

## **”Tid och bemanning”**

Utvärderingsplan 8 januari 2010

Författare: Eva Rönnbäck, Göran Bostedt & Rolf Dalin



# Innehåll

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
Bakgrund	4
Syfte	5
<b>Perspektiv- och metodval</b>	<b>7</b>
Ekonomiska konsekvenser av organisationsförändringen (ekonomiska perspektiv).	8
Brukarnas reaktioner och uppfattning på organisationsförändringen (individperspektiv)	8
Framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet (organisationsperspektiv).	11
Återrapportering och tidplan	11

# Inledning

FoU Västernorrland har fått ett uppdrag av ledningsgruppen att utvärdera den förändringsprocess som påbörjats i länets kommuner kring planering av personalen tid och arbete inom framförallt äldreomsorgen, men även inom andra delar inom socialtjänsten. Förändringarna handlar om att nyttja ett modernt IT-stöd kring bemanning och schemaläggning för att öka förutsättningarna att använda personalen tid på bästa sätt. Sundsvall står i startgroparna för att införa detta system (Mars 2010) medan flera andra kommuner däribland Sollefteå har använt systemet i delar av verksamheten under ett år och håller nu på att införa det i resterande delar av verksamheten. Sollefteå har redan sett positiva effekter när det gäller ekonomin.

## Bakgrund

”Endast en organisation som lär av vad den gör kan överleva, bli bättre och rent av framgångsrik. ... Att lära betyder inte bara att vara öppen och mottaglig för information och kritiska synpunkter, det betyder också att ha systematik i sin erfarenhetsupbyggnad. Och det betyder också att vilja agera, rätta till och utveckla på basis av den framkomna informationen. ... En organisation som inte agerar på dessa sätt utvecklas inte”.

Elisabet Annell, Per Nygårds, 1999.

’Vård – skola – omsorg’ har under ca ett årtionde varit den samlade benämningen på de politiska prioriteringar som gjorts rörande samhällets välfärsprogram. Under den nuvarande lågkonjunkturen har dessa prioriteringar kompletterats med ett fokus på ’Arbete’. Samtidigt som dessa områden prioriterats som väsentliga har den offentliga sektorns ekonomiska förutsättningar varit ansträngda. Varje förändring i de sociala välfärsprogrammen har mötts med krav på effektivisering och omprövning. Kraven är rimliga. Insatta resurser till statliga eller kommunala verksamheter skall nyttjas på bästa sätt. Resursförstärkning till verksamheten i form av höjda skatter eller avgifter har ofta inte setts som ett möjligt framkomstalternativ, alternativt ett handlingsalternativ som endast har kommit i fråga som sista utväg. Allt detta har förstärkt behovet av en förstärkt och fördjupad helhetsbild av de organisationens personalbehov och de anställdas arbetsvolym för att nyttja de anställdas kompetens och engagemang på ett för verksamhetsinnehåll och ekonomi effektivt sätt. Det är i ljuset av detta som man skall förstå de förslag till ändrad arbetsorganisation som nu införs i Sundsvalls kommun, och som funnits i Sollefteå kommun, rörande schemaläggning och bemanning av arbetspass inom bl a hemtjänst och

olika boenden. I såväl Sollefteå som Sundsvalls kommuner finns en ambition av att den nya organisationsmodellen också med tid skall överföras på fler verksamheter, såsom t ex IFO-verksamheten och skolan. I Sundsvalls kommun förväntas effekterna av förändringarna medföra en ekonomisk besparing på ca 20 miljoner kronor med en samtidigt bibehållen servicekvalitet. Förändringarna skall också accepteras hos den kommunalt anställda personalen. Den förändrade arbetsorganisationen har omfattande konsekvenser, räknat i antalet berörda. I Sundsvalls kommun berörs 2500 anställda och ca 4000 brukare.

## Syfte

Västernorrlands kommuner (Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall och Ånge) önskar nu att, på ett vetenskapligt sätt, utvärdera olika aspekter av denna organisationsförändring.

Kommunerna har delvis lite olika behov och ställer därför lite olika frågor. De som har konkretiserat sina behov är Sundsvall och Sollefteå. Sundsvall har uttryckt behov av hjälp med att fastställa de viktigaste parametrarna i begreppet brukarkvalitet och mätning av brukarkvalitet, mätning av personalens förståelse/nöjdhet, visa på framgångsfaktorerna i förändringsarbetet – vad som gjorts bra och vad som kunde gjorts bättre samt att peka på viktiga kvalitetssäkringsåtgärder och åtgärder för fortsatt förbättringsarbete. Sollefteås behov av hjälp handlar om att få en uppfattning kring personalens nöjdhet och vilka som är framgångsfaktorerna.

Det övergripande syftet med denna utvärdering är att beskriva och analysera Sundsvalls och Sollefteås arbete kring dess nya planeringssystem. Med utgångspunkt av det som kommit fram ovan har följande tre områden valts att studeras:

- Uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna för berörda kommuner av organisationsförändringen.
- Mäta brukarnas reaktioner på organisationsförändringen och deras uppfattningar om eventuella effekter på omsorgskvalitet (individperspektiv)
- Utvärdera framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet, utgående såväl från ett lednings- som personalperspektiv (organisationsperspektiv). I detta ingår att över tid mäta personalens reaktioner på den nya planeringsmodellen och peka på viktiga och nödvändiga kvalitetssäkringsåtgärder i det pågående arbetet med modellens implementering.

Arbetet kan sammanfattas i att spegla planeringsmodellen utifrån såväl målgruppens som de anställdas upplevelser av samverkan och service samt effekter av arbetet (effektivitet, samhällsekonomi, resultat, behovsdefinition och åtgärd, samarbete, måluppfyllnad). Samtliga ovan nämnda målsättningarna för utvärderingen kommer att beaktas i den utvärdering som presenteras här. Hur kan då en utvärdering genomföras för att svara på denna fråga, och vilket perspektiv är lämpligt för en sådan studie?

Utifrån de ovan nämnda frågorna är syftet med utvärderingen att ge en bild av hur verksamheten i respektive kommun har påverkats av förändringen avseende ekonomi, kvalitet samt organisation. De frågor som besvaras under varje område preciseras under nästa rubrik

## Perspektiv- och metodval

Utvärdering rörande verksamheters organisatoriska uppläggnings och resultat har ökat i betydelse för såväl offentlig som privat verksamhet i takt med att ambitionsnivåerna i och betydelsen av insatserna höjts, att intresset för kvalitetssäkring ökat och att kraven på effektiv medelsanvändning skärpts. Utvärderingar kan genomföras utgående från olika perspektiv, metoder och frågeställningar. Perspektivvalen kan, vad avser verksamheter av denna typ, principiellt sammanfattas i ett intresse för a) verksamhetens inre liv och arbete, b) arbetsinsats satt i relation till avsedd målgrupp/uppgift samt c) behov/organisation i samhället relaterat till verksamhetsinsats. De kan vad avser metod sammanfattas i a) rationalistisk ansats, systemansats eller aktörsansats och b) fokusera process eller tillstånd.

Den utvärdering som skisseras här fokuserar primärt punkt nummer ett och två ovan, dvs verksamhetens inre liv och arbete samt arbetsinsatsen satt i relation till avsedd uppgift/syfte. Utvärderingen kommer att vara deskriptivt analytisk till sin karaktär och dess övergripande syfte är som nämnts ovan att beskriva och analysera Sundsvalls och Sollefteåns arbete kring dess nya planeringssystem. Detta sker med utgångspunkt från ett processperspektiv och med en kombination av aktörs- och systemansats utgående från den distributiva analysens klassiska frågeställningar; vad, vem, när, var, hur och varför, som kategoriseringsinstrument. I detta konkreta fall anpassat till framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet och dess effekter på ekonomi och servicekvalitet.

Materialinsamling kommer att ske på följande sätt.

- Inläsning av befintliga producerade rapporter/texter om verksamheten samt övrigt tillgängligt skrivet material (verksamhetsrapporter, beskrivningar av arbetsprocesser mm)
- Intervjuer med representanter för berörda organisationer (ledning, handläggare, fackliga organisationer och personal).
- Enkät till ett slumpmässigt urval berörda brukare.
- Hämta uppgifter från redan befintliga kvalitetsmätningar/studier
- Intervjuer med representanter från motsvarande verksamheter i en jämförelsekommun, med erfarenheter från införandet av den planeringsmodell som förelås. Den kommun som föreslås utgöra referenskommun är Nynäshamn.

I utvärderingen kommer verksamheten att såväl beskrivas som analytiskt kommenteras vad avser misslyckande- och framgångsfaktorer.

Däriigenom kan utvärderingen tjäna som stöd för fortsatt utvecklingsarbete.

Med den materialinsamling som beskrivs ovan kommer slutsatserna i utvärderingen att bygga på såväl litteraturstudier som intervjuer, observation samt enkäter (metodtriangulering). Med metodtriangulering kan brister i de respektive materialinsamlingsformerna överbryggas. Vidare kan utvärderingens slutsatser presenteras med en ambition av både ge en översiktlig och mätbar beskrivning av verksamhetsresultat som att kunna förstå orsakerna till resultaten. En i alla utvärderingssammanhang önskvärd situation. Utvärderingen kommer att följa Vetenskapsrådets regler för etisk forskning.

### **Ekonomiska konsekvenser av organisationsförändringen (ekonomiska perspektiv).**

Behovet av och administration av timvikarier är en central faktor som kommer att påverkas, och därmed förstås kostnader för timvikarier. Begrepp som kommer med det nya systemet är "timbank" och "max- och mintid". Detta har att göra med den flexibilitet som är inbyggd i systemet. Totala behovet av årsarbetare kan också påverkas, men det behövs också en uppföljning av om personal som har en del arbetstid förlagd till en annan verksamhet eller till varierande verksamheter, verkligen kan fungera som en fullgod resurs på denna andra arbetsuppgift.

Vi kommer i samråd med de personer som har detaljkunskapen om uppföljningssystem inom berörda kommuner, att fastställa vilka ekonomiska indikatorer som ger relevanta mått på effekterna av förändringen av bemanningssystem. Även ekonomiska sidoeffekter och eventuella oönskade effekter identifieras och följs upp. När indikatorerna väl är identifierade kan de följas upp med lämpliga intervall så att trenderna följs upp över tid. Det kan ge kunskap om hur de organisatoriska svårigheterna påverkar förändringsprocessen.

### **Brukarnas reaktioner och uppfattning på organisationsförändringen (individperspektiv)**

Vilka kvalitetskriterier ska studeras? Utgångspunkten för val av kvalitetskriterier beror dels på vilka tidigare brukarundersökningar finns och dels på vilka kvalitetskriterier kan antas påverkas av denna förändring.

Kommunerna har idag flera olika möjligheter att mäta kvalitet. Såväl socialstyrelsen som SKL genomför olika undersökningar där äldreomsorgens kvalitet granskas. Vid en genomgång av befintliga kvalitets-

studier visar det sig att både Sundsvall och Sollefteå ingår i det som kallas "måttbandet" som är ett jämförelseprojekt där bl.a. SKL är en av aktörerna. Måttbandet bildades hösten 2007 och består förutom av "våra" två kommuner även av Kalix, Luleå, Piteå, Skellefteå, Umeå och Östersund.

"Jämförelseprojektet bedrivs av SKL, RKA och finansdepartementet och dess primära syfte är att ta fram effektiva arbetsmodeller där jämförelser i olika nätverk leder till praktiska förbättringar i verksamheterna. Inriktningen är att försöka finna sambandet mellan kostnader och kvalitet. Det är också en uttalad ambition att skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i kommunernas arbete med att förbättra sina verksamheter. För att lyckas med detta bygger projektets arbetsmetod på kommunernas egen kraft och uppfinningsrikedom." (jämförelserapport 2009)

Syftet med jämförelseprojektet är att utifrån ett brukar- och medborgarperspektiv ge underlag för att förbättra kvaliteten i de kommunala verksamheterna. I år (2009) kom den andra rapporten kring kvaliteten inom hemtjänst och särskilda boenden.

Inom jämförelseprojektet har man valt att använda utgå från följande tre kvalitetsbegrepp.

#### *Struktur*

- Tillgänglighet uttryckt som Volym

#### *Process*

- Tillgänglighet i form av väntetid till plats i äldreboende
- Serviceutbud (äldreboendeindex, hemtjänstindex)
- Kompetens uttryckt som minuter/vårdtagare (vissa yrkesgrupper)
- Antal personal som besöker en hemtjänsttagare

#### *Resultat*

- Bemötande/upplevd kvalitet (fråga ur SCB:s enkät för äldreomsorg totalt och respektive kommuns egna mätningar för övriga delar) – subjektivt mått
- Nöjd kundindex (NKI)

Ett av de kriterier som används i måttbandet är *personalkontinuitet*. Det är också något som lyfts fram som en oro av projektledarna. De befärdar att det kommer att bli flera personer som kommer att besöka den äldre. Personkontinuitet är ett kriterier som kan vara användbart och dessutom som tidigare använts av två av de deltagande kommunerna.

Ett annat mått som används är det s k nöjdhetsindex. Eftersom dessa undersökningar tidigare gjorts i både Sundsvall och Sollefteå innebär det att det finns ett mått att jämföra med.

För att få en uttala sig om förändringen påverkat brukarnas uppfattning av ovan nämnda kvaliteten planeras för två undersökningstillfällen. Det första bör ske i slutet av april och den andra under oktober 2010.

I tabell 1 nedan beskrivs de olika undersökningar som planeras att ingå för att svara på de ställda frågorna. Som framgår kommer det inte att kunna göras jämförelser mellan de olika kommunerna eftersom man valt att delta i olika undersökningar. Och eftersom det är aktuellt med flera nationella undersökningar i kommunerna valde vi att inte göra ytterligare en studie utan utgå från befintliga undersökningar.

Tabell 1: Tabell över undersökningar kring kvalitet

Undersökning + period	Sundsvall			Sollefteå			Kramfors		
	ÄO	IFO	H/F	ÄO	I o F	H/F	ÄO	IFO	H/F
<i>Brukarenkät</i>									
Mars 2010	X <sup>1</sup>	X	X	X <sup>2</sup>			X	?	X
Mars 2011	X	X	X				X	?	X
<i>Personkontinuitet</i>									
Mars 2010	X						X		
Oktober 2010	X			X			X		
Mars 2010	X						X		

<sup>1</sup> Både Socialstyrelsens brukarundersökning och en uppföljning av Umeå-enkäten.

<sup>2</sup> Avses Socialstyrelsens brukarundersökning

## **Framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet (organisationsperspektiv).**

Som kommenterats tidigare ingår i denna utvärderingsdel att diskutera vad som har gjorts bra och vad som kunde ha gjorts annorlunda vid planeringsmodellens införande och när den använts under en viss tid. I detta innefattas förslag på insatser rörande såväl planeringsmodellens användning som organisationskonsekvenser i övrigt. Här återfinns också att över tid mäta personalens reaktioner på den nya planeringsmodellen och peka på viktiga och nödvändiga kvalitetssäkringsåtgärder i det pågående arbetet med modellens implementering.

Denna del av utvärderingen kommer att genomföras i form av

- Att löpande på plats i kommunerna följa den praktiska användningen av modellen. Detta kommer att ske i form av besök på någon/några av verksamheterna i kommunerna och samtal med den där anställda personalen.
- Halvstrukturerade intervjuer med ett urval respondenter. I respondentgruppen kommer det att återfinnas representanter för ledningen, ansvariga schemaläggare/ arbetsledare, de fackliga organisationerna och ett slumpmässigt urval av anställda på två eller tre arbetsenheter. Antalet intervjupersoner är i dagsläget svårt att precisera, men kan uppskattas till ca 15 stycken per kommun. Dessa personer kommer att bli intervjuade vid två eller tre tillfällen under processens gång.
- Inläsning av generella erfarenheter från referenskommun och jämförelser med Sundsvall och Sollefteå kommuner.

## **Återrapportering och tidplan**

Utvärderingen kommer att ha karaktären av aktionslärande, dvs att vi återkommande rapporterar vårt intryck och slutsatser från materialinsamlingen till styrgruppen. Detta så att utvärderingens slutsatser kan användas för eventuella insatser i projektgenomförandet. En skriven slutrapport presenteras i slutet av år 2010.-

|

# Skriv titel här

Här skriver man undertitel

Kort sammanfattning

Författarpresentation

**FoU-Västernorrland** finansieras av kommunernas socialtjänster i Västernorrland med Kommunförbundet Västernorrland som huvudman. Enhetens uppdrag är att fånga upp ideér och stödja forsknings-, utvecklings- och uppföljningsprocesser inom socialtjänsten samt att göra dessa tillgängliga för socialtjänstens personal. mer information om FoU Västernorrland finns på [www.fouvasternorrland.se](http://www.fouvasternorrland.se)