

Att lära nära

*Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling
inom omsorg och vård av äldre*

Betänkande av Kompetensstegen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:88

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22844-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 18 november 2004 att tillkalla en kommitté med uppgift att utveckla principer och utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen.

Som ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 18 november 2004 generaldirektören Kerstin Wigzell och som ledamöter fr.o.m. den 10 december 2004 förste vice ordförande Lars-Åke Almqvist, ämnesrådet Bo Barrefelt, överdirektören Håkan Ceder, överdirektören Leif Davidsson (t.o.m. den 31 mars 2006), förbundsordföranden Anna-Karin Eklund, departementsrådet Anders Franzén (t.o.m. den 31 mars 2006), förste vice ordförande Inger Hestvik, verksamhetschefen Yvonne Lundén (t.o.m. den 31 mars 2006), departementsrådet Gunilla Malmborg, biträdande generaldirektören Lena Nydahl (t.o.m. den 17 januari 2007) samt direktören Britta Rundström. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 1 april 2006 biträdande generaldirektören Ragnar Eliasson, ämnesrådet Berndt Ericsson, ordföranden Eva Nordmark samt departementsrådet Mats Wadman.

Kommittén antog namnet Kompetensstegen (S 2004:10).

Som sekreterare i kommittén förordnades fr.o.m. den 18 november 2004 kanslirådet Martin Färnsten och kanslirådet Catharina Morthenson Ekelöf. Martin Färnsten har varit huvudsekreterare tillika kanslichef. Catharina Morthenson Ekelöf avled den 23 oktober 2005. Som kommittésekreterare förordnades fr.o.m. den 18 november 2004 kanslisekreteraren Elisabeth Franzén. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 december journalisten Marie Antman, fr.o.m. den 13 december 2004 konsulten Bengt Johansson (t.o.m. den 1 april 2007), fr.o.m. den 17 januari 2005 undervisningsrådet Anita Berger och biträdande generaldirektören Lena Nydahl,

fr.o.m. den 1 oktober 2005 biträdande arbetsförmedlingschefen Mattias Hassbring och undervisningsrådet Asta Modig.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande. Ett särskilt yttrande har avgetts av Inger Hestvik och Lars-Åke Almqvist. Inga reservationer har avgetts. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2007

Kerstin Wigzell

Lars-Åke Almqvist

Håkan Ceder

Ragnar Eliasson

Inger Hestvik

Eva Nordmark

Mats Wadman

Bo Barrefelt

Anna-Karin Eklund

Berndt Ericsson

Gunilla Malmberg

Britta Rundström

/Martin Färnsten

Marie Antman

Anita Berger

Elisabeth Franzén

Mattias Hassbring

Asta Modig

Lena Nydahl

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdraget	17
2 Bakgrund	19
2.1 Kostnader för omsorg och vård av äldre samt kompetens- och personalförsörjning – aktuell situation.....	20
2.2 Samband mellan kompetens och kvalitet i omsorg och vård av äldre.....	29
2.3 Teoretiska perspektiv på lärande i arbetet	37
2.4 Kommitténs kommentar	55
3 Hur har kommittén genomfört uppdraget?.....	61
3.1 En miljard till kompetensutveckling – så genomfördes huvuduppdraget	62
3.1.1 Informationsinsatser	62
3.1.2 Ansökningsförfarandet	64
3.1.3 Dialog och stöd.....	69
3.1.4 Uppföljning, utvärdering och redovisning.....	74
3.1.5 Kommitténs kommentar.....	84
3.2 Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling – kartläggning och förarbete till försöksverksamhet	86
3.2.1 Utbildningsvikariat – kommitténs tilläggsuppdrag.....	91

4	Vad sker i kommunerna?	95
4.1	En miljard till kompetensutveckling – exempel på vad kommunerna gör	97
4.1.1	Validering och grundutbildning	103
4.1.2	Spetskompetens	110
4.1.3	Karriärvägar	116
4.1.4	Ledarskap.....	122
4.1.5	Handledning.....	129
4.1.6	Reflekterande samtal.....	134
4.1.7	Lärande med IT-stöd	139
4.1.8	System och modeller.....	146
4.1.9	Kommitténs kommentar	160
4.2	Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling	169
4.2.1	De sex försökskommunernas arbete.....	173
4.2.2	Kommitténs kommentar	195
4.3	Utbildningsvikariat	197
4.3.1	Programmets omfattning och inriktning	197
4.3.2	Kommitténs kommentar	201
4.4	Särskilda perspektiv på kommunernas arbete.....	203
4.4.1	Ur brukarnas perspektiv	204
4.4.2	Ur jämställdhetsperspektiv.....	208
4.4.3	Språkkunskaper för kvalitets- och kompetensutveckling.....	216
4.4.4	Stöd till alternativa utförare.....	219
4.4.5	Att dela gemensam kunskap och samarbeta.....	222
4.4.6	Kommitténs kommentar	230
5	Kommitténs överväganden och slutsatser	235
5.1	Kvalitet och kompetens – strategiskt viktiga frågor inför framtiden.....	236
5.2	Principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser	238
5.3	Övergripande utgångspunkter inför framtida initiativ och åtgärder	240

5.4 Slutsatser.....	243
Särskilt yttrande	247
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	249
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	257
Bilaga 3 Ansökningsblanketter	261
Bilaga 4 Redovisningsblanketter	267
Bilaga 5 Översikt över ansökningstillfällen m.m.	271

Sammanfattning

Huvuduppdraget – en miljard till kompetensutveckling

Kommitténs huvuduppdrag har varit att under åren 2005–2007 ansvara för genomförandet av satsningen Kompetensstegen, vars syfte var att ge stöd till kvalitetsutveckling genom kompetensutveckling av personalen inom den kommunala vården och omsorgen om äldre. Huvuduppdraget har varit att bereda underlag och lämna förslag till regeringen avseende fördelning av totalt 1 050 000 000 kronor som avsatts för ändamålet. Huvudinriktningen av kommitténs arbete har varit att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen i hela landet.

Kommittén har haft ett utåtriktat arbetssätt präglat av frekventa kontakter, en aktiv dialog och samverkan med de deltagande kommunerna. Arbetet inleddes våren 2005 med ett antal informationskonferenser runt om i landet riktade till ansvariga politiker och tjänstemän på kommunal nivå. Kommittén har regelbundet träffat kommuner, enskilt eller länsvis, för att ge stöd, råd och inspiration i arbetet med ansökningarna. Under hösten 2006 genomförde kommittén tjugo länskonferenser i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande mellan kommuner i arbetet med kompetensutveckling.

I maj 2006 arrangerade kommittén i samarbete med Fortbildning AB/Tidningen Äldreomsorg en tvådagarskonferens om lärande i arbetet med anknytning till omsorgen och vården av äldre. I samband med Äldreomsorgsdagarna hösten 2007 arrangerade kommittén "Mötesplats Kompetensstegen" – en nationell mässa där över ett hundra kommuner medverkade. Kommittén har haft en webbplats med nyheter, artiklar och information om satsningen samt publicerat ett elektroniskt nyhetsbrev.

Hanteringen av ansökningar har varit den mest omfattande och resurskrävande av kommitténs uppgifter. Kommunernas ansökningar bedömdes utifrån fem huvudkriterier: behovsanalys utifrån ett brukarperspektiv, mål och verksamhetsidé, uppföljning, genomförandeplan samt långsiktighet.

Totalt har 287 av landets 290 kommuner ansökt om och beviljats stöd inom ramen för satsningen. Flertalet kommuner har sökt och beviljats stöd för insatser som pågår även under 2008. Utöver den dryga miljard kronor i statliga medel som fördelats har kommunerna själva sammanlagt avsatt ungefär en miljard i egenfinansiering, framför allt i form av deltagarnas arbetstid. Detta innebär att det inom omsorgen och vården av äldre under åren 2005–2008 genomförs kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för Kompetensstegen för drygt två miljarder kronor.

Utfallet när det gäller fördelning av stöd över de fem ansökningstillfällena kan sammanfattas enligt följande:

1 september 2005	807 miljoner kronor	248 kommuner
1 mars 2006	98 miljoner kronor	66 kommuner
1 september 2006	64 miljoner kronor	60 kommuner
1 mars 2007	47 miljoner kronor	40 kommuner
1 september 2007	34 miljoner kronor	49 kommuner

Cirka 118 000 anställda inom äldreomsorgen har deltagit i Kompetensstegen, vilket motsvarar 62 procent av det totala antalet anställda. Av deltagarna var cirka 111 000 kvinnor och 7 000 män. Omkring 101 000 av deltagarna arbetar som vårdbiträden/undersköterskor, cirka 8 000 som sjuksköterskor, sjukgymnaster eller arbetsterapeuter och cirka 4 000 som chefer/ledare. Resterande 5 000 deltagare utgörs av ett antal olika yrkeskategorier, däribland biståndsbedömare.

Bland de många kunskapsområden som kommunerna valt att satsa på, många gånger med flera aktiviteter parallellt, är de vanligaste bemötande/etik/värdegrund, demenssjukdom, rehabilitering, vård i livets slut och måltid/nutrition. Drygt 150 kommuner arbetar med bemötande/etik och värdegrund och ungefär lika många med demenssjukdomar. Validering och grundutbildning genomförs i 110 kommuner och drygt 100 kommuner arbetar med rehabilitering. Cirka 80 kommuner genomför aktiviteter som berör vård i livets slut och ungefär lika många bedriver insatser kring måltid/nutrition. De vanligaste formerna för utveckling och lärande är

handledning, reflekterande samtal, kvalitetsutveckling, förändrings- och utvecklingskompetens. Cirka 180 kommuner arbetar med handledning och ett 90-tal med reflekterande samtal. Omkring 80 kommuner arbetar med kvalitetsutveckling och drygt 70 med förändrings- och utvecklingskompetens.

Kommittén har i betänkandet valt att lyfta fram åtta teman för lärande och utveckling som är vanligt förekommande i kommunernas arbete. Dessa är validering och grundutbildning, karriärvägar, ledarskap, handledning, reflekterande samtal, lärande med IT-stöd samt system och modeller för lärande i arbetet. Därutöver har kommittén särskilt uppmärksammat brukarperspektiv, jämställdhetsperspektiv, språkfrågor, alternativa utförare samt samverkansmodeller.

När det gäller den övergripande frågan om hur satsningen utformats och genomförts vill kommittén särskilt lyfta fram följande:

Stora behov i kombination med det faktum att ett arbete med kompetens- och kvalitetsutveckling redan pågick i många kommuner är den viktigaste förklaringen till det snabba och breda genomslaget för satsningen. Kommitténs tidiga informationsinsatser samt en nära dialog med kommunerna bidrog sannolikt också.

En annan central faktor har varit att satsningen har utgått från kommunernas egna behov. Kommitténs styrning har gällt formerna för lärande (långsiktighet och verksamhetsnära) och inte ämnesinnehållet. Kommittén gör bedömningen att detta angreppssätt främjat det långsiktiga arbetet i kommunerna och minskat risken för att aktiviteterna endast pågår under tiden för de statliga medlen.

Satsningen på långsiktighet skulle ha förstärkts ytterligare om Kompetensstegen pågått under längre tid. Kommittén gör bedömningen att medlen borde ha kunnat användas även under 2009 för att ytterligare ge möjlighet till ett långsiktigt arbete i kommunerna och för att det beviljade stödet skulle ha kunnat användas mer effektivt.

Att det redan i direktiven bestämts att det skulle finnas flera ansökningstillfällen underlättade för de kommuner som behövde tid för att diskutera och förankra ansökan i hela kommunen. Det var även en fördel för de kommuner som efterhand identifierat nya utvecklingsbehov. Satsningen har dock, både för kommittén och för kommunerna, upplevts som administrativt krävande. För kommitténs del handlar det om att fem ansökningstillfällen med totalt cirka 450 ansökningar och sju olika redovisningstillfällen har skapat en mycket komplex administration.

När det gäller frågan om generella erfarenheter av kommunernas kompetensutvecklingsarbete med stöd av Kompetensstegen vill kommittén framför allt lyfta fram följande: kommunens eget arbete med information och förankring är synnerligen viktigt för att starta utvecklingsprocesser som ska kunna leva vidare även när särskilda medel inte längre finns. Vidare är det viktigt att kommunen har en strategi och en plan för kompetensutveckling som bygger på en analys av samhällsuppdraget och de kompetenskrav som detta ställer på verksamheten. Ett närmande mellan verksamhet och utbildning är nödvändigt. Detta gäller alla utbildningsnivåer – kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och högskoleutbildning, men kan också gälla enskilda utbildningsanordnare.

Kommittén kan vidare konstatera att det finns ett antal faktorer som bidrar till långsiktighet. För det första fodras genomtänkta strukturer för kompetensutveckling, strukturer som ger klara och tydliga förutsättningar för alla berörda. För det andra behövs ett tydligt ledarskap med chefer som motiverar, planerar och skapar förutsättningar för kompetensutveckling som en naturlig del i arbetet och som tar tillvara ny kompetens, vilket är nödvändigt för att omsorgen och vården av äldre ska utvecklas till ständigt lärande arbetsplatser. För det tredje är det nödvändigt att utvecklingsbehov utifrån brukar- och personalperspektiv analyseras och förankras så att hela verksamheten har en gemensam bild av de prioriteringar och satsningar som görs på kompetensutveckling. För det fjärde bör kompetensutveckling ses som en naturlig del i omsorg och vård av äldre. I en komplex verksamhet som pågår hela dygnet och året runt är det nödvändigt att tid för lärande beräknas och ingår som en del av arbetstiden vid planering och dimensionering av bemanning inom omsorg och vård av äldre. Kommittén har noterat att många kommuner uppmärksammat flera av dessa faktorer, men kan ändå konstatera att ytterligare insatser på området är nödvändiga.

Uppdraget att genomföra försöksverksamhet

Kommitténs andra uppdrag har varit att ta fram modeller för hur verksamhetsnära kompetensutveckling kan systematiseras, exempelvis genom påbyggnadsbara kursmoduler, samt ta initiativ till en försöksverksamhet på området. Kommittén har genomfört en kartläggning av verksamhetsnära utbildningsmodeller i landets kommuner och initierat en försöksverksamhet med verksamhets-

nära utbildning som genomförs i sex kommuner under 2006 och 2007. Försöksverksamheten har ingått i ett FoU-samarbete mellan kommittén, de sex kommunerna Jönköping, Katrineholm, Linköping, Mark, Säfte och Tyresö och tre forskningsmiljöer. Kommunerna har utvecklat olika modeller utifrån de ramar och riktlinjer som gällt samt respektive kommuns förutsättningar och behov. Gemensamt för de olika varianterna har bland annat varit att studierna helt eller till stora delar bedrivits på arbetsplatsen och i anslutning till arbetet samt att studierna utgått från de studerandes kunskaper och erfarenheter och från vardagens händelser.

Kommittén ser inga hinder i nuvarande regelverk för att i det ordinarie utbudet av utbildning erbjuda utbildningsalternativ som är verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade och bygger på ett nära och förtroendefullt samarbete mellan arbetsliv och utbildningsanordnare. Erfarenheter från försöksverksamheten ger vid handen att nya stödstrukturer behöver stödjas under en längre tid för att ett långsiktigt samarbete ska etableras. Detta gäller kontinuerliga, strukturerade och av chefer prioriterade möten för planering, uppföljning och erfarenhetsutbyte liksom upprätthållande av de nätverk som bildats inom och mellan försökskommunerna. I samverkan mellan arbetsliv, högskola och kommunal vuxenutbildning bör fler utvecklingsinriktade handledarutbildningar utvecklas. För att stärka den nödvändiga samsyn och det gemensamma förhållningssätt som är grunden för ett förtroendefullt samarbete bör gemensamma utbildningsinsatser genomföras där företrädare för olika yrkeskategorier och fackligt förtroendevalda i de samverkande organisationerna deltar.

Uppdraget att främja användande av utbildningsvikariat

Kommitténs tredje uppdrag har varit att främja användande av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat som genomfördes under 2006. Kommittén har i enlighet med uppdraget genomfört omfattande informationsinsatser och givit kommuner råd och stöd inför användande av utbildningsvikariat. Kommittén har även tagit fram modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram i syfte att underlätta för kommuner, lands- ting och alternativa utförare att introducera vikarier i verksamheten.

Kommittén gör bedömningen att kommunernas förutsättningar att nyttja utbildningsvikariat försvårades av de snäva tidsramar som

gällde i samband med införandet och avskaffandet av programmet. De villkor som gällde för programmet var inte heller anpassade för den verksamhet inom vilket det skulle tillämpas. Vidare infördes utbildningsvikariaten parallellt med både Kompetensstegen och de så kallade plusjobben, vilket var ett annat arbetsmarknadspolitiskt program tillgängligt för den kommunala verksamheten. Det faktum att kommunerna genomförde grundutbildning för cirka 5 000 anställda och därtill anställde 3 300 vikarier är enligt kommitténs bedömning att betrakta som ett gott resultat.

Kommitténs överväganden och slutsatser

Enligt kommitténs uppfattning är kompetensutveckling av personalen av central betydelse för att säkerställa god kvalitet i omsorgen och vården av äldre. Mot bakgrund av erfarenheterna av arbetet med Kompetensstegen vill kommittén peka på framför allt tre områden där kompetensutveckling av personalen enligt kommitténs bedömning har en särskild och strategiskt viktig betydelse för verksamhetens kvalitet. Dessa är professionalisering, organisering samt bemötande och värdegrund.

Vidare vill kommittén peka på några viktiga principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för omsorg och vård av äldre. För det första bör utbildningsinsatserna i samband med kompetensutveckling vara *verksamhetsnära* i betydelsen utgå från den anställdes erfarenheter från det vardagliga arbetet, men naturligtvis också anpassas till verksamhetens faktiska behov. För det andra bör utbildningsinsatserna vara *långsiktigt hållbara* i den meningen att de ska vara en del i en tydlig och långsiktig strategi för kunskaps- och kompetensförsörjning inom sektorn. För det tredje är det angeläget att *individianpassa* de av arbetsgivaren initierade utbildningsinsatserna. Det innebär att ta hänsyn till den enskilda anställdes bakgrund avseende ålder, tidigare utbildning, annan arbetslivserfarenhet, språklig, etnisk eller kulturell bakgrund, men naturligtvis också till de faktiska behov som finns inom omsorgen och vården av äldre.

Kommitténs erfarenheter och intryck av satsningen på Kompetensstegen pekar på att det är kommunerna som vet bäst vilka behov som finns hos anställda, äldre och närstående och vilka slutsatser som bör dras av detta när det gäller kompetensutveckling. Kommittén vill understryka att formerna för statens stöd till kom-

petensutveckling därför måste bygga på största möjliga lyhördhet, flexibilitet och respekt för de lokala förutsättningarna och kommunernas egen agenda. Statens ansvar kan, enligt kommitténs uppfattning, beskrivas som att fastställa ramarna och säkerställa de grundläggande förutsättningarna för det uppdrag som huvudmännen ansvarar för. Det mest konkreta exemplet på ramar och grundläggande förutsättningar är den lagstiftning – Socialtjänstlagen (2001:453), Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och Lag om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) – som styr verksamheten, men det kan också handla om nationella yrkeskrav för den personal som arbetar närmast de äldre, nationellt giltiga utbildningar för yrket eller riktlinjer för ett värdigt förhållningssätt, till exempel i form av en värdighetsgaranti.

Omsorg och vård av äldre är en verksamhet som står inför stora framtida utmaningar. Att utifrån ett helhetsperspektiv säkerställa att den befintliga personalen har tillräcklig kompetens för yrket samt att klara kompetensförsörjningen på sikt är en komplex, omfattande och resurskrävande uppgift som i huvudsak ligger hos huvudmannen. Kommittén kan dock mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen konstatera att ett långsiktigt statligt engagemang i frågan är nödvändigt och önskvärt.

Erfarenheterna av arbetet med Kompetensstegen har sammantaget givit kommittén underlag för vissa slutsatser. Dessa kan sammanfattas i följande sju punkter:

1. *Integrera stödet i ordinarie strukturer*
Ett eventuellt framtida statligt stöd bör utformas utifrån ett helhetsperspektiv på uppgiften och integreras som en långsiktig stödform i ordinarie utbildnings- och verksamhetsstrukturer.
2. *Staten sätter ramar och ger grundförutsättningar*
Det bör vara statens ansvar att utveckla och fastställa tydliga ramar och mål samt ge grundläggande förutsättningar för kommunernas uppgift, vilket exempelvis kan handla om att fastställa nationella yrkeskrav, fastställa riktlinjer för ett värdigt förhållningssätt i vården, reformera gymnasie- och vuxenutbildningen och utforma nationellt giltiga högre utbildningar i ledarskap inom omsorg och vård.
3. *Kommunerna bestämmer inriktning och innehåll*
Det bör vara kommunernas ansvar att, i egenskap av huvudmän, utifrån ovan nämnda ramar bestämma vad som behöver göras

och hur det ska göras för att klara uppgiften att erbjuda omsorg och vård av äldre av god kvalitet.

4. *Dialog och respekt för kommunernas skiftande behov*
Samverkan mellan staten och kommunerna bör präglas av dialog och respekt för kommunernas varierande förutsättningar och skiftande behov.
5. *Fortsatt stöd till kommunernas arbete med Kompetensstegen*
Kommittén gör bedömningen att vissa delar av Kompetensstegens nuvarande verksamhet bör ges förutsättningar att bedrivas vidare utan avbrott efter det att kommittén har upphört.
6. *Stöd till ökat samspel mellan teori och praktik*
Mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen vill kommittén lyfta fram betydelsen av samverkan mellan teori och praktik inom omsorgen och vården av äldre.
7. *Framtida satsningar bör utgå från brukarnas behov och önskemål*
Kommittén vill understryka betydelsen av att framtida satsningar på området redan i planeringsstadiet involverar de äldre och deras närstående samt under genomförandet innehåller tydliga incitament och system för brukarinflytande.

1 Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att under åren 2005–2007 ansvara för genomförandet av satsningen Kompetensstegen, vars syfte var att ge stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Huvuduppgiften inom ramen för uppdraget har varit att bereda underlag och lämna förslag till regeringen avseende fördelning av totalt 1 050 000 000 kronor som avsatts för ändamålet. Som ett led i detta arbete har kommittén utarbetat principer och strategier för satsningen. Det har framför allt gällt former för ansökningsförfarandet, principer och kriterier för bedömning av ansökningar samt former för dialog och stöd till de kommuner som ansökt om medel och deltagit i satsningen. Inriktningen av kommitténs arbete har, i enlighet med direktiven (dir. 2004:162), varit att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen i hela landet. Medlen har kunnat sökas av kommuner för kompetensutveckling för personal inom den omsorg och vård av äldre som kommunerna ansvarar för, oavsett driftsform. Det senare har inneburit att även alternativa utförare, som bedriver omsorg och vård på uppdrag av kommuner, har kunnat ta del av stödet. Målgrupperna för kommitténs arbete har varit anställda inom den primärkommunala, av Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen styrda, omsorgen och vården av äldre. Det har i första hand gällt personalen närmast de äldre, till exempel vårdbiträden och undersköterskor, men även sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster, biståndshandläggare, arbets- och verksamhetsledare med flera har involverats.

Kommittén har haft i uppdrag att särskilt uppmärksamma och analysera satsningens konsekvenser för kvinnor respektive män bland det äldre och bland personal. Mot den bakgrunden har kom-

mittén bland annat i redovisningar från kommunerna efterfrågat könsuppdelad statistik.

En annan uppgift som också framgår av direktiven är att kommittén fungerat som forum för dialog och samverkan mellan berörda aktörer i frågor som rör kvalitet och kompetensutveckling inom området äldres omsorg och vård. Detta återspeglas i kommitténs sammansättning där representanter funnits för såväl berörda departement och myndigheter som arbetsmarknadens parter och de äldre.

Därutöver har kommittén haft i uppdrag att genom utåtriktade aktiviteter och arrangemang över hela landet stimulera erfarenhetsutbyte om kvalitetsarbete genom kompetensutveckling av personalen inom omsorgen och vården av äldre. Kommittén har utvecklat en webbplats och publicerat faktablad och nyhetsbrev i syfte att stödja information och erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Till kommittén har också knutits externa referens- och arbetsgrupper med medverkan av berörda aktörer på området. Exempelvis har en expertgrupp med kunskap och erfarenhet av kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete både på lokal och nationell nivå tillsatts som fortlöpande har bidragit med synpunkter på arbetet.

Kommittén har haft ett särskilt uppdrag att ta fram modeller för hur verksamhetsnära kompetensutveckling kan systematiseras, exempelvis genom påbyggnadsbara kursmoduler, samt ta initiativ till en försöksverksamhet på området. Kommittén har genomfört en kartläggning av verksamhetsnära utbildningsmodeller i landets kommuner och initierat en försöksverksamhet med verksamhetsnära utbildning som genomförts i sex kommuner under 2006 och 2007.

Vidare har kommittén haft i uppdrag att främja användande av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat, som genomfördes under 2006. Kommittén har i enlighet med uppdraget genomfört omfattande informationsinsatser och givit kommuner råd och stöd inför användandet av utbildningsvikariat. Kommittén har även haft i uppdrag att ta fram modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram i syfte att underlätta för kommuner, landsting och alternativa utförare av omsorg och vård att introducera vikarier i verksamheten.

2 Bakgrund

Det övergripande syftet med detta betänkande är att redovisa hur kommittén har genomfört uppdraget att genom stöd till kommuner och deras entreprenörer främja kvalitetsutveckling inom vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Kommitténs egna arbete redovisas i kapitel 3 *Hur har kommittén genomfört uppdraget?* Kommittén har därutöver valt att beskriva kommunernas arbete med ett antal former och modeller för kompetensutveckling som nu tillämpas med stöd av satsningen samt, avslutningsvis, redovisa några slutsatser baserade på erfarenheterna av arbetet. Kommunernas arbete beskrivs i kapitel 4 *Vad sker i kommunerna?* och slutsatserna återfinns i kapitel 5 *Överväganden och slutsatser*.

Kommitténs uppdrag rymmer flera olika dimensioner och kan beskrivas utifrån delvis olika utgångspunkter. Uppdraget kan beskrivas som en satsning på omsorgen och vården av äldre, vilket motiverar en bakgrundsbeskrivning av verksamheten och de utmaningar den står inför. Uppdraget kan också ses som en satsning på lärande och utbildning i den meningen att kärnan i kommitténs uppdrag handlar om formerna och metoderna för kompetensutveckling. Detta synsätt gör det nödvändigt att teckna en bakgrund som beskriver teoretiska utgångspunkter för informellt och formellt lärande med anknytning till arbetslivet. Slutligen är det, enligt kommitténs uppfattning, nödvändigt att problematisera de två begrepp som uppdraget är uppbyggt kring, nämligen kvalitet och kompetens samt det eventuella sambandet mellan dessa.

Mot denna bakgrund har kommittén valt att inledningsvis i betänkandet presentera en bakgrundsbeskrivning i tre delar – aktuell situation när det gäller kompetens- och personalförsörjning, sambandet mellan kompetens och kvalitet i omsorg och vård av äldre samt några teoretiska perspektiv på lärande i arbetet. Vissa avsnitt är av öppet resonerande karaktär, medan andra är mer faktrainrik-

tade eller har formen av kunskaps- eller forskningsöversikt. Det övergripande syftet är att ge läsaren av betänkandet en grund inför den kommande beskrivningen av kommitténs respektive kommunernas arbete.

2.1 Kostnader för omsorg och vård av äldre samt kompetens- och personalförsörjning – aktuell situation

Den demografiska utvecklingen präglad av en successivt ökande andel äldre i befolkningen brukar ofta lyftas fram som en av de främsta utmaningarna när det gäller den framtida omsorgen och vården av äldre. De kommande femton åren är det framför allt gruppen yngre äldre (65–79 år) som kommer att öka. Därefter kommer en period med en ökande andel som är 80 år och äldre. Årtiondet 2020–2030 kommer att präglas av stora behov av omsorg och vård bland 40-talisterna i kombination med att 60-talisterna börjar uppnå pensionsålder. Dessa förändringar kommer utan tvekan att innebära nya förutsättningar och högre krav på kommunerna när det gäller uppgiften att kunna erbjuda alla äldre med behov av omsorg och vård tjänster av god kvalitet.

En bakgrundsteckning av äldreomsorgens utmaningar bör emellertid inte begränsas till ett resonemang om befolkningsutvecklingen. Förutsättningarna påverkas också av en rad andra faktorer. Den medicinska utvecklingen innebär förbättrade möjligheter att behandla sjukdomar i allt högre ålder. I dag överlever människor sjukdomar som tidigare var dödliga. Detta innebär i sin tur att kraven och förväntningarna på omsorgen och vården ökar, eftersom många äldre lever med bestående funktionshinder och allvarliga och vårdkrävande sjukdomar eller sjukdomssymptom. Det arbete som utförs av personalen närmast den äldre förändras på grund av den medicinska och tekniska utvecklingen och genom att de äldre därmed lever längre men med sammansatta vårdbehov. Detta i sin tur leder till förändrade kompetenskrav för stora yrkesgrupper inom verksamheten.

En annan utmaning handlar om det som kan beskrivas som konkurrens om arbetskraften. Med stora framtida rekryteringsbehov är det nödvändigt att det, utifrån den enskilde individen som överväger att investera i en utbildning, upplevs som meningsfullt,

utvecklande och stimulerande att arbeta inom omsorgen och vården av äldre.

Begreppen omsorg och vård

I kommunens insatser för äldre är det sociala omsorgsarbetet i de flesta fall helt dominerande i förhållande till medicinsk vård i förhållande till insatsernas omfattning totalt. Ändå är det vedertagna uttrycket för att beskriva den verksamhet som bedrivs ofta "äldre-vården" eller "vård och omsorg". Uttryckssättet att människor blir alltmer vårdbehövande är ett exempel på att ett grundläggande begrepp i dessa sammanhang användas på ett otydligt sätt. Vid närmare granskning kan det mycket väl visa sig att vad som egentligen avses är behov av mer sociala insatser. Begreppen omsorg och vård används inte bara på många olika sätt utan sammanblandas ofta med varandra. Ibland används de som synonymer för varandra, någon gång som om vård skulle vara en del av det större begreppet omsorg. Mest problematisk blir sammanblandningen för den verksamhet som kommunerna bedriver, där omsorgen styrs av Socialtjänstlagen (2001:453) och vården av Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).¹ Tolkningen av begreppen får betydelse bland annat för synen på åldrande, på hur verksamheter bör byggas upp och organiseras och inte minst på behoven av kunskaper och kompetenser. Socialtjänstlagen är en rättighetslag som har fokus på individens rättigheter. Hälso- och sjukvårdslagen är en skyldighetslagstiftning som fokuserar på sjukvårdshuvudmannens skyldigheter när det gäller hälsa och sjukdomar. Synen på vad som är vad har direkt betydelse för bland annat personalens behov av kunskapsutveckling. I praktiken sammanblandas vård med omsorg, hälsa med vardagsliv, patienten med människan, sjukrollen med livsrollen, sjuksköterskan med enhetschefen och mål med medel.²

Kommittén har valt att, om inte annat anges, konsekvent beskriva den verksamhet som bedrivs med begreppet "omsorg och vård av äldre", främst för att markera att det sociala omsorgsarbetet utgör den dominerande delen av arbetsinnehållet för den absoluta majoriteten av den personal som arbetar närmast den äldre. Detta

¹ Westlund, Peter och Sjöberg, Arne. *Antonovsky inte Maslow – för en salutogen omsorg och vård*. 2005.

² Westlund, Peter och Sjöberg, Arne. *Antonovsky inte Maslow – för en salutogen omsorg och vård*. 2005.

är på intet sätt ett underskattande av behovet av sjukvårdskompetens, utan ett medvetet val av uttryck som bättre speglar förhållandet i verksamheten.

Nedan redovisas vissa grundläggande fakta och utvecklingstendenser när det gäller kommunernas kostnader samt kompetens- och personalförsörjningen inom omsorgen och vården av äldre.

Kostnader

Omsorg och vård av äldre är en resurskrävande och personalintensiv del av det svenska välfärdsystemet. Sverige är det land som lägger mest pengar på äldreomsorg inom EU, sett som andel av BNP. Kostnaderna uppgick 2004 till 2,6 procent av BNP, vilket kan jämföras med genomsnittet inom EU som är 0,5 procent. Sverige är emellertid också det land i Europa som har högst andel personer som är 80 år eller äldre. Andelen uppgår idag till 5,4 procent och beräknas öka till 11,2 procent 2050.³

Merparten av kommunernas totala kostnader för omsorg och vård av äldre finansieras av skatter och generella statsbidrag. De avgifter äldre betalar till kommunen för de tjänster som utförs, svarar för cirka 4 procent av kostnaderna totalt. För personer med låga pensioner finns ett skydd mot höga avgifter. Ett maxbelopp för hemtjänst inklusive kommunal hemsjukvård har därför införts oavsett insatsernas omfattning. År 2005 var maxbeloppet 1 576 kronor per månad.

En annan aspekt av frågan om kostnader är hur stor del omsorgen och vården av äldre utgör av kommunernas sammanlagda budget. Eftersom omsorg och vård är ytterst personalintensiva verksamheter är personalen den helt dominerande resursen. Kommunernas kostnader för omsorg och vård om äldre har sjunkit de senaste fem åren i relation till kommunernas totala kostnader, exklusive deras affärsverksamhet. De totala kostnaderna minskade från 82,9 miljarder kronor år 2000 till 80,3 miljarder kronor 2005 (i 2005 års priser). Äldreomsorgens andel av kommunernas totala kostnader har successivt sjunkit från 21,6 procent 2000 till 20,8 procent 2005. Av de totala kostnaderna för äldreomsorgen fördelar sig 64 procent på omsorgs- och vårdinsatser i särskilt boende och 34 procent på omsorgs- och vårdinsatser i ordinärt boende. Det finns inte uppgifter om den kommunala hemsjukvårdens andel av kommu-

³ Sveriges Kommuner och Landsting. *Öppna jämförelser – äldreomsorg 2007*.

nernas totala kostnader för omsorg och vård. Studier visar dock att cirka 15–19 procent av de kommunala kostnaderna för omsorg och vård av äldre går till sjukvård⁴.

Sedan slutet av 1990-talet har en ökande andel av driften av omsorgen och vården av äldre lagts ut på entreprenad. År 2004 hade totalt 92 kommuner alternativa utförare. 74 av de 269 kommuner som detta år besvarade Svenska Kommunförbundets enkät uppgav att de hade särskilt boende som drevs av alternativa utförare. Sammanlagt 62 kommuner svarade att de hade alternativa utförare inom hemtjänsten.⁵ Ett antal kommuner har infört valmöjligheter för de äldre i form av kundval för både hemtjänst och särskilt boende. Utöver entreprenader förekommer det också att kommuner köper enstaka platser i främst särskilt boende som drivs av alternativa utförare. Andelen verksamhet som utförs av alternativa utförare ökade mellan åren 2000 och 2003 från cirka 11 procent till cirka 12 procent. Kostnaden för den köpta verksamheten var 8,3 miljarder kronor 2005.⁶

Personal

Enligt Sveriges Kommuner och Landstings personalstatistik⁷ från hösten 2005 uppgick antalet sysselsatta inom omsorg och vård i kommunerna till 219 400 personer. Därutöver var 66 500 timavlönade, vilket innebär att det totala antalet sysselsatta uppgick till cirka 286 000 personer. I kategorin sysselsatta är inte de totalt 35 400 anställda som är föräldralediga, sjukskrivna eller lediga för studier inkluderade. Därutöver var cirka 25 000 anställda hos privata entreprenörer. Någon motsvarande uppgift om anställda i relation till sysselsatta i privat verksamhet framgår inte av tillgänglig statistik. Det bör också understrykas att merparten av den tillgängliga statistiken inte skiljer på anställda inom omsorg och vård av äldre och omsorg och vård av funktionshindrade. Sveriges Kommuner och Landsting gör bedömningen att 60–70 procent av ovan nämnda personalgrupp arbetar med äldre. Baserat på ovan nämnda uppskattningar av antalet sysselsatta i kommunal verksamhet och anställda i privat verksamhet skulle detta innebära att cirka 200 000

⁴ Socialdepartementet, *Sammanhållen bemvård*. SOU 2004:68.

⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktuellt om äldreomsorgen*. 2006.

⁶ Socialstyrelsen, *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*. Utvecklingsläget 2003. 2004.

⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktuellt om äldreomsorgen*. 2006.

personer i dag arbetar inom omsorg och vård av äldre.⁸ Det bör understrykas att detta är en uppskattning som kommittén gjort i syfte att illustrera ungefär hur många personer som arbetar inom omsorg och vård av äldre. Andra sätt att beräkna personalgruppen kan vara mer relevant i andra sammanhang, exempelvis om det handlar om kompetensutvecklingsbehov då det är naturligt att även inkludera exempelvis tjänstlediga och sjukskrivna.

För att ge en bild av relationen mellan anställda och brukare kan nämnas att det totala antalet personer som fick insatser av något slag 2006 uppgick till 239 000. Drygt 140 000 personer beviljades hemtjänst och cirka 98 000 personer bodde permanent i särskilt boende.⁹

Anställda inom omsorg och vård av äldre brukar beskrivas utifrån yrkesgrupperna arbetsledare, undersköterskor/vårdbiträden, sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och övrig personal (till exempel biståndshandläggare). Den övervägande delen utgörs av undersköterskor och vårdbiträden, vilka enligt kommitténs beräkningar uppgår till cirka 146 000. Antalet sjuksköterskor uppskattas på motsvarande sätt till cirka 9 600 personer och antalet arbetsledare till cirka 8 000 personer.¹⁰ Under åren 2001–2005 har antalet arbetsledare, sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster ökat medan antalet undersköterskor och vårdbiträden minskat.

År 2005 arbetar tillsvidareanställda vårdbiträden och undersköterskor i genomsnitt 84 procent av en heltid – en ökning med 6 procent sedan 1995. Ökningen i sysselsättningsgrad sedan 1995 motsvarar nästan 10 000 heltidsanställningar. 45 procent av månadsanställda vårdbiträden och undersköterskor har heltidsanställning.¹¹

Bristen på utbildad personal i framtiden beskrivs ibland som ett av de största hoten mot god kvalitet inom äldreomsorgens olika verksamheter. Ur den senast tillgängliga officiella statistiken finns följande uppgifter om nuläget samt tillgången till och rekryteringen

⁸ Siffran bygger på antagandet att andelen sjukskrivna, föräldralediga och lediga för studier är ungefär densamma i privat verksamhet som i kommunal (cirka 16 procent) samt att 65 procent av det sammanlagda antalet sysselsatta arbetar med omsorg och vård av äldre.

⁹ Regeringens proposition 2007/08:1, utgiftsområde 9.

¹⁰ I tillgänglig statistik redovisas antalet kommunalt anställda inom respektive yrkeskategori inklusive omsorg och vård av funktionshindrade men exklusive sjukskrivna, föräldralediga eller lediga för studier. Anställda inom privat verksamhet ingår inte heller. Uppskattningarna ovan är kommitténs egna och baseras på motsvarande procentandel av totalsiffran 200 000 (se not 7).

¹¹ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007. Sveriges Kommuner och Landsting. *Aktuellt om äldreomsorgen*. 2005.

av utbildad personal. Det bör observeras att eftersläpningen i statistiken medför att satsningar efter 2005, däribland Kompetensstegen och det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat, inte avspeglas i statistiken.

Andelen personal med högskolekompetens, det vill säga sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter, har ökat inom den kommunala hälso- och sjukvården. Av Statistiska centralbyråns utbildningsstatistik framgår att andelen vårdbiträden och undersköterskor med en formell gymnasieutbildning inom omsorg och vård har varit oförändrad under perioden 2001–2005 (såväl äldre som befintligt gymnasieprogram har tagits med i beräkningen liksom motsvarande kurser inom vuxenutbildningen efter 1993). År 2005 hade 80 procent av undersköterskorna och 39 procent av vårdbiträdena utbildning enligt ovan. Motsvarande andelar var 79 respektive 46 procent 2001. Antalet vårdbiträden har minskat under perioden och motsvarande ökning har skett av antalet undersköterskor. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting hade drygt 60 procent en vård- och omsorgsinriktad grundutbildning inkluderande även kortare vård- och omsorgsutbildningar. Störst andel med relevant utbildning har de som arbetar på särskilda boenden, lägst andel har de som arbetar i hemtjänsten och i storstadsregionerna.¹²

I en av Socialstyrelsens undersökningar under vintern 2006/2007 uppger över 60 procent av kommunerna att det är ganska eller mycket lätt att rekrytera utbildad omvårdnadspersonal. År 2005 hade 56 procent av alla månadsavlönade vårdbiträden och undersköterskor som rekryterades en omvårdnadsutbildning medan motsvarande andel 2004 var 45 procent. En betydande andel av arbetet utförs av timavlönad personal. Bland dem är andelen med relevant yrkesutbildning ännu lägre än bland de månadsanställda. Det kan alltså konstateras att trots att det är relativt lätt att rekrytera yrkesutbildad omsorgs- och vårdpersonal, har fortfarande endast drygt hälften av de nyrekryterade detta, vilket tenderar att sänka andelen av personalen som har adekvat yrkesutbildning.¹³

Trots att många kommuner har ambitionen att all personal ska ha minst gymnasial yrkesförberedande utbildning går utvecklingen inte i den riktningen. Den fortsatt låga andelen yrkeskompetent personal inverkar enligt Socialstyrelsen negativt på kvalitetsutvecklingen. Det är, enligt Socialstyrelsen, angeläget att lägga fast kraven på att all personal ska ha en definierad lägsta yrkeskompetens, att

¹² Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

¹³ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

utbildningssystemet ses över och att förutsättningarna för lärande knutet till arbetsplatserna förbättras.¹⁴

Nuvarande utbildningsvägar

I dag finns inga föreskrifter på nationell nivå om en lägsta utbildningsnivå och inte heller några nationella föreskrifter för yrkes-/kvalifikationskrav för arbete inom omsorg och vård av äldre. Enligt en intervjuundersökning från Socialstyrelsen från 2006/2007 har dock i stort sett alla kommuner som krav att till tillsvidareanställningar endast rekrytera personal med adekvat grundutbildning, det vill säga åtminstone vårdlinje, social servicelinje, omvårdnadsprogrammet eller liknande.¹⁵

Gymnasieskolans omvårdnadsprogram är ett yrkesförberedande program som ger en bred kompetens för arbete inom människovårdande yrken. När det gäller programmålen poängteras ofta att omsorg och vård inte är knutet till ett visst yrke utan kan finnas inom en mängd olika sammanhang, att ett stort utrymme har lämnats till lärarnas professionella förmåga att omtolka program mål och kursplaner till konkret undervisning och att abstraktionsnivån därför är generellt hög. I programmet ingår kärnämneskurser motsvarande 750 gymnasiepoäng, gemensamma karaktärsämneskurser motsvarande 650 gymnasiepoäng, projektarbete 100 gymnasiepoäng samt valbara kurser 700 gymnasiepoäng¹⁶. Därtill kommer, för att uppnå en fullständig utbildning på ett nationellt program, 2 500 gymnasiepoäng, ett individuellt val som motsvarar 300 gymnasiepoäng. På omvårdnadsprogrammet ingår arbetsplatsförlagd utbildning som ska vara minst 15 veckor.¹⁷ Under perioden 2002–2005 har cirka 2 200 elever årligen avslutat omvårdnadsprogrammet (omvårdnadsprogrammet, specialutformade program med anknytning till omvårdnadsprogrammet samt utbildning vid fristående skolor).¹⁸

¹⁴ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

¹⁵ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

¹⁶ Med karaktärsämnena avses de ämnen genom vilka programmet får sin karaktär exempelvis social omsorg, medicinsk grundkunskap, etik och livsfrågor. Med kärnämnen avses de ämnen som ingår i alla nationella och specialutformade program, det vill säga svenska eller svenska som andraspråk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, matematik, naturkunskap, idrott och hälsa samt estetisk verksamhet (Gymnasieförordningen SFS 1999:844.)

¹⁷ Skolverket, *Omvårdnadsprogrammet, program mål, kursplaner, betygskriterier och kommentarer*. Gy 2000:15. 2000.

¹⁸ Skolverkets statistik, www.skolverket.se, *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsåren 2002/2003–2005/2006, tabell 4.4.*

Av en rapport från Socialstyrelsen¹⁹ framgår att flera kommuner menar att grundutbildningen i alltför hög grad är inriktad på att utveckla vad som kan kallas elevernas *uppgiftsrelaterade* förmågor, det vill säga personlig omvårdnad, hälsa och funktionsförmåga. Kommunerna menar att grundutbildningen inte i tillräcklig utsträckning innehåller moment som utvecklar *personliga förmågor* i betydelsen samarbetsförmåga, gott omdöme och lyhördhet och respekt för den enskilde. Av detta skäl redovisar flera kommuner att de hellre anställer personer som de bedömer har fallenhet och intresse för yrket och sedan erbjuder dem fortbildning, än tillämpar ett strikt grundutbildningskrav.

En annan relevant utbildningsväg när det gäller arbete inom omsorg och vård av äldre är gymnasial vuxenutbildning. Denna syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar får i gymnasieskolan. Den gymnasiala vuxenutbildningen kännetecknas av att vuxna ska kunna välja de kurser som de behöver för att bli behöriga till vidare studier eller för att kunna utvecklas i arbetslivet. Utbildningen för vuxna anordnas därför i form av kurser med samma kursmål som för gymnasieskolan men där kursernas innehåll, omfattning och tyngdpunkt i stor utsträckning kan anpassas till de studerandes förutsättningar, behov och intresse. De program mål som gäller för ungdomsskolan är inte aktuella för gymnasial vuxenutbildning och något fastlagt antal lärarledda undervisningstimmar finns heller inte för den gymnasiala vuxenutbildningen. I vuxenutbildningen finns inget krav på att viss del av utbildningen ska vara arbetsplatsförlagd. Exempel på kursbeteckningar är Omvårdnad, Vård och omsorgsarbete, Medicinsk grundkurs, Etik- och livsfrågor och Social omsorg. För att illustrera omfattningen av den gymnasiala vuxenutbildningen kan nämnas att kursen Omvårdnad studerades av drygt 18 000 personer läsåret 2005/2006 och kursen Social omsorg av cirka 12 500.²⁰

Antalet vuxna som studerar en eller flera kurser inom omvårdnadsprogrammet kan antas vara närmare fyra-fem gånger så många som de som studerar på gymnasieskolans omvårdnadsprogram. Statistiken ger ingen beskrivning av innehållet i kurserna, som kan vara inriktade mot olika typer av yrken med social karaktär, men sannolikt är ändå att vuxenutbildningen är den utbildningsform

¹⁹ Socialstyrelsen, *Kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

²⁰ Skolverkets statistik, www.skolverket.se, Komvux. *Kurser med flest deltagare per utbildningsnivå läsåret 2005/06, tabell 5.4.*

som i stor utsträckning förser omsorgen och vården av äldre med utbildad personal. Vissa av dem som studerar en eller flera kurser är också redan anställda inom omsorgsområdet exempelvis inom omsorg och vård av äldre eller som personliga assistenter och studerar på arbetsgivarens bekostnad för att erhålla en grundläggande kompetens som motsvarar de krav som arbetsgivaren har.

Rekryteringssituation

Som tidigare redovisats förmedlar kommuner att det är relativt lätt att rekrytera människor till ett arbete inom äldreomsorgen, men att det är en verksamhet som attraherar arbetssökande med mycket varierande bakgrunder. Detta påverkar i sin tur behoven av fortbildning och kompetensutveckling. Många olika grupper av arbetssökande med helt olika utbildningsbakgrund kan urskiljas, till exempel unga med omvårdnadsutbildning, det vill säga en yrkesförberedande utbildning som de kan behöva komplettera på arbetsplatsen, unga med annan gymnasial utbildning eller unga med ofullständig gymnasieutbildning. Det kan också handla om vuxna med fullständig omvårdnadsutbildning, det vill säga formell yrkesutbildning som ofta bygger på erfarenhet av omsorgs- och vårdarbete, vuxna med omvårdnadsutbildning som är begränsad till karaktärsämnen eller vuxna med kortare vårdutbildning, exempelvis vårdbiträdesutbildning. Ytterligare kategorier kan vara vuxna med annan vårdbakgrund (exempelvis från handikapp- eller barnomsorg, psykiatri eller kriminalvård), vuxna med annan gymnasial utbildning eller vuxna med utländsk vårdutbildning med varierande innehåll och som behöver komplettering av yrkesutbildning och/eller yrkessvenska.

Det ses numera som naturligt att vi byter yrke eller bransch flera gånger under livet. Det kan innebära byten till en helt ny verksamhet, men också vidareutbildning till en annan nivå eller uppgift i samma verksamhet. Avgångarna kan därför vara större än de pensionsavgångar som är relativt lätta att förutse.

En grundläggande fråga är om det kan förväntas att ungdomar i grundskolan i någon större utsträckning kommer att välja att utbilda sig för arbete inom omsorg och vård av äldre. Andra avgörande frågor är vilka konsekvenser det medför att gå direkt från gymnasieutbildning till arbete inom omsorg och vård av äldre och vilken betydelse livserfarenhet har för arbetet med äldre.

Det förefaller som åtminstone storstadskommunerna i allt högre utsträckning rekryterar personal med annan språklig och etnisk bakgrund. Det ställer särskilda krav på utbildning och kompetensutveckling i en verksamhet som i så hög grad bygger på kommunikation mellan personal och mellan personal och brukare och anhöriga och där korrekt social dokumentation är viktig för kvalitet och säkerhet. Tillräckliga kunskaper i svenska är också nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig kompetensutveckling. Samtidigt är flerspråkighet och kulturkompetens viktiga tillgångar i omsorgen om äldre med annan etnisk bakgrund.

2.2 Samband mellan kompetens och kvalitet i omsorg och vård av äldre

Kompetens och kvalitet är två centrala begrepp i kommitténs uppdragsbeskrivning. Kommittédirektivets rubrik – stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen – förutsätter i någon mening att det finns ett positivt samband mellan kompetensutveckling och kvalitetsutveckling. Kommittén finner det därför motiverat att i följande avsnitt översiktligt diskutera och problematisera frågan om vad begreppen kvalitet och kompetens kan betyda inom omsorg och vård av äldre samt hur det eventuella sambandet mellan kvalitetsutveckling och kompetensutveckling kan se ut. Detta avsnitt är således av mer resonerande karaktär än det föregående, som innehöll mer faktauppgifter. De uppfattningar och värderingar som uttrycks i följande avsnitt är, om inte annat anges, kommitténs egna.

Vad är kvalitet i omsorg och vård av äldre?

Vad som uppfattas som god kvalitet inom omsorgen och vården av äldre är en individuell upplevelse som är starkt situationsbetingad och förknippad med bemötande, möjligheter till delaktighet och inflytande. Kvalitetsupplevelsen är vad som sker i nuet i respektive möte mellan människor, vilket innebär att upplevelsen i hög grad kan variera över tid. Ett positivt möte med engagemang och som öppnar för delaktighet och inflytande innebär trygghet för den som är beroende av hjälp. En förutsättning för att sådan trygghet ska

uppstå är att mötet utgår från den äldres perspektiv, inte från organisationens tjänsteutbud. Detta kan förefalla vara enkla påståenden i teorin, men som ofta är svåra att få genomslag för i den dagliga verksamheten. En förklaring till att det kan vara svårt att tillämpa ett verkligt brukarperspektiv är att många äldre har mycket sammansatta och komplexa hjälpbehov, vilket i sin tur betyder att ett flertal personer är berörda vid flera olika tillfällen under dygnet. De representerar ofta både sjukhuset, primärvården, hemtjänsten, hemsjukvården, matleverantören och städtjänsten i olika kombinationer. God kvalitet i sådana sammanhang handlar i hög grad om förmågan att samarbeta över professions- och organisationsgränser så att de äldre trots svåra livssituationer kan uppfatta att personalen utgår från hans eller hennes behov och önskemål.²¹

Utredningen om sammanhållen hemvård gjorde dock för ett antal år sedan bedömningen att den dominerande bilden fortfarande är att insatserna för personer med flera samtidiga, långvariga och snabbt föränderliga sjukdomar och funktionsnedsättningar är osammanhängande och att det saknas ett helhetsansvar.²² En avgörande utgångspunkt för att kunna arbeta effektivt för att integrera sociala och medicinska verksamhetskulturer är att utgå från det uppdrag som förenar olika yrkesroller, det vill säga att ge stöd och hjälp till den äldre brukaren.

I detta sammanhang är det naturligt att även lyfta fram frågan om bemötande. Ett värdigt bemötande är grunden i omsorgs- och vårdarbetet och uttrycks av både äldre människor och personal ofta som den mest avgörande kvalitetsfrågan i situationer då man är beroende av hjälp. Etiska frågor är ett av de vanligaste kompetensutvecklingsområdena inom ramen för Kompetensstegen. I många kommuner pågår ett intensivt arbete i hemtjänstens arbetslag och på olika äldreboenden med syftet att diskutera olika förhållningsätt, värdegrunder och vad som är värdigt bemötande. Sådana arbetssätt kan resultera i lokala kvalitetskriterier för vad som kan betraktas som omsorg och vård av god kvalitet.

²¹ Gurner, Ulla och Thorslund, Mats. *Dirigent saknas i vård och omsorg för äldre*. 2003.

²² Socialdepartementet. *Sammanhållen hemvård*, SOU 2004:68.

Att utgå från brukaren – om perspektivförändringens betydelse för kvaliteten

Som tidigare konstaterats är en viktig kvalitetsaspekt att utgå från ett helhetsperspektiv som tar hänsyn, såväl till de många olika behov som den äldre har, som till behovet av samarbete mellan all den personal som berörs. De äldres sammansatta behov riskerar att beskrivas som ett problem. Att sammansatta situationer och behov uppfattas som ett problem beror enligt kommitténs bedömning till stor del på att omsorg och vård fortfarande i hög grad bedrivs med utgångspunkt i organisationens behov i stället för brukarnas.

En historisk tillbakablick visar att samhällets intentioner med omsorgen och vården av äldre successivt utvecklats från en mer eller mindre godtycklig välgörenhet till ökade krav på respekt för den äldres integritet, intressen och individuella behov. Ett tydligt uttryck för detta är Socialtjänstlagen från 1982, enligt vilken socialtjänsten ska vara mer serviceinriktad och hjälpande. Frivillighet och självbestämmande lyftes fram. Enligt lagstiftarens intentioner skulle de äldre inte längre betraktas som en diffus grupp, utan som enskilda människor med individuella och varierande behov.

Trots de samhällspolitiska målen om självbestämmande och individuella önskemål uppfattas omsorg och vård av äldre som funktions- eller utbudsstyrd, inte sällan på ett fragmentiserat sätt, genom ett antal i förväg standardiserade och separata tjänster som exempelvis städning, inköp och matdistribution. Risken är stor att handläggare i utredningen av enskilda individers behov standardiserar och kategoriserar dem som söker hjälp och deras behov utifrån det tillgängliga utbudet av tjänster. Behov riskerar att i stället uttryckas i termer av insatser eller i form av tjänster. Exempelvis kan behov uttryckas som matdistribution, inköp och trygghetslarm. Behov som beskrivs på ett sådant sätt blir därmed identiska med och direkt överförbara till äldreomsorgens utbud av insatser.²³ Ett sådant producentperspektiv kan förhindra olika sätt att lösa individuella behov av hjälp. När hjälpbehov uttrycks som färdigpaketerade insatser riskeras att analysen av faktiska behov aldrig blir av. När till exempel rörelseförmågan är nedsatt uttrycks behovet som hjälp med städning när behovet i stället kan vara sjukgymnastik för att träna upp rörligheten. Hjälp med städningen kan naturligtvis vara den nödvändiga och adekvata insatsen i ett första skede, men

²³ Lindelöf, Margareta och Rönnbäck, Eva. *Att fördela bistånd, om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen*. 2004.

tillsammans med sjukgymnastiken. Utan analysen ingen sjukgymnastik, bara städning som ytligt sett tillgodoser behovet. Sammanblandningen mellan vad som är behov och åtgärder eller mål och medel visar på uppenbara behov av att ytterligare individanpassa omsorgen och vården av de äldre enligt lagstiftarens uttalade intentioner, vilket är en avgörande kvalitetsfråga för de äldre.

Bedömningen av individuella behov sker också i relation till tillgängliga resurser. Utvecklingen visar till exempel att tröskeln för att beviljas hemtjänst har höjts. Kommunerna har börjat tolka Socialtjänstlagen striktare i flera avseenden. För det första genom att definitionen av vad som är ett behov som ligger inom kommunens ansvarsområde har snävats in och för det andra att definitionen av hur behoven kan tillgodoses på annat sätt har vidgats.²⁴

Att sätta sig in i den äldres livssituation och därmed sammanhängande behov samt att förstå brukar-/patientnyttan som i exemplet ovan, kan innebära att flytta fokus från utbudet av tjänster till önskvärda effekter för individen och utgå från en sådan analys inför beslut om hjälpinsatser. Det enda som formellt sett begränsar handlingsfriheten enligt Socialtjänstlagen när det gäller fördelningen av hjälp i form av bistånd till äldre, är om ett behov kan tillgodoses på annat sätt eller att den begärda hjälpen inte inryms i vad som avses med skälig levnadsnivå. Som målrelaterad ramlag ger dock socialtjänstlagen kommunerna stora möjligheter att fatta beslut om hjälp där olika lösningar är tänkbara för att tillgodose ett utrett behov av hjälp.²⁵

I den allmänna debatten om äldreomsorgen diskuteras ofta gränserna för det offentliga åtagandet. Bristande anpassning till enskilda människors behov och önskemål har dock, enligt kommitténs uppfattning, bara delvis med omfattningen av det offentliga åtagandet att göra. Individuell anpassning förefaller snarare handla om attityder och synen på tjänsteutveckling. De prioriteringar som kommunerna gör av personer med mycket omfattande omsorgsbehov och av de mest sjuka och vårdbehövande snarare skärper kravet på individualisering av olika insatser. Anpassning av tjänster står heller inte i något motsatsförhållande till kraven på likvärdighet och rättighetsreglering. För att biståndshandläggarna ska kunna bidra till ökad individanpassning av olika verksamheter behövs na-

²⁴ Socialdepartementet, *Välfärd, vård och omsorg*, SOU 2000:38, artikel av Szebehely, Marta, *Äldreomsorg i förändring*.

²⁵ Lindelöf, Margareta och Rönnbäck, Eva. *Att fördela bistånd, om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen*. 2004.

turligtvis kunskaper om lagstiftning och dess tillämpning, men det är i lika hög grad en fråga om attityder och förhållningssätt, om etik och värderingar liksom kunskap om tjänsteutveckling. Frågan om hur de äldres behov ska tillvaratas, om hur beslut om bistånd kan omsättas i praktisk handling är en av omsorgs- och vårdpersonalens huvudfrågor. Det är bland annat en kunskaps- och kompetensfråga, i stort en attitydfråga om vad som i olika situationer är bra bemötande och etiska förhållningssätt i arbetet. Det handlar om utredningsarbete, biståndsbeslut, omsorgs- och vårdarbete i sig samt dokumentationen av beslut och insatser.

Kvalitetsutveckling – att definiera, mäta och följa upp kvalitet

Kvalitetssäkring av omsorg och vård för äldre grundas på en bestämmelse i Socialtjänstlagen som kom till år 1998. I den anges att socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet. Av lagen (1 kap. 3 §) framgår att ”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas per med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.” Socialtjänstlagen handlar både om socialtjänstens eget kvalitetsarbete och om den innehållsliga kvaliteten i verksamheten. I förarbetet till lagen fastställdes inte vad som är god kvalitet på ett entydigt sätt. Dock gavs exempel på innebörden av god kvalitet som rättssäkerhet, den enskildes medinflytande, lättillgänglig vård och service, en väl fungerande arbetsledning och lämplig sammansättning av arbetslag, väl genomtänkt arbetssätt samt uppföljning och utvärdering av olika insatser. En annan aspekt på kvalitet enligt Socialtjänstlagens intentioner är att frågor om bemötande av enskilda särskilt ska uppmärksammas. Lagstiftningen kompletteras av Socialstyrelsens föreskrift om Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården (SOSFS 1996:24) och de allmänna råden om Kvalitetssystem i omsorgerna av äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8). I Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns motsvarande bestämmelser. Av lagens 31 § framgår att ”Inom hälso- och sjukvård skall kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”.

I många kommuner utvecklas olika kvalitetsstrategier eller verktyg som ger systematik i arbetet – verktyg som underlättar formuleringen av tydliga åtaganden och utformning av genomtänkta arbetssätt som hjälper till att få kontroll över vad som utlovats

brukarna. Kvalitetsarbete förutsätter bedömning och utveckling av verksamhetens olika insatser i sig, det vill säga dess innehåll i förhållande till den enskildes behov. Innebörden av kvalitetsarbete omfattar också bedömning och utveckling av arbetsprocesserna liksom av verksamhetens olika resurser, organisation och framför allt dess resultat. Socialstyrelsen har i föreskrifter och allmänna råd förtydligt lagstiftningens kvalitetsbestämmelser. Det ska finnas system för planering, utförande, uppföljning och utveckling av kvaliteten i verksamheter inom både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. De flesta kommuner mäter kvalitet genom att i enkäter eller intervjuer fråga äldre och närstående hur de upplever kvaliteten. Sådana brukarundersökningar visar huvudsakligen upplevelser av omsorgs- och vårdprocessens kvalitet. De behöver ofta kompletteras med olika indikatorer som också mäter resultat i till exempel återvunnen hälsa och förbättrad livskvalitet.

Inom Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting pågår ett arbete för att ta fram indikatorer för nationell jämförbarhet av äldreomsorg. Lokalt i kommuner utvecklas olika indikatorer för eget bruk. En definition av begreppet kvalitetsindikator kan vara en mätbar variabel som kan användas för att registrera och utvärdera viktiga aspekter på omsorgs- och vårdkvalitet. Vanliga indikatorer är trycksår, kost och nutrition, munhälsa, inkontinens, förekomst av fall, läkemedelsanvändning och läkemedelsgenomgångar. Andra exempel på indikatorer vid kvalitetsmätningar är bemötande, brukarnöjdhet och meningsfullhet, tillfredsställelse och delaktighet, inflytande samt personalens kompetens. Inom kommunernas hälso- och sjukvård är det vanligt att följa upp resultatet av verksamheten utifrån ett antal kvalitetsindikatorer.

När kvalitetsuppföljning görs internt genom den egna personalen, finns behov av goda kunskaper om arbetssätt och metoder liksom av hjälpmedel för sådant arbete. Exempelvis har Tidningen Äldreomsorg/FortbildningsFörlaget tagit fram ett material för självvärdering som omfattar bedömning av ett stort antal olika nyckelområden: värdegrund, mål, behovsbedömning och beslut, äldres omsorg, vård och rehabilitering (verksamhetens erbjudanden, processer, förutsättningar), ledarskap, medarbetarskap och organisation, samverkan/samarbete samt uppföljning, utvärdering och utveckling.²⁶

²⁶ Tidningen Äldreomsorg/FortbildningsFörlaget. *Hur bra är vår äldreomsorg?* 2002.

Samband mellan kvalitet och kompetens

I tjänsteverksamheter som är kunskapsintensiva finns det av naturliga skäl starka samband mellan kvalitet och kompetens. Det gäller i hög grad omsorgen och vården av äldre. Personalens huvudsakliga redskap i omsorgs- och vårdarbetet är deras olika kunskaper och kompetenser – både individens och arbetslagets. Arbetet kräver bland annat kunskaper om naturligt åldrande, inlevelseförmåga och förståelse för äldres olika livssituationer, om vad som är värdigt bemötande i olika situationer, att kunna föra samtal om personliga frågor även i svåra situationer, om sjukdomar och inte minst kunskap om den egna yrkesrollen och samarbetet med andra berörda yrkesgrupper.

Att kunskapsutveckling har stor betydelse för kvaliteten framgår av intervjuer med äldre personer som är beroende av omsorg och vård. De visar enligt flera undersökningar stor enighet när det gäller hur de vill att hjälpen ska utformas. De äldre önskar få hjälp av personer som de känner och har förtroende för, som vet hur hjälpen ska utföras. De äldre vill också att hjälpen ska ges på överenskomna tider i ett lugnt tempo och de vill kunna påverka hjälpens innehåll. De äldre värderar således främst personer som man har förtroende för och deras kunskaper, vilket kan anses som de avgörande kvalitetsfrågorna och som klart visar på betydelsen av sambanden mellan kvalitet och kompetens. För att kunna ge en individanpassad hjälp krävs att personalen har tillräcklig generell omsorgs- och vårdkunskap, men också god kännedom om den person som hon eller han ska hjälpa. Individanpassningen förutsätter också tillräckligt med tid i mötet mellan omsorgsgivare och mottagare samt kontinuitet.²⁷

En viktig aspekt av frågan om kompetens handlar om att tydliggöra baspersonalens och de legitimerade yrkesgruppernas²⁸ roller. Yrkesrollerna kan inte enbart formuleras utifrån vad som är social omsorg och vad som är medicinsk hälso- och sjukvård. Varje område behöver förtydligas, men ur ett helhetsperspektiv på den äldre. Inga människor är uppdelade i en social och en medicinsk halva och betydelsen av att integrera sociala och medicinska kunskaper med varandra är en central kvalitetsfaktor. Social omsorg och medicinsk vård har delvis oklara kunskapsgränser. Olika yrkesgrupper har

²⁷ Stockholms stad, *Äldreombudsmannens årsrapport 2007*.

²⁸ Med legitimerade yrkesgrupper avses här främst sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster.

uppdelade arbetsuppgifter. Arbetsledare och underställd personal saknar en gemenskap kunskapsbas. Kunskap om och förståelse för vad andra arbetar med, vad de kan och förväntas bidra med i sitt arbete är ett viktigt steg i processen att öka respekten för varandras olika roller och är en viktig förutsättning för att kunna utveckla ett gott samarbete. För att få genomslag för detta i verksamheten behövs därför tid för analyser, utbildning och reflektioner liksom ett nära samarbete mellan olika verksamheter inom omsorgen och vården av äldre, men också mellan dessa verksamheter och utbildare.

Professionalisering

I takt med att omsorgs- och vårdarbetet har blivit mer komplext, att de äldre som vårdas blir sjukare, växer kraven och önskemålen om en större professionalism fram. Sjukdomar som tidigare krävde sjukhusvård kan i dag, tack vare nya behandlingsmetoder, behandlas i det särskilda och ordinära boendet. Flertalet av de som beviljats hjälpinsatser behöver omfattande hjälp och stöd för att klara det dagliga livet vilket mycket ofta innebär att sociala och medicinska aspekter måste integreras med varandra i stödet till enskilda personer. Huvuddelen av samhällets insatser för omvårdnad, rehabilitering och även vård i livets slut sker numera inom den kommunala omsorgen och vården.

Behoven totalt sett av professionalisering genom kompetensutveckling beror till stor del på att många vårdbiträden saknar relevant yrkesutbildning för sitt arbete, att allt fler demenssjuka kräver mer och nya kunskaper hos olika yrkesgrupper samt att ett nära samarbete mellan olika yrkesgrupper i olika roller blir alltmer nödvändigt och betydelsefullt för att förbättra kvaliteten i omsorgs- och vårdarbetet. Professionella yrkeskunskaper omfattar bland annat psykologi, medicin, teknik, omvårdnad, service, ekonomi, juridik och administration. Professionellt förhållningssätt i arbetet handlar i stor utsträckning om respekt för varje människa som en unik individ och att i relationen med de äldre också kunna skilja på vad som kan betraktas som privat, personligt och professionellt.

Med professionalitet i omsorgs- och vårdarbetet ökar förutsättningarna att kunna ge äldre människor ett värdigt bemötande. Andra förhållanden än sakkunskap påverkar i stor utsträckning. Det kan handla om arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön, löne- och arbetstidsvillkor, men även kulturen och andan i ett arbetslag,

ekonomi, tidspress och prioriteringar med mera. Brist på kunskaper och erfarenheter när det gäller tolkning av beteendet hos en person med till exempel demens, stark ångest eller aggressivitet kan leda till att vårdtagaren blir försummad eller får ovärdigt bemötande.²⁹ Lojalitet i en arbetsgrupp kan bli så stark mellan gruppens medlemmar att vårdtagarnas behov får stå tillbaka. Exempelen kan bli många och visar på betydelsen av att allsidigt på arbetet och i utbildning diskutera innebörden i begreppet värdighet och olika förhållningssätt till människor i olika situationer. Etiska frågor och förhållningssätt är teman som lämpar sig väl för både utbildning och handledning tillsammans med arbetskamrater. Det är exempel på frågor som behöver bearbetas fortlöpande. Tid för reflektion över olika förhållningssätt, beteenden och reaktioner är en god investering i verksamheten. Utbildning vid gymnasieskola, vuxenutbildning, högskola och universitet kan lägga viktiga kunskapsmässiga grunder. Introduktion av nyanställda och handledning i arbetet kompletterar och förstärker grundläggande kunskaper. Arbetsledare har ett stort ansvar för att så sker och kan själva behöva stöd i dessa frågor.

2.3 Teoretiska perspektiv på lärande i arbetet

En snabb kunskapsutveckling, krav på hög kompetens i kombination med en vilja och förmåga till kontinuerligt lärande hos personalen gäller generellt för dagens arbetsliv. Inom omsorg och vård av äldre, liksom inom andra delar av arbetslivet, saknas ofta en tradition när det gäller att ta till vara befintlig kunskap och tillföra ny genom att lära av och tillsammans med varandra.

En uttalad intention med kommitténs arbete har varit att göra befintlig kunskap i organisationen synlig och tillgänglig samt att finna former och strukturer för att på ett systematiskt sätt ta vara på dessa kunskaper och erfarenheter så att de kan leda till kompetensutveckling av personalen och en utveckling av verksamheten.

Forskning inom fälten vuxnas lärande och lärande i arbetslivet har en förhållandevis kort historia. Följande avsnitt innehåller en översiktlig sammanfattning, med referenser, av några svenska forskares arbete främst inom området lärande i arbetslivet. En viss del av denna forskning har haft sin utgångspunkt i omsorgs- och vårdområdet medan den övervägande delen är av mer generell karaktär.

²⁹ Socialstyrelsen. *Värdigt bemötande – går det att lära?* Rapport 1997:17.

Lärande med anknytning till arbetet

Människor har alltid och överallt lärt och delat med sig av kunskaper och lärdomar till varandra, såväl i mer organiserad form som i den privata sfären och i sitt dagliga arbete. Ett koncentrerat och organiserat lärande, styrt av nationella styrinstrument, där lärande och utveckling är det huvudsakliga målet, sker inom utbildningsväsendets ram. I arbetslivet styrs verksamheten av andra syften och mål och där är lärande och utveckling verktyg för att uppnå dessa.

Professor Kenneth Abrahamsson, som verkar inom området lärande i arbetslivet, beskriver olika former av lärande som sker i anknytning till arbetslivet enligt följande – en yrkesförberedande utbildning som till huvuddelen äger rum i en utbildningslokal, en kurs som äger rum på arbetsplatsen, separata projekt för kompetensutveckling som bedrivs i arbetet och projekt med inriktning på verksamhetsutveckling som i allra högsta grad kan vara kompetensutvecklande. Man kan lära om arbetet, för arbetet och i arbetet. Utbildning och lärande i arbetslivet beskrivs både som en integrerad och en separerad verksamhet och åskådliggörs i form av en enkel matris.³⁰

Verksamhet/organisation	Utbildning	Lärande
Integrerad i arbetet/ på arbetsplatsen	Utbildning och kurser på arbetsplatsen. Verksamheter med egna yrkesskolor. Egna företagsuniversitet. Varvade modeller med utbildning och arbete vid lågkonjunktur APU i gymnasieskolan.	Expert-och konsultmedverkan på arbetsplatsen. Lärande i form av projekt, introduktion av ny teknik, nya redskap, nya arbetsformer. Utvecklings- och medarbetarsamtal.
Separerad från arbetsplatsen	Extern personalutbildning. Extern fortbildning i kommunal vuxenutbildning, högskola, utbildningsföretag. Studieledighet för vidareutbildning, exempelvis KY-utbildning.	Externa nätverk. Externa lärresor och lärprojekt. Självorganiserad, ibland IT-baserad, fortbildning.

³⁰ Abrahamsson Kenneth, *Lärande i arbetslivet – den dolda vuxenpedagogiken*. Vuxenantologin – en grundbok om vuxnas lärande. 2006.

Formellt, icke formellt och informellt lärande

Beroende på i vilken form lärande sker brukar det definieras som formellt, icke formellt eller informellt.

- Med *formellt lärande* avses ett planerat, målinriktat lärande som sker inom ramen för särskilda utbildningsinstitutioner, privata och offentliga, i barnomsorg, ungdomsskola, kommunal vuxenutbildning och universitet/högskola med mera. Utmärkande för det formella lärandet är att det sker inom ramen för ett regelverk och vanligtvis resulterar i nationellt giltiga betyg, intyg eller liknande.
- Med *icke-formellt lärande* avses sådant lärande som i organiserad form äger rum vid sidan av det reguljära utbildningsväsendet. Inom denna form av utbildning finns inga nivå- och antagningssystem eller liknande och vanligtvis inte heller några formaliserade utbildningsbevis. Till icke-formellt lärande hör exempelvis studiecirkel och kortare kurser inom folkhögskolan, seminarier och studiedagar.
- Med *informellt lärande* menas allt övrigt lärande, sådant lärande som sker kontinuerligt i olika livssituationer, i familjelivet, på arbetsplatsen eller i vardagen.

Den största delen av allt lärande sker spontant i form av informellt lärande och äger oftast rum utan att individen är medveten om det.

En vanlig uppfattning är att allt lärande i sig är positivt och utvecklande för individen och att det leder till en utvidgad eller fördjupad kompetens. Ett positivt lärande leder vanligtvis också till att individen får möjlighet att kunna påverka sina livs- och arbetsvillkor. Men forskning visar att lärande också kan få negativa konsekvenser och leda till att individen passiviserar sig, underordnar sig och tappar en del av sin kompetens. Detta kan jämföras med företeelsen ”inlärdd hjälplöshet” som innebär en misstro på sin egen förmåga. Det negativa lärandet är också oftast oavsiktligt och sker mer eller mindre omedvetet. En arbetsplats där idéer om förändringar på jobbet möts av attityden ”...det var väl inget nytt, det har vi redan provat, kom inte och tro att du är någonting” leder ofta till en känsla av hjälplöshet hos medarbetare vilket i sin tur kan leda till

modlöshet, oförmåga till initiativ, anpassning, sjukskrivning med mera.³¹

Anpassningsinriktat och utvecklingsinriktat lärande

Professor Per-Erik Ellström har ägnat lång tid åt forskning och studier av lärande i arbetslivet, till delar inom området vård och omsorg. Han skiljer mellan tre olika typer av lärande: anpassningsinriktat lärande, så kallat bemästringslärande, lärande som utveckling av ett personligt förhållningssätt och ett utvecklingsinriktat, kreativt lärande.³²

Flera teorier om lärande utgår från en anpassningsinriktad syn på lärande. Lärprocesser utgår då från att anpassa lärandet till ett särskilt sammanhang eller en särskild situation och lärandet blir till stora delar reproduktivt. Ett anpassningsinriktat/reproduktivt lärande som sker i ett arbetslivssammanhang handlar om att så snabbt som möjligt uppnå ett effektivt, tillförlitligt och stabilt handlande, det vill säga att i första hand lära sig de rutiner som gäller för att i största möjliga mån göra saker, utföra handlingar, på rätt sätt.

Lärande som utveckling av ett personligt förhållningssätt ligger nära det anpassningsinriktade lärandet men karaktäriseras av en utveckling av ett djupare förhållningssätt där det lärda påverkar individen både socialt och yrkesmässigt.

Den tredje formen av lärande, det utvecklingsinriktade lärandet, karaktäriseras av ett kreativt lärande som utgår från att tänka kring olika alternativ och att kritiskt analysera olika förutsättningar. Utgångspunkten för denna form av lärande är att det ska leda till förmågan att framgångsrikt kunna hantera nya oväntade, komplexa och problematiska situationer; att både våga och vilja ompröva gamla och invanda tanke- och handlingsmönster.

Två logiker - produktionens och utvecklingens

För lärande i arbetslivet förekommer olika sätt att tänka kring begreppet lärande beroende på vad, hur och under vilka villkor människor lär. Med utgångspunkt i produktion respektive utveckling används uttrycken ”produktionens logik” och ”utvecklingens lo-

³¹ Granberg, Otto. *Lära eller läras: om kompetens- och utbildningsplanering i arbetslivet*. 2004.

³² Ellström, Per-Erik. *Lärande och innovation i organisationer*. 2001.

gik”.³³ Produktionens logik är inriktad mot effektivitet, förutsägbarhet och stabilitet med målet att variationen mellan tanke- och handlingsmönster hos individer i en verksamhet ska bli så liten som möjlig. Ett anpassningsinriktat, reproduktivt, lärande stödjer produktionens logik med inriktning mot att uppnå ett väl inlärt och rutinbaserat handlande. Väl utvecklade rutiner blir ett sätt att skapa stabilitet, förutsägbarhet och möjlighet att förstå och hantera en komplex verklighet. Rutiner och reproduktivt lärande blir en viktig förutsättning för en effektiv verksamhet.

Produktionens logik understöds, enligt Ellström, av följande villkor: de arbetsuppgifter som förekommer har en rutinartad karaktär, eller om de är mer komplexa saknar individen/gruppen kunskap och/eller att organisationen i sig är begränsande exempelvis genom tidspress med mera. Arbetet är i hög grad standardiserat och de kvantitativa målen dominerar. De anställda är i liten utsträckning delaktiga i beslut om verksamhetens inriktning och den rådande verksamhetskulturen är inriktad mot likatänkande och har liten eller ingen tolerans mot olikätänkande och nya initiativ. Arbetsplatsen karaktäriseras av att det finns ett litet stöd och mycket liten stimulans för lärande i arbetet, ett begränsat tidsutrymme för reflektion och en begränsad tillgång till läranderesurser. Därtill är förändringstrycket från omvärld, kunder/klienter, kolleger och ledning svagt.

Utvecklings logik utmärks av en inriktning mot nyskapande och utveckling, mot en variation och mångfald i tanke och handling och av viljan att praktiskt pröva olika handlingsalternativ. Faktorer som gynnar utvecklings logik är ofta motsatser till dem som gynnar produktionens logik. Detta innebär att de vanligast förekommande arbetsuppgifterna är komplexa och arbetsplatsen präglas av viljan att ta tillvara arbetsuppgifternas lärandepotential. De anställda har en stor handlingsfrihet i hur arbetsuppgifter genomförs och är i stor utsträckning delaktiga i beslut om verksamhetens inriktning. Den rådande verksamhetskulturen uppmuntrar till kritiskt tänkande, och ledningen ger ett starkt stöd och mycket stimulans för lärande i arbetet, utrymme för reflektion och erfarenhetsutbyte. Dessutom behövs god tillgång till läranderesurser. Förändringstrycket från omvärld, kunder/klienter, kolleger och ledning är starkt.

³³ Ellström, Per-Erik. *Utvecklingsinriktat lärande i arbetet – vilka är förutsättningarna?* Paper till konferensen Högskolor och Samhälle i Samverkan 03, 14-16 maj 2003.

Utvecklingens logik innebär ett kollektivt handlande och lärande som ställer krav på risktagande och acceptans för misslyckande liksom till förmåga till kritisk analys samt möjligheter och resurser att experimentera med och praktiskt pröva olika handlingsalternativ.

Balans mellan de två logikerna

Både produktionens och utvecklingens logik är väsentliga för att en verksamhet ska utvecklas och överleva. Problemet är att finna en balans och avvägning mellan satsningar på stabilitet, säkerhet och kortsiktiga resultat och satsningar på en långsiktig utvecklingskraft som dessutom inte alltid kan garanteras. Satsningar på utvecklingens logik är mer avlägsna i tiden och samtidigt mindre säkra än de mer lättkalkylerade effekterna av satsningar på den löpande produktionen.

Det finns också en motsättning mellan tid för produktion och tid för lärande, utforskande och utveckling som uppmärksammades redan på 1950-talet. En rad studier visar att de två logikerna ofta finns sida vid sida i en verksamhet. Exempel på några former för lärande som överbryggat de två logikerna finns beskrivna längre fram under rubriken *Vanliga former för lärande i arbetslivet*. Enligt de studier som nämnts tidigare verkar produktionens logik dominera, vilket innebär att effektiv handling, planering, styrning och kontroll står i fokus.

Kunskap, kunskapssyn och kompetens

Begreppen kunskap och kompetens är båda flitigt använda och inte entydiga. Begreppet kunskap kan betraktas antingen som ett objekt och något som är möjligt att direkt överföra till exempel från en person till en annan eller som en process där individen tar till sig information och bearbetar denna till kunskap. Sättet att se på kunskap, som produkt eller process, får konsekvenser för det pedagogiska synsättet.

Utifrån en syn på kunskap som en produkt blir ett förmedlingspedagogiskt förhållningssätt, där förplanerat material, läroböcker och läraren i stor utsträckning styr, konsekvensen.

Med en syn på kunskap som en process där individen själv, och i ett socialt sammanhang, tar aktiv del, organiseras undervisningen/

lärandet så att de studerande får ett starkt inflytande över sin egen lärprocess. Där blir lärarens roll, förutom att tillhandahålla information, att skapa struktur, stödja och utmana.

Uttrycket tyst kunskap, (tacit knowledge) som introducerades av Michael Polanyi, började användas under 1980-talet och förknippas i Sverige främst med professor Ingela Josefson. Tyst kunskap definieras som kunskap som inte låter sig precis och exakt uttryckas i konkret språklig form. Kunskapen kan visas i handling och ges innebörd med hjälp av exempel och i berättelsens form. Josefson utgår i sitt resonemang om kunskap bland annat från filosofen Aristoteles kunskapssteoretiska utläggningar när han reflekterar över mötet mellan praktisk och teoretisk kunskap.³⁴ Ett sätt att tydliggöra den tysta kunskapen är att, till enskild och kollektiv kritisk reflektion över händelser, knyta vetenskaplig teori och teoretisk reflektion. På detta sätt blir lärprocessen förankrad både i den egna erfarenheten och i forskningen.

Kompetens

Kompetens är ett svårdefinierat uttryck och den statliga kompetensutredningen, som tillsattes 1990, ansåg att begreppet är så omfattande att det inte bedömdes meningsfullt att försöka formulera en strikt definition. Inom forskning och i många organisationer och företag används definitioner där ett antal förmågor är utgångspunkten.

Exempel på definitioner av kompetens

Valideringsdelegationen har tagit fram ett material som är tänkt att fungera som stöd i ett samtal med en person som vill kartlägga sin kompetens. I detta material finns tio generella kompetenser som anses vara allmängiltiga och finnas inom de flesta yrkesområden i större eller mindre utsträckning.³⁵

De kompetenser som lyfts fram är att kunna: hantera information, handla språkligt och kommunikativt, lösa problem, planera, organisera och genomföra uppgifter samt lösa praktiska problem, samarbeta och använda relevant utrustning. Därtill ingår att vara

³⁴ Ingela Josefson. *Alla sinnen med. Om tyst kunskap och erfarenhetskunskap*. Från Utbildningsradions program *Samtal med*. www.ur.se

³⁵ Valideringsdelegationen, www.valideringsdelegationen.se

kvalitetsmedveten, att inneha ett estetiskt och också ett etiskt förhållningssätt och att vara utvecklingsinriktad i de tio generella kompetenserna. Dessa kompletteras av yrkesspecifika kompetenser.

Professor Per-Erik Ellström menar att begreppet kompetens ofta blandas ihop med andra begrepp som kvalifikation och yrkeskunnande. Ellström definierar kompetens som "...en individs potentiella handlingsförmåga i relation till en viss uppgift, situation eller kontext, närmare bestämt förmågan att framgångsrikt (enligt egna eller andras kriterier) utföra ett arbete, inklusive förmågan att identifiera, utnyttja och, om möjligt, utvidga det tolknings-, handlings- och värderingsutrymme som arbetet bjuder."³⁶

Yrkeskunnande kan, enligt Ellström, utgöra ett sammanfattande begrepp för kompetens och kvalifikation. Det avser både de förmågor en person har och i vilken utsträckning personen kan utföra det som arbetet kräver och som arbetsgivaren efterfrågar. De fem förmågorna i form av egenskaper, kunskaper och färdigheter, består av psykomotoriska faktorer, kognitiva faktorer, affektiva faktorer, personlighetsfaktorer och sociala faktorer. Beskrivningar av kompetens utgår ofta från individen och dennes förmåga i relation till en viss uppgift. Vid en beskrivning av kvalifikationer är utgångspunkten mestadels själva uppgiften eller arbetet och de krav detta ställer på förmåga hos individen. Det innebär att en individ kan vara kompetent i ett visst avseende, men samtidigt sakna kvalifikationer för en viss uppgift eller för ett visst arbete.

Ellström beskriver ovanstående resonemang i följande figur.

Kompetens		Kvalifikation
Formell kompetens		Efterfrågad kompetens
	Den kompetens som utnyttjas	
Faktisk kompetens		Den kompetens som arbetet kräver

³⁶ Ellström, Per-Erik. *Kompetens, utbildning och lärande i arbetslivet: problem, begrepp och teoretiska perspektiv*. 1992.

I Arbetsmiljöverkets riktlinjer för kompetensutveckling³⁷ beskrivs kompetens utifrån följande sex rubriker: *kunskaper* – att veta fakta, att kunna metoder, *erfarenheter* – att ha lärt av framgångar och misstag, *kontakter* – att inneha social förmåga, kontaktnät, inflytande samt förmåga att samverka, *färdigheter* – att kunna göra, kapacitet – kvantitet, kvalitet och tidsaspekt, *värderingar* – som omfattar attityder, mentalitet, kunskap om kulturen i organisationen samt *omdöme* – att göra rätt saker på rätt sätt och på rimlig tid.

I den statliga tillsynsutredningen tillförs ytterligare en förmåga som anses avgörande för en individs kompetens nämligen kunskap om den egna rollen.³⁸

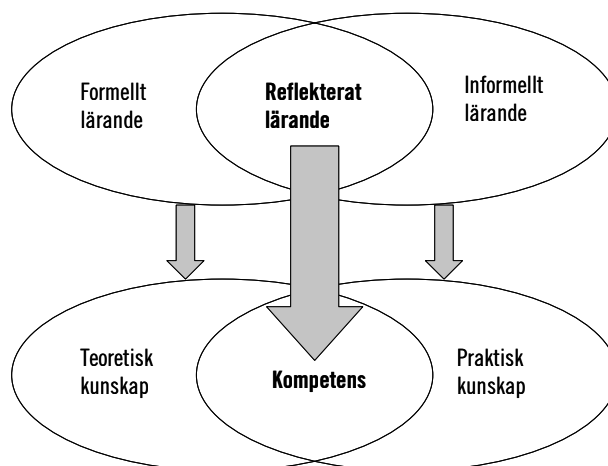
Utveckling av personlig kompetens – organisatoriskt lärande

Den utveckling av arbetslivet och den omfattande rörlighet på arbetsmarknaden som nu pågår, ställer allt större krav på teoretiska kunskaper och förmågan att möta och lösa såväl förutsedda som oförutsedda händelser och problem. En individs kompetens kan utvecklas genom lärandet i vardagen, genom det informella lärandet. Detta behöver kompletteras med olika former av formellt lärande för att ge en mer generell kompetens som leder till en utvecklad förmåga att klara av nya krav och ändrade arbetsförutsättningar. Det vardagliga, informella lärandet, och det organiserade, formella, lärandet kompletterar varandra och i mötet mellan dessa kan förutsättningar för verksamhetsutveckling och ett reflekterat lärande skapas. Detta kan åskådliggöras enligt nedanstående figur.³⁹

³⁷ Arbetsmiljöverket, *Kompetensutveckling, rapport 2006:4*. 2004.

³⁸ Justitiedepartementet. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*. SOU 2002:14.

³⁹ Svensson, Lennart och Ljungzell, Malin. *Arbetsplatslärande – ett sätt att utveckla individer och organisationer (n1)*. APeL. 2006.



En individs kompetens innebär en förening av praktisk och teoretisk kunskap. Med ett stort praktiskt kunnande finns en god grund för att ta del av en formell utbildning som anknyter till och utgår från arbetsplatsens förutsättningar. Lärandet kan baseras på erfarenheter och kopplingen mellan teori och praktisk handling blir naturlig och enkel att få syn på och förstå.

Det råder en stor enighet bland forskare inom fältet lärande i arbetet om reflektionens betydelse. Reflektion i och utanför arbetet, enskilt och tillsammans med andra, är en nödvändighet för att människor ska lära och kunna använda sina erfarenheter till att bygga upp en beredskap och kompetens för att kunna möta arbetslivets ofta oförutsedda händelser och situationer. Utrymme för reflektion är således viktigt för både individen och organisationen.⁴⁰

Kompetensutveckling och personalutbildning

Professor Kenneth Abrahamsson har gjort en skriftlig sammanställning över personalutbildningens omfattning och profil i ett kapitel i boken *Vuxenantologin – en grundbok om vuxnas lärande*.⁴¹ I sammanfattning redovisas huvuddragen i kapitlet nedan.

⁴⁰ Döös, Marianne. *Pedagogik i arbetslivet. En sammanfattning från en sommarkurs vid Södertörns sommaruniversitet*. www.skolliv.nu

⁴¹ Abrahamsson, Kenneth. *Lärande i arbetslivet – den dolda vuxenpedagogiken*. *Vuxenantologin – en grundbok om vuxnas lärande*. 2006.

Begreppen kompetensutveckling och lärande i arbetslivet är relativt nya med rötter i 1970- och 80-talen. Under lång tid präglades yrkesutbildning, yrkesintroduktion och utveckling inom yrket av en mästare-lärlingstradition som både hanterade yrkeskunskaper och färdigheter och en inskolning i yrkesgemenskapen med de värderingar och förhållningssätt som rådde på den specifika arbetsplatsen.

I dag sker huvuddelen av den grundläggande yrkesutbildningen genom en formell utbildning på gymnasieskolans yrkesförberedande program och/eller i kommunal vuxenutbildning.

Den största delen av lärandet på arbetsplatserna sker i form av informellt lärande, i anslutning till eller som en integrerad del av arbetet och är många gånger en mer eller mindre omedveten process. Personalutbildning definieras som en form av lärande som organiseras och bekostas av arbetsgivaren och som syftar till att öka personalens kompetens. Majoriteten av all personalutbildning organiseras i anslutning till verksamheten och genomförs inom företaget. Den sker till delar i samverkan med externa utbildningsordnare som kommunal vuxenutbildning, utbildningsföretag och universitet/högskola.

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån framgår att deltagandet i personalutbildning volymmässigt utgör en väsentlig del av det organiserade lärandet i arbetslivet. Deltagandet i personalutbildning inom LO-kollektivet har stigit från strax över tio procent per år vid mitten av 1980-talet till strax över 40 procent år 2006. Under samma period steg deltagandet för SACO-kollektivet från 35 procent till närmare 70 procent och för TCO-kollektivet från 35 till drygt 60 procent. Det är dock stora variationer mellan branscher och arbetsmarknadssektorer. Den genomsnittliga tiden för hela arbetsmarknaden är två procent av arbetstiden det vill säga något mindre än en vecka per år.⁴²

Vanliga former för lärande i arbetslivet

De former och miljöer som förekommer för arbetsplatsinriktat lärande varierar. Dels finns former där en utbildning äger rum utanför arbetsplatsen, dels där utbildning och lärande sker som en integrerad del av arbetet.

⁴² Statistik från SCB, *Deltagande i personalutbildning efter facklig tillhörighet 1986–2006*.

Ett sätt att kategorisera dessa olika former, innebär en uppdelning i lärande i anknytning till arbetet, stödmodeller för arbetsplatslärande och former för gränsöverskridande lärande. Dessa tre former kan beskrivas som följer:

1. Lärande i anknytning till arbetet

- *Instruktion, vägledning och information från chefer och/eller medarbetare* är vanligast och förekommer ofta i samband med introduktion till nytt arbete eller nya arbetsuppgifter. På detta sätt överförs yrkeskunskap och arbetsplatsens rutiner och traditioner i form av ett anpassningsinriktat lärande. Kvaliteten är i hög grad beroende av chefers och medarbetares inställning till arbetet och handledaruppgiften, liksom till yrkeskunnande, social kompetens och vuxenpedagogiska insikter och kunskaper.
- *Möten, planeringsdagar, seminarier och andra former för intern utbildning liksom studiebesök* är exempel på mer organiserade former för lärande på arbetsplatsen. Risker med upprepade och långdragna interna möten med ofta förutsägbar och enkelriktad information är att det kan leda till ett negativt lärande.
- *IT-relaterade projekt eller införande av ny teknik* berör allt fler arbetsplatser. Även användning av olika former av ny informations- och kommunikationsteknik börjar bli vanligt förekommande.
- *Samtal i olika former*, exempelvis löne-, utvecklings- och medarbetarsamtal mellan medarbetare och överordnade. Rätt hantearade kan dessa innebära att adekvat kompetensutveckling erbjuds samt påverka medarbetarens arbetsförhållanden och arbetsmiljö i positiv riktning med mera. En annan form av kompetensutvecklande samtal kan utgöras av yrkesrelaterade och väl strukturerade samtal mellan kompetenta medarbetare. För att stödja organisationens utveckling kan dialogkonferenser anordnas och externa konsulter anlitas.
- *Organisation av erfarenhetsgrupper, interna nätverk eller projekt* för att utveckla verksamheten och stärka medarbetarnas kompetens.
- *Tid och utrymme för reflektion och eftertanke om arbetets innehåll, mening, kvalitet och utveckling* är en mer ovanlig form för

arbetsplatsanknutet lärande. I dessa fall förekommer att den anställde kan ta en reflektionspaus i stället för en friskvårdstimme varje vecka. Denna tid kan också samlas ihop till en särskild så kallad reflektionspott.

2. Stödmodeller för arbetsplatslärande

- *Vägledare/lärombud.* En vägledare har till uppgift att stimulera enskilda medarbetare eller grupper till att utveckla sitt arbete, att lära sig nya saker och att bättre bemästra olika oväntade situationer. Vägledaren behöver inte alltid ha en formell status i organisationen, men måste äga expertis inom området, ha god kunskap om mål och kvalitetskrav och ha förståelse och tålamod för läroprocessens villkor och utmaningar. En vägledare är en resurs för att skapa en lärvänlig miljö.
- *Mentorer.* En mentorsfunktion kan definieras som en interaktiv process av vägledning och utvecklingsarbete mellan två parter som baseras på en återkommande kontakt och ofta ett gemensamt kontrakt. Mentorn, med sitt mer gedigna yrkeskunnande, ska utgöra ett stöd för den mindre erfarna parten.
- *Coach, coachning.* Modellen kommer från idrotten och en coach är ett mellanting mellan vägledare och tränare som ska stödja och stimulera en person eller en grupp att lära sig vissa bestämda färdigheter. Coachning är en form av ledarskap och arbetsutveckling som fokuserar enskilda individers och gruppers potential och spetsprestationer och bygger på aktivt deltagande i fokuspersonens vardag och villkor.
- *Ambassadör/förebild.* Modellen tillämpas ofta när det gäller att lansera nya former av dator- och teknikstyrd produktion eller administration. Kändisvarianten av denna modell innebär att en artist, idrottsman eller annan person förknippas med viss form av lärande och utveckling; en metod som kan gränsa till reklam, marknadsföring och manipulation.
- *Externt konsultstöd.* Effekten av denna form av stöd bygger i hög grad på konsultens eget yrkeskunnande, insikter i organisationens kultur och ledning samt förmåga att lyssna på olika grupper i hela organisationen.

- *Fackliga samråd, partsgemensamma projekt.* Utvecklingsarbete kring arbetsmiljö, anställningsrelationer, inflytande och löner, jämställdhet och utveckling i arbetet har ofta initierats och genomförts på detta sätt. I Sverige har arbetsmarknadens parter varit drivande både när det gäller utveckling av vuxenpedagogik och vuxenutbildning samt för utvecklingen av olika former för kompetensutveckling och lärande i arbetslivet.

3. Gränsöverskridande arbetsplatslärande

- *Självstyrande grupper.* Begreppet självstyrande grupper började användas under 1950-talet och modellen kom att tillämpas samtidigt med den reformering av arbetslivet som inleddes under 1970-talet. Den grundläggande tanken är att gruppbaserad verksamhet fungerar mer effektivt än en hierarkiskt uppbyggd arbetsorganisation. Gruppens uppdrag och mål formuleras av ledningen medan gruppen själv ansvarar för att välja metod och arbetssätt. Arbetet i självstyrande grupper ställer andra kompetenskrav än en traditionell arbetsorganisation.
- *Projekt som lärform.* Projekt i olika former är vanliga inom verksamheter som kan karaktäriseras som utvecklingsinriktade. Projekten kan avse en undersökning av ett fenomen/en situation, insatser på ett laboratorium för att ta fram nya mediciner eller för att introducera ny teknik eller nya produktionsformer. Projektet kännetecknas av en strikt avgränsad uppgift till såväl innehåll som tid, temporära anställningsrelationer och/eller medarbetarkonstellationer. I många fall ställer projekten krav på tvärsektoriell och tvärvetenskaplig kompetens. Projektorganiserad verksamhet kan, under gynnsamma förhållanden, ge utrymme för både formellt och informellt lärande genom behov av en gemensam problemlösning. Av vikt är att målen är tydligt beskrivna, att arbetsfördelningen är funktionell och att utrymme ges för enskilda deltagares initiativ. Det finns risk för att projektformen utesluter mindre kvalificerade personer och inte ger så stort utrymme för lärande mellan individerna i projektgruppen. En mer utvecklad variant av en lärande arbetsorganisation innebär att tillföra olika former för reflektion om arbetets inriktning, mål och resultat. En sådan form av aktionslärande har ett vidare syfte och kan leda till att hela arbetsorganisationen omskapas.

- *Jobbrotation och arbetsbyte.* Under senare år har forskning visat på risken med inlåsningseffekter i yrken som man inte trivs i, eller arbetsvillkor med begränsat handlingsutrymme för inflytande, påverkan och delaktighet. Att byta arbetsuppgifter, rotera uppgifterna med andra medarbetare, vidga arbetsinnehållet eller börja ett nytt jobb är viktiga informella lärmoment där individen breddar sin kompetens.
- *Lärande genom externa nätverk* Att delta i externa nätverk kan vara en konstruktiv form för ett utvecklingsorienterat lärande. Olika typer av nätverksrelationer utvecklas i dag i hög grad inom arbetslivet till exempel i förhållandet till kunder, leverantörer och andra företag och verksamheter inom branschen. Lär-effekterna av att delta i ett nätverk beror på vad som konstituerar det gemensamma intresset, hur nätverket är organiserat, vilka som deltar och vilka varaktiga relationer som skapas, deltagarnas individuella och gemensamma kompetens samt resurser och legitimitet.

Arbetsplatsförlagt lärande – förutsättningar, strategier/metoder och resultat

Den största delen av all forskning kring lärande har inriktats mot barns och ungdomars lärande även om intresset för studier av vuxenutbildning och vuxnas lärande har ökat under senare år.

Bland forskare finns en diskussion kring om, och i så fall vad, som skiljer vuxnas lärande från barns och ungdomars. De forskare som anser att det finns skillnader pekar främst på skillnader i förmågan till abstrakt tänkande, som vanligtvis är utvecklad hos barn vid tolv års ålder, och skillnaden i mängden erfarenheter.

Termen andragogik gavs ett innehåll av Malcolm Knowles⁴³ där han menade att pedagogik anpassad till barn inte passar för vuxna och att det därför finns ett behov av en särskild vuxenpedagogik, andragogik. Enligt Knowles syn har vuxna andra förväntningar på en utbildning än barn och ungdomar. Vuxna ställer krav på att kunna se och förstå syftet med vad man ska lära sig, de har behov av att se sammanhang och är beredda att ta ett stort ansvar för sitt eget liv och sina beslut samt motiveras främst av inre belöningar. Vuxna förväntar sig också att få använda sig av sina erfarenheter

⁴³ Knowles, Malcolm. *The Modern Practice of Adult Education: andragogy versus pedagogy*. 1970.

vilket leder till ett stort behov av en anpassning av innehåll och former för undervisningen.⁴⁴

Arbetsplatslärande har ställts i centrum för forskningsinsatser under det senaste decenniet och nya teorier har bildats om området. Gemensamt för många forskare och forskningsmiljöer är att man lyfter fram området informellt lärande i arbete och vardag och samspelet mellan formell utbildning och informellt lärande, som särskilt intressanta områden.

I ett paper⁴⁵ till The 5th International Conference on Researching Work and Learning, som äger rum i december 2007, pekar en forskargrupp på svårigheterna att förverkliga en integration av det formella och informella lärandet på arbetsplatsen. Den främsta orsaken anges vara att det råder en obalans mellan arbetslivet och utbildningssystemet och att detta särskilt gäller små och medelstora arbetsplatser. Obalansen kan, enligt forskarna, hänföras till utbildningssystemets överläge som baseras på teoretisk kunskap, monopol på validering, professionellt heltidsarbete, lärarrollen, nationella styrdokument och det sätt på vilket utbildning organiseras. På en arbetsplats finns sällan tid och kompetens att organisera lärande. För att utveckla ett väl fungerande system för arbetsplatslärande anser gruppen att ett mer jämlikt samarbete behöver komma till stånd. Arbetslivet behöver kompetens och resurser i form av vägledning och handledning i olika former, cheferna behöver involveras och välfungerande, såväl fysiska som attitydmässiga, lärande- och studiemiljöer behöver finnas tillgängliga. Utbildningssystemet behöver bli mer flexibelt och tillgängligt och utveckla både en variation av pedagogiska modeller och en mer interaktiv lärarroll.

Mellan åren 1999 och 2002 genomfördes en omfattande kompetensutveckling av lärare i den svenska skolan. Satsningen IT i Skolan, ITiS, berörde cirka 60 procent av hela den svenska lärarkåren från förskola till gymnasieskola och vuxenutbildning. Kompetensutvecklingen var förlagd till arbetsplatsen, utformades som ett problembaserat lärande och genomfördes i arbetslag. Den genomfördes med stöd av särskilt utbildade handledare som fungerade som mentorer och samtalspartners med främsta uppgift att stimulera och utmana. Som en del i satsningen ingick att deltagande lärare disponerade en dator som arbetsverktyg.

⁴⁴ Ahl, Helene/Myndigheten för skolutveckling. *Motivation och vuxnas lärande – en kunskapsöversikt och problematisering*. 2004.

⁴⁵ Baumgarten, Maud med flera. *Workplace learning – changing power relations between the workplace and educational system*. 2007.

Satsningen utvärderades av Högskolan i Jönköping i samverkan med Högskolan i Halmstad under ledning av professorerna Mohamed Chaib och Ulla Tebelius. Av utvärderingen⁴⁶ framgår att den form som kompetensutvecklingsinsatserna hade uppskattades av deltagarna och innebar både att kunskaperna om IT:s möjligheter som ett lärandets verktyg ökade och att samarbetet mellan lärarna i arbetslaget utvecklades. I utvärderingen understryks handledarnas roll och funktion som den kanske främsta innovativa delen i hela insatsen. I en artikel⁴⁷ hävdar författaren att en engagerad handledare med god kommunikationsförmåga kan få arbetslaget att nå högre nivåer i sitt lärande än vad de hade gjort utan handledning.

Nordiska Ministerrådet beslöt i november 2005 att låta genomföra en komparativ studie i de nordiska länderna kring vuxnas lärande i arbetslivet.⁴⁸ Studien har genomförts i samarbete mellan Danmarks pedagogiska universitet och Linköpings universitet/Center for Studies of Humans, Technology and Organisation. Undersökningen gjordes i allt väsentligt under 2006 och avrapporterades i februari 2007.

Studien utgår från att arbetsplatsen har en stor potential som arena för lärande och att lärande som sker i en verksamhet är ändamålsenlig och effektiv när det som ska läras är konkreta handlingar i ett arbetslivssammanhang. En annan utgångspunkt för studien är den forskning som visar att lärande i en verksamhet behöver kompletteras med teoretisk kunskap för att relevanta kunskaper och färdigheter ska utvecklas.

Huvudsyftet med undersökningen var att försöka finna de faktorer som är särskilt viktiga för ett framgångsrikt lärande i arbetet. Med arbetsplatsen som utgångspunkt har man både studerat olika sätt att organisera lärandet och hur arbetsplatser kan organiseras för att både ge goda förutsättningar för produktion och för lärande.

I studien ingår dels en översikt av tidigare nordisk forskning om kompetensutveckling i arbetslivet, dels en beskrivning av och erfarenheter från sex olika projekt som genomförts i de nordiska länderna. I rapporten konstateras att det i dag i hög grad saknas empiriskt baserad, pedagogisk forskning om kompetensutveckling och vuxnas lärande i arbetslivet som fokuserar på motiv, syften, tillvägagångssätt och effekter för både organisation och individ.

⁴⁶ Chaib, Christina med flera. *Leva med ItiS: nationell utvärdering av IT i skolan*. 2004.

⁴⁷ Chaib, Mohamed. *Mentorskapets betydelse för arbetsplatslärande – fallet IT i Skolan, 1999–2002*. Vuxnantologin – en grundbok om vuxnas lärande. 2006.

⁴⁸ Höyrup, Steen och Ellström, Per-Erik. *Arbejdsplads læring – forudsætninger, strategier/metoder og resultater*. 2007.

Studiens slutsatser sammanfattas i ett antal framgångsfaktorer som översiktligt utgörs av följande: att formellt och informellt lärande integreras, att ett nära samarbete mellan arbetsplatsen och utbildningsanordnaren utvecklas, att arbetsplatsens ledning ger stöd och legitimerar kompetensutvecklingsinsatser på arbetsplatsen och att de studerande ges ett reellt inflytande. Utbildningen karaktäriseras av att ha ett verksamhetsanpassat innehåll, vara målstyrd och flexibel, utgå från deltagarnas erfarenhet och att genomgående knyta ihop teori och praktik. Av vikt är också att det finns tillgång till läresurser och stödfunktioner, att arbetsformerna är dialogbaserade och problemorienterade samt att deltagarna tidigt upplever att de lyckas. Därtill krävs möjlighet till reflektion, att individuellt och organisatoriskt lärande integreras genom att utbildningsinsatsen är ett led i en mer omfattande strategi för verksamhetens utveckling och att verksamheten karaktäriseras av ett helhetsperspektiv.

En arbetsplats som erbjuder en optimal miljö för lärande i arbetet karaktäriseras av en utvecklingsinriktad ledning på alla nivåer som stödjer lärande- och utvecklingsprocesser och tar vara på och stödjer den utveckling och de förändringar/förslag som ofta blir ett resultat samt integrerar dessa i de rutiner som gäller för den generella personalutvecklingen.

Studien utmynnar i sju rekommendationer som utgår från de funna framgångsfaktorerna.

1. Att det utvecklas ett närmare samarbete mellan vuxenutbildningsanordnare och arbetsplatser.
2. Att samarbetet kring kompetensutveckling på arbetsplatsen får anta olika former som är anpassade till arbetsplatsens och de studerandes behov och förutsättningar.
3. Att vuxenutbildningsanordnare ges möjlighet att och incitament till att förbereda och utveckla insikter och kunskap om hur en samverkan med arbetsplatser bäst görs.
4. Att lärare inom vuxenutbildningen erbjuds kompetensutveckling som ger dem kompetens att, på ett förtroendefullt sätt, kunna samverka med arbetsplatsen.
5. Att vuxenutbildningsanordnare utvecklar kompetenser så att de kan genomföra utbildning som siktar mot att utveckla pedago-

gisk kompetens hos ledare och utbildningsansvariga på arbetsplatser.

6. Att arbetsplatsernas ledare och utbildningsansvariga i större utsträckning engageras i medarbetarnas lärande genom att till exempel ingå i olika slags nätverk.
7. Att samarbetet mellan vuxenutbildning och universitet stärks bland annat för en bättre forskningsanknytning inom det pedagogiska området och också inom modern informations- och kommunikationsteknologi. Även ett utökat samarbete mellan vuxenutbildningsanordnare, forskningsinstitutioner och arbetsplatser är önskvärt.

2.4 Kommitténs kommentar

I det följande redovisar kommittén några sammanfattande kommentarer till bakgrundsbeskrivningen i föregående avsnitt.

Stora utmaningar motiv för fortsatta åtgärder

Mot bakgrund av utvecklingen när det gäller kostnader för omsorg och vård av äldre samt kompetens- och personalförsörjningssituationen kan kommittén konstatera att verksamheten står inför stora utmaningar. Den demografiska utvecklingen påverkar förutsättningarna både genom att andelen äldre med omsorgs- och vårdbehov ökar och genom stora pensionsavgångar och betydande rörlighet bland personalen. Vidare ställer allt mer komplexa omsorgs- och vårdbehov förändrade krav på kunskap och kompetens hos personalen. Det handlar således om en verksamhet i behov av tydliga strategier och fortsatta åtgärder för att säkerställa såväl långsiktig personalförsörjning som långsiktig kompetensförsörjning. I detta perspektiv förefaller satsningen på Kompetensstegen vara väl motiverad och svara väl mot en del av de behov i kommunerna som bland annat uppmärksammades i Socialstyrelsens rapport *Investera Nu!* från 2004.

Att döma av den statistik som bland andra Sveriges Kommuner och Landsting redovisar, fortsätter kommunerna att anställa personer som saknar relevant yrkesutbildning för omvårdnadsarbete. En av förklaringarna till detta kan vara att kommunerna har en skyl-

dighet enligt Socialtjänstlagen att bedriva verksamhet som tillgodoser äldres behov av omsorg och vård och att det i vissa fall råder brist på arbetskraft med relevant yrkesutbildning. Det finns många människor som vill arbeta med omsorg och vård av äldre, men det är inte tillräckligt många som själva investerar i en utbildning för yrket. Beskrivningen av rekryteringsläget belyser en rad utmaningar där det enligt kommitténs bedömning finns anledning för staten att överväga ytterligare insatser.

När det gäller utbildningsvägar kan kommittén konstatera att rekryteringen av unga människor direkt efter gymnasial utbildning alltså har betydelse. Den yrkesförberedande grundutbildningen inom omvårdnadsprogrammet är därför väsentlig. Oavsett utveckling av innehåll och uppläggning av den gymnasiala utbildningen, så kommer den dock även i framtiden att ha en begränsad betydelse när det gäller att volymmässigt tillgodose behovet av utbildad arbetskraft inom omsorg och vård av äldre. Rekryteringsbehovet kommer att vara långt mycket mer omfattande än vad som är möjligt att tillgodose även genom ökad dimensionering av gymnasieskolans program. Den begränsade dimensioneringen av gymnasieskolans utbildningsprogram som en direkt följd av ett lågt intresse bland ungdomar motiverar kommunerna att finna flera alternativa lösningar på personalförsörjningen. Det förefaller rimligt att anta att kommunerna i allt högre utsträckning kommer att rekrytera vuxna med livserfarenhet och annan yrkeserfarenhet.

Mot denna bakgrund finns det enligt kommittén behov av att utveckla strategier och former för kompetensförsörjning och kompetensutveckling och med dem sammanhängande behov av finansieringslösningar.

Kompetens i bemötande avgörande för kvaliteten

När det gäller diskussionen om sambandet mellan kvalitet och kompetens kan kommittén konstatera att kvalitetsbegreppet i omsorgen och vården av äldre kan användas och tolkas på olika sätt. Vad som är god kvalitet kan uppfattas olika beroende på vilken roll en person har i en viss situation – brukare, anhörig, verksamhetschef eller omsorgs- och vårdpersonal för att nämna några exempel. Som tidigare nämnts är kvalitet en individuell upplevelse som är starkt situationsbetingad och förknippad med personalens förhållningssätt och den enskildes möjligheter till delaktighet och infly-

tande. Respekt för de äldres självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet är grundläggande för hur kvaliteten upplevs. Det är också avgörande att utgå från den äldre perspektiv och dennes unika behov och önskemål snarare än organisationens. Det handlar om att skapa en gemensam värdegrund som fångar de etiska frågorna i omsorgs- och vårdarbetet och därmed ger personalen underlag för att bearbeta attityder, värderingar och förhållningssätt i arbetet. Många av dessa kvalitetsaspekter kan sammanfattas i begreppet bemötande. Kommittén gör bedömningen att kompetensutveckling kring bemötande i vid mening hör till de mest betydelsefulla åtgärderna för att säkerställa god kvalitet i omsorg och vård av äldre. En annan aspekt av sambandet mellan kvalitet och kompetens handlar om behovet av ökad professionalisering, bland annat genom tydliggörande av vilka kunskaper och färdigheter som omsorgs- och vårdarbetet kräver. Kommittén gör bedömningen att kompetensutvecklingsinsatser som bidrar till en ökad professionalisering av det arbete vårdbiträden och undersköterskor utför är centralt för kvalitetsutvecklingen inom verksamheten.

Lärande i arbetet genom ökat samspel mellan teori och praktik

Bakgrundsbeskrivningen i tidigare avsnitt visar att vuxnas lärande och arbetsplatsförlagt lärande är förhållandevis unga forskningsfält. Under det senaste decenniet har en del forskning bedrivits och nya teorier bildats om arbetsplatsförlagt lärande, såväl internationellt som i Sverige. Kommittén kan konstatera att mycket av den forskning som sker inom fältet har ett fokus på informellt lärande i arbete och vardag och samspelet mellan formell utbildning och informellt lärande. Som framgår av forskningsöversikten i avsnitt 2.3 *Teoretiska perspektiv på lärande i arbetet* har en forskargrupp, som under flera år följt olika arbetsplatsförlagda utbildningsinsatser, pekat på svårigheterna att genomföra ett formellt lärande på arbetsplatsen. Den främsta orsaken anges vara att det råder en obalans mellan arbetslivet och utbildningssystemet där utbildningssystemet är den starkare parten. Utbildningssystemets starka ställning bygger bland annat på synen på teoretisk kunskap som överordnad praktisk kunskap, på den traditionella lärarrollen och på det traditionella sättet att organisera lärandet. Bilden är emellertid inte entydig. Samtidigt tillmäts validering, som ett led i det livsvida lärandet, allt större betydelse, exempelvis inom ramen för arbetet

med The European Qualifications Framework (EQF) i EU, vilket är en utveckling i en delvis motsatt riktning. Vid en validering avses praktiken få ett större erkännande.

Mot bakgrund av den beskrivning av forskningen som redovisats, gör kommittén bedömningen att flera faktorer är viktiga för att ett positivt och kontinuerligt lärande ska kunna äga rum på arbetsplatsen. En av de främsta av dessa utgörs av ledningens och personalens attityder till kunskap och lärande. En arbetsplats med en god lärandemiljö karaktäriseras av en huvudman och en ledning som ger tids- och arbetsmässiga förutsättningar för ett arbetsintegrerat lärande, där reflektion ingår som en naturlig del. Av stor vikt är också att ledningen aktivt deltar i och stödjer processen. Forskningen visar att en god arbetsplats ur lärandesynpunkt kännetecknas av en syn på kunskapsbildning som en process där alla kan delta och där nya kunskaper och kompetenser tas till vara och vidareutvecklas. Ett framgångsrikt samarbete mellan utbildningsanordnare och verksamhet kännetecknas av att det är aktivt, nära och bygger på ömsesidigt förtroende för varandras kunskap och kompetens och att båda parter tar ansvar för att lärande ska äga rum.

Mot bakgrund av den teoretiska översikt som redovisats i tidigare avsnitt gör kommittén bedömningen att omsorg och vård av äldre som verksamhet lämpar sig väl för olika former av arbetsplatsförlagt lärande. Kommittén anser att det behövs såväl ytterligare kunskapsuppbyggnad och forskning som fler exempel på konkret tillämpning av modeller och system för arbetsintegrerat, formellt och informellt, lärande inom omsorg och vård av äldre. De strukturer som finns för utbildning och lärande har sannolikt betydelse även för nyrekryteringen till verksamheten. Särskilt behövs mer kunskap om, och i så fall hur och i vilken utsträckning, utvecklingen av lärande arbetsplatser får effekter på den av brukarna upplevda kvaliteten i den dagliga verksamheten.

En viktig faktor när det gäller att tillämpa modeller för lärande i arbetet inom omsorgen och vården av äldre är samverkan mellan utbildningsanordnare och verksamhet. Detta kan också beskrivas som samverkan mellan teori och praktik. Åtgärder som främjar samspelet mellan teori och praktik kan exempelvis vara verksamhetsanpassade kompetensutvecklingsinsatser riktade till lärare, kompetensutveckling med pedagogisk inriktning till verksamhetsföreträdare och uppbyggnad av nätverk för ledare för utvecklingsinriktade, lärande verksamheter. Även samverkan mellan teori och praktik i betydelsen ökade kontakter mellan FoU-centrum eller

andra forskningsmiljöer på området och verksamheten är enligt kommittén ett angeläget utvecklingsområde. Vård- och omsorgscollege som växer fram i många regioner i landet är ett annat exempel på en samverkansform mellan utbildningsanordnare och verksamhet.

3 Hur har kommittén genomfört uppdraget?

Den 18 november 2004 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utveckla principer och utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom den kommunala omsorgen och vården om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Kort därefter utsågs kommitténs ordförande och ledamöter. Vid årsskiftet 2004/2005 inrättades ett kansli med placering i Stockholm. Kansliet har under merparten av arbetet bestått av sju personer – en huvudsekreterare, fyra sekreterare, en informatör samt en kommittéassistent. Kommittén har sammanlagt genomfört 19 sammanträden. Den 23 februari 2006 fick kommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att främja användandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat samt att genomföra en försöksverksamhet med verksamhetsnära kompetensutveckling.

Kommittén har sett uppgiften att ansvara för beredningen inför regeringens fördelning av den dryga miljard kronor som avsatts för satsningen som sin huvuduppgift. Inom denna uppgift ryms själva ansökningsförfarandet, kommunkontakterna, aktiviteter för att stimulera erfarenhetsutbyte med mera. Kommitténs arbete i dessa delar redovisas under 3.1 *En miljard till kompetensutveckling – så genomfördes huvuduppdraget*. Uppdraget att ta fram modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling och genomföra en försöksverksamhet har kommittén bedömt som en annan tydligt urskiljbar uppgift. Hur kommittén arbetat med detta redovisas i 3.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling – kartläggning och förarbete till försöksverksamhet*. Slutligen har kommittén valt att i särskild ordning redovisa arbetet med att främja utbildningsvikariat, vilket redovisas i 3.3 *Utbildningsvikariat – kommitténs tilläggsuppdrag*.

3.1 En miljard till kompetensutveckling – så genomfördes huvuduppdraget

I budgetpropositionen för 2005 aviserade regeringen att 450 miljoner kronor skulle satsas 2005 för att ge anställda inom vården och omsorgen om äldre möjlighet till kompetensutveckling.¹ Enligt propositionen skulle för respektive 2006 och 2007 satsas ytterligare 300 miljoner kronor per år. Stödet skulle tillgodoföras kommunerna genom kreditering på respektive kommuns skattekonto. Den 17 februari 2005 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lag om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling. Riksdagen antog regeringens förslag och lagen trädde i kraft den 1 juni 2005.

Kommitténs huvuduppgift har varit att bereda underlag och överlämna förslag till regeringen avseende fördelning av de totalt 1 050 000 000 kronor som avsatts för ändamålet enligt ovan. Kommittén har i enlighet med direktiven utarbetat former för ansökningsförfarandet, principer och kriterier för bedömning av ansökningar samt former för dialog och stöd till de kommuner som ansökt om medel och deltagit i satsningen. Huvudinriktningen av kommitténs arbete har varit att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen i hela landet.

I följande avsnitt beskrivs hur kommittén genomfört detta huvuduppdrag. Avsnittet är uppdelat i fem beskrivande texter – *Informationsinsatser* (3.1.1), *Ansökningsförfarandet* (3.1.2), *Dialog och stöd* (3.1.3) samt *Uppföljning, utvärdering och redovisning* (3.1.4). Sist presenteras några sammanfattande kommentarer (3.1.5).

3.1.1 Informationsinsatser

Utåtriktade aktiviteter i syfte att stimulera landets kommuner till kvalitets- och kompetensutveckling inom omsorgen och vården av äldre utgör en central del av kommitténs uppdrag. I detta avsnitt beskrivs framför allt de inledande informationsinsatser som kommittén genomförde i syfte att lansera och förankra satsningen. Andra utåtriktade aktiviteter beskrivs i 3.1.3 *Dialog och stöd*.

¹ Regeringens proposition 2004/05:1, utgiftsområde 9.

Lanseringskonferenser

Kommittén tillkallades genom regeringsbeslut den 18 november 2004. Det kunde tidigt konstateras att kommunerna så snabbt som möjligt behövde informeras om satsningen för att komma igång med sina egna förberedelser. Tidsaspekten var avgörande för hur lång förberedelse tid kommunerna skulle få till det första ansökningstillfället, som redan i kommittédirektiven bestämts till den 1 september 2005. Det var också strategiskt viktigt att informationen snabbt nådde rätt personer och nivåer i den kommunala organisationen. Kommittén gjorde bedömningen att det var angeläget att satsningen förankrades parallellt i den politiska kommunledningen och hos den eller de verksamhetsansvariga för omsorgen och vården av äldre i kommunen. Det inledande informations- och förankringsarbetet utformades därför så att både kommunstyrelsens ordförande och den äldreomsorgsansvarige i samtliga kommuner per brev informerades om Kompetensstegen och bjöds in till informationskonferenser. Till konferenserna var även representanter för kommunala pensionärsråd samt fackliga företrädare välkomna. Privata entreprenörer och andra företrädare för alternativa driftsformer inbjöds att delta efter överenskommelse med den kommun med vilken de tecknat avtal. Vid sidan av behovet av att i ett tidigt skede nå ut med information, såg kommittén även ett behov av att bjuda in kommunerna till en diskussion om satsningens utformning. Tanken var att genom att ge företrädare för kommuner möjlighet att bidra med tankar och synpunkter, få ett bättre beslutsunderlag och högre legitimitet åt kommitténs kommande beslut om villkor, bedömningskriterier och inriktning med mera.

Under januari och februari 2005 genomförde Kompetensstegen sammanlagt tolv informationskonferenser på sex platser i landet – Umeå, Örebro, Stockholm, Nässjö, Göteborg och Lund. Inbjudan formulerades så att samtliga tolv konferenser var öppna för samtliga kommuner, vilket gav kommunerna flexibilitet att välja den ort eller det datum som passade bäst.

De första sex konferenserna vände sig till kommunledningarna och inleddes med ett anförande av dåvarande vård- och äldreomsorgsministern. I anslutning till anförandet gavs möjlighet till diskussion och frågor. Dessa konferenser för politiker följdes sedan upp av ytterligare sex konferenser med så kallade workshops där målgruppen var verksamhetsansvariga tjänstemän i kommunen, fackliga företrädare och representanter för pensionärsorganisatio-

ner. Dessa konferenser syftade till att informera om satsningen och inbjuda till diskussion om utformningen. Konferenserna skulle också genom medverkan från ett antal kommuner i workshops ge inspiration och idéer kring hur ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete kan bedrivas. Kommittén hade i förväg utarbetat ett dokument med preliminära riktlinjer, vilket skickades ut till kommunerna tillsammans med inbjudan. Dessa riktlinjer justerades efter synpunkter från kommunerna och överlämnades efter beslut i kommittén till Socialdepartementet som underlag inför utarbetandet av den förordning som reglerar satsningen (SFS 2005:376).

Antalet konferensbesökare på de tolv konferenserna uppgick till sammanlagt cirka 1 800 personer. Av landets 290 kommuner var 277 företrädare vid någon av konferenserna.

3.1.2 Ansökningsförfarandet

Hanteringen av ansökningar har varit en av kommitténs mest resurskrävande uppgifter. Kommitténs arbetsätt och rutiner utvecklades successivt under hela treårsperioden, men de grundläggande momenten fastställdes redan inför det första ansökningstillfället den 1 september 2005. I den beskrivning av ansökningsförfarandet som ges i detta avsnitt ligger tyngdpunkten på förberedelserna och principerna i samband med det första ansökningstillfället. Skälet till detta är dels att samma rutiner sedan upprepades vid de kommande ansökningstillfällena, dels att det var vid det första ansökningstillfället som merparten av medlen fördelades.

Intresseanmälan

I den första information som skickades ut i november 2004 uppmanades kommunerna också att till den 15 mars 2005 inkomma med en intresseanmälan till Kompetensstegen med preliminära uppgifter om inriktning och omfattning av de insatser kommunen avsåg att senare söka stöd för. Kommunerna ombads också utse en kontaktperson för det fortsatta samarbetet med Kompetensstegen. Totalt inkom 289 av landets 290 kommuner med intresseanmälan. Med utgångspunkt i dessa gjorde kommittén en uppdelning av kommunerna så att tre handläggare fick huvudansvar för cirka 100 kommuner var. Handläggarna bokade därefter in kommunbesök

och genomförde under våren 2005 möten med kommunerna. Den vanligaste modellen var regionala träffar med information och diskussion och tillfälle till samtal med enskilda kommuner. Syftet med dessa möten var att diskutera kommunens planer och ge stöd och råd i den fortsatta ansökningsprocessen (se även 3.1.3 *Dialog och stöd*).

Kommunerna beräknade i sina intresseanmälningar sammanlagt att ansöka om cirka 1 500 000 000 kronor i stöd. En av utgångspunkterna i kommitténs dialog med kommunerna var därför att diskutera behovet av prioriteringar. Viss generell återkoppling gavs till kommunerna efter dialogen genom e-brev till kontaktpersonerna, där några ofta återkommande frågor kommenterades.

Det första ansökningstillfället

Sista datum för ansökan vid det första ansökningstillfället var den 1 september 2005. Antalet inkomna ansökningar uppgick till 251. Under augusti och september registrerades samtliga ansökningar i en särskild databas som byggts upp av kommittén. Bekräftelsebrev skickades fortlöpande till kommunernas kontaktpersoner per e-post samt till kommunstyrelserna brevlades. Vid registreringstillfället fördes sökta belopp in, såväl på övergripande nivå som på aktivitetsnivå och för de respektive åren. I databasen fanns också uppgifter om kommuntyp, länstillhörighet, invånarantal, andel invånare över 80 år med mera. Av databasen framgick ansökta belopp, justerade belopp samt krediteringsbelopp, det vill säga kommitténs förslag till kreditering per år till respektive kommun. Databasen uppdaterades och byggdes ut kontinuerligt. Delar av databasens innehåll publicerades våren 2006 på Kompetensstegens webbplats med möjlighet för externa användare att själva söka information. För ytterligare beskrivning av databasen se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*.

Principer och kriterier vid bedömning av ansökningar

Vid ett sammanträde med kommittén våren 2005 redovisade kansliet ett första förslag till vägledande huvudprinciper vid bedömningen av ansökningar. Vid ett sammanträde på hösten samma år gavs möjlighet för kommittén att lämna synpunkter och påverka

ett mer utförligt, skriftligt redovisat förslag avseende kansliets arbetsformer, kriterier och principer för bedömning. Vid ytterligare ett sammanträde i seminarieform under hösten 2005 diskuterade ledamöterna och kansliet gemensamt principerna för bedömning och fastställande av beviljade belopp med mera.

I kommitténs beredning tillämpades grundprincipen att aningen godkänna en ansökan för beslut hösten 2005 eller återremittera den för ytterligare bearbetning och uppmana kommunen att inkomma med reviderad ansökan till den 1 mars 2006. Inga ansökningar avslogs därför hösten 2005. I några fall innebar kommitténs förslag att vissa aktiviteter i en ansökan föreslogs få stöd medan övriga delar av ansökan återremitterades.

Metoden vid bedömning av en kommuns ansökan tog sin utgångspunkt i ansökningsblankettens huvudpunkter (se bilaga 3), vilka i sin tur formulerats mot bakgrund av kommitténs direktiv, förordningen samt kommitténs egna riktlinjer. Det innebar att en kvalitativ bedömning gjordes utifrån följande fem huvudkriterier:

- behovsanalys utifrån ett brukarperspektiv
- mål och verksamhetsidé
- uppföljning
- genomförandeplan
- långsiktighet.

Utöver dessa huvudkriterier kontrollerades att kommunen uppfyllde grundläggande krav på redovisning avseende bland annat kommunstyrelsebeslut, samverkan med fackliga organisationer och brukarorganisationer, förväntade effekter, målgrupp, organisationsförändringar med mera.

Genom en sammanvägning av nämnda kriterier gjordes en samlad kvalitetsbedömning av ansökan i sin helhet. Reduceringen av sökta belopp gjordes i två steg. I ett första steg granskades varje aktivitets budget i syfte att identifiera och stryka kostnader för sådant som stödet inte var avsett för. Vilka kostnader stödet var avsett för framgår av förordningen samt av kommitténs tidigare fastställda riktlinjer. I ett andra steg gjordes en bedömning av behovet av ytterligare reduktion. Kommunerna hade uppmanats att i sina ansökningar själva ange en prioritetsordning mellan sina olika planerade aktiviteter. Avsikten var att en eventuell reduktion skulle utgå från kommunernas egna prioriteringar. Det visade sig dock i många fall svårt att tillämpa. En del kommuner redovisade hela sin

ansökan i en samlad aktivitet, i andra fall var flera aktiviteter i en ansökan beroende av varandra, vilket gjorde det svårt att bedöma konsekvenserna av en strykning av hela aktiviteter. Kommittén valde därför att göra reduceringar på det totala ansökningsbeloppet för hela ansökningsperioden. Därigenom blev det kommunerna själva och inte staten som avgjorde hur resurserna skulle prioriteras, exempelvis om hela aktiviteter skulle strykas eller om samtliga aktiviteter skulle genomföras men på en lägre ambitionsnivå alternativt i ett annat skede under genomförandeperioden. För att möjliggöra uppföljning av beviljat stöd ålades dock kommunerna att i en särskild redovisning till kommittén beskriva vilka omprioriteringar eller andra förändringar som gjorts. Hur stor reduktionen i det andra steget skulle vara fastställdes utifrån en samlad bedömning av ansökans kvalitet (nämnda kriterier) och med hänsyn till Kompetensstegens ekonomiska ram.

Stödberättigade kostnader

Kommittén tillämpade vissa principer när det gällde vilka kostnader som berättigade till stöd från Kompetensstegen och vilka kostnader som kommunen själv bar. Principerna utarbetades i huvudsak utifrån de villkor och bestämmelser som framgick av förordningen. I sammandrag kan principerna beskrivas på följande sätt. Stöd kunde sökas främst för processledning/projektledning, interna lärare/handledare och externa utbildningskostnader. När det gällde teknisk utrustning kunde stöd ges till datorer och programvara för studieplatser på arbetsplatsen eller viss utrustning för att kunna genomföra aktiviteten. Detta prövades dock restriktivt. Vidare kunde stöd ges till information/erfarenhetsutbyte samt för uppföljning/utvärdering. Kostnader som inte omfattades av stödet och som kommunen följaktligen själv fick stå för var arbetstid för deltagare, oavsett om vikarie sattes in eller inte och kartläggning/analys eller annat förberedelsearbete kring verksamhetens utvecklingsbehov. Vidare var verksamhetsförändringar, till exempel förändringar av delegation, schemaläggning, bemanning, arbetsledartäthet, logistik som är nödvändig för att uppnå utvecklingsmål eller ny/förändrad verksamhet typer av kostnader som inte berättigade till stöd.

Utifrån de principer och kriterier som redovisats ovan fastställdes ett förslag till beslut (i databas och beslutsunderlag beskrivet

som justerat belopp). Kommittén arbetade utifrån principen att försöka ge kommunerna bästa möjliga stöd när det gällde att i dialog rätta och komplettera ofullständiga ansökningshandlingar, felaktigt ifyllda blanketter, felräkningar i belopp och andra brister. Dock var ett grundläggande krav att det, efter inhämtande av kompletterande uppgifter, gick att pröva ansökan utifrån nämnda huvudkriterier.

Ekonomiska planeringsramar

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2005 att medel för satsningen skulle krediteras på kommunernas skattekonton enligt följande: 450 miljoner kronor år 2005, 300 miljoner kronor år 2006 och 300 miljoner kronor år 2007.

Kommittén beslutade under första halvåret 2005 om en planeringsram som innebar att cirka 900 miljoner kronor skulle fördelas vid de två ansökningstillfällena 1 september 2005 och 1 mars 2006. Detta innebar en in-teckning av 2006 och 2007 års ramar med 225 miljoner respektive år. Förslag avseende återstående 150 miljoner kronor avsåg kommittén återkomma med senare under 2006 och under 2007, vilket också skedde. Detta innebar i praktiken att kommittén vid bedömningen av ansökningar hösten 2005 hade en planeringsram på cirka 900 miljoner kronor, men var tvungen att ta hänsyn till hur många kommuner som kunde antas komma att behandlas våren 2006 och reservera resurser för dessa. Avvägningen mellan de två första ansökningstillfällena gjordes i enlighet med planerna och därefter återstod knappt 150 miljoner kronor.

För att medlen skulle kunna användas på bästa möjliga sätt utifrån kommunernas perspektiv men ändå utbetalas i enlighet med de i statsbudgeten fastställda årsvisa ramarna, gjordes en beräkning av hur stor andel av det totala beloppet varje kommuns belopp motsvarar för respektive år. Dessa andelstal och de årsvisa ramarna 450 miljoner kronor (2005), 225 miljoner kronor (2006) och 225 miljoner kronor (2007) låg till grund för fastställande av krediteringsbelopp för varje kommun respektive år. Dessa årsvisa krediteringsbelopp sammanföll således inte med kommunernas respektive årsbudgetar, utan baserades på de i förväg givna totalramarna för satsningen. Detta innebar att kommunerna fick fleråriga beslut och kunde planera på längre sikt.

Efter de två första ansökningsomgångarna gjorde kommittén bedömningen att alla kommuner som avsett att inkomma med en första ansökan hade gjort det. Det var då cirka ett och ett halvt år sedan satsningen lanserades och kommunerna kunnat påbörja sin planering. Mot den bakgrunden beslutade kommittén att de återstående medlen skulle fördelas med särskild prioritet åt vissa aktiviteter och projekt. Det handlade om de insatser som främjade nya och nyskapande projekt, som bedömdes vara av nationellt intresse och som innebar att strukturer skapades för erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Även kvalificerade insatser för utvärdering skulle ges särskild prioritet. I övrigt tillämpades samma principer som vid tidigare tillfällen.

Utfallet när det gäller fördelningen av samtliga medel över alla fem ansökningstillfällen kan sammanfattas enligt följande (siffrorna är ungefärliga). Skälet till att antalet kommuner summerar till mer än 290 är att många kommuner sökt flera gånger. Totalt har 287 av landets 290 kommuner ansökt om och beviljats stöd inom ramen för satsningen.

1 september 2005	807 miljoner kronor	248 kommuner
1 mars 2006	98 miljoner kronor	66 kommuner
1 september 2006	64 miljoner kronor	60 kommuner
1 mars 2007	47 miljoner kronor	40 kommuner
1 september 2007	34 miljoner kronor	49 kommuner

Av förordningen (SFS 2005:376) framgår att alla kommuner som beviljats stöd inom ramen för satsningen ska redovisa hur medlen använts. De närmare formerna för detta fastställdes i en bilaga till regeringsbeslutet. Kommuner som fått medel för tre år, vilket är det vanligaste, ska inkomma med två delredovisningar och en slutredovisning. I 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning* beskrivs arbetet med delredovisningar utförligare. För redovisningsblanketter, se bilaga 4.

3.1.3 Dialog och stöd

Av kommitténs direktiv framgår att kommittén skulle samordna och koordinera satsningen, ta initiativ till erfarenhetsutbyte, stimulera och stödja initiativ till nyskapande projekt med mera. Detta förutsätter ett utåtriktat arbetssätt präglat av frekventa kontakter,

en aktiv dialog och samverkan med de deltagande kommunerna. I detta avsnitt beskrivs kommitténs arbete i dessa delar.

Kompetensstegen har varit en nationell satsning med målsättningen att höja kvaliteten i omsorgen och vården av äldre i hela landet. Samtidigt framgår av såväl kommittédirektiven som förordningen att de medel som avsatts för ändamålet inte skulle fördelas enligt någon förutbestämd fördelningsnyckel eller annan beräkningsgrund. Satsningen har byggt på frivillighet och förutsatte kommunens eget engagemang och egna vilja att delta samt i regel ett visst mått av egen finansiering. Förutsättningarna att medverka har varierat avsevärt mellan kommuner beroende på storlek, resurser eller tidigare arbete med kompetensutveckling. Erfarenheter från tidigare nationella satsningar av liknande slag, exempelvis vuxenutbildningssatsningen Kunskapslyftet som genomfördes under åren 1997–2002, har visat att en bred uppslutning i hela landet kräver ett strategiskt och målmedvetet arbete på nationell nivå. Detta var det främsta skälet till att kommittén i ett tidigt skede valde att utforma en strategi för ett aktivt och kontinuerligt stöd till och dialog med kommunerna. Formerna för detta arbete redovisas i följande avsnitt.

Kontaktpersoner

I samband med den intresseanmälan (se 3.1.2 *Ansökningsförfarandet*) som kommunerna skickade in våren 2005 uppmanades kommunerna att utse en kontaktperson med uppgift att representera kommunen i det fortsatta samarbetet med kommittén. Kommittén underströk vikten av att anmäla en och inte flera personer samt att kommunen omedelbart skulle anmäla ett eventuellt byte av kontaktperson. När dessa kontaktpersoner fastställts och en elektronisk adressbok skapats hade kommittén en enkel och direkt informationskanal till samtliga kommuner. I kommitténs kansli gjordes en uppdelning av landets kommuner som i huvudsak följde länsindelningen. Tre handläggare fick ansvar för cirka 100 kommuner var. Därefter informerades kommunerna om vem i kommitténs kansli som var deras kontaktperson.

Under våren 2005 träffade kontaktpersonerna i kommitténs kansli samtliga kommuner som skickat in en intresseanmälan. Ofta gjordes särskilda kommunbesök, i andra fall samlades ett antal kommuner till länsträffar med en kombination av gemensam in-

formation och enskilda diskussioner med respektive kommun. Syftet med träffarna var att erbjuda en möjlighet för kommunen att, med utgångspunkt i intresseanmälan, diskutera upplägg och inriktning på de planerade aktiviteterna. Till träffarna hade kommittén i regel med sig exempel på hur ansökningsblanketterna för det första ansökningstillfället såg ut. Innehållet på dessa träffar styrdes i hög grad av kommunernas egna önskemål. I många kommuner, framför allt i de mindre, fanns ett behov av att diskutera själva innehållet i och utformningen av kompetensutvecklingsinsatserna, eftersom kommunernas kontaktperson ofta var ensam med denna uppgift. I andra större kommuner fanns i regel en vana och erfarenhet av att söka medel och diskussionen kom mer att handla om villkor och former för själva ansökningsförfarandet. Genom kommunträffarna fick kommunernas kontaktpersoner en personlig kontakt på kommitténs kansli, vilket underlättade fortsatta kontakter. Kommunträffarna följdes upp med stöd och råd via telefon och e-post i varierande utsträckning.

Mötesplats Kompetensstegen – 20 länskonferenser hösten 2006

Inför hösten 2006 – ungefär ett år efter lanseringen av Kompetensstegen – hade i princip alla kommuner som beviljats medel vid det första eller det andra ansökningstillfället kommit igång med sitt arbete. Av kommitténs kontakter med kommunerna framgick att det fanns ett behov av att diskutera och utbyta erfarenheter av arbetet hittills. Att från kommitténs sida bidra till detta låg också väl i linje med kommitténs uppdrag enligt direktiven.

Detta var bakgrunden till att kommittén sommaren 2006 bjöd in alla landets kommuner till en rikstäckande seminarieserie – Mötesplats Kompetensstegen – under hösten samma år. På 20 platser i landet arrangerade kommittén i samarbete med kommunernas regionala förbund och FoU-centrum heldagsträffar i syfte att stimulera samtal, diskussion och erfarenhetsutbyte kring arbetet med kompetensutveckling inom ramen för Kompetensstegen. Träffarna vände sig till kommunernas kontaktpersoner, projektledare eller processledare för Kompetensstegen eller satsningen på utbildningsvikariat. Ämnen och frågeställningar avgjordes i hög grad av vad kommunrepresentanterna själva ville diskutera. Kommittén hade dock engagerat föredragshållare som inledde dagen med ett längre föredrag om kompetensutveckling och lärande med anknytning till

omsorg och vård av äldre. Kommittén hade också som ett underlag utarbetat några skriftliga utgångspunkter som i korthet behandlade frågor om att synliggöra, använda och utveckla kompetens på området.

Sammanlagt deltog cirka 700 personer i seminarierna runt om i landet. Att döma av kommitténs intryck inför, under och efter genomförandet blev Mötesplats Kompetensstegen ett uppskattat arrangemang som bidrog till att många kommuner fortsatte att hålla kontakt med varandra och dela intryck och erfarenheter.

Rikskonferens och mäs

Våren 2007 arrangerade kommittén tillsammans med förlaget Tidningen Äldreomsorg/Fortbildning AB en tvådagars rikskonferens Lärande i arbete – utveckling i äldreomsorgen med stöd av Kompetensstegen. Syftet med konferensen var att skapa kontaktvägar mellan omsorg och vård av äldre och utbildningsväsende, förstärka samarbete och bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling inom och mellan verksamhetsområdena. Målgrupper var personer som arbetar med kompetens- och verksamhetsutveckling inom omsorg och vård av äldre och utbildning eller som var verksamma inom FoU-verksamhet. Konferensen öppnades av äldre- och folkhälsoministern och innehöll såväl storföreläsningar som workshops.

I samband med konferensen Äldreomsorgsdagarna 2007 den 24–26 oktober arrangerade kommittén en mäs

Nyhetsbrev

Kommittén lanserade i januari 2006 ett elektroniskt nyhetsbrev om Kompetensstegen som därefter utkom en gång per månad. Syftet var att ge relevant information och tips till de deltagande kommunerna. I nyhetsbrevet informerades exempelvis om tidplanen för beredningen av inkomna ansökningar, påminnelser om när redovis-

ningar eller andra uppgifter skulle ha inkommit till kommittén eller regeringen med mera. Nyhetsbrevet användes också för att uppmärksamma kommunernas kontaktpersoner på kommande evenemang och nyheter. Det var ingen allmän informationskanal om Kompetensstegens arbete utan skickades endast till kommunernas kontaktpersoner samt till vissa politiker och tjänstemän i regeringskansliet för kännedom. Nyhetsbrevet var en viktig kanal för information från kommittén till kommunerna, eftersom det även innehöll nyheter av mer formell karaktär, exempelvis rörande ansökningar eller delredovisningar.

Webbplats

Kommittén öppnade våren 2005 en webbplats med övergripande information om uppdraget samt kontaktuppgifter till kommitténs kansli. Senare under 2005 inleddes ett utvecklingsarbete i samverkan med externa konsulter i syfte att öppna en mer omfattande och mer interaktiv webbplats för Kompetensstegen. Den nya webbplatsen öppnades i mars 2006.

Kompetensstegens webbplats var avsedd som mötesplats för alla som arbetar med kompetensutveckling med anknytning till omsorg och vård av äldre. Webbplatsen bestod av sex större underavdelningar samt en länksamling, ett diskussionsforum, en nyhetsförmedling och ett kalendarium. Det fanns basinformation om Kompetensstegen, reportage, en underavdelning med kommunernas egna sidor samt en kommundatabas där besökare kunde söka information om vad kommunerna gör utifrån län, kunskapsområde, metoder eller stödbeloppsnivå. Besöksstatistiken pekade under åren 2006–2007 på ett successivt ökande intresse för webbplatsen. Ett år efter lanseringen hade hemsidan i genomsnitt cirka 20 000 unika besökare per månad. Mest besökta sidor var förstasidan, databasen, information om kommande evenemang, texter om bemötande, etik och värdegrund samt kommunernas egna sidor.

Externa kontakter

Kommittén har under sitt arbete träffat och i vissa fall samarbetat med ett stort antal externa aktörer, utöver de som finns representerade i kommittén. Bland dessa kan nämnas kommunernas region-

och länsförbund i samtliga län, regionala FoU-centrum, Almega/Vårdföretagarna, ApeL, Apoteket AB, Arbetslivsinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Dietistförbundet, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, Familjemedicinskt centrum, Föreningen för vuxnas lärande, Föreningen Äldreomsorgsföretagarna, Hjälpmedelsinstitutet, Högskolan i Jönköping, Kommunala yrkesnämnden, Kommuner och Högskolor i Samverkan, Lernia, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lärarhögskolan i Stockholm, Lärcentra i Västsverige, Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande, Nätverk för kommunala lärcentra, Riksförbundet för formell vuxenutbildning, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Räddningsverket, Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd, Södertörns Högskola, Utbildningsföretagens förening, Valideringsdelegationen, med flera.

3.1.4 Uppföljning, utvärdering och redovisning

En viktig del av kommitténs arbete har handlat om att följa, stödja och ha en dialog med kommunerna om deras utvecklingsarbete. I direktiven framgår tydligt att en av kommitténs uppgifter var att följa upp satsningen. I det här avsnittet behandlas kommitténs roll vad gäller uppföljning, utvärdering och redovisning samt de konkreta insatser som kommittén gjort för att följa kommunernas arbete. Här beskrivs även kommitténs arbete med att följa upp hur själva satsningen har fungerat och tagits emot i kommunerna. Avsnittet kan även ses som ett metodavsnitt med detaljerade beskrivningar av hur olika uppgifter har samlats in.

Utvärdering och uppföljning i kommunerna

Enligt Förordning om stöd till kommuner för kompetensutveckling (SFS 2005:376) är en kommun som beviljats stöd skyldig att följa upp de insatser som genomförts med stödet. Vid uppföljningen ska kommunen analysera vilka resultat som har uppnåtts genom insatserna.

Uppföljningarna ska i första hand göras för kommunernas egen skull och inriktningen på varje kommuns uppföljning avgörs därför lokalt. Tanken är att uppföljningarna i första hand ska göras på ett sådant sätt att de erfarenheter som görs kan bidra till en snabbare

utveckling av kvaliteten inom äldreomsorgen i landets kommuner och till att finna former för en mer systematisk kompetensutveckling av personalen.

Kommunerna har också i sina ansökningar kunnat ta upp kostnader för uppföljning och utvärdering av genomförda aktiviteter. Totalt uppgår det belopp som kommunerna särskilt angivit att de sökt för uppföljning och utvärdering till cirka 37 miljoner kronor. Under de tre sista ansökningsomgångarna var utvärderingsinsatser ett av kommitténs prioriterade områden (se 3.1.2 *Ansökningsförfarandet*). Några kommuner har fått stöd för mer omfattande, forskarledda, utvärderingsinsatser. Det handlar bland annat om Eksjö (för kommunerna i Jönköpings län), Eskilstuna, Göteborg, Katrineholm, Umeå, Uppsala och flertalet kommuner i Dalarna.

Vägledning för kommunal uppföljning av Kompetensstegen

För att stödja och stimulera kommunerna i arbetet med att följa upp insatserna tog Kompetensstegen fram ett servicematerial i form av en vägledning i samverkan med FoU i Väst. Vägledningen publicerades på Kompetensstegens webbplats. Tanken med vägledningen var att bidra till ett utvärderingsarbete som skapar ett bra och relevant underlag för att utveckla den egna verksamheten.

Syftet ur ett lokalt perspektiv kan sammanfattas med att utvärderingen var tänkt att ge underlag till att främst besvara två huvudfrågeställningar:

1. Har de olika insatser som kommunen startat med stöd av medel från Kompetensstegen lett till kompetensförstärkningar hos personalen?
2. Har kompetensförstärkningarna hos personalen lett till förbättringar för de äldre?

Vägledningen gav också exempel på tillvägagångssätt för att planera och genomföra utvärdering. Utvärdering i ett lokalt perspektiv behöver kombineras med goda förutsättningar för lärande arbetsformer. Vägledningen innehöll därför också exempel på hur reflektion, delaktighet och lärande på en arbetsplats kan åstadkommas.

Nationell utvärdering

Enligt kommittédirektiven (dir. 2004:162) skulle kommitténs uppföljningar involvera de äldre och omfatta en bedömning av hur de äldre upplever effekterna av de kvalitetshöjande insatserna. Kommittén gjorde under 2005 bedömningen att det med befintliga resurser inte fanns någon möjlighet att genomföra en nationell utvärdering byggd på vetenskapliga metoder. Detta påtalades för regeringen i skrivelse 2005-09-26². Kommittén redovisade i skrivelsen ett förslag till hur en nationell utvärdering byggd på vetenskapliga metoder skulle kunna genomföras. Kostnaderna för förslaget uppskattades till åtta miljoner kronor under åren 2006–2009.

Kommittén ville därmed göra regeringen uppmärksam på att medel för utvärdering snarast behövde ställas till kommitténs förfogande om effekterna av insatserna, enligt direktiven, skulle kunna följas upp på ett acceptabelt sätt.

I januari 2007 fick Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen medel från regeringen för att studera vilka effekter Kompetensstegen har haft på äldreomsorgens kvalitet. En delredovisning ska vara klar 31 december 2007, slutredovisning lämnas till regeringen den 30 juni 2009.

Uppdraget kan ses ur tre perspektiv:³

1. Urskilja utbildningsmetoder som visar sig leda till positiva resultat på insatsernas kvalitet.
2. Identifiera de kunskapsområden där Kompetensstegen bidragit till att förbättra äldreomsorgens kvalitet.
3. Visa om kommunerna med hjälp av Kompetensstegen lyckats bygga upp långsiktiga system för kompetensutveckling.

Utvärderingen är upplagd i form av ett antal delstudier. Syftet med samtliga delstudier är att undersöka om någon av de olika former eller pedagogiska metoder som använts för att höja kompetensen inom respektive kunskapsområde har haft positiv effekt. Resultaten skulle kunna ge svar på vilken typ av kompetenshöjande aktiviteter som passar för att nå resultat inom respektive kunskapsområde.

För att mäta kvalitetsförbättringar i verksamheten och konkreta effekter för de äldre skulle en utvärdering behöva sträcka sig över ännu längre tid och den hade också behövt inledas innan kommunerna kom igång med sina aktiviteter.

² Dnr S2004:10/2005/357.

³ IMS, *Utvärdering av Kompetensstegen – förslag till projektplan, 2006-12-11, dnr 73-08278/2006.*

Så har kommittén följt kommunernas arbete

Enligt direktiven har kommittén haft ett tydligt uppdrag att följa satsningen. Under rådande förutsättningar har kommittén gjort vad som är möjligt för att följa, stödja och föra en dialog med kommunerna om deras utvecklingsarbete. Information har hämtats från intresseanmälan, ansökningshandlingar, redovisningar, e-post, personliga möten, telefonsamtal, annat skriftligt underlag från kommunerna samt från ett antal frågeformulär som har skickats ut till kommunernas kontaktpersoner. En viktig förutsättning för att kunna följa satsningen har också varit den databas som skapats för att samla relevant information som kommit in via ansökningar och redovisningar och för att kunna göra en sortering och kodning av materialet för internt bruk. Även webbplatsen har fungerat som en kunskapskälla där kommunerna har kunnat publicera sina egna undersidor med beskrivningar av arbetet, där kommittén regelbundet har publicerat artiklar om kommunernas arbete och där kommunerna själva har skickat in artiklar, rapporter, tips på konferenser med mera.

Beskrivningar av kommunernas arbete och resultat samt slutsatser kring hur satsningen har fungerat, baseras på den samlade bild som kommittén har fått av arbetet under de tre år som den har arbetat. Information som kommittén har fått in från kommunerna, och som på olika sätt återfinns i betänkandet, kommer från många olika källor. Det kan handla om ansökningshandlingar beslutade av kommunstyrelsen, uppföljningar och utvärderingar som kan ha föredragits i ansvarig nämnd, personliga kontakter med chefer och utvecklingsledare i kommunen eller skriftliga beskrivningar som kommitténs kontaktpersoner i kommunerna har skickat in till kommittén. När det i texten på olika sätt beskrivs vad kommunen gör eller anser kan källan finnas på olika nivåer i kommunernas organisation.

Ansökningshandlingarna

En av de mest centrala informationskällorna för kommittén har varit de beskrivningar av kommunernas planerade arbete som återfinns i ansökningshandlingarna. Här har varje kommun beskrivit vilka övergripande utvecklingsbehov som finns inom omsorgen och vården av de äldre, vilka mål som finns med det utvecklingsarbete

som bedrivs inom ramen för Kompetensstegen och hur det arbetet skulle bedrivas långsiktigt. Här fick kommunerna även beskriva hur de skulle följa upp och utvärdera sina insatser. Utöver dessa övergripande beskrivningar har kommittén även genom ansökningshandlingarna fått en beskrivning av vilka olika utbildnings-/utvecklingsaktiviteter som kommunerna sökt stöd för och hur dessa ska genomföras. Kommunerna uppgav även vilka olika intressenter de samverkat med, till exempel landstinget, fackliga organisationer, pensionärsorganisationer och privata vårdgivare samt vilka kostnader de sökt stöd för, respektive vilka kostnader de räknar med att stå för själva. Ansökningsblanketterna finns i bilaga 3. För beskrivning av själva ansökningsförfarandet, se 3.1.2 *Ansökningsförfarandet*.

Redovisningar från kommunerna

Enligt de regeringsbeslut som har fattats vid varje ansökningstillfälle är kommuner som fått stöd skyldiga att inkomma med en eller flera delredovisningar samt en slutredovisning. Slutredovisning ska lämnas senast sex månader efter att den sista aktiviteten är avslutad. De flesta kommuner kommer att slutredovisa alla aktiviteter i juni 2009.

Kommittén har skapat redovisningsblanketter och anvisningar med regeringsbesluten som utgångspunkt. Nästan alla kommuner som fått stöd från Kompetensstegen har inkommit med en eller flera delredovisningar. Den senaste redovisningen lämnades den 30 juni 2007. Blanketter för redovisning finns i bilaga 4 och en översikt över ansökningstillfällen, beslut och redovisningar finns i bilaga 5.

Delredovisningar innehåller beskrivningar av hur stödet har använts och eventuella resultat och effekter samt statistik över antal deltagare.

Statistiken över antal deltagare avser perioden från regeringsbeslutet togs fram till sommaren 2007. Instruktionen till kommunerna var att endast räkna samma individ en gång. Denna statistik har samlats in för att totalt sett kunna ge en bild av hur många enskilda individer som fått del av kompetensutveckling i förhållande till antal anställda. Med antalet anställda avses det totala antal anställda inom den omsorg och vård av äldre som kommunen har ansvar för. Här ska alltså även personal anställd hos alternativa utförare räknas in. Denna statistik ger en uppskattning av hur många

anställda som har omfattats av stödet men den har sina brister. Att räkna antal anställda i en verksamhet med många timanställda, vikarier och deltidsanställda är inte alltid lätt och kommunerna kan ha gjort på lite olika sätt. Alla kommuner har heller inte räknat de anställda som finns hos alternativa utförare. I vissa fall har det heller inte varit möjligt/varit svårt att göra då kommunen endast köper enstaka platser på ett boende eller använder sig av kundval inom hemtjänsten.

Personliga kontakter

En betydande del av kommitténs arbete har ägnats åt dialog och kommunikation med kommunerna (se även 3.1.3 *Dialog och stöd*). Detta har varit ett sätt för kommittén att följa kommunernas arbete. Kommunerna har dessutom aktivt uppmuntrats att skicka in informationsmaterial och annan dokumentation, utbildningsmaterial, tidningar, rapporter med mera till kommittén.

Databas

Kommittén har under hela processen arbetat med en databas där uppgifter från ansökningar och redovisningar har sparats. Databasen innehåller dels ett antal uppgifter om kommunen så som adress, kommuntyp, länsstillhörighet, befolkning över åttio år och kontaktperson, dels en mängd olika uppgifter om ansökningarna så som ansökt belopp per ansökan, justerat belopp per ansökan, rubriker och belopp för alla aktiviteter, uppgifter om en aktivitet är en samaktivitet, uppgifter om vilka kommunen har samverkat med (fackliga organisationer, pensionärsorganisationer, privata vårdgivare och landsting) samt uppgifter om vilka delredovisningar som inkommit och godkänts. Dessutom innehåller databasen även statistikuppgifter som samlats in i de delredovisningar som inkom 2007-06-30. Dessa uppgifter handlar om det totala antalet deltagare som kommunerna haft i sina aktiviteter och hur dessa fördelar sig i olika yrkeskategorier och mellan kvinnor och män.

Utöver de uppgifter som finns i ansökningar och redovisningar har kommittén kodat varje aktivitet utifrån två inriktningar. Det handlar dels om vilka metoder och former för lärande som kommunerna arbetat med, dels vilka kunskapsområden kommunerna

prioriterat. Kommittén har valt att sammanfatta detta i 32 olika kunskapsområden och 18 former för lärande på arbetsplatsen. Indelningen har gjorts utifrån kommunernas egna beskrivningar och är därför på delvis olika nivåer. En kommun kan exempelvis ha sökt stöd för att arbeta med social omsorg och en annan kan ha sökt stöd för att arbeta med att förbättra munhälsan. Eftersom det har varit kommunernas egna indelningar och beskrivningar som varit styrande, kan kommitténs indelning visa att det endast är ett fåtal kommuner som fått stöd för att arbeta explicit med våld och hot medan det kan finnas många andra kommuner som inkluderat detta arbete i sitt arbete med bemötande och etik. Denna gruppering av aktiviteter och kommuner har i huvudsak gjorts som en service till kommunerna för att de skulle kunna hitta andra kommuner som arbetar på liknande sätt eller med liknande frågor, och det har därför även varit möjligt att söka kommunen på Kompetensstegens webbplats utifrån denna indelning. Grupperingen har också använts som grund för strukturen på webbplatsen i övrigt, och kommittén har använt den i sitt eget arbete med att genomföra konferenser och mötesplatser samt för att samla in ytterligare information om vad kommunerna gör.

Webbplats

Som ytterligare ett led för kommittén och för andra kommuner att få insyn i det arbete som pågår landet runt har varje kommun givits möjlighet att få behörighet att publicera en egen webbplats inom ramen för Kompetensstegens webbplats. Ett 80-tal kommuner har anammat den idén. Några sidor är begränsade till statiska beskrivningar av vad kommunen fått stöd för medan andra kontinuerligt uppdaterats allteftersom kommunen kommer vidare med sitt arbete.

En viktig del av Kompetensstegens webbplats har också varit en kontinuerlig nyhetsrapportering. Det har både handlat om att bevaka vad övriga medier skrivit om kommunernas arbete med Kompetensstegen och om att publicera egna artiklar om de olika aktiviteter som pågår landet runt. Totalt har över 700 artiklar publicerats i olika medier under perioden 2005–2007. På Kompetensstegens webbplats har ett 80-tal egna artiklar publicerats. Även dessa har legat till grund för kommitténs samlade intryck om kommunernas satsningar (se även 3.1.3 *Dialog och stöd*).

Frågeformulär om kommunernas arbete

Som ett led i arbetet med att följa kommunernas arbete skickade kommittén under våren 2007 två frågeformulär till kommunerna. Det första formuläret skickades ut för att samla in beskrivningar från kommunerna kring de former för lärande som beskrivs i 4.1 *En miljard till kompetensutveckling – exempel på vad kommunerna gör*. Detta formulär skickades endast till ett urval av kommuner. Urvalet gjordes genom ett utdrag från databasen av vilka kommuner som arbetade med vilka former för metoder och lärande (se beskrivning av databasen). Utifrån dessa datalistor valdes ett 20–30-tal kommuner ut inom respektive metod/form. Dessa kommuner fick ett e-postmeddelande innehållande formuläret och en beskrivning av vad kommittén skulle använda svaren till. I frågeformuläret ombads kommunernas kontaktpersoner att så konkret som möjligt beskriva hur de arbetat med den eller de aktiviteter som berördes genom att beskriva genomförandet, möjligheterna för långsiktighet samt vilka lärdomar de hittills kunnat dra. Svaren i frågeformulären har utgjort underlag för de texter som finns i 4.1 *En miljard till kompetensutveckling – exempel på vad kommunerna gör*.

Det andra frågeformuläret bifogades tillsammans med Kompetensstegens nyhetsbrev i maj 2007. Även denna gång var målsättningen att samla in beskrivningar kring ett antal utvalda frågeställningar. Det handlade således inte om att få en statistiskt säkerställd bild av vilka kommuner som jobbat med vissa frågor eller vad kommunerna tyckte om Kompetensstegen. Kommunerna uppmanades att endast svara på de frågor de ansåg sig berörda av. Frågorna handlade om fyra områden – i vilken grad och på vilket sätt de aktiviteter kommunen genomfört haft sin grund i brukarnas behov (1), om frågor kring kön och jämställdhet funnits med i kommunens olika aktiviteter (2), om kommunen uppmärksammat språkkompetensen hos de anställda och om stöd i svenska erbjudits parallellt med andra kompetenshöjande insatser (3) samt hur kommunen såg på Kompetensstegen som nationell satsning och vad som har fungerat bra respektive dåligt (4). Svaren på den sistnämnda frågan redovisas under rubriken ”Uppföljning av Kompetensstegens arbete” nedan. Svaren på de första tre frågorna utgör underlag för några av de texter som finns i 4.4 *Särskilda perspektiv på kommunernas arbete*.

Uppföljning av Kompetensstegens arbete

FoU-centrumet APel, har på uppdrag av kommittén genomfört en begränsad uppföljning av Kompetensstegens arbete. Undersökningen genomfördes i form av fokusgruppsintervjuer i tre kommuner. Den var inriktad på hur dessa kommuner på ett övergripande plan tagit emot och upplevt Kompetensstegen som satsning. Undersökningen berörde också frågor om de genomförda aktiviteterna uppfattats som nyskapande i verksamheten och om man kunnat se resultat i form av höjd kvalitet för brukarna. Sammanfattningsvis visade undersökningen att:

- de aktiviteter och utbildningar som skett inom Kompetensstegen i de aktuella kommunerna knyter an till redan pågående verksamheter vilket tyder på goda förutsättningar att uppnå långsiktiga effekter,
- det finns stöd för att Kompetensstegen som satsning bidragit till ett arbete med att höja kvaliteten inom omsorgen och vården av äldre i de aktuella kommunerna, men att det ännu inte finns några utvärderingar som visar på konkreta resultat för omsorgs- och vårdtagarnas del,
- det nästan enbart varit chefer, utvecklare och omsorgs- och vårdpersonal som involverats i Kompetensstegen i de aktuella kommunerna. Det saknas försök att involvera brukare och anhöriga redan i utvecklingen av aktiviteterna,
- de tre kommunerna menar att det arbete som bedrivs inte hade kunnat genomföras i samma omfattning och på samma sätt utan stödet från Kompetensstegen,
- kommunerna upplevt behov av externt stöd i sitt utvecklingsarbete och att man ser behov av stöd i olika former även fortsättningsvis.

Som nämnts i avsnittet ovan har kommittén i ett frågeformulär ställt frågan till kommunerna hur de uppfattar Kompetensstegen som nationell satsning. Svar inkom från 66 kommuner. Många av svaren är genomarbetade och tar upp viktiga aspekter i arbetet med kompetensutveckling inom ramen för Kompetensstegen. Dock bör understrykas att undersökningen inte är representativ för de 287 kommuner som erhållit stöd från Kompetensstegen, utan snarare kan ge en fingervisning om de större områden som kommunerna upplevt som särskilt positiva eller negativa.

I svaren fanns en näst intill samstämmig syn på Kompetensstegen som en positiv satsning. De kommuner som valt att precisera det som varit särskilt positivt har framhållit bland annat de resurser som tillförts som en möjlighet att fokusera särskilt på kompetensutveckling just inom omsorgen och vården av äldre och att man tack vare satsningen fått stöd för att utveckla kompetensen på ett generellt plan. Andra har framhållit positiva faktorer eller effekter som långsiktighet, gemensam plattform/samsyn, stärkt yrkesroll, bra med tydlig styrning, synliggörande av medarbetare, samverkan med privata aktörer och utökat kontaktnät. Det fanns dock även kritiska synpunkter på Kompetensstegen som nationell satsning. Många kommuner har beskrivit svårigheterna att, trots det statliga stödet, ha råd att genomföra kompetensutveckling då kostnader för arbetstid, exempelvis vikariekostnader, inte var stödberättigade. Ett par kommuner har även lyft fram att satsningen på kort sikt försämrar servicen till brukarna. På grund av de vikariebehov som uppstår då ordinarie personal är i utbildning blir personalomsättningen hög och därmed minskar kontinuiteten i verksamheten.

Ett antal kommuner har efterlyst bättre samordning mellan de statliga stöden. Kommunerna har upplevt att flera satsningar pågått samtidigt och att de haft svårigheter att administrera satsningarna. Andra faktorer som framhävts i kritiska ordalag är till exempel att handikappomsorgen varit utesluten, att stödet inte räckt för långsiktiga satsningar och att behoven förändrats avsevärt under de år satsningen pågått.

3.1.5 Kommitténs kommentar

I stort sett alla landets kommuner har sökt och beviljats stöd inom ramen för Kompetensstegen och de allra flesta har fått stöd för en treårsperiod. Runt om i hela landet pågår ett aktivt arbete med att ge medarbetare möjlighet att skaffa sig grundläggande och fördjupande kunskaper om omsorgen och vården om äldre samt att finna långsiktiga former för kompetens- och kvalitetsutveckling inom detta område.

Trots det stöd som kommunerna har fått är det många kommuner som ändå har uppgett att de har svårigheter att klara av kompetensutvecklingen, eftersom det ofta krävs att vikarier sätts in i verksamheten. Kommittén fattade tidigt beslut om att medlen inte skulle ges som kompensation för arbetstid eller för att bekosta vikarier. Det främsta skälet till detta var, att det är angeläget att hitta former för kompetensutveckling som ryms inom den ordinarie verksamheten och som kan finansieras även på längre sikt, utan särskilda bidrag till exempelvis vikarier. Ett annat skäl var att medlen inte skulle ha räckt till så omfattande insatser i så många kommuner om de även skulle ha inkluderat ersättning för arbetstid.

Att behoven var stora i kommunerna och att mycket arbete med att utveckla former för kompetens- och kvalitetsutveckling redan pågick i många kommuner är de viktigaste förklaringarna till att mottagandet av Kompetensstegen varit positivt och att satsningen fått genomslag i nästan alla kommuner. Kommitténs snabba och omfattande informationsinsats vid starten av satsningen samt en nära dialog med kommunerna bäddade sannolikt ytterligare för genomslaget.

En annan central faktor har varit att satsningen har utgått från kommunernas egna behov. Varje kommun har kunnat söka medel utifrån de utvecklingsbehov som finns i den egna kommunen. Kommitténs styrning har gällt formerna för lärande (långsiktighet och verksamhetsnära) och inte ämnesinnehållet. Kommittén gör bedömningen att detta tillvägagångssätt främjat det långsiktiga arbetet i kommunerna och minskat risken för att aktiviteterna endast pågår under tiden för de statliga medlen. Satsningen på långsiktighet skulle ha förstärkts ytterligare om Kompetensstegen pågått under längre tid. Kommittén har också gjort bedömningen att de beviljade medlen borde ha kunnat användas även under 2009 för att ytterligare ha kunnat ge möjlighet till ett långsiktigt arbete i kommunerna. Kommittén gör även bedömningen att långsiktigheten

skulle ha underlättats om kommunerna fått längre tid för förberedelser inför första ansökningstillfället.

Att det redan från början klargjordes att det skulle finnas flera ansökningstillfällen underlättade för de kommuner som behövde mer tid för att diskutera och förankra ansökan i hela kommunen och för de kommuner som efterhand identifierat nya utvecklingsbehov. Satsningen har dock, både för kommittén och för kommunerna, upplevts som administrativt tungrodd. För kommitténs del handlar det om att fem ansökningstillfällen (totalt cirka 450 ansökningar) och sju olika redovisningstillfällen har skapat en mycket komplex administration. Till det tillkommer behovet för kommunerna att få sina tidigare regeringsbeslut omprövade av regeringen (för omprövningsansökan, se bilaga 3). För kommunerna har det dessutom uppfattats som krångligt och svårbegripligt att de beslutade stödbeloppen per år inte har stämt med de krediteringar som har gjorts årligen, och som är beroende av hur mycket medel staten avsatt respektive år (se 3.1.2 *Ansökningsförfarandet*).

När det gäller riktade statsbidrag av det slag som Kompetensstegen utgjort är det naturligtvis viktigt att det finns en central administration som styr, följer upp och på annat sätt upprätthåller god ordning på ett administrativt plan. Dock vill kommittén, inför eventuella framtida liknande satsningar, formulera några generella rekommendationer:

- beslut om stöd bör delegeras till den ansvariga myndigheten eller kommittén
- medlen bör fördelas i form av utbetalningar från staten och ej som krediteringar och
- kommunerna bör redan i besluten ges möjlighet att flytta medel mellan år och aktiviteter inom ramen för beslutet.

Möjligheterna för kommittén att arbeta med uppföljning och utvärdering av satsningen har varit mycket begränsade. Kommittén har utifrån de förutsättningarna följt kommunernas arbete genom en kontinuerlig dialog. Först under 2009 kommer några mer omfattande utvärderingar av arbetet att vara klara. Det handlar dels om uppdraget till Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete vid Socialstyrelsen, IMS (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*), men också om kommuner som fått stöd för forskarledda utvärderingsinsatser. Kommittén vill här betona vikten av att staten bidrar till att dessa utvärderingar tas om hand och att arbetet med

att skapa nätverk och erfarenhetsutbyte mellan kommuner ges möjlighet att fortsätta.

3.2 Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling – kartläggning och förarbete till försöksverksamhet

I de direktiv som låg till grund för kommitténs arbete fanns uppdraget att arbeta fram modeller för hur verksamhetsnära utbildning och kompetensutveckling skulle kunna systematiseras och hur innehållet i en utbildning skulle kunna förtydligas så att olika möjligheter till spetsutbildningar lyfts fram.

Under våren 2005 formades en arbetsgrupp med uppgiften att utarbeta ett förslag till en modell för verksamhetsnära utbildning och kompetensutveckling. Arbetsgruppen bestod av representanter från Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande, Fackförbundet SKTF, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, Valideringsdelegationen och Vårdförbundet. Arbetsgruppen beräknades fungera under ett år men uppdraget förlängdes i samband med att kommittén fick ett tilläggsdirektiv i februari 2006.

Kartläggning

Arbetsgruppen inledde sitt arbete med att undersöka i vilken utsträckning det pågick utbildningsinsatser av grundutbildningskaraktär inom omsorg och vård av äldre där verksamhetsföreträdare aktivt samverkat, i både planering och genomförande, med utbildningsanordnare med rätt att sätta betyg. Samtal genomfördes med företrädare för utbildningsanordnare och äldreomsorgsverksamhet vid olika seminarier och konferenser. Dessutom besöktes ett antal företrädare för båda verksamheterna i några kommuner i landet⁴ under våren. En sammanställning av den information som inhämtades visade att en stor del av sedvanlig kompetensutveckling inom området utgjordes av enstaka utbildningsdagar med samma innehåll för alla och av lokalt sammansatta kurser som inte genererar nationellt vedertagna eller giltiga intyg.

⁴ Bollnäs, Göteborg, Helsingborg, Kristianstad, Kävlinge, Malmö, Ovanåker, Piteå, Simrishamn, Skellefteå, Stockholm, Östersund och Österåker.

I de flesta av de kommuner som kontaktades förekom också att den kommunala vuxenutbildningen, på uppdrag, ansvarade för formella utbildningsinsatser som främst avsåg karaktärsämneskurser inom omvårdnadsprogrammet.

En nära samverkan med omsorgen och vården av äldre i planering av innehåll och genomförande av de formella utbildningsinsatserna saknades i de flesta kommunerna. Utbildningsanordnaren ansvarade i regel för såväl urval av innehåll som uppläggning av studierna. Utbildningen genomfördes i utbildningsanordnarens lokaler, eller i särskilda undervisningslokaler i anslutning till arbetsplatsen, och lärarna uppgav att man försökte knyta an de studerandes erfarenheter till den kurs eller delkurs som just studerades. De nationella kursplanerna, som bygger på mål- och resultatstyrning, ger utbildningsanordnaren en stor handlingsfrihet avseende innehåll, utformning och planering av utbildningsinsatser. Denna flexibilitet visade sig användas i relativt liten utsträckning.

Inom omsorgen och vården av äldre var en relativt vanlig uppfattning att de kunskaper de studerande erhållit var generella och inte anpassade till verksamhetens behov. Att de som studerade lämnade verksamheten under en förhållandevis lång tid uppfattades också som ett problem; de som studerat återkom till sin vardagsverksamhet utan att deras arbetskamrater och chefer på något sätt deltagit i den process som de genomgått. Detta resulterade också ofta i att de som studerat upplevde att deras nya kunskaper och kompetenser varken efterfrågades eller togs tillvara.

Vid kartläggningen undersöktes även vilka kunskaper och kompetenser som ansågs som mest väsentliga för arbete inom omsorgen och vården av äldre. Arbetsgruppen utformade utifrån detta underlag ett förslag på ett antal moduler/delkurser som utgick från verksamhetens uttalade behov.

Modell för verksamhetsnära utbildning

Arbetsgruppen fortsatte sitt arbete genom att ta fram en modell för en verksamhetsnära utbildning som dels baseras på moduler/delkurser som utgår från verksamhetens behov och dels är verksamhetsplacerad. Utbildningsmodellen kan fungera som modell både för kontinuerlig kompetensutveckling och för grundutbildning där studier och arbete kombineras. Som modell för kontinuerlig kompetensutveckling lämpar den sig både för personal i omsorg och

vård av äldre och för vård- och omsorgslärare. I modellen förutsätts utbildningen vara baserad på verksamhetens innehåll, förutsättningar och behov samt placerad i verksamheten, vilket kan antas leda till bättre förutsättningar för att de nya kunskaperna och insikterna snabbt kan prövas och omsättas i praktiken. Därtill kan helheten och sammanhanget bibehållas även om studierna baseras på mindre kunskapsområden.

Modellen förutsätter att en nära och förtroendefull samverkan, som baseras på ömsesidig respekt mellan det formella utbildningsväsendet och äldreomsorgsverksamheten, upprättas. Modellen för verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning beskrivs mer utförligt i 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*. En rapport lämnades till kommittén i september 2005.

Tilläggsdirektiv om försöksverksamhet

I de tilläggsdirektiv som regeringen gav kommittén i februari 2006 ingick, förutom uppdrag rörande utbildningsvikariat, även ett uppdrag att genomföra en försöksverksamhet tillsammans med ett mindre antal kommuner.

Försöksverksamheten skulle, enligt direktiven, organiseras så att vuxna skulle kunna kombinera arbete inom äldreomsorgen med studier och utbildningens innehåll skulle anpassas till äldreomsorgens behov. I uppdraget ingick också att göra en kostnadsberäkning för utbildningsmodellen och jämföra denna med kostnader för de i dag vanligaste formerna för jämförbara utbildningsinsatser.

Förarbete inför en försöksverksamhet

Med utgångspunkt i kommunernas ansökningshandlingar kontaktades några kommuner som beskrivit en långsiktig kompetensförsörjningsplan där samverkan mellan omsorg och vård av äldre och utbildningsanordnare ingick. Efter besök hos och samtal med politiker och förvaltningschefer som var ansvariga för omsorg och vård av äldre och vuxenutbildning i kommunerna Jönköping, Katrineholm, Linköping, Mark, Säffle och Tyresö, lämnade dessa kommuner in en kompletterande ansökan avseende en försöksverksamhet med verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning. Ansökan lämnades in vid ansökningstillfället den 1 mars 2006.

Kommunerna ansökte om medel för de merkostnader som beräknades uppstå. De erhöll ett ekonomiskt bidrag som avsåg kostnader för handledarutbildning och omkostnader i samband med denna, extra planeringstid för lärare och arbetsledare/enhetschefer, kostnader för deltagande i seminarier för erfarenhetsutbyte och erfarenhetsspridning, administration av försöksverksamheten och resor i samband med gemensamma möten för nyckelpersoner samt kostnader för utvärderings- och uppföljningsarbete. Beslutet om utbildningsvikariat innebar att kommunerna kunde länka detta till försöksverksamheten. Sammanlagt erhöll de sex försökskommunerna 3,8 miljoner kronor. En närmare beskrivning av kommunernas arbete återfinns i 4.2.1 *De sex försökskommunernas arbete*. Kommitténs sammanfattande kommentar redovisas i 4.2.2.

Processtöd från Kompetensstegen

I den verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade utbildningen har en ny funktion införts – en pedagogisk handledarfunktion. En särskild handledarutbildning för undersköterskor, motsvarande 5 högskolepoäng⁵, genomfördes på uppdrag av kommunerna av Lärarhögskolan i Stockholm. Även en utbildningsinsats med motsvarande omfattning och likartat innehåll genomfördes av Lärarhögskolan i Stockholm för arbetsledare/enhetschefer, lärare och fackligt förtroendevalda.

För att stödja genomförandet av försöksverksamheten och ge nyckelpersonerna en möjlighet till idé-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte har ett antal olika typer av möten genomförts.

Kontaktpersonmöten

I varje kommun utsågs två ansvariga kontaktpersoner; en med övergripande ansvar för omsorg och vård av äldre och en med ansvar för kommunens vuxenutbildning. För att stödja processen inbjöds kontaktpersonerna till ett antal träffar. Dessa var från början mer frekventa och inriktade på erfarenhetsutbyte kring initieringsarbete och förlagda till Stockholm. Främst behandlades informationsinsatser och förankringsarbete inom de två verksamheterna, vuxenutbildning och äldreomsorg. Från och med hösten 2006 för-

⁵ Högskolepoäng, se kapitel 4 Vad sker i kommunerna?

lades kontaktpersonernas möten till försöksverksamhetens kommuner och inriktades på att ge varje kommun en möjlighet att närmare presentera sin variant av försöksverksamheten. Sammanlagt har kontaktpersonerna träffats vid nio tillfällen.

Lärarmöten

Tillfällen för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling har kontinuerligt erbjudits de lärare som deltagit. Träffarna har ägt rum i Stockholm och också innefattat möten med myndighetspersoner, forskare med flera. Lärarna har träffats vid sju tillfällen.

Handledarmöten

Under handledarutbildningens gång utvecklades en djup samhörighet mellan deltagarna som kom att få en helt ny roll på sina arbetsplatser. För att upprätthålla detta nätverk har kommittén tillsammans med Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen inbjudit till tre välbesökta träffar i Stockholm.

Uppföljning

Försöksverksamheten har följts upp via tre spår.

- Varje kommun har genomfört en utvärdering av den egna försöksverksamheten.
- Kommittén har genomfört studie- och uppföljningsbesök i samtliga försökskommuner. Uppföljningsbesöken har varit formaliserade och inneburit samtal med representanter för politiker, tjänstemän och deltagare i försöksverksamheten.
- FoU-centrumet APeL⁶ och Linköpings universitet har, i dialog med kommittén, genomfört en forsknings- och utvecklingsinsats som främst inriktats mot validering och samarbetet mellan nyckelfunktionerna, det vill säga enhetschefer, handledare och lärare. Minnesanteckningar från uppföljningsbesök samt de delrapporter som försökskommunerna lämnat, har sammanställts och analyserats av en forskningsassistent vid APeL.

⁶ APeL är ett nationellt centrum för forskning och utveckling i arbetsplatslärande.

De utbildningar som genomfördes för handledare, enhetschefer, lärare och fackligt förtroendevalda har dokumenterats och följts upp av en forskare från Lärarhögskolan i Stockholm.

Den samlade dokumentationen av försöksverksamheten, inklusive de uppföljningar och utvärderingar som gjorts, är offentliga handlingar och kommer att finnas tillgängliga även efter det att kommittén upphört.

3.2.1 Utbildningsvikariat – kommitténs tilläggsuppdrag

I följande avsnitt redovisas kommitténs arbete med att främja användandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. En närmare beskrivning av programmets konstruktion samt kommunernas och andra arbetsgivares utbildningsinsatser med stöd av programmet återfinns i 4.3 *Utbildningsvikariat*. Kommitténs sammanfattande kommentarer med anknytning till utbildningsvikariat redovisas i 4.3.2 *Kommitténs kommentar*.

Utbildningsvikariatens syfte

Utbildningsvikariat är namnet på ett arbetsmarknadspolitiskt program som aviserades i samband med budgetpropositionen för 2006 och trädde i kraft den 1 januari 2006. Programmets syfte och utformning framgår av förordningen (SFS 2005:1206). Syftet kan sammanfattas som att stimulera anställningar av personer som är arbetslösa och att samtidigt bidra till stärkt kvalitet inom omsorg och vård genom kompetensutveckling av personalen. Av förordningen framgår vidare att programmet i första hand ska avse kompetensutveckling för personal inom omsorg och vård av äldre. Beträffande kommitténs uppgift fastslås i förordningen att den ska främja genomförandet av satsningen på utbildningsvikariat genom informationsinsatser och dialog med arbetsgivare i syfte att bidra till användande av utbildningsvikariat samt genom att ge stöd och råd till arbetsgivare i planeringen av utbildningsinsatser.

Utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv var syftet med utbildningsvikariatet att arbetsgivare, efter anvisning från arbetsförmedlingen, anställde vikarier samtidigt som redan anställda medarbetare deltog i utbildning.

Tilläggsdirektiv om utbildningsvikariat

I enlighet med vad förordningen föreskrev om kommitténs roll i arbetet med utbildningsvikariat beslutade regeringen i februari 2006 om tilläggsdirektiv (dir. 2006:26) till kommittén. Kommittén fick bland annat till uppgift att främja genomförandet av satsningen på utbildningsvikariat genom informationsinsatser och dialog med arbetsgivare. Det blev också kommitténs uppgift att stödja och stimulera arbetsgivarna i deras arbete med att utforma utbildningsinsatser som berättigade till utbildningsvikarier. Vidare skulle kommittén utforma modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram i syfte att underlätta för arbetsgivarna att genomföra sådana i samband med att vikarier anställdes genom utbildningsvikariat. Dessutom skulle kommittén enligt tilläggsdirektiven följa upp, analysera och utvärdera hur utbildningsinsatserna genomfördes samt löpande redovisa detta till regeringen.

Externa informationsinsatser

Kommittén genomförde under hösten 2005 fem större regionala informationsträffar för berörda tjänstemän i kommunerna. Till träffarna kom representanter från cirka 190 kommuner och ett tiotal länsarbetsnämnder. Totalt deltog drygt 500 personer. Kommittén anordnade även en informationsträff för utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen. Till evenemanget kom cirka 70 representanter från offentliga och privata utbildningsanordnare. Under perioden januari-mars 2006 besökte kommittén 16 av landets 21 landsting för att informera om möjligheterna att använda utbildningsvikariat. I mars 2006 besökte kommittén Äldreomsorgsföretagarnas styrelse för att informera om utbildningsvikariat och dess möjligheter. Kommittén fick också möjlighet att föra en dialog med ett 50-tal fackliga företrädare från Svenska Kommunalarbetsareförbundet i samband med en av förbundet anordnad konferens med förbundets arbetsmarknadspolitiskt ansvariga på lokal och regional nivå. Kommittén deltog även i ett arrangemang med Vårdförbundets ledning i samma syfte.

Övriga former för råd och stöd

Som ett led i kommitténs uppdrag att främja, stödja och stimulera arbetsgivarna har kommittén på ett aktivt sätt använt Kompetensstegens webbplats som informationskanal. Kommittén valde bland annat att publicera ett dokument med vanliga frågor och svar som fick stort genomslag. Vidare publicerades ett antal artiklar om pågående och planerade satsningar inom ramen för utbildningsvikariatet. Kommittén har också genomfört telefonintervjuer och publicerat ett tiotal artiklar med så kallade lärande exempel, där ett antal kommuner som varit framgångsrika i sitt arbete med utbildningsvikariatet beskrivit sitt arbete. Därutöver har kommittén haft en mängd kontakter med arbetsgivare och arbetsförmedlare via brevkick, enkäter, telefon och e-post. Sammantaget har kommittén haft möjlighet att föra en dialog med 100-tals kommunföreträdare, landstingsrepresentanter, fackliga företrädare, enskilda anställda inom omsorg och vård av äldre och arbetsförmedlare.

Introduktionsmaterial

I tilläggsdirektiven till kommittén (dir. 2006:26) angavs att kommittén skulle utforma modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram. I samarbete med Nationellt centrum för flexibelt lärande utarbetade kommittén ett webbaserat introduktionsmaterial i form av en studiehandledning. Materialet vände sig till den som ansvarade för introduktion av nyanställd personal med ingen eller ringa erfarenhet av omsorg och vård av äldre. Syftet med studiehandledningen var att den skulle fungera som ett stöd och en vägledning vid utformning av introduktionen och kunna användas i sin helhet eller i valda delar. Den innehöll kursplan, ett avsnitt om stöd för lärandet, exempel på genomförande med förslag på innehåll, studieuppgifter och studiematerial med mera. Studiehandledningen publicerades på Kompetensstegens webbplats. Kommunernas kontaktpersoner uppmanades att skicka in egna introduktionsprogram för publicering på webbplats. Luleå och Växjö kommuners introduktionsprogram publicerades.

Rapport till regeringen

Enligt tilläggsdirektiven skulle kommittén fortlöpande redovisa tilläggsuppdraget till regeringen. De frekventa kontakter med kommuner och andra arbetsgivare kring frågan om utbildningsvikariat som kommittén hade under hösten 2005 och under första kvartalet 2006, gjorde att kommittén våren 2006 hade en kunskap om det aktuella läget som visade sig vara av intresse för såväl Social- och Näringsdepartementen som Arbetsmarknadsstyrelsen. Kommittén valde därför att i mars 2006 till regeringen överlämna rapporten Kompetensstegen arbete med utbildningsvikariat – redovisning av informationsinsatser, resultat av kommunenkät med mera.⁷ I rapporten redogjorde kommittén för arbetsgivarnas aktuella och planerade volymer avseende utbildningsvikariat. Rapporten baserades på två enkäter som kommittén bett de kommunala arbetsgivarna att besvara. Rapporten redogjorde även för upplevda hinder som arbetsgivarna lyft fram.

⁷ Kompetensstegen, dnr S 2004:10/2006/3.

4 Vad sker i kommunerna?

Föregående kapitel innehöll en beskrivning av hur kommittén valt att gå tillväga för att genomföra de olika uppdragen. I detta fjärde kapitel förflyttas perspektivet till kommunerna och deras arbete med kompetensutvecklingsinsatser, försöksverksamhet och utbildningsvikariat. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig, utan har gjorts med syftet att genom ett urval spegla den bredd som kommunernas arbete representerar. Underlag för beskrivningen utgörs av den samlade dokumentation och de erfarenheter som kommittén inhämtat under de tre år som den har arbetat (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*).

Som tidigare beskrivits har kommittén i sitt arbete haft en kontinuerlig dialog med kommunerna och lagt fokus på *hur* kommunerna planerat att genomföra sin kompetensutveckling, det vill säga verksamhetsnära former och långsiktigt hållbara modeller. Frågan om *vad*, det vill säga det ämnesmässiga innehållet i kompetensutvecklingen, har i huvudsak lämnats till kommunerna att själva avgöra. Dialogen har koncentrerats till frågor om brukarperspektiv, verksamhetsnära former och långsiktighet. Som framgått i tidigare kapitel har detta också varit grundläggande kriterier i kommitténs bedömning av ansökningar.

I avsnitt 4.1 redovisas några exempel på former och modeller för verksamhetsbaserat lärande. Avsnitt 4.2 beskriver den försöksverksamhet som pågår inom ramen för Kompetensstegens tilläggsuppdrag att arbeta med modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling. Avsnitt 4.3 beskriver hur kommuner arbetat med det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. Under avsnitt 4.4 har kommittén valt att samla några särskilda perspektiv på lärande i omsorgen och vården av äldre. Varje avsnitt avslutas med kommitténs sammanfattande kommentarer och bedömningar.

Förklaring av ord och begrepp

Nedan förklaras ett antal ord och begrepp som återkommer i texten och som i regel används med en specifik innebörd.

Kompetensutveckling ur ett *brukarperspektiv* ska förstås som att de aktiviteter som genomförs utgår från brukarnas och de närståendes behov, till skillnad från att en aktivitet utgår från personalens eller organisationens behov.

När utbildning genomförs *verksamhetsnära* avses att den tar sin utgångspunkt i verksamheten och använder sig av konkreta, vardagliga situationer och exempel för teoretiska studier och reflektion samt att kunskapen kommer till nytta för arbetslaget i det praktiska arbetet. Med *arbetsplatsnära* avses att en utbildning genomförs på eller i nära anslutning till arbetsplatsen.

Med *långsiktigt hållbar* kompetensutveckling avses att utveckla former för lärande som kan bedrivas även efter en tidsbegränsad stödperiod och att stödet ska ses som utvecklingsmedel för ett strategiskt arbete.

I ansökningarna har kommunerna fått ange vilka *aktiviteter* de planerar att genomföra. En aktivitet består av insatser som har gemensamt mål och gemensam budget, exempelvis aktiviteten Rehabiliterande förhållningssätt, som kan innebära genomförande av flera olika insatser i form av föreläsningar, gruppövningar, studiebesök, litteraturstudier och handledning av sjukgymnast. En kommun genomför ofta flera olika aktiviteter.

I tidigare utbildningssystem motsvarar 5 *högskolepoäng* 5 veckors heltidsstudier, medan samma studietid i nuvarande system motsvarar 7,5 högskolepoäng. I avsnitten som följer har kommittén använt sig av de uppgifter kommunerna själva lämnat, vilket kan innebära att studiers omfattning redovisas enligt olika system.

I kommunexemplen anges inom parentes *antal anställda*. Siffran avser anställda inom omsorg och vård av äldre enligt kommunens egen uppgift i delredovisningen. Detta gäller samtliga kommunexempel.

I beskrivningarna av det arbete som sker i kommunerna används begreppet *kommun* i vid bemärkelse och uppgifter kan ha inhämtats på flera olika sätt. I vissa fall har de hämtats ur kommunernas ansökningar, antagna av kommunstyrelsen, eller ur kommunernas redovisningar, men i många fall härrör de från de kommunala kontaktpersonernas muntliga eller skriftliga beskrivningar.

4.1 En miljard till kompetensutveckling – exempel på vad kommunerna gör

De flesta av landets 290 kommuner bedriver kompetensutveckling med stöd från Kompetensstegen. Sammantaget har drygt en miljard kronor fördelats till en mängd olika kvalitetshöjande aktiviteter inom omsorg och vård av äldre. Flertalet kommuner har sökt och beviljats stöd för insatser som pågår under åren 2006–2008. Det innebär att kommunerna för närvarande befinner sig mitt i ett intensivt arbete. I detta avsnitt redovisar kommittén några övergripande siffror samt ett urval av vad kommunerna gör inom ramen för Kompetensstegen.

Kompetensstegen i siffror¹

- 287 kommuner har ansökt om och erhållit stöd för kompetensutveckling.
- 1 050 miljoner kronor har fördelats.
- I genomsnitt har en kommun beviljats cirka 3,5 miljoner kronor. Hälften av kommunerna har fått 2 miljoner kronor eller mer.²
- Kommunerna har sammanlagt erhållit stöd för cirka 1 500 olika aktiviteter.
- De vanligaste kunskapsområdena är bemötande/etik/värdegrund, demenssjukdom, rehabilitering, vård i livets slut och måltid/nutrition. Över 150 kommuner arbetar med bemötande/etik och värdegrund, ungefär lika många med demenssjukdom och drygt 100 kommuner med rehabilitering. Över 80 kommuner genomför aktiviteter som berör vård i livets slut och ungefär lika många bedriver aktiviteter kring måltid/nutrition.
- De vanligaste formerna för utveckling och lärande är handledning, reflekterande samtal, kvalitetsutveckling, förändrings- och utvecklingskompetens. Cirka 180 kommuner arbetar med handledning, drygt 100 med grundutbildning eller validering och ett 90-tal med reflekterande samtal. Omkring 80 kommuner arbetar med kvalitetsutveckling och drygt 70 med förändrings- och utvecklingskompetens.

¹ Uppgifterna är hämtade ur den databas där kommunernas ansökningar och redovisningar registreras och bygger på kommunernas egna uppgifter och kommitténs gruppering av aktiviteter, se 3.1.4.

² För uppgifter om kriterier för fördelning av medel, se avsnitt 3.1.4.

- Cirka 118 000 personer anställda inom omsorg och vård av äldre har på ett eller annat sätt deltagit i Kompetensstegen, vilket motsvarar 62 procent av det totala antalet anställda³. Av deltagarna var cirka 111 000 kvinnor och 7 000 män.
- Omkring 101 000 av deltagarna arbetar som vårdbiträden/undersköterskor, cirka 8 000 som sjuksköterskor/sjukgymnaster/arbetsterapeuter och cirka 4 000 som chefer/ledare. Resterande 5 000 deltagare utgörs av ett antal olika yrkeskategorier.
- Cirka 4 900 personer från annan organisation har deltagit.⁴
- Kommunernas egeninsats uppgår enligt kommunernas egna beräkningar till minst 1 miljard kronor, framför allt i form av deltagarnas arbetstid.

Kommunerna har i sina ansökningar beskrivit vilka utvecklingsbehov som de bedömer finns i verksamheten under de närmaste åren, i första hand sett ur ett kvalitets- och brukarperspektiv. Dessa behov har varit utgångspunkten för de aktiviteter som planerats och genomförts. Kompetensutvecklingen har i första hand vänt sig till vårdbiträden och undersköterskor, de som är närmast omsorgs- och vårdtagarna, men även chefer, biståndshandläggare, sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter har deltagit i kompetensutveckling.

Omsorgs- och utvecklingskompetens – två huvudspår i kommunernas utvecklingsarbete

Drygt 100 kommuner har prioriterat att höja den grundläggande yrkeskompetensen genom att satsa på omvårdnadsutbildning på gymnasial nivå. Flertalet kommuner genomför dessutom vidareutbildning inom ett eller flera kunskapsområden, organiserat på olika sätt, allt från studiecirkel eller korta kurser till längre poänggivande högskolekurser.

Två olika spår kan iakttas i kommunernas utvecklingsarbete. Ett spår är omsorgskompetens som exempelvis handlar om åldrande,

³ Det totala antalet anställda uppgår till cirka 190 000 enligt uppgifter i kommunernas delredovisningar. Uppgifterna skiljer sig från beräkningarna i kapitel 2.1 vilket bland annat kan bero på olika definitioner av "totalt antal anställda".

⁴ Med personer från *annan organisation* avses till exempel landstingspersonal, anhöriga och representanter för frivilligorganisationer som medverkat i kommunens kompetensutvecklingsinsatser.

åldrandets sjukdomar, etik, bemötande och omvårdnad. Det andra spåret är utvecklingskompetens, som innebär att utveckla, behärska och nyttja metoder och former för hur ny kunskap ska kunna användas i vardagsarbetet, att självständigt eller tillsammans i arbetslaget utveckla och förbättra arbetsinsatserna i syfte att höja kvaliteten i omsorgsarbetet. Dessa båda spår är samverkande, men utveckling av omsorgskompetens är sammantaget vanligare förekommande.

Flertalet kommuner har i sin ansökan beskrivit en tydlig plan för vilken kompetensutveckling som ska genomföras. En del kommuner har inlett arbetet med en process där personalen haft möjlighet att påverka vilken kompetensutveckling som ska genomföras just i den egna delen av verksamheten. Innehållet i en sådan plan utgår oftast från någon form av kartläggning, enkät eller brukarundersökning.

Några vanliga kunskapsområden

Kommittén har identifierat ett antal kunskapsområden som kommunerna arbetar med och kan konstatera att det finns en stor spridning. Vanligast förekommande är etik, bemötande och värdegrund – ämnen som ibland är kopplade till hur den sociala dokumentationen kan förbättras. Andra vanliga kunskapsområden är normalt åldrande, sjukdomar (demenssjukdomar dominerar), social omsorg, medicinsk vård samt vård i livets slutskede. Kunskaper om rehabiliterande förhållningssätt, läkemedel och kostfrågor är också vanligt förekommande. Flera kommuner lyfter fram behovet av att förbättra hela måltidssituationen. Förflyttningsteknik och fallskadeprevention är andra vanliga inriktningar. Ett stort antal kommuner har fokus på dokumentationsfrågor i kombination med IT-lösningar.

Det finns också kunskapsområden som endast ett fåtal kommuner aktualiserat. Som exempel kan nämnas vårdsvenska, missbruk samt sexualitet i vården. Möjligen berörs sådana områden i samband med andra aktiviteter utan att det framgår av underlaget från kommunerna. En kommun som fått stöd exempelvis för reflekterande samtal kan naturligtvis diskutera missbruksfrågor i en sådan aktivitet utan att detta framkommit i ansökningshandlingarna.

Metoder och former för lärande

Utöver omsorgs- och omvårdnadsinriktade ämnen har flera kommuner valt att arbeta med generell utvecklingskompetens genom olika metoder och former för lärande. Som exempel kan nämnas kompetensutveckling i processledning, handledning och förändringsarbete. Andra kommuner har valt att satsa på utbildning i kvalitetsarbete eller om särskilda metoder. Genombrottsmetoden och Marte Meo-metoden är sådana exempel (se 4.1.5 *Handledning* och 4.1.6 *Reflekterande samtal*). Ett flertal kommuner, i något fall ett helt län, genomför ledarskapsutbildningar och då med specifik inriktning mot äldreomsorgens särskilda förutsättningar (se 4.1.4 *Ledarskap*). Även reflekterande samtal kan ses som ett arbetssätt som bidrar till att skapa utvecklingskompetens (se 4.1.6 *Reflekterande samtal*).

Att utse personal för specifika uppdrag

För att utse personal för specifika uppdrag till exempel som ombud, handledare, samtals- eller reflektionsledare har kommunerna valt olika tillvägagångssätt. Ofta uppmanas personal att själva ange om de är intresserade och därefter gör närmaste chef det slutgiltiga urvalet. Ibland är det chefen som tillfrågar personer som de bedömer är lämpliga. Vad som avses med lämplig är inte alltid formulerat, men ord som intresserad, engagerad och drivande ingår ofta i beskrivningen.

I många kommuner har undersköterskor och vårdbiträden genomgått särskild utbildning och innehar därefter specifika uppdrag. Som exempel kan nämnas de sex försökskommunerna där samtliga pedagogiska handledare är vårdbiträden eller undersköterskor (se 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*). Andra exempel är ombud, samtals- och reflektionsledare (se 4.1.2 *Spetskompetens*, 4.1.5 *Handledning* och 4.1.6 *Reflekterande samtal*). Flera kommuner har använt sig av högskoleutbildad personal, till exempel sjuksköterskor, sjukgymnaster eller arbetsterapeuter. I några kommuner har team med specifikt uppdrag inom ett visst kompetensområde bildats. Demensteam bestående av en demenssjuvsköterska och en eller flera undersköterskor med uppdrag att fungera som utbildare, stöd och handledare är sådana exempel.

Omfattning och genomförande

Kompetensutveckling genomförs på många olika sätt. Breddutbildning till all personal i form av föreläsningar med möjlighet till gruppsamtal är vanligt. Många kommuner genomför föreläsningar för större grupper kombinerade med studiecirkel, diskussionsgrupper och ibland även litteraturstudier. För breddutbildning anlitas ibland auktoriteter inom ett visst område, till exempel forskare, och ofta nyttjas interna resurser i form av erfarna sjuksköterskor, sjukgymnaster eller arbetsterapeuter. Ett annat sätt är att utbilda team eller ombud med spetskompetens.

I flera kommuner genomförs fördjupande utbildningar för mindre grupper. Ibland anlitas kommunens vuxenutbildning (i kommunens regi eller via entreprenörer) och kurser, vanligen ur omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen, genomförs. Andra kommuner erbjuder några ur personalen utbildning på högskolenivå i form av enstaka kurser eller hela utbildningar.

Ett vanligt sätt att arbeta med kompetensutveckling är att i ett första steg, till någon eller några personer i varje kommun eller arbetslag, erbjuda fördjupande utbildning inom något särskilt ämne eller någon specifik metod. Dessa personers uppdrag är sedan att medverka i utbildningsinsatser för kolleger och nyanställda. I uppdraget kan också ingå att på arbetsplatsträff, i studiecirkelform eller på annat sätt ansvara för att området fortlöpande hålls aktuellt och kunskapen uppdaterad (se 4.1.2 *Spetskompetens*). Omfattningen i tid för de utbildningar som genomförs varierar från enstaka dagar till högskolestudier motsvarande ett år.

Vanligast är att aktiviteter genomförs inom den egna kommunen, det egna verksamhetsområdet eller arbetslaget. Dessutom finns ett antal exempel på samverkan, nätverk och erfarenhetsutbyte mellan kommuner, mellan kommuner och landsting och/eller FoU-centrum. Exempel på sådan samverkan finns särskilt redovisad i 4.4.5 *Att dela gemensam kunskap och samarbeta*, men återfinns också under avsnitten 4.1.1 till 4.1.8.

Åtta teman för lärande och utveckling

Det mångfasetterade arbete med kompetensutveckling som för närvarande pågår i kommunerna kan naturligtvis redovisas på olika sätt. Det skulle kunna beskrivas med fokus på vilka ämnen eller

kunskapsområden aktiviteterna handlar om, exempelvis bemötande, demenssjukdomar eller nutrition. I enlighet med direktiven, och som tidigare beskrivits, har kommittén haft som huvudinriktning att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling. Med en syn på kunskap som en process där individen själv, och i ett socialt sammanhang, tar aktiv del, blir lärandeprocesser särskilt intressanta och viktiga (se 2.3 *Teoretiska perspektiv*).

Kommittén har mot denna bakgrund valt att beskriva kommunernas arbete utifrån ett processperspektiv, det vill säga med fokus på lärprocesser. Former, arbetssätt, modeller och metoder för lärande i arbetet har därför givits stort utrymme. Kommittén har valt att beskriva åtta utvecklingsområden eller teman, som bedömts vara strategiskt viktiga för kompetensutveckling. Inom varje utvecklingsområde redovisas ett antal kommunexempel. Urvalet har gjorts med syftet att spegla den bredd, till form, innehåll och geografisk spridning, som kommunernas arbete representerar. Det har också gjorts för att visa på olika sätt att organisera och genomföra lärandeprocesser i syfte att sprida erfarenheter och inspirera till fortsatta insatser. De valda exemplen gör inte anspråk på att vara heltäckande eller att redovisa det bästa som genomförts och de beskriver inte heller all den kompetensutveckling som pågår i en viss kommun. Förutom de exempel som beskrivs här finns ett stort antal kommuner som arbetar på liknande sätt och med liknande frågor eller på helt andra sätt och med andra viktiga områden (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*).

De åtta utvecklingsområdena är ibland varandras förutsättningar eller hör ihop på annat sätt. Som exempel kan nämnas att utbildning som ger en viss spetskompetens kan ingå i en individs karriärväg och också vara ett led i en kommuns system för kompetensutveckling. I texterna finns därför en hel del hänvisningar mellan avsnitten.

De exempel som redovisas i detta kapitel är hämtade från kommunernas egna beskrivningar, vanligen lämnade av kommunens kontaktperson för Kompetensstegen. Kommunernas erfarenheter har redovisats i varje avsnitt, men erfarenheter av generell karaktär och som är likvärdiga för flera insatser har samlats under 4.1.9 *Kommitténs kommentarer*.

4.1.1 Validering och grundutbildning

Kraven på god kvalitet inom socialtjänst och hälso- och sjukvård är lagfäst. Vilken kvalitet som uppnås inom omsorg och vård av äldre beror bland annat på i vilken mån personalen grundar sitt handlande på vetenskap och beprövad erfarenhet. Personalens utbildningsnivå är en av de faktorer som avgör kvaliteten i omsorg och vård av äldre (se 2.2 *Samband mellan kompetens och kvalitet i omsorg och vård av äldre*).

I rapporten *Aktuellt om äldreomsorgen*⁵ konstateras att personalen i äldreomsorgen har en god grund att bygga vidare på. Nio av tio vårdbiträden och undersköterskor har gymnasieutbildning och sex av tio har omvårdnadsutbildning. Socialstyrelsen konstaterar i sin lägesrapport 2006⁶ att tillgången till utbildad personal har blivit allt bättre, men trots detta har kommunerna valt att inte rekrytera utbildad personal. Detta har medfört att andelen med formell yrkesförberedande utbildning bland de anställda inte ökat.

I dagsläget finns ingen nationellt fastställd nivå som anger utbildnings- eller kompetensnivå för personal inom omsorg och vård. Socialstyrelsen redovisar i sin rapport *Vård och omsorgsassistenters kvalifikationer*⁷ de förmågor som vård- och omsorgsassistenterna bör ha för att uppnå grundläggande yrkeskvalifikationer. Många kommuner har lokalt antagna policys med bedömningar av vad relevant grundläggande yrkesutbildning innebär. Ibland avses hela omvårdnadsprogrammet, ibland omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen, ibland även äldre utbildningar till exempel social omsorgslinje eller vårdlinje. Ett antal kommuner, främst i Stockholms län, arbetar med Kravmärkt Yrkesroll (se 4.4.5 *Samverkan*). De har i en omfattande process tagit fram vilka yrkes- och kunskapskrav som personal måste ha för att kunna ge en bra omsorg. Med grundutbildning avses i detta sammanhang utbildning på gymnasienivå, omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen.

Inom ramen för Kompetensstegen och/eller satsning på utbildningsvikariat (se 4.3 *Utbildningsvikariat*) har ett hundratal kommuner satsat på grundutbildning. Vanligtvis har sådan utbildning inletts med en period av validering. Med validering avses i detta sammanhang den definition som Valideringsdelegationen anslutit sig till, det vill säga: *Validering är en process som innebär en struktu-*

⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Aktuellt om äldreomsorgen*. 2006.

⁶ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

⁷ Socialstyrelsen, *Vård- och omsorgsassistenters kvalifikationer, grundläggande nivå*. 2006.

*rerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.*⁸ Vidare anges att validering bör bli aktuell främst i tre sammanhang: som ett led i en pågående utbildning, i anslutning till vägledning och för att dokumentera faktiska kunskaper och färdigheter.

I de sammanhang där validering förekommit inom ramen för Kompetensstegen tycks syftet oftast vara dubbelt: dels att synliggöra och dokumentera omsorgspersonalens faktiska kunskaper, dels att vid behov erbjuda kompletteringar och fördjupningar. Oftast görs valideringen mot omvårdnadsprogrammets kursplaner eller mot fastställda yrkeskrav, exempelvis så som det formulerats i projektet Kravmärkt Yrkesroll.

Målgrupper

I de kommuner som redovisat arbete med validering och grundutbildning är målgruppen vanligtvis tillsvidareanställd personal som antingen saknar relevant grundutbildning eller som har äldre omsorgs- eller vårdutbildning exempelvis 20 eller 40 veckors undersköterskeutbildning, vårdlinje eller social omsorgslinje.

Någon enstaka kommun har utgått från en brukarundersökning där man försökt fastställa vilka krav, behov och önskemål brukarna har på personalens kompetens. Flertalet kommuner har kartlagt personalens formella utbildningsnivå och därefter erbjudit validering och grundutbildning. De vanligaste är att deltagande sker på frivillig väg, men någon kommun uppger att deltagande i grundutbildning är obligatorisk.

Validering

Kommunernas erfarenheter från genomförd validering är övervägande positiva. Personalens befintliga kunskaper och kompetenser tydliggörs och resulterar ofta i formella, nationellt giltiga betyg eller, om valideringen görs mot Kravmärkt Yrkesroll, certifiering. Om kunskapen och kompetensen inte räcker för att uppnå godkänt betyg eller certifiering erbjuds vanligen kompetensutveckling.

⁸ Utbildningsdepartementet, *Validering m.m. - fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23).

Deltagare kan få intyg på genomgången kurs om individen inte önskar betyg.

Ofta genomförs valideringen hos utbildningsanordnaren och då som en prövning mot en bestämd kursplan. Ibland är det en fristående organisation som gör valideringen. En prövning kan ske med olika metoder som självskattning, diskussioner och reflektioner kring fallbeskrivningar, skriftliga och muntliga redogörelser och ibland även i arbetet på den egna eller på annan arbetsplats. I sådana fall används ofta erfarna undersköterskor som medbedömare. GR Kompetens och Valideringscentrum AB i Göteborg (numera Meritea AB) har utvecklat en metod där både lärare och medbedömare ges särskild utbildning i att arbeta med validering. Denna metod har nyttjats av ett antal kommuner. Efter genomförd validering upprättas vanligen en individuell studieplan där fortsatt utbildning planeras utifrån den enskildes behov.

Sundsvall (cirka 1 900 anställda)

I Sundsvall har validering genomförts mot kurserna Arbetsmiljö och säkerhet, Medicinsk grundkurs, Vård och omsorgsarbete, Geriatrik, Omvårdnad, Hemsjukvård, Människan socialt och kulturellt samt Social omsorg, sammanlagt 1 050 gymnasiepoäng. Deltagarnas kunskaper kartlades under två veckor vid kommunens vuxenutbildning och därefter bedömdes, teoretiskt och praktiskt, kunskap ute på den egna arbetsplatsen under nio veckor. För detta avsattes tolv studiedagar. Flera deltagare slutförde Vård och omsorg och Arbetsmiljö i samband med valideringen och i de övriga handlade det om att kurserna delvis var klara. Mest komplettering krävdes i kurserna Geriatrik och Medicinsk grundkurs.

Herrljunga (cirka 350 anställda) och **Vårgårda** (cirka 250 anställda)

Herrljunga och Vårgårda kommuner genomför gemensamt validering av omvårdnadspersonalens kompetens. Valideringen sker i samverkan med den kommunala vuxenutbildningen och mot omvårdnadsprogrammets karaktärsämneskurser. Valideringen börjar med en självskatt-

ning för att bedöma vilka kurser som är aktuella att validera. Under två veckors teoretisk validering går deltagaren och pedagogen igenom alla moment i de kurser som ska valideras. Genom diskussioner i grupp och enskilt görs en bedömning av individens kunskaper. Därefter följer sju veckors praktisk validering på en annan arbetsplats än den vanliga. En praktikhandledare följer arbetet. I slutet av praktikperioden träffas deltagaren, handledaren och pedagogen för att knyta ihop teori och praktik och en sammanfattande bedömning görs, där det också tydliggörs vad som eventuellt återstår för att erhålla betyg.

Borås (cirka 1 800 anställda)

I Borås planeras för ett annat sätt att genomföra validering och grundutbildning. Tio medarbetare från två kommundelar bildar en pilotgrupp. De kommer att byta arbetsplatser för att få en så rättvis bedömning som möjligt. En metodutbildad pedagogisk handledare kopplas till validanden och en enhetsansvarig är ansvarig från verksamhetens sida. Lärare från Vårdvux Björkäng i Borås går ut i verksamheterna och har ansvar för det pedagogiska arbetet samt bedömning. Validering av den enskilde medarbetaren görs av Vårdvux men i samverkan med arbetsplatsen, handledare och enhetsansvarig ute i verksamheten utifrån kursplan och kursmål i omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen.

En utbildning startar därefter med syftet att validanden fyller på med de kunskaper som saknades. Utbildningen är planerad att genomföras så nära verksamheten som möjligt. Exempelvis inom kursen Datorkunskap används Borås stads administrativa system avseende social dokumentation. Handledare från verksamheten som både handleder och fungerar som medbedömare medverkar i utbildningen. De fältstudier som görs sker utifrån en tydlig mall, som innehåller de kunskapsområden som bedömts vara viktiga för äldreomsorgspersonal.

Grundutbildning

Utbildningen utgår oftast från individens resultat efter genomförd validering. I vissa kommuner har det bestämts att alla studerande ska genomföra en eller flera kurser för att de ska ha en gemensam plattform, oavsett individens tidigare utbildning och erfarenhet. Ett exempel på en sådan kurs är Etik och livsåskådning.

Möjligheterna och ambitionsnivån är olika i kommunerna. Vissa kommuner har valt att erbjuda ett begränsat antal kurser och den studerande kan sedan på eget initiativ fortsätta studierna upp till den nivå man själv önskar. Andra kommuner erbjuder fler kurser, till exempel de gemensamma kurserna i omvårdnadsprogrammet⁹, motsvarande 650 gymnasiepoäng och andra erbjuder karaktärsämneskurser¹⁰ omfattande 1 350 gymnasiepoäng, det vill säga både de gemensamma kurserna och dessutom ett av kommunen bestämt urval av valbara kurser.

Även för personal med relevant grundutbildning behövs ibland komplettering i form av gymnasiekurser. Det kan gälla en person som gått omvårdnadsprogrammet, med inriktning mot sjukvård och som behöver fördjupning exempelvis genom kurserna Rehabilitering och habilitering eller Social omsorg. Sådan utbildning har genomförts i ett antal kommuner. Det kan också gälla personer med äldre utbildningar som kan behöva en viss fördjupningskurs.

Gymnasiekurser kan också fungera som vidareutbildning för personal med relevant grundutbildning. Ett sådant exempel är gymnasiekursenHandledning, 100 poäng, som av ett antal kommuner har använts för att utbilda handledare (se 4.1.5 *Handledning*).

Utbildningarnas genomförande

I en del kommuner genomförs studier av en eller flera kurser på heltid. Andra kommuner har medvetet satsat på att utbildningen ska utgå från de studerandes individuella studieplaner, genomföras i lokaler på arbetsplatsen och i form av deltidstudier en till två dagar per vecka. Övrig tid arbetar den studerande på sin ordinarie arbetsplats.

⁹ Skolverket, *Omvårdnadsprogrammet, program mål, kursplaner, betygskriterier och kommentarer*. Gy 2000:15. 2000.

¹⁰ Med karaktärsämnen avses de ämnen genom vilka programmet får sin karaktär, exempelvis social omsorg, medicinsk grundkunskap, etik och livsfrågor (Gymnasieförordningen, SFS 1999:844).

Många kommuner betonar vikten av att utbildningen ska vara yrkesinriktad, till skillnad från ungdomsgymnasiets yrkesförberedande utbildningar. Ofta utgår studierna från verkliga eller konstruerade fallbeskrivningar och deltagarnas egna erfarenheter utgör en väsentlig del i utbildningsinnehållet.

I några kommuner i Stockholms län genomförs grundläggande utbildning i form av studiecirkel. Andra sätt att organisera utbildning är att genomföra den helt eller delvis på distans och med IT-stöd (se 4.1.8 *Lärande med IT-stöd*). I de sex kommuner där Kompetensstegens försöksverksamhet pågår sker grundläggande utbildning arbetsplatsförlagt och verksamhetsbaserat. Förutom utbildningsanordnarens lärare utgör den studerandes chef och särskilt utbildade pedagogiska handledare en resurs i utbildningen (se 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*). I Göteborgs stad har en modell för lärande på arbetsplatsen, LPA, utvecklats och som också dokumenterats i en metodbok (se 4.1.8 *System och modeller*).

Fyra kommuner i Stockholms län

Personal från Haninge, Nynäshamn, Södertälje och Tyresö deltar i utbildningar via Nestor FoU som också samarbetar med CentrumVux (kommunal vuxenutbildning i Haninge). Utbildningarna genomförs i form av lokala kurser, till exempel Demenshandikapp och bemötande och Fall och fallprevention. De har en enkel struktur och bygger till en stor del på självstudier på respektive arbetsplats. Deltagarna samlas i Haninge vid fyra tillfällen (heldagar) för föreläsningar, gruppdiskussioner och information. På sina arbetsplatser genomför de studerande nio studiecirkeltillfällen i sina arbetslag med stöd av en studiehandledning och kurslitteratur samt tre examinationsuppgifter. Varje kurs består av tre delkurser om 50 gymnasiepoäng och om deltagarna gör alla tre examinationsuppgifterna kan det ge 150 gymnasiepoäng.

Ekonomiska aspekter

Några kommuner uppger att den validering som genomförs i verksamheten sker i form av ett arbetsplatsbyte som innebär att två personer som ska valideras byter arbetsplats med varandra. Härigenom reduceras behovet av vikarier avsevärt.

För den lärarledda studietiden har den studerande vanligtvis ledigt med bibehållen lön och arbetsgivaren bekostar ofta litteraturen. Vikariebehovet kan hållas nere om studierna bedrivs på arbetsplatsen och någon eller några dagar per vecka. Den studerandes eget ansvar för studierna betonas och många kommuner förväntar sig att fritid avsätts för självstudier, litteraturinläsning och skriftliga arbetsuppgifter.

Validering och grundutbildning har under 2006 ibland genomförts med stöd av utbildningsvikariat (se 4.3 *Utbildningsvikariat*).

Framgångsfaktorer

Flera kommuner påtalar vikten av ett gott samarbete mellan utbildningsanordnaren och arbetsgivaren. Om ett sådant samarbete varit etablerat sedan tidigare tycks det ha förkortat och underlättat upphandling och överenskommelser om utbildningsuppdragens innehåll och form. Andra viktiga framgångsfaktorer är en god förankring i alla led, exempelvis i form av skriftlig och muntlig information och motivationsskapande samtal bland presumtiva studerande, deras arbetskamrater och ledning, exempelvis som Heby kommun beskriver nedan. Individens förutsättningar och motivation har stor betydelse för studieresultatet. Även om många kommuner betonar den studerandes egen insats så finns exempel på att kommuner hittat flexibla lösningar som tar hänsyn till den enskildes livssituation. Någon kommun har erbjudit fler studiedagar med bibehållen lön än vad som från början bestämts. Nedan finns en kort beskrivning av hur Kungsbacka gjort. Flera kommuner uppger också att en flexibilitet i uppläggningsen av studierna ses som en framgångsfaktor.

Heby (cirka 250 anställda)

Heby kommun uppger att de noggrant informerat om utbildningsinsatsen och dess syfte både skriftligt och muntligt och det har gett bra förutsättningar och positivt inställd personal. Vidare uppger man att det är viktigt att utbildningen förankras grundligt hos alla personer som kommer att beröras (utöver kursdeltagarna) till exempel chefer, paramedicinare och sjuksköterskor samt att återrapportering sker till politisk nivå med tanke på framtida satsningar.

Kungsbacka (cirka 1 100 anställda)

I Kungsbacka varvas teori och praktik så att man studerar två dagar per vecka och i övrigt arbetar enligt schema. Det ger en bra koppling mellan det man läser och vardagen i arbetet, men har av en del upplevts som stressigt. Det har bland annat inneburit att arbetsgivaren gett de som behövt några veckor extra utbildningstid.

Uppföljning och utvärdering

Många utbildningsanordnare gör kontinuerliga studerandenkäter i syfte att kunna förändra och förbättra genomförandet och också för att kunna individanpassa. En utbildningsanordnare uppger att en svårighet kan vara att problem från arbetsplatsen följer med och påverkar utbildningsinsatsen negativt. I de flesta fall uppger kommunerna att utbildningarna och deras genomförande får goda vitsord från de studerande.

4.1.2 Spetskompetens

Med *spetskompetens* avses kompetensutveckling som syftar till att specialutbilda en eller flera anställda inom ett specifikt ämnesområde eller en metod för att de ska kunna breddutbilda kolleger/arbetslag

och/eller ha en fortlöpande uppgift som intern utbildare, handledare, mentor eller ombud inom sitt specialområde.

Begreppet spetskompetens används av kommunerna för vitt skilda utbildningar när det gäller innehåll och omfattning. Även nivån på utbildningen varierar från högskoleutbildning till korta utbildningar på några dagar eller veckor.

En vanlig väg till spetskompetens inom demensområdet är den specialistutbildning i demensvård för undersköterskor, som bedrivs som en nätbaserad distansutbildning (40 poäng) vid Sophiahemmet Högskola. Efter utbildningen får den studerande bära titeln Silvia-syster. Oftast är det endast någon eller ett fåtal anställda i en kommun som ges möjlighet att delta i en sådan utbildning. Några kommuner använder kvalificerad yrkesutbildning (KY) med inriktning mot demens, som en väg till spetskompetens.

På högskolenivå genomförs också en del utbildningar som tagits fram på uppdrag av flera samverkande kommuner. Exempel på detta är en kurs om 20 poäng för enhetschefer inom omsorgen och vården av äldre i Stockholm (se avsnitt 4.1.4 *Ledarskap*). Lärarhögskolan i Stockholm har genomfört utbildning i Handledning och det lärande samtalet, 5 poäng, för 25 undersköterskor som är pedagogiska handledare i försökskommunerna (se 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*). I Göteborg, Kungsbacka, Lilla Edet, Partille och Tjörn genomförs en uppdragsutbildning på högskolenivå i konsultativt arbetssätt för sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter.

Några kommuner använder också kurser ur omvårdnadsprogrammet, till exempel Lindrande vård, för att ge spetskompetens för vård i livets slutskede. Kursen Handledning nyttjas av några kommuner för att ge undersköterskor ökade kunskaper om rollen som handledare.

Kortare kurser för blivande instruktörer, ombud och handledare i förflyttningsteknik liksom kortare kurser i pedagogik och framförandeteknik förekommer också. Även mycket korta utbildningar kallas ibland i vissa kommuner för spetsutbildning, till exempel för uppgifter som IT-ombud eller dokumentationsombud.

Spetskompetens för att utbilda andra

I omsorg och vård av äldre handlar det oftast om stora personalgrupper som behöver kompetensutveckling. Många kommuner väljer därför att utbilda i flera steg. En vanlig uppläggning är att undersköterskor utbildas för att i nästa steg utbilda sina egna arbetskamrater eller andra arbetsgrupper. Spetskompetensen gäller ett särskilt kunskapsområde, till exempel demens, palliativ vård, rehabilitering eller kost. Ofta ingår också någon form av träning i uppgiften att vara handledare eller instruktör. Uppläggning i flera steg används ofta för att genomföra en stor breddutbildning. I många kommuner är uppbyggnaden av olika spetskompetenser ett led i att skapa en struktur för fortlöpande kompetensutveckling, som delvis bygger på interna utbildare, se exempelvis Habo nedan.

Spetskompetens för att vara ombud i det egna arbetslaget eller i andra arbetslag

Personer med spetsutbildning kan även fungera som ombud för sitt ämnesområde. Att vara ombud för ett visst område kan innebära att hålla sig ajour med vad som händer inom området, sprida information till sina kolleger, ta initiativ till utbildning inom området, informera nyanställda och fungera som handledare eller instruktör.

Spetskompetens för att öka arbetslagets kompetens

En del kommuner ger olika anställda möjlighet att utveckla olika spetskompetenser för att förstärka arbetslagets samlade kunnande och göra arbetslaget bättre rustat för de många komplicerade situationer som kan uppstå i arbetet.

Spetskompetens behövs också för att kunna ingå i ett tvärprofessionellt team med ett tydligt uppdrag, exempelvis att arbeta med äldre med demenssjukdomar eller palliativ vård. Teamet blir då en särskild resurs, som ska kunna vara till stöd för omvårdnadspersonalen i komplicerade situationer med demenssjuka vårdtagare eller vid vård i livets slut. Samtidigt blir också teamets stöd en del i ett ständigt lärande.

Spetskompetens för att driva förändringsarbete

En del kommuner har utbildat omvårdnadspersonal för att särskilt arbeta som förändrings- och utvecklingsledare. Spetskompetens behövs då inte i första hand i frågor om åldrande och åldrandets sjukdomar, utan i metodfrågor kring förändringsarbete och gruppprocesser. Se exemplet från Gävle under 4.1.4 *Ledarskap*.

Några kommuner utser och utbildar kvalitetshandledare. Specialkompetensen handlar då om att leda arbete med kvalitetsfrågor.

Spetskompetens som karriärväg

För den enskilde anställda kan spetskompetens också innebära en möjlighet till individuell meritering som kan ha ett formellt värde i yrkeskarriären. Se vidare 4.1.3 *Karriärvägar*.

Förankring

Flera kommuner påpekar vikten av öppenhet när vissa anställda ges möjlighet att skaffa sig spetskompetens. Ibland tillämpas intresseanmälningar, ibland utser chefen dem som ska få spetskompetens för en ny arbetsuppgift eller för arbetslaget. Ofta är det en kombination av båda. Lycksele kommun säger att det är viktigt att förankra spetskompetensutbildning och att ha en öppen information och kommunikation med omkringliggande yrkesgrupper. På så sätt kan man förhindra att "avundsjuka", rädsla för konkurrens och andra spekulationer underminerar kunskapsspridningen.

Lilla Edets kommun betonar att det är viktigt att det finns en tydlig struktur för hur praktik och studier ska genomföras och att det bör vara klart innan utbildningen påbörjas.

Långsiktigt hållbart

Det bör finnas en klar planering för hur den spetsutbildade personen ska användas. Flera kommuner pekar på att uppdraget som följer med spetskompetensen måste vara tydligt. I en del kommuner skrivs kontrakt med närmaste chef om vad som ingår i uppgiften och vilket stöd chefen ska ge. Spelreglerna för en specialistupp-

gift bör vara klara. Det handlar bland annat om tid och mandat för uppdraget i det egna arbetslaget eller för insatser i andra arbetslag.

Nätverk för fortsatt lärande och erfarenhetsutbyte förekommer för att utveckla spetskompetenser och ge stöd i den uppgift där spetskompetensen ska komma till nytta. Nätverken är ett sätt att ta tillvara goda exempel och lära av varandra, beskriver Gävle kommun. Spetskompetens är en investering, både för den anställde och för verksamheten. Det gäller att vårda investeringen för att den ska bidra till att öka kvaliteten för brukarna.

Här följer några exempel på hur kommuner arbetar med att utveckla spetskompetens.

Gällivare (cirka 450 anställda)

Spetskompetens utvecklas inom palliativ vård med hjälp av genombrottsmetoden. Utbildning i lindrande vård genomförs av kommunens vuxenutbildning. Efter avslutad utbildning har varje deltagare ett uppdrag att utveckla omvårdnaden i livets slut på sin arbetsplats. Arbetsgrupperna ska också få träning i reflektion.

Habo (cirka 150 anställda)

I kommunen utbildas en sjukgymnast inom förflyttnings- och lyftteknik för att utbilda sina sjukgymnastkolleger, som i sin tur ska utbilda undersköterskor för uppgifter som rehabiliteringsombud på sina enheter. En sjuksköterska går specialundervisning i demenssjukdomar för att i återkommande cirklar utbilda sina kolleger och undersköterskor samt anhöriga och anhörigvårdare en gång per termin.

En undersköterska hos Attendo Care slutför sin högskoleutbildning till Silviasyster vid Sophiahemmet Högskola. Handledarutbildning ingår och denna undersköterska startar nu studiecirkel för sina arbetskamrater. Hon handleder sina arbetskamrater i svåra omvårdnadssituationer och får mycket positiv feedback.

Lilla Edet (cirka 200 anställda)

TVå undersköterskor går en KY-utbildning till specialistutbildad undersköterska inom demensvård. Utbildningen är upplagd så att de går en dag per vecka i skolan, har en dag per vecka för egna studier och arbetar i övrigt i verksamheten. De praktiserar hos kommunens demenssjuksköterska, på dagverksamhet för dementa och i hemtjänsten för att kunna följa en ”röd tråd” i arbetet med demenssjuka äldre.

Efter utbildningen ska de fungera som handledare och intern konsult för övrig baspersonal och som utbildare och metodutvecklare. Tillsammans med en demenssjuksköterska ska de bilda ett demensteam. Undersköterskor från Lerum, Mölndal och Tjörn deltar i samma utbildning.

Lycksele (cirka 450 anställda)

I kommunen finns sju gruppboenden för äldre med demenssjukdomar. Personalen ställs ofta inför svåra situationer om hur de ska arbeta med dessa personer på ett adekvat sätt. Kommunen har därför valt att utbilda sex undersköterskor till Silviasystrar. Utbildningen som omfattar 40 poäng bedrivs på deltid på distans vid Sophiahemmet Högskola. Under utbildningstiden arbetar de halvtid på sin arbetsplats. I sitt arbete använder de spontant sina nya kunskaper om demenssjukdomar och kollegerna tar del av dessa.

Efter utbildningen kommer de att fortsätta på sina ordinarie arbetsplatser och finnas tillgängliga för sin verksamhet. Tillsammans med kommunens sjuksköterskor, som också fått fördjupad kunskap om demensvård, ska de genomföra utbildningsinsatser för all personal vid gruppboenden. Deras spetskompetens kommer att vara en resurs både i det egna arbetslaget och för andra arbetsgrupper.

Vänersborg (cirka 700 anställda)

Kommunen utbildar för att ge spetskompetens inom flera olika områden, som demens, kost och rehabilitering och 24 undersköterskor har fått fördjupad kunskap i rehabilitering. Efter avslutad utbildning ska de kunna informera och entusiasmera sina arbetskamrater, nyanställd personal samt studerande i rehabiliteringsfrågor. De ska vara en kontaktlänk mellan vårdtagaren och legitimerad rehabiliteringspersonal. Utbildningen omfattar 3,5 dagar och innehåller bland annat rehabiliterande förhållningssätt, ergonomi och förflyttningsteknik, sjukdomslära och rehabilitering, normala åldrandet, hjälpmedel, vanliga träningsprogram och handledning.

Under hösten 2006 utbildades 50 kosthandledare inom särskilda boendeformer. Efterfrågan och gensvaret var stort och därför utbildades ytterligare 22 kosthandledare inom hemvården under våren 2007. Syftet är att kunna förebygga att undernäring utvecklas i stället för att behandla redan undernärda vårdtagare. Utbildningen på tre dagar handlade om äldre och nutrition, kost vid demenssjukdomar, praktiska råd i måltidssituationen, etiska synpunkter, livsmedelshygien och nutritionspolicy. Studiebesök i ett kök på ett äldreboende ingick också. Kosthandledarna ska kontinuerligt utbilda sina arbetskamrater, tillfälligt anställd personal samt studerande i kostfrågor.

Återträffar genomförs för kosthandledarna för erfarenhetsutbyte och ytterligare utbildning.

4.1.3 Karriärvägar

Begreppet *karriär* kan ha olika betydelse för olika personer. Enligt Nationalencyklopedin står begreppet för ”successiv befordringsgång inom ett yrke, ofta med tanke på enskild persons avancemang”. I mer allmän betydelse kan karriär vara något positivt, som en möjlighet att utvecklas och få nya, mer kvalificerande arbetsuppgifter. Det kan också handla om att genom erfarenhet och utbildning gå vidare till annat yrke. För andra har begreppet en mer

negativ innebörd och kan kopplas samman med att se ner på andra och ta för sig på andras bekostnad.

I detta sammanhang fokuseras på en positiv möjlighet till utveckling för den enskilde inom det befintliga yrket. Det kan handla om att få nya, vidgade arbetsuppgifter, större ansvar och befogenheter eller särskilda uppdrag att bevaka. Särskild uppmärksamhet ges åt insatser som visar på system, som till exempel tydliga karriärvägar, vars syfte är att ge möjlighet till personlig utveckling för individen och som därigenom ökar arbetsgivarens möjlighet både att rekrytera och behålla kompetenta medarbetare.

Vidgade arbetsuppgifter

För att kunna få vidgade arbetsuppgifter fordras ofta utbildningsinsatser av olika slag. Det vanligaste är att kommunen erbjuder någon form av ämnesspecifik spetsutbildning till exempel om demens, psykiatri, rehabiliterande förhållningssätt eller lindrande vård. Flera kommuner menar att ett antal sådana spetskompetenser bör finnas representerade i varje arbetslag eller på varje enhet. Nästföljande steg innebär ofta ett uppdrag att hålla sig uppdaterad inom området och att medverka i eller självständigt ha ansvar för utbildningsinsatser för kolleger och introduktion av nyanställda. För detta erbjuds ofta utbildning i metodik och pedagogik.

Andra kommuner erbjuder spetsutbildning baserad på generell utvecklingskompetens, exempelvis i förändringsarbete, kvalitetsutveckling eller pedagogisk handledning.

Karriärvägar

Flera kommuner arbetar med mer sammanhållna system för karriär och personlig utveckling. Utmärkande för dessa kommuner är en systematisk planering utifrån den anställdes behov, men också sett till verksamhetens kompetensbehov. Tydligheten betonas så att en individ redan vid anställning ska veta vilka karriärvägar som erbjuds och vilka kompetenskrav som ställs.

I en del kommuner börjar karriärvägen direkt vid anställning oavsett om personen har eller saknar relevant grundutbildning. I de fall grundutbildning saknas blir första steget ofta en eller flera av omvårdnadsprogrammets karaktärsämneskurser. I andra kommun-

er är det personal som har en relevant grundutbildning som erbjuds en karriärväg.

Kompetens och uppdrag

Bas	Spets	Uppdrag
Grundläggande yrkeskompetens	Omsorgskunskap – i det egna arbetet – som ombud	Utbildningsansvar för andra
Grundläggande yrkeskompetens	Utvecklingskompetens, t.ex. förändringsarbete, kvalitetsutveckling, pedagogisk handledning	Driva utvecklingsarbete – i arbetslaget – i kommunen
Grundläggande yrkeskompetens	Administrations- och ledningskompetens	Administrativa, ledande uppgifter, ny befattning

Exempel på hur karriärvägar kan organiseras illustreras i ovanstående matris. *Bas* står för den grundläggande utbildning som alla anställda bör ha, *Spets* för specifik kompetens inom något eller några områden och under *Uppdrag* anges exempel på de specifika uppdrag som kan kopplas till en viss kompetens.

Exemplen nedan illustrerar hur några kommuner utvecklat, eller för närvarande utvecklar, karriärvägar för de anställda.

Gävle (cirka 1 500 anställda)

I Gävle finns en karriärstege som omfattar fyra steg. Steg 1 innebär en grundläggande utbildning omfattande 40 timmar och som all personal ska genomgå. I steg 2 genomförs en kompetensanalys, en värdering av hur väl medarbetaren genomför sina arbetsuppgifter och uppfyller sitt uppdrag. Med denna analys som grund läggs en individuell studieplan upp. Steg 3 innebär utbildning till utvecklingsledare/internutbildare. Utbildningen omfattar 60 timmar som bland annat innehåller processledning och samtalsmetodik. Steg 4 innebär att medarbetaren förkovrar sig ytterligare för att kunna arbeta mer förvaltningsövergripande.

Norrköping (cirka 1 900 anställda)

Norrköpings kommun arbetar med en modell för kompetensutveckling som kan beskrivas som ett flöde mellan tre viktiga beståndsdelar; kompetenstrappor, kompetensbank och strategisk kompetensutvecklingsplan. Kompetenstrappan består av fyra steg med tydliga ingångskrav och utvecklingsmöjligheter inom respektive profession. För omvårdnadspersonal är steg ett grundläggande utbildning motsvarande omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen omfattande 1 450 gymnasiepoäng, vilket är 100 poäng mer än ungdomsgymnasiets utbildning. Vård- och omsorgskontorets ledningsgrupp har fattat beslut om vilka valbara kurser som ska ingå.

Steg två innebär att man både utvecklar sin kompetens utifrån enhetsnivå och så att viss kompetens kan användas på områdesnivå, vilket innebär viss specialisering. Steg tre innebär att man får specialiserad kunskap som ska användas på områdesnivå. Här återfinns bland annat den utbildning som samtalsledarna genomgår. Steg fyra innebär att man på del av sin tjänst ska ha specialistkompetens som kan användas på kommunnivå, det vill säga ha kunskaper och vilja att vara utbildare av kolleger.

Markaryd (cirka 250 anställda)

I Markaryd erbjuds undersköterskor möjlighet att bli utbildningsaktörer, vilket betyder att hon/han efter genomförd kompetensutveckling ska medverka till att skapa lärande i eget eller annat arbetslag. Utbildning genomförs i tre steg.

Kurs I är områdesinriktad till exempel kost eller rehabilitering. Kurs II behandlar handledning/utbildning i vuxenlärande och i Kurs III gör deltagaren ett specialarbete eller utarbetar material att använda vid kompetensutveckling på arbetsplatsen. Kompetensutvecklingens mål har ett tydligt brukarfokus som innebär att kompetensutvecklingen gynnar brukare.

Borås (cirka 1 800 anställda)

I Borås pågår ett arbete med att utveckla en karriärstege som påbörjas direkt vid anställning. Om relevant grundutbildning saknas ska den anställde genomgå introduktionsutbildning som innehåller kortare utbildningsinsatser fördelade över två års tid och som avslutas med examination. Erhållen kompetens valideras mot omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen och kompletterande utbildning erbjuds. För den som har en relevant grundutbildning genomförs introduktionen under sex månader som även den avslutas med examination. Därefter finns två påbyggnadssteg. På steg 2 erbjuds olika ämnesspecifika utbildningar. Steg 3 kan den gå som efter godkänd examination på någon eller några steg 2-utbildningar vill utbilda sig vidare. Här planerar kommunen att erbjuda utbildning i att leda samtal, projektledning, metodutveckling med mera. Diskussioner pågår om hur stor andel av personalen som ska ha gått igenom de olika stegen. En arbetshypotes är att steg 1 ska vara obligatorisk, steg 2, med olika ämnesfördjupningar, bör finnas representerad i de olika arbetslagen och steg 3 kanske bara någon eller några medarbetare inom varje enhet behöver ha.

Ämnesspecifika uppdrag

Ett steg i en karriärväg kan vara någon form av spetsutbildning. Många kommuner erbjuder undersköterskor, ibland även vårdbiträden, en utvecklingsmöjlighet i form av fördjupning i något eller några ämnen. Ofta kombineras denna utbildning med särskilda uppdrag, exempelvis som studiecirkelledare, kompetensbevakare eller ombud för ett särskilt ämnesområde (se 4.1.2 *Spetskompetens*).

Ledningsuppdrag

Några kommuner har skapat uppdrag och tjänster som till del innehåller administrativa och ledande inslag. Med tjänsterna följer nya befattningar och lönepåslag. Exemplen nedan visar hur sådana lösningar kan se ut.

Eslöv (cirka 900 anställda)

I Eslöv utbildas teamledare vars uppgift är att arbeta med kvalitet utifrån ett brukarfokus. Detta gör teamledarna genom handlingsplaner, dialogsamtal med medarbetare, planering av personalbemanning samt att de ansvarar för att introducera nya medarbetare. Teamledaren får utbildning i kvalitetsarbete, ledarskap, dialogsamtal, konfliktbearbetning och grupprocesser. Intresserade undersköterskor får söka tjänsten och intervjuer sker före tillsättning. Med befattningen följer ett lönepåslag, teamledaren ingår i ledningsgruppen och uppdraget är tidsbestämt. Kontinuerlig handledning och uppföljning av teamledarskapet ges.

Åmål (cirka 550 anställda)

Åmål har valt att inrätta en ny funktion benämnd verksamhetssamordnare. Omvårdnadsutbildad personal ges möjlighet att arbeta administrativt med planering, vilket ger ökad delaktighet och inflytande i det dagliga vårdarbetet. En del av ledarskapet flyttas ut i verksamheten och frigör tid för enhetschefen. För uppdraget som verksamhetssamordnare erbjuds utbildning i den kommunala vuxenutbildningens regi i form av deltidsstudier med tolv tillfällen under ett år. Ur innehållet kan nämnas ekonomi, personalekonomi, arbetsrätt, värdegrund, självkänedom, samtalsmetodik och det svåra samtalet.

Löneutveckling

Personal som vid anställning har den grundläggande utbildningsnivå som kommunen bestämt (ofta omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen) erhåller vanligtvis en viss lönenivå. Saknas relevant utbildning blir ingångslönen lägre. När individen genom validering och kompletterande utbildning uppnått grundläggande utbildningsnivå är det vanligt att lönen höjs. Löneutvecklingen hantearas därefter i huvudsak enligt två principer. En del kommuner har bestämt sig för att utbildning och därmed följande särskilda uppdrag alltid ger ett visst lönepåslag. Ytterligare höjning ges efter individuell bedömning av hur väl medarbetaren genomför sitt uppdrag. Ibland är lönepåslaget tidsbestämt och gäller enbart så länge uppdraget kvarstår.

Andra kommuner har valt att uppmuntra till kompetensutveckling och vidgade arbetsuppgifter men utan att det automatiskt ger högre lön. Med utgångspunkt i en bedömning av hur väl medarbetaren uppfyller sitt uppdrag görs lönepåslag. Medarbetarsamtalet utgör en viktig del i den individuella lönesättningen oavsett vilken grundläggande lönepolicy kommunen har.

Kommunernas erfarenheter

De erfarenheter som kommunerna redovisat är övervägande positiva. Det gäller både utbildning och karriärutveckling. Medarbetare som får ett särskilt uppdrag är positiva till utvecklingsmöjligheten och nätverk mellan dem bidrar till att lärande och goda exempel sprids. Några kommuner har uppgett att det finns en viss risk för utbildningströtthet då många vikarier ger sämre kontinuitet och de stora personalgrupperna innebär höga utbildningskostnader.

4.1.4 Ledarskap

Arbetsledaruppgiften i äldreomsorgen omfattar i huvudsak rollerna att leda personal med stöd och inspiration, att vara initiativtagare till och leda lärande och verksamhetsutveckling, att företräda arbetsgivaren inåt och verksamheten utåt samt administrativa uppgifter. Var och en av dessa roller är väsentlig i sig, men de visar sig ofta svåra att förena på ett för kommunledning och medarbetare tillräckligt omfattande, tydligt och bra sätt. Särskilt problematiskt

är att många arbetsledare inte upplever att de har tillräckligt med tid för att leda personal och verksamhetsutveckling. Arbetsledare i omsorgen och vården av äldre har ofta många medarbetare, vilket bland annat konstaterats i rapporten *Investera Nu!*¹¹. Det kan vara svårt att hinna med handledning av personal, arbetsmiljöarbete samt långsiktigt utvecklings- och personalarbete.

Att vara chef i omsorg och vård av äldre är speciellt jämfört med många andra chefsuppdrag. Det handlar om att leda en komplex verksamhet som pågår dygnet runt, som är spridd på många arbetsplatser och delvis är mobil. Det handlar också om att leda både social och medicinsk verksamhet som bygger på olika lagstiftning och som präglas av olika kulturer och där den sociala verksamheten i stor utsträckning utförs av personal med relativt kort utbildning.

Samtidigt är det angeläget att inte beskriva problemet enbart som en effekt av brist på tid. Brist på kompetens kan vara en annan faktor, liksom brist på stödfunktioner för ledare. Medarbetarnas kompetensutveckling genom lärande på arbetsplatsen ställer krav på arbetsledningens stöd i form av bland annat handledning. Denna utveckling tydliggör behovet av avlastning av arbetsledare. Arbetsledarna behöver få ett aktivt stöd både för en roll som pedagogiska handledare och för verksamhetsutveckling.

Med stöd från Kompetensstegen prövas nu runt om i landet olika modeller för ledarskapsutveckling. Stöd har givits till kompetensutveckling som handlar om att leda lärande och verksamhetsutveckling med fokus på omsorg och vård av äldre. Ett exempel är en ledarutbildning i Jönköpings län med fokus på temat "Chefen som motor i utvecklingen av kompetenser". Ett annat exempel är en utbildning för enhetschefer som genomförts av Socialhögskolan vid Stockholms universitet på initiativ av Socialstyrelsen och Stockholms stad tillsammans med Botkyrka och Järfälla kommuner och som har utvärderats av Stiftelsen Äldrecentrum¹².

¹¹ Socialstyrelsen, *Investera Nu! Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg*, 2004.

¹² Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum, *Goda erfarenheter av nationell utbildning för chefer*, 2007.

Utveckling av chefer och ledare

När det gäller ledarskap har stöd framför allt getts till utbildning som handlar om att leda och organisera kompetensutveckling i arbetet och ledarskap för förändringsarbete. Ett antal kommuner genomför olika utvecklingsprogram för att underlätta för enhetschefer att hitta sin personliga ledarstil. Det kan vara etablerade utvecklingskoncept eller lokalt upplagda utbildningar. Ibland följs utbildningarna upp av handledning. Andra kommuner har utvecklat ledarskapsprogram som särskilt fokuserar på chefs- och arbetsledarrollen i omsorg och vård av äldre. Exempel på detta från Umeå kommun, kommunerna i Jönköpings län samt Stockholms stad beskrivs nedan.

Utveckling av nya medarbetarroller

En del kommuner prövar att utveckla nya medarbetarroller som kan avlasta enhetschefer. Det kan handla om att vara samordnare, gruppleadare eller teamledare som stöd i arbetsledaruppgifter. Andra väljer att utbilda medarbetare för att biträda enhetschefen med vissa administrativa och ekonomiska uppgifter. Nedan beskrivs Motala kommuns utveckling av en ny arbetsledarroll.

Att vara ledare utan att vara chef

Några kommuner utvecklar nya ledarroller i organisationen för att driva förändringsarbete. Syftet är då att utvecklings- eller förändringsledarna i nära samarbete med enhetschefen ska driva och följa upp förändringsarbete på arbetsplatserna. Nedan beskrivs exempel från Gävle och Kalix.

Några erfarenheter i kommunerna

Flera kommuner beskriver att ledarna är positiva till de utbildningssatsningar som görs och att dessa ger dem verktyg för att arbeta med kvalitets- och utvecklingsfrågor. Samtidigt anger en del att det är svårt att hitta tid för egna uppgifter, diskussion, reflektion och dokumentation av förbättringsarbete.

Kommunerna i Jönköpings län

I Jönköpings län deltar ett trettiotal chefer i en utbildning med titeln ”Chefen som motor i utveckling av kompetenser”, som ges av Hälsohögskolan i Jönköping på uppdrag av kommunerna i länet. Det skulle inte vara en vanlig ledarskapsutbildning, utan fokus skulle ligga på konsten att lära, att lära ut och att leda lärandet. Tanken med utbildningen var att arbetslagen i kommunerna tillsammans med cheferna skulle utvecklas.

Utbildningen har inletts med att deltagarna fått göra en personlig ledarskapsplan och utifrån planen fått välja ut ett arbetslag i sin organisation att arbeta vidare med. Därefter har cheferna gjort olika enkätundersökningar och tester för sina medarbetare för att få fram deras lärostil i arbetslaget. I nästa steg ska deltagarna se vad arbetslagen ska jobba med och jämföra det med sin kännedom om arbetslagets medlemmar.

Genom utbildningen får arbetsledarna kunskap om betydelsen av lärande på arbetsplatsen samt former och arbetssätt för ett utvecklingsinriktat lärande. Ytterligare en utbildningsomgång med lika många deltagare kommer att genomföras. Utbildningen utvärderas av Luppen kunskapscentrum Jönköpings län.

Gävle (cirka 1 500 anställda)

I Gävle kommun utbildas utvecklingsledare som har ett tydligt uppdrag att vara chefen behjälplig med att leda förbättringsarbete på arbetsplatsen. I uppdraget ingår inget personalansvar.

Varje verksamhet har minst två utvecklingsledare. Sammanlagt har 63 utvecklingsledare utsetts för uppdraget och samtliga har fått 60 timmars utbildning. Stor vikt har lagts vid processledning, samtalsmetodik och uppdraget som utvecklingsledare. Utbildningen har dessutom innehållit värdegrund, etik, förståelse för anhörigas situation, andra kulturer, rehabiliterande förhållningssätt och gruppprocesser.

Satsningen har enligt kommunen givit en mycket positiv effekt. Undersköterskor och vårdbiträden som utsetts har varit mycket engagerade och stolta. Utvecklingsledarnas erfarenhet är att det måste finnas någon eller några som med jämna mellanrum följer upp de förbättringar som planerats och verkställts. Utvecklingsledare är en karriärväg för undersköterskor och vårdbiträden.

Nätverksträffar genomförs för utvecklingsledarna för att byta erfarenheter utifrån sitt uppdrag, ta tillvara goda exempel få förbättringar på arbetsplatserna och lära av varandra.

Kalix (cirka 500 anställda)

I Kalix utbildas 25 undersköterskor och vårdbiträden till förändringsledare.

Förändringsledarna ska i nära samarbete med sin enhetschef, övrig ledning, medarbetare, de äldre och deras närstående genomföra ett arbete som leder verksamheten fram till ett ständigt förbättringsarbete och ett lärande förhållningssätt i vardagsarbetet. De ska följa upp och dokumentera förbättringsarbetet. Förändringsledaren utgör en förstärkt kommunikationslänk mellan medarbetare och chef och är en resurs för både medarbetare och chef. Förändringsledaren och de medarbetare som skaffar sig olika spetskompetenser ska tillsammans bevaka att all ny kunskap får utrymme, tillämpas och utvecklas vidare på arbetsplatsen. Rollen innebär inget formellt chefskap. Förändringsledarna har fyra timmar per vecka avsatt för aktivt förbättringsarbete och har en stående tid att disponera vid varje arbetsplatsmöte. De träffas regelbundet i nätverk för erfarenhets- och kunskapsutbyte.

Utbildningen genomförs i flera steg. Först utbildas chefer för att bygga en samsyn kring äldreomsorgens uppdrag. Utbildningen tar upp kundorientering, förhållningssätt, verksamhetsidé, vision, processorientering, ständiga förbättringar, verktyg i förbättringsarbete, samverkan med andra och lärande i arbetet. Den är uppbyggd kring de

grundläggande värderingar som Institutet för Kvalitetsutveckling arbetar efter. Därefter utbildas chefer och förändringsledare gemensamt i två steg. Alla medarbetare deltar i en utbildningsdag med samma innehåll, vilken leds av förändringsledare och enhetschefer.

Motala (cirka 800 anställda)

En ny arbetsledarroll är under uppbyggnad inom omsorgen och vården av äldre. Syftet är att avlasta enhetscheferna och ge undersköterskor en karriärväg. Ett litet försöksprojekt pågår för att definiera arbetsledarrollen. Rekrytering startade i april och utbildning genomförs hösten 2007. Förankring sker genom ett brett deltagande av enhetschefer.

De nya insatserna knyts till befintliga strukturer och budgetprinciper. Att skapa "en röd tråd" är inte alltid lätt men en klar framgångsfaktor.

Möjligheten att arbeta över regionen inom FoU har varit mycket bra och forskarmedverkan bedöms av kommunen vara mycket positivt.

Stockholm (cirka 11 100 anställda)

Under 2006/2007 genomfördes en chefsutbildning på magisternivå, 20 poäng, för enhetschefer inom omsorgen och vården av äldre och omsorgen om funktionshindrade i Stockholm, Botkyrka och Järfälla. Utbildningen var förlagd till Socialhögskolan vid Stockholms universitet. Stiftelsen Äldrecentrum har följt och utvärderat utbildningen.

Målet med utbildningen var att ge kunskaper som skapar förutsättningar att i verksamheterna arbeta efter de villkor som lagstiftning och nationella styrdokument anger. Uppläggningsen och innehållet skulle baseras på aktuell forskning och ge vetenskapligt stöd för hur lagtexter kan förverkligas i praktiken. Fyra delkurser ingick: ledning och verksamhetsutveckling, ledning och regelsystem, organisation och ledarskap samt ledarskap och kommunikation.

Utbildningen var upplagd så att de studerande hade en veckas schemabundna studier i månaden vid Socialhögskolan. Tiden mellan kursveckorna förväntades de läsa kurslitteratur och göra skriftliga uppgifter. Parallellt med studierna arbetade de på sina ordinarie arbetsplatser och praktiserade sina kunskaper.

Kursen har vänt sig till chefer med en högskoleutbildning och minst ett års erfarenhet som enhetschef. 23 chefer påbörjade utbildningen. Alla deltagare är nöjda med utbildningen, men ansåg samtidigt att den var krävande och stödet från de egna cheferna verkar ha varierat.

Umeå (cirka 1 700 anställda)

Samtliga ledare inom omsorgen och vården av äldre kommer att genomgå en ledarskapsutbildning under fyra terminer. Utbildningen som är obligatorisk innehåller följande moment: den handledande rollen, att leda, handleda, vägleda, kunskaper om förändringsprocesser, processledning och processkunskap, grupper och grupprocesser samt forsknings- och utvecklingsfrågor.

Målet för utbildningen är att

- ledare ska få konkreta verktyg för att fungera optimalt i en verksamhet med arbetsplatsanknutna kompetens- och utvecklingsarbeten
- uppmärksamma och tillvarata varje ledares kompetens- och utvecklingspotential
- tydliggöra ledarens roll i kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete
- erhålla kunskap om aktuell forskning och utveckling för att möjliggöra evidensbaserad insatser inom omsorgen och vården av äldre.

Utbildningen anknyter hela tiden till det konkreta verksamhetsnära ledararbetet genom studieuppgifter kopplade till verksamheten. Ledarna deltar aktivt i utbildningsseminarier i genombrottsmetodiken för att stimulera, underlätta och stödja det förbättringsarbete som pågår i verksamheten.

4.1.5Handledning

Beteckningen handledare och uttrycket handledning används med olika betydelser sprungna ur tre olika traditioner. Två av dessa traditioner, terapitraditionen och hantverkstraditionen, har ett långt förflutet medan den tredje, här kallad pedagogisk handledning, är en förhållandevis ny modell som utvecklats för att komplettera hantverkstraditionen och är avsedd att kunna användas i moderna utbildningssammanhang. Nedanstående beskrivningar är hämtade ur forskaren vid Linköpings universitet Elisabeth Nordströms licentiatuppsats¹³.

Enligt *terapitraditionen* ligger fokus på något som är problematiskt. Tyngdpunkten läggs på känslor och känslomässiga reaktioner hos den som blir handledd. Handledningssamtalen sker ofta enskilt.

Enligt *hantverkstraditionen* får lärlingar och gesäller handledning av en mästare som visar och instruerar. Handledningen utgår från det praktiska vardagsarbetet där handledaren visar hur något bör utföras eller utgår från vad den handledde gör och pekar på vad som är rätt och vad som kan göras på ett annat sätt.

Pedagogisk handledning syftar till att utveckla den kunskapsmässiga basen för en professionell yrkesverksamhet genom en växling mellan handling och reflektion över denna handling. Modellen syftar till att hjälpa yrkesutövare att bli medvetna om sina egna yrkeskunskaper för att kunna förändra och utveckla dessa. Pedagogisk handledning utgår från ett strukturerat lärande samtal där en grupp kontinuerligt får möjlighet att reflektera över sitt uppdrag och sin verksamhet tillsammans och under ledning av en professionell handledare/samtalsledare. Denna kan vara en kollega, men kan också representera en annan nivå i organisationen. Handledaren/samtalsledaren ska vara kunnig inom yrkesområdet och ha ett synligt stöd från chefer för att också på detta sätt få hög legitimitet i gruppen.

En lärare som i sin lärarroll tillämpar pedagogisk handledning har ett förhållningssätt som innebär att möta den studerande på rätt nivå och med tankerespekt. Det innebär också att anpassa metoder och innehåll efter individens behov, förutsättningar och önskemål. Lärarens uppgift är att strukturera kunskapsinnehållet, att skapa en dynamisk lärandemiljö, stödja den studerandes lärande

¹³ Nordström, Elisabeth, *Pedagogisk handledning. En studie av lärande samtal kring lärares uppdrag*, 2002.

genom att på olika sätt utmana invanda föreställningar och att stimulera till ett aktivt intresse för den egna kunskapsutvecklingen. Läraren fungerar mer som koordinator, katalysator, inspiratör och coach än som förmedlare av information och kunskap.

Vad kommunerna avser med handledning och hur handledning nyttjas varierar, men förefaller ofta innebära en blandning av hantverkstradition och pedagogisk handledarmodell. Handledning som har till syfte att introducera nya medarbetare eller en viss teknik, till exempel i social dokumentation (digital) eller förflyttningsteknik, verkar ta sin utgångspunkt i hantverkstraditionen och med ett anpassningsinriktat lärande, medan den handledning som förändrings- eller utvecklingsledare erbjuder innebär ett mer utvecklingsinriktat, kreativt lärande (se 2.3 *Teoretiska perspektiv på lärande i arbetet*).

Handledarutbildning

I de kommuner där handledare utsetts har handledarutbildning av olika slag och i varierande omfattning erbjudits. En del kommuner har valt några dagars utbildning i metodik, pedagogik och samtal, andra har erbjudit gymnasieskolans kurs Handledning omfattande 100 gymnasiepoäng eller högskoleutbildning omfattande 10–15 högskolepoäng. Ibland har utbildning i handledning kombinerats med fördjupningsutbildning inom ett specifikt ämnesområde som rehabilitering, demens eller palliativ vård.

Handledarens uppdrag

Handledarna nyttjas på olika sätt, i olika omfattning och på olika fördjupningsnivåer, vilket också avspeglar sig i de utbildningsinsatser som erbjudits.

Många kommuner har valt att inrätta ombud inom ett eller flera specifika kunskapsområden. Uppdraget innebär då att i arbetslaget vara handledare för kolleger och bidra med fördjupad kunskap inom det specifika ämnesområdet (se 4.1.2 *Spetskompetens*).

Ett annat sätt är att nyttja den specifika kompetens som viss personal har genom sin yrkesutbildning. Det kan gälla sjukgymnaster och arbetsterapeuter som ges ett särskilt uppdrag att handleda omsorgs- och vårdpersonal enskilt eller i grupp. Beskrivning-

arna nedan från Hässleholm och Malmö är sådana exempel. De sex kommuner som ingår i Kompetensstegens försöksverksamhet har utsett och utbildat pedagogiska handledare, vars uppdrag är att medverka i grundläggande utbildning och utgöra en koppling mellan utbildning och verksamhet (se 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*). Även andra kommuner arbetar med en pedagogisk handledarmodell, ibland i kombination med handledning som påminner om hantverkstraditionen, se Enköping.

En del kommuner har utbildat process- eller förändringsledare, vars uppdrag är att bidra till goda processer och ett gott förändrings- och utvecklingsklimat. Andra kommuner har utsett särskilda samtals- eller reflektionsledare vars uppgift är att i återkommande samtal med en arbetsgrupp skapa tillfällen till reflektion och samtal omkring relevanta utvecklingsområden, se Göteborg och Ystad.

Hässleholm (cirka 1 000 anställda)

I Hässleholm har fyra personer anställts som utvecklingsledare, en variant av handledare, två arbetsterapeuter, en sjukgymnast och en skötare. Skötaren har lång och gedigen erfarenhet från landstingets geropsykiatriska verksamhet, vilket bidrar till samverkansvinster mellan kommun och landsting. Arbetssättet har varit schemalagda möten där handledaren deltagit i det direkta omvårdnadsarbetet. Olika lösningar på problem som uppstått i vårdsituationen har diskuterats och personalen har själva valt vilken lösning de önskar använda. Valt arbetssätt har tidsbegränsats och därefter utvärderats om det gett avsett resultat.

Fem undersköterskor går utbildning till Silviasyster på Sophiahemmet Högskola. När de är färdiga med sin utbildning är tanken att de ska handleda ute i förvaltningens samtliga verksamheter när det gäller demensvård. Handledningen ska bedrivas både kontinuerligt och vid behov.

Malmö (cirka 4 500 anställda)

Malmö högskola har utbildat 24 arbetsterapeuter och sjukgymnaster till att handleda personal i rehabiliterande arbete. Dessa handledare fungerar som lärare för annan personal. Några har genomfört utbildning i rehabiliterande förhållningssätt för all personal inom ett arbetslag (biståndshandläggare, chef, sjuksköterska och omvårdnadspersonal). Utbildningen omfattar 5 tillfällen om 2,5 timmar vardera. Andra har genomfört heldagsutbildningar i praktisk rehabilitering och förflyttningsteknik. Under hösten 2007 utökades uppdraget så att utbildarna erbjuder handledning och stöd i det direkta omvårdnadsarbetet.

Enköping (cirka 1 200 anställda)

Enköpings kommun har utbildat omvårdnadspersonal, en person per arbetslag, till introduktörer. De har fått handledarutbildning genom kommunens omvårdnadsprogram och de får dessutom egen handledning i sitt uppdrag av verksamhetscheferna. Introduktörernas uppdrag är att introducera och handleda nyanställda. I uppdraget ingår också att de ska kunna fungera som kontaktpersoner gentemot skolan vid fördelning av praktikplatser.

Göteborg (cirka 7 000 anställda)

I Göteborgs stad och några närliggande kommuner pågår arbete enligt Genombrottsmetoden som är en metod för kontinuerligt förändringsarbete. Arbetet sker i liten skala med tydliga syften och mätbara mål. I ett genombrottsprojekt samarbetar ett flertal team från olika enheter. Varje team prövar olika, småskaliga och konkreta, förändringar på sina respektive enheter, och mäter noggrant om förändringen leder till önskvärd förbättring.

Resultaten redovisas i diagram. Under projektets gång träffas teamen under tre tillfällen för så kallade lärandeseminarier. Här låter man sig inspireras av varandra, redo-

visar resultat och övar sig också i att presentera resultat för att kunna sprida kunskapen vidare.

Ett antal handledare från olika enheter och ur olika yrkeskategorier har fått utbildning i handledning, metodik och projektuppläggning. De handleder därefter två team, i annan organisation än den egna, under sex till tolv månader. Handledningen sker genom samtal och guidning på lärandeseminarier och under arbetsperioder via e-post och telefonkontakt genom att i huvudsak ge feedback på månadsrapporter.

Nio kommuner i Skåne

Nio kommuner i Skåne – Båstad, Höganäs, Kävlinge, Staffanstorp, Lund, Simrishamn, Tomelilla, Ystad och Ängelholm – har tillsammans med FoU Skåne satsat på en handledarutbildning i tre steg. I första steget utbildas vårdbiträden och undersköterskor till samtalsledare, så kallade barfotahandledare. Kursen omfattar sju dagar med mellanliggande tillämpningsövningar. Utbildningen förväntas bidra till en allmän höjning av breda personalgruppers intresse och engagemang för kunskaps- och lärandefrågor. Den syftar också till att utveckla praktiskt fungerande och långsiktigt hållbara former för lärande med samtals- och grupphandledning som en integrerad del av vardagsarbetet.

Steg 2 syftar till att utveckla en konsultativ handledarroll och kompetens med ett hälsofrämjande perspektiv på omsorg och vård av äldre. Denna utbildning omfattar tio dagar med mellanliggande grupphandledningsövningar. Målet är att deltagarna självständigt ska kunna bedriva grupphandledning som intern handledare i den egna arbetsgruppen/kommunen eller som extern handledare i andra arbetsgrupper/kommuner. I steg 3 erbjuds personal som genomgått steg 1 och 2 kontinuerlig vidareutbildning, möjlighet till egen handledning, nätverk och mötesplats i ett regionalt handledarforum. Där ska också utbildning av nya samtals- och grupphandledare kunna erbjudas.

Kommunernas erfarenheter

Av kommunernas beskrivningar framgår att de vanligtvis är nöjda med de modeller de valt. Handledarna finns tillgängliga i verksamheten och kan utgå från verksamhetsnära situationer. Kompetens i handledning blir därigenom en särskild spetskompetens för den enskilde. Dessutom framhålls den ekonomiska aspekten. Genom att nyttja interna resurser blir kompetensutvecklingen billigare för kommunen än om externa personer anlitas. Eftersom handledarna rekryteras internt och finns i den direkta verksamheten menar flera kommuner att arbetssättet har förutsättningar att bli långsiktigt hållbart. Man avser också att vid behov utbilda nya handledare så att handledarkompetens hela tiden finns i organisationen. Några kommuner uppger att handledarna själva får handledning, har regelbundna nätverksträffar och har kontinuerlig tillgång till ny kunskap, vilket också ses som nödvändigt för att arbetet ska fungera även på längre sikt.

4.1.6 Reflekterande samtal

Lärande i arbetet kan naturligtvis ske på olika sätt och med stöd av olika metoder. Ett erfarenhetsbaserat lärande grundar sig på att olika individer förstår och uppfattar verkligheten på olika sätt. Samtal i mindre grupper kan bidra till att skapa en gemensam förståelse och ge utrymme för att lära av varandra.¹⁴ Många kommuner har arbetat med olika varianter av samtalsgrupper. De benämner sina insatser olika exempelvis samtals-, reflektions- eller dialoggrupper, men gemensamt för dem alla är eftertanken, reflektionen och det fördjupande samtalet.

Med reflekterande samtal avses i det här sammanhanget ett strukturerat sätt att samtala om verkligheten genom att lyssna och försöka förstå kollegers bild, bidra med egna erfarenheter och ur detta skapa en gemensam, djupare förståelse av något fenomen. Samtalet bygger på en konstruktiv kommunikation som förutsätter att varje samtalare avstår från att dominera, är nyfiken på andras och delar med sig av egna erfarenheter.¹⁵

¹⁴ Wilhelmsson, Lena och Döös, Marianne. *Dialogkompetens för utveckling i arbetslivet*. 2005.

¹⁵ Wilhelmsson, Lena och Döös, Marianne. *Dialogkompetens för utveckling i arbetslivet*. 2005.

Kompetensutveckling för samtalsledare

Den som utsetts att vara samtalsledare erbjuds vanligen en utbildning som innehåller samtalsmetodik, pedagogik, dialog och handledning. Utbildningens omfattning varierar och kan vara några dagars intern utbildning, gymnasiekursen Handledning omfattande 100 poäng eller 10–15 poängs handledarutbildning på högskolenivå (se 4.1.5 *Handledning*).

Flera kommuner erbjuder fortsatt stöd till samtalsledaren genom uppföljningsdagar och/eller nätverk inom eller mellan kommuner. Någon kommun uppger att diskussionsforum för samtalsledare öppnats på kommunens intranät. Ytterligare några kommuner erbjuder professionell handledning.

Storuman (cirka 250 anställda)

Från samtliga arbetsgrupper samlades alla etikcirkelledare till en tvådagarsutbildning med övernattning och trevlig samvaro. Utvecklingsaktiviteten dessa dagar förutsatte stort ansvarstagande och hög aktivitet hos deltagarna. Teori och praktik varvades i syfte att ge deltagarna praktiskt användbara ramar och ett tydligt, lättillgängligt innehåll. Utbildningen byggde på ledarskap, etik och bemötande. Ur innehållet kan nämnas positionering och medvetenhet, systemtänkande i praktiken, språket, ansvarstagande, planering och genomförande. Dessa dagar bedöms vara mycket väl investerad tid. I en kommun som Storuman med stor geografisk spridning byggdes dessa dagar upp ett nätverk som har och ger effekter för lång tid framöver.

Organiserande och genomförande av reflekterande samtal

I kommunernas beskrivningar framkommer att en reflektionsgrupp oftast består av personal ur det egna arbetslaget, men det finns också exempel på kommuner där deltagare från olika arbetslag eller olika enheter inom ett särskilt boende bildar en samtalsgrupp. Ofta ingår enhetschefen i gruppen, men inte alltid. Någon kommun har skrivit ”det är bra att ha en möjlighet för personal att träffas i ett forum utan chef och andra arbetsledare”. Ibland är deltagandet i reflektionsgrupperna obligatoriskt, ibland frivilligt, men för den

som anmält sitt intresse och börjat i en grupp eller cirkel krävs vanligen närvaro.

Ett reflekterande samtal används ibland som en del i kompetensutveckling och lärande inom ett särskilt område, exempelvis etik och värdegrund. Lärandet har ofta påbörjats med någon gemensam föreläsning, kanske kompletterad med litteraturstudier, studiehäften med reflektionsuppgifter och/eller fallbeskrivningar. Därefter har samtalsgrupper bildats, som reflekterat, samtalat och bytt erfarenheter kring olika frågeställningar. Någon kommun har arbetat med "påståendespel" där var och en i ett arbetslag fått ta ställning till ett påstående om värdegrund och förhållningssätt. Om arbetsgruppen inte är överens om att den lever upp till ett visst önskvärt påstående får det bli ett utvecklingsområde och därmed utgöra underlag för reflekterande samtal.

Ett annat sätt är att använda samtalsgruppen som ett regelbundet återkommande tillfälle där vardagliga händelser bearbetas. I en sådan grupp utgår man från olika situationer som gruppen har behov av att samtala om, se Landskrona nedan. Några kommuner har börjat sina samtalsgrupper med reflektioner kring ett särskilt kunskapsområde för att sedan fortsätta kommunikationen utifrån mer vardagliga och erfarenhetsbaserade situationer.

Några arbetsgrupper i Örnsköldsviks kommun arbetar systematiskt med dokumentation med hjälp av videokamera, reflektion kring det inspelade och tillgång till professionell handledning. Syftet är att förbättra kommunikationen med de äldre och därigenom bidra till höjd kvalitet i omsorgsarbetet.

En samtalsgrupp träffas med viss regelbundenhet vanligen vid tre till åtta tillfällen, ibland ännu fler gånger. Ofta genomförs en enkel uppföljning vid sista träffen. Det finns också kommuner som har reflekterande samtal som ett återkommande inslag i verksamheten exempelvis i slutet av varje arbetsdag eller någon gång per vecka, på det sätt som beskrivs i exemplet från Göteborg nedan.

Landskrona (cirka 850 anställda)

I Landskrona ingår personalen i basgrupper där reflekterande samtal förs på den egna arbetsplatsen. I varje basgrupp finns minst en samtalsledare, som erhållit en tvådagarsutbildning och som på ett strukturerat sätt leder samtalen. Samtalsledarna arbetar som hemvårdare inom kommunens omsorg och vård av äldre.

De reflekterande samtalen genomförs ungefär en gång varannan vecka. Tanken är att personalen ska samtala kring sitt arbete och se det ur olika perspektiv. Temat för samtalen varierar men utgångspunkten är etiska frågeställningar som exempelvis bemötande av varandra i arbetsgruppen, bemötande av vårdtagare och anhöriga, reflektioner kring begrepp som respekt och självbestämmande. Det finns även möjlighet att bjuda in exempelvis en sjuksköterska eller biståndsbedömare till samtalen för att ta upp något speciellt tema för information och reflektion.

Örnsköldsvik (cirka 1 700 anställda)

Inom omsorgen och vården av äldre i Örnsköldsvik har Marte Meo-metoden valts som handledningsform inom demensvården. Tre gruppboenden, en korttidsavdelning och en dag- och kvällsverksamhet har deltagit. Marte Meo är latin och betyder ”av egen kraft”. Arbetsmetoden bygger på studier av kommunikationens allra minsta beståndsdelar med hjälp av videokamera.Handledningens syfte är att personalen får information om kommunikation och samspel i egna arbetssituationer och att de får erfarenheter av hur vårdtagarens behov kan tillgodoses i olika situationer. Med stöd av videoinspelningar får personalen konkret information om sina egna och vårdtagarens handlingar och reaktioner i vardagssituationer. Individen får handledning (i grupp) om hur hon eller han kan utveckla sin förmåga till positiv och fungerande kommunikation även i svåra omvårdnadssituationer.

Tillsammans med handledaren väljer individen eller arbetslaget vilken omvårdnadssituation de vill utveckla och man utgår från videoinspelningar av vardagliga situationer. Efter inspelningarna väljer individen ut en sekvens som analyseras utifrån någon av Marte Meo-principerna, exempelvis ”se, höra och observera vårdtagarens uppmärksamhetsfokus, uppmärksamma vårdtagarens initiativ eller bekräfta vårdtagaren”. En klar ledstjärna i arbetet är att söka efter det positiva, att förstärka det som verkligen fungerar

i situationen och på så sätt ökar både personalens kompetens och kvaliteten för vårdtagaren.

Marte Meo-handledarna får egen handledning och utbildning av legitimerad psykolog. Varje steg i handledningen pågår omkring ett år med cirka fem personer i varje handledningsgrupp.

Göteborg (cirka 7 200 anställda)

Kommunen har genomfört ett antal studiecirkelar. Resultat av de utvärderingar som gjorts efter avslutade cirkelar visar att det finns ett behov av en bättre struktur kring reflektion i vardagen. Förståelsen för vad man med reflektion kan uppnå har till viss del ökat. På vissa arbetsplatser avsätts regelbundet särskild tid för reflektion och andra enheter planerar idag för att införa det.

Kommunernas erfarenheter

Flera kommuner uppger att reflekterande samtal givit ny kunskap inom olika kunskapsområden som etik, bemötande, demens eller rehabiliterande förhållningssätt. Samtalen har också bidragit till en positiv utveckling i en arbetsgrupp. Personalen trivs bättre, samarbetet i arbetsgrupperna har blivit bättre, personalen tänker mer självständigt och ser nya lösningar på svårigheter, det blir ett öppnare klimat och personalen vågar prata mer med varandra än om varandra är exempel på förändringar som redovisats.

Senior Göteborg¹⁶ har uppdraget att utvärdera alla Kompetensstegens aktiviteter i Göteborg ur ett helhetsperspektiv och samarbetar kring utvärderingen med FoU i Väst. Resultat från självvärdering visar att tid för reflektion, att i lugn och ro få sitta ner och prata om jobbet och få träffa andra inom yrket, är det som medarbetarna värdesätter mest.¹⁷

¹⁶ Senior Göteborg är en utvecklingsenhet inom Göteborgs stad som arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen med att engagera stadens aktörer för att äldre i Göteborg ska kunna leva ett självständigt liv, www.senior.goteborg.se

¹⁷ Senior Göteborg, *Verksamhetsrapport och strategisk plan 2008–2010*, dnr 0166/07. 2007.

En kommun som arbetat med reflekterande samtal i en studiecirkel uppger att goda praktiska förutsättningar krävs för att det ska fungera bra. ”Vikarier ska vara anskaffade, tidpunkter bestämda i förväg, personalen informerade i god tid och lämpliga lokaler ska vara bokade.”

4.1.7 Lärande med IT-stöd

Vuxenutbildningen försöker möta vuxnas önskemål, behov och förutsättningar genom flexibla studieformer och individuella upplägg. I många kommuner finns någon form av lärcentrum, som erbjuder flexibla möjligheter till studier enskilt och i grupp. Modern informations- och kommunikationsteknik används för att underlätta studier där och när det passar enskilda individer. Stöd av lärare kan ges genom föreläsningar och handledning. Möjligheter finns ofta till studier både på gymnasial nivå och på högskolenivå. Studieplatser på bibliotek med tillgång till dator och uppkoppling på internet kan också underlätta individuella studier.

De beprövade sätten att utbilda med distansmetoder kommer till pass i ny tappning. Det är ett annorlunda sätt att studera på, som gör att fler får chansen till utbildning utan att behöva göra alltför stora förändringar i vardagen. Kontakten med lärare och kurskamrater sker oftast via internet. Distansutbildning kan ha lite olika upplägg, ibland sker all undervisning och kontakt via nätet och ibland träffas kursdeltagare och lärare även på fysiska möten.

Med hjälp av olika IT-stöd kan kompetensutveckling genomföras direkt på arbetsplatserna likaväl som i skolor eller vid lärcentrum. Det förutsätter datorvana hos de som ska studera och tillgång till datorer på eller i nära anslutning till arbetsplatsen. Datorn har länge i huvudsak varit ett administrativt hjälpmedel i omsorgen och vården av äldre och har mer sällan använts av personalen närmast den äldre för kommunikation eller informationssökning.

Införande av stöd för social dokumentation i omsorgen och vården av äldre har väckt behov av att alla anställda ska kunna arbeta med dator och att datorer måste finnas tillgängliga ute i verksamheten. I många kommuner införs också olika slag av planeringsverktyg för personalplanering och tidredovisning som bygger på användning av handdatorer. När stora personalgrupper får träning i att arbeta med den nya tekniken och tillgängligheten till datorer ökar i verksamheten blir det också enklare att utnyttja nätet

för informationssökning och kommunikation. Förutsättningarna ökar också för att nyttja IT-stöd i lärsituationer direkt på arbetsplatsen.

En kommun beskriver att de öppnat ett diskussionsforum på intranätet för att anställda ska kunna delge varandra lärande exempel på utvecklingsarbete, utbyta erfarenheter och sprida kunskaper.

Lärande med IT-stöd kan handla om att utveckla lärmiljöer med IT-stöd på eller nära arbetsplatsen. Det kan också avse olika former av distansutbildning, webbaserat studiematerial eller andra flexibla utbildningsformer med stöd av modern teknik.Handledning med IT-stöd kan vara ytterligare exempel.

Grundläggande datautbildning för social dokumentation

Ett stort antal kommuner arbetar med social dokumentation inom ramen för Kompetensstegen. Arbetet inleds oftast med någon form av kartläggning eller test av personalens datorvana för att kunna individanpassa den grundläggande datautbildningen. Några anställda har över huvud taget inte använt en dator tidigare, en del behöver kompletterande träning medan andra har tillräckliga grundkunskaper för att kunna arbeta med de programvaror som kommunen har valt för dokumentation.

Utbildningen om dokumentation blir helt naturligt en praktiskt inriktad utbildning med IT-stöd. Nedan beskrivs hur Motala kommun arbetar med grundläggande datautbildning.

Utbildning av IT-ombud

Flertalet kommuner utbildar ombud och/eller handledare som genomför grundläggande utbildning i data och dokumentation. En del kommuner använder begreppet ombud för samma uppgifter inom data- och dokumentationsutbildning som andra kommuner kallar handledare. I andra kommuner kan uppgifterna vara uppdelade i flera steg, så att en grupp handledare får en mer omfattande utbildning för att utbilda ombud, som i sin tur grundutbildar och instruerar sina arbetskamrater. Ombuden/handledarna har också i uppgift att i den dagliga verksamheten stödja och stimulera sina arbetskamrater att komma igång med digital dokumentation och att följa upp att dokumentationen fungerar. Uppgiften som IT-om-

bud eller IT-handledare är samtidigt ett exempel på både spetskompetens (se 4.1.2 *Spetskompetens*) och karriärvägar (se 4.1.3 *Karriärvägar*). Nedan beskrivs hur Skellefteå kommun arbetar med IT-ombud.

Grundläggande omvårdnadsutbildning med IT-stöd

Ett hundratal kommuner arbetar med validering och/eller grundutbildning, vanligen i samarbete med kommunens vuxenutbildning eller gymnasieskola. Utbildningen sker ofta på deltid och de studerande kombinerar studierna med arbete. Utbildningen kan helt eller delvis vara förlagd till arbetsplatsen, vilket är fallet bland annat i den försöksverksamhet som beskrivs i avsnitt 4.2 *Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling*. IT-stöd används i olika utsträckning i studierna. Kävlinge kommun som beskrivs nedan är ett sådant exempel.

Ämnesfördjupning

Ett antal olika högskoleutbildningar som genomförs inom ramen för Kompetensstegen bedrivs som nätbaserade distansstudier kombinerade med studiedagar eller träffar. Det gäller till exempel den handledarutbildning som 25 undersköterskor i de sex försökskommunerna deltagit i för att fungera som pedagogiska handledare på sina arbetsplatser. I ett antal kommuner har Kompetensstegens stöd bland annat använts för att ge en eller flera undersköterskor möjlighet att fördjupa sin kompetens i demensvård genom en nätbaserad högskoleutbildning till Silviasyster. I Ale kommun kommer en interaktiv datorbaserad utbildning i demens att genomföras på ett äldreboende under hösten 2007. Två undersköterskor har skrivit det teoretiska innehållet, som därefter granskats av en sakkunnig. Efter utvärdering ska personal vid andra boenden genomgå utbildningen.

Nedan beskrivs hur 40 anställda i Götene studerat Gerontologi genom en nätbaserad högskolekurs.

Handledning med IT-stöd

Kommunikation via nätet kan användas även för handledning av personal. Ett arbetslag i verksamheten kan komma i kontakt med specialister i den egna kommunen eller inom sjukvården för att få råd och stöd i arbetet. Nedan beskrivs hur en sådan handledningsmodell utvecklas i Söderköpings kommun.

Ett antal kommuner samarbetar kring en arbetsmodell som kallas Action, som innebär att handledningsstöd kan ges till anhörigvårdare.

Här följer några exempel från olika kommuner:

Götene (cirka 250 anställda)

På kommunens största äldreboende har 40 medarbetare deltagit i en nätbaserad högskolekurs i gerontologi. Kursen, som genomförts i samarbete med Hälsohögskolan i Jönköping, omfattade 5 poäng och avslutades med tentamen eller ett projektarbete.

En kartläggning av personalens kompetensbehov gjordes inledningsvis och följande områden prioriterades: gerontologi, etik, geriatrik samt kost och nutrition. Många av deltagarna hade ingen eller mycket liten datorvana och studierna inleddes därför med en grundläggande datakurs i samarbete med kommunens lokala kunskapscenter. Den nätbaserade lärostilen var ny för majoriteten av medarbetarna. Kommunens bibliotek ordnade kurser i informations- och litteratursökning, som gjorde deltagarna mer säkra i att söka information och ansvara för sin egen inläring.

Ett lärcentrum har byggts upp i direkt anslutning till ett äldreboendet. Där finns lokaler för utbildning i grupp, tillgång till datorarbetsplatser och högskolans internetuppkoppling.

Personalen arbetar efter 3-3 modellen, där man arbetar i tre dagar och är ledig lika länge. Viss del av arbetstiden är så kallad förtroendetid, som bland annat kan användas till kompetensutveckling. Utbildningarna är arbetsplatsförlagda, vilket gjort det möjligt för alla att delta. Kommunen hade också ett antal utbildningsvikarier under sex månader.

De allra flesta medarbetarna är stolta över att ha klarat av utbildningen. Det var mycket som var nytt i början, sär-

skilt med tanke på att väldigt få av deltagarna studerat på högskolenivå tidigare. Utbildningen fortsätter med kost och nutrition, etik och värdegrund samt geriatrik med inriktning mot stroke, demens och palliativ vård.

Kävlinge (cirka 350 anställda)

I samarbete med Kävlings lärocentrum arbetar genomföra en nätbaserad utbildning som består av delar av gymnasieskolans omvårdnadsprogram. Utbildningen utgår från validering och riktar sig i ett första steg till medarbetare som saknar formell grundutbildning. De kurser som inte kan valideras kan studeras med hjälp av ett IT-program och med stöd av lärare.

I det första steget ingår introduktion och teoretisk validering. Det andra steget omfattar kurser motsvarande 800 poäng. Praktisk validering sker på annan arbetsplats än den egna och kurser som inte kan valideras får studeras. Det tredje steget innebär fördjupning i kurser upp till 1 350 poäng. Den som sedan vill kan på eget initiativ gå vidare och läsa kärnämnen för att skaffa sig en fullständig gymnasiekompetens. Även medarbetare som redan har en gymnasiekompetens kan välja att fördjupa sig i något eller några ämnesområden.

Mark (cirka 850 anställda)

En elektronisk handbok i psykiatri och demens för omvårdnadspersonalen i hemtjänsten har tagits fram tillsammans med ett IT-företag. Handboken finns tillgänglig för all personal som har behörighet till kommunens intranät, det vill säga så gott som all personal. All personal har utbildats i användandet av den elektroniska handboken.

Handboken är nu föremål för stort intresse från bland annat FoU Äldreväst Sjuhärad, dels för en spridning av den befintliga utvecklas nu till att också omfatta palliativ vård.

Motala (cirka 800 anställda)

Grundläggande datautbildning genomförs med syftet att alla ska kunna göra anteckningar kopplat till dokumentation och kunna söka på internet. Den inleddes med kartläggning av kompetensgraden hos samtliga anställda för att anpassa utbildningen. Utbildningen köptes av Centrum för vuxnas lärande i Motala kommun och startade hösten 2006.

Till detta kommer att knytas en utbildning i social dokumentation med start hösten 2007. En del av denna kurs läggs ut på en lärplattform, som kan bidra till en ökad koppling mellan ämnet och metoden.

Skellefteå (cirka 1 850 anställda)

Utbildning av ett 100-tal IT-ombud planeras. Hittills har 70 ombud utbildats. IT-ombudens uppdrag är bland annat att verka för att kvalitetssäkra informationsspridning via arbetslagets gruppanvändare och intranätet och att vara stöd till arbetslag och chef vid nyttjande av digital teknik vid utbildning och information.

Ombudens uppdrag har förankrats vid chefsträffar där cheferna uttryckte stöd för att formulera uppdraget via ett treårigt kontrakt, som undertecknas av chef och ombud. Erfarenheterna från två försöksgrupper är hittills goda.

Ombuden skapar förutsättningar för att kunna nyttja IT-stöd i kommande utbildningsinsatser, till exempel en utbildningsfilm som ska användas ute i arbetslagen kring kost, nutrition och måltid.

Under utbildningen upptäcktes vikten av att inventera tillgången på mediautrustning på alla arbetsplatser.

Söderköping (cirka 250 anställda)

Personal i tre gruppboenden för äldre upplevde behov av mer geriatrisk kunskap. Ett samarbete inleddes med Geriatriska kliniken. Samtidigt fanns ett IT-projekt inom E-lärande Öst (Resursentrum Östergötlands läns landsting och Hälsouniversitetet i Linköping/Jönköping). Kontakter som knöts resulterade i följande arbetsmetod.

Personalgrupperna träffade sjuksköterskorna från Geriatriska kliniken, som informerade utifrån sin specialistkompetens. Personalen skrev ner fallbeskrivningar och tillsammans kom man fram till att ämnesområdena etik och bemötande kändes mest angelägna. Utifrån fiktiva fall diskuterades förslag på lösningar med Geriatriska kliniken. Parallellt fick personalen information och träning i att använda IT-plattformen Ping-Pong.

I dag har personalen en halvtimme i veckan avsatt för att arbeta i Ping-Pong, ställa frågor och få svar enligt en analysmodell. Personalen får träning i att själva ta ett större ansvar för sin kompetensutveckling. De samlas i grupper om tre deltagare och ges tillfälle till diskussion och träning i ett mer reflekterande arbetssätt.

Metoden ger en ständigt pågående kompetenshöjning där personalen hela tiden blir påmind om att tänka utifrån ett reflekterande förhållningssätt men också att förstå vikten av ett enhetligt arbetssätt. Positivt är bland annat träningen i att först medvetandegöra problemet innan man söker en lösning. Ökad förståelse och kunskap hos personalen har kommit vårdtagarna till godo. Kommunen säger att svårigheten är att hitta tillräckligt med tid i vardagen inom befintliga ekonomiska ramar. Samverkan över gränserna är positiv och kostnadseffektiv, men när projekttiden är över behövs någon som fortsätter att ”dra i trådarna”.

Actionprojektet

Sex kommuner (Borås, Huddinge, Härnösand, Järfälla, Varberg och Västerås) deltar i projektet Action, som är en IT-baserad stödtjänst till personer med tidig demens och

deras anhöriga. Tjänsten erbjuds som ett stöd till anhörigvårdare som har en individuell stödplan upprättad med kommunen och är tillgänglig måndag till fredag. Förutom att erbjuda direkt stöd till anhöriga finns ett behov av att höja personalens kompetens när det gäller anhörigstöd, att arbeta i partnerskap samt att ta tillvara modern teknik.

Genom att bilda nätverk kan de kommuner som använder Actiontjänsten utveckla sin omsorg och vård och finna nya former för anhörigstöd. Personalen i de medverkande kommunerna utvecklar sin kompetens när det gäller att arbeta i partnerskap med äldre och deras anhöriga och att använda IT i omsorg och vård. Äldre och anhöriga kan vara delaktiga och dela med sig av sin erfarenhet.

I nätverksarbetet används en pedagogisk metod, Community of Practice, som innebär att ett lärande nätverk skapas för att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål och för att utbyta och dela kunskap, färdigheter och erfarenheter med varandra.

Nätverksarbetet ger goda förutsättningar för samverkan mellan kommunerna och kan resultera i utökad tillgänglighet via en gemensam Actioncentral som kan vara öppen kvällstid eller hela dygnet. Actionnätverket utvecklas både virtuellt och genom att deltagarna träffas fysiskt. Att arbeta i nätverket bidrar till utveckling av en lärande organisation med erfarenhetsutbyte, utbildning och handledning på olika nivåer. De personer som arbetar i Actionprojektet kommer att engageras som interna handledare i lokalt nätverksarbete.

4.1.8 System och modeller

Kärnan i kommitténs uppdrag är att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling. Mot denna bakgrund beskrivs här några olika aspekter på frågan om system och modeller för lärande i omsorgen och vården av äldre samt exempel på hur olika kommuner formar strukturer för lärande i arbetet. Som tidigare påpekats i betänkandet är de flesta kommuner nu mitt uppe i den kompetensut-

veckling som genomförs med stöd från Kompetensstegen. Det är därför för tidigt att kunna bedöma i vilken grad långsiktigt hållbara strukturer har etablerats. I en del kommuner fanns, redan när Kompetensstegen inleddes, modeller eller tankar om långsiktigt hållbara strukturer som kommunerna har byggt vidare på.

Det handlar om organisatoriska system och modeller för att göra kontinuerligt lärande möjligt. En analys av verksamhetens kompetensbehov är grunden för en plan för hela organisationens kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Verksamhetens behov och de anställdas olika förutsättningar är utgångspunkter för individuella kompetensutvecklingsplaner som kan tas fram genom medarbetarsamtal. Karriärvägar som handlar om att tydliggöra anställdas utvecklingsmöjligheter, kan vara en del i ett organisatoriskt system. En plan bör finnas för hur ny personal och vikarier introduceras i de arbetssätt och värderingar som råder och hur avgående personals kompetens kan ersättas.

Erfarenheter av att utveckla strukturerade utvecklingsvägar för omvårdnadspersonal har i april 2007 diskuterats vid ett seminarium som Socialstyrelsen, tillsammans med Kompetensstegen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Svenska Kommunalarbetsförbundet, inbjöd till. I en rapport från seminariet redovisas hur några kommuner format sin struktur för kompetensutveckling i omsorgen och vården av äldre.¹⁸

Socialstyrelsen har tidigare konstaterat att det är allt fler kommuner som arbetar strategiskt med att hitta nya former för kompetensutveckling på arbetsplatsen. Tre av fyra kommuner arbetar på något sätt med arbetsplatsförlagd utbildning. Problemet är enligt Socialstyrelsen att detta delvis sker på bekostnad av grundutbildningen.¹⁹

Att system och modeller ska kunna fortleva och användas, även när det inte finns ett ekonomiskt stöd utifrån, ligger i själva tanken om att vara långsiktigt hållbart. Strukturer för kompetensutveckling som byggs upp bör kunna nyttjas för nya behov och varierande innehåll. Omfattningen av kompetensutveckling kan inom strukturen varieras beroende på behov och resurser. Ett långsiktigt perspektiv innebär också att uppföljning, utvärdering och underhåll av strukturen planeras in från början.

¹⁸ Socialstyrelsen, *Kompetens och arbetsinnehåll*. 2007.

¹⁹ Socialstyrelsen, *Kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

System och modeller för långsiktigt hållbar kompetensutveckling är alltså något mer än att skapa en effektiv organisation för att genomföra en omfattande, men dock i tiden begränsad, utvecklingsinsats. Grundutbildning, introduktion, fördjupning, spetskompetens, ledarskap kan vara exempel på steg, nivåer eller spår i ett system för kompetensutveckling, som olika kommuner formar på olika sätt.

Grundutbildning på gymnasial nivå

Många kommuner har en ambition att omvårdnadspersonalen bör ha relevant grundutbildning, vilket ofta uttrycks som ”undersköterskekompetens”. Ett antal kommuner har uttalade krav på grundutbildning för anställning. Många kommuner har gjort och gör stora ansträngningar för att anställda som inte har en relevant yrkesutbildning ska kunna få skaffa sig det. I 4.1.1 *Validering och grundutbildning* framgår att ett hundratal kommuner inom ramen för Kompetensstegen har satsat på validering och grundutbildning. I detta avsnitt beskrivs också några konkreta exempel på hur kommuner lagt upp grundutbildning för anställda.

Göteborgs stad har sedan 2004 utvecklat en modell för lärande på arbetsplatsen (LPA), där hittills 335 anställda har slutfört studier i omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen motsvarande 1 350 poäng. Modellen kommer att användas i fortsättningen. Med stöd från Kompetensstegen har en metodbok om LPA²⁰ tagits fram. Där beskrivs lärande på arbetsplatsen som ett nytt sätt att tänka och ett nytt sätt att lära och förutsättningarna för en lärande arbetsplats beskrivs. Metodboken vänder sig framför allt till chefer och politiker som ska fatta beslut om utbildning av anställda. På webbplatsen²¹ finns en fördjupad beskrivning av hur LPA fungerar för studerande, arbetsplats, lärare och handledare.

De sex kommuner som deltar i Kompetensstegens försöksverksamhet prövar olika lokalt anpassade modeller för verksamhetsnära lärande, som syftar till att deltagarna ska kunna få betyg på kurser inom gymnasieskolans omvårdnadsprogram. I 4.2.1 *De sex försökskommunernas arbete* beskrivs kommunernas olika uppläggning och hur erfarenheterna ska tas tillvara i fortsättningen.

²⁰ Göteborgs stad, *LPA lärande på arbetsplatsen*. 2007.

²¹ Se webbplatsen www.goteborg.se/lpa

Några kommuner har formulerat egna upplägg av basutbildning, som innehåller delar av omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen. Alingsås kommun har valt att erbjuda anställda som saknar grundutbildning en basutbildning som innehåller några obligatoriska och några valbara kurser ur omvårdnadsprogrammet, motsvarande 600 poäng. I Kävlinge erbjuds på motsvarande sätt kurser motsvarande 800 poäng. Kävlinges uppläggning av utbildningen beskrivs i 4.1.7 *Lärande med IT-stöd*. Dessa kommuner ser grundutbildningen i flera steg och prioriterar att så många som möjligt har gått igenom ett första steg som sedan kan byggas på.

Mot bakgrund av att ungefär varannan nyanställd i omsorg och vård om äldre saknar relevant yrkesutbildning²² är fungerande system för introduktion angelägna. Ett antal kommuner har lyft fram introduktion av nyanställda och vikarier som en viktig uppgift för undersköterskor, som utbildats för handledande uppgifter.

Några kommuner har utformat egna basutbildningar som inte motsvarar kurser i omvårdnadsprogrammet och som alla anställda ska delta i oavsett om de har grundutbildning eller ej. Gävle kommun har en grundläggande utbildning för all omvårdnadspersonal på 40 timmar. Utbildningen omfattar ett block om yrkeskunskap, demens, förflyttning samt hälso- och sjukvård. Ett annat block gäller uppdraget till kunden och handlar om värdegrund, etik, personliga planer och kontaktmannaskap.

Vidareutbildning

För att tillgodose behov av fördjupning och specialisering i omvårdnadsarbetet utvecklar kommuner olika modeller för återkommande vidareutbildning. I modellerna ingår oftast också system för att ta hand om nyanställd personal. Exempel beskrivs i 4.1.2 *Spetskompetens*, 4.1.4 *Ledarskap* samt 4.1.5 *Handledning*.

Borås och Markaryd är exempel på kommuner där tydliga karriärvägar samtidigt är en del i en långsiktig modell för kompetensutveckling (se 4.1.3 *Karriärvägar*).

Göteborgs modell för lärande på arbetsplatsen, som beskrivs ovan, används även för påbyggnadsutbildning i bland annat äldrepsykiatri.

²² Socialstyrelsen, *Kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

Utvecklings- och förändringskompetens

En del kommuner bygger in utvecklings- och förändringskompetens i organisationen genom att utbilda utvecklingsledare eller förändringsledare. Ett sådant arbetssätt är genombrottsmetoden, som om den hålls vid liv i en kommun kan vara en god grund för fortlöpande verksamhetsutveckling och kompetensutveckling.

Det kan också vara process- eller utvecklingsledare som tillsammans med arbetslagen tar reda på utbildnings- och utvecklingsbehov utifrån brukarnas behov och som har i uppgift att driva på förändringsarbete på arbetsplatserna. Gävle kommuns funktion som utvecklingsledare beskrivs under 4.1.3 *Karriärvägar* och 4.1.4 *Ledarskap*. Linköpings kommuns arbete med utvecklingskompetens beskrivs närmare nedan.

Struktur

Några kommuner lägger särskild vikt vid att skapa en struktur som ger praktiska förutsättningar för långsiktigt hållbara modeller för kompetensutveckling. Ett tydligt exempel är Örebro som utvecklar fyra minilärcentrum för personalen i omsorgen och vården av äldre. Karlskrona bygger en grundorganisation med olika utvecklingsblock och en stödstruktur i fyra nivåer, vilken beskrivs nedan. Alingsås och Lerum har samarbetat om utveckling av en kompetensmodell i tre steg. Hammarö är ett exempel på en mindre kommun med ambition att bygga en utbildningsorganisation utifrån sina egna kompetenser.

Ett antal kommuner bygger modeller med utbildning i flera steg, med ombud från varje arbetsplats som får en kortare utbildning för ett specifikt utbildningsuppdrag på sin egen arbetsplats eller eventuellt också på en annan arbetsplats. Handledare kan utses och få en mer gedigen utbildning för att fungera som utbildare av ombud och/eller stöd till ombuden och ofta med ansvar för att följa upp att utbildningen också lett till förändring i verksamheten. Exempel på sådana modeller finns också i 4.1.5 *Handledning*.

Interna lärarresurser

Kommittén har inte i bedömningen av kommunernas ansökningar tagit ställning till vilka kommunerna anlitar som utbildare i sin kompetensutveckling. Vanligt är att kommuner anlitar externa experter, konsulter eller lärare som föreläsare eller handledare eller upphandlar utbildning av kommunens vuxenutbildning eller av utbildningsföretag. Många kommuner väljer att utveckla egna lärarresurser i form av specialister eller spetsutbildade sjuksköterskor, sjukgymnaster, arbetsterapeuter, biståndshandläggare, undersköterskor med flera. En del kommuner väljer medvetet att nyttja och utveckla egna interna lärarresurser och en del planerar också in pedagogiskt stöd i olika former. Det kan handla om kurser i pedagogik eller olika handledarutbildningar. Strukturer med interna lärarresurser skapas till exempel i Alingsås, Karlskrona, Lerum, Trelleborg och Umeå.

Ett system med interna ombud, handledare, instruktörer och lärare behöver underhållas. En del kommuner planerar in uppföljningsdagar för fortsatt kompetensutveckling och återträffar eller nätverk för erfarenhetsutbyte. Utifrån verksamhetens behov av kompetens kan en bedömning göras av när interna resurspersoner bäst gagnar måluppfyllelsen och när externa resurspersoner behöver anlitas för att få in kunskap utifrån till exempel i form av nya forskningsrön.

Kompetensbank

Att synliggöra, använda och utveckla kompetens är några viktiga ledord för Kompetensstegen. Ett resultat av en sådan process kan bli karriärstegar eller kompetenstrappor som tydliggör för både anställda och arbetssökande vilka utvecklingsmöjligheter som finns i omsorgen och vården av äldre i en kommun. För att ha överblick över både tillgänglig kompetens och behov av kompetensutveckling bygger flera kommuner upp kompetensbanker. Se exempel nedan från Alingsås och Lerum.

En särskild form av kompetensbank utvecklas i Dalsland. De fem kommunerna samarbetar om att utveckla spetskompetens och att bygga en gemensam kompetensbank som ger underlag för att nyttja personalens specialistkompetens optimalt.

Utbyte av erfarenheter

Att få möjligheter att byta erfarenheter mellan arbetskamrater, olika yrkesgrupper, arbetsplatser och huvudmän och även mellan kommuner innebär tillfällen att lära av varandra och få perspektiv på både den egna arbetsplatsen och på andra sätt att arbeta.

Omvårdnadspersonal i Strömstads och Tanums kommuner har sedan september 2006 ett erfarenhetsutbyte i form av soppluncher. Ett fyrtiotal anställda från olika arbetsplatser i de båda kommunerna deltar varje gång i en enkel lunch, tar del av en föreläsning och har tid till diskussion, social samvaro och nätverksbygge. Under första halvåret var temat Daglig aktivitet för äldre, därefter Genombrottsprojekt.

I Piteå kommun har omvårdnadspersonal sedan 1997 haft möjlighet att ansöka om att få göra olika projekt och erfarenhetsutbyten. Syftet är att hitta metoder för verksamhetsutveckling som fortsättningsvis kan användas i vardagsarbetet. Personalen planerar, skriver en projektansökan med en ekonomisk kalkyl, genomför sitt projekt- eller erfarenhetsutbyte, redovisar sina erfarenheter både muntligt och skriftligt. Man kan ansöka om medel för erfarenhetsutbyte i den egna verksamheten, i kommunen eller i övriga Sverige. Genom Kompetensstegen har omfattningen av projekt kunnat utökas.

Här följer ett antal exempel från kommuner:

Alingsås (cirka 850 anställda)

Lerum (cirka 650 anställda)

Alingsås och Lerums kommuner har samarbetat om utveckling av en förvaltningsövergripande kompetensmodell för omsorg och vård av äldre, som utgår från verksamhetens mål och uppdrag. Syftet är att uppnå kontinuitet, långsiktighet, tydlighet och utvecklingsmöjligheter samt att skapa ett attraktivt arbete. Varje medarbetare ska ha en individuell kompetensutvecklingsplan. Målet är en kompetensstege för varje yrkesgrupp med tre olika nivåer – grund, fördjupning och specialisering. Modellen bygger på en struktur med ombud i varje arbetslag, ansvarig finns för varje område och huvudansvarig finns i förvaltningen.

Båda kommunerna har ombud inom exempelvis munvård, kost, inkontinens och kvalitet.

Bas- eller grundnivå är ämnen och områden som alla på arbetsplatsen bör ha. Utbildningen hålls till stor del av egen personal. Vissa delar av basnivån är obligatoriska, andra kan variera mellan verksamheter och yrkesgrupper.

Fördjupning: för undersköterskor bygger den på ombudsstrukturen där huvudansvariga utbildar. För övriga yrkesgrupper finns fördjupningskurser som faller utanför ombudsstrukturen.

Spetsutbildning och specialisering: verksamhetens behov styr val av ämnen och antal personer som utbildas. Spetskompetens leder till ett tydligt skriftligt uppdrag för alla och lönetillägg när det gäller undersköterskor. Spetsutbildning kan vara gymnasieutbildning på minst 200 poäng, kvalificerad yrkes- eller högskoleutbildning.

I båda kommunerna ska en kompetensbank byggas upp för att förtydliga vilken bas-, fördjupnings- samt spetskompetens som finns. För att uppnå långsiktighet planeras ett internt konsultsystem där kunskap och kompetens hämtas inom förvaltningen.

Med kompetensmodellen som utgångspunkt och med stöd från Kompetensstegen har båda kommunerna genomfört utbildning i social dokumentation, spetsutbildning i demens samt utbildning i konsultativt arbetssätt för legitimerad personal. Erfarenheter från genomförda genombrottsprojekt tas tillvara genom att kommunerna utarbetar ett gemensamt utbildningsmaterial om metoden. Alingsås har också genomfört basutbildning som innehåller några kurser ur omvårdnadsprogrammet, utbildning om bemötande samt läkemedelshantering. Lerum har även utbildat cirkelledare för reflektionsgrupper och ombud för kulturella aktiviteter samt genomfört spetsutbildning med inriktning på psykiatriska diagnoser.

Göteborg (cirka 7 200 anställda)

Göteborgs stad har nyligen fastställt en plan för äldreomsorgens strategiska kompetensförsörjning. Planen innehåller tydliga anställningskrav, nätverk med samordnare och en tydlig karriärstege för personalen.

Planen omfattar alla medarbetare; undersköterskor, sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och biståndsbedömare. Kriterier för anställning har formulerats i fråga om kunskaper/grundutbildning, färdigheter, kontakter och samarbete samt erfarenheter.

Tre kompetensnivåer preciseras i planen. Alla medarbetare ska ha baskompetens, de flesta ska ha fördjupad kompetens och några ska ha specialiserad kompetens.

För varje nivå anges vilken utbildning och erfarenhet som krävs samt exempel på uppdrag, som kan kopplas till kompetensnivån.

Grundutbildning för undersköterskor är gymnasieskolans omvårdnadsprogram eller motsvarande. För medarbetare som inte är klara med gymnasieutbildningen upprättas en handlingsplan för hur individen ska nå denna utbildningsnivå, främst genom lärande på arbetsplatsen.

Grundutbildning för sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster är legitimation och för biståndsbedömare socionomexamen eller motsvarande.

Alla medarbetare ska ha möjlighet att utvecklas. I utvecklingssamtal sker dialog om den individuella kompetensutvecklingsplanen och det ska finnas en plan för hur medarbetares ökade kompetens tas till vara. Medarbetare ska efter kompetensutveckling kunna få en tydlig roll i verksamheten och en positiv löneutveckling om kompetensutvecklingen leder till höjd kvalitet för verksamhet och brukare.

Hammarö (cirka 300 anställda)

Hammarö kommun har byggt upp en utbildningsorganisation som bygger på att personal från den egna organisationen fortbildar omvårdnadspersonalen. Interna utbildare

är rehabiliteringspersonal, sjuksköterskor, biståndshandläggare, undersköterskor, dietister, enhetschefer samt utvecklingsledare. Tillsammans utgörs gruppen av ett tjugotal personer. Dessa lärare har fått en gemensam pedagogisk utbildning. Alla utbildningar är upplagda utifrån ett lärande perspektiv med reflektion, dialog och delaktighet. De interna lärarna har haft möjlighet att fördjupa sig i sina egna ämnesområden och fått tid avsatt för planering.

Genom att fråga olika intressenter, till exempel brukare, anhöriga, personal, chefer, pensionärsorganisationer och fackliga organisationer, om vad de anser att personalen ska kunna för att utföra ett bra arbete, har kommunen fått fram en kravprofil som omfattar tolv olika kunskapsområden. Varje anställd ska i utvecklingssamtalet i samråd med enhetschef kunna välja ut vilka kunskapsområden som är aktuella under de kommande åren. Varje kunskapsområde motsvarar cirka tio timmar per anställd och år. De olika kurserna genomförs ett par gånger per år och med personal från olika arbetsgrupper.

Karlskrona (cirka 2 200 anställda)

Karlskrona kommun prövar en modell för kontinuerligt lärande, som bygger på en pedagogisk grundsyn att lärande är en aktiv och medveten process och att ett informellt lärande ständigt sker. Två olika typer av lärande behöver utvecklas. Den ena är att lära sig utföra eller bemästra en arbetsuppgift. Den andra är att aktivt lära sig att reflektera och ifrågasätta. För att uppnå en pendelrörelse av lärande (bemästra – ifrågasätta) byggs modellen upp kring fyra nyckelfunktioner. Chef, blockansvarig, instruktör och ombud är stöd i lärprocessen.

Chefens främsta uppgift är att vara stöd och bollplank till den blockansvarige, instruktören och ombudet. Chefen ska organisera verksamheten så att instruktör eller ombud ges goda förutsättningar att genomföra sina uppdrag.

Den blockansvarige ska ha kunskap och erfarenhet samt vara intresserad av utbildningsblockets kunskaps-

område och ha förmåga att entusiasmera och leda grupper samt söka ny kunskap inom området.

Instruktören ska ha intresse för kunskapsområdet, vilja att skaffa ytterligare kunskaper och förmåga att handleda och instruera kolleger individuellt och i grupp inom äldreförvaltningen.

Ombudet har intresse för kunskapsområdet, vilja att skaffa sig ytterligare kunskaper och förmåga att handleda och instruera kolleger individuellt och i grupp inom den egna arbetsplatsen.

Instruktör och ombud har fått stöd i form av handledningsmetodik. Efter grupphandledning övergår gruppen till att vara en nätverksgrupp som är betydelsefull för att få det långsiktiga och verksamhetsnära lärandet att fortsätta utvecklas.

Inom denna struktur genomförs Kompetensstegens elva olika utbildningsblock. Ledarskapet i en strukturerad värdegrund samt Kunskap om det naturliga åldrandet är två utbildningsblock som redan hunnit genomföras.

Linköping (cirka 2 300 anställda)

Linköpings kommun arbetar med ett antal generella teman för utvecklingskompetens, utveckling av hållbara modeller och system för lärande och kompetensutveckling. Det sker i samarbete kommunerna Kinda, Mjölby, Motala, Ydre och Åtvidaberg, som ingår i FoU Centrum för vård, omsorg och socialt arbete. Samarbetet inkluderar också forskare från Linköpings universitet, Svenska Kommunalarbetsförbundet och utbildningsanordnare.

Fem teman har arbetats fram gemensamt med utförarna av omsorg och vård av äldre. Det är lärande i team och arbetslag, mentorskap och handledning som stöd för lärande, brukarstyrd utveckling av kompetens, ledarskap och verksamhet, utveckling av metoder och modeller för validering samt nätverk som stöd för lärande och utveckling. Kring dessa teman genomförs seminarier med föreläsningar och gruppsamtal för att uppnå en gemensam

och fördjupad teoretisk grund för det fortsatta arbetet och för ett fortlöpande utbyte av erfarenheter.

Kommunen arbetar samtidigt med ett omfattande program för omsorgskompetens, alltså den kompetens som krävs i den direkta omsorgs- och vårdarbetet för de äldre. Arbetet med utvecklingskompetens ska stimulera till att utveckla och pröva alternativa former av lärande för omsorgskompetens. Det innebär ett avlägsnande från traditionella kurser till mer arbetsplatsbaserade lärandeformer. Starkt fokus ligger på att skapa förutsättningar för att använda både gamla och nya kunskaper i det vardagliga omsorgsarbetet.

Under arbetet har tillkommit ett sjätte tvärgående tema om ledarskap för att stödja lärande och verksamhetsutveckling.

Arbetet med kompetensutveckling i Linköpings kommun engagerar både omsorgen och vården av äldre i kommunal regi och den som bedrivs av alternativa utförare på uppdrag av kommunen samt kommunala och privata utbildare.

Trelleborg (cirka 700 anställda)

Kommunens långsiktiga strategi handlar om att implementera ett synsätt och en metodik som bygger på verksamhetens värdegrund och en övertygelse om att medarbetarna behöver verktyg för att kunna leda sig själv, andra och varandra i det dagliga arbetet. Trelleborgsakademin startades 2005 och ska bygga upp ett långsiktigt och kontinuerligt lärande genom att spetsutbilda handledare inom olika områden. Den bärande tanken är att i så stor utsträckning som möjligt tillvarata och utveckla den kompetens som finns i verksamheten.

Kommunens modell innebär en bred satsning på både ledar- och medarbetarnivå. Alla medarbetare ges samma generella kompetens inom exempelvis etik, moral och bemötande. Därefter ges uppdragsspecifik kompetens som beror av vilket speciellt uppdrag den anställde ska ha i or-

ganisationen. Ett antal kvalitetsförmedlare har fått en uppdragsspecifik utbildning för att utbilda kollegerna på sin arbetsplats. Samtidigt har ett ledarutvecklingsprogram för alla enhetschefer genomförts. Programmet genomsyras av värdegrunderna, den egna personliga utvecklingen och har kopplats till det vardagliga arbetet. Ledarna har, precis som kvalitetsförmedlarna, uppdrag att dela med sig av sin fördjupade kunskap på sin arbetsplats.

Trosa (cirka 200 anställda)

”Kalvdansen” i Trosa är workshops, som genomförs som en integrerad del av verksamheten inom omsorg och vård av äldre med återkommande teman och ämnesområden efter behov. Olika teman kan prioriteras under en period som social dokumentation, förflyttningsteknik och demenssjukdomar. Grunden är att organisationen ska kunna bära Kalvdansen vidare genom intern utbildning i form av workshops där brukarnas behov är i centrum och där personal kan lära och byta erfarenheter med varandra. Innehållet är flexibelt och ger många möjligheter att ändra inriktning efter det enskilda behov som boende, brukare och personal har. Olika teman kan prioriteras under en period.Handledning i små grupper och föreläsningar, som kan genomföras internt eller av externa aktörer, kan komplettera workshops.

Kalvdansen har också ordnat utbildning för politiker och chefer och utbildning från politiker till omvårdnadspersonal för att förankra och utveckla kompetensfrågorna på lång sikt.

Umeå (cirka 1 700 anställda)

I Umeå kommun har utarbetats en modell i fyra steg. Stegmodellen har två huvudspår där det ena är inriktat på förändringsarbete och det andra har en mer tydlig kopp-

ling till teoretisk och praktisk vardagskunskap. När stegmodellen är färdig ska den leda till att personalen får tydliga vägar för kompetensutveckling inom det egna yrket.

Första och andra steget är en bas, där syftet är att deltagarna ska tillägna sig grundläggande kunskaper i gerontologi ur ett socialt perspektiv, om vanliga diagnoser, bemötande och symptom hos äldre. De ska också kunna planera, genomföra och utvärdera omvårdnadsinsatser för äldre som drabbats av sjukdomar och tillägna sig färdigheter i det vårdtagarnära arbetet.

Utbildningen omfattar totalt cirka 16 dagar, varav avsnitt om kontaktmannaskap samt etik och bemötande är obligatoriska. Övriga avsnitt valideras tillsammans med enhetschef i samband med medarbetarsamtal och läggs fast i varje medarbetares individuella utvecklingsplan.

I tredje steget utbildas 16 undersköterskor till pedagogiska handledare med spetskompetens inom specifika områden som demenssjukdom, stroke, palliativ vård, vardagsrehabilitering med fallprevention, omvårdnadsdokumentation samt inkontinens. Dessa pedagogiska handledare bildar team med sjuksköterskor och paramedicinsk personal och är en utbildningsresurs inom hela omsorgen och vården av äldre. Genom att satsa på interna handledare och vägledare bygger verksamheten upp en egen kompetens som blir en viktig del i en infrastruktur för lärande.

Fjärde steget innebär högskolestudier i omvårdnad. Två anställda har tagits ut och de ska bli en del av verksamhetens utbildningsresurser.

Utöver stegmodellen arbetar Umeå kommun med Genombrottsmetoden, med en ledarskapsutbildning och en forskarledd utvärdering.

Örebro (cirka 2 800 anställda)

En struktur med fyra minilärcentrum har byggts upp. Målet är att kompetensutveckling ska bli en naturlig del av verksamheten, med minilärcentrum som geografisk mötesplats för närliggande arbetsplatser. Vid minilärcentrumen

finns studierum med teknisk utrustning och litteratur. Där bedrivs långa utbildningar som gymnasial omvårdnadsutbildning, men också studiecirkelar, föreläsningar, distansutbildningar och nätverksträffar. Forskarföreläsningar på dvd från universitetet kan lånas. Formerna anpassas efter innehållet i varje utbildning och verksamhetens behov. Intern kompetens tas tillvara genom att personal med spetskompetens används som lärare. Samtidigt tillförs också ny kompetens utifrån när det är motiverat. Kompetensutveckling ges för varje anställd utifrån individuella behov och verksamhetens behov. Det sker en utveckling från traditionell skolform till ett flexibelt verksamhetsanpassat lärande nära arbetsplatserna. Efter projekttidens slut ska minilärcentrumen ingå i den vanliga verksamheten.

För varje yrkeskategori utarbetas en kompetensstegen med grundutbildning, introduktion, fördjupning och specialisering. Inom Kompetensstegen har 120 vårdbiträden genomgått validering och omvårdnadsutbildning om 1350 poäng i karaktärsämnen. Modellen för omvårdnadsutbildning hade tidigare prövats i liten skala och innebär en dag med lärarledd undervisning och en dag för självstudier per vecka på betald tid. Introduktion innehåller lyftkörkort, dokumentation, lagar, avtal och organisation. Fördjupning kan till exempel vara demens, psykiatri, rehabilitering, palliativ vård eller kost. Specialisering kan innebära utbildning för uppgifter som kvalitetsinspektör, samtalsledare, handledare, mentor eller intern utbildare.

4.1.9 Kommitténs kommentar

I kapitel 4 har kommittén beskrivit en del av all den kompetensutveckling som pågår i kommunerna med stöd av Kompetensstegen. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att studera vilka effekter Kompetensstegen har på äldreomsorgens kvalitet. Slutredovisning ska lämnas 30 juni 2009. Nästa alla kommuner har sökt och erhållit stöd för insatser som pågår under perioden 2006–2008, vilket inne-

bär att de just nu är mitt i ett intensivt utvecklingsarbete. Några samlade resultat och effekter av Kompetensstegen kan därför inte redovisas här. Dock har kommittén på olika sätt så långt möjligt tagit tillvara erfarenheter från pågående arbete. Erfarenheter av generell karaktär och som flera kommuner beskrivit utan direkt koppling till ett specifikt utvecklingsområde har kommittén valt att redovisa i detta avsnitt. Här finns också kommitténs samlade kommentarer kring den kompetensutveckling som beskrivits i 4.1.

Kompetensstegen – ett omfattande och mångfasetterat arbete

Totalt har 287 kommuner ansökt om och fått medel via Kompetensstegen och drygt 100 000 vårdbiträden och undersköterskor har involverats i en eller flera av de cirka 1 500 aktiviteter som pågår eller redan genomförts.

Kommittén konstaterar att den fördelade miljarden kommit nästan alla kommuner till del och att en stor andel av landets vårdbiträden och undersköterskor inom omsorgen och vården av äldre på något sätt deltagit i kompetensutveckling. Kompetensstegen har haft ett brett genomslag och kommunernas medfinansiering är betydande. Enligt uppgifter i ansökningarna har den beräknats vara minst lika omfattande som statens. I kommunerna har samtidigt pågått eller pågår utvecklingsinsatser finansierade med andra medel, till exempel EU-bidrag. Dessutom har stimulansbidrag via Socialstyrelsen i många kommuner inneburit ett komplement till de insatser som genomförts med medel från Kompetensstegen.

Enligt Socialstyrelsens rapport²³ uppger åtta av tio kommuner att de gjort en inventering, behovsanalys eller liknande av kompetensutvecklingsbehovet hos personalen. Dessa analyser har ofta gjorts i anslutning till arbetet med Kompetensstegen. Detta stämmer väl med kommitténs bild. Den kompetensutveckling som kommunerna sökt och erhållit stöd för har tagit sin utgångspunkt i verksamhetens behov, men har också tillgodosett enskilda anställdas behov. Endast ett mindre antal kommuner har uppgett att brukarundersökningar eller liknande ligger till grund för den kompetensutveckling som genomförts. Enligt kommitténs bedömning av kommunernas olika beskrivningar och redovisningar har sats-

²³ Socialstyrelsen, *Kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

ningen i stor utsträckning haft ett verksamhetsnära innehåll och ofta även bedrivits arbetsplatsnära (se 4 *Vad sker i kommunerna?*).

Resultat och effekter

De flesta kommuner uppger att det är alltför tidigt för att genomförda insatser ska ha utvärderats på ett sådant sätt att resultat och effekter på brukarnivå kan mätas i verksamheterna. Däremot uppger kommunerna att de är nöjda med de utbildningsinsatser som genomförts. Det finns framför allt många exempel på att personal fått bättre förståelse för sitt arbete och stärkt självförtroende. Följande citat från en områdeschef får illustrera detta: "Personer som har deltagit har fått stärkt självförtroende och ett ökat engagemang". En studerande uttrycker sig så här: "Jag har börjat dokumentera mer än jag gjorde förr, eftersom jag tycker det är viktigt för att man ska se ett resultat av omvårdnad, bra eller dåligt, för att sen kunna åtgärda ytterligare".

I en rapport från Senior Göteborg redovisas några resultat från självvärdering. Där uppges att tid för reflektion är det som värdesatts högst av de anställda, men att det är svårt att gå ifrån arbetsplatsen och att lämna sysslor till kolleger. På arbetsplatser som använder schemaplaneringssystem är detta dock inte något problem. Vidare anges att de flesta är väldigt nöjda med möjligheten att få kompetensutveckling och att det sker en så stor satsning på äldreomsorgen. Dock finns en oro över att inte lyckas behålla kunskaperna.²⁴

En del kommuner har arbetat med metoder som i sig ger ett direkt resultat i verksamheten. Som exempel kan nämnas den så kallade Genombrottsmetoden (se 4.1.5 *Handledning*, exempel från Göteborg). Kommuner som arbetat med läkemedelsutbildning, fallprevention, hygien och liknande kan ibland redovisa att avvikelserapporterna blivit färre, att fallolyckor eller förekomst av infektioner minskat. Insatser som handlar om att starta processer behöver pågå en längre tid innan resultat och effekter kan påvisas. Reflektionsgrupper som syftar till mer nyanserad och fördjupad förståelse för etiska dilemman är exempel på insatser vars resultat kan vara svåra att mäta. Sådana arbetsätt behöver fortgå under en längre period för att utvärdering ska vara möjlig.

²⁴ Senior Göteborg, *Verksamhetsrapport och strategisk plan 2008-2010*, dnr 0166/07. 2007.

Kommittén konstaterar att resultat och effekter på brukarnivå knappast kan bedömas innan kommunerna lämnat sina slutredovisningar. Det är däremot rimligt att anta att det ökade engagemang och stärkta självförtroende som kan observeras hos personalen på sikt borde bidra till höjd kvalitet.

Förankring i alla led

För att uppnå avsedd effekt med olika insatser krävs en god förankring i alla led. Det behövs tydlig och tillräcklig information på arbetsplatsträffar, via intranät och fackliga organisationer för att motivera de personer som förväntas delta i utbildning men också för att säkerställa hög delaktighet i hela arbetsgruppen. God information är dessutom nödvändig för den enskilde så att väl underbyggda val kan ske också med hänsyn till individens egna intresse, engagemang och personliga drivkrafter.

Många kommuner uppger att förankringen på alla chefsnivåer är viktig. I första hand gäller det första linjens chef, enhetschefen, särskilt om denna inte initierat insatsen. Några kommuner har uppgett att en god förankring hos chefer på olika nivåer och hos politiker är nödvändig för att de ska bidra med stöd och skapa nödvändiga förutsättningar för genomförandet.

Kommittén kan konstatera att kommunerna bedömt att information och förankring är synnerligen viktig för att starta utvecklingsprocesser som ska kunna leva vidare även när särskilda medel inte längre finns. Enstaka informationstillfällen räcker inte. Ofta krävs ett långt och tålmodigt arbete för att förankra och bearbeta de tankar som ligger till grund för en viss utvecklingsinsats. Inte minst handlar det om att skapa en gemensam bild av vilken kompetensutveckling som behövs. Medarbetares möjlighet till delaktighet och inflytande har i andra sammanhang visat sig ha stor betydelse för resultat och effekter.²⁵

²⁵ Myndigheten för skolutveckling. *Slutredovisning av uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.*, dnr 2003:338. 2003.

Chefens roll och ansvar för lärande på arbetsplatser

Betydelsen av ett tydligt ledarskap betonas av många kommuner som uppgivit att chefens (vanligen enhetschefens eller motsvarandes) stöd och engagemang är ovärderligt. En chef som visar intresse, är engagerad och ger respons visar att den utbildningsinsats som pågår är prioriterad och betydelsefull. Chefens stöd till den som fått ett särskilt uppdrag bidrar till dennes legitimitet. Andra viktiga chefsuppgifter är att skapa förutsättningar för olika läroprocesser och att ge utrymme för medarbetares nya kunskaper och kompetenser.

Olika strategier har valts för att utse personal för specifika uppdrag. Det handlar om att till olika uppdrag utse den eller de som i arbetslaget kan utföra uppgiften för verksamhetens bästa, inte i första hand en rättvis fördelning av specialuppdragen. Samtidigt har varje chef ett stort ansvar för att motivera anställda till att delta i kompetensutvecklingsinsatser och ta på sig nya uppdrag. Det är positivt och utvecklande för den enskilde att få möjlighet att vidareutbilda sig inom områden som individen har intresse för, men det fordras också att verksamheten är beredd att ta tillvara de nya kunskaperna.

Stora krav och förväntningar ställs på chefen som därför måste ges rimliga förutsättningar för sitt uppdrag. Det kan gälla storleken på den medarbetargrupp chefen har eller vilka stödfunktioner i övrigt som finns tillgängliga, exempelvis ekonomi- och personalfunktion.

Kommittén vill framhålla vikten av att en kommun har en strategi och en plan för kompetensutveckling och som bygger på en analys av samhällsuppdraget och de kompetenskrav som detta ställer. Det bör vara väl genomtänkt vilken kompetensutveckling som är nödvändig och under vilka förutsättningar den ska bedrivas, hur olika uppdrag fördelas och i vilka sammanhang som chefen bör delta. Detta gäller även chefer på högre nivåer.

Tiden – en kritisk faktor

Tiden beskrivs av många kommuner som en kritisk faktor. Tid behövs för planering, förankring och motivationsskapande insatser. Det behövs tid i form av timmar och dagar, men informationsinsat-

ser bör också spridas över ett antal veckor så att alla hinner bearbeta och ta ställning till den information som ges.

I genomförandefasen handlar det dels om möjligheten, dels om rätten att gå ifrån ordinarie sysslor. Det kan gälla att få tiden att räcka till, då det direkta omsorgsarbetet tar stort utrymme, men också att schemamässigt hitta lämpliga tidpunkter. Detta gäller för både större grupp föreläsningar och mer regelbundna diskussions- och reflektionsstillfällen där nya kunskaper bearbetas och införlivas i verksamheten.

Ofta anlitas vikarier eller timanställda när personal deltar i olika aktiviteter. Erfarenheterna från sådana lösningar är blandade. En del kommuner har svårigheter att anskaffa lämpliga vikarier, andra menar att kontinuiteten hos brukarna blir lidande om antalet vikarier blir flera. Ibland nyttjas interna resurser för utbildningsinsatser och genomförandet förläggs på eller i nära anslutning till arbetsplatsen, vilket innebär ett minskat vikariebehov. En svårighet som då kan uppstå är att en del av personalen avstår från att delta av lojalitet till arbetskamrater och brukare.

Kunskapsutveckling är en nödvändig förutsättning för att kvaliteten i omsorgen och vården av äldre ska kunna höjas. Därför är det kommitténs uppfattning att tid för lärande bör beräknas och ingå som en del av arbetstiden.

Lärande arbetsplatser

Flera kommuner har medvetet satsat på att utveckla lärande arbetsplatser. Studieplatser med tillgång till datorer, litteratur och tidskrifter har ställts i ordning som en praktisk förutsättning och medarbetare har fått tid avsatt för självstudier eller studier i mindre grupper. Likaså är tid för reflektion, gruppsamtal och erfarenhetsutbyte metoder som nyttjats.

Några kommuner har låtit personal från olika arbetslag byta arbetsplats med varandra, ibland i samband med grundutbildning. Vinsterna med detta är flera. Personal får nya perspektiv både på arbetets innehåll och organisering och även på lärandet. Dessutom reduceras behovet av vikarier.

Ett nära samarbete med utbildningsanordnaren är av stor vikt när en utbildningsinsats planeras och genomförs, särskilt när det handlar om formell utbildning. Ett sådant närmande är till gagn för båda intressenter, vilket Linköpings kommun har angett: "På så vis

betonas också äldreomsorgens roll som aktiva producenter av kompetens och kunskap i stället för att enbart vara mottagare och användare av kunskap och kompetens”.

Det är kommitténs uppfattning att ett närmande mellan verksamhet och utbildning är nödvändigt. Detta gäller alla utbildningsnivåer, kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och högskoleutbildning, men kan också gälla enskilda utbildningsanordnare. Viktiga parter i ett sådant närmande kan vara FoU-centrum och kunskapscentrum av olika slag.

Utbildning bör vara kopplad till uppdrag

En relevant grundutbildning är en förutsättning för god kvalitet och något alla anställda bör ha. Ofta avses omvårdnadsprogrammet eller motsvarande äldre utbildning. Förutom satsningar på validering och grundutbildning har många kommuner satsat på vidareutbildning av längre eller kortare slag, exempelvis i form av spetskompetens inom något kunskapsområde.

En sådan vidareutbildning bör ha en koppling till ett tydligt uppdrag, ett uppdrag som innebär att en medarbetares nya och vidgade kompetens tas tillvara och att nyttan av genomförd kompetensutveckling därmed tydliggörs. Det kan gälla att handleda kollegor, medverka i utbildningsinsatser, ingå i team med särskild spetskompetens eller kunna bistå med råd och stöd i arbetslaget. Viktigt är också att individen ges rimliga förutsättningar för sitt uppdrag, till exempel i form av avsatt tid. Det finns naturligtvis olika sätt att tydliggöra ett uppdrag, men skriftliga kontrakt kan vara en väg (se 4.1.7 *Lärande med IT-stöd*, exempel från Skellefteå).

Handledning

Handledarutbildning av olika längd och omfattning, genomförs i många kommuner (se 4.1.5 *Handledning*). För en anpassningsinriktad handledning, exempelvis för introduktion av nyanställda eller införande av ett nytt dokumentationssystem, kan förmodligen en kortare handledarutbildning räcka. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att ett antal kommuner satsat på mer omfattande handledarutbildningar mot ett utvecklingsinriktat handledarskap.

System och modeller

Många kompetensutvecklingsinsatser genomförs inom särskilda ämnesområden, ibland som ett första steg i en utvecklingskedja. Ett antal kommuner har dessutom satsat på att utveckla olika typer av system och modeller (se 4.1.8 *System och modeller*). Utöver den nödvändiga grundutbildningen av all personal är spetsutbildning som utgår från verksamhetens behov önskvärd. Därutöver behövs ett strukturerat system för hur kompetensen ska upprätthållas. I detta system bör ingå introduktion av nyanställda samt möjlighet både för tillsvidareanställda och vikarier att bidra till kunskapsutveckling, delta i nätverk och ta del av forskning och nya rön. En kommun som satsat på ombuds- eller handledarorganisation behöver ha strategier för att vid behov utse och utbilda nya ombud. Om strukturerna finns, så kan volymen utbildning fortlöpande anpassas till behov och förutsättningar.

Ofta fungerar egen personal som lärare, vilket ger möjlighet att upprätthålla kompetens inom olika områden och bidrar till att utbildningsinsatser utgår från de lokala behov som en verksamhet har. En genomtänkt idé kring bruket av interna och externa personer är nödvändig. Den egna personalen har lokal kännedom, kan nyttjas flexibelt och uppdragen kan fungera som en karriär- och utvecklingsstege för anställda. Externa resurser kan bidra med nya forskningsrön, andra erfarenheter från liknande verksamheter och en möjlighet att med nya ögon granska den egna verksamheten. Om enbart interna resurser nyttjas kan det finnas risk för stagnation i stället för utveckling.

Förutsättningar för långsiktig hållbarhet

En huvudinriktning för kommittén var enligt uppdraget att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen.

Långsiktighet förutsätter strategiska, systematiska modeller för kompetensutveckling. En hindrande faktor kan vara hög personalomsättning. Det gäller både chefer och medarbetare. Värdegrund och etiska förhållningssätt är exempel på frågor som ständigt måste hållas aktuella, vilket kan försvåras om stora delar av personalstyrkan ofta byts eller består av vikarier och timanställda.

Enskilda utbildningsinsatser bidrar naturligtvis till god kompetens hos den personal som för tillfället deltar, men innebär ingen självklar möjlighet för nyanställda att i ett senare skede ta del av insatsen. Inte heller ger sådana insatser upparbetade kontakter med utbildningsanordnare. Det förefaller som om en del kommuner genomför enskilda insatser av olika slag, men inte har uppmärksammat behovet av eller hunnit utveckla system för lärande. Detta innebär ett hinder för att skapa långsiktighet i kompetensutvecklingsfrågor.

En kommuns ekonomiska förutsättningar har också betydelse för långsiktighet. Krav på besparingar kan i en del kommuner innebära att utrymmet för kompetensutveckling begränsas, vilket i sig försvårar möjligheten till långsiktiga strategier.

Mot bakgrund av bland annat de erfarenheter kommunerna redovisat av sitt arbete inom ramen för Kompetensstegen kan kommittén konstatera att det finns ett antal faktorer som bidrar till långsiktighet. *För det första* behövs genomtänkta strukturer för kompetensutveckling, strukturer som ger klara och tydliga förutsättningar för alla berörda. Anställda såväl som arbetssökande ska kunna förstå vilka utvecklingsmöjligheter som erbjuds i olika yrken inom omsorg och vård av äldre. *För det andra* behövs ett tydligt ledarskap med chefer som motiverar, planerar och skapar förutsättningar för kompetensutveckling som en naturlig del i arbetet och som tar tillvara ny kompetens, vilket är nödvändigt för att omsorgen och vården av äldre ska utvecklas till ständigt lärande arbetsplatser. *För det tredje* är det nödvändigt att utvecklingsbehov utifrån brukar- och personalperspektiv analyseras och förankras så att hela verksamheten har en gemensam bild av de prioriteringar och satsningar som görs på kompetensutveckling. *För det fjärde* bör kompetensutveckling ses som en naturlig del i omsorg och vård av äldre. I en komplex verksamhet som pågår hela dygnet året runt är det nödvändigt att tid för lärande beräknas och ingår som en del av arbetstiden vid planering och dimensionering av äldreomsorgens bemanning.

Kommittén har noterat att många kommuner uppmärksammat flera av dessa faktorer, men kan ändå konstatera att ytterligare insatser på området är nödvändiga.

4.2 Modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling

Den arbetsgrupp som kommittén tillsatte under våren 2005 har utarbetat ramar och riktlinjer för en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad modell som utgör ett alternativt sätt att organisera och genomföra utbildning inom karaktärsämnen med inriktning mot omsorg och vård av äldre. Dessa ramar och riktlinjer kom sedan att ligga till grund för försöksverksamhet i sex kommuner; Jönköping, Katrineholm, Linköping, Mark, Säffle och Tyresö. En närmare beskrivning av respektive kommuns utformning av försöksverksamheten samt erfarenheter av densamma finns i 4.2.1 *De sex försökskommunernas arbete*.

Ramar och riktlinjer för verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning och kompetensutveckling

Utbildningsmodellen utgår från att utbildningen genomförs med verksamheten som bas både vad avser innehåll och genomförande, det vill säga de studerande befinner sig på arbetsplatsen även under studierna och lärare kommer till verksamheten. Utbildningen genomförs som en kombination av individuellt lärande (relaterat till den studerande) och organisatoriskt lärande (ett samlingsbegrepp för det lärande som sker inom företag och organisationer) då arbetskamrater blir en del av lärmiljön, samt formellt och informellt lärande eftersom det sker såväl i vardagsarbetet som under ledning av en lärare. En verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning kan, med vissa justeringar, användas såväl för mer informella utbildningsinsatser där hela arbetslag deltar som för formella insatser där en utbildningsanordnare med rätt att utfärda betyg engageras. Modellen bygger på förutsättningen att utbildningen bedrivs som ett samspel mellan praktik och teori. Utgångspunkter är att den djupa och breda kunskapen och kompetensen om kunskapsområden inom omsorg och vård av äldre finns i verksamheten, medan utbildningsanordnarens kompetens främst består av djup och bred kunskap om och erfarenhet av lärprocesser, pedagogik och metodik.

Förutsättningar

En verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildningsmodell utgår ifrån ett antal förutsättningar:

På arbetsplatsen ska finnas

- en verksamhet där brukaren står i centrum för arbetslagets insatser och en organisation som stödjer detta
- en attityd som innebär att kompetensutveckling och lärande är allas angelägenhet och att studier och en studerande är en resurs och tillgång för arbetslaget
- en särskilt utbildad (utvecklingsinriktad) pedagogisk handledare, som arbetar i verksamheten och har en bred erfarenhet av det praktiska arbetet och intresse för lärande och som har hög legitimitet samt åtnjuter aktivt stöd från ledaren
- en nära samverkan med lärare och en utbildningsanordnare som får utfärda betyg
- en avskild plats avsedd och inredd för olika former av kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser (till exempel uppkopplade datorer med kringutrustning, som också kan användas för dokumentation, relevanta böcker och tidskrifter)
- en ledare med intresse för lärande som finns nära/i verksamheten.

Arbetsplatsen/verksamheten ansvarar för

- att tid och plats för reflektion finns där studerande, handledare och arbetslaget/delar av arbetslaget samt lärare kontinuerligt kan mötas
- att studerande kontinuerligt ges återkoppling på sin arbetsinsats
- att upprätta och upprätthålla ett tätt och förtroendefullt samarbete med utbildningsanordnaren.

Hos utbildningsanordnaren ska finnas

- en verksamhet där den studerande står i centrum och en organisation som stödjer detta
- en kunskapssyn och en pedagogisk grundsyn samt ett arbetssätt som utgår från läroplanen
- lärare med god generell pedagogisk kompetens, samarbetsförmåga, som kan arbeta flexibelt och som har erfarenhet av att arbeta problembaserat

- lärare med goda teoretiska och praktiska kunskaper inom omsorgs- och vårdområdet.

Utbildningsanordnaren ansvarar för

- att det upprättas en individuell studieplan för varje studerande
- struktur och övergripande innehåll i utbildningsinsatsen så att praktik och teori samverkar och att utbildningen fokuserar på kvalitet för brukaren
- utfärdande av betyg
- att den studerandes totala arbetsinsats, praktik och teori, dokumenteras och följs upp kontinuerligt
- att upprätta och upprätthålla ett tätt och förtroendefullt samarbete med den pedagogiska handledaren i verksamheten.

Formell utbildningsinsats – samverkan mellan utbildningsanordnare och verksamhet

För en formell och strukturerad utbildningsinsats fordras ett nära, förtroendefullt och ömsesidigt respektfullt samarbete mellan utbildningsanordnaren/läraren och verksamheten/den pedagogiska handledaren och verksamhetsansvarig.

Utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser är ett samspel mellan individer och organisationer. Insatserna blir en angelägenhet för åtminstone tre parter; den studerande, verksamheten och utbildningsanordnaren. Den studerande och verksamheten kommer överens om insatser i form av den tid som vardera part står för liksom för det övergripande innehållet, som utgår både från verksamhetens behov och den enskildes förutsättningar och intresse. Samtliga parter samverkar kring upprättandet av en individuell studieplan (där huvudansvaret vilar på utbildningsanordnaren) och utbildningen genomförs i den takt som passar den studerande och verksamheten. Utbildningsanordnaren har det övergripande ansvaret för att studierna (främst avseende struktur och form) anpassas till såväl individens förutsättningar och behov som till verksamhetens behov.

Verksamhet och utbildningsanordnare ansvarar tillsammans för att innehållet är relevant och håller hög kvalitet samt att verksamheten organiseras så att studierna kan bedrivas på det mest ändamålsenliga sättet.

Utbildningens bas

Utbildningen har sin bas i verksamheten och den studerande ingår i ett arbetslag eller motsvarande (som över tiden kan vara olika arbetslag på olika arbetsplatser) och också i en studerandegrupp. En stor del av lärandet sker i interaktion med andra och till stor del med kolleger och ledare i verksamheten. En del av interaktionen med andra studerande och med läraren kan ske på distans via virtuella kontakter.

Handledare och ledare i verksamheten

I verksamheten finns en engagerad ledare involverad liksom en pedagogisk handledare som står för den djupa och breda kunskapen från den praktiska verksamheten. Handledaren ska komplettera och förstärka lärarens insatser främst genom att leda lärande samtal, stödja den studerande i olika situationer i den praktiska verksamheten och, tillsammans med verksamhetsansvariga, ansvara för att den studerande kontinuerligt ges tillfälle till reflektion i och kring verksamheten. Tillsammans med ledaren ansvarar handledaren för att engagera övriga i arbetslaget så att de kontinuerligt deltar i samtalen kring olika situationer och händelser och delar med sig av sina kunskaper och att de också får ta del av den studerandes tankar, idéer och synpunkter. Arbetsplatsens ledning är delaktig i utbildningsinsatsen på flera sätt. Ledaren anpassar organisationen så att tid avsätts för reflektionstillfällen, handledning med mera. Ledaren förutsätts också delta aktivt i utbildningsinsatsen vid vissa tillfällen och ha kontinuerlig kontakt med såväl den pedagogiska handledaren som de studerande och läraren.

Utbildningsanordnare och lärare

Utbildningsanordnaren har det övergripande ansvaret för utbildningsinsatsen. Läraren står för expertkunskaper om lärprocesser, pedagogik och metodik och den teoretiska delen av utbildningen samt ansvarar för den teoretiska reflektionen och för struktur och samordning mellan praktik och teori samt kompletterar och förstärker den pedagogiska handledarens insatser. Läraren ansvarar för upprättande av de individuella studieplanerna, skriver intyg och sätter betyg. Han eller hon ansvarar också för att de studerandes

resultat kontinuerligt dokumenteras samt deltar fortlöpande i samtal, möten och reflektionstillfällen på arbetsplatsen och är också virtuellt tillgänglig för studerande och handledare.

4.2.1 De sex försökskommunernas arbete

I detta avsnitt beskrivs den försöksverksamhet som kommittén i enlighet med tilläggsdirektiven tagit initiativ till. Försöksverksamheten inleddes våren 2006. De sex kommuner som deltagit i försöksverksamheten är Jönköping, Katrineholm, Linköping, Mark, Säfte och Tyresö.

Försökskommunernas verksamhet

För att nå ett så stort inflytande och en så stor delaktighet som möjligt för verksamheten, i planering och genomförande av utbildningsinsatserna, utgörs försöksverksamhetens kärna av tre nyckelfunktioner; pedagogiska handledare, chefer vid de enheter där utbildning kommer att äga rum samt de lärare som har det övergripande ansvaret för utbildningen. Dessa tre har ett gemensamt ansvar för både planering och genomförande av utbildningen och för innehållet i densamma.

Förberedelsearbete – handledarutbildning

För att underlätta och fördjupa samarbete mellan utbildningsordnaren, verksamheten och den studerande har en pedagogisk handledarfunktion införts. Utbildningen *Handledning och det lärande samtalet*, 5 högskolepoäng, genomfördes av Lärarhögskolan i Stockholm och de 25 platserna fördelades mellan kommunerna. Inom respektive kommun utsågs undersköterskor som ansågs inneha lämpliga kompetenser för att fungera som pedagogiska handledare. Syftet med utbildningen var främst att ge deltagarna handfasta kunskaper om hur en problemorienterad utbildning utformas och hur deltagarna kan ta aktiv del i att formulera innehållet i kurser. Handledarutbildningen genomfördes i form av en webbaserad distansutbildning med tre campusträffar. Den avslutande träffen utgjordes av ett seminarium med rapportredovisning. Utbildningen innehöll även tre kollaborativa, problembaserade webb-

seminarier kring litteratur samt erfarenheter från ett verksamhetsförlagt projekt i form av genomförande av lärande och reflekterande samtal med kolleger och studerande. Handledarutbildningen pågick under fyra månader samtidigt som utbildningarna i kommunerna startade. Under de två inledande campusdagarna deltog även de lärare och arbetsplatsledare som skulle medverka i utbildningsinsatsen. Avsikten med deras deltagande var att då lägga grunden till en gemensam kunskapssyn och syn på lärande liksom för en gemensam syn på handledar-, lärar- och ledarroll. Samtliga handledare godkändes vid det avslutande seminariet.

Utbildning för ledare, lärare och fackligt förtroendevalda

Ytterligare en utbildning för nyckelfunktioner i försöksverksamheten genomfördes under hösten 2006. Denna riktades till enhetschefer vid de arbetsplatser som ingick i försöksverksamheten, lärare som deltog samt fackligt förtroendevalda inom Svenska Kommunalarbetareförbundet. Utbildningen genomfördes på distans av Lärarhögskolan i Stockholm enligt samma koncept som handledarutbildningen och med lärande samtal som bas, men med inriktningen verksamhetsutveckling för chefer och förtroendevalda och digital portfolio för lärare. Avsikten med att sammanföra de olika kategorierna i delar av utbildningen var främst att försöka skapa förutsättningar för en gemensam syn på verksamhetens behov, genomförande av en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning samt verksamhetsutveckling. Endast cirka hälften av dem som påbörjade utbildningen kom att genomföra den och tidsbrist uppgavs som den främsta orsaken till avhopp.

Utbildningsinsatser i kommunerna

Med utgångspunkt i de ramar och riktlinjer som gäller för försöksverksamheten har kommunerna utvecklat olika modeller utifrån sina respektive förutsättningar. Olika former för samarbetet mellan nyckelpersonerna har utvecklats, liksom olika varianter för hur utbildningen lagts upp och genomförts. Förutsättningarna för de studerande varierar också mellan kommunerna liksom utbildningens omfång. Grundutbildningsinsatser dominerar men spetsutbild-

ningar för en större personalgrupp på samma arbetsplats har också genomförts.

Lärande samtal

Som bas i de utbildningar för nyckelfunktioner som Lärarhögskolan i Stockholm genomförde låg en modell för lärande och reflekterande samtal. Denna form för att föra strukturerade och reflekterande samtal blev en grundläggande del av de utbildningar som genomfördes i samtliga kommuner som deltagit i försöksverksamheten.

I ett lärande samtal upprätthålls strukturen av en samtalsledare vars uppgift är att se till att samtalet behandlar den bestämda frågeställningen, att alla som deltar kommer till tals och att samtalet fördjupas genom relevanta och utmanande frågor. Samtalet följs av en reflektör som efter det lärande samtalets slut håller i ett samtal om samtalet, där deltagarna ges möjlighet att förhålla sig till sitt eget agerande och sitt eget lärande.

Det förhållningssätt som präglar ett lärande samtal utgår ifrån att alla kan bidra och att det är viktigt att vars och ens kunskaper, kompetenser och inställning blir synliga för att ett kollektivt lärande ska utvecklas. I de lärande samtal som genomförts i försöksverksamhetens utbildningar har deltagarnas erfarenheter utgjort utgångspunkten i samtalet och de teoretiska perspektiven har vävts in under samtalets gång. Det lärande samtalet har skapat tilltro till den egna kunskapen och kompetensen samt tillit till andras kunskap och kompetens.

Sammanställning av försöksverksamheten

Kommun	Handledare	Studerande	Utbildningsinsats, p	Tid för studier, %	Lärare	Enhetschefer
Jönköping	6	18	1 350	40	1	3
Katrineholm	4	21	1 350	50	1 (2) ¹	4
Linköping	6	68	1 350 ²	20–50	6	6
Mark	4	8	800	10	2	4
Säffle	2	24	850	20	1	3
Tyresö	3 (10) ³	65	800	10–20	1	7
Totalt	25	204	800 – 1 350	10–50	12	27

¹ Ytterligare en lärare involverades i försöksverksamheten i Katrineholm under våren 2007.

² Utbildningsinsatsen i Linköpings kommun omfattade också spetsutbildning.

³ Tyresö kommun utbildade med egna medel ytterligare 10 handledare.

Utbildningarnas längd har varierat beroende på hur dessa lagts upp och hur många poäng de omfattat. Mer koncentrerade studier har slutförts på en termin medan andra pågått under mer än ett läsår.

Kortfattade beskrivningar från respektive kommun

I samtliga kommuner har stödstrukturer, i form av styrgrupper eller referensgrupper och arbetsgrupper, upprättats. Grupperna, som haft det övergripande ansvaret för försöksverksamheten, har bestått av ansvariga för omsorg och vård av äldre och vuxenutbildning i kommunen. I några kommuner har enbart tjänstemän deltagit, i andra har även nämndordförande i respektive nämnd ingått i gruppen. Även fackligt förtroendevalda har ofta funnits med i denna grupp liksom representanter för kommunens personalfunktion och ekonomienhet. Denna gruppkonstellation har träffats kontinuerligt, vanligtvis en gång i månaden.

Arbetsgrupperna har bestått av handledare, enhetschefer och lärare och dessa har gemensamt ansvarat för genomförandet av utbildningarna. Gruppen träffades mest frekvent under förberedelsearbetet. Under utbildningens inledning kom samarbetet mellan handledare och lärare att bli än mer intensivt med träffar varje vecka medan enhetschefer då deltog mer sporadiskt.

Arbetet med att rekrytera handledare har skett på ett likartat sätt i samtliga kommuner. Eftersom vikten av att få rätt person till uppgiften bedömdes som stor, ställde enhetscheferna frågan till ett antal undersköterskor med hög legitimitet i verksamheten om deras intresse för att delta i utbildningen och fungera som pedagogiska handledare för sina studerande kolleger i försöksverksamheten.

Anställda inom omsorgen och vården av äldre och som saknat adekvat grundutbildning har erbjudits att delta. Företrädesvis har anställda vid de arbetsplatser där chefer ingått i arbetsgruppen fått erbjudandet. I Marks kommun erbjöds timanställda utan grundutbildning att delta.

Vid utbildningens genomförande har olika informationskällor använts. Läroböcker har funnits tillgängliga men de studerande har endast sporadiskt haft egna, eftersom studierna i stor utsträckning utgått ifrån fallbeskrivningar. Information har hämtats från kolleger, även inom andra yrkeskategorier, via nätet samt från uppslagsböcker och fackböcker.

Genomförande och framtidsplaner i kommunerna

Jönköping (cirka 2 900 anställda)

Valet av äldreboende gjordes i samverkan med äldreomsorgens ledningsgrupp. Därefter genomfördes en planering av utbildningsinsatsen i samarbete med utbildningsansvariga och arbetsgruppen.

Studietiden har fördelats mellan tid hos utbildningsordnaren; en dag varje vecka, och en dag med placering på ett äldreboende, som utgjorts av en annan arbetsplats än den ordinarie. Vid denna arbetsplats har den studerande samarbetat med en pedagogisk handledare. Den pedagogiska handledaren har genomfört lärande samtal i grupper där studerande och ordinarie arbetslag blandats. Läraren har följt studierna genom besök på arbetsplatserna och då träffat både studerande och handledare. Studierna har skett både individuellt och i grupp.

Kommunens vuxenutbildningsenhet har i samverkan med socialförvaltningen tagit fram ett upphandlingsunderlag där en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildningsmodell ingår. Socialförvaltningen har inlett ett

samarbete med Luppen kunskapscentrum vid Hälsohögskolan i Jönköping med syfte att arbeta vidare med erfarenheterna av försöksverksamheten. Detta kommer att ligga till grund för kommunens framtida planering av kompetensutveckling inom området liksom för det framtida samarbetet med vuxenutbildningen.

Katrineholm (cirka 900 anställda)

I planeringsstadiet träffades enhetschefer, lärare och de pedagogiska handledarna under en dag, för att gemensamt avgöra innehållet i en grundläggande utbildning för personal inom äldreomsorgen. Läraren ansvarade för att utbildningens innehåll svarade mot de mål som finns för de karaktärsämneskurser inom omvårdnadsprogrammet som ingår i utbildningen.

De studerande har delats in i fyra studiegrupper där två av grupperna har studerat måndagar och tisdagar, de övriga har studerat onsdagar och torsdagar. Under studiedagarna har de studerande sin bas på en annan arbetsplats än den ordinarie. Läraren har ansvarat för validering. De studerande har fått studieuppgifter av läraren att lösa på arbetsplatsen enskilt eller i grupp och med studiehörnorna som bas. Studieuppgifterna har utgått från fallbeskrivningar och varit tematiska.

De pedagogiska handledarna har ansvarat för genomförande av lärande och reflekterande samtal utifrån innehållet i studieuppgifterna. I samtalen har teori och erfarenhet och praktik vävts samman.

Läraren har träffat grupperna cirka en gång varje vecka för genomgångar, föreläsningar, examinationer med mera. Dessa träffar har skett i verksamhetsområdenas lokaler. Kompetens från omsorgen och vården av äldre har genom handledarnas försorg tagits in som föreläsare och flera studiebesök har gjorts.

Modellen kommer att integreras i verksamheterna. Personal inom vård- och omsorgsförvaltningen kommer

att informeras om försöksverksamhetens utbildningsform och kunna anmäla sig för deltagande.

Arbetslaget (lärare, handledare och enhetschefer) kommer att träffas en gång varje månad. Träffar mellan lärare och handledare kommer att ske fysiskt varannan vecka och via e-post varje vecka.

Lärande samtal kommer att införas som arbetsredskap både när studerande finns i verksamheten och i övrigt. En handlingsplan för hur kunskaper och kompetenser i verksamheten ska tillvaratas på ett bättre sätt ska upprättas.

Linköping (cirka 2 300 anställda)

Utbildningsinsatserna i Linköping har bedrivits i tre arbetsgrupper. Varje arbetsgrupp har bestått av två arbetsplatser och en utbildningsanordnare. I varje grupp finns både en privat och en kommunal äldreomsorgsverksamhet. Av de tre utbildningsanordnarna är två privata och en kommunal utförare. De tre arbetsgrupperna har lagt upp sin utbildningsverksamhet på lite olika sätt.

Arbetsgrupp 1

Lärare från en privat utbildningsanordnare lade upp studierna tillsammans med de pedagogiska handledarna och enhetscheferna. Innehållet har utgått från olika teman och fallbeskrivningar har varit ett viktigt inslag. Validering har ingått som en integrerad del. De studerande har genomfört studier motsvarande omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen. Läraren har kommit till arbetsplatserna för genomgångar och föreläsningar och handledaren har där fungerat som kontinuerligt stöd och samtalspartner och varit samtalsledare vid lärande och reflekterande samtal. Vid en av arbetsplatserna har också en spetsutbildning i psykiatri och socialpsykiatri för undersköterskor genomförts.

Arbetsgrupp 2

Lärare från den kommunala vuxenutbildningen har lagt upp studierna, där validering ingått som en integrerad del, tillsammans med pedagogisk handledare och enhetschefer.

Studierna har motsvarat omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen och har genomförts med heltidsstudier varannan vecka. Studieveckorna har tillbringats till största delen hos utbildningsanordnaren men de lärande samtalen under ledning av handledaren har genomförts på arbetsplatsen. Under arbetsveckan har de studerande tillgång till studiehörnor på sin arbetsplats.

Arbetsgrupp 3

Lärare från en privat utbildningsanordnare har lagt upp studierna, där validering ingått som en integrerad del, tillsammans med handledare och enhetschefer. Vid den spetsutbildning som genomförts vid en av arbetsplatserna har enhetschef och äldre, som velat och kunnat, deltagit vid föreläsningar och genomgångar. Handledarna har ansvarat för lärande och reflekterande samtal kring olika studieuppgifter.

Utbildningsanordnarna har integrerat försöksverksamhetens modell och erbjuder utbildningsinsatser enligt denna i sin ordinarie utbildning. Utbildningsanordnare och verksamhet arbetar gemensamt utifrån deltagarnas och arbetsplatsernas behov och ser utbildningen och inte minst arbetsplatserna och deltagarnas erfarenheter som en gemensam resurs.

För att tillgodose efterfrågan på denna typ av utvecklingsinriktade handledare har en lokal utbildning, som är uppbyggd på liknande sätt som den 5-poängsutbildning som försöksverksamhetens handledare genomgått, startat.

Mark (cirka 850 anställda)

De studerandes kunskaper validerades av lärarna och den teoretiska delen av utbildningen ägde rum på lärcentrumet Kunskapens hus. Handledarna svarade för den praktiska delen av utbildningen ute i verksamheterna genom att planera studiebesök i olika verksamheter, genomföra lärande samtal kring olika frågeställningar samt genom att

organisera tillfällen för de studerande att arbeta i olika delar av äldreomsorgen som en del av studierna.

Ett samarbete mellan utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen har utvecklats. En dialog om framtida samarbete har inletts och planer på andra samverkansarbeten förbereds. Under hösten 2007 planeras för ett fortsatt samarbete och de områden som skall prioriteras är dels orienteringskurser för timanställda vikarier, dels omvårdnadsutbildning för personal som saknar formell kompetens. De erfarenheter som gjorts under utbildningstiden ligger till grund för den fortsatta planeringen.

Säffle (cirka 450 anställda)

En dag varje vecka avsattes för studier vilka bedrevs i ett studierum på arbetsplatsen och leddes av både lärare och de pedagogiska handledarna. Studierna har utgått från verksamhetens vardag och de studerandes erfarenheter och kunskapsnivå. Läraren har ansvarat för att innehållet kopplats till relevanta kursmål inom ramen för de kurser som de studerande läst.

Under året har studierna blivit helt invävda i arbetet och de studerande har av eget intresse och engagemang kommit att använda allt mer av sin fritid för studier.

Enhetscheferna har samlat in sådana aktuella händelser i yrkesvardagen som bedöms som väsentliga utifrån verksamhetens och brukarens perspektiv. Dessa har sedan sammanställts av utvecklingsansvarig enhetschef och bildat ett underlag till läraren för utformandet av fallstudier, teman och uppgifter i samråd med handledarna. Läraren har sedan initierat de studerande i exempelvis en fallstudie, som den studerande utfört praktiskt som en verklig arbetsuppgift med stöd av handledaren. Dessa uppgifter har utförts på en annan arbetsplats än den egna för att skapa spridning och rörlighet i organisationen samt för att handledaren inte ska handleda kolleger på den egna arbetsplatsen. Läraren har bedömt och satt betyg i samråd med handledarna.

Försöksverksamheten har fått en naturlig fortsättning genom det intresse för studier som väckts hos den personal som inte omfattats av försöksverksamheten. Modellen har integrerats och ett flertal studerande från verksamheten genomför nu studier inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter i omvårdnadsprogrammets karaktärsämneskurser med stöd av handledarna på arbetsplatsen. De studerande lägger också ner ett stort arbete på sin fritid.

På kommunal nivå finns ett stort intresse av att gå vidare med modellen för ett arbetsplatsförlagt lärande även inom andra kommunala verksamheter.

Tyresö (cirka 300 anställda)

Försöksverksamheten har integrerats i kommunens satsning på kompetensutveckling inom äldreomsorgen – Meningsfulla Kompetenssteg.

I verksamheten finns två olika team. Det ena består av de pedagogiska handledarna vars främsta uppgift är att handleda de studerande i praktiskt projektarbete. Det andra teamet utgörs av företrädare för olika yrkesgrupper och deras främsta uppgift är att föreläsa i sina specialområden. De två teamen samordnas av en lärare från kommunens vuxenutbildning och träffas kontinuerligt.

Redan före Kompetensstegen hade en behovsinventering inletts. Inventeringen resulterade i ett antal fokusområden som ställdes mot relevanta kursmål. Härigenom utkristalliserades ett antal kurser som motsvarade de kunskapsbehov som fanns inom verksamheten. När personalens grundläggande kompetens kartlagts delades utbildningen in i tre steg.

En halv dag per vecka har avsatts för studier. De studerande har kontinuerligt träffats på eller i nära anslutning till arbetsplatserna. Dessa träffar har innehållit föreläsningar, ofta genomförda av expertis inom verksamheten, strukturerade samtal, reflektioner och muntliga redovisningar av deltagarnas individuella uppgifter. Därutöver har de studerande, med stöd av de pedagogiska handledarna,

genomfört projektarbeten som utgår från praktiska behov i verksamheten.

Läraren har kontinuerligt följt arbetet, samordnat de två teamens arbete, ansvarat för innehåll och uppgifter och att detta svarar mot de mål som finns i kursplaner samt ansvarat för bedömning och betygsättning.

Kommunens mål är att varje arbetsplats inom omsorgen och vården av äldre ska utvecklas till en lärande organisation. Den modell av försöksverksamheten som kommunen utvecklat kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet. Det samarbete som utvecklats i den så kallade fyrklövern bestående av utvecklingsteamet/handledare, utbildningsteamet/företrädare för olika yrkesgrupper, lärare och ledare kommer att ytterligare finslipas.

Erfarenheter från kommunerna

Kommunernas kontaktpersoner, en ansvarig för vuxenutbildning och en ansvarig för omsorg och vård av äldre, har träffats vid nio tillfällen under 2006 och 2007. Från hösten 2006 har representanter för omsorg och vård av äldre och vuxenutbildning från ytterligare tre kommuner, Göteborg, Kalmar och Malmö, deltagit. Dessa möten har i första hand inneburit idé- och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna och med forskare samt reflektioner kring dessa erfarenheter. För att utbyta erfarenheter och idéer har de lärare som arbetat i försöksverksamheten träffats vid sju tillfällen och handledarna vid tre tillfällen. Vid dessa möten och i ett antal skriftliga rapporter från kontaktpersonerna har ett antal slutsatser och rekommendationer lyfts fram som särskilt viktiga och utmärkande i försöksverksamheten.

I följande textavsnitt har kommittén valt att i refererande form återge några av dessa resonemang. De uppfattningar och värderingar som återges är således inte kommitténs egna, utan har uttryckts av personer som på ett eller annat sätt har varit involverade i försöksverksamheten.

Samarbete mellan olika verksamheter och på olika nivåer

I de ramar och riktlinjer som är utgångspunkter för försöksverksamheten förutsätts en samverkan mellan äldreomsorgen och utbildningsanordnare på flera nivåer; från nämnd- och förvaltningsnivån till en samverkan mellan arbetsplatser och utbildare.

För att samarbete ska komma till stånd och fungera har ett antal förutsättningar utkristalliserats.

Gemensamt mål

För att en samverkan ska fungera, på alla nivåer, måste de mål som finns omfattas av samtliga, från de två nämnderna och förvaltningarna till dem som konkret arbetar med utbildningen; studerande, lärare, pedagogiska handledare och chefer. I försöksverksamheten är utgångspunkten att det är ett gemensamt ansvar att utforma, innehållsbestämma och genomföra en adekvat utbildning för personalen med syfte att de äldre ska kunna erbjudas en högre kvalitet i omsorg och vård.

Ömsesidig respekt och förtroende

Av största vikt är att denna samverkan bygger på en ömsesidig respekt och förtroende för de kunskaper och kompetenser som finns hos respektive verksamhet. För att utbildningen ska få ett innehåll och en form som utgår från såväl äldreomsorgens behov som de studerandes kunskaper och förutsättningar och intresse behöver arbetsplatsens företrädare få ett reellt inflytande över utbildningsinsatsens innehåll och form. Utbildningsanordnaren har det övergripande ansvaret för strukturen och för att innehållet stämmer med de nationella kursplanernas mål.

Stödstrukturer

För att en samverkan, som är ny och ovan, ska kunna komma till stånd och upprätthållas krävs att det finns stödstrukturer, till exempel i form av i förväg bestämda och väl strukturerade möten, och att dessa organiseras och legitimeras i alla led. Dessa stöd-

strukturer behöver underhållas under förhållandevis lång tid tills de blivit en helt integrerad del i vardagsarbetet.

Det konkreta samarbetet under utbildningsinsatsen har främst utgjorts av ett samarbete dels mellan chefer, pedagogiska handledare och lärare (detta arbetslag har kommit att kallas treklövern i de flesta kommuner) dels, och främst, mellan pedagogiska handledare och lärare. Samarbetet syftar till att finna innehåll och former för en utbildning som utgår från både de studerandes och verksamhetens förutsättningar och behov.

Arbetslaget kring de studerande

I försöksverksamheten har ett samarbete mellan lärare, pedagogiska handledare och enhetschefer utvecklats. För att innehållet i utbildningen ska vara relevant för de studerande och verksamheten har det grundläggande innehållet bestämts gemensamt av lärare, handledare och enhetschefer. Vid genomförandet har utgångspunkten ofta utgjorts av de studerandes erfarenheter.

I en kommun samlades arbetslaget under en hel dag då verksamhetens företrädare beskrev de kunskaper och kompetenser som behövs för arbete inom äldreomsorgen och läraren samlade detta under de mål som finns i olika karaktärsämneskurser i omvårdningsprogrammet. Detta material utgjorde sedan grunden för utbildningsinsatsen som i stora delar formades kring teman och fallbeskrivningar som hämtats ur vardagsverksamheten.

I de flesta kommuner har enhetschefernas medverkan, på grund av tidsbrist och andra prioriteringar, efter den inledande planeringen, främst kommit att bestå av administration kring utbildningen.

Pedagogiska handledare och lärare

Lärare och pedagogiska handledare har utvecklat ett nära samarbete vid genomförandet av utbildningen. De har blivit varandras arbetskamrater, med ett gemensamt ansvar för de studerande. Utbildningen har utgått från de studerandes erfarenheter och kunskaper och innehållet har i stor utsträckning hämtats ifrån verksamheten och kompletterats med faktaböcker, information som hämtats via internet, tidskrifter med mera. Lärarna har ansvarat för utbildning-

ens struktur, för den mer teoretiska delen av utbildningen samt varit garanter för att innehållet svarat mot mål i kursplanerna och ansvarat för bedömning och betyg. Handledarna har den djupa och breda kunskapen om omsorgen och vården av äldre och har ansvarat för att väva samman teori och praktik. Genom att de studerande befunnit sig på en arbetsplats har även kolleger involverats via samtal, frågeställningar och ibland också i lärande samtal.

Under försöksverksamhetens gång har vikten av att enhetscheferna är aktivt engagerade i utbildningen, både i planeringsfasen och under utbildningens gång, och att de aktivt ger de pedagogiska handledarna legitimitet, blivit tydlig.

Ett väl fungerande samarbete mellan förvaltningar och nämnder har givit stöd och legitimitet åt utvecklingen av nya samarbetsformer mellan utbildning och arbetsliv.

Nya och förändrade roller

Pedagogisk handledare

En pedagogisk handledare är en ny funktion inom omsorgen och vården av äldre. Den pedagogiska handledaren har i försöksverksamheten en roll som länk mellan verksamheten och utbildningsanordnaren. De kunskaper som den särskilda handledarutbildningen med pedagogisk inriktning gav och den omfattande kunskap om verksamheten som handledaren har, har inneburit att handledaren blivit en uppskattad arbetskamrat till läraren och därigenom "öppnat" verksamheten för utbildningsanordnaren. Den pedagogiska handledaren har också fått en roll i utvecklingen på sin arbetsplats och kan fungera som stöd för enhetschefen. För att en pedagogisk handledningsfunktion ska kunna fungera fullt ut i verksamheten behöver rollen få stöd och legitimitet av arbetsplatsens chef.

Läraryrollen

De lärare som deltagit i försöksverksamheten är behöriga och rutinerade, de flesta med mångårig erfarenhet av undervisning i karaktärsämnen inom omvårdnadsprogrammet från både ungdomsgymnasiet och vuxenutbildningen. I en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning har läraryrollen blivit mer tillbakadragen

och koncentrerats till att främst vara en pedagogisk och metodisk expert. Det har för många av dem varit en omtumlande erfarenhet att inte ensam stå för ämneskunskaper och att ibland inse att de riktigt djupa kunskaperna, där teori omsatts i praktiken, finns hos yrkesgrupper inom verksamhetsområdet. Att lämna den invanda och trygga skolmiljön har varit en utmaning men inneburit en möjlighet till ämnesmässig fördjupning och kompetensutveckling. Samarbetet mellan de pedagogiska handledarna och lärarna har givit bättre förutsättningar för att direkt kunna utgå från både verksamhetens och de studerandes förutsättningar och behov och att kunna förankra teoretiska kunskaper direkt i vardagsverksamheten.

Chefsrollen

I en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning får cheferna inflytande över både innehåll i och form för utbildningen. Genom att den till stora delar äger rum i verksamheten får chefen insyn i personalens utveckling och kan organisera verksamheten så att kompetensutveckling blir en naturlig och integrerad del av verksamheten. Genom den pedagogiska handledaren får chefen, om hon eller han vågar och vill, en samarbetspartner som kan fungera som stöd för verksamhetsutveckling.

Studeranderollen

Den verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade utbildningen har nått personer som säger sig aldrig skulle ha studerat annars. Såväl möjligheten att studera på arbetstid, erfarenheter från tidigare studier som den form som studierna haft har varit påverkande faktorer. Mycket få studerande har avbrutit sina studier även om de från början hade svårt att anpassa sig till en mer aktiv studeranderoll.

Individuella studieplaner upprättades i alla kommuner men de studerande valde i mycket stor utsträckning att delta i alla gemensamma aktiviteter främst i de lärande samtalen där man värderat att kunna ta del av varandras tankar, idéer och kunskaper och att själv kunna bidra. Individuella variationer har främst handlat om omfattningen av studier. Många studerande uppger att den tiden blivit allt mer omfattande allt eftersom engagemanget ökat. De studerande anger att de fått ett nytt perspektiv på sitt arbete, ökat sin förmåga

till att samarbeta med också andra yrkeskategorier och att de blivit mer ifrågasättande.

Effekter i verksamheterna

En verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning visar sig ge andra effekter i både äldreomsorgen och hos utbildningsanordnarna än en traditionellt uppbyggd utbildning.

I äldreomsorgen

När utbildningen utgår ifrån de studerandes kunskaper och äldreomsorgens behov samt äger rum i verksamheten, skapas ett ökat intresse för utbildning hos både deltagare och övriga medarbetare. Personalen ägnar sig åt reflektion och diskussion i större omfattning och visar också en mer professionell attityd än tidigare. Lärande samtal har blivit ett verktyg i vardagen och används även i andra sammanhang än utbildning, till exempel vid personalmöten och arbetsplatsen har blivit en arena för lärande.²⁶

Utbildningsmodellen har tydliggjort de kunskaper och kompetenser som finns på arbetsplatsen och har också visat sig vara användbar för olika spetsutbildningar och för interna utbildningsaktiviteter. En infrastruktur för ett integrerat lärande på arbetsplatsen har skapats genom samarbetet mellan enhetschefer, pedagogiska handledare och utbildningsanordnare.

Hos utbildningsanordnaren

Genom att arbeta nära och tillsammans med de pedagogiska handledarna och enhetscheferna har lärarna fått en dagsaktuell insikt i och kunskaper om hur verksamheten bedrivs. Lärarna har också fått mer omfattande ämneskunskaper genom sitt samarbete med företrädare för verksamheten. De lärare som deltagit i försöksverksamheten har spritt sina erfarenheter och kunskaper till sina kollegor som visar ett allt större intresse för att själva delta i liknande utbildningsinsatser. En rektor uttryckte exempelvis: ”Detta är den bästa kompetensutveckling som mina lärare någonsin fått.”²⁷

²⁶ Ekholm, Bodil och Ellström, Eva, Linköpings universitet, vid möte i Linköping 2007-10-03.

²⁷ Nordén, Inger, rektor Ellwynska skolan, Katrineholm.

Svårigheter

Försöksverksamheten har mött svårigheter av skilda slag i kommunerna. Främst har följande områden lyfts fram av samtliga representanter.

Kunskapssyn och syn på lärande

En verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning utmanar rådande tanke- och handlingsmönster både inom utbildningsorganisationen och inom äldreomsorgen.

Den traditionella synen på kunskap och lärande utgår ifrån att kunskap i stor utsträckning inhämtas från böcker, i ett klassrum eller utbildningssal och via genomgångar och föreläsningar av en lärare. Att göra en tankevända och i stället utgå från att mycket och mångsidig kunskap och erfarenhet finns i verksamheten och att lärande är en process som sker i verksamheten, tillsammans med andra och under ledning av också andra än en lärare, är en utmaning som inte alla antar direkt.

Kommunerna lade ner mycket tid på att informera om utbildningsinsatsen och möttes från början av mycket misstro, från personal, enhetschefer och lärare. Allt eftersom utbildningen pågått har förståelsen för vad kunskap är och hur kunskap bildas blivit allt större och intresset för studier väckts.

En gemensam erfarenhet i kommunerna är att en förankringsprocess tar längre tid än planerat eftersom en djupare förståelse av de nya aktiviteter och processer som beskrivs ibland förutsätter en egen erfarenhet, ett eget deltagande.

Den rådande kulturen på arbetsplatser

På flera arbetsplatser inom omsorgen och vården av äldre har det funnits ett ifrågasättande av studier och nya kunskaper som varit frustrerande för främst de studerande och handledarna.

Även inom vuxenutbildningen har det förekommit ett ifrågasättande av de lärare som varit beredda att arbeta tillsammans med företrädare från äldreomsorgen och att genomföra utbildning på arbetsplatser. I några kommuner har lärare inte klarat av att lämna den invanda skolmiljön och därför ersatts.

Utbildningsvikarier

Satsningen på utbildningsvikariat lanserades när planeringsarbetet för försöksverksamheten påbörjats i kommunerna. Kommunerna bestämde sig för att använda sig av dessa eftersom det skulle kunna lösa en del av vikariatsfrågan. Det visade sig att de förutsättningar som gällde för utbildningsvikariat till delar innebar ett problem för de flesta kommunerna (se 4.3.2 *Utbildningsvikariat*). Utbildningsvikariatet innebar dock att kommunerna, i de flesta fall, kunde erbjuda utbildning till fler än man annars skulle kunnat göra.

Chefernas engagemang

Under försöksverksamhetens gång har det blivit allt mer uppenbart hur viktigt chefsens engagemang är. Detta har särskilt påtalats av lärare och pedagogiska handledare som anser att chefsens engagemang är viktigt ur flera perspektiv. Chefen kan legitimera handledarnas roll och verka för att studier ses som en naturlig del i verksamheten, initiera att kolleger engageras och inte minst se till att de studerandes nya kunskaper och kompetenser uppmärksammas och kommer till direkt användning. I stor utsträckning har de enhetschefer som deltagit fungerat som administratörer av utbildningsinsatsen och de anser att de saknar tid för ett mer djupgående engagemang.

På de arbetsplatser där chefer varit engagerade och ägnat sig åt sitt verksamhetsutvecklingsuppdrag kan en utveckling mot ett organisatoriskt lärande skönjas.

Erfarenheter från forskningsinsatser

En särskild uppföljning har gjorts av de distansutbildningar för nyckelpersoner som genomförts av Lärarhögskolan i Stockholm.²⁸

I ett samarbete mellan kommittén, tre forskningsmiljöer²⁹ och kommunerna har verksamheten i försökskommunerna följts upp. Uppföljningen har dels gällt själva utbildningsinsatsens genomförande och resultat, dels eventuella effekter i omsorgen och vården

²⁸ Bjessmo, Lars-Erik, *Om högskoleutbildningar till stöd för kompetensutveckling och kvalitet inom äldreomsorgen*, 2007.

²⁹ APeL, Linköpings universitet (Institutionen för beteendevetenskap och HELIX), Luleå tekniska universitet (Institutionen för arbetsvetenskap).

av äldre och hos utbildningsanordnarna. I följande avsnitt återges, i refererande form, forskarnas synpunkter och resultat.

Distansutbildningar för handledare, ledare, lärare och fackligt förtroendevalda

Kurserna genomfördes i form av webbseminarier och innefattade tre campusträffar. Kursförloppet var helt öppet och synligt för samtliga i kursen och de studerandes texter författades över tiden och ackumulerades successivt. Under kurserna tillämpades en fortlöpande examination.

De cirka 60 deltagarna var generellt mycket positiva till utbildningarna som ansågs i hög grad ha medverkat till att stödja och utveckla processer som fanns i verksamheterna sedan tidigare och som fått ny näring. Det obligatoriska loggboksskrivandet, där de personliga loggböckerna var öppna för alla, visade sig vara utbildningens autentiska bas.

I rapporten lyfts några betydelsefulla och styrande faktorer kring utbildningsinsatsernas genomförande fram: vikten av ett nära samarbete mellan uppdragsgivare och uppdragstagare under hela processen, att distansutbildningen har en utformning som leder till aktivitet, att deltagare och kursledare är synliga under hela processen, att utbildningsförloppet är öppet och kommunikationen präglas av interaktivitet, att kursledningen behärskar principer om lärande och samlärande på distans och är tydliga i metoder och instruktioner, att deltagare med olika yrkesbakgrund och befattningar stärker förutsättningarna för samsyn och respekt samt att regelbundna utvärderingar av kursförloppet genomförs och ligger till grund för förändringar i metod och innehåll.

Försökskommunernas verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade utbildning

Den analys som gjorts stöder sig på besök och minnesanteckningar från återföringsbesök som gjorts i de sex försökskommunerna, på de delrapporter som kommunerna har sänt in till Kompetensstegen samt på de mer generella djupstudier som gjorts i tre av kommunerna. Djupstudier har även gjorts i två kommuner kring validering. De erfarenheter och lärdomar som lyfts fram av forskarna

verifierar och förstärker i stort de iakttagelser, såväl de positiva erfarenheterna som svårigheterna, som kommunernas representanter gjort.³⁰

Sammanfattande analys

I rapporterna konstateras att försöksverksamheten har lyckats med sitt uppdrag att utforma en utbildning som integrerar teori och praktik och som är verksamhetsplacerad och verksamhetsbaserad. Utbildningen ses som en motor, en igångsättare för många processer i kommunen. Det primära syftet, vilket var att få flera ur personalen att vilja genomföra en grundutbildning, anses ha nåtts och utbildningen kan även ur detta perspektiv betraktas som en stor framgång. Möjligheten att utbilda många samtidigt har givit bättre effekter i verksamheten än när några enstaka går en utbildning spridd över en längre tidsperiod. Ett positivt samarbete mellan utbildningssamordnarna och äldreomsorgen har utvecklats och nya utbildningsformer har skapats. Den nya funktionen, en pedagogisk handledare, har lyfts fram och anses ha avgörande betydelse för att utbildningen har verksamhetsförankrats. Undersköterskorna har som handledare fått en ny roll som kan ge dem möjligheter att göra karriär inom det egna yrket. Lärarna har utvecklats i sin roll och planerat innehållet i utbildningen på ett annat sätt än tidigare. Studierna har lagts upp så att de utgår ifrån den erfarenhetsbaserade kunskapen och teorier har kopplas till denna. Studierna har på detta sätt blivit undersökande och reflekterande. Lärare och utbildningsanordnare har fått insikter om hur omfattande den informella kunskapen i verksamheten är. Lärare uttalar att man insett att den skolbaserade utbildningen i stor utsträckning styrs av läroböcker och menar att den erfarenhet som de studerande har måste få en större plats även i den mer traditionellt genomförda vuxenutbildningen.

I rapporten lyfts ett nytt inslag i utbildningen särskilt fram. Detta utgörs av den gemensamma reflektionen som främst haft sin plats i de lärande samtalen där de pedagogiska handledarna haft en framträdande roll. Att kombinera teori och praktik i en reflekterande gemenskap anses avgörande för att kompetensen i en verksamhet ska utvecklas och ett utvecklingsinriktat lärande ska kunna

³⁰ Larsson, Kjerstin, Apel, *Lärande på arbetsplatsen – exempel från försöksverksamheten i Kompetensstegen*. 2007.

äga rum. Reflektionen sätter igång processer hos personalen som leder till att personalen börjar ifrågasätta, se nya perspektiv och handlingsvägar. Härigenom har det bildats förutsättningar för att ett lärande och en utveckling ska kunna uppstå.

På många arbetsplatser, både inom utbildningsorganisationen och inom äldreomsorgen, visar det sig inte finnas någon tradition kring att lära av varandra.

En fråga som därför lyfts fram av forskarna är om det i dag finns förutsättningar och mognad hos arbetsplatserna, arbetskamrater och chefer, att ta tillvara den potential för verksamhetsutveckling som finns hos dem som studerat, hos de pedagogiska handledarna och hos lärarna. Chefernas deltagande och engagemang framhålls som en central framgångsfaktor då dessa är bärare av arbetsplatsens kultur.

Forskare som särskilt studerat validering konstaterar också att en utbildningsinsats, där validering ingår som en integrerad del och där utbildningen utgår från de studerandes erfarenheter och från vardagsverksamheten, innebär en betydligt förkortad utbildningstid samt verkar leda till ett mer professionellt förhållningssätt hos deltagarna.³¹

Kostnadsberäkningar

Enligt kommitténs tilläggsdirektiv är ett av syftena med försöksverksamheten att beräkna kostnaden för en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildningsmodell och jämföra med kostnader för de i dag vanligaste formerna för jämförbara utbildningsinsatser.

Kommunerna har olika modeller för hur vuxenutbildningen organiseras, olika kostnads- och avgiftsmodeller, olika modeller för uppdragsutbildning och skiljer sig också åt när det gäller vilka grupper som anses ingå i vuxenutbildningens målgrupp. Försöksverksamheten har en ansats och en struktur som väsentligt skiljer sig från mer traditionell utbildning och involverar fler yrkeskategorier och därmed andra förvaltningar än enbart utbildningsförvaltningen.

Mot denna bakgrund har kommittén valt att endast göra några mycket översiktliga jämförelser mellan utbildningstid, kostnader för verksamheten samt löne- och vikariekostnader. Det bör understrykas att dessa jämförelser ingalunda gör anspråk på att ge en

³¹ Fejes, Andreas, Linköpings universitet, vid möte i Linköping 2007-10-03.

fullständig bild av kostnaderna för nämnda utbildningsmodeller, än mindre illustrera skillnaderna i kostnader mellan dessa modeller och utbildningsinsatser i andra former.

Utbildningstid

Utbildningstiden har avsevärt förkortats inom försöksverksamheten där utbildningen utgår från de kunskaper och kompetenser som de studerande har i stället för, som vanligtvis i traditionell utbildning, ifrån de kunskapsluckor som de studerande förutsätts ha. De studerande har arbetat inom området från ett par år och upp till 30 år. En utbildningsinsats som motsvarar karaktärsämnen på omvårdnadsprogrammet, 1 350 poäng, genomförs i traditionell utbildning under tre terminers heltidsstudier. I försöksverksamheten har studerande genomfört utbildningen på en termin med 50 procent av arbetstiden avsatt för studier. Studerande som avsatt 20 procent av arbetstiden för studier har genomfört utbildningen på sju till åtta månader. I några kommuner har utbildningsinsatsen under försöksverksamheten även innehållit arbete och auskultation på en annan arbetsplats under en av de två dagar i veckan som avsatts för studier. Här har utbildningstiden blivit längre och omfattat drygt ett år.

Kostnader för äldreomsorgen

De pedagogiska handledarna är en ny funktion inom omsorgen och vården av äldre. Dessa undersköterskor genomför en ny arbetsuppgift under del av sin arbetstid. I försökskommunerna varierar denna tid mellan 10 till 30 procent av arbetstiden. Denna kostnad tillkommer i försöksverksamhetens form av utbildning. I en traditionellt genomförd utbildning finns en viss handledning vid arbetsplatsförlagd utbildning, men den motsvarar inte den pedagogiska handledningsfunktionen vare sig till innehåll eller till omfattning. Den tid som enhetschefer förutsätts lägga på planering och genomförande av en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning tillkommer, om den inte anses ingå i enhetschefens uppdrag att ansvara för verksamhetsutveckling.

Löne- och vikariatskostnader

Under förutsättning att arbetsgivaren ställer tid till förfogande för studier innebär en traditionell utbildningsinsats att arbetsgivaren står för lönekostnader under tre terminers heltidsstudier samt för vikariatskostnader. I försöksverksamheten begränsas den tid som varit tillgänglig för studier till 10–50 procent under en termin till drygt ett år. Därtill kommer kostnader för lön och vikariat under motsvarande tid. I överenskommelser mellan den anställde och arbetsgivaren kan insatsen för respektive part regleras.

4.2.2 Kommitténs kommentar

Ett av kommitténs uppdrag har varit att genom en försöksverksamhet pröva alternativa former för formell utbildning av vuxna som vill kombinera arbete inom omsorgen och vården av äldre med studier inom området. Försöksverksamheten i de sex kommunerna har helt bedrivits inom det regelverk som gäller för kommunal vuxenutbildning. Det sätt på vilket utbildningen genomförts stöds också av den forskning som finns inom områdena vuxnas lärande och arbetsplatsförlagt lärande (se 2.3 *Teoretiska perspektiv på lärande i arbetet*).

Försöksverksamheten har ingått i ett FoU-samarbete mellan kommittén, tre forskningsmiljöer (se 4.2.1 *De sex försökskommunernas arbete*) och de sex kommunerna, vilket innebär att verksamheten på nära håll följts av forskare. Kommunerna har utvecklat olika modeller utifrån de ramar och riktlinjer som gällt och de förutsättningar och behov som finns i respektive kommun. Gemensamt för de olika varianterna har bland annat varit att studierna helt eller till stora delar bedrivits på arbetsplatsen och i anslutning till arbetet samt att studierna utgått från de studerandes kunskaper och erfarenhet och från vardagens händelser. Den utbildning som genomförts har på så sätt kommit att anpassas både till individen och till verksamhetens behov. Kring de studerande har funnits ett arbetslag som bestått av de studerandes chefer, pedagogiska handledare och lärare. Nya samverkansformer mellan vuxenutbildning och äldreomsorg har upprättats på alla nivåer i kommunerna, från nämnder och förvaltningar till ett reellt samarbete mellan dem som genomför utbildningen; studerande, lärare, pedagogiska handledare och enhetschefer. En ny funktion, en pedagogisk handledare, som

varit en länk mellan verksamheten och utbildningsanordnaren har visat sig vara avgörande för att teori och praktik ska bli en helhet. De lärande och reflekterande samtal, som letts av de pedagogiska handledarna i samtliga kommuner, har visat sig vara ett verktyg som bland annat lett fram till att de studerande utvecklat ett mer professionellt förhållningssätt. Gemensamt för samtliga kommuner är också att studietiden förkortats väsentligt när studierna baseras på redan befintlig kunskap och kompetens hos de studerande.

Genom försöksverksamheten har också personal med kort utbildning nåtts. Den till en början avvaktande attityden till studier har vänts till ett intresse för kunskap och en förståelse för vikten av kontinuerlig kunskapsinhämtning och kompetensutveckling.

I försöksverksamheten har den traditionella uppdelningen där utbildningsanordnaren är utbildningsproducent och verksamheten och de studerande är kunskapskonsumenter skakats om. Arbetslaget, de studerande, lärare, utbildningsanordnare och äldreomsorgsverksamheten har alla blivit både kunskapskonsumenter och kunskapsproducenter.

Kommittén ser inga hinder i nuvarande regelverk för att i det ordinarie utbudet av utbildning erbjuda utbildningsalternativ som är verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade och bygger på ett nära och förtroendefullt samarbete mellan arbetsliv och utbildningsanordnare. Tvärtom inbjuder dagens regelverk till denna form av utbildning. De hinder som finns är av annat slag och erfarenheter från försöksverksamheten pekar främst på följande: invanda tanke- och handlingsmönster både i arbetslivet och inom utbildningsorganisationen, attityder till lärande och syn på kunskap inom båda organisationerna samt brist på tid och engagemang hos ledare.

För att yrkesinriktade utbildningar för vuxna ska få en form och ett innehåll som gör att de studerande får de kunskaper och kompetenser som arbetslivet efterfrågar, bör vuxenutbildning och arbetsliv hitta former för en nära och förtroendefull samverkan. För att stödja och påskynda denna samverkan bör en utvidgad försöksverksamhet genomföras med externt stöd och där de kommuner som nu deltagit används som resurser.

Erfarenheter från försöksverksamheten ger vid handen att nya stödstrukturer behöver stödjas under en längre tid för att ett långsiktigt samarbete ska etableras. Detta gäller kontinuerliga, strukturerade och av chefer prioriterade möten för planering, uppföljning och erfarenhetsutbyte liksom upprätthållande av de nätverk som bildats inom och mellan försökskommunerna.

De pedagogiska handledarna är en kraftfull resurs för att kunna integrera lärande i vardagsverksamheten. I samverkan mellan arbetsliv, universitet och vuxenutbildning bör fler utvecklingsinriktade handledarutbildningar utvecklas.

För att stärka den nödvändiga samsyn och det gemensamma förhållningssätt som är grunden för ett förtroendefullt samarbete bör gemensamma utbildningsinsatser genomföras där företrädare för olika yrkeskategorier och fackligt förtroendevalda i de samverkande organisationerna deltar.

4.3 Utbildningsvikariat

Nedan redovisas de kommunala och privata arbetsgivarnas arbete med det arbetsmarknadspolitiska programmet utbildningsvikariat. Kapitlet inleds med en beskrivning av utbildningsvikariatens konstruktion och innehåll samt en redogörelse för de huvudprinciper som gällde för programmet enligt förordningen. Syftet med kapitlet är att beskriva verksamhetens innehåll och omfattning.

4.3.1 Programmets omfattning och inriktning

Utbildningsvikariat blev tillgängligt för arbetsgivarna från och med 1 januari 2006. Programmet skulle enligt förordningen pågå till och med 2007. De arbetsgivare som var först ut anställde vikarier från mitten av januari 2006. I takt med att arbetsgivarna upphandlade utbildning och Arbetsförmedlingen kunde anvisa vikarier ökade volymerna. Vid utgången av första halvåret 2006 fanns det utbildningsvikarier och pågående utbildning i 83 kommuner.³² Regeringen införde ett anvisningsstopp den 23 oktober 2006. Programmet avskaffades 1 januari 2007 med möjlighet för de som då deltog i programmet att avsluta detsamma i enlighet med lokala beslut – som längst sex månader efter 23 oktober 2006 – det vill säga omkring slutet av april 2007.

³² AMS Statistikenhet. *Antal beslut om utbildningsvikariat första halvåret 2006*. 2006.

Programmets konstruktion

Grundprincipen bakom utbildningsvikariaten som arbetsmarknads-politiskt program var att en arbetsgivare anställde en vikarie samtidigt som en redan anställd medarbetare genomgick utbildning. Vikarien skulle vara anvisad/föreslagen av arbetsförmedlingen och utbildningen skulle vara med inriktning mot omsorg och vård. Med en vikarie anvisad av arbetsförmedlingen och med en medarbetare i omsorgs- och vårdinriktad utbildning kunde kommunen erhålla bidrag för både vikarien och utbildningen.

Ekonomiskt stöd

I utbildningsvikariaten fanns två ekonomiska stöd; stöd till lönekostnad och stöd till utbildningskostnad. Stöd till vikariens lönekostnad lämnades med 800 kronor per arbetsdag. Stöd till utbildningskostnad lämnades med 1 000 kronor per vecka, maximalt 50 procent av faktisk utbildningskostnad, per anställd i utbildning.

Studiernas inriktning och omfattning

Av förordningen (SFS 2005:1206) framgår att avsikten var att utbildningarna skulle ske inom omsorg och vård samt att de skulle vara formella, det vill säga ge nationellt giltiga studiepoäng/meriter. Studierna fick, enligt samma förordning, genomföras på gymnasie-såväl som på högskolenivå. För varje enskild anställd maximerades tiden i stödberättigad heltidsutbildning till tolv månader. De studier som utgjort underlag för anställda utbildningsvikarier har nästan uteslutande skett inom gymnasiets omvårdnadsprogram. Utbildningarna har i stor utsträckning genomförts för hela grupper av anställda. För de kommuner som hade utbildningsvikarier under första halvåret 2006 hade drygt hälften av de tillfrågade använt sig av olika former av validering före utbildningsinsatsen.³³ Studierna har i regel bedrivits på deltid, främst halvfart. En vanligt förekommande studieplanering har sträckt sig över ett läsår vilket motsvarar cirka 40 studieveckor.

³³ Telefonintervju med 36 kommuner genomförd augusti–september 2006 (cirka 40 procent av samtliga aktuella januari–juni 2006).

Volymresultat

Kommittén har genom en telefonundersökning till ett 40-tal kommuner som haft anställda utbildningsvikarier under första halvåret 2006, kunnat konstatera att varje anställd vikarie motsvarade i genomsnitt två anställda i utbildning.³⁴ Genom statistik som kommittén erhållit från Arbetsmarknadsstyrelsen går det att konstatera att 1 241 vikarier anställdes under första halvåret 2006. De cirka 1 250 vikarierna motsvarade således cirka 2 500 anställda i utbildning. Under andra halvåret 2006 skedde en markant ökning av antalet vikarier. Medelvolymen steg från 664 vikarier per månad under första halvåret till 1 514 vikarier per månad under andra halvåret, vilket motsvarar en ökning med närmare 130 procent. Under andra halvåret var nyttjandet av utbildningsvikarier också spritt till att omfatta samtliga län.³⁵

Totalt anställdes 3 300 personer som vikarier under 2006.³⁶ Dessa motsvarade ungefär det dubbla i antalet anställda i utbildning, således omkring 6 500 personer. Eftersom en del av dem som påbörjade studier under första halvåret även fortsatte sina studier under andra halvåret är det rimligt att anta att antalet anställda i utbildning över året varit något lägre.

Utbildningsvikariat i praktiken

Nedan redovisas ett antal exempel på hur kommuner arbetat med utbildningsvikariat. Materialet har tidigare publicerats på Kompetensstegens webbplats.

³⁴ Telefonintervju med 36 kommuner genomförd augusti–september 2006 (cirka 40 procent av samtliga aktuella januari–juni 2006).

³⁵ Baseras på uppgifter från AMS Statistikenhet, 2007-09-17.

³⁶ Baseras på uppgifter från AMS Statistikenhet, 2007-09-17.

Borås (cirka 1 800 anställda)

Deltagarna genomgick kartläggning och validering av redan befintliga omsorgs- och vårdkunskaper. Därefter planerade vuxengymnasiet, Vårdvux i Borås, som kommunen sedan tidigare hade en etablerad kontakt med, tillsammans med verksamheterna varje individs utbildningsbehov. Det innebär att 21 deltagare studerade på heltid i en variation från 7 till 24 veckor och 20 utbildningsvikarier anställdes. Utbildningen var upphandlad och kostnaderna täcktes till del av medel från Kompetensstegen.

Luleå (cirka 1 700 anställda)

Den lärarledda utbildningen skedde på deltid, två dagar per vecka i kurserna Vård och omsorgsarbete, Etik och omvårdnad på tillsammans 450 gymnasiepoäng. Utbildningen startade i mars 2006 och avslutades i oktober samma år. Utbildningen var upphandlad från vuxenutbildningen, Bergnässkolan, i Luleå. Dessutom påbörjades i april kursenHandledning omfattande 100 gymnasiepoäng, också den lärarledd och på deltid, men med en studiedag per vecka.

Nybro (cirka 550 anställda)

Deltagarna genomgick utbildning motsvarande omvårdnadsprogrammets karaktärsämnen, utlagt på 38 veckor. Under de första veckorna genomfördes en kartläggning och bedömning av deltagarnas kunskaper, så att tidigare erfarenheter och kunskaper togs tillvara. En viss del av utbildningen kunde genomföras i hemmet eller i mindre studiegrupper utanför den ordinarie studielokalen. Studietiden i skolan var 12–16 timmar i veckan beroende på kurs. En del av studietiden genomfördes på en annan arbetsplats än den egna i syfte att ge underlag för reflektion över vardagliga arbetsuppgifter.

Älmhult (cirka 400 anställda)

Deltagarna studerade på heltid men var och en hade en individuell studieplan. Föreläsningar var obligatoriska men en hel del av utbildningen genomfördes på egen hand, antingen i hemmet eller i gemensam studielokal där även handledare fanns att tillgå. Studiernas omfattning varierade mellan 400 och 1 000 gymnasiepoäng beroende av tidigare erfarenheter och kunskaper och genomfördes med bibehållen lön och reseersättning. De studerande uppgav sig vara mycket nöjda med sin utbildning som utgick från verksamheten och som baserades på deltagarnas egna erfarenheter.

4.3.2 Kommitténs kommentar

Utbildningsvikariatet var en volymmässigt stor satsning med ett snabbt förlopp. Att programmet skulle bli verklighet från och med 1 januari 2006 blev känt i början av oktober 2005. Programmet avskaffades i oktober 2006.

Regeringen avsatte resurser för en månadsvolym motsvarande 5 000 vikarier. Utbildningsvikariatet fick en långsam start i kommunerna i förhållande till det förväntade. I stället för en månadsvolym motsvarande 5 000 vikarier blev den faktiska volymen cirka 600 vikarier per månad under första halvåret. Förklaringen till skillnaden mellan mål och resultat står enligt kommittén i första hand att finna i avsaknaden av rimliga planeringsförutsättningar för arbetsgivarna. En utbildningssatsning kräver viss framförhållning och långsiktighet. Det tar tid att göra en individuell behovsinventering bland personalen och att i steget därefter både motivera och planera för relevanta ämnesval. Att upphandla utbildning är likaså tidskrävande.

Ett hastigt införande och avskaffande av en utbildningssatsning är problematisk mot bakgrund av nödvändigheten att i utbildningssammanhang ha både framförhållning och ett långsiktigt perspektiv. Med utbildningsvikariatets fokus på grundläggande utbildning följde att studierna tog relativt lång tid att genomföra. Omkring hälften av kommunerna angav att man planerade för studier som i

tid sträckte sig från 18 veckor upp till 52 veckor.³⁷ Vidare är det en tidsmässigt krävande process att identifiera den personal som är i behov av utbildning samt att i vissa fall motivera samma personer att faktiskt börja studera.

Avskaffandet skedde snabbt och många deltagare fick besked av sina arbetsgivare om att utbildningarna inte skulle komma att fullföljas. Inte heller skulle de deltagare som var utlovade utbildningsstart efter oktober 2006 få möjlighet att påbörja de planerade studierna. Kommittén anser att konsekvenserna av det snabba avskaffandet sett ur ett individuellt perspektiv blev extra olyckligt då studierna kan antas ha betytt mycket för de enskilda individerna. De pressklipp som kommittén tagit del av visar att en del kommuner beslutade sig för att fullfölja den planerade satsningen med egna resurser, men dessvärre förefaller det vara fler kommuner som valde att avbryta utbildningsinsatserna.

En del av villkoren för att kunna använda utbildningsvikariat var inte anpassade för just omsorgen och vården av äldre. Kravet som innebar att de vikarier som arbetsförmedlingen kunde föreslå måste ha varit arbetslösa i minst en månad passade inte in i kommunernas verksamhet, där många redan anställda och därmed kända timvikarier inte kunde komma ifråga som vikarier inom ramen för utbildningsvikariatet.

Samtidigt med utbildningsvikariatets införande pågick redan Kompetensstegen och dessutom fick kommunerna tillgång till ytterligare ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, nämligen så kallade Plusjobb. De tre parallella satsningarna blev för många kommuner administrativt tungrotat och de valde, enligt vad kommittén erfar, bort utbildningsvikariat till förmån för satsningar inom ramen för Kompetensstegen och Plusjobb.

Det faktum att kommunerna under det knappa år utbildningsvikariatet fanns påbörjade och genomförde grundutbildning, helt eller delvis, för omkring 5 000 omvårdnadsanställda och därtill anställa 3 300 vikarier är, med tanke på den korta förberedelse tiden och konkurrensen från bland annat Kompetensstegen och Plusjobben, att betrakta som ett gott resultat.

³⁷ Telefonintervju med 36 kommuner genomförd augusti–september 2006 (cirka 40 procent av samtliga aktuella januari–juni 2006).

4.4 Särskilda perspektiv på kommunernas arbete

En av de principer som har varit styrande vid fördelningen av Kompetensstegens medel är att kommunerna själva har bestämt innehållet, det vill säga vilka kunskapsområden som varit angelägna att arbeta med utifrån de utvecklingsbehov som var och en hade. Kompetensstegen har i stället i stor utsträckning koncentrerat sig på hur kompetensutvecklingen genomförs. Kommunerna har uppmanats att pröva olika former och modeller för att skapa ett verksamhetsnära lärande som kan fungera även efter att stödperioden är slut.

I Kompetensstegens direktiv pekas dock några perspektiv och områden ut som kommittén har ett särskilt uppdrag att följa och att medverka till att kommunerna uppmärksammar (se 1 *Uppdraget*):

- Brukarperspektiv – har de kompetensutvecklingsinsatser som genomförts med kompetensstegsmedel haft sin utgångspunkt i brukarnas behov och syftat till att förbättra kvalitén i omsorgen och vården?
- Jämställdhetsperspektiv – hur ser satsningens konsekvenser för kvinnor och män ut, såväl ur ett brukarperspektiv som ur ett personalperspektiv?
- Alternativa utförare – hur har kommunerna arbetat för att medlen ska kunna komma all personal till del oavsett driftsform?
- Samverkan – hur arbetar kommunerna i samverkan med varandra, med andra huvudmän, med FoU-centrum eller med andra aktörer för skapa långsiktigt hållbara modeller för kompetensutveckling?

Utöver dessa perspektiv har kommittén identifierat ett område som är avgörande för såväl lärande som för omsorgens och vårdens kvalitet: förmågan att kunna förstå och använda svenska språket. Det handlar om att kunna kommunicera med brukare och med arbetskamrater, att kunna dokumentera omsorgsarbetet och att tillgodogöra sig ny kunskap. I detta avsnitt beskrivs hur kommunerna har arbetat med ovanstående fem perspektiv och områden.

4.4.1 Ur brukarnas perspektiv

Under 1990-talet och framåt har ökad uppmärksamhet riktats mot äldres möjligheter till delaktighet och inflytande över omsorg och vård. De vanligaste formerna för brukarinflytande är genom representativa organ. De kommunala pensionärsråden, som består av representanter från de lokala pensionärsföreningarna och de politiska partierna, har till uppgift att driva gemensamma pensionärsfrågor i kommunen och att vara beredningsorgan för den politiska nämnden och förvaltningen. Några vanliga former för representativt brukarinflytande inom omsorg och vård är förtroenderåd och anhörigråd knutna till exempelvis ett äldreboende.

Så kallade brukarundersökningar började genomföras i något större omfattning först under 1990-talet. Socialstyrelsen uppger att åtta av tio kommuner genomför undersökningar av hur brukarna upplever kvalitet. Vanligast är att man frågar brukarna i särskilt boende (sju av tio kommuner). Hälften av kommunerna frågar även närstående och fyra av tio frågar personalen. Inom kommunernas hälso- och sjukvård har det under senare år blivit vanligare att följa upp kvalitetsindikatorer och redovisa resultat. Två av tre kommuner och enskilda utförare genomför årligen mätningar av kvaliteten.³⁸

Det finns ännu ingen rikstäckande information om brukarnas upplevelser och behov. Regeringen har gett Socialstyrelsen uppdrag att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser av kvalitet, kostnader och effektivitet. Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att utveckla nationella brukarundersökningar som ska belysa brukarnas uppfattning om omsorgen och vården. Uppdragen ska samordnas.

En mycket central del i den nationella satsningen Kompetensstegen har varit att kompetensutvecklingen i alla dess former ska syfta till att förbättra kvaliteten för brukarna. Kommunerna har själva valt innehållet, det vill säga vilka kunskapsområden som de behöver arbeta med utifrån de utvecklingsbehov som kommunen har. Vid bedömning av kommunernas ansökningar var ett viktigt kriterium att kommunerna kunde beskriva hur aktiviteterna hängde samman med kvalitetsförbättringar i verksamheten och att de hade sin utgångspunkt i brukarnas behov och önskemål.

Det har inte funnits några formella krav på hur en sådan behovsanalys skulle gå till och Kompetensstegen har heller inte systema-

³⁸ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

tiskt samlat in fakta kring vilka kommuner som till exempel har genomfört brukarundersökningar. 253 av alla kommuner som fått stöd från Kompetensstegen, har i sina ansökningar uppgett att de samrått med pensionärsorganisationerna. Samråden har troligen varierat från enkelriktad information från kommunens sida, till att pensionärs- och/eller brukarorganisationer aktivt deltagit i utformande av ansökan och funnits med i arbetsgrupper med mera.

Kommunerna har i ansökan uppmanats att beskriva behoven av kompetensutveckling utifrån två individperspektiv, dels brukarens dels den anställdes. Etik, bemötande och värdegrundsfrågor, uttryckt på olika sätt, har fått en framträdande plats i ansökningarna. Ett stort arbete ägnas åt utbildning och framför allt åt tid för diskussion, reflektion och handledning kring etiska frågor som i mångt och mycket utgör basen i omsorgs- och vårdarbete.

Till den 30 juni 2007 var alla kommuner skyldiga att inkomma med delredovisningar av sina olika aktiviteter. En av frågorna handlar om resultat och effekter. I detta skede, när de flesta har kommit halvvägs med sin kompetensutveckling, är det dock ytterligt få kommuner som kan säga något om eventuella effekter på verksamheten eller förbättringar för brukarna. I det frågeformulär som skickats ut till kommunerna (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*), finns några få exempel på kommuner som redan nu har kunnat dra några slutsatser. Några av dem beskrivs nedan. Det gäller fyra Dalslandskommuner som arbetar tillsammans samt Landskrona och Vindeln. I övrigt beskrivs ett antal kommuner som på olika sätt har utgått från brukarbehov när de formulerat sina insatser.

Enköping (cirka 1 200 anställda)

Kommunens brukarundersökning gav inspiration till en satsning på kulturombud, då undersökningarna under en tid visat att brukarna har tråkigt, medan de i övrigt är nöjda. I genomförandefasen samarbetar kommunen med frivilligverksamhet.

Falköping (cirka 750 anställda)

Kommunen använde sig av resultatet från brukarundersökningar för att identifiera sitt kompetensbehov. I undersökningarna framkom det brister i kontaktpersonskapet i äldreboende och i hemtjänsten. Kommunen genomförde dessutom fokusgrupper med brukare, personal och det kommunala pensionärsrådet för att fördjupa sig i kompetensbehovet. I kommunens arbetsgrupp har en representant från pensionärsrådet varit delaktig i att ta fram studiematerial och riktlinjer för kontaktpersonskapet. Under våren 2008 ska kommunen samarbeta i utvärderingsarbetet med Lidköpings kommun som även de utbildar sin personal i kontaktpersonskap.

Möln dal (cirka 1 000 anställda)

Brukarundersökningar görs regelbundet på kommunens äldreboenden. För några år sedan visade dessa att brukarna önskade meningsfulla aktiviteter i större omfattning. Det resulterade i att man på olika sätt försöker utveckla detta område, till exempel genom att arbeta med reminiscensmetoden, bygga upp reminiscensmiljöer och minneslådor.

Sollefteå (cirka 700 anställda)

Sollefteå har genomfört fokussamtal med två grupper pensionärer i särskilt boende och två grupper med pensionärer med hemtjänstinsatser. De frågor som belystes i dessa grupper var personalens bemötande och hur mycket de äldre får påverka utformningen av den beviljade insatsen.

Stenungsund (cirka 400 anställda)

Inför ansökan genomfördes samråd med kommunala pensionärsrådet, fackliga företrädare och kommunalråden. Spontana synpunkter från brukare och anhöriga, tillsammans med iakttagelser från länsstyrelsen, ledde till de akti-

viteter som kommunen sökte och erhöll stöd för. Uppföljning sker regelbundet via en referensgrupp som består av undersköterskor och enhetschefer från verksamheten. Den första brukarenkäten med brukarnas omdömen om kvalitet i omsorg och vård för 2006 kommer att följas upp 2008.

Stockholm, Kungsholmen (cirka 900 anställda)

Stadsdelens utbildning av anhörigombud (som sker i samarbete med alla stadsdelar i Stockholms innerstad) har tillkommit som ett svar på behov hos de anhöriga som framkommit i olika sammanhang, bland annat i fokusgrupper. Övriga satsningar i stadsdelen härrör sig från tillsynsmyndigheters och verksamhetsuppföljares framförda kritik och personalens upplevelse av osäkerhet i sin yrkesroll.

Landskrona (cirka 850 anställda)

Landskrona har uppgett att de i brukarundersökningar som gjordes före Kompetensstegen kunde se att medarbetarnas bemötande inte var så bra som önskvärt. Därför lade de tyngdpunkten på grundutbildning i etik och bemötande och de har i sina senaste brukarundersökningar kunnat notera att synpunkterna på dåligt bemötande har minskat.

Vindeln (cirka 250 anställda)

I Vindeln visade årliga sammanställningar ett stort antal hot och våldsincidenter mot medboende eller personal. Senaste årets sammanställningar visar en minskning av hot och våldsincidenter och kommunen tror att det kan vara en effekt av arbetet med etik och bemötande.

Fyra Dalslandskommuner

Fyra av kommuner i Dalsland har arbetat med Genombrottsmetoden i demensvården. (För utförligare beskrivning av metoden se 4.1.5 *Handledning*.) Förutom utbildning i Genombrottsmetoden har personalen fått utbildning i bemötande och ägnat en hel del tid åt erfarenhetsutbyte – lära av varandra. Kommunerna anser att de fått ”svar direkt” i form av de genombrott som gjorts. De anser att genombrotten har inneburit mycket tydliga förbättringar för brukarna, inte minst genom att man efter att ha testat ”vet” och inte längre behöver ”tro” eller ”tycka”. Genombrottsmetoden kommer nu att introduceras i övriga delar av äldre- och handikappomsorgen i alla fyra kommunerna.

4.4.2 Ur jämställdhetsperspektiv

Omsorgen och vården av äldre är en verksamhet med en mycket sned könsfördelning. Såväl bland brukare, anhörigvårdare som bland personal är kvinnor i majoritet. Många av de sysslor som utförs handlar också om sådant som kvinnor traditionellt har utfört. Omsorgen och vården av äldre rymmer alltså en mängd frågeställningar kring kön och jämställdhet både ur omsorgs- och vårdperspektiv och ur personalperspektiv. I slutbetänkandet från Jämställdhetsutredningen³⁹ pekas omsorgen och vården av äldre ut som en av jämställdhetspolitikens viktigaste framtidsfrågor.

I Kompetensstegens direktiv står att kommittén ska följa satsningens konsekvenser för kvinnor och män, såväl ur ett personal- som ur ett brukarperspektiv. Inom omsorgen och vården av äldre är även anhöriga och anhörigvårdare en central fråga ur jämställdhetsperspektiv (anhöriga utför 62 procent av det totala omsorgsarbetet för äldre och funktionshindrade⁴⁰). Eftersom Kompetensstegen har riktat sig till anställda och satsningen haft ett brukarperspektiv har kommittén valt att fokusera på dessa två områden.

³⁹ Näringsdepartementet, *Makt att forma samhället och sitt eget liv: jämställdhetspolitiken mot nya mål*, SOU 2005:66.

⁴⁰ Näringsdepartementet, *Makt att forma samhället och sitt eget liv: jämställdhetspolitiken mot nya mål*, SOU 2005:66.

Jämställdhetsfrågorna har fått liten uppmärksamhet i de satsningar som kommunerna har genomfört inom ramen för Kompetensstegen. Kommunernas aktiviteter har skett med utgångspunkt i de behov som varje kommun har identifierat utifrån var och ens förutsättningar. Ingen kommun har sökt stöd för någon satsning som uttryckligen har haft som mål att kompetensutveckla kring jämställdhetsfrågor kopplat till brukarna. Ett fåtal kommuner har nämnt frågor kring kön och jämställdhet i sina ansökningar.

I det frågeformulär som skickats ut från Kompetensstegen (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*), och där bara de kommuner som anser sig ha arbetat med en fråga uppmanats svara, är det endast ett 20-tal kommuner som säger sig ha beaktat och arbetat med frågor kring kvinnligt–manligt på något sätt. Ytterligare ett fåtal kommuner säger att frågan inte har fått någon särskild uppmärksamhet i samband med Kompetensstegen men att kommunen alltid arbetar med jämställdhetsfrågorna.

Frågor kring jämställdhet har i första hand berörts i samband med utbildningar och reflekterade samtal kring etik, bemötande och värdegrund samt i aktiviteter som har med social stimulans och aktiviteter att göra. Ingen kommun har skrivit något om att de har arbetat med jämställdhetsfrågor i behovsbedömning eller i kompetensutveckling av biståndsbedömare.

Några kommuner har pekat på att satsningen som helhet är ett sätt att höja statusen i yrket och att på sikt locka fler män till vården.

Jämställdhet ur brukarperspektiv

Cirka 70 procent av de äldre med insatser från kommunerna är kvinnor (huvudsakligen på grund av att kvinnor lever längre än män). Kvinnor är oftare än män missnöjda med den omsorg och vård de får och de vill ha mer hjälp. Det kan tyda på att insatserna inte är anpassade efter kvinnors behov.⁴¹

Frågan om jämställdhet ur ett brukarperspektiv har fått mycket litet uppmärksamhet inom socialtjänsten. En bidragande orsak kan vara att Socialtjänstlagens betoning ligger på individens behov och att detta gjort könsperspektivet osynligt. Jämställdhet finns inte med som begrepp i de lagar som styr socialtjänstens verksamheter.⁴²

⁴¹ Socialstyrelsen, *Jämställd socialtjänst, Könsperspektiv på socialtjänsten*. 2005.

⁴² Socialstyrelsen, *Jämställd socialtjänst, Könsperspektiv på socialtjänsten*. 2005.

De frågor som flest kommuner berör kring jämställdhet och brukarperspektiv handlar dels om sociala aktiviteter i allmänhet, och i synnerhet om att de få män som finns inom särskilda boenden kan ha behov av andra typer av aktiviteter, dels om bemötande och relationer mellan personal och brukare. Det kan till exempel handla om vikten av att anställa fler män för att de manliga brukarna ska ha en annan man att vända sig till, men det kan också handla om sådant som att ta hänsyn till att kvinnor kan uppleva det som obekvämt att få hjälp av en man när de ska duscha eller behöver gå på toaletten.

Dessa frågor handlar ofta om värderingar och kunskaper och kan ges utrymme i studiecirkelar och reflektionsgrupper. Ett dilemma här är att ta hänsyn till skillnader utan att cementera fördomar och föreställningar kring vad som är kvinnligt respektive manligt. Eller som Sollefteå kommun skriver: ”en fråga med många perspektiv och många åsikter – vad är behov och är det olika på grund av kön?”

En av många angelägna frågor kring kvinnligt och manligt i omsorgen och vården av äldre är frågor som berör sexualitet och sexuell hälsa. Sexuell hälsa kräver ett positivt och respektfullt närmande till sexualitet och sexuella relationer, liksom möjligheter att få njutbara och säkra sexuella erfarenheter, fria från förtryck, diskriminering och våld.

Bemötande i vården styrs ofta av normer kring kön, och det gäller även normer kring sexuell läggning. En kartläggning genomförd av Socialstyrelsen visar att socialtjänsten i de flesta kontakter med brukare och anhöriga utgår från att alla lever ett heterosexuellt liv och att bristande observans är den vanligaste orsaken till att homo- och bisexuella personer bemöts dåligt i socialtjänsten.⁴³ Det kan till exempel handla om att omsorgs- och vårdpersonal inte förstår eller inte vill se att den närmast anhöriga är en person med samma kön som brukaren.

Heteronormen innebär att individen är heterosexuell tills motsatsen är bevisad. För icke-heterosexuella innebär det hela tiden en avvägning om man ska vara öppen eller inte med sin läggning. Det är en bedömning som kan behöva göras inte bara en gång utan ständigt, kanske flera gånger om dagen. Homo- och bisexuella måste komma ut gång efter annan i olika situationer och öppenheten kan variera från situation till situation. Många av dagens brukare tillhör en ge-

⁴³ Socialstyrelsen, *Sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten*. 2004.

neration av homo- och bisexuella som ofta har hållit sin läggning och sina relationer hemliga för anhöriga och vänner och omsorgs- och vårdpersonal behöver kunskap och lyhördhet för att bemötande ska uppfattas på ett bra sätt.⁴⁴

Ingen kommun har sökt medel för att uttryckligen arbeta med frågor kring sexuell läggning. Sådana aspekter kan dock finnas med i utbildningar kring bemötande, etik och värdegrund. Frågor om sexualitet är generellt sett omgivna av starka värderingar. Hantering av sexualitet i omsorg och vård kräver kunskaper, att få arbeta med sina attityder och erfarenhet av att möta dessa frågeställningar.

Det handlar till exempel om att kunna prata om och identifiera vanliga problem som inkontinens, urinvägsinfektioner, framfall, uttorkning av slemhinnor och impotens, att acceptera brukarens rätt till kroppslig integritet och om den äldres egen rätt att besluta om att vara sexuellt aktiv eller inte. Eller som sexterapeuten Maj-Briht Bergström-Walan säger i en artikel: "Rätten till sin sexualitet förutsätter också integritet. Hur är det egentligen på äldreboenden, knackar verkligen personalen på dörren innan de går in? Hur ska man som boende annars kunna känna sig trygg att onanera?"⁴⁵

Endast en kommun i Kompetensstegen har sökt medel för en aktivitet som direkt handlar om frågor kring sexualitet i vården. Att frågan är lågprioriterad visar även en enkät genomförd i tidningen Kommunalarbetaren. Endast en av 40 slumpmässigt utvalda kommuner säger att de har en policy kring hur personalen ska hantera vardagliga situationer kring sexualitet.⁴⁶ Likaså visar Vårdförbundets rapport om sexualitetens betydelse för hälsan att detta ofta glöms bort i omsorgen och vården av äldre personer. Medan äldre män oftast antas vara sexuellt aktiva glömmar man bort att fråga äldre kvinnor om samliv och sexualitet även när de drabbas av sjukdomar som påverkar detta område.⁴⁷

⁴⁴ Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, *Det syns inte utanpå men känns inuti. Om heteronormer och diskriminering i hälso- och sjukvården*. 2006.

⁴⁵ Westlander, Magnus, *Kärlekens språk förändras med åren*, artikel på www.aldrecentrum.se

⁴⁶ Tidningen Kommunalarbetaren 8/2007.

⁴⁷ Vårdförbundet, *Bammorskorna om äldre kvinnors hälsa och sexualitet*. 2004.

Falköping (cirka 750 anställda)

Jämställdhet och jämtegrering har hela tiden funnits med under planerings- och förarbetet. Detta har resulterat i att det i utbildningspaketet finns ett avsnitt som handlar om kvinnligt och manligt utifrån ett brukarperspektiv samt hur den ojämna könsfördelning bland personalen påverkar våra brukare. Kommunens egna undersköterskor har också spelat in en film med olika rollspel där ett avsnitt handlar om manlig och kvinnlig guldkant. Denna film använder studieleddarna i utbildningen. I brukarundersökningarna analyseras alla frågor efter hur män respektive kvinnor svarar.

Mölnadal (cirka 1 000 anställda)

Frågor om kvinnligt och manligt har främst aktualiserats i arbetet med reminiscensmetoden, som är ett av de större kompetensstegeprojekten i Mölnadal. Eftersom männen generellt är i minoritet bland pensionärerna på kommunens äldreboenden, har man försökt hitta saker som kan samla männen och väcka deras intresse, medan andra saker specifikt är inriktade mot kvinnor. Detta har bland annat resulterat i reminiscenslådor med idrottsföremål och en slipsutställning (herrar), en skönhetsalong (damer), en skolplansch över en byggarbetsplats (herrar), en grytlappsutställning (damer). En herrklubb har också bildats, som regelbundet träffas i reminiscenscentrumet. Metoden handlar mycket om att se den enskilda människan och ge hjälp att ”knyta ihop sin påse”, och kön är en av de faktorer som har betydelse när man ska hjälpa den enskilde.

Sandviken (cirka 850 anställda)

Jämställdhetsfrågor har ingått på olika sätt i kommunens bemötande och värdegrundsprojekt. Det har ingått i utbildningen av studiecirkelledare. Frågor om könsskillnader i bemötande finns på olika håll i cirkelledarmaterial.

Skellefteå (cirka 1 900 anställda)

I handledarutbildningen, som genomförs för interna handledare och utbildare och personer med ombudsroller, har genusperspektivet lyfts fram på ett medvetet sätt. I övriga aktiviteter har jämställdhetsaspekter funnits med under gruppdiskussioner. Under aktiviteten Bemötande av personer med demens har kvinnligt och manligt belysts bland annat när det gäller att hitta aktiviteter som passar både kvinnor och män och i resonemang om vad som är en stimulerande miljö. En annan aspekt som framkommit är att omsorgstagaren kan ha åsikter om att ta emot hjälp och stöd från män eller från kvinnor. Här är det inga samstämmiga intryck från brukarna utan det är viktigt att lyssna på vad den enskilde uttrycker.

Inom aktiviteten Arbetsteknik har kvinnligt och manligt belysts vad gäller skillnader i muskelstyrka. Fastän män är starkare så är en god arbetsställning lika viktig. Både gentemot brukare och mellan personal så behöver skillnader i att ta emot och ge kommando vid förflyttningar beaktas. Kvinnor kan oftare använda och ta emot hela meningar som beskriver vad som ska ske, medan män hellre använder och tar till sig korta kommandon.

Socialnämnden har i februari 2007 antagit en plan för lika behandling. Det innebär att förvaltningen kommer att fokusera ytterligare på jämställdhet och mångfald med en rad aktiviteter.

Sollefteå (cirka 700 anställda)

I utbildningar för olika ombud har jämställdhetsombuden funnits med i kompetensstegssatsningarna. Med ombuden har diskussioner förts om och hur brukarna behandlas olika utifrån kön, vid biståndsbeslut och vid omvårdnadsinsatser.

Jämställdhet ur personalperspektiv

Cirka 90 procent av de som arbetar inom kommunernas omsorg och vård av äldre är kvinnor.⁴⁸ Cirka 60 procent av de kommuner som svarade på en enkät från Socialstyrelsen om jämställdhetsarbete (193 av 290) uppger att de uppmärksammat könsfördelningen bland personalen och vidtagit åtgärder under de senaste åren för att uppnå en jämnare könsfördelning.⁴⁹

I Investera Nu! tas frågan om rekrytering av män till omsorgs- och vårdrkten upp som en angelägen fråga och finns med som ett åtgärdsområde. I rapporten konstateras att en sådan förändring är angelägen för att utveckla verksamhet, arbetsliv och anställningsvillkor och att även rekrytering av kvinnor underlättas av att män är verksamma inom ett yrkesområde.⁵⁰ En rad faktorer påverkar yrkesstatus och mäns vilja att söka sig till ett visst yrkesområde. Hit hör självklart lön och anställningsvillkor men också frågor som handlar om yrkesutveckling, karriär och hur mycket forskning som sker inom ett område. Den jämställdhetsfråga som fått mest uppmärksamhet i Kompetensstegen är utvecklingen av spetskompetens och alternativa karriärvägar i yrket. Även utveckling av IT i vården nämns av många som ett sätt att locka fler män till yrket.

I utredningen Den könsuppdelade arbetsmarknaden⁵¹ beskrivs den obalans som föreligger vad gäller klassificeringen av yrken som innehas av kvinnor respektive män. Utredningen visar hur kvinnornas olika yrken inom en sektor eller bransch slås ihop till liknande stora grupper. Detta är alls inte lika vanligt då det gäller typiskt manliga yrken. Där förs, till exempel, inte alla som arbetar med att ”montera och reparera” samman till enda statistisk grupp. I standard för svensk yrkesklassificering är ett kvinnodominerat område som ”Service- omsorgs- och försäljningsarbete” indelat i 2 huvudgrupper, 7 yrkesgrupper och 11 undergrupper. Att jämföra med de två mansdominerade områdena ”Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning” som är indelat i 4, 16 respektive 58 och ”Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete med mera” som har 3 huvudgrupper, 20 yrkesgrupper och 59 undergrupper.⁵²

⁴⁸ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

⁴⁹ Socialstyrelsen, *Jämställd socialtjänst, Könsperspektiv på socialtjänsten*. 2004.

⁵⁰ Socialstyrelsen, *Investera Nu! – Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg*. 2004.

⁵¹ Näringsdepartementet, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. SOU 2004:43.

⁵² Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 96). Kvalifikationerna har två dimensioner, kvalifikationsnivå respektive specialisering, Kvalifikationsnivå används i huvudsak som likhetskriterium vid gruppering på den högsta nivån, medan specialiseringar ofta är vägledande

I utredningen *Den könsuppdelade arbetsmarknaden* skrivs att ett skäl till skillnaden kan vara att det manliga kollektivet varit noggrannare med att upprätthålla ”rågången” mellan olika arbetsuppgifter och yrken. Utredaren menar att grunden för denna skillnad troligen lades tidigt, dels för att många av männens yrken har sitt ursprung i industrin, dels för att de tidigt också kännetecknades av en stark uppsplittring av arbetsuppgifterna. Att vara noga med yrkesbenämningarna var ett sätt att slå vakt om både yrkesidentitet och yrkets status. För kvinnoyrkena finns ingen motsvarande historia. I stället kan det ha funnits ett intresse, till exempel hos arbetsgivarna, av att upprätthålla och förmedla bilden av att det i första hand är allmänt omsorgs- eller vårdarbete, allmänt kontorsarbete och så vidare som avses och inte något specifikt yrke.⁵³

Motala (cirka 800 anställda)

Allmänt arbetar förvaltningen och de politiska organen i kommunen strategiskt med genusfrågan utifrån personalperspektiv bland annat genom att sträva efter att erbjuda önskad sysselsättningsgrad. Detta arbete har stimulerats av tidigare statliga satsningar, bland annat Hela-projektet. Inom Kompetensstegen har kommunen hittills jobbat med att föra in IT som teknik i omsorgen – detta kan vara ytterligare en pusselbit i genusfrågan ur ett personalperspektiv.

Mölnadal (cirka 1 000 anställda)

När det gäller personalen har man genom olika nätverk och handledning lyft fram, stärkt, utvecklat och givit möjligheter för undersköterskor (övervägande kvinnor) att bredda sin yrkesidentitet. Undersköterskorna har fått pröva att integrera nya arbetssätt som de ofta inte haft möjlighet till tidigare. Syftet har varit att utvecklas både personligt och professionellt och förhoppningsvis få stärkt självkänsla och högre professionalism i ett yrke som ofta är osynligt.

på lägre nivåer. Den kan gälla vilka särskilda kunskaper som erfordras, vilka verktyg eller maskiner som används, vilket material som bearbetas eller vilken typ av varor och tjänster som produceras.

⁵³ Näringsdepartementet, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. SOU 2004:43.

Skellefteå (cirka 1 900 anställda)

Jämställdhetsaspekten har funnits med vid planeringen vad gäller urval av personer till utbildar- och handledarroller i de fall som både kvinnliga och manliga personer varit intresserade av uppdraget. En medveten strävan var att fördelningen av rollerna inte skulle bli ojämn i förhållande till hur fördelningen av kvinnor och män ser ut i verksamheten.

Västerås (cirka 2 000 anställda)

Kommunen menar, att eftersom Kompetensstegens intentioner är att höja lägstanivån inom omsorgen och vården av äldre, är det naturligt att flera kvinnor än män utbildats och också har genomgått omvårdnadsprogrammet. Ur jämställdhetssynpunkt är det viktigt att höja kvinnors kompetens och status. Projekt Multikulturell kompetens inom äldreomsorgen har ett jämställdhetsperspektiv ur rekryteringssynpunkt när det gäller att värva män till vården, bland annat genom att använda IT-teknik i utbildningen. Projekt Action – IT-baserat anhörigstöd har 50 procent manliga användare, trots att cirka 90 procent av närståendevårdarna är kvinnor.

4.4.3 Språkkunskaper för kvalitets- och kompetensutveckling

Att behärska det svenska språket både muntligt och skriftligt är en mycket viktig del av omsorgs- och vårdarbetet, men det är också ofta en förutsättning för att tillgodogöra sig utbildnings- och utvecklingsinsatser. Länsstyrelserna har under de senaste åren uppmärksammat stora brister i den sociala dokumentationen som ska föras i särskilt boende och i hemtjänst. Bristerna har många olika orsaker men länsstyrelserna pekar bland annat på läs- och skrivsvårigheter och kunskapsbrister.⁵⁴

⁵⁴ Socialstyrelsen, *Social tillsyn 2005, Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*. 2006.

Andelen anställda med annat modersmål än svenska ökar successivt och därmed ställs nya krav på arbetsledning och medarbetare att arbeta med språkträning. I Stockholm stad var det 2005 totalt sett 24 procent av de anställda som var utrikes födda, medan 34 procent av de anställda inom omsorgen och vården av äldre var det. I Botkyrka är motsvarande andel 51 procent.

Enligt Stockholm stads äldreomsorgsinspektörer är frågan om det svenska språket inom omsorgen och vården av äldre värd att "särskilt uppmärksammas". Äldre med utländsk bakgrund har i dag större möjligheter än tidigare att få hjälp utförd av en person som talar deras modersmål, nästan oavsett vilket språk det handlar om. Samtidigt är det inte längre säkert att en äldre med svenska som modersmål får möta personal med tillräckliga kunskaper i svenska, konstaterar inspektörerna i årsrapporten från 2006.⁵⁵

Utbildningar i vårdsvenska, språkstöd av olika slag eller satsningar på att få utveckla sin förmåga att uttrycka sig i skrift har inte varit ett av kommunerna prioriterat område för de kommuner som sökt och fått stöd från Kompetensstegen. Fem kommuner har fått stöd för utbildningar i vårdsvenska. I det frågeformulär som skickats ut från Kompetensstegen (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*), och där bara de kommuner som anser sig ha arbetat med en fråga uppmanas svara, är det endast ett 15-tal kommuner som säger sig ha beaktat och arbetat med språkfrågan på något sätt.

Ett antal kommuner har uppgett att de arbetar med frågan men inte inom ramen för Kompetensstegen. I Stockholm stad har till exempel en större aktivitet genomförts som innefattar grundutbildning med olika former av språkstöd i kombination med mentorer på arbetsplatserna. Detta projekt skedde inom ramen för Kompetensfonden.⁵⁶

Satsningar på utbildningar kring social dokumentation är dock mycket vanliga inom ramen för Kompetensstegen. Det är troligt att många av dessa utbildningar även innehåller moment av skrivträning. Kalmar kommun beskriver till exempel hur de inom ramen för sin dokumentationsutbildning ordnade så att personalen träffades i arbetslaget för att träna och lära sig att dokumentera.

Även om det bara är ett fåtal kommuner som aktivt arbetat med frågan om språk och språkutveckling kan av svaren utläsas att det i

⁵⁵ Stockholm stad, *Äldreomsorgsinspektörernas årsrapport 2006 – En sammanfattning från granskningen 2005*. 2006.

⁵⁶ Stockholm stad, *Lärande i äldreomsorgen, Slutrapport, Vårdbiträdesutbildning med stöd i svenska och med stöd av mentorer på arbetsplatsen*. 2007.

utbildningen ändå tas hänsyn till att anställda kan ha problem med att såväl uttrycka sig skriftligt som att ta till sig skrivet materiel. En kommun har angett att även personal med svenska som modersmål kan ha svårigheter att uttrycka sig skriftligt. Kommunen menar att det framkommer vid krav på social dokumentation. I utbildningssituationerna försöker kommunerna hantera detta genom att välja utbildningsmaterial som är lättläst, att erbjuda utbildningsmaterial som är inläst, att ha muntliga examinationer, att välja studiecirkeln som utbildningsform med mera.

Några kommuner uppger att de inte funderade över problemet vid ansökningstillfället, men att det senare har visat sig att språksvårigheter gör att personal har svårt att klara av utbildningarna. I dessa fall har kommunerna försökt möta detta genom att komplettera med språkundervisning.

Lilla Edet (cirka 200 anställda)

I demensutbildningen har det uppmärksammats att det finns personal som inte behärskar svenska språket i den omfattning som vore önskvärt. Varje person som är med i denna aktivitet får individuell hjälp och stöd inom utbildningens ram.

Malmö (cirka 4 500 anställda)

I valideringen uppmärksammades språkkompetensen och ett tiotal medarbetare erhöll stödundervisning.

Nacka (cirka 900 anställda)

Under utbildningarnas gång uppmärksammades att det fanns en hel del brister i svenska språket som har försvårat utbildningarna för flera medarbetare (fram för allt inom dokumentation). Under hösten 2007 och våren 2008 kommer kommunen att erbjuda utbildning i vårdsvenska, där efter kommer det att finnas möjlighet att ta igen det man har missat under Kompetensstegens första år.

Skellefteå (cirka 1 900 anställda)

I planeringen av aktiviteterna har hänsyn tagits till att läs- och skrivsvårigheter kan förekomma och därför har lättläst litteratur medvetet valts. Valet av litteratur har fallit väl ut, men kommunen kommer att undersöka om litteratur som behövs i framtiden också finns inläst på band för att ytterligare kunna underlätta för personer med läs- och skrivsvårigheter.

Inom aktiviteten "Undersköterskeutbildning" har de språkliga färdigheterna blivit mera uppmärksammade. Anpassad undervisning och extra stöd har erbjudits till några personer med läs- och skrivsvårigheter samt till någon person med utländsk härkomst.

Västerås (cirka 2 000 anställda)

De alternativa utförarna har inledningsvis inventerat personalens kunskaps- och kompetensnivå, då även ur språksynpunkt. Personer med behov av stöd på grund av läs- och skrivsvårigheter samt behov av undervisning i svenska som andraspråk har därigenom kunnat identifieras. Ett antal personer hade enbart betyg motsvarande SFI-nivå. Dessa har genom Kompetensstegens arrangemang validerat Svenska som andraspråk med mycket gott resultat. Aktiviteter pågår nu med ytterligare utbildning i svenska med syfte att förbättra kommunikation och social dokumentation.

4.4.4 Stöd till alternativa utförare

Enligt Kompetensstegens direktiv är målgruppen för kommitténs arbete alla som arbetar inom den primärkommunala, av Socialtjänstlagen (2001:453) och Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) styrda omsorgen och vården av äldre, oavsett driftsform. Av såväl

direktiv som av förordning för ansökan framgår även att det endast är kommuner som kan söka och beviljas stöd från Kompetensstegen.

Fram till och med 2004 ökade andelen omsorg och vård av äldre i andra driftsformer än den kommunala något, från cirka 11 procent 2000 till cirka 12 procent 2003. Därefter har andelen minskat till 10,7 procent. Av de personer över 65 år som beviljades hemtjänst 2005 fick cirka 10 procent hjälp utförd i enskild regi. Av de personer över 65 år som bodde i särskilt boende 2005 bodde cirka 13 procent i ett boende som drevs i enskild regi. Bland alternativa utförare finns både vinstdrivande och icke vinstdrivande organisationer. Till de sistnämnda räknas ideella föreningar, ekonomiska föreningar och stiftelser.⁵⁷ Dessa står för knappt 10 procent av den omsorg och vård av äldre som utförs i enskild regi.⁵⁸

Kompetensstegen har på olika sätt informerat såväl kommuner som alternativa utförare om hur direktiven ser ut och vilka möjligheter de ger. En annan central del av direktiven har varit att kommunernas behov varierar och att varje kommun därför bäst avgör inom vilka områden man behöver kompetensutveckling. Hur de kommuner som i olika former har alternativa utförare har hanterat denna fråga har därför varierat från att anse att kompetensutveckling redan är inskrivet i avtalet med entreprenörer till att kommunen tagit ett samlat grepp kring kompetensutvecklingsfrågor där alla vårdgivare har deltagit på lika villkor.

Av alla ansökningar som inkommit har 46 kommuner uppgivit att de samverkat med privata utförare. Det motsvarar 16 procent av antalet kommuner som fått stöd.

Av de delredovisningar som inkommit under sommaren 2007 framgår att 50 kommuners aktiviteter på något sätt har omfattat även alternativa utförare. Ett 80-tal kommuner svarar att stödet inte omfattar de alternativa utförarna som finns i kommunen och drygt 150 svarar att kommunen inte anlitar några alternativa utförare.

⁵⁷ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg om äldre*. Lägesrapport 2006. 2007.

⁵⁸ Socialstyrelsen, *Lika och olika socialtjänst, Kommunala skillnader i prioritering, kostnader och verksamhet*. 2007.

Nacka (cirka 900 anställda)

Kompetensstegen i Nacka har inneburit ett stort lyft för omsorgen och vården av äldre. Utbildningarna har genomförts (och genomförs fortfarande) tillsammans med kommunens privata utförare. Kommunen menar att detta har inneburit en bättre och roligare samverkan mellan olika aktörer på markanden.

Stockholm stad, Kungsholmen (cirka 900 anställda)

På Kungsholmen finns endast två enheter i stadens regi. Övriga deltagande i Kompetensstegen är ett servicehus, fyra äldreboenden och sju enheter för hemtjänst/dagvård som drivs på entreprenad eller i privat regi. Alla har deltagit i Kompetensstegen i samma aktiviteter och på lika villkor oavsett driftsform, även om de privata utförarna själva har ansvaret för utveckling och kompetensinsatser i sina enheter.

Uppsala (cirka 2 800 anställda)

Äldrenämnden har uppdraget att aktivt se till att Uppsala kommuns vårdgivare skapar hållbara system för kvalitets- och kompetensutveckling inom omsorgen och vården av äldre. Bidrag från Kompetensstegen ska användas för att utveckla kompetensen hos medarbetarna. Målet är att höja kvaliteten i omsorgen och vården av äldre utifrån de äldres perspektiv. Alla medarbetare ska få samma basnivå när det gäller grundutbildning – oavsett vem som är arbetsgivare. Även om det blir annan vårdgivare som vinner en eventuell upphandling under utbildningsperioden, ska medarbetare som påbörjat utbildning kunna fullfölja den.

Västerås (cirka 2 000 anställda)

Kommunen har sökt och fått stöd både för kommunövergripande aktiviteter och för aktiviteter som genomförs av den kommunala utföraren respektive de alternativa utförarna. De kommunövergripande aktiviteterna handlar bland annat om att satsa på att informera närstående och anhöriga och på att utbilda handläggare och chefer.

Den kommunala utföraren erbjuder utbildning till undersköterskor, vårdbiträden och skötare. Utbildningen sker i tre steg och syftar till att utöka kunskaperna och färdigheterna för att kunna driva förbättringar i den egna verksamheten.

De alternativa utförarna satsar på att all personal får en personlig portfolio. En satsning görs också på att förbättra dokumentationen. Vidare utbildas valideringsledare på flertalet arbetsplatser. Ett stort antal medarbetare får genom valideringen sin erfarenhet, kunskap och kompetens betygsatt. Kompetenscirkelledare utbildas på alla arbetsplatser. Samtliga medarbetare deltar i kompetenscirkel som ger möjlighet till betyg och med målsättningen att skapa en gemensam värdegrund i etik och livsfrågor.

4.4.5 Att dela gemensam kunskap och samarbeta

Att stödja kommunernas långsiktigt hållbara system för kompetensutveckling har varit en av Kompetensstegens viktigaste uppgifter. Som ett led i det arbetet har kommittén haft i uppgift att dels stimulera och stödja initiativ till aktiviteter som kan ge långsiktigt positiva effekter på kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning, dels att ta initiativ till erfarenhetsutbyte på området (se 1 Uppdraget).

Kommittén har sett samverkan och nätverksbyggande mellan kommuner, mellan kommuner och landsting och mellan kommuner och andra institutioner (såsom FoU-centrum och utbildningsorganisationer) som ett sätt att skapa långsiktighet. Det har därför varit möjligt, och också uppmuntrats från kommitténs sida, för

kommuner att söka stöd till gemensamma aktiviteter kommuner emellan och även att involvera personal exempelvis i primärvården.

Ett 40-tal olika aktiviteter som omfattar två eller flera kommuner har beviljats stöd. Dessa aktiviteter rör cirka 90 kommuner. Många av dessa kommuner deltar i flera samverkansaktiviteter. I vissa fall omfattas även landsting av ansökan och ett 80-tal kommuner uppger i sin ansökan att de har samverkat med landstinget.

Vid de tre sista ansökningsomgångarna (1 september 2006, 1 mars 2007 och 1 september 2007) har kommittén ytterligare betonat vikten av samarbete och därför prioriterat ansökningar som främjar erfarenhetsutbyte mellan kommuner.

Samverkan mellan kommuner

Grupper av kommuner har gått samman och sökt stöd för olika konkreta kompetens- och kvalitetsutvecklingsinsatser. Det handlar till exempel om små kommuner som velat bygga upp gemensam spetskompetens inom något visst kunskapsområde där de var och en är för små för att klara kompetensförsörjningen långsiktigt. Det handlar också om kommuner som tidigare samverkat på något sätt och som genom Kompetensstegen har fått möjlighet att utveckla samarbetet vidare och att genomföra kompetensutvecklingen snabbare och i större omfattning.

Samverkan mellan huvudmän

I många kommuner ses team- och arbetslagsutveckling som ett sätt att höja kvaliteten inom omsorgen och vården av äldre. Avsikten är ofta att skapa bättre kontinuitet i mötet mellan personal och brukare. Om personal, oavsett yrkesgrupp eller organisatorisk tillhörighet, har ett likvärdigt förhållningssätt så skapar detta trygghet hos den äldre.

Att sätta samman team med olika erfarenheter och yrkesprofessioner leder enligt flertalet kommuner till en allmän breddning av deltagarnas kompetens och en djupare förståelse för varandras arbete, vilket bidrar till att gemensamma förhållningssätt utvecklas, vilket i sin tur leder till ökad trygghet bland omsorgstagare. Ett antal kommuner har fått stöd för aktiviteter som omfattar en eller flera kommuner och landsting/primärvård.

FoU-centrum som nav i samarbete

I många samaktiviteter har regionala FoU-centrum en viktig och samordnande roll. I den internationella arbetsmarknadsforskningen talas om att på ett mer systematiskt sätt utnyttja de mellanhänder eller intermediärer som finns. Det kan till exempel handla om utbildningsinstitutioner, forsknings- och utvecklingsenheter eller yrkesförbund. De anses ha viktiga funktioner att fylla när det gäller bildandet av nätverk och att stärka relationerna mellan människor och organisationer. Nätverksbildning ger den anställde möjlighet att förvärva relevant och aktuell kunskap inom sin bransch.⁵⁹

I en studie genomförd av Socialstyrelsen framgår att FoU-miljöernas utvecklingsambitioner på flera håll sträckte sig längre än till att lämna bidrag till praktisknära kunskapsutveckling och exemplen var många på att de också aktivt bidragit till nya praktiska tillämpningar inom omsorg och vård av äldre. ”På frågan om vad som var mest avgörande för fortsatt stöd från de lokala intressenterna framhöll FoU-ledarna närmast unisont att centrumbildningarna bidrog till ’verksamhetsnytta’ – till utveckling av vård och omsorg i praktiken.”⁶⁰ Även inom ramen för Kompetensstegen har flera FoU-centrum haft en roll såväl för utvecklandet av metoder för kompetensutveckling, det praktiska genomförandet av gemensamma aktiviteter, forum för erfarenhetsutbyte som för uppföljning och utvärdering.

Nätverk för erfarenhetsutbyte

En förstudie genomförd i Stockholms stad visar att det inom omsorgen och vården av äldre finns ett behov av ett forum för goda exempel och för erfarenhetsutbyte. Förstudien rör endast Stockholm stad, men arbetet med att utveckla gemensamma forum och nätverk för hela Stockholms län pågår inom ramen för Stockholms läns äldrecentrum.⁶¹ ”Embryon” till sådana forum har även tagit form runt om i landet under arbetet med Kompetensstegen.

⁵⁹ Hallqvist, Anders, *Arbetsliv och mobilitet – en forskningsöversikt*, Arbetsliv i omvandling 2005:13.

⁶⁰ Socialstyrelsen, *FoU-miljöer på äldreområdet*. 2007.

⁶¹ Karlöf Consulting på uppdrag av Stockholm stad, *Slutrapport, Förstudie – forum för goda exempel inom äldreomsorgen*, Slutrapport. 2005.

Kravmärkt Yrkesroll

Kravmärkt Yrkesroll är en av de största samverkansaktiviteterna och omfattar i dag sex kommuner i Stockholms län och fyra stadsdelar inom Stockholms stad (Södertälje, Nynäshamn, Sollentuna, Haninge och Huddinge samt Stockholm stad med stadsdelarna Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten, Liljeholmen samt Bromma). Huddinge anslöt sig till projektet i början av 2007. Aktiviteten är en fortsättning på projektet Modellarbetsplatser, där medarbetare under handledning, utifrån forskning, på ett systematiskt sätt tog fram yrkes- och kunskapskrav inom äldre- och handikappomsorg. Kravmärkt Yrkesroll arbetar med att förankra yrkeskraven inom omsorgen och vården av äldre i de deltagande kommunerna och stadsdelarna. Det sker i en process där medarbetaren går igenom fyra kreativa läromöten och validering som leder vidare till kompetensutveckling. Efter valideringen får alla ett individuellt utlåtande och oavsett vad det står i det kommer alla att erbjudas kompetensutveckling.

De sex yrkeskraven som ska förankras genom Kravmärkt Yrkesroll är:

1. kontakt och samspel
2. aktivitets- och relationsskapande
3. servicegivande
4. hälsobefrämjande
5. planering och administration
6. aktivt deltagande i utveckling av arbetsplatsen.

Kvalitetssäkring av nutritionsfrågor

Tre kommuner i Örebro län, Karlskoga, Degerfors och Laxå, arbetar med kvalitetssäkringen av nutritionsfrågor. Karlskoga och Degerfors har sedan några år tillbaka en gemensam nämnd för folkhälso- och kostfrågor. Den gemensamma nämnden har länge försökt att hitta modeller för att minska undernäringen bland de äldre. Rutinerna innebär att boende på alla äldreboenden i Karlskoga och

Degerfors ska mätas, vägas och undersökas med instrumentet Minimal Nutrition Assessment, MNA. Såväl alla sjuksköterskor som omvårdnadspersonalen på boendena i de tre kommunerna har utbildats i det nya arbets sättet och arbetet ska bedrivas vidare med en dietist som projektansvarig på fältet. Laxå har deltagit i en del av den utbildning som riktar sig till sjuksköterskor och i allmänna föreläsningar för omvårdnadspersonal. De utbildar dock inte omvårdnadspersonalen i MNA på grund av att de inte kan erbjuda dietkoster då de lagar all mat själva på boendena.

Stroketeam i nordvästra Skåne

En arbetsgrupp bestående av representanter från Helsingborgs och Ängelholms sjukhus, primärvården i nordvästra Skåne samt kommunrepresentanter från nordvästra Skånes kommuner har arbetat fram ett utbildningsprogram utifrån Strokeförbundets kursplan och hälso- och sjukvårdsprogrammet i stroke, vilket resulterat i en särskild teamutbildning för personal i kommunal verksamhet. Föreläsare har varit personal både från landsting och kommun. Skriftlig examination avslutar utbildningen. I Helsingborg är teamens uppdrag att genomföra en heldagsutbildning för all personal inom det egna vårdområdet och för detta ändamål har ett kompendium sammanställts. I utbildningsuppdraget ingår också att hålla sig ajour med vad som händer inom strokeforskningen. De utbildare som arbetat med strokevårdsprogrammet under ett år erhöll i september 2007 Strokeförbundets kompetensbevis i strokerehabilitering samt strokebrosch för kommunal verksamhet.

Vårdplaneringsteam

Mariestad, Töreboda och Gullspåns kommuner har satsat på ett gemensamt vårdplaneringsteam för norra Skaraborg. Vårdplaneringen har tidigare skett enskilt i varje kommun,

men nu finns ett team för hela området. Varje kommun har avsatt resurser i form av paramedicinare, biståndsbedömare och sjuksköterskor. Ett gemensamt team som arbetar med vårdplanering mot sjukhusen kan möta den äldre tidigare. Målet är att varje kommuninvånare ska få möjlighet att kunna återgå till ordinärt boende eller få fortsatt omsorg och vård i kommunal regi.

Närvårdsskola

Närvårdsskolan är ett samarbete mellan Katrineholms, Flens och Vingåkers kommuner och landstinget i Sörmland. Syftet med den gemensamma satsningen är att skapa ökad samsyn och bättre kvalitet. Närvårdsskolan är det första projektet som genomförs gemensamt mellan kommuner och landsting i den här regionen. Utbildningarna på närvårdsskolan omfattar alla yrkeskategorier inom primärvården, på Kullbergsska sjukhuset och i kommunernas omsorg och vård av äldre.

Nestor FoU-center

Nestor FoU-center är ett samarbete mellan Haninge, Nynäshamn, Södertälje, Tyresö och Värmdö kommuner samt Stockholms läns landsting. I de två aktiviteter som Nestor driver inom ramen för Kompetensstegen deltar alla kommuner utom Värmdö. Nestor FoU-center jobbar med olika projekt som ska främja omsorg och vård av äldre. Utbildning är en del som ingår i den reguljära verksamheten. De utbildningspaket man erbjuder inom ramen för Kompetensstegen motsvarar en distanskurs på gymnasienivå om 150 poäng och sker i samarbete med Centrum Vux i Haninge. Målet är att utbilda cirka 1 000 undersköterskor inom områdena Demenshandikapp och bemötande samt Fall och fallprevention. Varje utbildning tar nio månader från start till mål. Planer finns att göra en vidareutbildning som ska göra det möjligt att bli demensombud respektive fallombud.

FoU i Väst

FoU i Väst är en forsknings- och utvecklingsenhet inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) och är en samarbetsorganisation för 13 kommuner i Västsverige. FoU i Väst har ansvarat för utvärderingsinsatser och stöd i egenutvärdering och implementering för en rad olika aktiviteter där två eller flera kommuner deltagit och som samordnats av GR. Aktiviteterna har bland annat handlat om utbildning (5 högskolepoäng) i konsultativt arbetssätt för legitimerad personal i Göteborg, Kungsbacka, Lilla Edet, Partille och Tjörn samt spetskompetens för undersköterskor i äldrepsykiatri (Ale, Lerum, Lilla Edet och Tjörns kommun). GR samordnade Genombrottsprojekten (för beskrivning av metoden se 4.1.5 *Handledning*) "Ökad livskvalitet för personer med demenssjukdom" i Kungsbacka, Partille, Alingsås och Tuve-Säve i Göteborg samt "Bättre mat och hälsa för äldre" inom hemtjänsten och på äldreboenden i sju kommuner: Göteborg, Kungsbacka, Mölndal, Lerum, Alingsås, Ale och Tjörn.

FoU Västernorrland

Alla kommuner i Västernorrland samarbetar i ett utvecklingsprojekt för biståndshandläggare. Som projektledare och motor fungerar FoU-centrumet i Västernorrland. Syftet är att utveckla såväl den individuella behovsprövningen som den generella tilldelningen med stöd av Socialtjänstlagen. Utgångspunkten för projektet är lagstiftningen och dess intentioner kopplat till de svårigheter som i dag finns vid den individuella hjälptilldelningen.

Projektet startade hösten 2005 med utbildning i samtalsmetodik och fortsatte under våren 2006 med reflektioner kring yrkesrollen, Socialtjänstlagens mål och intentioner, olika perspektiv på behov samt vad ett socialt synsätt innebär. Ju längre projektet pågick desto mer kom det att inriktas på utredningarna och på själva kartläggningen. Som en följd av detta bildades en arbetsgrupp med en representant från varje kommun. De fick till uppgift att tillsammans med en projektledare ta fram ett hjälpmedel som stöd för

handläggarna i kartläggningen. Biståndshandläggare från de medverkande kommunerna har nu testat detta instrument och också medverkat i en uppföljning kring vad de anser om kartläggningsinstrumentet.

Göteborgsregionen

Alla kommuner i Göteborgsregionen har sökt och fått medel för att arrangera Mötesplats Äldreomsorg med tema Kompetensstegen på Svenska Mässan i Göteborg den 7–9 april 2008. Syftet med mötesplatsen är att skapa en bred spridning mellan GR:s medlemskommuner av de erfarenheter som gjorts inom ramen för Kompetensstegen. Mötesplatsen pågår under tre dagar och målgrupp är i första hand personal inom medlemskommunernas omsorg och vård. Mötesplats Äldreomsorg förbereds av en arbetsgrupp bestående av representanter från GR:s medlemskommuner.

Stockholms län

Stockholms stad har sökt och fått medel för att utveckla nätverk för Kompetensstegens kontaktpersoner i Stockholms län. Nätverken syftar till att utveckla och implementera den kunskap som produceras inom ramen för Kompetensstegen. En plan för hur nätverken ska fortsätta och hur de ska organiseras från 2009 ska tas fram och förankras. Arbetet drivs av Stockholms läns äldrecentrum.

Sörmlands län

I Sörmland fungerar FoU Äldre som samordnare för ett nätverk som har sin utgångspunkt i regionala träffar arrangerade av Kompetensstegen. Nätverket fyller en funktion som arena för möten, inspiration och erfarenhetsutbyte.

4.4.6 Kommitténs kommentar

Kommittén har utifrån direktiven valt att i huvudsak fokusera på uppdraget att skapa långsiktigt hållbara system för kvalitets- och kompetensutveckling inom omsorgen och vården av äldre. I kommittédirektiven pekas därutöver på ett antal andra viktiga perspektiv på uppdraget. Grundtanken bakom Kompetensstegen har varit att kommunerna bäst vet hur deras behov ser ut. Kommittén har därför sett som sitt uppdrag att informera om dessa perspektiv och sedan följa upp vad kommunerna gjort.

Ur brukarnas perspektiv

Kommunerna har i ansökan uppmanats att beskriva behoven av kompetensutveckling utifrån två individperspektiv, dels brukarens dels den anställdes. Kommitténs intryck från ansökningshandlingarna är att många kommuner tycks ha svårt att beskriva utvecklingsbehov ur ett brukarperspektiv. Det är betydligt vanligare att beskriva behoven med personalfokus. Även en utvärdering från APeL FoU visar att kommunerna inte alltid har metoder för att involvera brukarna och deras anhöriga i utvecklingsarbetet. APeL skriver ”Det har nästan enbart varit chefer, utvecklare och vårdpersonal som involverats i Kompetensstegen i de aktuella kommunerna. Även om det har varit omfattande och framgångsrikt, saknar vi försök att involvera vård- och omsorgstagare och anhöriga redan i utvecklingen av projekten. Det som genomgående saknas är system för att ge dessa ett inflytande över utvecklingsarbetet och att vara med och formulera vad kvalitet i äldreomsorgen innebär. Pensionärsföreningar och brukarråd får information, men ses inte som aktörer för aktiv påverkan i kvalitetsarbetet. Här ser vi att det saknas erfarenhet och att en utveckling skulle behöva ske.”⁶²

Det som är glädjande ur brukarperspektiv är att etik, bemötande och värdegrundsfrågor, uttryckt på olika sätt, har fått en framträdande plats i kompetensutvecklingen. Ett stort arbete ägnas åt utbildning och framför allt åt tid för diskussion, reflektion och handledning kring etiska frågor som i utgör basen i omsorgs- och vårdarbetet. Kommittén menar att respekt för den enskilda människan och fokus på etik och bemötande bör kunna förstärka

⁶² APeL, *Uppföljning av Kompetensstegens arbete*. 2007.

individualiseringen av olika insatser, att brukaren ses som en individ med sina speciella behov som dessutom snabbt kan förändras över tid.

Kommittén har också kunnat se, i svaren på frågeformuläret och i redovisningarna, att många kommuner planerar att genomföra brukarundersökningar där även frågor kring kompetensutvecklingsarbetet kommer att vägas in på olika sätt. Resultatet av sådana mätningar kommer att kunna redovisas först i de slutrapporter som kommer in 2009. Det är angeläget att staten tar sitt ansvar för att kunskaper, erfarenheter och slutsatser som kommer fram i dessa slutrapporter kan komma andra kommuner till del genom olika informationskanaler, till exempel webbplats, nätverk och mötesplatser.

Ur jämställdhetsperspektiv

Riksdagen antog 1994 en strategi om jämställdhetsintegrering i Sverige.⁶³ Strategier om jämställdhetsintegrering antogs även av FN och EU åren därefter. Strategin innebär att alla politikområden ska ha ett jämställdhetsperspektiv. Det handlar om att alla verksamheter ska bedrivas på ett sådant sätt att kvinnor och män får del av myndigheternas tjänster på lika villkor. Trots detta kan kommittén konstatera att det inom socialtjänstens område inte finns tydliga krav eller lagstöd för ett jämställdhetsarbete ur ett brukarperspektiv. Arbetet med Kompetensstegen tycks heller inte ha stimulerat kommunerna att arbeta med jämställdhetsfrågor ur ett brukarperspektiv. Kommittén har dock inte haft resurser att mäta i vilken mån alla de bemötande- och etikaktiviteter som pågår runt om i kommunerna inkluderar detta perspektiv. Kommittén anser att det finns behov av uppföljning och utvärdering av hur omsorgen och vården av de äldre fungerar ur ett jämställdhets- och brukarperspektiv.

Vad gäller jämställdhetsarbete för personalen finns ett annat lagstöd och alla arbetsgivare är skyldiga att arbeta med jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Inte heller inom detta område tycks det inom ramen för Kompetensstegen ha pågått några större satsningar för att minska skillnaderna mellan män och kvinnor bland de anställda. Det kan dock delvis förklaras med att detta är en bransch

⁶³ Regeringens proposition 1993/94:147, *Delad makt delat ansvar*.

med övervägande andel kvinnor och att jämställdhetsarbetet till stor del har handlat om att rekrytera män till yrket.

En annan viktig del av jämställdhetsarbetet bland de anställda handlar om att skapa bättre karriärvägar och löneutveckling för de många kvinnor som arbetar som vårdbiträden och undersköterskor. Här har en hel del gjorts inom ramen för Kompetensstegen och kommittén gör bedömning att det är väsentligt att det arbetet fortsätter. Detta arbete kan även bidra till att göra yrket mer attraktivt och därmed locka fler män.

Tilläggs bör att Kompetensstegen som nationell satsning måste ses som en jämställdhetsatsning i sig. Här har en yrkesgrupp som i huvudsak består av kvinnor satts i fokus och getts nya möjligheter till kompetens- och karriärutveckling. Eftersom kvinnor även är i majoritet bland brukarna kommer de kvalitetsförbättringar som görs i verksamheten att i första hand komma kvinnor till del.

Språkkunskaper för kvalitets- och kompetensutveckling

Två aspekter av språkkunskaper är viktiga att lyfta fram inför kommande utvecklingsarbete inom omsorgen och vården av äldre. Den första handlar om att inse att verksamheten är flerspråkig, och det ur flera perspektiv. Det handlar både om att äldre med ett annat modersmål än svenska måste ges möjlighet att få omsorg och vård av personal som talar samma språk och om att äldre med svenska som modersmål måste ges samma möjlighet. Personalen ska ha elementära kunskaper i det aktuella språket men behöver också kunna förstå ålderdomliga uttryck eller kunna förklara komplicerade sjukdomsförlopp för oroliga anhöriga.

Den andra aspekten handlar om den förändring som yrket genomgår med ökade krav på specialkunskaper, noggrann dokumentation och hantering av ny teknik, vilket ställer högre krav på förmågan att hantera svenska i såväl tal som skrift. Språkkunskaper är också en viktig förutsättning för framgångsrik kompetensutveckling.

I ett yrke där det i stor utsträckning tidigare i huvudsak krävdes praktiska färdigheter ställs i dag allt större krav på förmåga att uttrycka sig och att kunna ta till sig och förstå teoretiska kunskaper. Att behärska svenska i tal och skrift är en grundläggande förutsättning för att ge brukarna en god omsorg och vård. Språkutveckling och språkträning är därför viktiga komponenter i kommunernas kompetensutvecklingsplaner. Flerspråkighet i omsorgen och vården

av äldre är en stor tillgång. Brukare med annat modersmål än svenska kommer att bli allt vanligare. För att säkra en god kvalitet är det därför viktigt att anställa medarbetare med kunskaper i andra språk än svenska. Dessa medarbetare bör då ges det stöd som behövs för att också klara de grundläggande kraven på förmåga att uttrycka sig i tal och skrift på svenska.

Stöd till alternativa utförare

Kommunernas svar i ansökningshandlingar och i redovisningar visar att privata vårdgivare har involverats i arbetet med Kompetensstegen i ungefär den omfattning som de har av den totala omsorgen och vården om de äldre. Som framgick av redovisningen i 4.4.4 *Stöd till alternativa utförare* har ett femtiotal kommuner uppgivit att de samverkat med alternativa utförare kring Kompetensstegen. Cirka 150 kommuner har uppgivit att de inte har några alternativa utförare. Av dessa svar att döma finns det ett åttiotal kommuner som har alternativa utförare men som av något skäl inte involverat dessa.

I de kontakter kommittén haft med företrädare för omsorgs- och vårdföretag har framförts viss kritik mot att det endast var kommuner som ägde rätt att ansöka om medel från Kompetensstegen. Kritiken riktar in sig på att den i kommitténs direktiv uttryckta principen att medlen skulle komma personalen inom omsorgen och vården av äldre till del oavsett driftsform, inte alltid återspeglats i praktiken på lokal nivå. Från vissa kommunföreträdare som anlitar alternativa utförare har å andra sidan uppfattningen uttryckts, att ansvaret för kompetensutveckling av de anställda reglerats i entreprenadavtal. Kommunerna menar att entreprenörerna kompenserats ekonomiskt för att ta ansvar för kompetensutvecklingen och att det därmed är orimligt att resurserna från Kompetensstegen ska komma dem till del. Kommittén anser att det är angeläget att staten, inför eventuella framtida satsningar liknande Kompetensstegen, gör en grundlig analys i förväg av vilka konsekvenser olika finansieringsmodeller får i praktiken.

Att dela gemensam kunskap och samarbeta

Omsorgs- och vårdarbetet innebär att individen är en del i ett arbetslag. Kunskapsutvecklingen för en individ kan till stor del gynnas av gemensamma aktiviteter i arbetslaget. Tid för reflektion och att få diskutera etik, bemötande och förhållningssätt tillsammans med andra är typexempel på frågor som bäst lämpar sig för gemensamma aktiviteter. Ibland räcker inte arbetslaget till för att skapa de gemensamma kunskaper som behövs för att ge brukarna bästa möjliga omsorg och vård. Samverkan och kompetensutvecklingsinsatser mellan arbetslag beskrivs ofta av kommuner som stimulerande och utvecklande. Omsorgs- och vårdarbetet bygger i stor utsträckning på samarbete mellan flera yrkesgrupper som var och en kan finnas i olika delar av organisationen. Samarbete och gemensam värdegrund är nödvändigt oavsett organisationsstrukturen i övrigt.

Cirka hälften av alla som har hemtjänst har även hemsjukvårdsinsatser. Många äldre med omfattande hjälpbehov möter flera aktörer, har många vårdtillfällen och träffar många personer med olika professioner. Med nödvändighet behövs i sådana situationer ett välutvecklat samarbete. Kommittén menar att det finns ett stort behov av att fokusera på det gemensamma uppdraget att lösa eller lindra många äldres komplexa livssituationer. Gränsöverskridande samarbete, men också gränsöverskridande kompetensutveckling, kan förbättra innehållet i omsorgs- och vårdarbetet. Detta är något som påpekas i en rapport från APeL. ”En svaghet som lyfts fram är att sjukvården inte varit med i utvecklingsarbetet inom Kompetensstegen. Man anser att en avgörande faktor för kvalitetsarbete är att man får ihop kedjan slutenvård, primärvård och kommunens äldreomsorg.”⁶⁴ Kommittén menar att eventuella statliga stödsystem inom omsorg och vård av äldre bör ta hänsyn till vikten av samverkan.

Vikten av samarbete har många dimensioner och rör inte bara olika omsorgs- och vårdgivare. Arbetet med Kompetensstegen har, enligt kommittén, tydligt visat på behovet av samarbete mellan kommuner, utbildningsinstitutioner, utvecklingscentrum med mera. APeL skriver i sin rapport: ”Starka mellanhänder, så kallade intermediärer i form av FoU-enheter och högskolor, är ytterligare ett sätt att organisera för en mer hållbar utveckling. Ett sådant samarbete har lyfts fram i två kommuner som viktigt, både för lärandet och för spridning av nya arbetssätt.”

⁶⁴ APeL, *Uppföljning av Kompetensstegens arbete*. 2007.

5 Kommitténs överväganden och slutsatser

Inledning

Som tidigare redovisats har kommittén genomfört sitt uppdrag i nära och kontinuerlig dialog med de kommuner som deltagit i satsningen. I flertalet av landets kommuner pågår satsningen även under 2008. Mot bakgrund av det senare är det inte möjligt för kommittén att i nuläget dra slutsatser baserade på en samlad och heltäckande bild av satsningens omfattning, än mindre redovisa resultat och effekter. Till detta ska läggas att kommitténs uppdrag främst varit av operativ karaktär. Fokus har legat på själva genomförandet av ansökningsförfarandet, försöksverksamheten och de olika utåtriktade insatserna för information, nätverksbyggande och stöd. Kommittén har inte haft i uppdrag att till regeringen redovisa utredningsförslag rörande den framtida kompetensutvecklingen inom området eller andra angränsande frågor. Flera av de mest centrala frågorna på området ingår för närvarande i andra utredningars uppdrag, däribland Vårdighetsutredningen (dir. 2007:25), Gymnasieutredningen (dir. 2007:8) och Utredningen om nya former för stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten (dir. 2007:91). Kommittén anser dock att erfarenheterna och intrycken från de frekventa kommunkontakterna i kombination med den omfattande skriftliga dokumentationen i form av behovsanalyser, ansökningshandlingar, delredovisningar, utvärderingar med mera ger ett tillräckligt underlag för vissa resonemang och slutsatser. Dessa resonemang och slutsatser är avsedda som rekommendationer inför kommande initiativ och åtgärder på området.

Kommittén har i detta avslutande kapitel valt att redovisa sina resonemang i tre steg. Det kan också beskrivas som tre aspekter på det vida spektrum av frågeställningar som kommitténs uppdrag berört. I ett första steg lyfter kommittén fram sambandet mellan kva-

litets- och kompetensutveckling i omsorgen och vården av äldre. Det andra steget handlar om principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. Det tredje steget rör den övergripande frågan om statens respektive kommunernas roll och ansvar i frågor om kompetensutveckling inom omsorgen och vården av äldre. Sist i kapitlet presenterar kommittén ett antal sammanfattande slutsatser med utgångspunkt i ovan nämnda resonemang.

5.1 Kvalitet och kompetens – strategiskt viktiga frågor inför framtiden

Kompetensutveckling är av central betydelse för att säkerställa god kvalitet i omsorgen och vården om äldre. Mot bakgrund av erfarenheterna av arbetet med Kompetensstegen vill kommittén peka på framför allt tre områden där kompetensutveckling av personalen enligt kommitténs bedömning har en särskild och strategiskt viktig betydelse för verksamhetens kvalitet. Dessa är professionalisering, organisering samt bemötande och värdegrund. För en närmare beskrivning av de metoder, modeller och perspektiv som nämns hänvisas till 4 *Vad sker i kommunerna?*

Professionalisering

Det första området kan sammanfattas i begreppet *professionalisering*. Baspersonalen inom omsorg och vård av äldre utför ett viktigt, kvalificerat och ansvarsfullt arbete. Att peka på behovet av professionalisering ska inte ses som kritik av de anställdas faktiska förmågor och färdigheter. Det handlar tvärtom om att beskriva, tydliggöra och utveckla de mycket komplexa kunskaper och färdigheter som de besitter och som omsorgs- och vårddyrket närmast den äldre kräver. Att arbeta närmast den äldre – som undersköterska eller vårdbiträde – ställer dagligen krav på en kombination av professionella yrkeskunskaper och ett professionellt förhållnings-sätt. Den medicinska utvecklingen och teknikutvecklingen inom området har inneburit att möjligheterna att behandla sjukdomar och skador även i hög ålder har blivit bättre. Denna utveckling ställer dock högre och förändrade krav på personalens kunskap och kompetens. Människor överlever tidigare dödliga sjukdomar men har i gengäld omfattande och sammansatta vårdbehov. Detta leder

till en förändrad yrkesroll och ett förändrat arbetsinnehåll för den personal som arbetar närmast den äldre i vardagen. Det är kommitténs bedömning att dessa förändringar inte i tillräcklig utsträckning återspeglas i nuvarande arbetsbeskrivningar och därmed inte heller i kompetensutvecklingens utformning och innehåll. Detta visar sammantaget på behovet av att lyfta fram omsorgs- och vårddyrket som en profession med många olika inriktningar och med höga och komplexa krav på kunskap och kompetens. Mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen och de många satsningar på validering och grundutbildning, karriärvägar och spetskompetens som genomförs runt om i landet, gör kommittén bedömningen att kompetensutvecklingsinsatser i syfte att öka professionaliseringen av omsorgs- och vårddyrket är ett av de mest strategiskt viktiga områdena för kvalitetsutvecklingen i stort.

Organisering

Det andra området handlar om verksamhetens *organisering*. Kvalitetsutveckling förutsätter samband mellan kompetens- och verksamhetsutveckling, det vill säga att kunskaper tas tillvara och utvecklas i organisationen. En verksamhet som möjliggör kontinuerligt lärande i arbetet, exempelvis genom teamutveckling, IT-baserat lärande, handledning och former för reflekterande samtal har bättre förutsättningar att utveckla och upprätthålla kvalitet för brukarna. Det handlar inte minst om att verksamhetens huvudman och ledning ser kompetensutveckling som en naturlig del av den anställdes arbetsinnehåll och avsätter tid vid schemaläggning och dimensionering av personal som möjliggör detta. En av de enskilt viktigaste frågorna inom detta område är ledarskap. I huvudsak omfattar arbetsledaruppgiften minst tre grundläggande roller – att leda personal med stöd och inspiration, att vara initiativtagare till och leda verksamhetsutveckling samt att lösa administrativa uppgifter. Kompetensutveckling syftande till att skapa förutsättningar för ett aktivt ledarskap inom omsorg och vård av äldre är enligt kommitténs uppfattning av stor vikt för kvalitetsutvecklingen på området.

Bemötande och värdegrund

Det tredje området där kompetensutveckling, enligt kommitténs uppfattning, är en förutsättning för att säkerställa kvaliteten är *bemötande*. Ett värdigt bemötande är grunden i omsorgs- och vårdarbetet och uttrycks ofta av både äldre människor och personal som den mest avgörande kvalitetsfrågan. Målsättningen bör vara att alla äldre ska erbjudas ett värdigt liv. Varje individ har rätt till ett respektfullt bemötande i alla kontakter med omsorgen och vården av äldre. Det är i mötet mellan människor och i handlingar som värderingar och etiska förhållningssätt kommer till uttryck. Den äldre ska bemötas som en fullvärdig individ med förmågor, och insatserna ska vara inriktade på att stötta och bevara dessa förmågor. Ett värdigt liv i äldreomsorgen förutsätter också att äldre och deras anhöriga kan känna sig trygga med omsorgen och vården samt att verksamheten får stöd för ökad professionalisering bland annat genom anpassning till de mest utsatta. En värdegrund som fångar de etiska frågorna i omsorgs- och vårdarbetet ger personalen underlag för att bearbeta attityder, värderingar och förhållningssätt i arbetet. Detta är en angelägen fråga även för den politiska nivån i kommunen. Värdegrundsfrågor, etik och bemötande hör också till de vanligaste områdena för kompetensutvecklingsinsatser inom Kompetensstegen. Andra aspekter på mötet med brukare och anhöriga, där utbildning och kompetensutveckling är avgörande för kvaliteten, är etnicitet, kulturell kompetens och språk.

5.2 Principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser

Utöver frågan om sambandet mellan kvalitet och kompetens vill kommittén, mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen, peka på några viktiga principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för omsorg och vård av äldre. Till grund för kommitténs resonemang ligger här framför allt erfarenheterna från försöksverksamheten med verksamhetsnära utbildningsmodeller.

För det första bör utbildningsinsatserna i samband med kompetensutveckling vara *verksamhetsnära* i betydelsen utgå från den anställdes erfarenheter från det vardagliga arbetet, men naturligtvis också anpassas till verksamhetens faktiska behov. Erfarenheterna

från försöksverksamheten visar att ett väl fungerande samarbete mellan företrädare för teori och praktik är avgörande för hur nyförvärvad kunskap och kompetens kan tillämpas direkt i det dagliga arbetet. Att den förvaltning som ansvarar för vuxenutbildning och den som ansvarar för omsorg och vård av äldre samarbetar kring verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade utbildningsmoment har visat sig vara mycket utvecklande för båda verksamheterna. Det bör dock understrykas att det är kommunens ansvar att i sin egen planering av utbildningsinsatserna skilja på uppdragsutbildning och den offentliga vuxenutbildning som bedrivs utifrån delvis andra utgångspunkter.

Kommittén gör bedömningen att de modeller för verksamhetsnära utbildning som prövats i försöksverksamheten har en stor utvecklingspotential och bör kunna tillämpas i avsevärt större omfattning i framtiden. Det är angeläget att det finns strukturer och stöd för ökad samverkan mellan teori och praktik i frågor om kompetensutveckling och lärande inom omsorgen och vården av äldre. Det gäller såväl kopplingen mellan den arbetslivsforskning som bedrivs kring lärande i arbetet som samspelet mellan lokala utbildningsanordnare och verksamheten.

För det andra bör utbildningsinsatserna vara *långsiktigt hållbara* i den meningen att de ska vara en del i en tydlig och långsiktig strategi för kunskaps- och kompetensförsörjning inom sektorn. Detta är ett grundläggande arbetsgivaransvar och kan exempelvis innebära att skapa strukturer som gör villkoren och planeringsförutsättningarna tydliga, inte minst för den enskilde individen. Detta knyter an till frågan om organisering av verksamheten som kommittén pekat på tidigare i detta kapitel. Bland de aktiviteter som genomförs med stöd av Kompetensstegen finns många exempel på hur lärmiljöer utvecklats på arbetsplatser som möjliggör såväl kontinuerlig utveckling av ny kunskap som ett kontinuerligt lärande, tillgång till ny kunskap och lärande av och med andra. Det kan exempelvis handla om flerstegsmodeller där ombud, handledare eller samtalsledare får en spetsutbildning för att sedan utbilda sina arbetskamrater. Det kan också vara system för validering och komplettering av grundutbildning för nyrekryterade. Centralt är att det finns etablerade utbildningsmodeller som kan tillämpas när nya utbildningsbehov uppstår.

För det tredje vill kommittén lyfta fram vikten av att *individpassa* de av arbetsgivaren initierade utbildningsinsatserna. Det innebär att ta hänsyn till den enskilda anställdes bakgrund avseende

ålder, tidigare utbildning, annan arbetslivserfarenhet, språklig, kulturell eller etnisk bakgrund, men också till verksamhetens faktiska behov. Personalen inom omsorgen och vården av äldre har varierande utbildningsbakgrund. Så kommer det sannolikt att se ut även i ett längre perspektiv, eftersom rekryteringsbasen även i framtiden utgörs av en heterogen grupp av individer. Ungdomsgymnasiets omvårdnadsprogram kommer, oavsett framtida attraktionskraft, endast att stå för en liten del av personalförsörjningen. Icke yrkesrelevant gymnasieutbildning, ofullständig gymnasieutbildning, kortare vårdbiträdesutbildning, annan vårdbakgrund eller utländsk vårdutbildning är bara några exempel på hur variationerna kan se ut. Det ses dessutom numera som naturligt att byta yrke flera gånger under yrkeslivet. Det kan innebära byten till en helt ny verksamhet, men också vidareutbildning till en annan nivå eller uppgift i samma verksamhet. Detta ställer krav på flexibilitet från såväl utbildningsanordnare som arbetsgivare.

5.3 Övergripande utgångspunkter inför framtida initiativ och åtgärder

Kommittén har hittills berört sambandet mellan kvalitet och kompetens samt viktiga principer för framtida utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser. I ett tredje steg vill kommittén lyfta perspektivet till den övergripande frågan om utgångspunkter för kommande initiativ och åtgärder på området. Det gäller framför allt statens respektive kommunernas ansvar och roll i frågor om kompetensutveckling inom omsorgen och vården av äldre. Skälet till att kommittén konsekvent använder termen *kommunerna* är att det är kommunerna som i egenskap av huvudmän bär det övergripande ansvaret för omsorgen och vården av äldre, oavsett driftsform. Resonemanget om arbetsgivaransvar avser i tillämpliga delar även alternativa utförare.

Kommunernas ansvar – god kvalitet genom kompetent personal i en väl fungerande organisation

Det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att kunna erbjuda omsorg och vård av äldre av god kvalitet i en väl fungerande organisation. Kompetent personal med rätt kunskaper, färdigheter

och förutsättningar är avgörande för verksamhetens kvalitet. Kommitténs erfarenheter och intryck efter satsningen på Kompetensstegen pekar entydigt på att det är kommunerna som vet bäst vilka behov som finns hos anställda, äldre och närstående och vilka slutsatser som bör dras av detta när det gäller kompetensutvecklingsbehovet. Det finns stora variationer mellan små och stora kommuners förutsättningar i en rad avseenden – exempelvis det lokala arbetskraftsutbudet, personalens utbildningsnivå, brukarnas sociala, etniska eller kulturella bakgrund, geografiska förutsättningar, former för samverkan med landstinget, med FoU-miljöer med mera. I vissa kommuner är andelen yrkesutbildad personal endast tjugo procent och där står helt naturligt grundutbildning av personalen högst upp på agendan, medan andra kommuner har hundra procent yrkesutbildad personal men ändå stora kompetensutvecklingsbehov. Det kan exempelvis handla om specialisering eller om att skapa lärande miljöer på arbetsplatsen. Vissa kommuner har resurser att avsätta för särskilda projektledare på heltid inför större kompetensutvecklingssatsningar, medan det i mindre kommuner kan vara äldreomsorgschefens uppgift att ensam driva kompetensutvecklingsprojekt parallellt med det dagliga arbetet. Mot denna bakgrund är det kommitténs uppfattning att de insatser som görs i syfte att stödja kompetensutveckling på området måste utformas med utgångspunkt i kommunernas faktiska prioriteringar och behov, grundade på kvalitetsutvecklingsarbete i form av uppföljning och utvärdering. Kommittén vill understryka att formerna för statens stöd till kompetensutveckling därför måste bygga på största möjliga lyhördhet, flexibilitet och respekt för de lokala förutsättningarna och kommunernas egen agenda.

Statens ansvar – ramar och riktlinjer syftande till nationell likvärdighet och god kvalitet

Om kommunernas ansvar är att erbjuda omsorg och vård av god kvalitet utifrån de lokala förutsättningarna kan statens ansvar, enligt kommitténs uppfattning, beskrivas som att fastställa ramar och säkerställa grundläggande förutsättningar för det uppdrag som huvudmännen ansvarar för. Det mest konkreta exemplet på ramar och grundläggande förutsättningar är den lagstiftning – Socialtjänstlagen (2001:453), Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – som styr verk-

samheten, men det kan också handla om nationellt giltiga utbildningar för yrket, riktlinjer för ett värdigt förhållningssätt, till exempel i form av en värdighetsgaranti, eller nationella yrkeskrav för den personal som arbetar närmast de äldre. Det övergripande syftet med statens agerande i dessa frågor bör vara målsättningen om nationell likvärdighet och god kvalitet.

Långsiktigt ansvarstagande genom samverkan mellan staten och kommunerna

Omsorg och vård av äldre är en verksamhet som står inför stora framtida utmaningar. De människor som är i behov av omsorg och vård blir allt äldre, vilket leder till mer komplexa behov vilket ställer ökade krav på såväl medicinsk som social kompetens i verksamheten. Omsorgs- och vårdkraven ökar också därför att medicinska framsteg lett till att fler människor överlever sjukdomar med tidigare hög dödlighet. Behovet av kompetensutveckling för den befintliga personalen samt förutsättningarna för den framtida rekryteringen av yrkesutbildad arbetskraft är centrala frågor. Fyra av tio av omsorgs- och vårdpersonalen saknar formell yrkesutbildning för sitt arbete. En generationsväxling präglad av stora pensionsavgångar kommer att öka efterfrågan på yrkeskompetent arbetskraft i en omfattning som varken nuvarande arbetskraftsutbud eller dagens utbildningssystem kan möta. Kommittén delar i dessa delar den analys som Socialstyrelsen tillsammans med ett antal andra myndigheter redovisade år 2004 i rapporten *Investera Nu!*

Att utifrån ett helhetsperspektiv säkerställa att den befintliga personalen har tillräcklig kompetens för yrket samt att klara kompetensförsörjningen på sikt är en komplex, omfattande och resurskrävande uppgift som i huvudsak ligger hos huvudmannen. Kommittén kan dock mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen konstatera att ett långsiktigt statligt engagemang i frågan är nödvändigt och önskvärt. Kommittén gör bedömningen att satsningen på Kompetensstegen inneburit ett värdefullt och på många håll efterfrågat statligt stöd till kompetensutveckling inom området. Att fokusera på den redan anställda personalen med målsättningen att bidra till att synliggöra, använda och utveckla deras kunskaper förefaller ha varit ändamålsenligt och i linje med kommunernas egna prioriteringar (se bland annat 3 *Hur har kommittén genomfört uppdraget*).

Dock vill kommittén understryka betydelsen av långsiktighet och förutsägbarhet när det gäller statens fortsatta engagemang i frågan. Huvudmännen måste ges rimliga planeringsförutsättningar för att ta ett långsiktigt ansvar för kompetensförsörjningen. Att säkerställa att alla anställda har tillräckliga kunskaper och färdigheter för yrket är en stor och resurskrävande uppgift för huvudmännen i egenskap av arbetsgivare. Kompetensutveckling för de anställda måste dessutom kunna genomföras utan att kvaliteten i den dagliga verksamheten påverkas negativt. Långsiktighet och tydliga planeringsförutsättningar är viktigt också för de anställda som överväger att investera tid och pengar i en utbildning. Tillfälliga riktade satsningar eller konjunkturrelaterade arbetsmarknadspolitiska insatser löser inte verksamhetens grundproblem – behovet av en långsiktig och hållbar struktur och finansieringsform för att grund- och vidareutbilda redan anställd personal.

5.4 Slutsatser

Tidigare i detta kapitel lyfte kommittén fram några strategiskt viktiga områden där sambandet mellan kompetensutveckling och kvalitet enligt kommitténs bedömning förefaller vara särskilt tydligt. Dessa sammanfattades i begreppen *professionalisering*, *organisering* samt *bemötande och värdegrund*. Det bör understrykas att underlaget för kommitténs resonemang i dessa delar utgörs av kommitténs samlade erfarenheter och intryck efter tre års dialog och samverkan med kommuner kring kompetensutvecklingsfrågorna. Resonemanget bygger således inte på någon vetenskaplig effektutvärdering av aktiviteterna. Som tidigare redovisats (se 3.1.4 *Uppföljning, utvärdering och redovisning*) har regeringen givit Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera effekterna av Kompetensstegen. Uppdraget ska slutredovisas den 30 juni 2009. Mot denna bakgrund kan kommittén inte redovisa några slutsatser beträffande kompetensutvecklingsinsatsernas faktiska effekter på kvaliteten i verksamheten.

Kommitténs arbetssätt har byggts på principen att ge bästa möjliga stöd till de deltagande kommunerna, såväl inför och under ansökningsprocessen som under genomförandet av insatserna. Breda informationsinsatser, personligt kontaktmannaskap, flexibilitet i samband med ansökningsförfarandet, medverkan i konferenser och nätverksbyggnad, enskilda kommunbesök, elektroniskt nyhets-

brev och en aktiv webbplats är exempel på hur kommittén valt att arbeta. Försöksverksamheten med verksamhetsnära utbildningsmodeller har givit en god bild av såväl de teoretiska utgångspunkterna som de praktiska förutsättningarna för olika former för utbildning och kompetensutveckling i en verksamhet som omsorgen och vården av äldre.

Erfarenheterna av detta arbete har sammantaget givit kommittén underlag för vissa slutsatser när det gäller det som beskrivits som steg två och tre i detta kapitel, det vill säga principer för utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser samt övergripande utgångspunkter för framtida åtgärder på området. Dessa sammanfattas i följande sju punkter:

1. *Integrera stödet i ordinarie strukturer*

Den breda uppslutning och det stora engagemang som präglat satsningen på Kompetensstegen understryker behovet och nödvändigheten av att staten och kommunerna samverkar kring den omfattande och resurskrävande uppgiften att säkerställa att alla anställda inom omsorgen och vården av äldre har en för yrket relevant kompetens. Ett eventuellt framtida statligt stöd bör dock utformas utifrån ett helhetsperspektiv på uppgiften och integreras som en stödform i ordinarie utbildnings- och verksamhetsstrukturer. Stödet bör också, enligt kommitténs uppfattning, inkludera handikappomsorgen. Behovet av kompetensutveckling finns också inom detta område, även om det gäller delvis andra yrkesgrupper och andra utvecklingsbehov. Tidigare statliga satsningar, som exempelvis arbetsmarknadsutbildning, har med säkerhet haft positiva effekter på många håll, men har fördelats ojämnt över landet och endast inneburit ett tillfälligt stöd. Det senare gäller även utbildningsvikariat, en satsning som krävde mycket förberedelser och engagemang från kommunernas sida, men endast pågick under ett år. Tillfälliga riktade satsningar eller konjunkturrelaterade arbetsmarknadspolitiska insatser löser inte verksamhetens grundproblem – behovet av en långsiktig och hållbar struktur och finansieringsform.

2. *Staten sätter ramar och ger grundförutsättningar*

Det bör vara statens ansvar att utveckla och fastställa tydliga ramar och mål samt ge grundläggande förutsättningar för kommunernas uppgift att erbjuda en omsorg och vård av äldre

som är nationellt likvärdig och av god kvalitet. Det innebär exempelvis att lagstiftningen ska vara ändamålsenlig i förhållande till verksamhetens mål och syfte. Det kan också handla om att fastställa nationella yrkeskrav, fastställa riktlinjer för ett värdigt förhållningssätt i vården, reformera gymnasie- och vuxenutbildningen så att det finns nationellt giltiga utbildningsvägar som till sitt innehåll motsvarar omsorgen och vården av äldres specifika behov, utforma nationellt giltiga högre utbildningar i ledarskap inom omsorg och vård med mera.

3. *Kommunerna bestämmer inriktning och innehåll*

Det bör vara kommunernas ansvar att, i egenskap av huvudmän, utifrån ovan nämnda ramar bestämma vad som behöver göras och hur det ska göras för att klara uppgiften att erbjuda omsorg och vård av äldre av god kvalitet. När det gäller kompetensutvecklingsfrågorna kan det exempelvis innebära att utarbeta en behovsanalys utifrån ett tydligt brukarperspektiv, formulera mål och en verksamhetsidé för kompetensutvecklingen samt fastställa en långsiktigt hållbar genomförandeplan.

4. *Dialog och respekt för kommunernas skiftande behov*

Samverkan mellan staten och kommunerna bör präglas av dialog och respekt för kommunernas varierande förutsättningar och skiftande behov. Kommitténs arbetssätt har i hög grad byggt på dessa principer och det är kommitténs bedömning att detta bidragit till den breda uppslutningen bland landets kommuner och haft positiva effekter på satsningen i stort.

5. *Fortsatt stöd till kommunernas arbete med Kompetensstegen*

Kommittén gör bedömningen att vissa delar av Kompetensstegen nuvarande verksamhet bör ges förutsättningar att bedrivas vidare utan avbrott efter det att kommittén har upphört. Det behövs en funktion för stöd, hantering av redovisningar och utvärderingar med mera. Därutöver finns värdefull dokumentation, information och nätverksstrukturer för samarbete mellan kommuner som riskerar att gå förlorade om den nationella koordineringen som kommittén ansvarat för upphör. Det är också viktigt att berörda myndigheter tar ett fortsatt ansvar.

6. *Stöd till ökat samspel mellan teori och praktik*

Mot bakgrund av erfarenheterna från Kompetensstegen vill kommittén lyfta fram betydelsen av samverkan mellan teori och praktik inom omsorgen och vården av äldre. Det är angeläget

att det omfattande forsknings- och utvecklingsarbete i äldrefrågor som bedrivs vid de regionala FoU-centrumen och i andra forskningsmiljöer vid universitet och högskolor får påverka verksamheten. Detsamma gäller den arbetslivsinriktade forskning kring system och modeller för lärande i arbetet som utvecklas på olika håll i landet. Formerna för att stödja detta kan se ut på olika sätt – nationellt centrum för lärande i arbetet, ökat stöd till regionala FoU-centrum för uppbyggnad av fasta strukturer för kunskapsförmedling är exempel på tänkbara modeller. De vård- och omsorgscollege som växer fram i många regioner i landet är exempel på en samverkansform mellan utbildningsanordnare och verksamhet som enligt kommitténs uppfattning bör uppmuntras. Erfarenheter och resultat från Utredningen om nya former för stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten (dir. 2007:91) bör även kunna vara till nytta för utvecklingen inom området omsorg och vård av äldre.

7. *Framtida satsningar bör utgå från brukarnas behov och önskemål*
Kommitténs erfarenheter visar att många kommuner har svårigheter att beskriva kompetensutvecklingsbehov ur ett tydligt brukarperspektiv. Ofta är det organisationens krav och behov som styr utvecklingen. Det saknas system för att ge de äldre och deras närstående inflytande över utvecklingsarbetet och att vara med och formulera vad kvalitet i omsorgen och vården av äldre innebär. Mot den bakgrunden vill kommittén understryka betydelsen av att framtida satsningar på området redan i planeringsstadiet involverar de äldre och deras närstående samt under genomförandet innehåller tydliga incitament och system för brukarinflytande.

Särskilt yttrande

av Inger Hestvik och Lars-Åke Almqvist

Det betänkande kommittén lämnar ställer vi oss i allt västenligt bakom. Enligt vår mening har kompetensstegen lyckats väl i sitt arbete med att stödja och stimulera kommunernas insatser för att utveckla kompetensen hos den personal som arbetar inom vård och omsorg om äldre. Vad som varit särskilt viktigt är betoningen av att de kommunala satsningarna skall vara långsiktiga och innebära hållbara system för kompetensutvecklingen. Denna långsiktighet är nödvändig mot bakgrund av de stora framtida behoven av välutbildad personal inom vården och omsorgen om äldre.

För att kunna tillgodose både dagens men i ännu större utsträckning det framtida behovet av yrkeskompetent personal inom äldreomsorgen krävs insatser på olika nivåer.

I första hand ligger ansvaret för kompetensutvecklingen hos kommunerna, som skall kunna erbjuda en vård och omsorg av god kvalitet. I betänkandet påpekas också ”att det är kommunerna som vet bäst vilka behov som finns hos anställda, äldre och närstående och vilka slutsatser som bör dras av detta när det gäller kompetensutvecklingsbehovet.”

Vi instämmer i detta. Kunskapen om vilka utbildningsinsatser som behöver genomföras ligger hos den lokalt ansvarige.

Samtidigt måste staten ta ett stort ansvar för frågor som gäller kunskap och kompetens hos den personal som är verksam inom äldreomsorgen. Vi instämmer inte i kommitténs uppfattning att statens insatser bör begränsas till ”att utveckla och fastställa tydliga ramar och ge grundläggande förutsättningar för kommunernas uppgift att erbjuda vård och omsorg om äldre som är nationellt likvärdig och av god kvalitet.”

Kompetensstegen i sig vittnar om betydelsen av att staten med särskilda medel kan stimulera och styra statliga insatser. Olika former av statsbidrag har genom åren haft stor betydelse för utvecklingen inom äldreomsorgen. Under 1990-talet påverkades till exempel kommunernas utbyggnad av demensboenden på ett

mycket påtagligt sätt av bidragen från staten. Både den förra och nuvarande regeringen vill genom särskilda stimulansbidrag förbättra kvaliteten inom äldreomsorgen.

Mot bakgrund av dagens och morgondagens stora behov av fortbildning och kompetensutveckling av personalen inom äldreomsorg krävs ett statligt engagemang inom området, som både kan ekonomiskt stödja, stimulera och styra kommunerna.

Vi vill också uppmärksamma frågan om yrkeskraven för äldreomsorgens personal. Idag saknar cirka 40 procent av de anställda i den kommunala äldreomsorgen adekvat utbildning för sina arbetsuppgifter. Att personalen har rätt utbildning är en viktig kvalitetsfråga. Bestämda nationella kvalifikations- och behörighetskrav måste därför ställas för arbete inom området. Sådana krav skapar förutsättningar för en god kvalitet inom vården och omsorgen i hela landet. Med likvärdiga krav på kvalifikation och behörighet underlättas också rörligheten bland äldreomsorgens personal, utan att det leder till kännbara kompetensförluster.

Kommittédirektiv



Stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen

**Dir.
2004:162**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 november 2004

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att utveckla principer och utarbeta strategier för stöd till kommunerna för kvalitetsutveckling inom kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Kommittén ansvarar också för att ta fram underlag och förslag till beslut om stöd, samt för att följa upp effekter av insatt stöd. Kommittén skall fungera som forum för dialog och samverkan mellan berörda aktörer i frågor som rör kvalitet och kompetensutveckling inom området äldres vård och omsorg.

Bakgrund

Välfärdspolitikens mål är att alla äldre med behov av hjälp och stöd skall erbjudas vård och omsorg av god kvalitet. Under perioden 2005-2007 genomför därför regeringen en flerårig satsning på kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling.

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1) föreslår regeringen att 450 miljoner kronor avsätts 2005 för att ge anställda inom vård och omsorg för äldre möjlighet till kompetensutveckling. För 2006 och 2007 avsätts 300 miljoner kronor årligen för denna satsning.

Stödet skall betalas ut genom en kreditering av kommunernas skattekonto och får användas till kostnader som uppstår i samband med aktiviteterna.

Äldreomsorgens läge och utveckling

Under de senaste decennierna har kraven på äldreomsorgen ökat och personalen möter allt mer komplexa vård- och omsorgsbehov. Socialstyrelsen har, alltsedan huvudmannaskapet för äldres vård och omsorg förändrades i och med Ädelreformen, haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen av vården och omsorgen för äldre. Flera rapporter, t ex Socialstyrelsens lägesrapport om äldreomsorgen 2003, har visat att en positiv utveckling skett. På flera håll pågår ett framgångsrikt utvecklingsarbete inom vården och omsorgen om äldre. Det gäller t.ex. förbättring av det sociala innehållet, läkemedelsanvändning, samverkan mellan olika huvudmän, förebyggande insatser, anhörigstöd och rehabilitering. Det finns dock stora olikheter i utvecklingen över landet. Det finns också stora kvarstående brister både när det gäller kvalitet i verksamheterna och när det gäller personalförsörjningen inom äldreomsorgen.

Enligt Socialstyrelsens lägesrapport om äldreomsorgen 2003 (Socialstyrelsen 2004) har kommunerna fortfarande stora problem med att rekrytera personal med rätt kompetens. Läget påverkas även av att sjukfrånvaron bland vård- och omsorgspersonal är oroväckande hög. Det beror delvis på bristfälliga arbetsförhållanden och på att arbetsledarna är för få. Detta får negativa konsekvenser för utbud och kvalitet i vården och omsorgen om äldre.

Kommuner och landsting bedriver en omfattande verksamhet för personal- och kompetensutveckling. Utöver dessa insatser har regeringen under senare år vidtagit en rad åtgärder i syfte att underlätta rekrytering av personal i framtiden och för att höja personalens kompetens.

I samband med den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113) gjordes satsningar på fortbildning av förtroendevalda, arbetsledare och biståndsbedömare via ett stimulansbidrag på totalt 210 miljoner kronor till kommunerna.

Under åren 1997–2002 genomfördes Kunskapslyftet, som gav 800 000 personer möjlighet att stärka sin kompetens främst på gymnasienivå. Denna möjlighet utnyttjades i hög grad av personer som hade eller hade haft anställning inom vård och omsorg. Antagningen till sjuksköterskeutbildningen har utökats med 1 200 platser och det har införts specialistutbildningar, varav en med inriktningen vård av äldre. I propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan (prop. 2004/05:140)

föreslår regeringen åtgärder för att höja kvaliteten på de yrkesinriktade programmen genom bl.a. en bättre koppling till arbetslivet.

Regeringen har även tillsatt en yrkesutbildningsdelegation som skall vara rådgivande åt regeringen och skolmyndigheter i yrkesutbildningsfrågor. Högskoleverket har gjort en översyn över den sociala omvårdnadsutbildningen och socionomutbildningen. AMS har genomfört kompletteringsutbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning och utbildning på gymnasial nivå. Inom ramen för denna satsning har särskilt invandrares möjligheter att komplettera utbildning inom vårdområdet uppmärksammas. Regeringen beslutade i juli 2003 att ge Socialstyrelsen och Högskoleverket i uppdrag att se över de nuvarande bestämmelserna och systemen för bedömning och godkännande av personer med bl.a. hälso- och sjukvårdsutbildning från länder utanför EU/EES. Myndigheterna lämnade sina förslag i mars 2004 och de bereds nu inom Regeringskansliet. Regeringen genomför också under perioden 1 juli 2004–31 december 2005 en satsning på s.k. kombinationsutbildning.

I den nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) klargörs att hälso- och sjukvårdsinsatserna för äldre skall förbättras genom ökad äkarmedverkan, förbättrad samverkan mellan kommuner och landsting och i övrigt utvecklad kvalitet av medicinska insatser i den kommunala primärvården. I handlingsplanen lyfts vidare den medicinska kompetensen fram. Bl.a. klargörs att det avtal om utvecklingsinsatser som staten slutit med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet inom ramen för handlingsplansarbetet bör skapa förutsättningar för att höja kvaliteten på såväl medicinska insatser som omvårdnad och rehabilitering i särskilt boende och i hem-sjukvården. Detta sker genom att en ökad andel av de anställda får adekvat vårdutbildning, att fler personer med högskoleutbildning anställs och att fler sjuksköterskor erbjuds möjlighet att fördjupa sin medicinska kompetens.

Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg

Regeringen gav i juli 2002 i uppdrag till tio statliga myndigheter att – utifrån deras perspektiv och ansvar – utarbeta en gemensam plan för kompetensförsörjning inom kommunernas vård och omsorg

om äldre. Bakgrunden är bl.a. de framtida stora behoven av att rekrytera personal, att utbildningsnivån bland personalen är låg, att sjukfrånvaron är relativt hög och att antalet arbetsskador ligger på en hög nivå, att anställningsvillkoren och arbetsmiljön inte är tillräckligt bra samt att mäns intresse för yrken inom vård och omsorg är lågt. Uppdraget redovisades i juni 2004 i rapporten *Investerar nu! Handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg*.

Syftet med planen är att skapa bättre förutsättningar för kompetensförsörjningen inom vården och omsorgen om äldre. Myndigheterna föreslår att tio mål och tio åtgärder läggs fast i en tioårig handlingsplan som skall stödja investeringar i bättre arbetsmiljö och kompetens. Ett av de föreslagna målen är att all personal ska ha minst grundläggande yrkeskompetens. I rapporten läggs 61 konkreta förslag fram om vad staten bör göra för att förbättra förutsättningarna för kommunernas och berörda företags kompetensförsörjning. Inom ramen för sitt nuvarande mandat kommer myndigheterna att genomföra ett antal åtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för kommuner och landsting att sörja för det framtida kompetensbehovet. Det handlar om insatser för att bl.a. utveckla ledarstödet och förbättra de anställdas utvecklingsmöjligheter, utveckla innehållet i de statliga och kommunala utbildningarna för vård och omsorg, utveckla och systematisera arbetsmiljöarbetet, öka tillgången till omvårdnadsutbildad personal genom vuxenlärande, bredda rekryteringsvägarna till yrken inom vård och omsorg samt öka anställningstryggheten och möjligheterna till heltidssysselsättning inom sektorn.

Uppdraget

Övergripande mål och riktlinjer för arbetet

En kommitté tillkallas med uppgift att utveckla principer och utarbeta strategier för stödet till kommunerna för kvalitetsutveckling genom kompetensutveckling för personalen inom vården och omsorgen om äldre.

Syftet är att genom idéer, råd och stöd inspirera och uppmuntra till utökat kvalitetsarbete genom kompetensutveckling av personalen inom vården och omsorgen om äldre.

Huvudinriktningen för kommitténs arbete skall vara att stödja kommunernas långsiktiga arbete med att skapa hållbara system för

verksamhetsnära kompetensutveckling i syfte att höja standarden och kvaliteten i äldreomsorgen i hela landet. Stödet till kommunernas kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete skall omfatta stöd till bl.a. arbetsplatsförlagd utbildning, validering, utveckling av utbildning anpassad till äldreomsorgens förändrade och framtida behov, att få fler män att välja vård och omsorg om äldre som yrke, att synliggöra karriärvägar, utvecklande av nya utbildningsmoment, användandet av IT, ledarskapsutveckling, handledarutbildning samt arbetsorganisatoriska reformer inom områden som logistik, arbete i mångprofessionella team samt de äldres och personalens möjligheter till inflytande och delaktighet. Kommittén skall verka för att de som deltar i kompetensutveckling som innehåller moment av behörighetsgivande utbildning formellt skall kunna tillgodoräkna sig denna.

Målgrupperna för kommitténs arbete är alla som arbetar inom den primärkommunala, av socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen styrda, vården och omsorgen om äldre, oavsett driftsform. Det gäller i första hand personalen nära de äldre, t.ex. vårdbiträden och undersköterskor, men även arbets- och verksamhetsledare kan komma i fråga.

Kommittén skall arbeta för att stödja verksamhetsnära kompetensutveckling på flera olika nivåer inom verksamheten. Behoven varierar mellan kommuner i landet beroende på bl.a. storlek, ekonomiska förutsättningar samt demografisk och social befolkningsstruktur.

De uppföljningar som kommittén skall göra av satsningen bör involvera de äldre och omfatta en bedömning av hur de äldre upplever effekterna av de kvalitetshöjande insatserna. Uppföljningen skall vidare omfatta analyser av satsningens effekter för kvinnor respektive män bland personal och bland de äldre. Uppföljning av satsningen skall ske kontinuerligt.

Kommittén skall fungera som forum för dialog och samverkan mellan berörda aktörer - t.ex. berörda departement, myndigheter, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, fackliga organisationer, pensionärskommittén - i frågor som rör kvalitet och kompetensutveckling inom området vård och omsorg om äldre.

Kommittén skall även:

- Som en första uppgift, utarbeta förslag till tydliga kriterier för ansökningsförfarandet som regeringen fastställer i förordning.

- Gå igenom ansökningar och ge underlag och förslag till regeringens beslut om stöd. Underlaget skall innefatta en plan för projektens uppföljning och utvärdering. Kommittén skall i ett första skede bereda ansökningar som inkommit senast den 1 september 2005. Därefter skall ansökningar behandlas efter den 1 mars 2006, 1 september 2006, 1 mars 2007 samt 1 september 2007. Knyta en arbetsgrupp till sig som har i uppdrag att ta fram modeller för hur verksamhetsnära kompetensutveckling på ett bättre sätt kan systematiseras. Karriärvägar och utvecklingsmöjligheter för personalen kan tydliggöras t.ex genom utarbetande av relevanta påbyggnadsbara kursmoduler.
- För att kvalitetssäkra arbetet knyta en referensgrupp till sig med experter med kunskap och erfarenhet av kvalitets- och kompetensutvecklingsarbete.
- Särskilt uppmärksamma och analysera satsningens konsekvenser för kvinnor respektive män bland de äldre och bland personal.

Kommittén skall därutöver ansvara för den övergripande inriktningen av den särskilda satsningen, vilket bland annat kan innebära att:

- Samordna och koordinera satsningen.
- Ta initiativ till erfarenhetsutbyte på området.
- Stimulera och stödja initiativ till nyskapande projekt som kan ge långsiktiga positiva effekter på kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning.
- Identifiera behovet av nya uppdrag till berörda myndigheter.
- Ansvara för att kontinuerlig uppföljning sker.
- Föra en kontinuerlig dialog med kommunerna både i samband med ansökningar och mellan ansökningstillfällena.

Mål och inriktning för arbetet skall kunna utvecklas och anpassas till de behov av kvalitets- och kompetensutveckling inom vården och omsorgen om äldre som uppstår eller synliggörs under kommitténs arbete.

Kommittén skall kontinuerligt rapportera till regeringen hur arbetet fortskrider. Kommittén skall arbeta i tre år.

Övrigt

Regeringen kommer i en särskild förordning att meddela närmare föreskrifter om stödet, kriterier för ansökningsförfarande och formerna för extern utvärdering.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Kommittén för stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen (S 2004:10)

**Dir.
2006:26**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2006.

Sammanfattning av uppdraget

För genomförandet av regeringens satsning på utbildningsvikariat i äldreomsorgen skall kommittén

- främja genomförandet av satsningen på utbildningsvikariat genom informationsinsatser och dialog med arbetsgivare i syfte att bidra till användande av utbildningsvikariat samt genom att ge stöd och råd till arbetsgivare i planeringen av utbildningsinsatser,
- stödja och stimulera kommuner, landsting och vård- och omsorgsentreprenörer i deras arbete med att utforma utbildningsinsatser som berättigar till utbildningsvikariat,
- utforma modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram i syfte att underlätta för kommuner, landsting och vård- och omsorgsentreprenörer att genomföra sådana i samband med att vikarier anställs genom utbildningsvikariat,
- följa upp, analysera och utvärdera hur utbildningsinsatserna genomförs samt löpande redovisa detta för regeringen, samt
- efter begäran från Arbetsmarknadsstyrelsen redovisa kommitténs bedömning av utbildningsinsatserna.

I syfte att öka kvaliteten inom vården och omsorgen om äldre och för att främja verksamhetsnära lärande (det vill säga kompetensutveckling i nära anslutning till arbetsplatsen och relevant för arbetets utförande) skall kommittén även genomföra försöksverksamhet i ett mindre antal kommuner för att pröva alternativa for-

mer för en formell kompetensutveckling för vuxna som vill kombinera arbete inom äldreomsorgen med studier inom området.

Bakgrund

Som en del i regeringens åtgärds paket mot arbetslösheten görs en tvåårig satsning för att höja den grundläggande kompetensen för bland annat omvårdnadspersonal under perioden 2006–2007 (prop. 2005/06:1, utg.omr.13, bet. 2005/06:AU1, rskr. 2005/06:109). Satsningens syfte är att ge fler anställda både grundläggande och specialiserade kunskaper.

Av direktiven till kommittén för stöd till kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen (dir. 2004:162) framgår att kommittén skall knyta en arbetsgrupp till sig som har i uppdrag att ta fram modeller för hur verksamhetsnära kompetensutveckling på ett bättre sätt kan systematiseras. Karriärvägar och utvecklingsmöjligheter för personalen kan tydliggöras t.ex. genom utarbetande av relevanta påbyggnadsbara kursmoduler. För att kommittén skall kunna arbeta med utbildningsvikariatet och för att bedriva försöksverksamhet med verksamhetsnära kompetensutveckling krävs därför tilläggsdirektiv. Kommittén har antagit namnet Kompetensstegen.

Tilläggsuppdraget

För att främja genomförandet av regeringens satsning på utbildningsvikariatet skall Kompetensstegen, i enlighet med förordningen (2005:1206) om utbildningsvikariatet, genomföra informationsinsatser och föra dialog med arbetsgivare i syfte att bidra till användande av utbildningsvikariatet samt ge stöd och råd till arbetsgivare i planeringen av utbildningsinsatser. Kompetensstegen skall utforma modeller för introduktionsutbildningar och handledningsprogram i syfte att underlätta för kommunerna och entreprenörerna att genomföra sådana i samband med att vikarier anställs genom utbildningsvikariatet.

Kompetensstegen skall följa upp, analysera och utvärdera satsningens genomförande i de delar som berör utbildningsinsatserna. Resultatet skall fortlöpande redovisas till regeringen. Kompetens-

stegen skall även efter begäran från Arbetsmarknadsstyrelsen redovisa kommitténs bedömning av utbildningsinsatserna.

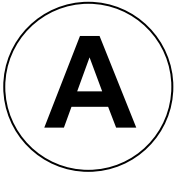
Som en följd av uppdraget att ta fram modeller för verksamhetsnära kompetensutveckling skall en försöksverksamhet genomföras tillsammans med ett mindre antal kommuner som önskar delta i verksamheten. Det rör formella utbildningsinsatser som organiseras och genomförs som en både verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildning som kombinerar formell och informell utbildning med individuellt och organisatoriskt lärande. Kompetensstegen ges i uppdrag att utreda hur det tillförsäkras att de utbildningsinsatser som sker skall generera gymnasiepoäng.

Syftet med försöksverksamheten är att

- pröva alternativa former för en formell kompetensutveckling/utbildning för vuxna som vill kombinera arbete inom äldreomsorgen med studier inom området,
- undersöka möjligheten för äldreomsorgsverksamheten att få ett större inflytande över och större delaktighet i såväl innehåll som genomförande av utbildning eller annan och kompetensutveckling, tydliggöra innehållet i en omvårdnadsutbildning med inriktning mot äldreomsorg genom att utbildningsinsatsen utgår ifrån att relevanta kurser delats upp i mindre delar (delkurser eller moduler),
- beräkna kostnaden för en verksamhetsbaserad och verksamhetsplacerad utbildningsmodell och jämföra med kostnader för de i dag vanligaste formerna för jämförbara utbildningsinsatser.

Kompetensstegen skall fortlöpande redovisa tilläggsuppdraget samt lämna en slutlig redovisning i samband med redovisningen av huvuduppdraget.

(Socialdepartementet)



ANSÖKAN OM STATLIGT STÖD

för kvalitets- och kompetensutveckling inom vård och omsorg om äldre

Spara denna ansökningsmall på din dator. Öppna den från Word och skriv i rutorna som expanderar vid behov.

Skicka underskriven ansökan tillsammans med aktivitetsbilagor till

Regeringskansliet, Kompetensstegen (S 2004:10), Spektern, 103 33 Stockholm.

A.1. Kommun

A.2. Utvecklingsbehov inom vård och omsorg om äldre den kommande 3-årsperioden (ur ett kvalitets- och brukarperspektiv i första hand)

A.3. Beskrivning av långsiktiga strategier för kompetensutveckling i kommunen med fokus på vård och omsorg om äldre (65år+)

A.4. Mål och verksamhetsidé för det utvecklingsarbete som genomförs med stöd från Kompetensstegen

A.5. Kommunens plan för uppföljning/utvärdering av utvecklingsarbete som genomförs med stöd från Kompetensstegen

A.6. Bilageförteckning med nummer och rubrik för de olika aktiviteterna (i prioritetsordning)

Bilaga :
 Bilaga :
 Bilaga :
 Bilaga :

A.7. Total kostnad för aktiviteter som skall bedrivas med stöd av Kompetensstegen, inkl. kommunens egna kostnader (summera samtliga B.10.4 och C.7.3)

År 1: | År 2: | År 3:

A.8. Totalt ansökningsbelopp fördelat per år (summera samtliga B.10.1 och C.7.1)

År 1: | År 2: | År 3:

A.9. Samverkan har skett med

Fackliga organisationer:

Kommunal

SKTF

SSR

Vårdförbundet

Övriga

Pensionärsorganisationer/KPR

Vilken/vilka:

Anhörigorganisationer	<input type="checkbox"/>	Vilken/vilka:
Andra ideella organisationer	<input type="checkbox"/>	Vilken/vilka:
Privata vårdgivare	<input type="checkbox"/>	Vilken/vilka:
Landstinget	<input type="checkbox"/>	
Annan intressent	<input type="checkbox"/>	Vilken/vilka:

A.10.1 Ansökan godkänd i kommunstyrelsen den

A.10.2 Underskrift av kommunstyrelsens ordförande (med underskriften bekräftas att kommunen åtar sig dels att omvandla beviljad skattereduktion till ett anslag för de aktiviteter som skall genomföras, dels att svara för kommunens del av kostnaderna enligt ansökan.)

Ort och datum

På kommunens vägnar

Underskrift samt namnförtydligande:

A.11. Samordnare/kontaktperson för kommunen: (endast en person)

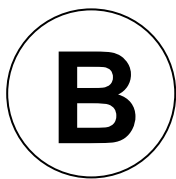
Namn:

Adress:

Telefonnr: Mobilnr: E-post:

Information om behandling av personuppgifter

Personuppgiftslagen (SFS 1998:204) reglerar hur register med personuppgifter får upprättas och användas. Kontaktpersoner som anges i denna ansökan kommer att förtecknas i ett databasregister hos Kompetensstegen S 2004:10. De registrerade uppgifterna är nödvändiga för administration av ansökningarna samt kommer att användas i ett sökdatasystem tillgängligt på Internet. Uppgifterna kommer att sparas hos Kompetensstegen och kan komma att användas för uppföljning och kontakt. Kompetensstegen är skyldig att på begäran rätta, blockera och utplåna uppgifter (28§ PuL). Enligt PuL har varje registrerad rätt att en gång per år erhålla besked, efter skriftlig ansökan, om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller ej (26§). Information om behandling av personuppgifter lämnas av Kompetensstegen S 2004:10, kompetensstegen@social.ministry.se. Ansökan enligt 26§ PuL tillställs Regeringskansliet, Kompetensstegen S 2004:10, Spektern, 103 33 Stockholm.



**till ANSÖKAN OM STATLIGT STÖD
för kvalitets- och kompetensutveckling inom vård och omsorg om äldre**

*Spara denna ansökningsmall på din dator. Öppna den från Word och skriv i rutorna som expanderar vid behov.
Skicka den tillsammans med huvudansökan.*

B.1. Kommun

B.2. Rubrik för aktivitet (*aktivitet= insatser som har gemensamt mål och budget*)

B.3. Beskrivning av aktiviteten: (*punkt B.3.1, B.3.2 och B.3.3 besvaras endast om ansökan gäller utveckling och förlängning av redan pågående aktivitet*)

B.3.1. Om aktiviteten är en fortsättning/utveckling av tidigare aktiviteter – beskriv vad kommunen gjort hittills och vad som genomförs under 2005

B.3.2. Vad är planerat och beslutat för kommande år??

B.3.3. Utökade aktiviteter som vi söker stöd från kompetensstegen för:

B.3.4. Aktivitetsplan, inkl tidsplan, för genomförande inom ramen för Kompetensstegen:

B.4. Förväntade effekter av aktiviteten

B.5. Metoder/former för hur aktiviteten skall genomföras

B.6. Målgrupp/er

B.7. Eventuella verksamhets/organisationsförändringar som genomförs i samband med aktiviteten

B.8. Beskriv hur aktiviteten förhåller sig till kommunens långsiktiga strategi för kvalitets- och kompetensutveckling

B.9. Hur avser kommunen att säkerställa en långsiktigt hållbar modell för fortsatt kompetensutveckling när aktiviteten är avslutad?

B.10. Budget för aktiviteten (anpassa gärna tabellerna utifrån egna behov)

	År 1	År 2	År 3
B.10.1 Stöd söks från Kompetensstegen för följande kostnader			
Processledning/projektledning:			
Interna lärare/handledare:			
Externa utbildningskostnader:			
Utbildningsmaterial:			
Lokaler:			
Teknisk utrustning:			
Information/erfarenhetsutbyte:			
Uppföljning/utvärdering:			
Summa kronor			
B.10.2 Kostnader som kommunen själv står för	År 1	År 2	År 3
Arbets tid för deltagare:			
Kartläggning/analys/förberedelser:			
Verksamhets- och organisationsförändringar			
Summa kronor			
B.10.3 Eventuell övrig finansiering	År 1	År 2	År 3
Delfinansiering från annan part: (<i>ex EU, Landstinget, utbildningshuvudman</i>)			
Summa kronor			
B.10.4 Total kostnad	År 1	År 2	År 3

Ansökan om omprövning av beslut om medel

Spara blanketten i Word och skriv i rutorna som expanderar allteftersom. För att förflytta dig från en ruta till en annan använd muspekaren och inte tabbtangenten. Klicka i de grå fälten och börja skriva där.

Fyll i en ansökningsblankett för det regeringsbeslut ansökan om disponering avser och skicka till

Kompetensstegen (S 2004:10), Spektern, 103 33 STOCKHOLM

1 Kommun

2 Datum för regeringsbeslut

3 Diarienummer¹

4 Omdisponering

4.1 Aktivitetens rubrik²

2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

4.2 Aktivitetens rubrik²

2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

4.3 Aktivitetens rubrik²

2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

4.4 Aktivitetens rubrik²

2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

4.5 Aktivitetens rubrik²

2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

¹ Diarienumret står högst upp i högra hörnet på regeringsbeslutets första sida och har följande utformning: S2005/xxxx/ST.

² Rubrik enligt regeringsbeslutet, bilaga 1.

4.6 Aktivitetens rubrik²					
2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp
4.7 Aktivitetens rubrik²					
2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp
4.8 Aktivitetens rubrik²					
2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp
4.9 Aktivitetens rubrik²					
2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp
4.10. Aktivitetens rubrik²					
2005/2006		2007		2008	
Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp	Beslutat belopp	Nytt belopp

5 Skäl för omdisponeringen

6 Övriga kommentarer

I övrigt genomförs insatserna i enlighet med tidigare regeringsbeslut. För övriga uppgifter som enligt Förordning om stöd till kommuner för kompetensutveckling (SFS 2005:376) skall lämnas i samband med ansökningsförfarandet hänvisas till tidigare ansökan.

7 Uppgiftslämnare

Namn

Befattning

E-postadress

Telefon

Mobil

Datum

underskrift

Delredovisning på totalnivå

- Delredovisning 1 Redovisningsperiod –
- Delredovisning 2 Redovisningsperiod –

Spara blanketten i Word och skriv i rutorna som expanderar allteftersom. Följ därefter instruktionerna i dokumentet Anvisningar för delredovisning.

Fyll i en redovisningsblankett per kommun och skicka ett exemplar till
Socialdepartementet, 103 33 STOCKHOLM

samt en likalydande kopia till
Kompetensstegen (S 2004:10), Spektern, 103 33 STOCKHOLM

1 Kommun

2 Datum för regeringsbeslut

3 Diarienummer

4 Beskrivning av hur stödet använts (*rutan expanderar*)

5 Statistik över deltagande på totalnivå (*Obs! Samma individ ska bara räknas en gång*)

Antal

5 a Totalt har _____ personer deltagit i en eller flera av de aktiviteter som omfattats av stödet vid detta ansökningstillfälle, varav
vårdbiträden/undersköterskor
sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter
chefer/ledare
annan yrkeskategori

5 b Av dessa var _____ män och _____ kvinnor

Andel

5 c Antalet deltagare motsvarar _____ procent av det totala antalet anställda i den äldreomsorg som kommunen ansvarar för.
Det totala antalet anställda är _____ personer.

Antalet vårdbiträden/undersköterskor som deltagit motsvarar _____ procent av det totala antalet vårdbiträden/undersköterskor i den äldreomsorg som kommunen ansvarar för.

Det totala antalet vårdbiträden/undersköterskor är _____ personer

Antalet sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter som deltagit motsvarar _____ procent av det totala antalet sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter i den

Äldreomsorg som kommunen ansvarar för.

Det totala antalet sjuksköterskor, sjukgymnaster och arbetsterapeuter är _____ personer

Antalet chefer/ledare som deltagit motsvarar _____ procent av det totala antalet chefer/ledare i den äldreomsorg som kommunen ansvarar för.

Det totala antalet chefer/ledare är _____ personer

Antalet män som deltagit motsvarar _____ procent av det totala antalet män anställda i den äldreomsorg som kommunen ansvarar för.

Det totala antalet män anställda är _____ personer.

Antalet kvinnor som deltagit motsvarar _____ procent av det totala antalet kvinnor anställda i den äldreomsorg som kommunen ansvarar för.

Det totala antalet kvinnor anställda är _____ personer.

Övrigt

5 d Därutöver har _____ personer från annan huvudman/organisation deltagit i aktiviteterna.

5 e Övriga kommentarer (*utrymmet expanderar*)

6 Har aktiviteterna till någon del omfattat samarbete med privata vårdgivare?

Ja

Nej

Kommunen anlitar inga privata vårdgivare inom äldreomsorgen

7 Bedömning av effekter och resultat (*rutan expanderar*)

8 Uppgiftslämnare

Namn

Befattning

E-postadress

Telefon

Mobil

Datum

underskrift

Delredovisning på aktivitetsnivå

- Delredovisning 1 Redovisningsperiod –
- Delredovisning 2 Redovisningsperiod –

Spara blanketten i Word och skriv i rutorna som expanderar allteftersom. Följ därefter instruktionerna i dokumentet Anvisningar för delredovisning.

1 Kommun

2 Datum för regeringsbeslut

3 Diarienummer

4 Aktivitetens rubrik

5 Beskrivning av hur stödet för aktiviteten har använts (*rutan expanderar*)

6 Statistik över deltagande i aktiviteten

6 a personer har deltagit i aktiviteten.

6 b Av dessa var män och kvinnor

6 c Antalet deltagare motsvarar procent av det totala antalet anställda inom den äldreomsorg som kommunen ansvarar för

Det totala antalet anställda är personer.

6 d Ev. kommentarer (*utrymmet expanderar*)

