

ÖVERSYN AV STÖDFUNKTIONERNA

Vård- och omsorgsförvaltningen i Lunds kommun



Sven-Martin Åkesson

Åkesson Managementkonsult AB

Slutlig version

5 oktober 2020

Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

Inledningsvis är det viktigt att poängtera att genomlysningen lyfter fram många saker som fungerar väldigt bra i nuläget. Verksamheten och stödfunktionerna fungerar i grunden bra och det sker ett kontinuerligt utvecklings- och förbättringsarbete. Många uttrycker att mycket redan har blivit bättre.

En jämförelse mellan olika kommuner indikerar att antalet medarbetare per chef är relativt lika i olika kommuner. I Lund finns en ambition och ett uppdrag att sträva mot 30 medarbetare per chef. Sammanställningen indikerar att detta i allt väsentligt bör vara rimligt både utifrån nuläge och i jämförelse med andra kommuner. Utifrån ambitionen med 30 medarbetare per chef så indikerar jämförelsen att mängden stödresurser/funktioner som finns i förvaltningen är relativt väl dimensionerat. Det finns inget som tyder på att det finns ont om stödresurser, snarare tvärt om. Rekommendationen är därför att kombinera en chef per enhet med rätt antal medarbetare och rätt stödfunktioner. Detta är i grunden samma strategi som i nuläget och innebär ingen större organisatorisk förändring i sig. Grundprincipen för organisationen kan/bör vara följande:

- Alla enhetschefer ska ha tillgång till enhetsadministratör som är organiserad på enhetsnivå.
- Alla verksamhetschefer ska ha tillgång till utvecklingsledare/metodutvecklare som är organiserad på verksamhetsnivå.
- Samordnare bör vara en uppgift som varje chef själv bedömer behov och omfattning av.
- Samtliga stödfunktioner på lokal nivå finansieras inom ramen för egen budget vilket gör att resursfördelningsmodellen blir en viktig förutsättning för ett likvärdigt stöd. Det bör finnas ett handlingsutrymme för cheferna själva att bedöma behovet av stödets omfattning.

Fokus i det fortsatta utvecklingsarbetet bör utifrån ovanstående ligga på att säkerställa tydlig rollfördelning och effektiva arbetsätt. En rekommendation är att det kontinuerligt och systematiskt ska ske dialoger om uppdrag, förväntningar och förutsättningar i relationen mellan chefen som beställare av stödfunktion och stödfunktionernas chefer och medarbetare. Syftet är dels att ständigt utveckla stödfunktionernas roll och arbetsätt samt dels att minska eventuella förväntansgap. Dialogerna ska bidra både till ökad tillit och ökad effektivitet. Cheferna har en mycket viktig roll som aktiva beställare av stödfunktionerna.

Utifrån kommunens övergripande styrdokument som beskriver förväntningarna på chefer rekommenderas att detta dokument förtydligas på förvaltningsnivå. Dokumentet ska beskriva förväntningarna på chefer avseende ansvarsområden, uppgifter som ligger på chefer samt förväntade arbetsätt och förhållningssätt i chefsrollen (med särskilt fokus på styrnings- och ledningsprocesserna). På samma sätt kan ett förväntansdokument på stödfunktioner arbetas fram. Dessa båda kan sedan ligga till grund för den kontinuerliga och systematiska dialog som behöver ske mellan chefer och stödfunktioner för att skapa tydlig rollfördelning och effektivt arbete.

En av de absolut viktigaste delarna i tillitsbaserad styrning och ledning är uppföljningen. Grunden för tillit i styrningen är att ge cheferna handlingsutrymme inom givna ramar och sedan att sätta fokus på att följa upp respektive enhets kvalitet, resultat och effektivitet. Förutom att göra uppföljningen i rapporter (Stratsys) så bör inslaget av dialog öka i styrningen. Dialogen är ett enskilt samtal mellan verksamhetschef och enhetschef som är systematiskt (planerad, strukturerad, återkommande och dokumenterad). Samtalen ska både bygga tillit och skapa kontroll.

Intervjuer och kompletterande enkätundersökning indikerar att chefer är mycket nöjda med stödfunktionernas kompetens och kvalitet samt att stödfunktionerna anser sig ha goda förutsättningar för att göra sitt arbete i form av kompetens och tydliga uppdrag. Det finns dock ett tydligt mönster som visar att chefer är mer nöjda med och har större förtroende för de stödfunktioner som man upplever finns nära cheferna i vardagen.

Stödfunktionerna anser att det finns ett stort antal administrativa tidstjuvar som påverkar både effektivitet och motivation. En rekommendation är att göra ett internt projekt med fokus på administrativa tidstjuvar. Det har i intervjuerna lyfts en hel del ineffektiva system, behörigheter, rutiner och arbetsätt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer	1
1 Uppdraget	3
2 Organisation och styrdokument	6
3 Tillitsbaserad styrning och ledning	10
4 Sammanfattning av genomförda undersökningar	13
5 Konsultens slutsatser och rekommendationer	17

Bilagor

Bilaga 1	Handbok om styrning och ledning – Så gör vi i Lund
Bilaga 2	Att Leda i Lund (förväntansdokument för chefer)
Bilaga 3	Arbetsgivarpolicy (KF) 2018-
Bilaga 4	Arbetsmiljöpolicy (KF) 2018-
Bilaga 5	Arbetsmiljömål (KS) 2018-2020
Bilaga 6	Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan med internbudget 2020
Bilaga 7	Stödfunktionernas uppdrag och roller
Bilaga 8	Sammanfattning av intervjuer
Bilaga 9	Sammanställning av enkät till chefer
Bilaga 10	Sammanställning av enkät till stödfunktioner

1 Uppdraget

Uppdragsbeskrivning

Uppdraget

Uppdraget avser en genomlysning av stödfunktioner för enhetschefer i vård- och omsorgsförvaltningen, vilket omfattar organisation, behov och kompetens.

Uppdragstid

Starttid för genomlysningen är mitten av april 2020 eller efter överenskommelse. Slutrapport lämnas till uppdragsgivaren senast 2019-09-04.

Syfte

Analysens syfte är att ge ett beslutsunderlag för ställningstagande om organisation, behov och kompetens i förvaltningens stödfunktioner. Ges förvaltningens chefer goda och likvärdiga förutsättningar att verka som ledare, i enlighet med "Att leda i Lund"?

Mål

Analysen förväntas, utifrån nuläget, besvara följande frågeställningar:

- Har organisationens chefer goda och likvärdiga förutsättningar att verka som ledare i enlighet med kommunens förväntningsdokument "Att leda i Lund" utifrån stödfunktionernas organisation, behov och kompetens?
- Har stödfunktionernas organisation tillräcklig förmåga och kapacitet att hantera, ställa om och utveckla sig i nödvändig takt?
- Nyttjas förvaltningens totala stödfunktioners kompetens ändamålsenligt och resurseffektivt?

Analysen skall ge

- Förslag på åtgärder för att möjliggöra att med befintliga resurser på bästa sätt bidrar till att förvaltningen når sina mål.
- Analysen skall ge ett beslutsunderlag för ställningstagande om stödfunktionernas organisation, uppdrag och kompetens.
- Rekommendationer ställs i relation till nationell och i branschen vedertagen moderna stödfunktioner, varför en övergripande branschjämförelse/benchmark skall ingå.
- Analysen ska baseras på intervjuer och enkäter av nyckelpersoner och dokumentstudier samt av uppdragstagaren för uppdraget nödvändig omvärldsspaning.

Avgränsningar

Analysen kommer inte genomföras på enskild medarbetarnivå, specifika arbetsuppgifter eller arbetsfördelning. Analysen kommer inte bedöma enskilda personers kompetens, förmåga och/eller lämplighet. Analysen kommer inte analysera detaljerna i dimensionering, finansiering och budget. Detta kommer endast ske på en övergripande nivå.

Rapporten

- Rapporten fokuserar på sammanfattning, slutsatser och rekommendationer. Kompletterande underlag och dokument finns i bilagor.
- Konsultens sammanfattning, slutsatser och rekommendationer grundas på intervjuer, fokusgrupper och benchmarking men också konsultens egna samlade erfarenheter.
- I en översyn uttrycker många personer olika synpunkter. Alla synpunkter kan inte redovisas specifikt utan konsulten sammanfattar intervjuerna och redovisar de synpunkter som bedöms som mest återkommande och mest relevanta utifrån uppdraget.
- Som läsare av rapporten kan man få uppfattningen att mer eller mindre allt är negativt och har brister eller utvecklingsmöjligheter. **Det finns givetvis en mängd olika saker som fungerar alldeles utmärkt men uppdraget är att utifrån nuläget föreslå förbättringar varför rapporten av naturliga skäl fokuserar på detta.** Många saker som lyfts fram som brister kan fungera utmärkt i vissa avgränsade delar av organisationen. Konsulten tar sig friheten att utifrån intervjuerna generalisera de sammanfattande slutsatserna och har inte möjlighet att särredovisa alla undantag.

Analysens upplägg och genomförande

Dokumentgranskning

Insamling och inläsning av relevanta och väsentliga dokument (framförallt medföljande bilagor).

Intervjuer och fokusgrupper

Uppdraget har huvudsakligen genomförts genom intervjuer och fokusgrupper med nyckelpersoner utifrån uppdraget.

- Förvaltningsledningen
 - Verksamhetschefer
 - Avdelningschefer för centrala stödfunktioner inom förvaltningen
 - MAS
- Två grupper med enhetschefer
- Medarbetare på stödfunktioner som är centralt organiserade inom förvaltningen
- Medarbetare på stödfunktioner som är lokalt organiserade
 - Enhetsadministratörer, samordnare, rekryteringskoordinatorer
 - Kvalitetsutvecklare, metodutvecklare

Benchmarking

I syfte att lära av andra kommuners arbete inom ärendeprocessen har benchmarking genomförts med följande kommuner:

- Uppsala kommun
- Södertälje kommun
- Helsingborgs kommun
- Uddevalla kommun

Workshops

Utifrån genomförda intervjuer har gemensamma reflektioner och analyser gjorts med styrgrupp samt i workshop med förvaltningsledningen.

Konsultens egen analys, slutsatser och rekommendationer

Utifrån ovanstående delar har konsulten gjort sin egen (oberoende) analys med slutsatser och rekommendationer.

Organisation

Organisationen för uppdraget har sett ut på följande sätt:

Uppdragsgivare	Förvaltningsdirektören
Styrgrupp	Förvaltningsdirektör HR chef Ekonomichef Kvalitetschef
Konsult	Sven-Martin Åkesson, Åkesson Managementkonsult AB

Arbetsprocessbeskrivning

All planering har skett i samarbete med uppdragsgivare. Här beskrivs upplägg och genomförande.

Moment	Syfte och innehåll
Uppstart och planering	Gemensamt planera uppdraget tillsammans med uppdragsgivaren Insamling och inläsning av relevanta och väsentliga dokument såsom organisation, måldokument, strategier, uppdragshandlingar, riktlinjer, policies processer, mm. Konsultens egen planering.
Genomlysning/analys	Kartläggning av nuvarande organisation, rollfördelning och ansvarsfördelning Djupintervjuer och fokusgrupper med de av er utvalda personerna.
Benchmarking	Kontakt med andra kommuner för att få externa inspel i översynen.
Sammanställning, analys och slutsatser	Sammanställa och analysera -kartläggning av org, roller, ansvar -genomlysningen (intervjuer och fokusgrupper) -benchmarking Konsultens analys och slutsatser samt rekommendationer inför framtiden
Rapport	Rapport från konsulten med analys, slutsatser och rekommendationer. Presentation för uppdragsgivaren.

2 Organisation och styrdokument

Kommunens organisation

Information om kommunens organisation finns på:

<https://www.lund.se/kommun--politik/kommunens-organisation/>

Kommunkontoret

Kommunkontoret är kommunstyrelsens förvaltning. På kommunkontoret finns de gemensamma stödfunktionerna organiserade (t ex Ekonomi, HR, Kommunikation, Utveckling, Kansli, Juridik, IT, m.fl.). Biträdande kommundirektör leder kommunkontorets arbete och uppdraget är att:

- leda, samordna och utveckla hela kommunen verksamhet på uppdrag av kommunstyrelsen
- driva särskilda verksamheter
- arbeta aktivt med att främja långsiktig hållbarhet
- verka för proaktivt medborgardeltagande och god samverkan med kommunens alla parter
- planera, leda, följa upp mål och beslut samt löpande verksamhet till kommunstyrelsen
- stärka rollen i de strategiska och kommungemensamma frågorna för att uppnå ett helhetsperspektiv, så effektiviteten förstärks och kvalitén förbättras.

Mer information om kommunkontoret finns på:

<https://www.lund.se/kommun--politik/kommunens-organisation/forvaltningar-och-namnder/kommunkontoret/>

Vård- och omsorgsnämndens basuppdrag

Nämndens basuppdrag

Vård- och omsorgsnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter avseende äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer i behov av hälso- och sjukvård i hemmet. Målgruppen omfattar också personer som vårdar eller stödjer närstående som är långvarigt sjuka eller äldre och har funktionshinder. Största delen av verksamheten är organiserad för att möta varierande behov av stöd, service och omvårdnad dygnet runt årets alla dagar.

Verksamhet enligt SoL och HSL

Nämnden ansvarar för boende, service och vård i enlighet med socialtjänstlagen, SoL, (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen, HSL, (1982:763). Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver med hänsyn taget till den enskildes egna resurser och andra huvudmäns ansvar. Enligt lag ansvarar kommunen för hälso- och sjukvård i särskilt boende. Enligt överenskommelse med Region Skåne har kommunen också ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende, vilket regleras i det hälso- och sjukvårdsavtal som tecknats mellan parterna. Hemsjukvårdsansvaret omfattar hemsjukvårdsinsatser upp till sjuksköterskas ansvarsnivå och rehabiliterings- och habiliteringsansvaret upp till arbetsterapeut/fysioterapeuts ansvarsnivå. Lagar och författningar styr att insatserna ska vara av god kvalitet och den enskilde ska tillförsäkras skäliga levnadsvillkor.

Verksamhet enligt LSS

Nämnden ansvarar för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade med undantag för att socialnämnden ska svara för att utföra LSS-insatsen Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna (LSS 9 § p 9), för personer i personkrets 3 (LSS 1 § p 3) som har psykiska funktionshinder. Lagar och författningar styr att insatserna ska vara av god kvalitet och den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Övrigt

Nämndens ansvarsområde omfattar också insatser enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) om assistansersättning m.fl. författningar samt för bostadsanpassningsbidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag.

Nämndens utvecklingsmål

Nämndens utvecklingsmål	Indikatorer
Möjligheter att i första hand tillgodose behov genom en digital insats ska utvecklas, med brukarens individuella behov i centrum. Smartare Lund	Antal beslut som verkställs genom digitala insatser ska öka. Två digitala utbildningar gällande välfärdsteknik ska produceras för medarbetare och chefer.
Det förebyggande och rehabiliterande arbetet ska utvecklas för att öka individens självständighet och fördröja behovet av vård- och omsorgsinsatser. Höjd kvalitet och gott bemötande	Kostnaden för individuellt förskrivna hjälpmedel ska minska med 5 %. 1 000 personer över 55 år ska ha tagit del av den fallförebyggande film som utarbetats.
Samarbetet med civilsamhället ska utvecklas. Ett starkare samhällsengagemang	Strukturerade samarbetsformer ska utvecklas tillsammans med 5 samverkanspartner. Antalet användare av volontärverksamhetens e-tjänst ska öka.

Utveckling av basuppdraget

Verksamhetsplanen innehåller insatser för att effektivisera verksamheten och säkra de ekonomiska ramarna. Långsiktiga insatser inom strategiskt viktiga områden ska säkra utvecklingen av god kvalitet i den framtida vården och omsorgen.

För att säkerställa den framtida utmaningen måste förvaltningen under 2020 särskilt prioritera utvecklingsarbete inom följande områden:

- Välfärdsteknik
- Förebyggande arbete
- Rehabilitering
- Samarbete med civilsamhället
- Alternativa boendeformer
- Attraktiv arbetsgivare

Vård- och omsorgsförvaltningens organisation

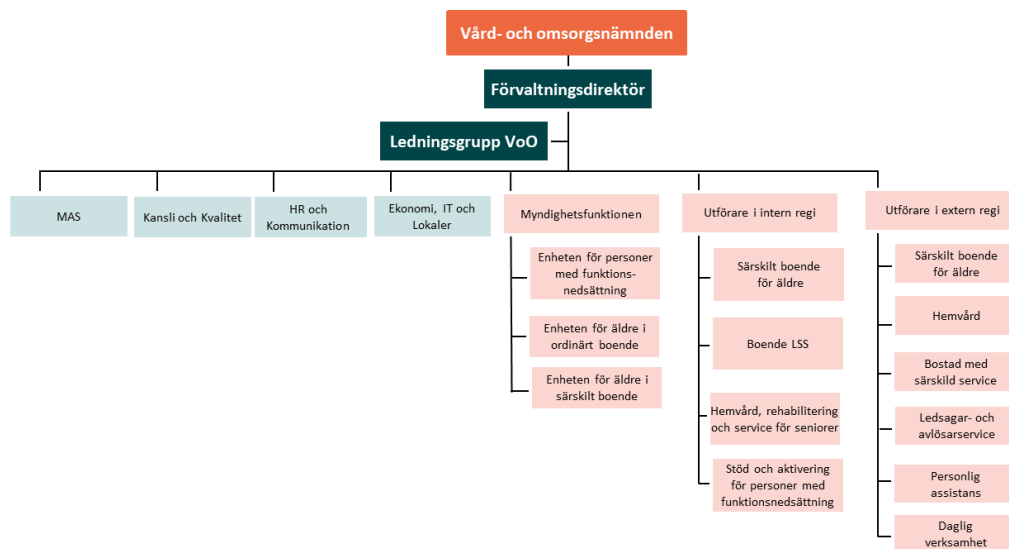
Kärnverksamheten

Vård och omsorgsförvaltningens kärnverksamhet har organiserats i tre delar:

- Myndighetsfunktionen (med en myndighetschef)
- Utförare i intern regi (ingen chefsnivå endast funktionsindelning)
- Utförare i extern regi (ingen chefsnivå endast funktionsindelning)

Utförare i intern regi består av 4 olika verksamhetsområden (med en verksamhetschef för varje område)

- Verksamhetsområde hemvård, rehabilitering och service för seniorer
- Verksamhetsområde särskilt boende
- Verksamhetsområde boende LSS
- Verksamhetsområde stöd och aktivering för personer med funktionsnedsättning (inklusive förvaltningens bemanningsenhet)



Stödfunktioner och MAS

Förvaltningsövergripande finns 3 avdelningar med stödfunktioner samt MAS.

- Kansli och kvalitet
- HR och Kommunikation
- Ekonomi, IT och lokaler
- MAS

Enheter

Inom samtliga verksamhetsområden finns enheter med enhetschefer under respektive verksamhetschef. Enheterna varierar i storlek beroende på verksamhetsområde.

Lokalt organiserade stödfunktioner

Inom varje verksamhetsområde finns olika stödfunktioner organiserade. Dimensioneringen varierar mellan verksamheterna och enheterna.

- Kvalitetsutvecklare (organiserade på verksamhetsnivå)
- Metodutvecklare (organiserade på verksamhetsnivå)
- Rekryteringskoordinatorer (organiserade på verksamhetsnivå)
- Lokalsamordnare (organiserade på verksamhetsnivå)
- Enhetsadministratörer (organiserade på enhetsnivå – men servar i vissa fall flera enheter)
- Samordnare (organiserade på enhetsnivå)

Styrmodell och styrdokument

Kommunens styrmodell (bilaga 1)

Lunds kommun har en nyligen utvecklad styrmodell baserad på tillit, dialog och resultat. Kommunen har under senare år arbetat fram ny vision och nya prioriterade målområden. Man har även utvecklat arbetsprocesserna kring styrning och ledning, t ex strategiprocessen, budgetprocessen och uppföljningsprocessen. Konsultens bedömning är att kommunen håller på att utveckla en modern, effektiv och ändamålsenlig modell för styrning och ledning. Styrmodellen finns beskriven i bilaga 1 till denna rapport (Så här gör vi i Lund).

Att leda i Lund (bilaga 2)

Att leda i Lund är ett förväntansdokument på cheferna i Lunds kommun. Dokumentet beskriver chefernas uppdrag och förväntningar på ledarskapet.

Arbetsgivarpolicy – beslutad av kommunfullmäktige 2018 (bilaga 3)

Arbetsgivarpolicyen är ett förtydligande av kommunens vision. Den beskriver de tre förhållningssätten samt kompletterar dessa med fem viktiga målområden utifrån arbetsgivarrollen.

Arbetsmiljöpolicy – beslutad av kommunfullmäktige 2018 (bilaga 4)

Arbetsmiljöpolicyn definierar arbetsmiljön och ansvarsfördelningen i arbetet.

Arbetsmiljömål 2018–2020 – beslutad av kommunfullmäktige 2018 (bilaga 5)

Arbetsmiljömålen är kopplade till arbetsmiljöpolicyn och ska ses över var tredje år. Målen är:

- Frisknärvaron ska öka årligen.
- Den totala sjukfrånvaron ska minska med 10 procent årligen under perioden 2018–2020.
- Antal chefer med färre än 30 medarbetare ska öka.
- Den totala personalomsättningen ska minska med en procentenhet årligen under perioden 2018–2020.

Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan och internbudget 2020 (bilaga 6)

Nämndens verksamhetsplan och internbudget med beskrivning av verksamhetens basuppdrag, prioriteringar inför 2020 samt budget.

3 Tillitsbaserad styrning och ledning

Varför behövs en förändrad styrning och ledning?

Under ca 30 års tid har styrning och ledning i offentlig sektor arbetat utifrån en metod som kallas New Public Management (NPM). Tanken var att styra offentlig sektor på ett mer likartat sätt som man styr privata företag. Konsekvensen har blivit att man lagt för stor tonvikt vid systemets betydelse och för lite tonvikt vid att skapa självständiga och initiativtagande individer och professioner. Det har skapats system för kvantitativ mätning, detaljstyrning och detaljkontroll som skapat handlingsförlamade organisationer som inte lyckats styra mot önskvärda beteenden.

Förutsättningarna förändras! Idag står alla verksamheter inom offentlig sektor inför utmaningar som innebär en **ökad komplexitet** i de frågor som behöver hanteras. Styrning av komplexa frågor behöver hanteras på ett helt annat sätt. Eftersom komplexa frågor inte har linjär karaktär och därmed inte standardiserade lösningar så behöver vi skapa organisationer med medarbetare och chefer som tar stort eget ansvar och egna initiativ till utveckling och problemlösning. All typ av detaljstyrning kan skapa passivitet och därför behöver fokus ligga på att bygga tillit och skapa handlingsutrymme för chefer och medarbetare (inom givna ramar såsom budget, grunduppdrag och lagstiftning). **Tanken är att ökad tillit och ökat handlingsutrymme skapar motivation och förutsättningar för ökad initiativkraft och ansvarstagande vilket gör att professionens kompetens bättre kommer till användning när komplexa utmaningar ska hanteras.**

Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?

Den 16 juni 2016 beslutade regeringen att tillsätta en delegation (Dir. 2016:51) med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag. Delegationen har nu lämnat sitt huvudbetänkande som finns i rapporten: "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn".

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen som också innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan medborgare och medarbetare. Delegationen definierar tillitsbaserad styrning och ledning som styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren.

Genom den omfattande dialog som Tillitsdelegationen har haft med forskare, medarbetare, chefer, politiker och medborgare med flera har vi identifierat en rad problem som skapar hinder för att mötet mellan medarbetaren och medborgaren ska bli så bra som möjligt:

- Bristande medborgarfokus.
- Frånvaro av helhetsperspektiv.
- Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar.
- Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna.
- Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling.
- Bristande öppenhet.

En grundläggande utgångspunkt är att ett mycket starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning kan utgöra en viktig del i lösningen på de olika problem och hinder som i dag begränsar medarbetarens handlingsutrymme och verksamheternas utveckling och därmed också kvaliteten på välfärdstjänsterna. Inom ramen för delegationens arbete har vi fokuserat på den outnyttjade potential som finns hos medarbetare i välfärdssektorn och hur denna potential bäst kan tas tillvara, till nytta för brukare, patienter, elever och andra intressenter.

Tre hörnstenar och sju vägledande principer för tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsdelegationen pekar på några viktiga delar för att tillitsbaserad styrning och ledning ska fungera i praktiken. Dels pekar man på tre hörnstenar och dels på sju vägledande principer.



Utgångspunkt när det gäller den sammantagna styrningen och ledningen är att den går att dela upp i tre olika delar: styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation. Delegationen menar att de problem vi har observerat inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg har uppkommit på grund av brister inom styrningen, kulturen och ledarskapet samt arbetsorganisationen. Problemen som hindrar ett gott möte mellan medarbetare och medborgare beror inte på att enstaka medarbetare eller chefer agerar felaktigt. Det handlar inte heller primärt om att verksamheterna är kraftigt underfinansierade, även om det finns undantag. Det handlar främst, om en systemfråga som berör såväl styrning, kultur, ledarskap och organisation. För att åtgärda problemen, och därmed röja undan de hinder som finns för att mötet mellan medarbetaren och medborgaren ska bli så bra som möjligt, måste samtliga dessa olika delar utvecklas.

En tillitsbaserad styrning och ledning är ingen enhetlig styrmodell men det finns en rad vägledande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa sju principer finns beskrivna i bilden ovan.

Slutsatser och förslag från Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationens uppdrag är att bidra till en styrning av offentlig sektor som i större utsträckning, än vad fallet är i dag, tar tillvara medarbetarens kompetens, kunskap och engagemang. Målet är att skapa så goda möten som möjligt mellan medarbetaren och medborgaren. Med en mer tillitsbaserad styrning och ledning är vår ambition att detaljstyrningen ska minska så att handlingsutrymmet blir större för medarbetare och chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. En tillitsbaserad styrning och ledning måste utgå från ett helhetsperspektiv där den enskilda verksamheten inom hälso- och sjukvård, skola eller omsorg bidrar till ett större sammanhang. Organiseringen och ledningen av enskilda verksamheter bör inte vara frikopplade från övriga verksamheter. Styrningen och ledningen måste stärka sitt fokus på medborgarens behov och dennes förutsättningar och egna kapacitet att bidra med kunskap om hur insatser och stöd kan formas. Det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete. Uppföljning samt granskning och tillsyn av verksamheter behöver formas med utgångspunkten att den ska bidra till att utveckla verksamheten till det bättre. Slentrianmässiga mätningar, som inte tillför något värde, måste upphöra. Stöd bör organiseras och användas mer strategiskt och integrerat i verksamheterna så att det utgör ett verkligt stöd för medarbetare och chefer, med inriktning att bidra till ett bättre möte med medborgaren. En tillitsbaserad styrning och ledning ställer höga krav på såväl verksamhet, ledare och medarbetare när det gäller att aktivt arbeta med ledning, styrning och värdegrund men också på samarbetet mellan olika kunskapsdiscipliner och aktörer.

Läs mer på: www.tillitsdelegationen.se

Hur ska detta omsättas i praktiken?

Horisontell styrning är en metod för att genomföra tillitsbaserad styrning i praktiken. Metoden bygger på filosofin att varje organisatorisk nivå måste få möjlighet att själva äga sitt arbete med planering, utveckling och uppföljning. Grunden för allt utvecklings- och förändringsarbete är tillit, medskapande och ansvarstagande. Samtliga delar i styrmodellen och samtliga steg i arbetsprocessen ska därför utföras av samtliga organisatoriska nivåer. Det innebär att varje politisk nivå och varje organisations-/chefs nivå ska göras sin egen planering, utveckling och uppföljning av styrmodellens olika delar, dvs

- Beskrivning av basuppdrag och analys av förutsättningar/nuläge.
- Detaljbudget och plan för ökad ekonomisk effektivitet
- Prioriterade mål för utveckling av verksamheten
- Kvalitetsfaktorer och indikatorer för kvalitetsssäkring av basuppdraget.
- Uppföljning och analys samt rapportering till överliggande organisationsnivå.

En del av horisontell styrning är **vertikal dialog**. Vertikal dialog är ett sätt att skapa gemensam förståelse mellan olika roller och organisatoriska nivåer samt säkerställa och kontrollera arbetet. Dialogen genomförs mellan ansvarig chef och dess uppdragsgivare (överordnad chef eller nämnd/styrelse). Det är den systematiska dialogen som skapar både tillit och kontroll. Dialogen ska genomföras systematiskt och regelbundet och kan handla om verksamhetsplanen, utvecklingsinsatser och verksamhetens resultat.

Vad säger tillitsdelegationen om stödfunktioner?

Tillitsdelegationen har i sitt huvudbetänkande ett antal rekommendationer och principer för tillitsbaserad styrning och ledning. En princip handlar om stöd till chefer och medarbetare. Nedan finns ett utdrag ur huvudbetänkandet som är intressant utifrån denna översyn.

Stöd för medarbetare och chefer

Med principen om stöd avses ett verksamhetsnära och hållbart, administrativt, psykosocialt och professionellt stöd i kärnverksamheten. Nyckelord: hjälpsamhet, dialog och kommunikation, lärande, närvarande ledarskap (Bringselius 2017a).

Problem som kan mildras av denna princip:

- Bristande stöd till medarbetare.
- Bristande stöd till chefer.
- Bristande fokus på verksamhetens uppdrag och mötet mellan medarbetare och medborgare.

Vad avses med stöd?

För att mötet mellan medborgare och medarbetare ska bli så bra som möjligt krävs att alla funktioner och yrkesroller inom verksamheterna inom välfärdssektorn har, och följer, ett gemensamt uppdrag. Det innebär bland annat att de stödfunktioner som finns utgör ett stöd för att klara verksamhetens uppdrag, men också att stödfunktionerna själva uppfattar sitt uppdrag på detta vis. Med stödfunktioner avser vi de funktioner som ligger bakom mötet mellan medborgare och medarbetare. Det handlar om allt från lokalvård, HR och upphandling, till tekniska stödfunktioner som IT. Stödfunktionerna uppfattas sällan direkt av medborgaren. Men, för att mötet mellan medborgare och medarbetare ska bli så bra som möjligt spelar de en viktig roll. Stödfunktionerna bör i första hand ha en stödjande, snarare än styrande, inriktning. Men även andra delar av verksamheten kan ha stöd som en del av sitt syfte. Första linjens chefer kan utgöra ett stöd till medarbetare, den politiska ledningen i en kommun kan vara ett stöd till kommundirektören och uppföljning och tillsyn kan vara till stöd för verksamheten. I kapitel 3 beskrev vi att kommuner och landsting nu befinner sig i en närmast paradoxal situation där de yrkesprofessionella tillbringar allt mer tid på administration och allt mindre tid på verksamhetens uppdrag, samtidigt som den administrativa personalen ökat i antal. En arbetstid som för medarbetare till stor del fylls av administrativa tidstjuvar eller arbetsuppgifter som varken bidrar till syftet med verksamheten eller är till gagn för medborgaren riskerar att minska känslan av att utföra ett meningsfullt arbete. Därför är det i många verksamheter inom välfärdssektorn angeläget att öka stödet via stödfunktioner eller teknisk utveckling för att exempelvis minska administrativa tidstjuvar och därmed ge bättre förutsättningar för medarbetarna att utföra sina respektive kärnuppgifter. Att utforma en verksamhet som har och följer ett gemensamt uppdrag behöver balansera en rad frågor: Hur skapas de bästa förutsättningarna för att tillvarata medarbetarnas erfarenhet och kompetens? Vilket stöd behöver chefer själva ha och vilket stöd behöver chefer ge medarbetarna? Vilket stöd behöver olika verksamheter ha och ge andra? Hur mycket resurser ska läggas på stödfunktioner? Tillitsdelegationens utgångspunkt är att alla dessa frågor bör besvaras utifrån hur de på bästa sätt skapar förutsättningar för att mötet mellan medarbetare och medborgare blir så bra som möjligt.

4 Sammanfattning av genomförda undersökningar

Sammanfattning av forskningens slutsatser

Konsulten har tagit del av en rad forskningsstudier, bl a från forskningsprojektet Chefios, forskning som finns kopplat till organisationen Sunt arbetsliv samt AFA försäkring, m.fl.

Även om olika forskning säger lite olika saker så är konsultens tolkning att:

- Det finns en tydlig koppling mellan antal medarbetare per chef och sjukfrånvaro.
- Ett nära ledarskap är en direkt avgörande faktor för en god arbetsmiljö.
- Verksamheter med låg sjukfrånvaro beskriver mer generellt att uppföljning och feedback sker genom direktkontakt.
- Det finns direkta kopplingar mellan antal medarbetare per chef och kvalitet för brukaren.

”I verksamheter med låg sjukfrånvaro sker uppföljning och feedback genom direktkontakt. Högre chefer träffar ledare och medarbetare i möten avsatta för att diskutera sådana frågor eller direkt genom att vara ute i verksamheterna. Chefer anstränger sig för att vara tillgängliga.”

(Ur Hoffs slutrapportering till AFA Försäkring)

”Cheferna i de kvinnodominerade verksamheterna skola, vård och omsorg har ofta många medarbetare per chef, svagt administrativt stöd, och få arenor för dialog med sina egna chefer och andra som påverkar deras förutsättningar. I de här verksamheterna gör cheferna ofta saker som egentligen inte hör till deras arbetsuppgifter, så kallade illegitima arbetsuppgifter. Det tär på en, och är särskilt stressande.”

(Forskarna Lisa Björk och Linda Corin som var engagerade i forskningsprojektet Chefios)

Hälsa och framtid i offentlig förvaltning

Eva Vingård och Magnus Svartengren, Karolinska Institutet och Arbets- och miljömedicin i Uppsala

De viktigaste resultaten:

- På de arbetsplatser där folk var mycket friska, hade medarbetarna nära till chefen. Det är ju annars vanligt i kommuner och landsting att medarbetarna är många, och att de inte arbetar på samma ställe som chefen.
- Det fanns en fungerande kommunikation, en rättvis fördelning av arbetet och möjlighet för de anställda att påverka sin arbetssituation.
- De friska organisationerna hade också en större öppenhet inför individens behov. Folk kunde byta arbetsuppgifter eller bredda sin kompetens på olika sätt.
- Forum där man kan göra sin röst hörd var också utmärkande för de friska arbetsplatserna.
- Chefen tog ansvar för en tydlig prioritering av arbetsuppgifterna vid hög arbetsbelastning.

Tillitsdelegationens huvudbetänkande

I Tillitsdelegationens huvudbetänkande finns ett avsnitt som handlar om **administrativa tidstjuvar** (kapitel 3.3)

Administrativa tidstjuvar och alltför detaljerad styrning minskar handlingsutrymmet och krymper tiden för mötet mellan medborgaren och medarbetaren inom välfärdssektorn. Det innebär en risk för att medarbetarnas kompetens och engagemang inte tillvaratas på bästa sätt. Det innebär också att möjligheterna att utveckla välfärdssektorn begränsas.

Deras slutsatser är att:

- Det finns ett enormt stort krav på att sammanställa, redovisa/rapportera information från interna och externa aktörer/intressenter/uppdragsgivare som tar mycket tid och kraft.
- Det finns mycket ineffektiva system där information inte är lättillgänglig och som försvårar hanteringen.

I Tillitsdelegationens huvudbetänkande finns ett avsnitt som handlar om **frånvarande ledarskap** (kapitel 3.4).
Utdrag från detta avsnitt:

”Stödet från chefer och stödfunktioner ska syfta till att medarbetarna inom välfärdssektorn ska fokusera på att arbeta med det de är bra på. Det gynnar både medborgaren och medarbetaren. I dag ser det inte alltid ut så inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. I stället upplevs stödet ofta vara bristfälligt och ledarskapet alltför frånvarande.”

Det finns en rad indikationer på att chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg ägnar för lite tid åt att leda och styra verksamheterna. I stället lägger de ner tid på administrativa uppgifter som att bemanna organisationen, sköta återrapportering och rent praktiska uppgifter som annars lätt hamnar mellan stolarna. Undersökningar av offentliga chefers arbetsuppgifter visar att de inte främst arbetar med ledning och styrning i termer av att driva strategier och långsiktig planering. I stället för att arbeta med den typen av ledning präglas chefernas vardag av att kortsiktigt bära upp verksamheten och hantera den splittring och variation som uppstår (Thylefors 2016).

Chefsuppdraget verkar handla mindre om att utveckla arbetet framåt och mer om att reagera och hantera (ofta improvisera) för att lösa uppkomna situationer. Chefernas tid domineras ofta av möten, samtal med personal, arbete med budgetar, IT-system, ekonomirapportering och personalplanering. Det gör att tiden och utrymmet för att utöva ett ledarskap är litet (Sandahl m.fl. 2017). Inom många verksamheter, kanske särskilt inom hälso- och sjukvården, är det också vanligt att chefen ibland måste rycka in i det operativa arbetet för att lösa akuta situationer (jämför Vårdanalys 2017a).

Sammanfattning av intervjuer

I översynen har enskilda intervjuer samt intervjuer i grupp (fokusgrupper) genomförts. Generellt så upplever konsulten att det som beskrivs i intervjuer och fokusgrupper ger en likartad bild från olika grupper om nuläget även om man i vissa frågor har olika syn på hur utmaningarna ska lösas framöver. Bilderna av framgångsfaktorer, nuvarande styrkor och svagheter samt viktiga utvecklingsområden bedöms som relativt samstämmiga.

En sammanfattning av samtliga intervjuer redovisas i bilaga 8.

Sammanfattning av enkätundersökning

Som ett komplement till genomförda intervjuer så har en enkätundersökning genomförts. En enkät har gått till samtliga chefer och en enkät har gått till samtliga stödfunktioner.

En sammanställning av enkätresultaten finns i bilaga 9 och 10.

Generella slutsatser från enkäten till chefer:

- 64 chefer av 82 tillfrågade har svarat på enkäten
- 92% av de som svarat är enhetschefer (2 verksamhetschefer och 4 stödfunktionschefer har svarat på enkäten)
- Cheferna är generellt mycket nöjda med stödfunktionernas kompetens och kvalitet.
- Nöjdheten med ekonomer och enhetsadministratörer extra hög.
- Något lägre svar på den fråga som handlar om förmågan att samverka mellan olika funktioner.
- Låga svar på kansli, kvalitet och kommunikation vad gäller förmåga att arbeta verksamhetsnära (här får man ta hänsyn till deras uppdrag som inte bara är att arbeta verksamhetsnära).

- Resultaten indikerar på att Boende LSS generellt har lägre värden än övriga verksamhetsområden. Detta gäller nästa alla frågeställningar med undantag för enhetsadministratörer och ekonomer.
- En indikation är att chefer som arbetat längre tid är mer nöjda med det lokala stödet medan nyare chefer är mer nöjda med stödet inom verksamhetsområdet och centralt inom förvaltningen.
- Många inom hemvård, rehabilitering och service för seniorer har svarat vet ej på kvalitetsutvecklare, metodutvecklare och rekryteringskoordinator.
- Ett antal har svarat vet ej på kansli, kvalitet och kommunikation.
- Verksamhetscheferna är mycket nöjda med metodutvecklare, kvalitetsutvecklare och rekryteringskoordinator, något lägre betyg för dessa från enhetscheferna.

Generella slutsatser från enkäten till stödfunktioner:

- 73 personer av 94 tillfrågade har svarat på enkäten.
- Självskattningen av egen kunskap och förmåga ligger högt inom samtliga områden.
- Cheferna som beställare upplevs generellt vara tydliga – även om några svarat lite lägre på denna fråga.
- Ekonomer, enhetsadministratörer och samordnare tycker cheferna är tydliga beställare och sätter höga betyg, övriga roller sätter betydligt lägre betyg på denna fråga.
- Enhetsadministratörer och samordnare graderar chefernas kunskap och förmåga högre än andra stödfunktioner.

Slutsats:

- Chefer är mer nöjda med och har större förtroende för de stödfunktioner som man upplever finns nära cheferna i vardagen, vilket är olika på olika nivåer.
- Det finns ett samband mellan att

chefer är mer nöjda med ekonomer, enhetsadministratörer och samordnare

Dessa upplever cheferna som tydliga beställare

De upplevs jobba mer verksamhetsnära än övriga stödfunktioner

Konsultens sammanfattning är följande:

- Det är svårt att hitta standardiserade lösningar på hur förmåga och kvalitet kan öka. Lösningen bör istället vara kontinuerliga och systematiska workshops och dialoger om vilka uppdrag chefer och stödfunktioner har samt hur dessa ska organiseras, dimensioneras och utvecklas. Det är kontinuiteten och systematiken i dessa samtal som skapar framgången. Inte att hitta den "rätta lösningen".

Sammanfattning av benchmarking

Benchmarking har gjorts genom intervjuer samt sammanställning av data/statistik/nyckeltal.

Data/statistik/nyckeltal

Att sammanställa och jämföra data mellan olika kommuner är väldigt svårt. Trots försök att göra data jämförbar så finns det stora skillnader i informationen. Att göra siffrorna helt jämförbara skulle medföra en orimlig tidsåtgång. Orsakerna till skillnaderna är:

- Olika titlar, funktioner och rollbeskrivningar mellan kommunerna
- Olika omfattning på uppdragen
- Olika organisering av roller/funktioner

Sammanställningen får därför ses som en indikation snarare än fakta.

Sammanställningen indikerar:

- Att antalet medarbetare per chef är relativt lika mellan de olika kommunerna. Det finns några skillnader men konsultens reflektion är att det ser relativt lika ut.
- Att de totala antalet stödresurser i Lund är relativt högt i förhållande till övriga kommuner med undantag för Helsingborg.
- De kommuner som har ökad samordning centralt inom kommunen har mindre resurser avseende stöd ute på förvaltningen.
- De kommuner som har färre övergripande stödfunktioner har istället fler administratörer och samordnare lokalt ute på enheterna.
- Många samordnare är personal i kärnverksamheten och det kan vara svårt att särskilja deras uppdrag som stödfunktion från deras uppdrag som en del av kärnverksamheten.

	Lund	Uppsala	Helsingborg	Södertälje Endast ÄO	Uddevalla Hemtjänst och SB
Omsättning	2030 mkr	1917 mkr	2182 mkr		
Antal chefer	76 (67 EC)	59	82 (71 EC)	55	34
Medarbetare – ÅA	2578	1969	2800	1650	1020
Medarbetare /chef tot	34	33	34	30	30
-Boende LSS	26		32	26	
-Särskilt Boende	45	86 (+bitr)	45	45	31
-Hemvård	40	45	44	25	29
-Stöd och aktivering	36	48	27	21	
Stödfunktioner					
-HR	8+3	5	12	3	2
-Ekonomi	6	7	15	4	2
-Kvalitet/utveckling	8	12	16	8	2
-Kommunikation	2	2,5	6	1	1
-MAS	1	2	1	1	1
-Administratörer	41	35	51	30	17
-Samordnare/koordinator	11	13	52	25	8
-Lokal	2				

5 Konsultens slutsatser och rekommendationer

Inledning

Det finns många olika aspekter som gör denna genomlysning till ett viktigt, spännande och aktuellt uppdrag. I Lunds kommun införs en styrmodell med fokus på tillitsbaserad styrning och ledning. Styrdokumentet "Att leda i Lund" som beskriver chefernas uppdrag och förväntningar på ledarskapet. De arbetsgivarpolitiska målen både inom kommunen och inom förvaltningen med fokus på kompetensförsörjning och arbetsmiljö. Förhållningssätten i arbetsgivarpolicy – lyssna, lära, leda. Rådande utmaningar avseende kompetensförsörjning och vikten att vara en attraktiv arbetsgivare, mm.

Konsultens reflektion är att många organisationer inte gjort den genomlysning som behövs för att hitta en balans mellan uppdrag, uppgifter, ansvar och roller när det gäller gränsdragningen mellan kärnverksamhet, ledningsfunktioner och stödfunktioner. Det har under många års tid skett stora förändringar i vilka uppgifter som utförs av vilka funktioner samtidigt som ekonomiska effektiviseringar ofta leder till minskade eller icke likvärdiga stödjande resurser. Genomlysningen blir därför viktig för att hitta en balans där rätt funktioner utför rätt uppgifter och dimensioneras på rätt sätt för att säkerställa hög effektivitet och goda resultat. Spännande och nödvändigt!!!

Som läsare av rapporten kan man få uppfattningen att mer eller mindre allt är negativt och har brister eller utvecklingsmöjligheter. **Det finns givetvis en mängd olika saker som fungerar alldeles utmärkt men uppdraget är att utifrån nuläget föreslå förbättringar varför rapporten av naturliga skäl fokuserar på detta.** Många saker som lyfts fram som brister kan fungera utmärkt i vissa avgränsade delar av organisationen. Konsulten tar sig friheten att utifrån intervjuerna generalisera de sammanfattande slutsatserna och har inte möjlighet att särredovisa alla undantag.

Saker som fungerar särskilt bra - att bevara och förstärka

Det finns några saker som lyfts fram i intervjuerna som styrkor i nuläget som bör bevaras och förstärkas.

- Den allmänna uppfattningen är att verksamheten i grunden fungerar bra med avseende på både kvalitet och ekonomi.
- Flera uttrycker att ledningsarbetet blivit bättre under senare år.
- De som har en nära kontakt och ett bra samarbete med sin närmsta chef uttrycker detta som viktigt för att kunna få tydlighet i roller och förväntningar. I avsaknad av tydliga beskrivningar blir samarbetet ännu viktigare.
- Många uttrycker att de är nöjda med interna samarbeten och stödet de får av sina stödfunktioner. Flera lyfter fram stödet från ekonomi som ett bra exempel på hur det kan fungera. Det som framförallt nämns är framförhållningen i planeringen och det nära stödet från sin ekonom.
- Konsultens reflektion är att alla samtal med chefer, stödfunktioner och förvaltningens ledningsgrupp har varit väldigt trevliga och öppna. Det verkar vara ett bra klimat i ledningen.
- Det sägs inte mycket om stödfunktionernas kompetens i intervjuerna vilket borde vara ett tecken på att kompetensen hos stödet i grunden är bra. Det är snarare likvärdighet i dimensionering och arbetsätt som behöver utvecklas.

Chefsrollen

Ett nära ledarskap

Forskningen pekar tydligt på att ett nära ledarskap både ökar kvaliteten i verksamheten och kvaliteten i arbetsmiljön. Det behöver där omvandlas/prioriteras tid för chefer att arbeta nära sina medarbetare och med verksamhetens långsiktiga utveckling. För att åstadkomma detta finns 3 möjligheter:

- Öka antalet chefer och på så sätt minska antalet medarbetare per chef.
- Öka och/eller effektivisera stödfunktionerna så att stödet till varje chef ökar.
- Införa andra "ledarroller" för att avlasta chefen såsom biträdande, arbetslagsledare, gruppleddare.

Dessa tre möjligheter kan naturligtvis genomföras enskilt och i kombination

Konsultens rekommendation är en kombination av antal chefer och en effektivisering av stödfunktionerna. Konsultens erfarenhet är att "andra ledarroller" och biträdande uppdrag kan skapa otydlighet i organisationen. Rekommendationen är därför att kombinera en chef per enhet med rätt antal medarbetare och rätt stödfunktioner. Detta är i grunden samma strategi som i nuläget och innebär ingen större organisatorisk förändring i sig.

Ett nära ledarskap innebär att chefer finns nära sina medarbetare i vardagen, tillgängliga för att stötta och stärka, ge uppskattning och återkoppling. Det är inte att blanda ihop med att cheferna inte ska utföra de arbetsuppgifter som ska utföras av medarbetare och stödfunktioner. Ett nära ledarskap innebär inte heller att chefen genom sin närvaro ska styra detaljer i HUR verksamheten ska utföras utan mer coacha medarbetare för att bli självgående och ansvarstagande. Det är istället viktigt att skapa tid och förutsättningar för att kunna vara närvarande. Grunden för ett nära ledarskap är att varje chef har byggt upp en organisation med tydlig rollfördelning och uppgiftsfördelning inom ramen för uppdraget och budget.

En slutsats från studierna är att det i slutändan inte behöver kosta mer att ha fler stödfunktioner och chefer. Några kommuner konsulten pratat med menar att de i realiteten "sparat" pengar på att öka antalet chefer och stödfunktioner genom minskade kostnader för sjukfrånvaro, personalomsättning (rekryteringskostnader), rehabiliteringsärenden, mm.

Antal medarbetare per chef

Utifrån ovanstående resonemang så är konsultens rekommendation att förvaltningen ska fortsätta sitt arbete i linje med de politiska riktlinjer som finns (ca 30 medarbetare per chef). Detta ska möjliggöra ett nära ledarskap.

Beskrivning av chefsrollen

För att kunna tydliggöra stödfunktionernas roll, kompetens och arbetssätt så måste först förväntningarna på förvaltningens chefer definieras. Det förväntansdokument som finns i Lunds kommun (Att Leda i Lund) är en bra utgångspunkt för detta men det behöver brytas ner, förtydligas på olika nivåer, implementeras och skapas samsyn kring genom dialog. Detta behöver ske i en kombination av utbildning och dialog.

I en organisation som arbetar med tillitsbaserad styrning och ledning så är grunden att chefer på alla nivåer ska ha fullt ansvar för sin verksamhet, personal och ekonomi samt för arbetet med planering, utveckling och uppföljning på lång och kort sikt. Detta framgår även i Lund utifrån både "Att Leda i Lund" och utifrån kommunens styrmodell (Så här gör vi i Lund). Båda dessa delar är dock i nuläget inte fullt implementerade inom förvaltningen vilket innebär att det behövs samtal/dialoger, förtydliganden samt utbildning för att kunna leva upp till förväntningarna.

Ett exempel på hur en generell beskrivning av chefsrollen från en annan kommun:

Generell beskrivning av rollen	Fullt ansvar för ekonomi, personal och verksamhet. Leder arbetet inom verksamheten på både lång och kort sikt. Medlem i ledningsgruppen. Arbeta utifrån ett definierat uppdrag (från överordnad chef) som beskriver - volym/omfattning, kvalitet, inriktning, ekonomi Fokus på verksamhetens målgrupper och deras behov. Fokus på verksamhetens kvalitet och effektivitet
Ansvarsområden	Ansvarig för helhetssyn inom verksamhetsområdet, förvaltningen och kommunen som helhet. Ansvarig för den samordning som behövs mellan verksamheter och enheter. Ansvar för ekonomi (budget), verksamheten (kvalitet och effektivitet) och personal (kompetensförsörjning, arbetsmiljö, mm)
Huvuduppgifter	Daglig ledning och kommunikation i verksamheten (leda och fördela arbetet). Dialog med överordnad chef –om uppdraget och uppföljning av resultat. Beskriva verksamhetens grunduppdrag samt ta fram relevanta indikatorer. Analysera nuläge, omvärld och förutsättningar Planera och prioritera på lång och kort sikt. Utvecklingsarbete och ständiga förbättringar. Mäta, analysera och rapportera resultat. Resultatdialog med överordnad chef.

Verksamhetsplanen och rapporteringen

Ett sätt att tydliggöra chefsrollen är att varje chef (med särskilt fokus på enhetschef) bör ha en egen verksamhetsplan och göra sina egna uppföljningsrapporter. Verksamhetsplanen ska inte bara vara en åtgärdsplan utan vara en beskrivning av verksamhetens uppdrag, nuläge och framtida utmaningar (mål). Uppföljningsrapporten ska innehålla indikatorer som beskriver kvalitet, resultat och effekter samt analyser och slutsatser. Detta ska göras med utgångspunkt ifrån kommunens styrmodell (se bilaga 1). Syftet är att tydliggöra (utifrån slutsatserna i tillitsdelegationens rapport) chefs ansvar för att planera, utveckla och följa upp verksamhetens kvalitet och effektivitet på lång sikt.

Varje chef ska ha ett stort eget handlingsutrymme att fylla verksamhetsplanen och uppföljningsrapporten med för chefen relevant innehåll. Tillit och kontroll byggs genom systematiska dialoger mellan chefsnivåerna. Stratsys ska användas som verktyg för att ställa rätt frågor i de mallar som finns där i syfte att säkerställa rätt arbetssätt och rätt innehåll.

Rollfördelning mellan verksamhetschefer och enhetschefer

Det finns en risk att olika chefsnivåer i en organisation mer eller mindre innebär flera olika nivåer som gör samma saker. Det blir då en otydlighet i rollfördelningen och risk att man går in i varandras uppdrag. Denna risk är vanligast mellan första och andra ledets chefer. Grunden för rollfördelningen bör vara att enhetscheferna (första linjens chefer) har fullt ansvar för sin egen ekonomi, verksamhet och personal samt för planering, utveckling och uppföljning på kort och lång sikt. Verksamhetschefen behöver då skapa ett handlingsutrymme för enhetscheferna samtidigt som man ger cheferna en tydlig ram att arbeta utifrån. Verksamhetscheferna behöver att regelbundet och systematiskt ha dialogmöten med varje enhetschef för att säkerställa samsyn/överenskommelse om ramarna, avstämningar och uppföljning av resultat.

Ramverket kan bestå av bl a:

- Budgetram och volymer
- Grunduppdrag inkl. lagar, riktlinjer mm som gäller för verksamheten
- Förväntad kvalitet/effektivitet/resultat avseende tjänster, processer, kompetens och arbetsmiljö
- Tydlighet i krav enligt planerings- och uppföljningsarbetet

Verksamhetschefernas roll

Konsultens rekommendation är att verksamhetscheferna ska ha en form av ”intern beställarfunktion” i relation till enheternas ”utförarfunktion”. Detta innebär att verksamhetscheferna tydligt ska förmedla förväntningarna på enhetschefernas och deras verksamheter och sedan följa upp resultaten.

Verksamhetschefen har också en viktig roll när det kommer till att leda det samlade verksamhetsområdet. Detta görs genom verksamhetschefens ledningsgrupp. I ledningsgruppen ska fokus ligga på de frågor som är gemensamma och kräver samverkan. Verksamhetschefens ledningsgrupp ska innehålla frågor som ledningen behöver arbeta med tillsammans på en övergripande nivå (utan att gå in på respektive enhets frågor).

Rollfördelning mellan verksamhetschefer och enhetschefer

Beställarfunktion (verksamhetschef)	Utförarfunktion (enhetschef)
<ul style="list-style-type: none"> Beskriver och förtydligar verksamhetens basuppdrag samt vilka kvalitetskrav som ställs på utförande verksamheter (enheter) -volym/ omfattning, kvalitet, inriktning, ekonomi/ramar Följa upp och kvalitetssäkra verksamhet (volym/omfattning, kvalitet, inriktning, ekonomi) Dialog med enhetscheferna om beställning och resultat. Säkerställa helhetssyn inom verksamhetsområdet. Samordna frågor som kräver samordning. 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeta utifrån uppdraget avseende volym/omfattning, kvalitet, inriktning, ekonomi Fokus på verksamhetens målgrupper och deras behov. Fokus på verksamhetens kvalitet och effektivitet Ta fram egen verksamhetsplan utifrån ovanstående och egna uppföljningsrapporter för rapportering till verksamhetschef. Leda systematiskt kvalitetsarbete.

Uppföljning genom systematisk dialog

En av de absolut viktigaste delarna i tillitsbaserad styrning och ledning är uppföljningen. Grunden för tillit i styrningen är att ge cheferna handlingsutrymme inom givna ramar och sedan att sätta fokus på att följa upp respektive enhets kvalitet, resultat och effektivitet. Förutom att göra uppföljningen i rapporter (Stratsys) så bör inslaget av dialog öka i styrningen. Dialogen är ett enskilt samtal mellan verksamhetschef och enhetschef som är systematiskt (planerad, strukturerad, återkommande och dokumenterad). Samtalen ska både bygga tillit och skapa kontroll.

Exempel på systematisk dialog:

Ett exempel på detta är att en verksamhetschef regelbundet (t ex 6-8 gånger per år) genomför systematiska dialoger med de chefer som rapporterar till verksamhetschefen (enskilda samtal – ej grupparbeten). Dessa samtal bör huvudsakligen handla om att ha dialog kring analys och slutsatser utifrån resultat (kvalitet och effektivitet) men kan också handla om:

- Basuppdraget samt budget och verksamhetsplan (beställningen)
- Indikatorer som ska följas upp
- Systematiskt kvalitetsarbete

Istället för att berätta vad och hur underställd chef ska lösa sitt uppdrag ska frågor ställas för att skapa gemensamma bilder, förståelse/tolkningar och prioriteringar. Överordnad chef bedömer då om styrningen fungerar önskvärt eller om åtgärder/korrigeringar behöver vidtas.

Stödfunktionernas organisation och dimensionering

Ett nära ledarskap och ett nära stöd

Tänkarna i föregående avsnitt om ett nära ledarskap är också delvis applicerbar för stödfunktionernas. Oavsett hur stödet är organiserat och dimensionerat så måste stödet vara verksamhetsnära. Olika kommuner har valt olika sätt att organisera stödfunktionerna. Några kommuner har genomfört omfattande centraliseringar (samorganisering) av stödfunktioner medan andra kommuner har andra strategier. Konsultens generella bedömning och erfarenhet är att ökad centralisering av stödfunktioner leder till ökad effektivitet på helhetsnivå och ökad samordning av kompetens och arbetssätt MEN att cheferna ute i organisationen upplever mindre stöd och en ökad distans till stödet som medför att chefer får göra mer själva.

De stödfunktioner som samordnas organisatoriskt centralt inom förvaltningen har två roller/uppdrag. Dels att arbeta för förvaltningens övergripande men också vara ett lokalt stöd. Dessa två delar innebär delvis olika arbetssätt och förhållningssätt. Den del som handlar om lokalt stöd behöver uppfattas som lika verksamhetsnära och behovsanpassat som om stödet fanns organiserat lokalt ute i verksamheterna. Det blir därför viktigt för stödfunktionscheferna att utveckla arbetssätt för detta.

Konsultens rekommendation är en kombination av centralt och lokalt organiserat stöd (se nedan).

Stödfunktionernas dimensionering

Stödfunktionernas dimensionering är i grund och botten en fråga om ledarskapsfilosofi (ideologi). Det handlar om synen på chefsrollen och vilka strategier som man tror leder till bäst resultat. Vissa organisationer använder medvetet sina chefer som samordnare och administratörer medan vissa organisationer har förväntningar på att chefer ska vara nära och kommunikativa samt och arbeta med utveckling på både lång och kort sikt. Såväl tillitsdelegationen och de styrdokument som finns i Lund (se bilagor) pekar mot en rollfördelning där "rätt funktion ska utföra rätt uppgifter" och då krävs stödfunktioner som möjliggör rätt arbetssätt för cheferna.

När det gäller stödfunktionernas dimensionering så visar intervjuer och benchmarking att det finns ett relativt väl dimensionerat stöd inom förvaltningen. Det upplevs dock inte alltid som likvärdigt. Framförallt upplever vissa chefer att man pga ekonomiska förutsättningar inom har råd att finansiera det stöd man egentligen borde ha för att arbeta effektivt. Resursfördelningsmodell och ekonomistyrningsprinciper blir därför viktiga delar i stödfunktionernas dimensionering och likvärdighet.

När det gäller stödfunktionernas totala dimensionering så bör varje chef på varje nivå få ett handlingsutrymme att bedöma behovet av stöd (enhetsadministratör och samordnare). Finansiering sker inom ramen för egen budget. Om stödet är effektivt och om det leder till ett effektivt arbete på total nivå bör vara en del av verksamhetschefernas uppföljning av och dialog med enhetscheferna.

Stödfunktionernas organisation

Konsultens bedömning är att nuvarande organisation av stödfunktionerna inte är den största och viktigaste utmaningen. Rekommendationen är därför att inte göra för stora förändringar i själva organisationen eftersom det kan skapa ett överdrivet fokus på organisationen i sig istället för rollfördelning och arbetssätt.

Grundprincipen för organisationen kan/bör vara följande:

- Alla enhetschefer ska ha tillgång till enhetsadministratör som är organiserad på enhetsnivå.
- Alla verksamhetschefer ska ha tillgång till utvecklingsledare som är organiserad på verksamhetsnivå.
- Samordnare bör vara en uppgift som varje chef själv bedömer behov och omfattning av.

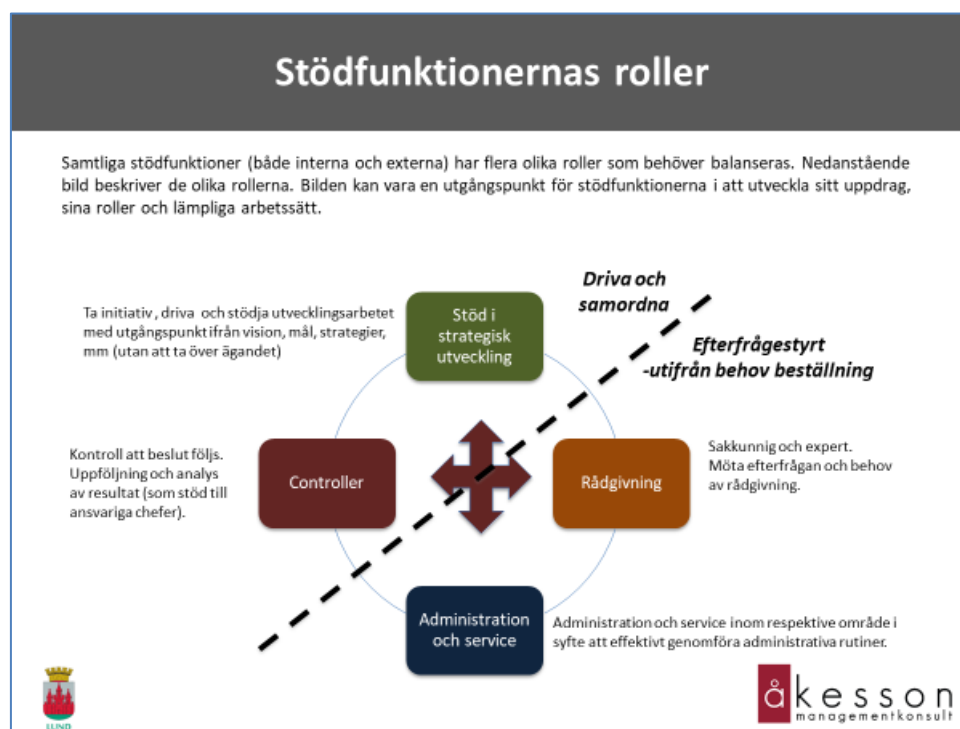
När det gäller rekryteringskoordinatorer så pågår ett arbete med att se över deras organisation inom förvaltningen. Konsultens rekommendation är att frågor som stöd i rekrytering, rehabilitering, utbildning/kompetensutveckling kan samordnas och samorganiseras i ännu större utsträckning.

Samtliga stödfunktioner finansieras inom ramen för egen budget vilket gör att resursfördelningsmodellen blir en viktig förutsättning för ett likvärdigt stöd. Det bör finnas ett handlingsutrymme för cheferna själva att bedöma behovet av stödets omfattning. Fokus ska ligga på resultat och effektivitet i dialog med respektive verksamhetschef.

Rollbeskrivningar

En återkommande synpunkt ifrån intervjuerna är behovet av att tydliggöra rollerna för flera av stödfunktionerna. Det finns en uppfattning om att arbetets kvalitet och effektivitet kan öka genom att rollerna beskrivs och tydliggörs. I grunden liknande rollbeskrivningar ger också bättre förutsättning till gemensamma arbetssätt, ett mer likvärdigt stöd och ökad helhetssyn. Det kan också underlätta vid rekrytering och frånvaro om det behövs "täckas in" för varandra.

Bilaga 7 är ett stöd för att arbeta med stödfunktionernas olika roller. I bilagan finns bl a en bild som skiljer på stödfunktionernas olika roller. Denna bild kan vara en grund för rollbeskrivningarna.



Stödfunktionernas kompetens

I intervjuerna framkommer att olika chefer har olika förväntningar på vilka olika kompetenser en viss stödfunktion bör ha. Detta gäller både grundläggande utbildningsnivå men också kompletterade kompetenser och specialistområden. Förvaltningsledningen bör skapa en gemensam grundläggande beskrivning av rollern som stödfunktion och krav/förväntningar på grundläggande kompetenser/förmågor.

Samordning av stödfunktionerna

För att säkerställa ett likvärdigt stöd bör samordningen av stödfunktionerna öka (avser då främst de lokalt organiserade funktionerna). Ökad samordning ska dels leda till ökad professionalisering av stödfunktionerna men också en ökad samhörighet, likvärdighet och helhetssyn.

De stödfunktioner som är lokalt organiserade (på enhet eller verksamhet) och inte har en stödfunktionschef bör ha en samordnare/koordinator som säkerställer att samordningen blir av och har god kvalitet (men fortsatt vara lokalt organiserade). Det kan t ex vara en stödfunktionschef, verksamhetschef eller strateg som samordnar enhetsadministratörerna, en annan samordnare och någon utvecklingsledarna.

Samordningen kan handla om:

- Gemensamma utbildning inom områden som:
 - Stödfunktionernas roll och arbetssätt
 - Konsultativa förhållningssätt
 - Styrdokument inom kommunen
 - Processer, rutiner och system som är stöd i arbetet
 - Specifika sakfrågor eller områden
- Gemensamma utvecklingsinsatser som behöver göras för att utveckla kvaliteten i arbetet
 - Nya/uppdaterade rutiner och processer
 - Arbetssätt och metoder
 - Systemstöd
 - Mm
- Nätverk för erfarenhetsutbyte
 - Kollegialt stöd
 - Omvärldsbevakning och aktuella frågor
 - mm

Chefen som beställare av stödfunktionerna

En viktig del i rollfördelningen mellan chefer och stödfunktioner är att cheferna på samtliga nivåer blir aktiva beställare av stödfunktionerna. Stödfunktionerna har i sig inte något eget uppdrag utan arbetar på uppdrag av chefer på olika nivåer (kommunledning, förvaltningsledning, verksamhetsledning och enhetschef).

Det finns en risk att chefer (framförallt första ledets chefer) ser sig själva som mottagare av uppdrag och uppgifter från stödfunktionerna. Istället för att cheferna upplever att de får stöd i att ta sitt ansvar för ekonomi, verksamhet och personal så upplever man sig bli utförare av uppgifter/uppdrag från stödfunktionerna.

Detta innebär två saker:

- Förvaltningsledning och verksamhetschefer måste bli bättre på att kommunicera syfte med vissa uppgifter till första ledets chefer. Denna kommunikation kan inte bara ske genom stödfunktionerna.
- Cheferna måste på alla nivåer vara aktiva beställare av stödfunktionerna – hur kan stödet utformas och arbeta för att stödja mitt ansvarstagande som chef?

Administrativa tidstjuvar

Tillitsdelegationen och även många andra forskare pekar på ökade administrativa krav och stor risk för administrativ ineffektivitet. Administrativa tidstjuvar innebär administration som inte skapar värde eller ineffektiv administration. Det är svårt för en enskild förvaltning i en enskild kommun att påverka kraven som ställs utifrån. Frågan blir istället hur förutsättningarna kan hanteras effektivt. En rekommendation är att centralt inom förvaltningen sammanställa alla krav som ställs på förvaltningen och göra en övergripande organisation och prioritering. Det kan på totalnivå bli mycket mer effektivt att centralt samordna vissa uppgifter istället för att belasta många enheter med samma fråga.

En rekommendation är att göra ett internt projekt med fokus på administrativa tidstjuvar. Det har i intervjuerna lyfts en hel del ineffektiva system, rutiner och arbetssätt. Konsulten är övertygad om att det finns massor med insatser som kan göras inom förvaltningen för att minska de administrativa tidstjuvarna även om man i flera fall är beroende av externa aktörer.

Exempel på delar som kan analyseras utifrån tankarna om administrativa tidstjuvar:

- Behörigheter att fatta beslut och hantera frågor i system.
- System som inte kan kommunicera med varandra och skapar merarbete.
- Organisation och arbetssätt för att samla och rapportera information/data/resultat där kravställaren finns utanför den egna förvaltningen.
- Brist på helhetssyn gör att man i vissa frågor, t ex lön, ibland behöver fråga flera olika personer för att få svar där olika personer bara har en del av svaret och svaren ibland är motsägelsefulla.

Avslutningsvis

Rapporten innehåller konsultens slutsatser och rekommendationer. Den fortsatta utvecklingsprocessen ägs nu av uppdragsgivaren. Avslutningsvis vill jag rikta ett stort tack till alla som medverkat för ett spännande och intressant samarbete. Stort lycka till i det fortsatta arbetet!

Kode i oktober 2020



Sven-Martin Åkesson