hjälpen blev att hon under en lång tid inte fick hjälp med att duscha. Först när ett förtroende hade skapats i relationen mellan den äldre och personalen kunde de biståndsbedömda behoven tillgodoses.

Den relationella aspekten av omsorgen kan inte underskattas och blir viktigare ju större vård- och omsorgsbehov den äldre har. Själva åldrandet innebär en resa från individuellt oberoende till ett ökande behov av stöd och hjälp. En viktig del av äldreomsorgen är att möta denna utveckling och förlänga den friska tiden genom förebyggande och hälsofrämjande insatser. På så sätt ökar den äldres oberoende.

Att arbeta omsorgsrationalellt utifrån den äldres situation innebär att man tar tillvara den äldres förmågor och löpande



förebygger ett ökande behov av vård och omsorg. Förutsättningar för ett sådant funktionsstödjande och rehabiliterande arbetssätt saknas dock ofta i dagens hemtjänst.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ETT OMSORGRATIONELLT ARBETSSÄTT

För att skapa trygga omsorgsrelationer och en individanpassad vård och omsorg krävs att personalen inom hemtjänsten har handlingsutrymme. Omsorgsforskningen är entydig om hur man uppnår det: Personalen måste ha tillräcklig med tid och det måste finnas förutsättningar för kontinuitet och flexibilitet.

Tid är avgörande för en fungerande omsorgsrelation. Det måste finnas tid att utföra ett professionellt arbete, tid att hinna förhöra sig om den äldres önskemål och dagsbehov och tid att tillgodose dessa. Det måste också finnas tid för personalens arbete kring den äldre vad

gäller planering, dokumentation, reflektion med mera. Vad gäller hemtjänsten är inte minst tid för förflyttning central.

Med kontinuitet avses personalkontinuitet, omsorgskontinuitet och tidskontinuitet, det vill säga att den äldre vill ha hjälp av samma personer, på samma sätt och vid samma tider. Hemmet är en del av människors identitet och en källa till oberoende. Att släppa in en annan person i sitt hem är för många ett intrång i den privata sfären. En hög omsättning på personal gör det svårt att skapa en trygg omsorgsrelation. Det kan också skapa praktiska problem.

Ett flexibelt arbetssätt kräver att personalen har både förutsättningar och förmåga att anpassa den omsorg som ges efter den äldres personliga och ofta varierande dagsform och situation. Varje besök bör inledas med att den äldre får svara på frågan ”Vad behöver du ha hjälp med i dag?”

”En hög omsättning på personal gör det svårt att skapa en trygg omsorgsrelation. Det kan också skapa praktiska problem.”

New Public Management styr inte mot kvalitet

Teorierna som benämns NPM karaktäriseras av tankar om att offentlig sektor kan fungera mer effektivt genom att lära av tillverkningsindustrins styrning och organisation. Ett grundtema är att verksamhet och finansiering ska hållas isär och att arbetsmomenten kan delas upp i mindre beståndsdelar och effektiviseras var för sig. I detta betonas också konkurrensens betydelse.

I rapporten konstateras att tillämpningen av dessa teorier har skapat ett ökat avstånd mellan behovsbedömning (beställare) och hemtjänstorganisation (utförare). Det innebär att bedömningen av den äldres behov sker längre från personen än önskvärt och att de som ska utföra insatserna har för liten påverkan på vad och hur dessa insatser ska ges.

Detta avstånd leder till att man från beställarsidan detaljstyr de insatser som den äldre beviljas och att insatserna tidsätts på förhand. Detaljstyrningen, i kombination med tidspress, minskar det handlingsutrymme som är nödvändigt för skapa flexibilitet i omsorgsmötet. Flexibiliteten är grunden för en god omsorgsrelation mellan personalen och den äldre. Det är inte möjligt att detaljplanera för den äldres behov, eftersom människors behov i de flesta fall är oförutsägbara. Att dessutom låta den planeringen göras på ”armlängds avstånd” är därmed feltänkt.

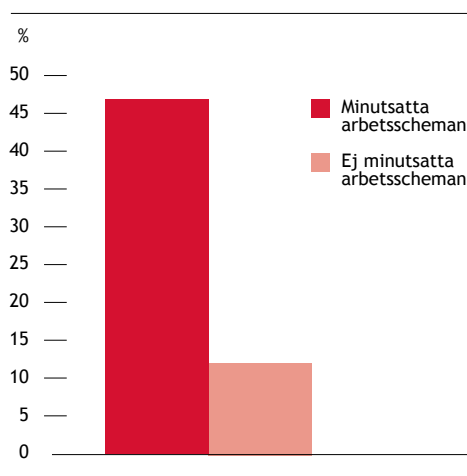
I en undersökning bland Kommunals

medlemmar som arbetar inom hemtjänsten uppger 79 procent att de arbetar efter en detaljplanering där varje hjälpinsats är minutsatt.

Detaljstyrning i form av minutsatta arbetsplaneringar ökar stressen och försvårar för ett professionellt omsorgsarbete. Av dem som har minutsatta arbetsplaneringar är det en större andel (47 procent) som har svårt att hinna utföra hjälpinsatsen hos de äldre. En mindre andel anger att de får utlopp för sina yrkeskunskaper respektive upplever sig ha goda förutsättningar att bygga bra relationer med de äldre (se diagrammen nedan och på nästa sida).

Diagram 1

Andel som dagligen, helt eller delvis, inte hinner utföra hjälpinsatser hos de äldre

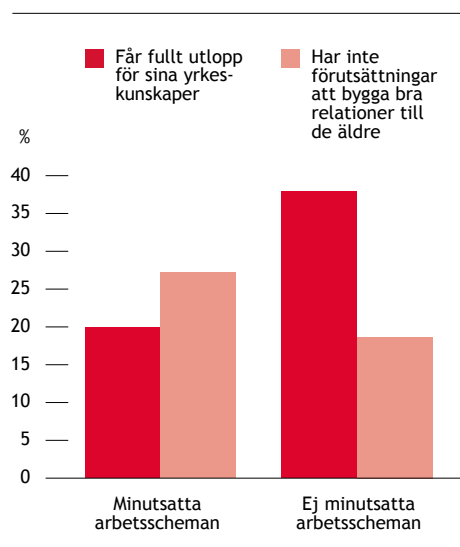


Detaljstyrning, stress och tidspress har ökat över tid. Totalt 80 procent anger att stressen och tidspressen har ökat de senaste fem åren, 61 procent uppger att detaljstyrningen har ökat och nästan hälften, 48 procent, menar att deras inflytande över planeringen av vården och omsorgen har minskat. Enbart var femte, 18 procent, tycker att deras inflytande över planeringen har ökat.

Ett ytterligare problem med NPM i hemtjänsten gäller effekterna av införda system för utförarvalfrihet. För äldre är det centralt att ha fungerande relationer både med omsorgen (kommunen) och hälso- och sjukvården (landstinget). Kombinationen av valfrihetssystem inom både primärvård och äldreomsorg medför att antalet aktörer som behöver samverka växer, vilket försvårar samverkan. NPM-styrningen fördjupar därmed de diken som redan skapar problem inom vård och omsorg, både vad gäller verksamhetens kvalitet som dess kostnader. Detta problem växer i takt med att befolkningen åldras och i takt med att de som använder hemtjänsten allt oftare har omfattande och mer komplexa behov.

Diagram 2

Hemtjänstpersonalens förutsättningar för ett professionellt arbete



Denna sammanställning är en kortversion av rapporten *Plats för proffsen – ett alternativ till New Public Management i hemtjänsten*. Rapporten är en del av det projekt som tillsattes efter att Kommunals kongress 2013 beslutade att förbundet ska ”delta i att kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor”.

