

Sammanfattning

Rapportens innehåll i korthet

Nio myndigheter har regeringens uppdrag att göra en plan för kompetensförsörjningen inom kommunernas vård och omsorg om äldre och funktionshindrade. I denna rapport beskrivs förutsättningarna för kompetensförsörjningen, som en första delrapportering från uppdraget.

En generationsväxling bland personalen sker fram till 2015. Många anställda avgår med pension. En halv miljon nya medarbetare med omvårdnadsutbildning behöver rekryteras. Dessutom behöver allt fler med eftergymnasial utbildning attraheras till vård och omsorg. Rekryteringsproblemen kommer sannolikt att tillta. Efter 2015 ökar antalet personer i höga åldrar kraftigt, vilket ställer stora krav på samhället.

För att personalen skall ge tjänster av god kvalitet krävs att de har yrkeskompetens och goda arbetsförhållanden. För att uppnå tillräcklig tillgång till kompetent personal framöver måste åtgärder vidtas nu.

Vi anser att åtgärder för att klara kompetensförsörjningen behöver vidtas inom följande områden:

- Verksamhetsområdets attraktivitet behöver förbättras genom att anställda så långt möjligt får tillsvidareanställning på heltid, bättre utvecklingsmöjligheter, förbättrat stöd genom utvecklat ledarskap och ökad delaktighet i arbetslivet.
- Det krävs systematiskt arbetsmiljöarbete och bättre arbetsförhållanden för att motverka sjukskrivning och arbetsskador, samt för att främja personalens hälsa. Personalens inflytande i arbetet behöver stärkas.
- Tydliga kompetenskrav bör ställas på all personal. Lärande bör i ökad utsträckning förenas med praktiskt arbete. Praktiska färdigheter bör uppvärderas och fler högskoleutbildade behövs.
- Dimensioneringen av omvårdnadsutbildningen måste utökas och göras mer attraktiv. Riktade satsningar behövs för att erbjuda vuxna bättre möjlighet att läsa in yrkesämnen. Dimensioneringen av flera vård- och omsorgsutbildningar inom universitet- och högskolor behöver sannolikt utökas. Studiefinansieringen behöver förbättras.
- Rekryteringsprocesserna bör underlättas genom bättre vägledning, praktik, introduktion och lärande på arbetsplatserna. Ungdomar är en viktig rekryteringsgrupp, liksom vuxna som vill byta yrke. Personer med utländsk bakgrund i landet bör i ökad utsträckning kunna arbeta inom vård och omsorg. Arbetskraftsinvandring i organiserad form bör övervägas.

Det finns betydande svårigheter att klara kompetensförsörjningen såväl på kort som lång sikt. Vår handlingsplan bör bidra till investeringar i bättre arbetsförhållanden och verksamhet i samverkan mellan staten, huvudmännen och andra berörda intressenter.

Uppdraget och vårt arbete

Regeringens uppdrag avser vård och omsorg som tillhandahålls av kommunerna. Det gäller hälso- och sjukvård, socialtjänst och LSS-insatser som ges till äldre och funktionshindrade personer. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för kommuner och företag att fullgöra sina uppgifter inom området. Det är kommunerna – och i förekommande fall företag, som utför uppgifter på kommunernas uppdrag – som har huvudansvaret för flertalet uppgifter som vi behandlar i denna rapport. Myndigheterna skall analysera de statliga åtgärdernas betydelse för kompetensförsörjningen och göra en plan för att komma tillrätta med problem och brister. Denna rapport är en delrapport inom uppdraget och beskriver hur samverkande myndigheter ser på förutsättningarna för att klara kompetensförsörjningen i första hand till år 2015. Handlingsplanen skall redovisas senast den 31 maj 2004.

I den del av arbetet som redovisas här har samverkande myndigheter genomfört överläggningar med olika intressenter, samlat in material, genomfört studier och expertgranskningar. Arbetet har genomförts i samarbete mellan företrädare för de nio myndigheterna, samt Centrala studiestödsnämnden och letts av generaldirektörerna, med Socialstyrelsen som samordningsansvarig.

Dagens vård och omsorg

Drygt 360 000 personer är anställda inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade och antalet har ökat under senare år. Andelen av personalen som är timanställda och visstidsanställda har ökat kraftigt, samtidigt som sysselsättningsgraden bland månadsanställda ökat. Fortfarande har dock en liten del av omvårdnadspersonalen heltidsanställning. Dagens anställningsformer och sysselsättningsgrader motsvarar inte de förväntningar och krav som framtidens medarbetare har.

Personalen består av två grupper – en del har lång anställningstid och hög medelålder; en annan del har hög personalomsättning, är unga och till stor del tim- eller visstidsanställda.

Dominansen av kvinnor bland personal och brukare, det oavlönade kvinnoarbetets historia och den bristfälliga yrkesidentiteten för omvårdnadspersonalen är förhållanden som har stor betydelse för hur kompetensförsörjningsläget inom vård och omsorg är.

Personalens formella utbildningsnivå är låg. Andelen som har gymnasial utbildning har ökat, men fortfarande har knappt sex av tio bland omvårdnadspersonalen yrkesutbildning. Lägst är andelen som har yrkesutbildning bland de timanställda och högst bland heltidsanställda. Många personliga assistenter saknar yrkesutbildning. Andelen bland personalen som har högskoleutbildning är mycket låg jämfört med t.ex. barnomsorgen. Åtta av tio bland omvårdnadspersonalen anser dock att de har tillräcklig kompetens för sitt arbete.

Sjukfrånvaron och arbetsskadorna ligger på en hög nivå. En växande andel av personalen anser att arbetet är psykiskt och fysiskt påfrestande och att man har för mycket att göra. Omorganisationer, bristande delaktighet, otillräckliga utvecklingsmöjligheter och bristande möjligheter för arbetsledning-

en att ge tillräckligt stöd bidrar till ohälsan. Arbetets meningsfullhet och självständighet är positiva inslag.

Det finns kvalitetsbrister i vården och omsorgen som beror på bristfällig kompetens hos personalen och arbetets organisering.

Kompetensförsörjning framöver

Arbetet inom vård och omsorg bedöms bli alltmer kvalificerat på grund av brukarnas behov, samt växande förväntningar om god kvalitet. Kraven på personalens kompetens – kunskaper och färdigheter – bör därför höjas. All personal bör åtminstone ha grundläggande gymnasial yrkesutbildning för sitt arbete. Fler än idag bör ha eftergymnasial utbildning.

Rekryteringsbehoven fram till 2015 är stora, främst på grund av stora pensionsavgångar. Om personalomsättningen och frånvaron fortsätter att vara lika hög som nu krävs också en omfattande rekrytering av detta skäl. En halv miljon personer med omvårdnadsutbildning behöver rekryteras mellan åren 2000 och 2015. Tillgången till utbildad omvårdnadspersonal svarar på intet sätt mot förväntad efterfrågan. En brist på ca 200 000 personer med omvårdnadsutbildning bedöms uppkomma år 2015 med nuvarande utbildningsdimensionering. Bristen på personal med högskoleutbildning, såsom sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster förväntas bestå. Kraftfulla åtgärder krävs för att attrahera fler till utbildning och arbete inom området.

Det krävs nya former för vuxenlärande och en kraftig utökning av detta för att tillgången till omvårdnadsutbildad personal skall motsvara efterfrågan. Dimensioneringen av sjuksköterske-, arbetsterapeut- och sjukgymnastutbildningarna behöver sannolikt utökas. Det behövs också fler och bättre rustade ledare i verksamheterna, samt fler anställda med beteendevetenskaplig och pedagogisk högskoleutbildning.

Under perioden 2015–2030 behöver verksamhetsvolymen öka kraftigt samtidigt som samhällsekonomin och därmed finansieringsmöjligheterna utsätts för stora påfrestningar.

Verksamhetsområdet måste öka sin attraktivitet nu för att den generationsväxling som sker de närmsta åren skall lyckas. Det gäller att så långt möjligt ta tillvara den personal som finns inom vård och omsorg och stimulera dessa att utöka sitt arbetsutbud, samtidigt som verksamhet och arbetsförhållanden behöver utvecklas för att bli attraktiva för nya medarbetare.

De yttre förutsättningarna

En samhällsekonomi i balans med god tillväxt, framdriven av ett ökat antal arbetstimmar i privat sektor är grunden för att de kommunala inkomsterna skall öka. Detta är en viktig förutsättning för kompetensförsörjningen.

De demografiska förutsättningarna är förhållandevis goda för tillväxt i ekonomin fram till år 2010, antalet personer i yrkesaktiv ålder beräknas öka något, medan antalet äldre i befolkningen inte förväntas öka så mycket. Arbetskraftsutbudet förväntas dock inte motsvara efterfrågan, med nuvarande sysselsättning. En huvudfråga blir därför att vidta åtgärder för att öka arbetskraftsutbudet.

De stora ungdomskullarna som lämnar gymnasieskolan under åren fram till år 2010 och den snabbt ökande andelen personer i förvärvsaktiva åldrar med utländsk bakgrund är två viktiga tillskott till arbetskraften, vilkas arbetskraftsdeltagande får stor betydelse för arbetskraftsförsörjningen.

Mellan åren 2015 och 2030 förväntas en mycket kraftig ökning av antalet personer i höga åldrar, samtidigt som antalet personer i yrkesaktiva åldrar förväntas bli oförändrat.

Förekomsten av ohälsa och bristande funktionsförmåga i befolkningen, samt hur det offentliga åtagandet avgränsas kommer att få stor betydelse för de anspråk på resurser som kommer att riktas mot kommunerna och därmed för kompetensförsörjningen. Det råder osäkerhet om hur utvecklingen blir i dessa avseenden. Det finns uppgifter som tyder på att vi inte kan räkna med att framtidens äldre har bättre funktionsförmåga än dagens.

Medborgarnas förtroende för, och värdering av, vården och omsorgen är låg. De som får tjänster och känner till verksamheten är mer positiva, men en rad konkreta brister lyfts också fram.

Arbete inom vård och omsorg är attraktivt för ungdomar, särskilt självständiga arbeten som kräver högskoleutbildning, men arbetsförhållanden och anställningsvillkor i kommunerna gör inte arbetet inom vården och omsorgen tillräckligt attraktivt.

En gynnsam samhällsekonomisk utveckling är den avgörande för möjligheterna att finansiera vården och omsorgen.

Vi anser att det offentliga åtagandet bör preciseras och att den långsiktiga finansieringen av vården och omsorgen om äldre bör ses över.

Förutsättningarna för att klara uppgiften

Vår analys av förutsättningarna för kompetensförsörjningen visar sammantaget att vården och omsorgen redan idag har betydande svårigheter att klara kompetensförsörjningen. Lokala skillnader mellan kommuner finns dock. Med växande pensionsavgångar bland personalen ökar rekryteringsbehoven. Om inte den höga frånvaron kan begränsas kommer rekryteringen att fortsatt behöva ligga på hög nivå. Samtidigt saknar betydande delar av personalen yrkesutbildning för sitt arbete och tillgången till sådan personal minskar kontinuerligt. Detta är alarmerande.

Det bör finnas goda möjligheter att öka arbetsutbudet bland de anställda. Många vill arbeta mer. Andra skulle kunna göra det om arbetsförhållandena förbättrades.

Med hänsyn till förväntad generell arbetskraftsbrist under de kommande åren kan vård- och omsorgssektorn få betydande problem att behålla och locka till sig tillräckligt antal medarbetare. På längre sikt behöver verksamhetens omfattning öka betydligt, då antalet personer i höga åldrar ökar kraftigt, samtidigt som försörjningskvoten försämras. Detta kan förväntas ge betydande problem.

Vår bedömning är att åtgärder behöver vidtas snarast för att komma till rätta med dagens kompetensförsörjningsproblem. Åtgärder behövs också för att skapa förutsättningar för att klara generationsväxlingen de kommande åren, och inte minst, för att lägga grunden för att samhället med tillförsikt

skall kunna möta de förväntade långsiktiga utmaningarna på 2020-talet. Detta bör vara utgångspunkten för den handlingsplan som vi skall lägga fram i nästa skede av detta uppdrag.

Strategiska frågor i kompetensförsörjningsarbetet

Med utgångspunkt i vår bedömning av förutsättningarna för kompetensförsörjningen redovisar vi våra överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra förutsättningarna för kommuner, och i förekommande fall, företags kompetensförsörjning.

God kompetensförsörjning förutsätter en väl fungerande verksamhet, där personalen har goda arbetsförhållanden och goda anställningsvillkor. Det finns inga genvägar. Ansvar för att utveckla verksamheterna och arbetsförhållandena ligger hos kommuner och företag i samverkan med fackliga organisationer och brukarföreträdare. Staten kan underlätta detta arbete genom att undanröja hinder och härigenom bidra till att skapa bättre förutsättningar. Vi redovisar inom några huvudområden vilken inriktning förändringsarbetet bör ha.

Den goda arbetsplatsen

En attraktiv verksamhetsidé och ett tydligt uppdrag är av grundläggande betydelse. Ledarrollen behöver utvecklas och fler arbetsledare behövs. Bemannings- och arbetsförläggning behöver bättre anpassas till brukarnas behov. Medarbetarna behöver mer handlingsutrymme, bättre stöd, bättre utvecklingsmöjligheter och tryggare anställningsvillkor. Heltidsanställning, tillsvidare, bör eftersträvas. Antalet timtidsanställda bör begränsas. Arbetsmiljöarbetet måste vitaliseras och ges större kraft.

Några möjliga statliga åtgärder

- *Nuvarande socialtjänstlag och hälso- och sjukvårdslag bör ses över med inriktningen att få till stånd en samlad vård- och omsorgslag, där brukarnas och personalens ställning klargörs.*
- *Socialstyrelsens delegeringsföreskrifter bör ses över för att vidga möjligheterna för omvårdnadspersonalen att utföra vissa hälso- och sjukvårdsuppgifter.*
- *Statens stöd till genomförandet av befintliga arbetsmiljöbestämmelser behöver förbättras.*
- *Arbetsmiljölagen bör ändras med innebörden att kraven på arbetets uppläggning skärps.*
- *Assistansersättningens storlek och grunderna för lönesättningen bland personliga assistenter behöver ses över.*

Rekryteringsvägar

Det finns stora rekryteringsproblem för flera yrkesgrupper idag, om än med lokala variationer. Störst problem finns för sjuksköterskor, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och utbildad omvårdnadspersonal.

Mellan åren 2000 och 2015 bedömer vi att ca en halv miljon personer med omvårdnadsutbildning behöver rekryteras, förutsatt att nuvarande personalomsättning består. Dessutom behövs ett stort antal personer med vård- och omsorgsutbildning på högskolenivå. Den generationsväxling som nu sker inom verksamheterna ger möjligheter att förändra sammansättningen av personalen ifråga om yrkes-, köns- och etnisk sammansättning. Vi anser att rekryteringsbasen framöver finns i följande grupper:

- De fram till år 2010 växande ungdomskullarna.
- Vuxna som vill eller tvingas byta yrke eller bransch.
- Personer som, med eller utan anknytning till vård och omsorg, är helt eller delvis arbetslösa.
- Personer som är anställda inom vård och omsorg med otillräcklig sysselsättningsgrad.
- Personer med utländsk bakgrund i landet som är undersysselsatta eller är sysselsatta i arbeten under sin kompetensnivå.
- Personer inom EU/EES-området som har yrkesutbildning inom området eller vill skaffa sig sådan.
- Personer från länder utanför EU/EES-området, särskilt länder från vilka vi tidigare haft stor invandring.
- Vidare är det ökande antalet äldre på arbetsmarknaden, som kan tänkas vilja byta arbete som ett led i nedtrappningen från arbetslivet, viktiga att uppmärksamma.

För samtliga grupper bör rekryteringsvägarna läggas till rätta och förekommande hinder undanröjas. Det är angeläget att få till stånd en större etnisk mångfald bland personalen och jämnare könsfördelning.

Områden där statliga åtgärder bör övervägas:

- *Möjligheterna att kombinera utbildning och praktik/arbete behöver förbättras.*
- *Bristande koordinering mellan utbildningsanordnare, liksom bristande samverkan mellan dessa och arbetsgivarna behöver åtgärdas.*
- *Strukturell diskriminering mot personer med utländsk bakgrund måste motverkas.*
- *Flexibla ingångar till arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund behövs.*
- *Åtgärder för att öka rörligheten bör övervägas – det gäller såväl otraditionella yrkesval (fler män) som geografisk rörlighet.*
- *Förutsättningarna för framtida organiserad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES-området bör övervägas och former för rekrytering och introduktion utvecklas.*

Lärande och utbildning

Dagens utbildningssystem tillgodoser inte efterfrågan på kompetent personal. Framöver bedöms stor brist uppkomma på omvårdnadsutbildad perso-

nal, men även på sjuksköterskor, arbetsterapeuter och sjukgymnaster. Tydliga kompetenskrav bör ställas på personal för olika uppgifter inom vård och omsorg. All personal bör ha grundläggande yrkesutbildning på gymnasienivå och fler bör ha eftergymnasial kompetens. Dimensioneringen av den grundläggande gymnasieutbildningen motsvarande dagens omvårdnadsprogram måste öka betydligt. Enligt vår bedömning bör ca 20 000 personer årligen påbörja omvårdnadsutbildning för att tillgången skall svara mot bedömd efterfrågan. Huvuddelen av utbildningen bör vara vuxenutbildning och lärandet bör i ökad grad knytas till arbetslivet. Färdighetsträning kan då förenas med teoretiska moment och stöd till personlig utveckling. Lärandet i arbetslivet behöver utvecklas. Bättre möjligheter till fort- och vidareutbildning bör skapas genom en ökad differentiering av arbetet.

Utbildningarna till sjuksköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast behöver sannolikt utökas. Vidarebildningsmöjligheterna bör förbättras även för högskoleutbildad personal. Kunskaper i gerontologi och geriatrik behöver ges större utrymme i samtliga vård- och omsorgsutbildningar. Ett etappindelad utbildningssystem bör eftersträvas där etapperna är påbyggbara och ger möjlighet att studera vidare.

Områden där statliga åtgärder bör övervägas:

- *Förutsättningarna för vuxenlärande knutet till arbetsplatserna måste förbättras. För detta krävs dels förändring på arbetsplatserna, dels förändring av statliga regelverk.*
- *Möjligheterna till studiefinansiering för olika grupper, bl.a. för anställda inom vård och omsorg bör ses över. Inriktningen bör vara att även studieovana personer i medelåldern, med låg utbildning, stimuleras till lärande.*
- *Ersättning krävs för praktik, även inom kommunerna, för studerande vid sjuksköterskeprogrammet.*
- *Omvårdnadsprogrammet i gymnasieskolan behöver ses över till innehåll och form, t.ex. i enlighet med gymnasiekommitténs förslag.*
- *Bättre former för erkännande av yrkeskompetens inom vård- och omsorgsyren behövs. Bl.a. behöver kompetensbevis för olika funktioner utvecklas, liksom valideringsmetodiken.*
- *Riktad flerårig satsning på vuxenlärandet knutet till arbetsplatserna bör övervägas.*
- *Ökad dimensionering av vissa högskoleutbildningar inom vård- och omsorgsområdet torde behövas.*
- *Innehållet i högskoleutbildningar inom vård- och omsorgsområdet bör granskas, med hänsyn till de krav som ett åldrande samhälle ställer.*
- *Påbyggnads- och vidareutbildningar på eftergymnasial nivå inom olika utbildningsformer bör utvecklas i samverkan med arbetslivet.*
- *Utökad satsning på tillämpad forskning om vård och omsorg om äldre och funktionshindrade, knuten till socionomutbildningen, samt bättre samspel mellan utbildning, forskning och arbetslivet behövs.*
- *Ledarskapsutbildning och stöd till arbetsledare behöver utvecklas.*

- *Se över möjligheterna att samordna de offentliga resurserna vid finansiering av grundutbildning, bristyrkesutbildning och vidareutbildning av vuxna.*

Den äldre arbetskraftens situation

En växande del av personalen kommer att vara i slutet av sitt yrkesliv under de kommande åren. Det ställer särskilda krav på arbetslivet. Arbetet bör anpassas till äldre arbetstagares förmågor samtidigt som deras erfarenheter och kompetens i ökad utsträckning bör tas tillvara. Äldre personer som varit verksamma i andra branscher skulle kunna tillföra värdefull erfarenhet. Värderingsmönster behöver förändras, bland arbetsgivare och arbetstagare, för att bättre ta tillvara den äldre arbetskraftens kapacitet.

Områden där statliga åtgärder bör övervägas:

- *Ekonomiska hinder för arbetsgivare och arbetstagare för äldres deltagande i arbetslivet bör undanröjas.*
- *Flexibel och reducerad arbetstid för äldre arbetstagare bör uppmärksammas när man omarbetar arbetstidslagen.*
- *Åldersgränser och andra hinder för äldres deltagande i arbetslivet bör tas bort.*
- *Bättre möjligheter bör ges för äldre arbetstagare att få pröva nytt arbete.*
- *Förbättring av arbetsmiljö och arbetsvillkor så att alla kan arbeta kvar, åtminstone till ordinarie pensionsålder.*

Den kommande handlingsplanen

Den handlingsplan som vi skall utarbeta i nästa steg av vårt arbete bör innehålla åtgärder som bidrar till att investeringar i bättre verksamhet och arbetsförhållanden kommer till stånd. Detta är nödvändigt för att klara såväl den kortsiktiga som den långsiktiga kompetensförsörjningen.

Planen bör därför ha ett långsiktigt mål, men även innehålla kortsiktiga åtgärder. Det är viktigt att planen samordnas med andra nationella program och åtgärder som är aktuella inom de politikområden som berörs.

Handlingsplanen bör innehålla förslag till förändringar av statliga åtgärder och regelverk, men även initiera och stimulera aktiviteter där kommuner och företag involveras i processer för att förbättra verksamhet och arbetsförhållanden.

För att få den betydelse och kraft som omständigheterna kräver bör planen utvecklas och genomföras i samverkan med huvudmännen och andra berörda intressenter.