

**Handläggare**  
Tove Bergek Fagerlund  
Telefon: 08-508 36 293**Till**  
Äldrenämnden  
Den 21 november 2023Theresa Olsson  
Telefon: 08-508 36 221

## Bemanningsfunktion inom äldreomsorgen

### Förvaltningens förslag till beslut

Äldrenämnden godkänner äldreförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på budgetuppdraget om att utreda förutsättningarna för införande av egenanställd bemanningspersonal som har tillsvidareanställning och som arbetar i ett lämpligt geografiskt område.

### Sammanfattning

Äldreförvaltningen har i samråd med stadsdelsförvaltningarna och med stöd från stadsledningskontoret utrett förutsättningarna för införandet av egenanställd bemanningspersonal med tillsvidareanställning. Utredningens resultat utgör även underlag till stadsdelsförvaltningarna i deras arbete med att minska andelen timavlönad personal samt med att stärka kontinuiteten inom hemtjänsten i egen regi. Utredningen har utförts av en tvärprofessionell arbetsgrupp med deltagande från välfärdsavdelningen och personalstrategiska avdelningen vid stadsledningskontoret under ledning av äldreförvaltningen.

Underlag för utredningen har till stor del bestått av kunskap och erfarenheter från stadsdelsförvaltningar och andra organisationer som på olika sätt infört ett strukturerat arbetssätt eller funktion för att hantera korttidsfrånvaro. Utredningen har även inhämtat kunskap från tidigare utredning gällande att stärka kontinuiteten inom hemtjänsten.

I utredningen framkommer att organisationer som valt att använda sig av tillsvidareanställda medarbetare i en bemanningsfunktion endast kunnat tillsätta en liten andel av vikariebehovet. Eftersom behovet av vikarier fluktuerar mycket över året har man haft fortsatt behov av timavlönade vikarier.

I utredningen lyfts en rad fördelar med att på förvaltningsnivå ha en bemanningsfunktion som integrerats i ordinarie verksamhet. Fördelar är bland annat att det ger förutsättningar för att minska behovet av timavlönade vikarier i stor utsträckning, ger flexibilitet i organisationen, bidrar till kontinuitet samt innebär begränsad administration och overheadkostnader. Det är övergripande kostnader som är svåra att dela upp. I utredningen framkommer att en bemanningsfunktion på regional eller stadsövergripande nivå för att hantera ge-

nerell korttidsfrånvaron inom äldreomsorgen innebär svårigheter för Stockholms stad utifrån bland annat storskaligheten.

Äldreförvaltningen önskar mer utvärdering av bemanningsfunktioner och föreslår därför att de stadsdelsförvaltningar som infört någon form av bemanningsfunktion genom anpassad bemanning eller resursteam genomför en strukturerad utvärdering av sin modell. Andra stadsdelsförvaltningar kan sedan ta del av utvärderingarna och hantera bemanningen på liknande sätt med möjlighet att anpassa arbetssättet utifrån egna förutsättningar och behov.

Äldreförvaltningen föreslår även att staden initierar en utredning för att undersöka förutsättningarna för en bemanningsfunktion där medarbetarna har hög kompetens som kan användas för mer komplexa uppdrag. Medarbetarna i en sådan funktion bör ha flerårig erfarenhet av yrket, vara utbildade sjuksköterskor, fysioterapeuter, arbetsterapeuter eller undersköterskor med skyddad yrkestitel samt ha handledarutbildning eller specialistutbildning.

## **Bakgrund**

I budget 2023 fick äldrenämnden i fortsatt uppdrag att i samråd med stadsdelsnämnderna och med stöd från kommunstyrelsen utreda införandet av egenanställd bemanningspersonal som har tillsvidareanställning och som arbetar i ett lämpligt geografiskt område. I budget 2023 fick äldrenämnden även uppdrag om att stödja stadsdelsnämnderna i deras arbete att minska andel timavlönad personal samt om att kontinuiteten ska öka genom att stärka hemtjänsten i egen regi.

## **Ärendet**

Notera att hela utredningen presenteras i bilagan: Bemanningfunktion inom äldreomsorgen.

Utredningen har utförts av en tvärprofessionell arbetsgrupp med deltagande från välfärdsavdelningen och personalstrategiska avdelningen vid stadsledningskontoret under ledning av äldreförvaltningen. En styrgrupp med representanter från äldreförvaltningen och personalstrategiska avdelningen vid stadsledningskontoret tillsattes för utredningen.

Utredningen grundar sig i stor utsträckning på kvalitativa intervjuer med personer som arbetat med bemanningsfunktion i någon form. Underlag har även inhämtats från tidigare utredning om kontinuitet inom hemtjänsten samt vissa statistikuppgifter.

## **Bemanningsfunktioner**

Inom ramen för utredningen har samtal förts med tre stadsdelsförvaltningar, utbildningsförvaltningen, fem kommuner samt Karolinska universitetssjukhuset. Samtliga har haft någon form av bemanningsfunktion eller strukturerat arbetssätt för att hantera kort-

tidsfrånvaro. Sammanfattningsvis finns det en stor variation i hur bemanningsfunktioner kan organiseras. Beroende på vad organisationerna önskade uppnå med bemanningsfunktionen skiljde de sig åt gällande användningsområde, organisationsplacering, utmaningar, administrativa kostnader och budget. En gemensam utmaning var dock att kunna rekrytera medarbetare till äldreomsorgen.

Inom de organisationer som hade bemanningsfunktion med tillsvidareanställda medarbetare tillgodosåg dessa endast en mindre del av det totala vikariebehovet och man hade därför därutöver även timavlönade vikarier och månadsanställda vikarier. Flera organisationer uppgav dock att bemanningsfunktionerna ändå fyllde en viktig funktion. Genom medarbetarnas höga kompetens kunde de hantera olika typer av uppdrag inom flera verksamhetsområden eller uppdrag med särskilda krav på kvalifikationer. Inom vissa organisationer sågs detta delvis som en karriärväg.

## **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande äldreomsorgsfrågor. Samverkan har skett med personalstrategiska avdelningen och välfärdsavdelningen på stadsledningskontoret samt med stadsdelsförvaltningarna. En referensgrupp bestående av avdelningschefer, HR-chefer och fackliga representanter inom staden har bidragit med kunskap och synpunkter till ärendet.

Samverkan med de fackliga organisationerna har skett i förvaltningsgruppen den 15 november. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 14 november och det för socialnämnden, äldrenämnden och överförmyndarnämnden gemensamma rådet för funktionshinderfrågor den 16 november.

## **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Att kunna ange vilken form av bemanningsfunktion som är mest rätt för en viss organisation är svårt då frågan är komplex och innehåller många aspekter och faktorer att ta hänsyn till så som vikariebehov, tillgång till medarbetare med rätt kompetens, kvalitetsaspekter, reglering av arbetsvillkor, budget, storlek och kultur. Det är därför inte möjligt att direkt översätta hur andra organisationers bemanningslösningar skulle fungera i Stockholms stad.

Det finns dock en rad lärdomar att dra från andra organisationers erfarenheter av arbetet. Det är värt att notera att de organisationer som valt att använda sig av tillsvidareanställda medarbetare endast nyttjar dessa för att tillsätta en liten andel av vikariebehovet. Behovet av vikarier fluktuerar kraftigt och därför har alla organisationer även timavlönade vikarier för att kunna möta detta.

Alla intervjuade organisationer med tillsvidareanställda medarbetare har även gett dessa någon form av lönetillägg och/eller förmån

för att göra uppdraget attraktivt och modellerna har utifrån den aspekten en högre kostnad.

En annan lärdom är att en bemanningsfunktion inte bara handlar om organisatorisk lösning och hantering av vikariebemanning. Det är även en kulturfråga där tillit, transparens, samverkan och dialog är viktiga aspekter. Både medarbetare och chefer behöver vara flexibla och öppna för att arbeta på annat sätt och det kan innebära behov av förändringsarbete och styrning inom verksamheterna för att modellen med bemanningsfunktion ska kunna fungera.

### **Bemanningsfunktion på förvaltningsnivå**

På förvaltningsnivå finns olika exempel där bemanningsfunktionen integrerats på olika sätt i ordinarie verksamhet, så som genom anpassad bemanning som införts vid Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning och Farsta stadsdelsförvaltning eller resursteam som införts vid Södermalms stadsdelsförvaltning. Äldreförvaltningen ser en rad fördelar med att ha bemanningsfunktionen enligt sådana modeller, bland annat ger det förutsättningar för att minska behovet av timavlönade vikarier i stor utsträckning samtidigt som det ger en flexibilitet i organisationen. Administrationen kan begränsas och det tillkommer inga större overheadkostnader. En annan fördel är att medarbetarna som täcker upp vikariepassen har kännedom om verksamheten vilket minskar behovet av introduktion och kan bidra till kontinuitet. Utifrån den kunskap som redan finns gällande hur kontinuiteten inom hemtjänsten kan stärkas framkommer att utföra med relativt få omsorgstagare i regel har bättre kontinuitet än utförare med många omsorgstagare samt att indelningar i mindre arbetsgrupper som arbetar inom ett begränsat geografiskt område minskar antalet personer kring den enskilde per automatik.

Utmaningar med att ha bemanningsfunktionen integrerad i ordinarie verksamhet och på förvaltningsnivå är att en sådan modell ställer krav på att verksamheten behöver arbeta med att effektivisera resursanvändandet när det inte finns vikariebehov. Det finns även en risk att anpassad grundbemanning uppfattas som ordinarie bemanning. Verksamheten behöver därför arbeta aktivt med en ändamålsenlig resursanvändning när behovet av att täcka upp bemanning är lågt.

### **Bemanningsfunktion på regional eller stadsövergripande nivå**

Äldreförvaltningen ser att en bemanningsfunktion för att hantera korttidsfrånvaro på regional eller stadsövergripande nivå skulle kunna ge en mer övergripande bild av stadens vikariebehov och möjliga lösningar. Bemanningsfunktionens helikopterperspektiv skulle kunna bredda möjligheterna för nyttjande av vikarier samt säkerställa likställighet i rekryteringsprocesserna.

Äldreförvaltningen ser dock att det finns flera betydande utmaningar i att ha en regional eller stadsövergripande bemanningsfunk-

tion. Bland annat utmaningar i att kunna hantera de stora volymerna av vikarier som behövs. En bemanningsfunktion på regional eller stadsövergripande nivå med tillsvidareanställda medarbetare skulle innebära särskilda kostnader för staden, så som kostnader för chefer, administrativ personal, lokalkostnader, kostnader för inventarier och arbetsredskap, fordon samt eventuella lönetillägg. Vid behov av ekonomiska neddragningar finns risk för nedläggningshot av centrala enheter så som extern bemanningsfunktion. En regional eller stadsövergripande bemanningsfunktion kan inte heller tillgodose vikariebehovet för samtliga verksamheter vid alla tillfällen. Det skulle därför vara nödvändigt att verksamheterna själva fortsatt kan hantera och lösa vikariebehov med kort varsel. Det kan skapa en otrygghet hos verksamheterna och även påverka tilliten till bemanningsfunktionen.

En svårighet som identifierats är att kunna rekrytera kompetenta medarbetare som kan hantera den flexibilitet som krävs av dem. En farhåga är att kompetenta medarbetare vid en regional eller stadsövergripande bemanningsfunktion skulle kunna fångas upp och anställas av verksamheterna de vikarierat på, vilket skulle innebära att bemanningsfunktionen i stor utsträckning behöver arbeta med rekrytering.

Sammantaget utifrån ovan nämnda utmaningar ser äldreförvaltningen inte att en regional eller stadsövergripande bemanningsfunktion för att hantera generell korttidsfrånvaro inom äldreomsorgen som en lämplig modell för Stockholms stad.

## **Äldreförvaltningens förslag till fortsatt arbete**

Under utredningens gång har två möjliga upplägg för fortsatt arbete identifierats; bemanningsfunktion på stadsdelsnivå samt en regional eller stadsgemensam bemanningsfunktion med hög kompetens bland medarbetarna för komplexa uppdrag.

### **Bemanningsfunktion på förvaltningsnivå**

Flera stadsdelsförvaltningar inom Stockholms stad har provat olika sätt att inom tilldelade ekonomiska ramar och befogenheter hantera bemanningsbehovet genom att utöka antalet medarbetare med tillsvidareanställning. Detta har gjorts genom exempelvis anpassad bemanning generellt eller genom införande av resursteam. De olika modellerna har vuxit fram successivt och anpassats utifrån respektive stadsdelsförvaltnings förutsättningar och behov. Stadsdelsförvaltningarna ser själva flera vinster med dessa arbetssätt även om det inte har genomförts några strukturerade utvärderingar av åtgärderna.

Äldreförvaltningen ser att det finns stora möjligheter att arbeta med bemanningslösningar på förvaltningsnivå som kan bidra till högre kontinuitet och kvalitet samt ger förutsättningar för att minska behovet av timavlönade vikarier i stor utsträckning. Utifrån att medar-

betarna i dessa modeller har lokal kännedom och är nära verksamheterna kan det även bidra till att uppnå ansatserna för en god och nära vård. Genom att ha bemanningslösningen på förvaltningsnivå ges även möjlighet till flexibilitet och att anpassa resursanvändningen utifrån varierande behov.

Genom att ha en gemensam prioriteringsordning för tillsättning av vikarier vid korttidsfrånvaro inom staden kan man uppnå en större likställighet. Prioriteringsordningen skulle kunna utgå från att man i första hand använder sig av medarbetare i resursteam, har anpassad bemanning eller liknande, i andra hand genom månadsavlönade vikarier och i tredje hand timavlönade vikarier.

Äldreförvaltningen föreslår att de stadsdelsförvaltningar som infört någon form av bemanningsfunktion genom anpassad bemanning eller resursteam genomför en strukturerad utvärdering av sin modell. Övriga stadsdelsförvaltningar kan sedan ta del av utvärderingarna och hantera bemanningen på liknande sätt med möjlighet att anpassa arbetssättet utifrån egna förutsättningar och behov.

### **Bemanningsfunktion med hög kompetens bland medarbetarna för komplexa uppdrag**

Äldreförvaltningen ser att en bemanningsfunktion på regional eller stadsövergripande nivå för att hantera generell korttidsfrånvaron inom äldreomsorgen inte är en lämplig modell för Stockholms stad mot bakgrund av sin storskalighet och sitt avstånd till verksamheterna. Däremot visar erfarenheter från andra organisationer att det kan finnas ett annat värde i en central bemanningsfunktion med tillsvidareanställda medarbetare med hög kompetens och lång erfarenhet. Erfarenheter från andra organisationer visar att även om dessa funktioner endast tillgodosett en liten del av det totala vikariebehovet har de kunnat tillgodose vikariebehov vid mer komplexa uppdrag som varit svåra att tillsätta på annat vis. Utifrån det ser äldreförvaltningen att det vore intressant att utreda behovet av sådan funktion på regional eller central nivå i Stockholms stad.

Möjligheter med en sådan funktion skulle kunna vara att verksamheter med komplexa ärenden skulle kunna få stöd av medarbetare med särskild kompetens samtidigt som de äldre med sammansatta behov skulle få god hjälp, något som är en viktig del i arbetet med god och nära vård. För medarbetare inom äldreomsorgen skulle en sådan funktion kunna ses som en möjlig karriärväg och att fortsätta utvecklas i sitt arbete.

Äldreförvaltningen föreslår därför att staden utreder förutsättningarna för en bemanningsfunktion där medarbetarna har hög kompetens som kan användas för mer komplexa uppdrag. Äldreförvaltningen ser i sådana fall att medarbetarna i en sådan funktion bör vara sjuksköterskor, fysioterapeuter, arbetsterapeuter eller undersköterskor med skyddad yrkestitel. De behöver ha flerårig erfarenhet av yrket samt ha handledarutbildning eller specialistutbildning.

## Jämställdhetsanalys

Jämställdhetsperspektivet har kontinuerligt beaktats under utredningens gång. Tjänsteutlåtandet har inte bedömts ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Patric Rylander  
Äldredirektör  
Äldreförvaltningen

Linda Hammes  
Avdelningschef  
Äldreförvaltningen

## Bilaga

Hela utredningen presenteras i bilaga; Bemanningfunktion inom äldreomsorgen