

Ekonomistyrning med förhinder

En studie av en liten bit på den långa vägen
mot modern förvaltningsstyrning

Innehållsförteckning

1. Besök 1 - En utvärdering över tiden	4
2. Studiens utgångspunkter	5
Att studera en process	5
3. Besök 2 – Förhoppningar och problem.....	7
Varför ny resursfördelningsmodell?	7
Ideal och mål.....	7
Målen med modellen.....	7
Avgörande faktorer	8
Problem i verksamheten.....	8
Koppling mellan behov och ersättning saknas.....	9
Växtvärk.....	9
Svag och otydlig styrning	9
Trögmanövrerad organisation.....	10
Kortsiktighet.....	10
Svag organisation.....	10
Sammanfattande reflektion.....	10
4. Besök 3 – varför händer inget?	12
Om förändringsarbete	12
Organisationen.....	13
Varför försenat?	13
Varför infördes modellen inte enligt plan?	14
Med siktet på framtiden	15
5. Besök 4 – vad hände?.....	16
Utvecklingen och så är det nu.....	16
Man pratade en hel del om ekonomi	16
Turbulent period.....	16
Om organisationen.....	17
Mer om nuläget, men med fokus på ekonomistyrning	18
Ekonomi och ansvar.....	18
Ekonomi och uppföljning	19
Effektivitet	19
Resursfördelningsmodellen i fokus	20
Om modellens sätt att fungera	20
Effekter av införandet - mycket handlade om personalfrågor	21
Fler effekter - enkelhet och rättvisa	22
Effekter på ekonomin.....	23
Slut på mätningarna, nästan.....	24
6. Effekter och funktionalitet – resursfördelningsmodellens betydelse	25
Ny resursfördelning – Hur fungerar det?	25
Modellspecifika problem	25
Kontextspecifika problem.....	26
Ny resursfördelning – Vad har det inneburit?.....	27
Effektiva effekter	27
Effektivitet	28
Produktivitet.....	29
Andra effekter	30

Blev det som man hoppats?	30
7. Att lära genom ett processperspektiv – Tidsaspekten.....	32
Tiden i fokus – från slutet till början	32
Nedgång	32
Fritt fall	32
Uppgång.....	33
En historia om problemens utveckling	33
En dynamisk utveckling.....	34
Ett steg upp, åt sidan eller tillbaka?	35
8. Slutsatser	37
Modellen fungerar i princip som det var tänkt.....	37
En rad effekter.....	38
Effektivitet	38
Produktiviteten.....	38
Övriga effekter – det blev som man hoppats	39
Effekter ur ett dynamiskt perspektiv.....	39
Avslutande reflektion - Mycket har blivit bättre, men... ..	40
9. Något att fundera på	41
En hållbar utveckling.	42
Litteratur	43
Ekonomistyrning med förhinder – sammanfattning	44
Bilagor.....	46

1. Besök 1 - En utvärdering över tiden

Studien som presenteras i denna rapport inleddes för drygt ett och ett halvt år sedan. Med bandspelare i bagaget reste vi med iver till Kalmar för att diskutera upplägget för en longitudinell studie av införandet av en resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen skulle som vi förstått det införts redan vid årskiftet 2000/2001 och det brådskade eftersom en god utvärdering helst ska kunna ställa resultatet av en förändringsprocess mot hur det var före förändringen. För att kunna göra det är det givetvis viktigt att ha en god bild av hur det faktiskt var före, vilket med fördel skapas genom en lägesstudie, eller en mätning 1 om man så vill.

Väl framme i Kalmar insåg vi dock att någon brådska var det inte. Vi fick snart veta att modellen inte alls var i drift. En del problem hade tillstött och medan man brottades med dem kunde modellen inte tas i bruk. Bra, tänkte vi och kunde i lugn och ro genomföra lägesstudien, dvs. mätning 1.

För att kunna ringa in både omedelbara förändringar och effekter och sådana som först visar sig efter ett tag bestämde vi att ytterligare två mätningar skulle göras. En direkt efter införandet, mätning 2 (den planerades till början av juni 2000) och en mätning (nr 3) när modellen varit i bruk i minst sex månader, gärna mer. Den sista mätningen planerades därför till maj 2001. Mätning 1 genomfördes, men inte mätning 2, på ett bra tag. Det som sinkade processen var att det inte fanns något att studera. Resursfördelningsmodellen infördes nämligen inte under våren 2000 och inte heller under hösten. Intressant tänkte vi och genomförde mätning 2 med syftet att försöka fånga en bild av en förvaltning i väntan på en nu ganska försenad resursfördelningsmodell. Så under några grå höstdagar i mitten av oktober rullade åter bandspelaren på Omsorgsförvaltningen.

Årskiftet 2001/2002 hände det emellertid saker och den utarbetade modellen för fördelningen av resurser inom förvaltningen infördes. Därmed var det också möjligt att planera och genomföra mätning 3, vilket också skedde en solig vecka i början av september innevarande år. Vi började studien tidigare än förväntat och avslutade den senare. Om det som hände däremellan beskrivs i denna rapport.

I den nästföljande delen som vi givit namnet ”Studiens utgångspunkter” beskriver vi uppdraget och de frågor som varit vägledande. Vi redogör också för hur vi gått till väga. I den därpå följande delen, ”Besök 2”, redogörs det för mätning 1. Därefter i ”Besök 3” redovisas resultatet av mätning 2 där frågan om varför modellen aldrig införts står i fokus. Vad som faktiskt hänt efter det att modellen införts redovisas i ”Besök 4” som också är det sista av rapportens empirikapitel. Därefter följer ett kapitel, ”Effekter och funktionalitet – resursfördelningsmodellens betydelse”, där en reflektion sker över vad införandet av resursfördelningsmodellen inneburit. I den därpå följande delen fortsätter reflektionen men nu med fokus på dynamiska effekter. I rapportens näst sista del ”Slutsatser” lyfts de slutsatser som kan dras av införandet fram och i den sista delen ”Något att fundera på” ges några tankeställare för det framtida förbättringsarbetet.

2. Studiens utgångspunkter

Då en ny resursfördelningsmodell införs i en verksamhet innebär det att de som arbetar inom verksamheten, de som nyttjar servicen och de som har att övervaka verksamheten ställs inför nya förutsättningar. Tidigare studier visar att nya styrsystem, som den nya resursfördelningsmodellen är ett exempel på, påverkar verksamheten. Problemet är att man före införandet inte vet riktigt vilka effekter en resursfördelningsmodell för med sig och hur dessa påverkar verksamheten. Vissa effekter är önskade och andra oönskade (Brorström och Solli 1997). Det övergripande syftet med denna studie är därför lärande, att försöka få en så god bild som möjligt av de effekter resursfördelningsmodellen för med sig. Denna kunskap kan sedan ligga till grund för förbättringar och kompletteringar av modell och verksamhet men också till en mer generell förståelse av vad resursfördelningsmodeller betyder. En förhoppning är att även andra kan dra lärdom av de erfarenheter som gjorts på Omsorgsförvaltningen.

Vid en utvärdering handlar det om att belysa ett utfall av en eller flera åtgärder. Det kan handla om åtgärder som syftar till att förbättra, förändra eller för att förebygga. Oavsett vad det handlar om för åtgärd eller vad som varit syftet med den är det viktigt att vid utvärderingen av den klargöra mot vad utfallet av åtgärden ställs emot.

Ett sätt är att ställa den genomförda åtgärdens effekter mot hur det hade varit om den inte införts. Då framgår det tydligt om åtgärden har förbättrat situationen eller inte och man har därmed en möjlighet att värdera utfallet. Ett annat sätt är att ställa utfallet av en förändring mot syftena bakom förändringen. Kan man besvara frågan varför exempelvis resursfördelningsmodellen infördes kan man bättre förstå om det blivit som det var tänkt eller inte genom att ställa syftena till åtgärden mot utfallet av åtgärden. Ett tredje sätt att utvärdera är att ställa effekterna av en åtgärd mot en idealbild. I detta fall skulle då resursfördelningsmodellen kunna ställas mot idealet för hur resursfördelningsmodeller bör fungera. I föreliggande studie har utvärderingen främst fokuserats på hur det blivit jämfört med hur det var tidigare. Tre frågor har varit väglödande.

1. *Vad är grundtanken bakom resursfördelningsmodellen, vad vill man uppnå och vilka är de förväntade effekterna?*
2. *Hur påverkar resursfördelningsmodellen verksamheten? Vilka effekter för den med sig?*
3. *Har systemet fört med sig de effekter som motiverade införandet av systemet?*

De tre frågorna bygger vidare på varandra. Den första utgör utgångspunkt för den andra och den tredje bygger vidare på fråga ett och två.

Att studera en process

Syftet med studien är att dra lärdom av vad det innebär för en organisation att införa en ny resursfördelningsmodell som bygger på principen om ersättning efter prestation. Frågan är då hur en sådan studie lämpligast utformas. Ett sätt hade varit att genomföra en mätning efter det att införandet av modellen skett. Denna mätning kan sedan ställas mot antingen en tidigare mätning eller ett försök att rekonstruera hur det var före modellen. Man ställer då en ögonblicksbild mot en annan. Flera faktorer talar

emellertid för att undersökningen inte utformas på det sättet, utan kompletteras med ett processperspektiv. Med det menas då att inte bara två ögonblicksbilder, före och efter, ställs emot varandra utan att också införandeförloppet, processen, fångas (Pettigrew 1997).

Studier har visat att ekonomistyrningsmodeller inte kan förstås och studeras frigjorda från det organisatoriska sammanhang, den kontext, de finns i (Otley 1999). Individerna i organisationen där en modell införs har olika erfarenheter och modellen ska samspela med en rad andra styrinstrument och kanske ersätta ett annat som organisationen arbetat med under en längre tid. Allt detta påverkar givetvis resursfördelningsmodellens utformning och förutsättningar att fungera. Samtidigt påverkar resursfördelningsmodellen verksamheten och de individer som arbetar i den (Brorström, Hallin, Kastberg 1999 och Solli och Brorström 1997). Aktörerna och den befintliga kontexterna påverkar därför resursfördelningsmodellen samtidigt som modellen påverkar aktörerna.

Denna ömsesidiga påverkan leder till en utveckling som kan beskrivas som kumulativ i den meningen att det som tidigare inträffat får betydelse för det som komma skall och att alla händelser är tids och rums beroende (Pettigrew 1997). Detta innebär att en studie av en resursfördelningsmodell måste ha ett brett fokus där inte bara modellen i sig sätts i fokus utan även dess organisatoriska omgivning. Vidare innebär det att den processuella karaktären gör att tidsaspekten hamnar i fokus och att studier över tiden är viktiga.

Det ovan förda resonemanget har legat till grund för designen av studien där tidsaspekten beaktats på två sätt. Dels har materialinsamlingen som skett i form av intervjuer skett vid tre olika tillfällen, som spänner över ett och ett halvt år, dels har intervjufrågorna inriktats inte bara på hur det för tillfället är, utan också på vad som tidigare varit. På samma sätt har intervjuerna inte bara fokuserat på den nyinförda resursfördelningsmodellen, utan också på den organisatoriska kontexten. Flera intervjuer avslutades med att respondenten utbrast att ”oj, vad vi har talat om mycket”.

Beaktas bör emellertid att utgångspunkten för studien är resursfördelningsmodellen och SoL verksamheten och när det refereras till förvaltningen är det i en begränsad bemärkelse som inte omfattar andra verksamhetsområden som exempelvis LSS.

Intervjuer och dokument

Genomförandet av studien har styrts av de ovan ställda frågorna och det faktum att det handlar om att studera en process. En förutsättning har också varit att studien inte i allt för hög utsträckning ska styras av teoretisk förförståelse eller att frågorna ska vara allt för avgränsande. För att erhålla en så nyanserad bild som möjligt intervjuades därför ett flertal personer, 39 totalt, och intervjuerna präglades av att frågorna var öppna och gav möjlighet till följdfrågor. De intervjumallar som använt finns redovisade som bilagor.

3. Besök 2 – Förhoppningar och problem

I detta avsnitt presenteras det material som samlats in och som bygger på de intervjuer som genomfördes under februari 2001, mätning 1. Avsnittet innehåller två delar. I den första behandlas intervjumaterialet som rör syfte, motiv och mål med den nya resursfördelningsmodellen och i den därpå följande delen ges en mer allmän problembild. Med problembild menas då en bild av vad respondenterna upplevde som problematiskt på förvaltningen. Syftet med att försöka fånga en problembild var dels, som tidigare nämnts, att ha något att ställa utfallet av förändringen mot, dels att ”ta tempen” på förhållanden inom organisationen och på det viset identifiera intressanta infallsvinklar för den fortsatta studien.

Varför ny resursfördelningsmodell?

I denna del är det alltså motiven och syftena bakom den initierade modellen som står i fokus. Frågorna i intervjun (se bilaga 1) som ligger till grund för denna del är dels den som direkt handlade om motiven bakom studien, dels de som rörde hur den ideala verksamheten skulle se ut. Även frågan om vad som är avgörande för att den nya modellen ska lyckas kopplas till detta.

Ideal och mål

En intervjufråga handlade om hur en resursfördelningsmodell borde vara uppbyggd och var som var viktigt att beakta i konstruktionen. Svaren handlade om mycket men tre huvudprinciper ingick i de flestas resonemang.

Som viktigaste princip framhölls det att *pengarna måste följa behoven*. Det skulle råda mindre godtycke vid fördelning av resurser. Pengarna borde också styras direkt ut till enheterna där verksamheten sker. En viktig del i detta som flera framhöll var att det är viktigt att man faktiskt följer lagstiftningen som inom flera områden har karaktären av en rättighetslagstiftning. En del av lagföljandet borde vara att ett beslut om hjälp också kopplas till en resurs som möjliggör verkställandet. I det ideala systemet sätts individen i fokus.

Utseendemässigt är det ideala systemet *enkelt och transparent*. Det är viktigt att alla förstår hur det fungerar och att det framgår tydligt hur pengarna fördelats och varför.

En ideal resursfördelningsmodellen ger också utrymme för mer *styrning, planering och framförhållning* i verksamheten och tillåter att ansvar förs ut till verksamhets- och enhetscheferna. Bland annat borde de få ett större ansvar för verksamhetsutvecklingen. Någon uttryckte det som att enhetscheferna måste få ett ökat förtroende.

Målen med modellen

Målen med modellen som respondenterna angav kunde också sammanföras i några kategorier. Den första kategorin handlar om rättvisa. Med den nya modellen skulle det skapas ett rättvist system som inte ger utrymme för godtycke. Det rättvisa systemet öppnar också för att ansvar lättare kan krävas ut eftersom grunderna för ansvarsutkrävande tydliggörs. Ytterligare ett mål med den nya resursfördelningsmodellen var att skapa en verksamhet som är rättssäker. Det handlar

då också om att beslut och verkställande separeras, vilket stärker den enskildes ställning.

Detta för oss vidare till nästa kategori som är kopplingen mellan behov och prestation. Ett mål med modellen var att det ska finnas en tydlig koppling till vad en enhet utför och hur mycket resurser den tilldelas. Detta framhölls som en grundförutsättning i det rättvisa systemet.

Ytterligare ett mål med resursfördelningsmodellen uppgav några respondenter var att den skulle vara ett instrument för att kunna spara pengar. Verksamheten skulle med det nya systemet bli kostnadseffektivare i den meningen att det produceras mer i förhållande till de resurser som tillförs verksamheten. Flera framhöll emellertid att den nya resursfördelningsmodellen med stor säkerhet inte skulle medföra några besparingar.

Avgörande faktorer

Vissa faktorer framhölls också som viktiga eller kanske snarare som avgörande för att den nya resursfördelningsmodellen skulle upplevas som lyckad. Flera menade att det är viktigt att modellen bygger på mått enheter som gör att det blir enhetliga bedömningar. Skulle inte fallet vara så är man tillbaka i ett system som präglas av godtyckte.

En annan risk flera framhöll var biståndsbedömarnas svaga ställning gentemot enhetscheferna. De menade att det kanske inte skulle bli någon förändring om det fortsatte vara så att enhetscheferna faktiskt kan påverka biståndsbesluten. Någon framhöll att den rent fysiska placeringen medförde en risk för detta. Så länge som biståndsbedömarna sitter utspridda på enheterna skulle deras ställning vara svagare än om de satt samlade.

En annan problematik som måste hanteras är hur underskott och överskott bland enheterna hanteras. Flera uttryckte farhågor om att en verksamhet kanske inte får behålla sitt eventuella överskott eller underskott. Anledningen till att detta upplevdes som problematiskt var för att om inte överskotten eller underskotten måste föras med finns det inga incitament att arbeta för en ekonomi i balans.

En annan faktor som framhölls som kritisk var personalens flexibilitet. Före modellens införande måste en omflyttning av personalen ske för att inte vissa enheter som får mindre resurser ska ha för mycket personal. Andra enheter som får mer resurser än före modellens införande kan komma att behöva fler. Men en ökad flexibilitet handlar i stor utsträckning också om att efter modellens införande löpande kunna anpassa personalen efter de förändrade ärendenivåerna på enheterna.

Problem i verksamheten

En av frågorna respondenterna fick svara på handlade om de problem som fanns i verksamheten. Vissa problemområden framhölls av i stort sett samtliga medan andra kanske bara nämndes av några få.

Koppling mellan behov och ersättning saknas

Att arbeta i en budgetstyrd och anslagsfinansierad organisation framhölls av många som problematiskt och flera aspekter lyftes fram. En av dessa negativa aspekter som flera framhöll var att budgeten leder till att behoven bland omsorgstagarna och de tilldelade resurser en enhet förfogar över inte stämmer överens. Flera uttryckte att en enhets resurstilldelning mer var kopplat till föregående års tilldelning än förändringar i behoven bland deras klienter.

Kopplat till detta är också det faktum att många upplevde den dåvarande resursfördelningsmodellen som godtycklig. Det var den som ropade högst som fick tilldelning, menade många. För att få en högre tilldelning måste man visa att behoven ökat, vilket inte lät sig göras på grund av att det inte fanns några utarbetade sätt att redovisa behoven på. Den problematiken skapade ett utrymme för godtycke och gissningar om arbetsbörda. Flera av de intervjuade efterlyste ett system för att mäta verksamheten så att alla enheter får en ersättning efter vad de faktiskt utför. Bland respondenterna menade också några att det är viktigt att kunna redovisa prestationerna för att kunna fördela resurserna mellan olika enheter inom förvaltningen, men också för att kunna visa upp utåt vad man faktiskt presterar inom Omsorgsförvaltningen. En annan sida av problematiken som flera respondenter framhåller är att dagens situation gör det svårt att följa upp om lagen följs.

Växtvärk

Flera respondenter lyfte fram att förvaltningens näst intill explosionsartade expansion orsakat problem. Under det senaste decenniet har olika reformer för kommunens del inneburit att ny verksamhet har tillkommit. Många respondenter menade att landstingen numera ”dumpade” över kostnader på kommunen och att Omsorgsförvaltningen därigenom fick dra ett större lass. Ansvarsfördelningen mellan kommun och landsting upplevdes av många som otydlig. Omsorgsförvaltningen har till följd av att uppgifter som tidigare utförts av landstinget förts över till kommunerna ökat verksamhetens omfattning drastiskt, både vad gäller utförd verksamhet, finansiellt och personalmässigt. Den kraftiga tillväxten hade dock fört med sig fler problem. Bland annat avseende ledning och styrning.

Svag och otydlig styrning

Flera respondenter framhöll att styrningen var otydlig och svag och en målformulering för verksamheten saknades. Den kraftiga tillväxten hade lett till att flera områden var eftersatta och feldimensionerade. Personaladministrationen och ekonomifunktionen hade till exempel inte växt lika snabbt som organisationen i helhet och ansågs av flera respondenter inte klara av allt de borde. Organisationen hade under de senaste åren blivit svåröverskådlig och personer i central och ledande ställning uppfattade den som otydlig och svårstyrd.

Flera respondenter menade att ett stort problem med verksamheten inom Omsorgsförvaltningen var att det saknas tydlighet i ledningen. Detta framhöll både personer i ledande ställning och de som arbetar mer verksamhetsnära. Otydligheten orsakades av flera olika saker. En var att det internt rådde en oklar ansvarsfördelning inom förvaltningen. En annan är att det saknades tydliga visioner för förvaltningen. Tydliga mål efterlystes och ett bättre strategiskt arbete saknades. En respondent framhöll också att det saknades kravbeskrivningar på vad som ska förväntas av

verksamheterna och vad som faktiskt ska utföras. Avsaknaden av kravbeskrivningar försvårade även utkrävandet av ansvar.

Även den administrativa delen av verksamheten upplevdes ha brister som orsakade problem. Flera beskrev det som att koordineringen inom Omsorgsförvaltningen var för dålig. De administrativa systemen upplevdes som svaga och att det saknades goda rutiner. En respondent exemplifierade med personaladministrationen som inte alls vuxit i takt med verksamheten och att personalområdet därför kunde beskrivas som eftersatt.

Trögmanövrerad organisation

En orsak till problemen i verksamheten uppgavs vara att den var svårstyrd. Detta på grund av flera faktorer. Flera menade att organisationen var för oflexibel och att de olika verksamheterna inte klarade av att anpassa sig till nya omständigheter. Som exempel framhölls trögheten i att genomföra förändringar som rör baspersonalen och svårigheten att utforma mer flexibla scheman. Flera respondenter uppgav också att personalens behov ofta sattes i första rummet och att brukarnas kom i andra hand. Ytterligare ett uttryck för inflexibiliteten var att istället för att fatta beslut förlorar man sig gärna i detaljer, menade en respondent. Förändringsarbete bedrevs i stora grupper där många intressen representeras. Detaljplanerandet i sig leder sedan till att problembilden blir så stor att förändringar inte genomförs.

Kortsiktighet

Just avsaknaden av långsiktighet upplevde flera som problematiskt. Flera använde uttrycket ”att släcka bränder” för att illustrera hur man arbetar inom förvaltningen. Tiden räcker inte till för att ägna sig åt att se framåt eftersom all tid går till åt att åtgärda de problem som är mest akuta. Flera menade att många problem borde ha kunnat undvikas om mer utrymme getts åt planering. En annan sida av detta som framhölls av en central tjänsteman var att besluten som fattas allt för ofta stressas igenom utan grundlig analys av konsekvenserna av effekterna av besluten. Detta spär ytterligare på antalet bränder som måste släckas.

Svag organisation

Ett annat problemområde som flera framhöll var kopplat till den nya organisationen som bygger på en frikoppling mellan myndighetsutövning och verkställande av myndighetsbeslut. Tidigare arbetade biståndsbedömarna i samma organisation som utför verksamheten. Sedan våren 2001 är de organisatoriskt separerade. Många av biståndsbedömarna sitter dock kvar ute på de producerade enheterna. Flera respondenter menade att biståndsbedömarna i den nya organisationen har en för svag ställning gentemot enhetscheferna. Organisationen beskrevs som otydlig och en respondent menade att den nya organisationen ännu inte satt sig. Att biståndsbedömarna har en svag ställning befaras föra med sig att syftet med uppdelningen, att stärka deras funktion, inte uppnås.

Sammanfattande reflektion

Utifrån gjorda lägesbeskrivningar och förhoppningar om framtiden har grunden för utvärderingsarbetet lagts. Men redan i detta stadiet går det att stanna upp och reflektera kring vad som har och inte har framkommit.

Det går snabbt att konstatera att ledningen och styrningen fungerade dåligt vid tidpunkten för den första delstudien. Bland annat orsakar avsaknaden av strategi och goda rutiner svårigheter att skapa utrymme för reflektion och framförhållning. Man måste alltid hinna med mycket annat först. Samtidigt fäster många av de intervjuade stora förhoppningar vid att den nya resursfördelningsmodellen ska medföra en ökad rättvisa beträffande medelstildelning, en ökad genomskinlighet och ge utrymme för ytterligare styrinitiativ. Den nya styrmodellen ska alltså avhjälpa befintliga problem i organisationen.

Det som inte framkommit är väl så intressant, särskilt när det är ekonomin som inte förs fram. För Omsorgsförvaltningen prognostiserades det ett kraftigt underskott för året då delstudien genomfördes. Ett underskott som till på köpet skulle följa på en lång rad av år med underkott. Men trots det handlade intervjuerna förvånansvärt lite om ekonomi. Få (bortsett från ekonomerna) förde in den katastrofala ekonomin i diskussionerna under intervjuerna. Talades det om pengar så var det oftast kopplat till att man behövde mer resurser eller att de befintliga resurserna fördelades fel. Väljer man att betrakta ekonomi och verksamhet som två konkurrerande fokusområden var det tydligt att verksamhet dominerade.

4. Besök 3 – varför händer inget?

Efter mätning 1, vars resultat presenterades i den föregående delen, var det tänkt att mätning 2 skulle få anstå tills modellen införts och de första effekterna skulle kunna noteras. Den faktiska utvecklingen och den nyfikenhet som mätning 1 väckte ledde emellertid till att även mätning 2 genomfördes före modellens införande. Anledningen var att modellen inte genomfördes enligt plan och att datum för införande hela tiden sköts på framtiden. Frågan vi då ställde oss, som varit ledande för mätning 2, var *varför det tog sådan tid*. Man brukar säga att man ska lära av sina misstag och även om ett uppskjutande av införandet av en modell kanske inte kan beskrivas som ett misstag är det i varje fall ett avsteg från den gjorda planen. Av sådana avsteg borde man också kunna lära sig något. Nedan presenteras resultatet av mätning 2 och precis som i det föregående avsnittet presenteras intervjuaterialet tematiserat utifrån intervjuernas innehåll.

Om förändringsarbete

Eftersom införandet av en resursfördelningsmodell kan beskrivas som en organisatorisk förändring ställdes frågan om hur respondenterna upplevde att förändringsarbetet bedrevs och hur det fungerade inom Omsorgsförvaltningen.

Förändringsarbetet beskrevs av respondenterna som präglad av en strävan efter att förankra besluten och att nå en bred enighet före genomförande. Bland annat skedde en större organisationsöversikt i en samverkansgrupp. En respondent framhöll att fördelen med en sådan organisatorisk lösning för förändringsarbete var att förändringsinitiativen förankrades under arbetets gång. Flera respondenter menade att nackdelen med de arbetsformer för förändringsarbete som fanns ledde till att handlingskraften minskade. En respondent hävdade att arbetet ofta stannade vid prat. Även arbetet med resursfördelningen präglades av en strävan efter att förankra processen. Vid intervjuerna menade också flera enhetschefer att resursfördelningsmodellen diskuterats och att de kände sig delaktiga. En enhetschef menade att en negativ aspekt av att arbetet med att införa resursfördelningsmodellen drog ut på tiden var att det i sig ledde till en otydlighet och en oro bland personalen. De förslag som utarbetats inom förvaltningen och som sedan behandlas i nämnden går emellertid inte alltid igenom. Till dessa hör flera förslag som respondenterna sa sig uppleva som viktiga för att nå en god styrbarhet i organisationen. Exempel som gavs på sådana förslag var att verksamhetschefen skulle få ekonomiskt ansvar i den nya organisationen när områdesorganisationen revs upp och att verksamhetsområdena skulle delas in i flera mindre områden. Samtidigt som dessa förändringar stoppats menade flera att den politiska uppfattningen om att organisationen skulle präglas av decentralisering hade fått genomslag.

Ett område som framhölls som problematiskt var att det fanns en informell ordning där personalen på underordnade organisatoriska nivåer gick förbi sin överordnade chef för att driva igenom egna förslag eller motverka förändringar. Exempel gavs på hur enhetschefer gick direkt till politiker för att få gehör för förändringar och stoppa förslag på personaländringar.

Organisationen

Mycket av intervjuerna kom också att handla om organisationen. En åsikt som många framförde var att organisationen var allt för platt. Att 34 enhetschefer ekonomiskt svarade direkt inför förvaltningschefen gjorde det omöjligt enligt flera respondenter att nå en god ekonomisk uppföljning. Det faktum att verksamhetschefen inte hade något ekonomiskt ansvar menade också flera respondenter var olyckligt. En annan aspekt var att det inte varit självklart att det skulle finnas någon verksamhetschefsnivå överhuvud taget. Bland de intervjuade var det flera som menade att istället för dagens platta organisation borde mellannivån stärkas och verksamhetsområdena delas upp i mindre områden med tillhörande verksamhetschef. Till dessa områden borde det kopplas administrativa resurser för uppföljning och som bättre skulle kunna stödja enhetscheferna. En respondent menade att förutsättningarna för en decentraliserad organisation saknades eftersom det saknades fungerande styrsystem.

En annan sak som framhölls var att det saknades mål för organisationen och att det i sig försvårade både den ekonomiska hushållningen och förändringsarbetet. Bland annat menade flera respondenter att avsaknaden av mål gjorde det svårt för den nya myndighetshandläggarenheten att fungera bra.

Flera respondenter menade också att förvaltningens administrativa funktioner var allt för underdimensionerade och felorganiserade. Både antalet ekonomer och antalet personaladministratörer upplevdes som för litet. Bland de intervjuade enhetscheferna framkom åsikten att det var svårt att få det stöd som behövdes beträffande exempelvis ekonomiska frågor eftersom ekonomerna inte hade tid.

Men flera menade alltså också att förutom att den administrativa personalen var för liten till antalet, var de också felorganiserade. Administrationen beskrevs som för spretig för att en chef skulle greppa den och att en uppdelning i en enhet som fokuserade på personaladministrativa frågor och en som fokuserade på ekonomin vore välbehövligt. Men förutom att administrationen var för dåliga på att ge stöd åt både verksamhetschef och enhetschefer menade flera respondenter att uppföljningsarbetet var eftersatt. Bland annat eftersom personalresurserna för ett sådant arbete saknades.

Varför försenat?

I stort sett samtliga respondenter framhöll en eller båda av två huvudförklaringar till varför införandet av modellen försenats. Den ena förklaringen som i stort sett alla pekade på var att det var det undermåliga underlaget för resursfördelningen som var problemet. Det gick helt enkelt inte att fördela efter nivåerna eftersom det inte gick att fastställa hur många omsorgstagare och vilken nivå de skulle tillhöra som respektive enhet hade. Denna orsak förklarade flera respondenter i sin tur med att förvaltningen saknade ett välfungerande verksamhetssystem.

Ett nytt verksamhetssystem, Procapita, hade införts och det hade ställt till problem eftersom det inte fungerade som det var tänkt och inte användes på rätt sätt. Beslut hade inte registrerats ordentligt vilket ledde till att korrekt information inte kunde plockas ut samtidigt som flera menade att den egentliga potentialen i systemet var begränsad. Samtidigt fanns det fler ärenden som över huvud taget inte registrerats i det nya systemet och som därför inte syntes alls. Arbetet med att bringa ordning i systemet försvårades också av att det inte fanns någon som hade det yttersta

systemansvaret. Flera respondenter menade att det blivit fel från början eftersom syftet och funktionen systemet skulle fylla inte var nog utredd innan det började användas.

I arbetet med att fastställa vårdtyngden hände det därför att resultatet blev att en enhet som fick verksamheten att gå ihop och kanske till och med generera ett överskott kunde bli tilldelade 4 mkr samtidigt som en enhet som gjorde ett stort underskott skulle tappa 3 mkr. Sådana orimliga differenser ledde till att arbetet var tvunget att föras ner på enhets- och ärendenivå då det ofta visade sig att ärenden inte registrerats osv.

Den andra förklaringen som delvis är kopplad till den första som beskrivits är att ekonomerna som haft huvudansvaret i arbetet med resursfördelningsmodellen inte haft tid nog att bringa ordning i underlaget och hantera frågorna som rör resursfördelningen. Detta bland annat för att det löpande arbetet tar tid och att förvaltningens allmänna ekonomiska tillstånd krävt att ett besparingsarbete initierats som tagit tid och energi i anspråk av de som arbetar med ekonomin. Bland respondenterna fanns det också de som hävdade att detta var kopplat till att det ute i organisationen saknades engagemang för resursfördelningsfrågorna och att det i allt för stor utsträckning var ekonomerna som var drivande trots att fler chefspersoner borde driva frågan och föra upp den på dagordningen.

Utöver de båda ovan nämnda förklaringarna pekade också flera respondenter på andra svårigheter som måste övervinnas för att modellens skulle kunna införas nämndes. En sådan var att man måste hantera personalresurserna på ett så att de enheter som i och med den nya resursfördelningsmodellen tappar resurser också minskar sin personal så att de går in i arbetet med den nya modellen med en rimlig personalstyrka.

Ytterligare en svårighet som måste hanteras är hur en eventuell ökning av vårdtyngden eller antalet ärenden ska hanteras. Enligt den nya modellen ska enheterna tilldelas resurser efter prestation och då finns risken att antalet prestationer blir så pass stort att totalramen sprängs. En respondent framhöll att det kunde bli svårt att verkligen hålla sig till modellen och att en svårighet därför skulle vara att se till så att modellen underhålls.

Varför infördes modellen inte enligt plan?

Orsaken till mätning 2:s genomförande var nyfikenheten över varför den nya resursfördelningsmodellen inte införts enligt plan och varför arbetet dragit ut på tiden. Den gjorda intervjustudien visar att det går att peka på tre olika förklaringsfaktorer till att införandeprocessen dragit ut på tiden. De tre faktorerna hänger delvis samman och påverkar och påverkas av varandra.

Den första förklaringsfaktorn var kopplad till det sätt på vilket förändringsarbete bedrevs på inom Omsorgsförvaltningen. Det fanns en tradition av att förändringsarbete bedrevs i grupper och att målsättningen är att förändringarna ska vara väl förankrade. Samtidigt som det framställdes som en fördel med välförankrade beslut beskrevs förfarandet som tidsödande. Mot bakgrund av detta skulle det kanske snarast teta sig underligt om införandet av resursfördelningsmodellen gått snabbt.

Men tanken om resursfördelning tedde sig väl förankrad både bland politiker och tjänstemän. Hela förklaringen låg alltså inte i det allmänna sättet på vilket förändringsarbete bedrivs, utan också i att det uppstått problem som måste hanteras som exempelvis utarbetande av underlag för resursfördelningsmodellen och personalfrågor. Problemen med verksamhetssystemet framhölls som den enskilt största förklaringen till förseningen och i arbetet med att bestämma nivåer för omsorgstagarna hade det framkommit luckor i systemet och begränsningar i funktionaliteten.

Men problem är sällan sådana under en längre period om det finns en lösning på dem. I det aktuella fallet verkar det emellertid som om delförklaring ett, att det är en tradition att förändringsarbete tar tid och delförklaring tre tillsammans gör att problemlösandet tar tid. Delförklaring tre handlar om de organisatoriska förutsättningarna som fanns för att arbeta med problem av den natur som det här rörde sig om. Dels verkade det finnas för lite utrymme att arbeta med framåtsyftande arbete som det handlade om, dels var det vara för få som gjorde det och dessutom verkar de sakna det stöd som kan vara behövligt i processen.

Redan i det föregående empiriavsnittet, som handlade om de första intervjuerna, framgick det att många upplevde att det saknades tid för planering och framåtsyftande arbete. Man talade om att man "släckte bränder" istället för att ägna sig åt förebyggande verksamhet. Det samma verkade alltså gälla för arbetet med att förbereda inför införandet av resursfördelningsmodellen. Vardagsproblemen tog tid av det framåtsyftande arbetet. Till viss del hänger det i sin tur samman med ett annat problem, nämligen att drivande bakom införandet av modellen och ansvariga för att utarbeta och förbereda den varit ekonomerna på förvaltningen. Att detta kan beskrivas som problematiskt beror på att dels var ekonomerna så pass få till antalet att de hade fullt upp med de löpande uppgifterna och därför inte kunde ägna tillräckligt med tid och energi åt uppgiften att lösa problemen med resursfördelningen. Dels att en resursfördelningsmodell inte kan isoleras till en "ekonom sak". Att arbetet stöds aktivt och drivs av andra chefer inom förvaltningen är därför viktigt. En förklaring till att stödet inte varit så starkt kan höras samman med att resursfördelningsmodellen betraktats som ett ekonomgöra och mätning 1 indikerade ju att ekonomin spelat en underordnad roll på förvaltningen.

Med siktet på framtiden

Efter genomförandet av mätning 2 ställde vi oss frågan hur det skulle gå med införandet. Projektet hade försenats ett antal gånger och än var allt inte klart för införandet. De problem man hade att hantera var inte enkla och de nödvändiga personalomflyttningar och den flexibilitet som skulle krävas för att modellen skulle fungera tedde sig svåra att hantera i en organisation där förändringsarbete tar tid. Det kändes därför inte längre så självklart att modellen över huvud taget skulle tas i bruk och om den gjorde det kanske det skulle bli en version som inte gav förutsättningarna för de högt ställda förväntningarna att infrias.

Våra farhågor kom emellertid på skam. Ekonomernas enträgna arbete visade resultat i form av en sjösatt modell vid årskiftet 2001/2002. Cirka ett år försenad hade alltså modellen tagits i bruk. Nu var det bara att vänta och se. Vad för effekter skulle modellen föra med sig?

5. Besök 4 – vad hände?

I denna del redovisas resultatet av den intervjustudie, mätning 3, som genomfördes under den första septemberveckan 2002. Om mätning 1 fokuserade på hur det var före och förväntningarna på modellen, mätning 2 på varför införandet drog ut på tiden fokuserade den tredje intervjustudien på vad som hände efter det att resursfördelningsmodellen införts. Viktiga och centrala frågor rör effekter och modellens sätt att fungera. Redovisningen av resultatet av intervjustudien redovisas i tre kategorier som i sin tur delats in i teman. Den första kategorin kan beskrivas som en mer allmän lägesbeskrivning. Den andra kategorin fokuserar på ekonomin och ekonomistyrningen i stort medan den sista behandlar resursfördelningsmodellen mer konkret.

Utvecklingen och så är det nu

Ett första syfte med mätning 3 var att försöka fastställa en mer allmän bild av hur Omsorgsförvaltningen fungerar, vilka problem som finns och reflektioner kring vad som hänt under de senaste åren.

Man pratade en hel del om ekonomi

Problembilden som målades upp dominerades av ekonomin som av många respondenter framhölls som ett stort bekymmer. Vad som då åsyftades var dels att förvaltningen inte klarar av att hålla sig inom de ekonomiska ramarna, dels att resurserna var allt för knappa. Ökade åtaganden motsvarades inte av ökad resurstilldelning. Mest problematiskt i sammanhanget framhölls LSS vara som av en respondent beskrevs som en gökunge som i allt snabbare takt håller på att roffa åt sig av kostnadsutrymmet på bekostnad av SoL verksamheten. Även om LSS verksamheten ligger utanför studiens fokus är det tydligt att den påverkar hela förvaltningen.

Men allt som under intervjuerna handlade om ekonomi var inte negativt. Flera respondenter menade att ekonomin gradvis förbättrats och att den nyvunna kostnadsöverblicken och jämförbarheten mellan olika enheter var mycket positiv. Att besluten blivit tydligare och kopplats till prestationer har inneburit en helt ny möjlighet att följa upp ärenden ekonomiskt. Även bland politikerna som intervjuats upplevdes ekonomin som tydligare och lättare att följa upp.

Flera respondenter refererar till den tidigare dåliga ekonomin som kopplad till hur förvaltningen letts under flera år där ekonomin stått långt ner på dagordningen. Detta kom bland annat till uttryck genom en slapp budgetdisciplin och otydliga signaler beträffande vikten av att hålla budget. Nu däremot är det tydligt att ekonomin är viktig och att det är ”tydlig linje” beträffande hushållningen med resurser.

Turbulent period

Flera beskriver de senaste åren som turbulenta och detta på flera olika sätt. Till en del kopplas turbulensen till att chefer har kommit och gått. Sedan utvärderingsprojektet inleddes har förvaltningschefen slutat och en ny ersättare kommit och den administrativa chefen har både hunnit börja och sluta. Bland enhetscheferna som

intervjuades framhölls förvaltningscheftsbytena inte som något som direkt påverkar verksamheten. Detta trots att de under en period svarade ekonomiskt inför förvaltningschefen.

Men turbulensen på personsidan har också rört personal på alla nivåer. Dels skedde många omflyttningar av enhetschefer i samband med delningen där myndighetshandläggningen blev en egen enhet, dels tvingade införandet av resursfördelningsmodellen fram omflyttningar bland baspersonalen. Vissa enheter som fick kraftigt minskad resurstilldelning i det nya systemet fick släppa ifrån sig personal till enheter som fick en ökad tilldelning. Utöver detta infördes även en personalpool där ett flertal nya tjänster för baspersonal inrättades och som ledde till förändringar i personalstrukturen.

Men turbulensen handlade också, som redan vidrörts, om en kraftigt förändrad organisation. Redan före införandet av resursfördelningsmodellen genomfördes flera stora organisatoriska förändringar som rörde delningen av myndighetshandläggning och verkställande, decentraliseringen, förändrat ekonomiskt ansvar, personalpoolen och arbetslagsutveckling för att nämna de vi tror är särskilt viktiga.

Flera respondenter refererade till den revisionsrapport som KPMG levererade under hösten 2001. En respondent menar att efter den rapporten så har förvaltningen ögonen på sig.

Flera respondenter menar dock att turbulensen håller på att lägga sig och att läget håller på att stabiliseras. Styrningen har förbättrats, personalfunktionen har börjat komma ikapp och så vidare. Flera menar också att stämningen numera är god i förvaltningen och en respondent uttryckte det som att förtroendet mellan olika organisatoriska delar har återvunnits efter den turbulenta tiden.

Om organisationen

Mycket av beskrivningarna av förvaltningen och dess utveckling kom att kretsa kring organisatoriska frågor. Flera respondenter framhöll den platta organisationen som problematisk. Att en enhetschef kan ha uppemot 80 direkt underställda skapar omöjliga situationer vid exempelvis utvecklingssamtal. Många framhåller att idén om att arbetslag ska ta över en del av enhetschefens arbetsuppgifter är bra men att omorganisationen med arbetslag inte fungerat. Därmed har enhetscheferna inte fått någon avlastning i arbetet. På vissa enheter verkade emellertid arbetslagen fungera väl.

Flera respondenter menade att den delning som skett mellan myndighetshandläggare och de utförande enheterna påverkat verksamheten i en positiv riktning. Bland annat menade man att förändringen inneburit att handläggarna under den tid som gått blivit allt mer professionella. Några respondenter framhåller dock att det fortfarande saknades tydliga mål för handläggarenheten och någon menar att man borde veta "vad man kan förvänta sig av Kalmar kommun" när det handlar om äldreomsorg.

Flera respondenter menade att även om läget förbättrats sker det fortfarande mycket akututryckningar och vardagen präglas fortfarande till en del av att hantera uppkomna problem. Andra hävdade att det förbättrats betydligt. Alla saknade dock fortfarande ett strategiskt förhållningssätt gentemot framtiden och mål och planer för

verksamheten. En annan sida av myntet som framkom under intervjuerna var att projekt ofta initieras utan att det finns någon klar plan för genomförande och önskade effekter. Ofta saknas det också ekonomiska kalkyler för projekten som beskriver vad de faktiskt kommer att kosta. Ett exempel som nämndes under intervjuerna var de oklara förhållanden som rått kring personalpoolen bland annat rörande chefskap och ekonomi. Vid förändrings- och utvärderingsarbete tillsätts för stora grupper som gör att det är svårt att fatta beslut eller komma vidare. Exempel som ges är bland annat arbetet med att utvärdera systemet Procapita och införandeprocessen för den nya resursfördelningsmodellen.

Mer om nuläget, men med fokus på ekonomistyrning

En andra kategori frågor som togs upp under intervjuerna handlade om ekonomistyrningssituationen i mer allmänna termer. Centrala teman som diskuterades var ansvar, budgetdisciplin, budgetuppföljning, effektivitet och kvalitet.

Ekonomi och ansvar

På frågan om vem som bär ansvaret för det ekonomiska resultatet i förvaltningen varierade svaren. Vissa menade att det var politikerna, medan andra framhöll att det var förvaltningschefen. Många menade dock att det var ett gemensamt ansvar som alla i förvaltningen delade. Enigheten var dock tämligen stor om att det numera, till skillnad från tidigare år, rådde en tydligare ansvarsfördelning.

Vissa verksamhetsdelar verkade emellertid stå utan ekonomiskt ansvar. Flera av respondenterna menade att myndighetsenheten inte hade något ekonomiskt ansvar. Detta beroende på lagstiftningens art. Helt lyckat ansågs detta inte vara eftersom man hamnat helt i händerna på lagstiftarna. Flera menade att det borde gå att föra in ett visst ekonomiskt ansvar och att detta förmodligen var nödvändigt. Att spara bara genom att rationalisera kunde gå till en viss gräns, men sen handlar det också om att faktiskt göra mindre, vilket endast kan ske genom att myndighetshandläggarna beslutar om mindre bistånd.

Kopplat till budgeten och ansvar framstod två saker som mycket tydliga och där det ena handlar om att budgetansvaret accentuerats under de senaste åren, eller kanske snarare året och det andra handlar om att ansvar för budgeten bara gäller ibland. Resonemanget verkar i och för sig vara giltigt för förvaltningen som helhet men extra tydligt var det inom förvaltningen. De senaste årens dåliga ekonomi med ständiga stora budgetunderskott som till på köpet under flera år accelererade, pressade enligt respondenterna fram en tuffare linje vad gäller krav på budgetföljsamhet inom enheterna. Samtidigt är det helt klart att de tuffare kraven inte alltid efterlevs. Det fanns flera indikatorer på detta, bland annat att många av enheterna ständigt uppvisar ett i många fall kraftigt budgetunderskott. En annan indikator som visar på en inte allt för hård budgetdisciplin var de resonemang som flera förde kring att det var endast om budgeten var ”rätt” som den behövde följas. En enhetschef uttryckte det som att endast om budgeten var ”rimlig” behövde den följas. Rimlig och rätt verkade oftast handla om att det gick att rymma befintlig personal inom budgeten. En respondent uttryckte det som att det var i sin ordning att överskrida sin ram ”bara man vet vart pengarna tar vägen”.

Ekonomi och uppföljning

Flera av enhetscheferna vittnade, som ovan beskrivits, om att tonvikten på att budgeten faktiskt följs förstärkts. På frågan om vad som hände om man överskrider sin budget menade de flesta dock att ganska lite händer. Överskrider en enhetschef rejält kan personen i fråga få redogöra för orsakerna i nämnden. Detta upplevdes dock inte som något obehagligt eller hotfullt. I varje fall inte om det gick att hävda att pengarna gått åt till att bedriva verksamhet. Men från chefer eller ekonomer ges liten eller ingen respons.

Rutinen kring den månatliga budgetuppföljningen är att varje månad ska kommentarer till eventuella avvikelser skickas in till "enhetschefens" ekonom på förvaltningen. Kommentarererna är oftast samma varje månad och handlar om att pengarna gått åt till personal. Någon reaktion sker dock sällan på underskotten och kommentarer till dem. Flera respondenter beskriver ekonomernas arbetssätt som felorganiserat och felfokuserat och att mer tid borde läggas på uppföljning. Dessutom menar flera att ekonomerna tydligare borde kopplas till ett område inom förvaltningen och jobba mot endast en verksamhetschef. Många menar också att det bland vissa chefer inom förvaltningen saknas en tydlighet av hur viktig ekonomin är och att det leder till att de som är intresserade av högre medeltilldelning får gehör trots att det inte finns något utrymme inom ramen.

Vid intervjuerna framgick det också att enhetscheferna i stor utsträckning pratade ekonomi med ekonomerna och verksamhet med verksamhetschefen. Detta trots den förändrade ansvarsfördelning som infördes efter det att kritik riktats mot frånvaron av ekonomiskt ansvar för verksamhetscheferna inom förvaltningen.

Effektivitet

En av intervjufrågorna som ställdes var hur effektiv verksamheten är. Och nästan samtliga tjänstemän och politiker svarade att de inte hade en aning. Verksamheten var svår att beskriva i produktivitetstermer och kvaliteten på det som producerades var omöjlig att uttala sig om. Flera respondenter upplevde att kvalitetsarbetet var undermåligt.

Några kvalitetsindikatorer nämndes dock. En var en enkätundersökning som genomförts där man konstaterat att de flesta var relativt nöjda med servicen. En annan indikator som flera nämnde var den direkta responsen från omsorgstagare och anhöriga. Något som framhölls som en viktig komponent i en högkvalitativ verksamhet var en god dokumentation och väldokumenterade beslut och beslutsunderlag. Detta var också något som förbättrats avsevärt under de senaste åren, bland annat eftersom arbetet med den nya resursfördelningsmodellen bygger på att ersättningen följer med biståndsbesluten. Flera enhetschefer vittnade om att man numera mer nogsamt gick i genom sin enhets beslut för att se så att de var korrekta eftersom ett felaktigt beslut kunde innebära mer eller mindre pengar till verksamheten.

Ett problem som flera respondenter framhöll i sammanhanget var verksamhetssystemet Procapitas fel och brister. Systemet används bara i en mycket begränsad utsträckning och då till dokumentation kring beslut. Däremot används systemet i mycket liten utsträckning för att ta fram kvantifierbara data som kan

användas för verksamhetsbedömning och kanske ställas mot ekonomiska data. Någon uttryckte det som att det helt saknas kopplingar mellan ekonomisystem och verksamhetssystem.

Men vissa respondenter framhöll att det gick att se tecken på att verksamheten faktiskt blivit effektivare om man ser till vad som produceras i relation till resursinsats. Utvecklingen har gått mot ett bättre utnyttjande av befintliga resurser. Bland annat framhölls det att personalresurserna numera utnyttjas mycket bättre. Det är inte längre så att det finns några enheter med en kraftig överbemanning medan andra går underbemannade och hela tiden ringer in ny personal. En annan aspekt av nyttjandet av personalresurserna är att ett aktivare arbete med personaladministrationen har lett till att vissa odefinierade tjänster som tillkommit under åren, utan att det egentligen fanns något beslut bakom dem eller syfte med dem, identifierats och omplaceringar därför kunnat ske.

En annan respondent menar att numera fördelas resurserna efter budgeten och den ram man har till skillnad från innan då resursfördelningen skedde utifrån enheternas kostnader. En annan respondent menar att ser man till den ekonomiska utvecklingen och vad man presterar så har man blivit effektivare.

Resursfördelningsmodellen i fokus

Flera av intervjufrågorna handlade om resursmodellen specifikt, dess funktionalitet, effekter och för- och nackdelar med modellen.

Om modellens sätt att fungera

De intervjufrågor som fokuserade mer direkt på resursfördelningsmodellen och dess funktionalitet inleddes med frågan om hur resursfördelningsmodellen fungerat. Många respondenter svarade på den frågan att det gått ”förvånansvärt bra” eller ”bättre än förväntat”. Fortfarande fanns det problem som inte var lösta när det gäller sifferunderlag till beslut, men flera respondenter framhöll att systemet fungerade så till vida att den nyckel för fördelning av resurser som fastslagits verkligen också tillämpades. Att enheterna skulle få föra med sig eventuella över eller underskott in i nästa år rådde det emellertid delade meningar om. Några framhöll att så var fallet, medan flertalet menade att innevarande år mest skulle betraktas som ett försöksår och därför skulle underskotten inte behöva bäras med. Flera respondenter framhöll också att det skulle vara en omöjlighet för vissa enheter att hämta hem stora underskott eftersom de helt enkelt var för stora.

Ett problem beträffande resursfördelningsmodellens sätt att fungera var att vissa enhetschefer verkade ha svårt för att greppa skillnaden mellan prognos och faktiskt tilldelning. De flesta verkade ta hänsyn till den gjorda prognosen men i mindre utsträckning bry sig om den faktiska tilldelningen. En annan aspekt av modellens funktionalitet var att flera enhetschefer framhöll att de inte alls brydde sig om vilken kategori en omsorgstagare tillhörde, utan det som beaktades var timmarna som står angivna i beslutet. Flera av de intervjuade enhetscheferna hade heller ingen tydlig bild av verksamhetens ”intäktsida”, utan ställde underskotten direkt mot antalet anställda och tjänsternas utformning.

En komponent i modellen som diskuterades och i viss mån ifrågasattes under intervjuerna var nivåindelningen och ersättningsnivåerna. Några respondenter framhöll att modellen inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till de olika enheternas förutsättningar. Ett exempel på detta som gavs var att äldreboendenas utseende och planlösning påverkar hur mycket personal som behövs. En annan synpunkt som framfördes var att nivå fem kanske var för grovt indelad och att ytterligare fördelningsnycklar för de tyngre fallen kanske borde tillämpas. Kopplat till nivåindelningen är också den problematiken som en respondent lyfte fram och som rör underlaget för nivåindelningen. Fördelningen av resurserna och bestämmandet av nivåbeloppen skedde med utgångspunkt i den befintliga kostandsvolymen och inte utifrån någon självkostnadsberäkning.

Flera av de intervjuade enhetscheferna menade att ersättningsnivåerna över lag var för lågt satta och menade att de borde vara högre. Många av enhetscheferna menade med eftertryck att det var svårt att få något egentligt grepp om vad som skulle ingå i ersättningen som utgick enligt resursfördelningsmodellen och menade att något även måste täcka kringkostnaderna i form av telefon, dator, mm.

En annan aspekt av modellens sätt att fungera som lyftes fram som problematisk var hur kraftigt ökade volymer av omsorgstagare, eller vårdtyngd skulle hanteras. I den nuvarande konstruktionen måste ersättning utgå till de enheter som får fler ärenden och detta oavsett hur många det är. En kraftig ökning skulle således innebära att totalkostnadsramen skulle spräckas eller att modellen skulle sättas ur spel och ett tak införas för hur mycket ersättning som faktiskt kan utgå. Flera respondenter menade att man haft tur hittills eftersom problemet inte uppstått.

Effekter av införandet - mycket handlade om personalfrågor

Införandet av resursfördelningsmodellen hade medfört en rad effekter enligt respondenterna. Olika effekter på personalen framhöll flera som tydligt kopplade till resursfördelningsmodellen. En effekt på personalområdet var att införandet av modellen lett till en omfattande omflyttning av personal. Eftersom resurserna omfördelades efter en ny fördelningsnyckel som baseras på hur mycket var enhet presterar tappade vissa enheter i resurstilldelning medan andra fick mer resurser vid modellens införande. Som en konsekvens av detta fick personal på den enhet som tidigare haft en högre tilldelning flytta till andra enheter som fått mer. Något nollsummespel handlade det emellertid knappast om. Införandet av resursfördelningsmodellen innebar de facto att den totala resurstilldelningen minskades i förhållande till tidigare. En respondent framhöll att nu hade man börjat utgå från tillgängliga resurser vid fördelningen istället för som tidigare de existerande kostnaderna.

Omflyttningen hade dock inte gått helt smärtfritt utan skapat en del oro bland baspersonalen och protester. Flera respondenter menar att denna omflyttning varit nödvändig och att genomgången av de olika enheternas resurstilldelning och bemanning lett till ett effektivare utnyttjande av resurser. En respondent beskrev det som att numera ”skvalpar det inte runt” personal längre.

En annan effekt av införandet av resursfördelningsmodellen var att resursfördelningen förändras hela tiden beroende på hur många omsorgstagare en enhet har att ta hand om och vilken nivå de tillhör. Nivån är i sin tur beroende av behov av bistånd. Främst

påverkar detta de enheter som bedriver verksamhet inom hemtjänsten eftersom de särskilda boendena i regel har en full beläggning av omsorgstagare som tillhör kategorin nivå fem. De enhetschefer som intervjuades och som var ansvariga för hemtjänstverksamhet menade att ett problem med dessa svängningar i resurstilldelningen var att personalresurserna inte var lika flexibla. Över en natt kan underlaget för resursfördelningen förändras för en enhet medan det tar tid att göra personalförändringar och lägga om scheman.

Som ett led i detta framhöll flera respondenter att det fördes en diskussion kring hur man ska lösa problemet och en lösning som framhölls var att enheterna skulle ha en basbemanning som inte påverkades av eventuella svängningar och en mer flexibel toppbemanning. Flera menade att personalpoolen i det sammanhanget skulle kunna fylla en viktig funktion och matcha personalresurserna mot de enheter där ett tillfälligt behov uppstår. Som personalpoolen fungerade vid studiens genomförande menade flera respondenter att den knappast hjälpte överhuvudtaget eftersom poolen allt som oftast inte hade någon personal att erbjuda de som efterfrågade. Ett annat problem som framhölls var också att det var dyrare att utnyttja personalpoolens personal än att ringa in egna timanställda.

Flera av enhetscheferna menade att den nya resurstilldelningen och kopplingen till utförandet lett till en än starkare fokus på att utnyttja personalresurserna optimalt. Detta tar sig bland annat uttryck genom att det inte tas in timanställda mer än nödvändigt och att antalet heltidstjänster reduceras till ett minimum. Detta eftersom arbetsbördan är som störst på mornarna när omsorgstagarna ska stiga upp och sedan på kvällen. Däremellan är arbetsbelastningen betydligt lindrigare. Heltidstjänster leder därför till ett överskott av personal de tider då behovet inte är lika stort. Ett sätt att hantera problematiken har varit så kallade delade turer där personalens arbetsdag bryts i mitten av en lång rast. Något som oftast inte alls är särskilt populärt bland personalen.

Att minimera antalet heltidstjänster går stick i stäv med de politiska ambitionerna att så många som möjligt ska erbjudas möjlighet att arbeta heltid. Flera respondenter framhåller också att just denna ambition skapar något av ett dilemma eftersom två olika signaler skickas. Den ena är att förvaltningen ska arbeta effektivt och utnyttja resurserna och hålla sig inom ram medan den andra är att kostsamma heltidstjänster ska erbjudas så många som möjligt.

Fler effekter - enkelhet och rättvisa

Den nya resursfördelningsmodellen har lett till en ökad tydlighet vad gäller grunden för fördelning av resurser. Flera respondenter menade att modellen är enkel att förstå och att den är rättvis såtillvida att alla enheter får samma resurser om de har samma omvårdnadstyngd bland omsorgstagarna. I sammanhanget betonade också några respondenter att enkelheten i modellen lett till att mindre energi behöver läggas på diskussioner kring resursfördelningsfrågor. Detta framhölls även av intervjuade politiker som en fördel. Det nuvarande systemet jämfördes med de gamla där de enhetschefer som ropade högst fick störst tilldelning, vilket man med den nya resursfördelningsmodellen kommit ifrån.

Enkelheten och tydligheten i modellen har också haft en positiv inverkan på möjligheterna att följa upp verksamheten, både för politiker och för tjänstemän. Till

del berodde detta på att resursfördelningsmodellen bygger på att beslut dokumenteras noggrant, vilket också gör att de går att följa upp bättre. Det har blivit tydligare vad de olika enheterna faktiskt presterar och hur deras ekonomi ser ut eftersom det går att koppla intäkter till kostnader, vilket inte gick tidigare. En enhetschef uttryckte det som att "man får ett kvitto på vad man gör". En sak som framkommit är att samtidigt som antalet ärenden ökat sedan modellen infördes har antalet tunga ärenden minskat, något man inte kunnat konstatera tidigare eftersom underlaget inte gått att få fram. Indikationer finns emellertid på ett trendbrott under hösten med fler tyngre ärenden.

Flera respondenter menade också att modellen medfört en rättvisare verksamhet. Dels genom att dokumentationen av ärendena blivit bättre, vilket flera ansåg vara en viktig del i ett kvalitets och rättstänkande. Dels genom att varje vårdtagare faktiskt kopplas till en ersättning. Det för med sig att varje vårdtagare kommer till en enhet som har samma ekonomiska förutsättningar som andra enheter. Här har också omorganisationen årskiftet 2000/2001 spelat en viktig roll då myndighetshandläggarna separerades från verkställigheten.

Effekter på ekonomin

Modellen har haft en positiv påverkan på ekonomin enligt flera respondenter. Från att tidigare ha fördelat resurser utifrån den rådande kostnadsstrukturen och efter principen om att den som bäst argumenterar för en högre tilldelning belönas, har fördelningen sedan modellen infördes utgått från den ram SoL-verksamheten har. Genom införandet av modellen har därför, som beskrevs i inledningen av avsnittet, dels en omfördelning skett mellan enheterna, dels har en minskning av tilldelningen skett till vämen. En respondent uttryckte det som att nu "gör man mer för mindre pengar".

En annan aspekt av den nya resursfördelningsmodellen är att enheternas tillstånd beträffande ekonomin har hamnat mer i fokus när tilldelade resurser kan ställas mot prestation. Enheter som enligt de nya principerna för resursfördelning hade för höga kostnader har tvingats till besparingar. Något som tagit tid och flera av enheterna som varit tvungna att lämna ifrån sig resurser hade vid mätning 3:s genomförande fortfarande inte anpassat sina kostnader efter det nya läget, utan genererade ett allt större ackumulerat underskott. Samtidigt vittnade fler enhetschefer, i synnerhet de med hemtjänstverksamhet, att det faktum att resurstilldelningen inte längre var konstant utan varierade ledde till att man aktade sig för att dra på sig höga fasta personalkostnader. Nya omsorgstagare som tillkommer med tillhörande resurser försöker man hantera genom flexibla personallösningar, vetskapen finns att de nya resurserna kan försvinna lika snabbt som de kom. Ett problem i sammanhanget är också att det inte går att ändra personalresurserna lika snabbt som resurstilldelningen ändras. Scheman läggs för flera veckor i taget och många anställda har fasta tjänster, samtidigt som det också hela tiden måste finnas utrymme för att ta hand om nya omsorgstagare.

En annan effekt resursfördelningsmodellen haft är att det blivit angeläget för enheterna att förvissa sig om att alla beslut de har att verkställa verkligen är "rätt". Flera enhetschefer framhåller att man nu noggrant kontrollerar att en omsorgstagares beslut verkligen stämmer överens med vad personalen anser är rimligt. Det är viktigt om så inte är fallet att ta kontakt med myndighetshandläggaren och se till att personen får ett mer korrekt beslut. Flera respondenter framhöll också att man efter

resursfördelningsmodellens införande betonar vikten av att inte göra för mycket. Förr kunde baspersonalen lägga mer tid än vad som var beslutat om de upplevde att behovet fanns, men med allt knappare resurser och tydliga biståndsbeslut anses inte det utrymmet finnas längre.

Ett annat tecken på att modellen har effekter på det ekonomiska området är att den väcker engagemang hos personalen, både bland enhetschefer och baspersonal. Enhetscheferna har fått ett tydligare grepp om ekonomin och kan se och förstå vad upp och nedgångar i resurstilldelningen beror på. Det samma gäller för baspersonalen som också uppges ha blivit mer intresserade av ekonomin. Någon respondent framhöll emellertid att detta engagemang förmodligen till stor del berodde på att ekonomin blivit en del av de nya arbetslagens uppgifter. Bland enhetscheferna var det också flera som påpekade att det var enklare att förklara för baspersonalen i arbetsgrupperna varför och hur ekonomin utvecklades för den egna enheten.

Slut på mätningarna, nästan

De ovan presenterade resultaten från mätning 3 utgör slutpunkten för den planerade materialinsamlingen. I nästa del analyseras det insamlade materialet och i samband med det har en dialog skett med personer på Omsorgsförvaltningen kring frågetecken som uppstått och iakttagelser som kanske behövt en förtydligande förklaring. Mycket av det kompletterande uppgifterna har rört dokument såsom årsredovisningar, genomförda interna utredningar mm.

6. Effekter och funktionalitet – resursfördelningsmodellens betydelse

I denna del lyfter vi fram och belyser hur den nya resursfördelningsmodellen påverkat verksamheten ur olika perspektiv. Att en resursfördelningsmodell har en främjande effekt på effektiviteten och produktiviteten i en organisation är naturligtvis av yttersta vikt. Därför diskuteras modellens sätt att fungera och de effekter den haft ur ett effektivitets och produktivitetperspektiv. Studiens syfte är att generera kunskap som kan ligga till grund för ett lärande som kan leda vidare till förbättrings och utvecklingsarbete. Därför lyfts också bra och mindre bra egenskaper hos modellen fram. Men som konstaterades i rapportens inledning är det viktigt att inte för snävt fokusera på ekonomistyrningsmodellen utan att också belysa modellen i sitt sammanhang. I denna del diskuteras därför också organisationen på Omsorgsförvaltningen och på vilket sätt den påverkar modellens sätt att fungera och vilka förutsättningar som ges för positiva effekter att uppstå.

Med utgångspunkt i den materialinsamling som gjordes under det andra besöket, mätning 1, gick det att dels ställa samman en problembild, dels att identifiera vilka förhoppningar man hade på modellen. Avslutningsvis i denna del görs därför en återkoppling till de mål och förväntningar man inom förvaltningen hade på den nya resursfördelningsmodellen.

Ny resursfördelning – Hur fungerar det?

Under intervjuerna förmedlades en positiv bild av modellens sätt att fungera. Bättre än förväntat menade många. Vi som följt utvecklingen är beredda att hålla med. Modellen har fått styra resurstilldelningen och ingen, varken politiker eller tjänstemän, invände egentligen i någon större utsträckning mot det nya sättet att fördela resurser på. Modellen kan därför beskrivas som väl förankrad och icke ifrågasatt. Dessutom gavs inga exempel på att modellen skulle ha satts ur spel genom att vissa enheter fått resurser ”vid sidan om” modellen. Men trots att de flesta var nöjda pekades emellertid ett par brister i modellen ut. Brister eller begränsningar i funktionaliteten kan delas in i två olika kategorier, modellspecifika och kontextspecifika problem.

Modellspecifika problem

En brist i modellen var otydligheten beträffande hur enheternas över- och underskott ska hanteras. Någon tydlig linje fanns inte, men de flesta verkade uppfatta det första året som ett försöksår där under och överskott inte skulle föras med in i nästföljande år. För att en modell ska behålla sin legitimitet och få effekt är det viktigt att sådana frågor klaras ut (Brorström m.fl. 1999). Ett underskott som inte förs med kan lika gärna betraktas som en resurstilldelning utanför modellen. Skulle ett sådant förfarande bli rutinemässigt hamnar man åter i problematiken att resursfördelningen sker enligt oklara och kanske godtyckliga principer.

Under intervjuerna framkom det åsikter om att nivåerna var för låga. Det handlandade dels om att ersättningen till enheterna var för låg över lag dels om att

vissa nivåer borde justeras. Bland annat menade flera respondenter att det kanske kunde göras en tydligare indelning av nivå fem. Kopplat till detta var också att flera av enhetscheferna inte verkar ha förstått att de numera har ansvar för resultatenheter. Frågor om kringkostnader också ska täckas av fördelningen enligt modellen indikerar att det finns en kunskapslucka om hur modellen fungerar.

Ytterligare ett problem med modellen är att den saknar en beredskap för vad som ska hända om det relativt snabbt tillkommer en större mängd nya omsorgstagare. Risken torde vara överhängande att antingen Omsorgsförvaltningens drar på sig ökade kostnader som hamnar utom kontroll eller att modellen havererar och att ersättning inte utgår efter prestation.

Delvis kopplat till nyss nämnda problematik är att det saknas en genomtänkt strategi för myndighetshandläggarnas roll i modellen. Det är genom deras beslut som kostnader genereras och även om arbetet påverkas av lagstiftning menar flera av de intervjuade att det går att skärpa bedömningarna. Ytterst handlar det givetvis om att följa lagstiftningen men lokala politiska beslut och den interna myndighetshandläggningen spelar en väsentlig roll. Att jämförbara kommuner har lägre antal hemtjänstären den per invånare (jämför med exempelvis Karlskrona) stödjer resonemanget att det lokalt i kommunerna går att göra prioriteringar.

Ytterligare ett problem rör ansvarsfördelningen beträffande resursfördelningsmodellen. Drivande och ansvariga för införandet av modellen har varit ekonomerna och engagemanget för modellen verkar ha varit svalare bland övriga chefer. Samtliga ställer sig emellertid positiva till konstruktionen och sättet modellen fungerar på. Modellens sätt att fungera skulle förmodligen stärkas av att ett bredare stöd som kanske också formaliseras genom ansvarsfördelningen. En resursfördelningsmodell som den är utformad inom SoL är ett styrningsinstrument vars nytta inte bara ekonomer borde kunna uppskatta.

Kontextspecifika problem

Som det inledningsvis konstaterades i rapporten implementeras en styrmodell alltid i en befintlig kontext som också anger förutsättningarna för modellen att fungera. Även på detta område gick det att identifiera ett antal problem.

Ett problem som dessutom framstår som svårlöst är hur problematiken med fluktuerande resurstilldelning och en trögrörlig personal ska hanteras. Att det är ett angeläget problem indikeras av att många tog upp det under intervjuerna. Möjligheten att snabbt minska, eller öka, personalen är begränsad. Arbetsschema läggs för flera veckor i taget och många i personalen har fast anställning. Samtidigt är det svårt att fylla plötsliga personalbehov på grund av bristen på personal. Den nya personalpoolen framhålls som en lösning men måste utvecklas för att fungera som en sådan.

Ett annat problem som också kan tänkas påverka förutsättningarna att nå full effekt av modellen rör de kunskapsbrister enhetscheferna visade sig ha. Det handlar dels om okunskap om hur modellen fungerar, dels om okunskap rent allmän om sin egen ekonomi och hur en resultatenhet fungerar. Beträffande det förstnämnda var det flera som hade svårt att reda ut relationerna mellan resultat, resultat i förhållande till prognos och vad som faktiskt ligger bakom siffrorna. Beträffande det sistnämnda var

det tydligt att enhetscheferna fortfarande arbetade som om de vore kostnadsenheter. Faktum att de nu arbetade med en intäktsida negligerades i stort sett helt.

Problemet med att budgeten inte hålls förstärks av att rutiner för hur underskott ska hanteras saknas. Delvis handlar det som ovan nämnts om att det måste finnas en tydlig linje för hur över- och underskott ska hanteras. Men det handlar också om rutiner för feedback och vilken reaktion ett underskott framkallar. Budgetuppföljningen är bristfällig inom Omsorgsförvaltningen, vilket urholkar budgetdisciplinen. Det nuvarande systemet med att i stort sett inget alls händer upplevs inte som tillfredsställande av varken ekonomer eller enhetschefer. Det nuvarande arbetssättet och rutinen kring den månatliga budgetuppföljningen upplevs som problematiskt. Ekonomerna hinner inte med uppföljningsarbetet och dessutom är de organiserade på ett sätt som minskar deras möjlighet att fördjupa sig i ett verksamhetsområdes problematik. Flera respondenter menade att en omorganisation inom ekonomiavdelningen där en ekonom kopplas till ett verksamhetsområde vore att föredra. Ytterst handlar emellertid frågan om hur budgetansvaret ska utkrävas. Problematiken verkar inte heller vara isolerad till enhetsnivå.

Ytterligare ett problem kopplat till budgetföljsamhet är att alla enheter fortfarande inte vid den sista intervjuomgången anpassat sina kostnader efter de nya förhållandena. På vissa enheter ackumuleras ett allt större underskott. Rimligtvis borde kraftfulla åtgärder vidtas för att få ner kostnadsmassan så att den matchar den nya resurstilldelningen. Intervjumaterialet indikerar att enhetscheferna upplever att de har för lite stöd i sitt arbete med att klara sin budget. Att vissa enheter tillåts gå med underskott som ackumuleras är ett problem som måste hanteras. Underskotten kan och bör tolkas som resurstilldelningar utanför modellen och alla sådana yttringar bidrar till att urholka modellens legitimitet och styrka som är dess enkelhet och de rättvisa fördelningsprinciperna är förknippade med.

Ny resursfördelning – Vad har det inneburit?

Inom den organisationsteoretiska litteraturen går det att finna en rad exempel på förändringsförsök som genomförts men som haft föga effekt på verksamheten (se exempelvis Erlingsdottir 2000). Här är det tvärtom. Införandet av den nya resursfördelningsmodellen har medfört en rad effekter. Inledningsvis diskuteras effekterna ur ett effektivitets och produktivitetsperspektiv.

Effektiva effekter

I ett läge då resurserna framstår som knappa och det samtidigt finns ett stort behov av produktion av olika tjänster är det viktigt att verksamheten bedrivs på ett sätt där de tillgängliga resurserna utnyttjas till fullo. Effektivitetsbegreppet delas ofta in i två delar; effektivitet och produktivitet. Produktivitet definieras då som att man ska göra saker rätt innebärandes en så optimal resursanvändning som möjligt. Effektivitet definieras som att göra rätt saker. Det räcker inte med att göra så mycket som möjligt för pengarna, man måste också se till att det är rätt saker som görs. Att matematiskt räkna fram effektiviteten och produktiviteten inom SoL verksamhet är svårt inte minst eftersom tjänstens kvalitet är svår att bestämma (Westlund 2001). Går det inte att bestämma kvaliteten går det inte heller att bestämma kvantiteten. Här nöjer vi oss därför med att peka på effekter som är positiva eller negativa ur ett effektivitets och produktivitetsperspektiv eller förändringar som gynnar sådana effekter.

En första iakttagelse som gjordes under intervjuerna var att respondenterna hade svårt att beskriva verksamheten utifrån effektivitets och produktivitetstermer. De flesta, både politiker och tjänstemän, sa sig inte ha någon uppfattning om varken effektivitet, produktivitet eller kvalitet. Jämfört med hur det var tidigare innan resursfördelningsmodellen infördes framgår det emellertid att situationen förbättrats eftersom nu kan nivåindelningarna lyftas fram som indikator på vad som produceras. Till mångas förvåning hade det bland annat kunnat konstateras att under årets första hälft hade antalet ärenden ökat samtidigt som vårdtyngden minskat per ärende. Detta går stick i stäv med den allmänna uppfattningen att vårdtyngden hela tiden ökar, vilket bland annat hävdas i verksamhetsbeskringarna för 1999 och 2000. Det finns givetvis en möjlighet att utvecklingen faktiskt vänt mellan 2000 och 2001.

Studien visar emellertid att resursfördelningsmodellen haft en positiv påverkan på verksamheten båda vad gäller produktivitet och effektivitet. Nedan diskuteras effekterna närmare.

Effektivitet

Beträffande effektiviteten, om det är rätt saker som görs var det svårt att skapa någon helhetsbild. Den tydligare kopplingen mellan biståndsbeslut och ersättning verkar emellertid ha fört med sig att dokumentationen kring varje beslut förbättrats och det i sig upplevde många som en kvalitetshöjning. Dessutom har det blivit viktigt att alla omsorgstagare har "rätt" beslut så att de hamnar i en ersättningsnivå som är rimlig utifrån behoven. En annan sida av att göra rätt saker är att det på enheterna numera betonas att besluten ska följas så till vida att baspersonalen inte ska göra mer än vad som står i besluten.

Även om besluten blivit bättre dokumenterade fanns det dokumentations- och dataregistreringsproblem som påverkar möjligheterna att analysera verksamheten. Bristerna i Procapita upplevdes av många som hämmande ur effektivitetssynpunkt. Bland annat är det svårt för tjänstemännen inom förvaltningen att göra kopplingar mellan verksamhetssystemet och ekonomisystemet. Olika brytningar av data ger olika resultat och det är svårt att veta vad det beror på. Effektiviteten och produktiviteten blir därmed svåranalyserad. Utredningar inom förvaltningen har också påvisat brister i grunddata i systemen och en ofta ickeöverensstämmelse mellan data i Procapita och verkliga förhållanden.

För att kunna göra rätt saker måste verksamheten också vara styrbar. Prioriteringar och beslut som fattas måste få genomslag i verksamheten. Resursfördelningsmodellen har bidragit till att öka styrbarheten på flera sätt. Det har blivit en bättre budgetföljsamhet. Budgetföljsamheten har förmodligen i hög utsträckning påverkats av den allmänt ökade ekonomiska medvetenheten som kunde konstateras. Men de åtgärder som vidtagits i samband med introducerandet av resursfördelningsmodellen i form av personalomflyttningar har med största säkerhet bidragit till den ökade budgetföljsamheten (se bilaga 4). Styrbarheten har också ökat genom att ett tydligare och enklare system för resursfördelning införts där lite energi går åt till själva fördelningen, vilket även politiker framhåller som en fördel. Kritiken mot det gamla systemet handlade mycket om att det var svårstyrt och ogenomträngligt, något som alltså förbättrats. Till den ökade styrbarheten bidrar också de noggrannare dokumenterade besluten och kopplingen mellan resurs och prestation som både av

politiker och tjänstemän underlättar både uppföljning och analys. Tjänstemän och politiker har helt enkelt bättre koll på vad som görs på de olika enheterna.

Produktivitet

En effekt införandet av resursfördelningsmodellen fört med sig och som varit gynnsam ur ett produktivitetperspektiv är att kostnadsmedvetenheten ökat. Till viss del beror detta på att medvetenheten om den bekymmersamma ekonomiska situationen inom förvaltningen som helhet verkar ha ökat, men kopplingar går att göra till den införda modellen. Modellen har tydliggjort ekonomin i vissa avseenden och enhetscheferna har lättare för att kommunicera det ekonomiska läget till baspersonalen. Rent pedagogiskt är det lättare att greppa det ekonomiska läget och förklara varför en enhet fått mer eller mindre resurser tilldelade sig. Detta samtidigt som resursfördelningsmodellen innebär en tuffare linje beträffande budgetdisciplin. De flesta vittnar i vart fall om att det numera är allvarigare att överskrida budget. Samtidigt visar de under året ackumulerade underskotten och de svaga rutinerna kring budgetuppföljningen om att så värst tuff är inte linjen. Men modellen verkar alltså ha bidragit till att öka det ekonomiska medvetandet.

Det fanns fler tecken på en ökad produktivitet i form av att resurser utnyttjas på ett optimalare sätt än tidigare. Framförallt framstår utnyttjandet av förvaltningens personalresurser som effektivare. Detta på två sätt. Dels genom den initiala omflyttningen av personal där vissa enheter som tidigare haft "för mycket" personal lämnat ifrån sig och de som haft mindre i förhållande till sina prestationer fått mer. En tydlig engångseffekt är tydlig där införandet omfördelat resurser, men att det också skett en besparing. Dels genom en mer dynamisk effekt där modellen har medfört att det finns incitament för enheterna att hela tiden vara vaksamma på om de har rätt antal personal i förhållande till sina åtaganden och att det gäller att matcha personalstyrka och antal ärenden och nivåtyngd.

Framförallt gäller denna effekt främst de enheter som bedriver hemtjänstverksamhet eftersom det är där arbetsbelastningen kan komma att variera. Att det arbetas aktivt med personalresurserna kommer bland annat till uttryck genom att enhetscheferna försöker lösa toppar utan att ta in extrapersonal och mer aktivt försöker matcha tjänstegraderna utefter variationerna i belastningen under dagarna. En förstärkt personaladministration har med största säkerhet bidragit till och ökat möjligheterna till den mer effektiva användningen av personal. Att bara utnyttja personalresurserna när man behöver dem innebär också problem vad gäller målet att så många som möjligt ska kunna erbjudas heltidstjänster. Ett optimalt användande av personalresurserna verkar därför motverka en ökning av den totala mängden heltidstjänster.

Flera respondenter framhöll att en produktivitetssökning skett så till vida att mer utförs för mindre pengar. Resonemanget är svårt att föra i bevis eftersom det inte finns några bra mätetal för faktiska prestationer eller kvaliteten på dem men vissa indikatorer talar för att det kan stämma. Bland annat har totalkostnaden minskat mellan 2001 och 2002. Mycket beroende på att 2001 års resurser fördelats med utgångspunkt i den ram som fanns och inte som tidigare utifrån det befintliga kostnadsläget. Samtidigt verkar inte den totala ärendemängden ha minskat, utan snarare ökat.

Andra effekter

Det nya sättet att fördela resurserna på upplevdes av samtliga som rättvist eftersom det är enkelt för alla att förstå hur fördelningen gått till. Det var också en av de egenskaper som efterlystes vid införandet.

En annan effekt är att det nya sättet att fördela resurserna på också väcker nya tankar om hur man måste arbeta på förvaltningen. Exempel på det är att numera diskuteras hur flexibilitet och kontinuitet ska kunna förenas. Samtidigt som det är viktigt, i synnerhet för hemtjänstenheterna, att ha en flexibel personal är det viktigt att ha en god stabil basbemanning, bland annat för att få fungerande arbetslag.

Ytterligare en effekt av införandet av modellen är att det skapats en koppling mellan behov och resurstilldelning. Flera respondenter menade vid mätning 1 att som det fungerade då med en resursfördelning som var osystematisk och saknade koppling till vad enheterna faktiskt utförde var mycket otillfredsställande. En positiv utveckling har därmed skett i förhållande till hur det var tidigare.

En annan aspekt är att resursfördelningsmodellen medfört att verksamheten också blivit rättvisare för omsorgstagarna. I den nya modellen följer resurser med besluten varför alla omsorgstagare medför ett ekonomiskt utrymme. Tidigare kunde en omsorgstagare tillkomma en enhet utan att nya resurser tillfördes och det fanns ingen relation mellan antal omsorgstagare och ersättning på en enhet. Beroende på vilken enhet de kom till som omsorgstagare varierade därför den tilldelade resursen.

Men systemet har också blivit rättssäkrare för den enskilde medborgaren. Detta hänger delvis också samman med den nya organisationen där myndighetshandläggare separerats från utförarverksamheten, men också med det faktumet att större krav ställs på beslutsunderlag och dokumentation.

Ytterligare en effekt av införandet av resursfördelningsmodellen är att kopplingen mellan ersättning och prestation blottlagt fel och brister i Procapita. Eftersom modellen bygger på att varje enhet får betalt för vad de presterar i form av ärenden som är indelade i nivåer blir det viktigt att data finns om vad varje enhet presterar. Detta har dels lett till att en rad problem beträffande Procapita var tvungna att lösas före införandet, dels att efter införandet sker en noggrannare kontroll av hur registrering av ärenden sker och hur aktuella de är. Uppföljning som gjort internt inom förvaltningen har visat att på vissa enheter är kvaliteten på materialet i Procapita minst sagt bristfällig.

Blev det som man hoppats?

Efter mätning 1 kunde vi konstatera att det var främst tre saker intervjupersonerna framhöll att de ville uppnå med den nya modellen. Det ena var att den skulle leda till ett rättvisare system för resursfördelning som samtidigt var rättsäkrare. Syftet med det var att komma ifrån det upplevda godtycket i resursfördelningen. Det andra personerna på förvaltningen ville uppnå med den nya modellen var att man ville få en koppling mellan behov, prestation och ersättning och det tredje målet var att införandet av modellen skulle leda till en effektivare verksamhet.

Betraktas de ovan listade effekterna av systemet går det att konstatera att man i stort sett uppnått det man strävat efter. Fördelningen av resurser sker enligt den nya modellen och upplevs som både rättvist och rättsäkrare. Dessutom baseras fördelningen på en tydligt koppling mellan behov och resurstilldelning.

Det gick också i mätning 1 att konstatera att det fanns en förhoppning om att den nya resursfördelningsmodellen skulle bidra till ett ökat utrymme för framförhållning och planering. Vid mätning 1 kunde det konstateras att dessa områden upplevdes som eftersatta, vilket även gick att konstatera vid de båda efterföljande mätningarna. Det verkar emellertid som att införandet av resursfördelningsmodellen faktiskt bidragit till att ge utrymme för mer framförhållning. Detta eftersom många respondenter menar att det numera går åt mindre energi till att diskutera resursfördelningsfrågor samtidigt som verksamheten blivit lättare att analysera.

Ytterligare en iakttagelse är att den nya resursfördelningsmodellen påverkat ekonomin positivt. Vad som gör det intressant är att efter mätning 1 gick det att konstatera att få av respondenterna trodde att resursfördelningsmodellen skulle få någon gynnsam effekt på ekonomin. Modellen kan därför sägas ha fungerat bättre än väntat sett ur ett finansiellt perspektiv.

7. Att lära genom ett processperspektiv – Tidsaspekten

I den föregående delen fokuserades det på effekter och funktionalitet. Vad som hade hänt lyftes fram. I denna del lyfts istället hur det hände fram och det visar sig att ytterligare effekter kan skönjas och en djupare förståelse kan fås för vad det faktiskt innebär för en omsorgsförvaltning att en ny resursfördelningsmodell införs. Utgångspunkten för denna analys har varit dels vikten av att belysa den organisatoriska kontexten, dels vikten av att beakta tidsfaktorn.

Tiden i fokus – från slutet till början

En historia kan berättas på många sätt och här tas utgångspunkten i de beskrivningar som getts av förvaltningens utveckling. Olika respondenter har varit med olika länge men de tidigaste berättelserna börjar i början på 90-talet. Utsagorna har kompletterats med studier av siffermaterial och befintligt utredningsmaterial.

Nedgång

Vid 90-talets början beskrivs Omsorgsförvaltningen som en liten enhet, utan LSS och tunga vårdfall. Dem tog landstinget fortfarande hand om. Nettokostnaderna låg 1991 på 149 mkr och ett överskott på 3 mkr redovisades. Storleken på förvaltningen gjorde att cheferna inom förvaltningen hade god kännedom om förhållanden ute på enheterna som var indelade organisatoriskt utifrån geografisk tillhörighet. Verksamheten var inte större eller mer komplex än att de olika områdescheferna kunde hålla koll på ekonomin.

Förändringar av det större slaget stundade dock i och med att ädelreformen genomfördes. Kommunen fick överta en hel del verksamhet från landstingen. Budgetomslutningen ökade markant och antalet anställda likaså. 1992 hamnade nettokostnaderna på 274 mkr. Ganska snart började de ekonomiska bekymren hopa sig. Den tidigare lilla och lättöverskådliga organisationen hade blivit stor och svåröverskådlig. 1996 gjorde förvaltningen ett underskott på 4,5 mkr och nettokostnaderna hade ökat till 395 mkr. LSS som också tillkommit slukade allt mer resurser. I och med att verksamheten utökats med LSS försvann också enkelheten. Organisationen var inte designad för att klara de nya förhållanden som rådde och både förvaltningschef och områdeschefer tappade den goda kontroll de tidigare haft över verksamheten. Samtidigt som en medvetenhet fanns om att inte allt fungerar optimalt skedde inga större omorganisationer även om diskussioner fördes om både omorganisationer och nya resursfördelningsmodeller. Bland annat initierades och genomfördes en organisationsöversyn som senare ledde till förändringar.

Fritt fall

Mellan 1999 och 2000 beskrivs organisationen som helt i kaos och kostnaderna fullkomligen exploderade. Nettokostnaderna hamnar 1999 på 504 mkr och 2000 på 520 mkr, vilket innebär underskott på 9 respektive 18,6 mkr. De ekonomiska siffrorna är dystra och underskottet växer till stora summor. Försök görs till att omorganisera och en ny organisation sätts i sjön som till sin konstruktion är starkt decentraliserad och funktionsinriktad. Flera anser emellertid att organisationen är för decentraliserad och att politikernas betonande av vikten av en decentraliserad organisation gått till

överdrift. Bland annat fanns det ingen organisatorisk mellannivå med ekonomiskt ansvar mellan förvaltningschefen och de 34 enheterna. Tanken om att ett sådant ansvar skulle ligga på de olika verksamhetscheferna hade funnits men inte godkänts av politikerna. Det var också i detta läge som den första mätningen gjordes i föreliggande studie.

Parallellt med utarbetandet av den nya organisationen byts också verksamhetssystemet ut och ersätts med Procapita. Istället för att få ett kraftfullt verktyg för verksamhetsstyrning och administration visade det sig att systemet snarare kan beskrivas som ytterligare ett problem i den redan problemtungda organisationen. Systemet fungerade inte som man inom ledningsgruppen på förvaltningen trott och den data man önskar är svår att få fram. Det uppstod ett glapp mellan det gamla och det nya systemet där ärenden så att säga föll mellan stolarna.

Med en organisation som var kraftigt decentraliserad, men saknade styrrutiner och verksamhetssystem som fungerar, inleddes arbetet med att förändra resurstilldelningen från det rådande systemet där tilldelning skedde utifrån dels tidigare kostnader, dels utifrån vem som argumenterar bäst för sin verksamhet. Arbetet gick trögt och försenades ständigt. Samtidigt gjordes försök att dra ner kostnaderna för att hejda det allt större underskottet. Hösten 2001 lades bland annat besparingsförslag till nämnden om besparingar i form av minskad service, mindre tvätt, städ osv. till omsorgstagarna. Nämnden biföll inte samtliga besparingsförslag och arbetet med att finna nya sätt att spara fortsatte inom förvaltningen. Det infördes övertidsstopp med mera, åtgärder av kortsiktigare karaktär.

Mitt i turbulensen hösten 2001 utfördes en revision på Omsorgsförvaltningen initierad av kommunledningen. Revisionsrapporten levererade stark kritik mot förvaltningens sätt att organisera sin verksamhet, den rådande budgetdisciplinen, ledningen, ansvarsförhållanden mm. I rapportens eftersvall fick förvaltningschefen lämna sin post och ersattes av en tillförordnad förvaltningschef. 2001 hamnade underskottet på 26 mkr och nettokostnaderna på 567 mkr.

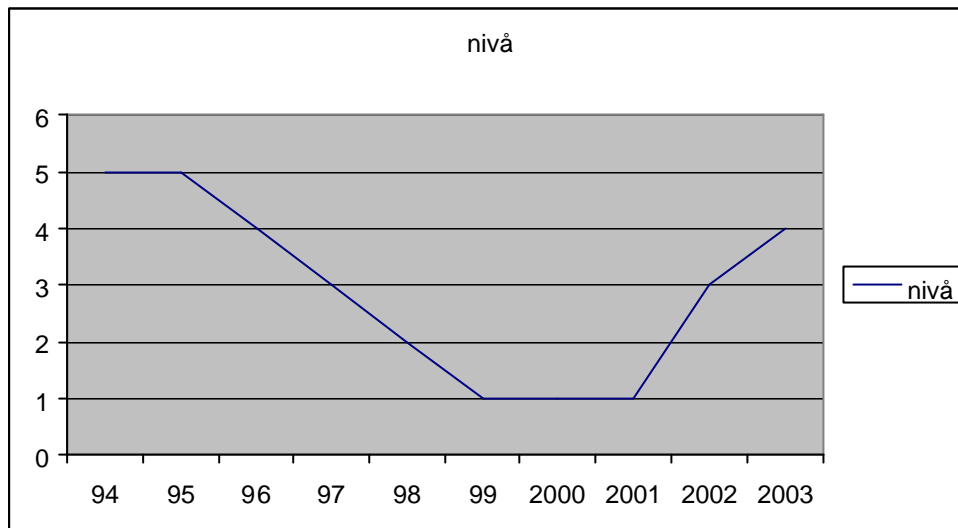
Uppgång

Efter den turbulenta hösten med besparingsförsök, chefsbyten och ett skenande underskott sker en stabilisering. Resursfördelningsmodellen sätts i sjön och de skenande kostnaderna hamnar under kontroll. Dels sker en neddragning vid omfördelningen av resurser som den nya modellen medför, dels slutar enheterna att öka sina underskott efter omfördelningen. Samtidigt förstärks också personaladministrationen, vilket underlättar arbetet med omflyttning av personal och leder till en bättre kontroll över förvaltningens personalresurser totalt. Även 2002 har nettokostnaderna ökat och prognostiseras till 494 mkr samtidigt som underskottet beräknas till 12 mkr.

En historia om problemens utveckling

Utvecklingen sedan början av 90-talet kan utifrån ovan gjorda beskrivning karaktäriseras utifrån problemen förvaltningen haft. Förvaltningen och SoL verksamheten har gått från att vara en stabil, jämfört med nuläget, liten förvaltning, till att bli en ostyrd koloss för att sedan åter vinna styrbarhet. Utvecklingen kan beskrivas med en kurva i ett diagram där kurvan illustrerar nivån på problemen. En

låg nivå betyder att problemen är av basal art, innebärandes att det är något fundamentalt fel på styrningsstrukturen medan en hög nivå innebär att problemen mest rör sig om förbättringar medan mer grundläggande strukturer fungerar. Det är viktigt att beakta att diagrammet inte på något sätt är exakt och att de olika nivåerna och graderna på kurvan kan ifrågasättas. Tanken är att den ska visa på trenderna över tiden och fungera som en visualisering av en tanke.



En dynamisk utveckling

Vilken roll spelar den nyinförda resursfördelningsmodellen i utvecklingen och har den bidragit till "lyftet" efter 2001? Genom att lyfta fram och fokusera på några centrala problemområden går det att peka på en dynamisk samverkan mellan kontext och modell där det är tydligt att modellen inte bara bringat ordning i resursfördelningen, utan också haft en vidare mer dynamisk inverkan på verksamheten.

Ett område där detta framgår tydligt är personalområdet. För att modellen skulle kunna sätts var det nödvändigt att gå igenom personalresurserna utifrån den nya resurstilldelningen och göra initiala omflyttningar så att enheterna skulle komma ner eller upp på rätt personalnivå. I arbetet med att omfördela personalresurserna spelade personaladministrationen en viktig roll och förstärkningarna på personalsidan torde ha underlättat arbetet. Samtidigt innebär modellens konstruktion att nya frågor kring personalresurserna väcks. Bland annat kräver modellen en ökad flexibilitet i personalstyrkan så att personal kan flyttas mellan olika enheter allteftersom behovet ökar och minskar på de olika enheterna. Respondenterna pratade under mätning 3 mycket om basbemanning kontra toppbemanning och den nya poolens roll. Resursfördelningsmodellen har därför inneburit dels att en omfördelning skett bland personalen dels att nya strukturer som gynnar ett flexiblere personalutnyttjande tvingas fram. Inom SoL området har man gått från problem med en för stel felfördelad personalstyrka till en omfördelad mer flexibel personalstyrka. Att den nya resursfördelningsmodellen varit en avgörande kraft i denna förändringsprocess är tydligt.

Ett annat område där det är tydligt att den nya resursfördelningsmodellen haft en dynamisk effekt är inom området kvantifiering och dokumentation av verksamheten

inom SoL området. Liksom inom personalområdet kan både en engångseffekt och en mer dynamisk effekt skönjas. För att kunna genomföra en fördelning av resurserna efter prestation krävs det först en kvantifiering av prestationerna och sedan ett sätt att registrera dessa kvantifierade prestationer så att de dels koppas till de enskilda enheterna dels så att förändringar över tiden kan spåras. Det var detta arbete som till stor del stod för förseningen av införandet. Man hade helt enkelt ingen aning om vad och hur mycket de olika enheterna presterade eftersom det saknades både en kvantifiering av verksamheten och en registrering. Den kvantifiering och registrering som sedan skedde möjliggjorde inte bara resursfördelning efter prestation utan också en ny möjlighet att följa upp och analysera verksamheten. Denna effekt märks inte minst i de diskussioner som förs kring nivåernas rimlighet och tillförlitligheten i Procapita.

Den nya resursfördelningsmodellen har också fört med sig dynamiska effekter vad gäller ansvarsfördelning. Före modellens införande fördes mycket diskussioner kring hur och varför fördelningen av resurser såg ut som den gjorde. Eftersom ingen mätning av vårdtyngd fanns var det omöjligt att avgöra om en enhet fått en rimlig tilldelning jämfört med andra eller om det varit rimligt att kräva att budgeten skulle hållas. Ett vanligt argument var att vårdtyngden ökat, vilket genererat mer kostnader. I och med att det finns en tydligare koppling mellan resurstilldelning och prestation öppnas också nya möjligheter för utkrävande av ansvar för det ekonomiska resultat enheterna redovisar. Det går att jämföra olika enheter och ställa resultaten och prestationerna mot varandra. Samtidigt visar studien tydligt att modellens förutsättningar hänger intimt samman med hur man inom förvaltningen arbetar med ansvarutkrävande.

Ett steg upp, åt sidan eller tillbaka?

Analysen ovan visar att Omsorgsförvaltningen vänt den negativa utvecklingen och gått från turbulens till ett mer stabilt läge. Genom att illustrera utvecklingen i ett diagram framgår två saker tydligt. Det ena är att utvecklingen verkar gå åt rätt håll och det andra är att det med nödvändighet inte behöver fortsätta på den vägen. Förvaltningen har tidigare uppvisat stabilitet men tappat kontrollen. Mycket talar för att det krävs nya kraftanstängningar för att driva den positiva utvecklingen vidare.

Förvaltningen har gått från ett läge där kontrollen över personalresurser var dålig och flexibiliteten låg. Utvecklingen har gått mot det bättre men risken finns att förvaltningen åter hamnar i ett läge där varje enhet har en viss personalstyrka som ligger fast över tiden. För att ytterligare förbättra utnyttjandet av personal handlar den närmaste framtiden om att skapa strukturer som gynnar flexibilitet. Samtidigt är det inte minst ur rekryteringssynpunkt viktigt att också skapa en kontinuitet på personalsidan som gör arbetet attraktivt.

Resursfördelningsmodellen måste också ständigt ses över och vidareutvecklas så att den svarar mot förändringar i verksamheten. Viktiga komponenter i detta är utformningen av nivåerna och användandet av verksamhetssystemet. Att dataunderlaget är bristfälligt och ibland helt felaktigt är givetvis negativt och en ordentlig genomgång av systemet förmodligen nödvändig. Går det inte att lite på sifferunderlaget går det inte heller att lita på resursfördelningsmodellen som helhet.

Även på ansvarsområdet har utvecklingen varit positiv men orosmolnen hopar sig. Den positiva utvecklingen i form av en omfördelning av resurserna enligt nya principer och de inledande positiva effekterna i form av en ökad budgetföljsamhet ser ut att klinga av. Budgetdisciplinen är svag och rutinerna kring budgetuppföljning ger inte incitament till ansträngningar till att hålla budget. Den enkelhet och rättvisa som uppnåtts i och med införandet av modellen kan snabb ändras till en komplex resursfördelningssituation där modell sätts ur spel.

Resonemanget illustrerar att de uppnådda resultatet inte är givna inför framtiden och att den positiva utvecklingen inte behöver vara ackumulativ. Tvärt om kan kurvan, precis som fallet var vid mitten av 90-talet, åter vända ner och nya problemsituationer uppstå. Vi kan alltså konstatera att Omsorgsförvaltningen fortfarande har en rad problem att ta i tu med, men att många av dem i alla fall inte är desamma som före resursfördelningsmodellens införande.

8. Slutsatser

I föregående del analyserades materialet och i denna rapportens näst sista del lyfts de lärdomar fram som kan dras av det insamlade materialet och den gjorda analysen. Först diskuteras modellens funktion, därefter de effekter som kunnat iakttas, både ur ett vertikalt, före och efter perspektiv och ur ett processuellt perspektiv. Efter det görs en reflektion kring de förändringar som skett och som bidragit till en positiv utveckling av Omsorgsförvaltningen men också kring vad som kvarstår att arbeta vidare med. Även om modellen fört med sig en rad positiva effekter har förvaltningen inte uppnått ett idealtillstånd.

Modellen fungerar i princip som det var tänkt

En första slutsats som kan dras kring modellens sätt att fungera är att den fungerade ungefär som det var tänkt. Fördelningen av resurser har gått från att tidigare skett genom en anslagsfinansiering som byggde på något oklara fördelningsprinciper till att fördelas efter prestation. Vidare kan vi konstatera att samtliga av de personer som intervjuades ställde sig positiva till den nya resursfördelningsmodellen och att ingen hade några större invändningar eller lanserade alternativa modeller som skulle vara bättre. Modellen kan därför beskrivas som väl förankrad och icke ifrågasatt. Samtidigt kunde vi också konstatera att efter införandet av modellen har också de mål och förhoppningar många hade på modellen infriats. Modellen har alltså levt upp till förväntningarna.

Men trots att modellen fungerar väl och inte utsattes för någon större kritik av de intervjuade fanns det områden som kan förbättras beträffande funktionaliteten. Problemen kopplade till resursfördelningsmodellens sätt att fungera kan delas in i modellspecifika och kontextspecifika problem. Problem som kan knytas till modellens konstruktion och utformning handlar till stor del om ansvarsfrågor. En sådan ansvarsfråga rör över- och underskott som enheterna genererar. Ingen klar strategi finns för hur dessa skulle hanteras. En annan ansvarsfråga handlar om problematiken med konstruktionen att tilldelningen av resurser efter prestation inte har någon gräns för hur mycket som produceras. Frågan om vad som händer vid en kraftig ärendeökning och var ansvaret för ett eventuellt underskott ligger är outredd. Ytterligare en ansvarsfråga som inte är tydliggjord rör myndighetshandläggarnas roll. Det är myndighetshandläggarna som ger upphov till kostnader genom sina myndighetsbeslut men deras ekonomiska ansvar är i dagsläget obefintligt. Utöver dessa ansvarsfrågor verkade det saknas en tydlig strategi för resursfördelningsmodellens del i styrningssituationen som helhet inom förvaltningen. Hittills har ekonomerna varit drivande och ansvariga, samtidigt som resursfördelningen är en centrala fråga som rör mycket vidare områden än de rent finansiella. Utöver de nämnda ansvarsfrågorna framkom under intervjuerna också synpunkter på ersättningsnivåerna över lag och att nivåerna generellt var för låga.

Ett kontextspecifikt problem rör svårigheten att matcha förändringar i resurstilldelningen med förändringar i kostnadsmassan. Nästan uteslutande handlar det om att anpassa personalstyrkan, vilket inte låter sig göras i en handvändning. Tjänsternas storklek går inte att ändra samtidigt som schemalaggningsen sker för längre perioder. Problematiken handlar alltså om att kombinera flexibiliteten

modellen kräver och kontinuiteten och stabiliteten som präglar förutsättningarna på personalsidan. Ett annat kontextuellt problem är kunskapsnivån bland enhetschefer rörande dels styrmodellen i sig men också ekonomi i en vidare mening. Att de ska fungera som resultatenheter var det många som hade svårt att förstå. Utöver det utgör även den svaga budgetdisciplinen inom förvaltningen och de rutiner som finns kring budgetuppföljningen ett problem eftersom det riskerar att leda till att modellen sätts ur spel.

En slutsats som kan dras utifrån de gjorda iakttagelserna i studien är att modellen fungerar men att det samtidigt finns en rad punkter som kan förbättras. Det rör sig om både förändringar av modellen i sig och förändringar inom Omsorgsförvaltningen i allmänhet.

En rad effekter

Studien har tydligt visat att resursfördelningsmodellen fört med sig en rad positiva effekter. Den har lett till en ökad effektivitet samtidigt som även produktiviteten har gynnats av det nya sättet att fördela resurser på. Det handlar emellertid inte bara om engångseffekter till följd av införandet av modellen. Genom det processuella perspektiv som anlagts i studien har det också varit möjligt att visa på mer dynamiska effekter, bland annat inom ekonomi- och personalområdet.

Effektivitet

I analysdelen fördes ett resonemang kring effekter ur ett effektivitets och produktivitet perspektiv. Effektivitet definierades som att göra rätt saker och en effektiv organisation är därmed en organisation som gör det den ska.

Analysen visar att modellen bidragit till en ökad effektivitet även om också brister i effektiviteten synliggjorts. Modellen ställer krav på dokumentationen av ärenden och att biståndsbesluten upplevs som rätt av personalen. Detta innebär ett tydliggörande av beslut och verkställande eftersom enheterna också är mer måna om att göra det som står i beslutet men inte mer. Samtidigt visar analysen att den ökade fokuseringen på dokumentationen påvisat brister i bland annat verksamhetssystemet och sättet på vilket ärenden registreras och hanteras.

En ökad styrbarhet är också en indikation på en ökad effektivitet. Styrbarheten har stärkts av en högre budgetföljsamhet, att resursfördelningen sker efter enkla principer och ökade möjligheter till uppföljning och jämförelser.

En slutsats som kan dras är att modellen bidragit till att förbättra effektiviteten, men att också flera brister identifierats. Bland annat framhöll flera respondenter att effektiviteten var svåranalyserad, inte minst på grund av att kvaliteten i verksamheten inte gick att bedöma och att dokumentationen fortfarande är mycket bristfällig.

Produktiviteten

Produktiviteten, eller kostnadseffektiviteten som den också benämns, definierades i analysdelen som att göra saker på rätt sätt. En produktiv organisation utnyttjar sina resurser optimalt. Det fanns indikatorer på att resursfördelningsmodellen haft positiva

effekter ur ett produktivitetperspektiv. Införandet av modellen har bidragit till en ökad kostnadsmedvetenhet bland annat genom att ekonomin tydliggjorts och tydligare signaler om vikten av att hålla budget. Eftersom resurserna fördelas efter samma principer till alla går det också lättare att jämföra enheterna.

Det fanns också indikationer på att införandet av modellen inneburit ett mer optimalt utnyttjande av resurserna. Personalresurserna har efter införandet börjat användas mer kostnadseffektivt, dels genom den omfördelning av personalresurser som skedde vid införandet av modellen, dels genom att modellen skapar incitament för att matcha personalstyrka efter antal ärenden och sammanlagd tyngd. Flera respondenter framhöll också att Omsorgsförvaltningen numera gjorde mer för mindre pengar, vilket är detsamma som en produktivitetökning. Det är emellertid svårt att göra några säkra uttalanden eftersom det inte går att fastställa kvaliteten på det som utförs. Mycket talar emellertid för att så är fallet eftersom den totala mängden resurser minskat något samtidigt som ärendetyngden totalt sett inte minskat, utan snarare ökat.

En slutsats som kan dras av analysen av modellens påverkan på produktiviteten är således att den varit positiv. Frågan om hur den långsiktiga påverkan blir avgörs i stor utsträckning av hur underskotten hanteras och om nödvändiga åtgärder vidtas för att enheterna ska hålla sig inom den ram de tilldelade resurserna tillåter.

Övriga effekter – det blev som man hoppats

Utöver de effekter som kunde kopplas till effektivitet och produktivitet framgick det också av analysen att modellen fört med sig andra effekter. Bland annat har modellen inneburit att resurserna fördelas på ett sätt som upplevs som rättvis av enhetscheferna och på ett sätt som alla förstår. Modellen har också inneburit en tydlig koppling mellan behov bland omsorgstagarna och den ersättning enheterna erhåller. Både rättvisa och en koppling mellan behov och ersättning var något som efterlystes före modellens införande. Dessutom har handläggningen av de enskilda ärendena blivit rättssäkrare eftersom nya krav ställs på en noggrannare dokumentation.

Utöver det gick det visar analysen också att modellen fungerar över förväntan beträffande effekter på det ekonomiska området. Förväntningarna var lågt ställda men modellen har visat sig gynna både effektivitet och produktivitet.

Sammantaget går det därför att dra slutsatsen att införandet av den nya resursfördelningsmodellen fört med sig de effekter som efterlystes i mätning 1.

Effekter ur ett dynamiskt perspektiv

Analysen visar också att modellen fört med sig effekter som kan karaktäriseras som dynamiska. Det handlar inte om engångseffekter utan strukturförändringar som tvingar fram förändringar på sikt.

Sådana effekter har uppstått inom personalområdet där modellen för med sig ett ständigt omprövande av personal eftersom tilldelningen av resurser varierar efter den ärendetyngd de enskilda enheterna uppvisar. I förlängningen innebär det att modellen leder till ett effektivare utnyttjande av personalresurserna som kommer till uttryck bland annat genom utvecklandet av en personalpool. En annan sådan effekt är att

modellen ställer krav på kvantifieringen av verksamheten och dokumentationen av vad som faktiskt görs. Detta leder i sin tur till en ökad kontroll av verksamheten och förbättrade möjligheter att följa upp och utvärdera. Vilket i sin tur väcker nya frågor kring dokumentation och mätning av verksamheten. Ytterligare en effekt som kan beskrivas som mer dynamisk är att systemet leder till att ansvarsfördelningen tydliggörs och att det blir lättare att utkräva ansvar. Man kommer bort ifrån diskussionerna kring vad var och en egentligen presterar och hur och varför resurserna fördelas som de gör och kan istället fokusera diskussionen kring underskott på andra orsaker än en orättvis tilldelning av resurser eller en ökad ärende tyngd.

De mer dynamiska effekterna kan betraktas som spiraler som väcker nya frågor och sätter nya problem i fokus som sedan i sin tur leder vidare till nya problemområden och det kan alltså konstateras att resursfördelningsmodellen medfört sådana effekter.

Avslutande reflektion - Mycket har blivit bättre, men...

Under de senaste åren, till del som en effekt av den nya resursfördelningsmodellen, har utvecklingen av Omsorgsförvaltningen varit positiv och en stabilare miljö har ersatt den tidigare turbulens som rått. Resursfördelningsmodellen har fört med sig en rad positiva effekter avseende sättet resurserna fördelas på, effektivitet och produktivitet samt på en del andra områden. Modellen framstår också som välfungerande även om det finns saker, som inte alla är enkla, att arbeta vidare med.

Visa av erfarenhet av hur utvecklingen stadigt försämrades under några år från 90-talets mitt bör aktsamhet iaktas. Den positiva utvecklingen kan lätt ersättas med en negativare trend och det finns signaler på att så kan bli fallet om de redovisade problemområdena inte hanteras. Det rör sig om ansvarsfrågorna som bör redas ut och tydliggöras ytterligare. Vem ska vara ansvarig för resursfördelningsmodellen, vem är ansvarig för budgetunderskotten på enheterna och vilket ansvar ska myndighetshandläggarna ha? Frågorna rör bara några av de ansvarsfrågor som tangerats i rapporten. Men det handlar också om de ackumulerade underskotten som vissa enheter inte klarar av att åtgärda. Ständiga underskott innebär att modellen sätts ur spel. En situation med tysta medgivanden och en otydlighet kring vad som gäller vid underskott kan snabbt leda till att situationen beträffande resursfördelningen åter blir lika komplex som före modellens införande.

För att fortsätta den positiva utvecklingstrenden mot allt stabilare förhållanden med tydligare ansvarstagare, ekonomi i kontroll och en fördelning av resurser som fungerar är det viktigt att idogt arbeta vidare med de problem man nu har framför sig och som lyfts fram i denna rapport. Mycket har blivit bättre, men mycket kan göras ännu bättre.

9. Något att fundera på

Under arbetets gång och rapportens färdigställande har många tankar dykt upp kring problem och frågeställningar och vad som kanske kunde vara alternativa sätt att angripa dem på. Vi presenterar därför nedan några punkter som förhoppningsvis kan fungera som bränsle i en kreativ diskussion kring vad som bör göras i framtiden.

- ?? *Bättre budgetuppföljning.* Studien visar tydligt att budgetdisciplinen inte är särskilt god. En viktig del i skapandet av en bättre budgetdisciplin är att uppföljningen förbättras och att reaktionen på underskott är tydlig. Det handlar både om en stärkt dialog kring ekonomiskt och om en entydig linje om vad som händer vid underskott.
- ?? *Utveckla resultatenheterna/den ekonomiska förståelsen.* Det finns uppenbara kunskapsluckor bland enhetscheferna även om det givetvis varierar från individ till individ. För att modellen ska få de rätta förutsättningarna måste dels kunskapen om hur modellen fungerar förbättras, men också de allmänna kunskaperna som ekonomi. Projektet "Aktiv dialog" bör betraktas som bara en början på ett långsiktigt utvecklingsarbete med att utveckla enheternas roll i organisationen.
- ?? *Krafttag mot underskott.* Det finns ett uppenbart problem när vissa enheter hela tiden redovisar ett underskott som ackumuleras månad efter månad. Ett förslag till åtgärd är att vid var tillfälle en enhet visar ett underskott som inte åtgärdas tillsätts en åtgärdsgrupp med målet att reda ut varför och åtgärda problemet. I en sådan fokusgrupp borde förutom enhetschefen, verksamhetschef, ekonom och personaladministratör ingå.
- ?? *Strategi för styrning inom förvaltningen.* Förvaltningen saknar i dagsläget en tydlig linje vad beträffar styrningen av förvaltningen. Detta är olyckligt, vilket bland annat tydliggörs i ansvarsfrågan vad gäller resursfördelningsmodellen. Modellen har hittills varit ekonomernas ansvar trots att den egentligen borde vara kopplad till verksamhetschefen som faktiskt har det samlade ekonomiska ansvaret för enheterna. En lösning där en ekonom svarar för utvecklingen av modellen medan verksamhetschefen har ett helhetsansvar vore att föredra.
- ?? *Förtydligade ansvarsområden.* I intervjumaterialet var det tydligt att många saknar mål för verksamheten. Förmodligen är det inte målen i sig de saknar, utan avsaknaden av mål ska betraktas som ett symptom på ett annat problem; den oklara ansvarsfördelningen. I rapporten lyfts ett flertal områden fram där ansvarsfrågorna är otydliga. En viktig fråga för framtiden är därför att tydliggöra ansvarsområdena och definiera uppgifterna varje person har att ansvara för. Inte minst vad gäller myndighetshandläggarnas roll.
- ?? *Utveckla analysmöjligheterna.* Det är tydligt att även om dokumentationen förbättrats och Procapita börjat användas mer systematiskt finns det ett behov av att utveckla dessa delar. För att kunna analysera verksamheten måste relevanta underlag gå att få fram, vilket dels ställer krav på verksamhetssystem och andra

informationssystem, dels på inregistreringen av data men också på hur olika system fungerar tillsammans. Målet bör vara att kunna beskriva hur kvalitet, produktivitet och effektivitet utvecklas. Intervjuerna visade att respondenterna hade mycket svårt för att diskutera verksamheten ur dessa termer.

En hållbar utveckling.

Det viktiga är att hålla i den positiva trenden och arbeta med både organisation och rutiner genom aktiviteter som gynnar utveckling. Systematisk dialog är ett koncept för utveckling. Seminarier, utbildning och utvärdering ett annat. Att bygga ihop personalbefrämjande åtgärder med verksamhetsutveckling och ekonomi ett tredje. Kort sagt handlar det om att verka för en långsiktig hållbar utveckling.

Litteratur

Brorström och Solli 1997

När intäkten kom – en studie av skiftet från kostnads till intäktsstyrning i budgetkopplade organisationer, Rapport nr 41, Kommunforskning i Västsverige

Brorström Björn, Haglund Anders och Solli Rolf 1999

Förvaltningsekonomi, en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting, Studentlitteratur, Lund.

Brorström Björn, Bo Hallin och Gustaf Kastberg 2001

Anpassning och tillpassning – en studie av förändrad styrning och effektivitet inom hälso- och sjukvården. Kommunal ekonomi och politik, vol 5, nr 4

Erlingsdottir Gudbjörg 1999

Förförande idéer – kvalitetssäkring inom hälso- och sjukvården. Ekonomihögskolan, Lunds universitet, Lund

Otley David 1994

Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. Management Accounting Research, nr 5, s 289-299

Pettigrew Andrew 1997

What is a processual analysis? Scandinavian journal of management, vol 13, nr 4 pp 337-348

Westlund Peter 2001

Biståndsboken. Liber, Malmö

Ekonomistyrning med förhinder – sammanfattning

Utgångspunkter

- ?? Studiens huvudfråga är vilka effekter införandet av en resursfördelningsmodell som bygger på principen om ersättning efter prestation får.
- ?? Studien är processinriktad och omfattar därför intervjustudier med 1,5 år mellan den första och den sista.
- ?? Fokus har varit på att fånga resursfördelningsmodellen som en del i en kontext.

Mätning 1, 2 och 3

- ?? Mätning 1 genomfördes för att kartlägga syfte med modellen samt för att klarlägga en bild av förvaltningen före modellens införande.
- ?? Mätning 2 genomfördes drygt 6 månader efter mätning 1 och fokuserade på varför modellen inte införts som det var planerat.
- ?? Mätning 3 fokuserade på modellens effekter och funktion och genomfördes ca 1 år efter mätning 2.

Slutsatser –modellens funktion

- ?? Modellen fungerar som det var tänkt och var inte ifrågasatt. Samtliga av de intervjuade ställde sig positiva till modellen.
- ?? Även om modellen fungerade fanns det problem som lyfts fram i rapportens analysdel. Problemen i funktionen delas in i modell- och kontextspecifika problem.
- ?? De problem som är kopplade direkt till modellen rör i stor utsträckning ansvarsfrågor. Exempel på sådana är vem som bär ansvaret för de över- och underskott enheterna genererar. Frågan om vad som händer vid en kraftig ärendeökning och var ansvaret för ett eventuellt underskott på grund av en sådan ökning ligger är oklar. Flera respondenter ansåg också att nivåerna var för låga över lag.
- ?? Ytterligare områden som inte fungerar optimalt och som är kopplade till ansvarsfrågan är myndighetshandläggarnas roll i modellen och vem som ska ha ansvar för modellen.
- ?? Kontextspecifika problem handlar om de organisatoriska förutsättningarna för att modellen ska fungera. Ett problem är att modellen förutsätter en flexibel personalstyrka samtidigt som bland annat scheman förutsätter ett visst mått av stabilitet. Ett annat kontextspecifikt problem rör enhetschefernas kunskaper om ekonomi. Utöver det utgör även de befintliga rutinerna kring budgetuppföljning ett problem.

Slutsatser –modellens effekter

- ?? Studien visar att modellen medfört en rad effekter. En diskussion kring effekterna sker bland annat med utgångspunkt i effektivitet och produktivitet.

- ?? Effektivitet definieras som att göra rätt saker. Studien visar att resursfördelningsmodellen haft en positiv inverkan på effektiviteten. Detta bland annat genom att dokumentationen av ärenden och styrbarheten förbättrats.
- ?? Studien visar också att brister i verksamhetssystemet finns och att det är svårt att göra några uttalanden om kvaliteten eftersom indikatorer saknas. Verksamheten blir genom dessa brister svåranalyserad.
- ?? Produktivitet definieras i studien som att göra saker på rätt sätt. Studien visar att produktiviteten gynnats av införandet av modellen. Bland annat eftersom modellen bidragit till en ökad kostnadsmedvetenhet och ett effektivare användande av personalresurserna. Mycket talar också för att resursfördelningsmodellen bidragit till en sammanlagd ökning av produktiviteten i betydelsen att man gör mer för mindre pengar.
- ?? Övriga effekter som noteras är att resursfördelningsmodellen upplevs som rättvist och att den skapat en koppling mellan behov bland omsorgstagare och ersättning. Verksamheten har också blivit rättssäkrare i och med en förbättrad dokumentation.
- ?? Ytterligare en slutsats som kan dras är att modellen fört med sig dynamiska effekter inom flera områden, bland annat inom personalområdet.
- ?? Avslutningsvis konstateras det att mycket har blivit bättre men arbetet med att förbättra styrning och organisation av Omsorgsförvaltningen måste fortsätta.

Något att fundera på

- ?? Rapporten avslutas med att sex punkter listas över områden som bör ses över.

Bilagor

Bilaga 1

Frågeguide 1

1. Beskriv din vardagssituation? Arbetsuppgifter, ansvar osv.
2. Kan du beskriva hur Kalmar kommun har utvecklats de senaste decennierna?
(generellt, personer, händelser?)
3. Vilka problem ser du i din verksamhet?
4. Varför finns de problemen?
5. Vad skulle kunna vara lösningen på problemen? Varför?
(vad förväntar de sig av en ny resursfördelningsmodell)
6. Om du fick utforma en resursfördelningsmodell, hur skulle den se ut då? Vilka är de viktigaste egenskaperna?
7. Vad har du för tankar kring den nya prestationsbaserade resursfördelningsmodellen som ska införas?
8. Skulle du kunna beskriva kulturen i Kalmar, vad sitter i väggarna?
9. Kan du nämna tre ljusa moln och tre mörka?

Bilaga 2

Frågeguide 2

Allmänt om styrningsförhållanden, ansvar med mera

1. Beskriv hur dina möjligheter att påverka verksamheten har utvecklats under de senaste åren? Vad har varit den viktigaste händelsen under året?
2. Finns det begränsningar i befogenheter och ansvar som påverkar möjligheten att förbättra verksamheten?
3. Vad är det största hindret för att bedriva en god, eller bättre verksamhet?
4. Om du överträder din budget eller om din enhet gör det, vad händer då? Exemplifiera! Diskutera vad som händer med över och underskott mm.

Om modellen

5. Det har skett en separering vad det beträffar biståndsbedömande och utförande, hur har det fungerat?
6. Vad är den viktigaste poängen med att separera biståndsbedömare och utförarorganisation?
7. Från och med årsskiftet kommer det att finnas en koppling mellan prestationer och intäkter för enheterna. Vad kommer det att få för effekter på verksamheten?
8. Vad kommer att bli svårigheterna med att införa den nya modellen för resursfördelning?

Om förändring

9. Hur fungerar förändringsarbetet inom förvaltningen?
10. Kan du beskriva en lyckad genomförd förändring i verksamheten och en misslyckad. Varför lyckades den ena och inte den andra? Återkoppla till den införda modellen.
11. Vilka är styrkorna i din verksamhet idag? Vilka är svagheter i din verksamhet idag?

Bilaga 3

Frågeguide 3

Vad har hänt

- 1 Beskriv utvecklingen i förvaltningen under de senaste två åren.
- 2 Vilka händelser har varit avgörande i utvecklingen?
- 3 Vilka är problemen i dagens Omsorgsförvaltning?

Ekonomistyrning i allmänhet

- 4 vem är ansvarig för Omsorgsförvaltningens ekonomiska resultat?
- 5 Beskriv principerna för ekonomistyrning inom förvaltningen.
- 6 Vad händer om du överskrider din budget?
- 7 Hur vet du om ni bedriver en effektiv verksamhet eller ej?

Resursfördelningsmodellen

- 8 Från och med årskiftet tillämpas en ny resursfördelningsmodell som bygger på en koppling mellan ersättning och prestation, hur har det fungerat?
- 9 Vad händer om en enhet genererar ett överskott/underskott?
- 10 Har den nya resursfördelningsmodellen inneburit några förändringar/effekter?
- 11 Nämn tre för och tre nackdelar med resursfördelningsmodellen.

Bilaga 4

Omsorgsförvaltningen i siffror

Omsorgsförvaltningen Årsuppföljning budget

	budget (netto tkr)	utfall	diff	
1998		467,9	-3,4	
1999	495,1	504,2	-9,1	
2000	502	520,5	-18,6	
2001	541	566,9	-25,8	
2002	582	594,5	-12,5	prognos

Verksamhetsdata

	1998	1999	2000	2001
Omsorgsboende fysiskt vårdtunga		423	416	380
Omsorgsboende dementa		170	186	176
Korttidsboende		36	37	59
Bostäder psykiskt långtidssjuka		23	23	23
Antal hemtjänsttagare	1360	1299	1212	1192
Trygghetslarm		750	800	877

