



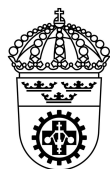
Enheten för region syd
Lise-Lotte Hamfelt, 010-730 96 48

Projektrapport

Första linjens chefer i vård och omsorg

”Äntligen någon
som lyssnar på
oss”

”Släcker bränder
hela tiden”



Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Bakgrund - Första linjens chefers arbetsmiljö inom vård och omsorg.....	4
2. Syfte och mål.....	5
3. Tillvägagångssätt.....	6
3.1 Förberedelse.....	6
3.2 Pilotprojekt.....	7
3.3 Metod.....	7
3.4 Strategiska möten.....	8
3.5 Spridning av projektet.....	9
4. Resultat.....	9
4.1 Resultat i siffror.....	9
4.2 Effektmål.....	10
4.2.1 Rutiner för att följa upp hög arbetsbelastning - chefer.....	11
4.2.2 Hälsosam arbetsbelastning, krav och resurser i balans.....	12
4.2.3 Arbetsbelastningen för första linjens chefer är synliggjord	14
4.2.4 Första linjens chefer får stöd i sitt ledarskap.....	16
4.2.5 Inspektörer får ökad medvetenhet om genus.....	16
4.2.6 Större antal inspektörer får bättre kunskaper om att inspektera första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden.....	16
5. Tillförlitlighet i resultaten.....	16
6. Uppföljningar hos besökta arbetsgivare.....	17
7. Riskhantering.....	18
8. Diskussioner.....	18
8.1 Tillvägagångssätt och metoddiskussion.....	18
8.2 Resultatdiskussion.....	18
Bilaga 1	Förtydligande av riskfaktorer
Bilaga 2	Lärande exempel från tillsynen



Sammanfattning

Under 2015 – 2017 genomförde Arbetsmiljöverket (AV) tillsyn av **Första linjens chefer inom vård och omsorg**. Tillsynen har varit en del av regeringsuppdraget Kvinnors arbetsmiljö. Under 2015 startade tillsynen som pilotprojekt inom inspektionsavdelningen i regionerna norr och syd. Därefter gjordes inspektioner nationellt.

Sammanlagt har 113 arbetsgivare blivit inspekterade, 86 kommuner, 15 landsting/regioner och 12 privata vårdgivare. 99 procent av de besökta arbetsgivarna har fått krav om åtgärder.

Kännetecknande för första linjens chefer är att de brinner för sitt arbete, har ett stort engagemang och vill att verksamheten ska fungera för patienter och personal. De uttrycker att de arbetar under tidspress, har många medarbetarsamtal, hög personalomsättning, jagar vårdplatser, hanterar krångliga datorer och fixar med blommor, glödlampor och bilfrågor. De hinner inte med att utveckla verksamheten. Cheferna beskriver också att de trivs med arbetet, tycker det är positivt att se medarbetare utvecklas.

Idag, med stark decentraliserad styrning, ställs stora krav på cheferna att hantera olika situationer i verksamheterna. Då krävs att resurserna är anpassade till kraven så att arbetsbelastningen blir hanterbar.

Fastän cheferna får stöd från sina chefskollegor och oftast också från överordnad chef, är det inte tillräckligt för att förbättra deras arbetssituation. Chefernas arbetsmiljöförhållanden behöver synliggöras högre upp i organisationen där beslutsmandat finns till förbättringsåtgärder, för att minska riskerna för ohälsosam arbetsbelastning.

Sammantaget behöver chefernas arbetsmiljö integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet och bättre följas upp i linjeorganisationen.

Under tillsynsperioden har vi sett en ökad medvetenhet på ledningsnivå om betydelsen av antalet medarbetare cheferna leder. Vi har tyvärr också sett att många chefer slutar.

Tillsynen har bidragit till att synliggöra första linjens chefers arbetsmiljö. Vi har haft dialog med parterna, bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och framfört vikten av att de fortsätter att agera för bättre arbetsmiljö för första linjens chefer.

De nya föreskrifterna, AFS 2015:4 om Organisatorisk och social arbetsmiljö, har gett bra stöd i tillsynsarbetet.



Projektgrupp

Projektnamn: Första linjens chefer inom vård och omsorg
Projektägare: Peter Burman, regionchef IRS
Projektledare: Lise-Lotte Hamfelt, IRS
Projektgrupp: Åsa Sjöström Ross IRN, Pia Schyberg R, Hans-Ola Larsson K, Anna Sundén J och Ewa Gärner IRS

1. Bakgrund – Första linjens chefers arbetsmiljö inom vård och omsorg

Kommuner och landsting/regioner är arbetsgivare som sysselsätter flera riskutsatta yrkesgrupper i vård- och omsorgssektorn. Under de senaste decennierna har dessutom allt fler privata aktörer etablerat sig i branschen. I många fall arbetar de på uppdrag av kommuner och landsting efter att dessa har upphandlat deras tjänster.

Kännetecknande för branschen är att den sysselsätter medarbetare med olika kompetenser och professioner, till exempel undersköterskor i vård och hemtjänst, sjuksköterskor, läkare, medicinska sekreterare, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och socionomer. Flertalet av de anställda är kvinnor. Vidare kännetecknas arbetsuppgifterna ofta av möten med människor i mer eller mindre utsatta situationer med ett mänskligt lidande. Arbetsmiljöriskerna är många och av olika slag. Det kan t ex röra sig om hög arbetsbelastning, krångliga IT-system, bristande stödfunktioner, hot och våld, kränkningar, belastningsergonomi eller smittorisker.

Hög arbetsbelastning

Den senast genomförda branschanalysen från 2014 visar på fortsatta problem med överbeläggningar inom sjukvården som medför hög arbetsbelastning och samvetsstress eftersom omvårdnadsarbetet kring patienterna inte hinns med. Även de försämrade arbetsutrymmena för arbetstagarna både vid akutmottagningar och vårdavdelningar bidrar till belastningen. Analysen pekade också på ett ökat antal anmälningar från skyddsombud enligt 6 kap 6a § arbetsmiljölagen (AML) med framställningar om hög arbetsbelastning och anmälningar av allvarliga tillbud och olyckor enligt 3 kap 3a AML, om hot & våld samt stick och skärskador/smitta. De signaler vi får från både skyddsombud och arbetsgivarrepresentanter är också att arbetsbelastningen är hög och att det ofta är otydligt vem som äger mandat att fatta beslut om åtgärder som påverkar arbetsmiljöförhållandena. Under senare tid har det också framkommit att det är brist på sjuksköterskor och svårt att nyrekrytera.

Inom omsorgsverksamheten finns stora risker med hög arbetsbelastning, stress och belastningsergonomi som orsakar många arbetsolyckor och arbetssjukdomar.



Såväl hälso- och sjukvårds- som omsorgssektorn belyser att första linjens chefer har en hög arbetsbelastning med stora ansvarsområden och många medarbetare. Cheferna uppger ofta att de får lösa arbetsmiljöbristerna inom budgetramen och att de många gånger saknar stöd och ledning i sitt arbete. Allt färre skyddsombud gör också att de inte heller har någon att samverka arbetsmiljöfrågorna med på arbetsställena. Om chefen mår dåligt på en arbetsplats påverkar det hela personalgruppen.

Regeringsuppdrag - Kvinnors arbetsmiljö

Kvinnors arbetsmiljö var ett Regeringsuppdrag som Arbetsmiljöverket har genomfört i olika projektinsatser mellan 2011 - 2016. Bakgrunden var den ökande arbetsrelaterade ohälsan, framför allt inom kvinnodominerade sektorer.

En av de genomförda projektinsatserna var Hållbar Arbetsmiljö för Kvinnor (HAK), 2012 - 2014. HAK-tillsynen visade att cheferna inom hemtjänsten ofta hade fler medarbetare än cheferna i de tekniska förvaltningarna och att en större andel av cheferna i hemtjänsten kände att de inte skulle orka arbeta till ordinarie pensionsålder, se rapport 2014:3.

Arbetsmiljöverket fick av Regeringen i uppdrag att vidareutveckla det arbete som initierades 2011 angående särskilda förebyggande insatser för kvinnors arbetsmiljö. De arbetsställen vi har inspekterat i denna tillsyn faller i stor utsträckning inom ramen för detta regeringsuppdrag.

Definition av Första linjens chef: Närmsta chefen till den operativa personalen, som exempelvis sjuksköterskor, undersköterskor, hemtjänstpersonal, administration och läkare. Vi har träffat första linjens chefer med titeln, enhetschef, sektionschef eller verksamhetschef. Verksamhetschef används i rollen som första linjens chefer inom primärvård, privata vårdgivare eller av chefen över de operativa läkarna inom sjukvården. I rapporten används begreppen första linjens chef, enhetschef och chef som likvärdiga funktioner.

2. Syfte och mål

Syfte

Har varit att genomföra en treårig insats för att förbättra de organisatoriska arbetsmiljöförhållandena för första linjens chefer inom vård och omsorgssektorn med särskilt fokus på kvinnodominerade branscher, i samarbete med projektet, Kvinnors arbetsmiljö.

Mål

Projektmål

- Bättre kunskap och tillsynsmetodik för att inspektera första linjens chefers



organisatoriska arbetsmiljöförhållanden som hög arbetsbelastning och vilket stöd/förutsättningar som finns för ett gott ledarskap.

- Under 2015 ta fram och testa inspektionsmaterial och informationsblad-ADI.
- Genom inspektionsstödet ställa krav på åtgärder, vilka är uppföljningsbara.
- Genomföra ett första möte med berörd ledning som en del av tillsynsinsatsen och avslutningsvis återrapportera Arbetsmiljöverkets erfarenheter och eventuella krav.
- Utvärdering av 2015 års tillsynsprocess.
- Tillsynsmaterialet klart januari 2016.
- Slutrapport 2017.

Effektmål

- Att det finns rutiner för att följa upp hög arbetsbelastning för chefer i organisationer som blivit besökta i tillsynen.
- Att arbetsbelastningen är hälsosam, krav och resurser i balans.
- Att arbetsbelastningen för första linjens chefer är synliggjord för ledningen i organisationen.
- Att första linjens chefer får stöd i sitt ledarskap från arbetsgivaren.
- Att inspektörer får ökad medvetenhet om genus i tillsynen.
- Att ett större antal inspektörer får bättre kunskaper om att inspektera första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden.

3. Tillvägagångssätt

3.1 Förberedelse

Under första kvartalet 2015 sammanställde projektgruppen stödmaterial för tillsynen inklusive aviseringsbrev, ADI-broschyr 692 samt information för Arbetsmiljöverkets externa hemsida. I förberedelsefasen fick vi även värdefull information från Vårdförbundet Skåne efter en enkätundersökning av deras chefmedlemmars arbetsmiljö.

I augusti 2015 genomfördes inom ramen för regeringsuppdraget Kvinnors arbetsmiljö ett seminarium med projektgrupperna för de nationella projekten Första linjens chefer och Socialsekreterarna tillsammans med tre svenska forskare och sakkunnig personal från Arbetsmiljöverket.

Syftet med seminariet var att skapa möjlighet till erfarenhetsutbyte och lärande. Forskningen behandlade styrning inom kommunala verksamheter och chefers förutsättningar beroende på antalet medarbetare som de leder.

- Marika Melin, forskare vid Psykologiska institutionens avdelning för arbets- och organisationspsykologi, Stockholms universitet.
- Klara Rengö, forskare och lärare vid Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm, avdelningen för Organisation och ledning samt
- Eva Amundsdotter, genusforskare vid Karlstad universitet



3.2 Pilotprojekt

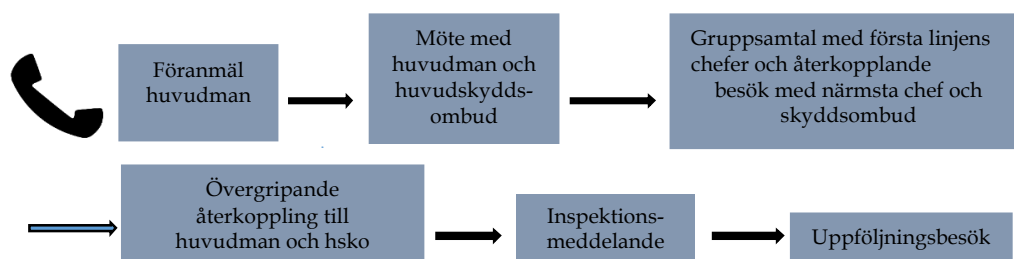
Pilotinspektionerna gjordes inom Arbetsmiljöverket i region syd och region nord, från maj månad fram till december 2015.

Utvärderingen av piloten gjordes i slutet av året och visade att inspektionsprocessen fungerade men att några kravjusteringar behövde göras och att kravhänvisningar behövde uppdateras när de nya föreskrifterna 2015:4 om Organisatorisk och social arbetsmiljö skulle träda i kraft den 31 mars 2016.

Efter utvärderingen diskuterades hur Arbetsmiljöverket kunde stödja nya eller ovana inspektörer att inspektera med ett OSA perspektiv och leda gruppsamtal. För att stärka upp kunskaperna om tillsyn i kvinnodominerande branscher, anordnades i januari 2016 ett uppstartsmöte, Kick-off, där projektgruppen för Första linjens chefer tillsammans med de regionala samordnarna i landet deltog.

Företaget Ramböll anlätades för utbildning i gruppsamtal, samtidigt som deltagarna fick utbildning i inspektionsprocessen. Det gemensamma uppstartsmötet skapade en gemensam plattform inför den nationella tillsynen.

3.3 Metod



Figur 1, Inspektionsprocessen

Figur 1 åskådliggör den praktiska arbetsgången i inspektionsprocessen. Innan föranmälan skickades till arbetsgivaren var det lämpligt att via telefon stämma av ett datum för första mötet. Vid detta möte träffade Arbetsmiljöverket ledningen, inklusive nämndsordförande eller landstingsråd och berörda huvudskyddsombud. Syftet var att informera om tillsynen och få information om organisationen och arbetsmiljöarbetet riktat till första linjens chefer. Ofta utsågs en kontaktperson i verksamheten som sammankallade enhetscheferna och bokade lokaler, vilket gjorde inspektionerna effektiva.

Inspektionerna genomfördes i grupper bestående av enhetschefer med fokus på deras arbetsmiljöförhållanden. I gruppsamtalen användes ett frågeformulär där mål/arbetsuppgifter, arbetskrav/arbetsbelastning, resurser och stöd belystes,



dvs. ett diskussionsunderlag för inspektionen. Antalet chefer per grupp var fyra till åtta stycken.

Vid inspektionerna deltog två inspektörer, för att bättre kunna analysera och beskriva de organisatoriska arbetsmiljöbristerna som framkom i gruppsamtalen.

Kort efter varje inspektion fick den överordnade chefen muntlig återkoppling om bristerna. I de fall detta inte har skett har detta berott på faktorer som att överordnad chef varit placerad på annan ort, område eller inte varit tillgänglig.

Efter genomförda gruppsamtal hölls ett återkopplande möte med ledning och huvudskyddsombud där AV redogjorde för de organisatoriska bristerna som uppmärksammats och de krav som var aktuella i inspektionsmeddelandet.

3.4 Strategiska möten

Arbetsmiljöverket har haft regelbundna möten med de centrala parterna för vård och omsorgssektorn en till två gånger per år.

Projektledaren och de regionala samordnarna har haft regelbundna avstämningsmöten. Syftet har varit att utbyta erfarenheter från tillsynen, om vilka riskfaktorer som belastar cheferna, exempelvis antal medarbetare, personalomsättning och rekrytering. Även inspektörernas erfarenheter från uppföljningsbesök och användningen av den nya föreskriften har tagits upp.

I november 2016 anordnades, med stöd av Kvinnors arbetsmiljö, seminariedagar för kunskapspåfyllnad. Syftet var att öka inspektörernas medvetenhet om hur betydelsefull organisationen är för chefernas arbetsmiljö samt konsekvenserna av flexibla och gränslösa arbetstider.

- Annika Härenstam, professor vid Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Göran Kecklund, docent och biträdande enhetschef vid Stressforskningsinstitutet, Stockholms universitet.

2017 introducerades tio nya inspektörer i projekten, Första linjens chefer och Socialsekreterarna. För dessa anordnades internt en central utbildningsdag med genomgång av framtagna tillsynsmetodik i syfte att få en enhetlig inspektionsprocess.

I samband med projektavsluten för Första linjens chefer inom vård och omsorg samt Socialsekreterarna som båda varit en del av regeringsuppdraget Kvinnors arbetsmiljö, anordnade Arbetsmiljöverket tillsammans med forskare från Kungliga tekniska högskolan (KTH) ett seminarium kring arbetsmiljö, genus och förändring.

- Annika Vänje, Dr./Programdirektör vid KTH, Stockholms universitet
- Karin Sjöberg Forssberg, forskare vid KTH, Stockholms universitet



3.5 Spridning av erfarenheter

Under 2015 – 2017 har vi deltagit i olika forum som konferenser, seminarium och workshops för att sprida information om tillsynserfarenheter.

- Organisationen gör skillnad, Kvalitetsmässan AB, Göteborg, 2015
- Första linjens chefer inom vård, Vårdförbundet Stockholm, 2016
- Chefers arbetsmiljö inom Individ och familj, Malmö Stad, 2017
- Ledarskap för resultat, Landstinget i Kalmar län, Dagens Medicin, 2017
- Informationsmöte, SKL Stockholm, 2017
- Nätverksträff, Arbetsmiljö i Skåne och Blekinge, Karlskrona, 2017
- Styra och leda framtidens välfärd, Göteborgs universitet, 2018

4. Resultat

4.1 Resultat i siffror

113 arbetsgivare har blivit inspekterade. Inspektionerna genomfördes hos arbetsgivare inom vård och omsorg i 86 kommuner, 15 landsting/regioner samt hos 12 privata vårdgivare. Storleken på organisationerna var mellan 1 000 anställda till cirka 35 000 anställda.

Tabell 1 visar antalet inspekterade arbetsgivare, procent av besökta arbetsgivare som fick IM, samt antalet IM fördelade på arbetsgivare. Tillsynen resulterade i 152 ärenden, varav 150 IM och två ärenden utan IM.

99 procent av de besökta arbetsgivarna fick IM med krav om åtgärder. Det finns arbetsgivare som fått fler än ett IM eftersom olika förvaltningar inspekterats hos samma huvudman, främst inom kommuner och landsting. I dessa fall kan arbetsgivaren ha fått samma krav mer än en gång (dubbletter). Det totala antalet krav där dubletter inkluderas uppgår till 775 stycken.

För att återge en rättvisande bild av hur stor del av besökta arbetsgivare som fått specifikt krav, utan dubletter, redovisas även detta antal, 558, i tabell 1. Detta resultat redovisas i övriga tabeller och diagram nedan.

Tabell 1: Resultat fördelat på typ av arbetsgivare

	Kommuner	Landsting	Privata
Inspekterade arbetsgivare	86	15	12
IM, besökta arbetsgivare i %	100 %	100 %	92 %
Antal IM	98	40	12
Antal utan IM		1	1
Antal krav med dubletter	529	174	72
Antal krav utan dubletter	396	93	69

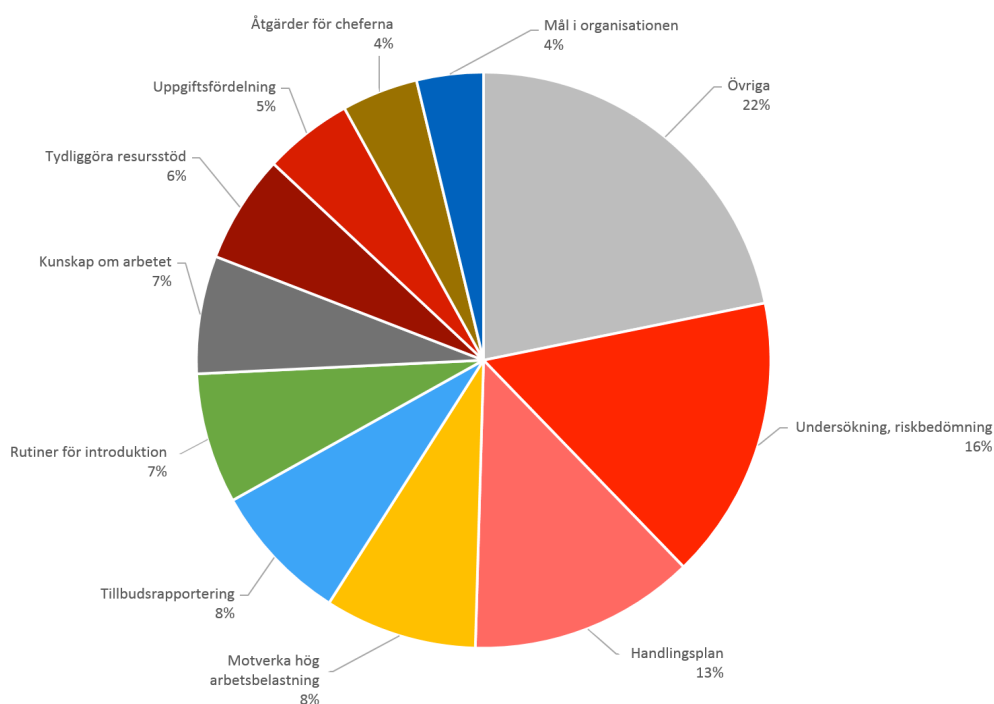


Fler än 1 300 chefer har ingått i tillsynen, därutöver har vi haft en spridning till betydligt fler chefer eftersom kraven om åtgärder riktats centralt till organisationerna.

Ca 80 procent av de chefer vi har träffat vid inspektionerna har varit kvinnor. Inom akutmottagningar, landstingsdriven ambulansverksamhet samt hos privata vårdgivare som inspekterats har vi sett en jämnare fördelning mellan kvinnliga och manliga chefer. Vi har inte kunnat se att det finns generella skillnader i arbetsuppgifterna mellan kvinnor och män.

Diagram 1 visar fördelningen av ställda krav i tillsynsaktiviteten. De tio vanligaste kraven som ställdes efter inspektion uppgick till 78 procent.

Diagram 1 Krav i tillsynsaktiviteten, Första linjens chefer 2015 - 2017, procent



Källa: Arbetsmiljöverket

4.2 Effektmål

Projektets sex effektmål redovisas i avsnitt 4.2.1 - 4.2.6 tillsammans med de tio flest ställda kraven. Tabellerna i avsnitt 4.2.1 - 4.2.3 visar hur stor del i procent av de besökta arbetsgivarna som fick nämnda krav.



Försöker få
vardagen att
fungera

4.2.1 Rutiner för att följa upp hög arbetsbelastning - chefer

I stor utsträckning saknade arbetsgivarna rutiner i linjeorganisationen för att följa upp Första linjens chefers arbetsbelastning, se tabell 2 och 3.

Ständigt
uppe i varv

I tabell 2 redovisas kravet som förekom oftast till kommuner, landsting och privata vårdgivare. Tabellen visar hur stor del i procent av besökta arbetsgivare som fått nämnda krav.

Regnar ner
arbetsuppgifter

Kravet om att *Undersöka och riskbedöma Första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden* förekom oftast till kommuner och landsting, kravet om *Handlingsplan* förekom oftast till privata vårdgivare.

Man gör det man ska.
Man vet vad som
ingår, men det är bara
för mycket av allt.
Man hinner inte.

Tabell 2 Undersökning, riskbedömning och handlingsplan per typ av arbetsgivare

Krav	Kommun	Landsting	Privat
Undersökning och riskbedömning	79 %	93 %	
Handlingsplan			75 %

Måste jaga
vårdplatser

Riskfaktorer som närmare behöver undersökas och riskbedömas är:

- Tidspress
- Antal medarbetare per chef
- Personalomsättning och rekrytering
- Geografisk spridning
- Nåbara chefer dygnet runt
- Inflödet av mängden e-post
- Fysiska arbetsmiljön

Tidigare haft 50
medarbetare, nu
leder vi
30-35 personer

Vara
ständigt
nåbar

Svar inom
två dagar

Ha mobilen
på jämt

Förtydligande av riskfaktorerna, se bilaga 1.

Min
arbetsplats
är på E 6:an

Tabell 3: Motverka hög arbetsbelastning per typ av arbetsgivare

Krav	Kommun	Landsting	Privat
Rutiner för att motverka hög arbetsbelastning	38 %	67 %	42 %

Skriker efter
bra folk

Exempel: Checklista för chefers arbetsmiljö, SKL



För enhetschefens överordnade chef, andra ledets chef, finns oftast rutiner för hur de ska följa upp sina underställda chefers arbetsmiljö, ett medarbetarsamtal och ett uppföljningssamtal per år. Strukturerna för hur enhetschefernas arbetsbelastning följs upp varierar dock stort, allt ifrån regelbundna avstämningsmöten och enkätundersökningar till möten i mån av tid. Övervägande alla första linjens chefer som vi har träffat är överens om att tiden för uppföljning av deras arbetsbelastning med sin överordnade chef är otillräcklig.

Ny överordnad
chef inger hopp

I första ledet, mellan enhetschef och medarbetare, finns tydligare rutiner för hur medarbetarnas arbetssituation ska följas upp. Rutinerna innehåller årliga medarbetarsamtal och uppföljningssamtal samt regelbundna inbokade arbetsplatsträffar, APT, forum där medarbetarnas arbetssituation kan diskuteras. Ett sådant forum saknades för många enhetschefer.

Privat vårdgivare;
Rutiner finns och
fungerar - Har gjort
en resa

4.2.2 Hälsosam arbetsbelastning, krav och resurser i balans

Det finns organisatoriska åtgärder som arbetsgivaren behöver vidareutveckla för att eftersträva en hälsosam arbetsbelastning, se tabellerna 4, 5 och 6.

Första linjens chefer brinner för sitt arbete och trivs i sin roll. De har ett stort engagemang och vill att verksamheten ska fungera för patienter, vårdtagare och brukare samt att medarbetarna ska må bra. Ofta är de spindeln i nätet när vårdtagare behöver hjälp.

Svårt att sova
vid toppar

Många chefer uppger dock att arbetet är psykiskt tungt och anger ohälsosymtom där psykosomatiska besvär som sömnbesvär förekommer mer ofta än fysiska besvär med värk.

Ligger
sömlös och
grubblar

Exempelvis kan bristfällig information mellan vårdavdelningar och hemtjänst bidra till ökad samvetsstress, att patienter och brukare ska komma till skada. Det kan även vara frustrerande att gränsdragningen mellan landsting och kommuner är oklar och chefer inte kommer överens.

Vi har även mött enhetschefer som arbetat många år utan att känna av några besvär, som menar att medvetenhet om den egna arbetsbelastningen är viktig.

God stämning
gör att man
stannar

Chefernas kunskaper, arbetsuppgifter och prioriteringar

Flera beskriver att det är oklart vilka mål och arbetsuppgifter som ingår i deras arbete och att nya arbetsuppgifter tillkommer hela tiden. Cheferna ska känna till vilka arbetsuppgifter som ingår i ansvarsområdet och vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras när den tillgängliga tiden inte räcker till för att utföra

Arbetsuppgifterna
skulle rensas för
cheferna



arbetsuppgifterna. De ska också känna till vem de ska vända sig till för att få hjälp och stöd samt ha kunskap om vilka befogenheter de har, exempelvis i fastighets- och lokalfrågor.

Av tabell 4 framgår hur många procent av de besökta arbetsgivarna som fick krav om att första linjens chefer ska ha **Kunskaper om arbetet** (vilka arbetsuppgifter som ingår i arbetet och hur dessa ska prioriteras) samt att arbetsgivaren ska vidta **Åtgärder för cheferna**.

Tabell 4: Kunskap om arbetet och åtgärder för cheferna per typ av arbetsgivare

Krav	Kommun	Landsting	Privat
Kunskaper om arbetet	34 %	40 %	17 %
Åtgärder för cheferna	23 %	20 %	8 %

Introduktion för nya chefer

I organisationerna finns chefsprogram som första linjens chefer deltar i. En del påbörjar chefsprogrammet ganska omgående efter anställning medan andra kan få vänta ett par år. Dock är det inte lika uttalat att det finns ett anpassat introduktionsprogram för nya chefer. Chefsprogram och introduktionsprogram är två olika former av program för cheferna. Den arbetsplatsnära introduktionen har brustit hos flera arbetsgivare. Exempelvis har nya chefer fått rådfråga sina chefskollegor om olika rutiner och arbetsmoment. En del är självlärda, Learning by doing, eller har fått en begränsad introduktion. Vi har sett att många organisationer ser värdet i att ta fram en checklista som tydliggör vilken introduktion nya enhetschefer behöver eller när de kommer tillbaka efter lång tjänstledighet.

Tabell 5 visar att flera kommuner, landsting och privata vårdgivare behöver ta fram eller utveckla deras *Rutin för introduktion* för nya chefer.

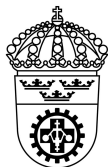
Tabell 5: Rutiner för introduktion per typ av arbetsgivare

Krav	Kommuner	Landsting	Privat
Rutiner, introduktion	29 %	60 %	58 %

Tydliggöra resurstöd

Det finns chefer som anser att resurstödet är otillräckligt och att det behöver tydliggöras vilken hjälp och vilket stöd de kan få. Framför allt nämns Human Resources (HR), IT- sakkunnig personal och administratörer som sekreterare och kontorister. Arbetsmiljöverket uppfattar att HR-rollen har förändrats över tid, från ett verksamhetsnära stöd till en mer strategisk funktion som ska hämta in uppgifter från verksamheterna som stöd till ledningen.

HR håller på att få till någon form av chefsstöd



Exempelvis finns behov av stöd till enhetschefer när medarbetare inte mår bra eller när svåra ärenden ska hanteras. Information kring arbetsanpassning och rehabilitering samt sjukskrivningar har lyfts upp. Stöd behövs från HR, Försäkringskassa och Företagshälsovård.

IT-frågor kan både irritera och belasta i vardagsarbetet, exempelvis systemen för lönehandläggning och personalplaneringsscheman eller nya system som inte är färdigbyggda, uppdaterade eller stödjer varandra.

Även maskiner och programvaror kan upplevas avancerade och krångliga. Frustration kan naturligtvis också bero på bristande IT-kunskaper, både hos chefer och medarbetare.

Arbetsgivare och HR tycker det är bra att AV inspekterar

I ett färre antal organisationer har lönehandläggare, fastighets- lokalplanerare och ekonomers roll behövt tydliggöras. Exempelvis har lönehantering och tolkning av avtal upplevts krångliga beroende på kommunägda eller privatägda fastigheter.

I tabell 6 redovisas hur många procent av besökta arbetsgivare som fått krav om att *Tydliggöra resurstöd* enligt ovan.

Tabell 6: Tydliggöra resurstöd per typ av arbetsgivare

Krav	Kommuner	Landsting	Privata
Tydliggöra resurstöd	34 %	27 %	8 %

4.2.3 Arbetsbelastningen för första linjens chefer är synliggjord för ledningen

Det har varit en framgångsfaktor att vi tidigt och avslutningsvis i inspektionsprocessen haft möte med ledningen inklusive representanter från kommunstyrelsen, nämndsordförande eller regionråd och huvudskyddsombud. Fokus i tillsynen har varit att synliggöra första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden i en komplex miljö och peka på de organisatoriska brister som vi uppmärksammat, vilket gavs möjlighet till vid den avslutande återrapporteringen.

Liten kommun, när politiken och kan få snabba beslut

Åtgärder efter riskbedömning framtagna i samverkan

Bristbeskrivningarna har ofta varit kända i organisationen men det förekommer att brister endast är kända i de nedre beslutsleden och inte hos den högre ledningen. Återkoppling med ledningen har varit värdefull, då det är avgörande att arbetsmiljöfrågor hanteras på rätt beslutsnivå.

Ja, tydliga åtgärdsförslag har presenterats

Ett välfungerande ledningssystem, Systematiskt arbetsmiljöarbete, behövs så att arbetsmiljöfrågor synliggörs och hanteras på rätt beslutsnivå. Enhetscheferna behöver också känna till organisationens mål, se tabellerna 7, 8 och 9.



Platt organisation och
nära till cheferna
-Privat vårdgivare

Uppgiftsfördelning

I stor utsträckning finns rutiner om fördelning av arbetsmiljöuppgifter i organisationerna. Däremot träffar vi enhetschefer som inte känner till att de kan returnera de delar av arbetsmiljöuppgifterna som de inte har beslutsmandat att hantera eller ekonomi för att åtgärda.

Tabell 7: Uppgiftsfördelning och returnering per typ av arbetsgivare

Krav	Kommuner	Landsting	Privat
Uppgiftsfördelning och returnering	26 %	27 %	17 %

Arbetsmiljöverkets erfarenhet är att returnering av arbetsmiljöfrågor sällan används utifrån det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Tillbudsrapportering – Oj händelser

Enhetscheferna har god kännedom om att deras medarbetare ska rapportera tillbud, Oj händelser, incidenter som skulle kunna leda till en arbetsolycka eller ohälsa. I många verksamheter är tillbud en stående punkt på arbetsplatsträffar där enhetscheferna träffar sina medarbetare. Dock saknar organisationerna rutiner för när enhetscheferna själva ska rapportera tillbud till sin överordnade chef, exempelvis i arbetssituationer där våld eller hot om våld förekommer eller när hög arbetsbelastning blir ohälsosam.

Tabell 8: Rutin för tillbudsrapportering per typ av arbetsgivare

	Kommuner	Landsting	Privat
Tillbudsrapportering	41 %	33 %	33 %

Kulturen i
organisatione
n är viktig

Mål i organisationen

Kännedom om organisationens mål och hur dessa ska uppnås varierar. Det finns enhetschefer som uppger att målen om vad de ska uppnå är otydliga och det finns chefer som har tydliga målbilder för verksamheten med klara arbetsuppgifter. Arbetsgivaren ska ha dokumenterade mål i sitt arbetsmiljöarbete för att förhindra otydlighet och onödig belastning.

Tabell 9: Mål i organisationen per typ av arbetsgivare

Krav	Kommuner	Landsting	Privat
Mål för OSA	12 %	40 %	42 %



4.2.4 Första linjens chefer får stöd i sitt ledarskap

Huvudsakligen har inspektionerna visat på att första linjens chefer oftast får stöd från sin överordnade chef när de behöver det. Även inspektionsmeddelandena stärker denna bild, då endast tre kommuner fått krav om sådana åtgärder.

Vi ser också att enhetscheferna deltar i regelbundna verksamhetsmöten tillsammans med överordnad chef och att de får god hjälp och stöd i arbetet av chefskollegorna. Trots detta har så gott som samtliga arbetsgivare fått IM med krav om åtgärder för att förbättra enhetschefernas arbetsmiljö, se tabell 1.

4.2.5 Inspektörer får ökad medvetenhet om genus

Kunskap om genus i tillsynsarbetet är ett relativt nytt område inom myndigheten och för inspektörerna. I projektet har föreläsningar och runda bords-samtal med forskare anordnats för att ge inspektörer ökad medvetenhet om betydelsen av genus i kvinnodominerande branscher. Effektmålet är uppnått men det finns ett fortsatt behov av tydligare, vassare tillämpning i praktiken.

Citat från inspektör "Projektet Första linjens chefer inom en så komplex verksamhet som vård och omsorg, har varit mycket lärorik för mig och gjort mig frustrerad över chefers förutsättningar i en kvinnodominerad bransch med orimligt stort antal underställd personal. Detta är tvärtemot vedertagen forskning om antal underställd personal per chef inom vård och omsorg. Varför är det så? "

4.2.6 Större antal inspektörer får bättre kunskaper

Vi ser framför allt att inspektörer har fått bättre kunskaper om att inspektera första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden när det skett i en läroprocess med kunskapsöverföring. Den vanligaste arbetsformen är när en ny inspektör utför tillsyn tillsammans med en van kollega med branschkunskap.

Kunskapen från projektet har spridits inom Arbetsmiljöverket och ingår i tillsynen av Äldreomsorg, Socialsekreterare och Byggbranschen.

5. Tillförlitlighet i resultaten

Det har varit omfattande inspektioner som genomförts i organisationerna. Vi har varit två inspektörer som har tolkat och analyserat de uppgifter vi inhämtat från gruppsamtalen. De nya föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö har varit ett stöd i tillsynsarbetet i frågor som berört ohälsosam arbetsbelastning, tydliggöra roller och prioriteringar.

För att leda in enhetscheferna i gruppsamtalet om deras arbetsmiljöförhållanden, fick de fylla i ett frågeformulär som belyste mål/arbetsuppgifter, arbetskrav/arbetsbelastning, resurser och stöd. Uppgifterna användes som ett



diskussionsunderlag vid inspektionen och inspektörerna behövde därefter ställa följdfrågor för att ringa in bristområdet. Frågeformuläret behöll enhetscheferna. Syftet har varit att synliggöra de organisatoriska bristerna som sammantaget framkom efter gruppsamtalen och inte återge någon enskild individs åsikt.

I inspektionsmeddelandena kan vi se att inspektörer ställer krav på att första linjens chefers arbetsmiljöförhållanden ska integreras i det **systematiska arbetsmiljöarbetet** och andra inspektörer ställer separata krav om att första linjens chefers arbetsmiljö ska undersökas och riskbedömas.

Även om huvudbudskapet till arbetsgivaren varit detsamma, behöver vi inom myndigheten ytterligare förfina vårt arbete för att undvika missuppfattningar.

6. Uppföljningar hos besökta arbetsgivare - erfarenheter

- Flera verksamheter har anställt fler enhetschefer för att minska arbetsbelastningen.
- Generellt finns en ökad medvetenhet hos arbetsgivarna om betydelsen av ett rimligt antal medarbetare per chef. Det finns organisationer som beslutat om maxtal.
- Någon verksamhet har tillsatt biträdande enhetschefer och andra verksamheter har infört **parhästar** (två chefer med kännedom om varandras område) som ska underlätta vid frånvaro.
- Vi har fått till oss att samarbetet med skyddsombuden har ökat och att ett samlat grepp tagits om rekryteringsfrågor.
- Uppdragsbeskrivningar med prioriteringsgrad har tagits fram och assistentstöd har utökats för att underlätta enhetschefernas belastning.
- Vi har också fått till oss att det verksamhetsnära stödet av sekreterare fallit väl ut.
- Det finns kommunala verksamheter som överanställt chefer och medarbetare.
- IT-ronder har startats upp i landsting med positiva effekter för medarbetarna.
- Det finns landsting/regioner som startat upp workshops efter inspektionerna för att ytterligare analysera de organisatoriska bristerna. Därefter har analyser i olika grupper genomförts för att slutligen gemensamt ta fram åtgärdsförslag.
- Besök hos en privat vårdgivare medförde att kraven fick spridning till deras övriga verksamheter i landet.
- Tyvärr har vi också sett att många enhetschefer slutat när vi kommer tillbaka för att följa upp inspektionerna.

Antal chefer har utökats efter våra inspektioner, har lyssnat på våra råd.

45 medarbetare är inget problem att leda, det är en stabil grupp

Landstingsdirektören tyckte det var en hjälp att se bristerna inför den fortsatta omorganisationen



Citat från kommun " Inspektionsmeddelandet utgjorde grunden för arbetsgruppens delaktighet i framtagande och genomförande av åtgärderna. Yttrandet har lyfts på lokal samverkan. Förvaltningen tycker det är ett utmärkt underlag att också arbeta vidare med efter inspektionens avslutande. Det har gett en bra grund för fortsatt utveckling för en god organisation och social arbetsmiljö"

7. Riskhantering

Både projektledare och regionala samordnare har deltagit i inspektionerna under hela tillsynsperioden. Vi har varit observanta på arbetsbelastningen för kommunerna, så att tillsynen inte skulle krocka med andra nationella projekt. Projektledningen har inte fått några indikationer på att detta skulle vara ett bekymmer, snarare har Arbetsmiljöverket blivit väl mottagna och det har funnits en förståelse för vår tillsyn. Inspektörerna har känt sig välkomna av arbetsgivare, enhetschefer och skyddsombudsorganisationerna.

8. Diskussioner

8.1 Tillvägagångssätt och metoddiskussion

Pilotprojektet var värdefullt för att prova det framtagna stödmaterialet. Piloten blev något omfattande och det hade fungerat att genomföra den med färre antal inspektörer, dock fick vi en god bild av hur inspektionsupplägget och kravformuleringarna fungerade.

Även om tillsynen varit tidskrävande med två inspektörer vid inspektionerna, har den varit framgångsrik, eftersom den fått god uppmärksamhet hos kommun- och landstingsledning samt hos privata vårdgivare. Det har varit mycket värdefullt att vara två inspektörer när vi tagit del av de komplexa frågeställningar som ska hanteras och analyseras efter gruppsamtalen. De organisatoriska bristerna menar vi, hade inte kunnat beskrivas så väl vid återrapporteringen och i inspektionsmeddelandena utan metodvalet.

Tidigt i tillsynsplaneringen informerades de centrala parterna om projektet. Därefter har Arbetsmiljöverket regelbundet informerat om erfarenheter från tillsynen vid partsmötena.

8.2 Resultatdiskussion

De nya föreskrifterna AFS 2015:4 om organisatoriska och sociala arbetsmiljöfrågor har gett stöd för både kravformuleringar i projektet och för inspektörerna i tillsynsarbetet. Dessutom tror vi att tillsynen låg rätt i tiden.

Antalet medarbetare är avgörande för hur enhetschefernas arbetsmiljöförutsättningar ser ut. Dock tar inte Arbetsmiljöverket ställning till ett konkret storleksspann utan menar att det är flera delar som behöver vägas in,



bland annat verksamhetens behov och personalomsättning. Vi ser att det är otydligt om vikarier och timanställda inkluderas i antalet medarbetare per chef.

Det framkom att personalomsättningen i verksamheterna är hög och att rekryteringsarbetet tar mycket tid för cheferna. Varför slutar unga människor i vården efter några år? Behövs det ytterligare mentorskap eller fadderskap utöver introduktion för både vårdpersonal och chefer? Hur vänder vi gemensamt den negativa spiralen? Den arbetsplatsnära introduktionen för cheferna behöver förbättras.

Kraven om att **Undersöka och riskbedöma enhetschefernas arbetsmiljöförhållanden** och att **Motverka hög arbetsbelastning** har varit svårare att följa upp eftersom kraven är snarlika i sitt innehåll. För att motverka hög arbetsbelastning finns det arbetsgivare som tagit fram strukturerade mallar med olika faktorer som påverkar chefernas arbetsbelastning. I flera fall är arbetsbelastningen hög även för andra linjens chefer och borde också uppmärksammas i linjeorganisationen.

Skulle ett praktiskt verktyg behöva utvecklas som stöd för att motverka hög arbetsbelastning? Ett praktiskt stöd som fångar upp riskfaktorer utifrån chefernas organisatoriska och sociala arbetsmiljö?

Fysiska arbetsmiljöbrister är mer synliga för ögat att fånga upp än de organisatoriska och sociala bristerna. Det kan vara en utmaning men de är angelägna att fånga upp och synliggöra.

Av de privata vårdgivare som vi har inspekterat har vi uppfattat att de har regelbundna möten med sina första linjes chefer. Vi har sett exempel på att de träffas en gång per månad där även arbetsbelastningen lyfts upp. Vi uppfattar också att de har närmare till beslutsfattarna. Eftersom vi endast besökt ett fåtal privata vårdgivare kan vi inte dra några generella slutsatser.

I tillsynen har vi endast ställt ett krav inom kränkande särbehandling, vilket är något anmärkningsvärt. Behöver vi bli bättre på att inspektera inom området eller är frågorna svårare att lyfta upp för enhetscheferna?

Flertalet inspekterade organisationer har klara rutiner för att fördela arbetsuppgifter i linjeorganisationen. Dock är det ytterst sällan som arbetsmiljöfrågor returneras med risk för att frågeställningar inte når rätt beslutsnivå och risker för ohälsa finns kvar. Finns det vinster för organisationen att frågor om returnering ingår i chefers medarbetarsamtal?

I tillsynen har det återkommande framgått att enhetschefer får stöd från sin överordnade chef. Resultatet är motsägelsefullt till andra studier som pekar på



att chefer vill ha mer stöd från överordnad chef. Kan det vara så att den överordnade chefen känner igen sin egen arbetssituation och att det är stödet från högre chefer med starkare beslutsmandat som saknas?

Arbetsmiljöverket anser att organisatoriska arbetsmiljöbrister i komplexa organisationer måste få bli kända hos den högsta ledningen som har mandat och handlingskraft till att vidta åtgärder för att ge första linjens chefer bättre förutsättningar för att kunna leda. Detta vill vi uppmärksamma parterna och branschorganisationerna om i en förhoppning om att bidra till mer attraktiva arbetsplatser. När vi nu avslutar vår nationella tillsynsinsats inom området är det helt avgörande för arbetsmiljön för första linjens chefer inom vård och omsorg att arbetsgivarna fullföljer planerade – och vidmakthåller genomförda åtgärder som aktualiserats i Arbetsmiljöverkets tillsyn.

I figur 2 redovisas olika sysslor som kan utföras av enhetscheferna, baserat på uppgifter från inspektionerna.



Figur 2, Exempel på sysslor



Bilaga 1

Förtydligande av riskfaktorer som arbetsgivaren närmare behöver undersöka och riskbedöma utifrån första linjens chefers arbetsmiljö.

- Tidspress

Flertalet av de enhetschefer vi har träffat upplever tidspress och att de inte hinner med sina ordinarie arbetsuppgifter. Det beskrivs som en ansträngd och frustrerande arbetssituation där man tänjer sig för att verksamheterna ska fungera för både vårdtagare och medarbetare. Övertidsarbete är vanligt. Det anges att tiden inte räcker till för uppföljningssamtal och verksamhetsutveckling eller för att ge stöd till medarbetarna. Tidspressen gör också att arbetsplatsträffar (APT) eller skyddsronder inte hinns med eller att man avstår från pauser och raster under ordinarie arbetstid

- Antal medarbetare per chef

Antalet medarbetare per chef varierar stort. Många enhetschefer leder mellan 20 – 50 medarbetare. Det finns även enhetschefer som leder fler än 80 medarbetare. Jämfört med när vi genomförde HAK-tillsyn, ser vi idag en ökad medvetenhet hos de högre cheferna och den politiska ledningen om betydelsen av ett hanterbart antal medarbetare per chefer inom kvinnodominerade sektorer.

I januari 2015 tog regiondirektören i Västra Götalandsregionen beslut om ett normtal, där varje chef ska ha mellan 10 – 35 medarbetare. Vid konferensen Styra och leda framtidens välfärd i januari 2018, berättade representanter från Örebro och Söderhamns kommuner att beslut tagits om 10 - 30 medarbetare per chef och i Region Skåne bör antalet medarbetare per chef inte överstiga 40.

- Personalomsättning och rekrytering

Personalomsättningen är hög i flera verksamheter och rekryteringsarbetet tar mycket tid. Framför allt är det svårt att rekrytera sjuksköterskor och undersköterskor, även hemtjänstpersonal, socialsekreterare och erfarna enhetschefer. Dessutom ska nyrekryterad omvårdnadspersonal introduceras och få stöd i sitt arbete samtidigt som enhetscheferna ska leda verksamheten. Ibland misslyckas rekryteringar pga. språksvårigheter eller för att den arbetssökande saknar körkort.

Det finns enhetschefer som oroar sig över utvecklingen med hyrsjuksköterskor. En stor risk är att den fasta kärnan i personalstyrkan lämnar sin anställning och börjar i bemanningsföretag istället.

Saknas vikarier för cheferna, tar chefskollegorna över från varandra. Då kan det sammantagna antalet medarbetare bli omkring 80 stycken.



Det finns verksamheter som inte har problem med rekryteringar utan istället får in spontanansökningar. I en privat verksamhet kunde de snabbt tillsätta extra resurser när det behövdes och de upplevde att kortare beslutsvägar underlättade ledarskapet och utvecklingsarbetet.

- Geografisk spridning

Många enhetschefer arbetar nära sina medarbetare, som på sjukhusens vårdavdelningar eller äldreboenden men det finns även enhetschefer som har medarbetare på geografiskt utspridda orter, exempelvis mottagningar. Tidsaspekten för enhetschefen kan då innebära längre transportsträckor.

- Nåbara chefer dygnet runt

Flera enhetschefer uppger att de blir uppringda på kvällar och helger när det är svårigheter att bemanna verksamheten. Det händer också att cheferna går in i den operativa rollen när det saknas omvårdnadspersonal, för att verksamheten ska fungera. Verksamhetsfrågor eller stöd till personalen kan då bli lidande.

- Inflödet av mängden e-post

Det belastar enhetscheferna när inflödet av e-post inte filtrerats eller när samma e-post skickas från olika funktioner i organisationen. Dessutom är det frustrerande när e-post ska besvaras med kort framförhållning.

- Fysiska arbetsmiljön

Även chefernas fysiska arbetsmiljö behöver uppmärksammas, den tenderar till att glömmas bort när skyddsronderna genomförs på arbetsplatsen.



Bilaga 2

Några lärande exempel från tillsynen

Tranemo kommun: Har tagit ett samlat grepp om rekryteringar. De har anställt fler enhetschefer efter inspektionen, nu 30 medarbetare per chef.

Skyddsombuden är mycket nöjda med arbetsgivarens arbete för enhetscheferna.

Stenungsund kommun: Före inspektionen, 50 medarbetare per chef och efter 30 per chef. Har strukturerat upp sina arbetsuppgifter. Har också fått bättre administrativt stöd. Infört nya rutiner i form av parhästar som underlättar vid frånvaro.

Olofströms kommun: Ökat antalet enhetschefer. De som får uppgifter i arbetsmiljöarbetet har möjlighet att returnera en uppgift om personen anser att man saknar kunskap, kompetens, befogenheter och eller resurser för uppdraget. Tagit fram checklista där chefen individuellt kan skatta sin egen arbetsmiljö.

Tomelilla kommun: Uppdragsbeskrivning med prioriteringsgrad för enhetscheferna, utökat bemanningsenheten med assistentstöd som avlastar enhetscheferna i bemanningsfrågor på deras fritid. 25 – 30 medarbetare per chef. Tagit fram skriftlig rutin för att motverka hög arbetsbelastning (frågeformulär) och checklista för introduktion.

Säter kommun: Tillsatt fler enhetschefer, testar också delat ledarskap.

Blekinge sjukhuset: Stort förbättringsarbete av deras IT-hantering. Det började som ett pilotprojekt, där IT-avdelningen tillsammans med utsedda personer i vården granskade och förbättrade utrustning och funktioner för att minska stressen. Detta resulterade i att IT-ronder genomförs i verksamheterna.

Region Skåne: Fastställt att enhetschefer inte bör ha fler än 40 medarbetare. Skånevård Sund, tagit fram strukturerad mall för att motverka hög arbetsbelastning.

Värmlands landsting: Strukturerad mall för att motverka hög arbetsbelastning.

Förenade Care AB: Nära till beslutsfattare, delaktighet, jobbar åt varandra, får spontanansökningar.

Bräcke Diakoni: Ungefär samma antal män som kvinnor, inte hög omsättning. Har eget fastighetsbolag som jobbar för verksamheten, nära till chef, tydliga rutiner, färre än 20 medarbetare per chef.