

Kommunforskning i Västsverige

## **Den orättvisa omvärlden**

En studie av organisatorisk attribution inom omsorgen

KFi-U-rapport nr 64

Gustaf Kastberg  
Rolf Solli

# **Innehållsförteckning**

<b>1 AKTIV DIALOG</b>	<b>3</b>
Att lära av problem	3
Bakgrund och syfte	3
Många samtal – upplägget	4
Problem blev symptom på symptom	4
<b>2 OM SAMTALEN</b>	<b>5</b>
Rutiner kring ekonomi	5
Procapita –ett kapitel för sig	6
Varför går inte budgeten ihop?	7
Effektivitet	7
Scheman	9
Grupperna	10
Tidsbrist	12
En avslutande reflektion	12
<b>3 ANALYS</b>	<b>13</b>
Varför de tre problemområdena?	13
Det vi pratade mest om – externa problem	14
Det vi talade om ibland – interna problem	15
Informations- och kommunikationsproblem – både internt och externt problem	16
En berättelses betydelse	17
Två berättelser som ger en helhetsbild	19
<b>4 FUNDERINGAR KRING FRAMTIDA FÄRDRIKTNINGAR</b>	<b>22</b>
Övergripande åtgärder - Flytta ner diskussionen..., och upp verksamheten!	22
Punktinsatser	23
<b>SAMMANFATTNING – DEN ORÄTTVISA OMVÄRLDEN</b>	<b>26</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>27</b>

# 1 Aktiv dialog

## **Att lära av problem**

Projektet Aktiv Dialog som avrapporteras i föreliggande rapport har lett till resultat som visar att det både finns problem och möjligheter i verksamheten, vilket tillsammans indikerar en förbättringspotential. I studien förs en dialog under fyra månader med nio enhetschefer där flertalet representerar enheter som har eller har haft problem att anpassa sina kostnader till den befintliga ramen. Trots att detta ganska naturligt sätter fokus på problemområden, vilket också var syftet med urvalet, framgår det också av studien att det finns gott om exempel på enheter som lyckats lösa problem och förbättra verksamheten. Genom att fokusera på problem och dess orsaker är förhoppningen att grunden läggs för ett lärande som i sin tur kan leda vidare till ett utvecklings- och förbättringsarbete. Men beaktas bör att det handlar om endast nio enheter och deras representativitet för samtliga 34 enheter inte alls beaktats vid urvalet.

Studiens resultat visar också både att det finns en rad problem i verksamheten och att det finns lösningar på många av dem. Något som är ett problem inom en enhet kan ha funnit sin lösning inom en annan enhet. Den övergripande lärdomen som kan dras av studien är därför att fokus för det framtida utvecklingsarbetet måste ligga på de interna processerna och att ansvaret för utvecklingen av verksamheten måste ligga på de som arbetar i och närmast den dagliga verksamheten. Efter en lång rad av turbulenta år är det där för dags för förvaltningen att vända blicken inåt och fokusera på verksamhetsutvecklingen.

## **Bakgrund och syfte**

Omsorgsförvaltningens ekonomiska utveckling har under de senaste åren varit negativ. Kontinuerliga underskott har lett till att olika åtgärder vidtagits för att förbättra ekonomin. En sådan är att en ny resursfördelningsmodell införts och en annan att Omsorgsförvaltningen i sin helhet har genomlyst. I en rapport från KPMG (2001) konstaterades det bland annat att administrativa funktioner, som exempelvis ekonomi- och personalavdelningen, var underbemannad, vilket gått ut över planerings- och uppföljningsaktiviteter.

Den nya resursfördelningsmodellen bygger på ett vidgat lokalt ansvar d.v.s. att enheterna själva får ett större ansvar för både intäkter och kostnader. För att detta ansvar ska kunna tas krävs att det ekonomiska resultatet följs upp och diskuteras för att åtgärder ska kunna vidtas (se Solli 1991). Det var mot denna bakgrund projektet ”Aktiv Dialog” startades.

Projektet ”Aktiv Dialog” initierades med ett tvådelat syfte. Det första delsyftet var att förbättra dialogen kring ekonomi och verksamhet genom att kontinuerligt följa upp den ekonomiska utvecklingen, men också att föra en dialog kring verksamheten ur ett helhetsperspektiv. Genom en sådan dialog förs problem upp till ytan och kan diskuteras och bearbetas.

Det andra delsyftet handlade om att kommunicera dialogen och föra den vidare i en slutrapport. Genom en mer kontinuerlig dialog ges möjlighet för en ny och bredare förståelse av problematiken som ligger bakom de ekonomiska problemen. Genom att lyfta fram dem öppnas också nya möjligheter att vidta lämpliga åtgärder för förbättring. En dialog öppnar därmed för en ömsesidig styrning, vilket innebär att olika organisatoriska nivåer får möjlighet att påverka i styrningsprocesserna (Simons 1995).

### **Många samtal – upplägget**

För att optimera dialogen fanns det ett antal val som var tvungna att göras. Ett första sådant handlade om tiden och antalet träffar. Idealet hade givetvis varit att det inte fanns någon slut på projektet, utan att dialogen utgjorde en naturlig del i den dagliga verksamheten. Efter som så inte var fallet då projektet initierades, var en början och ett slut ett måste. Avgörande vid val av tid och antal träffar var att det var viktigt att samtalen skulle sträcka sig över en så pass lång period att ett flertal händelser (som exempelvis månadsuppföljningar) skulle hinna ske. Dialogen pågick därför under drygt fyra månader och träffarna ägde rum med cirka två veckors mellanrum.

Ett andra val som gjordes rörde antalet enhetschefer som skulle ingå i projektet. Vi föreslog ett antal som vi ansåg var rimligt och att de skulle representera inte bara enheter som inte klarade av att hålla budgeten. Genom att även ta med enheter som klarat av att hålla budget var förhoppningen att lärdomar skulle kunna dras av skillnaderna mellan enheter som gick bra respektive dåligt ur ett ekonomiskt perspektiv. På rekommendation av tjänstemän på förvaltningen valdes nio enhetschefer ut. Dessa representerade enheter som både hade bara hemtjänst och sådana som bara hade särskilt boende, samtidigt som några hade både boende och hemtjänst.

### **Problem blev symptom på symptom**

I föreliggande undersökning är det problemet som är i fokus. Varför håller inte enheterna sin budget? Syftet med projektets plan, att följa enhetscheferna över en längre tidsperiod kontinuerligt, var att stärka det induktiva inslaget och låta enhetschefernas erfarenheter hamna i fokus. Först därefter skedde generaliseringar och därefter återkopplingar genom samtalen.

Rapportens upplägg avspeglar ett av studiens resultat nämligen att problematiken med budgetuppföljningen måste förstås utifrån två olika nivåer. Den första nivån kan sägas handla om identifierade problemområden var för sig eller den samlade problembild som först tonade fram. Vi kunde konstatera att det fanns en rad orsaker till att budgetföljsamheten såg ut som den gjorde. I det inledande skedet fördes samtal kring ekonomi, information, verksamhetssystem, kvalitet, effektivitet osv., och efter varje samtal gick det att identifiera problem och möjliga förklaringar till varför problemen uppstått. Det är detta som är nivå ett. I detta sammanhang ses problemet med den svaga budgetföljsamheten som ett symptom på en rad underliggande problem som kan sammanfattas i en problembild.

Men studien visar också att denna problembild i sin tur kan förstås som symptom på en mer underliggande problematik. Nivå två handlar om hur en djupare förståelse erhålls om de olika problemen kring de olika aspekterna av verksamheten sätts i relation till varandra. Det gick efter en rad samtal och en hel del tankemöda att komma fram till att två olika ”metahistorier” gick att urskilja. De båda historierna handlade om två helt olika saker bland annat beträffande orsaker till problemen med att hålla budget. Det är genom att analysera orsaken till att det finns två metaberrättelser som en övergripande förståelse för förvaltningens problem erhålls. Rapportens upplägg avspeglar i stor utsträckning tillvägagångssättet.

Nedan resovisas först resultatet av studien som kan hänföras till den första nivån och problemen diskuteras områdesvis. Därefter lyfts analysen och de mer underliggande problemen identifieras. Sist i rapporten ges några förslag på hur Omsorgsförvaltningen skulle kunna hantera problematiken.

## 2 Om samtalen

I denna del görs ett försök att förmedla dialogen som förts med de deltagande enhetscheferna och de övriga respondenter som kommit att omfattas av studien. Eftersom samtalen pågått kontinuerligt under en tidsperiod på över fyra månader är det givetvis omöjligt att återge exakt allt som sagts. Istället har en fokusering skett på att förmedla de mest centrala och ofta återkommande teman. Under projektets slutfas skedde också återkopplingar till teman som av oss framstått som centrala. Detta för att ge enhetscheferna en möjlighet att kommentera och ge respons på de mönster och samband som blivit allt mer tydliga. Presentationen nedan ska därför snarast betraktas som en sammanfattning av dialogen. De första samtalen kom att kretsa kring hur budgetarbetet fungerar, vilka problem enhetscheferna upplevde och vad de ansåg vara orsaken till problemen.

### **Rutiner kring ekonomi**

Vad gäller rutinerna kring budgetuppföljningen och informationen om enhetens ekonomi framkom det en rad olika områden som fungerade mer eller mindre bra. Det rörde sig både om mindre lyckade systemkonstruktioner och bristande kunskaper hos vissa av enhetscheferna.

Flera av enhetscheferna, men inte alla, menade att de *inte kan lita* på siffrorna i månadsrapporterna. Vanliga uttalanden var att ”det måste vara något fel eftersom min bemanning ligger rätt”. En annan aspekt var att prognoserna för helåret dels ansågs vara förvirrande eftersom sommarmånadernas starka avvikelse inte fångas in samtidigt som stora underskott under årets första månader släpas med resten av året, vilket försvårade analysen. Dessutom hade många *svårt att förstå relationen mellan prognos och faktiskt utfall*. Svårigheten att tolka de ekonomiska rapporterna och tilliten till siffrorna spädde på ytterligare av att flera enhetschefer uppgav att de och ekonomerna kunde få ut *olika siffror* utan att veta varför det uppstod olikheter.

Flera enhetschefer ansåg att även om de ekonomiska rapporterna i form av månadsuppföljningar var viktiga och relevanta, en uttryckte det till och med som att ”de är så spännande”, fanns det brister. Rapporterna skulle kunna göras bättre om *fler kostnadsslag* gick att specificera. Bland annat nämndes önskemål om särredovisning av kostnader för sjukfrånvaro, introduktion, övertid, extrakostnader för nyttjande av poolen och dubbelbemanning. Kraven på tydligare redovisning av kostnaderna framkom i regel i samband med diskussioner kring varför och hur kostnaderna uppstår. Enheternas verksamhet upplevdes av enhetscheferna som svåranalyserad. En enhetschef uttryckte det som att det är svårt att veta vad olika åtgärder får för effekt. En frustration kunde konstateras över att flera enhetschefer som tyckte att de gjort besparingar *inte märkte någon effekt*.

Under samtalen framkom det också att flera hade *svårt att beskriva* och tolka sin verksamhet utifrån ekonomiska siffror. Ofta översattes de ekonomiska siffrorna direkt i personal och man talade gärna om storlek på tjänster, antal huvuden mm. En förvirring verkade skapas av att de fått en personaltalbudget och som av flera enhetschefer verkade hållas för varandes ett beviljande av ett visst antal tjänster.

Beträffande rutinerna kring uppföljning och analys av rapporterna och enheternas resultat framgick det att flera respondenter tyckte att det fanns brister. Flera menade att det de *inte fick någon reaktion* på rapporterna eller kommentarerna till underskotten. En respondent uttryckte det som: ”hur kan det komma sig att man gör ett underskott månad efter månad utan att någon

hör av sig?”. Flera menade att de inte upplevde att de hade ett fullgott stöd i form av personal- och ekonomiresurser. Ekonomernas stöd upplevdes som bristande och då främst i två avseenden. Dels att ekonomerna inte hade tid nog att diskutera och svara på frågor. Dels att svaren på frågor från enhetscheferna inte alltid uppfattades som tillfredsställande. Med det senare menas att de tyckte att ekonomerna inte alltid kunde svara på frågor om orsaker till förändringar i det ekonomiska läget för enheterna.

### **Procapita –ett kapitel för sig**

Egentligen borde verksamhetssystemet inte diskuteras separat, utan istället under samma rubrik som ekonomisystemet eftersom ekonomi utan verksamhet inte finns. Men verksamhetssystemet Procapita kräver en egen plats i den här rapporten.

Det framkom tidigt och tydligt att användandet av Procapita varierar mycket mellan olika enhetschefer. Från dem som ser det som ett *verktyg* som hjälper till att hålla ordning på verksamheten och som ställer data i Procapita mot det ekonomiska utfallet, till dem som knappt kan orientera sig i systemet. En indikator på det låga användandet och kunskapen av systemet var att flera enhetschefer *efterlyste funktioner* i systemet som andra redan använde. Ett sådant exempel var att några enhetschefer menade att de saknade funktionen att se enhetens totala antal beviljade timmar. Samtidigt fanns de enhetschefer som utgått från data i Procapita om totala antalet timmar och haft det som utgångspunkt vid omläggningar av schemat. Förmodligen går det att spåra denna okunskap bland vissa enhetschefer till flera orsaker som dålig utbildning, oförmåga att se nyttan av att arbeta med verksamhetsdata och en mer generell dataovana. Flera enhetschefer framhöll att dataproblem ofta ställde till det i arbetet.

Men problemen med Procapita handlar inte bara om att lagrad data endast används av vissa, utan också om att *registrering i systemet* inte alltid görs på ett sätt som det förutsätts. Resursfördelningsmodellen bygger bland annat på data från Procapita rörande hur många ärenden och i vilken intervall de ligger i. Genomgångar av ärenden bland enheter i förhållande till hur det ser ut i Procapita har visat att ärenden inte alltid verkställs korrekt i systemet och att de ibland inte avslutas då de ska avslutas. I det förstnämnda fallet leder det till att enheter tappar ersättning och i det andra fallet leder de till att mer ersättning utgår än vad som är tänkt i resursfördelningsmodellen. Problemet med att indata varierar i kvalitet verkar också leda till en viss *misstänksamhet* mot systemet, vilket i sig är hämmande för användandet. Problemet med att Procapita inte används som det ska och att det inte till fullo går att lita på registrerad data gör att det blir svårt att utveckla nyckeltal som kan komplettera de ekonomiska nyckeltalen, vilket förstärker den ensidiga bilden av verksamheten som de ekonomiska siffrorna ger.

Under projektets gång gjordes försök att enkelt ställa antalet arbetade timmar mot omsorgsgartimmar enligt besluten registrerade i Procapita. Erfarenheterna från dessa försök visade två saker. Dels att sådan information är *efterfrågad och lättförståelig*. På ett lätt sätt kan enhetscheferna orientera sig i hur personalresurserna används. Dels att det egentligen inte är så lätt eftersom nyckeltalen inte verkar stämma. Inom vissa enheter verkade det stämma bra och vid en jämförelse inom två enheter stämde nyckeltalen väl överens med de olika gruppernas resultat. I en grupp med tre hemtjänstenheter med olika resultat visade det sig att nyckeltalen rangordnade enheterna i samma ordning som en rangordning efter resultat. Detta trots att det bara skilde någon procentenhet mellan de tre grupperna. Vid en jämförelse mellan olika enheterna visade det sig emellertid att den grupp som presterat det bästa ekonomiska resultatet erhöll ett nyckeltal som vida översteg de ekonomiskt sämre presterande enheterna. Förklaringen ligger förmodligen i att informationen som hämtats ur Procapita inte varit korrekt.

Men trots problemen fanns det alltså vissa som använde Procapita och flera såg en nytta i att kunna ha kontroll över sin verksamhet genom systemet. Att kunna bryta verksamhet mot ekonomi är givetvis viktigt för att få ett grepp om hur effektiv en enhet egentligen använder sina resurser.

### **Varför går inte budgeten ihop?**

Efter att under samtalen med enhetscheferna återkommande diskuterat svårigheterna med att få ekonomin att gå ihop går det att peka på en rad problem och hinder som gör att enheterna har svårt att klara ekonomin. Flera påpekade, kanske ganska givet, att man helt enkelt får för lite pengar och att det därför inte går att hålla budget. Granskar man de olika orsakerna som påverkar budgetföljsamheten visar det sig emellertid att det förmodligen endast är en delförklaring som dessutom endast gäller ett fåtal enheter.

Flera problem och hinder för att hålla budgeten var ständigt återkommande i samtalen med enhetscheferna. Ett sådant problem som flera enhetschefer påpekade är att *välutbildad personal kostar mer* är utbildad och att om en enhet har ett flertal utbildade undersköterskor så slår det hårt på ekonomin. Ett annat sådant problem är heltidstjänster. Problematiken blir tydlig i den hemtjänstgrupp där samtliga anställda har *heltidstjänster* och som har svårt att klara ekonomin även om den i övrigt beskrivs som välfungerande. Flera enhetschefer menar att heltidstjänsterna är problematiska att hantera inom enheterna. Vid schemaläggning ställer de till problem eftersom det rent tekniskt måste finnas ett visst antal "huvuden" att spela med för att få scheman att bli heltäckande.

Ytterligare ett problem är kopplat till verksamhetens karaktär, som kännetecknas av att det endast är under *vissa perioder* under dagen som det behövs mycket personal samtidigt. Framför allt rör det sig om morgontimmarna. Mellan *08.30 och 10.00* är det som mest att göra för att sedan lugna ner sig markant. Att få personal som endast jobbar ca 3 timmar per dag är i de flesta fallen omöjligt. Flera enhetschefer framhöll också att poolens bestämmelser att man måste *nyttja minst sex timmar* var gång inte är någon lyckad lösning. Då är det bättre att själv lösa tillfälliga luckor genom att ringa in vikarier som är beredda att kanske bara arbeta i fyra timmar eller mindre. Dessutom slipper enheten då den extra kostnad som pålagget på poolpersonalens löner utgör. Även om många ser nyttan med att det finns en pool som ska hantera personalproblemen är det en lösning vars nuvarande utformning är starkt ifrågasatt.

Ytterligare ett problem är den dåliga kunskapen bland enhetscheferna om *orsak-verkansambanden* vid besparingsåtgärder. Något som inte underlättas av att även ekonomerna verkar ha svårt att förklara vissa avvikelser, eller i varje fall att förklara det för enhetscheferna på ett tillfredsställande sätt. Många gånger under samtalen möttes vi av kommentarer som "varför går det inte ihop när vi sparat in på så mycket". I ett sådant läge är det naturligtvis viktigt att det går att påvisa varför kostnaderna ser ut som de gör och vad en viss åtgärd leder till.

### **Effektivitet**

Mycket av samtalen kom givetvis att handla om olika effektivitetsaspekter. På frågan om vad enhetscheferna ansåg var en effektiv verksamhet menade de flesta att det var om man som enhetschef klarade av sitt uppdrag och bedriva verksamheten inom de ekonomiska ramarna. De flesta menade också att deras enheter arbetade effektivt, även om det fanns ett fåtal som menade att *det nog gick att göra förbättringar*.

Beträffande möjligheterna att säkerställa effektiviteten upplevde de flesta enhetscheferna att det var *problematiskt*. Flera enhetschefer var inne på att mycket handlade om att få personalen med sig och att skapa en positiv stämning i personalgrupperna. En enhetschef menade att det är viktigt att ta till vara på den tid personalen får över och se till så att den kommer pensionärerna till godo. Frågan om hur effektiviteten i verksamheten ska säkerställas handlar också om vilken kontroll som utövas av enhetscheferna och vad som kontrolleras. Flera menade att kontrollen av verksamheten i mångt och mycket var *indirekt* och att det var genom klagomål och respons från de anhöriga som en uppfattning om hur verksamheten fungerar kunde skapas. En enhetschef uttryckte det som att "vi är ju lite vid sidan av". Flera menade också att man som enhetschef helt enkelt måste lita på baspersonalen. Några menade också att en viktig del i säkerställandet av effektiviteten och kontrollen av verksamheten var att utarbeta rutiner och ha klara riktlinjer och ansvarsfördelning av verksamheten.

Bilden som målades upp av de flesta enhetscheferna var alltså att det på den egna enheten fungerade effektivt och att ganska lite fanns att göra för att förbättra effektiviteten. Möjligheterna att säkerställa effektiviteten var också enligt de flesta begränsad och att det i stor utsträckning handlar om att lita på att personalen gör det de ska. Men en annan bild tonade också fram bland annat genom att det gavs positiva exempel på hur enheters verksamheter förbättrats på olika sätt. För flera av de effektivitetsproblem som finns inom en del enheter kunde andra enhetschefer berätta om hur de förbättrat sin verksamhet avsevärt på samma område. Existensen av både bra och dåliga exempel indikerar att *möjligheter till förbättring* finns.

Vissa grupper arbetar enligt flera respondenter väldigt ineffektivt, *de planerar inte sin dagliga verksamhet strukturerat* och har dålig överblick över hur många ärenden som hanteras under en dag och hur effektivt personalens arbetstid faktiskt nyttjas. Poängteras bör att gruppernas sätt att arbeta varierar mycket och att effektiviteten mellan olika grupper även inom en enhet kan variera mycket. Det gavs också exempel på ansträngningar som gett positivt resultat. Ett exempel på det är exemplet med en enhetschef som upptäckt att en arbetsgrupp arbetade mycket ostrukturerat och hade dåliga rutiner för det dagliga upplägget av arbetet. Men genom att enhetschefen lade ner mycket tid på att ändra och arbeta fram nya rutiner och aktivt bidra till att strukturera upp arbetet hade situationen förbättrats. Enhetschefen framhöll att i vissa grupper måste enhetschefen gå in och aktivt strukturera upp arbetet.

En källa till problemen som framhölls av en respondent som ägnar sig åt att se över sina scheman är att personalen lägger sina egna scheman. De flesta enhetschefer framhöll att det var självklart att grupperna skulle lägga sina egna arbetsscheman och att personalen gör det bäst och att enhetscheferna inte hinner med det. Vid genomgång av scheman har det emellertid visat sig att de kan brista på en rad punkter. Personalen fördelar sin arbetstid efter hur de vill arbeta snarare än efter arbetstyngd under dagen och under veckan. Problemen med scheman tas upp utförligare lite längre fram i rapporten.

Ett annat exempel på att personalresurserna inte alltid nyttjas fullt ut är att flera grupper har förlagt planeringstid med tillhörande kafferast till den tid som är mest häktisk under dagen, mellan 07.30-10.30. Flera enhetschefer framhåller att det är ytterst svårt att flytta denna planeringstid. Utöver detta var det ett fåtal respondenter som rakt ut sa att fikarasterna tenderade att dra ut på tiden också under den tid då man har som mest att göra. Även om det verkade vara ett tabubelagt område så var det flera som antydde att så var fallet.



En enhetschef exemplifierade problemet med rasterna och berättade om hur en personalgrupp på ett boende krävt att nattpersonalen skulle börja hjälpa några av de boende att komma upp på morgonen innan de gick hem. Detta eftersom dagpersonalen hade svårt att hinna med att få upp alla annars inom rimlig tid. Vid en närmare undersökning av morgonrutinerna visade det sig emellertid att dagpersonalen inledde arbetsdagen med en rast på drygt en halvtimme. Samtidigt kunde några enhetschefer berätta om grupper med helt andra rutiner där raster förlades till tidpunkter då arbetsbelastningen inte var allt för stor och där man aktivt planerade dagens aktiviteter så att så mycket som möjligt av det som kunde flyttas från de mest hektiska timmarna på morgonen.

Men det gavs också fler exempel på hur de interna *arbetsprocesserna förbättrats* och det med relativt enkla hjälpmedel. Inom en enhet har nya rutiner byggts upp kring ett nytt system för att planera arbetet där en "tavla" med tidskort utgör en central del. Både personalen och enhetschefen upplever förändringen som viktig och positiv. Användandet av tavlan har lett till att arbetet under dagen blir mer lättöverskådligt och det går att se vem som gör vad och på det viset nyttja personalresurserna mer optimalt. Att överskådligheten annars kan vara ett problem vittnar flera om under samtalen och det framhölls att personalen inte alltid påvisade att det fanns luckor i deras arbetsschema, vilket bland annat lett till att vikarier kallats in i onödan. Ett till synes enkelt planeringsinstrument som den beskrivna tavlan kunde därför bidra till att effektivisera verksamheten. Samtalen indikerar därför att det dels finns brister i effektiviteten dels att det genom olika aktiviteter också går att förbättra verksamheten.

### **Scheman**

I en verksamhet som är personalintensiv samtidigt som arbetsbördan fördelad över dygnet till vissa delar inte går att påverka sätter planeringen av personalens arbetstider och arbetsuppgifter i fokus. Ganska naturligt kom därför en del av dialogen att handla om scheman. En uppdelning kan göras mellan personalens arbetstidschema och de scheman som handlar om arbetsuppgifterna. Flera respondenter menade att arbetsschema utgjorde en *viktig del i besparingsarbetet* eftersom merparten av kostnaderna för en enhet handlar om personalkostnader. Vid besparingsinitiativ är det en genomgång av vilka förändringar som kan göras i schemat som ofta är den centrala delen i besparingsarbetet. Att sedan genomföra förändringarna i schemat kan emellertid vara svårt.

På de flesta enheterna är det personalen själva som lägger sina egna scheman. I arbetslagen är en eller flera ansvariga för schemaläggningen samtidigt som de inte själva kan fatta beslut i frågan. Flera enhetschefer vittnade om att det kunde vara mycket svårt att få personalgrupper att acceptera förändringar i scheman även om det i slutändan är enhetschefen som bestämmer om hur schemat ska se ut. De flesta verkade emellertid dra sig för att "tvinga" på en grupp ett schema som de starkt motsatt sig. Fler enhetschefer menade också att det var svårt att få grupperna att gå med på att testa scheman, även om de enligt enhetscheferna också av personalen borde ses som förbättringar.

Även om de flesta framhöll det som något positivt att personalen lägger egna scheman, bland annat eftersom det avlastar enhetschefen, var det långt ifrån alla som höll med om detta. En rad *problem* framhölls med den rådande ordningen. Poängteras bör i sammanhanget att dessa problem främst framhölls av några av respondenterna.

Ett problem med att personalen lägger egna scheman är att det uppstår *orättvisor*. Dessa visar sig bland annat genom att vissa får jobba fler kvällar än andra och att ledigheterna fördelas olika. Vid närmare granskning av vissa scheman framkom det att de lagts för att maximera

personalens långledighet. Istället för en långledighet per sex veckor hade personalen två. Ett annat exempel som gavs var att ibland kunde *personaltätheten variera* så mycket som mellan tre och sex personer mellan olika vardagar i en grupp trots att arbetsbelastningen i stort sett var jämt fördelad. För att kunna ha så mycket ledigt som möjligt på helgerna arbetade flest på onsdagar. Att enheterna själva lägger sina scheman kan därför i vissa fall gynna gruppen och den enskilde individen utan att det finns grund för det som avspeglas i arbetsuppgifterna.

En annan brist i schemalagningen är att det kan leda till att förutsättningarna för att utföra arbetsuppgifterna försämras och till den raka motsatsen, att det finns för mycket personalresurser i förhållande till arbetsuppgifterna. Genomgång av scheman har visat att ibland är det för mycket tid schemalagt i förhållande till arbetsuppgifterna. I exemplet som gavs ovan att arbetsstyrkan ibland fördubblas vissa dagar torde rimligtvis kunna leda till sådana situationer. Ett annat tecken på att personalens scheman inte alltid är effektiva framkommer när personaltätheten ställts mot det antalet vårdtagartimmar som ska utföras. Sådana jämförelser visar att antalet personaltimmar kraftigt kan överskrida antalet omsorgstagartimmar. Men det fanns också exempel på det omvända att det helt enkelt inte fanns så många schemalagda personaltimmar att det över huvudtaget var möjligt att utföra de ärendetimmar som var planerade. Ett exempel var att sex personaltimmar skulle räcka till att göra åtta biståndsbedömda omsorgstagartimmar, vilket givetvis är orimligt och som leder till att omsorgstagarna inte får den hjälp de behöver. Ett inte orimligt antagande är att ett sådant schema leder till stress och i förlängningen sjukskrivningar.

Men förutom att de rådande rutinerna kring schemalagning kan leda till ickeoptimala scheman som slösar personalresurserna, skapar stress och omöjliggör utförande av de ålagda arbetsuppgifterna gavs det också exempel på hur schemafrågorna kan splittra grupper och göra arbetsuppgifterna tuffa att klara av. I ett fall beskrevs det hur en nytt schema skulle läggas. Gruppen fick ta ställning till några olika alternativ men kunde inte enas varför en omröstning skedde. Processen resulterade i att gruppen delades in i två läger, för och emot och att det efter omröstningen råder stor osämja.

Bilden som tonar fram kan lätt uppfattas som allt för mörk. Det gavs också exempel på mycket väl fungerande lagda scheman där grupperna lagt ner mycket tid på att arbeta fram scheman. Inte minst gavs det exempel på grupper som vid besparingar bredvilligt ställt upp på att strukturera om scheman på ett mycket konstruktivt sätt. Flera av enhetscheferna kunde också berätta om lyckade förändringsarbeten där gamla scheman bytt mot nya och som trots besparingar lett till att även personalen fått bättre arbetstider. Det mesta tyder därför på att ett aktivt arbete med scheman där nya lösningar ständigt prövas är av godo.

## **Grupperna**

Ett återkommande tema under samtalen var baspersonalen som är organiserade i grupper med tillhörande arbetslag. Under enhetscheferna finns inga andra chefer men en del ansvarsuppgifter har förts ner på arbetslagsnivå där olika ansvarsområden fördelats. Det rör sig bland annat om uppgifter som schemalagning, ekonomi och information. Det är en mångfasetterad bild av personalen och grupperna som enhetscheferna förmedlar under samtalen. Samtidigt som de framhåller att de flesta i baspersonalen över lag har väldigt god hand med de gamla och gör en jätteinsats, så finns det enstaka individer som passar sämre inom yrket. Vissa grupper fungerar utmärkt medan andra beskrivs som väldigt dysfunktionella med både problem inom gruppen och mellan gruppen och enhetschefen.

En iakttagelse under samtalen var att grupperna ibland fungerade väldigt olika och att förklaringen till varför en grupp fungerar bra eller inte till stor del beror på dess *sammansättning* och hur individerna i gruppen går samman. En enhetschef som under flera intervjuer talat om det motsträviga arbetet att få en grupp att acceptera ett nytt schema och hur de mer eller mindre vägrade att ens testa det. Men vid ett samtal några veckor senare kunde enhetschefen berätta om hur situationen förändrats. Gruppen fungerade mycket bättre och hade en mer positiv syn på förändringar. Förklaringen till förändringen var enligt enhetschefen att en person som beskrivits som negativt inställd till förändringar och med stort informellt inflytande över gruppen hade slutat och ersatts med en med en mycket positivare inställning.

Enhetscheferna beskriver överlag grupperna som konservativa och negativt inställda till förändringar. Diskussioner kring förslag till förändringar hamnar ofta i att *de värsta tänkbara scenarierna* målas upp, vilket givetvis gör att inställningen till en viss förändring blir mer njuugg. Ofta leder det till att förändringar aldrig genomförs. En annan anledning till att det kan vara svårt att förändra eller införa nya rutiner kan vara att enhetschefen å sin sida inte är ”på plats” och kan driva och följa upp den initierade förändringen, samtidigt som det i gruppen saknas någon med formellt ansvar för förändringen. En enhetschef berättar om att de arbetat aktivt med att stärka den personaliga integriteten och att man därför i största möjliga mån ska se till så att dörrarna till de boendes rum ska vara stängda. Förändringen sker emellertid inte ”på order” utan enhetschefen beskriver hur hon varje gång hon besöker enheten måste peka på öppna dörrar som står öppna och påpeka att de ska hållas stängda. Berättelsen indikerar vikten av ett aktivt och varaktigt engagemang i utvecklings- och förändringsarbete.

Flera enhetschefer beskriver också att mötena med de olika grupperna kan vara jobbiga och påfrestande eftersom tonen kan bli mycket hård och ibland sker rena påhopp. I vissa grupper skriks det och gapas, både riktat mot enhetschefen och kolleger. En och annan tår kan också förekomma. Situationerna upplevs givetvis som mycket påfrestande för enhetscheferna och rimligen också för övriga inblandade. En enhetschef berättade om hur hennes tre grupper var av helt olika till sin karaktär. En som fungerad mycket bra. Personalen ställde alltid upp och försökte hitta utvägar och möjligheter vid besparingar och förändringar. I en annan grupp var det full konfrontation hela tiden. Personalen kunde ringa upp och om enhetschefen inte svarade talade de in meddelanden om att om hon inte ringer upp inom en kvart skulle de vända sig till facket. Men genom enträget arbete hade förhållandet till den mest problematiska gruppen sakta förbättrats och normaliserats.

I arbete med arbetslagsutvecklingen går också problemiken med grupperna igen. Vissa grupper tar till sig det nya sättet att arbeta och är positivt inställda till att få nya arbetsuppgifter medan andra mer eller mindre vägrar att ta på sig ansvarsområdena. Resultatet är att vissa grupper arbetar enligt modellen med arbetslag och andra inte alls. Flera enhetschefer påpekade också att det i de välfungerande grupperna knappast behövts någon satsning på arbetslagen eftersom de redan tidigare gjort mycket av de uppgifter som delegerats ner. I de grupper som tidigare inte fungerat hjälper knappast arbetslagsmodellen heller och den fungerar där dåligt.

Ytterligare ett problem kopplat till grupperna är att känslan av gruptillhörighet ofta är stark samtidigt som känslan av att tillhöra förvaltningen som helhet kan vara desto svagare. Många av baspersonalen anser så att säga att de är anställda vid ett särskilt boende eller i en särskild hemtjänstgrupp. Detta får konsekvenser när omflyttning av personal måste göras eftersom de anställda då tycker att de flyttas från sin arbetsplats trots att den egentligen är inom förvaltningen. Flera av enhetscheferna menade att det vore bra om det fanns rutiner för rotation inom förvaltningen för baspersonalen eftersom det skulle minska gruppernas slutenhet och öka hel-

hetsförståelsen bland baspersonalen. Sådana rutiner skulle enligt flera också leda till färre sjukskrivningar och mindre konflikter i grupperna.

Bilden av grupperna blir lätt negativ men det gavs också exempel på välfungerande grupper som tog ansvar och själva drev en utveckling och som tog initiativ vid besparingskrav. Vissa grupper ställde bredvilligt upp på att ändra sina tjänster och arbetsrutiner för att på så sätt göra det bästa av en besparingssituation. Det redan omtalade exemplet med en ny tavla för arbetsplanering var också en förändring som skedde på personalens initiativ. Det är också viktigt att betona det faktumet att bara för att en personalgrupp är stark och något konservativt inställd till förändringar inte behöver innebära att den på något vis bedriver en verksamhet med lägre kvalitet.

### **Tidsbrist**

Flera enhetschefer klagade över att tiden inte räckte till för att hinna med allt som känns viktigt. Då projektet genomfördes upptogs mycket av deras tid, förutom de mer rutinartade uppgifterna, av medarbetarsamtal. Flera om dagen under en längre period handlade det om för de flesta.

Samtidigt verkar det finnas utrymme för enhetscheferna att göra prioriteringar och lägga tid på det som upplevs som viktigt. Många enhetschefer menade att de inte hade tid till att besöka sina grupper mer än en eller några gånger i veckan. Samtidigt hann vissa enhetschefer med att besöka sina enheter dagligen och enligt dem själva tillbringa mycket tid där. Flera efterlyste någon form av avlastning vad gäller mer administrativa rutinuppgifter som de ansåg slukar mycket tid. Det som upptog det mesta av tiden verkade vara personalärenden av olika slag samt hanterande av uppkomna problem som måste åtgärdas. Vissa hade framgångsrikt lyckats föra över uppgifter som vikarieanskaffning på grupperna medan andra allt emellanåt fick ägna tid åt dylika ärenden.

Ett exempel på hur disponeringen av tid kan påverka verksamheten framkom under ett samtal med en enhetschef som hade en grupp hon upplevde som problematisk. Gruppen jobbade ostrukturerat och dessutom fanns det slitningar och konflikter inom gruppen. Som en delösning på problemet försökte enhetschefen införa en planeringstavla, vilket gruppen emellertid vägrade gå med på. På frågan om varför hon inte bara köpte en tavla och satte upp den svarade enhetschefen att det skulle inte spela någon roll eftersom de ändå inte skulle jobba efter den. Om den skulle införas på hennes initiativ skulle hon få tillbringa tid varje dag på enheten och se till så att arbetet började följa nya rutiner. Men det skulle hon inte ha tid med. Men samtalet kring tavlan resulterade i att enhetschefen reflekterade över det vi talat om och sa att kanske är det det man måste göra, spendera så mycket tid som behövs för att få de nya rutinerna att fungera och låta allt annat komma i andra hand. Exemplet är intressant eftersom det lyfter fram problemiken med tidsbristen som kanske inte handlar om att en persons tid är för knapp, utan kanske snarare vems tid som är knapp. Skulle nya rutiner leda till att en grupp sparade in åtskilliga timmar per dag skulle snabbt enhetschefens tidsinsats vara återbetald.

### **En avslutande reflektion**

Samtalen pågick under mer än fyra månader och många träffar blev det sammanlagt. Projektets genomförande underlättades av den goda vilja enhetscheferna visade. Det märktes tydligt att många av enhetscheferna såg det som något positivt och som ett avbrott i den annars hektiska vardagen. Några uttryckte också sin glädje över att få en stund till reflektion och eftertanke. I och med den iakttagelsen kan egentligen det första av projektets båda syften anses vara uppfyllda.

### 3 Analys

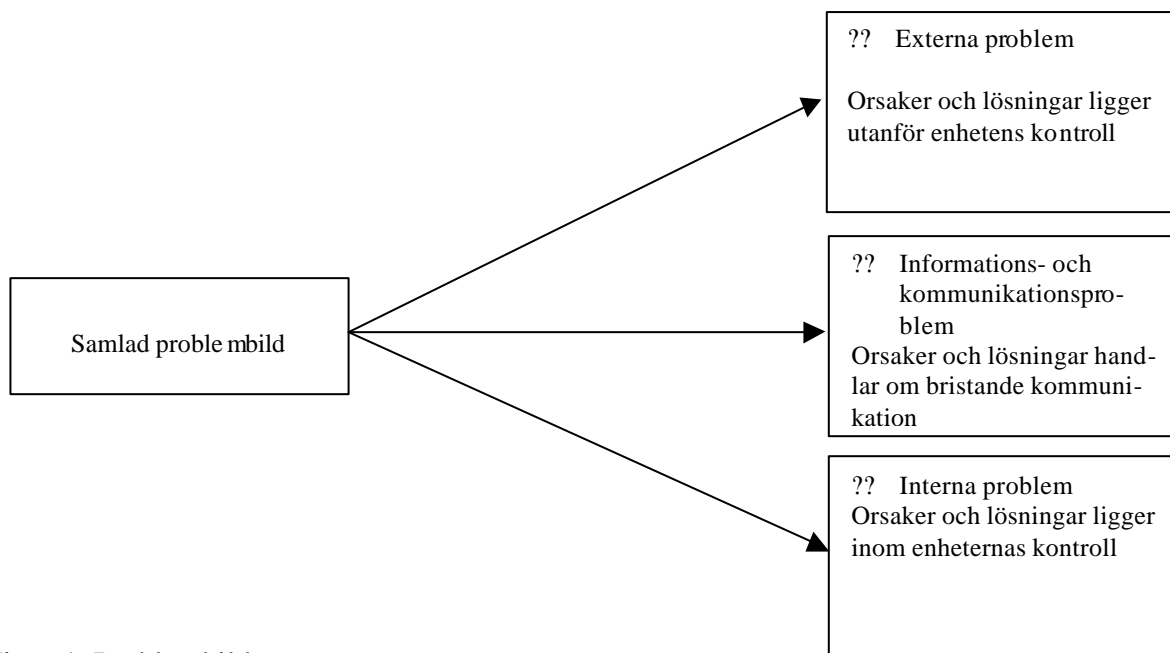
Redan inledningsvis i rapporten slogs det fast att projektets utgångspunkt och karaktär präglas av en strävan efter att lära av enhetschefernas verklighet och deras situation. Ansatsen går igen även i detta analysavsnitt som är uppbyggt kring tre centrala teman som kunnat iakttas. Eftersom det är ett problem, att enheterna inte klarar av att få ekonomin att gå ihop, som varit vägledande i projektet, kan de tre iakttagelserna beskrivas som tre problemområden.

De tre problemområdena kan behandlas var för sig och till varje område kan en rad åtgärder tänkas som kan antas leda till förbättringar av den ekonomiska situationen. Men riktigt intressant resultat ger analysen om de tre problemområdena sätts i relation till varandra eftersom det visar sig att de hänger samman. Sambanden och helheten som kan skönjas bakom de tre problemområdena väcker nya tankar och ställer nya krav på åtgärder. En kort inledande beskrivning av de tre områdena ger en överblick över strukturen i analysen. Efter denna inledande del kommer områdena behandlas var för sig och sedan kommer kopplingarna dem emellan att lyftas fram.

#### **Varför de tre problemområdena?**

De tre problemområdena har fått benämningarna externa, interna och kommunikations- och informationsproblem. Den som läst den föregående delen inser snart att det finns en rad problem som försvårar och ibland för den enskilde enhetschefen omöjliggör uppdraget att hålla sig till den tilldelade ekonomiska ramen. Det handlar om problem som rör sig från för många heltidstjänster till svårtydbar ekonomisk information. En indelning av problemen i olika problemområden är förtjänstfullt inte minst eftersom det gör bilden mer lättöverskådlig. Men en än större anledning till att arbeta vidare med de olika problemen och identifiera samband dem emellan är för att det kan lära oss ytterligare om problematiken med ekonomin som allt för sällan går ihop.

Att det blev de tre problemområdena beror på att de ställer olika krav på lösningar. Den första kategorin, externa problem, påkallar lösningar som rör sig om förhållandet mellan olika enheter och enheternas förhållande till den övergripande förvaltningsorganisationen. Ofta rör det sig om problem som är svårare för den enskilde enhetschefen att hantera och lösa. Den andra kategorin, de interna problemen, ställer krav på lösningar som initieras och leds av enhetschefen inom den egna enheten. Men det kan givetvis också röra sig om lösningar som personalen i de olika grupperna kan lösa eller bidra med lösningen till. Den tredje kategorin har förvisso mycket gemensamt med de externa problemen så till vida att mycket av lösningarna ligger utanför den egna enhetens kontroll. Samtidigt går det att finna lösningar som är mer koppade till den egna enhetens interna processer som ingen annan kan gå in och lösa än de som arbetar i verksamheten. Men framförallt rör det sig om lösningar som bygger på att informations- och kunskapsgenereringen förbättras och anpassas efter enhetschefernas behov.



Figur 1. Problembild

### Det vi pratade mest om – externa problem

Under de första träffarna kom samtalen att handla mycket om problem som kan kallas externa och som alltså kännetecknas av att de är svåra att påverka och hantera för den enskilde enhetschefen.

Till denna kategorin hör problem som har att göra med *arbetsbelastningen* för baspersonalen. Med det menas då att arbetsbelastningen varierar betydligt under dygnet. Mest är det att göra under större delen av förmiddagen för att sedan under resten av dagen ligga på en lägre nivå även om det finns fler arbetstoppar. Personalpoolen som är tänkt att öka flexibiliteten på personalstyrkan hjälper föga för att minska problemen med arbetstopparna på förmiddagen. Att enheterna måste betala för mist sex timmar vid nyttjande av poolpersonal och därtill betala mer per timma än till sina egna anställda snarare försämrar möjligheten att minska problematiken. Än värre är att regelverket kring personalpoolen hämmar kreativa lösningar på problemet.

Ytterligare ett extern problem är *resursfördelningsmodellen*, eller snarare dess utformning. Flera enhetschefer menade att de missgynnades av den befintliga modellen för resursfördelning. Samtidigt ställde samtliga upp bakom modellens principer. Bland boendena handlade problemen som kopplades till resursfördelningsmodellen till största delen om att den inte tar tillräcklig hänsyn till att tyngden bland omsorgstagarna kan variera betydligt över tid och att indelningen i dement och inte dement är för grov. Inom hemtjänstverksamheten verkade inte problematiken vara lika stor, men den speciella karaktär som hemtjänstverksamheten på servicehus har verkar ställa modellen på prov. Ytterligare ett problem som kan beskrivas som externt är kopplat till *personalkostnaden*. Det handlar då om att utbildad baspersonal har högre lön än de med lägre utbildning. Flera enhetschefer uppgav att detta var mycket frustrerande eftersom det ger signaler om att det är bättre att anställa individer som saknar utbildning.

Ett problemområde som delvis skär in på redan beskrivna problem kan kallas problemet med *den givna enheten*. Det handlar då om en mer generell problematik som handlar om att många av enhetscheferna menade att många av problemen med att klara budget berodde på att strukturen på enheten var sådan att de inte skulle gå. Det kan exempelvis röra sig om att en enhet har för många heltidstjänster eller att byggnaden, kanske flera plan, försvårar möjligheterna att klara ekonomin. Till denna kategorin måste nog också i viss mån problemet med vissa personalgrupper räknas in eftersom de ibland under samtalen framstod som givna delar som en enhetschef så att säga ärver och sedan lämnar över. Här måste vi dock betona att detta inte gäller samtliga enhetschefer. Vi fann också exempel på motsatsen med enhetschefer som verkligen tog i tu med personalgrupper som fungerade mindre bra.

Vad som karakteriserar de beskrivna problemen är att de samtliga utgör delförklaringar till varför det är så svårt att få ekonomin att gå ihop. Delförklaringar eftersom de inte ensamma kan förklara enheternas underskott. Beviset för det är att det finns enheter som faktiskt klarar ekonomin och att det inom enheterna finns grupper som ekonomiskt går ihop medan andra som har liknande förutsättningar inte gör det. Det innebär givetvis inte att problemen ska negligeras utan att de givetvis också bör föranleda åtgärder. Men mer om det lite lägre fram i rapporten. Det fanns ju två problemområden till.

### **Det vi talade om ibland – interna problem**

De ovan beskrivna problemen var de som de flesta enhetscheferna framhöll som förklaringar till varför den egna enheten hade svårt att få ekonomin att gå ihop. Desto färre menade att det faktiskt berodde på problem inom den egna enheten. Att man söker orsaker till problemen i den externa kontexten är inget ovanligt, snarare tvärt om ganska vanligt och fenomenet har uppmärksamrats inom forskningen (Jeffmar 1987). Det fanns emellertid anledning att ifrågasätta om så verkligen är fallet, att alla problem faktiskt är externa och som de sammanfattande beskrivningarna om de empiriska iakttagelserna visar fungerade inte alla enheter till 100% effektivt. Vilket i en mening är lyckosamt eftersom det ger utrymme för förbättringar, samtidigt som det å andra sidan innebär att ett kontinuerligt slöseri sker med resurser som är avsedda för att hjälpa gamla som inte klarar sig på egen hand. Vilka interna problem kunde vi identifiera?

Ett första problem handlar om att flera enheter har *ickeoptimala rutiner*. Det handlar dels om nyttjandet av personalresurser vilket diskuteras mer ingående nedan, dels hur arbetet läggs upp och organiseras. Effektiviteten verkar variera betydligt mellan olika enheter. En indikation på detta är enhetschefernas beskrivningar av vilka rutiner de har för att planera och lägga upp arbetet. Vissa grupper jobbar systematiskt och aktivt för att optimera dagens uppgifter medan andra arbetar osystematiskt och ostrukturerat och saknar överblick över gruppens arbete. En annan indikator på att rutinerna skiljer sig åt mellan olika enheter är planeringsmöten på flertalet enheter är lagt under den tid på dygnet då det är som allra mest att göra. Samtidigt finns det enheter som inte har planeringstid under de mest hektiska timmarna utan har skjutit den till senare på dagen. Att inte nyttja personalresurserna optimalt under arbetstopparna förstärker den redan svåra problematiken med allt för många deltidstjänster.

Ett andra internt problem handlar om att *arbetsscheman* inte alltid är lagda så att de ger en så gynnsam effekt som möjligt. En indikation på detta är att antalet personer som arbetar under en veckodag kan variera betydligt utan att arbetsbelastningen för den skull varierar i samma utsträckning. En annan är att vid läggande av scheman är det i vissa fall personalens preferenser som styr snarare än det som är optimalt för att lösa arbetsuppgifterna. Flera enhetschefer vittnade också om svårigheter att introducera nya scheman på grund av personalens motstånd.

Ett tydligare ansvar för schemaläggning och schemats optimerande av resurserna torde ge positiva effekter på nyttjandet av enheternas resurser samtidigt som det förmodligen skulle leda till mindre spänningar inom grupperna. Att lägga ett nytt schema innebär att det alltid finns någon eller några som får det bättre eller sämre i förhållande till tidigare. Det kan skapa slitningar i gruppen om det åligger dem att lösa problemet och alla de konflikter som kan uppstå i samband med processen.

Men de interna problemen handlar inte bara om sådant som är direkt kopplat till effektiviteten utan också förutsättningarna för att ett gynnsamt effektivitetsutvecklande arbete ska kunna pågå. *Svårstyrda personalgrupper* är ett sådant problem. Att enhetschefer inte kan införa nya scheman är ett bra exempel på hur personalgrupperna motsätter sig styrinitiativ. Ett annat är när grupper vägrar att ta till sig nya arbetssätt och rutiner. Kan en enhetschef inte gå in och ändra scheman och rutiner är det givetvis svårt att förbättra enhetens ekonomi. Ytterligare ett problem torde vara inställningen bland enhetscheferna gällandes *effektiviseringsarbete över lag*. Det gavs få exempel överhuvudtaget på effektiviseringar som skedde på egna initiativ på enhetsnivå. Den enda gången det verkar ske är när det kommer ett sparbeting eller vid omfördelning av resurser mellan enheter. Men att nyttja resurserna optimalt borde vara en naturlig del av en enhetschefs dagliga verksamhet. Frigjorda resurser kan inom enheten användas till utvecklande verksamhet eller för att skapa den guldkant som så många enhetschefer ansågs saknas. Ytterligare ett problem är *avsaknaden av systematiskt kvalitetsarbete*. För att förbättra verksamheten och få ut mer för pengarna är det givetvis av yttersta vikt att arbetet med att utveckla kvaliteten ständigt pågår på enhetsnivå. Avsaknad av extraresurser eller nedskärningar gör det extra viktigt att föra en aktiv diskussion kring hur kvaliteten kan förbättras och garanteras. Enhetschefen som berättade om hur personalen ändrade sig från att först ha varit negativa till en förändring sedan blev positiva. Detta efter att ha börjat diskutera den ur omsorgstagarnas perspektiv, vilket visar vikten av ett kvalitetsperspektiv.

De interna problemen karaktäriseras, förutom att få pratar om dem, av att de handlar om att kunna nyttja de befintliga begränsade resurserna optimalt och studien indikerar att det finns mycket kvar att göra på området. Även om effektiviteten varierar mycket mellan olika enheter har samtliga enhetschefer en viktig och stor uppgift framför sig att förbättra och utveckla de interna rutinerna och processerna. De tentativa jämförelserna mellan hemtjänstenheternas personalresursnyttjande indikerar att de interna förklaringarna är starkare än de externa. De visade att de enheter som uppvisade lägst kringtid per omsorgstagartimme också uppvisade de bästa ekonomiska resultaten. Att endast förklara enheternas underskott utifrån de externa problemen låter sig alltså inte göras. Men ytterligare förklaringar till problematiken kan föras in i informations- och kommunikationskategorin.

### **Informations- och kommunikationsproblem – både internt och externt problem**

De inledande träffarna kom att handla en hel del om informationen och rutinerna kring de ekonomiska rapporterna. Vad gäller problem beträffande information och kommunikation var det tämligen få enhetschefer som framhöll detta som ett avgörande problem för att få enhetens ekonomi att gå ihop. Snarare framhölls det som försvårande omständigheter.

Ett problem som flera vidrörde var att *informationssystemen* inte klarade av att tillhandahålla information som gav underlag för analys av det ekonomiska läget. Enligt flera var det svårt att förstå orsak-verkansambanden vid besparingsåtgärder. Att vidta åtgärder utan att veta vad det får för effekt stimulera inte arbetet. Tvärt om verkade det skapa en misstänksamhet mot systemet och i flera fall ett ifrågasättande om underskotten verkligen var underskott eller om det räknats fel någonstans. Ekonomerna verkar inte heller ha lyckats med att klarlägga läget för



enhetscheferna. Bristen på svar på vissa frågor från dem verkar ytterligare ha förstärkt miss-tänksamheten.

Svårigheterna att analysera enheternas situation utifrån befintlig tillgänglig information underlättas inte heller av att *kunskaperna om hur systemen* fungerar variera betänkligt mellan olika enhetschefer. Vissa enhetschefer klarade med nöd och näppe av att plocka fram elementär information om sina enheter och efterlyste funktioner som redan fanns. Mot detta kontrasterar de som använder sig av informationssystemen för att analysera verksamhetens ekonomi och planera framtiden.

Ett annat problem var att viss *information saknades* eller inte kunde plockas fram ur informationssystemen. Det gäller både Procapita och ekonomisystemet. Ofta kom detta fram under samtalen då enhetscheferna menade att det fanns förklaringar till deras underskott men att de inte gick att styrka. Ofta förekommande önskemål var information om dubbelgång och mer specificerade kostnader.

Även beträffande *resursfördelningsmodellen* kvarstod frågetecken och flera enhetschefer undrade vad som egentligen skulle täckas av resursfördelningen och vad man skulle kunna begära extra tilldelning för. Inom hemtjänsten ställde också förhållandet mellan verkligt ekonomiskt utfall, prognos och tilldelning enligt resursfördelningsmodellen till det och skapade förvirring. Likaså gjorde personalbudgeten som av flera verkade uppfattas som en tilldelning av personal. Även vad gäller *uppföljning* av enheternas ekonomi fanns det brister som torde påverka enheternas ekonomiska utfall. Flera av enhetscheferna efterlyste ett bättre stöd vid återkommande underskott och mer reaktion på avvikelserna, både från ekonomer och verksamhetschef.

Även beträffande informationsproblemen gick det att identifiera förklaringar till de ständiga underskotten. Men inte heller dessa kan beskrivas som några helhetsförklaringar. Ser man till de tre problemområdena finns det en rad olika faktorer som bidrar till att enheterna inte klarar sin ekonomi. Ett möjligt slut på rapporten hade också varit att konstatera detta och avsluta med några förändrings och förbättringsråd. Kanske hade rapporten också slutat med det om det inte hade varit för att den valda metoden med ett flertal träffar ger utrymme för att fördjupa frågeställningen och borra djupare ner i problematiken. Nästa avsnitt är därför inte det sista utan analysen fortsätter och fördjupas.

### **En berättelses betydelse**

Inom organisationsforskningen bröts ny mark i slutet av 70-talet som ökade förståelse för hur organisationer fungerar. Ett viktigt bidrag var Sten Jönssons (1988) teorier kring dominerande myter, dvs. förhärskande uppfattning, inom organisationer. Utan att gå in på det i detalj sker här en kort redogörelse för resonemanget eftersom det är väsentligt för att förstå problembilden och dess orsaker inom Omsorgsförvaltningen.

Vad Sten Jönsson kom fram till i sin forskning var att organisationer tenderar att vid ett visst givet tillfälle domineras av en mytbildning. Myten förklarar för organisationsmedlemmarna vad som är rätt och fel, vilka orsak-verkansamband som gäller och hur omvärlden ska tolkas. Det innebär att i en viss situation övervägs inte alla lösningar och alla problem uppfattas inte som problem. Att ta sin utgångspunkt i att en organisation fungerar på det viset var ett avsteg från uppfattningen att organisationer hela tiden fungerar rationellt. Alla som dagligdags är verksamma i organisationer känner nog igen resonemanget och vissa myter snarare kan beskrivas som modetrender som sveper över samhället och genomsyrar mer än en organisation.

Exempel på sådana trender är målstyrning, decentralisering, programbudgetering och Balanced Scorecard (jämför Røvik 2002). Frågan är om de beskrivna teorierna kunde förklara Om-sorgsförvaltningens problem. Gick det att identifiera en dominerande berättelse.

En iakttagelse som gjordes under samtalen var att de externa problemen utgjorde huvudförklaringen enligt enhetscheferna. De externa problemen dominerade helt de inledande samtalen och några interna förklaringar dryftades knappast alls. Men ju fler samtal som fördes desto mer började de interna problemen skymta fram. Det var emellertid endast ett fåtal av enhetscheferna som kändes vid några ineffektiva processer på den egna enheten. Men det gick ändå att konstatera att verksamheten faktiskt inte bedrevs helt effektivt inom alla enheter. Indikationer på detta gavs också vid flera tillfällen av flera olika personer inom förvaltningen som sa sig väl känna till att man inte arbetade så effektivt ute på enheterna, men väldigt få ville lyfta fram det som en förklaring till de ekonomiska bekymren. Något som vi ansåg var besynnerligt och vi misstänkte att vi identifierat den dominerande myten.

Genom att konstruera två olika metaberättelser, dvs. illustrationer som illustrerar många praktiska händelser och förlopp på en gång, går det att tydliggöra relationen mellan de interna problemen och de externa. De skiljer sig på en rad olika punkter, vilket bland annat leder till olika slutsatser om hur problemen ska hanteras. Till en början strävade vi efter att fastställa om den ena eller den andra var den mest rätta och gav den bästa förklaring till de olika enheternas underskott. Vi upptäckte emellertid att svaret inte fanns i en av berättelserna, utan att svaret var att det fanns två berättelser. Men först de två berättelserna.

Den första berättelsen är också den som hade rollen som dominerande myt. Om utgångspunkten tas i problembilden handlar den första berättelsen om problem som är externa i förhållande till enheterna. Det är bara de externa problemen som uppmärksammas och det är de som är orsaken till de ekonomiska problemen. Orsakerna till problemen ligger därför utanför enheterna och ibland förvaltningen. Detta får också konsekvenser för vilka som bär ansvaret för att problemen finns. Eftersom problemen ursprung inte går att spåra till de enskilda enheterna går det inte heller att göra dem ansvariga för sakernas tillstånd. Istället hamnar ansvaret utanför enheterna, i viss utsträckning på förvaltningsledningen men kanske framförallt på politikererna som inte tillför verksamheten mer pengar. En viktig komponent i berättelsen är nämligen att i den här berättelsen är enheterna väldigt effektiva och varje besparing leder omedelbart till en negativ påverkan på verksamheten. För att överhuvudtaget kunna åstadkomma några förbättringar av kvaliteten krävs det ett tillskott av resurser. Enligt berättelsen är den dominerande förklaringen till att enheterna går med underskott att de helt enkelt inte får tillräckligt mycket pengar för att verksamheten ska gå ihop. Och lösningen blir att mer pengar behöver tillföras.

Den alternativa berättelsen har en annan handling och är en helt annan historia. Vi kom den på spåren genom att vissa berättade delar av den ibland. Enligt den alternativa berättelsen är det de interna problemen som står i fokus. Det är de som förklarar varför enheterna inte får pengarna att räcka till. Detta får naturligtvis konsekvenser för var ansvaret för underskotten ska lokaliseras. Eftersom problemen är interna måste ansvaret lokaliseras inom förvaltningen eftersom de interna problemen endast kan hanteras och åtgärdas internt. Ansvaret ligger därför på förvaltningschef, verksamhetschef, enhetschef och baspersonal. Den andra berättelsen handlar också om helt andra åtgärder än den första. Åtgärderna som behövs är att organisera om verksamheten, tydliggöra ansvar samt fokusera mer på att styra processerna och på det viset öka effektiviteten. Mer pengar behövs först när det interna arbetet är färdigt och en tillfredsställande effektivitet uppnåtts.

De båda berättelserna är helt olika avseende problemidentifiering, ansvarsfrågan, orsak till problem och vilka åtgärder som skulle kunna tänkas avhjälpa problemet med att enheterna inte får ekonomin att gå ihop. Men det var tydligt att den första berättelsen var den myt som dominerade under samtalen. Ett citat som ofta återkom var att ”det går inte att springa fortare” är ett bra exempel, eller en symbol, som representerar den första berättelsen. Arbetar man väldigt effektivt är det givetvis svårt att göra något ännu snabbare och de flesta enhetscheferna verkade utgå från att det fanns få möjligheter att ”snabba” upp. Vi vill emellertid hävda att citatet mer speglar den dominerande uppfattningen om situationen snarare än hur det faktiskt är. För i problembilden fanns det ju gott om problem som kunde härledas till dåliga interna rutiner. Och då handlar det mindre om att ”springa snabbare” och mer om att springa på rätt sätt. Förmodligen är det mindre jobbigt och samtidigt mer ekonomiskt.

	<b>Dominerande</b>	<b>Alternativ</b>
lärdom	100% effektivitet	Dålig kontroll
Anledning till underskott	Neddragningar, resursramen för begränsad	Låg effektivitet, dålig styrning
Problemlokalisering	Externt	Internt
Ansvar	Politiker	FC, VC, EC, BP
Motiverar	Mer resurser, annars går det inte att göra något.	Reorganisering, aktivitetsstyrning, ansvarsutkrävande
Leder till:	Passivitet/reaktivitet	Omprövning/aktivitet

Figur 2. Berättelsernas basstruktur

### **Två berättelser som ger en helhetsbild**

En tanke är ju att om det går att konstruera två berättelser om samma förvaltning och samma problem så borde den ena vara sann och den andra falsk. Men så är inte fallet eftersom den ovan gjorda problembilden visade tydligt att det fanns både interna och externa problem. De båda berättelserna kompletterar således varandra snarare än att de utgör varandras motsatser. Det intressanta är istället att det gick att identifiera en dominerande myt och att den verkar påverka och influera förvaltningens arbete. Men vad innebär det konkret för förståelsen av problemen och vad man ska göra åt dem?

De tre problemområden som tidigare identifierades kan sättas i relation till varandra och en bild framträder om hur de hänger samman genom att den dominerande myten ställs mot den andra, alternativa, berättelsen. Förstår man varför det finns två olika berättelser förstår man också varför det mest pratades om externa problem och nästan inte alls om de interna.

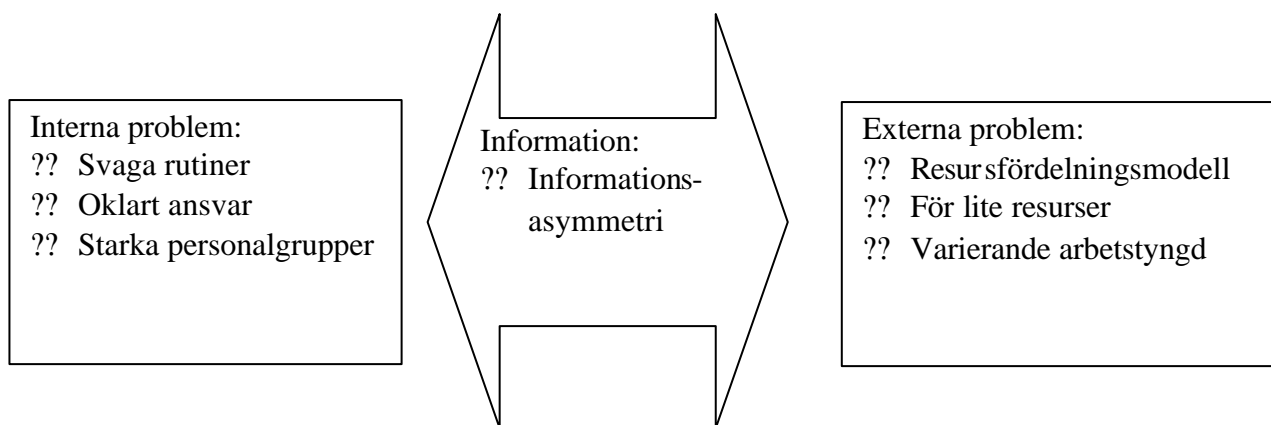
Det var när projektet fortgått några veckor och vi börjat få indikation på att det fanns andra förklaringar än bara de externa som sökandet efter de interna mer aktivt påbörjades. Det ledde dels till att enhetscheferna mer ingående fick berätta om hur de arbetar med de interna processerna, men också genom att kompletterande intervjuer gjordes med bland annat baspersonal. Bilden som då tonade fram var att det kunde finnas lite olika anledningar till att de externa problemen dominerade som förklaringar. En var att enhetscheferna helt enkelt trodde att det låg till så att de interna processerna faktiskt var effektiva, en annan att de visste om att det inte låg till så men avhöll sig från att ta upp detta under samtalen.

Är det den första förklaringen så betyder det att enhetscheferna har mycket dålig kontroll över den dagliga verksamheten. Indikationer på att så ibland var fallet gavs också och vissa enhetschefer menade att de inte hade någon annan möjlighet än att lita på att personalen utförde arbetet på ett optimalt sätt. De skulle aldrig hinna med att gå djupare i de dagliga rutinerna. Vissa uppgav att de bara besökte sina enheter en gång per vecka. Att då ha full vetskap om hur enheterna egentligen arbetar torde vara svårt om man nästan aldrig är där. Men även den andra förklaringen att man inte talar om det torde också bidra till att stärka berättelsen om de externa problemen. Det är ganska naturligt att man undviker att ta upp saker som ställer den egna verksamheten i dålig dager och i synnerhet om det rör sig om problem som man vet är svåra att åtgärda på grund av tidsbrist och starka personalgrupper. Men att just de förklaringarna inte tas upp kan också bero på att man aldrig pratar om verksamheten och dess problem eftersom det är den dominerande myten som alltid står i fokus.

Ytterligare en förklaring till att förvaltningen domineras av myten om de externa problemen är att det finns ett kunskaps- och informationsunderskott kring problematiken inom enheterna. Undermåliga informationssystem fungerar inte som instrument till att analysera enheternas verksamhet vilket också innebär att det inte går att jämföra dem och därmed visa på att den ena fungerar bättre än den andra. Förmodligen har det också en självstärkande effekt eftersom svårigheten att jämföra och analysera leder till att sådana övningar blir meningslösa så länge inte ett relevant beslutsunderlag föreligger. Är det ingen som intresserar sig är det heller ingen annan som tar ansvaret för att ta itu med informationsproblemen och rätta till dem. Och varför skulle man göra det? Problemen är ju externa!

Vad som kännetecknar problematiken är att det råder en informations- och kunskapsasymmetri. De flesta enhetschefer befinner sig för långt från den dagliga verksamheten för att ha kännedom om de faktiska förhållanden. Wildavsky (1975) beskrev hur medlemmarna i en organisation kan beskrivas som antingen väktare eller förkämpar i förhållande till budgeten. Väktarna förespråkar en stram budgethållning medan verksamhetsförkämparna prioriterar verksamheten före ekonomin. Förkämparna gynnas i processen av sitt kunskapsövertag beträffande verksamheten gentemot väktarna som inte kan argumentera emot att verksamheten behöver mer resurser än vad det finns budgetutrymme till. Minskas förkämparnas kunskapsövertag minskar också deras möjligheter att tillskansa sig mer resurser. I den nuvarande organisationen med enhetschefer som både rumsligt och metaforiskt placerats en bit från verksamheten har kunskapen och informationen om den dagliga verksamhetsaktiviteten försvagats (om den nu inte alltid varit svag) så pass att argumentationen om de externa problemen tagit överhand.

Utifrån det ovan förda resonemanget går det därför att sätta de tre problemområdena i relation till varandra och som framgår av figuren fungerar informationsproblemen som en länk mellan externa problem och interna eftersom den svaga genomlysningen av verksamheten leder till ett fokus på de externa problemen.



Figur 3. Sammankopplade problemområden

Syftet med bilden ovan är att framhäva den roll informationen och kunskapen om verksamheten spelar. För att kunna komma till rätta med problemen förvaltningen brottas med måste informationssystemet som Procapita användas mer aktivt och också göras mer pålitligt. Att vissa enhetschefer inte anser sig behöva använda Procapita bör ses som ett tecken på att systemet inte fungerar på rätt sätt. Framst gäller detta givetvis för hemtjänstenheterna som har en varierande ärendemängd. Procapita borde användas som underlag vid schemaläggning och för att planera den dagliga verksamheten. Att följa hur ärendemängden varierar för att på det viset kunna avgöra hur mycket personal som ska arbeta och när borde vara en självklarhet. Likaså att ärenden verkställs och avslutas korrekt. Samtidigt måste den ekonomiska redovisningen utvecklas, olika kostnadsslag specificeras ytterligare så att ekonomisk data kan brytas mot verksamhetsdata. Det är grunden för att relevanta jämförelser ska kunna göras.

Men det handlar inte bara om informationsproblem, utan i lika stor utsträckning om kunskapsproblem. Vad som åsyftas är att flera av enhetscheferna har hamnat för långt ifrån sina enheter och deltar inte aktivt i planering och utveckling av verksamheten. Enhetscheferna borde ha ett naturligt ansvar för att verksamheten bedrivs effektiv och att en ständig kvalitetsutveckling sker. Inte minst för att kunna garantera en omsorg av god kvalitet. En anledning till dagens situation är förmodligen att ansvarsfrågan hamnat mellan stolarna i och med att arbetslagen har fått en mer central roll. Men kunskap om verksamheten är också avgörande för att informationssystemen ska kunna tillhandahålla relevant information om verksamheten och de interna processerna. Ett inte allt för vågat antagande är att om fokus hamnar mer på de interna processerna kommer också kraven på relevant information om dessa att öka.

Tidigare i rapporten diskuterades en rad problem som kunde kategoriseras som interna, externa och informationsrelaterade. Men slutsatsen av det ovan förda resonemanget är att de flesta av de listade problemen snarare bör betraktas som symptom på ett större mer underliggande problem inom förvaltningen; att styrningen inte gått ut på att säkerställa effektiva processer och att informationen och kommunikationen fokuserat på externa problem snarare än interna. Lite flyktigt tangerades tidigare det vanligt förekommande fenomenet med att orsaker till problem tenderar att sökas i omgivningen av dem som berörs av dem och inom socialpsykologin kallas det attribution (Jeffmar 1987). Den ovan beskrivna problematiken kan därför beskrivas som organisatorisk attribution där den organisatoriska strukturen och den befintliga styrningen inte förmått att fokusera de interna problemen, utan snarare gynnat en dialog med utgångspunkten att problemen är externa. Tar man sig ur det problemet, har man också lyckats slita sig loss ur myten om de externa problemen. Det är också detta problem som bör hanteras för att långsiktig säkerställa ett effektivt nyttjande av de tilldelade resurserna.

## 4 Funderingar kring framtida färdriktningar

Utgångspunkterna för vad som kan göras för att förbättra den ekonomiska situationen bör givetvis ta sin utgångspunkt i den ovan beskrivna problematiken. På samma sätt som det går att nivåindela problemen går det också att nivåindela lösningarna på de olika problemen. Men här tar vi det tvärt om. Först i det mer övergripande och generella för att sedan gå in på det lite mer specifika.

Vad gäller åtgärder kan de inte lika lätt som problemen delas in i antingen externa problem eller interna. En förändring eller åtgärd kan mycket väl komma att få positiva effekter både på de problem som kan karaktäriseras som interna och externa. Samtidigt kan en del av lösningen på ett problem vara att börja betrakta det som internt istället för externt. Ett illustrerande exempel är arbetsbelastningens variation över dagen som både kan påverkas genom att de övergripande personalstrukturerna inom förvaltningen ändras, genom att arbetsplaneringen ändras och genom ett aktivt arbete att försöka minimera problematiken.

### **Övergripande åtgärder - Flytta ner diskussionen..., och upp verksamheten!**

Det grundläggande problemet i förvaltningen är att fokus hamnat på externa problem snarare än på interna och att orsakerna till problemen i stor utsträckning sökts på fel ställen; utanför den egna enheten. En förklaring till detta är att enhetschefer och övriga chefer också för den delen, hamnat för långt i från verksamheten och därmed tappat kunskapen om förhållanden i den. Argumentationen från baspersonalen har vuxit sig stark och det är svårt att argumentera för att det finns möjligheter att förbättra arbetsprocesserna. De övergripande åtgärderna vi lyfter fram syftar till visa på strukturella utvecklingsmöjligheter beträffande organiseringen av verksamheten. Det kan vara svårt eller omöjligt att med riktade begränsade förändringsinitiativ uppnå en förbättring om de strukturella förutsättningarna brister.

*För att möjliggöra en tydligare verksamhetsfokusering bör organisationen förstärka sin funktionsinriktning.* Den senaste omorganisationen som innebar att den tidigare områdesindelningen revs upp till förmån för ett organiserande efter verksamhetsområde bör endast betraktas som ett första steg. Nästa steg är att gå vidare och dela in verksamheten inom SoL-området i en boendedel och en hemtjänstdel. En viktig del i en sådan omorganisation är att enhetscheferna endast ska vara chefer över antingen hemtjänst eller boende. Flera enhetschefer menade att en sådan förändring skulle vara positiv eftersom hemtjänst och boende är två till karaktären olika verksamheter. Med den nya organisationen där SoL-verksamheten separerats från beställaren finns det nu ett utrymme för en tydlig profilering och målformulering som är vägledande i både organiserandet av verksamheten och verkställandet av de beslutade ärendena.

*Enhetscheferna måste få ett tydligare uppdrag och ansvar för arbetsprocesserna.* Fokus och energi måste riktas mot aktiviteterna inom enheterna och att det glapp som finns mellan enhetscheferna och det faktiska utförandet av verksamhet måste överbryggas. Samtidigt är det avgörande att enhetscheferna får fullt stöd uppifrån och att signalerna är tydliga om att det är utförandet av verksamhet, inom den ekonomiska ramen, som hela tiden är det viktigaste. På samma sätt måste prioriteten inom grupperna hela tiden vara att utföra sitt uppdrag och baspersonalens arbetstid måste fokuseras på utförande av verksamhet. Ekonomin ska betraktas som en förutsättning och verksamheten som ett mål. Den dagen en enhetschef meddelar att den inte kan delta i ett möte på grund av att all tid går åt till att implementera nya rutiner för att förbättra kvaliteten i verksamheten har man nått långt. Verksamheten står i fokus.

*Dialogen kring verksamheten måste stärkas.* För att uppmuntra till kreativitet och problemlösning är det viktigt att det ständigt förs en dialog kring verksamhetsnära problem. För att gynna en sådan dialog bör de utökade ledningsgruppsmötena ersättas med eller kompletteras med funktionsinriktade enhetschefsgupper där de som är chefer för boenden träffas för sig och de som är chefer för hemtjänstverksamhet för sig. En enhetschef menade att de utökade ledningsgruppsmötena som de ser ut idag mest har en negativ och nedslående inverkan på kreativiteten. Poängteras bör nog att det förmodligen inte är mer mötestid totalt sett som står längs upp på dagordningen, utan en effektivare organisering av den befintliga.

### **Punktinsatser**

Utöver de mer övergripande organisationsförändringarna finns det en rad punktåtgärder som bör övervägas:

*Förvaltningen bör anamma en personalstrategi med tydliga delmål.* Ett flertal av problemen har sin grund i att personalresurserna används ickeoptimalt eller oflexibelt. Möjligheterna till att hantera den varierande arbetsbelastningen, åstadkomma effekter med hjälp av resursfördelningsmodellen och undvika problem med personalgrupper skulle kunna förbättras om det fanns en genomtänkt strategi för personalresurserna. Strategin bör ha som övergripande mål att skapa en personalstyrka som tillvaratas på bästa möjliga sätt och där det primära är att de befintliga resurserna ständigt nyttjas optimalt.

Ett viktigt delmål borde vara att stimulera rotationen bland baspersonalen. Flertalet bland enhetscheferna efterlyste en sådan lösning eftersom problem och konflikter verkar cementeras i grupperna. Ett annat delmål borde vara att skapa delade tjänster där personal arbetar på Om-sorgsförvaltningen under de mest hektiska timmarna och någon annanstans den resterande tiden. Det skulle hjälpa till att skapa heltidstjänster. Ett tredje delmål borde vara att skapa en resurspool som kan bistå med personal när det behövs, det vill säga endast under förmiddagarna. Ett fjärde delmål rör enhetscheferna och handlar om att vid tillsättning av enhetschefer borde en avvägning göras vilken enhet en viss person skulle passa bäst till. För speciellt ”tungt enheter” borde en aktiv diskussion ske kring vem av enhetscheferna som bäst skulle kunna hantera problemen. Rätt man på rätt plats alltså.

*Ekonomerna bör få en tydligare controllerfunktion.* Den arbetsordning där ekonomerna arbetar inriktat på var sitt verksamhetsområde är ett steg i rätt riktning men bör utvecklas vidare. Idag saknas helhetsbilden på systemsidan och ingen verkar ha ansvaret för utvecklingen av Procapita. För att skapa möjligheter till analys av verksamheten måste data ur ekonomisystemet kunna ställas mot verksamhetsdata. Det är därför av yttersta vikt att utvecklingen av verksamhetssystemet och ekonomisystemet går hand i hand och det är rimligt att ekonomerna har en aktiv roll i processen. Att ekonomerna axlar utvecklingsansvaret för Procapita inom sitt respektive område skulle förhoppningsvis leda till att utvecklingen och användandet av systemet tog fart.

Som en del av utvecklandet av informationsutbytet och ekonomernas roll inom förvaltningen bör också dialogen stärkas. Projektet som lett fram till föreliggande rapport har upplevt som positivt av många av enhetscheferna och flertalet av dem efterlyste en kreativare dialog kring verksamhet och ekonomi. En rimlig utveckling är därför att ekonomerna anammar arbetssättet med att besöka sina enheter kontinuerligt, förslagsvis i samband med månadsuppföljningarna. En sådant arbetssätt skulle leda till att enhetscheferna blev mer ”sedda”, vilket i sig är en viktig del av verksamhetsstyrningen.

*Effektiva processer måste säkras.* Det övergripande uppdraget för enhetscheferna bör vara att säkerställa att processerna i den egna enheten är effektiva. Med effektiva menas då högsta möjliga kvalitet och kvantitet i förhållande till de resurser som står till förfogande. Två viktiga verktyg i detta arbetet är personalens scheman och planeringen av arbetet. Båda dessa måste enhetscheferna ha kontroll över. Därtill måste ett ständigt kvalitets- och förbättringsarbete pågå. Samtidigt måste informationssystemen anpassas så att de kan bistå vid bedömning av enheters effektivitet. För att säkerställa och bidra till ett ständigt förbättringsarbete skulle ett "peer review" (grupper bestående av kolleger) förfarande kunna inledas. Kolleger som är chefer över liknande enheter skulle då gå in och gå igenom effektiviteten i scheman och arbetsprocesserna och kunna komma med konstruktiva förslag. Eventuellt skulle särskilt skickade personer ur baspersonalen också kunna ingå i ett sådant arbete. För att fokusera på processerna bör nyckeltal utarbetas som fångar in väsentliga aspekter av processerna. Ett exempel på ett sådant skulle kunna beskriva personalens arbete under då arbetstyngden är som störst (ex. Omsorgstagar timmar mellan 07.30-10.00/antalet arbetade timmar).

*Fokusgrupper för att hantera dysfunktionella enheter.* De ekonomiska problemen för enheter är ofta bara ett symptom på en rad underliggande problem. Det kan bero på en för svag enhetschef, konflikter i grupperna m.m. För att komma till rätta med enheter som fungerar mindre bra skulle en fokusgrupp kunna skapas. En sådan kunde bestå av verksamhetschef, controller, personalare och enhetschefskollega. Fokusgrupper bör kunna initieras av både verksamhetschef och tillkallas av enhetschefer som känner att de behöver hjälp i ett visst läge. Fokusgruppens gör en utredning vari problemen består och upprättar en plan för hur läget ska kunna förbättras. Beroende på vad planen består av involveras sedan de i fokusgruppen som har kompetens att hjälpa till. En viktig del i planen är ett slutdatum för en återträff då åtgärderna följs upp.

*Utveckla informationssystemen.* Ett återkommande problem under samtalen var att informationssystemen inte ger den hjälp som de borde. Informationssystemen måste utvecklas så att de kan avge den information som efterfrågas. Det handlar då både om information för verksamhetsledning (som kan ligga till grund för prioriteringar och vidareutveckling av styrmodeller) och för det interna arbetet inom enheterna (exempelvis efterlyster enhetscheferna information om dubbelgång och särredovisning av poolkostnader). En viktig del av effektiviseringsarbetet är att kunna fastställa orsak-verksamband för att stärka analysmöjligheterna. Dagens situation där enhetschefer kan hävda att de inte vet varför enheten går med underskott och ingen kan förklara det för dem är otillfredsställande. Eftersom ingen hittills tagit tag i problemen bör ett aktivt arbete ske för att få ordning på informationssystemen och kommunikationen.

*Allt går att göra bättre.* Det måste ske ett paradigmskifte i diskussionen från den nuvarande argumentationen att allt är hopplöst så länge inga nya pengar tillförs till att det alltid går att göra förbättringar. Dels därför att det inte är sant att pengarna inte räcker till för kvalitetshöjningar, dels därför att oavsett resursmängden måste det alltid pågå ett förbättringsarbete. Det finns alltid sätt att förbättra verksamheten på. En bra start kan vara att enhetscheferna går ner till enheten och frågar vad som gått bra, vad som gått dåligt och hur man ska undvika att det dåliga upprepas. Att vara en bra chef innebär också att man uppmärksammar bra prestationer i vardagen och kan ge en positiv feedback. "Det gjorde du väldigt bra", betyder mer än man kan tro.



En annan viktig komponent i en ständigt lärande organisation är att den pågående verksamheten och de befintliga rutinerna ständigt ifrågasätts. Återkommande utvärderingar och genomlysningar av verksamheten främjar en positiv utveckling. Ett steg som kan tas för att förstärka det omprövande inslaget i förvaltningen är att skapa rutiner för hur ett kontinuerligt utvärderingsarbete ska se ut. Det kan handla om att ett verksamhetsområde om året genomlysas och att olika dimensioner av förvaltningen som helhet studeras vid återkommande tillfällen. Det ena året kan det handla om ekonomi och ekonomistyrning, det andra om ledarskap, det tredje om kvalitet osv. Men lika viktigt som rutiner för genomförandet av utvärderingar är i sammanhanget den effekt de får. Rutiner bör därför finnas för uppföljning av de planer för förbättring som utvärderingarna genererar.

## Sammanfattning – Den orättvisa omvärlden

Projektet Aktiv Dialog som avrapporteras i föreliggande rapport har lett till resultat som visar att det både finns problem och möjligheter i verksamheten, vilket tillsammans indikerar en förbättringspotential. Projektet initierades med ett tvådelat syfte. Det första delsyftet var att förbättra dialogen kring ekonomi och verksamhet genom att kontinuerligt följa upp den ekonomiska utvecklingen. Det andra delsyftet handlade om att kommunicera dialogen och föra den vidare i en slutrapport. Genom en mer kontinuerlig dialog ges möjlighet för en ny och bredare förståelse av problematiken som ligger bakom de ekonomiska problemen.

Rapporten bygger på en sammanställning av de samtal som förts med nio enhetschefer. Eftersom samtalen pågått kontinuerligt under en tidsperiod på över fyra månader har en fokusering skett på att förmedla de mest centrala och ofta återkommande teman. Analysen som gjorts av de samtal som förts visar att det finns en rad problem som tillsammans bidrar till att enheterna har svårt att hålla budget. Problemen kan föras samman i tre olika kategorier; externa-, interna- och informations- och kommunikationsproblem.

Under de första träffarna kom samtalen att handla mycket om problem som kan kallas externa och som alltså kännetecknas av att de är svåra att påverka och hantera för den enskilde enhetschefen. Exempel på sådana problem är varierade arbetsbelastning ute på enheterna under dagen, att enheterna missgynnas av resursfördelningsmodellen och att utbildad personal kostar mer än utbildad. Men analysen visar också på problem som kan beskrivas som interna och därmed också påverkbara för den enskilde enhetschefen. Exempel på sådana problem är icke-optimala rutiner, arbetsscheman som inte är lagda efter omsorgstyngd och avsaknad av kontinuerligt effektivitets- och kvalitetsarbete. Men det gick även att identifiera problem som var informationsrelaterade. Exempel på sådana var informationssystem som inte levererade relevant information, låga kunskaper hos systemanvändarna om möjligheterna i systemen samt svaga rutiner för uppföljning och dialog kring verksamheten.

Utifrån det ovan förda resonemanget går det därför att sätta de tre problemområdena i relation till varandra och informationsproblemen fungerar som en länk mellan externa och interna problem eftersom den svaga genomlysningen av verksamheten leder till ett fokus på de externa problemen. En slutsats som dras i rapporten är att de flesta av de identifierade problemen snarare bör betraktas som symptom på ett större mer underliggande problem inom förvaltningen; att styrningen inte gått ut på att säkerställa effektiva processer och att informationen och kommunikationen fokuserat på externa problem snarare än interna. Det är också detta problem som bör hanteras för att långsiktig säkerställa ett effektivt nyttjande av de tilldelade resurserna.

Studiens resultat visar också både att det finns en rad problem i verksamheten och att det finns lösningar på många av dem. Något som är ett problem inom en enhet kan ha funnit sin lösning inom en annan enhet. Den övergripande lärdomen som kan dras av studien är därför att fokus för det framtida utvecklingsarbetet måste ligga på de interna processerna och att ansvaret för utvecklingen av verksamheten måste ligga på de som arbetar i och närmast den dagliga verksamheten. Rapporten avslutas med att några områden som kan vara i behov av åtgärder lyfts fram.

## Referenser

Jeffmar Christer 1987

Socialpsykologi –människor i samspel, Studentlitteratur, Lund

Jönsson Sten 1988

Kommunal organisation – från programbudgetering till kommundelsnämnder. Studentlitteratur, Lund

KPMG 2001

Kalmar kommun, Omsorgsnämndens verksamhet och ekonomi

Rövik Kjell Arne 2002

Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Liber, Malmö

Simons Robert 1995

Levers of control- How managers use innovative controlsystems to drive strategic renewal. Harvard Business School Press, Boston

Solli Rolf 1991

Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter. Studentlitteratur, Lund

Wildavsky Aaron 1975

Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Little, Brown and Company, Boston