

Införa en gräns för antal anställda och utbildningskrav för första linjens chefer i äldreomsorgen

Bedömningar och analyser av fördelar och
nackdelar.

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

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2023-3-8413
Publicerad www.socialstyrelsen.se, mars 2023

Förord

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att analysera och bedöma förutsättningarna för att införa en gräns för antal anställda för första linjens chefer i äldreomsorgen samt bedöma fördelar och nackdelar med utbildningskrav för dessa chefer. I den här rapporten slutredovisas uppdraget.

Rapporten vänder sig främst till beslutsfattare och tjänstemän på nationell nivå men även beslutsfattare och tjänstemän på lokal nivå. Den ska ses som ett kunskapsunderlag i frågor om antal anställda per chef i äldreomsorgens första linje och i frågor som rör utbildningskrav för dessa chefer.

Rapporten har skrivits av projektledaren Homan Amani. Eva Wallin har varit ansvarig enhetschef. Socialstyrelsen vill rikta ett särskilt tack till de respondenter som deltog i vår intervjustudie.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Socialstyrelsens uppdrag	10
Definition av första linjens chefer	10
Tolkningar och avgränsningar av uppdraget	10
Bakgrund	11
Antalet anställda per chef är i genomsnitt 42 i hemtjänst och 50 i särskilt boende.....	11
Majoriteten har högskoleutbildning och god erfarenhet för rollen.....	12
Rollen är komplex	14
Organisatoriska förutsättningar och stödet är viktiga faktorer för cheferna.....	16
Stärka äldreomsorgen genom första linjens chefer	19
Juridiska aspekter och exempel	24
Rättsliga aspekter av arbetsmiljön och antalet anställda	24
Krav på utbildningar och kompetens	26
Reglera yrke eller reglera arbetsuppgifter	28
Tidigare förslag om utbildnings- och kompetenskrav för chefer	29
Metod	31
Metodbeskrivning för intervjustudien.....	31
Resultat - intervjustudie och ekonomiska beräkningar	32
Resultat om gräns för antal anställda	32
Utbildningskrav för första linjens chefer	38
Ledarskapsrollen ska vara tillgänglig och närvarande – bygga på tillit och kännedom	41
Ekonomiska beräkningar för antal anställda och utbildningskrav	42
Diskussion	46
Analyser och bedömningar för införande av antalet anställda	46
Analyser och bedömningar för reglering eller förtydligande av utbildningskrav	49
Slutsatser	52
Slutsatser om införande av en gräns för antal anställda.....	52
Slutsatser om att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav.....	52
Referenser	53

Sammanfattning

Flera myndigheter och andra aktörer har under de senaste åren studerat första linjens chefers roll i äldreomsorgen, bland annat de organisatoriska förutsättningarna, tillgången till stöd och brister i deras arbetsmiljö. Socialstyrelsen har använt sig av resultaten av dessa studier samt genomfört en kvalitativ studie, ekonomiska beräkningar och juridisk genomgång för att svara upp mot de analyser och bedömningar som efterfrågats för:

- införande av en lämplig övre gräns för antalet anställda per första linjens chefer i äldreomsorgen.
- för- och nackdelar med att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav för första linjens i äldreomsorgen.

Gräns för antal anställda

Ett införande av en lämplig övre gräns för antal anställda för första linjens chefer i äldreomsorgen behöver ställas i relation till de omständigheter som finns i äldreomsorgen. Exempel på dessa omständigheter är att:

- kommuner och arbetsgivare har olika förutsättningar
- arbetsrollen och kraven på första linjens chefer varierar lokalt
- omsorgstagarnas behov av vård och omsorg varierar
- stödet till första linjens chefer varierar lokalt
- verksamheternas personalsammansättning ser olika ut.

En nackdel eller svårighet med införande av en nationell övre gräns för antal anställda är att det kan bidra till en skev styrning då bland annat ovanstående omständigheter blir svår att ta i beaktning vid ett sådant införande. En fördel med en nationell gräns vore att en större enhetlighet för antalet anställda per dessa chefer skulle kunna nås.

En viktig aspekt för frågan om antal anställda är att den i hög grad är sammankopplad med arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivaren har ett lagreglerat ansvar för arbetsmiljön för alla anställda, inklusive chefer.

Det finns studier som pekar på att ett högt antal anställda per chef inte passar för äldreomsorgen som verksamhet. I en jämförelse mellan olika verksamhetsområden, både inom vården och omsorgen samt andra områden på arbetsmarknaden, framkommer att första linjens chefer i äldreomsorgen har högst antal anställda. Antalet anställda per första linjens chefer inom äldreomsorgen varierar dock stort på lokal nivå. I dagsläget leder ett högt antal anställda till utmaningar för dessa chefer att vara närvarande och tillgänglig för personalen och de äldre personerna.

Socialstyrelsen kan genom sin intervjustudie se att flera kommuner antagit egna lokala riktvärden för antal anställda per första linjens chefer. Representeranter för dessa huvudmän är i större utsträckning positiva till ett införande av gräns för antal anställda. Dessa huvudmän följer också i större utsträckning upp antal anställda i sitt arbetsmiljöarbete. De flesta respondenter i intervjustudie skulle föredra lokala riktvärden framför en hård gräns för antalet

anställda. Bland annat tror de att mindre kommuner, med sämre ekonomiska förutsättningar, skulle få svårare att uppnå ett nationellt fastställt krav.

Slutsatser om gräns för antal anställda

Socialstyrelsen bedömer sammantaget att det saknas tillräckliga förutsättningar för att på nationell nivå införa en lämplig övre gräns för antal anställda. Ett införande på nationell nivå kan skapa en större enhetlighet för äldreomsorgens arbetsgivare i frågan men i en bredare kontext kan ett införande på nationell nivå bli mindre flexibel för det lokala behovet. Antalet anställda per första linjens chefer är en viktig fråga, men införande av en övre gräns kan styra huvudmännen på ett skevt sätt om man inte också tar hänsyn till andra områden och frågor som rör arbetsmiljön och kvaliteten i äldreomsorgen.

Att det saknas förutsättningar för att reglera en gräns för antal anställda innebär inte att äldreomsorgens arbetsgivare ska låta bli att arbeta med frågan på annat sätt, exempelvis genom sitt arbetsmiljöarbete.

Krav på utbildning

Majoriteten av första linjens chefer i äldreomsorgen har en högskoleutbildning (87 procent inom hemtjänst och 93 procent inom särskilt boende) och dessutom en god erfarenhet av att vara chef i äldreomsorgen. Intervjustudien visar att en fördel med reglering på utbildningskrav skulle ge en större enhetlighet inom gruppen första linjens chefer i äldreomsorgen. Samtidigt finns flera nackdelar, bland annat skulle det leda till ytterligare särreglering för vissa typer av chefer inom socialtjänsten. Det finns skäl att ställa liknande kompetenskrav för föreståndare eller chefer i samtliga verksamheter inom socialtjänsten. I dagsläget finns det lagreglerat krav på exempelvis föreståndare för HVB och verksamheter enligt LSS. Ett argument emot krav på utbildning är att kravet skulle leda till oproportionerligt stort fokus på utbildning, det menar första linjens chefer i intervjustudien som också påtalar att det är minst lika viktigt med personlig lämplighet och erfarenhet. Flera respondenter i intervjustudien menar också att mindre kommuner skulle få det svårare att klara rekryteringar med ett sådant krav.

Majoriteten av första linjens chefer i vår intervjustudie skulle föredra ett nationellt utbildningskrav som ställs efter anställning. Flera tar också upp att Socialstyrelsens tidigare utbildning för första linjens chefer i äldreomsorgen (gavs 2013–2015) skulle kunna fungera som underlag för detta. Den utbildningens innehåll och upplägg stämmer också väl med högskoleutbildningar om 30 poäng som flera universitet och högskolor erbjuder. I dag finns också Äldreomsorgslyftet som stödjer huvudmän att skicka sina första linjens chefer på dessa högskoleutbildningar, det är ett exempel på sätt att bidra till kompetenshöjning utan reglering.

Slutsatser om krav på utbildning

Socialstyrelsen bedömer sammantaget att nackdelarna överväger fördelarna när det gäller att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav för första linjens chefer. Ett skäl är att en stor majoritet av första linjens chefer, i dagsläget, har en högskoleutbildning. Ett annat skäl är att utbildningskravet

skulle leda till ytterligare en särreglering för chefer i socialtjänsten. Bland annat finns det också utbildningar på högskolenivå för äldreomsorgens första linjens chefer. Innehållet i dessa utbildningar är samstämmiga med de behov av utbildningar som respondenter uppgett i intervjustudien. Det finns också ett statsbidrag som stödjer arbetsgivarna att skicka sina första linjens chefer till dessa utbildningar.

Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen ska analysera och bedöma förutsättningarna för att införa en lämplig övre gräns för antalet anställda per första linjens chefer inom särskilda boenden för äldre och hemtjänst i äldreomsorgen. Uppdraget innefattar även att ta fram ett underlag med bedömningar av för- och nackdelar med att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav för första linjens chefer inom särskilt boenden för äldre och inom hemtjänst i äldreomsorgen [2].

Definition av första linjens chefer

För det här uppdraget har Socialstyrelsen definierat första linjens chef som den närmaste chefen för den operativa verksamheten. En första linjens chef har bland annat ansvar för personal, budget, utveckling och arbetsmiljö. Den titel som vanligtvis används är enhetschef eller verksamhetschef. Här ingår inte samordnare, teamledare eller annan personal med delegerat ansvar.

Tolkningar och avgränsningar av uppdraget

Det finns utbildningar som specifikt vänder sig till första linjens chefer i äldreomsorgen, med fokus på ledarskapet och deras roll, och det är dessa utbildningar som Socialstyrelsen fokuserar på i denna rapport. Däremot inkluderas inte andra enskilda kompetenshöjande utbildningar för dessa chefer även om de också kan vara viktiga för enskilda personer, exempelvis utbildningar i interna administrationssystem, kommunikation genom klarspråk eller lättläst svenska eller hr-relaterade utbildningar.

Bakgrund

Det finns flera studier som kartlagt vilken utbildning första linjens chefer har och hur många anställda de ansvarar för i äldreomsorgen. Flera andra har beskrivit chefernas roll i äldreomsorgen samt vilka organisatoriska förutsättningar och vilket stöd dessa chefer har och hur detta påverkar deras möjlighet att utföra sitt arbete. Frågan om utbildningskrav behöver också kopplas till behovet av kompetens för att leda äldreomsorgen. Därför tar det här kapitlet upp viktiga aspekter av och exempel på dessa chefers roller, förutsättningar och stöd samt kraven som ställs på dem.

Antalet anställda per chef är i genomsnitt 42 i hemtjänst och 50 i särskilt boende

I Socialstyrelsens kartlägningsrapport från 2021 framkom att antalet anställda per första linjens chefer var 42 inom hemtjänst och 50 inom särskilt boende. Det framkom också skillnader mellan offentligt och enskilt drivna verksamheter. För särskilda boenden i offentlig drivna verksamheter var kontrollspannet 47, motsvarande kontrollspann för särskilda boenden i enskild regi var 57. För hemtjänst i offentlig regi var kontrollspannet 44 medan i enskild regi var det 38 [3], se tabell 1 och 2.

I samma kartlägningsrapport framkom det att cirka 9 av 10 anställda var omvårdnadspersonal, det vill säga vårdbiträden eller undersköterskor. Detta gällde för både hemtjänst och särskilt boende [3], se tabell 1 och 2.

Tabell 1. Antal anställda per första linjens chef i särskilt boende samt andel tillsvidareanställd personal och andel omvårdnadspersonal

Antal/andel anställda	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Medelvärde anställda	50	57	47	52	50	49
Median anställda	48	59	45	52	49	48
Andel tillsvidareanställda	75 %	72 %	77 %	75 %	75 %	76 %
Andel omvårdnadspersonal	91 %	85 %	94 %	86 %	93 %	93 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Tabell 2. Antal anställda per första linjens chef i hemtjänst samt andel tillsvidareanställd personal och andel omvårdnadspersonal

Antal/andel anställda	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Medelvärde	42	38	44	44	43	40
Median	42	35	43	45	42	39
Andel tillsvidareanställda	72 %	58 %	78 %	69 %	72 %	74 %
Andel omvårdnadspersonal	92 %	88 %	94 %	92 %	93 %	92 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Majoriteten har högskoleutbildning och god erfarenhet för rollen

Majoriteten av första linjens chefer inom särskilda boenden hade 2021 en högskoleutbildning: 74 procent hade en eftergymnasial utbildning på 3 år eller längre och 19 procent hade en eftergymnasial utbildning på mindre än 3 år. Motsvarande andelar inom hemtjänst var 68 procent respektive 19 procent. Detta framkom i Socialstyrelsens kartlägningsrapport 2021 [3], se tabell 3 och 4.

Tabell 3. Högsta utbildningsnivå för första linjens chefer i särskilda boenden

	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Gymnasial utbildning, högst 2 år	2 %	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %
Gymnasial utbildning, 3 år	3 %	1 %	4 %	3 %	4 %	2 %
Eftergymnasial utbildning, mindre än 3 år	19 %	14 %	21 %	18 %	19 %	19 %
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	74 %	82 %	71 %	77 %	71 %	76 %
Annan utbildning	2 %	1 %	2 %	1 %	4 %	0 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Tabell 4. Högsta utbildningsnivå för första linjens chefer i hemtjänst

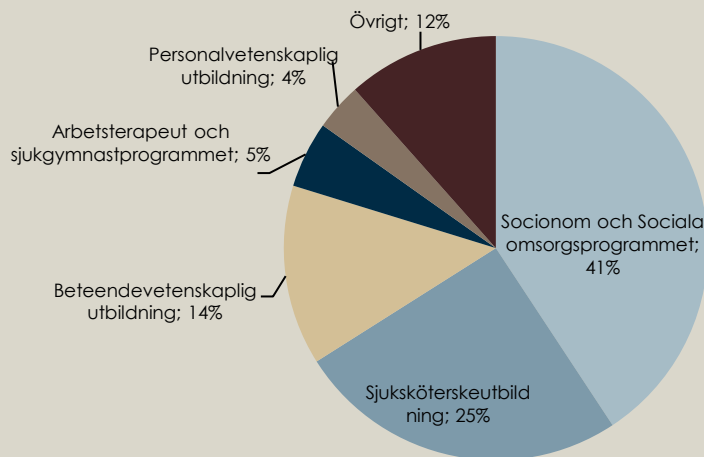
	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Gymnasial utbildning, högst 2 år	4 %	6 %	3 %	0 %	4 %	6 %
Gymnasial utbildning, 3 år	6 %	14 %	2 %	4 %	5 %	7 %
Eftergymnasial utbildning, mindre än 3 år	19 %	17 %	20 %	16 %	20 %	19 %
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	68 %	57 %	73 %	73 %	66 %	67 %
Annan utbildning	4 %	6 %	2 %	7 %	4 %	2 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Bland de med eftergymnasial utbildning hade cirka fyra av tio en utbildning som socionom eller inom det tidigare sociala omsorgsprogrammet, och en fjärdedel hade sjuksköterskeutbildning. Vissa hade beteendevetenskaplig utbildning eller utbildning som arbetsterapeut, sjukgymnast, personalvetare eller liknande. Dessa uppgifter framkom genom Socialstyrelsens kartläggning 2021, i svaren på en följdfråga till första linjens chefer med eftergymnasial utbildning [3], se figur 1.

Figur 1. Typ av högst eftergymnasial utbildning för första linjens chefer i särskilt boende och hemtjänst



Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorg 2021, Socialstyrelsen

En majoritet av första linjens chefer, både inom hemtjänst och särskilt boende, hade minst 4 års erfarenhet som chef i äldreomsorgen. För särskilda boenden hade 43 procent minst 10 års erfarenhet, och för hemtjänst var andelen 38 procent [3], se tabell 5 och 6.

Tabell 5. Erfarenhet som chef i äldreomsorgen för första linjens chefer i särskilda boenden

	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Mindre än 1 år	5 %	3 %	6 %	3 %	5 %	6 %
1–3 år	16 %	17 %	16 %	16 %	16 %	17 %
4–7 år	24 %	27 %	23 %	20 %	25 %	25 %
8–10 år	12 %	12 %	12 %	16 %	10 %	12 %
10 år eller längre	43 %	41 %	43 %	46 %	44 %	39 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Tabell 6. Erfarenhet som chef i äldreomsorgen för första linjens chefer i hemtjänst

	Totalt	Enskild	Offentlig	A*	B*	C*
Mindre än 1 år	5 %	5 %	5 %	0 %	7 %	7 %
1–3 år	20 %	18 %	21 %	17 %	16 %	26 %
4–7 år	24 %	23 %	25 %	25 %	28 %	20 %
8–10 år	13 %	15 %	12 %	15 %	13 %	11 %
10 år eller längre	38 %	40 %	37 %	42 %	37 %	36 %

* SKR:s kommungruppsindelning: A = storstäder och storstadsnära kommuner, B = större städer och kommuner nära större stad, C = mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Källa: Enkät om första linjens chefer i äldreomsorgen 2021, Socialstyrelsen.

Rollen är komplex

Rollen för första linjens chefer inom äldreomsorgen har ofta beskrivits som komplex. Det finns flera utmaningar som följer med rollen. Det kan bland annat bero på deras position i organisationen som exempelvis utgörs av både en strategisk och operativ roll. I det här avsnittet beskriver Socialstyrelsen dessa utmaningar.

Rollen innehåller generella och specifika utmaningar

Rollen som första linjens chef kommer med vissa generella utmaningar, oavsett vilken verksamhet som gäller. Det finns också specifika utmaningar för dessa chefer i äldreomsorgen [3]. Här lyfter vi några av dem.

Logik- och intressekonflikter

Logik- och intressekonflikter mellan personalens-, ledningens- och omvärldens behov är gemensamt för chefer oavsett verksamhet eller bransch. Rent generellt innehåller också chefsrollen i första linjen flera ansvarsområden, till exempel administration, personal- och arbetsmiljöfrågor samt styrning för driften av verksamhetens arbete. En Generell utmaning för rollen som första linjens chef är att hitta balans mellan dessa ansvarsområden [3]. Värdekonflikter uppstår när kraven för rollen inte är tydliga och olika intressen står i konflikt med varandra. En värdekonflikt kan vara en konflikt mellan olika logiker i verksamheten, exempelvis mellan en administrativ logik (ekonomiansvar), en strategisk logik (ansvar för verksamhetens utveckling) eller en logik för medarbetaransvar (personal- och arbetsmiljöansvar). Om de ekonomiska direktiven inte stämmer överens med behoven (resurserna räcker inte) för alla dessa tre logiker så uppstår värdekonflikten. Beslutet att prioritera en logiks behov högre än en annan logiks behov fattas av första linjens chefer [4].

Tillgänglighet för personal

Ett högt antal anställda per första linjens chef i äldreomsorgen är en specifik utmaning. Så även tillgängligheten och närvaro för personalen, dels på grund av det höga antalet anställda men också på grund av att äldreomsorg bedrivs 24 timmar dygnet runt [3, 5]. Längre fram i detta avsnitt beskriver vi denna utmaning i jämförelse med andra verksamhetsområden.

Akuta situationer uppstår – kräver ständiga prioriteringar

Insatserna i äldreomsorgen är inte punktinsatser utan ges över en längre period. Insatserna behöver ofta ändras eller prioriteras om allt eftersom de äldre personernas allmänna hälsotillstånd försämras. Det är också vanligt att akuta situationer uppstår i verksamheten. Det kräver en tillgänglighet och närvaro för rollen som första linjens chef [3].

Hög sjukfrånvaro bland anställda

Arbetsmiljön i äldreomsorgen har brister. I Arbetsmiljöverkets kartläggning hade 87 procent av de tillsynade arbetsplatserna brister i arbetsmiljön. Oftast gällde det brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, organisatorisk och social arbetsmiljö samt belastningsergonomi (24). Högst sjukfrånvaro i landet år 2021 hade undersköterskor inom hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende (25). Dessa grupper hade närmare 226 sjukfall per tusen arbetande

jämfört med tex barnskötare som hade 176 sjukfall per tusen arbetande (26). I intervjuer som Socialstyrelsen genomfört, för kartläggningen 2021, framkom att första linjens chefer i äldreomsorgen lägger stor del av sin arbetstid på frågor som rör sjukfrånvaro och arbetsmiljön (3).

Rollen innehåller höga krav – styrningen av rollen är otydlig

”En bra chef”

”En hjälpsam chef hugger i kliniskt när det behövs.” ”En bra chef är alltid tillgänglig.” ”En bra chef är med på alla möten.” ”En bra chef håller alla informerade om vad som händer (uppåt och neråt)”. ”En bra chef håller ordning på budgeten och bemanningen”.

Första linjens chefer slits mellan olika arbetsuppgifter och höga förväntningar – egna och andras [1].

Många första linjens chefer i äldreomsorgen upplever en otydlighet i de krav som ställs på deras arbetsroll, det har Socialstyrelsen beskrivit i sin kartläggning [3]. Dessa chefers verksamheter styrs ekonomiskt i en form av new public management och det saknas en god styrning av (koppling mellan) kraven på dessa chefer och deras verksamheters resurser [6].

Kraven är många och förväntningarna höga. Kraven kan komma uppifrån i organisationen, från chefen själv eller från medarbetare och de äldre personerna neråt i organisationen. Samtidigt kan styrningen från organisationens ledning vara bristande eller skapa konflikt mellan kraven, oftast på grund av resursbrist (tid och ekonomi). . Det bidrar till att lokala prioriteringar och beslut behöver fattas av första linjens chefer [6, 7].

Det saknas också en tydlighet i styrning för hur strategisk eller operativ rollen som första linjens chef ska vara. Det skapar en osäkerhet för vad som förväntas av rollen[6].

Stimulera lärande i en kunskapsintensiv verksamhet

Äldreomsorgen har utvecklats till en kunskapsintensiv verksamhet och medarbetarna behöver regelbundet få möjligheter till kompetensutveckling. De nya kunskaperna behöver också tas tillvara i det dagliga arbetet [8]. Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. En del i det arbetet kan vara strävan efter att arbeta enligt evidensbaserad praktik, det vill säga att medvetet och systematiskt sträva efter att ge vård och omsorg enligt bästa tillgängliga kunskap [9]. Detta ställer krav på att ledningen stimulerar medarbetarna till ständigt lärande för att möta de äldres ofta alltmer komplexa omsorgs- och vårdbehov. Yrkesgrupper och medarbetare i äldreomsorgen har dock olika förutsättningar att arbeta i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet [10]. Det ställer krav på första linjens chef att möta och stimulera medarbetarnas lärande [11].

Interprofessionell samverkan

De flesta första linjens chefer i äldreomsorgen leder olika professionella personer i en inter-professionell samverkan [4, 12] med både personal som verkar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL och personal som verkar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Dessa chefer behöver arbeta för att både ett socialt som ett medicinskt synsätt kan utvecklas i verksamheten [4]. Alla första linjens chefer i äldreomsorgen har inte anställd hälso- och sjukvårdspersonal, men oavsett behöver deras verksamheter samverka med hälso- och sjukvården. I Socialstyrelsens kartläggning uppgav cirka hälften av cheferna att denna samverkan är förknippat med utmaningar [3]. Det är viktigt med systemkunskap på ledningsnivå, det vill säga god kunskap om angränsande områden och det kan ses som en kvalitetsfaktor för verksamheten. I äldreomsorgen behöver den goda kunskapen om angränsande områden främst utvecklas mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten, för att bland annat skapa en bättre samverkan [10].

Skillnader mellan hemtjänst och särskilt boende

Möjligheterna att stödja och leda medarbetare kan variera mellan särskilda boenden och hemtjänst. På ett särskilt boende är personalen samlad, vilket ger bättre förutsättningar för en planerad och förutsägbar tillvaro och personlig kommunikation med medarbetare. I hemtjänsten är medarbetarna däremot spridda, vilket försvårar stöd direkt i arbetet. Vissa chefer ansvarar också för flera enheter eller geografiskt spridda arbetsplatser, vilket innebär särskilda utmaningar för att kunna utöva ett närvarande ledarskap [11].

Organisatoriska förutsättningar och stödet är viktiga faktorer för cheferna

Organisatoriska förutsättningar och stödet till första linjens chefer är en viktig aspekt för hur väl de lyckas genomföra sitt arbete [3]. Förutsättningarna och stödet har också betydelse för chefers motivation att fortsätta arbeta som chefer i äldreomsorgen, deras arbetsmiljö och hälsa. Stödets betydelse är olika beroende på chefernas erfarenheter och övriga förutsättningar i verksamheten [13]. Hur stödet ges har också betydelse för om det upplevs hjälpa eller avlasta chefen [3]. I det här avsnittet tar Socialstyrelsen därför upp vikten av goda organisatoriska förutsättningar och vikten av hur stöd ska ges till första linjens chefer.

Förutsättningar och stöd påverkar hållbarheten

Chefers förutsättningar, bland annat antal anställda, positionen i organisationen och erfarenheter som chefer påverkar hållbarheten, det vill säga viljan att fortsätta arbeta som chef, arbetsförmåga, hälsa, stress och energi. Stödresurser har också betydande roll för dessa chefers hållbarhet och möjligheter att utföra sina arbeten. Även stöd från privatlivet och inställning till arbetet hade betydelse för dessa chefers hållbarhet [13].

När det gäller hållbarhet och positionen i organisationen så har chefer med mer operativ roll (första linjens chefer) högre risk för sjuknärvaro, utmattning

och sömnsvårigheter på grund av tankar på arbetet jämfört med chefer med mer strategisk roll (andra linjens chefer) [14]. Intervjuundersökningar visar att cheferfarenheten har stor betydelse för att hantera överbelastning och att det tar minst två år innan chefer formar handlingsmodeller som underlättar egna hållbarheten [15]. Antalet anställda har koppling till chefsspecifika stressorer i arbetet, särskilt till betungande krav, logikkonflikter, överbelastning och stress genom gruppdynamiska problem bland medarbetare [16].

Stödresurserna är särskilt viktiga för chefer som har fler än 30 anställda eller kortare cheferfarenhet. För chefer med fler än 30 anställda har externa stödresurser (det vill säga professionella stödpersoner, experter eller specialister utanför verksamheten) större betydelse för upplevd stress och hälsa. Samtidigt har medarbetarnas kunskaper, trygghet i arbetsrollen samt samarbetsvillighet för att lösa problem en större betydelse för den upplevda energinivån för dessa chefer (med fler än 30 anställda) [13]. För chefer med mindre än 3 års cheferfarenhet har stödjande ledning (det vill säga möjligheten att diskutera verksamheten med sina överordnade chefer, tilliten till samt återkopplingen från dem) betydelse för upplevelsen av krav på rollen. Stöd från medarbetare, chefskollegor samt privatliv har betydelse för chefernas hälsa. Dessa resultat framkom i en studie som analyserat hur olika typer av stöd harsamband och betydelse för chefers hållbarhet [13].

Hur stödet ges har betydelse för avlastning

När stödet är tillgängligt och passar första linjens chefers behov så upplevs stödet som bra och avlastande. För exempelvis stöd i ekonomi- och hr-frågor så tyckte första linjens chefer att det var bättre och mer avlastande när stödet kom från en tydligt avsatt personell resurs. Det uppfattades som mindre bra och mindre avlastande när stödet i stället utgjordes av en rutin, checklista eller en person som inte tydligt hade i uppgift att stödja första linjens chefer. Detta framgår av Socialstyrelsens kartläggning av förutsättningar och stöd för första linjens chefer i äldreomsorgen [3].

Tydliga krav- och målsättningar samt delaktighet i beslut på ledningsnivå är viktiga förutsättningar

Att det finns förutsättningar för cheferna att aktivt delta i ledning och utveckling av verksamheten har avgörande betydelse för omsorgstagarnas möjligheter att få insatser av god kvalitet [11].

Flera utredningar och rapporter beskriver vikten av goda organisatoriska förutsättningar för första linjens chefer i äldreomsorgen [3, 10, 11, 17-19]. Exempelvis har antalet anställda per chef ofta lyfts som en viktig faktor. En annan viktig faktor är tydliga kravställningar på rollen, ett exempel på tydligheten kan vara samsyn över hur strategisk eller operativ ledarrollen som första linjens chef ska vara. Ytterligare en viktig faktor är att tydliga mål för äldreomsorgens utförandeverksamhet som dessa chefer leder [3, 11, 18, 19].

Det finns flera riskfaktorer i arbetsmiljön – dessa riskfaktorer behöver bearbetas strategiskt

Det finns flera riskfaktorer i arbetsmiljön för första linjens chefer i äldreomsorgen: tidspress, många medarbetare per chef, hög personalomsättning

(med många rekryteringar som följd), tillgänglighet (nåbara chefer dygnet runt), geografisk spridning i hemtjänst, inflödet av mängden e-post samt den fysiska arbetsmiljön. Det har Arbetsmiljöverket konstaterat inom ramen för sin tillsyn av äldreomsorgen. Myndigheten framhäver vikten av att arbetsgivarna systematiskt arbetar med arbetsmiljön för att förbättra arbetssituationen för första linjens chefer [20].

Arbetsmiljöverkets tillsyn visade att verksamheternas resurser ofta inte var anpassade till kraven, vilket ledde till ohänsynlig arbetsbelastning. Till följd av tillsynen utökade flera arbetsgivare antalet chefer i syfte att minska chefernas arbetsbelastning. Arbetsmiljöverket konstaterade dock att även om antalet medarbetare har stor betydelse för chefernas arbetsmiljö så behöver flera aspekter vägas in, t.ex. verksamheternas behov och personalomsättning [20].

Kvinnodominerade verksamhetsområden får sämre förutsättningar

Chefer inom vård, omsorg och socialt arbete hade flest underställda medarbetare i en jämförelse mellan 15 yrkeskategorier. Antalet anställda per chef är generellt högre i kvinnodominerade branscher, t.ex. inom vård och omsorg och utbildning. I exempelvis den mansdominerade tillverknings- och utvinningsindustrin är det genomsnittliga antalet avsevärt lägre – 12 medarbetare per chef. Detta framkom i en kunskapsöversikt som en forskare genomfört för fackförbundet Vision [5].

Chefer i kvinnodominerade verksamheter har också svårare att få gehör för sina behov och sitt kunskapsområde, medan mansdominerade verksamheter får större frihet inom sitt kunskapsområde. Mansdominerad verksamhet är inte lika styrd av budget och krav på uppföljande instrument som kvinnodominerade verksamheter. Detta framkom i en studie som tittat på skillnader i verksamhetsområden genom genusmärkning [21].

I kommunerna tjänar chefer inom äldreomsorgen allra minst. Även inom socialtjänsten ligger lönerna efter andra kommunala chefer – trots att den gruppen har flest högskoleutbildade. Det visar Akademikerförbundet SSR i en kartläggning av chefslöner. Enhetschefer inom äldreomsorg har lägst löner av de undersökta grupperna samtidigt som dessa chefer, i större utsträckning än andra chefsgrupper, hade eftergymnasial utbildning. Medellönen för dessa chefer i äldreomsorgen låg på 41 600 kronor jämfört med 46 000 kronor för övriga kommunala enhetschefer [22].

Högt antal anställda per första linjens chefer passar inte i äldreomsorgen

Vård, omsorg och socialt arbete är inte en bransch som är särskilt lämpad för att organiseras med stora grupper av medarbetare och få chefer. Tvärtom, enligt forskningen kännetecknas verksamheterna av att det är mer lämpligt med betydligt färre medarbetare per chef. Skälet är främst de äldre personernas behov av vård och omsorg, exempelvis deras föränderliga allmänna hälsotillstånd och de akuta situationerna som kan uppstå. Andra skäl är att första linjens chefer har många arbetsuppgifter som är komplexa, att de anställda har

behov av stöd och vägledning samt att verksamheterna inom hemtjänst är geografiskt spridda organisationer [5].

En rekommendation om antal anställda har uttryckts i tidigare utredning

I SOU 2021:52 *Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre* rekommenderas en gräns på 20 – 30 anställda per första linjens chefer. Rekommendationen riktades till arbetsgivare inom äldreomsorgen. I utredningen ansågs gränsen vara lämplig utifrån att första linjens chefer ska kunna utöva ett närvarande och aktivt ledarskap [10]. Rekommendationen har beaktats i SOU 2022:41 *Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*, läs mer i kapitlet Juridiska aspekter och exempel.

Riktvärde istället för hård gräns - exemplet fast läkarkontakt

Ett exempel på arbete som indirekt förbättra arbetsmiljön för en yrkeskår är fast läkarkontakt. Socialstyrelsen har arbetat fram ett nationellt riktvärde, istället för en gräns, för fast läkarkontakt i primärvården. Riktvärdet är på 1 100 invånare per specialist i primärvården och 550 invånare per läkare i specialisttjänstgöring (ST) i allmänmedicin, i mitten av sin specialistutbildning [23, 24].

Fast läkarkontakt i primärvården är ett led i arbetet mot en god och nära vård, syftet är att ge patienter trygghet och kontinuitet, särskilt multisjuka äldre eller personer med kroniska sjukdomar [24].

Socialstyrelsen har bland annat tagit fram en vägledning och stödmaterial för dimensionering av fast läkarkontakt. Vägledningen och stödmaterialet syftar till att dels ge kunskapsunderlag inom området och dels stödja planering, reflektion och samtal med medarbetare [25].

Stärka äldreomsorgen genom första linjens chefer

Regeringen konstaterade 2021 att organiseringen av vården och omsorgen om äldre har stor betydelse för kvaliteten i verksamheterna och i det arbetet har första linjens chefer en nyckelroll. De är avgörande när ny kunskap ska implementeras, men för att verksamheterna ska kunna erbjuda insatser med god kvalitet måste chefer också ha rätt förutsättningar, liksom rätt kompetens för att kunna leda, handleda och stödja sina medarbetare [26].

I det här avsnittet beskriver Socialstyrelsen exempel på några aktuella satsningar som rör rollen för första linjens chefer i äldreomsorgen, särskilt genom styrning, ledning och planering. Här beskriver vi också möjligheter till utbildningar för dessa chefer och vikten av att ha goda organisatoriska förutsättningar när man förvärvat ny kunskap via utbildningar.

Samverkan mellan äldreomsorg och hälso- och sjukvård - god och nära vård

Flera av första linjens chefer i äldreomsorgen upplever att samverkan med regioners primärvård fungerar dåligt. De anser att ansvaret för denna samverkan ligger på medicinskt ansvariga sjuksköterskor samt deras överordnade chefer i organisationerna [3].

Det krävs en genomgripande förändring för att hantera befolkningens totala behov av och förväntningar på för tillgänglighet, kontinuitet och delaktighet för att främja hälsa och förebygga ohälsa. Omställningen till en god och nära vård innebär att primärvården ska vara navet i hälso- och sjukvården och samverka med andra delar i hälso- och sjukvård och socialtjänsten [27]. Detta hänger samman med en medicinsk utveckling mot att flera insatser som tidigare krävt slutenvård i allt större utsträckning ska kunna utföras i öppen vård, vilket möjliggör för allt fler personer att få vård i sitt hem [28].

Flera utredningar och studier har visat att det finns brister i samordningen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Den bristande samordningen kan leda till sämre hälso- och sjukvård eller socialtjänst för patienten och brukaren, ökade kostnader eftersom exempelvis behandlingar eller undersökningar behöver upprepas i onödan, och inte minst en risk för att en stor del av ansvaret för samordningen läggs på patienten eller brukaren samt dennes närstående [29].

Styra och leda medarbetarnas språkutveckling

Första linjens chefer i äldreomsorgen har en nyckelfunktion i arbetet med att höja den språkliga förmågan hos personalen. De behöver stötta språkutvecklingen för att det ska bli en fråga som prioriteras [30].

Ungefär 25 procent av Sveriges befolkning är det som ofta kallas första eller andra generationens invandrare, och många i den gruppen är andraspråkstalare av svenska. Det finns idag ett reellt behov av att arbeta språkutvecklande i äldreomsorgen och alternativt till att arbeta språkutvecklande är inte så många. [31]. En allt större andel av personer som arbetar inom vården och omsorgen har utländsk bakgrund [32]. År 2017 var det cirka 150 000 personer som arbetade med vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre. Av dem var 28 procent födda i ett annat land än Sverige, i Stockholms län var 55 procent av denna personalgrupp utrikesfödd. De flesta talar bra svenska, men det finns också många med bristfälliga språkkunskaper [33].

Språkkunskaper kan bedömas i samband med rekrytering inom äldreomsorgen, men är ofta relativt oreflekterad. Det saknas också verktyg och kompetens för att bedöma språklig kompetens. Det är en slutsats som dras av en observation- och reflektionsstudie om kommunikation i äldreomsorgen i Göteborgs stad. I studien konstateras också att för att bedöma om språket räcker till för olika syften är det nödvändigt att gemensamt i arbetsgruppen tolka, sätta ord på och rama in vilket språk som är önskvärt. Detta behöver utvecklas inom äldreomsorgen och enhetschefer har som ska göra bedömningen har en roll i detta arbete [30].

Socialstyrelsen har fått ett regeringsuppdrag att ta fram ett språkbedömningsstöd för verksamheter inom äldreomsorgen. Stödet ska underlätta för

verksamheterna att bedöma vilka kunskaper i svenska språket som personalen behöver för arbetsuppgifter inom den del av äldreomsorgen som avser kommunernas socialtjänst. Genom stödet ska verksamheterna få vägledning i bedömningen av om personalen har tillräckliga kunskaper i det svenska språket för aktuella arbetsuppgifter. Stödet ska vara frivilligt för verksamheterna att använda [34].

Förutsättningarna behöver förbättras för att utbildningskunskaper ska omsättas i praktik

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys såg att det fanns brister i organisatoriska förutsättningar i den kommunalt finansierade vården och omsorgen, särskilt inom äldreomsorgen. Dessa brister för organisatoriska förutsättningar behöver åtgärdas för att utbildningssatsningar och nya kunskaper ska kunna komma till användning i verksamheten. Det kunde myndigheten konstatera i sin analys av utbildningsinsatser inom den kommunalt finansierade vården och omsorgen [18].

Det räcker alltså inte att enbart satsa på utbildningar för chefer, även deras förutsättningar behöver förbättras. Om inte förutsättningarna förbättras finns det en risk att den nya kunskapen inte ger förväntade effekter när den ska appliceras i verksamheten. Kostnader för utbildningar för chefer som inte ger förväntade effekter blir också negativ ur en ekonomisk synvinkel [18].

Utbildningar för första linjens chefer i äldreomsorgen

Det finns i dag olika utbildningar som direkt eller indirekt riktar sig till första linjens chefer i äldreomsorgen, dessa utbildningar anordnas av olika aktörer. I det här avsnittet beskriver vi utbildningar på högskolenivå som direkt riktar sig till första linjens chefer i äldreomsorgen och ledarskapsutbildningar som kommunerna erbjuder oavsett verksamhetsområde.

Ledarskapsutbildningar på högskolenivå

Åren 2013 - 2015 genomfördes en nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer (första linjens chefer och arbetsledare). Utbildningen genomfördes genom fyra delkurser:

1. Den nationella värdegrunden för äldre
2. Lagstiftning och styrdokument som ledningsstöd
3. Ledarskap, medarbetare och organisation
4. Upphandling, uppföljning, förbättringskunskap och evidensbaserad praktik

Utbildningen hade sammanlagt 1 669 anmälda deltagare men enbart 924 deltagare från 209 olika kommuner genomgick hela utbildningen. Det motsvarar cirka 20 procent av målgruppen.

En klar majoritet av deltagarna ansåg att kurserna var relevanta och till nytta. I helhetsbedömningen av delkurserna gavs också höga betyg till utbildningen. I stort sett svarade samtliga att de kunde rekommendera delkurserna till andra.

Avhopp var ett stort problem trots det stora intresset. Orsaken till avhoppet var genomgående att deltagarna saknade nödvändiga förutsättningar,

exempelvis tid avsatt för studierna. Många deltagare svarade i utvärderingsenkäterna att de fick studera på arbetstid, förutsatt att det inte gick ut över det ordinarie arbetet. Få deltagare fick avlastning i form av vikarie eller administrativt stöd.

Ledarskapsutbildningen upphandlades av Socialstyrelsen och omfattade 30 högskolepoäng, 7,5 högskolepoäng för varje delkurs. Den var delvis webbaserad och gavs på kvartsfart vilket innebar att det tog fyra terminer att gå igenom hela utbildningen. Tre lärosäten, geografiskt fördelade i landet, fick i uppdrag att hålla i utbildningen: Högskolan i Borås, Ersta Sköndals högskola (numera Marie Cederschiöld högskola) och Umeå universitet.

De tre lärosätena upplevde en fortsatt efterfrågan från äldreomsorgens chefer, och när den nationella satsningen avslutades fortsatte de att erbjuda en motsvarande uppdragsutbildning [35].

Ledarskapsutbildning till första linjens chefer genom Äldreomsorgslyftet

Sammanlagt 565 första linjens chefer påbörjade en ledarskapsutbildning under 2021 med stöd av statsbidraget Äldreomsorgslyftet [36], se tabell 7.

Tabell 7. Antal första linjens chefer som påbörjade en ledarskapsutbildning uppdelat på kön och regiform

Kön	Offentlig	Enskild	Total
Män	52	7	59
Kvinnor	447	59	506
Totalt	449	66	565

Källa: Kommunernas åiterrapporter av 2021 års statsbidrag.

Genom statsbidraget Äldreomsorgslyftet har första linjens chefer möjligheter att gå ledarskapsutbildningar som motsvarar den ledarskapsutbildning som Socialstyrelsen tillhandahöll 2013 – 2015 [37]. Statsbidraget beviljas till kommuner för att bland annat första linjens chefer inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre ska kunna utbilda sig under arbetstid [36]. Statsbidraget gäller enbart för kostnader som motsvarar chefernas frånvaro, inte eventuella kursavgifter, logi, resor, studiematerial eller anordnares kostnader för dessa utbildningar [37].

De flesta kommuner erbjuder egna ledarskapsutbildningar

En klar majoritet av kommunernas socialchefer, 76 procent, angav att man har erbjudit eller kommer att erbjuda ledarskapsutbildningar för nya chefer i deras kommuner - både chefer som är nya i förvaltningen eller kommunen och personer som inte har tidigare chefserfarenhet. Det är även vanligt med ledarskapsutbildningar till mer erfarna chefer, och 64 procent av socialcheferna angav att de erbjuder detta. Oftast ges dessa ledarskapsutbildningar till chefer i hela kommunen samtidigt. Det är mindre vanligt med ledarskapsutbildningar som är riktade till chefer inom enbart vård- och omsorgsförvaltningen eller motsvarande, även om det också förekommer. Utbildningarna är ibland obligatoriska, oftare för nya chefer än för mer erfarna chefer. Även om inte alla kommuner kräver att cheferna ska gå deras ledarskapsutbildningar är det en klar majoritet av cheferna som fullföljer dessa utbildningar.

Detta konstaterades i en rapport från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys [18].

De tre vanligaste inslagen i kommunernas utbildningar är information om hur den egna kommunen organiseras, leds och styrs, förbättringsarbete och förändringsledning samt organisations- och ledarskapsteori. Socialcheferna angav också lagstiftning, gruppsykologi och systematisk uppföljning som vanliga ämnen i utbildningarna. Brukardelaktighet och personcentrering berördes på vissa utbildningar, men i mindre utsträckning än andra ämnen [18].

Juridiska aspekter och exempel

Enligt 3 kap. 3 § SoL, ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. Denna bestämmelse anger också att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet, och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. I förarbeten till bestämmelsen lyfts flera förutsättningar och faktorer upp för att nå den goda kvaliteten, bland annat fungerande arbetsledning, sammansättning av arbetslag, tillgång till personal med lämplig utbildning och kompetens och engagerat ledarskap.¹ Utöver dessa generella uttalanden om vad som ingår i god kvalitet, finns det inte några specifika regler i lag eller föreskrifter om hur många anställda en chef inom socialtjänsten kan eller bör ha ansvar för. I det här avsnittet lyfter vi fram regler och förslag till lagändringar som är kopplade till antal anställda och utbildningskrav.

Rättsliga aspekter av arbetsmiljön och antalet anställda

Det finns arbetsmiljörättsliga regler som indirekt berör detta med antal anställda per chef. Arbetsmiljölagen (1977:1160) och tillhörande föreskrifter ställer krav på arbetsgivare att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Regelverket omfattar hela arbetsmiljön, såväl den fysiska som den sociala, organisatoriska och arbetets innehåll.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, reglerar bl.a. kunskapskrav, arbetsbelastning och arbetstid. Den organisatoriska arbetsmiljön omfattar villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar; ledning och styrning, kommunikation, delaktighet, handlingsutrymme, fördelning av arbetsuppgifter samt krav, resurser och ansvar. Den sociala arbetsmiljön handlar om villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar socialt samspel, samarbete och socialt stöd från chefer och kollegor.² Regelverket omfattar alla arbetstagare, det vill säga även chefer. AFS 2015:4 ställer bland annat krav på att de arbetsuppgifter och befogenheter som tilldelas arbetstagarna inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning, vilket innebär att resurserna ska anpassas till kraven i arbetet.³ Exempel på åtgärder för att förebygga ohälsosam arbetsbelastning är att minska arbetsmängd, ändra prioriteringsordning, ge möjligheter till återhämtning, tillämpa andra arbetssätt, öka bemanning eller tillföra kunskaper.⁴ Föreskrifterna ställer också krav på att arbetstagarna känner till vilka arbetsuppgifter de ska utföra, vilket resultat som ska uppnås med arbetet och vilka

¹ Proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 52.

² Arbetsmiljöverket, hemsida <https://www.av.se/halsa-och-sakerhet/psykisk-ohalsa-stress-hot-och-vald/fragor-och-svar-om-organisatorisk-och-social-arbetsmiljo/>

³ AFS 2015:4 9 §.

⁴ AFS 2015:4 9 § allmänna råd.

arbetsuppgifter som ska prioriteras när tillgänglig tid inte räcker till för alla arbetsuppgifter som ska utföras.⁵

Förslag till lagstiftning kopplat till antal anställda per chef

I betänkandet *Nästa Steg – Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*, SOU 2022:41, finns det ett förslag om ledarskapet i äldreomsorgen. Utredningen konstaterade bland annat att stora personalgrupper och brist på stödfunktioner leder till en orimlig arbetsbelastning för enhetschefer inom äldreomsorgen. Tidigare forskning visar också att ett stort antal underställda medarbetare kan leda till svårigheter för cheferna att leda och samordna arbetet samt återkoppla till medarbetarna, vilket ökar risken för hälsoproblem och högre personalomsättning.⁶

Enligt utredningen är ett fungerande ledarskap av största vikt för kvaliteten och säkerheten i omsorgen. Cheferna i de operativa verksamheterna behöver därför ges bättre förutsättningar att utöva ett aktivt och närvarande ledarskap. Utredningen föreslår därför en ny paragraf i äldreomsorgslagen, 20 §, som lyder:

”Chefer, som är den närmaste chefen för den operativa verksamheten i verksamhet som utför insatser inom äldreomsorgen, ska ges de förutsättningar som behövs för att de ska kunna utöva ett aktivt och närvarande ledarskap.”

De verksamheter som omfattas av den föreslagna bestämmelsen är verksamheter som utför insatser till enskilda inom äldreomsorgen, dvs. chefer inom hemtjänst och särskilda boendeformer och dagverksamhet.⁷

Utredningen avser med ett aktivt och närvarande ledarskap att chefen ska kunna ge stöd och ledning till personalen. Chefen ska bland annat kunna leda och samordna arbetet, ge handledning och metodstöd, säkerställa nödvändig utbildning, fortbildning och kompetens, återkoppla till medarbetarna och skapa en god arbetsmiljö. De uppgifter som ingår i ett aktivt och nära ledarskap kan variera bl. a. utifrån vilken typ av verksamhet det gäller och chefen ansvarar för att stödja och leda medarbetarna så att omsorgen kan bedrivas med en god kvalitet.⁸ Utredningen bedömer att kommunerna, dvs. socialnämnderna i egenskap av arbetsgivare eller beställare av äldreomsorg i enskild regi, behöver arbeta aktivt för att möjliggöra ett aktivt och närvarande ledarskap. Innebörden av detta handlar om att antalet anställda behöver anpassas till en lämplig storlek beroende på hur verksamheten ser ut. Ett tak för antal anställda per chef är dock inte lämpligt att ange i lag enligt utredningen, eftersom verksamheternas förutsättningar och behov ser olika ut. Cheferna behöver också bättre tillgång till stödfunktioner, samt handledning och

⁵ AFS 2015:4 10 §.

⁶ SOU 2022:41 s. 228-230.

⁷ *Nästa Steg – ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*, SOU 2022:41, s. 619.

⁸ *Nästa Steg – ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer*, SOU 2022:41 s. 303–305.

utbildning som ett led i att få de förutsättningar som behövs för att kunna utöva ett aktivt och närvarande ledarskap.⁹

Krav på utbildningar och kompetens

Generell utbildnings- och kompetenskrav inom socialtjänsten

Enligt 3 kap. 3 § SoL ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet i socialtjänsten. Detta generella krav omfattar även chefer i äldreomsorgen. Socialstyrelsen har ifråga om personal inom äldreomsorgen utfärdat allmänna råd med rekommendationer till stöd för tillämpningen av 3 kap. 3 § SoL, Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.¹⁰ Råden gäller bara personal som i sin yrkesutövning ger äldre personer stöd och hjälp efter beslut enligt socialtjänstlagen. De gäller inte för personal som huvudsakligen utför andra arbetsuppgifter. Cheferna kan således omfattas av dessa rekommendationer beroende på hur involverade de är i den faktiska omsorgen.

Krav på utbildning i vissa andra verksamheter inom vården och omsorgen

Krav på utredning av barnärenden i socialtjänsten

Enligt 3 kap. 3 a § SoL ska socialnämnden använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan för utförande av sådana uppgifter inom socialtjänsten som rör barn och unga och som innefattar bedömning av om utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller uppföljning av beslutade insatser. Införandet av regleringen motiverades bland annat med att utreda ärenden avseende barn ofta avser komplexa sociala problem och innebär mycket kvalificerade bedömningar samt ingripande åtgärder för barnen och deras familjer.¹¹

Krav på föreståndare för HVB, stödboenden och LSS-boenden

Det finns kompetenskrav på föreståndare för vissa verksamheter som bedrivs enligt SoL eller enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. En föreståndare kan vara detsamma som första linjens chef, men behöver inte vara det.

I socialtjänstförordningen (2001:937) ställs det krav på att det ska finnas en föreståndare för HVB och stödboenden. Det finns även särskilda föreskrifter för både HVB och stödboende.¹² En föreståndare vid ett HVB ska ha den

⁹ SOU 2022:41 s. 304–305.

¹⁰ Det finns även andra allmänna råd som enbart avser personal som handlägger ärenden - Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2007:17) om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer.

¹¹ Prop. 2012/13:175 Vissa frågor om behörighet för personal i hälso- och sjukvården och socialtjänsten, s. 51

¹² 3 kap. 5 § SoF samt Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:55) och allmänna råd om hem för vård eller boende och Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF_FS 2016:56) och allmänna råd om stödboende.

sammantagna kompetens som behövs för att kunna leda, utveckla och följa upp verksamheten. Föreståndaren ska ha en högskoleutbildning vars innehåll är relevant för den verksamhet som bedrivs vid hemmet, erfarenhet av liknande verksamhet, och personlig lämplighet.¹³ En föreståndare vid ett stödboende ska ha den sammantagna kompetens som behövs för att kunna leda, utveckla och följa upp verksamheten.¹⁴ Föreståndaren ska ha minst eftergymnasial utbildning vars innehåll är relevant för de verksamhet som bedrivs vid stödboendet, erfarenhet av liknande verksamhet, och personlig lämplighet.

Gällande bostad med särskild service för vuxna¹⁵ och barn¹⁶ enligt LSS finns det också föreskrifter och allmänna råd som närmare anger krav på föreståndarens utbildning och kompetens i övrigt. Det ställs t.ex. krav på att föreståndaren har en relevant högskoleutbildning.

Krav på föreståndare i tillståndspliktiga verksamheter enligt SoL

I tillståndspliktiga verksamheter enligt socialtjänstlagen ska det finnas en föreståndare för verksamheten som ansvarar för det dagliga arbetet och säkerställer att verksamheten håller god kvalitet. De verksamheter som måste ha tillstånd för att bedrivas av ett bolag eller annan enskild är bl.a. hemtjänst, HVB, stödboende och särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättningar. Det framgår av 4 kap. 4 § SoF att det ska finnas en föreståndare med lämplig utbildning även för särskilda boenden för äldre personer som behöver ha tillstånd enligt SoL.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) prövar den tilltänkta föreståndarens kompetens i förhållande till varje enskild verksamhet och dess innehåll, storlek och målgrupp.¹⁷

Krav på personalen i hälso- och sjukvården

De flesta arbetsuppgifter i vården är inte reglerade. Däremot krävs det att vården är säker och att den bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. För det krävs oftast att många uppgifter utförs av någon som har en yrkeslegitimation, som t.ex. läkare, sjuksköterska eller tandläkare. Av 4 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, framgår att det alltid ska finnas en utpekad verksamhetschef där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Enligt 4 kap. 1–4 §§ hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) är verksamhetschefen den som har det övergripande ansvaret för verksamheten och för att tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet, samordning och säkerhet.¹⁸ Det är vårdgivaren som bestämmer vilket ansvar och vilka arbetsuppgifter som verksamhetschefen ska ha. Vissa arbetsuppgifter måste dock alltid ingå i verksamhetschefens ansvarsområde och verksamhetschefen har

¹³ 3 kap. 5 § SoF och 5 kap. 1 § HSLF-FS 2016:55.

¹⁴ 8 kap. 1 § HSLF-FS 2016:56.

¹⁵ SOSFS 2002:9. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

¹⁶ SOSFS 2012:6. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS.

¹⁷ IVOs hemsida <https://www.ivo.se/tillstand/tillstand-for-sol-verksamheter/sarskild-boendeform-for-aldre/krav-kompetens>

¹⁸ 4 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

alltid det övergripande ansvaret för verksamheten. Verksamhetschefen behöver dock inte ha medicinsk kompetens. Om verksamhetschefen saknar medicinsk kompetens får hen inte bestämma över vård och behandling av patienter.¹⁹

Reglera yrke eller reglera arbetsuppgifter

Det finns olika sätt att reglera ett yrke eller arbetsuppgifter. Det sker vanligast genom legitimationskrav, krav på skyddad yrkestitel eller att genom reglering förbehålla särskilda arbetsuppgifter för vissa yrkesgrupper eller för personer med viss utbildning eller annan kompetens.²⁰

Reglera yrken

I 2 och 5 §§ lag (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer anges att ett reglerat yrke avses yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna eller använda en viss yrkestitel.²¹

Att införa en ny yrkesreglering av någon form innebär att vissa hinder uppstår på arbetsmarknaden – det är inte möjligt att få jobb av ett visst slag utan att först genomgå särskild utbildning, eller det är inte möjligt att använda en viss titel som är förbehållen den som har genomgått särskild utbildning. Exempel på reglerade yrken är legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården, men också elinstallatör och lärare.²²

Reglering av ett yrke kräver att det finns legitima intressen eller angelägna skäl för att få ställa särskilda krav för att utöva yrkesverksamhet som t.ex. patientsäkerhet, konsumentskydd och säkerheten för allmänheten. En yrkesreglering aktualiseras alltid yrkeskvalifikationsdirektivet och innebär att reglering måste genomgå en proportionalitetsprövning.²³

Skyddad yrkestitel innebär att en viss titel avseende en viss yrkesgrupp enbart får användas av den som har fått ett bevis om detta. För att få den skyddade yrkestiteln krävs det att man har viss utbildning eller motsvarande kompetens och ibland har genomgått vissa särskilda prov för att erhålla titeln. Exempel på detta är t.ex. advokat och legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården. Enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) 4 kap. 5-6 §§ blir undersköterska en skyddad yrkestitel från och med 1 juli 2023.

Reglera arbetsuppgifter

Att reglera arbetsuppgifter innebär att vissa arbetsuppgifter förbehålls dem med viss utbildning eller viss lägsta utbildningsnivå. T.ex. finns det uppgifter inom hälso- och sjukvården som är förbehållna läkare, som t.ex. att utfärda dödsorsaksintyg. I 3 kap. 3 a § SoL anges att utredningar avseende barn och

¹⁹ 4 kap. 2–4 §§ hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

²⁰ Stärkt kompetens i vård och omsorg, SOU 2019:20, s. 66.

²¹ 5 § 2 lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

²² SOU 2019:20 s. 43 f.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer och rådets direktiv (EU) 2018/958 av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken.

unga är förbehållna personer som avlagt socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan.²⁴

Utbildnings- och kompetenskrav i andra verksamhetsområden

Krav på viss kompetens eller behörighet för att utföra vissa arbetsuppgifter förekommer inom många olika verksamhetsområden. I många fall utfärdas också bevis om formell kompetens som används för att visa att en person har viss kompetens och behörighet för vissa arbetsuppgifter. Det finns flera olika begrepp som används för att ange detta t.ex. auktorisering, legitimering och certifiering. Det är också vanligt att det i lag, förordning och föreskrifter ställs krav på viss behörighet för att utföra vissa uppgifter eller krav på att det finns tillgång till viss kompetens.²⁵ Sådana krav finns t.ex. när det gäller våktare, fastighetsmäklare och poliser.

Tidigare förslag om utbildnings- och kompetenskrav för chefer

Förslag i utredning om nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer

I betänkandet *Läs mig - Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*, SOU 2017:21, föreslog utredningen ett utbildningskrav för enhetschefer med ansvar för särskilda boendeformer för äldre, hemtjänst och dagverksamhet. Utredningen konstaterade att enhetscheferna har ett omfattande och kvalificerat ansvar och att deras roll ofta har en avgörande betydelse för hur en verksamhet fungerar och om insatserna är av god kvalitet. Cheferna måste därför ha en utbildning som stärker deras förutsättningar att fullgöra detta ansvar.²⁶ Utredningen föreslog därför en ny bestämmelse i socialtjänstförordningen, 2 kap. 4 §:

”I en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) samt i hemtjänst och dagverksamheter enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen för äldre personer ska enhetschef eller motsvarande person ha lämplig utbildning, så långt det är möjligt. Med enhetschef avses verksamhetsnära person, som vanligen har ansvar såväl för ledning av utförandet av insatserna som för personal och ekonomi. Denna bestämmelse gäller inte utförare av hemtjänst i form av enbart serviceuppgifter”.

Förslag från IVO avseende föreståndare

IVO har i en rapport lämnat förslag om en ny reglering av föreståndarens kompetens, ansvar och lämplighet ifråga om tillståndspliktiga verksamheter. Förslagen lämnades inom ramen för en rapport med flera förslag om hur tillsynen och tillståndsgivningen skulle kunna förbättras och effektiviseras.²⁷

²⁴ 3 kap. 3 a § SoL.

²⁵ SOU 2010:65 s. 483 ff.

²⁶ SOU 2017:21 s. 430.

²⁷ IVO, *Analys av regelverket för tillståndsprövning. Slutrapport av regeringsuppdrag*, mars 2021, artikel nr. 2021–4.

IVO konstaterar i rapporten att begreppet föreståndare inte används konsekvent av alla aktörer, och att föreståndaren många gånger också är enhetschef eller verksamhetschef. Föreståndaren kan alltså vara första linjens chef, men behöver inte vara det.²⁸

IVO bedömde att det saknas en enhetlig reglering av föreståndarens roll i socialtjänstens olika verksamheter. När det gäller t.ex. stödboenden och HVB finns det specifika regler om vilken utbildning och vilka kunskaper föreståndaren ska eller bör ha. När gäller andra verksamhetstyper, som t.ex. hemtjänst eller särskilda boenden för äldre personer, saknas det dock en närmare reglering av föreståndarens/verksamhetschefens kompetens. Kraven måste istället uttolkas efter de generella krav som finns i socialtjänstlagen och utifrån förarbetsuttalanden.²⁹ Detta försvårar både tillståndsprövningen och tillsynen av verksamheterna.

Enligt IVO skulle regleringen av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet behöva tydliggöras. Förslagen innebar bland annat nya, eller ändrade, bestämmelser i socialtjänstförordningen.³⁰ Förslaget innebar bland annat krav på relevant högskoleutbildning och erfarenhet av liknande verksamhet. Förslaget angav även vilka uppgifter en föreståndare ska ansvara för. Dessa uppgifter var bland annat att planera, organisera och följa upp verksamheten, att planera och följa upp insatserna samt att bevaka och stödja personalens kompetensutveckling.

²⁸ IVO, *Analys av regelverket för tillståndsprövning. Slutrapport av regeringsuppdrag*, 2021, artikel nr. 2021-4, s. 30.

²⁹ IVO, *Analys av regelverket för tillståndsprövning*, s. 31.

³⁰ En ny bestämmelse - 4 kap. 6 § socialtjänstförordningen (2001:937), So, se IVO rapport 2021 s. x.

Metod

Metodbeskrivning för intervjustudien

För att besvara på de frågeställningar som ställts i uppdraget till Socialstyrelsen har bland annat en kvalitativ undersökning genomförts. Socialstyrelsen har gett Point AB i uppdrag att genomföra den kvalitativa undersökningen. Den har bestått av 38 semistrukturerade intervjuer, vardera ungefär 45 minuter. Intervjuerna har genomförts mellan juni och september 2022.

En intervjuguide arbetades fram och låg till grund som referenspunkter för intervjuerna.

Målgrupp och urval för kvalitativa undersökningen

Ett strategiskt urval för respondenter genomfördes. Detta baserades på aktuell kunskap från Socialstyrelsens tidigare intervjustudie. Med den bakgrunden beslutade vi att inkludera följande tre målgrupper i den här studien:

- första linjens chefer i äldreomsorgen (offentlig och enskild regi)
- tjänstepersoner i förvaltningsledning (offentlig och enskild regi)
- socialnämndens ordförande

Fokus lades framförallt på respondenter inom Socialförvaltningens ledning men också ordförande för Socialnämnden eftersom deras perspektiv inte undersöktes i Socialstyrelsens kartläggningssuppdrag 2021. Tjänstepersoner inom socialförvaltningen ledning ansågs vara extra prioriterade eftersom de både har insyn i första linjens chefers vardagliga arbetssituation och även i strategiska behov och förutsättningar. Urvalet bygger på Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) kommunindelning och på regiform, se tabell 8.

Tabell 8. Respondenter för intervjustudien fördelat på målgrupp, regiform och SKR:s kommungrupper

	Första linjens chefer särskilt boende	Första linjens chefer hemtjänst	Förvaltningsledning	Socialnämndens ordförande
Offentlig regi	4	2	14	11
Enskild regi	1	1	5	
Kommungrupp A*	1	1	3	4
Kommungrupp B**	3	1	6	3
Kommungrupp C***	2	1	5	4
Totalt	5	3	19	11

* SKR:s kommungruppsindelning, kommungrupp A storstäder och storstadsnära kommuner

** SKR:s kommungruppsindelning, kommungrupp B större städer och kommuner nära större stad

*** SKR:s kommungruppsindelning, kommungrupp C mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

Resultat - intervjustudie och ekonomiska beräkningar

Vilka förutsättningar finns det för att införa en gräns för antalet anställda per första linjens chefer? Vilka fördelar och nackdelar finns det för att reglera eller på annat sätt förtydliga utbildningskrav för dessa chefer? Vilka ekonomiska konsekvenser kan utbildningskrav och färre anställda per chef få? Det här kapitlet ska ge svar på de frågorna genom intervjustudien och ekonomiska beräkningar.

Resultat om gräns för antal anställda

I intervjustudien ställde Socialstyrelsen frågor till respondenter om deras arbetsgivare antagits en gräns för antalet anställda i deras organisation, vilka förutsättningar det finns för ett införande av en sådan gräns samt vilka fördelar och nackdelar de ser med gränsen. Nedan lyfter vi resultaten för dessa frågor.

Några kommuner har lokala riktvärden för antal anställda – dessa kommuner följer upp frågan strategiskt

Ungefär en tredjedel av respondenterna i målgrupperna förvaltningsledning och politiker uppgav att deras nämnder har fattat beslut om ett riktvärde för antalet anställda per första linjens chefer inom äldreomsorgen. Ungefär hälften i samma målgrupp uppgav att de systematiskt följer upp äldreomsorgen och antalet anställda för första linjens chefer. De som angav att nämnden beslutat om ett riktvärde svarade också i högre utsträckning att de följer upp frågan på ett strategiskt sätt. Vice versa angav de vars socialnämnd inte fattat beslut om en gräns för antal anställda i högre utsträckning att de inte följer frågan om antal anställda i sina uppföljningar.

Nämnden har beslutat att sätta en maxgräns på 30–35 medarbetare per första linjens chef. Det är en avgörande fråga att strategisk följa upp antalet anställda... annars blir det en orimlig roll om man har för många medarbetare. Forskning säger att man ska ha max 20–25 medarbetare för en rimlig arbetsmiljö.

Förvaltningschef för vård- och omsorg, kommungrupp B

Inställningen till en gräns för antal anställda skiljer sig beroende på om kommunen antagit ett riktvärde

Representanter för huvudmän som infört ett riktvärde för antal anställda ser också i högre utsträckning fördelar med att sätta en gräns, jämfört med övriga. De menar att en gräns kan leda till bättre arbetssituation för hela verksamheten (både första linjens chefer och personalen), bättre möjligheter att

planera och en mer likvärdig vård och omsorg. De som representerar huvudmän utan ett riktvärde ifrågasätter vikten av att ha en gräns och tror att den kan bli snäv och icke flexibel för de olika förutsättningar som finns för äldreomsorgen på lokal nivå. Nedan lyfter vi två exempel:

Vi har en gräns som vi satte nu runt 35 anställda. Vi har en målsättning att få ner den i framtiden. Jag ser inga nackdelar med att sätta en gräns för antal anställda. Jag tror snarare att det skulle vara väldigt bra om man hade satt ett tryggt nationellt riktvärde. Det blir lättare att få igenom åtgärder om man har ett riktvärde. När man sätter ett riktvärde så får man ökade kostnader i första skedet. Där hade vi önskat stimulansbidrag i kanske 3 eller 4 år... Det är en investering så att säga.

Ordförande sociala utskottet i kommungrupp B

Jag är inte för att sätta en gräns i den bemärkelsen... Det är inte antalet som är det viktigaste utan det handlar om helheten, vilket stöd det finns runtomkring.

Avdelningschef för hälsa och omsorg i kommungrupp C

Ekonomisk och politisk prioritering samt avtal med kommuner är avgörande faktorer för en gräns för antal anställda

Majoriteten av respondenterna menar att ekonomiska förutsättningar och prioritering bland resurser från politisk håll är de viktigaste bakomliggande faktorerna för frågan om gräns för antal anställda, och att huvudmän med mer ekonomiska resurser har större möjlighet att anta en sådan gräns. Därmed har politikernas prioritering och fördelning av kommuners budget betydelse för frågan.

Representanter för enskilda verksamheter menar att deras avtal med kommuner kan vara en påtryckande faktor för att minska antalet anställda. De menar också att ett eventuellt krav om antal anställda i avtalet behöver kopplas till den ersättning som de får.

Organisatoriskt stöd, typ av verksamhet och personalsammansättningen är viktiga faktorer för antalet anställda

Första linjens chefer i intervjustudien menar att det finns flera faktorer som kan avgöra hur många anställda de kan ha. En sådan faktor är det organisatoriska stödet och avlastningen. Ju mer stöd och avlastning desto större möjlighet finns att ha fler anställda.

Om jag inte får administrativt stöd så måste jag lägga ännu större del av min dag på att administrera och kan inte vara en ledare på samma sätt som jag hade önskat.

Första linjens chef, offentlig regi i kommungrupp A

En annan faktor är vilken verksamhet man ansvarar för. Första linjens chefer i hemtjänsten har svårare att vara fysisk närvarande för personalen och de äldre än första linjens chefer i särskilt boende. Därför anser några respondenter att frågan om antal anställda är viktigare i hemtjänsten än i särskilt boende. Dessutom nämner flera första linjens chefer att den som ansvarar för fler än en verksamhet får svårare att vara tillgänglig för personalen.

Ytterligare en faktor som nämns är personalsammansättningen. Ju mer kompetent och självgående personalen är, desto mindre stöttning behövs från första linjens chef, vilket påverkar hur många anställda chefen kan ha.

Personalens kompetens påverkar mycket, om de är mer frigående så kan man delegera till dem och de förstår sjukdomsbilden hos brukarna. Deras bemötande både mot brukare och anhöriga är viktigt vilket underlättar mitt arbete. Det blir även problem om personalen inte har svenska som modersmål, svårare att förstå brukare och anhöriga, vilket leder till en ökad risk för kvalitetsbrist. Hälso- och sjukvård läggs automatiskt på personalens ansvar. Legitimerad sjuksköterska spelar en stor roll, att ha dem tillgång till dem under 24 timmar är ett måste.

Första linjens chef, offentlig regi i kommungrupp C

Vissa respondenter ser inte antalet anställda som en avgörande faktor för arbetssituationen

Några representanter för arbetsgivarnas ledning anser att antalet anställda inte är den mest avgörande faktorn för första linjens chefer och deras verksamheter, utan att det finns en rad andra saker som behöver tas i beaktande när det gäller arbetsmiljön och arbetssituationen. Exempel på det är typen av verksamhet (särskilt boende eller hemtjänst), personalsammansättningen (kompetens, erfarenheter, möjlighet att delegera uppgifter till personalen och så vidare) och förutsättningarna för stöd från organisationen för att avlasta första linjens chefer.

Vi sätter ingen exakt gräns eller riktvärde... Det beror på hur uppdraget ser ut, exempelvis om verksamheten har hälso- och sjukvårdsuppdrag eller inte. Vi kan bestämma att jobba med gruppchefer, då ser det lite annorlunda ut. Gruppchefen ansvarar för femton medarbetare som mest och då har de samtalen och den dagliga ledningen men det är första linjens chef som har löneansvaret. Första linjens chefer har inte direkt hundra personer under sig men det finns inget nyckeltal eller så utan man får se till helheten och bestämma därefter hur man ska göra.

Vd för utförare av äldreomsorg i enskild regi

Flera av de intervjuade första linjens chefer menar att tydliga avgränsningar i deras arbetsbeskrivning är det allra viktigaste att börja med. Efter att ha förtydligat arbetsbeskrivningen kan en eventuell diskussion om riktvärde för antalet anställda föras för att ge arbetsmässiga lättnader. De menar att avgränsning i arbetsuppgifter hänger ihop med hur riktvärdet för antalet anställda kan sättas. Så här beskriver en första linjens chef sin arbetssituation just nu:

Jag har Teamledare som stöttar i arbetet. Jag är enhetschef för sex enheter. Ansvarar för budgetprognos en gång i månaden samt halvårsrapporteringar och bokslut. Jag har personal- och arbetsmiljöansvar. Sedan ett år tillbaka tar jag hand om all frånvaro i och med att stödfunktionen kring bemanning tagits bort. Ansvarar för nyrekrytering och timvikarier i samarbete med den centrala rekryteringsfunktionen samt hjälper till med bemanning av daglig frånvaro och semester. Jag är ansvarig för larmen, avvikelshantering, kontakt med fastighetsägare. Fördelar post och frukt till samtliga enheter. Jobbar heltid men är anställd på 60 procent.

Första linjens chef, offentlig sektor i kommungrupp C

Likvärdigare förutsättningar med en nationell gräns för antal anställda – gränsen kan fungera som ett riktvärde att eftersträva

En majoritet av respondenterna som intervjuades anser att en nationell gräns för antal anställda kan bidra till mer likvärdiga förutsättningar för första linjens chefer. De menar dock att gränsen bör ses som ett riktvärde snarare än en hård satt gräns. De menar också att gränsen bör ses som ett mål för arbetsgivarna att eftersträva och hjälpa politiken och förvaltningen i styrning av verksamheten.

Det skiljer sig mycket mellan kommunerna och även mellan de privata utförarna, så det skulle kunna vara bra med ett nationellt riktvärde att följa för alla.

Förvaltningschef, offentlig regi i kommungrupp B

Enligt politiken och arbetsgivares ledning kan riktvärden underlätta beslutsfattande och resursfördelning

Ett riktvärde för antalet anställda skulle kunna underlätta planeringen och fördelningen av ekonomiska resurser. Dessutom kan det skapa en gemensam riktning som hela organisationen kan förhålla sig till. Det blir i sin tur en faktor som förvaltningsledningen behöver ta hänsyn till i sina beslut och prioriteringar. Detta framhäver både nämndordföranden och representanter för arbetsgivares ledning som strategiska fördelar med ett nationellt riktvärde för antalet anställda per första linjens chefer:

Fördelarna är att vi har någonting att förhålla oss till, vilket gör att det blir lättare att planera och fördela våra ekonomiska resurser.

Ordförande i vård- och omsorgsnämnden, kommungrupp C

Jag tror att det är ett bra första steg att ha det på bordet, att frågan blir synliggjord och att vi har något att förhålla oss till. Då kan förväntningarna på boendet och anhöriga bli jämnare och att lita på, det blir en jämnare konkurrens och en jämnare vård. Jag tror att det kan vara bra, men ingen garanti.

Förvaltningschef på äldre- och omsorgsförvaltningen, kommungrupp A

Enligt första linjens chefer kan riktvärden bidra till bättre arbetsmiljö och kvalitet i verksamheter

Samtliga intervjuade första linjens chefer är positiva till att tydliga riktvärden för antalet anställda. Deras uppfattning är att riktvärdet skulle förbättra deras arbetssituation och frigöra mer tid till att utveckla verksamheten samt öka närvaron på arbetsplatsen. Alla påpekar att deras arbetsmiljö och arbetsinsats skulle påverkas positivt om de i praktiken skulle ansvara för färre anställda. Så här säger en av första linjens chefer:

Kvalitén på min arbetsinsats skulle påverkas till det positiva om jag skulle ha färre medarbetare. Jag har ju inte direkt någon 40 timmars arbetsvecka nu och skulle jag ha färre medarbetare skulle jag hinna med mer. Det är slitigt att jobba som första linjens chef.

Första linjens chef inom hemtjänsten, enskild regi i kommungrupp C

Flera första linjens chefer uppger att de skulle få en bättre förståelse för verksamhetens behov i och med att mer tid skulle frigöras till att vara en närvarande chef och vara mer tillgänglig för verksamheten. Dessutom skulle deras ökade närvaro i verksamheterna förbättra deras förståelse för brukarnas behov och förutsättningar.

Dels skulle jag få mer tid och kunna vara mer närvarande på enheterna. Dels skulle jag kunna delta i att följa upp de äldre personernas genomförandeplaner, idag prioriterar man bort det. Dessutom skulle jag hinna vara mer närvarande och tillgänglig för anhöriga, ringa till dem oftare och stämma av hur de har det.

Första linjens chef, offentlig sektor i kommungrupp C

Svårigheten med att ha många anställda är att kunna avsätta tid för medarbetarsamtalen under hösten. Det ska sättas av tid för mer än 60 medarbetarsamtal, jag hinner inte med själva verksamheten. Jag har försökt att börja med samtalen i slutet på sommaren för att beta av. Det hinner jag inte nu. Det är det som är det största bekymret när man har stor personalgrupp.

Första linjens chef, offentlig sektor i kommungrupp C

Inga skillnader för fördelar och nackdelar mellan särskilt boende och hemtjänst när det gäller införande av gräns för antal anställda

En majoritet av respondenterna menar att det inte finns några skillnader mellan hemtjänst och särskilt boende när det gäller fördelar och nackdelar med en gräns för antal anställda per första linjens chefer. Däremot nämner flera respondenter att det är skillnader i förutsättningar att vara tillgänglig och närvarande för personal. I hemtjänst är personalen i större utsträckning hemma hos de äldre personerna medan personalen i särskilt boende befinner sig mer samlade i samma lokal under arbetsdagen.

Mindre tätorter och landsbygdskommuner har sämre ekonomiska förutsättningar att införa en gräns för antal anställda

Respondenterna för förvaltningarnas ledning och ordföranden i socialnämnder för SKR:s kommungrupp C (mindre tätorter och landsbygdskommuner) poängterar vikten av att ha ekonomiska förutsättningar för att kunna införa ett eventuellt riktvärde för antalet anställda. Samtidigt anser de att deras kommuner i dagsläget inte har ekonomiska förutsättningar att införa ett sådant riktvärde. Majoriteten av respondenter i kommungrupp C anser dock att kvalitén inom äldreomsorgen skulle förbättras om antalet anställda för första linjens chefer sänktes.

Just nu har vi inte inflytande och budgeten räcker inte till det. Vi har det som vi har och utan att vi ska kolla på hur rimligt det är att se till hur många de ska ha under sig. Detta är ju ett politiskt beslut. Vi har de förutsättningar vi har och kan inte påverka detta nu. Men vi ska framöver försöka driva frågan att minska antalet medarbetare per chef.

Förvaltningschef på Socialförvaltningen, kommungrupp C

Majoriteten av första linjens chefer hade inte vetskap om lokala riktvärden för antal anställda

De flesta första linjens chefer som vi intervjuat visste inte om det fanns en maxgräns för antalet anställda i deras organisation. Om det fanns ett beslut om riktvärde så var det inget som de upplevde efterföljdes i praktiken.

Vissa första linjens chefer som fått en teamledare, gruppleadare, biträdande chef eller liknande upplever inte att ansvaret mellan dem är tydligt fördelat eller avgränsat. Det resulterar i att uppdelningen av antalet anställda ”på pappret” inte leder till lättnader i ansvar eller arbetsuppgifter. Majoriteten av första linjens chefer lägger därför en stor vikt vid att få en tydlig avgränsning för deras roll, ansvar och arbetsfördelning i praktiken.

Inom kommunen tror jag att en maxgräns på 30–35 anställda antogs. Anledningen till att jag har dubbelt så många anställda beror på att de halverade antalet anställda hos mig eftersom jag fick en biträdande chef. Jag har dock det övergripande ekonomiska ansvaret för båda enheterna, vilket innebär att jag behöver både insyn och närvaro på samtliga boenden. Jag kan inte släppa ansvaret helt och i praktiken innebär det att jag har ansvar för 70 tillsvidareanställda och 30–35 vikarier. Riktvärdena behöver specificeras och ansvaret behöver vara tydligare.

Första linjens chef för hemtjänst, offentlig sektor i kommungrupp B.

Jag tror inte det finns en gräns... Inom kommunen kanske de på pappret har en gräns... jag vet inte och jag minns inte riktigt... I verkligheten hade jag snarare ungefär 60 anställda när jag jobbade på hemtjänsten.

Första linjens chef för särskilt boende, enskild regi i kommungrupp B.

Utbildningskrav för första linjens chefer

I intervjustudien ställde Socialstyrelsen frågor om fördelar och nackdelar med krav på utbildning för första linjens chefer i äldreomsorgen. Vi frågade också om förutsättningarna för att införa ett sådant krav, hur viktigt kravet är, vilka kompetenser som behöver beaktas och hur utbildningskravet bör utformas. I detta avsnitt lyfter vi resultaten för dessa frågor.

Den personliga lämpligheten är allra viktigast – utbildning och erfarenhet är också viktiga faktorer för rollen

De flesta lyfter personlig lämplighet som en viktig faktor för att vara en bra första linjens chef inom äldreomsorgen. Dessutom anser många respondenter att dessa chefer behöver en god kunskap om lagstiftning och ekonomi för att kunna styra den dagliga verksamheten.

Utbildning och praktisk erfarenhet hänger också ihop med vad som är viktigt i rollen som första linjens chef, enligt en majoritet av respondenterna. Yrkeserfarenhet från äldreomsorgen eller från hälso- och sjukvården lyftes som en viktig kompetens för rollen. De flesta av första linjens chefer menar att de haft lättare att förstå äldreomsorgen tack vare utbildning inom socialt arbete såsom socionom eller utbildning inom ett hälso- och sjukvårds relaterat område, exempelvis sjuksköterska. Men samtidigt menar en majoritet av första linjens chefer att personlig lämplighet är den allra viktigaste faktorn för deras arbetsroll. När det gäller frågan om utbildningskrav såg första linjens chefer hellre att ett krav på att tillgodogöra sig kunskap ska sättas efter anställning. Något som utvecklas längre fram i avsnittet.

Följande personliga förmågor eller egenskaper lyfts fram som viktiga för rollen som första linjens chef:

- god förmåga att möta människor
- god förmåga att hantera konflikter och svåra sociala situationer
- lyhörd och tillgänglig
- god förmåga att ta svåra beslut.

Följande utbildningar och utbildningskunskaper lyftes fram som viktiga för rollen som första linjens chef:

- viktigt med ledarskapsutbildning
- fördel med utbildning som sjuksköterska
- fördel med utbildning som socionom
- god kunskap om arbetsrätt och sociallagstiftningen
- god kunskap om arbetsmiljölagstiftning och rehabilitering.

Personlig lämplighet är allra viktigast enligt första linjens chefer

Majoriteten av första linjens chefer är försiktigt positiva till ett nationellt utbildningskrav men uttrycker samtidigt att det viktigaste är den personliga lämpligheten, exempelvis förmågan att möta människor. Flera respondenter menar att den personliga lämpligheten är svårt att lära sig genom en

högskoleutbildning och anser att utbildning, generellt, inte är en garanti för en bra ledare utan att andra kvaliteter bör efterfrågas.

Jag kan tycka att utbildningsbakgrund egentligen inte spelar någon som helst roll. Det skulle lika väl kunna sitta en undersköterska som första linjens chef om den har bra ledaregenskaper. Att du har gått på högskola betyder inte att du är en bra ledare. Skulle man sakna någon kompetens så skulle man kunna tillgodose den kompetensen med en vidareutbildning.

Första linjens chef för särskilt boende, offentlig regi i kommungrupp C

Att vara chef är ett yrke i sig. Det finns ingen kandidatexamen inom ledarskap och man måste sätta sig in i verksamheten. Det är bra med en yrkesbakgrund inom äldreomsorg för att förstå uppdraget. Det skulle kunna vara bra att ha ett introduktionsprogram eller introduktionspaket om man inte har erfarenhet av äldreomsorgen sedan tidigare där chefen kan få de verksamhetsnära bitarna.

Första linjens chef för hemtjänst, offentlig regi i kommungrupp A

Politiker och äldreomsorgens ledning – nationellt utbildningskrav kan leda till ökad enhetlighet

Majoriteten av respondenterna inom socialförvaltningens ledning och socialnämndernas ordförande är mer positiva till ett nationellt utbildnings- och kompetenskrav och anser att det redan nu finns behov av att åtminstone förtydliga utbildningskravet för första linjens chefer. De flesta respondenter i dessa målgrupper vill att utbildningskravet ska styras både nationellt och lokalt. Flera av socialnämndens ordförande anser att ett nationellt utbildningskrav skulle bidra till en mer enhetlig grundkompetens bland första linjens chefer, vilket i sin tur kan bidra till en mer jämlik äldreomsorg.

Att det finns en grundkompetens som alla chefer har. Sen kanske man kan bli lite mer specialiserad inom olika områden till exempel demens. Det finns en viss kvalitet och vad man kan förvänta sig av cheferna.

Socialchef, offentlig sektor i kommungrupp B

Jag tänker att kunskapsnivån skulle vara likvärdig då i alla kommuner. Det kan ju skilja sig mellan dem och man skulle kunna ha en minimumnivå med detta.

Socialnämndens ordförande, kommungrupp C

Första linjens chefer ser risker med hårda utbildningskrav

Flera av första linjens chefer anser att ett för skarpt utformat utbildningskrav kan leda till en allt för snäv syn på vem som passar som första linjens chef inom äldreomsorgen. De befarar att ett sådant krav skulle överskugga andra viktiga kompetenser och yrkeserfarenheter. Som tidigare lyfts anser första linjens chefer att personlig lämplighet för ledarrollen är den viktigaste faktorn för rollen. De lyfter också upp fördelen med att ha tidigare erfarenheter av äldreomsorgen.

Jag har en samordnare som är undersköterska och som hade kunnat bli en jättebra chef med rätt utbildning. Men man måste ha erfarenheten också. Ledarskap är viktigt. Kursen i ledarskap som Socialstyrelsen hade för ett par år sen var jättebra men nu är den borta, synd.

Första linjens chef för särskilt boende, enskild regi i kommungrupp B

Nationellt utbildningskrav kan försvåra rekrytering – särskilt i mindre kommuner

Det finns en oro bland några av respondenterna att ett nationellt utbildningskrav skulle göra det svårare att anställa första linjens chefer med rätt utbildningskompetens. De menar att det redan i dag är svårt att rekrytera personal med lämplig behörighet och bakgrund, och situationen skulle bli värre med ytterligare ett formellt utbildningskrav. Flera respondenter kopplar också ihop utbildningskravet med eventuell införande av gräns för antal anställda, den kombinationen leder till att fler första linjens chefer behöver rekryteras. Här lyfter respondenterna att kombinationen leder till svårigheter att rekrytera nya första linjens chefer.

I princip samtliga respondenter, oavsett vilken målgrupp de representerar i intervjustudien, lyfte att ”mindre kommuner” löper störst risk att inte klara av ett nationellt krav för utbildning.

Jag ser att det kan bli svårare att rekrytera och att det inte blir ekonomiskt prioriterat i kommunal verksamhet.

Stabschef, offentlig regi i kommungrupp B

Jag kan se svårigheter, till exempel i mindre kommuner. I en liten kommun kanske urvalet när man rekryterar blir väldigt lågt när man ska söka tjänsten.

Regionchef, enskild regi

Utformningen av kravet och utbildningsformen är viktigt

Hur ett utbildningskrav utformas är det flera respondenter som sätter vikt vid, särskilt första linjens chefer. De är bland annat oroliga över att kravet ska utformas för ”snävt” och ”icke flexibelt”.

Flera första linjens chefer uttrycker en oro över att ett utbildningskrav innan anställning framgent kan innebära för stor fokus på utbildningsbakgrund vid bedömning av lämplighet. Enligt de är det lika viktigt att granska praktiska erfarenheten och den personliga lämpligheten. Med icke flexibelt uttrycker flera respondenter en oro över att inte kunna tillgodoräkna kompetens om krav på utbildning blir obligatorisk. De menar att personer som redan har rätt eller lämplig kompetens inte ska behöva gå en framtida utbildning.

Respondenter som representerar verksamheter i enskild regi lyfter i intervjustudien upp frågetecken om varför första linjens chefers lämplighet för deras verksamheter tillståndsprövas medan detta inte sker för verksamheter i offentlig regi. De uttrycker också en farhåga om att ett framtida utbildningskrav för första linjens chefer i äldreomsorgen endast ska gälla för verksamheter i enskild regi.

Emellertid är respondenterna inte emot ett krav på en enhetlig utbildning. Rektorsprogram eller Socialstyrelsens tidigare utbildning för första linjens chefer nämns som goda exempel. De har flera medskick för utformning och innehåll av en eventuell framtida utbildning:

- praktisk kunskap, att få testa nyfunnen kunskap och reflektera
- kollegialt lärande, att inte genomföra utbildningen ensam utan tillsammans med andra första linjens chefer
- studietempot bör vara kvartsfart eller lägre för att möjliggöra att chefer kan fortsätta jobba samtidigt som studier pågår
- möjlighet att tillgodoräkna sig tidigare utbildning eller kompetens
- ekonomi och organisation
- arbetsrätt och arbetsmiljö
- ledarskap
- socialtjänstlag och ansvar för hälso- och sjukvård
- geriatrik och lärande om åldrande
- utvecklingsarbete, kvalitetsarbete i verksamheten.

Ledarskapsrollen ska vara tillgänglig och närvarande – bygga på tillit och kännedom

Hur många anställda eller vilken utbildning som är lämplig avgörs mycket av hur kraven ser ut för rollen som första linjens chef i äldreomsorgen. Personer som representerar arbetsgivarnas ledning i äldreomsorgen fick frågor om hur de ser på ledarskapsrollen och på förutsättningar för dessa chefer.

Första linjens chefers ledarskap ska vara närvarande och tillgängligt för personalen

Nästa alla respondenter lyfter att ledarskapet för rollen som första linjens chef ska vara närvarande och tillgängligt. De tycker också att dessa chefer bör ha en stödjande roll för personalen och ansvara för att styra och leda det dagliga arbetet. Flera respondenter menar att dessa chefer ska ha både en operativ och strategisk roll, men fördelningen av den operativa och strategiska rollen behöver kopplas till de lokala förutsättningarna samt de behov och situationer som lokala verksamheterna står inför.

Jag tycker att den ska vara väldigt verksamhetsnära. Den behöver vara det... Vi vill att cheferna ska vara på plats och ha en öppen dörr, vara synlig och inbjudande för alla som chefen har att göra med; medarbetare, anhöriga, boende och kommunens personal.

Regionschef, enskild regi

Det närvarande eller tillgängliga ledarskapet innebär inte alltid fysisk närvaro, enligt flera av respondenterna, utan detta går att uppfyllas på distans. Hur mycket fysisk närvaro det ska vara beror på den lokala situationen och verksamheten.

Ledarskapet ska bygga på tillit och övergripande kännedom om behovet av vård och omsorg

Tillitsbaserat ledarskap är en annan viktig del av ledarskapet som lyfts upp av flera av respondenterna som representerar arbetsgivarnas ledning. De menar att personalen ska vara självgående men ha tillgång till stöttning och ledning av första linjens chefer.

Jag tycker att de ska vara nära verksamheten... inte för mycket i den operativa verksamheten... de ska visa tillit till sina medarbetare så att medarbetarna kan lösa arbetsituationerna själva. De ska finnas nära till hands och vara ett stöd men utan att lägga sig i arbetet för mycket.

Avdelningschef för hemtjänst i kommungrupp A

Respondenterna ansåg att första linjens chefer behöver ha god kännedom om det övergripande behovet av vård och omsorg för de äldre personerna i verksamheten, för att kunna leda och styra arbetet på ett övergripande plan. Men detta är inte samma sak som att de ska ha detaljerad kunskap om varje individs behov av vård och omsorg.

Min bild är att de behöver ha kännedom, inte ha detaljkunskap... Jag jämför med en förskola, när jag lämnar mitt barn då pratar jag inte med rektorn utan en lärare och samma liknelse kan göras med äldreomsorgen. Jag pratar inte med enhetschefen utan den som är närmast personen. Så de ska ha god kännedom men de som är närmast brukarna och liknade ska ha bäst kännedom och ha detaljkännedom.

Avdelningschef i kommungrupp B

Ekonomiska beräkningar för antal anställda och utbildningskrav

En förändring i antalet anställda och utbildningskrav för första linjens chefer i äldreomsorgen skulle få ekonomiska konsekvenser. Å ena sidan kan det innebära högre kostnader men å andra sidan kan följden bli besparingar och förbättringar. I detta avsnitt lyfter vi fram några exempel på beräkningar av ekonomiska konsekvenser.

Ekonomiska konsekvenser av ändring av antalet anställda

I slutbetänkandet för utredningen *Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg* beräknas en ungefärlig kostnad för investeringen att minska antalet anställda per första linjens chefer i äldreomsorgen och på så sätt förbättra dessa chefers förutsättningar. Utredningen beräknar att det kommer kosta cirka 1,6 miljarder kronor att minska antalet anställda per chef till ett genomsnitt på 30 anställda [11].

Utredningens beräkning utgår delvis från Socialstyrelsens kartläggning för första linjens chefer från 2021 och har gjort flera antaganden. Ett antagande är att det finns cirka 5 000 första linjens chefer i hemtjänst och särskilda

boenden, ett annat antagande är ett snitt på 41 anställda (enbart undersköterskor och vårdbiträden inkluderat). För att minska snittet till 30 anställda behövs 1 867 fler första linjens chefer. Medellönen för dessa chefer beräknas bli 48 500 kr år 2024 plus avgifter på 42,75 procent. Genom denna beräkning har utredningen kunnat komma fram till total kostnad på cirka 1,6 miljarder kronor [11]. Socialstyrelsen menar att den beräkning som utredningen har gjort är rimlig.

Enligt kommunernas räkenskapssammandrag uppgick kostnaden för vård och omsorg för äldre år 2021 till 139 miljarder kronor. Det är rimligt att anta att dessa kostnader kommer öka framöver. Om kostnaderna skulle följa konjunkturlönestatistikens prognostiserade timlöneutveckling kan kostnaden för vård och omsorg för äldre uppgå till 152 miljarder kronor år 2024³¹. Kostnaden om 1,6 miljarder kronor skulle då utgöra cirka 1% av kommunernas totala kostnad för vården och omsorgen för äldre. Denna uppskattning är förenad med en viss osäkerhet eftersom kostnaden för vård och omsorg för äldre baseras på den prognostiserade procentuella förändringen av timlönekostnader, samtidigt som denna kostnad kan bestå av andra komponenter än bara lönekostnader. I uppskattningen tas det heller ingen hänsyn till hur exempelvis behovet av vård och omsorg kan komma att förändras mellan år 2021–2024, vilket i sig kan påverka kostnadsutvecklingen på området. Den totala kostnaden för vård och omsorg för äldre baseras även på siffror för år 2021, där kostnaden till viss del påverkats av Covid-19. Kostnaden om 1,6 miljarder utgör dock cirka 1% även om kommunernas totala kostnad för vård och omsorg för äldre inte räknas om till 2024-års prognostiserade nivå.

Undersköterskor och annan personal i hemtjänst, hemsjukvård och på särskilda boenden är sjukskrivna i större omfattning än andra yrkesgrupper [10]. I slutbetänkandet SOU 2022:41 beräknas också att den totala kostnaden för undersköterskors sjukfrånvaro år 2024 förväntas bli cirka 838 miljoner kronor. Genom att tillämpa ett viktat snitt för antal sjukdagar per anställd, utifrån sjukfrånvaron 2019, kommer utredningen fram till att cirka 39 000 anställda är sjukskrivna i snitt 17,2 dagar per år. De räknar också med en sjuklön på 80 procent, som innebär cirka 1 250 kronor per dygn med en månadsheltidslön på 31 243 kronor (2024) [11].

Ekonomiska konsekvenser av utbildningskrav

Det finns olika sätt att öka kompetensen och kunskapsnivån bland första linjens chefer. Socialstyrelsen har valt att uppskatta de kostnadsmässiga konsekvenserna för följande två alternativ:

- krav på att nyanställda ska ha högskoleutbildning
- krav på att gå en utbildning för de chefer som inte tidigare gjort detta.

Dessa två alternativ har vi valt utifrån intervjustudien där respondenterna lyfte fördelar och nackdelar med bägge alternativen. Uppskattningarna bör ses som räkneexempel på vad eventuella krav skulle kunna innebära kostnadsmässigt. Kostnaderna redovisas endast för det första året vid införande,

³¹ Konjunkturinstitutet, Timlöner enligt konjunkturlönestatistiken efter variabel, enhet och period. Lönerna har skrivits upp med cirka 9,4% (en ökning med 2,7 procent 2022, 3,3 procent 2023 och 3,1 procent 2024, vilket resulterar i en förändringsfaktor på cirka 9,4 procent)

och utöver det förs resonemang. Beräkningarna bygger på flertal antaganden så uppskattningarna behöver tolkas med försiktighet.

Kopplat till dessa beräkningar är det viktigt att komma ihåg att en majoritet av första linjens chefer har någon form av högskoleutbildning, 93% i särskilda boenden och 87% inom hemtjänsten.

Krav på högskoleutbildning vid nyanställningar

Vid ett krav på att nyanställda ska ha en högskoleutbildning uppskattas medellönen för första linjens chefer till 46 400 kronor per månad, som omräknat till 2024 års lönenivå blir 50 700 kronor per månad. Den totala kostnaden, inklusive ett schabloniserat påslag, av att anställa 1 867 chefer uppgår då till cirka 2,09 miljarder kronor per år. Under antagandet att relevant högskoleutbildning inte blir ett krav och att andelen första linjens chefer med högskoleutbildning är 90 procent (som Socialstyrelsens kartläggning visade), skulle istället kostnaden uppgå till 2,07 miljarder kronor per år av att anställda ytterligare första linjens chefer. Kravet på att nyanställda ska ha gått en högre utbildning innebär en ökad kostnad på cirka 20 miljoner kronor jämfört med att behålla liknande utbildningsfördelning bland cheferna som idag, se tabell 9.

Tabell 9. Uppskattning av kostnader vid krav på att nyanställda ska ha högskoleutbildning

	Krav på att nyanställda har högskoleutbildning	Inget krav på högskoleutbildning för nyanställda	Skillnad
Högskoleutbildning			
Medellön enhetschef äldreomsorg med högskoleutbildning*	46 400 kr	46 400 kr	
Medellön uppräknat till 2024-års lönenivå***	50 751 kr	50 751 kr	
Lön + påslag****	93 382 kr	93 382 kr	
Årslön	1 120 589 kr	1 120 589 kr	
Antal chefer med högskoleutbildning	1 867	1 680	
Totalkostnad högre utbildning	2 092 140 265 kr	1 882 926 239 kr	
Ej högskoleutbildning			
Medellön enhetschef äldreomsorg högst gymnasieutbildning 3 år**	-	41 850 kr	
Medellön uppräknat till 2024-års lönenivå***	-	45 775 kr	
Lön + påslag****	-	84 225 kr	
Årslön	-	1 010 704 kr	
Antal chefer med högst gymnasieutbildning 3 år	-	187	
Totalkostnad lägre utbildning	-	188 698 427 kr	
Totalkostnad högre och lägre utbildning	2 092 140 265 kr	2 071 624 666 kr	20 515 600 kr

*SCB lönestatistik, enhetschef inom äldreomsorg, nivå 2. Löneuppgifterna är för år 2021. Medellönen är beräknad för de med eftergymnasial utbildning mindre än 3 år samt 3 år eller mer.

** SCB lönestatistik, enhetschef inom äldreomsorg, nivå 2. Löneuppgifterna är för år 2021. Medellönen är beräknad för de med gymnasial utbildning högst 2 år samt de med gymnasial utbildning 3 år.

*** Konjunkturinstitutet, Timlöner enligt konjunkturlönestatistiken efter variabel, enhet och period. Lönen har skrivits upp med cirka 9,4% (en ökning med 2,7 procent 2022, 3,3 procent 2023 och 3,1 procent 2024, vilket resulterar i en förändringsfaktor på cirka 9,4 procent)

**** Schablonvärdet 1,84 inkluderar semesterersättning, arbetsgivaravgifter samt en overheadkostnad, Tillväxtverket – Ekonomiska effekter av nya regler (2017)

Krav på ledarskapsutbildning

Idag kan första linjens chefer i äldreomsorgen stärka sin ledarskapskompetens genom utbildningar på högskolenivå och eller genom utbildningar som arbetsgivarna erbjuder. I Socialstyrelsens beräkningsexempel, tabell 10, nedan utgår vi från dagens utbildningar på högskolenivå om 30 högskolepoäng. De utbildningar som arbetsgivarna erbjuder har vi inte möjlighet att göra beräkningar för.

Ett krav på att första linjens chefer ska genomföra en 30 högskolepoängs-utbildning skulle innebära en merkostnad för äldreomsorgens arbetsgivare, som behöver finansiera utbildningen. Socialstyrelsen utgår från fyra olika scenarion för hur stor andel av det totala antalet första linjens chefer som är aktuella för utbildningen. I SOU 2022:41 uppskattar utredningen att det finns cirka 5 000 chefer idag (utifrån Socialstyrelsens kartläggning från 2021), och i avsaknad av bättre statistik utgår vi från samma siffra. Om vi antar att ytterligare 1 867 chefer behöver anställas för att uppnå gränsen på 30 medarbetare så uppgår det totala antalet chefer till 6 867 stycken.

Socialstyrelsen utgår från kostnaden per utbildningsplats för Göteborgsregionens ledarskapsutbildning inom Äldreomsorgslyftet samt maxkostnaden för den nationella ledarskapsutbildningen för äldreomsorgens chefer. Kostnaden har i sin tur räknats upp till 2024 års prisnivå, utifrån Konjunkturinstitutets prognosdatabas för konsumentprisindex. Utbildningskostnaden uppskattas till cirka 63 – 325 miljoner kronor per utbildningsomgång för fyra scenarion (20 procent – 80 procent av första linjens chefer år 2024), se tabell 10.

Tabell 10. Uppskattning av utbildningskostnader för ledarskapsutbildning

	Ledarskapsutbildning i Göteborgsregionen*	Nationell ledarskapsutbildning**
Kostnad för utbildning	43 000 kr	55 000 kr
Utbildningskostnad uppräknat till 2024-års prisnivå	46 215 kr	59 112 kr
Scenario 1		
Antal chefer som går utbildningen (20%)	1 373	1 373
Totalkostnad	63 471 823 kr	81 184 890 kr
Scenario 2		
Antal chefer som går utbildningen (40%)	2 747	2 747
Totalkostnad	126 943 646 kr	162 369 780 kr
Scenario 3		
Antal chefer som går utbildningen (60%)	4 120	4 120
Totalkostnad	190 415 470 kr	243 554 670 kr
Scenario 4		
Antal chefer som går utbildningen (80%)	5 494	5 494
Totalkostnad	253 886 724 kr	324 737 568 kr

* Utgår utifrån att arbetsgivarna tagit del av statsbidraget inom ramen för äldreomsorgslyftet för att genomföra utbildningen

** Konjunkturinstitutet, Konsumentpriser enligt konjunkturlönestatistiken efter variabel, enhet och period. Kostnaderna har skrivits upp med 6,55 procent respektive 0,87 procent år 2023 och 2024.

Diskussion

Socialstyrelsens uppdrag om områdena utbildning och antal anställda behöver ses i sina sammanhang inom äldreomsorgen. I sammanhanget ingår bland annat första linjens chefers roll, kraven som ställs på dem och förutsättningar och stöd som dem får för att genomföra sitt arbete. I det här kapitlet ger vi en sammantagen bild av förutsättningar för att införa en gräns för antal anställda och sammanfattar fördelar och nackdelar med att införa utbildningskrav.

Analyser och bedömningar för införande av antalet anställda

De organisatoriska förutsättningarna ser olika ut i landet

En viktig omständighet som påverkar förutsättningarna att införa en gräns för antal anställda per första linjens chefer är att arbetsgivarna har olika organisatoriska förutsättningar för att bedriva äldreomsorg. Exempel på dessa förutsättningar kan vara ekonomiska resurser, geografiskt läge och lokal arbetsmarknad. Utifrån dessa variationer organiseras äldreomsorgen olika på lokal nivå. Frågan om antal anställda påverkas också bland annat av omsorgstagarnas behov (vård- och omsorgstyngden) och verksamheternas personalsammansättning (utbildning och erfarenheter). Även dessa faktorer kan variera lokalt.

Samtliga respondenter som intervjuades var eniga i att förutsättningar för att införa en övre gräns för antal anställda baseras på den politiska viljan och kommuners ekonomiska förutsättningar.

Stödet är en viktig fråga – nöjdheten ser olika ut

Respondenterna lyfte vikten av administrativt stöd, exempelvis i hr-frågor och ekonomifrågor. Första linjens chefers upplevelse av stödet beror på hur stödet är organiserat på lokal nivå. Ju mer tydligt avsatta personella resurserna var för stödet ju nöjdare var första linjens chefer, vilket har beskrivits i kapitlet Bakgrund.

Kravställning och tydlig arbetsbeskrivning är avgörande för frågan om antal anställda

Första linjens chefer har en komplex roll på grund av både generella och specifika utmaningar som följer med rollen. De behöver exempelvis hantera logikkonflikter, vara tillgängliga för personal och äldre personer samt leda en snabbföränderlig verksamhet eftersom de äldres hälsa och tillstånd snabbt kan förändras. Dessa chefer har också generellt högt ställda krav på sig från flera håll i verksamheten och organisationen, samtidigt som de leder en verksamhet som består av interprofessionell samverkan och förväntas leda

personalens kompetensutveckling i en kunskapsintensiv verksamhet. Detta har vi också lyft fram i bakgrundskapitlet.

Flera första linjens chefer i intervjustudien menade att kraven som ställs på dem är den viktigaste faktorn för hur många anställda de kan ha ansvar för. De efterfrågade först och främst en tydligare roll- och arbetsbeskrivning. Utifrån roll- och arbetsbeskrivningen så kan lämpligheten för antalet anställda variera. Det finns också skillnader mellan hemtjänst och särskilt boende, eftersom personalen på äldreboenden i större utsträckning rör sig i samma lokaler medan hemtjänstpersonalen åker hem till de äldre och är mer utspridda under arbetspassen. Detta bidrar till att första linjens chefer på äldreboenden har större möjligheter att vara tillgängliga för sin personal och de äldre personer som bor där.

Fördelar med en gräns för antal anställda

De flesta respondenter i intervjustudien såg att en nationell gräns för antal anställda kan bidra till större enhetlighet, vilket sågs som en fördel. I övrigt varierade det vilka fördelar respondenterna såg, vilket är naturligt utifrån de arbetsroller som målgrupperna representerade. Första linjens chefer såg främst positiva operativa konsekvenser, de lyfte i större utsträckning att trodde att en gräns för antal anställda skulle leda till högre kvalitet i vården och omsorgen för äldre personer. Politiker och representanter för arbetsgivarernas ledning lyfte i större utsträckning fram strategiska fördelar, till exempel att bättre fördelning av resurser och verksamhetsplanering kan uppnås med en gräns för antal anställda.

Nackdelar med en gräns för antal anställda

En nackdel med ett införande av övre gräns för antal anställda är att frågan kommer att anses vara icke prioriterat bland vissa arbetsgivare på lokal nivå. Synen på införande av en övre gräns var i större utsträckning negativ bland representanter för arbetsgivarernas ledning och politiker som inte antagit ett lokalt riktvärde för antalet anställda. Anledningen till detta berodde på att de inte prioriterade frågan som en lika viktig fråga som de respondenter som representerade huvudmän som antagit ett lokalt riktvärde för antal anställda.

En annan nackdel enligt en majoritet av respondenterna var att mindre kommuner (SKR:s kommungrupp C) skulle få svårare att leva upp till gränsen på grund av mindre ekonomiska resurser och sämre förutsättningar på arbetsmarknaden. Nackdelen är att ett införande inte kan ta hänsyn till denna skillnad av förutsättningar mellan kommuner.

Lokal flexibilitet blir svårt med en nationell gräns för antal anställda – kan styra skevt

Den lokala variationen i förutsättningar blir en utmaning för införande av en nationell övre gräns för antalet anställda per chef. Variationen kan bland annat vara organisatoriska förutsättningar, kravställning, roll- och arbetsbeskrivning och stöd. En nationell reglering leder till större fokus på frågan om antal anställda, men på lokal nivå är det inte säkert att det är den viktigaste frågan att utveckla. På så vis kan en reglering leda till skev styrning, och en majoritet av respondenterna i intervjustudien lyfter det som en nackdel.

Hellre lokala riktvärden än fasta gränser för antal anställda

De flesta respondenter i intervjustudien ser hellre lokala riktvärden än fasta gränser för antalet anställda per äldreomsorgens första linjens chefer. Ungefär hälften angav att deras huvudmän (kommuner) på lokal nivå fattat beslut om ett riktvärde. Dessa riktvärden beskrevs vara mer eftersträvansvärda snarare än ”hårt satta gränser”. Lite likt exemplet om fast läkarkontakt där Socialstyrelsen arbetat med att ta fram ett riktvärde och som vi lyft i kapitlet Bakgrund. Representanter för huvudmän som antagit en gräns för antal anställda uppgav i högre utsträckning att de systematiskt följer upp frågan om antalet anställda per första linjens chefer i deras arbetsmiljöarbete. Detta mönster stöds av Arbetsmiljöverkets rapport som beskrivits i kapitel XX. Deras tillsynsarbete ledde till att flera arbetsgivare anställde fler första linjens chefer i äldreomsorgsverksamheterna som en arbetsmiljöåtgärd.

Antal anställda per första linjens chefer är i hög grad en arbetsmiljöfråga – indirekt styrd via arbetsmiljölagstiftning

Antal anställda för första linjens chefer är i hög grad sammankopplad med arbetsmiljön, arbetsgivaren ska säkerställa att chefernas arbetsuppgifter och befogenheter inte leder till en ohälsosam arbetsbelastning. På detta sätt är antal anställda per chef redan reglerat, i vart fall indirekt genom de krav som finns i arbetsmiljölagstiftningen.

Närvarande ledarskap och möjlighet att finnas tillgänglig för sin personal anses vara viktigt för första linjens chefer i äldreomsorgen enligt vår intervjustudie och tidigare studier. Ansvar för antal anställda har tydliga samband med möjligheten att vara närvarande och tillgänglig. Det finns studier som pekar på att ett högt antal anställda per chef inte passar för äldreomsorgen som verksamhet. Samtidigt visar en jämförelse mellan olika verksamhetsområden, både inom vård och omsorg och andra områden på arbetsmarknaden, att första linjens chefer i äldreomsorgen har ansvar för flest anställda. Antalet varierar dock stort på lokal nivå.

Att sänka antalet anställda genom införande av gräns - en investering som kostar

En nationell gräns för antalet anställda för första linjens chef beräknas kosta cirka 1,6 miljarder kronor per år. Beräkningen har gjorts i slutbetänkandet för SOU 2022:41 och Socialstyrelsen bedömer den som rimlig. Beräkningen utgår från data i Socialstyrelsens kartläggning från 2021. Det är viktigt att komma ihåg att beräkningen utgår ifrån flera antaganden, se mer utförligt i resultatkapitlet. Socialstyrelsen har också tittat på relationen mellan kostnadsökningen mellan kostnaden och kommunernas totala kostnad för vård och omsorg för äldre. Socialstyrelsen kan se att kostnaden på 1,6 miljarder kronor skulle år 2024 uppgå till en procent av kommunernas totala kostnad för äldreomsorgen.

En minskning av antal anställda skulle inte enbart innebära en kostnad utan kan också ses som en investering, exempelvis för att komma tillrätta

med de höga sjuktagen i äldreomsorgen. I slutbetänkandet av SOU 2022:41 beräknas att sjukskrivningar bland undersköterskor i äldreomsorgen kommer att kosta cirka 838 miljoner kronor 2024. Med färre anställda per chef kan man få bättre arbetsförhållanden för både personalen och första linjens chefer, vilket i sin tur skulle kunna leda till besparingar i form av färre sjukskrivningar.

En annan möjlig effekt är bättre kvalitet inom äldreomsorgen för de äldre som får insatser. Detta har första linjens chefer tagit upp i intervjustudien men vi har inte haft möjligheter att beräkna den möjliga effekten.

Analys och bedömningar för reglering eller förtydligande av utbildningskrav

Krav på lämplig högskoleutbildning

Det finns olika sätt att reglera krav på utbildning och kompetens för en viss typ av personal eller ett visst yrke, läs mer i kapitlet Juridiska aspekter och exempel. Det finns för- och nackdelar med dessa olika sätt att reglera som medför olika konsekvenser, exempelvis för handläggningskostnader, administration och arbetsgivares möjlighet att rekrytera och anställa personal. Varje typ av reglering måste därför bedömas noga utifrån t.ex. lämplighet och relevans. Om man ska reglera ett yrke eller vissa typer av arbetsuppgifter behöver det också först fastställas vilken typ av kompetens som krävs för att utöva yrket eller arbetsuppgifterna.

Nackdelar med att reglera eller förtydliga utbildningskrav för äldreomsorgens första linjens chefer

En nackdel med att reglera eller förtydliga utbildningskrav för första linjens chefer i äldreomsorgen är kopplat till avsaknad av behov. Majoriteten av första linjens chefer har en högskoleutbildning (93 procent i särskilt boende och 89 procent i hemtjänst), varav de flesta är socionom eller sjuksköterska – utbildningar som är lämpliga för rollen enligt respondenter i intervjustudien. Andelen första linjens chefer i äldreomsorgen med högskoleutbildning står sig bra i en jämförelse med andra verksamhetsområden. Dessa chefer i äldreomsorgen har högst andel högskoleutbildade i den jämförelsen.

En annan nackdel att införa ytterligare en särreglering för en viss typ av chefer inom socialtjänsten, istället för att t.ex. se över vilka kompetenskrav som generellt sett bör ställas på olika yrkesgrupper i socialtjänstens verksamheter, som t.ex. föreståndare eller chefer. IVO har i sin rapport föreslagit om en ny reglering av föreståndarens kompetens, ansvar och lämplighet ifråga om tillståndspliktiga verksamheter. Föreståndare kan vara detsamma som första linjens chef, men behöver inte vara det. IVO anser att liknande krav på utbildning ska gälla för alla verksamhetsområden i socialtjänsten, inte bara äldreomsorgen. Enligt IVO:s förslag skulle en reglering av föreståndarens och verksamhetsansvariges ansvarsområde, kompetens och lämplighet ge en större tydlighet dels för tillståndsprövning, men också för tillsynen.

Andra nackdelar som lyfts är att en reglering på detta område skulle leda till för stort fokus på utbildning. Första linjens chefer menar att det är minst lika viktigt med personlig lämplighet och erfarenhet för rollen. En nackdel och farhåga som lyfts är att mindre kommuner skulle få det svårare att rekrytera första linjens chefer med ett sådant krav. Eftersom dessa kommuner har sämre ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar.

Ett krav på högskoleutbildning vid nyanställningar skulle enligt Socialstyrelsens beräkningar kosta arbetsgivare sammanlagt cirka 21 miljoner kronor mer jämfört med dagens läge. Detta redogör vi för i tabell 9 i resultatkapitlet.

Fördelar med att reglera eller förtydliga utbildningskrav för äldreomsorgens första linjens chefer

Den främsta fördelen med reglering eller förtydligande för utbildningskrav är att en ännu större enhetlighet för utbildningsnivå och utbildningsbakgrund skulle kunna nås bland första linjens chefer i äldreomsorgen. En annan fördel som lyfts i intervjustudien är att det skulle höja statusen för yrkeskåren.

Majoriteten föredrar utbildning efter anställning

Majoriteten av första linjens chefer i vår intervjustudie ser hellre att ett nationellt utbildningskrav ställs efter anställning än före. Flera lyfter också att Socialstyrelsens tidigare utbildning för första linjens chefer i äldreomsorgen var bra och skulle kunna fungera som underlag för eventuellt kommande utbildningskrav. Inom utbildningsväsendet finns det ett liknande upplägg för rektorsutbildning som är befattningsstyrkt och reglerad via i skollagen. En fördel med en sådan lösning skulle vara att det ger arbetsgivarna mer jämlika förhållande utifrån arbetsmarknadsmässiga förutsättningar. En annan fördel är att det skulle ge första linjens chefer möjlighet att kombinera praktik med teori.

Dagens högskoleutbildningar och Äldreomsorgslyftet är anpassade till behoven

Socialstyrelsen kan konstatera att de högskoleutbildningar som idag finns tillgängliga för första linjens chefer i äldreomsorgen, i det stora hela, är anpassade till det innehåll och upplägg som respondenterna i intervjustudien lyft fram som viktiga

- ekonomi och organisation
- arbetsrätt och arbetsmiljö
- ledarskap
- socialtjänstlagen och ansvar för hälso- och sjukvård
- geriatrik och lärande om åldrande
- kvalitetsarbete i verksamheten
- praktisk kunskap, att få testa nyfunnen kunskap och reflektera
- kollegialt lärande.

Dessa högskoleutbildningar utbildningar mynnar från de tidigare högskoleutbildning som Socialstyrelsen ansvarade för mellan 2013–2015 och som

respondenterna i intervjustudien ställer sig positiva till. I dag finns Äldreomsorgslyftet ger huvudmännen möjlighet att ledarskapsutbilda första linjens chefer i äldreomsorgen. Statsbidraget kommer beviljas till kommuner år 2023 ut, 2021 var det 565 första linjens chefer som utbildade sig med hjälp av statsbidraget. Ledarskapsutbildningen i Äldreomsorgslyftet har samma upplägg och innehåll som dagens högskoleutbildningar. Socialstyrelsen ser att statsbidrag kan spela roll för ändamålet att på annat sätt tydliggöra utbildningskrav.

Socialstyrelsen har beräknat att krav på högskoleutbildning efter anställning kan kosta cirka 63–325 miljoner kronor. Beräkningarna utgår från arbetsgivarnas kostnader, både med och utan statsbidrag likt Äldreomsorgslyftet som stöd. Beräkningarna omfattar också fyra scenarion (20–80 procent av alla första linjens chefer går utbildningen). I tabell 10 och resultatkapitlet framkommer närmare information om hur vi genomfört beräkningen.

Slutsatser

Slutsatser om införande av en gräns för antal anställda

Socialstyrelsen sammantagna bedömning är att det saknas tillräckliga förutsättningar för ett nationellt införande av övre gräns för antal anställda. Ett införande av gräns på nationell nivå skulle kunna skapa en större enhetlighet för äldreomsorgens arbetsgivare i frågan om antal anställda per första linjens chefer. Men i en bredare kontext, exempelvis i utvecklings- eller arbetsmiljöarbete i äldreomsorgen, kan ett införande på nationell nivå bidra till mindre flexibilitet för arbetsgivarna. Det kan också riskera att skevt styra arbetsgivare utifrån deras lokala behov. Anledningen är att ett införande av gräns på nationell nivå kan bli mer styrande i relation till andra områden eller frågor som inte reglerats på nationell nivå. Antal anställda per första linjens chef är en viktig fråga men den behöver ställas i relation till annat utvecklings- och arbetsmiljöarbete som kan vara minst lika viktigt på lokal nivå.

Socialstyrelsen kan också konstatera att frågan om antal anställda i stor utsträckning är en arbetsmiljöfråga. Frågan är också en utmaning på flera håll i landets äldreomsorg där dessa chefer har ett alldeles för högt antal anställda. I jämförelse med andra verksamheter så har äldreomsorgen högst antal anställda. Det finns kommuner som på lokal nivå antagit egna riktvärden för antal anställda. Något som enligt respondenter i intervjustudien lett till att frågan i större utsträckning följs upp i dessa kommuners arbetsmiljöarbete.

Slutsatser om att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav

Socialstyrelsen bedömer sammantaget att nackdelarna överväger fördelarna med att reglera eller på annat sätt tydliggöra utbildningskrav för äldreomsorgens första linjens chefer. En av anledningarna till bedömningen är att en stor majoritet av dessa chefer har en högskoleutbildning. Därför ser Socialstyrelsen, i dagsläget, inte behovet av en reglering eller förtydligande om utbildningskrav. Ett utbildningskrav för äldreomsorgens första linjens chefer skulle bidra till ytterligare en ”särreglering” inom socialtjänstens verksamheter. I likhet med IVO:s förslag finns det skäl att snarare ange generella kompetenskrav för t.ex. föreståndare och andra yrkesgrupper i socialtjänstens verksamheter.

Många första linjens chefer skulle föredra ett utbildningskrav som ställs efter anställning, likt rektorsprogrammet i utbildningsväsendet. Några universitet och högskolor erbjuder också lämpliga utbildningar och 2023 ut finns Äldreomsorgslyftet som stimulerar huvudmän att skicka sina första linjens chefer till liknande utbildningar.

Referenser

1. Wikström E, Arman R, Dellve L. Vad gör chefer med sin tid och hur kan tid och engagemang hanteras på ett mer hållbart sätt? Socialmedicinsk tidskrift. 2013;830-7.
2. Regeringen. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Socialstyrelsen 2021:
3. Socialstyrelsen. Förutsättningar och stöd för första linjens chefer - Kartläggning av första linjens chefer i äldreomsorgen. Stockholm; 2021.
4. Dellve L, Wolmesjö M, Bremer A, Kullén Engström A, Fredman M, Jonasson L-L, et al. Att leda integrerat värdeskapande i en röra av värden och förutsättningar. Högskolan i Borås - Vetenskap för professionen. 2016; 35.
5. Regnö K. Chefer i välfärdens tjänst – en forskningsrapport om hur personalgruppens storlek påverkar kvalitet och hälsa. Vision. 2016.
6. Corine L, Björk L. Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna. Stockholm; 2019.
7. Dellve L, Hasselgren C, Allard K, Andersson Bäck M. Atraktivt och hållbart chefsarbete. Organisatoriska förutsättningar och chefsarbete i Göteborgs stad. Göteborg: Göteborgs Universitet; 2020.
8. Socialstyrelsen. Vägledning om kunskapsområden för specialiserade arbetsuppgifter inom äldreomsorgen. Stockholm; 2012.
9. Socialstyrelsen. Kunskapsguiden - Om Evidensbaserad praktik. Hämtad 2011-11-01 från: <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/evidensbaserad-praktik/evidensbaserad-praktik/>
10. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. SOU 2021:52. 2021: Stockholm.
11. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. SOU 2022:41. 2022: Stockholm.
12. Thelin A, Wolmesjö M. Tid att leda : En kunskapsöversikt om hur chefskap påverkar äldreomsorgens kvalitet. Stockholm: Vision; 2014.
13. Dellve L, Andreasson J, Jutengren G. Hur kan stödresurser understödja hållbart ledarskap bland chefer i vården? Socialmedicinsk tidskrift. 2013; 6.
14. Björklund C, Lohela Karlsson M, Jensen I, Hagberg J, Bergström G. Hierarkier av hälsa. Chefers hälsa och psykosocial arbetsmiljö i kommuner och landsting. Stockholm: Karolinska Institutet; 2011.
15. Wikström E, Dellve L, Arman R, Tengelin E. Chefers tidsanvändning och stress i sjukvården. Göteborg: Västra Götalandsregionen. 2011.
16. Wallin L, Pousette A, Dellve L. Span of control and the significance for public sector managers' job demands: A multilevel study. Economic and Industrial Democracy. 2013; 34 (4).
17. Äldreomsorgen under pandemin. SOU 2020:80. 2020: Stockholm.
18. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Läget för ledarna - förutsättningar för ledarskapsutveckling i kommunal vård och omsorg. Stockholm; 2021.
19. Socialstyrelsen. Påverkar chefsansvar kvaliteten i vården och omsorgen? Stockholm; 2006.

20. Arbetsmiljöverket. Första linjens chefer i vård och omsorg: projektrapport. Stockholm; 2018.
21. Björk L, Forsberg Kankkunen T, Bejerot E. Det kontrollerade chefskapet – variationer i genusmärkta verksamheter. Arbetsmarknad & Arbetsliv. 2011; 4.
22. Akademikerförbundet SSR. Hur värderar kommunerna cheferna? En analys utifrån kön, lön och utbildningsnivå; 2019.
23. Socialstyrelsen. Nationellt riktvärde för fast läkarkontakt i primärvården; 2022.
24. Socialstyrelsen. Meddelandeblad om fast läkarkontakt m.m. 2021.
25. Socialstyrelsen. Stödmaterial för dimensionering av fast läkarkontakt; 2021.
26. Regeringen. Uppdrag att betala ut medel för ett vidgat Äldreomsorgslyft 2021:
27. Effektiv vård. SOU 2016:2. 2016: Stockholm.
28. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. Samordnad vård och omsorg. En analys av samordningsutmaningar i ett fragmenterat vård- och omsorgssystem. Stockholm; 2016.
29. Socialstyrelsen. Insatser under 2020 för att främja omställningen till en god och nära vård; 2021.
30. Thornéus L. Det är viktigt med språket, annars hur kan man arbeta? Observationer och reflektioner om kommunikation inom äldreomsorgen. Göteborg: Göteborgs Stad; 2021.
31. Jonsson C, Olvegård L, Tingsell S. Flerspråkighet i arbete En vägledning från Språkrådet. Stockholm: Institutet för språk och folkminnen; 2021.
32. Huupponen M. Svenska språket A och O inom äldreomsorgen. Stockholm: Kommunal; 2019.
33. Socialstyrelsen. Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2018. Stockholm; 2018.
34. Regeringen. Uppdrag att ta fram ett språkbedömningsstöd för verksamheter inom äldreomsorgen 2022:
35. Socialstyrelsen. Nationell ledarskapsutbildning för äldreomsorgens chefer - Slutrapport. Stockholm; 2016.
36. Socialstyrelsen. Redovisning av Äldreomsorgslyftet 2021; 2022.
37. Socialstyrelsen. Äldreomsorgslyftet 2022. Hämtad 20221028 från: <https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/aldreomsorgslyftet/>