

Kommittédirektiv

Nationell samordnare för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre

Beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2019

Sammanfattning

En förutsättning för att Sveriges äldre ska få en vård och omsorg av god kvalitet är tillgången på personal med rätt kompetens. Den demografiska utvecklingen i kombination med stora pensionsavgångar innebär utmaningar i detta avseende. Att säkerställa kompetensförsörjningen är framför allt ett ansvar för huvudmännen. Regeringen bedömer dock att det till följd av de rådande omständigheterna finns behov av nationellt stöd. Regeringen tillsätter därför en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, i syfte att stödja kommunerna i deras arbete med att skapa förutsättningar för en hållbar kompetensförsörjning inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre. Samordnaren ska tillsammans med kommuner initiera förändringsarbete som främjar en god arbetsmiljö och som tar tillvara teknikens möjligheter i syfte att underlätta för personalen och ge ökad kvalitet för patienter och brukare.

Samordnaren ska bl.a.

- utifrån sina noga avvägda analyser, stödja och initiera förändringsarbete i kommunalt finansierade verksamheter inom vård och omsorg i syfte att göra det möjligt att behålla och rekrytera personal, såväl män som kvinnor, och
- till kommuner föreslå och förmedla goda exempel på välfärdstekniska lösningar som är ändamålsenliga och kostnadseffektiva och som bör prioriteras i syfte att avlasta personalen och effektivisera verksamheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

Utgångspunkter som påverkar en hållbar kompetensförsörjning

Äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag. Man ska kunna åldras i trygghet med bibehållet oberoende så länge som möjligt, och den vård och omsorg som erbjuds ska vara jämställd och jämlik, oavsett var i landet man bor. God bemanning och en effektiv organisering av arbetet leder till trygghet och säkerhet för den äldre.

En allt större andel äldre i befolkningen i kombination med stora pensionsavgångar innebär stora utmaningar för kompetensförsörjningen av vård- och omsorgspersonal i den kommunalt finansierade vården och omsorgen. För att klara den framtida kompetensförsörjningen behöver verksamheterna rekrytera nya medarbetare samt investera i personalens kompetens för att skapa förutsättningar för att vilja stanna kvar i yrket. Det kan t.ex. handla om att använda personalens befintliga kompetens mer effektivt, skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö, ge stöd och utbildning i kunskapsbaserade metoder och arbetssätt, erbjuda karriärmöjligheter i yrket och använda tekniken på ett effektivt sätt som gynnar personalens arbetssituation.

I betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) framkommer att under 2017 utgjorde undersköterskor 51 procent, vårdbiträden och vårdare 32 procent och sjuksköterskor 7 procent av all vård- och omsorgspersonal i kommunal verksamhet. Cirka 92 procent av undersköterskorna och skötarna anställda i kommunal vård och omsorg är kvinnor. Det är således relativt få män i dessa yrkesgrupper vilket innebär att rekryteringsbasen skulle vidgas om ett större antal män sökte sig till yrket. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) väntas efterfrågan på vård- och omsorgsutbildad personal öka ytterligare efter år 2020. Under de senaste tre åren har andelen arbetsgivare som rapporterar brist på nytexaminerade individer med gymnasial vård- och omsorgsutbildning ökat. År 2017 uppgav sex av tio arbetsgivare att de hade svårt att rekrytera nytexaminerade med nämnda utbildning. SCB bedömer att det sammantaget finns risk för stor brist på vård- och omsorgsutbildade år 2035.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppskattar i rapporten Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden – rekryteringsrapport 2018 att välfärden kommer att behöva öka antalet anställda med knappt 200 000 personer fram

till 2026, om inga förändringar sker. Därtill har SKL utarbetat nio rekryteringsstrategier för att möta utmaningarna och bedömer att rekryteringsbehovet (behoven av välfärd plus pensioneringarna bland anställda i välfärden) kan minska med 180 000 personer med hjälp av tre olika strategier. Dessa handlar om att få fler personer att utöka sin arbetstid, förlänga tiden en person befinner sig i arbetslivet samt om att utnyttja tekniken bättre.

Olika typer av välfärdsteknik kan öka tryggheten och stärka självständigheten hos äldre som är i behov av samhällets stöd. Användningen av välfärdsteknik har ökat i landet, men från låga nivåer. Socialstyrelsen konstaterade i sin årliga rapport E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019 – uppföljning av utvecklingen inom e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna (2019) att utvecklingen är ojämn och att de flesta kommuner genomför test- och pilotprojekt med välfärdsteknik. Av rapporten framgår också att utvecklingen av e-tjänster i socialtjänsten är fortsatt långsam. Allt fler kommuner inför välfärdsteknik, men i de allra flesta fall handlar det om pilotprojekt. Den teknik som flest kommuner arbetar med är trygghetskameror, GPS-larm, vårdplanering med video, elektroniska lås, passiva larm/sensorer och medicinpåminnare.

Konstaterade brister i arbetsmiljön

Under åren 2013–2017 hade, enligt Arbetsmiljöverket, 60 procent av de anmälda arbetsskadorna inom äldreomsorgen organisatoriska och sociala orsaker. Myndigheten anser att stress på grund av för hög arbetsbelastning, ohälsosamma arbetstider eller olika slags kränkande särbehandling kan öka risken för att medarbetare genomför arbetsuppgifter på ett riskfyllt sätt med påföljden att de skadar sig allvarligt. Regeringen gav 2016 Arbetsmiljöverket i uppdrag att genomföra en nationell tillsyn av äldreomsorgen. I myndighetens rapport Tillsyn av psykosocial arbetsmiljö inom äldreomsorgen (A 2016/00159/ARM) konstaterar myndigheten att det finns ett stort behov av att förbättra det förebyggande arbetsmiljöarbetet inom äldreomsorgen. I rapporten framkommer att det inom såväl hemtjänst som särskilda boendeformer finns en hög sjukfrånvaro bland personalen till följd av olyckor och arbetsrelaterade sjukdomar. Det beror bl.a. på stor arbetsmängd och arbetsbelastning, intressekonflikter, fallolyckor samt hot och våld. Arbetsmiljöverkets tillsyn fortsätter under hela 2019 och inkluderar sedan 2018 även privata anordnare. Enligt Försäkringskassans rapport Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad (2018) är sjukfrånvaron högst inom vård, omsorg och sociala tjänster som också sysselsätter många kvinnor.

Arbetsmiljöverkets redovisning stämmer med tidigare iakttagelser av t.ex. andra myndigheter och fackliga organisationer om förekomsten av sämre arbetsmiljö i kvinnodominerade branscher. För att öka kunskapen om bakgrunderna till detta utlyste forskningsrådet Forte under 2016 forskningsmedel för projekt som handlade om just arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer. Bland de tio utvalda projekten finns ett projekt som innebär att man ska titta närmare på hur arbetsförhållandena inom hemtjänsten kan förbättras. Slutredovisning ska ske under 2020.

Uppdraget att främja en god arbetsmiljö

Kompetensförsörjningen är ett ansvar som främst ska hanteras och beslutas på kommunal nivå. Regeringen bedömer dock att den rådande situationen med fler äldre och med stora pensionsavgångar inom vård- och omsorgsyrken är en utmaning som kräver nationellt stöd. En viktig aspekt är att tillståndet av den nationella samordnaren avser att stödja huvudmännen i deras situation, inte att överta ansvaret. Den nationella samordnaren får i uppdrag att bl.a. stärka ledarskapet och stimulera nya kunskapsbaserade arbetssätt som är ändamålsenliga för såväl brukare och patienter som personal, bidra till forum för erfarenhetsutbyte mellan kommuner för en god arbetsmiljö samt tillvarata teknikens möjligheter. För att samordnarens uppdrag ska leda till varaktiga förändringar är det av stor vikt att beakta hur förändringsarbetet i verksamheterna kan genomföras och tillämpas.

Ett stärkt ledarskap

Arbetsgivarnas förmåga att rekrytera och behålla personer med rätt kompetens liksom att organisera verksamheten effektivt är avgörande för att säkerställa kompetensförsörjningsbehovet. Om personalen saknar förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter så att verksamheten kan hålla hög kvalitet, kan det orsaka risker för patienten och brukaren och leder sannolikt även till att personal inte vill stanna kvar i yrket. Det är arbetsgivarnas ansvar att se till att det finns rätt kompetens för de arbetsuppgifter som ska utföras. Ledarskapet har stor betydelse, inte minst för att brukare och patienter ska få förtroende för den vård och omsorg som ges. Såväl chefer som övrig personal behöver som sagt ha förutsättningar för att utföra sitt arbete. Det handlar främst om att personalen ska ha rätt kompetens för sina arbetsuppgifter men lika väl om att personalen ska finna sitt yrke meningsfullt och ha möjligheter att utvecklas och påverka sin arbetssituation.

Med en tillitsbaserad styrning och ledning ska kvaliteten i offentligt finansierade tjänster bibehållas och ökas. Detta är en av Tillitsdelegationens utgångspunkter. Delegationen fick i juni 2016 regeringens uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. I betänkandet Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) betonar delegationen att det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande samt att medarbetarens kunskap och kompetens används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete. En ändring av styrningen i denna riktning bidrar också till bättre kvalitet för brukaren, enligt delegationen.

Den statliga kunskapsstyrningen är en viktig resurs för och utgångspunkt i frågor som rör kompetensförsörjning. Syftet med den statliga kunskapsstyrningen är att i ökad utsträckning åstadkomma en evidensbaserad praktik så att kvalitetssäkrad kunskap sprids och används inom verksamheterna. Ambitionen är att medarbetare ska kunna fatta beslut om lämpliga insatser utifrån bästa tillgängliga kunskap kombinerad med patientens eller brukarens egna erfarenheter. En förutsättning är att personalens behov av kunskapsstöd och andra kompetenshöjande insatser tillgodoses.

Chefer inom äldreomsorgen har ofta ansvar för flera verksamheter och stora personalgrupper. Detta ställer höga krav på enhetscheferna som parallellt med ledningen av det dagliga arbetet även ska utveckla verksamheter som uppges ha begränsade resurser. I Socialstyrelsens uppföljningsrapport Stimulansmedel för ökad bemanning inom äldreomsorgen (2017) samt Stockholms läns Äldrecentrums rapport Röster från hemtjänsten (2015) uppmärksammades att det finns strukturella problem, främst när det gäller hur hemtjänsten organiseras och personalens förutsättningar att utföra sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt. Vidare konstateras i studien Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg? (2017) från Stockholms universitet ett tydligt samband mellan viljan att sluta i arbetet och brister i fråga om stöd från chefer och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Enligt rapporten är det mer än dubbelt så vanligt att allvarligt ha övervägt att sluta bland dem som aldrig upplever att de får stöd av den närmaste chefen jämfört med dem som oftast upplever sådant stöd. Detta gäller även möjligheten att lära nytt och utvecklas i arbetet liksom när det gäller tid att diskutera arbetet med sina arbetskamrater. Kontinuerligt

stöd från chefen, mer tid att diskutera arbetet med kollegor och ökad möjlighet att utvecklas i arbetet är exempel på faktorer som gör det lättare för fler som arbetar i hemtjänst eller i äldreboenden att vilja stanna kvar i arbetet.

En kartläggning av bl.a. undersköterskors arbetsuppgifter har gjorts i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20). Kartläggningen visar dels att företrädare för verksamheterna uppfattar att det förekommer flera brister bland de anställda undersköterskorna inom viktiga kompetensområden, dels att differentiering av arbetsuppgifter mellan undersköterskor och vårdbiträden ofta saknas i kommunala verksamheter. Det kan finnas flera orsaker till den rådande situationen. I slutändan är det alltså arbetsgivarens ansvar att säkerställa vilken kompetens de anställda har och organisera arbetet därefter. Utredningen föreslår att en skyddad yrkestitel för undersköterskor ska införas. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Kunskapsbaserade metoder för genomförande av förändringsarbete i verksamheterna

Förändringsarbete kräver uthållighet, tålamod och tillförsikt från såväl ledning som medarbetare. Inte minst behöver en tydlig struktur samt riktning om vad målet med utvecklingsprocessen är förankras och tillämpas i organisationen. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys initierade 2017 ett forskningsuppdrag som resulterade i en kunskapsöversikt, Implementering i vården (2018), som avser att identifiera övergripande utmaningar för implementering samt bidra till att skapa bättre förutsättningar till lärande och utveckling i vården och omsorgen. Promemorian lyfter bl.a. fram vilka faktorer som kan vara kritiska för ett projekts möjligheter att bidra till långsiktigt lärande.

Identifiera prioriterade välfärdstekniska lösningar

Välfärdsteknik kan ha stor betydelse inom vård och omsorg för att stärka den äldre genom att öka förutsättningarna för ökad delaktighet och trygghet i hela landet. Dessutom kan teknik underlätta vardagen för anhöriga. Vidare kan välfärdstekniska lösningar effektivisera verksamheterna och kan, rätt använda, frigöra tid för personalen som kan användas för samtal, gemensamma måltider och mänsklig närvaro. Mot bakgrund av den förväntade ökade bristen på arbetskraft även framgent behöver personalens tid och kunskaper användas för de insatser där de gör bäst nytta, dvs. på de olika insatser som inte kan ersättas av tekniska lösningar.

Regeringen har fattat flera beslut i syfte att främja ökad användning av välfärdsteknik. I augusti 2018 tillsatte regeringen Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen (dir 2018:82). Utredningen ska lämna förslag på åtgärder som kan främja införandet av välfärdsteknik för ökad trygghet, som stärker självständighet och livskvalitet för äldre och som avlastar personal, frigör mer tid för personalen med de äldre samt moderniserar verksamheten. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2020. Vidare uppdrog regeringen i mars 2019 till Myndigheten för vård- och omsorgsanalys att kartlägga och analysera vilka effekter välfärdstekniska lösningar har för brukare och personal samt dessa lösningars påverkan på kostnader och effektivitet i omsorgens organisation (S2019/01518/FST). Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Regeringen beslutade i juni 2018 om särskilda stimulansmedel till kommuner för investeringar i välfärdsteknik i omsorgen (S2018/03799/FST). Enligt Socialstyrelsens redovisning rekviderade samtliga kommuner medel och den största delen av medlen riktades till målgruppen äldre. Medlen har använts till att digitalisera arbetssätt, för att öka tryggheten och säkerheten för den enskilde samt till att höja kvaliteten i verksamheten. Det är tydligt att det finns ett stort intresse hos kommunerna för att utveckla verksamheterna genom digitalisering och välfärdsteknik. Regeringen vill främja en ökad investeringstakt i välfärdsteknik i kommunsektorn och bedömer att ett underlag från en nationell samordnare kan bidra till ökad kunskap om vilka investeringar i välfärdsteknik som är mest ändamålsenliga.

Sprida goda exempel

Medarbetare som får bidra med sin kompetens och som trivs i sin arbetsmiljö är en förutsättning för att verksamheterna ska kunna erbjuda en vård och omsorg av god kvalitet. För att attrahera fler till yrket behöver även de goda exemplen lyftas fram och arbetsgivarna förmedla att yrken inom vård och omsorg är meningsfulla och att det är en viktig bransch för välfärden.

I många kommuner pågår det utvecklingsarbete inom vård och omsorg om äldre. Dessa goda exempel får dock ofta begränsad spridning bland relevanta aktörer. Olika sätt att åtgärda brister och möta utmaningar är att personalen kan lära av varandra, dela med sig av sina erfarenheter och skapa samarbete över kommungränserna. Det skulle kunna handla om olika lösningar för att undvika delade turer, skapa interprofessionella arbetsteam för att tillvara och

delat kompetens vilket också gynnar patienten och brukaren eller hur välfärdsteknik har effektiviserat verksamheten och bidragit till ökad kvalitet för såväl brukarna som personalens arbetsmiljö. Inte minst kan det vara gynnsamt ur ett styrnings- och ledningsperspektiv att dra lärdomar från olika typer av organisationer, vilket också är en slutsats som Sveriges Företagshälsor drar i rapporten Arbetsmiljö, hälsa och organisation – hur hänger det ihop och varför? (2019). I rapporten framhålls bl.a. nyttan för offentlig och privat verksamhet av att utbyta erfarenheter i syfte att skapa en god arbetsmiljö.

Uppdraget

Samordnaren ges i uppdrag att stödja och initiera förändringsarbete i kommunalt finansierade verksamheter inom vård och omsorg för att främja en god arbetsmiljö och hållbar kompetensförsörjning. Samordnaren ska genomföra uppdraget med beaktande av det som anges ovan om ett stärkt ledarskap, om att sprida goda exempel och om kunskapsbaserade metoder för genomförande av förändringsarbete i verksamheterna samt om att identifiera ändamålsenliga välfärdstekniska lösningar utifrån de erfarenheter verksamheterna delar med sig av. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag.

Samordnaren ska göra följande:

- Utifrån sina noga avvägda analyser, stödja och initiera förändringsarbete i kommunalt finansierade verksamheter inom vård och omsorg i syfte att göra det möjligt att behålla och rekrytera personal, såväl män som kvinnor.
- Föreslå kunskapsbaserade metoder för att säkerställa genomförande och tillämpning av förändringsarbete i verksamheterna.
- Stödja kommunerna i erfarenhetsutbyte om framgångsrikt ledarskap och nya arbetssätt som bidragit till en god arbetsmiljö. Särskilt fokus ska läggas på att skapa förutsättningar för fortsatt erfarenhetsutbyte och samarbete efter att samordnarens uppdrag är slutfört.
- Aktivt verka för att synliggöra och sprida goda exempel på arbetssätt och arbetsvillkor inom kommunalt finansierad vård och omsorg.

- Till kommuner föreslå och förmedla goda exempel på välfärdstekniska lösningar som är ändamålsenliga och kostnadseffektiva och som bör prioriteras i syfte att avlasta personalen och effektivisera verksamheten.
- Utifrån sina verksamhetsnära observationer, lämna en slutrapport med rekommendationer och bedömningar av insatser på kommunnivå för att främja en hållbar kompetensförsörjning. Rapporten ska även innehålla samordnarens iakttagelser om vilka välfärdstekniklösningar som är mest ändamålsenliga och effektiva.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska samordnaren föra en dialog med framför allt SKL men även med andra relevanta myndigheter och aktörer som t.ex. Socialstyrelsen, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Arbetsmiljöverket, E-hälsomyndigheten, Vårdföretagarna, Välfärdskommissionen, Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen (S 2018:11), Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (2017:01), Utredningen om framtidens socialtjänst (S 2017:03), Utredningen om fast omsorgskontakt (S 2019:02), Tillitsdelegationen (Fi 2016:03), Forte, Kommunalarbetsareförbundet samt Sveriges företagshälsor. Samordnaren ska samråda särskilt med Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen utifrån sitt uppdrag om välfärdstekniklösningar i kommunerna i syfte att tillvarata potentiella synergier.

Samordnaren ska ha ett utåtriktat och inkluderande arbetssätt och aktivt verka för att skapa goda förutsättningar att få genomslag bland berörda aktörer. Befintliga regionala strukturer för samverkan och erfarenhetsutbyte inom socialtjänsten är här en viktig resurs att ta tillvara. I arbetet ingår också att på olika sätt delta i samhällsdebatten i frågor som berör uppdraget.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som bestäms i dialog med Regeringskansliet (Socialdepartementet) informera om arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

(Socialdepartementet)