

Styrning av hemtjänsten

Tidsstyrning, kvalitet och arbetsmiljö

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. På begäran kan vi ta fram publikationen i ett alternativt format för personer med funktionsnedsättning. Skicka frågor om alternativa format till alternativaformat@socialstyrelsen.se.

Artikelnummer: 2025-6-9642

Publicerad: www.socialstyrelsen.se, september 2025

Förord

Kompetensförsörjning är en stor utmaning för äldreomsorgen. För att klara den utmaningen behöver arbeten i hemtjänsten uppfattas mer attraktiva än de gör idag och arbetsmiljön bli bättre. Äldreomsorgen ska hålla en god kvalitet och vara kunskapsbaserad – det gäller även hur verksamheten styrs och planeras på strukturell nivå.

Hur styrningen fungerar är centralt för att skapa god arbetsmiljö och god kvalitet i omsorgen. Vi har gjort den här rapporten för att öka kunskapen om styrning av hemtjänst.

Den primära målgruppen är beslutsfattare, chefer och verksamhetsutvecklare i nämnd och förvaltning samt enhetschefer i hemtjänsten. Rapporten kan även vara användbar för FoU-verksamheter och forskare med intresse för styrning av hemtjänst.

Rapporten har skrivits av utredare Anna Brooks som varit projektledare. Emanuel Åhlfeldt har gjort de statistiska analyserna. Christine Tell har varit ansvarig enhetschef. Juristen Katarina Bone har varit delaktig i framtagandet av rapporten. Jimi Löfman har gett stöd i de statistiska analyserna och med diagram. Jonas Berkow har medverkat i utformning av enkäterna och Segen Mekonnen har sammanställt och bearbetat all grunddata. En intern referensgrupp har bidragit med synpunkter.

Vi har även inhämtat värdefulla synpunkter från Rebecka Strandell, fil.dr. i socialt arbete vid Stockholms universitet, Anne-Marie Boström, docent i omvårdnad vid Karolinska institutet, Marita Flisbäck, professor i sociologi vid universitetet i Borås, Nora Hansson Bittår, doktorand vid Handelshögskolan i Stockholm samt Helena Håkansson, doktor i arbetsvetenskap vid Mittuniversitetet.

Vi vill rikta ett särskilt varmt tack till alla enhetschefer och myndighetschefer som tagit sig tid att svara på enkäterna. Utan er hade det inte blivit någon rapport.

Rapporten avslutas med ett diskussionsavsnitt – fortsatt gärna diskussionen på hemmaplan, med stöd av våra reflektionsfrågor!

Sabina Orstam
Avdelningschef
Avdelningen för kunskapsstyrning av socialtjänsten

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Varför fokus på styrning?	7
Vad har vi gjort?	7
Vad har vi sett?	8
Vår bedömning	9
Syfte med rapporten	10
Metod.....	11
Bakgrund.....	13
Styrning av hemtjänsten i teorin – mål, medel och konsekvenser	14
Flera mål som ska uppnås	14
Kunskapsbaserad styrning	14
Hemtjänsten styrs på olika nivåer	15
Styrning i förändring	19
Konsekvenser för kvalitet och arbetsmiljö	21
Styrning av hemtjänsten i praktiken – chefers erfarenheter och uppfattningar	25
Styrning av tid varierar mellan kommuner	25
Stora skillnader i personalens möjligheter att påverka	26
Olika uppfattningar mellan chefsnivåerna.....	27
Vad begränsar möjligheter att påverka?	28
Vad främjar möjligheter att påverka?	30
Enhetschefernas roll och arbetsuppgifter.....	31
Dialog förs mer sällan med privata utförare	33
Analys av samband mellan styrning och kvalitet	34
Samband åt olika håll	34
Samband mellan styrning och brukarnöjdhet.....	34
Diskussion	36
Hur stora möjligheter har utförare och personal att påverka?.....	36
Bra eller dåligt med stora möjligheter att påverka?	37
Ersättningssystemets betydelse	39

Stor bredd i personalgruppen.....	40
Utveckla dialog och samarbete.....	40
Enhetschefernas styrning påverkar både arbetsmiljö och kvalitet	41
Hur mycket ska handläggarna styra – och styras?.....	43
Referenser.....	45

Guide till läsaren

Den här guiden ger en överblick över rapportens innehåll, så att du lättare kan hitta de delar som är mest relevanta för dig.

För en snabb överblick rekommenderar vi att du läser sammanfattningen och diskussionsavsnittet. Men för att få en helhetsbild av studien och dess slutsatser är det bra att ta del av hela rapporten.

Rapporten börjar med ett förord och en sammanfattning. Därefter beskriver vi rapportens syfte, bakgrund och metod. Därefter följer ett kapitel som beskriver hur hemtjänsten styrs på nationell och lokal nivå, hur hemtjänsten blivit alltmer tidsstyrd samt vilka konsekvenser det haft på kvalitet och arbetsmiljö. Det ger en kunskap och kontext som underlättar förståelse och tolkning av de resultat som vi presenterar i rapporten. I den största delen av rapporten redovisar vi resultat från enkäter som besvarats av chefer i verksamheter och kommuner om hur hemtjänsten styrs. Vi beskriver också resultat av analyser av samband mellan styrning och kvalitet, mätt som brukarnöjdhet.

Vi avslutar med en diskussion där vi reflekterar över vad resultaten kan betyda och vad som kan vara bra att tänka på framöver.

Det finns fem bilagor till rapporten:

- Reflektionsfrågor, som riktar sig till dig som vill använda rapporten för att diskutera er egen verksamhet och behov av verksamhetsutveckling.
- En mer omfattande redovisning av resultat från enkäter.
- En fördjupad redovisning av resultat från analyser.
- Metodbilaga där urval, datainsamling och analysmetoder beskrivs i detalj.
- Enkäter till enhetschefer och myndighetschefer.

Sammanfattning

Varför fokus på styrning?

Med den här rapporten vill vi öka kunskapen om hur kommuner och utförande verksamheter styr hemtjänsten eftersom det har stor betydelse för både arbetsmiljö och kvalitet i omsorgen. Samtidigt är hemtjänst en komplex och föränderlig verksamhet vilket innebär särskilda utmaningar för hur den styrs och leds.

Det är därför viktigt att förstå hur styrningen fungerar och vilka konsekvenser den kan få. Med styrning menar vi både den styrning som görs från nämnd och förvaltning genom utformning av uppdrag till utförarna, ersättningssystem, riktlinjer samt dialog och samarbete med utförarna samt den styrning och ledning som görs av chefer på enhetsnivå.

Att möta omsorgstagarnas behov, skapa en trygg omsorgsrelation och att anpassa omsorgsarbetet efter individens aktuella hälsotillstånd och behov är viktiga dimensioner av kvalitet i hemtjänsten. Det förutsätter tillräckligt med tid, kontinuitet och en viss flexibilitet. Om man styr hemtjänsten på detaljnivå när det gäller tid och innehåll får personalen små möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagaren. Forskning och tillsynsrapporter visar att personalen ofta har hög arbetsbelastning och upplever att arbetet är tidspressat och minutstyrt.

Mot denna bakgrund fokuserar vi på i vilken mån hemtjänsten är detaljstyrd vad gäller tid och innehåll och på personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna. Vi tittar även på enhetschefers roll och arbetsuppgifter, hur dialog och samarbete mellan beställare och utförare fungerar samt i viss mån på ersättningssystem. Vi har också gjort analyser av hur detta hänger samman med kvalitet i omsorgen.

I rapporten lyfter vi fram frågor och områden som är viktiga att uppmärksamma. Den kan ses som ett bidrag till diskussionen på både lokal och nationell nivå. Det är en diskussion som vi ser behöver föras för att utveckla en styrning som både främjar kvalitet och arbetsmiljö i framtiden.

Vad har vi gjort?

Rapporten baseras på:

- Enkät svar från 462 enhetschefer och myndighetschefer i 88 kommuner.¹

¹ Med enhetschef avses den närmaste chefen (första linjens chef) till medarbetare som utför hemtjänstinsatser i ordinärt boende

- Statistiska analyser där enkätsvaren har samkörts med resultat från undersökningen Vad tycker de äldre om äldreomsorgen.

Vi har även tagit del av forskning, tillsynsrapporter och andra utredningar om styrning, arbetsmiljö och kvalitet i hemtjänsten. Vi redovisar resultat från detta i ett kapitel som vi kallar Styrning av hemtjänsten i teorin.

Vad har vi sett?

Stora variationer i kommunernas styrning

- Det finns stora skillnader mellan kommuner och enheter i hur hemtjänsten styrs. Vissa styr strikt och detaljerat – andra har en betydligt mer flexibel styrning.
- Strikt styrande uppdrag och tidsstyrning, begränsat samarbete med beställaren samt brist på tid och resurser bidrar till att personalen har små möjligheter att påverka utförandet, enligt enhetscheferna.
- Hälften av kommunerna anger hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta – oftast baserat på schabloner. I 24 procent av kommunerna ska dessa tider följas så exakt som möjligt. I 15 procent får tiden inte användas till andra aktiviteter, utifrån omsorgstagarens aktuella behov och önskemål.
- På vissa enheter finns stora möjligheter för personalen att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna – på andra enheter är möjligheterna små.
- Enhetscheferna anser generellt att styrningen är mindre flexibel och att det finns mindre möjligheter att påverka än vad myndighetscheferna gör.
- Begränsat samarbete mellan utförare och beställare bidrar till att personalen har små möjligheter att påverka, enligt enhetscheferna. Enhetscheferna gör den bedömningen fyra gånger så ofta som myndighetscheferna.

Både styrkor och utmaningar på enheterna

- Majoriteten av enhetscheferna, 86 procent, är nöjda med kvaliteten i omsorgen som deras enhet utför.
- Av de enhetschefer som bedömer att personalen har små möjligheter att påverka svarar ungefär 40 procent att brister i kompetens, språkförmåga och motivation samt brist på bemanning i stor utsträckning bidrar till detta. En lika stor andel bedömer att detta inte begränsar personalens möjligheter att påverka tillsammans med omsorgstagarna.
- Enhetscheferna lyfter fram vikten av kontinuitet, kommunikation och samarbete i alla led, ett stödjande ledarskap och att aktivt använda genomförandeplaner. Det kan främja flexibilitet i utförandet.

- Personalen har ofta små möjligheter att påverka arbetstider och får vid ungefär hälften av enheterna veta sina scheman först 2 – 3 veckor i förväg.

Samband med kvalitet

- Våra analyser visar samband mellan personalens möjligheter att påverka utförandet och kvalitet, mätt som brukarnöjdhet. Sambanden går i både positiv och negativ riktning, beroende på vilka aspekter av styrningen och utförandet som studeras.
- Det finns ett samband mellan att enhetschefer ägnar sig åt mer operativa arbetsuppgifter och nöjdare brukare. Vi vet inte vad sambanden beror på.

Vår bedömning

Vår bedömning är att beslutsfattare och chefer inom hemtjänsten, på både beställar- och utförarsida, behöver se över och reflektera över hur styrningen fungerar och vilka konsekvenser det får för kvalitet och arbetsmiljö. Det finns på många håll – men inte överallt – brister i styrningen som leder till att personalen har små möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna. Det kan behövas en större förståelse och samsyn mellan beställare och utförare kring verksamheternas förutsättningar och utmaningar. Den här rapporten ger en grund för fortsatta diskussioner och utvecklingsarbete i kommuner och verksamheter. I en bilaga finns reflektionsfrågor som beslutsfattare och chefer kan använda som stöd i det arbetet.

Inspiration till diskussion och fördjupad kunskap finns i bilagor till rapporten. Du hittar dem på <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer/>

Bilaga 1 Stöd för utveckling – Reflektionsfrågor

Bilaga 2 Resultat från enkäter om styrning av hemtjänsten

Bilaga 3 Redovisning av statistiska analyser

Bilaga 4 Metodbilaga

Bilaga 5 Enkäter till enhetschefer och myndighetschefer

Syfte med rapporten

Syftet med den här rapporten är att bidra till ökad kunskap om hur hemtjänsten styrs på lokal nivå och hur det i sin tur påverkar arbetsmiljö och kvalitet. Fokus är i första hand på hur styrningen påverkar personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna. Ambitionen är att rapporten ska fungera som ett underlag för reflektion, lärande och utvecklingsarbete. Den innehåller inte färdiga förslag eller rekommendationer om specifika styrmodeller eller arbetssätt.

Det övergripande målet med rapporten är att bidra till en styrning som främjar en hållbar arbetsmiljö för personalen och god kvalitet för omsorgstagarna. Det gynnar inte bara dessa individer utan även samhället i stort, eftersom en fungerande äldreomsorg är en central del av välfärden.

I rapporten besvaras följande frågor:

- På vilket sätt och i vilken omfattning styrs hemtjänstutförarna i olika kommuner?
- Vilka möjligheter har personalen att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna, enligt enhetscheferna?²
- Vad begränsar respektive främjar personalens möjligheter att påverka utförandet av insatserna, enligt myndighetschefer och enhetschefer?
- Vilken roll har enhetscheferna och vad är deras huvudsakliga arbetsuppgifter?
- Hur ser dialogen och samarbetet ut mellan beställare och utförare av hemtjänsten?
- Vilka samband finns mellan olika sätt att styra hemtjänsten och den kvalitet som de äldre upplever (brukarnöjdhet)?

Vi presenterar också resultat från forskning och tidigare studier om styrning av hemtjänsten och hur den kan påverka kvalitet och arbetsmiljö. Den kunskapen underlättar förståelse och tolkning av de resultat som vi redovisar i studien.

Vi har avgränsat den här studien till hemtjänsten. Det är en stor och viktig verksamhet som ger omsorg till över 150 000 personer över 65 år.³

² Det gäller möjligheter att påverka vilka aktiviteter som ska utföras, hur de ska utföras, när de ska utföras, hur ofta, hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta, total tid som ska utföras per dygn och att anpassa dagsplanering efter behov.

Metod

En detaljerad metodbeskrivning finns i Bilaga 4. Här ges dock en översiktlig bild av hur studien genomförts och den data vi samlat in och analyserat.

Studien har genomförts genom en enkätundersökning där enkäter har skickats till chefer på beställarsidan och på utförarsidan. Den ena enkäten skickades till myndighetschef, chef eller samordnare för handläggare i förvaltning med ansvar för äldreomsorg i 122 kommuner och stadsdelar. Svar inkom från 88 kommuner och stadsdelar vilket innebär en svarsfrekvens på 72 procent. Urvalet baseras på kommuner som under åren 2021 – 2023 rapporterat in resultat på medarbetarundersökningar till databasen Kolada, Hållbart medarbetarengagemang (HME).⁴ Vi kontrollerade att dessa kommuner var representativa utifrån geografi, kommuntyp och befolkning.

Den andra enkäten skickades till enhetschefer vid hemtjänstutförare i samma 122 kommuner, vilket totalt blev 950 enhetschefer. Av dessa svarade 462, vilket innebär en svarsfrekvens på 49 procent. Med enhetschef menas här den närmaste chefen för medarbetare som utför hemtjänstinsatser i ordinärt boende (hemtjänstpersonal). Enhetschefen har bland annat ansvar för personal, budget, utveckling och arbetsmiljö. Enkäten har besvarats av utförare i både kommunal och privat regi.

Vi har inte undersökt personalens uppfattning även om det är centralt för att säga något om kvalitet och arbetsmiljö. Studien har i första hand ett chefsperspektiv och beskriver deras uppfattning om hur styrningen är tänkt att fungera och hur den fungerar i praktiken.

Resultat från enkäterna har ”samkörts” med data från Socialstyrelsens brukarundersökning *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* (2024), med bakgrundsinformation om kommunerna och personalen från Statistiska centralbyrån (SCB) samt med Socialstyrelsens enhetsundersökning. Vi analyserar samband mellan olika styrningsfaktorer och brukarnöjdhet, mätt med hjälp av två index baserade på frågor från brukarundersökningen. Indexen bygger på att flera frågor slagits samman till mer robusta mått.⁵

Brukarnöjdhet är dock ett relativt trubbigt mått som inte ger en fullständig bild av kvalitet. Kvalitet i hemtjänst låter sig inte fångas på något enkelt mätbart sätt. Att analysera sambanden mellan olika sätt att styra och arbeta kan ge ett värdefullt underlag för reflektion men vi kan inte dra några säkra slutsatser om vad sambanden beror på.

⁴ Skälet till att urvalet baserades på HME var att vi initialt hade avsikten att även analysera samband mellan styrning och arbetsmiljö. De mått vi tänkte använda fungerade dock inte i analyserna. För mer information om detta, se Bilaga 4.

⁵ Hur indexen tagits fram och validerats beskrivs i bilaga 4.

Vi har genom litteratursökning tagit del av forskning och andra rapporter om styrning av hemtjänst kopplat till kvalitet och arbetsmiljö samt inhämtat synpunkter från forskare som verkar inom fältet.

Bakgrund

Kompetensförsörjning är en stor utmaning för äldreomsorgen. Antalet äldre i Sverige ökar snabbt, medan andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare [1]. Behovet av personal kommer öka med ungefär 30 procent fram till 2031, enligt SKR:s prognoser [2].

Att äldreomsorgen har tillgång till medarbetare med rätt kompetens är en förutsättning för att kunna möta de äldres behov. Det behövs åtgärder inom flera områden för att äldreomsorgen ska klara kompetensförsörjningen. Ett centralt utvecklingsområde är att arbeten i äldreomsorgen får en bättre arbetsmiljö och uppfattas som mer attraktiva än de gör idag [3].

Hur verksamheten styrs har betydelse för både arbetsmiljö och kvalitet och därmed också för möjligheten att klara kompetensförsörjningen.

Styrning av hemtjänsten i teorin – mål, medel och konsekvenser

I det här kapitlet presenterar vi resultat från forskning och tidigare studier om styrning av hemtjänst och hur det kan påverka kvalitet och arbetsmiljö. Vi beskriver kortfattat regelverk och styrning på nationell och lokal nivå. Vi gör även en tillbakablick över hur styrningen utvecklats över tid och blivit alltmer detaljreglerad och tidsstyrd samt vilka konsekvenser det har fått. Det ger en kunskap och kontext som underlättar förståelse och tolkning av de resultat som vi presenterar i rapporten.

Flera mål som ska uppnås

Hemtjänst är en komplex verksamhet och styrningen behöver utformas för att uppnå flera mål, som ibland kan stå i konflikt med varandra. Styrningen ska säkerställa att:

- Beviljade insatser utförs.
- Insatser håller god kvalitet och anpassas efter individens behov.
- Personalen har en god arbetsmiljö.
- Verksamheten bedrivs effektivt och att man har en god ekonomisk hushållning.

Kunskapsbaserad styrning

Styrning och organisation av hemtjänsten behöver baseras på kunskap. Den nya socialtjänstlagen (2025:400) syftar till att skapa en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst.

Arbete med kunskapsbaserad och evidensbaserad praktik har traditionellt sett haft ett fokus på metoder och arbetssätt riktade till brukare. Vi behöver vidga det perspektivet så att det även omfattar styrning och organisation – där skapas förutsättningar för god kvalitet och god arbetsmiljö. Det behövs både ur omsorgstagarnas perspektiv och för att organisationen ska kunna rekrytera och behålla personal med rätt kompetens.

Hemtjänsten styrs på olika nivåer

Nationell nivå

Socialtjänstens arbete med äldre personer regleras i lagar och förordningar som beslutas av riksdag och regering.⁶ Arbetet regleras även i föreskrifter och allmänna råd som utfärdas av Socialstyrelsen och andra myndigheter. Föreskrifter är bindande regler, medan allmänna råd är rekommendationer om hur någon kan eller bör handla enligt en viss författning.

Kommunerna ansvarar för äldreomsorg enligt socialtjänstlagen. Uppgifterna som ligger till grund för denna rapport inhämtades då kommunernas ansvar för äldreomsorgens socialtjänst följde av den då gällande socialtjänstlagen (2001:453). Den 1 juli 2025 trädde en ny socialtjänstlag (2025:400) i kraft. Samtidigt trädde också en ny socialtjänstförordning (2025:468) i kraft. I denna rapport hänvisar vi till den gamla socialtjänstlagen eftersom de ändringar som gjorts i den nya lagen inte förändrar innebörden av de bestämmelser vi hänvisar till.⁷

Kommunal nivå – nämnd och förvaltning

En socialnämnd eller motsvarande ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar, andra författningar och kommunens egna mål och riktlinjer. Enligt socialtjänstlagen ska de insatser som erbjuds vara av god kvalitet och utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet.⁸ Arbetsmiljön inom hemtjänsten ska vara tillfredsställande i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160), vilket ytterst är ett ansvar för fullmäktige och nämnd.⁹ Kommunen ska ha god ekonomisk hushållning och bedriva verksamheten effektivt, enligt kommunallagen (2017:725).¹⁰

⁶ Bl.a. socialtjänstlagen (2001:453), socialtjänstförordningen (2001:937) och kommunallagen (2017:725) KL.

⁷ Härfter kommer socialtjänstlagen (2001:453) benämnas 2001 års socialtjänstlag. I propositionen till den nya lagen finns jämförelsetabeller mellan den nya och gamla lagen, se bilaga 16 och 17 i propositionen 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

⁸ Se 3 kap. 3 § 2001 års socialtjänstlag och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

⁹ Se även Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS:2023:2) om planering och organisering för arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.

¹⁰ 11 kap. 1 § KL. Se även proposition 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting, s. 10–12

Riktlinjer och rutiner

Nämnden kan besluta om egna styrande dokument, såsom riktlinjer och rutiner, och ska ha ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.¹¹ Riktlinjer måste utformas så att de är förenliga med lag, förarbeten och rättspraxis.

Styrning kan också ske genom avtal med privata utförare om kommunen valt att konkurrensutsätta verksamheten.¹² Verksamheten finansieras av kommunen, som bestämmer nivån på ersättning och utformning av ersättningsmodell.

Äldre personer som behöver hjälp med sin dagliga livsföring kan ansöka om insatser hos kommunen. Syftet är att stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.¹³ Det kan vara genom stöd och hjälp i ordinärt boende som till exempel av hemtjänst. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp ges.¹⁴

Beslut och uppdrag

När en person ansöker om insatser tar en handläggare emot ansökan och utreder den enskildes behov och mål, livssituation och omgivningsfaktorer. Handläggningen avslutas med ett beslut som bland annat ska innehålla uppgifter om vad den enskildes ansökan eller begäran avser och vilka insatser som har beviljats.¹⁵

Det uppdrag som ges till utföraren ska bland annat innehålla uppgifter om den enskildes behov, vad som ingår i uppdraget, vilket eller vilka mål som gäller för insatsen och former för uppföljning.¹⁶ Utöver detta kan nämnden välja att beskriva uppdraget på ett mer ingående och detaljerat sätt och därmed i högre grad styra utförandet av insatser. Det är vanligt att handläggaren i myndighetsutövningen skriver uppdraget på delegation av nämnden och senare följer upp resultatet av insatserna.

Handläggarens möjligheter att påverka beslut varierar

Nämnden kan bland annat ha riktlinjer för biståndshandläggarnas behovsbedömning. Det finns stora variationer mellan kommuner när det

¹¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

¹² Äldreomsorg kan bedrivas av privata utförare efter upphandling enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling eller genom tillämpning av valfrihetssystemet enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem.

¹³ 4 kap. 1 § 2001 års socialtjänstlag. Därutöver kunde hemtjänst också ges utan individuell behovsprövning enligt 4 kap. 2 a § 2001 års socialtjänstlag. I socialtjänstlagen (2025:400) finns en möjlighet för kommunen att besluta om att erbjuda t.ex. hemtjänst utan individuell behovsprövning, se 11 kap. 5 § i nämnda lag.

¹⁴ 5 kap. 5 § fjärde stycket 2001 års socialtjänstlag.

¹⁵ 5 kap. 15 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

¹⁶ 5 kap. 22 § SOSFS 2014:5

gäller handlingsutrymme för myndighetsutövningens handläggare och deras möjlighet att använda sin kompetens i beslutsfattandet om insatser till äldre, visar forskning. Det kan finnas politiskt beslutade riktlinjer som exempelvis begränsar antalet timmar hemtjänst handläggaren får besluta om, eller som innehåller krav på att samråda med chef innan vissa beslut fattas.

Styrande riktlinjer kan ses som verktyg för politisk kontroll genom att minska risken för oförutsägbarhet och godtycklighet. Samtidigt kan de påverka handläggarens roll och omfattningen av deras professionella frihet att bedöma behov för att tillgodose äldre en skälig levnadsnivå [4].

Kontroll och uppföljning

Det är alltid den beslutande nämnden som har ansvaret för att den enskilde verkligen får de insatser som har beviljats, oavsett vem som verkställer beslutet.¹⁷ Därför behöver nämnden säkerställa en tillräcklig kontroll och uppföljning av verksamheten, oavsett om den bedrivs i offentlig eller privat regi, för att se till att äldreomsorgen bedrivs i enlighet med lokala mål och riktlinjer och med bestämmelser i lag och andra författningar.¹⁸

Ersättningssystem en del av kommunens styrning

Hur kommunen ersätter utförarna har betydelse för deras möjligheter att påverka och anpassa utförandet, det vill säga vilken flexibilitet som finns. I en offentlig utredning från 2017 analyserades effekterna av de vanligaste ersättningsmodellerna [5].

En fördel med att ge ersättning för *utförd* tid eller insats är enligt utredningen att det kan ge bättre kostnadskontroll och ökad trygghet för både kommunen och brukaren, eftersom kommunen endast betalar för tjänster som faktiskt utförs. En nackdel är att modellen kan innebära detaljerade beställningar och begränsad frihet för utförare att tillsammans med brukaren anpassa insatser efter situation. Det kan också medföra ökad administration, till exempel i form av detaljerad tidregistrering.

Att ge ersättning för den tid som *beviljats* i beslutet kan i stället ge både utförare och personal relativt stora möjligheter att påverka utförandet och låg administrativ belastning. Nackdelen är att det finns en risk att hela den beviljade tiden inte utförs, eftersom utföraren saknar direkta ekonomiska incitament att göra det [5].

Ersättnings- och ledningsmodeller kan påverka arbetsmiljön konstaterar Arbetsmiljöverket i en studie av skillnader mellan hemtjänst och teknisk förvaltning i kommuner. Hemtjänsten finansieras ofta genom ersättning

¹⁷ Se proposition 2005/2006:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre, s 118.

¹⁸ 6 kap. 6 § KL.

utifrån antalet utförda timmar. Det innebär att chefer och anställda behöver vara beredda på att med kort varsel anpassa sig efter förändrade behov, inom ramen för en given budget. Den tekniska förvaltningen är ofta anslagsfinansierad vilket innebär att de kan kalla in extra personal vid ökad arbetsbelastning. Dessutom är hemtjänsten ofta uppgiftsstyrd och uppgifterna tidsatta medan den tekniska förvaltningen är uppdragsstyrd. För hemtjänsten innebär tidsstyrningen att om uppgifter tar längre tid i verkligheten kan schemat för dagen spricka och personalen får försöka ta igen tiden på annat sätt. Personalens möjligheter att påverka utförandet av arbetet och att hantera arbetsbelastningen minskar när arbetet är uppgiftsstyrt, enligt Arbetsmiljöverket [6].

Ersättningsnivån påverkar möjligheten att påverka utförandet

I en förstudie från 2023 intervjuade vi regionchefer och strateger vid privata företag och organisationer med hemtjänstverksamhet i flera olika kommuner.¹⁹ De lyfte fram att det framför allt är nivån på ersättningen – snarare än modellens utformning – som har betydelse för möjligheten att påverka och anpassa utförandet. De menade att en låg ersättning skapar en pressad verksamhet med begränsad flexibilitet och hög arbetsbelastning för personalen, oavsett vilken modell för ersättning som tillämpas. Det konstaterades också att ersättningssystemen är olika styrande i olika kommuner.²⁰

Utförarens styrning

Utföraren kan vara beslutande nämnd, annan nämnd eller en privat utförare, om kommunen har valt att överlämna utförandet av uppgifter till en privat utförare. Utföraren omsätter uppdraget i praktiskt utförande av insatser. Insatserna ska enligt socialtjänstlagen vara av god kvalitet och ges på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses. Utföraren ska säkerställa att personalen har lämplig utbildning och erfarenhet för att utföra sitt uppdrag.²¹

För att säkerställa kvaliteten i verksamheten ska ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete användas. Genom detta system ska utföraren kontinuerligt planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.²² Utföraren styr och organiserar arbetet bland annat genom att ta fram rutiner, fördela arbetsuppgifter och ansvar samt planera och schemalägga personalens arbetstid.

¹⁹ Regionchefer och strateger vid Attendo, Vardaga, Adeo care, Eveo hemtjänst, Olivia hemtjänst, Förenade care, Vårdföretagarna

²⁰ Minnesanteckningar referensgrupp privata utförare, 2023-11-07, bestående av enhetschefer från sex kommuner och två privata företag

²¹ 3 kap. 3 § andra stycket 2001 års socialtjänstlag

²² 3 kap. 1 och 2 §§ SOSFS 2011:9.

Som arbetsgivare har utföraren även ansvar för arbetsmiljön, vilket bland annat innebär att arbetstagaren ska ges möjlighet att medverka i utformningen av sin arbetssituation. Det ska eftersträvas att arbetsförhållanden ger möjlighet till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar, enligt arbetsmiljölagen.²³

Styrning i förändring

Under de senaste 30 åren har äldreomsorgen blivit alltmer detaljreglerad, tidsstyrd och kontrollerad, till följd av en ökad marknadsanpassning. Denna utveckling kallas ofta New Public Management (NPM) och innebär att omsorgen styrs mer som ett vinstdrivande företag – med fokus på målformulering, resultatmätning och uppföljning [7].

Under 1990-talet infördes den så kallade beställar-utförarmodellen i många kommuner. Det innebär i korthet att den kommunala organisationen delades så att myndighetsutövning (behovsbedömning och beslut) separerades från utförande och produktion av tjänster [8].

En valfrihetsreform genomfördes 2009 då lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft.²⁴ Lagen innebär att kommuner kan välja att införa ett valfrihetssystem i hemtjänsten. Brukarna kan då välja utförare och personalen kan få flera potentiella arbetsgivare. Privata företag och ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända leverantörer och om de lever upp till kommunens krav upprättas ett kontrakt.²⁵ Syftet med valfrihetsreformen var att öka brukarnas inflytande, främja en mångfald av utförare samt att höja kvaliteten och effektiviteten genom konkurrens mellan utförare.²⁶

Ökad tidsstyrning har minskat möjligheter att påverka

Marknadsanpassning och uppdelning av ansvar för beställningar och utförande av hemtjänst har enligt flera forskningsstudier och utredningar medfört en ökad grad av detaljreglering, övervakning, tidsstyrning och kontroll [9]. Det har i sin tur haft negativa konsekvenser för både arbetsmiljö och kvalitet i äldreomsorgen, visar flera forskningsstudier [9-11].

Ökad detaljreglering och tidsstyrning har minskat personalens möjligheter att påverka arbetet, ökat tidspressen och försvårat möjligheten att hantera oförutsedda situationer [10, 12]. En minskad flexibilitet har gjort det svårare

²³ 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

²⁴ Lagen (2008:962) om valfrihetssystem

²⁵ Se proposition 2008/09:29, Lag om valfrihetssystem

²⁶ Fritt val inom äldre- och handikappomsorgen, Kommittédirektiv 2007:38

att anpassa insatser utifrån individens hälsotillstånd och behov, vilket kan påverka både omsorgstagare och personal negativt [10, 13, 14]. Forskning pekar på försämrade arbetsvillkor, lägre upplevd meningsfullhet, högre krav och minskat inflytande bland medarbetarna [9, 11]

I en medlemsundersökning som fackförbundet Kommunal genomfört uppger nästan 40 procent av medlemmarna som arbetar i hemtjänsten att de arbetar under strikt tidsstyrning [15].

Tillitsbaserad styrning som alternativ

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot en alltför långtgående detaljstyrning av bland annat hemtjänsten har intresset ökat för en mer tillitsbaserad styrning och ledning.²⁷

En modell som syftar till att minska kontroll och detaljstyrning av hemtjänsten är den så kallade Vanguardmetoden. Exempel på kommuner som implementerat denna modell är Sundsvall och Mörbylånga. Modellen bygger på att medarbetarna själva driver och utvecklar verksamheten utifrån brukarnas behov. Det görs ingen centraliserad och standardiserad planering av personalens tid. Målet är att både brukarna och personalen ska få ökat inflytande [16].

Flera kommuner har infört – eller håller på att utveckla – arbetssätt för att minska detaljstyrningen i äldreomsorgen.²⁸ Samtidigt pågår forskningsprojekt som undersöker minutstyrningen i hemtjänsten och vilka effekter det får på omsorgens kvalitet och arbetsmiljö.²⁹

Tillit behövs – men inte som enda lösning

Det finns dock invändningar även mot tillitsbaserad styrning. Vissa forskare poängterar att tillit inte bör ses som en utgångspunkt för styrning, utan snarare som ett resultat av hur organisation och styrning utformas. Tillit kan bland annat främjas genom:

²⁷ Den dåvarande regeringen tillsatte utredning med uppdrag att stödja statliga myndigheter i att utveckla en mer tillitsbaserad styrning. Utredningen lämnade flera delbetänkanden om styrning i kommuner: Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? (SOU 2017:56), Styra och leda med tillit – Forskning och praktik (SOU 2018:38) och Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47).

SOU 2018:48 En lärande tillsyn – Statlig granskning i vård, skola och omsorg.

²⁸ Exempel på kommuner är Arjeplog, Mörbylånga, Västervik, Landskrona. Fler kommuner arbetar med att byta till det arbetssättet, bland annat Hedemora, Falkenberg och Malmö, enligt Sunt arbetsliv, 2024.

²⁹ Från minutjakt till tillit – ett randomiserat fältexperiment för att förbättra arbetsmiljön inom hemtjänsten, forskningsprojekt vid Handelshögskolan i Stockholm, Nora Hansson Bittår, 2023 – 2027 samt Detaljstyrningens Janusansikte, En samskapande studie om hemtjänstens villkor utifrån undersköterskors och omsorgstagares perspektiv, forskningsprojekt vid FoU Sjuhärads Valfärd, Marita Flisbäck, högskolan i Borås, 2023 - 2026

- En nära styrning och dialog mellan ledning och operativa enheter.
- Goda förutsättningar för chefer och medarbetare.
- Rätt bemanning.
- Tydliga arbetsuppgifter.
- Gemensam förståelse för balansen mellan mål och resurser.

Forskning visar att tillit mellan olika nivåer i organisationen kan vara viktigt för att behålla personal och för medarbetares upplevelse av att lyckas i sitt arbete [17]. Samtidigt varnar vissa forskare för en överdriven tro på att medarbetare, enbart med rätt målbild och inställning, ska kunna hantera krävande uppdrag – särskilt om det saknas tillförlitliga rutiner, hållbar bemanning och tillräckliga resurser.

Vidare framhålls att ett visst mått av tvivel och ifrågasättande kan behövas för att identifiera risker och sårbarheter [17]. Ett alltför långtgående mandat till verksamheten kan också försvåra rättssäkerhet, likabehandling och förutsägbarhet [18]. Ansvarsutkrävande och kontroll är därför fortsatt viktiga delar av styrning och ledning – inte som motpoler till tillit, utan som nödvändiga komplement [19].

Frågan är alltså inte om styrning ska ske genom tillit eller kontroll – utan hur dessa kan kombineras för att främja både kvalitet och arbetsmiljö i äldreomsorgen.

Konsekvenser för kvalitet och arbetsmiljö

Tid, kontinuitet och flexibilitet främjar kvalitet

Styrning av tid, kontinuitet och möjligheter till flexibilitet ger förutsättningar för viktiga kvalitetsaspekter av hemtjänsten, som att:

- möta omsorgstagarens behov
- etablera en trygg omsorgsrelation
- anpassa omsorgsarbetet efter förändringar i omsorgstagarens behov, hälsotillstånd och önskemål [9].

Socialstyrelsen har i kunskapsstöd till hemtjänsten lyft fram att personalen behöver ha en viss flexibilitet, det vill säga möjligheter att påverka och anpassa utförandet, för att kunna ge en individanpassad omsorg. De äldres behov och hälsotillstånd kan förändras snabbt, och stödet behöver kunna anpassas därefter [14]. I förarbetena till reformen om fast omsorgskontakt

betonas att kontinuitet, trygghet, individanpassad omsorg och samordning är viktiga förutsättningar för god kvalitet i hemtjänsten.³⁰

I en studie där över 60 medarbetare i hemtjänsten intervjuades framkom att personalen upplever att bedömningen i myndighetsutövningen, strikt tidsstyrning samt verksamhetens ramar och rutiner påverkar och begränsar möjligheterna att arbeta individanpassat. Det upplevs som svårt att hantera akuta förändringar, dagsaktuella önskemål eller uppgifter som inte finns med i beslutet om insatser [20].

Samband mellan arbetsmiljö och kvalitet

En god arbetsmiljö för personalen kan påverka hur nöjda omsorgstagarna är med hemtjänsten. I en studie av hemtjänstgrupper framkom att psykosociala faktorer – såsom klimat i arbetsgruppen, känslan av att klara av sitt arbete, arbetsbelastning och brist på erkännande – har störst betydelse. Sambandet var särskilt tydlig för äldre med stora omvårdnadsbehov. De blev nöjdare, tryggare och upplevde att de fick ett bättre bemötande av personalen när den psykosociala arbetsmiljön var god [21].

Resultat från forskning är dock inte helt entydiga. Sambandet mellan arbetsmiljö och kvalitet varierar beroende på vad som har undersökts, med vilka metoder och studiedesigner. Alla studier visar inte att det finns ett samband. En tänkbar förklaring till detta är att personalens engagemang och fokus på brukarnas välmående kan göra att de kompenserar för dåliga arbetsvillkor. Forskning har också visat att brukare ibland anpassar sina behov efter hur de uppfattar personalens arbetsbörda [22]. En annan möjlig förklaring är att brukare tenderar att ge positiva svar i brukarundersökningar, enligt vissa studier [7].

Balans mellan krav, kontroll och stöd

En god arbetsmiljö förutsätter balans mellan krav, kontroll och stöd. En ofta använd modell för att beskriva samband mellan hälsa och organisatoriska och psykosociala faktorer är den så kallade krav-kontrollmodellen. Modellen utgår från att höga krav i arbetet inte nödvändigtvis är skadliga – så länge man också har kontroll, i bemärkelsen möjlighet att påverka sitt arbete och sin arbetssituation, liksom att få stöd från chefer och kollegor [23, 24]. I det här avsnittet beskrivs hur dessa faktorer påverkar arbetsmiljön i hemtjänsten.

³⁰ Se prop. 2021/22:116 En fast omsorgskontakt i hemtjänsten s. 13.

Krav i arbetet

Krav i hemtjänsten kan exempelvis handla om hur många man ska ge stöd och hjälp till samt hur stora vård- och omsorgsbehov omsorgstagarna har. Höga krav i kombination med bristande resurser är kända riskfaktorer för ohälsa i arbetslivet. Såväl forskning som tillsyn har visat att arbetsmiljön i äldreomsorgen generellt kännetecknas av en obalans mellan arbetskrav och tillgängliga resurser [7, 25]. När det saknas balans blir det svårt att hinna med insatser som utbildning och utvecklingsarbete – sådana insatser kan snarare upplevas som ytterligare belastning.

För att skapa balans krävs resurser som tillräckligt med tid, rätt kompetens och ett gott stöd från chefer och kollegor. Även faktorer som erkännande, karriärmöjligheter och möjligheter att påverka sitt arbete och använda sin kompetens kan spela en viktig roll [26].

Att ha stora möjligheter att påverka och utforma sitt arbete är dock inte entydigt positivt, visar forskning. Studier visar att stora möjligheter att påverka ofta medför ökade krav och ansvar. I en arbetssituation med hög arbetsbelastning och tidspress kan alltför stora möjligheter att påverka utförandet därför medföra ökad psykisk ohälsa hos personalen. Det framkommer av en systematisk översikt av faktorer som påverkar psykisk ohälsa i äldreomsorgen[27].

I en studie från Centrum för arbets- och miljömedicin i Region Stockholm beskrivs hur den krävande arbetsmiljön i hemtjänsten kan bidra till svårigheterna att rekrytera och behålla personal [28]. I studien framkom att personalen upplevde flera faktorer som psykiskt belastande, däribland bristande planering, otydlig arbetsledning och beslut från myndighetsutövningens handläggare. Även underbemanning, bristande kompetens och erfarenhet i arbetsgruppen, stort eget ansvar och mötet med krävande eller svårt sjuka brukare lyftes fram. Andra belastande faktorer var akuta händelser, skador och dödsfall, samt bristande stöd från chefer och ledning.

Stöd i arbetet

Stöd kan exempelvis innebära vägledning i arbetet, återkoppling eller gemenskap i arbetsgruppen. Personer som känner att de har ett väl fungerande stöd från chef och arbetskamrater har visat sig utveckla färre stressymptom än andra [29].

Att medarbetare har stöd från chef är centralt för både kvalitet och personalens arbetsmiljö. Ett närvarande, tillitsfullt och engagerat ledarskap är viktigt för de anställdas hälsa och engagemang på arbetsplatsen [30]. Utmärkande för ett nära ledarskap kan exempelvis vara att chefer är närvarande på arbetsplatsen, har en löpande dialog med medarbetare om mål och vad som behöver göras för att nå dem, samt att de regelbundet följer upp

och utvärderar utfört arbete. Samtidigt finns särskilda utmaningar för ett nära ledarskap inom hemtjänsten eftersom arbetet sker i omsorgstagarens privata hem.

Det är också viktigt att det finns en bra dialog mellan första linjens chefer och deras egna chefer om förutsättningarna att utöva ett gott ledarskap [31].

Ledarskap när arbetsplatsen är någons hem

Arbete i hemtjänsten är speciellt bland annat för att det utförs i någon annans hem. Det påverkar både den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, liksom förutsättningar för ett nära ledarskap. Den fysiska arbetsmiljön kan vara sämre då utrymmen är små och hjälpmedel ofta saknas. [32].

Den psykosociala arbetsmiljön påverkas också genom att personalen vanligtvis arbetar ensamma, vilket minskar möjligheten till direkt stöd från kollegor och chefer [28]. En avhandling har visat att ledarskap och psykosocial arbetsmiljö i hemtjänsten behöver anpassas till dessa särskilda förutsättningar [33]. Inom ett särskilt boende är interaktionen mellan personal, chefer, brukare och anhöriga betydligt tätare än i hemtjänsten.

Personalen i hemtjänsten värderar ledarskapet från sina chefer som sämre än personal i särskilda boenden. En slutsats i avhandlingen är att det behöver skapas bättre möjlighet till interaktion mellan medarbetare, chef, kollegor och brukare i hemtjänsten [33].

Att kunna påverka arbetet kan öka arbetsglädje

Att själv kunna påverka sitt arbete kan bidra till ökad arbetsglädje. Det kan handla om:

- Att kunna påverka arbetsuppgifter och arbetsmetoder.
- Att ha möjlighet att påverka arbetstider, arbetstakt och schemaläggning.

Forskning har visat att det ofta är brist på tid som begränsar möjligheten att påverka hur arbetet utförs i äldreomsorgen [12].

Styrning av hemtjänsten i praktiken – chefers erfarenheter och uppfattningar

I det här kapitlet redovisar vi resultaten från vår enkätundersökning för att svara på frågorna:

- Hur mycket och på vilket sätt styrs hemtjänstutförarna i olika kommuner?
- Vilka möjligheter har personalen att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna, enligt enhetscheferna?³¹
- Vad begränsar respektive främjar personalens möjligheter att påverka utförandet av insatserna, enligt myndighetschefer och enhetschefer?
- Vilken roll har enhetscheferna och vad är deras huvudsakliga arbetsuppgifter?
- Hur ser dialog och samarbete ut mellan beställare och utförare av hemtjänsten?

I första hand redovisar vi svar på frågor där det funnits färdiga alternativ att välja på men vi har också med vissa citat från chefer, som speglar det som framkommit i de fasta frågorna.³²

I det här kapitlet sammanfattar vi resultaten – för den som vill veta mer om vad cheferna har svarat hänvisar vi till Bilaga 2 där resultaten redovisas i sin helhet.

Styrning av tid varierar mellan kommuner

Tidsstyrningen av hemtjänsten varierar mycket mellan kommuner. I vissa kommuner är uppdragen till utförarna mycket detaljerade när det gäller tid – exempelvis hur lång tid varje aktivitet får ta. I andra kommuner är uppdragen till utförarna mer flexibla och personalen har större möjligheter att påverka tillsammans med omsorgstagarna. I grova drag kan man säga att ungefär en tredjedel av kommunerna tillämpar en detaljerad styrning av tid,

³¹ Det gäller möjligheter att påverka vilka aktiviteter som ska utföras, hur de ska utföras, när de ska utföras, hur ofta, hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta, total tid som ska utföras per dygn och att anpassa dagsplanering efter behov.

³² När vi skriver myndighetschef kan det vara myndighetschef, chef eller samordnare för handläggare i förvaltning med ansvar för äldreomsorg. När vi skriver enhetschef är det den närmaste chefen (första linjens chef) till medarbetare som utför hemtjänstinsatser i ordinärt boende (hemtjänstpersonal). En första linjens chef har bland annat ansvar för personal, budget, utveckling och arbetsmiljö. Den titel som vanligtvis används är enhetschef eller verksamhetschef.

en tredjedel är mer flexibla och den resterande tredjedelen ligger någonstans mitt emellan.³³

Drygt hälften av kommunerna anger *tid för enskilda aktiviteter* i uppdragen, enligt myndighetscheferna.³⁴ De flesta kommuner som gör det fastställer tiden efter schabloner och inte utifrån hur lång tid det tar för olika individer. I 24 procent av kommunerna ska tiden som anges följas så exakt som möjligt. En ännu striktare styrning tillämpas i 15 procent av kommunerna, där tid som anges för en enskild aktivitet inte kan användas till något annat utifrån personens aktuella behov och önskemål, enligt myndighetscheferna.

I en tredjedel av kommunerna är uppdragen helt öppna vad gäller tid. Där anges inte alls hur mycket tid som ska utföras.

De flesta kommuner anger *hur ofta* en del eller alla aktiviteter ska genomföras.

Politiska riktlinjer för uppdragen i hälften av kommunerna

I drygt hälften av kommunerna finns politiskt beslutade riktlinjer om hur uppdragen ska utformas, till exempel om de ska innehålla anvisningar om tid eller inte. Myndighetsutövningens handläggare har stora möjligheter att påverka hur uppdragen formuleras i hälften av kommunerna, enligt myndighetscheferna. Handläggarna har små möjligheter att påverka i tio procent av kommunerna och i återstoden av kommunerna har de varken stora eller små möjligheter.

Stora skillnader i personalens möjligheter att påverka

Personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna ser väldigt olika ut mellan olika enheter, enligt enhetschefernas bedömningar. Tabell 1 visar hur enhetscheferna bedömer personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna.

Det är vanligast att personalen har små möjligheter att påverka *hur lång tid* omsorgen ska ta *och hur ofta* aktiviteter ska utföras. Personalen har små

³³ Myndighetschefer i 33 procent av kommunerna har svarat att de anger total tid som ska utföras och den ska följas så exakt som möjligt. Myndighetschefer i 33 procent av kommunerna har svarat att de anger total tid men den behöver inte följas exakt/det stämmer varken bra eller dåligt att den behöver följas exakt/det ser olika ut för olika individer. Myndighetschefer i 33 procent av kommunerna har svarat att de inte anger hur mycket tid som ska utföras.

³⁴ Med aktiviteter menar vi till exempel stöd vid dusch, på- och avklädning, hjälp vid förflyttningar, städning, matlagning eller tvätt.

möjligheter att påverka hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta vid 32 procent av enheterna, enligt enhetscheferna. Vid 41 procent av enheterna har personalen små möjligheter att påverka hur ofta aktiviteter ska utföras. Personalen har små möjligheter att *anpassa dagsplanering efter behov* och *när* aktiviteter ska utföras vid ungefär 20 procent av enheterna. Enligt de flesta enhetschefer har personalen stort inflytande över *hur* olika uppgifter ska göras.

Tabell 1. Personalens möjligheter att påverka utförandet

Andel (i procent) av enhetscheferna som bedömer att personalen, tillsammans med omsorgstagaren, har ganska eller mycket små respektive ganska eller mycket stora möjligheter att påverka utförandet och dagsplanering.

	Små möjligheter	Stora möjligheter	Varken stora eller små	Vet ej	Totalt
Hur ofta aktiviteter ska utföras	41	41	18	0	100
Total tid som ska utföras under ett dygn	39	46	14	1	100
Hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta	32	49	17	2	100
Vad som ska utföras	29	58	13	0	100
När aktiviteter ska utföras	21	61	18	0	100
Anpassa dagsplanering efter behov	19	70	11	0	100
Hur aktiviteter ska utföras	7	86	6	1	100

(n=462)

Källa: Enkät om hemtjänstpersonalens möjligheter att påverka utförandet

Olika uppfattningar mellan chefsnivåerna

Generellt bedömer enhetscheferna att möjligheterna att påverka utförandet är mindre än vad myndighetscheferna gör.³⁵ Tabell 2 visar att det finns ganska stora skillnader mellan chefsnivåerna i hur man uppfattar möjligheterna att påverka.

³⁵ Det framgår när man tittar på svar både på frågor om stora och om små möjligheter att påverka.

Tabell 2. Små möjligheter att påverka enligt olika chefsnivåer

Andel (procent) som bedömer att möjligheterna att påverka är ganska eller mycket små samt skillnad mellan chefsnivåerna (procentenheter). Övriga respondenter har svarat ganska eller mycket stora möjligheter att påverka, varken stora eller små möjligheter att påverka eller vet ej.

	Enhetschefer	Myndighetschefer	Skillnad i procentenheter
Hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta	32	13	19
Tid som ska utföras under ett dygn	39	23	16
När aktiviteter ska utföras	21	6	15
Anpassa dagsplanering efter behov	19	7	12

Enhetschefer (n=462), myndighetschefer (n=88).

Källa: Enkät om hemtjänstpersonalens möjligheter att påverka utförandet samt Enkät om hemtjänstutförarens möjligheter att påverka utförandet.

Vad begränsar möjligheter att påverka?

Utformningen av uppdrag har stor betydelse för att begränsa personalens möjligheter att påverka dagsplanering och utförande enligt 76 procent av de enhetschefer som svarat att personalen i något avseende har små möjligheter att påverka.³⁶ De anser att följande faktorer har stor betydelse:

- Utformning av uppdraget från biståndshandläggaren (76 procent)
- Begränsat samarbete mellan beställare och utförare (56 procent)
- IT-system som inte stödjer flexibel planering (52 procent)
- Otillräcklig bemanning och brist på tid (44 procent)
- Behov av att kontrollera att insatser utförs enligt beslut (44 procent)
- Brister i personalens kompetens, språkförmåga eller motivation (mellan 39 och 42 procent). Ungefär lika stora andelar av enhetscheferna bedömer att detta inte begränsar möjligheterna att påverka.

Brist på tid och pengar samt ersättningssystemets utformning är det som enhetscheferna framför allt lyfter fram i sina fritextsvar. Därefter kommer minutstyrning och behov av att anpassa sig till dubbelbemanning och hälso-

³⁶ Till de 272 enhetschefer som svarat att personalen i ett eller flera avseenden har små möjligheter att, tillsammans med omsorgstagaren, påverka utförandet och/eller dagsplanering har vi ställt frågor om vilken betydelse olika faktorer har för att det är så. Det var frågor med fasta svarsalternativ: mycket stora, ganska stora, varken stora eller små, mycket små, ganska små, vet inte.

och sjukvård.³⁷ Här följer några citat från enhetschefer kopplat till de tre vanligaste svaren.

Minutstyrning. Dom (personalen) blir låsta i att tänka minuter och jag märker att dom har svårt att gå utanför den och ta egna initiativ kring planeringen. Jag märker också att vi lärt våra omsorgstagare detta fokus på tid, vilket är ganska sorgligt.

Det är schablontiderna som ställer till det och skapar den största problematiken, för alla individer har olika behov och behöver ha olika tider.

Brukarnas insatser har alldeles för kort tid för att hemtjänstpersonalen ska kunna utföra ett bra arbete med kvalitet. Den korta tiden som beviljas per insats påverkar brukarnas insatser på ett dåligt sätt samt blir stressig och dålig arbetsmiljö för personalen. En önskan är att tiderna för insatserna ses över.

Mycket snäv planering krävs för att få ekonomin i balans på landsbygd. Det finns inte ekonomisk möjlighet att ha ett upplägg som skulle kunna ge utrymme åt en mer behovsanpassad dagsplanering.

Vi anpassar inte vår planering enbart utefter myndighetsbeslut utan även andra omsorgstagare, hemsjukvården, rehab, olika läkarbesök, när någon ska till dagvård, hembesök med socialsekreterare, ekonomi, minutstyrning med mera. Hemtjänst planeringen påverkas av en mängd faktorer vilket gör den komplex och mer statisk. Vi behöver ofta anpassa oss utefter andras tider vilket gör att vi får minskad möjlighet att göra så som vi tycker är det bästa utifrån den enskilde och medarbetarna.

Skillnader mellan chefsnivåerna i synen hur styrningen fungerar

Myndighetschefer och enhetschefer har olika uppfattning om hur styrningen fungerar och i vilken omfattning den begränsar möjligheterna att påverka utförandet, vilket framgår av tabell 3.

³⁷ Enhetscheferna har i fritextsvar lyft fram 71 faktorer som vi grupperat i tio kategorier. Faktorerna fördelade sig så här mellan de tre största kategorierna: brist på tid, pengar och ersättningssystemets utformning (28 procent), minutstyrning (17 procent), anpassning efter behörighet, dubbelbemanning och sjukvård (13 procent).

Tabell 3. Vad har stor betydelse för att begränsa möjligheterna att påverka utförandet enligt olika chefsnivåer

Detta bidrar i stor utsträckning till att det finns små möjligheter att påverka utförandet enligt enhetschefer respektive myndighetschefer (andel i procent).

	Enhetscheferna	Myndighetscheferna	Skillnad i procentenheter
Uppdragets utformning	76	31	45
Begränsat samarbete mellan beställare och utförare	56	13	43

Enhetschefer (n=272) och myndighetschefer (n=61). Frågan har ställts till de chefer som svarat att det finns små möjligheter att påverka utförandet.

Källa: Enkät om hemtjänstpersonalens möjligheter att påverka utförandet samt Enkät om hemtjänstutförares möjligheter att påverka utförandet.

Myndighetscheferna anser att behovet av kontroll av att beviljade insatser utförs är det som bidrar mest till att utförarna har små möjligheter att påverka utförandet. Samtidigt har kontrollbehovet inte särskilt stor betydelse i 20 procent av kommunerna, enligt myndighetscheferna.

Vad främjar möjligheter att påverka?

Arbetsätt och förhållanden på den egna enheten i kombination med flexibla uppdrag och tidschabloner främjar att personalen kan påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna, enligt enhetscheferna.³⁸ I fritextsvar på vår fråga om vad som främjar möjligheter att påverka framhåller enhetscheferna detta som viktiga faktorer:

- Förhållanden på den egna enheten som *kontinuitet, planering och organisation*. Cheferna pekar framför allt på betydelsen av kontinuitet och låg personalomsättning. Det gör att personalen känner sina omsorgstagare. Närvarande och flexibla planerare har en central roll. Arbete med fast omsorgskontakt främjar möjligheter för personal att påverka tillsammans med omsorgstagarna. Samarbete och bra kommunikation i alla led från omsorgstagare, personal, planerare, enhetschef, hälso- och sjukvårdspersonal och handläggare är viktigt. Ett stödjande ledarskap har också betydelse.
- *Genomförandeplaner* som används aktivt i det dagliga arbetet och dialog med omsorgstagarna. *Fast omsorgskontakt* underlättar det arbetet.
- *Flexibla uppdrag* och tidschabloner.

³⁸ Enhetscheferna har i fritextsvar lyft fram 538 faktorer som vi grupperat i fem kategorier. Faktorerna fördelade sig så här mellan dessa kategorier: förhållanden på enheten som kontinuitet, planering och organisation (42 procent), genomförandeplan och dialog med omsorgstagaren (28 procent), uppdragets utformning (15 procent), personalens kompetens (12 procent) samt ersättningssystem (3 procent).

- *Personalens kompetens.* Att personalen har kompetens och erfarenhet har betydelse för att de ska se behoven hos omsorgstagaren, lyssna in deras önskemål och känna sig trygga i att ändra planering efter behov. Här nämns även samordnarens kompetens och dialog mellan personalen och samordnaren eller planeraren.

Enhetschefernas roll och arbetsuppgifter

Enhetschefer i hemtjänsten har i genomsnitt ansvar för 45 medarbetare enligt den här enkätundersökningen och för 42 medarbetare enligt en tidigare kartläggning som Socialstyrelsen gjort [34]. Tabell 4 visar i vilken omfattning enhetscheferna personligen utför olika arbetsuppgifter. Vi har delat upp uppgifterna i kategorierna strategiska och operativa arbetsuppgifter.³⁹ Enhetscheferna utför i större omfattning strategiska uppgifter än operativa arbetsuppgifter. Det är vanligt att chefer har delegerat uppgifter som att planera det löpande arbetet och lägga schema till planerare eller samordnare.

Tabell 4. I vilken omfattning utför du dessa arbetsuppgifter?

Andel enhetschefer (procent) som svarat att de i liten, stor, varken stor eller liten omfattning utför dessa arbetsuppgifter, eller att de inte vet.

	Liten omfattning	Stor omfattning	Varken stor eller liten omfattning	Vet inte	Totalt
Strategiska arbetsuppgifter					
Leda och delta på verksamhetsnära möten	3	92	3	2	100
Uppföljning av verksamheten på övergripande nivå	9	91	0	0	100
Rekrytering av tillsvidareanställda	8	85	7	0	100
Planering av kompetensutveckling	7	84	7	2	100
Operativa arbetsuppgifter					
Styra och leda det dagliga arbetet	11	78	11	0	100

³⁹ Vi har gjort analyser av samband mellan vilken typ av arbetsuppgifter chefen fokuserar på, strategiska eller operativa, och brukarnöjdhet.

	Liten omfattning	Stor omfattning	Varken stor eller liten omfattning	Vet inte	Totalt
Stödja enskilda medarbetare i deras arbete	11	78	11	0	100
Uppföljning av insatser på individnivå	33	51	16	0	100
Schemaläggning och planering av det dagliga arbetet	45	48	7	0	100
Bemanning med tjänstställda/vikarier	44	45	10	1	100
Planera det löpande arbetet	58	31	11	0	100
Personligen ta fram genomförandeplaner	63	23	13	1	100

(n=462)

Källa: Enkät om hemtjänstpersonalens möjligheter att påverka utförandet.

Genomförandeplaner används i stor utsträckning i personalens dagliga arbete vid två av tre enheter, enligt enhetscheferna.

En stor andel av enhetscheferna, 86 procent, är nöjda med kvaliteten i omsorgen som deras enhet utför.

En enhetschef kommenterar sitt arbete så här:

Som ansvarig chef med ansvar att arbeta övergripande så ser jag problem med gränsdragningarna kring de olika rollerna där man ofta blir indragen i det operativa vilket tar tid från arbetet med kvalitetsutveckling, arbetsmiljöarbete mm. Kort sagt skulle jag säga att vi i kommunen är underbemannade med så stora grupper för att kunna genomföra det som åligger oss och uppnå kvalitet som efterfrågas. Ständiga besparingskrav och neddragningar rimmar inte med den kvaliteten som efterfrågas.

Arbetstider – inflytande och framförhållning

Personalen har små möjligheter att påverka sina arbetstider vid 32 procent av enheterna, enligt enhetschefernas bedömning. Personalen får veta sina scheman två – tre veckor i förväg vid drygt hälften av enheterna.

Dialog förs mer sällan med privata utförare

Hälften av myndighetschefer i de kommuner som har privata utförare svarar att de har dialog med dessa om hur målen uppfylls en gång per år, mer sällan eller aldrig – eller vet inte hur ofta de har dialog. Tabell 5 visar mer ingående hur ofta beställare och utförare har dialog, enligt myndighetscheferna.

Tabell 5. Dialog mellan beställare och utförare

Tabellen visar hur ofta myndighetschefer har dialog med utförarna om hur målen med verksamheten uppfylls (andel i procent)

	Kommunala utförare	Privata utförare
Ungefär en gång i månaden	27	9
En gång per år, mer sällan eller aldrig	22	33
Vet inte	11	17

Frågan om hur ofta man har dialog med kommunala utförare har ställts till alla 88 kommuner eftersom samtliga hade kommunala utförare (n=88). Frågan om hur ofta man har dialog med privata utförare har ställts till de 54 kommuner som hade privata utförare (n=54).

Källa: Enkät om hemtjänstutförares möjligheter att påverka utförandet.

Av enhetscheferna svarar 30 procent att de har dialog med beställare om hur målen uppfylls en gång per år, mer sällan eller aldrig. Tio procent vet inte hur ofta de har sådan dialog. Ungefär 60 procent av enhetscheferna har dialog med beställaren minst en gång i halvåret.

Samarbete mellan utförare och handläggare

67 procent av enhetscheferna tycker att samarbetet med myndighetsutövningens handläggare fungerar bra och 33 procent tycker att det varken fungerar bra eller dåligt. Vi har inte frågat hur handläggarna upplever hur samarbetet fungerar.

Analys av samband mellan styrning och kvalitet

Vi har undersökt hur olika sätt att styra hemtjänsten hänger ihop med brukarnöjdhet, som indikator på kvalitet.⁴⁰ I det här kapitlet redovisar vi sambanden och i ett avslutande kapitel för vi en diskussion om vad sambanden kan bero på.

En fullständig redovisning av alla statistiska analyser finns i Bilaga 3.

Samband åt olika håll

Det finns samband mellan personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna och brukarnas nöjdhet.

Brukarna är nöjdare då det finns stora möjligheter att påverka *när* aktiviteter ska utföras och att anpassa *dagsplaneringen* efter behov tillsammans med omsorgstagarna. Samtidigt är brukarna mer nöjda när det finns små möjligheter att påverka och det är tydligare styrt *hur ofta* aktiviteterna ska genomföras.⁴¹

Samband mellan styrning och brukarnöjdhet

Det finns ett relativt starkt samband mellan brukarnöjdhet och de faktorer av styrning vi undersökt i enkätstudien, som personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna, samarbete och enhetschefernas arbete. Sambandet gäller hur nöjda brukarna är med *hemtjänstens tillgänglighet*. Med det menar vi bland annat om beslut är anpassade efter behov, att man vet vart man ska vända sig med synpunkter och klagomål och om personalen kommer på avtalad tid. Däremot finns det inte något starkare samband med hur nöjda brukarna är med *hemtjänstpersonalen*.⁴²

Sammanfattningsvis är sambandet starkast mellan hur nöjda brukarna är med *hemtjänstens tillgänglighet* och faktorerna som beskrivs nedan: (se Bilaga 3)

⁴⁰ Under metodavsnittet i början för vi ett resonemang om att brukarnöjdhet inte är ett entydigt mått på kvalitet och att det inte går att dra några säkra slutsatser av resultaten.

⁴¹ Se Bilaga 3

⁴² Faktorena förklarar 21,7 procent av variationen i nöjdhet med hemtjänstens tillgänglighet när det kontrolleras för kommunstorlek, vilket kan anses vara en ganska stor effekt. Faktorena förklarar dock bara 1,9 procent av variationen i nöjdhet med hemtjänstpersonalen, vilket är en liten effekt.

- När personalen i hög grad använder sig av *genomförandeplaner* i det dagliga arbetet är andelen nöjda brukare större.
- När personalen har stora möjligheter att tillsammans med omsorgstagaren påverka *när* aktiviteter ska utföras och att *anpassa dagplaneringen* efter behov är andelen nöjda brukare större.
- När *samarbetet* mellan utförarna och handläggarna fungerar väl är andelen nöjda brukare större.
- När *handläggarna* har stora möjligheter att påverka hur uppdragen utformas är andelen nöjda brukare större. I kommuner där handläggarna har stora möjligheter att påverka är uppdragen i genomsnitt mer flexibla och mindre detaljstyrande.⁴³
- När chefen är mer *involverad i det dagliga, operativa arbetet* är andelen nöjda brukare större. Med operativt arbete menar vi schemaläggning, planering av det löpande arbetet, framtagande av genomförandeplaner, bemanning med vikarier och uppföljning av insatser på individnivå. Sambandet kvarstår även när vi kontrollerar för antal medarbetare per chef, vilket innebär att skillnaden inte enbart kan förklaras av enhetsstorlek.

⁴³ Se Bilaga 3.

Diskussion

I det här kapitlet får vi en diskussion om vilka lärdomar och slutsatser man kan dra utifrån studien och i viss mån forskning. Fortsätt gärna diskussionen i er kommun med stöd av reflektionsfrågorna som finns i ett separat dokument (Bilaga 1 Stöd för utveckling – Reflektionsfrågor).

Hur stora möjligheter har utförare och personal att påverka?

En del kommuner har detaljerade uppdrag till utförarna med tydlig tidsstyrning medan andra kommuner har mer flexibla uppdrag. I grova drag kan man säga att ungefär en tredjedel av kommunerna tillämpar en detaljerad styrning av tid, en tredjedel har en mer flexibel styrning och en tredjedel ligger någonstans mitt emellan, enligt myndighetschefernas bedömning. Minutstyrningen är tydlig i 24 procent av kommunerna. Det innebär att kommunen anger i uppdragen hur lång tid en aktivitet ska ta och att denna tid ska följas så exakt som möjligt. Styrningen är ännu striktare i 15 procent av kommunerna, där den angivna tiden inte får användas till något annat än denna specifika aktivitet, enligt myndighetscheferna, oavsett omsorgstagarens aktuella behov och önskemål. Det är vanligare att kommunen styr hur ofta aktiviteter ska utföras än hur de ska utföras.

Hur stora möjligheter personalen har att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna varierar mycket mellan olika enheter. Det kan finnas stora möjligheter att påverka vissa saker men inte andra, enligt enhetscheferna. Det finns forskning som visar att 84 procent av personalen upplever bristande handlingsutrymme [11]. Det är värt att påpeka att det kan finnas skillnader i hur chefer och personal ser på handlingsutrymmet.

Samtidigt som möjligheterna att påverka är små på många håll finns det också kommuner och verksamheter där styrningen är flexibel och möjligheterna att påverka utförandet är stora. Det visar att det går att styra på olika sätt. Och styrningen påverkar i sin tur förutsättningarna för både individanpassning och en god arbetsmiljö, vilket vi beskrev i kapitlet Styrning av hemtjänsten i teorin. Våra analyser visar också ett samband mellan olika faktorer av styrning och brukarnöjdhet. Vi har dock inte gjort någon närmare undersökning av hur olika sätt att styra fungerar i praktiken och vilka effekter de får.⁴⁴

⁴⁴ Vi har gjort analyser av samband med brukarnöjdhet men det finns fler dimensioner av kvalitet som vi inte har undersökt.

Vi vill lyfta flera utvecklingsområden och frågor för reflektion när det gäller styrning av hemtjänsten.

Bra eller dåligt med stora möjligheter att påverka?

Helhetsperspektiv på en komplex verksamhet

Styrning från både kommuner som beställare och chefer vid utförande enheter är viktiga för utförandet av omsorgen. Utan styrning skulle omsorgstagarna i större utsträckning vara utelämnade åt enskilda utförares och medarbetares eventuella godtycke och engagemang. Men styrningen behöver ge utrymme för flexibilitet så att utförare och personal tillsammans med omsorgstagarna har möjlighet att anpassa och påverka utförandet. Det behöver finnas en balans mellan styrning och flexibilitet i utförandet [19, 20] .

Hur mycket frihet utförare och personal bör ha i sitt arbete – alltså hur stora möjligheter de bör ha att påverka och anpassa utförandet – beror på helheten. Det handlar om hur krav, resurser och organisation samverkar. Det finns inga enkla svar, eftersom verksamheten är komplex.

Flexibilitet ur omsorgstagarnas perspektiv

För omsorgstagaren är det positivt att kunna påverka insatserna tillsammans med personalen. Att det finns en viss flexibilitet och möjlighet för personal att påverka är en förutsättning för att kunna individanpassa utförandet och därmed viktigt för kvalitet, enligt såväl forskare, socialtjänstlagen och förarbeten till reformen med fast omsorgskontakt ⁴⁵ [9, 13, 14] Då avses flexibilitet utifrån omsorgstagarens egna behov och varierande hälsotillstånd, inte utifrån verksamheternas behov av att kunna ändra planerade insatser.

Våra analyser visar att omsorgstagarna i genomsnitt är mer nöjda då de tillsammans med personalen kan påverka *när* aktiviteter ska utföras och anpassa *dagsplaneringen* efter behov. Enligt enhetscheferna finns det dock små möjligheter att påverka detta vid 20 procent av enheterna. Små möjligheter att anpassa dagsplanering kan till exempel innebära att hjälp med att stiga upp på morgonen måste ges vid en förutbestämd tid eller inte alls, oavsett hur omsorgstagaren mår just den dagen [20].

I en studie om vad äldre uppfattar som viktigt i hemtjänsten framkommer två huvudsakliga teman – att få stöd som en självständig person och att

⁴⁵ Se prop. 2021/22:116 En fast omsorgskontakt i hemtjänsten s. 13.

hemtjänsten är mer relations- än uppgiftsorienterad [35]. Det är svårt för hemtjänsten att leva upp till dessa värden om utförandet är väldigt styrt och om personal tillsammans med omsorgstagarna har svårt att påverka när insatser ska utföras och vilken tid det får ta.

Samtidigt visar våra analyser att omsorgstagarna i genomsnitt är mer nöjda i verksamheter där det finns en stark styrning av *hur ofta* insatser ska utföras, till exempel hjälp med städning, tvätt eller sociala aktiviteter. Det kan tolkas som att flexibilitet kan vara negativt för omsorgstagaren om den utgår från utförarens behov snarare än omsorgstagarens. En tydlig styrning kan vara positivt om det innebär att omsorgstagaren vet hur ofta stöd ges med en viss aktivitet. Det kan också göra det svårare för utföraren att prioritera bort aktiviteter till exempel vid personalbrist om det är tydligt i beslutet hur ofta dessa ska ske.

En möjlig nackdel med strikt styrning av hur ofta insatser ska utföras är att omsorgstagaren inte kan välja bort en viss aktivitet och i stället få hjälp med något annat utifrån dagsaktuella behov och hälsotillstånd.

För omsorgstagaren är det positivt om utförandet är flexibelt så att insatserna kan anpassas efter hens behov men inte om det innebär att utföraren kan ändra eller ställa in utifrån verksamhetens behov.

En betydande andel av enhetscheferna bedömer att personalens möjligheter att påverka är små i flera viktiga avseenden. Många kommuner har en stark och detaljerad styrning av hur mycket tid som ska utföras, hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta och när de ska utföras. Det innebär en stor risk för att flexibiliteten är för liten för att personalen ska kunna anpassa insatserna efter omsorgstagarnas aktuella behov och hälsotillstånd, som kan variera från dag till dag. Ett beslut om insatser kan beskriva behov av stöd och hjälp på en övergripande nivå, men inte fånga alla omständigheter som kan förändras med kort varsel.

Flexibilitet ur personalens perspektiv

Forskning visar att stark styrning och små möjligheter att påverka arbetet generellt kan vara negativt för personalens arbetsmiljö [26]. Men det är mer komplext än så. Både små och alltför stora möjligheter att utforma sitt arbete kan ha negativa effekter på psykisk hälsa. I äldreomsorgen följer ofta ökad självständighet med större ansvar och högre krav. I en verksamhet där det är vanligt med hög arbetsbelastning och tidspress kan en ökad självständighet motverka de positiva effekter som generellt följer av att kunna påverka sitt arbete. Det tyder på att en lagom nivå av ansvar för att påverka och utforma arbetet är optimalt för psykisk hälsa, enligt en systematisk översikt av faktorer som påverkar psykisk hälsa hos personal i äldreomsorgen[27].

Många enhetschefer lyfter i vår undersökning fram att brist på tid och resurser är ett problem.⁴⁶ Det finns även stöd i forskning och från tillsyn för att arbetsbelastningen i hemtjänsten är hög och att det ofta finns en obalans mellan krav och resurser [7, 36]. Personalen upplever generellt att arbetet är tidspressat [37].

Enligt Arbetsmiljöverket beskriver hemtjänstpersonal ofta en stressig vardag med minutstyrda scheman och liten flexibilitet. Arbetssjukdomar och arbetsolyckor med sjukfrånvaro anmäls dubbelt så ofta av hemtjänstpersonal jämfört med genomsnittet för samtliga branscher. De vanligaste orsakerna är organisatoriska och sociala faktorer. Mot bakgrund av detta har Arbetsmiljöverket inlett en tillsynsinsats inom hemtjänsten under 2025 [25].

Vår undersökning visar att minutstyrningen är strikt i 24 procent av kommunerna. Där anges tid för enskilda aktiviteter och personalen förväntas följa dessa tider exakt. Oftast baseras den angivna tiden för till exempel dusch på generella schabloner och inte utifrån olika individers förutsättningar och behov.

Om tidsstyrningen är flexibel men tidsramen för knappt tilltagen kan det få negativa konsekvenser, visar forskning [20]. Personalen känner ansvar för att ge en god omsorg efter behov – även när tiden inte räcker till. Utan en tydlig styrning av tiden kan förväntningarna vara högre på att personalen ska kunna vara flexibel. När omsorgstagarna kommer med önskemål som inte ryms inom tidsramen kan det leda till samvetsstress. Personalen vill men kan inte leva upp till förväntningarna. I sådana situationer kan en tydlig styrning från organisationen av den tid som ska utföras lätta på känslan av ansvar och samvetsstress.

Enligt enhetscheferna har personalen i de flesta fall stora möjligheter att påverka *hur* insatser ska utföras, vilket är positivt.

Ersättningssystemets betydelse

Ersättning för utförd tid kan ge större trygghet för finansiären eftersom det oftast innebär att det finns en kontroll av att den beviljade tiden verkligen utförs. Det framgår av en tidigare utredning om ersättningsmodeller i hemtjänsten. Ersättning för beviljad tid å andra sidan, kan öka handlingsutrymmet för utföraren men också innebära en risk för att all tid inte utförs eftersom utföraren inte har direkta ekonomiska incitament för det [5].

⁴⁶ 44 procent av de enhetschefer som bedömer att personalen har små möjligheter att påverka utförande och dagsplanering tillsammans med omsorgstagarna anser att brist på tid och bemanning i stor utsträckning bidrar till detta.

Det är nivån på ersättningen snarare än modellen i sig som begränsar möjligheterna att påverka och ökar stress, var synpunkter som framfördes vid intervjuer vi gjorde 2023 med chefer från både kommunala och privata utförare. Även i den här studien har enhetschefer återkommande lyft att brist på resurser försvårar arbetet och begränsar handlingsutrymmet. Vi kan inte dra några slutsatser om vilken ersättningsmodell som är bäst eller hur hög ersättningen bör vara men konstaterar att det är en viktig fråga som kan behöva mer uppmärksamhet.

Stor bredd i personalgruppen

Över 200 000 undersköterskor och vårdbiträden arbetar i äldreomsorgen. Det är en stor grupp med varierande kompetens, erfarenheter och språkförmåga. Av de enhetschefer som bedömer att det finns små möjligheter att påverka utförandet svarar ungefär 40 procent att brister i personalens kompetens, språkförmåga, intresse och motivation bidrar till detta i stor omfattning. En lika stor andel av enhetscheferna anser inte att detta begränsar möjligheterna att påverka utförandet.

En möjlig tolkning är att kompetens och erfarenhet har betydelse för att personalen ska känna sig trygga i att ändra och anpassa planering efter behov. God språkförmåga behövs för att kunna förstå omsorgstagarens behov och anpassa utförandet efter det. Motivation kan ha betydelse för hur engagerat personalen uppmärksammar och möter dessa behov. Grundläggande förutsättningar för att det ska finnas ett handlingsutrymme är dock att uppdragen ger utrymme för flexibilitet och att det finns tillräckligt med tid, enligt enhetscheferna.

Det är viktigt att hitta rätt nivå och balans på ansvar och handlingsutrymme – både för att omsorgstagarna ska få en trygg omsorg och för att ge personalen en bra arbetsmiljö där krav matchar förmåga. Det är enhetschefens ansvar att fördela arbetsuppgifter och ansvar i arbetsgruppen. När en chef bedömer att en medarbetare inte har förutsättningar att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna kan det finnas behov av att stödja, utbilda och att på olika sätt försöka stärka motivationen hos de medarbetarna.

Utveckla dialog och samarbete

Våra resultat tyder på att dialog och samarbete mellan beställare och utförare behöver utvecklas – både för att skapa en gemensam förståelse av hur styrningen är tänkt att fungera och hur den upplevs i praktiken.

Myndighetscheferna bedömer generellt att det finns större möjligheter att påverka utförandet än vad enhetscheferna gör. Myndighetscheferna tycker också att uppdragen är mindre starkt styrande än vad enhetscheferna gör. En

möjlig tolkning kan vara att beställarens avsikt är att möjligheterna att påverka utförandet ska vara större än de är i praktiken. Myndighetscheferna är längre från verksamheten och kan ha sämre inblick i vilka konsekvenser styrningen får i praktiken än vad enhetscheferna har.

Även när det gäller samarbete gör myndighetscheferna en annan bedömning än vad enhetscheferna gör. Enhetscheferna bedömer att begränsat samarbete med kommunen begränsar handlingsutrymmet i betydligt större omfattning än vad myndighetscheferna gör. Nästan 25 procent av enhetscheferna uppger att de aldrig har dialog med beställaren eller att de inte vet hur ofta dialog sker. Beställaren har mer sällan dialog med privata än med kommunala utförare.

Ett väl fungerande samarbete mellan utförare och handläggare hänger samman med nöjdare brukare, visar våra analyser. Det ligger i linje med enhetschefernas kommentarer om att samverkan och dialog i alla led, bland annat med handläggarna, är viktigt för att personalen ska kunna påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna. Majoriteten av enhetscheferna tycker att samarbetet med handläggarna fungerar bra.

Enhetschefernas styrning påverkar både arbetsmiljö och kvalitet

Personalkontinuitet, användning av genomförandeplaner, samarbete i alla led och ett stödjande ledarskap har stor betydelse för att främja personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna, enligt många enhetschefer. Majoriteten av enhetscheferna är också nöjda med kvaliteten i sin verksamhet.

Våra analyser visar att verksamheter där chefen är mer involverad i det dagliga, operativa arbetet i genomsnitt har nöjdare brukare än i verksamheter där dessa arbetsuppgifter delegerats till planerare, samordnare eller annan stödpersonal. Med operativt arbete menar vi exempelvis planering av det löpande arbetet, framtagande av genomförandeplaner, bemanning med vikarier och uppföljning av insatser på individnivå.

Detta ligger i linje med tidigare forskning som visar att ett närvarande ledarskap är positivt för den psykosociala arbetsmiljön [30] och att det i sin tur kan bidra till mer nöjda brukare [38]. Samtidigt omfattar ett närvarande ledarskap fler aspekter än de vi har analyserat här.

Forskning visar att ett stort antal medarbetare per chef kan leda till flera negativa konsekvenser för cheferna själva, ledarskapet, medarbetarna samt verksamheterna och organisationen i stort [39]. Förutsättningarna för ett närvarande ledarskap försämras med många medarbetare och det kan i sin tur ha negativ inverkan på personalens arbetsmiljö [40]. Enhetscheferna i

hemtjänsten ansvarar ofta för ett stort antal medarbetare, vilket framkommer av både den här och tidigare studier. Förutsättningarna för ett närvarande ledarskap påverkas också av att arbetsplatsen är i någons hem.

Våra analyser visar att personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna i genomsnitt är något större på enheter där chefen har färre medarbetare. Däremot ser vi inget samband mellan antal medarbetare per chef och brukarnöjdhet, varken när det gäller hemtjänstens tillgänglighet⁴⁷ eller nöjdhet med hemtjänstpersonalen. Vi vet inte varför. Det kan bero på metodologiska svårigheter att mäta antalet medarbetare per chef på ett likvärdigt sätt.⁴⁸ Det kan också vara så att en chef med färre medarbetare har uppgifter på högre nivå i organisationen som begränsar tiden för medarbetarna. En annan tänkbar förklaring skulle kunna vara personalens engagemang och fokus på omsorgstagarnas välmående kan bidra till att de kompenserar för dåliga organisatoriska villkor [22].

Schemaläggning en uppgift för enhetschefen

Enligt våra enkätresultat har nästan hälften av enhetscheferna delegerat arbetsuppgiften att lägga schema och tidsplanera det löpande arbetet. Samtidigt är schemaläggning och planering komplicerade uppgifter med stor betydelse för verksamhetens kvalitet, medarbetarna och ekonomin. Det är dessutom en uppgift som ofta innehåller målkonflikter. Schemaläggning och tidsplanering behöver göras med hänsyn till flera faktorer som till exempel:

- Omsorgstagarnas behov och tillgång till personal dygnet runt.
- Kontinuitet så att omsorgstagarna inte behöver få hjälp av så många olika personer från hemtjänsten.
- Lagar, regler och föreskrifter om arbetstider och dygnsvila.
- Medarbetarnas önskemål och möjlighet till inflytande över sitt eget schema.
- Arbetsmiljö, hälsa och tid för återhämtning.
- Framförhållning i planeringen.
- Behovet av flexibilitet i verksamheten.

Att omsätta ett strategiskt planeringsarbete till schema för personalen är en uppgift för den operativa nivån, enligt ett stöd från Socialstyrelsen till regioner. För att medarbetarna ska bli nöjda med schemat är det viktigt att de får vara delaktiga i schemalägningsprocessen. Det innebär dock inte att ansvaret för schemaläggningen ska läggas på medarbetarna [41].

⁴⁷ Med det menar vi bland annat om beslut är anpassade efter behov, att man vet vart man ska vända sig med synpunkter och klagomål och om personalen kommer på avtalad tid.

⁴⁸ Svårigheten att mäta detta kan exempelvis bero på att chefsnivåer organiseras på olika sätt i olika kommuner, att vissa enhetschefer ansvarar för flera olika enheter eller att antal timanställda/vikarier, sjukskrivna och föräldralediga beräknas på olika sätt i olika kommuner.

Scheman och arbetstider har stor betydelse för personalen [42]. Svårigheter att kombinera arbetstider med familjeliv och sociala aktiviteter uppfattas som ett problem av ungefär hälften av medlemmarna i en medlemsundersökning som Kommunal genomförde 2023. Lågt inflytande över schemaläggning anges också som en anledning till att vilja lämna yrket [43].

Personalen har små möjligheter att påverka sina arbetstider vid en tredjedel av enheterna, enligt enhetschefernas bedömning. Personalen får inte veta sina scheman förrän två till tre veckor i förväg vid 57 procent av enheterna. Det tyder på att varken personalens behov av inflytande eller framförhållning i schemaläggning tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

Sammantaget talar våra resultat, i kombination med andra studier och befintlig kunskap, för att schemaläggning och tidsplanering är en uppgift för enhetschefen eller någon som har motsvarande kompetens och förståelse för uppgiftens komplexitet och betydelse. Personalens delaktighet är viktig men de ska inte bära det övergripande ansvaret för processen.

Genomförandeplaner viktigt verktyg om förutsättningar finns

Brukarna är nöjda med hemtjänstens tillgänglighet i verksamheter där personalen i hög grad använder genomförandeplaner i det dagliga arbetet, enligt våra analyser.

Både myndighetschefer och enhetschefer lyfter fram genomförandeplaner som ett verktyg som möjliggör att personal kan påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna. I en forskningsstudie ger även hemtjänstpersonal uttryck för att genomförandeplaner bör vara centralt i det vardagliga arbetet – men att det krävs förutsättningar för att detta ska fungera. Planerna behöver vara uppdaterade och användas praktiskt vilket kan vara svårt i en tidspressad verksamhet, enligt intervjuer med hemtjänstpersonal [20].

Sammantaget tyder detta på att ett väl fungerande arbete med genomförandeplaner kan bidra till kvalitet och individanpassning.

Hur mycket ska handläggarna styra – och styras?

Starkt styrande uppdrag och tidschabloner begränsar i stor utsträckning möjligheterna att påverka utförandet enligt enhetscheferna. Myndighetscheferna bedömer inte att uppdragen begränsar lika mycket som

enhetscheferna. Det kan tyda på brister i kommunikation och förståelse mellan de olika chefsnivåerna.

I ungefär hälften av kommunerna har myndighetsutövningens handläggare stora möjligheter att påverka hur uppdragen utformas. I tio procent av kommunerna har handläggarna små möjligheter att påverka medan de i återstoden varken har stora eller små möjligheter.

I kommuner som har politiska riktlinjer för hur uppdragen ska utformas har handläggarna i genomsnitt mindre handlingsutrymme. Det framkommer i våra analyser där vi utgår från myndighetschefernas bedömning av handläggarnas möjlighet att påverka uppdragens utformning.

Små möjligheter för handläggarna att påverka uppdragens utformning hänger samman med mer styrande beslut om insatser för personliga behov och uppdrag till utförarna, enligt våra analyser. Det gäller exempelvis hur mycket tid som ska utföras totalt, hur lång tid enskilda aktiviteter ska ta samt när och hur ofta aktiviteter ska utföras. Detta begränsar i sin tur personalens möjligheter att påverka utförandet tillsammans med omsorgstagarna.

Våra analyser visar också ett samband mellan stora möjligheter för handläggarna att påverka utformningen av uppdrag och mer nöjda brukare, bland annat större nöjdhet med att besluten är anpassade efter den enskildes behov.

Forskning visar att mer styrda handläggare kan ge mer förutsebara och mindre godtyckliga beslut men också att det finns en risk för att handläggarna inte kan använda sin professionalitet och anpassa besluten efter individens behov [4]. Både när det gäller att styra handläggare, utförare och personal behövs därför en avvägning mellan behovet av kontroll och behovet av flexibilitet och professionellt handlingsutrymme.

Referenser

1. Sveriges Kommuner och Regioner. Velfärdens kompetensförsörjning, Personalprognos 2023 – 2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen; 2024.
2. Sveriges Kommuner och Regioner. Personalen i velfärden 2023.
3. Socialstyrelsen. Personalen i äldreomsorgen [Elektronisk resurs]; 2025.
4. Wittberg S. Handlingsfrihet – till vem? Lokala styrdokument och agentproblemet mellan politiker och biståndshandläggare i Sveriges socialtjänst [Discretion for whom? Local policies and the agency problem between politicians and care managers in Swedish social service] [Elektronisk resurs]. European Journal of Social Work; 2024.
5. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen : vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Stockholm: Wolters Kluwer; 2017.
6. Arbetsmiljöverket. Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning Rapport 2014:3; 2014.
7. Westerberg K, Nordin M. Äldreomsorgens ständiga förändringar : om organisation, arbetsmiljö och ledarskap. Stockholm: SNS Förlag; 2021.
8. Signe Jernberg EMM, Anders Forssell Äldreomsorgen i historisk belysning - organisering, politisering, professionalisering 2021. Report No.: Scores rapportserie 2021:8.
9. Håkansson H. Tid för tillit? : Om styrning, kontroll och inflytande i äldreomsorgen. Gothenburg: Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg; 2024.
10. Roshanbin S. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43) [Elektronisk resurs]; 2020.
11. Szebehely M, Stranz A, Strandell R. Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg? [Elektronisk resurs]. Stockholm; 2017.
12. Strandell R. Omsorgsarbete i hemtjänsten : förändringar, utmaningar och möjligheter. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet; 2022.
13. Elmersjö M, Sundin E. Intra-Organisational Trust and Home Care Services: A Study of the Process of Implementing Trust Based Practices in Municipal Eldercare in Sweden [Elektronisk resurs]; 2021.
14. Socialstyrelsen. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. Vägledning för att planera och genomföra arbetet. Socialstyrelsen 2023.
15. Kommunal. En hemtjänst att lita på. Från stressig minutsstyrning till hållbar tillitsstyrning: Kommunal 2022.
16. Blusi M, Swan Å. Hemtjänst - införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum [Elektronisk resurs] : Ett arbetssätt baserat på kunskap, kundernas behov och syftet med verksamheten. Härnösand; 2013.
17. Brorström B, Dellve L, Härenstam A, Björk L, Tengblad S, Andersson T. Tillförlitlig styrning och organisering av velfärden. Stockholm: SNS Förlag; 2023.
18. Evetts J. New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. Comparative Sociology 2009; 8(2):247–66.

19. Lena Lindgren FGu, Jonas Österberg, Göteborgs stads grundskoleförvaltning Kvalitetsdialog på vetenskaplig grund - för en stärkt ansvarsfunktion 2023.
20. Strandell R. Individanpassning i gapet mellan policy och praktik - äldreomsorgens ambitioner och hemtjänstarbetets realiteter. Arbetsliv i omvandling Under publicering
- 2025.
21. Assander S, Bergström A, Olt H, Guidetti S, Boström A-M. Individual and organisational factors in the psychosocial work environment are associated with home care staffs' job strain [Elektronisk resurs] a Swedish cross-sectional study. BMC Health Services Research; 2022.
22. Möllergren G. Den enes arbetsplats, den andres hem. Lunds universitets magasin LUM. 2023; 5.
23. Statens beredning för medicinsk utvärdering. Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom. En systematisk litteraturöversikt; 2014.
24. Prevent. Arbetsmiljö i samverkan Svenskt Näringsliv LO PTK. Metod – Min balans mellan krav, kontroll och stöd. 2025. Hämtad från: <https://www.prevent.se/jobba-med-arbetsmiljo/osa/ledarskap/halsoframjande-ledarskap/chefens-forutsattningar/metod--min-balans-mellan-krav-kontroll-och-stod/>
25. Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket inleder tillsynsinsats inom hemtjänsten. 2025. Hämtad från: <https://www.av.se/press/arbetsmiljoverket-inleder-tillsynsinsats-inom-hemtjansten/>
26. Myndigheten för arbetsmiljökunskap. Risk- och friskfaktorer i hälso- och sjukvården : organisatoriska faktorer av betydelse för medarbetarnas hälsa; 2023.
27. Louise AE, Tanja S, Maree S, Kate C, Janet CL, Annie H, et al. Supporting the mental wellbeing of aged care workers: A systematic review of factors and interventions. AIMS Public Health: AIMS Press; 2025. s. 600–31.
28. Savlin P LJM, Lindahl Norberg A. Psykisk belastning inom hemtjänsten Intervjuer med hemtjänstpersonal i Stockholms län rapport 2022:08: Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm; 2022
29. Prevent. Arbetsmiljö i samverkan Svenskt Näringsliv LO PTK. Krav, kontroll, stöd – en modell. 2025. Hämtad 2025 21 maj 2025 från: <https://www.prevent.se/jobba-med-arbetsmiljo/osa/stress/krav-kontroll-stod/>
30. Institutet för miljömedicin KI. Hemtjänstpersonalens arbetsförhållanden – identifiering av hälsoriskfaktorer samt åtgärdsförslag, AFA slutrapport Institutet för miljömedicin, Karolinska Institutet; 2020.
31. Sunt Arbetsliv. Vad är ledarskap? . 2023. Hämtad 2023 24 februari från: <https://www.suntarbetsliv.se/artiklar/ledarskap/vad-ar-ledarskap/>
32. Berglund K LC, Kjellberg K, Yang L, Målqvist I, Forsman M. Fysisk belastning inom hemtjänsten - kartläggning och åtgärdsförslag Rapport 2021:08.: Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm; 2021
33. Lundgren D. Leadership, psychosocial work environment, and satisfaction with elder care among care recipients : Analysing their associations and the structural differences between nursing homes and home care [Doctoral

- thesis, comprehensive summary]. Jönköping: Jönköping University, School of Health and Welfare; 2018.
34. Socialstyrelsen. Förutsättningar och stöd för första linjens chefer : kartläggning av första linjens chefer i äldreomsorgen: Socialstyrelsen; 2021.
 35. Olsen M, Udo C, Dahlberg L, Boström AM. Older Persons' Views on Important Values in Swedish Home Care Service: A Semi-Structured Interview Study. *J Multidiscip Healthc*. 2022; 15:967–77.
 36. Arbetsmiljöverket. Äldreomsorgen. Kort arbetsskadefakta. Nr 5/2017; 2017.
 37. Strandell R. 'It's always a battle against time'. Experiencing and handling temporal conditions in homecare work. *International Journal of Social Welfare*. 2023; 32(2):207–20.
 38. Boström A-M, Lundgren D, Kabir ZN, Kåreholt I. Factors in the psychosocial work environment of staff are associated with satisfaction with care among older persons receiving home care services. *Health & Social Care in the Community*. 2022; 30(6):e6080–e90.
 39. Institutet för Stressmedicin VG. Betydelsen av antalet medarbetare per chef, En kunskapssammanställning: Institutet för Stressmedicin, Västra Götalandsregionen; 2022.
 40. Corin L, Babapour Chafi M, Fagerlind Ståhl A-C. Leda lagom många : en kunskapssammanställning om betydelsen av antalet medarbetare per chef: Västra götalandsregionen; 2023.
 41. Socialstyrelsen. Skapa förutsättningar för behovsbaserad schemaläggning Principer och reflektionsfrågor, Framtaget som en del av Socialstyrelsens stöd till regioner kring kapacitets- och tillgänglighetsfrågor: Socialstyrelsen 2024.
 42. Vilja välja vård och omsorg : en hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. 2021:
 43. Kommunal. Personal som lämnar, En rapport om personalflykt i äldreomsorgen: Kommunal 2023.



Styrning av hemtjänsten (artikelnr 2025-6-9642)
kan laddas ner från socialstyrelsen.se/publikationer.