

Working Paper. Den färdiga versionen är publicerat i Bergström, Ola & Sandoff, Mette, (red) Handla med människor. Perspektiv på human resource management. Lund: Academia Adacta. 2000

Att ha kunden som arbetsgivare

Lars Norén, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Inledning

Ett centralt tema i HRM-litteraturen rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. En traditionell syn på ett sådant förhållande är att arbetsgivare och arbetstagare utformar arbetsinnehåll och arbetsvillkor inom ramen för de lagar, avtal och informella regler som finns på arbetsmarknaden. I HRM-debatten tenderar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare att problematiseras. I en inriktning av debatten förs kunden in som en tredje part och det komplicerar förhållandet. Kunden sätts i centrum för organisationens verksamhet och förväntas ha ett inflytande som också kan påverka arbetsvillkor och arbetsinnehåll. I det här kapitlet ska jag utifrån ett exempel diskutera vilka konsekvenser kundens ökande inflytande kan förväntas få för personalens situation.

Synen på kunden varierar inom i HRM-litteraturen. I mjuk HRM (Legge, 1995) ses kunden som utgångspunkten för förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. Tankarna, som också förs fram i servicelitteraturen (t ex Normann, 1983), är att arbetsgivaren ska se till att den anställda ska vara kvalitetsmedveten och ge en god service till kund (Wesström, 1998). Personalen måste vara kvalitetsmedveten och flexibel för att kunna svara upp mot kundernas krav (Legge, 1995). I en kritisk tolkning av den här inriktningen menar Du Gay & Salaman (1992) att kunden uppträder i rollen som ledning. Arbetsgivaren använder kunden för att styra personalen. Det innebär att kunden får inflytande över arbetsuppgifter såsom exempelvis kvalitetsgranskning. Wesström (1998) visar t ex hur personal i hotellbranschen lämnas av ledningen att mer eller mindre självständigt hantera kundernas krav. Även om kunden får ett ökat inflytande på personalens arbetsuppgifter får hon ändå betraktas som en utanförstående part. Förhållandet mellan arbetsgivare och anställd får betraktas som relativt intakt i den här synen på HRM.

I hård HRM ses personalen som en resurs som kan kontrakteras på en marknad (Legge, 1995). Den här synen är förenlig med de senare årens utveckling av företag som arbetar med att hyra ut personal, liksom med den konsultmarknad som har funnits sedan länge. Hos företag som hyr ut innefattar anställningen också ett kontrakt med en kund. Det innebär att en arbetsgivar - arbetstagarrelation upprättas i en organisation som i sin tur hyr ut arbetstagaren till en kund. Kunden kan i kontraktet få ett mer eller mindre omfattande inflytande över personalens arbetsvillkor. Det problem som jag tänkte ta upp är i vilken utsträckning kontrakten stämmer överens med en etablerad reglering av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Följande frågeställningar anser jag vara relevanta.

1. I vilken utsträckning är den generella regleringen av arbetsmarknadens villkor i generell lagstiftning tillämplig på sådana här kontraktsförhållanden.

2. I vilken utsträckning är den mer specifika regleringen av speciella branscher via kollektivavtal tillämplig för sådana här förhållanden.

3. I vilken utsträckning ifrågasätts den informella lokala regleringen av anställningsförhållandet som frågor om utbildning, utformning av arbetets innehåll och lönesättning vid tillämpning av kontrakt.

Jag kommer i det här kapitlet inte att kunna ge några definitiva svar på de uppställda frågorna. Ett skäl till det är att de kontrakt som upprättas mellan parterna på marknaden sannolikt är mycket olika. Olika grupper av personal kan förväntas ha varierande möjligheter att få sina önskemål tillgodosedda i kontrakten. Istället kommer jag att utifrån ett empiriskt exempel försöka utveckla problemställningarna ytterligare. Tanken är att det formella och informella regelverk som är förknippat med den traditionella anställningen kan komma att ifrågasättas om kundens inflytande drivs långt. Min tes är att personalens arbetsförhållanden och arbetsvillkor i större omfattning kan komma att regleras i kontrakt med kunder på marknaden.

Det exempel som är presenterat i kapitlet är hämtat från den offentliga sektorn i Sverige. Sektorn har kännetecknats av ett stabilt förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren har en omfattande skyldighet till omplacering av personal till andra uppgifter enligt Lagen om anställningsskydd (LAS). Det finns starka tendenser till professionalisering där arbetsuppgifter och lön bestäms av formell utbildning. Graden av organisering av de anställda är hög, vilket har gett starka fackföreningar som motpart till arbetsgivarna. Det finns en närvarande arbetsgivare i form av en arbetsledning som ofta har kopplingar till professionen. Det stabila förhållandet mellan parterna har dock börjat ifrågasättas i takt med att marknadsmekanismer införs på bred front i offentlig sektor.

Marknadsreformer inom offentlig sektor.

Marknaden och personalen

Reformer inom den offentliga sektorn där idén om marknaden har tillämpats har fått en allt större utbredning i Sverige och Europa under 1990-talet (Naschold, 1996). Politikernas syfte med den här typen av reformer är att öka den offentliga sektorns effektivitet och skapa en bättre anpassning av servicen till brukarnas behov. Marknader är nu vanliga också inom den offentliga sektorns mjuka områden som skolor, social service samt inom sjuk- och hälsovård. Under 1990-talet har också forskningen expanderat inom det här området. I Brittisk forskning finns försök till summering av erfarenheterna i Bartlett, m fl (1994) och Ferlie, m fl (1996). I svensk forskning finns erfarenheter samlade i antologier av Jacobsson (1994) och Gustafsson (1994).

Introduktionen av marknadsidén inom offentlig sektor brukar framhållas som ett paradigmskifte. Användningen av marknaden som ett administrativt verktyg innebär att politikerna börjar distansera sig från produktionen. Politikerna har därmed ställt sig i spetsen för en utveckling där de som utnyttjar offentlig service ska få ett större inflytande över den service som produceras, och där skattebetalarna ska få valuta för pengarna. Saunders (1986) menar att den här utvecklingen innebär att "a politics of production" ersätts av "politics of consumption" i det Brittiska samhället. Tidigare skulle människornas villkor förbättras genom ett

självförverkligande i produktionen. Den nya politiken innebär att självförverkligandet istället sker genom konsumtion. Det här är kanske en utveckling som också pågår i Sverige. Antman (1994) menade att marknader i offentlig sektor visserligen infördes på bred front under det borgerliga regeringsinnehavet 1991-1994, men att dessa förändringar hade förberetts av socialdemokratiska regeringar under lång tid.

Ett specifikt kännemärke för de här marknaderna är att de är konstruerade. Det är politiker och centrala administratörer som använder sig av marknadsmekanismer för att åstadkomma förändringar inom den offentliga sektorn. Ofta innebär det att de offentliga aktörerna uppträder som köpare och de försöker på olika sätt utveckla en marknad av konkurrerande producenter (Challis m fl, 1994). Förutsättningarna för att göra det leder, tillsammans med andra villkor, till att dessa konstruerade marknader blir tämligen olika. Flera forskare har påpekat att personalens arbetsvillkor ofta inte beaktas när marknaderna skapas (Hugemark, 1994). Ett skäl till det kan vara att förhållandet mellan köpare och säljare hamnar i centrum när marknader regleras. Gustafsson (1994) framför en annan tolkning och menade att införandet av marknader kan ses som en del av en politik som kan ses som fientlig gentemot de anställda. Kritikerna pekar på att marknader började utvecklas under Thatchers regering i Storbritannien efter kritik om att de anställda inom offentlig sektor var ineffektiva och hade en dålig servicekänsla. Införandet av marknader sågs som ett sätt att sätta press på de anställda.

Vissa forskare har också tagit upp frågan om vilka konsekvenser som införandet av marknader får för de anställda. I Brittisk forskning försöker t ex Walsh (1995) summera erfarenheterna. I Sverige har Rolf Å. Gustafsson i en antologi utgiven av dåvarande Arbetsmiljöfonden bidragit till förståelsen av arbetsvillkoren på de nya marknaderna. Walsh menade att effektiviteten tveklöst har ökat genom "contracting out". Framförallt har kostnaderna per enhet minskat. Det som är omdiskuterat är hur den ökade effektiviteten har uppnåtts. Han anger tre argument som framförts i debatten. De är 1. Tekniska förbättringar som har ökat produktiviteten. 2. Ökad arbetsintensitet - arbetstagarna måste arbeta hårdare. 3. Försämringar av betalning och arbetsvillkor. Walsh menade att det finns stöd för att förbättringarna i effektivitet kan hänföras till både tekniska förbättringar och försämringar av arbetsvillkoren. Han menade också att det var de lägst kvalificerade som fick de största försämringarna i arbetsvillkoren. Gustafsson pekade på att anbuds konkurrensen förutsätter en personalomsättning där personalen måste kunna röra sig från den anbudsgivare som förlorar till den som vinner. Den kortsiktighet som blir resultatet kan medföra att personalens intresse av att aktivt delta i verksamhetsutveckling minskar. Det finns alltså belägg för att arbetsvillkoren kan förändras i flera avseenden när marknadslösningar införs. Enligt Gustafsson (1994) tenderar också arbetsgivarnas makt att öka.

Sammanfattningsvis finns det alltså belägg för att arbetstagarnas situation tenderar att förändras och kanske i vissa fall också försämras när marknader införs. Det finns i huvudsak två tolkningar till att så är fallet. Den ena är konspiratorisk, dvs att införandet av marknader är ett sätt att uppnå mål som går ut över de anställdas arbetsvillkor. Den andra tolkningen är att det är en fråga om försumlighet. Personalens villkor beaktas inte när marknader konstrueras. En central fråga är huruvida arbetsvillkoren måste försämrars när marknader införs. Eftersom det rör sig om konstruerade marknader torde olika konstruktioner tendera att ge olika arbetsvillkor. Låt oss titta närmare på det.

Marknadens aktörer

Ett sätt att se på de marknader som konstrueras i offentlig sektor är att de tenderar att skapa en renodling av tre olika aktörer - det är vanligt att kalla dem beställare, utförare och kund. Beställaren är den som har att bevaka samhällsintresset och politikerna är därför ytterst beställare. En vanlig beskrivning av beställaren är den aktör som framträder i en beställar - utförarorganisation. I en sådan organisation står beställaren för samhällets intressen gentemot en producent av service. Beställaren kan dock också vara mer abstrakt som den som bygger upp marknader och ser till att de fungerar. Utföraren är den som producerar service och i kapitlet kommer jag också att använda begreppet producent för att beteckna den aktören. Med kund avses i allmänhet de som utnyttjar en viss service.

Marknaden är en form av organisation som bygger på konflikt och det innebär att samhället skapar en mer eller mindre tydlig konflikt mellan de tre aktörerna när idén om marknaden tillämpas. Det innebär också att vi ser andra konflikter än vi är vana vid när servicen organiseras i offentlig regi. I den senare formen dominerade den traditionella konflikten mellan arbetsgivare och arbetstagare. När marknaden används som form av organisation dominerar istället två andra delvis olika konflikter. Den ena är mellan beställare, dvs den aktör som försöker styra marknaden och producenten av service. Den andra är mellan producenten av service och kunden.

Den konflikt som har hamnat mest i centrum för debatten är den mellan beställare och producent. Marknader i offentlig sektor i Sverige är ibland liktydigt med en organisation bestående av beställare och utförare. I den organisationen anses beställaren både representera medborgarnas intresse samt det snävare kundintresset. Beställaren agerar som ställföreträdande kund. I praktiken dominerar ofta medborgarnas krav på effektivitet i den här typen av reformer (Knapp m fl, 1994). Exempel kan vara upphandlingen av kollektivtrafiken där kunden knappast berörs av vilken utförare som står för trafiken. Det främsta skälet till upphandlingen är att sänka kostnaderna och öka effektiviteten. I nationell och internationell forskning har alltså ofta påvisats att villkoren för de anställda ofta har försämrats när den här typen av marknader har konstruerats (Gustafsson, 1994; Walsh, 1995). Preliminära resultat från forskningen antyder att effektiviteten ökar men att kundernas inflytande blir inte särskilt märkbart vid den här konstruktionen av marknad. Villkoren på marknaden styrs till stor del via kontraktet. I det kan också kundernas och personalens villkor specificeras. För kundernas del kan vissa standards för servicenivåer specificeras som t ex görs i "Citizen Charter" (Legge, 1995) i Storbritannien. Kontraktet kan också stipulera att en vinnande producent ska ta över personal från den producent som förlorar anbudet, vilket är en lösning som prövas. I den här typen av konstruktion av en marknad beaktas i allmänhet inte brukarens individuella önskemål.

Den andra konflikten - den mellan producenten av service och kunden debatteras mindre. Konflikten är mindre markerad i en organisation bestående av beställare och utförare. Det kan bero på att i många konstruktioner av marknader har knappast kundens inflytande varit någon viktig del. I andra konstruktioner av marknader finns däremot ett intresse av att ge individuella kunder en varierande grad av inflytande. Ett sådant exempel inom sjukvården är konstruktioner där kunden kan välja sjukvård oberoende av landsting (Mullen, 1992). Ett annat är skolorna där föräldrar och elever ska kunna välja skola. Det finns två bärande tankar i den här typen av

konstruktion av marknader. Den ena är att producenterna genom konkurrens ska utforma alternativ och den andra att kunderna ska få möjlighet att välja mellan dessa alternativ. Den forskning som har skett inom det här området visar dock att det är svårt att fastställa huruvida kunderna i realiteten har fått något större inflytande, t ex vad gäller skolans område (Levacic, 1994). Andra varianter av marknader kan dock tänkas ge kunden en än starkare ställning. Det gäller t ex för marknader som berör tjänster inom det sociala området t ex de som finns inom hemtjänsten. En möjlighet är att den offentliga sektorn ger brukarna/kunderna möjligheter att köpa de här tjänsterna på en öppen marknad. I det här kapitlet ska jag granska ett exempel på den senare konstruktionen av marknad.

Jag hävdar således att det finns en mer eller mindre uttalad konflikt mellan personalens och enskilda kunders intressen på de marknader som har konstruerats med tanke på att ge enskilda kunder ett stort inflytande. Syftet med det här kapitlet är att visa hur den konflikten kan gestalta sig inom offentlig sektor. För att lyfta fram konflikten har jag som ett exempel valt den marknad för personlig assistans som skapades när "Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade" (LSS) trädde i kraft 1994. En av lagens 10 rättigheter är att vissa personer med svåra funktionshinder ges rätt att själv anställa personliga assistenter. Syftet med den här speciella rättigheten och lagen är att ge personer med handikapp ett inflytande över beslut och åtgärder som berör deras dagliga liv. Jag påstår alltså att i praktiken innebär den här specifika konstruktionen av en marknad att de anställda till väsentliga delar har kunden som arbetsgivare. Det centrala problemet är att förhållandet mellan personal och kund delvis ifrågasätter den traditionella synen på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Beskrivningen av fallet bygger på ett 20-tal intervjuer med företrädare för kommun, försäkringskassa och alternativa producenter inom Göteborg. Dessutom har jag granskat en stor mängd dokument som täcker såväl tillkomst som konsekvenser av reformen.

Assistansmarknaden

Marknadens konstruktion

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade infördes alltså i Sverige 1994. Lagen har formen av en rättighetslagstiftning som bl a ger personer med svåra funktionshinder rätt till personlig assistans. De här personerna kan välja mellan att själva vara arbetsgivare till sina assistenter eller att överlåta ansvaret på kommun, kooperativ eller annan utförare.

Försäkringskassan betalar ut en ersättning på ett visst antal kronor per beviljad och utförd assistanstimme. Mycket förenklat skulle man kunna säga att den funktionshindrade får en check av staten med vars hjälp hon/han kan köpa den assistans hon vill ha. Lagstiftningen har enligt många betraktare gett brukaren/kunden en mycket stark ställning i förhållande till andra grupper på den här marknaden. I lagstiftningen finns dock inte någon detaljerad reglering av, eller diskussion om hur de personliga assistenternas anställningsförhållanden ska regleras.

Bakgrunden till den här lagstiftningen är bl a den att kritik framförts, främst under 1980-talet, mot kommunens sätt att sköta omvårdnaden om de här personerna (SOU 1991:46). Kritiken har rört den bristande kontinuiteten men också den bristande kvaliteten på servicen. Lars Mullback, själv funktionshindrad och i 30-årsåldern uttryckte saken som att han i sitt liv hade haft 400 personliga assistenter. Det är ett drastiskt uttryck, men om man betänker att personer med svåra

funktionshinder ofta behöver hjälp med personlig hygien är det möjligt att förstå problematiken. Det har också funnits en mindre uttalad kritik mot att servicens innehåll har varit dåligt anpassad till brukarnas behov. Kommunen har t ex haft en långt driven specialisering av tjänster som numera faller inom behovet av personlig assistans, som vissa grupper av handikappade har sett som ett problem. De har fått sitta och vänta på att olika befattningsbehavare ska komma och göra sina insatser. Nu kan de personliga assistenterna klara av merparten av uppgifterna, vilket ger den funktionshindrade en nyvunnen frihet.

Det är delar av handikapprörelsen som har drivit frågan om personlig assistans i Sverige. Organisationen "Independent Living movement" (IL-rörelsen) har varit speciellt drivande och kan sägas vara stilbildande för den lagstiftning som kom 1994. IL-rörelsen har sina rötter i den amerikanska medborgarrättsrörelsen och kämpar för att handikappades lika rättigheter i samhället. En av de centrala frågorna för IL-rörelsen i Sverige har varit den personliga assistansen. Tanken är att den omsorg som ges av kommunen bygger på ett synsätt som är diskriminerande i förhållande till de handikappade. Synsättet är byggt på att de funktionshindrade är svaga och kräver vård och omsorg. Det synsätt som IL-rörelsen vill förmedla är istället att funktionshindrade är lika kapabla som andra medborgare och att de nu kräver sin rätt att leva som andra. Den personliga assistansen är en viktig del i dessa strävanden eftersom den ger den funktionshindrade en möjlighet att utforma sitt liv efter sina egna erfarenheter och önskemål.

Den del av LSS-reformen som berör personlig assistans anses vid de utvärderingar som har gjorts vara lyckad (Socialstyrelsen, 1997). Speciellt nöjda är de kunder som har valt att organisera sin assistans i annan regi än kommunen. Det tyder på att den här marknaden har gett vissa kunder möjlighet att få en bättre kontinuitet och en bättre kvalitet på den personliga assistansen jämfört med tidigare.

Marknadens funktionssätt

I Sverige har c:a 7000 funktionshindrade personer rätt till statlig assistansersättning. Marknaden omsätter cirka 4 miljarder kr - den exakta bedömningen är svår att göra. Åtskilliga tusen personer arbetar som personliga assistenter, och det rör sig till stor del om deltidsarbeten. I Sverige som helhet har kommunen 75% av marknaden och andra såsom kooperativ och företag 25% (Socialstyrelsen, 1997).

I Göteborg omsätter marknaden c:a 210 miljoner kr, 288 personer har insatser enligt statlig assistansersättning. Det rör sig om c:a 1.3 milj timmar per år vilket blir c:a 760 heltidstjänster. I Göteborg har de alternativa producenterna c:a 40% av marknaden, dvs något större än i Sverige som helhet. De alternativa producenterna har till största delen sin bas i handikapprörelsen. En hårdragen beskrivning är att handikapprörelsen har tagit över en relativt stor del av administrationen av personlig assistans från kommunen under de drygt fyra år som lagen har fungerat.

Marknaden fungerar som så att personer med funktionshinder blir beviljade ett visst antal timmar assistans via Försäkringskassans beslut. Därefter är den funktionshindrade fri att själv vara arbetsgivare eller att överlåta arbetsgivaransvaret till andra. I Göteborg är det bara 7 personer som valt att vara arbetsgivare själva. Alla andra har överlåtit ansvaret på andra aktörer

som fungerar som arbetsgivare. Jag ska här översiktligt jämföra kommunen med alternativa producenter avseende hur de organiserar den personliga assistansen. Det som är gemensamt för producenterna är att de står för det formella arbetsgivaransvaret för assistenterna. I allmänhet sköter de också rekrytering och den ekonomiska administrationen av personalen. Ansvar för rehabilitering och arbetsmiljöfrågor ligger också hos producenterna. Sedan upphör i stort sett likheterna. Den diskussion jag för här är på ett generellt plan där jag inte beaktar de ibland stora olikheterna mellan alternativa producenter av assistans.

Den grundläggande skillnaden är mellan olika sätt att se på personlig assistans hos kommunen och alternativa producenter. För kommunen gäller frågan främst om att tillhandahålla personliga assistenter som ska utföra vissa uppgifter hos den funktionshindrade. Man har anställda arbetsledare som har ansvaret för att relationen mellan anställda och brukare fungerar. Vad gäller de alternativa producenterna är inställningen istället att delegera så många uppgifter som möjligt till kunderna. I vissa fall kallas kunderna för arbetsledare för sina assistenter. Tanken i det senare fallet är att den funktionshindrade är kapabel att själv sköta de flesta uppgifter som har att göra med ett arbetsgivaransvar. Det är brukarens erfarenheter och önskemål som ska styra assistansen. Det här betyder att vissa alternativa producenter går långt i att delegera uppgifter som ofta förknippas med ett arbetsgivaransvar till sina kunder.

Personalens ställning i sammandrag

Det finns alltså stora skillnader i de arbetskontrakt som existerar på den här marknaden. Jag försöker nedan summera några av de viktigaste skillnaderna. Allmänt vill jag påstå att kommunen står för ett traditionellt förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare medan de alternativa producenterna experimenterar med andra modeller. Några av skillnaderna beskrivs nedan:

1. Brukaren har en mycket stark juridisk ställning i LSS. Enligt en facklig representant för Kommunalarbetareförbundet (SKAF) beror det på att LSS i vissa avseenden går före LAS i en juridisk bedömning. Den centrala frågan här gäller anställningstryggheten och förhållandet att kunden kan säga upp assistenten utan det som traditionellt kallas saklig grund. En förklaring som ges är att LAS bygger på rätten till omplacering och att möjligheten att omplacera är begränsad. Det är inte möjligt att tvinga någon annan kund att ha en assistent som har blivit uppsagd. Ett annat skäl är att relationen mellan personerna måste fungera eftersom det rör sig om en nära personlig relation. Gör den inte det kan det bli nödvändigt att byta assistent, enligt de alternativa producenterna.

Det blir lätt problem i den täta relationen mellan assistenter och kund. Enligt fackföreningen är det här ett stort problem där assistenter ofta råkar illa ut. Producenterna av assistans vill tona ner problemen. De menar att de försöker gå in och medla när problem uppstår. Går inte problemen att lösa måste assistenterna sluta. För fackföreningen är kommunen ett föredöme eftersom man har ett avtal vars huvudregel är att assistenterna har anställningsskydd men inte befattningsskydd. Det innebär att den personal som kommunen anställer som assistenter ofta har rätt till omplacering om relationen till brukaren inte fungerar. Det finns dock en del undantag från huvudregeln, t ex när brukarens anhöriga anställs som assistenter. De alternativa producenterna försöker ofta omplacera assistenter om kunderna går med på det. Enligt det

kollektivavtal som de flesta alternativa producenter omfattas av har assistenterna en månads uppsägningstid. Det förekommer att producenter undviker att vara arbetsgivare för kunder som man vet har ett problematiskt förhållande till sina assistenter.

2. SKAF har under lång tid strävat efter en professionalisering av den yrkeskår som består av hemtjänstassistenter och vårdbiträden. Man har sökt att definiera arbetsuppgifterna på ett fördelaktigare sätt (t ex som rehabilitering istället för allmän omvårdnad) och man har satsat på utbildning. De strävandena har kommit att hamna i konflikt med tillämpningen av den nya LSS-lagstiftningen. Schablonersättningen per timma delas upp i tre delar. Den stora delen rör lönekostnader med tillägg. En andra del rör administrativa kostnader kopplade till arbetsgivaransvaret. En tredje del rör kringkostnader och det rör sig om kostnader för utbildning och expenser för om assistenten t ex följer med brukaren på bio.

Det finns variationer mellan de alternativa producenterna när det gäller de administrativa rutinerna för att hantera de här pengarna. Några av producenterna håller strikt på linjen att det rör sig om kundernas pengar och att de också ska bestämma över dem. Det innebär också att det är kunderna som bestämmer om assistenterna ska ha någon utbildning eller inte och i så fall hur den ska se ut. Andra producenter har policyn att det är de själva som kontrollerar medlen för kringkostnader. Det innebär att det går att ta centrala beslut avseende utbildning och andra insatser för utveckling. Det finns här huvudsakligen två varianter av den senare inställningen. En variant finns hos kommunen där enbart assistenterna får utbildning enligt kommunens beslut. En annan variant finns hos vissa alternativa producenter där utbildningen också riktas till kunderna. Tanken är att utbilda kunderna till att bli goda arbetsledare för sina assistenter. Andra producenter bildar ett slags mellanting där både assistenter och kunder är med vid utbildning. Generellt sett är det så att kunderna har ett stort inflytande över frågan om de anställdas interna utbildning bland de alternativa producenterna.

Frågan om utbildning är kontroversiell också av andra skäl. Många funktionshindrade är kritiska till den vårdutbildning som en del av de assistenter som finns i branschen har. De menar att med utbildningen följer ett synsätt där funktionshindrade ses som sjuka. Det är just ett sådant synsätt som många funktionshindrade vill undvika. Därför finns idéer inom handikapprörelsen om att man snarast vill undvika assistenter med vårdutbildning. Istället vill man ha en lyhördhet för egna behov och ett gott handlag hos assistenterna. Det kräver ingen speciell grundutbildning. Problemet med en sådan inställning från assistenternas perspektiv är att det motverkar en traditionell professionalisering av yrket. Sammantaget har kunderna ett stort inflytande över vilken grundutbildning som assistenterna har hos de alternativa producenterna.

Problemen med utbildning och kvalifikationer berör också lönesättningen. Hos vissa alternativa producenter delegeras också lönesättningen till kunden. Det innebär en tendens att de traditionella kriterierna som finns i ett byråkratiskt anställningsförhållande nämligen formella kvalifikationer inte nödvändigtvis beaktas. Istället kan det röra sig om vad som kan kallas subjektiva faktorer som allmän duglighet - eller det som kunden värderar. Fackföreningen ser gärna en lönesättning som utgår från formella kriterier såsom olika utbildningsnivåer. Det är dock möjligt att se tecken på att det pågår en diskussion hos alternativa producenter om att försöka tillämpa mer formella kriterier vid lönesättning.

3. Den traditionella funktionen som arbetsledare är ofta ifrågasatt hos de som tillhandahåller personlig assistans. Kommunen har ofta en anställd ansvarig arbetsledare som assistenterna kan vända sig till. Det blir därmed professionella normer som styr utformningen av anställningsvillkoren på den lokala nivån. Hos vissa alternativa producenter är det kunden som är arbetsledare. Det blir då kundernas normer som utformar anställningskontraktet på den lokala nivån. I andra fall är arbetsledarfunktionen inte lika tydlig. Enligt vissa av de alternativa producenterna känner man dock ett ansvar för att gå in och försöka hantera relationen om något inte fungerar. En komplicerande faktor är att många av de alternativa producenterna kontrolleras av personer med anknytning till handikapprörelsen. En sådan stark koppling till den ena parten i relationen kan kanske ha betydelse när det gäller möjligheterna att lösa konflikter mellan personal och kund. Det finns alltså stora olikheter vad gäller definitionen av ett arbetsledaransvar.

4. Graden av organisering av arbetskraften är låg. Det rör sig om många deltidsarbetande som har basen för sin anställning i någons hem. Det gör det svårt för facket att agera. Det förekommer också rykten i branschen om att företag utnyttjar olika konstruktioner av kollektivavtal eller inte tillämpar några avtal alls. De som berättar om detta kan eller vill dock inte ange vilka som håller på med sådant. Det är också svårt att belägga sådana förhållanden i Göteborg. Ett exempel som har förts fram är att man använder sig av Handelsanställdas avtal istället för det dominerande mellan Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Kommunalarbetareförbundet (SKAF). Handels avtal ger större möjligheter att förlägga arbetstiden fritt och därmed undvika en del kostnader för obekvämt arbetstid, enligt mina sagesmän.

Sammantaget pekar beskrivningen på att de anställningsförhållanden som existerar främst bland de alternativa producenterna i den här branschen skiljer sig från de gängse inom offentlig sektor. Enligt min beskrivning har kunden tagit över många av de uppgifter som arbetsgivaren traditionellt har stått för. En fråga är hur personalen ser på de här förhållandena. Enligt Socialstyrelsens utvärdering (1997) är de personliga assistenterna relativt nöjda med sin situation. Problemet är kanske dock att de inte ser någon framtid i branschen. Det finns för lite utvecklingsmöjligheter och anställningsskyddet är dåligt. Yrket tenderar därför enligt utvärderingen att bli av tillfällig karaktär. Det tenderar därmed att motverka syftet med lagstiftningen som bl a var att försöka få en bättre kontinuitet i den personliga assistansen. Det har på senare tid också visat sig vara besvärligt att rekrytera assistenter. Detta trots den höga öppna arbetslösheten. De alternativa producenterna ser det som en lönefråga. Det går inte att hålla uppe lönenivåerna med den relativt låga schablonersättningen. Andra ser en risk i att branschen kan hamna i dåligt rykte.

Slutsatser

Marknaden och konflikten mellan kund och personal

Den marknad som jag har beskrivit i det här kapitlet är konstruerad i en politisk process, och har sin grund i Lagen som stöd och service för vissa funktionshindrade” (LSS) som kom 1994. Lagen gav bl a vissa funktionshindrade rätt att själva med bidrag från Försäkringskassan anställa personliga assistenter eller att överlåta arbetsgivaransvaret på producenter av assistans såsom

kommun, kooperativ eller annat organ. De flesta funktionshindrade har överlåtit arbetsgivaransvaret till någon av producenterna. Bland icke-kommunala producenter har kunderna ibland fått ett stort inflytande över personalens arbetsvillkor. En vanlig konstruktion är att producenten är formellt ansvarig för anställningsförhållandet men delegerar många uppgifter såsom frågor om arbetsledning, lönesättning och utbildning till kunden. Marknadens utveckling har medfört att den har kommit att likna de nyligen etablerade marknaderna för uthyrning av personal. Producenterna på marknaden erbjuder personliga assistenter till de funktionshindrade. En central fråga rör personalens arbetsvillkor på den här nya marknaden.

Ett skäl till att den här utvecklingen har blivit möjlig är att arbetsvillkoren inte har blivit reglerade i den lagstiftning (LSS) som reglerar marknaden. Det råder stor enighet bland bedömare om att LSS är konstruerad för att bevaka brukarnas intressen. Konstruktionen tillkom mot bakgrund av ett missnöje bland funktionshindrade med den kommunala hemtjänsten (SOU 1991:46). I lagen värnas kundens snarare än personalens intressen och den ligger därmed i linje med idéerna inom hård HRM. Om konstruktionen har inneburit en konflikt mellan intressen för utveckling och professionalisering hos de anställda och frigörelse hos kunderna inställer sig frågan om vems intressen som kan ses som legitima. I den positiva HRM-litteraturen är frågan entydig nämligen att kunden har alltid rätt. Det är kundens intressen som kommer i första hand och den anställda bör göra kundens önskemål till sina egna. I den kritiska HRM-litteraturen ses kunden snarare som en ställföreträdande arbetsgivare vars uppgift är att öka effektiviteten och förbättra kvaliteten.

Det är lätt att vara kritisk till den positiva HRM-litteraturen och ifrågasätta kundens legitimitet. När det gäller det aktuella fallet blir frågan dock komplicerad. Kunderna är människor som länge har haft en svår situation i samhället. De funktionshindrade ser sig inte heller i första hand som kunder på en marknad. De ser att de har fått en större möjlighet att leva sitt liv som andra medborgare. Politikerna har bl a genom LSS försökt att ge den här gruppen ett större inflytande över sina liv. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta de politiska prioriteringarna. Istället kan jag konstatera att två till synes motstridiga principer möts på den här marknaden som måste hanteras. Frågan blir snarast om och i så fall hur ett anställningsförhållande kan utformas som kan accepteras av parterna på den marknad som har konstruerats

Regleringen av arbetsvillkoren

Konflikten om arbetsvillkorens utformning kan sägas avspeglas på tre olika nivåer i samhället. Konflikten berör den lagstiftning som gäller arbetsmarknaden, den berör kollektivavtalen och den berör parternas förhållningssätt vad gäller det enskilda kontraktet på den enskilda arbetsplatsen.

Det kanske viktigaste förhållandet är att LAS inte gäller i vissa avseenden. Det finns skäl till att så inte är fallet, men det ger också kunden och arbetsgivaren en stark ställning gentemot arbetstagaren. Den här konstruktionen verkar dock vara nödvändig om målet är att ha en marknad som tillåter alternativa producenter av service. De som arbetar som alternativa assistansanordnare kan dock arbeta för att hantera den här problematiken, vilket man också gör. Ett sätt att hantera problemen är att gå in och medla när det blir problem i relationerna. Ett annat sätt är att försöka

ordna omplacering av assistenter till andra kunder. Med andra ord handlar det om att försöka få en smidig tillämpning av lagstiftningen på den lokala nivån.

När det gäller kollektivavtalen finns det andra problem nämligen vilka parter som är legitima. Kollektivavtalen tecknas mellan arbetsgivarens organisation och den fackliga organisationen. Viktiga delar i avtalen gäller löner och andra anställningsvillkor. Principerna för lönesättningen är central. Ett problem i det här sammanhanget är att principerna för lönesättningen i flera fall bestäms av kunden. Kunden är dock inte någon part i förhandlingarna om kollektivavtalen. Även i det här fallet är regleringen av anställningsrelationen beroende av en smidig tillämpning av den formella arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan arbeta med att driva principer för lönesättning gentemot sina kunder och det görs också. De kan möjligen förhindra det som skulle kunna kallas godtycke. Det är dock här värt att hålla i minnet att arbetsgivarna i allmänhet företräder samma principer för lönesättning som kunderna.

Slutligen när det gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar är det också beroende av att informella relationer etableras på den enskilda arbetsplatsen. Arbetsplatsen är hos kunden, dvs i den funktionshindrades hem och det är viktigt att de personliga relationerna fungerar där. Här har i allmänhet kunden mycket att säga till om och arbetsgivaren har främst en rådgivande och stöttande roll. Det är dock kunden som förfogar över den yttersta sanktionen nämligen uppsägningen och bestämmer över andra viktiga förhållanden som lön och utbildning. Det är också kunden som är arbetsledare. De alternativa producenterna skriver dock i allmänhet ett kontrakt med sina kunder, och på det viset kan de skaffa sig ett visst inflytande. Producenten har en möjlighet till sanktioner gentemot kunden, dvs att ytterst säga upp kontraktet.

Frågan är vad som kan förväntas hända när det gäller regleringen av arbetsvillkoren. Det är först viktigt att konstatera att marknaden är relativt ny - den har bara fungerat i fem år. Det innebär att den knappast har hunnit stabiliseras. Villkoren på marknaden förändras också hela tiden, där t ex reglerna för ersättning har varit föremål för flera omprövningar. Den allmänna turbulensen underlättar knappast regleringen av arbetsvillkoren. Det är mycket svårt att bedöma om den generella lagstiftning som berör arbetsmarknaden kommer att anpassas till den utveckling vi pekat på. Ett problem är att utvecklingen kanske går mot att villkoren på de nya marknaderna varierar kraftigt. Förutsättningarna för omplacering på den aktuella marknaden är exempelvis problematiska när marknaden är konstruerad på det aktuella sättet. Det är ett problem som knappast finns på alla nya marknader. Som jag tidigare har berört kan förhållandena också vara ganska olika på de etablerade uthyrnings- och konsultmarknaderna. Det beror inte minst på att olika personalgrupper har en varierande förhandlingsstyrka. Frågan är alltså om generell lagstiftning kan anpassas till variationen i villkor. En annan möjlighet är att arbetsvillkoren i större utsträckning kommer att regleras i kollektivavtal. Det här är också mycket svårt att bedöma. Parterna tycks dock stå långt ifrån varandra idag. Problemen kvarstår också om hur bindande kollektivavtal kan vara, beroende på att kunden inte är någon legitim part i de här förhandlingarna.

Utöver generell lagstiftning och kollektivavtal ser jag framförallt två möjligheter till reglering av arbetsvillkoren. Den första är kopplad till de politiker och centrala administratörer som ansvarar för regleringen av marknaden. En möjlighet är alltså att de som reglerar marknaden också tar ansvar för arbetsvillkoren. I den speciella typ av marknadskonstruktion vi diskuterar här brukar

kvaliteten på tjänsten följas upp, i varje fall i Storbritannien (Challis, m fl, 1994). Det görs på två sätt dels genom certifiering av producenterna, dels genom inspektioner. Typexemplet här är skolan där den enskilda skolan certifieras och där staten via skolinspektörer följer upp kvaliteten. Syftet med uppföljningen är att skydda den som man anser vara den svagare parten i relationen nämligen kunden. En sådan uppföljning kan bidra till en standardisering av förhållandena. Motsvarande uppföljning finns inte på den studerade marknaden. Om en sådan uppföljning utvecklas kan kanske den också innefatta personalens arbetsvillkor.

Den andra möjligheten är att arbetsvillkoren i större utsträckning specificeras i kontrakt mellan arbetsgivare och kund. Sådana specifikationer finns ofta i dagens kontrakt på den aktuella marknaden, men det är kanske något som kommer att utvecklas vidare. En intressant utveckling ligger också i att kunderna utbildas i att ta ansvar för personalens arbetsvillkor. Det ansluter till en allmän trend idag i samhället att vi som kunder måste vara mer observanta på de förhållanden under vilka varor och tjänster produceras. Kanske är det så att arbetsvillkor i allt större utsträckning kommer att regleras i kontrakt mellan organisationer. Det är i så fall en utveckling som erbjuder både möjligheter och problem.

Slutligen vill jag poängtera att jag i det här kapitlet endast har kunna skrapa på ytan av en omfattande problematik. Kapitlet skrivs inom ramen för ett forskningsprojekt som finansieras av Konkurrensverket och berör samhällets reglering av assistansmarknaden. Tonvikten ligger inte på arbetsförhållandena utan på frågor om effektivitet och kvalitet. En djupare belysning av personalens villkor kräver också en mer ingående diskussion om t ex arbetsrätt. Jag tror att det finns intressanta studier att göra inom det här området.

Sammanfattningsvis är kanske ändå den viktiga frågan den att regleringen av arbetsvillkoren i det svenska samhället har byggt på en konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare. När den konflikten har gestaltats inom ramen för en organisation har det ofta lett till samförståndslösningar. Arbetsgivare och arbetstagare har i en fastställd förhandlingsordning kunnat komma överens om villkoren. Det som exemplet i det här kapitlet visar är vad som kan hända om en annan konflikt nämligen den mellan arbetstagare och kund blir central. En sådan konflikt kan vara resultatet av att marknadsmodeller införs. Det som händer är att vissa delar av regleringen av arbetsvillkoren ifrågasätts, främst beroende på att en ny part nämligen kunden kommer in. Det finns inte heller någon etablerad förhandlingsordning att ta till. Kunden är traditionellt inte någon part när arbetsvillkoren ska utformas. Om den politiska utvecklingen från "the politics of production" till "the politics of consumption" fortsätter kan det leda till ett behov av omprövning av hur personalens arbetsvillkor regleras i den offentliga sektorn och kanske arbetsmarknaden i stort.

Referenser

Antman, Peter, 1994

Vägen till systemskiftet - den offentliga sektorn i politiken 1970-1992. Ur:
Gustafsson, Rolf Å. (red) Köp och sälj, var god svälj? Stockholm: Arbetsmiljöfonden
rapportserien

Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, 1994

Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.

Blomquist, Christine, 1996

I marknadens namn. Stockholm: Nerenius & Santérus

Brunsson, Nils & Hägg, Ingemund, 1992

Marknadens makt. Stockholm: SNS Förlag.

Challis, Linda, Day, Patricia, Klein, Rudolf & Scrivens, Ellie, 1994,

Managing Quasi-markets: Institutions of regulation. In: Bartlett, Will, Propper, Carol,
Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, Quasi-markets in the Welfare state. The emerging
findings. Bristol: SAUS Publications.

Du Gay, Paul & Salaman, Graeme, 1992

The cult(ure) of the customer. Journal of management studies, 29:5, 616-633.

Ferlie, Ewan, Ashburner, Lynn, Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (red). 1996 The
new public management in action. Oxford: Oxford University Press

Gustafsson, Rolf Å. (red), 1994

Köp och sälj, var god svälj? Stockholm: Arbetsmiljöfonden rapportserien

Hugemark, Agneta

Hur personalen glömdes bort - ekonomerna i sjukvårdsdebatten 1979 - 1993. Ur:
Gustafsson, Rolf Å. (red), 1994. Köp och sälj, var god svälj? Stockholm: Arbetsmiljöfonden
rapportserien

Jacobsson, Bengt, 1994 (red)

Organisationsexperiment i kommuner och landsting. Stockholm: Nerenius &
Santérus.

Knapp, Martin, Wistow, Gerald, Forder, Julien & Hardy, Brian, 1994

Markets for social care: Opportunities, barriers and implications. Bartlett, Will,
Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, (red)
Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.

Levacic, Rosalind, 1994

Evaluating the performance of quasi-markets in education. Ur: Bartlett, Will, Propper, Carol, Wilson, Deborah & Le Grand, Julian, (red) Quasi-markets in the welfare state. Bristol UK: SAUS.

Legge, Karen
Human resource management. London: MacMillan press Ltd.

Mullen, Penelope, 1991
Which internal market? The NHS White paper and internal markets. Ur Thompson, Grahame m fl (red). Markets hierarchies and networks. London : Sage publications.

Naschold, Frieder, 1996
New frontiers in public sector management. Berlin: Walter de Gruyter.

Normann, Richard, 1983
Service management. Malmö: Liber Förlag

Saunders, Peter, 1986
Social theory and the urban question. London: Hutchinson education Ltd (second edition)

Socialstyrelsen 1997
Handikappreformen. Slutrapport. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar, 1997:1

SOU 1991:46
Handikapp välfärd, rättvisa. Stockholm: Socialdepartementet.

Walsh, Kieron, 1995
Quality through markets: The new public service management. Ur: Wilkinson, Adrian & Willmott, H. (red). Making quality critical. London: Routledge.

Wesström, Mette, 1998
Hotellet, kunden eller jag. Göteborg: BAS