

Att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg

Uppföljning av användning av statsbidrag

Att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg
Uppföljning av användning av statsbidrag
Rapport 2024:5
ISBN 978-91-89747-57-9
Publicerad år 2024

Myndigheten för arbetsmiljökunskap
Telefon: 026-14 84 00, E-post: info@mynak.se
www.mynak.se

Att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg

Uppföljning av användning av statsbidrag

Förord

En god arbetsmiljö är en avgörande faktor för att säkerställa kompetensförsörjningen inom vården och äldreomsorgen. I regeringens femåriga arbetsmiljöstrategi (2020/21:92) är ett av delmålen ett hållbart arbetsliv där att alla ska kunna, orka och vilja jobba ett helt arbetsliv. Socialstyrelsen har under åren 2021 till 2023 haft ett regeringsuppdrag att fördela medel till regionerna och kommunerna för att främja ett hållbart arbetsliv. Genom detta statsbidrag ges kommuner och regioner möjlighet att ansöka om och få finansiering av projekt med syfte att uppnå ett hållbart arbetsliv genom förbättrad arbetsmiljö, nya arbetssätt eller genom att utveckla arbetstidsmodeller som även kan innebära arbetstidsförkortning.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap har haft regeringens uppdrag (Regeringsbeslut S2021/06821) att genomföra en uppföljning av användningen av statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (SFS2021:313) under åren 2021-2022.

I föreliggande rapport presenteras myndighetens uppföljning som handlar om att analysera och bedöma resultatet av statsbidraget samt att identifiera framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget i syfte att bidra till projektens spridning. Uppföljningsuppdraget kompletterar Socialstyrelsens egna uppdrag att redovisa fördelning och användning av statsbidraget utifrån återrapportering från kommuner och regioner som tagit del av det.

Uppföljningen är genomförd av forskare vid Linköpings universitet; docent Anna Fogelberg Eriksson och filosofie doktor Agneta Halvarsson Lundkvist. Forskarna har, i dialog med myndigheten valt sina metodologiska utgångspunkter och är ansvariga för de resultat och slutsatser som presenteras i föreliggande rapport. Teknologie doktor Anna Williamsson, RISE, har på myndighetens uppdrag kvalitetsgranskat rapporten.

För att genomföra regeringsuppdraget har teknologie doktor Karin Sjöberg Forssberg vid myndigheten, varit ansvarig processledande analytiker. Julia Engström har ansvarat för arbete med hantering av text och tillgänglighet samt övriga kommunikativa insatser.

Jag vill rikta ett stort tack till såväl våra externa experter och kvalitetsgranskare som medarbetare på myndigheten som bidragit till att ta fram denna värdefulla rapport.

Gävle, februari 2024



Nader Ahmadi, Generaldirektör

Rapporten är författad av:

Anna Fogelberg Eriksson och Agneta Halvarsson Lundkvist
Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet

Sammanfattning

Myndigheten för arbetsmiljökunskap har haft regeringens uppdrag att följa upp hur statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg har använts under åren 2021 och 2022. Myndighetens uppföljning omfattade att analysera och bedöma resultatet av statsbidraget samt identifiera framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget och bidra till projektens spridning. Uppföljningsuppdraget kompletterar Socialstyrelsens uppdrag att redovisa fördelning och användning av statsbidraget utifrån återrapportering från kommuner och regioner som tagit del av det. Studien som ligger till grund för rapporten genomfördes av forskare vid Linköpings universitet.

Studiens syfte och frågeställningar

Studiens syfte var att ge kunskap om hur statsbidraget användes och vilken betydelse det hade för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg.

- Hur användes statsbidraget?

Denna fråga besvaras genom en redogörelse baserad på Socialstyrelsens (2022; 2023) redovisningar av fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget år 2021 och 2022, samt genom fallbeskrivningar av framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget. Dessa projekt kallas i rapporten för *lärande exempel*.

- Vilken betydelse hade statsbidraget för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg?

Denna fråga besvaras utifrån studiedeltagarnas uppfattningar om dels vilka förutsättningar statsbidragets utformning ger verksamheter att utveckla arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, dels vilka andra kontextuella förutsättningar som krävs för att främja ett hållbart arbetsliv för personal inom vård och omsorg. Personalens egna uppfattningar om hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är också centrala för att kunna analysera och bedöma statsbidragets betydelse.

Studiens teoretiska utgångspunkter

Studiens teoretiska utgångspunkter tas i en modell om hur långsiktiga effekter av utvecklingsarbete uppnås, samt i teori om lärandemiljöns betydelse för att främja lärande och utveckling som pågår över längre tid. Ett centralt teoretiskt antagande är att förutsättningar som främjar lärande och utveckling är nödvändiga för att nå både direkta och långsiktiga effekter av utvecklingsarbete.

Studiens metod

Studien som rapporten baseras på genomfördes under 2023. Studien hade en kvalitativ ansats och byggde på en fallstudiedesign (Merriam, 1993; Yin, 2003) kompletterad med 19 sonderande samtal med aktörer med insyn i och kunskap om verksamheterna och statsbidraget, samt aggregerade sekundärdata från Socialstyrelsen (2022, 2023). Den huvudsakliga datainsamlingsmetoden var semistrukturerade intervjuer som genomfördes med 48 deltagare från projekt som bedrivits med stöd av statsbidraget i 6 kommuner och 2 regioner. De som intervjuades var personer med projektrelaterade roller med ansvar för att koordinera eller leda de utvalda projekten, chefer i verksamheterna samt medarbetare. Val av angreppssätt baserades på uppföljningsuppdragets utformning där det ingick dels att identifiera framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget (fallstudier), dels att särskilt beakta om personalen upplever att förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv har stärkts (kvalitativa intervjuer).

Studiens resultat

Resultaten från fallstudierna visar att statsbidraget kunde stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv på två olika sätt. Dels stärkte det möjligheten att bedriva ett mer långsiktigt utvecklingsarbete för att utveckla personalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, dels förbättrades arbetsmiljön, i termer av förstärkning av vissa friskfaktorer, som en direkt effekt av projekten. Detta kan alltså ses som resultat av det aktuella statsbidraget. Det är rimligt att anta att dessa förutsättningar också kunde stärkas genom andra statsbidragsprojekt i andra kommuner eller regioner om de bedrev ett utvecklingsarbete. Detta torde främst gälla projekt där ett utvecklingsarbete bedrevs inom ramen för en större satsning eller strategi med fokus på hållbart arbetsliv. Det är dock inte möjligt att säga hur många av statsbidragsprojekten under 2021 eller 2022 som ledde till förbättringar av arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, eller att ett mer långsiktigt utvecklingsarbete för att stärka förutsättningar för ett hållbart arbetsliv kom igång.

Mer konkret visar studiens resultat på att verksamheternas inställning till statsbidraget var tudelad: Å ena sidan uppfattades statsbidraget som en främjande förutsättning sett till möjligheterna att överhuvudtaget kunna bedriva ett utvecklingsarbete i verksamheten, med fokus på personalens arbetsmiljö. I studien ingår lärande exempel på utvecklingsarbete riktat mot att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv, och dessa exempel visar på olika inriktningar som fanns i ansökningarna för statsbidraget och olika sätt varpå statsbidraget användes. Ett lärande exempel inriktades på arbetsmetoder, två på bemanningsplanering, ett på inrättande av ny medarbetarroll, ett på kartläggning av personals kompetens och arbetsuppgifter och tre på kompetensutveckling eller utbildning. När studien genomfördes identifierade deltagarna vissa direkta effekter, kvalitativa resultat eller processresultat som statsbidragsprojekten bidragit till, när det gäller förbättringar av arbetsmiljön. De direkta effekterna av projekten var exempelvis en känsla av ökad delaktighet bland personalen, ökad arbetsglädje, förbättrat samarbete inom och mellan personalgrupper, mindre stress i arbetet genom

avlastning eller synliggörande av arbetsuppgifter. Projektaktiviteter bidrog också till att personalen kände sig uppskattad av arbetsgivaren. En ökad känsla av säkerhet kring arbetsinnehåll, bemötande och rutiner lyftes fram som en direkt effekt av projekt som inriktades på kompetensutveckling och formella lärsituationer, vilket ledde till mindre stress i arbetet.

Å andra sidan uppfattades enhälligt statsbidragets utformning som en begränsande förutsättning för att långsiktigt kunna bedriva utvecklingsarbete med inriktning på att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Utformningen av statsbidraget begränsade möjligheten att kunna ta hand om resultatet och vidareutveckla det för maximal nytta i verksamheten, det vill säga bedriva ett hållbart utvecklingsarbete med stöd från det riktade statsbidraget. De begränsningar som togs upp relaterade till statsbidragets tidsram, medföljande administration som beskrevs som betungande, samt bidragets förbestämda inriktning. Samtliga verksamheter påtalade att tidsramarna för statsbidraget fungerade som en kraftig begränsning, både vad gäller möjligheten att hinna planera för ett utvecklingsarbete och att ansöka om medel för det, men framför allt när det gäller användningen av bidraget och därmed möjligheten att nyttiggöra bidraget i verksamheten och nå resultat. Konstruktionen med årsvisa ansökningar och beviljanden samt osäkerhet kring statsbidragets varaktighet över tid angavs försvåra ett långsiktigt utvecklingsarbete med sikte på ett mer hållbart arbetsliv för personalen. I förlängningen innebär detta även begränsningar för regeringens ambition om att statsbidraget skulle ge positiva konsekvenser för jämställdhet sett till sjukskrivningstal (minska kvinnors sjukfrånvaro), mer jämställd hälsa och ett mer jämställt arbetsliv.

Slutsatser

- **Den första slutsatsen är att riktade statsbidrag som möjliggör utvecklingsarbete i projektform kan vara en god hjälp för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv för vård- och omsorgspersonal.**

Projekt som bedrivits helt eller delvis med stöd från statsbidrag kan dels bidra med direkta effekter på arbetsmiljön i verksamheten, dels bidra till en lärandemiljö som stärker ett hållbart utvecklingsarbete för att förbättra personalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Men eftersom ett arbetsliv är långt kan detta bara ske om resultatet från det statsbidragsfinansierade projektet integreras i verksamheten och tas om hand och vidareutvecklas där för verksamhetens bästa. Utan sådan dynamik ger statsbidragen ingen långvarig nytta och därmed bidrar de inte heller till ett hållbart arbetsliv för personalen. En praktisk implikation för kommuner och regioner som nyttjar riktade statsbidrag är därför att se till att det som kommer ut av projektet kan tas om hand. Ett sätt att ta om hand är att låta statsbidragsprojektet ingå i (förstärka) ett större utvecklingsarbete som ska fortsätta efter statsbidragsprojektets slut. Om statsbidraget inneburit att ett utvecklingsarbete för att förbättra arbetsförhållanden eller arbetsmiljö just startat är det viktigt att se till att det finns beredskap och vilja hos beslutsfattare att ta hand om resultatet och fortsätta utvecklingsresan.

- Den andra slutsatsen är att statsbidragets utformning har stor betydelse för i vilken grad det direkt kan förbättra arbetsmiljön eller bidra till ett mer hållbart utvecklingsarbete för att stärka personalens möjlighet till ett hållbart arbetsliv.

Det aktuella statsbidraget begränsade kraftigt en sådan möjlighet då tidsramarna var snäva, både för planering inför ansökan och för nyttjande av medlen. En praktisk implikation, riktad mot statsmakterna, är att statsbidrag, för att de ska kunna göra största möjliga nytta i målverksamheterna, behöver utformas så att de ger verksamheter bättre tidsmässiga planeringsförutsättningar, ökade möjligheter till långsiktighet, samt ökade möjligheter att rikta de lokala utvecklingssatsningarna mot de arbetsmiljöbehov som finns i verksamheten. Det kräver bättre möjlighet till framförhållning för de verksamheter som vill nyttja statsbidrag. Dessa rekommendationer ligger i linje med rekommendationer som tidigare föreslagits i relation till användning av riktade statsbidrag inom vård och omsorg.

- Den tredje slutsatsen är att statsbidrag som riktas mot förbättringar av arbetsmiljön inom vård och omsorg troligen får större genomslag om de skräddarsys men ändå är så flexibla att de kan svara mot just de lokala arbetsmiljöproblem och organisatoriska förutsättningar som finns inom denna kvinnodominerade sektor.

Denna slutsats är mer tentativ och den handlar om kopplingar mellan ett hållbart arbetsliv och de genusmärkta arbetsvillkor som råder inom den kvinnodominerade vård- och omsorgsverksamheten. Bland sådana arbetsmiljöproblem finns tidspress i vård- eller omsorgssituationer som leder till samvetsstress när lojaliteten gentemot vård- eller omsorgstagaren och arbetsgivaren krockar. Att se till rådande arbetsvillkor i denna genusmärkta sektor kan i sig ses som en strategi som har potential att ge positiva konsekvenser för jämställdhet sett till sjukskrivningstal (minska kvinnors sjukfrånvaro), mer jämställd hälsa och ett mer jämställt arbetsliv – vilket beskrevs som en av intentionerna med statsbidraget när förslaget som föregick förordningen presenterades.

English Summary

The Swedish Agency for Work Environment Expertise was tasked by the Swedish government to analyze and assess the results of a government grant that was to promote a sustainable working life for workers in elderly care and in health care in the years 2021 and 2022. The task also included identifying successful projects that were financed with the government grant and to spread the experiences from such projects. The task complements the National Board of Health and Welfare's assignment which was to report on the distribution and use of the government grant based on feedback from municipalities and regions that had received it. The study that forms the basis of the report was carried out by researchers at Linköping University.

The purpose of the study and research questions

The purpose of the study was to provide knowledge about how the government grant was used and what significance it had in strengthening the conditions for a sustainable working life for workers in elderly care and in health care. The two main questions were:

- How was the government grant used?

The answer to this question is based on the National Board of Health and Welfare's (2022; 2023) accounts of the distribution, use and consumption of the government grant in 2021 and 2022, as well as case descriptions of successful projects financed with the government grant. These projects are referred to as learning examples in the reports.

- What significance did the government grant have in strengthening the conditions for a sustainable working life in elderly care and health care?

The answer to this question is based on the study-participants' perceptions about the design of the government grant and about what they perceive as important conditions for a sustainable working life.

The study's theoretical starting points

The study's theoretical starting points are taken in a model about achieving long-term effects of development work and in theory about the importance of the learning environment for promoting learning and development that continues over a long period of time. A central theoretical assumption is that conditions that promote learning and development are necessary to achieve both direct and long-term effects from development work.

The method of the study

The study had a qualitative approach with a case-study design, and it was based on 48 semi-structured interviews conducted with project managers, managers and employees who participated in government grant projects in six municipalities and two regional authorities. The study also included 19 exploratory conversations with informants and business representatives as well as the municipalities' and regional authorities' government grant applications in 2021 and 2022, which served as background material. The National Board of Health and Welfare's reports regarding projects that received the government grants during 2021–2022 functioned as a supplement to the qualitative part of the study. The approach was based on the follow-up assignment, which included identifying successful projects that were financed with the government grant (case studies) and paying particular attention to whether the staff felt that the conditions for sustainable development had been strengthened (qualitative interviews).

The results of the study

The results from the case studies show that the conditions for a sustainable working life could be strengthened in two different ways through the government grant. On the one hand, it strengthened the possibility of conducting more long-term development work to develop the elderly care or health care workers' working conditions or working environment, on the other hand the working environment was improved, in terms of strengthening certain health factors, as a direct effect of the projects. This can thus be seen as a result of the government grant. It is reasonable to assume that the strengthening of these conditions also took place throughout other government grant projects in other municipalities or regions if they carried out development work. This would mainly apply to projects where development work was carried out within the framework of a larger investment or strategy with a focus on sustainable working life. However, it is not possible to say how many of the government grant projects in 2021 or 2022 led to improvements in working conditions or the working environment, or if more long-term development work to strengthen the conditions for a sustainable working life started.

More concretely, the results of the study show that the study participants' attitudes to the government grant was two-fold: On the one hand, the government grant was perceived as something that promoted the possibilities to carry out any development work at all in the municipal or regional operations, with a focus on the staff's working environment. The learning examples of development work included in the study aimed at strengthening the conditions for a sustainable working life. They had various orientations, which were seen in the grant application forms, and they also show different ways in which the grant was used. One learning example focused on working methods, two on staffing planning, one on establishing a new employee role, one on mapping staff competence and tasks and three on competence development or training

initiatives. When carrying out the study, the participants identified certain direct effects, qualitative results or process results that the government grant projects contributed to, regarding improvements to the working environment. The direct effects of the projects were, for example, a feeling of increased participation among the staff, increased job satisfaction, improved cooperation within and between employee groups, less stress at work. Project activities also contributed to a feeling of appreciation. An increased sense of confidence around work content and routines was highlighted as a direct effect of projects that focused on competence development, which led to less stress at work.

On the other hand, the design of the government grant was unanimously perceived as a limitation for being able to carry out long-term development work with a focus on promoting a sustainable working life in the elderly and health care. This meant a limitation in being able to take care of the result and further develop it for maximum benefit in the operation, that is, carry out sustainable development work with support from the government grant. The limitations raised related to the time frame of the government grant, and its administration, which was described as burdensome. All operations in the study pointed out that the time frames for the government grant was a strong limitation, both in terms of the possibility of having time to plan for a development work, to apply for funds for it, but above all, in terms of being able to use the grant in the operation and reach results within a very limited time period. The structure with annual applications and grants, as well as uncertainty about the duration of the government grant over time, made it difficult to carry out long-term development work for a more sustainable working life. In the long run, this also means limitations to the government's ambition that the government grant would be positive for gender equality in terms of sick leave rates (reducing women's sickness absence), health and a more gender equal working life.

Conclusions

- **The first conclusion is that government grants that enable development work in project form can be a good help in strengthening the conditions for a sustainable working life within elderly and health care.**

Projects that have been carried out in whole or in part with support from the government grants can both contribute with direct effects on the working environment in operations and contribute to a learning environment that strengthens sustainable development work to improve the working conditions or working environment. But since a working life is long, this can only happen if the results from the government grant-funded projects are integrated into the operation and taken care of, and further developed there to be useful. Without such dynamic conditions, the government grants do not provide any long-term benefits and therefore do not contribute to a sustainable working life.

- The second conclusion is that how government grants are designed is of great importance for the degree to which it can directly improve the working environment or contribute to more sustainable development work to strengthen a sustainable working life within elderly care and healthcare.

The government grant in question very much limited such development work as the time frames were tight, both for planning before the application and for using the funds.

- The third conclusion, which is a bit more tentative, deals with connections between a sustainable working life and the gendered working conditions that prevail within the female-dominated elderly care and healthcare sector.

The conclusion is that government grants aimed at improving the working environment in elderly care and healthcare are likely to have a greater impact if they are tailored to target the specific work environment problems and organizational conditions that exist within this female-dominated sector. Among such work environment problems is time pressure in care situations, which leads to conscience stress when loyalty to the care recipient and the employer collide.

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	6
English Summary.....	10
1. Inledning.....	17
Bakgrunden till statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg	17
Ett riktat statsbidrag med fokus på utveckling av arbetsmiljö	19
Angreppssätt	21
Syfte och frågeställningar.....	22
Förklaring av termer	22
Rapportens disposition	23
2. Statsbidrag inom vård- och omsorgssektorn	24
Riktade statsbidrag som företeelse och under lupp	24
Vård och omsorg som arbetslivskontext: sammanhanget där det riktade statsbidraget om hållbart arbetsliv användes.....	25
3. Begrepp och teoretiska utgångspunkter	28
Hållbart utvecklingsarbete i förhållande till ett hållbart arbetsliv.....	28
Effektlogik och förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete.....	29
4. Metod	32
Genomförande.....	32
Urval.....	33
Urvalskriterier	33
Underlag för urval.....	33
Urvalsprocessen	34
Kommentar om urvalsstrategi	37
Datainsamling.....	38
Bearbetning och analys.....	39
5. Resultat	40
Fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget	40
Statsbidraget både främjar och begränsar utveckling av arbetsmiljö	42
Statsbidraget som en främjande förutsättning för utveckling av arbetsmiljö	42
Statsbidragets utformning som en begränsande förutsättning för utveckling av arbetsmiljö.....	43
Förutsättningar för ett hållbart arbetsliv	45
Generella förutsättningar för att må bra på jobbet	45
Förutsättningar på arbetsplatsen	46
Förutsättningar i organisationen som helhet.....	48
Förutsättningar utanför organisationen	49
Avslutningsvis om att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv	50

Lärande exempel	50
Lärande exempel 1 – Ny metod och modell för planering av arbetet inom hemtjänsten	52
Lärande exempel 2 – Samordnande undersköterska.....	56
Lärande exempel 3 – Använd kompetens rätt för bättre arbetsmiljö.....	60
Lärande exempel 4 – Gemensam kunskapsgrund för ökad trygghet i yrkesrollen	66
Lärande exempel 5 – Bemanningsplanering med arbetsmiljöfokus.....	70
Lärande exempel 6 – Samplanering av bemanning	74
Lärande exempel 7 – Utbildning av specialistundersköterskor.....	77
Lärande exempel 8 – Spelet om arbetsmiljön	82
6. Diskussion	86
Vilka resultat av statsbidraget är rimliga att kunna bedöma?	86
Resultatet av statsbidraget.....	87
Statsbidragets utformning i relation till intentionerna om ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg	89
Statsbidragets tidsram begränsade möjligheterna att nå effekter för hållbart arbetsliv	90
Statsbidragets inriktning avgränsar utvecklingsarbetet mot hållbart arbetsliv	91
Statsbidragets betydelse för jämställdheten: ett mer jämställt arbetsliv?.....	91
Statsbidraget måste tas om hand på ett genomtänkt sätt i verksamheten för att kunna göra nytta	92
7. Slutsatser	94
8. Referenser	96

1. Inledning

Myndigheten för arbetsmiljökunskap har haft regeringens uppdrag (Regeringsbeslut S2021/06821) att följa upp hur statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (SFS2021:313) har använts under åren 2021 och 2022. Myndighetens uppföljning omfattade att analysera och bedöma resultatet av statsbidraget samt identifiera framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget och bidra till projektens spridning. Uppföljningsuppdraget kompletterar Socialstyrelsens uppdrag att redovisa fördelning och användning av statsbidraget utifrån återrapportering från kommuner och regioner som tagit del av det.

Delredovisning av uppföljningsuppdraget lämnades till Regeringskansliet i april 2023. Denna rapport utgör uppföljningsuppdragets slutredovisning. Spridning av de framgångsrika projekten fortsätter efter slutredovisningen. Studien som ligger till grund för rapporten genomfördes av forskare vid Linköpings universitet.

Fortsättningsvis ges här i inledningen en bakgrund till det aktuella statsbidraget, varför det infördes, vad statsbidraget skulle finansiera, hur bidraget fördelades samt dess inriktning. Därefter beskrivs studiens angreppssätt samt syfte och frågeställningar. Inledningen avslutas med en förklaring av termer som används i rapporten samt en beskrivning av rapportens disposition.

Bakgrunden till statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg

I mars 2021 presenterade regeringen ett förslag om att införa ett statsbidrag ”i syfte att förbättra arbetssituationen för anställda inom vård och äldreomsorg” (Socialdepartementet, 2021, s. 1). Förslaget anknöts till budgetpropositionen för 2021 och den satsning som där benämndes ”återhämtningsbonus” samt till arbetsgivares ansvar för arbetsmiljö och systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med arbetsmiljölagen. Flera skäl angavs till förslaget: ingen ska behöva skadas eller bli sjuk av sitt arbete; en god arbetsmiljö kan bidra till att säkerställa kompetensförsörjning inom vård och omsorg; behov av förbättring av arbetssituationen för anställda inom vård och omsorg – med särskilt fokus på personalgrupper som har risk för sjukskrivning på grund av dålig arbetsmiljö, bland andra vårdbiträden, undersköterskor och sjuksköterskor (s. 11–12). Eftersom dessa personalgrupper är kvinnodominerade bedömdes förslaget kunna bidra till positiva konsekvenser för jämställdheten ”genom att minska skillnaderna mellan kvinnors och mäns sjukfrånvaro, till en mer jämställd hälsa och ett mer jämställt arbetsliv” (s. 21).

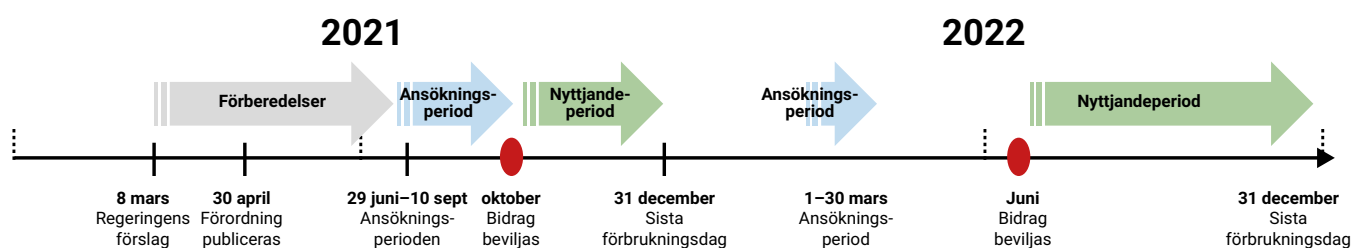
Nämnda förslag utgjorde grund till en förordning som utfärdades i april 2021 (SFS 2021:313). I förordningen angavs att syftet med statsbidraget var att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv för personal inom regional och

kommunal hälso- och sjukvårdsverksamhet samt socialtjänstverksamhet som rör omsorg om äldre personer. Statsbidraget skulle ge regioner och kommuner möjlighet att ansöka om finansiering för projekt som innebar att verksamheten provade nya eller vidareutvecklade befintliga arbetsmetoder, arbetssätt och/eller arbetstidsmodeller för att långsiktigt stärka arbetsmiljön. Bidrag lämnades endast till projekt som påbörjades efter inkommen bidragsansökan, och statsbidraget fick inte finansiera ordinarie verksamhet. Det var kommuner och regioner, det vill säga huvudmännen för vård och omsorg enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, som kunde ansöka om statsbidraget. Privata aktörer som bedriver vård- och omsorgsverksamhet kunde få ta del av statsbidraget genom sin kommunala eller regionala huvudman men inte själva ansöka om medel. Socialstyrelsen fick uppdrag att hantera ansökningarna om statsbidrag (utlysa bidrag, ta emot, bedöma, prioritera ansökningar och bevilja bidrag) samt att årligen lämna en samlad redovisning av användningen av statsbidraget till regeringen.

För 2021 avsattes närmare 300 miljoner kronor (295 000 000) till satsningen i statsbudgeten. Under perioden 29 juni–10 september 2021 inbjöds regioner och kommuner att till Socialstyrelsen inkomma med ansökningar för nya projekt som skulle genomföras under 2021. Under oktober fattade Socialstyrelsen beslut om att tilldela 206 kommuner och regioner totalt 249,2 miljoner kronor för 2021, vilket då kallades återhämtningsbonus. De som beviljats medel fick tillgång till dem i oktober. 190 kommuner tilldelades sammanlagt 192,8 miljoner kr, och 16 regioner tilldelades sammanlagt 56,4 miljoner kronor för 2021. Med några få undantag erhöll samtliga sökande ansökt belopp eftersom de uppfyllde förordningens krav. 16 kommuner och regioner (8 procent) fördelade i sin tur medel till privata aktörer.
(<https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/tva-av-tre-kommuner-och-regioner-ansokte-om-aterhamtningsbonus--sa-mycket-fick-de/>)

För 2022 avsattes närmare 1,3 miljarder kronor (1 290 800 000) till satsningen. Under perioden 1–30 mars 2022 inbjöds regioner och kommuner att till Socialstyrelsen inkomma med ansökningar för nya projekt som skulle genomföras under samma år. Nytt för 2022 var att kommunerna uppmanades söka specifikt för projekt som förväntades leda till att minska eller ta bort delade turer inom äldreomsorgen. Majoriteten av Sveriges kommuner och regioner (sammanlagt 278 huvudmän) ansökte om statsbidrag, och Socialstyrelsen fattade beslut om beviljade bidrag i juni 2022. Till 257 kommuner beviljades totalt drygt 865 miljoner kr, till 20 regioner närmare 261 miljoner kronor. Till de 80 kommuner som ansökte för projekt för att minska delade turer beviljades 131 miljoner kronor. Resterande medel gick, liksom tidigare år, till att vidareutveckla befintliga arbetsmetoder, arbetssätt eller arbetstidsmodeller i kommuner och regioner. Totalt beviljades 1 296 100 000 kronor till 277 kommuner och regioner. 42 kommuner och regioner (15 procent) fördelade i sin tur medel till privata aktörer.
(<https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/sa-mycket-fick-kommuner-och-regioner-i-aterhamtningsbonus--hela-listan/>)

Av figur 1 framgår tidsramarna för statsbidraget under 2021 och 2022.



Figur 1. Tidsramar för förberedelse för, ansökan samt nyttjande av statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg under år 2021 och 2022.

Uppföljningen fokuserar användningen av statsbidraget för 2021 och 2022 men även för år 2023 fördelade Socialstyrelsen medel för projekt som ska främja förutsättningarna för hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Drygt 1,5 miljarder kronor (1 594 700 000) utbetalades till kommuner och regioner i juni 2023, för användning till sökta projekt fram till den 31 december 2023. (<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/statsbidrag-for-att-framja-ett-hallbart-arbetsliv-inom-var-d-och-omsorg-2023/>)

Medel för statsbidrag för specifika satsningar inom området hållbart arbetsliv inom vård och omsorg har inte avsatts i förslaget till statsbudget för år 2024. Andra, bredare, typer av statsbidrag kan dock användas för sådana satsningar (Regeringens proposition 2023/24:1, sid. 45).

Ett riktat statsbidrag med fokus på utveckling av arbetsmiljö

Varken i förordningen om statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (SFS 2021:313) eller i regeringsförslaget som föregick den, ges en uttalad definition av vad som avses med hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. I den promemoria som redogjorde för förslaget till statsbidraget (S2021/02252) kan vi spåra en implicit definition av hållbart arbetsliv. Genom en ”tvärtomläsning” kan hållbart arbetsliv förstås som något som omfattar motsatsen till ”dålig arbetsmiljö med stress, hög arbetsbelastning och stor fysisk ansträngning” (s. 12). Utgångspunkterna för statsbidraget kan dock kopplas till regeringens arbetsmiljöstrategi för 2021–2025 (Skr. 2020/21:92). Arbetsmiljöstrategin omfattar fyra delmål varav ett är ett hållbart arbetsliv, vilket anges som att ”[a]lla ska kunna, orka och vilja jobba ett helt arbetsliv”. Vidare beskrivs i strategin att ”[a]rbetsmiljön har stor betydelse för hur länge människor kan och vill arbeta. En god arbetsmiljö är en förutsättning för ett hållbart arbetsliv som ger möjlighet till kompetensutveckling, omställning och trygghet. En god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor går hand i hand” (s. 9). I arbetsmiljöstrategin görs också ställningstagandet att en god arbetsmiljö är en jämställdhetsfråga (s. 22) och att det inkluderar att både kvinnor och män ska ha tillgång till goda arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter. Bland annat

kommenteras särskilt arbetsvillkoren inom den kvinnodominerade vård- och omsorgssektorn i relation till brister i organisatorisk och social arbetsmiljö som leder till höga sjukskrivningstal. Arbetsmiljöstrategin tar också upp att genusnormer (socialt konstruerade föreställningar om kön, ”kvinnt och manligt”) bidrar till att påverka såväl förväntningarna på, som utformningen av, kvinnors respektive mäns arbetsmiljö.

Så som citatet från regeringens arbetsmiljöstrategi ovan visar inriktas statsbidraget alltså tydligt på arbetsmiljö, vilken i sin vidaste definition omfattar alla förhållanden på en arbetsplats – sociala, organisatoriska liksom fysiska. Att förordningen om statsbidraget anger att arbetsmiljön långsiktigt ska stärkas ligger i linje med gällande föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete för att skapa en god arbetsmiljö (AFS 2001:1). Det inbegriper främjande av den organisatoriska och sociala arbetsmiljön, det vill säga arbetets organisering, styrning, kommunikation och beslutsfattande, samt former för samarbete och samspel på arbetsplatsen, inom områdena arbetsbelastning, arbetstidens förläggning samt kränkande särbehandling (AFS 2015:4). Exempelvis kan en rimlig arbetsbelastning beskrivas utifrån balans mellan krav och resurser, att arbetsuppgifter och förväntade resultat är tydligt beskrivna, och att det finns tid för återhämtning. Som tidigare nämnts kunde statsbidraget enbart sökas för utvecklingsprojekt gällande arbetsmetoder, arbetssätt eller arbetstidsmodeller för att stärka arbetsmiljön.

Statsbidragets inriktning på att stärka arbetsmiljön ligger även i linje med att fokusera på det som benämns friskfaktorer på organisatorisk nivå. Att fokusera på friskfaktorer i en organisation innebär ett långsiktigt perspektiv på arbetsmiljö med tydlig koppling till ett hållbart arbetsliv, utifrån en definition av friskfaktorer som ”[f]örhållanden som påverkar arbetsmiljön på så sätt att den främjar hälsa och bidrar till att arbetstagare vidmakthåller sin hälsa och kan arbeta och uppfylla sina och arbetets mål över tid” (Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap, 2021, s. 9). Forskningen om arbetsmiljö och friskfaktorer i arbetet är spridd över olika discipliner och har olika inriktning; forskningsresultaten är därför inte entydiga och de är inte upprepat verifierade i studier. I en forskningssammanställning av friskfaktorer på organisatorisk nivå (Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap, 2021) identifierades dock ett antal potentiella faktorer av betydelse: rimligt antal arbetstagare under chef, tydliga utvecklingsmöjligheter, möjligheter för medarbetare att framföra idéer och kritik, tydliga mål, samt god kännedom om arbetstagares hälsa och sjukfrånvaro.

Förutom en tydlig arbetsmiljöinriktning har det aktuella statsbidragets intentioner en tydlig utvecklingsinriktning. Arbetsmiljön ska utvecklas med hjälp av statsbidraget så att förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv främjas. Utvecklingsinriktningen framgår tydligt genom att de projekt som beviljades bidrag ”**prövar nya eller vidareutvecklar** befintliga arbetsmetoder, arbetssätt eller arbetstidsmodeller för att långsiktigt stärka arbetsmiljön” (SFS 2021:313, 5§, ej fetstil i original).

Angreppssätt

Uppföljningen innebär att analysera och bedöma resultatet av 2021 och 2022 års riktade statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg, samt att identifiera och sammanställa framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget. Den studie som ligger till grund för uppföljningen utgår från följande angreppssätt.

Studien baseras primärt på kvalitativa intervjudata som samlats in via fallstudier av projekt som identifierats som framgångsrika. Socialstyrelsens redovisningar avseende projekt som beviljats medel från statsbidraget under 2021–2022 utgör också underlag för analys och bedömning av statsbidragets resultat. Valet av angreppssätt baseras på uppföljningsuppdraget (Regeringsbeslut S2021/06821) där det ingick dels att identifiera framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget (fallstudier), dels att särskilt beakta om personalen upplever att förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv har stärkts (kvalitativa intervjuer). I uppdraget angavs även att Socialstyrelsens årsvisa samlade redovisning skulle utgöra underlag för uppföljningen. Angreppssättet beskrivs ytterligare i kapitlet Metod.

Regeringsuppdraget består av att analysera och bedöma resultatet av statsbidraget i vid bemärkelse. I studien görs detta genom att fokusera om statsbidraget bidragit till positiva direkta effekter i deltagande verksamheter, exempelvis färre eller mindre stressfyllda vårdssituationer för personalen. Direkta effekter kan dock avklinga över tid och ett hållbart arbetsliv är beroende av ett långsiktigt arbete med att förbättra eller upprätthålla goda arbetsvillkor och god arbetsmiljö. I studien antas därför synsättet att om aktiviteter som genomförts med stöd av statsbidraget ska främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg behöver insatserna ingå i ett utvecklingsarbete med fokus på att stärka kontextuella förutsättningar för att bibehålla eller förbättra personalens arbetssituation eller arbetsmiljö över en längre tid. Anledningen till detta beskrivs mer utförligt i kapitlet Begrepp och teoretiska utgångspunkter.

Som anges ovan är detta inte en effektstudie med exakt mätning av vad som kommit ut av varje enskild projektaktivitet i de närmare 300 organisationer och mångfaldigt fler arbetsplatser som tagit del av statsbidraget. En anledning är att uppföljningen sker tätt inpå genomförda aktiviteter som ännu inte fullt slagit igenom i en del verksamheter då både direkta och långsiktiga effekter i verksamheten är beroende av ytterligare aktiviteter som inte täcks av statsbidraget. En annan anledning är att personalen i allmänhet inte är medvetna om var resurser för utvecklingsarbeten kommer ifrån och de kan därför inte förväntas uttala sig om vilken betydelse just det aktuella statsbidraget har haft. Angreppssättet att undersöka om statsbidraget har stärkt utvalda verksamheters kontextuella förutsättningar för att bibehålla eller förbättra personalens arbetssituation eller arbetsmiljö utgör därför studiens strategi för att analysera och bedöma resultatet av statsbidraget.

Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att ge kunskap om hur statsbidraget användes och vilken betydelse det hade för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg.

Studien baseras på följande frågeställningar och material:

- Hur användes statsbidraget?

Denna fråga besvaras genom en redogörelse baserad på Socialstyrelsens (2022; 2023) redovisningar av fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget år 2021 och 2022, samt genom fallbeskrivningar av framgångsrika projekt som finansierats med statsbidraget. Dessa projekt kallas i rapporten för *lärande exempel*.

- Vilken betydelse hade statsbidraget för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg?

Denna fråga besvaras utifrån studiedeltagarnas uppfattningar dels om vilka förutsättningar statsbidragets utformning ger verksamheter att utveckla arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, dels vilka andra kontextuella förutsättningar som krävs för att främja ett hållbart arbetsliv för personal inom vård och omsorg. Personalens egna uppfattningar om hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är också centrala för att kunna analysera och bedöma statsbidragets betydelse.

Frågeställningarna och studiens resultat diskuteras avslutningsvis i relation till intentionerna med statsbidraget, tidigare forskning samt teoretiska utgångspunkter.

Förklaring av termer

Några av de termer som används i rapporten förtydligas nedan.

En *organisation* avser här hel kommunal eller regional organisation, medan en *sektor* avser del av en kommun eller region. En *enhet* avser den eller de arbetsplatser som en förstalinjechef leder. En arbetsplats är geografiskt lokaliserad till samma plats och kan utgöra en enhet eller vara del av en enhet. Begreppet verksamhet betecknar här de sammantagna aktiviteter som pågår i en organisation, inom en enhet eller på en arbetsplats. *Verksamhetsutveckling* kan pågå i hela organisationen eller del därav.

Termen *vård- eller omsorgsmottagare* avser patienter, brukare, boende etc. Förenklat används termen vårdboende för alla typer av vård- eller omsorgsboenden i kommuner. De enheter som riktar sin verksamhet mot vård- eller omsorgsgästare i dennes hem benämns som *hemtjänster*.

Med *hållbart arbetsliv* avses i rapporten ett arbetsliv där alla ska kunna, orka och vilja jobba ett helt arbetsliv (Skr. 2020/21:92).

Rapportens disposition

I nästa kapitel ges en kort beskrivning av statsbidrag som generellt fenomen, särskilt de som riktas mot vård- och omsorgssektorn. Några kontextuella betingelser för denna sektor beskrivs också. Rapporten fortsätter med ett kapitel om teoretiska utgångspunkter och begrepp som används för analys. I det därpå följande kapitlet beskrivs metoder och tillvägagångssätt i studien. Därefter presenteras resultatkapitlet. Först återges där en övergripande redogörelse för användningen av statsbidraget för 2021 och 2022. Därpå följer ett resultatavsnitt som fokuserar statsbidragets utformning ur verksamheternas perspektiv och de möjligheter eller begränsningar bidraget ger för att utveckla arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Resultatavsnittet därefter redogör för uppfattningar om förutsättningar för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Resultatkapitlet avslutas med lärande exempel som beskriver projekt som bedrivits med stöd av det aktuella statsbidraget. Rapporten avslutas med ett diskussionskapitel samt ett kapitel med slutsatser om resultatet av statsbidraget.

2. Statsbidrag inom vård- och omsorgssektorn

Statsbidrag, det vill säga ekonomiska bidrag, till kommuner och regioner motsvarar ca 20 procent av dessa verksamheters intäkter. Statsbidrag kan ges i form av generella statsbidrag (vilket ska vara huvudprincipen), kostnadsersättningar (vilka betecknas som mer ovanliga) eller riktade statsbidrag (Vård- och omsorgsanalys, 2022). För de generella statsbidragen krävs inget särskilt användningsområde eller prestation, kostnadsersättningar ersätter specifika kostnader som följer av en statligt beslutad skyldighet för regioner och kommuner, medan riktade statsbidrag är ”avsedda för en viss insats, ett visst ändamål eller för att stimulera utveckling i en bestämd verksamhet” (Vård- och omsorgsanalys, 2022, s. 8). Denna bidragstyp är frivillig för verksamheterna att ansöka om eller ta del av. Det statsbidrag som fokuseras i uppföljningen är ett sådant riktat statsbidrag.

Riktade statsbidrag som företeelse och under lupp

Riktade statsbidrag till kommunal och regional vård- och omsorgssektor har över tid funnits i olika former och med olika villkor för att få ta del av medlen. Under inledningen av 2000-talet fördelades statliga stimulansmedel för att förbättra vård och omsorg inom olika områden och på olika sätt skapa goda förutsättningar inom sektorn. Från 2010-talet blev fördelningen mer prestationsinriktad och verksamheter fick börja ansöka om bidrag för projekt utifrån statsbidragets mål (Åhlfeldt, 2017).

I en kunskapssammanställning som Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) publicerade 2022 görs med utgångspunkt i ett styrningsperspektiv en genomgång av användningen av statsbidrag riktade mot hälso- och sjukvård och socialtjänst (vård och omsorg). I sammanställningen som baseras på tidigare utvärderingar konstateras att antalet riktade statsbidrag har ökat markant under det senaste decenniet. Under 2019 utbetalades totalt cirka 46 miljarder kronor till kommuner och regioner i riktade statsbidrag (Statskontoret, 2020). Vård- och omsorgsanalys beskriver i sin sammanställning att riktade statsbidrag ger sittande regering ett relativt snabbt styrmedel som gör det möjligt för dem att tydliggöra sina politiska prioriteringar, eller att skyndsamt fördela ekonomiskt stöd vid oförutsedda händelser, som vid covid-19-pandemin. De slutsatser som Vård- och omsorgsanalys drar i rapporten fokuserar dock företrädesvis på de brister som riktade statsbidrag till vård och omsorg uppvisar när det gäller förberedande analys och prioritering, långsiktighet i genomförandet samt förutsättningar för uppföljning. Sammantaget menar Vård- och omsorgsanalys att dessa brister medför risk för att de riktade statsbidragen inte leder till långsiktig utveckling och resultat

i verksamheter (Vård- och omsorgsanalys, 2022). Den senare analysen delas av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som i olika forum framfört att ”riktade bidrag hindrar långsiktiga resultat”.

(<https://skr.se/skr/tjanster/bloggarfranskr/ekonomibloggen/artiklar/riktadebidraghindrarlangsigtigaresultat.56412.html>).

Vård och omsorg som arbetslivskontext: sammanhanget där det riktade statsbidraget om hållbart arbetsliv användes

Enligt Ekonomifakta var 682 449 personer sysselsatta inom hälso- och sjukvård respektive vård och omsorg under 2021 (<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Foretagande/offentlig-sektor/sysselsatta-inom-valfardssektorn/>). Den sektor som kunde ansöka om statsbidraget sysselsätter därmed cirka 13 procent av landets sysselsatta, vilka enligt Statistikmyndigheten SCB:s arbetskraftsundersökning för oktober 2023 var drygt 5,2 miljoner. I sammanställningen över personalen i välfärden under 2021 (SKR, 2022) framgår att vård och omsorg är det största verksamhetsområdet inom kommuner, sett till antal anställda. Inom regioner är det hälso- och sjukvård som är det största verksamhetsområdet. Undersköterska är det vanligaste yrket inom kommuner och det näst vanligaste yrket inom regioner, efter sjuksköterska (SKR, 2022). Undersköterska är dessutom det största yrket i Sverige, sett till antal anställda (SCB, 2022). Dessa yrkesgrupper är båda starkt kvinnodominerade: 90 procent av undersköterskorna inom kommuner är kvinnor, 85 procent inom regioner, och 87 procent av sjuksköterskorna inom regionerna är kvinnor. Sett till den etniska mångfalden inom vård- och omsorgssektorn är andelen utrikesfödda högre än inom andra branscher. Nästan vart tredje vårdbiträde och undersköterska inom äldreomsorgen har utländsk bakgrund (SKR, 2020). Kompetensförsörjningen inom vård- och omsorgssektorn betecknas ofta som en stor utmaning och givet befolkningsutvecklingen i landet bedöms behovet av arbetskraft inom sektorn vara stort, både nu och framåt (se exempelvis SOU 2021:52).

Vård- och omsorgssektorns arbetsmiljö beskrivs ofta utifrån problem och utmaningar, såväl i medias rapportering som i forskning. En indikator som används för att diskutera arbetsmiljö är sjukskrivningstal. Sjukskrivningstalen inom vård och omsorg är relativt sett högre än i andra verksamhetssektorer. Försäkringskassan rapporterade i juni 2022 att det största antalet sjukfall fanns inom vård- och omsorgsyrkerna. År 2021 fanns högst sjukfrånvaro bland undersköterskor inom hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende med närmare 226 sjukfall per 1 000 arbetande (<https://www.forsakringskassan.se/nyhetsarkiv/nyheter-press/2022-06-21-fortfarande-storst-antal-sjukfall-inom-varld--och-omsorg>). Anledningarna till sjukskrivningstalen kan vara flera. Arbetsmiljöverket (www.av.se) konstaterar att arbete inom vård och omsorg kan innebära stor fysisk ansträngning och medföra risker för besvär, överbelastning och även arbetsskador. Myndigheten konstaterar också att det finns problem och brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som kan leda till ökad psykisk belastning samt ohälsa och sjukskrivning. I en

intervjustudie där hemtjänstpersonal beskriver orsaker till psykisk belastning i arbetet framkommer att arbetet i sig innebär psykiskt krävande uppgifter, till exempel möten med sjuka personer (Savlin, et al., 2022). I studien beskrivs en rad aspekter som upplevs skapa psykisk ansträngning. Aspekterna formuleras som olika brister: avsaknad av tillräckliga resurser i termer av tid, planering, bemanning, kompetens och erfarenhet i arbetsgruppen. I relation till den här aktuella uppföljningen kan bristerna förstås som förutsättningar som fungerar i negativ riktning för arbetets genomförande och personalens arbetsmiljö, speciellt när det rör psykisk belastning.

Tidigare forskning pekar på att medarbetare inom vård och omsorg (särskilt inom äldreomsorg) ofta upplever tidspress, emotionell belastning, hög arbetsbelastning, stress och låg grad av autonomi, och att krav på arbetsprestation och resurser inte står i balans (Keisu et al., 2016; Lill, 2020; Ljung & Ivarsson Westerberg, 2017; Szebehely et al., 2017). Inriktningen på vård och omsorg (omsorg för och av omsorgstagarna) kan leda till en viss typ av stress som kan vara särskilt betungande för medarbetaren, kallad samvetsstress. Samvetsstressen kan uppstå när medarbetare slits mellan människors behov, krav och möjligheterna att rätta till. Samvetsstress är stress som relateras till dåligt samvete, till exempel över att inte kunna följa sitt samvete i sitt arbete eller inte kunna leva upp till förväntningar från omgivningen (Åhlin et al., 2021). Genusnormer kan inverka på samvetsstressen i vård- och omsorgsarbete, genom att det kan finnas en förväntan både från medarbetaren själv och från omgivningen om att det är "naturligt" för kvinnor att visa omsorg och medkännande för andra i sitt arbete, oavsett hur arbetsvillkoren ser ut (jfr Lill, 2010; Regnö, 2013; Wastesson et al., 2023). Normer av det här slaget, särskilt i kombination med bristande instruktioner och otydlighet kring ramarna för omsorgsarbetet, kan medföra att medarbetare upplever, och slits mellan, krav på att vara lojala både med brukare och arbetsgivare. Genusnormer kan bidra till att dölja arbetsmiljöbrister (Vänje & Sjöberg Forsberg, 2021). Kvinnodominansen i omsorgsverksamheten bidrar till dess genusmärkning. Genusmärkningen innebär att verksamheten omedvetet förknippas med stereotypa antaganden om "naturlig" kvinnlighet, att kvinnor vore särskilt lämpade för omsorgsarbete. När arbetsmiljön diskuteras i den kvinnodominerade omsorgsverksamheten finns en risk att man, i stället för att föra en diskussion om arbetets förutsättningar, tar för givet att dessa förutsättningar finns inom de individer (kvinnor) som arbetar där (Forsberg Kankkunen & Härenstam, 2015).

Tidigare forskning har visat att det finns begränsningar och hinder sett till de organisatoriska förutsättningarna för förändrings- och utvecklingsarbete på arbetsplatser inom vård och omsorg. Dessa begränsningar och hinder relaterar exempelvis till svårigheter att förena utvecklingsarbete och daglig drift, brister i enhetlighet och anpassning mellan strategisk och operativ verksamhetsnivå samt otydlig ansvarsfördelning mellan utsedda förändringsledare och chefer (Williamsson & Delleve, 2023). Parallella förändringsprocesser kan också pågå, vilket inverkar på förutsättningarna att kunna nå avsedda resultat och effekter (Westerberg & Nordin, 2021).

Under den period då det aktuella statsbidraget användes (2021–2022) samt då uppföljningen genomfördes (2023) pågick en rad parallella ”extraordinära” skeenden och satsningar som påverkade verksamheterna, vilket de själva tagit upp under intervjusamtalen. Här återges några exempel som, utöver den dagliga driftens krav, inneburit en extra belastning för verksamheterna under perioden:

- **Covid-19-pandemin:** ledde till ett ökat tryck på verksamheten på grund av vård- och omsorgstagares behov, pandemirestriktioner och Folkhälsomyndighetens rekommendationer samt ökat sjukskrivningstal i personalen, med ökad belastning för personalen i verksamheten som följd.
- **Nära vård:** en satsning på att samskapa med invånare och flytta fokus till att arbeta mer personcentrerat, sammanhållet, proaktivt och hälsofrämjande (<https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/naravard.6250.html>). Detta ställde krav på nya former för samverkan mellan verksamheter.
- **Dygnsvila:** nya bestämmelser från den 1 oktober 2023, med huvudregel att alla medarbetare i kommuner och regioner ska ha minst 11 timmars sammanhängande dygnsvila under varje 24-timmarsperiod, och att arbetspass ska följas av dygnsvila. Detta ställde nya krav på bemanningsplanering.
- **Heltidsresan:** ett utvecklingsprojekt som drivs av SKR och fackförbundet Kommunal 2016–2024 med mål om heltidsarbete som norm inom välfärdens kvinnodominerade verksamheter (heltid.nu). Detta ställde krav på förändring av verksamhetens organisering samt bemanningsplanering.

3. Begrepp och teoretiska utgångspunkter

Vägen till det hållbara arbetsliv som beskrivs i regeringens arbetsmiljöstrategi ses i rapporten gå genom ett utvecklingsarbete som är långsiktigt och riktat mot att förbättra arbetsmiljö och arbetsvillkor för att bidra till att arbetstagare kan, orkar och vill arbeta ett helt arbetsliv. För att främja ett hållbart arbetsliv är det därför av betydande vikt att verksamheter kan skapa eller ges förutsättningar som främjar ett utvecklingsarbete som är hållbart över tid. I det följande presenterar vi tidigare forskning som förtydligar relationen mellan främjande av ett hållbart arbetsliv och förutsättningar som främjar ett utvecklingsarbete som är hållbart över tid. Dessa utgångspunkter använder vi för att analysera resultatet av statsbidraget.

Hållbart utvecklingsarbete i förhållande till ett hållbart arbetsliv

Långsiktigt utvecklingsarbete kan betecknas som hållbart utvecklingsarbete (Brulin & Svensson 2012; Halvarsson Lundkvist, 2013; Åhlfeldt, 2019). Åhlfeldt (2019) gör en kunskapsöversikt och begreppsanalys av hållbart utvecklingsarbete i organisationer och kommer fram till att begreppet har tre dimensioner. Den första är att resultat av utvecklingssatsningar integreras i verksamhetens rutiner och processer. Den andra dimensionen handlar om begreppets dynamik – resultat ska vidareutvecklas när så behövs. Den tredje dimensionen av hållbart utvecklingsarbete handlar om nytta. Det ska finnas ett värde för verksamhet eller andra intressenter att resultat tas tillvara och fortsatt utvecklas. Begreppet hållbart utvecklingsarbete skiljer sig därmed från begreppen hållbarhet (eng. sustainability) och hållbar utveckling så som de exempelvis används i förhållande till ekologi eller klimatförändringar. Begreppet hållbarhet kopplas i dag samman med en rad företeelser: hållbart byggande, hållbart företagande, hållbar innovation, hållbar konsumtion för att nämna några.

Vad som är att betrakta som hållbart är dock inte entydigt, och det finns även flera andra typer av begrepp som används för att analysera hållbarhet i arbetslivet och i organisationer. Ur ett arbetsmiljöperspektiv kan vi tala om hållbara organisationer. En hållbar organisation kan ur det perspektivet förstås som en organisation som balanserar ett resultatnriktat utvecklingsarbete med goda arbetsvillkor, att mänskliga resurser inte förbrukas utan skapas och återskapas i verksamheten, och att jämställdhet och mångfald integreras (Åhlfeldt, 2019). Hållbarhet i arbetslivet kan även kopplas mer specifikt till hälsa och välbefinnande, engagemang och motivation eller vilja att stanna kvar på sitt arbete eller i sin arbetsroll (Reineholm et al., 2021). Oavsett hur en hållbar organisation definieras behövs en ständig utveckling av verksamheten

i takt med förändringar som kan påverka arbetsmiljön eller personalens hälsa. Exempel på sådana förändringar kan vara minskad budget, fler eller sjukare vård- och omsorgstagare eller kompetensförsörjningsproblem. Med andra ord krävs ett hållbart utvecklingsarbete vilket i sin tur kräver samordning av resurser och verksamhetsövergripande lär- och utvecklingsprocesser (Svensson et al., 2007).

Effektlogik och förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete

Uppföljningen av statsbidraget innebär att analysera och bedöma om och hur bidraget främjar ett hållbart arbetsliv. Men vad menas med resultat? Resultat är allt som kommer ut av de aktiviteter som genomförs med stöd av statsbidraget, oavsett om det främjar eller försvårar en utveckling mot ett hållbart arbetsliv. Det är dock omöjligt att mäta exakt vad som kommer ut av varje enskild aktivitet i närmare 300 organisationer och mångfaldigt fler arbetsplatser, vare sig det gäller ny kunskap om eller helt färdigutvecklade arbetsmetoder, arbetssätt eller arbetstidsmodeller. Ett sådant resultat har, i detta sammanhang, inte heller något värde om det inte direkt förbättrar arbetsförhållandena eller arbetsmiljön för personalen. En analys och bedömning av resultat i vid bemärkelse, så som menas i regeringsuppdraget, bör därför rimligen fokusera på hur statsbidraget bidragit till direkta effekter i verksamheter, exempelvis färre eller mindre stressfyllda vårdssituationer för personalen. Direkta effekter kan dock inte ses som en garant för att långsiktiga effekter uppnås (Brulin & Svensson, 2012). Exempelvis kan besparingar slå sönder det som utvecklats med stöd av statsbidrag. Därför analyseras i studien även i vilken mån de statsbidragsfinansierade aktiviteterna är en del av ett hållbart utvecklingsarbete med siktet inställt på att förbättra personalens arbetssituation eller arbetsmiljö.

I linje med ovanstående använder vi i rapporten flera begrepp som gör det enklare att skilja på olika aspekter av resultat av statsbidraget. Dessa begrepp är *aktivitet*, *resultat*, *direkta effekter* och *långsiktiga effekter*. Inom programteori (Rossi et al., 2004) används begreppen för att visa en logisk karta över utfallet av en utvecklingssatsning – en effektlogik.



Figur 2. Effektlogik.

Figur 2 illustrerar en effektlogik som har fem sekventiella steg med start i de resurser som är tänkta att möjliggöra projektaktiviteter. Aktiviteterna kan ge olika resultat som exempelvis kunskap om ett nytt sätt att arbeta, en analys av befintlig verksamhet eller en handlingsplan. Resultat från aktiviteter kan uppnås utan att det ger avtryck i verksamheten. Först när resultaten har fått något att hända i verksamheten ger det effekter. Om de sker i nära anslutning till aktiviteterna

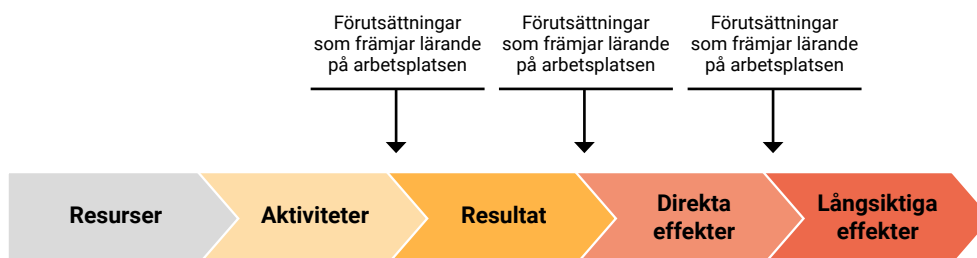
benämns de som direkta effekter. Med långsiktiga effekter menas att de initiala resultaten och direkta effekterna dynamiskt fortsätter att verka i verksamheten genom ett hållbart utvecklingsarbete. Långsiktiga effekter kan inte ses under pågående projekt eller strax efter och att direkta effekter åstadkoms är ingen garanti för att de önskade långsiktiga effekterna uppnås (Brulin & Svensson, 2012). För sådana effekter behöver verksamhetsutveckling fortsätta efter projekttidens slut (Åhlfeldt, 2017). De förutsättningar som krävs för att resurser ska bli till aktiviteter, aktiviteter till resultat och så vidare längs hela kedjan (figur 2) är kontextberoende och unika för varje verksamhet.

Möjligheten att nå långsiktiga effekter från utvecklingssatsningar är starkt kopplad till möjligheter till lärande på arbetsplatsen. Arbetsplats är i vid bemärkelse en plats där arbete utförs. Lärande ses här som en social process som sker integrerat i allt det arbete som förekommer på arbetsplatsen, även utvecklingsarbete (Wenger, 1998). All verksamhetsutveckling både innebär och förutsätter därmed lärande (jfr. Billett, 2012; Engeström 2001; Engeström & Sannino, 2021; Høyrup, 2012). För att utveckla en verksamhet så att den främjar ett hållbart arbetsliv krävs därför en gynnsam lärandemiljö (Fuller & Unwin, 2004), det vill säga en miljö som stödjer lärande på arbetsplatsen. En sådan lärandemiljö kännetecknas av olika arbetsgruppers eller funktioners gränsöverskridande dialog och problemlösning (Fuller & Unwin, 2004). En mängd olika kontextuella faktorer påverkar lärandemiljön och ingen verksamhet är den andra lik. Exempel på kontextuella faktorer som påverkar möjligheten till lärande är arbetsuppgifternas utformning och komplexitet, kulturens öppenhet och om där finns tillit och är tillåtet att ta risker och pröva något nytt eller inte (Ellström, 2010). Exempel på andra faktorer som påverkar möjligheten till lärande är mängden resurser, stöd och tid för chefer att i sin tur involvera och stötta medarbetare i lärande kopplat till utvecklingsarbete (Ellström, 2006; Döös et al., 2015). I studier av arbetsplatslärande utifrån genusperspektiv diskuteras att genus genomsyrar både struktur och kultur på arbetsplatser på ett sådant sätt att möjligheterna för lärande kan bli olika för kvinnor och män (Sjöberg Forssberg et al., 2021; Gustavsson & Fogelberg Eriksson, 2010). Kontextuella faktorer som påverkar lärandemiljön spelar alltså en avgörande roll för att få till ett hållbart utvecklingsarbete.

De förutsättningar som ovan lyfts fram som förutsättningar som främjar lärande lyfts delvis fram som friskfaktorer inom arbetsmiljöforskning. Friskfaktorer som bidrar till en god arbetsmiljö är exempelvis goda förutsättningar för delaktighet, kommunikation och ledarskap. Goda förutsättningar för lärande och utveckling lyfts dessutom fram som en friskfaktor i sig (se även avsnittet "Ett riktat statsbidrag för utveckling av arbetsmiljö" ovan; Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap, 2021). Dessutom kan förutsättningar som främjar lärande även utgöra resurser för att hantera stress (Gustavsson & Lundqvist, 2021).

Som vi berört i detta avsnitt är förutsättningar som främjar lärande på arbetsplatsen centrala. En förutsättning kan vara en kombination av olika faktorer eller en enskild faktor. En förutsättning är däremot inte ett villkor utan något som främjar eller begränsar lärande och utveckling mot bättre

arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Eftersom lärande är nära sammankopplat med utveckling får förutsättningar för lärande konsekvenser för hur aktiviteter ger resultat, hur resultat ger effekter och hur effekter kan nå på längre sikt. Det illustreras i figur 3.

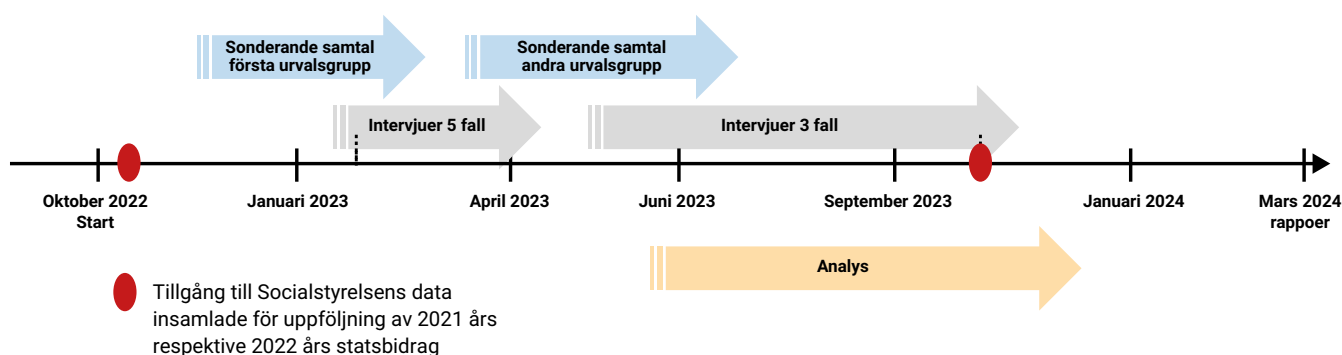


Figur 3. Förutsättningar som främjar lärande på arbetsplatsen påverkar resultat och effekter av utvecklingssatsningar i positiv riktning.

Figur 3 illustrerar hur förutsättningar som främjar lärande påverkar resultat av aktiviteter, direkta och långsiktiga effekter positivt. Logiken bygger på att alla former av verksamhetsutveckling kräver lärande och att förutsättningar som främjar lärande därför blir avgörande för att en utvecklingssatsning ska lyckas.

4. Metod

I detta kapitel beskrivs och kommenteras metodologiska utgångspunkter och tillvägagångssätt för den studie som forskarna genomförde i uppföljningen av användning och resultat av statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Studien som rapporten baseras på genomfördes under 2023. Studien hade en kvalitativ ansats och byggde på en fallstudiedesign (Merriam, 1993; Yin, 2003) kompletterad med 19 sonderande samtal med aktörer med insyn i och kunskap om verksamheterna och statsbidraget, samt aggregerade sekundärdata från Socialstyrelsen (2022, 2023). Den huvudsakliga datainsamlingsmetoden var semistrukturerade intervjuer som genomfördes med 48 deltagare från projekt som bedrivits med stöd av statsbidraget i 6 kommuner och 2 regioner. De som intervjuades var personer med projektrelaterade roller med ansvar för att koordinera eller leda de utvalda projekten, chefer i verksamheterna samt medarbetare. I det följande beskrivs genomförande, urval, datainsamling samt bearbetning och analys i relation till studiens tidslinje (se figur 4).



Figur 4. Studiens planering och genomförande.

Genomförande

Forskarna inledde uppföljningsstudien för Myndigheten för arbetsmiljökunskaps räkning den 1 oktober 2022. Studiens genomförande går i linje med en ansökan om etikprövning som skickades in till Etikprövningsmyndigheten och som godkändes den 24 oktober 2022. Etikprövning är ett krav för forskning med intervjuer där det förekommer känsliga data såsom intervjusvar som skulle kunna innehålla information om individs hälsa. Studien inleddes med samtal med Myndigheten för arbetsmiljökunskaps processledare och kommunikator. Regelbundna samtal har förts kontinuerligt genom hela studien. I samtalen har genomförandet, urvalsförfarandet och datainsamling diskuterats. Dessutom har delar av resultat från de olika fallstudierna presenterats. Tre sonderande samtal

har också förts med Socialstyrelsens handläggare med ansvar för hantering av ansökningar till det riktade statsbidraget för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård- och omsorg. Närvarande var även ansvarig för Socialstyrelsens årliga rapporter med uppföljning av statsbidraget. Vid det första samtalet, som genomfördes i oktober 2022, fick forskarna en god inblick i vad som var möjligt att undersöka och hur urvalet av framgångsrika projekt skulle kunna gå till. De två andra samtalerna genomfördes med samma personer vid Socialstyrelsen, båda i samband med att Socialstyrelsens uppföljningar för 2021 och 2022 hade publicerats.

Urval

Urvalsprocessen har skett stegvis i studien och de strategier och avvägningar som gjorts beskrivs och kommenteras i detta avsnitt. Beskrivningen är relativt omfattande eftersom urvalet av projekt utifrån studiens kriterier behövde anpassas under studiens gång.

Urvalskriterier

Ett målstyrt urval (Bryman, 2018) av kommuners och regioners projekt genomfördes i flera steg. Målet var att finna olika typer av framgångsrika projekt som kunde utgöra lärande exempel (fallstudier) från kommuner och regioner av olika storlek och med en geografisk spridning. Det målstyrda urvalet i studien baserades på tre vägledande urvalskriterier. Det centrala och första kriteriet för urval av projekt för studien var att de kunde identifieras som potentiellt lärande exempel för andra verksamheter inom vård och omsorg, genom att projekten i något avseende bedömts som framgångsrika i att stärka förutsättningarna för hållbart arbetsliv och utveckling av personalens arbetsmiljö. Det andra kriteriet var att projekten skulle kunna uppvisa variation sinsemellan, sett till verksamhetens inriktning (kommun, region), verksamhetens geografiska placering, verksamhetens storlek, verksamhetens utförare (offentlig, privat) samt projektens inriktning (arbetsmetoder, arbetssätt, arbetstidsmodeller samt delade turer för år 2022). Det tredje urvalskriteriet var att statsbidragsprojektet ingick i en bred eller långsiktig strategi för verksamheten, till exempel att projekt som startat 2021 fortsatte eller fick en uppföljare under 2022. Att projekt ingår i en långsiktig strategi anses öka möjligheten att uppnå önskade långsiktiga effekter (Brulin & Svensson, 2012; Åhlfeldt, 2019).

Underlag för urval

I uppföljningsuppdraget (Regeringsbeslut S2021/06821) beskrevs att Socialstyrelsens redovisningar av statsbidraget var ett viktigt underlag för utförande av uppföljningsuppdraget. Urvalet av projekt i denna studie baserades därför på information som Socialstyrelsen samlat in inför sina redovisningar av användningen av statsbidraget för 2021 och 2022 samt verksamheternas ansökningar om statsbidrag. Den av Socialstyrelsen insamlade informationen baseras på kommunernas och regionernas sammantagna bedömning av de projekt som respektive huvudman hade beviljats bidrag för. Socialstyrelsens

redovisningar ger därmed en övergripande beskrivning för varje kommun eller region som tagit del av medlen medan de enskilda statsbidragsprojekten hos huvudmannen inte redovisas. Enskilda framgångsrika projekt kunde alltså inte identifieras utifrån informationen från Socialstyrelsen då redovisningen kunde innebära en sammantagen bild av så många som 60 olika projekt under en huvudman (vanligtvis 5–15 projekt). Detta innebär i praktiken att självvärderingen av hur huvudmannen uppnått sina mål baseras på en sammanvägd bedömning av upp till 60 projekt av olika storlek, inriktning och mål. Vidare hade den person som besvarat Socialstyrelsens uppföljande frågor begränsad faktisk kunskap om de enskilda projekten. Mer information behövdes därför för att vi skulle kunna välja ut projekt för att detaljerat kunna svara på frågan om huruvida regeringens intention med statsbidraget har infriats (att statsbidraget ”får avsedda effekter och resultat i verksamheterna och att personalen upplever att förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv stärks” S2021/0682, s. 2). Våra verksamhetskontakter visade att de som på verksamhetsnivå leder statsbidragsbärande projekt och den person som står som kontaktperson på ansökan i de flesta fall inte är samma person. Exemplet med huvudmannen som genomförde 60 projekt visar även på svårigheten att skapa överblick över hur statsbidraget verkligen har använts på verksamhetsnivå, och vilken personal som nåtts av insatser eller aktiviteter som bedrivits med stöd av statsbidraget. I sammanhanget kan nämnas att personal oftast inte vet vad som är ett resultat av ett riktat statsbidrag, generella statsbidrag eller ordinarie medel i verksamheten, vilket medför svårigheter att ställa direkta frågor om hur just det här statsbidraget har bidragit till att stärka deras förutsättningar för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Ovanstående är starkt bidragande orsaker till att uppföljningsstudien vilar på kvalitativa intervjuer med vård- och omsorgspersonal, deras chefer och projektansvariga.

Beskrivningarna i Socialstyrelsens data som redovisningarna vilade på var alltså inte så utförliga att det gick att dra slutsatser kring hur framgångsrika enskilda projekt varit eller vilka arbetsplatser som deltagit i projekten. Socialstyrelsens uppföljning innehöll dock en självvärdering som besvarades med siffrorna 1–5. Frågan löd: ”I vilken utsträckning bedömer ni att ni har uppnått förväntade resultat under (året)? Gör en sammantagen bedömning.” Urvalsprocessen som ledde fram till ett antal identifierade möjliga fallstudier startar i denna självvärdering.

Urvalsprocessen

Innan urvalsprocessen inleddes genomfördes sonderande samtal med företrädare för SKR, företrädare för en kommun som tagit del av statsbidraget och som forskarna kommit i kontakt med genom Myndigheten för arbetsmiljökunskap, samt handläggare vid Socialstyrelsen. Dessa samtal fungerade som bakgrund för att kunna göra ett välinformerat urval.

Den strategi som användes för att välja ut projekt till fallstudierna kan delas in i tre processteg, varav de första två gjordes i två omgångar. Det första steget syftade till att välja ut verksamheter för sonderande samtal. Här gjordes ett urval av kommuner och regioner som tagit del av statsbidraget och som i

Socialstyrelsens uppföljning rankat sig själva högt i självvärderingen av om man uppnått förväntade resultat. Det andra steget bestod i att genom ett sonderande samtal med dessa verksamheter identifiera vilket av de projekt som bedrivits med stöd av statsbidraget som verksamheterna själva identifierade som ett projekt som skulle kunna utgöra ett lärande exempel ("ett framgångsrikt projekt") för andra verksamheter inom vård och omsorg. Det tredje steget bestod av att tillsammans med projekt-/verksamhetsföreträdare identifiera vilka personer som skulle intervjuas (projektledare/motsvarande, medarbetare, chefer). Urvalsprocessen i studien presenteras kronologiskt nedan.

Urval steg 1

I urvalsprocessen identifierades inledningsvis 33 kommuner och 1 region som hade gjort en sammanvägd värdering av sina projekt som 5 i måluppfyllelse för år 2021 i Socialstyrelsens uppföljning. Under det första steget stod det klart att enbart 1 region och 1 av landets tre storstäder var kvarvarande kandidater för fallstudie. Då storstäderna och regioner fått stor del av statsbidraget och har genomfört många projekt identifierades även de storstadskommuner och regioner som rankat sig 4 i Socialstyrelsens uppföljning. I den gruppen återfanns ytterligare 1 storstad och 4 regioner. Därefter lästes ansökningarna för 2021 och 2022 från de nu 34 identifierade kommunerna och 5 regionerna för att undersöka vilka som sökt medel för 2022 för att fortsätta utveckla resultatet från 2021 års projekt. 28 kommuner och 5 regioner uppfyllde det kriteriet. Därpå identifierades vad den fortsatta utvecklingen bestod av genom beskrivningarna av de delprojekt som varje kommun och region sökte medel för 2021 och som återfanns i ansökningarna för 2022. Utifrån dessa beskrivningar och utifrån studiens vägledande urvalskriterier valde forskarna ut 9 kommuner och 5 regioner.

Urvalsprocessen gick vidare genom att forskarna via mejl kontaktade de nu 9 kommunerna och 5 regionerna som identifierats. Mejlet gick till den kontaktperson som stod på ansökan och i de flesta fall vidarebefordrades frågan till någon som var mer insatt i de sökandes olika projekt. 3 verksamheter kan ses som bortfall i denna urvalsfas: 1 kommun tackade nej med hänvisning till tidsbrist, 1 region besvarade inte förfrågan, och 1 region önskade få preciserat vilket projekt som forskarna ville få kontakt med, vilket inte var möjligt utan det sonderande samtalet.

Urval steg 2

Det andra steget i urvalsprocessen bestod av sonderande samtal via Microsoft Teams med deltagare från de 8 kommuner och 3 regioner som kvarstod. Vid samtalet deltog en till tre personer som antingen var projektägare, till exempel utvecklingsansvariga i förvaltningar eller centralt i organisationen, projektledare och/eller chefer. Personerna som deltog i samtalet ombads att berätta om projekten och sin roll i dem. Exempel på frågor som ställdes var: "Berätta om de projekt som ni bedriver med stöd av statsbidraget" (uppföljningsfrågor: "Varför söktes det?", "Vem ansvarar?", "Vilka deltar?", "Vilka aktiviteter ingår?" osv.), "Vilka resultat i verksamheten kan ni se så här långt?", "Vilka tankar och medskick har ni om själva statsbidraget?", "Om ni själva skulle välja ett av era projekt som ett lärande exempel som skulle kunna vara intressant för andra vård-

och omsorgsverksamheter, vilket skulle ni välja?”, ”Kan ni tänka er att delta i en fallstudie där vi genomför intervjuer med några som berörts av projektet?”

Frågorna ställdes i syfte att identifiera verksamheter i vilka statsbidraget upplevdes ha bidragit till att utveckla ett mer hållbart arbetsliv utifrån en medveten och sammanhållen strategi med flera insatser. Under samtalen framkom att flera av de projekt som skattat sig framgångsrika ansåg att det berodde på att projektet passat in i en mer långsiktig strategi för att förbättra vård- och omsorgspersonals och/eller chefers arbetsmiljö. Under samtalen framkom även att deltagarna ännu inte var säkra på resultat och effekter av statsbidraget. Ett enskilt projekt bedömdes ha små chanser att uppnå väsentliga resultat och effekter på de tre (2021) plus fem månader (2022) som de statliga medlen verkade i de organisationer som sökt dem.

Under några av de sonderande samtalen framkom att verksamhetsrepresentanten själv inte var direkt involverad i projekten, som projektledare eller dylikt, och därför hade begränsad kunskap om det konkreta utvecklingsarbetet. Samtliga som deltog i samtalen uttryckte dock att deras verksamhet ställde sig positiva till deltagande i en fallstudie, med fokus på något av de projekt som bedrivits med stöd av statsbidraget. Utifrån de sonderande samtalen i en av de större kommunerna tog forskarna kontakt med två privata utförare av äldreomsorg som tagit del av statsbidraget via kommunen. Ingen av dessa aktörer svarade på upprepade mejlförfrågningar och dessa projekt är därmed att betrakta som bortfall. Utifrån de sonderande samtalen och studiens urvalskriterier valdes slutligen projekt från 3 kommuner (i en av kommunerna beskrivs två projekt som del av det lärande exemplet) samt 2 regioner.

Efter avslutat urvalssteg 2, som i huvudsak baserats på kommuner som värderat sig med 5 på Socialstyrelsens självvärderingsfråga (se ovan), framkom att större kommuner med ca 100 000–150 000 invånare saknades. Blicken vändes därefter mot de 82 kommuner som rankat sig med 4 i Socialstyrelsens självvärdering. Efter att ha läst ansökningar från de 8 större kommuner som fanns på listan valdes 3 ut för sonderande samtal utifrån de vägledande urvalskriterierna och processen fortsatte som ovan (urvalssteg 2). Det resulterade i att ytterligare 3 kommuner, varav 2 med ca 100 000 invånare och 1 med ca 150 000 invånare valdes ut.

Sammantaget innebär urvalssteg 1 och 2 att 6 kommuner och 2 regioner valts ut inför steg 3.

Urval steg 3

Det tredje urvalssteget bestod av att tillsammans med projekt-/verksamhetsföreträdare identifiera vilka personer som skulle intervjuas. Utifrån forskarnas önskemål om att intervjua projektledare/motsvarande, medarbetare samt chefer föreslog verksamhetsföreträdarna intervjupersoner som forskarna kontaktade.

Deltagargruppen bestod av 48 personer, fördelade på de åtta verksamheterna. Av deltagarna var 44 kvinnor, och 4 män. I tabell 1 presenteras undersökningsgruppen baserad på deras roll: projektrelaterade roller med ansvar för att koordinera

eller leda de utvalda projekten (projektägare, projektledare eller processledare), chefer i verksamheterna (företrädesvis förstalinjechefer) samt medarbetare (undersköterskor, sjuksköterskor). I tabell 2 presenteras deltagarnas fördelning mellan de lärande exemplen (se vidare kapitlet Resultat).

Tabell 1. Deltagare i intervjuer utifrån roll i projektet och verksamheten

Roll	Antal
Projekterelaterad (projektägare, projektledare eller processledare)	16
Chef i verksamheten	14
Medarbetare	18
Totalt antal	48

Tabell 2. Deltagare i intervjuer utifrån lärande exempel

Lärande exempel	Antal
1	5
2	6
3	10
4	7
5	5
6	4
7	5
8	6
Totalt antal	48

Bortfall: Ytterligare 4 personer, fördelade på lika många verksamheter, ingick ursprungligen i det urval av personer som skulle intervjuas, men de utgör bortfallsgrupp då 3 personer inte kunde delta på grund av sjukdom och 1 person inte kunde delta på grund av hög arbetsbelastning. I en av verksamheterna (lärande exempel 6) utgick medarbetarintervjuer på grund av kontaktpersonens svårigheter att rekrytera deltagare till samtalen, där var dock inte personer namngivna eller tillfrågade och de betraktas därför inte som direkta bortfall. Fallstudien i den aktuella verksamheten genomfördes baserat på intervjuer med 4 personer.

Kommentar om urvalsstrategi

I denna studie användes ett målstyrt urval. Givet studiens kvalitativa ansats har urvalet inte drivits av en ambition om representativitet, utan med målet att identifiera projekt som kan sägas utgöra ett lärande exempel, vars erfarenheter andra verksamheter inom vård och omsorg kan dra nytta av via analytisk generalisering. Det finns potentiellt många fler projekt och verksamheter som skulle kunna karaktäriseras som framgångsrika än de som identifierats med den valda urvalsstrategin.

Datainsamling

Under 2023 genomfördes semistrukturerade intervjuer med sammanlagt 48 intervjupersoner. Datainsamlingen startade med de fem först utvalda projekten. Det innebar att urvals- och datainsamlingsperioder sammanföll något då kvarvarande projekt valdes ut i ett senare skede. Datainsamlingen i de fem första projekten har därmed påverkat urvalet av de tre sista på ett för studien positivt sätt. Forskarna kunde lättare komplettera med projekt som gav olika lärande exempel från olika typer av verksamheter.

Intervjuerna utgick från en intervjuguide, anpassad för de tre grupperna av deltagare (projektrelaterad roll, chef, medarbetare) men med liknande frågor om individernas uppfattningar om och upplevelser av hur möjligheten till ett hållbart arbetsliv stärkts genom det utvecklingsarbete som genomförts i verksamheten med stöd av statsbidraget. Intervjuguiden innehöll en inledande del där deltagarna ombads berätta om verksamheten och sin arbetsroll, för att få en beskrivning av sammanhanget för det statsbidragsstödda projektet. Intervjuguiden innehöll därefter frågor om det utvecklingsarbete som bedrivits i projektet utifrån frågor som "Kan du beskriva ert arbete med att utveckla eller införa [projektets namn]" samt uppföljningsfrågor om arbetsformer och aktiviteter. Frågorna fokuserade även på resultat och effekter i verksamheten och arbetsmiljön eller arbetsvillkoren: "Vilka resultat har uppnåtts, av arbetet med [projektets namn]? Kan du ge några konkreta exempel?" Intervjuguiden innehöll vidare frågor om nödvändiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter genom det utvecklingsarbete som bedrivits, med uppföljningsfrågor kring organisatoriska förutsättningar för att bedriva utvecklingsarbete samt kring statsbidragets utformning. För deltagare med projektrelaterade roller och för chefer innehöll intervjuguiden frågor om statsbidrag generellt och bidragens betydelse i verksamheten. Intervjuguiden innehöll frågor till samtliga deltagare om vilka lärdomar de dragit från utvecklingsarbetet och som de skulle vilja dela med sig av till andra verksamheter. Intervjuguidens avslutande frågor fokuserade vad deltagarna själva anser är ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg samt vad som skulle behövas för att få till ett sådant arbetsliv.

Inför varje intervjusamtal kontaktades intervjupersonerna via mejl med en kort beskrivning av hur forskarna fått deras kontaktuppgifter samt varför personerna i fråga kontaktades. Till mejlet bifogades även ett missivbrev med en detaljerad beskrivning av studien, villkoren för deltagande samt våra kontaktuppgifter. Till mejlet bifogades dessutom en samtyckesblankett för deltagande i studien samt hantering av personuppgifter.

Innan intervjusamtalet inleddes lämnades muntlig information om studien och dokumenterat samtycke för deltagande i studien och för hantering av personuppgifter inhämtades. Samtliga intervjuer genomfördes via Microsoft Teams. Vid tre intervjusamtal deltog en av forskarna, vid resterande intervjusamtal deltog båda forskarna. En av forskarna tog oftast huvudansvar för intervjusamtalet utifrån intervjuguiden medan den andra lyssnade och

fyllde på med frågor. Merparten av intervjusamtalen genomfördes med en intervjuperson, men vid sex av intervjusamtalen deltog två intervjupersoner samtidigt. Samtalen varade i 30–60 minuter.

Efter godkännande av intervjupersonerna spelades samtalen in och transkriberades därefter. Dessa transkriberingar utgör det empiriska underlaget för analysen.

Bearbetning och analys

Inledningsvis genomfördes en datadriven analys som resulterade i en övergripande indelning av intervjumaterialet i tre innehållsliga delar. Dessa delar återspeglas i tre resultatavsnitt som baseras på deltagarnas uppfattningar. Den första delen fokuserade på uppfattningar om statsbidrag inom vård och omsorg. Den andra delen fokuserade på uppfattningar om förutsättningar för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Den tredje delen samlade deltagarnas uppfattningar i lärande exempel vilka beskriver projekt som bedrivits med stöd av det aktuella statsbidraget. I nästa steg, även det datadrivet, genomfördes en tematisk analys inspirerad av Braun och Clarke (2006) för att söka efter mönster av uppfattningar i intervjumaterialet inom de tre innehållsliga delarna. Temana i de tre delarna tog form utifrån upprepade läsning av intervjuvaren från samtliga kommuner och regioner och en gemensam diskussion och analys av forskarna.

I den första delen om statsbidraget identifierades två övergripande teman med fokus på möjligheter respektive begränsningar i relation till att utveckla arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. I den andra delen identifierades fyra teman som avsåg förutsättningar för ett hållbart arbetsliv: a) generella förutsättningar för att må bra på jobbet, b) förutsättningar som skapas på den enskilda arbetsplatsen (avdelningen/enheten), c) förutsättningar som skapas hierarkiskt högre upp i organisationen och d) förutsättningar utanför organisationen. I den tredje delen framträdde teman som sedan användes för att beskriva respektive projekt med tillhörande verksamhet i de lärande exemplen. Dessa teman fokuserade aktuella arbetsmiljöproblem som projektet skulle adressera och hur problemen yttrade sig för de anställda; processen fram till den testade lösningen; den testade lösningen och resultatet av den, i termer av resultat av aktiviteter och direkta effekter i verksamheten, samt de intervjuades lärdomar kring viktiga förutsättningar för resultat och effekter. I resultatredovisningen återges citat från intervjuerna, för att i någon mån levandegöra intervjupersonernas beskrivning. I redovisningen av resultaten anonymiseras såväl verksamheter som deltagare i studien.

När de tre resultatavsnitten färdigställts utfördes ytterligare en analys. Denna hade utgångspunkt i effektlogik (Rossi et al. 2004) och tidigare forskning om hållbart utvecklingsarbete (Åhlfeldt, 2017; 2019) och om förutsättningar som påverkar arbetsplatsers lärandemiljö (Fuller & Unwin, 2004) kopplat till det utvecklingsarbete som bedrivits för att främja ett hållbart arbetsliv. Denna analys återges i rapportens diskussion och slutsatser.

5. Resultat

Resultatkapitlet består av fyra avsnitt som fokuserar användning eller resultat av statsbidraget samt förutsättningar för ett hållbart arbetsliv. Det första avsnittet behandlar fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget och grundar sig på Socialstyrelsens uppföljning av statsbidraget för 2021 och 2022. Det andra avsnittet behandlar statsbidragets betydelse för utveckling av arbetsmiljö och på vilka sätt statsbidraget främjade eller begränsade sådant utvecklingsarbete i verksamheterna. Detta och de resterande resultatavsnitten bygger på intervjuavaren. Det tredje avsnittet behandlar intervjupersonernas uppfattningar om förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv. Förutsättningarna uttrycks oftast i termer av goda arbetsförhållanden eller god arbetsmiljö. Avsnittet är därmed inte direkt kopplat till användning eller resultat av statsbidraget. I stället bidrar det med en fördjupad kunskap om de förutsättningar som de intervjuade arbetar under och vilka förutsättningar de anser viktiga för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Det fjärde och sista resultatavsnittet behandlar de lärande exemplen. Här beskrivs de konkreta projekt som studerats, hur de kom till samt förutsättningar för det utvecklingsarbete som bedrevs i dem. I avsnittet med de lärande exemplen redovisas även resultat och direkta effekter av projekten och de viktigaste lärdomarna som företrädare för verksamheten ville ge som medskick till läsaren. Sammantaget ger resultatkapitlet en inblick i hur statsbidrag kan användas för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg, vilka förutsättningar som de intervjuade anser krävs för att statsbidrag ska kunna nyttjas fullt ut samt vilka förutsättningar som de intervjuade menar behöver stärkas för att arbete inom vård och omsorg ska bli mer hållbart.

Fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget

I detta resultatavsnitt presenteras en övergripande bild av fördelning, användning och förbrukning av statsbidraget år 2021 och 2022. Den baseras på Socialstyrelsens (2022; 2023) redovisningar, vilka bygger på återrapportering från och därmed en självvärdering av kommunerna och regionerna som tagit del av statsbidraget. Redovisningarna utgår från den gemensamma ansökan som kommunen eller regionen fick beviljad av Socialstyrelsen, och utgör verksamheternas sammanvägda bedömning av projekten i återrapporteringen, oavsett hur många projekt som kommunen eller regionen hade bedrivit med stöd av statsbidraget.

I Socialstyrelsens första uppföljning, för 2021 års statsbidrag, konstaterades att majoriteten av medlen användes för projekt riktade till personal inom socialtjänstverksamhet som rör omsorg om äldre personer och att de huvudsakligen finansierade lönekostnader.

En stor majoritet av kommunerna och regionerna, 94 procent, arbetade med att inrätta nya och utveckla befintliga *arbetsmetoder och arbetssätt*. Kommunerna och regionerna använde medlen framför allt för att

- utöka grundbemanningen
- införa nya funktioner och tjänster för att avlasta personal
- kompetensutveckla personal i syfte att uppnå en förbättrad arbetsmiljö och en hållbar arbetssituation
- köpa in utrustning för att förbättra den fysiska arbetsmiljön för personalen
- utöka friskvårdsaktiviteter
- utveckla digitala system för schema och planering.

41 procent av kommunerna och regionerna arbetade med att inrätta nya och utveckla befintliga *arbetstidsmodeller*. Kommunerna och regionerna använde framför allt medlen för att planera scheman på nya sätt, påbörja projekt som syftar till att minska eller avskaffa delade turer, samt införa arbetstidsförkortning.

En tredjedel (32 procent) av de beviljade medlen 2021 förbrukades inte. Av de 190 kommuner som beviljades statsbidrag var det 88 som inte förbrukade hela beloppet. Av dessa var det 37 som förbrukade mindre än hälften av bidraget och ytterligare 8 som inte förbrukade sina medel alls. Av de 16 regioner som tog del av bidraget var det 11 som inte förbrukade hela beloppet och 2 som inte förbrukade sina medel alls. De kommuner och regioner som inte förbrukade hela bidraget uppgav att det framför allt berodde på tidsbrist och covid-19-pandemin.

I Socialstyrelsens andra uppföljning, för 2022 års statsbidrag, framkom att majoriteten av verksamheterna som sökte medel, 85 procent, använde bidraget för att fortsätta med projekt som påbörjades 2021. Även då finansierade bidraget huvudsakligen lönekostnader. Majoriteten av medlen användes för projekt riktade till personal inom socialtjänstverksamhet som rör omsorg om äldre personer. Undersköterskor och vårdbiträden var de två vanligaste målgrupperna för projekten, och även sjuksköterskor var en vanligt förekommande målgrupp.

En stor majoritet av kommunerna och regionerna, 98 procent, arbetade med att inrätta nya och utveckla befintliga *arbetsmetoder och arbetssätt*. Kommunerna och regionerna använde medlen framför allt för att

- kompetensutveckla personal i syfte att uppnå en förbättrad arbetsmiljö och en hållbar arbetssituation
- införa nya funktioner och tjänster för att avlasta personal
- utöka grundbemanningen
- utveckla digitala system för schema och planering
- köpa in utrustning för att förbättra den fysiska arbetsmiljön för personalen
- utöka friskvårdsaktiviteter
- implementera digitala arbetssätt och digitala lösningar.

Nästan hälften, 47 procent, av kommunerna och regionerna arbetade med att inrätta nya och utveckla befintliga *arbetstidsmodeller*. Kommunerna och regionerna har framför allt använt medlen för att planera scheman på nya sätt. En del kommuner och regioner har även använt medlen för att införa arbetstidsförkortning.

Nytt för 2022 var att kommunerna hade möjlighet att söka medel för projekt som syftar till att minska eller ta bort delade turer inom äldreomsorgen. 92 kommuner använde cirka 109 miljoner kronor för denna typ av projekt.

När det gäller förbrukningsgraden, var den 83 procent bland kommunerna och 88 procent bland regionerna. Av de 257 kommuner som beviljades statsbidrag var det 113 som inte förbrukade hela beloppet. Av dessa var det 24 som förbrukade mindre än hälften av bidraget medan 6 inte förbrukade sina medel alls. Av de 20 regioner som tog del av bidraget var det 13 som inte förbrukade hela beloppet och av dessa var det 2 som förbrukade mindre än hälften av sina medel. De kommuner och regioner som inte förbrukade hela bidraget uppgav att det framför allt berodde på tids- och personalbrist.

Statsbidraget både främjar och begränsar utveckling av arbetsmiljö

Det här resultatavsnittet baseras på intervjusamtal och sonderande samtal med verksamhetsansvariga, kontaktpersoner eller projektledare som har ansvar för och erfarenheter av att specifikt kunna uttala sig om det aktuella statsbidraget, eller statsbidrag som generellt fenomen. Under de samtal som vi genomfört med verksamhetsrepresentanter framkommer en stor variation i hur arbetet med att söka statsbidraget och genomförandet av projekten organiserats, och hur stora personalgrupper som berörts. Trots variationen framkommer ett tydligt mönster kring inställningen till det aktuella statsbidraget: det beskrivs som en viktig förutsättning för att starta eller fortsätta utveckla arbetsmiljön men samtidigt begränsar bidragets utformning förutsättningarna för att medlen ska kunna verka på bästa möjliga sätt inom ramen för ett hållbart utvecklingsarbete.

Statsbidraget som en främjande förutsättning för utveckling av arbetsmiljö

En samstämmig bild från verksamhetsansvariga, kontaktpersoner och projektledare är att de uttrycker tacksamhet över möjligheterna att få ta del av statsbidrag för att utveckla arbetsmiljön och stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Deltagarna anger några konkreta exempel på vilken betydelse som statsbidraget haft i verksamheten. Ett exempel är att statsbidraget har möjliggjort att satsningar som annars inte skulle kunna initieras inom ordinarie verksamhetsbudget har kunnat påbörjas under projektiden. Vissa insatser som annars inte skulle ha kunnat genomföras på ett grundligt eller systematiskt sätt har kunnat genomföras på just ett sådant sätt med stöd av statsbidraget. I några verksamheter har friskvårdsaktiviteter som annars inte skulle kunna erbjudas inom ordinarie verksamhetsbudget kunnat

erbjudas till personalen under projekttiden. Några verksamheter som redan planerat eller förberett vissa satsningar som ligger i linje med statsbidragets intentioner har kunnat ge dessa satsningar en kickstart tack vare statsbidraget.

Några anger att statsbidrag som generellt fenomen är viktiga eftersom de kan öronmärka medel för verksamhetsutveckling, något som annars riskerar att utgå i en ansträngd vård- och omsorgsverksamhet. En person påpekar särskilt att statsbidragen kan möjliggöra test av nya typer av aktiviteter och insatser som verksamheterna själva annars inte ”vågar” prova, och att det därför kan finnas en innovativ kraft – och möjlighet till risktagande – i bidragen som verksamheterna själva inte har möjlighet att avsätta resurser för.

Citaten nedan är exempel på hur två projektansvariga berättar om dels möjligheten att göra ett grundligt och inkluderande kartläggningsjobb inför och som en del av ett utvecklingsarbete, dels att kunna kickstarta projekt som tidigare förankrats i verksamheten.

Jag tror inte det alltså [om utvecklingsarbetet hade genomförts utan statsbidrag.] ... Det här har ju möjliggjort att vi kan göra det på ett annat sätt. Jag tror att det hade varit svårt, för det är så pass tufft ekonomiskt i dag. Så att det här statsbidraget har verkligen varit A och O för att börja med det här jobbet. /.../ Jag menar också att hela flödet, alltså att man verkligen kan göra det här, från grunden och tänka till och ta in utbildare, att vi lägger en grund ute både hos medarbetare och chefer. Att försöka bryta, att tänka om, att vi kanske tar in andra perspektiv, att det här sättet vi jobbar på är inte hållbart i längden, och att få in flera delar och verkligen kunna göra det i stället, för att ska man göra det i verksamheten med där den är i dag, så kommer det bli väldigt splittrat. /.../ Ja, jag tror att det har möjliggjort mycket att vi kommer vidare. (Projektrelaterad roll, kommun)

... politiken har sagt att det här är visionen, det här vill vi uppnå. /.../ Men det är också en otrolig möjlighet att få använda statsbidrag för att kicka igång en sådan här satsning. Att det blir som en kickstart till att ja, men nu sätter vi i gång arbetet, vi möjliggör, men politikerna måste vara beredda att liksom hålla i hela vägen och det blev en väldigt bra kombination i det här sammanhanget. (Projektrelaterad roll, region)

Statsbidragets utformning som en begränsande förutsättning för utveckling av arbetsmiljö

Utformningen av det aktuella statsbidraget kommenterades under intervjuerna som en begränsande förutsättning för att medlen ska kunna verka på bästa möjliga sätt i verksamheten. De begränsningar som togs upp relaterar till statsbidragets tidsram, medföljande administration samt bidragets inriktning.

Ett tydligt budskap som framförts i studien är att tidsramen för statsbidraget har varit en kraftig begränsning för verksamheterna, både vad gäller möjligheten att hinna planera för ett utvecklingsarbete och att ansöka om medel för det, men framför allt när det gäller användningen av bidraget. Samtliga framför att tidsramen varit alltför snäv under såväl 2021 som 2022 för att verksamheterna verkligen ska kunna använda statsbidraget på ett sådant sätt att det kan göra nytta långsiktigt. Verksamheterna hade som tidigare nämnts tre (2021) respektive sex månader (2022) som de statliga medlen verkade i de beviljade projekten. De projekt som beviljats medel för att köpa externa tjänster som exempelvis utbildningar eller processledning, eller i andra fall utrustning, mötte

utmaningar i att hinna upphandla och köpa tjänster samt bokföra kostnaderna innan kalenderårets slut. I andra fall byggde projektidén på att tillsätta vissa utvecklingsstödjande uppdrag internt eller inrätta nya tjänster för att avlasta i verksamheten och skapa en gynnsammare arbetssituation. I de fallen var utmaningarna att hinna med att rekrytera och tillsätta uppdrag och tjänster, innan perioden för att använda bidraget tog slut. Ytterligare andra projekt byggde på att utbildningssatsningar skulle hinna genomföras. Bemannning behövde då planeras om och vikarier tillsättas för att medarbetare skulle kunna delta i utbildningstillfällen eller aktiviteter under den period som bidraget kunde nyttjas. Några menade att det är mycket svårt att nyttja statsbidrag med så kort framförhållning så om de inte "chansade" och planerade in utvecklingsprojekt långt innan beslut om statsbidragsmedel fattades skulle de aldrig bli av. I större kommuner och regioner var det lättare att göra så medan en sådan "chansning" inte var möjlig i små kommuner på grund av deras sämre möjligheter att justera en begränsad budget. Under samtalen framkom även att resultat och effekter av statsbidraget visade sig först om medlen använts tillsammans med andra insatser, eftersom ett enskilt projekt hade begränsade möjligheter att ge avtryck i verksamheten eller uppnå resultat under den tid som bidraget fick nyttjas.

I citatet nedan resonerar en chef kring både tidsbegränsningarna och utmaningarna med inriktning på att testa något nytt, något som verksamheten inte med säkerhet kan fortsätta med om det inte finns särskilda medel för det.

... sen önskade man ju att det fanns en långsiktighet. Jag kände ju den när jag första gången sökte [beviljades bidrag sent på året, hade få månader att nyttja bidraget]. Det kan jag liksom bli lite retad på, för man lägger ner väldigt, väldigt mycket tid i både ansökan och utvärderingar och skriver och så där. Så att det är en förutsättning som skulle kunna vara mer gynnsam. Det var ju en långsiktighet, alltså att det fanns så man vågade i det här, hållbart så står det ju mycket om, det här med att testa och kanske ta bort delade turer och sådana här saker men det känner jag att det vågar inte jag, /.../ sen när det tar slut, för det gör det statsbidraget, för att där kommer vi inte ha samma, för det är ju andra summor, det kommer vi aldrig kunna i befintlig budget, och då kommer det bli sju resor värre att gå tillbaka /.../ det är som att liksom bjuda på bakelser och sen så måste man äta barkbröd. (Chef, kommun)

De som var lokalt ansvariga för mottagandet av statsbidraget uttryckte att riktade statsbidrag medför ökad administrativ börda, speciellt för de mindre kommunerna som inte har ekonomiska möjligheter att anställa personer för administrationen av statsbidrag. I stället belastas HR-avdelningar eller högre chefer med uppgiften. Exempelvis uttryckte en socialchef i en mindre kommun under ett av de sonderande samtalen att processen med att ansöka, fördela samt redovisa bidraget medför ett betungande administrativt merarbete som riskerar att ta mer resurser från verksamheten än vad ett tidsbegränsat bidrag kan ge i termer av nytta.

Flera verksamheter uttryckte också att riktade statsbidrag av det slag som det som följs upp här, är problematiska eftersom de avgränsar möjligheterna att knyta bidraget till framgångsrikt utvecklings- eller arbetsmiljöarbete som inte överensstämmer exakt med anvisningarna för ansökan, och att

det även begränsar utvecklingsarbete utifrån de reella behov som finns på verksamhetsnivå. En ytterligare försvårande faktor som nämndes i samtalen var att statsbidraget för 2023 inte kan nyttjas till att fortsätta arbetet som påbörjades under 2022 i de fall det handlat om medicinsk kompetensutveckling.

En företrädare för en region framför att verksamheter skulle kunna spöras mer för att utforma forskningsbaserade ansökningar, för att få genomtänkta och välmotiverade ansökningar och utvecklingsprojekt, och att det skulle kunna ställas tydligare krav på det. Denna person menar att mer genomtänkta satsningar på att utveckla arbetsmiljö skulle kunna ge bättre effekt och på sikt leda till ett mer hållbart arbetsliv för vård- och omsorgspersonal.

Förutsättningar för ett hållbart arbetsliv

I detta resultatavsnitt redovisas intervju svar om vilka förutsättningar som upplevts vara av stor vikt för ett hållbart arbetsliv för personal inom vård och omsorg. Avsnittet ger därmed underlag för att analysera i vilken mån statsbidraget riktade sig mot att stärka de förutsättningar som chefer, projektledare och motsvarande samt vård- och omsorgspersonal generellt ansåg vara viktiga för ett hållbart arbetsliv. Svaren visar att det varit svårt för intervju personerna att identifiera enskilda faktorer eller förutsättningar som leder till en god arbetsmiljö. Därmed förtydligas också det komplexa i att försöka utveckla arbetsmiljön i syfte att främja ett hållbart arbetsliv genom ett riktat statsbidrag som fokuserar ett begränsat urval av faktorer (arbetsmetoder, arbetssätt och arbetstidsmodeller).

Den inledande frågan under temat förutsättningar för ett hållbart arbetsliv var: "Vad är ett hållbart arbetsliv?" Ett vanligt svar är att det är en stor fråga som innehåller många aspekter. Mer utförliga svar handlade om tid för återhämtning och balans mellan arbete och fritid eller mer generellt om "goda arbetsförhållanden fysiskt, psykiskt och socialt". De intervjuade talar i större utsträckning om förutsättningar som främjar eller begränsar personalens möjlighet till ett hållbart arbetsliv; de beskriver en arbetsmiljö som främjar ett hållbart arbetsliv eller hur arbetsmiljön behöver utvecklas för att det hållbara arbetslivet ska bli möjligt. Fysisk arbetsmiljö nämns sparsamt. Nedan kategoriseras de förutsättningar för ett hållbart arbetsliv som nämns enligt följande: a) generella förutsättningar för att må bra på jobbet, b) förutsättningar som skapas på den enskilda arbetsplatsen (avdelningen/enheten), c) förutsättningar som skapas hierarkiskt högre upp i organisationen och d) förutsättningar utanför organisationen.

Generella förutsättningar för att må bra på jobbet

Några förutsättningar som främjar ett hållbart arbetsliv som nämns kan kopplas till personalens upplevelse av att gå till jobbet. "Att ha roligt på jobbet" eller "att man trivs" och "får utvecklas" anses viktigt. Något annat som främjar det egna välbefinnande i arbetet var handlingsutrymme, men även att ha förmåga att begränsa de egna kraven på sig själv i arbetet. Att må bra som individ på arbetet

handlar dessutom om att få vardagen att fungera i kombination med arbetet. Exempel som nämns på när balans mellan arbete och fritid inte fungerar är kvällspass, tunga treskiftspass eller arbete varannan helg, speciellt om delade turer ingick. Något annat som påverkar balans mellan arbete och fritid som också upplevs som stressande är att varje ledig dag få sms från arbetsgivaren med förfrågan om att ta extra arbetspass. Att ta extra arbetspass påverkar personalens möjlighet till vila och återhämtning mellan ordinarie schemalagda pass. Att inte ta extrapass upplevs stressande då personalen vet att om de säger nej till pass påverkar det direkt arbetskamraters arbetssituation till det sämre.

Förutsättningar på arbetsplatsen

Förutsättningarna som nämns i stycket ovan påverkas av förhållanden på arbetsplatsen och i resten av organisationen. I det följande redovisas de förutsättningar som främst kan utvecklas på en enskild arbetsplats som nämndes i intervjuerna.

Tydlighet i arbetet

Samtliga intervjuade beskriver att vård- och omsorgsarbete ofta innebär en stressande arbetssituation. Bland det som nämns som något som minskar stress är tydlighet i uppdrag, arbetsuppgifter och rollfördelning inom och även mellan olika professioner och verksamheter. Tydlighet ses därmed som en förutsättning för att uppnå en god arbetsmiljö och i förlängningen ett hållbart arbetsliv. Som lärande exempel 3 längre fram i rapporten visar kan tydlighet vad gäller rutiner och arbetsuppgifter göra att vårdpersonal i stressiga situationer kan prioritera arbetsuppgifter utan att känna skuld gentemot vård- eller omsorgstagare. Exempelvis uttryckte någon att en ”hög psykologisk säkerhet” på arbetsplatsen är viktig för individen och förklarar att det måste finnas tillit till närmaste chef och till arbetskamrater och att individen ska känna sig trygg, även i stressiga situationer.

När det gäller stress som förknippas med hög arbetsbelastning menar intervjupersoner att den kan minska genom att arbetsuppgifter differentieras mer. Exempel som ges är att sådant som inte kräver undersköterskekompetens, som exempelvis städning och tvätt, hanteras av annan personal. En annan positiv sidoeffekt av arbetsdifferentiering är att undersköterskor och andra yrkesgrupper i högre utsträckning tillåts arbeta med det de utbildats för, vilket också anses främja ett hållbart arbetsliv eftersom arbetet blir mer intressant. Det ställer krav på närmaste chef att anpassa arbetsuppgifterna för den enskilde när denne har kompetensutvecklat sig.

Enligt vad som framkommer i intervjuerna räcker det inte som förutsättning för en arbetsmiljö som främjar ett hållbart arbetsliv att det finns ett nedtecknat tydligt uppdrag och tydliga, adekvata arbetsuppgifter samt fungerande rollfördelning. Samtlig personal måste också känna till de rutiner som finns och kunna utföra sitt arbete. När medarbetare är utbildade eller nya på jobbet, vilket ofta är fallet enligt de intervjuade, vilar ansvaret tungt på de som har kompetens och erfarenhet och det bidrar till ökad stress. Att chefer högre upp i organisationen tar ekonomiska beslut som medför att vikarier inte alls kan

sättas in ses av personal som ännu mer förkastligt, det samma gäller generella personalneddragningar. Något som däremot uttrycks som främjande för en god arbetsmiljö är en stabil arbetsgrupp. Stabilitet ger också möjlighet att växla eller byta arbetsuppgifter. Ett exempel gavs av en intervjuperson: När känslan av att inte "klara av" en omsorgstagare kom, underlättade det om där fanns andra med samma kompetens som kunde byta av. Men det kan även vara så att anhöriga inte är nöjda med vården eller omsorgen, vilket också bidrar till stress eftersom samtal med anhöriga tar tid men också kan fresta på emotionellt, speciellt om det inte finns erfarna arbetskamrater som kan hjälpa till med dessa samtal. En orsak till att arbetskamrater inte kan hjälpa till anges i lärande exempel 3 och 5.

Delaktighet och tid till reflektion

Bland de intervjuade som nämner personalens delaktighet råder samstämmighet om att detta är en förutsättning för en bra arbetsmiljö som främjar ett hållbart arbetsliv. Intervjuade medarbetare uttrycker att det är viktigt att få vara med och påverka hur arbetsplatsen utvecklas. De menar att information och kommunikation, liksom tillit till chef och arbetskamrater, är nödvändigt för delaktighet. Chefer uttrycker sig mer detaljerat om delaktighet och menar att det är viktigt att medarbetare upplever att de får vara delaktiga, eller som någon uttrycker det, blir "sedd, hörd och bekräftad". Dessutom nämns deltagande i dialoger som gör att man får förståelse för andra funktioners arbete i organisationen. På så sätt kan stress som relaterar till osäkerhet om framtiden vid organisationsförändringar undvikas. I sammanhanget lyfts vikten av att medarbetare får berätta om sina upplevelser. Det relaterar både till delaktighet i generell verksamhetsutveckling, utveckling av arbetsmiljö och till tid för gruppreflektion kring sin arbetsmiljö, exempelvis kring samvetsstress eller annan typ av emotionell stress. Palliativ vård lyfts som exempel på emotionell stress. Delaktighet och tid till reflektion framställs därmed som en indirekt väg att skapa tydlighet och minska upplevelsen av stress. Lärande exempel 1, 2, 3 och 5 ger exempel på hur vård- och omsorgspersonals delaktighet kan stärkas.

Att minska chefers stress

Även förstalinjechefer behöver tid för reflektion i grupp och arbetsplatsträffar för chefer för att deras arbetsliv ska bli hållbart. Att ha tillräckligt små medarbetargrupper per chef nämns också som en förutsättning för en bra arbetsmiljö för chefer. Små medarbetargrupper ökar möjligheten att både utveckla möten där medarbetare kan vara delaktiga och avsätta tid till att möta medarbetaren i det dagliga arbetet. Intervjuade medarbetare nämner att chefsnärvaro och att cheferna inte byts alltför ofta bidrar till en god arbetsmiljö. Medarbetarna ser chefens närvaro och kännedom om verksamheten som starkt bidragande till fungerande kommunikation, delaktighet och en välfungerande verksamhet i stort. Bäst fungerar det om chefen också "vet hur man kan arbeta för en hållbar och hälsofrämjande arbetsmiljö", menar någon. Betydelsen av ett gediget systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen lyftes också i intervjuerna.

Förutsättningar i organisationen som helhet

Mer övergripande, på annan hierarkisk nivå, byggs andra typer av förutsättningar för en god arbetsmiljö och ett hållbart arbetsliv som inte enskilda arbetsplatser styr över. Lönesättning nämns någon gång, så också policybeslut högre upp i organisationen eller att stödfunktioner fungerar. Friskvård som en förutsättning för ett hållbart arbetsliv nämns av en av de intervjuade, men denne tillägger att vilka digitala system som används påverkar i ännu större utsträckning. I de fall där tid hos vård- eller omsorgstagare minutstyrdes med hjälp av ett digitalt system anses det som en i hög grad bidragande orsak till stress. Lärande exempel 1 beskriver närmare personalens upplevelse av ett digitalt tidsstyrningssystem.

Balans mellan resurser i organisationen och det arbete som ska utföras

I intervjuerna framkommer att organisationer behöver skapa en balans mellan resurser och det arbete som ska utföras för att en god arbetsmiljö ska uppnås. Att, som någon uttryckte det, ”politiker sätter en budget som de vet inte håller och då [som chef] gentemot medarbetare tvingas försvara den” skapar frustration hos chefer och stress hos medarbetare. Andra beslut såsom typ av tidsrapporteringssystem eller riktlinjer om hur scheman ska läggas påverkar likaså. En intervjuperson menar att ”ett bra schema” och möjlighet till att anpassa sitt eget schema, samt ha möjligheten att gå ner i arbetstid när arbetet är för tungt, gynnar balans mellan arbete och fritid medan lagar och arbetstidsregler inte alltid gör det. Andra framförde att det ändå är en viktig förutsättning för ett hållbart arbetsliv att organisationen efterlever de arbetstidslagar och regler som finns. När intervjuerna genomfördes pågick i många verksamheter anpassningar av scheman utifrån EU:s arbetstidsdirektiv. Någon uttryckte att anpassningarna utmanade ”arbetsgivarens förmåga att hitta balansen för medarbetare i fritid och arbetsliv” och menade att det är ”superviktigt” att uppnå sådan balans.

En bra introduktionsutbildning

Delar av det som sägs om begränsande förutsättningar för att uppnå en god arbetsmiljö på arbetsplatsen kan avhjälpas i organisationen som helhet. I intervjuerna framkommer att när gedigna introduktionskurser erbjuds till nyanställda och vikarier kan arbetsbelastningen och därmed tidspressen minska hos mer erfarna medarbetare. Någon menar att det då är viktigt att de utbildningar som ges ger både kunskap och trygghet i arbetsrollen. Mer detaljerat nämner en av de intervjuade att traineeutbildningar för nyexaminerade sjuksköterskor i dennes organisation både avlastar de mer erfarna under traineeperioden och tillför en kollega som är redo att till fullo gå in i sin roll direkt vid tillträde av ny tjänst. Vidare nämns att stressad personal inte har tid att läsa rutinbeskrivningar, prioriteringsordningar eller handlingsplaner när något oförutsett händer. I lärande exempel 4 lyfts vikten av att koppla gedigna introduktionsutbildningar till personalens arbetsmiljö.

Insyn i organisationsförändringar och utvecklingssatsningar

Flera projektansvariga menar att medarbetares delaktighet inte bör begränsas till att enbart gälla den lokala enheten eller arbetsgruppen. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv för vård- och omsorgspersonalen föreslås att personalen ges insyn i vad som är på gång i form av utveckling eller förändring i organisationen och att de får möjlighet att diskutera det. Att toppstyra en organisation verkar i motsatt riktning, säger en av intervjupersonerna. Vidare understryker såväl personal som projektansvariga att det är bättre att inte informera om eller genomföra en utvecklingssatsning om den inte kan slutföras, eftersom sådant belastar personalen i onödan. När en utvecklingssatsning väl genomförs bör även en rimlig förändringstakt hållas eftersom personalen inte orkar med för mycket av förändringar i ett redan pressat läge.

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete i hela organisationen bidrar till ett hållbart arbetsliv

Ett välutvecklat systematiskt arbetsmiljöarbete i organisationen nämns som en förutsättning för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. I intervjuerna framkommer att förstalinjechefer behöver stöd för att kunna genomföra det systematiska arbetsmiljöarbetet på de arbetsplatser de ansvarar för. Cheferna behöver även kunskap om hur verksamhetsfrågor kan kopplas ihop med arbetsmiljöfrågor. Därför är det av stor vikt att goda exempel eller goda arbetssätt kring utveckling av en god arbetsmiljö sprids i organisationen. Lärande exempel 8 visar att det inte enbart handlar om kunskap. Det krävs även en förmåga att samverka med skyddsombud, eller med andra medarbetare om skyddsombud saknas. I intervjuerna lyfts flera exempel på att vård- eller omsorgskvalitet är nära kopplat till arbetet med att utveckla arbetsmiljön.

Förutsättningar utanför organisationen

Hur väl en organisation kan arbeta med att utveckla personalens arbetsmiljö för att främja ett hållbart arbetsliv styrs till viss del av förutsättningar som inte organisationen råder över. Ett fåtal sådana förutsättningar nämns i intervjuerna. Något som nämns frekvent är att undersköterskeyrket är ett lågstatusyrke med låg lön trots de kvalificerade arbetsuppgifter de intervjuade anser att de utför. Att höja undersköterskeyrkets status är ett sätt att bidra till ett mer hållbart arbetsliv. Tanken bakom sådana uttalanden är att högre lön och bättre status skulle locka fler till vård- och omsorgsarbete och att det skulle innebära färre vikarier och stabilare arbetsgrupper, vilket nämndes ovan som något som minskar stressfyllda situationer i vård- och omsorgsarbetet. En annan förutsättning utanför organisationen som nämns som bidragande till stress är brist på samverkan mellan olika vård- och omsorgsorganisationer (exempelvis mellan kommun och region). När kommunikation om vård- och omsorgstagare brister skapas olika typer av stress hos vård- och omsorgspersonalen, vilket också ses i lärande exempel 2. Dålig kommunikation präglas av brist på, eller felaktig, information, vilket tvingar fram att nya kontakter måste tas. Det minskar den tid som förstalinjechefer och undersköterskor har till förfogande för chefs- eller vård- och omsorgsarbete. Det skapar tidsstress både hos chef och

personal. Personal menar att sådana situationer också leder till samvetsstress hos personalen när vård- och omsorgstagaren inte får den vård eller omsorg som denne behöver.

Avslutningsvis om att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv

Detta resultatavsnitt har visat på en mängd förutsättningar som vård- och omsorgspersonal, deras chefer och de som hade en roll relaterat till statsbidragsprojekt menade påverkar vård- och omsorgspersonalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Avsnittet visar därmed på att ett hållbart utvecklingsarbete för att främja ett hållbart arbetsliv för personalen kan fokusera på olika områden och på olika hierarkiska nivåer i en kommun eller region.

Lärande exempel

Det här resultatavsnittet innehåller beskrivningar av ett antal projekt som bedrivits med stöd från statsbidraget för att främja förutsättningarna för hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Projekten lyfts fram som lärande exempel. Det innebär utifrån uppföljningsuppdraget att de har identifierats som framgångsrika genom att de i något avseende bedöms kunna främja ett hållbart arbetsliv, och att erfarenheterna i projekten därför bör spridas till andra vård- och omsorgsverksamheter.

Åtta lärande exempel beskriver sju projekt som bedrivits inom kommuner och två projekt som bedrivits inom regioner. De lärande exemplen har det gemensamt att de strävar mot den övergripande målsättningen om ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg genom att förbättra arbetsförhållandena eller arbetsmiljön för vård- och omsorgspersonalen. Exemplen varierar dock i de konkreta och mer avgränsade problem som rör personalens arbetssituation som verksamheterna har identifierat som utgångspunkt för att främja ett hållbart arbetsliv. Projekten är inte inriktade på enbart utveckling av arbetsmetoder, arbetsmodeller eller arbetstidsmodeller (inklusive borttagande av delade turer), utan utvecklingsarbetet i det fokuserade projektet rör ofta både arbetsmetoder, arbetsmodeller och arbetstidsmodeller oavsett vad medel söks för. I några fall finns också systerprojekt som fokuserar exempelvis arbetstidsmodeller som blir nödvändiga då nya arbetsmetoder utvecklas. De lärande exemplen beskrivs därför utifrån intervjupersonernas egna beskrivningar av det utvecklingsarbete som de lett eller deltagit i. Ett lärande exempel inriktas på arbetsmetoder, två på bemanningsplanering, ett på inrättande av ny medarbetarroll, ett på kartläggning av personals kompetens och arbetsuppgifter och tre på kompetensutveckling eller utbildningsåtgärder. Tabell 3 visar projektens huvudsakliga inriktning, antal och vilket lärande exempel de presenteras i.

Tabell 3. Projektens inriktning

Projektens huvudsakliga inriktning	Antal projekt	Lärande exempel
Arbetsmetoder	1	nr. 1
Bemanningsplanering	2	nr. 5 och 6
Inrättande av ny medarbetarroll	1	nr. 2
Kartläggning av personals kompetens, arbetsuppgifter och ansvarsområden	2	nr. 3
Kompetensutveckling för chefer, HR och skyddsombud	1	nr. 8
Kompetensutveckling för medarbetare	2	nr. 4 och 7

Projekten som presenteras som lärande exempel 1–6 bedrevs inom kommunal verksamhet, och lärande exempel 7 och 8 bedrevs inom verksamhet med regional huvudman. Mer detaljerat kan problem och lösningar i projekten presenteras så här:

Lärande exempel 1

- Problem: detaljstyrning och stress i hemtjänsten
- Projekt: implementera ny metod och modell för planering och genomförande av arbetet

Lärande exempel 2

- Problem: hög arbetsbelastning på korttidsboende
- Projekt: införa samordnande undersköterska

Lärande exempel 3

- Problem: bristande kompetensförsörjning som orsakar stress i verksamheten
- Projekt (2 st): kartläggning av kompetens, arbetsuppgifter och ansvarsområden för att kunna använda kompetensen rätt

Lärande exempel 4

- Problem: brister i gemensamt förhållningssätt samt gemensam kunskapsgrund inom äldreomsorgen, vilket skapar osäkerhet och ökad arbetsbörda för delar av personalen
- Projekt: gemensam grundutbildning och kompetensutveckling för alla tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden inom äldreomsorgen, för ökad trygghet i yrkesrollen

Lärande exempel 5

- Problem: oro kring bemanning och bristande delaktighet i personalgrupper
- Projekt: tjänstedesign som strategi för delaktighet och verksamhetsutveckling kring bemanningsplanering

Lärande exempel 6

- Problem: svårigheter med bemanningsplanering och med att ta tillvara kompetens
- Projekt: samplanering av bemanning

Lärande exempel 7

- Problem: kompetensförsörjning som skapar utmaningar kring personalens arbetsmiljö
- Projekt: främja verksamhetsutveckling och intern kompetensutveckling på lokal nivå: utbildning av specialistundersköterskor

Lärande exempel 8

- Problem: ansträngd arbetsmiljö inom vårdverksamheten och behov av att öka kunskapen om systematiskt arbetsmiljöarbete
- Projekt: gemensamt lärande över funktionsgränser genom en kontextanpassad utbildning i lagbaserad spelform

De lärande exemplen presenteras utifrån en likartad struktur. Först presenteras exemplet i kortform med fokus på verksamhet, problem, testad lösning, samt vad det är som gör det lärande exemplet intressant. Därefter presenteras det lärande exemplet tematisk utifrån arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda; processen fram till den testade lösningen; den testade lösningen och resultatet av den, i termer av kvalitativt upplevda resultat av aktiviteter och kvalitativt upplevda direkta effekter i verksamheten, samt de intervjuades lärdomar kring de förutsättningar som de sett som viktiga för att bedriva ett utvecklingsarbete som förbättrar personalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Återigen vill vi uppmärksamma läsaren på att intervjuerna i uppföljningen genomfördes i nära anslutning till projektens genomförande, och flera projekt pågick eller fortsatte även under 2023 med huvudmannens egna medel och/eller med 2023 års riktade statsbidrag. I samtliga projekt påpekade deltagare därför att projekten ännu inte hade hunnit uppnå kvantitativt mätbara resultat eller långsiktiga effekter.

Lärande exempel 1 – Ny metod och modell för planering av arbetet inom hemtjänsten

Verksamhet: En kommunal hemtjänstorganisation i en liten kommun i södra Sverige.

Problem: Stress och bristande arbetsglädje bland personalen inom hemtjänsten på grund av detalj- och minutstyrning.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Test och införande av ny metod och arbetsmodell för planering av arbetet inom hemtjänsten.

Varför är exemplet intressant? Lärdomarna från projektet visar att ett utvecklingsarbete i projektform kan komma i gång snabbare och få längre livslängd om det finns förutsättningar för utvecklingsarbetet på plats i verksamheten. I det här exemplet finns sådana förutsättningar i form av förberedelse och förankring i ledningen. Exemplet visar även på ett sätt att stärka personalens delaktighet och möjlighet att bidra med sin kompetens i ett utvecklingsarbete som ledde till en ny arbetsmetod. Detta i sin tur medförde större engagemang och mer arbetsglädje för personalen.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

Inom hemtjänsten i kommunen upplevde både medarbetare och chefer att det fanns problem med kvalitet och kontinuitet för brukarna (vård- och omsorgstagarna) och alltför långtgående detalj- och minutstyrning av medarbetarnas arbete. Planeringen av hemtjänstinsatserna byggde på tidschabloner i stället för brukarnas reella behov, och insatserna var inte alltid samordnade på ett effektivt sätt, utan baserades på att aktiviteter separerades i det planeringssystem som användes. En undersköterska berättar:

... då är det att vi får ju ut ett schema på morgonen och då har vi som en översikt där man ser klossarna, alltså brukarna. Men då är det kanske att det inte är ett besök utan det är 4 klossar på raken för att det är varje insats som ska vara en kloss. Och då tyckte vi ju att det här kanske inte alltid är verkliga tider, utan du får ju en schablontid från biståndshandläggarna. Vilket vi också kunde känna att ja, men det där, de stämmer inte alltid. /.../ Och det är ju det här, det är ju allt med ekonomi, så de tror ju en viss tid som de ska ge ut. Men vi kände att det var 10 minuter toalettbesök. Alla går inte på toaletten på 10 minuter så vi vill ju ha lite mer individanpassade tider. För det ska ingå förflyttning. Det ska ingå att man tömmer kateter, gå på toaletten, gå från toaletten. Allt ska ingå i de här 10 minuterna. Och vi kände att ja, det är ju inte så för alla och sen på andra sidan kanske du fick 20 minuter att lägga i en maskin tvätt. Vilket vi känner ... Det tar inte 20 minuter att lägga in maskintvätt, det kunde man ju också kanske kombinera när du ändå är hemma hos en människa medan du kokar gröten. Man kunde ju bli mer effektiv, kände vi, och lägga mer tid där vi faktiskt tyckte att det behövdes.
(Medarbetare)

För medarbetarna medförde minut- och detaljstyrningen stress, både tidsmässig och samvetsstress, samt bristande arbetsglädje, och en "känsla av att vara en robot, med litet eller inget mandat att påverka sitt arbete" (från kommunens ansökan om statsbidrag, 2022). Detta spillde över på vård- och omsorgstagarna som upplevde att personalen var stressad när de kom hem till dem för att utföra hemtjänstinsatserna.

Processen fram till den testade lösningen

Utvecklingsarbetet som ägde rum med stöd av statsbidraget kunde initieras relativt omgående efter beslut om bidrag eftersom det fanns ett antal förutsättningar för att starta utvecklingsarbetet på plats i verksamheten: Det fanns en ny styrningsmodell i verksamheten, baserad på idéer om tillitsbaserad ledning och styrning; i förvaltningsledningen fanns det erfarenheter från andra verksamheter av att arbeta med den metod som användes (Vanguardmetoden); en verksamhetsutvecklare (som under projektiden blev verksamhetschef) hade på förvaltningsledningens initiativ deltagit i utbildning i denna metod; och beslutet om att söka statsbidrag "backades upp" av flera centrala aktörer i verksamheten, inklusive ledning och politiker.

Verksamheten sökte 2021 statsbidrag för ett projekt för elva undersköterskor i hemtjänsten att delta i en pilotsatsning. Utifrån pilotsatsningen ansökte verksamheten om bidrag även för 2022 för införande av arbetssättet enligt Vanguardmetoden och de lösningar som togs fram under pilotsatsningen. Projekten som fick stöd av statsbidraget innehöll både formell utbildning i den valda metoden och verksamhetsutveckling så att metoden kunde bli till arbetssätt i hemtjänstverksamheten.

Den testade lösningen

Med hjälp av statsbidragsstödet genomfördes en utbildning om Vanguardmetoden och en förändring av sättet att planera och genomföra äldreomsorgsinsatser inom hemtjänsten påbörjades. Vanguardmetoden är en strategi för att arbeta med ett ”utifrån-och-in-perspektiv”, med medborgares eller kunders behov som utgångspunkt för organisering och ledning av serviceverksamhet (se vidare vanguardmetoden.se). En ambition i utvecklingsarbetet var också att personalens arbetsmiljö skulle förbättras.

Inledningsvis under projektet tog verksamheten stöd av en konsult som utbildade elva utvalda undersköterskor i Vanguardmetoden. Samtliga enhetschefer samt en biståndshandläggare deltog i en kortare utbildning. En stor del av utvecklingsarbetet handlade om att de elva deltagande undersköterskorna i pilotverksamheten under ett antal veckor studerade den egna verksamheten och genomförde brukarintervjuer för att identifiera problem och behov. En röd tråd i intervjuerna var brukarnas önskemål om kontinuitet i personalen samt att kunna bo hemma så länge som möjligt, och dessutom framförde brukarna att personalen upplevdes som stressad i samband med besök. Undersköterskorna jobbade därefter fram egna förslag på planering av hemtjänstinsatserna och hur deras arbetssätt kunde utvecklas. De förslag som togs fram i pilotprojektet testades i ett hemtjänstområde. Konsulten fanns då tillgänglig som stöd och fungerade som en facilitator. Även andra professioner fanns representerade i utvecklingsarbetet, till exempel arbetsterapeuter och fysioterapeuter från rehabteamet, sjuksköterskor och enhetschef. Verksamhetsutvecklaren (senare verksamhetschefen) som fungerade som projektägare, följde både pilot- och införandeprojektet aktivt genom att höra av sig till deltagarna för att höra hur arbetet fortlöpte, och finnas till hands för frågor och stöd. Införandet påbörjades 2022, med snabbutbildning i Vanguardmetoden för personal och införande av nya sätt att planera och genomföra arbetet.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

De direkta effekter som deltagarna berättar om att projekten givit i verksamheten relaterar både till kvaliteten för brukarna, och arbetsmiljön för personalen. Vissa kvantitativa mått indikerar förbättringar för brukarna: färre medarbetare genomför besök hos brukarna (förbättrad kontinuitet) och vissa fall färre larmpåringningar från brukarna (indikerar ökad trygghet). När intervjuerna för den här redovisade uppföljningen genomfördes (tidig vår 2023) påpekade flera deltagare att utvecklingsarbetet fortfarande pågår och att det kanske framför allt är fråga om processresultat och direkta effekter som man kan prata om, men som är svårare att mäta i siffror. Till exempel bedömdes sjukskrivningstal vara svåra att använda eftersom projekten initierades under pandemirestriktionerna, med skärpta krav på att personal ska stanna hemma vid sjukdomssymtom. De kvalitativa direkta effekter som deltagarna lyfter fram att utvecklingsarbetet medfört för personalen är ökad arbetsglädje, förbättrat samarbete mellan kollegor och andra yrkesgrupper, ökad delaktighet och minskad känsla av stress.

Två undersköterskor säger så här:

Ja ja, framför allt känner jag arbetsglädjen hos många och jag känner verkligen det att det är roligt att gå till arbetet. Så det är väl någonting som jag verkligen känner är den stora vinningen i det, att vi får vara med och påverka. /.../ Nu alltså har vi blivit mer sammansvetsade i gruppen och mer team. Teamkänsla sen tror jag det har lite med... Vi har alltid varit en väldigt bra arbetsgrupp och alltid haft lite samma tänk och arbetat på samma sätt. Men jag tycker det har blivit bättre med det här, men jag tror det har att göra med att vi har fått ta lite mer ansvar. (Medarbetare)

Det är jätteroligt att gå till jobbet. Det är jätteroligt alltså. Du lägger upp din dag själv lite alltså. /.../ ”Hur är det i dag Agda, har du lust att ta den där promenaden nu på förmiddagen eller ska vi vänta till eftermiddagen?” kunde vi ju aldrig göra innan annars innan, liksom man själv känner ju inte den här stressen, liksom att man tittar på telefonen och gud nu är klockan 18.40 nu om två minuter ska jag vara hos Nisse liksom. Det är ett helt annat tänk liksom och det känns ju ute i gruppen också. Det är inga problem om man ringer och man är lite sen alltså, nej, det är en stor skillnad i det. (Medarbetare)

Även om samtliga som deltagit i intervjusamtalen är mycket positiva till det utvecklingsarbete de deltagit i och de resultat och effekter som uppnåtts, påpekar alla att ett utvecklingsarbete inte är odelat enkelt, friktionsfritt eller framgångsrikt, och att de ännu inte nått ”hela vägen fram”.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Något som uttrycktes som en viktig startpunkt för projektet var att utvecklingsarbetet baserades på undersökta och konstaterade behov hos personal och brukare. Ytterligare en lärdom var att det krävs ett nära ledarskap som bygger på tillit mellan chef och medarbetare för att Vanguardmetoden ska fungera, att chef och medarbetare ”kan ge och ta” i planering av hemtjänstinsatser och arbete och att chefen litar på personalen och inte ser som sin främsta roll att kontrollera personalen utan stödja dem i en utvecklingsresa. Flera påpekade också att utvecklingsarbetet underlättas av att det är en stabil arbetsgrupp som har ett likartat förhållningssätt samt att det finns en uthållighet i utvecklingsarbetet eftersom förändring kan ta tid innan de ger utfall. Att det är viktigt att få möjlighet att verkligen testa ett nytt arbetssätt innan en förändring införs, framfördes också som en viktig lärdom.

En undersköterska delger sina erfarenheter av utvecklingsarbetet:

Alltså det viktigaste jag tycker, det är ju att man måste ha ett bra samarbete. Samarbetsvillig grupp, vi måste hjälpas åt, så enkelt är det bara så att det ska fungera. Och man måste ha tillit mellan chef och personal. Ja, sen tar det ju tid. Det måste få ta tid och sen att man har tålamod för alltså det kommer inte att sitta på första försöket. Vi har ju testat olika i den här rundan. /.../ Sen är det ju olika grupp för grupp. Det är ju väldigt tydligt för jag har ju varit och hjälpt till i de andra grupperna också att börja planera så att alla står inför olika utmaningar. Men det är ju just det här att man måste få ta tid och man måste få byta lite tankar att man måste bolla idéer och sen måste man få testa det i praktiken, /.../ är det görligt, eller ska vi prova på annat sätt? Ja och sen att man bara ska våga också, för det /.../ känns lite läskigt för många, men jag tycker att man bara ska våga för att som sagt ... Jag tycker ju att det är väldigt mycket bättre. (Medarbetare)

Lärande exempel 2 – Samordnande undersköterska

Verksamhet: Ett kommunalt vårdboende i medelstor kommun i Mellansverige.

Problem: Arbetsbelastning vid korttidsboende mycket hög för både enhetschef och undersköterskor.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Anställa samordnande undersköterska vars arbetsuppgifter utvecklades av andra undersköterskor tillsammans med övriga professioner i organisationen.

Varför är exemplet intressant? Samordnare inom vård och omsorg är i sig inte ovanliga men de finns inte alltid nära i det dagliga omvårdnadsarbetet. Den samordnande undersköterskan ansvarade för arbete som inte var vård- eller omsorgsrelaterat och som tidigare i hög grad stört och stressat personalen i det direkta arbetet med vård- och omsorgstagare. Att samordnarens arbetsuppgifter utformades utifrån vad andra undersköterskor och övriga professioner såg som behov i verksamheten gör det lärande exemplet extra intressant. Fallet beskriver även ett exempel på en möjlig karriärväg för undersköterskor.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

Vid det aktuella vård- och omsorgsboendet som utgör en enhet finns fyra avdelningar, varav en är en korttidsavdelning. Korttidsavdelningen tar emot boende som färdigbehandlats på sjukhus men inte kan återvända hem och därför väntar på en mer permanent boende- och/eller vårdlösning. Avdelningen fungerar även som avlastningsboende eller växelvis boende för kommuninvånare som vårdas av anhöriga. Genomströmningen av vårdtagare är hög och behov av boendelösning kommer ofta hastigt på. För enhetschefen, som ansvarade för fyra avdelningar varav korttidsboendet var en, och för undersköterskor vid korttidsboendet, innebär det många kontakter och kommunikation med andra vårdgivare, hälso- och sjukvård, anhöriga och transportföretag. Även internt krävs mycket kommunikation mellan olika yrkesgrupper då man för varje ny vårdtagare behöver skriva en ny genomförandeplan samt anpassa hjälpmedel, kost, ny medicinering och andra rutiner etcetera. Kontakter med administrationen och biståndshandläggare är mer omfattande i jämförelse med på andra typer av omsorgsboenden.

Innan en lösning testades vid den aktuella enheten belastades undersköterskor vid korttidsavdelningen och enhetschefen hårt av de ovan nämnda arbetsuppgifterna, och många stressfyllda situationer uppstod. Undersköterskor stördes ofta av telefonsamtal om olika typer av information som skulle föras vidare eller tas beslut om, ofta medan de samtidigt gav en annan vårdtagare vård eller omsorg. Situationen var stressande både i stunden och efter arbetets slut, då personalen både kunde känna rädsla för att ha glömt att vidarebefordra väsentlig information till alla berörda och få tankar om att inte ha kunnat vara tillräckligt närvarande i en vård- eller omsorgssituation. Även samtalen med anhöriga

upplevdes som tunga. Det var svårt att ge korrekt och aktuell information när många andra inom verksamheten var involverade i kommunikation och beslut. En undersköterska beskriver situationen:

Det är väldigt mycket kontakt med anhöriga. Ofta är det här väldigt nytt, när någon ska komma hit så tar det väldigt mycket av vår tid att förklara vad det innebär att bo på en korttidsavdelning. Vad förväntar vi oss och vad förväntar de [anhöriga] sig av oss? /.../ En dag kan det vara 20 telefonsamtal. Sen alltså så står du och jobbar och så blir du avbruten av att telefonen ringer hela tiden, för då ringer det någon. (Medarbetare)

Innan samordnartjänsten kom till cirkulerade ibland motstridig information då många olika personer hanterat samma ärende, vilket bidrog till irritation och stress i arbetsgruppen. Av det skälet eller på grund av glömd information uppstod ibland mindre vardagskonflikter i arbetsgruppen eller mellan professioner. För enhetschefen skapade de beskrivna förhållandena stress kring att inte hinna med alla chefsuppgifter vid hela enheten. Vetskapen om vad undersköterskor vid korttidsavdelningen utsattes för i det dagliga arbetet bidrog till ytterligare stress. Boendet hade haft hög omsättning på chefer under flera år. Från undersköterskornas perspektiv bidrog det till chefernas osäkerhet kring hantering av korttidsfrånvaro vid boendet.

Processen fram till den testade lösningen

Problemen vid korttidsboendet hade diskuterats av ledningen i äldreomsorgssektorn vid socialförvaltningen flera gånger och idén att utöka bemanningen med en samordnande undersköterska växte fram. När möjligheten att söka statsbidragsmedel kom blev det möjligt att testa idén och det beslutades att om det fungerade skulle tjänsten permanentas.

Ett viktigt inslag i satsningen var att delaktiggöra undersköterskorna för att skapa en tjänst som inte enbart skulle avlasta enhetschefen men också vård- och omsorgspersonalen. Undersköterskorna deltog därför under arbetsplatsträffar i samtal om vad som skulle ingå i samordnartjänsten. Även andra professioner involverades i processen. Samma undersköterska som beskrev arbetssituationen ovan förklarar vad som var viktigast för att minska den arbetsrelaterade stressen i undersköterskegruppen:

Vi fick ju önska vad vi ville då att samordnaren skulle göra och det var ju framför allt det här då med kontakten med alla andra, om man säger. Alltså jag hade alla andra professioner som sjuksköterskor och rehab och bistånd och bara en sån sak som att om vi har två, tre stycken som ska åka hem och sitta och boka taxiresor till alla de här och sitta i dessa telefonköer och göra allt sådant här. (Medarbetare)

Citatet ovan visar även på olika moment som lyftes från vård- och omsorgspersonalen till den samordnande undersköterskan.

Den testade lösningen

Med hjälp av statsbidragsstödet (75 procent statsbidrag och 25 procent egen insats) anställdes en samordnande undersköterska på korttidsavdelningen under några månader. Den samordnande undersköterskan kände hela enheten inklusive korttidsavdelningen väl. När hon var ledig fanns backup i form av

andra undersköterskor som utsetts speciellt för detta. En av de intervjuade beskriver delar av samordnarens arbetsuppgifter, så som de kom att utformas:

Det är framför allt att vara en spindel i nätet mot olika professioner, att vara den som håller kontakten med biståndshandläggare och med sjuksköterskor när vi ska få in några nya kunder till korttidsavdelningen. Vad behöver man [vård- och omsorgstagaren]? Vilket rum ska den ha? När beräknas den komma? Och också se till hur mycket personal vi behöver dra in eller hur man kan gå och hjälpa till från andra avdelningar. (Chef)

Den samordnande undersköterskan tog över merparten av kommunikationen med olika professioner och externa organisationer som rörde vård- och omsorgstagare vid korttidsavdelningen och de tre övriga avdelningarna. Samordnaren tog även över ledningen av det planeringsmöte för korttidsfrånvaro som hålls varje morgon för hela boendet. Den samordnande undersköterskan kommunicerar med enhetschefen och administratörer när så behövs. När det är möjligt finns samordnaren med i det dagliga vård- och omsorgsarbetet och ibland, när hon behöver kommunicera ostört, finns hon på enhetens kontor.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

Nästan omedelbart ledde satsningen på en samordnande undersköterska till en direkt effekt när flera tidigare stressande moment togs bort för såväl vård- och omsorgspersonal som enhetschef och dessa personer då avlastades avsevärt på olika sätt. Den samordnande undersköterskans arbete frilade tid för resterande undersköterskor som dessutom fick betydligt färre avbrott i det dagliga vård- och omsorgsarbetet och därmed minskad stress. Genom att den samordnande undersköterskan håller i merparten av all kommunikation blev det även färre missförstånd och en del vardagskonflikter kunde undvikas. Ett annat exempel är att arbetssituationen kopplat till anhöriga som besökte vård- och omsorgstagare på avdelningen underlättades, då de anhöriga oftare från start fått fylligare och mer korrekt information från den samordnande undersköterskan. Samordnaren och enhetschefen träffas en gång i veckan för lite längre möten och kommunicerar däremellan när det behövs. Citaten nedan belyser hur arbetssituationen förbättrats och stressen minskat för undersköterskorna och förstalinjechefen vid korttidsboendet.

Innan låg det på oss alla att vi skulle liksom, ja boka resor, prata med anhöriga, ja alltså allt det här. /.../ Vi slipper nu och har sparat tid vid datorn, för det är ju ute på golvet man känner att man behöver lägga sin tid. /.../ Det är mindre stress över att man ska springa till kontoret så det är ju absolut en trygghet att ha henne [samordnaren] där. (Medarbetare)

Jag kan ju fokusera på det jag ska göra ute på golvet med de som bor här i stället för att ha alla de här tankarna om att ”jag måste ringa det samtalet”, ”jag måste boka den taxin” eller ”nu måste det här mejlet skickas”, det kan jag släppa. Jag behöver inte gå och tänka på det. (Medarbetare)

Det har underlättat väldigt mycket för min del, har underlättat för sjuksköterskorna, omvårdnadspersonalen också i stora delar, men väldigt mycket för min del /.../ Nu behöver jag inte ha den här detaljkunskapen längre som jag var tvungen att ha i precis allting utan jag kan släppa det. (Chef)

Innan behövde vårdpersonalen kanske lägga hur mycket tid som helst och jaga sköterskan eller få tag i en chef som sitter borta på möten en hel dag och ångesten för att ”det här måste någon ha sagt ja till” eller ”jag måste bolla det här med någon”. Då finns ju samordnaren som gör att de tillsammans och kan lösa mycket. Och det ger också en tryggare boende eller brukare och tryggare anhöriga. (Chef)

Som uttrycks i citaten på föregående sida har arbetsmiljön förbättrats för både enhetschef och vård- och omsorgspersonalen vid boendet.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Några grundläggande förutsättningar för att flera avsedda direkta effekter nåddes beskrevs av de intervjuade. Den viktigaste förutsättningen som lyftes var att samordnaren var en undersköterska som deltar i det dagliga omvårdnadsarbetet när tillfälle ges. Det fungerade tack vare att hon tyckte om rollen. Det ansågs även viktigt att hon rekryterades internt. En internrekryterad undersköterska har detaljkunskaper kring det dagliga omvårdnadsarbetet och vad som krävs för att det ska fungera men ses också som en arbetskamrat, vilket gör det enkelt att skapa goda relationer med andra undersköterskor så att de känner trygghet på jobbet. En undersköterska och samordnaren själv uttrycker det så här:

Samordnaren ska vara någon som känner verksamheten väl någon som vet hur verksamheten verkligen fungerar och vad som behöver göras. Det tycker jag.
(Medarbetare)

Jag tror inte bara man kan komma in liksom och ”så här ska det vara” utan man måste lära känna stället du är på och personerna, arbetsgruppen, cheferna. Det gäller att bygga upp det. (Medarbetare)

En annan viktig lärdom som nämns i intervjuerna är att samordnaren bör ha sin ordinarie arbetsplats på den arbetsplats som samordningen gäller och dela andra sysslor med övriga undersköterskor när samordningsansvaret så tillåter. Det är också viktigt att hon eller han fredas från andra professioners och externa organisationers önskan om att samordnaren ska ta över administrativa uppgifter från dem.

Vi jobbar lite med att hålla emot för att sköterskorna vill ju ha henne som lite mer sin för att underlätta deras arbete. Rehab vill ha henne som sin i sin myndighet men det där räcker hon inte till och det var inte det som var syftet. (Chef)

Vidare menar chefen att ansvariga måste motverka att samordnaren ses som en ”minichef” eller administratör.

Lärande exempel 3 – Använd kompetens rätt för bättre arbetsmiljö

Verksamhet: Kommunal äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård i mellanstor kommun i norra Mellansverige.

Problem: Sjuksköterskor och undersköterskor hade en rad olika arbetsuppgifter samtidigt som de var hårt belastade på grund av brist på sjuksköterskor och undersköterskor i kommunen, vilket gav otrygghet och stress i arbetet som följd. Brist på fastställda arbetsområden, rutiner och checklistor bidrog till stressen.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Två lösningar testades i två projekt med statsbidragsmedel och båda lösningarna innebar kartläggningar av kompetens, arbetsuppgifter och ansvarsområden. Den ena lösningen relaterade till kommunens hälso- och sjukvårdsorganisation och den andra till kommunens vård och omsorg.

Varför är exemplet intressant? Båda projekten pekar på möjligheten att ta hjälp av berörd yrkesgrupp för att genomföra grundliga kartläggningar i syfte att förbättra arbetsmiljön. Genom kartläggningarna blev det möjligt att skapa bättre ordning och reda i organisationen när det gäller arbetsuppgifter och rutiner, vilket gav ökad trygghet och minskad stress i arbetet. Fallet utgör även ett exempel på nära kopplingar mellan arbete riktat mot att förbättra vårdkvalitet och förbättrad arbetsmiljö och betydelsen av kompetensutveckling inom yrket för förbättrad psykosocial arbetsmiljö. I ett större sammanhang visar fallet att arbetsmiljöarbete kan stärkas när arbetet kopplas ihop med andra strategier för förbättringsområden inom vård och omsorg.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

I kommunen råder brist på undersköterskor, vilket påverkar denna yrkesgrupps arbetsmiljö. Arbetet upplevdes som stressigt. Undersköterskor utför av hävd många uppgifter, från städning och disk till delegerad sjukvård och medicinhandtering. Citatet nedan är från en undersköterska som pekar på att undersköterskors kompetens inte användes på rätt sätt i denna kommun:

Jag tycker inte att vi använder kompetensen rätt. Egentligen kan jag säga att undersköterskorna får ju göra allt. Liksom både städa och tvätta och handla och så. Det är ju lite synd att de får göra sånt då. Jag önskade att vi fick göra mer omvårdnadsarbete, så att säga. (Medarbetare)

När bemanning saknas akut täcker undersköterskorna upp för varandra. När det är möjligt tar man in korttidsvikarier, men det är också påfrestande och en källa till stress för de tillsvidareanställda undersköterskorna. De får ofta fungera som handledare för utbildade vikarier och de utför mer av de uppgifter som endast undersköterskor kan delegeras att göra när vikarierna blir många. Undersköterskor vittnar också om stressen som kommer av att inte kunna göra det de vet är bäst för vård- och omsorgstagare. Att inte kunna ge

dem tid att själva klara av vardagsbestyr upplevdes vara stressande, vilket två undersköterskor gemensamt uttrycker.

Är personalen stressad så blir ju den som har sjukdomen [demens] också stressad och osäker och känner att ”det här känns otryggt för mig”. Då blir det oroligt. Så man jobbar ju hela tiden med sin egen stress för att inte andra ska bli stressade. (Medarbetare)

Inom den kommunala hälso- och sjukvården var vardagen för sjuksköterskor och undersköterskor med delegering också stressande. Stressen berodde delvis på diffusa ansvarsområden och roller, vilket främst tärde på de som var nya i organisationen. Rutiner och riktlinjer fanns inte på plats fullt ut, vilket ledde till att personalen arbetade på olika sätt ut mot patienter och att nya sjuksköterskor eller undersköterskor med delegering hade svårt att komma in i arbetet. Sammantaget ledde det till otrygghet och stress.

Processen fram till de testade lösningarna

Ledningen i denna kommun hade kommit till insikt om att kompetensförsörjningen till vård och omsorg samt hälso- och sjukvård inte fungerade. Något helt nytt behövde göras och det krävdes en mer sammanhållen strategi för att klara utmaningen. Ledningen inspirerades av SKR:s nio strategier för att möta sin kompetensutmaning (SKR, 2023). De nio strategierna visar att insatser krävs inom flera områden för att kompetensförsörjningen ska förbättras. Det fanns inte ekonomi i denna kommun att testa alla föreslagna strategier samtidigt, men ledarskapsutmaningen var först ut, liksom stödet för medarbetares utveckling, främst de nyanställdas.

När möjlighet att söka statsbidrag för att förbättra förutsättningar för ett hållbart arbetsliv kom, kunde arbetet i linje med SKR-strategin att använda kompetens på rätt sätt börja. Arbetet inleddes med att kartläggningar genomfördes för att strategin skulle bli möjlig i hemtjänst och vård- och omsorgsboenden (projekt A) och inom den kommunala hälso- och sjukvården (projekt B). Citatet nedan visar att statsbidraget möjliggjorde de grundliga kartläggningarna eftersom en uppdragsledare kunde avlönas, samt vilken betydelse det hade.

För det är så pass tufft ekonomiskt i dag så det här statsbidraget har verkligen varit nödvändigt för att börja med det här jobbet. (Projektrelaterad roll)

Båda projekten förväntades leda till en bättre arbetsmiljö genom större trygghet i arbetsrollen och minskad stress. Att beslut tagits om att följa SKR:s nio strategier i arbetet mot ökad kompetensförsörjning underlättade att komma i gång snabbt med ansökan om statsbidragsmedel.

Nedan presenteras de båda projekten vart och ett för sig. Parallellt med de båda projekten som omnämns här fanns det också en grupp undersköterskor och chefer som, med hjälp av statsbidraget, arbetade med att utveckla scheman och arbetstider, vilket inkluderade att försöka ändra synen på hur en undersköterskas schema ska se ut.

Den testade lösningen – Projekt A

Projekt A syftade till att göra en kartläggning som skulle göra det möjligt att matcha medarbetare med rätt arbetsuppgift. Det var ett led i att försöka minska bristen på undersköterskor och samtidigt förbättra arbetsmiljön för vård- och omsorgspersonalen. I processen deltog både enhetschefer och undersköterskor. Arbetet leddes av en uppdragsledare och det startade vid ett vård- och omsorgsboende. Där genomfördes den inledande kartläggningen vid fyra arbetsplatsträffar där enhetschefer och medarbetare deltog. Undersköterskornas arbetsuppgifter skrevs ner på klisterlappar och lapparna grupperades sedan för att få en bredare bild av undersköterskornas arbete. Bilden som växte fram förvånade undersköterskorna. De hade inte tänkt på hur många olika arbetsuppgifter de hade.

Vid arbetsplatsträffarna lades grunden till den fortsatta kartläggningen som genomfördes av en mindre arbetsgrupp, ledd av uppdragsledaren och bestående av undersköterskor och en enhetschef. Arbetet i gruppen bestod av att sortera de vid arbetsplatsträffarna ihopsamlade arbetsuppgifterna och förfina beskrivningarna av arbetsuppgifter. I arbetet ingick även att se över hur mycket tid som gick åt till de olika typerna av arbetsuppgifter och vad tidsvinsten skulle bli om något togs bort. Kartläggningar på flera arbetsplatser följde, även inom hemtjänst och på andra vård- och omsorgsboenden, inklusive LSS-boenden.

Resultat och direkta effekter i verksamheten (projekt A)

Vid tiden för intervjuerna var den inledande kartläggningen klar. Däremot hade ännu inte det operativa arbetet med att fördela arbetsuppgifter annorlunda inletts. Därmed kunde inte några effekter ses i verksamheten ännu. Intervjupersoner menar att det kan dröja innan arbetet får genomslag i verksamheten. Uppdragsledaren ska först, med kartläggningen som bas, sondera om ny teknik kan ersätta arbetsuppgifter och vilka arbetsuppgifter som ska ingå i olika yrkesroller. Därefter ska utredas vilka uppgifter som först kan lyftas bort för undersköterskor. Arbetet fortsätter därmed långt efter det att statsbidraget har upphört, vilket sågs som en förutsättning för att se framtida effekter i verksamheterna. Så här uttrycker en chef vad kartläggningen har resulterat i när det gäller vad som kan ingå i undersköterskors arbetsuppgifter:

Vad som skulle kunna ingå [i vårdpersonalens arbetsuppgifter] det tycker jag nog att vi har ringat in ganska bra i stora drag. Men just det här att kunna tänka annorlunda, tänka annat, annan teknik och ändra arbetssätt? Kan vi omfördela oss? Hur ska vi kunna jobba i team och de här sakerna? Vi känner att vi gör saker som vi behöver jobba bort. (Projektrelaterad roll)

En direkt effekt av kartläggningen lyfts ändå av undersköterskor i verksamheten som menar att deras arbetsuppgifter och arbetssituation har synliggjorts för fler i kommunen, för ledning såväl som andra professionsgrupper.

Jag tycker man har ju belyst problemet på ett annat sätt och att man får upp ögonen. [...] Vi upptäckte ju att det var otroligt mycket vi gör som vi kanske inte borde och skulle göra. Nej, så eftersom vi har kompetensbrist i vårt yrke, om vi säger så att det är väl ett problem som är i hela landet, och det känns ju onödigt att man gör saker som man inte behöver göra som någon annan arbetskategori skulle kunna göra i stället. (Medarbetare)

Vidare möjliggjorde statsbidraget att kartläggningen av undersköterskors arbetsuppgifter blev grundlig – något som framhölls som oerhört viktigt för det framtida arbetet. Framledes förväntas den grundliga kartläggningen leda till bättre matchning av arbetsuppgifter så att utbildning och kompetens styr vilka arbetsuppgifter som vård- och omsorgspersonalen har, och de tycker sig ana en begynnande plan för det. När arbetsuppgifter på sikt lyfts bort från undersköterskor och över till annan personalgrupp förväntas både arbetsmängd och stress hos undersköterskorna att minska. Det skulle även kunna innebära att undersköterskornas handledning av vikarier minskar, samtidigt som undersköterskor får utföra de arbetsuppgifter som de utbildats för. Varför undersköterskorna såg fram emot det uttrycks i citatet på nästa sida.

De [undersköterskor] vill ju själva göra det de har läst i sin utbildning, ta blodprover och lägga om sår och spola kateter och allt sånt. Och det är ju sköterskorna nu i dag och de [sjuksköterskorna] hinner inte heller med så att det blir ju en ond cirkel. (Chef)

Citatet indikerar att det arbete som påbörjades i projekt A också har potential att ge resultat inom denna kommuns hälso- och sjukvårdsorganisation genom att enklare hälso- och sjukvård lyfts från sjuksköterskor till undersköterskor.

Den testade lösningen – Projekt B

Kommunens hälso- och sjukvårdsorganisations projekt (projekt B) började liksom projekt A med en grundlig genomgång och kartläggning av arbetsuppgifter. Detta skulle visa sig ha stor betydelse för stödet till medarbetares utveckling (en av SKR-strategierna som kommunen redan hade påbörjat arbetet med).

Kommunens hälso- och sjukvårdsorganisation är uppdelad på tre geografiska områden. Satsningen (det kommunala uppdraget) i sin helhet, där statsbidragsprojektet bidrog med del av resurserna, handlade om arbetsdelning och specialisering, standardisering av ansvarsområden, utbildning och introduktion och arbetsmiljö. En enhetschef utsågs till uppdragsledare på halvtid och hon arbetade mot en styrgrupp samt ledde en referensgrupp med stöd av verksamhetschefen. Styrgruppen som träffades en gång i månaden bestod av verksamhets- och enhetschefer inom hälso- och sjukvårdsorganisationen. Denna var den beslutande gruppen som också gav direktiv till uppdragsledaren. Uppdragsledaren skrev rapporter som två gånger per år presenterades för förvaltningen, ledningsgrupp och vid arbetsplatsträffar.

Referensgruppen var ett sätt att, för alla sjukvårdsområden, delaktiggöra sjuksköterskor och undersköterskor med delegering samt enhetschefer. Även denna grupp träffades en gång i månaden och en dagordning skickades ut innan, ibland med specifika frågor för deltagarna att fundera kring innan mötet. Referensgruppsdeltagarnas uppgift var att ta med sig synpunkter från annan personal, samtala om sina arbetsuppgifter och ta fram förslag. Ett konkret exempel var att de tog fram förslag på ett årshjul för utbildningsinsatser för nyanställda sjuksköterskor. Ett annat var att ta fram ansvarsområden, såsom demensvård eller inkontinens. Den som var ansvarig för ett område skulle fungera som stöd till andra inom organisationen. Arbetet fortgick vid tiden för

intervjuerna, och referensgruppen och styrgruppen skulle arbeta sig igenom frågor om arbetsdelning, specialisering, standardisering och ansvarsområden, utbildning, introduktion och arbetsmiljö. Statsbidraget bidrog till den inledande kartläggningen, resten av arbetet sker inom ordinarie budget. Kartläggningen som kunde genomföras tack vare statsbidragsmedlen är dock klar.

Kartläggningen, tycker jag, den har vi ju genomfört. Den fick vi en bra genomgång i och sen i slutet så skrev ju uppdragsledaren fram en slutrapport också för vidare arbete och vi behöver fördjupa oss och jobbar vidare i. Så att jag tycker att det har flutit på bra. Sen tog ju vissa delar längre tid än vad vi hade kunnat förvänta oss för att man hittar ju alltid mer delar kanske när man börjar kartlägga och undersöka. (Chef)

Intervjupersonen ovan syftar på att den grundliga kartläggningen gav nya vinklingar på organisatoriska problem som påverkade personalens arbetsmiljö och att ett långsiktigt arbete därför krävs.

Resultat och direkta effekter i verksamheten (projekt B)

Trots att det mer långsiktiga utvecklingsarbetet fortgick vid tiden för intervjuerna och implementeringen sker gradvis, allt eftersom beslut fattas, noterades direkta effekter. Så här säger en av de intervjuade:

Jag ser att det blir skillnad och det blir mer struktur och det blir mer tydligt vem som gör vad, även om inte kanske det är riktigt, riktigt utrett än, men vi är på god väg tycker jag. (Medarbetare)

Den ökade tydligheten som nämns i citatet ovan påverkade sjuksköterskors och undersköterskors arbetsmiljö positivt. Intervjuaren frågade samma sjuksköterska om hon kände att kartläggningsarbetet gjort någon skillnad för henne själv. Hon svarade:

Ja, men det måste jag säga. Jag känner så där att, ”nej, det här är inte mitt jobb eller inte mitt ansvar”, så jag har lättare att stå tillbaka faktiskt på grund av det här för att det blivit tydligare gränser. (Medarbetare)

En chef menar att sjuksköterskor blivit stärkta i sin yrkesroll genom att de har tilldelats ett ansvarsområde och att det bidrar till en bättre arbetsmiljö för dem.

Det här att få ta ansvar för ja, men de har ansvarsområdena, och få delge andra den kunskap man har tror jag också blir bättre för arbetsmiljön, för jag tror att man blir tryggare i rollen. (Chef)

En annan direkt effekt är att introduktionen av nyanställda nu fungerar bra. Resultatet av den grundliga kartläggningen bidrog till att man utformade en introduktionsutbildning för nyanställda. En av sjuksköterskorna som själv aldrig fick en introduktion beskriver vilken skillnad det har gjort för de nyanställda.

Jag hade ingen introduktion. Så illa var det. Det ska jag faktiskt vara ärlig och säga. Men man [organisationen] arbetar jättemycket för att våra nyanställda [nu], både bemannings- och nyanställda sjuksköterskor, vare sig de är erfarna eller kommer direkt ifrån skolan, så är man måna om att de ska ha en bra introduktion med en tydlig checklista /.../ Där kan jag se jättetydlig förbättring och det påverkar ju vår arbetsmiljö både för dem som kommer men också för oss som redan är här att se till att det blir bra för alla. För blir det bra för dem [de nya] så blir det bra för oss. (Medarbetare)

En chef understryker betydelsen av utbildningen.

Ja för mig är det ju otroligt roligt att se att man kan komma ut med utbildning och höja deras [sjuksköterskornas] kompetens och framför allt så tror jag att det kommer ge en trygghet för sjuksköterskorna med utbildningen och kompetensen och sen att det gör att de också har tydliga checklistor för att det inte ska missas någonting. Det tror jag är jätteviktigt för att de ska känna sig trygga. (Chef)

Samma sjuksköterska som tidigare beskriver vad den specifika checklistan som sjuksköterskor från bemanningsföretag har att följa efter sin introduktion betyder för arbetsmiljön.

Det blir inte så rörigt och det är jobbigt att jobba i röra. (Medarbetare)

Citaten ovan visar att arbetsmiljö och kompetensutvecklingen var nära relaterade till varandra. Det visar även att den tillfälliga utvecklingsskjuts som det statsbidragsfinansierade projektet gav bidrog till en bättre psykosocial arbetsmiljö.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter (projekt A och B)

Nödvändigheten av en långsiktig plan för fortsatt utvecklingsarbete efter kartläggningen som genomfördes i statsbidragsprojektet är en lärdom att förmedla till andra. Men det förutsätter även regelbunden kommunikation med politiken och genom alla hierarkiska tjänstepersonsnivåer. En chef uttrycker det på följande sätt:

Vi har jobbat på alla nivåer från golvet och ända upp då även mot politikerna har det ju liksom lyfts hela tiden. Jag tror att man får en ganska bra helhetsbild av det då /.../ Och då tror jag det blir lättare att implementera det här också. (Chef)

Återrapportering till sjuksköterskorna ansågs vara lika viktig, speciellt då ursprunglig plan för genomförande av utvecklingsarbetet ändrades. En verksamhetschef förklarar varför det är viktig med kommunikation kring hur satsningen fortskred:

För man hamnar ju i mycket olika frågor kontinuerligt eftersom det är så många olika delar man jobbar med. (Chef)

Samma chef betonar att då planen ska operationaliseras behöver den alltid ändras efter hand. Över lag behövs det någon som har grepp om hela satsningen där statsbidrag är med och ger en skjuts i det utvecklingsarbete som pågår, menar en enhetschef:

Jag, jag tror att det är lätt att man äts upp i verksamheten av annat om man inte har det [uppdragsledare med specifikt uppdrag] och en sådan här struktur på det som man har fått möjlighet till här och jag tror att det där är väl det som är största vinningen. (Chef)

En annan lärdom är vikten av att teckna ner rutiner och riktlinjer innan en förändring ska genomföras. Så här säger en av referensgruppsmedlemmarna:

Detta skulle jag nog säga, att om man ska gå in i ett projekt, se till att ha rutiner, riktlinjer och checklistor på grunden först innan man går in och gör en massa andra förändringar. (Medarbetare)

Vad denna sjuksköterska menar är att det är svårt att ta fram en ny arbetsstruktur eller genomföra organisatorisk förändring om arbetstagare arbetar enligt olika rutiner, eftersom de som leder förändringsarbetet då inte vet vad förändringen innebär – inte minst arbetsmiljömässigt. Det gäller även i implementeringar av förändringar och vid nyanställningar menar hon.

Ytterligare en lärdom för sjuksköterskeorganisationen är att övriga yrkesgrupper måste utbildas för att rutiner och riktlinjer ska fungera väl. Det gäller speciellt de som är nya inom sina yrken. När både sjuksköterskor och andra yrkesgrupper som de samarbetar med kan rutiner och riktlinjer ger det en trygghet i sjuksköterskans egen roll ut mot vårdtagarna.

Då behöver man ge övrig personal också utbildning så att de kan känna sig trygga i sin roll och det är det jag menar med att det här gör man hela det här arbetet på djupet då får alla en bättre arbetsmiljö. Man kan känna sig trygg i sin arbetsroll med. Så det är en utmaning för det här kräver ju mycket, ja men organisering. /.../ Men vi behöver ta hand om alla för det får vi ju tydligt från Arbetsmiljöverket och så vidare att man måste ha en viss introduktion för nyutexaminerade och man behöver ha för dem som har jobbat länge inom området. (Chef)

Citaten visar på lärdomen att ett kort, intensivt, inledande arbete med statsbidragsmedel kan resultera i nyupptäckta behov av förändringar i andra delar av verksamheten.

Lärande exempel 4 – Gemensam kunskapsgrund för ökad trygghet i yrkesrollen

Verksamhet: Kommunal äldreomsorg i stor kommun i Mellansverige.

Problem: Brister i gemensamt förhållningssätt samt gemensam kunskapsgrund inom äldreomsorgen, vilket skapar osäkerhet och ökad arbetsbörda för delar av personalen.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Gemensam grundutbildning och kompetensutveckling för alla tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden inom äldreomsorgen, för ökad trygghet i yrkesrollen.

Varför är exemplet intressant? Det här är ett exempel på en utbildningssatsning som utformats för att utgöra en gemensam kunskapsgrund för omsorgspersonal inom äldreomsorgen. Utbildningssatsningen erbjuder en arena för kunskapsförstärkning och diskussion mellan medarbetare vid olika enheter inom verksamheten. Att satsa på kompetensutveckling i utbildningsform är inte unikt, men det intressanta i det här exemplet är att satsningen utformats lokalt för att svara mot behov i verksamheten och att den inkluderar all tillsvidareanställd omsorgspersonal och att det ger denna grupp möjlighet att delta på ”bred front” i verksamheten.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

Det fanns flera motiv till utbildningssatsningen, som svarade mot olika slags behov. Ett av motiven hade sin grund i att kommunens äldreomsorg består av många olika lokala verksamheter som medarbetare rör sig mellan. Det kan finnas delvis olika rutiner och förhållningssätt i olika delar av verksamheten, men kundgruppen är densamma och därför fanns det ett behov av en gemensam grund att utgå från. Ett motiv till att utforma en gemensam utbildning där alla deltar och kan utbyta kunskaper och erfarenheter var att detta förväntades bidra till att öka kvaliteten i verksamheterna. God kvalitet i äldreomsorgen förväntades i sin tur bidra till en känsla av yrkesstolthet hos medarbetarna, och därmed till att göra arbete inom sektorn mer attraktivt. Andra motiv som lyftes var politiskt fokus på kvalitet och kompetens i äldreomsorgen men även förekomst av återkommande avvikelser inom till exempel bemötande. Bristerna i gemensamt förhållningssätt samt avsaknaden av en gemensam kunskapsgrund inom äldreomsorgen, upplevdes skapa osäkerhet bland medarbetarna och ökad arbetsbörda för delar av personalen som fick ta ansvar för och tid till att instruera och vägleda andra. Detta bidrog till att skapa brister i medarbetarnas arbetsmiljö.

Det var 2021 som vi började, om man ser till just det här projektet, för att vi såg efter pandemin att det fanns en hel del luckor, för att höja kompetensnivån för våra medarbetare så att arbetsmiljön skulle bli mera lugn. För det andra, för att det var vissa som fått göra lite mer än andra och att man inte hade kompetens och så vidare. (Projektrelaterad roll)

Processen fram till den testade lösningen

Utifrån de identifierade behoven av gemensam kunskapsutveckling inom äldreomsorgen växte en tanke fram om att nyttja ett liknande upplägg som redan hade testats i en annan del av förvaltningen som ansvarade för personer med funktionsnedsättning. Där hade man haft en grundutbildning som riktades till medarbetarna för att alla skulle ha samma grund att stå på, och denna utbildning hade gett goda resultat. Det bestämdes att satsningen i verksamheten skulle vara långsiktig och det beslutades att söka statsbidrag för att inrätta roller som skulle ansvara för satsningen samt genomföra den.

Den testade lösningen

Med hjälp av statsbidragsstödet knöts ett par medarbetare till satsningen för att planera, utveckla och genomföra utbildningen. Utbildningsmoduler togs fram utifrån behov i äldreomsorgsverksamheten och innehållet i modulerna diskuterades med chefer, sjuksköterskor och undersköterskor som arbetar verksamhetsnära och som kunde identifiera konkreta behov hos medarbetarna. En utmaning var att hitta en "lagom" nivå för utbildningen: de medarbetare som skulle genomgå utbildningen varierade från mycket erfarna till nya i sina roller och några hade undersköterskeutbildning medan andra inte hade det. Språknivån i medarbetargrupperna varierade också och därför behövde utbildningen utformas så att den skulle kunna komma alla till del. Kompetens från demensteam, fysioterapeut, arbetsterapeut, värdegrundsledare, biståndshandläggare och chefer knöts till utbildningen.

Tidig höst 2022 genomfördes en pilotomgång för att testa och med hjälp av deltagarna utvärdera utbildningen innan den skulle erbjudas till alla i målgruppen. Deltagarna i pilotomgången var en blandad grupp, från både hemtjänst och särskilt boende och med varierad erfarenhet. Erfarenheterna från pilotomgången visade att det tänkta upplägget fungerade mycket bra, men att mängden innehåll hade varit lite för ambitiöst planerad. En del av utbildningsinnehållet togs därför bort för att skapa tillräckligt stort utrymme för erfarenhetsutbyte och reflektion. Det bedömdes som viktigt för utbildningens målsättning och som något som det sällan finns tid för ute i verksamheten.

Syftet med utbildningen formulerades övergripande som att utveckla kvaliteten inom äldreomsorgen, genom en gemensam plattform av kunskap. Utbildningen utformades för att ge möjlighet till reflektion över hur man arbetar i vardagen, kunskapspåfyllnad eller kunskapsuppdatering, erfarenhetsutbyte och att lära av varandra. Sammantaget var en ambition att ge förutsättningar för att alla medarbetare ska känna sig trygga i sin arbetsroll. Huvudfokus i utbildningen var arbete inom äldreomsorgen, med inriktning på uppdrag, åldrande och äldres behov, bemötande och värdegrund. Det fanns inslag om ergonomi, men huvudfokus i utbildningen var inte specifikt arbetsmiljö. Däremot var en förhoppning att utbildningen skulle ge ett slags positiv ”metaeffekt” i termer av ökad trygghet i yrkesrollen som i sin tur skulle kunna fungera främjande för arbetsmiljön. Det fanns en förhoppning om att man genom en gemensam kunskapsgrund och enhetlighet kring bemötande och så vidare skulle uppnå ökad tydlighet och om att medarbetare som tagit ansvar för att introducera andra skulle kunna få avlastning genom utbildningssatsningen.

Utbildningen genomförs i fyra steg under fyra halvdagar som läggs ut med några veckors mellanrum. Antalet deltagare i en utbildningsomgång är 20–25 personer och dessa kommer från olika delar av verksamheten. När intervjuerna genomfördes planerades för att utforma ett femte steg, som handlar om att genomföra ett seminarium på arbetsplatsen för att förankra utbildningens innehåll i verksamheten.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

Vid intervjuernas genomförande hade ungefär 600 av 2 000 medarbetare hunnit delta i satsningen. De som var huvudansvariga för satsningen reflekterade kring utmaningarna med att kunna mäta och med säkerhet kunna uttala sig om resultat och effekter av satsningen. Ett av de mått som diskuterades i verksamheten var att analysera om antalet avvikelser eventuellt kunde användas som indikator på om och hur utbildningen ger effekt. Under pågående utbildningsomgångar har deltagarnas upplevelser och synpunkter inhämtats, men vid intervjuernas genomförande hade det ännu inte skett någon formell utvärdering av hela satsningen.

Utbildaren som både planerat och deltar i genomförandet av utbildningssatsningen berättar att deltagarna är positivt inställda till utbildningen:

Framför allt så upplever man att de tycker att det är roligt att få komma iväg på någonting. Det här var ju liksom efter pandemin och allt när man inte, alltså att det satsas lite, att de får en fyra halvdagars utbildning. De har ju varit glada när de har kommit och det har varit uppskattat att de får fika och det kan ju vara en liten detalj, men det är inte det, när man får komma iväg. (Projekterelaterad roll)

En chef berättar:

Den [utbildningen] är väldigt välbehövlig, så att det vi har fått tillbaka från medarbetarna är ju att även om det är mycket man känner igen, om man har jobbat många år, så lär man sig ändå nya saker och kan se på saker och ting på ett annat vis. Och lika de då som är nya i arbetet får ju en jätte grund, så att den har ju varit uppskattad. (Chef)

Cheferna säger att det är för tidigt att se konkreta resultat och effekter av utbildningen ute i verksamheten, men att enskilda individer kan ha plockat upp viktig kunskap. Cheferna uttrycker att det är viktigt att det satsas på de här medarbetargrupperna för att de ska känna stolthet över sin yrkestitel och att de får möjlighet att utbyta erfarenheter med kollegor på andra enheter.

Två undersköterskor som deltagit i en utbildningsomgång berättar att det senare är en stor behållning från utbildningen. De berättar också att förhållningssätt och bemötande är något som man behöver prata om återkommande, men att det kan saknas tid för det i vardagsarbetet. Uppdatering och uppfräschning av kunskap lyfts också fram som en viktig behållning av utbildningen.

... det är ju alltid bra att repetera och få nya tankar och funderingar, men sen att diskutera med andra enheter liksom från olika synvinklar. Det är ju skillnad på demensboende och hemsjukvård och hemtjänst. (Medarbetare)

Exempel på kvalitativa resultat som tas upp under intervjusamtalen är att deltagare under utbildningstillfällena kommenterar att de kommer att ta med sig erfarenheter tillbaka till sina arbetsplatser. Sett till arbetsmiljön finns en förhoppning om att personalen ska känna sig trygga i sina arbetsuppgifter och att utbildningsinslagen med praktiska övningar i ergonomi kan medföra att användningen av säkra lyft har ökat.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Från de som övergripande är ansvariga för utvecklingsarbetet påpekas att en viktig förutsättning för att en utbildningssatsning av det här slaget ska få genomslag, är att den måste få ta tid. I den här kommunen fanns ett tydligt stöd från politiskt håll för att göra en långsiktig utbildningssatsning, vilket annars kan vara svårt om satsningen är beroende av ett temporärt statsbidrag.

Intervjudeltagarna som ansvarat för utvecklingen av utbildningen samt cheferna själva påpekar att det är viktigt att cheferna är välinformerade och kontinuerligt förmedlar uppdaterad information ut till de lokala arbetsplatserna så att dessa kan dra nytta av utbildningen. I början av ett utvecklingsarbete är det ofta lättare att ha kontakt mellan utvecklingsansvariga och chefer och informera om en satsning, men under tidens gång kan chefer bytas ut, och därför behöver det finnas en kontinuerlig information och dialog med cheferna från utbildarnas sida för att bibehålla engagemanget för utbildningen ute i verksamheten. Ett

annat sätt att bibehålla engagemanget är att utforma en utbildningsdel som förankrar utbildningen tydligt i verksamheten.

De undersköterskor som deltagit i en utbildningsomgång beskriver att det är viktigt att utbildningens upplägg tänks igenom noga så att alla kan tillgodogöra sig innehållet, till exempel att varva praktiska moment med teoretiska pass så att det inte blir för långa avsnitt som baseras på passivt lyssnande. Erfarenheterna som deltagarna delar med sig av är att en gemensam utbildning för personalen kan vara en viktig insats för att nå målet om en god arbetsmiljö, inte minst i en verksamhet med medarbetare som har diversifierad utbildningsbakgrund och språknivå. Andra arbetsförhållanden är också viktiga för att uppnå en god arbetsmiljö, man måste jobba med dessa också, men utbildning är en nödvändig insats för att stärka arbetsmiljön.

Lärande exempel 5 – Bemanningsplanering med arbetsmiljöfokus

Verksamhet: Kommunal äldreomsorg i mellanstor kommun i västra Sverige.

Problem: Oro kring bemanning och bristande delaktighet i personalgrupper.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Tjänstedesign som strategi för delaktighet och verksamhetsutveckling kring bemanningsplanering och förbättring av arbetsmiljö.

Varför är exemplet intressant? Tjänstedesign används vanligen för att utifrån en kunds eller medarbetares perspektiv förbättra en tjänst eller produkt. Att använda en tjänstedesignmodell för att förbättra bemanningssituation och arbetsmiljö är relativt nytt.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

I denna kommun arbetar centrala schemaläggare inom HR-avdelningen med att få till scheman som är hållbara både för personalen och verksamheten. Arbetet har pågått i flera år. Trots det har personalen inte varit nöjda med de schemaändringar som har genomförts. Vård- och omsorgspersonalen upplevde att kommunens försök att införa mer hälsosamma scheman i stället förstörde personalens möjlighet till balans mellan arbete och fritid. Missnöjet skapade dessutom otrivsel på arbetsplatser. HR-avdelningen såg att försök att delaktiggöra personalen i bemanningsplanering hade misslyckats. HR-chefen beskriver situationen:

Vi fick bromsa detta [försöken att delaktiggöra medarbetare i bemanningsplanering], för det ledde till ett missnöje hos vår medarbetare och då har vi ju på något sätt misslyckats med att kommunicera varför – och hur blir det här. Det var ju inte menat att vi bara skulle trycka ut färre delade turer utan att medarbetarna var med på det så då bromsade vi in. (Projektrelaterad roll)

Arbetet med att ta fram nya scheman stoppades för något år sedan då vård- och omsorgspersonalen blev mycket missnöjda med den senaste ändringen. Från centralt håll hade kommunikationen med medarbetarna inte fungerat.

Processen fram till den testade lösningen

Trots försök att delaktiggöra personalen i planering av scheman var personalen missnöjda. Detta rimmade illa med kommunens satsning på tillitsbaserat ledarskap. Intervjupersonerna såg personalens delaktighet och inflytande som nödvändigt för att få ett tillitsbaserat ledarskap att fungera. HR förde därför samtal med det fackförbund som godkände de scheman som personalen var missnöjda med. Samtalen handlade om hur mer direkt delaktighet skulle kunna skapas så att man skulle kunna ta fram scheman som var mer i linje med personalens önskemål. Det ansågs kunna förbättra medarbetarnas livssituation och bringa mer trivsel på arbetsplatsen. Ett motiv till ansökan om det riktade statsbidraget var att delaktighet och inflytande ses som en friskfaktor. Möjligheten att söka medel sammanföll väl i tid med pågående satsningar på tillitsbaserad styrning och bemanningsplanering i kommunen. Det första projektet som beviljades var en fortsättning på 2021 års projekt där central schemaläggning skulle utvecklas, och det andra projektet gick ut på att med hjälp av ”tjänstedesign involvera medarbetare i arbetsmiljö samt schema för att minska delade turer” (utdrag ur ansökan). De båda statsbidragsprojekten var därmed avhängiga varandra. Fokus här är dock på tjänstedesignsprojektet.

Den testade lösningen

En tjänstedesigner anställdes med medel från 2022 års statsbidrag och därefter tillskotts egna medel för att möjliggöra en anställning på två år. Tjänstedesign innebär att användare av en tjänst eller produkt görs delaktiga i dess utformning. Metodiken har spridit sig från privata till offentliga verksamheter och i denna kommun användes den i syftet att öka vård- och omsorgspersonalens delaktighet. Även om de tidigare misslyckade försöken att ta fram hälsofrämjande scheman var gnistan till att ansöka om bidrag för tjänstedesignprojektet, är tjänstedesignerns uppgift även att bidra till utveckling av arbetsmiljön i stort.

Tjänstedesignern arbetar med att stötta förstalinjechefer i ett mer tillitsbaserat ledarskap där personal görs delaktiga och får inflytande över de beslut som fattas. Tjänstedesignern arbetade både indirekt och direkt med att stärka personalens delaktighet. Det indirekta arbetet bestod i att ta fram verktyg och utbilda samtliga chefer under en endagskurs med teori om tjänstedesign på förmiddagen och praktiskt arbete kring den egna arbetsmiljön på eftermiddagen. Vid tillfället fick cheferna själva prova och reflektera över några verktyg. Senare erbjöds cheferna ytterligare en utbildning om hur chefer kan organisera möten som främjar personalens delaktighet och inflytande. Verktygen som finns tillgängliga på kommunens intranät ska stötta cheferna i att genomföra workshoppar eller förbättra arbetsplatsträffar. Tjänstedesignerns arbete direkt ut mot medarbetaren består av att leda eller stötta chefer i att leda tjänstedesignprocesser där medarbetares kunskap, erfarenheter och idéer bidrar till innovativa lösningar på olika typer av arbetsmiljöproblem. Nytt var

att, i enlighet med tjänstedesignsmetod, inte gå för snabbt på lösningar utan att grundligt ha belyst den utmaning eller det problem som skulle lösas. Först då kan en väl avvägd lösning som accepteras av alla tas fram och provas.

Ett exempel som tjänstedesignern har arbetat med är när ett nytt team skulle tillsättas som skulle ansvara för överföring av vård- och omsorgstagande från regionen till kommunen. Teamet består av biståndsbedömare, sjuksköterskor, undersköterskor och arbetsterapeuter som tidigare varit organiserade i olika verksamheter. Tjänstedesignsmetoden användes då för att få till ändamålsenliga processer från start. I det arbetet deltog personalen. Bland annat rekonstruerade de hemtagningsprocessen efter sjukhusvistelse och kunde därmed komma på flera steg som förenklade både för vård- och omsorgstagaren och för personalen. Att utmaningen tydliggjordes bidrog till en så bra lösning som möjligt för alla yrkesgrupper och därmed bidrog också tjänstedesignsmetoden till en bättre arbetsmiljö.

Ett exempel på en enhetschefs arbete enligt tjänstedesignmetoden rör bemanning. Det fanns ett behov av tillsvidareanställda sjuksköterskor kvälls- och natttid då det var främst vikarier och pensionärer som arbetade på sådana pass. Då ombads sjuksköterskor som tidigare enbart arbetat dagtid att komma med idéer om hur tjänster med kvälls- och nattid i schemat skulle kunna göras mer attraktiva. Deltagarna fick en grundlig beskrivning av problemet och arbetade sedan med hjälp av olika verktyg som tagits fram i statsbidragsprojektet.

Tjänstedesignern har även skuggat yrkesgrupper för att få inblick i processer för att synliggöra ett problem eller utmaning med ett utifrånperspektiv.

[Ibland är det svårt för personalen] hur man ska beskriva det [problemet] och då har jag kanske kunnat göra det på ett annat sätt och mer utifrånperspektiv. (Projektrelaterad roll)

Skuggning eller andra typer av studier av verksamheten är ett led i att fördjupa kunskapen om problemet eller utmaningen.

Ett annat exempel är att tjänstedesignern har stöttat upp på arbetsplatser där vård- och omsorgspersonalen markerat att de har en stressig arbetssituation därför att arbetsprocesser inte är stabila vilket då har lett till irritation mellan medarbetare. Situationen hade inte ännu eskalerat till rena konflikter och därför kunde tjänstedesign med fokus på arbetsprocesser hjälpa chef och medarbetare. En noggrann belysning av olika perspektiv på hur arbetsprocesserna fungerade ledde fram till en acceptabel lösning. Att fokusera på den underliggande orsaken till stress och irritation snarare än på den begynnande konflikten hjälpte medarbetarna att uttrycka vari felet låg. Det gav medarbetarna en möjlighet att bidra med förbättringsförslag.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

Ett resultat av utvecklingsarbetet i statsbidragsprojektet och dess fortsättning är de verktyg som tjänstedesignern tagit fram och som finns tillgängliga på intranätet. Verktygen gör det enklare för chefer att skapa delaktighet och inflytande för sina medarbetare. Chefer har inte fått mer tid till att belysa

ett problem eller en möjlighet tillsammans med sina medarbetare, men den tid de har tillsammans kan användas effektivare med hjälp av de tillgängliga verktygen. Chefer har dessutom möjlighet att kontakta tjänstedesignern för fler tips om verktyg eller metoder som gör det lättare att arbeta tillsammans med medarbetarna kring deras arbetsmiljö. En direkt effekt av detta är att medarbetarna upplever arbetsplatsträffar och andra möten där tjänstedesignmetoden används som mer trivsamma än tidigare.

En av de intervjuade cheferna beskriver att hon har börjat arbeta på ett annat sätt vid arbetsplatsträffar. Under många år hade denna chef förklarat mycket i försök att få personalen mer delaktig i hela den församlade arbetsplatsträffsgruppen inför förändringar. Få öppnade upp och pratade vid mötena. Efter chefsutbildningen i tjänstedesign började denna chef förstå varför hon inte fått personalen tillräckligt delaktig. Problemet som skulle lösas behöver framföras tydligare och det behöver visualiseras för medarbetarna. Det kräver mer tid än denna chef tidigare lagt ner på att förklara. Nu får också personalen i grupper skriva ner sina tankar och visa för övriga under trevliga former. På så sätt får personalen ta del av andras tankar och tillföra egna nya, vilket gör att alla kan bli delaktiga. Numera är medarbetarna med i samtalet på ett helt annat sätt och förstår problemet eller utmaningen. Detta har lett till ett lugn i verksamheten och mindre oro bland personalen, vilket kan ses som en direkt effekt av statsbidragsprojektet. Chefen hyser hopp om att den ökade delaktigheten och minskade oron kommer att leda till fler förbättringar för både personal och vård- och omsorgstagare.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Den ursprungliga tanken med tjänstedesign var att låta kunden vara med i utformningen av en produkt eller tjänst. Den tanken är med några modifikationer överförbar till att låta vård- och omsorgstagare vara med i utvecklingen av vård- och omsorgstjänster. Men ska den överföras till att skapa bättre arbetsmiljö för personalen måste modellen anpassas eftersom även vård- och omsorgstagarens perspektiv bör belysas. Personalen är inte ”slutkund”. Så här uttrycker HR-chefen det:

På något vis [är] medarbetarna kunden i det här läget som faktiskt ska vara för medarbetarnas skull. Sen är det ju alltid det vi gör som medarbetare är ju för kundernas skull, så vi kan inte bara bygga en jättetrevlig arbetsmiljö här som inte fyller någon funktion. (Projektrelaterad roll)

En ytterligare lärdom vid införandet av tjänstedesignmodellen är att man behöver vara noggrann med att undersöka och beskriva utgångsläget innan samtal om lösningar släpps fram. Detta går stick i stäv med snabba lösningar, något som annars är vanligt i kommunen. Att samtala om nackdelen med snabba lösningar och lösgöra sig från det sättet att arbeta kan vara svårt i början av ett utvecklingsarbete, och det kan behövas många samtal om det i ledningsgrupp och bland centrala stödfunktioner.

Det är viktigt att visa inom vilka ramar som utvecklingsarbetet pågår. När medarbetarna varit med om att ta fram idéer har de också höga förväntningar

på att deras idéer ska bli verklighet. Det är direkt kontraproduktivt att låta personalen komma med idéer som av något skäl inte skulle kunna fungera eftersom de inte ryms innanför givna ramar. Ett exempel är något som går emot gällande lagstiftning. Som ett led i att klargöra ramar och andra förutsättningar måste relevant information om vad som pågår hierarkiskt högre upp i organisationen förmedlas till alla medarbetare. När medarbetare har vaskat fram idéer är det viktigt att kommunicera skälen till eventuella ändringar i idéerna. Det kan exempelvis röra sig om digitala system som måste uppdateras för att en idé eller lösning ska fungera i praktiken. Att meddela prioriteringsordning för olika förändringsförslag är också viktigt i ett utvecklingsarbete.

En lärdom som HR vill förmedla är att tjänstedesignmodellen kan användas för att utveckla och starta professionsövergripande team. Det är då viktigt att låta medarbetare från varje profession grundligt och tillsammans med andra professioner få ventiler sina rädslor. Erfarenheten är att det ofta finns rädslor som handlar om att förändringen ska ändra vad en viss profession "bör göra" så som den professionen har lärt under utbildning och tidigare yrkesliv. Att få ventiler dessa rädslor minskar stress och oro inför kommande förändring och fortsatt utvecklingsarbete.

Lärande exempel 6 – Samplanering av bemanning

Verksamhet: Kommunal äldreomsorg mellanstor kommun (kranskommun till Stockholm).

Problem: Svårigheter kring bemanningsplanering och tillvaratagande av kompetens.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Samplanering av bemanning.

Varför är exemplet intressant? Exemplet är intressant eftersom det rör en utmaning som många verksamheter inom vård och omsorg delar: att hitta en arbetstidsmodell som balanserar effektiv personalplanering med god arbetsmiljö för personalen.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

I kommunens ansökan om bidrag beskrevs utmaningar med att ta fram en arbetstidsmodell som skapar förutsättningar för heltidsarbete som norm, en budget i balans och en hållbar arbetsmiljö för personalen. En utgångspunkt var att hitta en arbetstidsmodell som ger förutsättningar för ett hållbart arbetsliv och heltidsarbete utan delade turer. Detta krävde nya grepp i verksamheterna inom äldreomsorg och funktionshinderområdet, där bemanningsplaneringen tidigare har byggt på att varje enhet sköter sin egen bemanning. Det minskar möjligheterna att erbjuda heltidsarbete. Om verksamheter kan samplanera kan möjligheterna i stället ökas. Den enhet som fokuserades finns inom funktionshinderområdet och de intervjuade är chefer och projektansvariga då personalen inte kunde nås (se Metod). För personalen innebar samplaneringen en stor omställning, som också skapade oro bland dem. Det fanns därför

ett behov av att ta fram en arbetsmodell som är trygg och förutsägbar för personalen även om den kommer förutsätta och medföra förändrade arbetssätt.

Enhetschefen menar att det, ur medarbetarnas perspektiv, finns viss arbetsmiljöproblematik i form av att personal upplevt egen kompetensbrist när brukare med komplex problematik eller multisjukdom kommit till enheten. Arbetssituationen blir då tung.

Processen fram till den testade lösningen

Arbetet drog igång med stöd av statsbidraget men det pausades bitvis för att man skulle hinna koordinera olika utvecklingsprojekt som bedrevs parallellt i verksamheten. När en ny projektledare anställdes gjordes delvis en omstart för att man skulle hinna göra ett visst förarbete innan förändringsarbetet drogs igång i större skala i verksamheten. Projektledaren knöt en styrgrupp till projektet därför att denne ville överbrygga ”organisatoriska stuprör”. Styrgruppens medlemmar hade bland annat förvaltningsövergripande uppdrag och kunde bidra med helhetsperspektiv på verksamheten. I samverkan med projektets styrgrupp beslutade kommunen att driva utvecklingsarbetet i ett pilotprojekt, och under senare delen av 2022 anlätades en konsult med stöd av statsbidraget. Konsulten fungerade som förändringsledare som kunde samarbeta med projektledaren och andra projektresurser. Att börja samplanera mellan verksamheter innebär en stor kulturförändring som behöver stödjas i verksamheten, och den förändringsresan kunde då påbörjas.

Den testade lösningen

Det aktuella projektets definition av samplanering rör sig kring bemanningskrav, bemanningsplanering, kompetensbehov och kompetensförsörjning samt heltid som norm. Projektet fokuserar hur man kan samplanera så att medarbetare går mellan flera verksamheter och att ta fram processer och utbildningsstöd för samplanering, även förändringsledningsstöd.

Samplanering mellan verksamheter kan också innebära att medarbetares kompetens nyttjas bättre, till exempel då enheter får nya kompetensbehov på grund av brukare med särskilda behov. Samplaneringen kan då bidra till att kompetensen tillvaratas och att personalen känner sig uppskattad och behövd.

Den lösning som testats är en pilotstudie kring samplanering. Den rör en mindre del av förvaltningen, inledningsvis ett vård- och omsorgsboende med ett 50-tal tillsvidareanställda samt ett 30-tal vikarier, samt administratörer och chef. Därefter har test även utförts med fler chefers verksamheter.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

Projektledaren och processledaren berättar att pilotstudien initialt mottogs med stor oro från personalen, bland annat på grund av osäkerhet om hur det skulle fungera att gå mellan avdelningar eller enheter. I pilotstudien arbetade man nära fackförbund och skapade referensgrupper för att genomföra målbildsarbete. Utifrån projektledarens perspektiv var det en framgångsfaktor att ha en nära dialog med facket, och det har underlättat att göra en förändringsresa

tillsammans med personalen. Personalen i pilotstudien ser nu mer positivt på samplanering och börjar bli mer ”modiga” och trygga med att gå mellan olika enheter för att arbeta. Ett kvalitativt processresultat är att det uppfattas som ett slags ”mental vila” för viss personal att gå mellan verksamheter och byta arbetsplats. Det medför andra kontakter med boende och anhöriga och både brukare och personal känner sig nu mer trygga med förändringen. Under pilotstudien har man också arbetat med att utforma vissa verksamhetsstöd på ett enhetligt sätt, så att det underlättar för personalen att gå mellan avdelningar.

En chef berättar att personalens inställning till samplanering har böljat lite fram och tillbaka: från början tveksamhet kring att behöva gå till en annan avdelning, till att när de hade testat att göra det tycka att det kunde vara skönt att gå till en annan avdelning och inte ha samma ansvar, till att det just nu är lite mer övervikt mot att personal vill vara kvar på den egna avdelningen. Chefen berättar att det finns flera fördelar som upptäckts i verksamheten, som kan fungera positivt både för boende och personal, sett till arbetsmiljön:

Men vad man verkligen har vunnit, det är ju kontinuiteten att man har de anställda man har. Och så behöver man inte ta in så mycket annat folk och det är ju bra både för boende och för personalen, för de behöver ju heller inte hålla på att lära upp människor hela tiden, vilket gör det mycket lugnare på jobbet. /.../ Alltså alla i huset lär ju känna varandra. Det blir ju en gemenskap på ett helt annat sätt än om man är liksom sina avdelningar så här bara. Det gör det ju liksom trevligare att komma till jobbet om man träffar folk man känner i stället för bara såna man har sett då. (Chef)

Ännu bedöms projektet inte ha nått så långt att det resulterat i synbara effekter i verksamheten eller för personalens arbetsmiljö. En tydligare struktur för bemanningsplanering och tydligare processer är under utveckling, och det finns en förhoppning om att det på sikt kan leda till förbättrade arbetsförhållanden.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Ett problem som man stött på i verksamheten är att samplanering och schemaläggning inte fullt ut stöds av de planeringssystem som används. Därför är det viktigt att systemstödet ses över så att kostnadsberäkning, kostnadsfördelning och aktivitetsplanering blir korrekt och stödjer den förändring som verksamheten eftersträvar. I de fall då systemen inte fungerar medför det ett stort merarbete och manuell hantering, vilket innebär en administrativ belastning.

För att ett utvecklingsarbete och en förändring av det här slaget ska kunna ske är det viktigt att involverade personalgrupper får adekvat utbildning. Utöver vård- och omsorgspersonal kan det handla om koordinators, administratörer och chefer. Förändringen behöver även stödjas aktivt av förändringsledning under utvecklingsprocessen. Samverkan med facket kring ett projekt av det här slaget lyfts fram som en viktig förutsättning för att komma framåt. Andra förutsättningar är tid och stöd för att arbeta med utvecklingsarbete och förändring, för både medarbetare och chefer. Utvecklingsprojekt som rör bemanningsplanering och olika typer av schemaändringar griper inte bara in i arbetet utan påverkar och förändrar också hur fritid och privatliv organiseras. Därför behövs extra tid och uthållighet i verksamheten för att arbeta med utveckling kring dessa frågor.

Lärande exempel 7 – Utbildning av specialistundersköterskor

Verksamhet: Regionövergripande satsning i norra Mellansverige.

Problem: På detta sjukhus fanns en brist på sjuksköterskor vilket i flera verksamheter resulterade i en ansträngd arbetssituation för vårdpersonalen.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Undersköterskor fick specialistutbildning och en process av arbetsväxling startade.

Varför är exemplet intressant? På många sjukhus råder brist på sjuksköterskor. Sjuksköterskornas arbetssituation kan förbättras genom att mer kvalificerade undersköterskor eller specialistundersköterskor tar över delar av de traditionella sjuksköterskeuppgifterna. Detta utgör samtidigt en möjlighet för undersköterskor att utvecklas i arbetet, vilket kan ses som en av flera förutsättningar för ett hållbart arbetsliv.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

I denna region var det inte något specifikt arbetsmiljöproblem i en enskild verksamhet som bidrog till att man sökte det riktade statsbidraget. Men intervjuade från sjukhusets akutavdelning berättar att många hade lämnat arbetsplatsen därför att de inte orkade med det höga tempot, vilket lett till brist på kompetent personal. Detta var pressande för akutavdelningens chefer som hade kompetensförsörjning på sitt bord. Kompetensförsörjningsproblem fanns också generellt inom regionens hälso- och sjukvård. Speciellt rädde det brist på sjuksköterskor, vilket påverkade övrig vård- och omsorgspersonals arbetsmiljö negativt. Vidare var löneläget lågt för vård- och omsorgspersonalen, speciellt för yrkesgrupper såsom undersköterskor, skötare och barnskötare (samtliga benämns nedan som undersköterskor om inte specifikt yrke avses). Dessa grupper hade få karriärmöjligheter förutom att själva vidareutbilda sig till sjuksköterska eller annan profession. De var därmed till del fastlåsta i sina arbetsuppgifter och hade begränsad möjlighet till personlig utveckling genom arbetet.

Processen fram till den testade lösningen

Regionpolitiker hade året innan beslutat om att genomföra en satsning som innebar förkortad arbetstid och höjda löner för sjuksköterskor. Detta kunde genomföras genom att lönetillägg i grundlönen växlades in mot förkortning av arbetstid. Tidigare hade regionen ingått avtal med fackförbundet Kommunal om att satsa på vidareutbildning och kompetenshöjande insatser för undersköterskor. Den satsningen blev dock resursmässigt liten och främst riktad mot grundläggande kompetens hos skötare. Politiker ville nu göra en satsning på undersköterskor men en liknande löneväxling låg inte på bordet denna gång och uppdraget för HR-avdelningen var att komma fram med annan typ av lösning som skulle ge förbättringar för undersköterskorna.

Under den tidigare satsningen hade Kommunal uttryckt behovet av att få undersköterskorna att växa i sin nuvarande yrkesroll, utan att de ska behöva

gå vidare och utbilda sig till sjuksköterska. Blickarna vändes mot att utbilda till specialistundersköterska (1 år på heltid eller 2 år på halvtid). Det skulle också vara ett sätt att höja undersköterskelönen och yrkets status. Samverkan med fackliga parter som ställde krav på regionen beredde därmed vägen för satsningen, menar en av de intervjuade.

Den testade lösningen

Statsbidragsmedlen användes för att i dialog med politiker utreda och planera satsningen på undersköterskor, skötare och barnsköterskor. Med hjälp av statsbidraget kunde man göra en kick-start. Den innebar utredning, idégenerering och planering i dialog med politiker. Regionen har cirka 1 800 anställda undersköterskor, och politikerna var efter dialog villiga att satsa 30 miljoner kronor årligen på vidareutbildning för undersköterskor. Planen är att 30 procent av alla anställda undersköterskor ska ha fått en vidareutbildning inom sitt yrkesområde inom loppet av 10 år. Det rådde konsensus över partigränserna om den målsättningen.

Mer detaljerat gav statsbidragsmedlen möjlighet att genomlys vilka utbildningar som behövdes på lång sikt. I planeringen framåt ingick att tala med verksamheter som hade behov av undersköterskespecialister och som också hade planer på, eller hade inlett ett arbete för, att låta undersköterskor ta på sig mer kvalificerade arbetsuppgifter. Det ansågs viktigt att få till en arbetsväxling så att verksamheterna fick nytta av individernas vidareutbildning samtidigt som undersköterskor fick möjlighet att utvecklas i sitt arbete. De verksamheter som skulle få ta del av satsningen skulle ha en väl utvecklad idé om hur undersköterskornas nya roll skulle se ut. Här kunde också ingå att tänka över vilka arbetsuppgifter i form av vårdnära service undersköterskor skulle kunna avlasta med. Sådan arbetsväxling sker steg för steg inom regionen. I en del verksamheter kan det räcka med att undersköterskor lär sig och kan ta över delar av sjuksköterskornas arbete utan att behöva en hel specialistundersköterskeutbildning. En HR-representant beskriver statsbidragets roll i denna långsiktiga satsning:

Vi vidareutbildar våra undersköterskor. Då kan de ta över arbetsuppgifter eller få ökat ansvar. Men det är en hel kedja som måste fungera hela vägen ut och därför tar det ganska lång tid. Men med hjälp av statsbidrag så har vi ju möjliggjort att de som redan var liksom nyfikna och intresserade, de verksamheterna som ville göra det här, fått möjlighet att testa. Sen lägger vi nu en långsiktig plan. [...] bidraget är en möjlighet för att starta igång det och det har varit en jättefin möjlighet. Men sen är det det långsiktiga arbetet. Det ligger kvar hos oss och det behöver vi jobba för att få till på sikt då.
(Projektrelaterad roll)

En del av det långsiktiga arbete som ska igång är att föra samman denna satsning med ett annat pågående arbete i en central stödfunktion som planerar utbildning av specialistsjuksköterskor. Det som sätter gränser för hur långt man kan gå, menar HR-representanten, är Socialstyrelsens rekommendationer om vilken yrkesgrupp som får göra vad i vården men även rådande intern kultur och vilka arbetsuppgifter en yrkeskategori vill släppa ifrån sig.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

På en regionövergripande nivå är det ännu för tidigt att tala om resultat eller direkta effekter av statsbidraget. Aktiviteter (se ovan) som startades med hjälp av statsbidraget pågår fortfarande, och vid tiden för intervjuerna hade beslut nyligen tagits om att bidrag skulle ges med 50 procent av en heltidslön. Vid tiden för intervjuerna hade inga undersköterskor genomfört hela sin utbildning inom ramen för satsningen där det riktade statsbidraget användes. De två undersköterskor som intervjuades hade med hjälp av ett litet bidrag (15 000 kronor) från Omställningsfonden själva bekostat sina specialistundersköterskeutbildningar. Resultat och effekter som redovisas här är således exempel på vad utbildade specialistundersköterskor kan tillföra en avdelning. De intervjuade specialistundersköterskorna arbetade sedan flera år vid akutmottagningen vid ett av regionens sjukhus och hade nyligen avslutat sin specialistutbildning. Det resultat och direkta effekter som redovisas nedan är främst kopplat till denna akutmottagning där varje chef hade drygt 30 medarbetare under sig.

Ett resultat av genomgången specialistundersköterskeutbildning är ökad kunskap som är användbar i akutverksamheten för specialistundersköterskorna. Det rör sig främst om medicinsk kunskap som också normalt ingår i en sjuksköterskeutbildning. En undersköterska berättar:

Vi fick ju väldigt mycket kött på benen när man fick en förståelse för sjukdomslära. Det tyckte jag var jätteintressant just i de här akuta skedena, att man förstår vad man gör, varför och vad det kan bli [efteråt]. (Medarbetare)

En direkt effekt av utbildningen blev att när specialistundersköterskan är med i en vårdsituation underlättas sjuksköterskans arbete eftersom det då blir möjligt att dela upp arbetet mellan sig på ett annat sätt. Hur arbetet delas upp avgör sjuksköterskan. En av specialistundersköterskorna reflekterar över vad det betyder för arbetsmiljön och möjlighet till mer av teamarbete på akutmottagningen:

Man [specialistundersköterskan] kan avlasta henne [sjuksköterskan] i flera arbetsuppgifter, sådant som bara hon kunde göra tidigare kan ju jag göra. Jag tror att det blir en avlastning för en bättre arbetsmiljö för sjuksköterskorna och att det blir en avlastning för dem som vill jobba med att man kan få ett bättre teamarbete där man kan göra mer likadana grejer än att det blir mer uppdelat. (Medarbetare)

Båda de färdigutbildade specialistundersköterskorna fick även andra mer kvalificerade uppgifter i verksamheten. En ombads bli vårdutvecklare med speciellt ansvar för att utveckla vådrutiner med fokus på undersköterskor, och den andra arbetar med förbättringar av introduktionsutbildningar för nya undersköterskor. De båda specialistundersköterskorna arbetar tätt tillsammans för att göra introduktionen så bra som möjligt för nya undersköterskor, också med patientsäkerhet i fokus. Specialistundersköterskornas arbetsmiljö i stort har inte ändrats menar de intervjuade specialistundersköterskorna, men de känner båda en större trygghet när de utför sitt arbete. Arbetsmiljön för cheferna har inte hellre ändrats i stort, men de märker av det stöd som specialistundersköterskorna ger dem genom sina nya arbetsuppgifter.

Vidare nämner de båda chefer som intervjuades vid akutmottagningen att andra undersköterskor upptäckt att det finns möjlighet att ta sig an nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter efter vidareutbildning och därmed få möjlighet att växa i sitt arbete. Det är välkommet menar cheferna då det enbart varit sjuksköterskor som satsats på tidigare. Efter beskedet om satsningen på undersköterskor tycker cheferna sig se att fler undersköterskor på akutmottagningen har större intresse för både vården och arbetsplatsen. De är mer involverade i att hjälpa nya undersköterskor in i rutiner och arbetsgemenskap. Tidigare ansåg sig inte undersköterskor bli sedda och de har känt sig hotade som yrkesgrupp under flera år då sjuksköterskor skulle fylla vård- och omsorgsbehov i många verksamheter. Även sjuksköterskor upplevde situationen där det satsades på deras yrkesgrupp och inte på undersköterskor som påfrestande, menar cheferna.

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Det politiska engagemanget var egentligen avgörande. (Projektrelaterad roll)

Ovanstående citat sammanfattar en central lärdom som HR-avdelningen i denna region vill dela med sig av om utvecklingsarbete. Det är vikten av att politiken är med i långsiktiga utvecklingssatsningar. Det kräver en kontinuerlig och öppen dialog mellan tjänstepersoner och politiken. En väl fungerande dialog är avhängig att korrekt och relevant information om verksamheterna samlas in av stödfunktioner. För långsiktiga utvecklingssatsningar såsom den aktuella krävs också enighet över partigränser. HR-representanten uttrycker att det finns en förhoppning om att statsbidraget i kombination med en betydande pott av regionens egna öronmärkta medel kommer att bidra till långsiktiga effekter i form av mer kvalificerade arbetsuppgifter för undersköterskor. Men hon menar att det är under förutsättningen att politiken håller ut:

Politiken måste vara beredda att hålla i hela vägen och det blev en väldigt bra kombination i det här sammanhanget. Nu får vi se, det är ju inget som säger att det kommer leva i 10 år. Men en ny majoritet har tagit sig an det här och budgeterat för det här. (Projektrelaterad roll)

En avgörande förutsättning för att resultat och effekter ska nås är att hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp har förtroende för den centrala stödfunktionen (HR) och att stödfunktioner har mandat att arbeta vidare med undersköterskesatsningen. Politiken sätter en grov ram och därför måste det finnas engagemang för satsningen i ledningsgruppen. Men det är också ledningsgruppen som för merparten av den så viktiga dialogen med politiken. Statsbidraget gav resurser att snabbt göra ett förarbete och börja rigga för undersköterskors vidareutbildning, men ledningsgruppens långsiktiga intresse för frågan kommer att bli avgörande, menar HR-representanten.

En specialistundersköterska uttrycker att den som utbildar sig har ett ansvar att vilja ta sig an nya uppgifter och utveckla arbetet. Samtidigt är det viktigt att utökande av arbetsuppgifter eller arbetsväxling sker i en takt som undersköterskan känner sig trygg med. Det är också arbetsgivarens ansvar att se till att så blir fallet. Så här svarar specialistundersköterskan på frågan om

förutsättningar för att satsningen ska lyckas:

Att man som arbetsgivare också tar vara på den utbildningen som man går, så att man inte bara går en utbildning och så hamnar man på samma ställe igen utan att man verkligen får tillfället och kunna använda det man har utbildat sig till för det är ju lätt gjort att det kan bli lite så att folk utbildar sig och sedan hamnar man på samma ställe i alla fall. Man går liksom inte vidare. (Medarbetare)

Det som uttrycks av specialistundersköterskan ovan uttrycks även av de intervjuade cheferna. De menar att en lärdom att dela med sig av är att ett stort ansvar för att satsningen ska ge effekt i verksamheten vilar på undersköterskornas närmaste chef. Det är chefen som ger möjlighet för den nyutexaminerade specialistundersköterskan att växla upp till mer kvalificerade arbetsuppgifter eller få ansvar för något område så som de intervjuade specialistundersköterskorna fick. Både chefer och specialistundersköterskor nämner en mängd olika ansvarsområden som specialistundersköterskor skulle kunna ta sig an, till exempel planering av introduktion, hygienansvar och olika typer av medicintekniskt ansvar.

Det kan vara svårt att gå från att ha enbart ett individperspektiv på kompetensutveckling till att också komplettera med ett verksamhetsperspektiv. Verksamhetsperspektivet måste till för att den enskilda undersköterskan ska få nytta av sin vidareutbildning. De medel som satsades är bortkastade, både för verksamheten och för individen, om det inte finns en plan för hur den nyutexaminerade specialistundersköterskans arbetsuppgifter ska ändras till mer kvalificerade. I sammanhanget är det också viktigt att ha tagit ställning till på vilken nivå lönen bör ligga för de undersköterskor som blir specialistundersköterskor. Så var inte fallet för de två intervjuade specialistundersköterskorna, och en anledning som nämndes var att lönesättare inte visste vad en specialistundersköterskas arbetsuppgifter var. Detta har nu rättats till.

Lärande exempel 8 – Spelet om arbetsmiljön

Verksamhet: En sjukhusövergripande satsning i en av Sveriges tre största städer.

Problem: Ansträngd arbetsmiljö inom hälso- och sjukvårdsverksamheten samt behov av att öka kunskapen om systematiskt arbetsmiljöarbete bland ansvariga.

Testad lösning med stöd av statsbidrag: Gemensamt lärande över funktionsgränser genom Spelet om arbetsmiljön – en kontextanpassad utbildningssatsning i lagbaserad spelform.

Varför är exemplet intressant? En funktionsövergripande utbildningssatsning som samtliga chefer i verksamheten (i det här exemplet är de fler än 600 chefer), HR-representanter samt skyddsombud genomgår en gemensam grundläggande arbetsmiljökunskap i verksamheten. Att olika funktioner, och olika intressenter, möts kan ses som en särskild styrka. Satsningen är också intressant eftersom deltagarna är så nöjda med upplägget som bygger på aktivt deltagande, interaktivitet och samspel. Satsningen kan vara intressant som exempel på en insats som kan fungera som en pusselbit av flera i ett större pussel av aktiviteter och insatser som syftar till att främja arbetsmiljövillkoren för ett hållbart arbetsliv.

Arbetsmiljöproblemet och hur det yttrade sig för de anställda

Flera av de deltagare som intervjuades berättade att det inom hälso- och sjukvården finns en tradition av att prioritera patientsäkerhet medan personalens arbetsmiljö inte haft samma självklara prioritet. Det finns dock behov av systematiskt arbetsmiljöarbete, inte minst utifrån den ökade arbetsbelastning som covid-19-pandemin medfört i verksamheten. I den aktuella regionens ansökan om statsbidraget nämns exempelvis att belastningen på vårdens medarbetare varit extremt hög under lång tid. Uppskjuten vård på grund av pandemin innebär fortsatt hög arbetsbelastning med övertid samt många och långa arbetspass, med risk för ökad ohälsa bland medarbetarna. I ansökan och under intervjuer framförs även ett behov av hälsofrämjande arbete för att kunna behålla personal och på längre sikt kunna säkra kompetensförsörjningen.

Processen fram till den testade lösningen

Vid det sjukhus som bedrev det projekt som beskrivs här identifierades ett behov av att öka kunskapen om det systematiska arbetsmiljöarbetet i verksamheten. Längre tillbaka i tiden genomfördes fysiska arbetsmiljöutbildningar som riktades till chefer och skyddsombud. De ersattes sedan av webbaserad utbildning, e-utbildning. Under en period hade man i sjukhusets verksamhet erbjudit e-utbildning på arbetsmiljöområdet, som byggde på individuellt deltagande och enskild inläring, men man konstaterade att det var svårt att bedöma hur deltagarna kunde dra nytta av utbildningen och omsätta den i praktiken. Det saknades dessutom en arena för dialog mellan chefer och skyddsombud i kunskapsutvecklingen om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Den testade lösningen

Utifrån de identifierade behoven av gemensam kunskapsutveckling beslutade man att vända sig till en extern leverantör av en fysisk utbildning på arbetsmiljöområdet. Initiativ togs av ansvariga och arbetsmiljöspecialister vid en centrubildning (organiserad under HR-staben vid sjukhuset) som fungerar som en övergripande resurs för sjukhuset när det gäller personalens välmående. Tillsammans med huvudskyddsombuden inom fackförbunden Vårdförbundet, Kommunal, Läkarförbundet samt Unionen genomförde aktörerna vid centrubildningen en testomgång av utbildningen med leverantören. Testet föll väl ut och det beslutades att utbildningen ska erbjudas till sjukhusets samtliga chefer, HR-personal samt skyddsombud. Ansvarig vid centrubildningen berättar om vad deltagarna i testomgången ansåg om utbildningen:

De sa att det här är den bästa arbetsmiljöutbildningen någonsin och det gav oss ju kraften och energin att fortsätta framåt i det här arbetet att just stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet och höja kompetensnivån för både chefer, HR-partners och skyddsombud på alla nivåer. (Projektrelaterad roll)

Efter testomgången började man erbjuda utbildningen i verksamheten. Efter en initialt trög start med utbildningsomgångar som fick ställas in på grund av för få deltagare, har satsningen sedan hösten 2022 tagit fart, genom positiv ryktesspridning. Flera fulltecknade utbildningsomgångar (ca 20 deltagare per gång) har genomförts och utbildningssatsningen fortgår med flera utbildningsomgångar varje månad.

Med hjälp av statsbidragsstödet upphandlades alltså ett utbildningskoncept som går ut på att deltagarna under en utbildningsdag ställs inför arbetsmiljöproblem som ska hanteras i Spelet om arbetsmiljön. Deltagarna delas in i lag, över funktionsgränser, som tävlar mot varandra i deltävlingar under ledning av utbildningsanordnaren. Innehållet i spelet är anpassat till och utgår från den egna verksamheten, baserat på den aktuella regionens samt sjukhusets riktlinjer och rutiner, t.ex. samverkansrutiner och lokal struktur för systematiskt arbetsmiljöarbete. Under utbildningsdagen sker fyra deltävlingar som fokuserar organisatorisk och social arbetsmiljö, samverkan, arbetsanpassning samt rehabilitering. Deltagarna har under utbildningsdagen tillgång till samlad dokumentation (t.ex. föreskrifter och handböcker) som resurs för lagets arbete med att hitta lösningar. Vid summeringen av respektive deltävling går utbildningsanordnaren igenom lösningarna utifrån tillämpliga riktlinjer och lagar. Vinnande lag belönas med en T-shirt.

Resultat och direkta effekter i verksamheten

Deltagarna anger att det är för tidigt för att det ska gå att se om utbildningssatsningen har givit några synbara effekter i verksamheten, ut till medarbetarnivån och konkreta effekter på arbetsmiljön. Som ett kvalitativt resultat lyfter deltagarna fram att det finns en tendens till tidigare samverkan mellan chefer och skyddsombud i arbetsmiljöfrågor och att de som genomgått utbildningen får inställningen att man kan hjälpa varandra kontinuerligt i processen. Det utgör en skillnad mot en annars vanligt förekommande procedur vid arbetsmiljöproblem: att chefen först försöker hitta lösningar och därefter, i ett senare skede i processen, kopplar in skyddsombud.

Eftersom utbildningen bygger på samverkan i laget bäddar utbildningsformen för att fortsatt främja samverkan mellan chefer och skyddsombud. En arbetsmiljöspecialist respektive en verksamhetschef reflekterar över detta:

Jag hoppas att man tar med sig att man ska samråda och samarbeta om arbetsmiljön, för det är det som är det viktiga tror jag, att man inte går i klinch med varandra utan man försöker lösa uppgiften tillsammans. (Projektrelaterad roll)

Och också då, det har ju varit lokalt som det har varit kanske lite utmanande i relationerna, men att det har bidragit till att de också då får en bättre dialog med varandra. Man lyfter liksom bort en del utav de saker man har fört som en konflikt mellan oss, så inser man att nej, men regelverket ser ut så här och det måste vi förhålla oss till. (Chef)

Alla som intervjuades är mycket positivt inställda till utbildningssatsningen, det framförs att Spelet om arbetsmiljö har varit givande, både till innehåll och form. Utbildningen ger dels konkreta insikter om gällande regelverk, dels förhållningssätt till det systematiska arbetsmiljöarbetet:

Och alla inspektioner hittills har man lyft Spelet om arbetsmiljön som är en viktig del i det kunskapshöjande arbetet och att man har fått lite aha-upplevelser om att, ja, men att det funkar bra att jobba med systematiskt arbetsmiljöarbete. Det är inte betungande, det behöver inte vara betungande. (Projektrelaterad roll)

Flera lyfter också fram att det var en extra ”krydda” att det byggs in ett tävlingsmoment i utbildningen:

Så tycker jag att det var intressant med att vi blev uppdelade i grupper och sen just det här med, det kanske låter larvigt, men att det ändå var lite tävling. Det går ju inte att komma ifrån att det är också kanske ett annat grepp. (Chef)

Lärdomar kring viktiga förutsättningar för att uppnå resultat och effekter

Deltagarna trycker på att Spelet om arbetsmiljön är en av pusselbitarna som kan bidra till det systematiska arbetsmiljöarbetet och en god arbetsmiljö. Spelet i sig lyfts inte fram som en lösning som kan stå på egna ben för att stärka arbetsmiljön, utan det är först tillsammans med annat utvecklingsarbete på arbetsmiljöområdet som man förväntar sig att Spelet om arbetsmiljön kan ge effekt. De förutsättningar som lyfts fram som centrala, och som möjliggjort testet av Spelet om arbetsmiljön i verksamheten, är att det funnits en organisatorisk funktion med huvudansvar för arbetsmiljöfrågor och medarbetarnas välmående, en stöttande ledning samt extern finansiering. Detta har varit nödvändigt för att man skulle kunna göra en utbildningssatsning av den här storleken och som bygger på inköp/upphandling av ett utbildningskoncept med konsultstöd. Statsbidraget var viktigt, men det fanns även annan extern finansiering som hade kunnat sökas.

... hälsofrämjande och hållbara arbetsplatser som samlade ihop detta och man behöver ha en, ja, vad ska vi säga? En intern infrastruktur för att möjliggöra det här arbetet. Hade jag suttit som chef någon annanstans ute i kliniskt arbete hade jag inte haft en chans att ha koll på det här /.../ Det behöver finnas möjliggörare på arbetsplatsen eller inom organisationen som har omvärldsperspektiv. (Projektrelaterad roll)

Ja det, det fick vi ju liksom tummen upp, vi har en väldigt positiv sjukhusledning till att jobba för man har ju insett att vi står nästan och faller med våra medarbetare om vi ska lyckas i vårt uppdrag eller inte. Har vi medarbetare som inte mår bra eller är väldigt pressade och liksom ja, men då får vi ju heller inte leverans. Och tvärtom har vi ett klimat så att vi kan anse att vi kan verka för en god arbetsmiljö då blir det nästan alltid ett positivt resultat och en god leverans. (Projekterelaterad roll)

[Statsbidraget] möjliggjorde definitivt detta. Sen har vi ju också haft regionala bidrag i hållbara och hälsofrämjande arbetsplatser både under föregående år och i år. Så man kan säga att statsbidraget definitivt möjliggjorde, hade vi inte fått statsbidrag så har vi kunnat använt regionala pengar i stället, men utan den externa finansieringen hade vi inte kunnat göra det alls. (Projekterelaterad roll)

Utvecklingsarbete med fokus på arbetsmiljö främjades alltså i det här fallet av en kombination av aktiviteter och stödjande organisatoriska förutsättningar.

6. Diskussion

I detta kapitel diskuteras resultatet av 2021 och 2022 års riktade statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. I diskussionen lyfts resultatet av statsbidraget fram och uppföljningsstudiens två frågeställningar sammanförs och besvaras. Dessa var: "Hur användes statsbidraget?" och "Vilken betydelse hade statsbidraget för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg?".

Innan uppföljningsstudiens resultat diskuteras, kommenteras möjligheten att kunna bedöma resultatet av statsbidraget.

Vilka resultat av statsbidraget är rimliga att kunna bedöma?

Inledningsvis kan det konstateras att möjligheten att bedöma resultat i termer av hållbart arbetsliv, det vill säga huruvida statsbidraget bidragit till att arbetsförhållanden eller arbetsmiljön utformats på ett sådant sätt att medarbetare kan, orkar och vill jobba ett helt arbetsliv, är begränsad. Detta beror på tidpunkten när uppföljningen genomfördes. Statsmakternas intention om ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är exempel på en önskvärd långsiktig effekt som inte kan identifieras under pågående projekt eller strax efter. Direkta effekter är heller ingen garanti för att de önskade långsiktiga effekterna uppnås (Brulin & Svensson, 2012). En viktig förutsättning för att långsiktiga effekter ska nås är att verksamhetsutvecklingen fortsätter efter projektslut (Åhlfeldt, 2017) och utvecklingen har inte kunnat följas över tid i de studerade verksamheterna. Tidpunkten för uppföljningen av statsbidraget innebär därmed i sig en begränsning för att kunna uttala sig om faktiska resultat av användningen av statsbidraget, i termer av hållbart arbetsliv. Som beskrivits tidigare i rapporten går det dock att kvalitativt undersöka och bedöma resultat i termer av direkta effekter i verksamheten, exempelvis personals upplevelser av färre eller mindre stressfyllda situationer, vilket studien inriktats på. Det kan även påpekas att statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg också utbetalades under 2023, med drygt 1,5 miljarder kronor. Det är ett högre belopp än under 2021 respektive 2022. Givet att framgångsrika projekt från 2021 och 2022 har kunnat fortsätta att bedriva utvecklingsarbete för att stärka ett hållbart arbetsliv med fler statsbidragsstödda projekt under 2023 har verksamheterna sannolikt ökat sina möjligheter att stärka arbetsmiljön och därmed även förutsättningarna för hållbart arbetsliv. Därför kan givetvis nya resultat och effekter ha uppnåtts efter denna uppföljningsstudie.

Studiens design, fallstudier av framgångsrika projekt i kombination med Socialstyrelsens redovisningar av statsbidraget för 2021 och 2022, motiverades av uppföljningsuppdraget. Fallstudiedesignen påverkar studieresultatens generaliserbarhet. Resultat från fallstudier kan inte generaliseras i statistisk

mening, som i studier som baseras på ett obundet slumpmässigt urval från en population. Resultaten från de genomförda fallstudierna kan alltså inte antas gälla för samtliga projekt i samtliga kommuner och regioner som mottagit och använt de aktuella statsbidragsmedlen. Statistisk generalisering är heller inte ambitionen i fallstudier, utan snarare genomförs en analytisk generalisering. Denna typ av generalisering handlar bland annat om att med hjälp av slutledning bedöma giltigheten från ett sammanhang till ett annat, från ett fall till ett annat (Yin, 2003), vilket även varit ambitionen i denna uppföljningsstudie. I studien har fallen (projekten) valts ut för att de fångar, och därmed delvis representerar, den variation av utvecklingsprojekt som bedrivits inom vård- och omsorgskontexten med stöd av statsbidraget (projekt av typen friskvård eller inköp av utrustning undantaget). Fallen ger därför en fingervisning om hur ett utvecklingsarbete för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv med stöd av statsbidrag kan se ut. Fallen har också valts utifrån att de identifierats som framgångsrika projekt som ska kunna fungera som lärande exempel som kan vara av intresse som inspiration och stöd för arbetsgivare, chefer, skyddsombud och andra förtroendevalda samt medarbetare på arbetsplatser inom vård- och omsorgssektorn. Denna urvalsstrategi medför att mer kritiska studieresultat kan tänkas saknas, exempelvis i termer av lärdomar från projekt som inte nått måluppfyllelse, som återbetalat stora delar av statsbidraget och så vidare.

En begränsning som rör studiens möjligheter att kunna uttala sig om resultatet av just statsbidraget, är att användningen av bidraget inte sker isolerat från andra pågående satsningar, förändringar eller utvecklingsarbeten i verksamheten. I rapportavsnittet om vård- och omsorgssektorn som arbetslivskontext nämndes exempelvis förändringar av bestämmelser kring dygnsvila och heltid som norm inom välfärdsyrkena, vilket innebär att det kan finnas parallella utvecklingsprocesser som hakar, eller inte hakar, i utvecklingsarbetet som utförts med stöd av statsbidraget. Vid genomförandet av fallstudierna har detta hanterats genom att ställa frågor med tydlig koppling till det enskilda projektets genomförande samt resultat och direkta effekter i verksamheten.

För övriga metodologiska överväganden hänvisas till kapitlet Metod.

Resultatet av statsbidraget

Resultaten från fallstudierna visar att förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv kunde stärkas på två olika sätt genom statsbidraget. Dels stärkte det möjligheten att bedriva ett hållbart utvecklingsarbete för att utveckla personalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, dels förbättrades arbetsmiljön, i termer av förstärkning av vissa friskfaktorer, som en direkt effekt av projekten. Detta kan alltså ses som resultat av det aktuella statsbidraget. Det är rimligt att anta att stärkningen av dessa förutsättningar också skulle kunna ske genom andra statsbidragsprojekt i andra kommuner eller regioner om de bedrev ett utvecklingsarbete. Detta torde främst gälla projekt där ett utvecklingsarbete bedrevs inom ramen för en större satsning eller strategi med fokus på

hållbart arbetsliv (Brulin & Svensson, 2012). Det är dock inte möjligt att säga hur många av statsbidragsprojekten under 2021 eller 2022 som ledde till förbättringar av arbetsförhållanden eller arbetsmiljö, eller att ett hållbart utvecklingsarbete för att stärka förutsättningar för ett hållbart arbetsliv kom i gång. I det följande fördjupar vi diskussionen om de två olika sätten att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv, med start i bättre förutsättningar för ett hållbart utvecklingsarbete.

De utvecklingsprocesser som deltagarna från verksamheterna berättat om kan analyseras i relation till de teoretiska utgångspunkterna om förutsättningar för lärande och utveckling (Ellström 2006; 2010; Fuller & Unwin, 2004). De resurser som tillfördes gav exempelvis mer stöd för lärande i utvecklingsarbetet genom processledare eller utvecklare. Det stärkte möjligheten till lärande i utvecklingsarbetet för flera funktioner i verksamheten (samtliga lärande exempel), inte minst medarbetare (lärande exempel 1–6). Processtöd är en tidigare identifierad förutsättning för lärande och utveckling, så också medarbetares delaktighet (Ellström, 2006). Delaktighet stärktes med hjälp av processtöd i flera av fallen. De statsbidragsfinansierade projekten satte även utvecklingsarbete med sikte på ett hållbart arbetsliv på agendan för de chefer som deltog i utvecklingsarbetet, och ibland var även politiken involverad i övergripande strategier där projekten spelade en roll, om än begränsad. Beslutsfattaress intresse och fokus på en utvecklingssatsning har identifierats som en förutsättning för lärande och utveckling genom projekt (Svensson et al., 2007). Sammantaget förbättrade dessa och andra förutsättningar för lärande och utveckling verksamheternas lärandemiljö (Fuller & Unwin, 2004), och eftersom lärande och utveckling går hand i hand (Høystrup, 2012; Billett, 2012) kan det också antas att förutsättningarna för ett hållbart utvecklingsarbete i riktning mot ett hållbart arbetsliv stärktes. De resurser som statsbidraget gav i form av möjlighet till processledning, utökad delaktighet och kompetensutveckling bidrog till att utveckla lärandemiljön för andra i verksamheten och därmed stärktes också möjligheten till utveckling (Ellström, 2006; Engeström, 2001, Engeström & Sannino, 2021). Detta kan också skönjas i flera av projekten som studerades. Där fortsatte processledning och vård- och omsorgspersonalens delaktighet efter statsbidragsprojektets slut, vilket tyder på att förutsättningarna för lärande och utveckling kvarstod. Det bör i sin tur bidra till fler direkta och möjligen även långsiktiga effekter av statsbidraget – om projektresultatet fortsatt utvecklas.

Arbetsförhållanden och arbetsmiljö förbättrades också för personalen direkt. I fallstudierna uttrycktes förbättringarna som kvalitativa resultat och processresultat. Ibland uttrycktes de mer som en känsla eller förhoppning om att det statsbidragsstödda utvecklingsarbetet snart, eller i förlängningen, skulle förbättra personalens arbetsmiljö. En direkt effekt av projekten för personalens arbetsmiljö som verksamheterna tog upp var en känsla av ökad delaktighet bland personalen (lärande exempel 1, 2, 3, 5, 6). Delaktigheten i projektarbetet hängde också samman med ökad arbetsglädje (lärande exempel 1). Projektens genomförande och direkta effekter innebar även förbättrat samarbete inom och mellan personalgrupper (lärande exempel 2, 7). En annan direkt effekt som

nämndes var mindre stress i arbetet genom att projekten innebar avlastning för personalgrupper (lärande exempel 2, 7). Genom att arbetsuppgifter synliggjordes ökade tydligheten i arbetet, vilket kunde bidra till att minska stress i arbetet (lärande exempel 3). Projektaktiviteter bidrog till att personalen kände sig uppskattad av arbetsgivaren. Det bidrog till en känsla av stolthet över arbetet inom omsorgsverksamheten, vilket projektansvariga hoppades skulle kunna bidra till en positiv bild av arbete inom sektorn och därmed positiva effekter på kompetensförsörjningen (lärande exempel 4). En ökad känsla av säkerhet kring arbetsinnehåll, bemötande och rutiner lyftes fram som en direkt effekt av projekt som inriktades på kompetensutveckling (lärande exempel 4, 7, 8). Personalens lärande relaterat till vård- och omsorgskunskap bidrog även till att arbetsmiljön blev bättre. Både de som deltagit i utbildningen och mer erfaren personal fick en lugnare arbetsmiljö med mer ordning och reda gällande rutiner eller bättre roll- och ansvarsfördelning, vilket ledde till färre stressfulla arbetssituationer (se exempelvis lärande exempel 4). Förväntade direkta effekter omfattade också en minskning av stress för chefer, genom tillgång till konkreta och effektiva verktyg som kan underlätta arbetet för chefer (lärande exempel 5). De exempel på direkta effekter som togs upp kopplade deltagarna till positiva förändringar i personalens arbetsmiljö, ett slags förstärkning av friskfaktorer i arbetet (Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap, 2021).

Utvecklingsarbetet som bedrivits inom ramen för de statsbidragsstödda projekten kan därmed ses som något som skapar förutsättningar för lärande och utveckling i relation till ett hållbart arbetsliv. Det skapar därmed också förutsättningar för kommande förbättringar i arbetsmiljön men även direkta effekter på arbetsmiljön, något som vanligtvis inte ryms inom ramen för ordinarie verksamhetsbudget i vård- och omsorgsverksamheten. Sammantaget har statsbidraget alltså gett resultat – men har det nått maximal nytta? Det adresseras i nästa avsnitt.

Statsbidragets utformning i relation till intentionerna om ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg

Här diskuteras frågan om vilken betydelse statsbidraget för 2021 och 2022 hade för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. Diskussionen förs utifrån studiedeltagarnas uppfattningar om statsbidraget i sig och hur dess utformning gav verksamheterna förutsättningar att använda statsbidraget för att långsiktigt utveckla arbetsförhållanden eller arbetsmiljö med sikte på hållbart arbetsliv. Personalens egna uppfattningar om hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är centrala för att kunna analysera och bedöma statsbidragets betydelse härvidlag. Därför diskuteras även de kontextuella förutsättningar som enligt studiedeltagarna krävs för att främja ett hållbart arbetsliv för personal inom vård och omsorg. Statsbidragets betydelse för ett jämställt arbetsliv kommenteras avslutningsvis.

Statsbidragets tidsram begränsade möjligheterna att nå effekter för hållbart arbetsliv

För det första kan det konstateras att samtliga verksamheter som deltagit i studien påtalar att tidsramarna för statsbidraget har fungerat som en kraftig begränsning för verksamheterna, både vad gäller möjligheten att hinna planera för ett utvecklingsarbete och att ansöka om medel för det, men framför allt när det gäller användningen av bidraget och därmed möjligheten att nå resultat. Som framgår av figur 1 var tiden för att nyttja bidraget kort och begränsad till samma kalenderår som både ansökan och beviljande av bidrag. Verksamheternas inställning till statsbidragets tidsramar som framkommit i denna studie valideras genom Socialstyrelsens redovisningar (2022, 2023). Tidsbrist var en av de främsta anledningarna som verksamheter angav som orsak till Socialstyrelsen vid återbetalning av oförbrukade medel 2021 och 2022.

Konstruktionen med årsvisa ansökningar och beviljanden samt osäkerhet kring statsbidragets varaktighet över tid angavs dessutom försvåra ett långsiktigt utvecklingsarbete. Bristande långsiktighet i genomförandet är något som påvisats som en betydelsefull begränsning hos tidigare statsbidrag som riktats mot vård- och omsorgssektorn (Vård- och omsorgsanalys, 2022). Tid och långsiktighet är centrala förutsättningar för att lärande respektive hållbart utvecklingsarbete ska komma till stånd (Ellström, 2006; Fuller & Unwin, 2004; Åhlfeldt, 2019). Därför kan statsbidragets utformning, med korta nyttjandetider och årsvisa bidrag, alltså förstås som en förutsättning som innebar en betydelsefull begränsning för att verksamheter skulle kunna uppnå resultat av det slag som var statsmakternas intentioner.

Statsbidragets syfte var att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv för personal inom vård och omsorg. Givet tidsramen för statsbidraget, vilket resultat vore rimligt att förvänta sig? En rimlig bedömning ges av verksamheterna själva: det handlar om att under tillgänglig tid kunna initiera eller fördjupa ett utvecklingsarbete och nå en bit på vägen mot förbättrad arbetsmiljö för personalen. Däremot är tidsramen för snäv för att man ska kunna uppnå och mäta resultat och effekter i termer av stärkta förutsättningar för hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. En tillspetsad fråga i sammanhanget är om det hade varit rimligare att kalla statsbidraget ”återhämtningsbonus”, och rikta det till aktiviteter som skulle kunna ge personalen en mer direkt återhämtning, snarare än till start av utvecklingsprojekt? Denna fråga är relevant åtminstone för 2021, när bidraget initialt benämndes just återhämtningsbonus. Detta kopplar inte enbart till tidsramen för statsbidraget utan även till tidpunkten, framför allt för statsbidraget som utlystes och utbetalades 2021. Covid-19-pandemin var då inne på sitt andra år och påverkade de berörda verksamheterna påtagligt sett till personalens arbetsbelastning (se till exempel Nyberg et al., 2023). Benämningen återhämtningsbonus användes inledningsvis för att i olika sammanhang beskriva statsbidraget, och ger för övrigt en annan bild av bidragets syfte än statsmakternas intentioner om att långsiktigt främja ett hållbart arbetsliv så som de uttrycks i statsbidragsförordningen (SFS 2021:313). Olikheter i intentioner, kopplade till ett och samma statsbidrag, kan bidra till otydlighet om målsättningar och oklara planeringsförutsättningar för de verksamheter som vill ansöka om och använda bidraget (jämför Vård- och omsorgsanalys, 2022).

Statsbidragets inriktning avgränsar utvecklingsarbetet mot hållbart arbetsliv

Det studiedeltagarna själva uppfattar som förutsättningar för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg består av flera sammanhängande faktorer, vilket antyder att det är svårt att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv genom tidsbegränsade projekt som fokuserar enskilda aspekter av arbetsmiljön. De förutsättningar som lyfts fram som centrala rör nämligen kontinuerlig tillgång till förutsättningar som exempelvis stabil och kompetent arbetsgrupp, kunniga och tillitsfulla chefer, utvecklingsmöjligheter och tid till reflektion i arbetet, handlingsutrymme, personalens delaktighet, tillgång till relevant information om planerade och pågående organisationsförändringar, rimlig balans mellan krav och resurser, rimlig balans mellan arbete och fritid, samt trivsel och arbetsglädje. De projekt som i enlighet med Socialstyrelsens (2022; 2023) redovisningar använde projektmedel för friskvårdsaktiviteter eller inköp av friskvårdsutrustning är alltså inte satsningar som enligt studiedeltagarna uppfattas som centrala för att åstadkomma ett hållbart arbetsliv. Det bör särskilt beaktas att de förutsättningar som lyfts fram av deltagarna är sådana som behöver utvecklas på arbetsplatsnivå men som ofta hänger samman med och är beroende av förutsättningar som skapas såväl inom den egna organisationen (kommunen eller regionen) som utanför organisationen, som exempelvis rör yrkens status eller lönesättning. Ett riktat statsbidrag svarar alltså inte alltid mot de lokala utvecklingsbehoven avseende arbetsmiljön och förutsättningarna för hållbart arbetsliv, även om de svarar mot den övergripande organisationens samlade behov.

Utifrån fallstudierna bygger ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg därför på långsiktigt, hållbart, utvecklingsarbete med fokus på arbetsförhållanden och arbetsmiljö på olika arbetsplatser med olika behov. Ett sådant utvecklingsarbete uppmärksammar att förutsättningar behöver skapas och återskapas utifrån de förändringar som sker i verksamheten (Åhlfeldt, 2017). Att ett projekt exempelvis medfört en ökad tydlighet och därmed mindre stress i arbetet innebär inte att denna tydlighet består över tid (Brulin & Svensson, 2012). Ett annat exempel är kompetensutveckling, som de deltagande verksamheterna bedömde som en viktig förutsättning för att skapa grund för en god arbetsmiljö och i förlängningen ett hållbart arbetsliv. Kompetensutveckling är en typ av utvecklingssatsning som inte kan genomföras enbart vid ett tillfälle om den ska förväntas bidra till mer långsiktiga effekter, eftersom personal kontinuerligt byts, nya medarbetare och chefer tillkommer, och så vidare.

Statsbidragets betydelse för jämställdheten: ett mer jämställt arbetsliv?

Under studiens intervjuer har några av de genusmärkta arbetsmiljövillkor som råder i kvinnodominerad vård- och omsorgsverksamhet berörts. Sådana villkor innefattar bland annat samvetsstress (Åhlin et al., 2021). Även arbetsmiljöbrister som tidspress, bristande delaktighet, bristande kompetensförsörjning och hög arbetsbelastning har berörts (se till exempel Szebehely et al., 2017). De senare problemen är sådana som de deltagande verksamheterna adresserar i

sina statsbidragsstödda projekt, för att åstadkomma en arbetsmiljöförändring till det bättre. Att statsbidrag av det här slaget riktas till kvinnodominerade verksamheter kan därför i sig ses som en strategi som har potential att ge positiva konsekvenser för jämställdhet. Detta gäller sett till sjukskrivningstal (minska kvinnors sjukfrånvaro), mer jämställd hälsa och ett mer jämställt arbetsliv – vilket beskrevs som en av intentionerna med statsbidraget när förslaget som föregick förordningen presenterades. Som framgått av resonemangen i avsnitten ovan finns det dock betydande begränsningar i statsbidragets utformning för att det hållbart och långsiktigt ska kunna göra nytta för jämställdheten utifrån statsmakternas intentioner. I anslutning till detta kan nämnas att studiedeltagarnas egna uppfattningar om vilka förutsättningar som kan främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är mer komplext sammansatta än de enskilda faktorer eller förutsättningar som kan stärkas i ett avgränsat projekt, vilket diskuterades tidigare i kapitlet.

Statsbidraget måste tas om hand på ett genomtänkt sätt i verksamheten för att kunna göra nytta

Som hittills diskuterats så möjliggjorde statsbidraget utvecklingsarbete i projektform som på verksamhetsnivå uppfattades kunna förbättra arbetsmiljön som en direkt effekt, vilket också ligger i linje med Socialstyrelsens (2022; 2023) kommentarer i redovisningarna av statsbidraget för 2021 och 2022. Förutsättningarna för lärande och utveckling stärktes också. Däremot går det inte att med säkerhet bedöma statsbidragets betydelse för att långsiktigt stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg, mot bakgrund av statsbidragets tidsbegränsning och deltagarnas egna uppfattningar om förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv inom sektorn.

Trots de begränsningar som omgärdade statsbidraget har studiedeltagarna alltså redogjort för direkta effekter som kan gynna arbetsmiljön. Deltagarnas egna lärdomar och analyser av varför verksamheterna kunnat nå resultat och direkta effekter handlar om att det funnits genomtänkta planer för hur statsbidragsprojektet skulle kunna göra störst nytta i verksamheten.

Flera av de projekt som ingår i uppföljningsstudien ingick i en större eller beslutat långsiktig satsning, i några projekt fanns det systerprojekt som finansierades av samma statsbidrag och där det därmed kunde uppstå synergier, och i något fall fanns det även andra beslut eller satsningar som drog åt samma håll (lärande exempel 1, 3, 7, 8). I flera av fallen fanns det en tydlig förankring eller uttalat engagemang från organisationens högsta ledning eller politiker (lärande exempel 1, 4, 7, 8). Att verksamhetens chefer involverades och gjordes delaktiga i utvecklingsarbetet bedömdes som centralt för att utvecklingsarbetet skulle kunna nyttiggöras. Denna lärdom lyfte intervjupersoner upp på basis av att utvecklingsarbetet bedrevs i projektform med särskilda projektledare som inte själva hade mandat att styra över hur lösningen implementerades i verksamheten (lärande exempel 1, 4, 6). En viktig förutsättning för att

utvecklingsarbetet kunde ge direkta effekter var också att det baserades på kontextualiserad verksamhetskunskap (lärande exempel 1, 2, 3, 5, 8). Insikter av detta slag, som handlar om förutsättningar för hur utvecklingsarbete kan komma verksamheten till nytta, finns att ta del av även i tidigare forskning om utvecklingsarbete som bedrivs med stöd av externa medel, av särskilt utsedda utvecklingsledare, och/eller i projektform (Halvarsson Lundkvist, 2013; Åhlfeldt, 2017; 2019).

7. Slutsatser

Baserat på ovanstående diskussion kan några slutsatser om användning och utformning av statsbidraget dras. Slutsatserna leder till några praktiska implikationer för de som tar del av framtida riktade statsbidrag och för statsmakten. Avslutningsvis ges förslag på framtida studier om hållbart arbetsliv inom vård- och omsorg.

- **Den första slutsatsen är att riktade statsbidrag som möjliggör utvecklingsarbete i projektform kan vara en god hjälp för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv för vård- och omsorgspersonal.**

Projekt som bedrivits helt eller delvis med stöd från statsbidrag kan dels bidra med direkta effekter på arbetsmiljön i verksamheten, dels bidra till en lärandemiljö som stärker ett hållbart utvecklingsarbete för att förbättra personalens arbetsförhållanden eller arbetsmiljö. Men eftersom ett arbetsliv är långt kan detta bara ske om resultatet från det statsbidragsfinansierade projektet integreras i verksamheten och tas om hand och vidareutvecklas där för verksamhetens bästa. Utan sådan dynamik ger statsbidragen ingen långvarig nytta och därmed bidrar de inte heller till ett hållbart arbetsliv för personalen. En praktisk implikation för kommuner och regioner som nyttjar riktade statsbidrag är därför att se till att det som kommer ut av projektet kan tas om hand. Ett sätt att ta om hand är att låta statsbidragsprojektet ingå i (förstärka) ett större utvecklingsarbete som ska fortsätta efter statsbidragsprojektets slut. Om statsbidraget inneburit att ett utvecklingsarbete för att förbättra arbetsförhållanden eller arbetsmiljö just startat är det viktigt att se till att det finns beredskap och vilja hos beslutsfattare att ta hand om resultatet och fortsätta utvecklingsresan.

- **Den andra slutsatsen är att statsbidragets utformning har stor betydelse för i vilken grad det direkt kan förbättra arbetsmiljön eller bidra till ett mer hållbart utvecklingsarbete för att stärka personalens möjlighet till ett hållbart arbetsliv.**

Det aktuella statsbidraget begränsade kraftigt en sådan möjlighet då tidsramarna var snäva, både för planering inför ansökan och för nyttjande av medlen. En praktisk implikation, riktad mot statsmakterna, är att statsbidrag, för att de ska kunna göra största möjliga nytta i målverksamheterna, behöver utformas så att de ger verksamheter bättre tidsmässiga planeringsförutsättningar, ökade möjligheter till långsiktighet, samt ökade möjligheter att rikta de lokala utvecklingsinsatserna mot de arbetsmiljöbehov som finns i verksamheten. Det kräver bättre möjlighet till framförhållning för de verksamheter som vill nyttja statsbidrag. Dessa rekommendationer ligger i linje med rekommendationer som tidigare föreslagits i relation till användning av riktade statsbidrag inom vård och omsorg.

- Den tredje slutsatsen är att statsbidrag som riktas mot förbättringar av arbetsmiljön inom vård och omsorg troligen får större genomslag om de skräddarsys men ändå är så flexibla att de kan svara mot just de lokala arbetsmiljöproblem och organisatoriska förutsättningar som finns inom denna kvinnodominerade sektor.

Denna slutsats är mer tentativ och den handlar om kopplingar mellan ett hållbart arbetsliv och de genusmärkta arbetsvillkor som råder inom den kvinnodominerade vård- och omsorgsverksamheten. Bland sådana arbetsmiljöproblem finns tidspress i vård- eller omsorgssituationer som leder till samvetsstress när lojaliteten gentemot vård- eller omsorgstagaren och arbetsgivaren krockar. Att se till rådande arbetsvillkor i denna genusmärkta sektor kan i sig ses som en strategi som har potential att ge positiva konsekvenser för jämställdhet sett till sjukskrivningstal (minska kvinnors sjukfrånvaro), mer jämställd hälsa och ett mer jämställt arbetsliv – vilket beskrevs som en av intentionerna med statsbidraget när förslaget som föregick förordningen presenterades.

I anslutning till slutsatserna kan nämnas att studiedeltagarnas egna uppfattningar om vilka förutsättningar som kan främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg är mer komplext sammansatta än de enskilda faktorer eller förutsättningar som kan stärkas i ett avgränsat projekt, vilket diskuterades tidigare i diskussionskapitlet.

Studien har sammantaget bidragit med kunskap om två olika typer av resultat som riktade, tidsbegränsade statsbidrag kan ge: direkt i verksamheten eller genom att förutsättningarna för lärande och utveckling har stärkts. Studien har också bidragit med kunskap om vilka faktorer som främst påverkar arbetsförhållanden och arbetsmiljö inom vård och omsorg, utifrån personalens egna uppfattningar. Personalens uttalanden visade på att många faktorer samspelar för att ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg ska bli möjligt. Fortsatt forskning på området är dock önskvärd, för att öka kunskapen om förutsättningarna för att utföra arbete i, och ha möjlighet till ett hållbart arbetsliv inom, vård och omsorg. Sådan forskning behövs både för att kunna utforma verksamhetsinterna satsningar på att förbättra arbetsförhållanden och arbetsmiljö, och för att kunna utforma eventuella nya statsbidrag på ett optimalt sätt. Förslag på sådan forskning är att djupare undersöka hur olika friskfaktorer samspelar och bildar förutsättningar för en bra arbetsmiljö inom vård- och omsorgssektorn, med dess specifika genusmärkning i åtanke. Men det behövs även forskning om hur statsbidragens utformning påverkar kommuners och regioners möjlighet att bedriva ett hållbart utvecklingsarbete för att stärka förutsättningarna för ett hållbart arbetsliv. Det kom ett tydligt budskap från verksamheter som deltog i studien om att utvecklingsmedel i form av statsbidrag är centrala för att utvecklingsarbete ska komma till stånd i vård- och omsorgsverksamheter. Samtidigt visade studien på att verksamheter hade olika möjligheter att använda och nyttiggöra statsbidraget beroende på organisationens storlek. En framtida forskningsfråga är därför vad som krävs av verksamheter som vill maximera effekten av ett statsbidrag.

8. Referenser

- AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsmiljöverkets föreskrifter.
- AFS 2015:4 Organisatorisk och social arbetsmiljö. Arbetsmiljöverkets föreskrifter.
- Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2021). *Friskfaktorer som kan mätas och följas över tid*. Rapport, Myndigheter i samverkan: Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
- Billett, S. (2012). Explaining innovation at work: A socio-personal account. In S. Høyrup, M. Bonnafeous-Boucher, C. Hasse, M. Lotz & K. Møller (Eds.) *Employee-driven innovation* (pp. 92–107). Palgrave Macmillan.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brunlin, G., & Svensson, L. (2012). *Managing sustainable development programmes: A learning approach to change*. Routledge.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Döös, M., Johansson, P., & Wilhelmson, L. (2015). Beyond being present: Learning-oriented leadership in the daily work of middle managers. *Journal of Workplace Learning*, 27(6), 408–425. <https://doi.org/10.1108/JWL-10-2014-0077>
- Ellström, P.-E. (2006). Two logics of learning. In E. Antonacopoulou, P. Jarvis, V. Andersen, B. Elkjaer & S. Høyrup (Eds.) *Learning, working and living: Mapping the terrain of working life learning* (pp. 33–43). Palgrave Macmillan.
- Ellström, P.-E. (2010). Organizational Learning. In P. Peterson, E. Baker & B. McGaw (Eds.) *International encyclopedia of education* (pp.47–52). Elsevier.
- Engeström, Y. (2001). Expansive Learning at Work: Toward an Activity Theoretical Reconceptualization. *Journal of Education and Work* 14(1), 133–156. <http://doi.org/10.1080/13639080020028747>
- Engeström, Y., & Sannino, A. (2021). From Mediated Actions to Heterogenous Coalitions: Four Generations of Activity-Theoretical Studies of Work and Learning. *Mind, Culture, and Activity*, 28(1), 4–23. <http://doi.org/10.1080/10749039.2020.1806328>
- Forsberg Kankkunen, T., & Härenstam, A. (2015). Från kvinnors arbetsmiljö till genus och arbetsmiljö: Reflektioner om genus, arbetsmiljö och förändring. (kap 8). I: Sjöstedt Landén, A., Olofsdotter, G. & Bolin, M. (red.). *Sprickor, öppningar och krackeleringar: Nya perspektiv på arbetsmiljö*. Working papers 8, 2015, Forum for Gender studies. Mittuniversitetet.
- Fuller, A., & Unwin, L. (2004). Expansive learning environments: Integrating organizational and personal development. In H. Rainbird, A. Fuller & A. Munro (Eds.), *Workplace learning in context* (pp. 142–160). Routledge Taylor and Francis Group.
- Gustavsson, M., & Fogelberg Eriksson, A. (2010). Gendered learning environments in managerial work. *Studies in Continuing Education*, (42)2, 141–155. <https://doi.org/10.1080/02660830.2010.11661594>
- Gustavsson, M., & Lundqvist, D. (2021). Learning conditions supporting the management of stressful work. *Journal of Workplace Learning*, 33(2), 81–94. <https://doi.org/10.1108/JWL-09-2019-0116>
- Halvarsson Lundkvist, A. (2013). *Styrning genom lärande: En studie av programutvecklingens dynamik*. Licentiatavhandling. Linköping University Electronic Press.
- Høyrup, S. (2012). Employee-driven innovation: A new phenomenon, concept and mode of innovation. In S. Høyrup, M. Bonnafeous-Boucher, C. Hasse, M. Lotz & K. Møller, *Employee-driven innovation* (pp. 3–33). Palgrave Macmillan.

- Keisu, B.-I., Öhman, A., & Enberg, B. (2016). What Is a Good Workplace? Tracing the Logics of NPM among Managers and Professionals in Swedish Elderly Care. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 27–46. <http://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4884>
- Lill, L. (2010). *Äldreomsorg: Om makt, genus, klass och känslor i ett yrke*. Liber.
- Lill, L. (2020). Staff shortages in Swedish elderly care: Reflections on gender and diversity politics. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 16(3), 269–278. <https://doi.org/10.1108/IJMHS-04-2019-0042>
- Ljung, M., & Ivarsson Westerberg, A. (2017). *När målstyrning blev detaljstyrning: Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*. Södertörns högskola.
- Merriam, S. B. (1993). *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur.
- Nyberg, A., Demmelmaier, I., Rajaleid, K., Helgesson, M., Andersén, Å., Anderzén, I., & Carpentier, B. (2023). *Arbetsmiljön för hälso- och sjukvårdspersonal under coronapandemin*. Kunskapssammanställning 2023:2. Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
- Regeringsbeslut (S2021/06821). *Uppdrag att följa upp användningen av statsbidraget som syftar till att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg*. Socialdepartementet.
- Regeringens proposition 2023/24:1. Budgetpropositionen för 2024.
- Regnö, K. (2013). *Det osynliggjorda ledarskapet: Kvinnliga chefer i majoritet*. Doktorsavhandling. Kungliga Tekniska Högskolan.
- Reineholm, C., Lundqvist, D., & Wallo, A. (2021). *Chefers utvecklingsmiljöer: En kunskapsöversikt*. HELIX Rapport 21:005. Linköpings universitet.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7th ed.). Sage Publications.
- Savlin, P., Linnarud Johansson M., & Lindahl Norberg, A. (2022). *Psykisk belastning inom hemtjänsten: Intervjuer med hemtjänstpersonal i Stockholms län*. Rapport 2022:08. Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm.
- SCB (2022). *På tal om kvinnor och män: Lathund om jämställdhet 2022*. SCB.
- SFS 2021:313 Förordning om statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg. (Publicerad 30 april 2021). Svensk författningssamling.
- Sjöberg Forssberg, K., Parding, K., & Vänje, A. (2021). Conditions for workplace learning: A gender divide? *Journal of Workplace Learning*, 33(4), 302–314. <https://doi.org/10.1108/JWL-08-2020-0134>
- Skr. 2020/21:92 *En god arbetsmiljö för framtiden: Regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.
- SKR (2020). *Möt välfärdens kompetensutmaning: Rekryteringsrapport 2020*.
- SOU 2021:52 *Vilja välja vård och omsorg: En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre*. Socialdepartementet.
- Socialdepartementet (2021). Promemoria 2021-03-08, S2021/02252. Förordning om statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg.
- Socialstyrelsen (2022). Redovisning av 2021 års statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (SFS 2021:313).
- Socialstyrelsen (2023). Redovisning av 2022 års statsbidrag för att främja ett hållbart arbetsliv inom vård och omsorg (SFS 2021:313).
- Statskontoret (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*. Rapport 2021.
- Svensson, L., Aronsson, G., Randle, H., & Eklund, J. (2007). *Hållbart arbetsliv: Projekt som gäst-spel eller strategi i hållbar utveckling*. Gleerups Utbildning.
- Szebehely, M., Stranz, A., & Standell, R. (2017). *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?* Stockholms universitet.
- Vård- och omsorgsanalys (2022). *I rätt riktning? Användningen av riktade statsbidrag inom vård och omsorg*. Rapport 2022:3. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

- Vänje, A., & Sjöberg Forssberg, K. (2021). Being there no matter what: Working in publicly provided homecare services. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 11(3), 43–62. <https://doi.org/10.18291/njwls.123740>
- Wastesson, K., Fogelberg Eriksson, A., & Gustavsson, M. (2023). First-line managers' experience of their role and gender in elderly care. *Studies in Continuing Education*. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2023.2260311>
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning and identity*. Cambridge University Press.
- Westerberg, K., & Nordin, M. (2021). *Äldreomsorgens ständiga förändringar – om organisation, arbetsmiljö och ledarskap*. SNS Förlag.
- Williamsson, A., & Dellve, L. (2023). Developing eldercare in ageing societies: A qualitative study on misaligned visions and caged change agents. *Health & Social Care in the Community*, 23. <https://doi.org/10.1155/2023/2798463>
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Sage Publications.
- Åhlfeldt, E. (2017). *Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg: Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext*. Linköpings universitet.
- Åhlfeldt, E. (2019). *Hållbart utvecklingsarbete i organisationer: Användbart begrepp eller meningslös floskel? En kunskapsöversikt och begreppsanalys*. HELIX Rapport 19:003. Linköpings universitet.
- Åhlin, J., Ericson-Lidman, E., & Strandberg, G. (2021). Assessments of stress of conscience, burnout and social support amongst care providers in home care and residential care for older people. *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 36, 131–141. <https://doi.org/10.1111/scs.12970>



Myndigheten för
arbetsmiljökunskap

www.mynak.se

ISBN 978-91-89747-57-9