



Rapport 2014:3

Projektrapport

– Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning



Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund – ett uppdrag från regeringen att förbättra kvinnors arbetsmiljö.....	3
Jämförelse som ett verktyg	3
Inspektioner i kvinnodominerad hemtjänst och mansdominerade tekniska enheter	3
Forskning om olika förutsättningar i kommunala verksamheter	4
Inspektionernas syfte.....	4
<i>Inspektionernas genomförande</i>	<i>5</i>
Inledande möten på förvaltningsnivå.....	5
Gruppsamtal med enhetschefer och medarbetare.....	5
Ett frågeformulär om arbetsmiljöförhållandena	6
Krav på åtgärder	6
Återkopplande möten på förvaltnings-, nämnds- och kommunledningsnivå	6
Två inspektörer inspekterade tillsammans	7
Resultat.....	7
Uppgifter om medarbetare och chefer	7
Arbetsmiljöbrister i verksamheterna.....	8
Resultat utifrån kommunstorlek	11
Medarbetare och chefer i hemtjänsten anger fler problem i arbetsmiljön	11
Tillförlitligheten i resultaten	14
Uppföljningar i kommunerna	14
Diskussion utifrån resultaten	15
Några orsaker till skillnader i arbetskrav och arbetsbelastning	15
Styrning på uppgiftsnivå eller uppdragsnivå	16
Stora skillnader i antalet medarbetare per chef	16
Skillnader i administrativt stöd.....	17
Skillnader i möjligheterna att hantera oplanerade situationer	17
Arbetsmiljön i relation till resurser och utrustning	18
Det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver förbättras	18
Genusmönster i arbetsmiljön	19
Organisera för en hållbar arbetsmiljö för både kvinnor och män	20
Bilaga 1	22



Sammanfattning

I detta projekt har Arbetsmiljöverket under 2013 inspekterat arbetsmiljön och studerat arbetsförhållandena i övrigt i 59 kommuners hemtjänst och tekniska förvaltningar. Vi har ställt krav på arbetsmiljöförbättrande åtgärder och vi kan konstatera att det genusmönster som råder i samhället och i arbetslivet, dvs. att mannen är normen och att kvinnors arbete värderas lägre, även återfinns i de två verksamheter som vi har undersökt. Genusmönstret påverkar på ett negativt sätt förutsättningarna för en bra arbetsmiljö för hemtjänstens chefer och medarbetare. Att socialtjänstlagen i praktiken tenderar att ges företräde i förhållande till arbetsmiljölagen i omsorgen av brukarna bidrar också. De båda lagarna gäller parallellt och ingen av dem har företräde framför den andra.

De som har arbetsgivaransvaret i kommunerna vill att arbetsmiljön ska vara bra för både chefer och medarbetare. Men det är många olika krav som ska hanteras och förenas i verksamheterna och det kan vara en förklaring till de arbetsmiljöbrister vi har funnit.

En jämförelse mellan hemtjänsten och de tekniska verksamheterna visar att i hemtjänsten:

- har cheferna fler medarbetare
- är arbetssituationen för både chefer och medarbetare mer pressad
- är möjligheterna att påverka den egna arbetssituationen mindre
- är resurserna mindre.

Likheterna mellan verksamheterna är att det systematiska arbetsmiljöarbetet har brister, att arbetsmiljökunskaperna är otillräckliga och att tillbudsrapporteringen behöver förbättras.

Fortsatta satsningar krävs. De som har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön, politiskt förtroendevalda och chefer, behöver se verksamheternas förutsättningar och villkor, och organisera och leda arbetet så att kvinnor och män får en så likvärdig och bra arbetsmiljö som möjligt – oavsett om uppdraget är att ta hand om människor eller materiella objekt. Positivt är att i de uppföljningar som vi hittills har gjort i kommunerna, ser vi att det finns en ambition att göra förändringar i de grundläggande förutsättningarna för arbetsmiljön såsom i organisationen, styrningen och resursfördelningen i verksamheterna.



Bakgrund – ett uppdrag från regeringen att förbättra kvinnors arbetsmiljö

Arbetsmiljöverket fick 2011 i uppdrag från regeringen att utveckla och genomföra särskilda insatser för att förebygga att kvinnor slås ut från arbetslivet på grund av arbetsmiljörelaterade problem. Satsningen omfattar kunskapsinhämtning, information, utbildning av inspektörer och genomförande av nationella tillsynsaktiviteter. Uppdraget genomförs under perioden 2011-2014. Resultaten från aktiviteterna ska därefter integreras i Arbetsmiljöverkets ordinarie verksamhet.

Jämförelse som ett verktyg

Kvinnor arbetar i hög grad inom offentlig sektor och vi har inspekterat och ställt krav inom kvinnodominerade verksamheter som vård och omsorg många gånger, men problembilden kvarstår. Fler kvinnor än män är sjukskrivna från arbetet och fler kvinnor tvingas avsluta sitt arbetsliv i förtid på grund av hälsoskäl. När vi fick regeringsuppdraget frågade vi oss hur vi skulle kunna nå fram till dem som har makten att påverka grundläggande förutsättningar för arbetsmiljön i en verksamhet när det gäller organisation, styrning och resursfördelning. Vi kom fram till att använda jämförelse som ett verktyg. Genom att spegla och jämföra arbetsmiljöförhållandena i en kvinnodominerad verksamhet med förhållandena i en mansdominerad verksamhet kan förutsättningar och skillnader som påverkar arbetsmiljön framträda tydligt. Det blir mer tydligt än att göra som vi brukar göra och enbart inspektera i de olika verksamheterna var för sig och på så vis följa mönstret i den könssegregerade uppdelningen av arbetsmarknaden.

Inspektioner i kvinnodominerad hemtjänst och mansdominerade tekniska enheter

Under 2013 inspekterade vi kommunala verksamheter, den kvinnodominerade hemtjänsten och mansdominerade tekniska enheter. Hemtjänsten är en kvinnodominerad vård- och omsorgsverksamhet med höga ohälsotal. Verksamheterna inom teknisk förvaltning har också arbetsmiljöproblem, men på delvis andra områden. Arbetsskadestatistiken visar att det i princip är lika stor relativ risk att skadas inom hemtjänsten som inom teknisk förvaltning (Korta arbetsskadefakta nr 2/2013¹). Hemtjänstens verksamhet har likheter med en del av de tekniska enheternas verksamhet i så måtto att hemtjänstpersonalen utför arbetet på olika platser och ska förflytta sig mellan dessa. Det finns också

¹ Se www.av.se



påtagliga skillnader mellan verksamheterna. En uppenbar skillnad är att i hemtjänsten är det en människa som personalen ska ta hand om. Medan det inom teknisk verksamhet är fokus på materiella objekt.

Forskning om olika förutsättningar i kommunala verksamheter

En viktig orsak till att vi valde denna inriktning på inspektionerna var att vi tagit del av forskning om kommunala verksamheter ur ett genusperspektiv. Professor Annika Härenstam och hennes forskargrupp genomförde 2008-2012 CHEFiOS²-projektet som handlade om att ta reda på hur en kommunal organisation ska se ut för att skapa goda förutsättningar för att arbeta som chef. Projektet belyste likheter och skillnader beroende på kommunernas storlek och kvinnodominerade eller mansdominerade förvaltningar. En av forskarna i projektet var fil Dr Tina Forsberg Kankkunen. Hon belyser i sin avhandling "Två kommunala rum: Ledningsarbete i genusmärkta tekniska respektive omsorgs- och utbildningsverksamheter" och i Arbetslivsrapport 2006:43 "Könade verksamheter" hur olika förutsättningar för chefskap och olika handlingsstrategier i mans- respektive kvinnodominerade kommunala verksamheter påverkar chefernas och medarbetarnas arbetssituation.

Inspektionernas syfte

Syftet med inspektionsinsatsen var att öka kunskapen och medvetenheten hos förvaltningschefer och representanter för nämnder och kommunledning om hur den ledning och den styrning de utövar påverkar arbetsmiljön för enhetschefer (första linjens chefer) och för arbetstagarna, kvinnor och män.

Detta gjorde vi genom att:

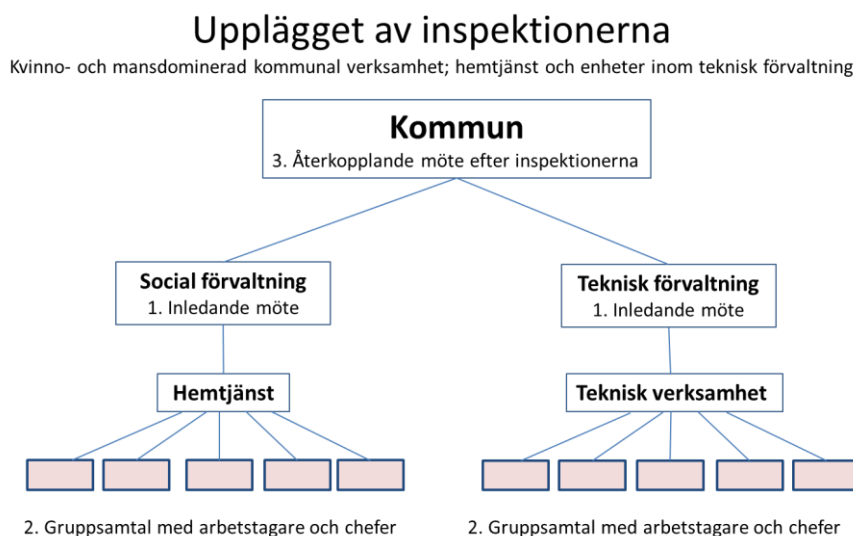
- identifiera arbetsmiljöbrister i verksamheterna
- ta reda på och synliggöra skillnader och likheter som finns i arbetsförhållandena för medarbetarna och enhetscheferna i kvinno- och mansdominerade verksamheter, i det här fallet hemtjänsten och enheter inom den tekniska förvaltningen
- jämföra hur det ser ut i förvaltningarna när det gäller organisation, ledning och styrning av arbetsmiljöarbetet.

² CHEFiOS = Chefskap, Hälsa, Effektivitet och Förutsättningar (från början Chefer i offentlig Sektor)



Inspektionernas genomförande

Figur 1 ger en schematisk bild av upplägget för inspektionsinsatsen.



Figur 1. Upplägget av inspektionsinsatsen

Inledande möten på förvaltningsnivå

Insatsen i en kommun inleddes med att inspektörerna hade separata möten med förvaltningschefen och andra från ledningen för respektive verksamhet. Vid dessa möten deltog också huvudskyddsombuden.

Gruppssamtal med enhetschefer och medarbetare

Inspektionerna av verksamheterna skedde i form av gruppssamtal med enhetschefer och gruppssamtal med medarbetare från hemtjänsten respektive från enheter inom teknisk verksamhet. Det blev två till fyra gruppssamtal med medarbetare i respektive verksamhet.

I regel genomfördes ett gruppssamtal med enhetschefer (första linjens chefer) från hemtjänsten och ett gruppssamtal med enhetschefer (första linjens chefer) från de tekniska verksamheterna.

Efter gruppssamtalen återkopplade inspektörerna till respektive närmaste chef om vad som hade kommit fram.



Ett frågeformulär om arbetsmiljöförhållandena

I samband med gruppsamtalen med chefer och anställda fick varje deltagare individuellt besvara ett frågeformulär om arbetsmiljöförhållandena. Svaren utgjorde ett underlag för gruppsamtalet. Frågorna behandlade fyra områden:

- Mål för arbetet och arbetsuppgifter; till exempel mål för vad som ska uppnås i arbetet, arbetsuppgifter som ska utföras, prioritering av uppgifter vid arbetsanhopning.
- Arbetskrav och arbetsbelastning; till exempel tidspress i arbetet, möjlighet till raster och pauser, uppfattning om hälsobesvär till följd av arbetet.
- Resurser; till exempel tillgång till arbetsutrustning och arbetshjälpmedel, kunskaper.
- Stöd i arbetet; till exempel stöd och hjälp från närmaste chef och från arbetskamrater.

Uppgifter om kön, anställningsform (heltid eller deltid, visstid eller tillsvidare) och antal underställda per chef tog vi också in via frågeformuläret. Efter gruppsamtalen kodades och sammanställdes svaren. Sammanställningarna, bl.a. i diagramform, användes när vi redovisade vad vi hade fått fram för kommunledning, chefer och skyddsombud. De kodade svaren sammanställdes också för alla kommuner.

Krav på åtgärder

Inspektörernas bedömning av arbetsmiljöförhållandena utgick från en sammanvägning och analys av uppgifter från såväl förvaltningsnivå som från gruppsamtalen med enhetscheferna och med medarbetarna. Om det fanns arbetsmiljöbrister beskrev inspektörerna dessa i ett inspektionsmeddelande och uppmanade arbetsgivaren att till en viss tidpunkt skriftligt redogöra till oss vad man hade gjort för att åtgärda arbetsmiljöbristerna. En del brister tar tid att komma tillrätta med och då vill vi att arbetsgivaren redovisar en tydlig och tidsatt handlingsplan. Vi redovisade för respektive förvaltningsledning och huvudskyddsombud vilka brister vi hade funnit och vilka krav vi ämnade ställa.

Återkopplande möten på förvaltnings-, nämnds- och kommunledningsnivå

Det sammanställda resultatet av alla inspektioner inom hemtjänsten och de tekniska verksamheterna presenterade vi för förvaltningscheferna och



representanter från nämnds- och kommunledningsnivå vid ett gemensamt återkopplande möte. Huvudskyddsombuden deltog också. Avsikten med mötena var att synliggöra skillnader och likheter i arbetsmiljöförhållandena och förutsättningarna i arbetet för medarbetarna och cheferna i verksamheterna.

Två inspektörer inspekterade tillsammans

Inspektionerna genomfördes av två inspektörer tillsammans, en inspektör med branschvana från tekniskt inriktade verksamheter och en inspektör med branschvana från vård och omsorg, med fördel en man och en kvinna. På så sätt fick vi också ett internt genusperspektiv i inspektionerna.

Resultat

59 kommuner i storlek från cirka 7 000 invånare till cirka 310 000 invånare omfattades av insatsen. Närmare 70 av Arbetsmiljöverkets cirka 250 inspektörer deltog. De genomförde cirka 900 inspektioner i kommunerna och ställde 3 294 krav på åtgärder av brister, i snitt 3,6 krav per inspektion. Alla kommuner fick krav. Det fanns kommuner där krav endast ställdes mot den ena verksamheten.

Uppgifter om medarbetare och chefer

Uppgifterna om de medarbetare och chefer vi träffade i gruppsamtalen kommer från 56 kommuner. Tre kommuner saknas, eftersom de var piloter där material och frågeformulär testades och inte sammanställdes på grund av de justeringar som vi därefter gjorde.

I tabell 1 redovisas hur många medarbetare vi träffade inom hemtjänsten respektive de tekniska verksamheterna, hur många av dessa som var kvinnor, hur många som jobbade deltid respektive heltid och antal visstidsanställda respektive tillsvidareanställda. Uppgifterna har medarbetarna själva angett skriftligt i frågeunderlagen. Andel som inte har svarat framgår.



Tabell 1: Uppgifter om medarbetare

	Hemtjänst, medarbetare	Teknisk verksamhet, medarbetare
Antal medarbetare vi träffade	1 004	852
Varav kvinnor	92 %	21 %
Deltid	42 % ¹	4 % ³
Heltid	55 % ¹	94 % ³
Visstidsanställning	4 % ²	4 % ⁴
Tillsvidareanställning	92 % ²	90 % ⁴
	¹ 3 % ej svarat ² 4 % ej svarat	³ 2 % ej svarat ⁴ 6 % ej svarat

Tabell 2 visar hur många chefer vi träffade inom hemtjänsten respektive de tekniska verksamheterna, hur många av dessa som var kvinnor och hur många medarbetare cheferna angav att de hade. Andel som inte har svarat framgår.

Tabell 2: Uppgifter om chefer

	Hemtjänst, chefer	Teknisk verksamhet, chefer
Antal chefer vi träffat	228	215
Varav kvinnor	94 %	24 %
< 20 medarbetare/chef	4 %	65 %
21-30 medarbetare/chef	23 %	21 %
31-40 medarbetare/chef	39 %	6 %
> 40 medarbetare/chef	34 %	4 %
		(4 % ej svarat)

Arbetsmiljöbrister i verksamheterna

Mötena med respektive förvaltningschefer och huvudskyddsombud och gruppsamtalen med medarbetare och chefer innebar att inspektörerna fick



omfattande information om arbetsmiljöförhållandena i de verksamheter som inspekterades. Baserat på denna information bedömde inspektörerna om det fanns brister i arbetsmiljön utifrån vad arbetsmiljölagen och föreskrifterna säger om hur arbetsmiljön ska vara och vad arbetsgivaren har att göra. I tabell 3 redovisas antal brister per inspektionsärende i hemtjänst och teknisk verksamhet för medarbetare respektive chefer. Ett inspektionsärende motsvarar ofta ett gruppsamtal, men i en del fall har flera gruppsamtal registrerats i ett och samma inspektionsärende. Antalet brister per inspektionsärende i genomsnitt för alla kommuner var 7,1. Spannet mellan kommunerna varierade från i snitt drygt 2 till 20 brister per inspektionsärende.

Tabell 3: Antal brister per inspektionsärende

Personalkategori	Hemtjänst	Teknisk verksamhet
Medarbetare	8,2	5,6
Chefer	6,8	4,2

Det fanns skillnader när det gäller de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna. Med huvudsaklig arbetsmiljöbrist avses brister som i antal uppgick till i genomsnitt minst en brist per inspektionsärende.

I tabell 4 redovisas de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna för medarbetarna i hemtjänsten respektive teknisk verksamhet.

I hemtjänsten var de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna:

- Arbetskrav och arbetsbelastning: främst höga arbetskrav (många arbetsuppgifter, stor arbetsmängd) i förhållande till personalresurserna.
- Resurser och arbetsutrustning: främst otillräckliga kunskaper om arbetsmiljörisker i arbetet samt brister när det gällde fordon eller bilar (till exempel otillräckligt antal).
- Systematiskt arbetsmiljöarbete: undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomfördes inte eller hade brister, framför allt arbetsförhållandena hemma hos enskilda brukare.

För medarbetarna i teknisk verksamhet handlade det om:

- Systematiskt arbetsmiljöarbete: undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomfördes inte eller hade brister. Vidare saknades dokumenterade handlingsplaner för arbetsmiljöåtgärder, eller så var de otillräckliga.



Tabell 4: Huvudsakliga brister i arbetsmiljön för medarbetarna, antal brister per inspektionsärende

Brister gällande:	Hemtjänst, medarbetare	Teknisk verksamhet, medarbetare
Arbetskrav och arbetsbelastning	1,7	0,5
Resurser och utrustning	1,8	0,9
Systematiskt arbetsmiljöarbete	2,8	2,5

I tabell 5 redovisas de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna för cheferna i hemtjänsten respektive teknisk verksamhet.

För cheferna i hemtjänsten var de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna relaterade till:

- Arbetskrav och arbetsbelastning: främst höga arbetskrav (många arbetsuppgifter, stor arbetsmängd) i förhållande till personalresurserna, bristande undersökningar och riskbedömningar av chefernas arbetsbelastning, stor arbetsmängd pga. många underställda.
- Resurser och utrustning: otillräckliga kunskaper om arbetsmiljörisker i verksamheten samt brister när det gäller fordon och bilar (till exempel otillräckligt antal), IT-systemen (till exempel svårarbetade) och lokaler/personalutrymmen (avsaknad eller för långa avstånd).
- Systematiskt arbetsmiljöarbete: undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomfördes inte eller hade brister, framför allt arbetsförhållandena hemma hos enskilda brukare.

För cheferna i de tekniska verksamheterna var de huvudsakliga arbetsmiljöbristerna relaterade till:

- Arbetskrav och arbetsbelastning: främst höga arbetskrav (många arbetsuppgifter, stor arbetsmängd) i förhållande till personalresurserna, bristande undersökningar och riskbedömningar av chefernas arbetsbelastning.



- Systematiskt arbetsmiljöarbete: undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomfördes inte eller hade brister, rutiner för ett systematiskt arbetsmiljöarbete saknades.

Tabell 5: Huvudsakliga brister i arbetsmiljön för cheferna, antal brister per inspektionsärende

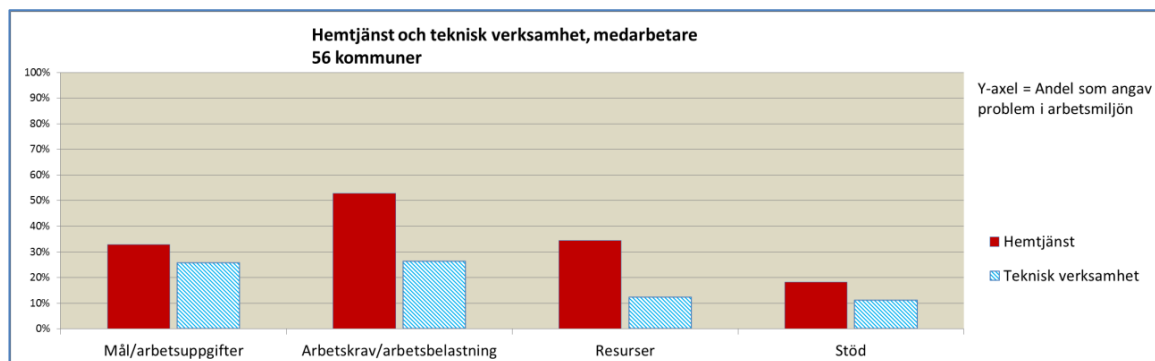
Brister gällande:	Hemtjänst, chefer	Teknisk verksamhet, chefer
Arbetskrav, arbetsbelastning	1,8	1,0
Resurser, utrustning	1,2	0,2
Systematiskt arbetsmiljöarbete	2,1	1,8

Resultat utifrån kommunstorlek

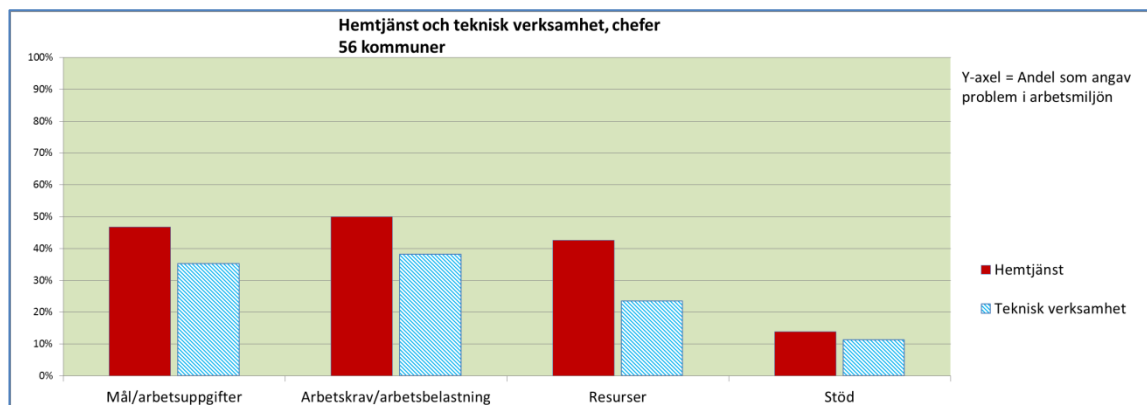
De 59 kommunerna delades in i tre storleksgrupper, 7 000–29 999 invånare (21 kommuner), 30 000–79 999 (25 kommuner) och 80 000–311 999 (13 kommuner). Denna jämförelse mellan kommunerna visar samma mönster vad gäller de resultat som redovisats ovan. Det finns smärre skillnader men dessa kan ha att göra med de felkällor som finns, se vidare i avsnitt 6. "Tillförlitligheten i resultaten". När materialet delas upp blir resultaten mer känsliga för effekter av felkällor.

Medarbetare och chefer i hemtjänsten anger fler problem i arbetsmiljön

Medarbetarnas och chefernas uppfattning om arbetsmiljöförhållandena, i form av deras svar på ja- och nej-frågorna i underlaget för gruppsamtalen, redovisas i diagrammen i figur 2 och 3. Staplarna i diagrammen visar hur många som angav att det fanns problem i arbetsmiljön relaterade till respektive område (mål för arbetet/arbetsuppgifterna, arbetskrav/arbetsbelastning, resurser och stöd).



Figur 2: Medarbetarnas uppfattning om arbetsmiljöförhållandena



Figur 3: Chefernas uppfattning om arbetsmiljöförhållandena

Två av frågorna handlade om personerna under det senaste halvåret hade haft besvär som de satte i samband med sitt arbete. I tabell 6 redovisas medarbetarnas svar på dessa frågor och i tabell 7 finns chefernas svar.



Tabell 6: Besvär senaste halvåret som sätts i samband med arbetet, medarbetarnas svar

Fråga	Hemtjänst, medarbetare	Teknisk verksamhet, medarbetare
Sömnpblem, magbesvär, hjärtklappning, högt blodtryck, yrsel, nedstämdhet?	56 % svarade ja	28 % svarade ja
Värk i rygg, axlar, armar, händer, knän, höfter, etc.?	74 % svarade ja	55 % svarade ja

Tabell 7: Besvär senaste halvåret som sätts i samband med arbetet, chefernas svar

Fråga	Hemtjänst, chefer	Teknisk verksamhet, chefer
Sömnpblem, magbesvär, hjärtklappning, högt blodtryck, yrsel, nedstämdhet?	60 % svarade ja	45 % svarade ja
Värk i rygg, axlar, armar, händer, knän, höfter etc.?	37 % svarade ja	26 % svarade ja

En annan fråga var om arbetsvillkoren var sådana att personerna trodde sig orka med sitt arbete fram till pensionen. I tabell 8 finns medarbetarnas och chefernas svar på frågan.

Tabell 8: Svar om arbetsvillkoren var sådana att man trodde sig orka med sitt arbete fram till pensionen

Personalkategori	Hemtjänst	Teknisk verksamhet
Medarbetare	47 % svarade ja	82 % svarade ja
Chefer	64 % svarade ja	83 % svarade ja

En fjärde fråga handlade om stämningen och samarbetet på den egna arbetsplatsen var gott. Hur medarbetarna och cheferna svarade på denna fråga framgår av tabell 9.



Tabell 9: Svar om stämningen och samarbetet på arbetsplatsen var gott

Personalkategori	Hemtjänst	Teknisk verksamhet
Medarbetare	80 % svarade ja	90 % svarade ja
Chefer	90 % svarade ja	90 % svarade ja

I bilaga 1 till denna rapport har vi gjort en sammanfattande jämförelse av arbetsmiljön och de studerade arbetsförhållandena i de 59 kommunernas hemtjänst och tekniska verksamheter.

Tillförlitligheten i resultaten

Det finns flera faktorer som har påverkat resultatens tillförlitlighet. De huvudsakliga är följande.

- Det finns en variation i bedömningen av bristerna i verksamheten. Inspektörerna kan uppfatta och värdera de uppgifter som kommer fram olika. Det finns också skillnader i detaljeringsgraden. En del för ihop några brister till en huvudsaklig brist medan andra påtalar bristerna var för sig.
- Det varierar hur ärendena har registrerats. Ofta har varje gruppsamtal registrerats som ett inspektionsärende, men i en del kommuner har flera gruppsamtal registrerats som ett ärende. Det kan till exempel bero på att man bedömt att bristerna har varit desamma och därför fört samman dem i ett inspektionsärende. Det är viktigt att framhålla att man då har gjort på samma sätt i både hemtjänst och teknisk verksamhet.
- Medarbetarnas och chefernas egen uppfattning om arbetsmiljön, i form av svaren på ja- och nej-frågorna i underlaget för gruppsamtalen, påverkas bland annat av hur de har tolkat frågorna, vilka förväntningar de hade på sina arbetshållanden och hur deras arbetssituation såg ut just då. I sammanställningen för alla 56 kommuner är svarsunderlaget omfattande för både medarbetare och chefer, vilket gör att individuella variationer har väsentligt mindre påverkan på resultatet än det kan ha haft i enskilda kommuner.

Uppföljningar i kommunerna

Det pågår uppföljande inspektioner i kommunerna för att se vilka åtgärder arbetsgivarna har gjort med anledning av påtalade brister och ställda krav. Vi har konstaterat att en hel del brister är åtgärdade eller på väg att åtgärdas.



Andra kommer att ta längre tid att komma till rätta med. Det gäller till exempel hög arbetsbelastning och brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi har också sett att de som har arbetsgivaransvaret i kommunerna, politiker och chefer, har ambitionen att göra förändringar i de grundläggande förutsättningarna för arbetsmiljön såsom organisationen, styrningen och resursfördelningen i verksamheterna. Det är positivt. I några fall har vi sett att arbetsgivaren har tillfört verksamheten mer resurser. Det har främst handlat om resursförstärkning inom hemtjänsten.

Diskussion utifrån resultaten

I så gott som alla av kommunerna, oavsett storlek, är mönstret detsamma när vi jämför hemtjänsten med de tekniska verksamheterna. Arbetsmiljön, och förutsättningarna för denna, är sämre i den kvinnodominerade verksamheten. Det återspeglar ett genusmönster som finns i samhället generellt, där mannen är normen och kvinnors arbete värderas lägre.

Några orsaker till skillnader i arbetskrav och arbetsbelastning

Vid jämförelse av arbetssituationen för medarbetarna i hemtjänsten och medarbetarna i de tekniska verksamheterna, är den stora skillnaden tidspressen och stressen hemtjänstpersonalen beskriver. Inspektionerna visar att det är svårare i hemtjänsten att nå uppsatta verksamhetsmål eftersom arbetsmängden, bemanningen och andra resurser inte är anpassade till det arbete man förväntas utföra. Vi anser att det är en avgörande faktor för den press personalen vittnade om. Hemtjänstens verksamhet är huvudsakligen intäktsfinansierad utifrån utförda hemtjänststimmar. Ekonomi och bemanning behöver anpassas till förändringarna i verksamheten till följd av varierande antal brukare med olika vårdbehov. Det finns behov av att kunna ta in vikarier i verksamheten. Att få in vikarier och bemanna utifrån de ständigt förändrade behoven är en uppgift som belastar både chefer och medarbetare. Hur man ska få ekonomin att gå ihop lyftes återkommande fram i gruppsamtalen inom hemtjänsten. Så var det inte i de tekniska verksamheterna. Där är verksamheten huvudsakligen anslagsfinansierad. När arbetsuppgifterna hopar sig i tekniska verksamheter har man säsonganställda som kan jobba med exempelvis snöröjning.

De skillnader vi ser beskrivs också i forskningsrapporten "Könade verksamheter" (Forsberg Kankkunen 2006). I den sägs bland annat att "enhetscheferna inom de tekniska förvaltningarna alltid kontrollerar att det råder balans mellan de uppgifter som ska utföras och den tid och arbetskapacitet som enheten förfogar över. Enhetscheferna inom omsorgs- och utbildningsförvaltningar arbetar och formar verksamheten under



förutsättningen att det uppdrag som enheterna har att utföra alltid ska kunna klaras av inom en given resursram.”

Styrning på uppgiftsnivå eller uppdragsnivå

De skilda finansieringsformerna ger olikheter i styrningen av verksamheterna. Personalen beskrev det som att i hemtjänsten är arbetet uppgiftsstyrt medan det i teknisk verksamhet är uppdragsstyrt. I hemtjänsten är de olika arbetsuppgifterna tidssatta, som att duschningen av en brukare får ta ett visst antal minuter. Tar uppgiften i verkligheten längre tid, till exempel för att något oplanerat händer, personen kan till exempel plötsligt må dåligt, kan tidplanen för arbetsdagen spricka och personalen får försöka hämta in tiden på något sätt. I de tekniska verksamheterna styr man utifrån uppdragen. Uppdraget kan till exempel vara att gatorna i ett område ska vara sopade senast ett visst datum. Arbetet styrs inte och följs inte upp på basis av varje arbetsuppgift som behöver utföras för att genomföra uppdraget ”sopa gatorna”. Tiden för varje arbetsuppgift inom uppdraget är inte definierad.

Ur ett arbetsmiljöperspektiv ser vi att skillnaden mellan att styra på uppgiftsnivå kontra på uppdragsnivå, är att möjligheterna för personalen att påverka upplägget och genomförandet av det egna arbetet och hantera arbetsbelastningen minskar när styrningen är uppgiftsorienterad. Möjlighet till egenkontroll i arbetet är viktigt för att hantera påfrestningar.

Stora skillnader i antalet medarbetare per chef

Det finns en påtaglig skillnad mellan verksamheterna när det gäller antalet medarbetare per chef. I hemtjänsten hade 73 procent av de chefer vi träffade fler än 30 medarbetare. I de tekniska verksamheterna hade 10 procent av cheferna fler än 30 medarbetare. Finns det förhållanden i hemtjänstens verksamhet som gör att cheferna där klarar av att ha fler medarbetare än cheferna i teknisk verksamhet? Vi har inte funnit att så är fallet. Tvärtom. Utöver ansvaret för medarbetarna och deras arbetsmiljö, har cheferna i hemtjänsten också ansvar för omsorgen av brukarna. Det gör att de har större relationsytor i arbetet än vad cheferna i de tekniska verksamheterna har. Kontakterna med brukarna och deras anhöriga är oftast stimulerande och givande, men kan också ta tid och vara påfrestande. Cheferna inom de tekniska verksamheterna har mer tid till att stödja medarbetarna, vara närvarande i deras arbete och hantera problem i verksamheten än vad cheferna i hemtjänsten har. ”Som chef räcker man aldrig till” var något vi fick höra många gånger i hemtjänsten. Det är viktigt att framhålla att arbetsbelastningen och arbetskraven är höga även för cheferna i de tekniska verksamheterna. Inspektionerna visar att kommunala chefers arbetsmiljö generellt behöver uppmärksammas. Det finns potential och en god



grund att jobba utifrån, då nästan fyra av sex chefer i hemtjänsten menade att arbetsvillkoren är sådana att de tror sig orka med sitt arbete fram till pensionen. I de tekniska verksamheterna menar fem av sex chefer att de kommer att orka med arbetet fram till pensionen.

Skillnader i administrativt stöd

Cheferna i hemtjänsten ägnar mycket tid åt administration, till exempel arbete med olika rapporter. Dessa chefer har ofta mindre tillgång till administrativt stöd än chefer inom teknisk verksamhet. I en kommun beskrev hemtjänstens personal att praktisk och administrativ hantering av tjänstebilarna tog mycket tid och orsakade stress, till exempel att skriva skaderapporter, ta hand om p-böter, boka verkstad, byta däck m.m. I den tekniska verksamheten däremot hade personalen tillgång till centralt stöd inom kommunen för sådan hantering av tjänstebilarna.

Skillnader i möjligheterna att hantera oplanerade situationer

Oplanerade situationer i arbetet förekommer i båda verksamheterna. När vi jämför vad som framkom i gruppsamtalen, är det tydligt att möjligheterna att hantera oplanerade situationer är mindre i hemtjänsten. Därtill kan tiden för förflyttningar mellan arbetsplatserna i hemtjänsten, dvs. brukarnas hem, vara för snålt tilltagen eller inte inkluderad i tidsschemat för arbetsdagen. Det är inte ovanligt att medarbetarna i hemtjänsten inte kan ta ut sina raster på grund av arbetsanhopningar under arbetsdagen. "Vi tar rast det första vi gör på morgonen, under resten av dagen finns ingen tid för det." Under lunchen avbryts de av telefonsamtal och olika larm. I mötena med medarbetarna har vi fått bevis för deras engagemang, förmåga och kompetens att hantera olika komplicerade situationer de ställs inför i arbetet med brukarna. Men vi har också fått tydliga bilder av hur slitsamt det kan vara.

Det var sällan medarbetarna i de tekniska verksamheterna hade problem att ta ut sina raster. När arbetsbelastningen är hög i en teknisk verksamhet är det lättare för personalen att prioritera arbetsuppgifter och finna pragmatiska lösningar. Våra inspektioner visar att det är vanligt att det inte finns tydliga rutiner för hur personalen i hemtjänsten ska prioritera arbetsuppgifter vid arbetsanhopningar. I sådana lägen är en närvarande och stödjande chef av stor betydelse, men på grund av chefernas arbetsförhållanden saknas det många gånger i den utsträckning som vi bedömer skulle behövas.



Arbetsmiljön i relation till resurser och utrustning

Arbetsmiljöbrister relaterade till resurser och utrustning förekommer i högre grad i hemtjänsten. Det gäller både chefer och medarbetare. Utrustningsfrågor handlar om fordon och bilar som används i arbetet, till exempel otillräckligt antal eller brist på möjligheter att ladda bilvärmare och batterier. Arbetskläder är en självklarhet i de tekniska verksamheterna men inte alltid i hemtjänsten. Det finns inte några regler som säger att arbetsgivaren ska stå för arbetskläder, så det är inget vi ställer krav på. Däremot är arbetsgivaren skyldig att tillhandahålla skyddskläder. Lokaler och personalutrymmen som inte motsvarar behoven är vanligare i hemtjänsten. För cheferna är IT-systemens användbarhet ett problemområde. De stödjer och effektiviserar inte arbetet, ibland snarare tvärtom. Det gäller både i hemtjänsten och i de tekniska verksamheterna. Skillnaden är att i hemtjänsten har man vanligen fler system att hantera bland annat på grund av omfattande rapporteringskrav.

Kunskaper om arbetsmiljön är en viktig resurs som både chefer och medarbetare behöver ha. Vi fann att kunskaperna är otillräckliga till exempel avseende vilka

- regler som har betydelse för arbetsmiljön
- fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycksfall
- riskbedömningar som är nödvändiga ute i verksamheterna
- åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Inspektionerna visar att medarbetarna i både hemtjänsten och de tekniska verksamheterna behöver bättre teoretiska och praktiska kunskaper om belastningsergonomi (till exempel lämpliga arbetsställningar och arbetsrörelser), lyft-, förflyttnings- och andra arbetstekniker. Även kunskaperna om hygien och smittorisker behöver bli bättre.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet behöver förbättras

I både hemtjänsten och de tekniska verksamheterna behöver det systematiska arbetsmiljöarbetet förbättras. Undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena genomförs inte eller är otillräckliga. I hemtjänsten handlar det i hög grad om arbetsförhållandena hemma hos brukarna. I biståndsbedömningarna av vad en person behöver, är personalens arbetsmiljö i det enskilda hemmet ofta inte tillräckligt tillgodosedd. Det leder till att hemtjänstpersonalen utför arbete under arbetsmiljömässigt oförberedda förhållanden. Arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen gäller parallellt utan att



någon av dem har företrädare framför den andra. Genom inspektionerna har vi dock kunnat konstatera att socialtjänstlagen ofta i praktiken ges företräde i hemtjänstens verksamhet. Brukarperspektivet dominerar.

Rutiner för att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska fungera i praktiken saknas eller brister. Det gäller i båda verksamheterna.

Tillbudsrapportering är ett annat förbättringsområde. Att rapportera och utreda de tillbud som uppstår i verksamheten är viktigt, eftersom tillbud kan vara tecken på olika allvarliga situationer och händelser som skulle kunna leda till olyckor.

De vanligaste orsakerna till de ofta allvarliga bristerna i det systematiska arbetsmiljöarbetet är:

- otillräcklig förståelse för och insikt om att systematiskt arbetsmiljöarbete är ett kvalitets- och ledningssystem som behöver vara integrerat i den dagliga verksamheten
- avsaknad av uppföljning på central ledningsnivå av att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs och fungerar på alla nivåer i verksamheterna
- kunskapsbrister om det som arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön omfattar, vad arbetsmiljöreglerna kräver och vilka risker som finns i verksamheterna.

Genusmönster i arbetsmiljön

Inspektionerna av hemtjänsten och de tekniska verksamheterna har visat att chefer och medarbetare i hemtjänsten har en sämre arbetsmiljö än deras kollegor i de tekniska verksamheterna. Varför är det så? Att det finns skillnader mellan verksamheterna vad gäller arbetsinnehåll, arbetsuppgifter, finansieringsformer med mera är uppenbart. Dessa skillnader ger olika förutsättningar och villkor som kan resultera i flera av de skillnader inspektionerna har synliggjort. Men finns det också andra förklaringar? Finns det olikheter i traditioner, förhållningssätt och värderingar som är relaterade till genusmönstret, kvinnorna dominerar i hemtjänsten och männen i de tekniska verksamheterna, och som kan ha betydelse för skillnaderna i arbetsmiljöförhållandena? Vi anser att vi har sett exempel på att det är så. Vi påstår exempelvis att sådana strukturella mönster delvis ligger bakom att cheferna i hemtjänsten har många fler medarbetare i jämförelse med cheferna i de tekniska verksamheterna.



Att genusmönster har betydelse för arbetsmiljöförhållandena i verksamheterna är inte oväntat, eftersom sådana mönster i varierande grad finns i och påverkar alla delar av vårt samhälle. I arbetsmiljölagstiftningen finns det fler regler som gäller verksamheter där män traditionellt dominerar än vad det finns för verksamheter som vanligen domineras av kvinnor. Vårt arbetssätt att jobba i par i den här inspektionsaktiviteten har medfört att vi har synliggjort våra egna genusmönster i traditioner och förhållningssätt som påverkar hur vi inspekterar. Det är viktigt för oss att bli mer medvetna om hur skillnaderna ser ut och vad de betyder, för då kan vi förändra och utveckla vår verksamhet. Detsamma gäller i de kommuner vi har inspekterat – och i övriga kommuner. Vid ett av de återkopplande mötena med politiskt förtroendevalda, nämndrepresentanter, chefer och huvudskyddsombud sa en av deltagarna ”nu är det vi, som är ansvariga för verksamheterna, som ska ta hand om den information och den bild av arbetsförhållandena som ni (Arbetsmiljöverket) har presenterat. Vi behöver analysera vad skillnaderna beror på, vad kan vara knutet till verksamheterna i sig och vad kan vara knutet till traditioner, förhållningssätt och värderingar vi har och som kan vara typiska för kvinnodominerad respektive mansdominerad verksamhet. Utifrån vad vi kommer fram till ska vi jobba med åtgärder på olika sätt.”

De skillnader i arbetsmiljöförhållandena som vi har påvisat behöver återkommande ifrågasättas, eftersom de strukturer som finns är starka och befäster den gällande ordningen där mannen är normen. Det är en ordning som bidrar till att kvinnor har högre ohälsa än män och i större utsträckning lämnar arbetslivet i förtid.

Organisera för en hållbar arbetsmiljö för både kvinnor och män

För att skapa en arbetsmiljö som är hållbar för alla arbetstagare behöver de som har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön, politiskt förtroendevalda och chefer, se verksamheternas förutsättningar och villkor, och organisera och leda arbetet så att kvinnor och män får en så likvärdig och bra arbetsmiljö som möjligt. Det är en förutsättning för hög kvalitet och effektivitet i verksamheten, oavsett om uppdraget är att ta hand om människor eller materiella objekt.

Angelägna områden att satsa på är:

- chefernas arbetsförhållanden och att skapa förutsättningar för ett närvarande ledarskap i den dagliga verksamheten
- åtgärder som reducerar arbetsbelastningen i hemtjänsten för medarbetarna



- att utveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet och från central ledningsnivå följa upp att det bedrivs och fungerar på alla nivåer i verksamheterna
- att förbättra kunskaperna om arbetsmiljön, vad reglerna säger och hur man undersöker och konsekvensbedömer olika åtgärder och förändringar i verksamheten
- ett jämställdhetsintegreringsarbete där medarbetarperspektivet och förutsättningarna för en bra och likvärdig arbetsmiljö ingår.



Bilaga 1

Tabell 1: Sammanfattande jämförelse av arbetsmiljön och studerade arbetsförhållanden i de inspekterade 59 kommunernas hemtjänst och tekniska verksamheter

Hemtjänst	Teknisk verksamhet
Huvudsakligen intäktsfinansierad	Huvudsakligen anslagsfinansierad
Uppgiftstyrd	Uppdragsstyrd
Arbetsmängd, bemanning och andra resurser inte anpassade till vad man förväntas åstadkomma	Arbetsmängd, bemanning och andra resurser ganska väl anpassade till vad man förväntas åstadkomma
Utrustning finns inte i den utsträckning som behövs, till exempel för få fordon, otillräckliga lokaler	Utrustning finns vanligen i den utsträckning som behövs
<u>Medarbetarna</u> Liten egenkontroll och handlingsutrymme i arbetet Svårt hantera höga pressen i arbetet Nästan alltid stressade	<u>Medarbetarna</u> Ganska bra egenkontroll och handlingsutrymme i arbetet Kan hantera pressen i arbetet Ibland stressade
<u>Cheferna</u> 73 procent av cheferna har fler än 30 medarbetare Tidsbrist, mycket administration, många relationsytor, svårt vara närvarande i verksamheten och stödja medarbetarna Mycket pressade chefer	<u>Cheferna</u> 10 procent av cheferna har fler än 30 medarbetare Ganska bra tid till att stödja medarbetarna, kan vara närvarande och hantera problem i den dagliga verksamheten Pressade chefer
Systematiska arbetsmiljöarbetet brister	Systematiska arbetsmiljöarbetet brister
Bristande arbetsmiljökunskaper	Bristande arbetsmiljökunskaper
Bristande tillbudsrapportering	Bristande tillbudsrapportering



ARBETSMILJÖ
VERKET

Arbetsmiljöverket
112 79 Stockholm
Besöksadress Lindhagensgatan 133
Telefon 010-730 90 00
E-post: arbetsmiljoverket@av.se
www.av.se

Den här rapporten kan laddas ner från vår webbplats
www.av.se/publikationer/rapporter/

ISSN 1650-3171

Vår vision: *Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö*