

## Vård av tid?

Utvärdering av förändringsprocesser vid  
införande av Time Care

Författare: Madeleine Blusi, Göran Bostedt & Eva Rönnbäck  
Rapport: nr 2011:5

ISSN1653-2414 ISBN 978-91-85613-49-6



|

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>9</b>
Syfte med utvärderingen	10
<b>2. Tid- och bemanningssystemet</b>	<b>11</b>
Förebilder	11
Orsaker till förändring	11
Mål med förändringen	12
Införandeprocessen	12
Bemanningsenheter	13
<b>3. Perspektiv- och metodval</b>	<b>14</b>
Referensgrupper	15
Ekonomiska konsekvenser av organisationsförändringen	15
Brukarnas reaktioner och uppfattning på organisationsförändringen	16
Framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet	18
<b>4. Resultat - Ekonomi</b>	<b>21</b>
Verksamhetens omfattning 2008-2010	21
Rörlig tid	23
Vakanta arbetspass	26
Vikarietimmor	29
2:5-or	30
Sjukskrivningar	31
Övriga påverkansfaktorer	33
Sammanfattning och reflektion	33
<b>5. Resultat - Brukare</b>	<b>36</b>
Kontinuitet	36
Brukarundersökningar	36
Sammanfattning	39
<b>6. Resultat – Grupp och organisation</b>	<b>40</b>
Kramfors kommun	40
Sollefteå kommun	46
Sundsvalls kommun	51
<b>7. Avslutande reflektioner och slutsatser</b>	<b>66</b>
<b>Referenser</b>	<b>69</b>
Utvärdering av förändringsprocesser vid införande av Time Care	71



# Sammanfattning

FoU Västernorrland fick våren 2010 i uppdrag av forskningsenhetens ledningsgrupp att utvärdera en förändringsprocess i Kramfors, Sollefteå och Sundsvall. Förändringen har handlat om införande och användande av teknik i schemaläggning och bemanning av arbetspass inom bl.a. hemtjänst och olika boenden. Sollefteå och Kramfors var först med att införa systemet medan Sundsvall införde systemet våren 2010. I såväl Sollefteå som Sundsvall finns en ambition av att den nya organisationsmodellen även ska överföras på fler verksamheter inom socialtjänsten men även inom skolan. Det datasystem som samtliga tre kommuner valde var Time Care (TC) och Time Care Pool (TCP), som är en modul i TC för vikarieanskaffning.

Det övergripande och samlande syftet med denna utvärdering har varit att beskriva och analysera de tre kommunernas arbete kring deras nya planeringssystem. Med utgångspunkt från vad kommunerna efterfrågade valdes följande tre områden ut för studien:

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

Den första frågan om systemets införande har fått några ekonomiska konsekvenser är inte helt enkel att ge svar på. De indikatorer som studerats är: verksamhetens omfattning, rörlig tid, vakanta arbetspass, vikarietimmars, 2:5-or samt sjukskrivningar. Det är det rimligt att anta att en mer systematiserad användning av personalens tid borde ge positiva ekonomiska följd effekter för kommunerna. Hur stora dessa kan vara går dock inte att besvara i nuläget. I alla tre kommunerna pågick parallellt med införandet av TC andra systematiska förändringar, vilka direkt eller indirekt sannolikt påverkat värdet på de indikatorer som mättes. Det går av dessa skäl inte att isolerat beskriva den unika ekonomiska effekten av införandet av TC/TCP. Däremot står det klart att man genom att använda TC/TCP kan erhålla en överblick över vakanser och tillgängliga resurser på ett sätt som saknats tidigare. Detta ger möjligheter till en mer behovsanpassad bemanning, både vad gäller antal individer och dess kompetens.

Den materialpresentation som görs i denna rapport vad avser de ekonomiska effekterna ger också skäl till en del reflektioner. Det är t ex intressant att konstatera att antalet använda vikarietimmor faller kraftigt i Sundsvall mellan åren 2008 och 2009, för att sedan öka något under år 2010. Antalet vikarietimmor faller således kraftigt året innan införandet av TC/TCP. Detta samtidigt som att antalet arbetade timmar per år (exklusive frånvaro) faller som kraftigast i Sundsvall mellan åren 2009 – 2010.

När det gäller brukarperspektivet fokuserades frågan om personalkontinuitet och Nöjdkundindex (NKI). Endast små förändringar vad gäller kontinuiteten kunde visas under mätperioden. Sundsvall har fått sämre personalkontinuiteten då det i snitt är två personer fler som besöker den äldre mellan mättillfälle 1 och 2. Förändringen håller i sig vid mättillfälle 3. Kramfors har fått högre personalkontinuitet då de minskat antalet personer som i snitt besöker den äldre, från 23 till 22. Sollefteå hade endast ett mättillfälle under undersökningsperioden varför det inte går att säga något om en förändring. Vad avser NKI har Kramfors ökade värden i fem kategorier (NKI, information, bemötande, trygghet, social samvaro) och minskade värden i tre (hjälpens utförande, maten, vårdinsatser). Sollefteå har ökade värden i två kategorier (trygghet, social samvaro) och minskade värden i sju (NKI, bemötande, inflytande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten, vårdinsatser). Sundsvall har ökade värden i tre kategorier (information, trygghet, social samvaro) och minskade värden i sex (NKI, bemötande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten, vårdinsatser). Det finns med andra ord vissa förändringar vad gäller brukarnas uppfattning om kvaliteten, även om de är små. Att förändringen är liten kan i och för sig tolkas positivt, dvs förändringen har inte fått någon direkt påverkan på hur brukarna upplever verksamheten.

Vad avser utvärderingens organisationsfokus kan mer manifesta slutsatser dras. Den generella bild som kan ges av detta är att TCP (vikarieansaffningssystemet) uppfattas som något mycket positivt i samtliga kommuner. Detta skrivet även om det i samtliga tre kommuner anförts att införandet av TC medfört sämre arbetsförhållanden till vissa delar för vikarierna. Effektiviseringen genom TC ger t. ex. mindre behov av vikarier, vidare att vikarierna fått acceptera förändringar i arbetstidens förläggning som t. ex. mer av ”delade turer”. Samtidigt råder det en enighet i samtliga tre kommuner att TCP medfört möjligheter för arbetsgivaren att ha en kompetenssäkrad vikarieansaffning, att det underlättat strategisk personalrekrytering samt gett möjligheter till kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning. Samtliga kriterier rimliga och riktiga att ställa på offentlig verksamhet och ett modernt arbetsliv.

I denna rapport har TC/TCP framgångs- och misslyckandekriterier beskrivits i analytiska termer som att;

- TC verkar som system vara känslig för verksamhetens karaktär (*hantera strukturella låsningsmekanismer* i t ex särskilda boenden),
- TC verkar vara känslig för arbetsgruppens storlek (*hantera begränsningar i flexibilitet*),
- TC verkar/kan vara känslig för planeringsperiodens längd (*behovsstyrning och effektivitet*),
- TC ambitioner underlättas av en fungerande solidaritet bland arbetstagarna på arbetsplatserna (*gemenskapens och det pro-aktiva ledarskapets betydelse*),
- TC behöver sättas in i ett vidare sammanhang för att dess syften/struktur/möjligheter till fullo skall kunna förstås och omfattas (*möjligheterna till en förändrad organisationskultur*),
- TC uppfattas som tidskrävande och utgör för vissa en utmaning i att det representerar ny teknik och kräver datorvana (*utbildningsbehov*),
- ett initialt motstånd mot TC ersatts av ett erkännande (*tid som implementeringsfaktor*),
- TC har initierat en ny organisationskultur i kommunen (*organisationskultur och demokrati*),
- TC/TP har medfört a) kompetenssäkrad vikarieanskaffning, b) underlättat strategisk personalrekrytering samt c) kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning (*effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*),
- TC anses ge ökad genomskinlighet i organisationen (*det pro-aktiva ledarskapets betydelse*),
- TC är lättare att implementera som system/som modell hos enheter som tidigare arbetat med ”tvättstugemodellen” snarare än ”fasta turer” (*handlingsberedskap för förändring*).

Samma framgångs- och misslyckandefaktorer, med något undantag, återkommer i alla tre studerade kommuner. Vi tolkar detta som att framgångs- och misslyckandekriterierna i implementeringen av TC/TCP är generell till sin natur och i stor utsträckning oberoende av lokal kontext eller förutsättningar. Alla kommuner som avser att införa TC/TCP kan därmed förvänta sig ungefär samma typer av reaktioner och diskussioner som vi redovisat från Sundsvall, Kramfors och Sollefteå kommuner. Kriterierna är även likalydande med vad som kan kännas igen från allmän organisationsteori.





# 1. Inledning

”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 erfarenhetsuppbyggnad. 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 välfärdsprogram. Under lågkonjunkturer 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 välfärdsprogrammen har mötts med krav på effektivisering och omprövning. Kraven är rimliga. Insatta resurser till statliga eller kommunala verksamheter skall nyttjas på bästa sätt. Resursförstärkningar 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 ökat behovet av en förstärkt och fördjupad helhetsbild av 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 införts i några av länets kommuner. Ändringarna handlar om införande och användande av teknik i schemaläggning och bemanning av arbetspass inom bl.a. hemtjänst och olika bostaden. Sollefteå och Kramfors var först med att införa systemet medan Sundsvall införde systemet våren 2010. I såväl Sollefteå som Sundsvall finns en ambition av att den nya organisationsmodellen skall överföras på fler verksamheter, såsom t ex IFO-verksamheten och skolan.

FoU Västernorrland fick våren 2010 i uppdrag av forskningsenhetens ledningsgrupp att utvärdera denna förändringsprocess i Kramfors, Sollefteå och Sundsvall.

## Syfte med utvärderingen

De medverkande kommunerna har via FoU:s ledningsgrupp uttryckt ett behov av att på ett vetenskapligt sätt få utvärderat olika aspekter av organisationsförändringen. Kommunerna har delvis olika behov och ställer därför olika frågor. De som har konkretiserat sina behov är Sundsvall och Sollefteå.

Sundsvall har uttryckt behov av att få hjälp med brukarkvalitet, mätning av personalens förståelse/perspektiv, ekonomiska konsekvenser samt att lyfta fram viktiga kvalitetsåtgärder och åtgärder för fortsatt förbättringsarbete. Sollefteås behov av hjälp handlar även där om att få en uppfattning om personalens perspektiv på planeringssystemet men framförallt att lyfta fram framgångs- och misslyckandefaktorerna.

Det övergripande och samlande syftet med denna utvärdering är följaktligen att beskriva och analysera de tre kommunernas 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 av organisationsförändringen i de berörda kommunerna.
- Mäta brukarnas reaktioner på organisationsförändringen och deras uppfattningar om eventuella effekter på omsorgskvalitet
- Utvärdera framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet, utgående såväl från ett lednings- som personalperspektiv. I detta ingår att över tid mäta personalens reaktioner på den nya planeringsmodellen och peka på viktiga och nödvändiga kvalitetsåtgärder i det pågående arbetet med modellens implementering.

Utifrån de ovan nämnda frågorna är intresset med utvärderingen att ge en bild av hur verksamheten i respektive kommun har påverkats av förändringen med avseende på ekonomi, kvalitet samt organisation. De frågor som besvarar under varje område preciseras under rubriken perspektiv- och metodval.

## **2. Tid- och bemanningssystemet**

### **Förebilder**

Inspirationskälla till initiativet att införa ett nytt system för tid och bemanning var Nynäshamns kommun, där man under åren 2006 – 2008 genomförde projektet Nya tider. Erfarenheterna från Nynäshamn var positiva inom flera olika områden. Till exempel minskade kostnaderna för arbetskraft, liksom antalet timavlönade. Utöver den i pengar mätta effekten bidrog projektet till bland annat kompetensutveckling och introduktion av nya arbetssätt.

I Västernorrland har Sundsvall, Kramfors och Sollefteå kommuner, med Nynäshamn som förebild, infört nya tid- och bemanningssystem. Samtidigt som det fanns gemensamma intressen hade kommunerna delvis olika behov och olika mål med sina respektive förändringsarbeten. Samtliga tre kommuner valde datasystemet Time Care som sitt redskap. Time Care förkortas fortsättningsvis TC och Time Care Pool, som är en modul i TC för vikarieanskaffning, förkortas fortsättningsvis TCP.

### **Orsaker till förändring**

Den huvudsakliga orsaken till införandet av ett nytt tid- och bemanningssystem varierade för de tre kommunerna.

I Kramfors hade BAS-nämnden under 2007 fattat beslut om att alla deltidsanställda skulle erhålla heltidsanställningar, med rätt att välja sysselsättningsgrad utifrån bestämda periodintervaller. Heltidsinförandet skulle ske inom ramen för den befintliga budgeten, därför måste alla enheter hantera eller täcka sin egen frånvaro. IT-verktyget TC var redan upphandlat i syfte att användas för att hantera bland annat ändrade EU-regler gällande dygnsvila men hade ännu inte införts. När beslutet om heltidsinförandet kom såg man TC som en möjlighet att hantera eventuell övertalighet och att få en effektivare personalplanering.

I Sollefteå infördes schemaplaneringssystemet av två skäl; dels att arbetstagarna skulle kunna påverka sin arbetstidsförläggning, dels att arbetsgivaren skulle kunna bemanna verksamheten utifrån ett brukarbehov som förändras över tid. Tidigare användes fasta scheman som inte korrigerades inför kortare förändringar i verksamhetsbehovet.

Sundsvall hade sedan flera år haft planer på att införa ett nytt planerings- och schemasystem. Det fanns behov av ett stödsystem som skulle vara till hjälp för att få överblick över kommunens personella resurser och därigenom få möjlighet att bättre disponera ordinarie per-

sonal. Systemet skulle också vara ett verktyg för att minska övertalighet, minska beroendet av timvikarier och hindra ett okontrollerat inflöde av anställningar som erhållits genom 2:5-regeln. Genom att förvissa sig om att man i första hand använde fast anställd personal hoppades man minska risken för att gå med överskottsresurser på en del arbetsställen samtidigt som man bokade upp timvikarier på andra. Någon överblicksbild över hur man använde sina resurser hade inte funnits tidigare. Efter omfattande upphandling och utvärdering föll valet år 2009 på TC.

## Mål med förändringen

Utifrån att kommunerna hade olika anledningar till införandet av TC hade de även olika målsättningar med förändringen. Målen specificerades på följande sätt:

- Kramfors - Att hantera heltidsinförandet utifrån befintlig budget inom BAS-förvaltningen, Kramfors kommun.  
- Att på ett lättare sätt kunna hantera de direktiv som kom från EU angående arbetstidsregler.
- Sollefteå - Att möjliggöra för arbetstagarna att kunna påverka sin arbetstidsförläggning.  
- Att möjliggöra för arbetsgivaren att bemanna verksamheten utifrån ett brukarbehov som förändras över tid.
- Sundsvall - Att få överblick över sina resurser  
- Att minska beroendet av timvikarier genom att bättre kunna disponera ordinarie personal, övertaliga och personer som erhållit anställning genom 2:5-regeln  
- Att minimera risken för att ha outnyttjade överskottsresurser samtidigt som timvikarier bokas upp.

## Införandeprocessen

I Kramfors utsågs två personer som projektansvariga för att implementera TC och heltidsinförandet i hela kommunen. Införandeprocessen planerades pågå under tre år, därefter beräknades att alla verksamheter skulle ha konverterat till TC. De projektansvariga började med att starta en pilotenhet och fortsatte sedan utifrån en bestämd plan med införandet. Besök gjordes i alla verksamheter och grundlig information gavs till samtlig personal. Utbildning gavs till all personal i datasalen för själva hanteringen i TC och man erbjöd även utbildning ute i verksamheterna om det fanns behov av uppföljning. Grupper bestående av omvårdnadspersonal, TC-ansvariga och enhetschefer arbetade med införandet och riktlinjer för vilka regler och riktlinjer som skulle gälla.

Sollefteå startade implementeringen av TC i verksamheterna våren 2008 och den genomfördes därefter successivt under resten av året. I januari 2009 hade samtliga enheter genomgått utbildning och startat sitt första schema. Införandet av schemaplaneringssystemet gjordes för att möjliggöra för arbetstagarna att kunna påverka sin arbetstidsförläggning samt för arbetsgivaren att bemanna verksamheten utifrån ett brukarbehov som förändras över tid. Tidigare användes fasta scheman som inte korrigerades inför kortare förändringar i verksamhetsbehovet.

Sundsvall startade projektet Rätt i Tiden, kallat RiT, med ansvar för införande av systemet samt utbildning av chefer och schemaplanerare. Dessa skulle i sin tur ansvara för att övriga individer på respektive arbetsplats fick nödvändig insikt i systemet. Utbildnings- och informationsinsatser genomfördes i form av sammandrag och seminarier med chefer och schemaplanerare. Fackliga representanter inkluderades i processen. Den ursprungliga avsikten var att några i förväg utvalda pilotgrupper skulle testa systemet innan man genomförde det fullt ut. Till följd av påverkan från ett annat projekt, införandet av ett nytt lönesystem, ändrades denna strategi under projektets gång. Då det stod klart för RiT-projektet att alla scheman skulle vara klara att konverteras till det nya lönesystemet ett fastställt datum, lades allt fokus på att hinna få in samtliga scheman i systemet oavsett hur de såg ut. Den förädling som var tänkt att göras innan den övergripande lanseringen av TC blev därmed inte gjord.

## **Bemanningsenheter**

Sundsvall och Sollefteå har bemanningsenheter som tillsätter vikarier. Kramfors hade tidigare centrala rekryterare men sedan 2009 har verksamheterna själva tagit över att beställa och boka vikarier.

### 3. Perspektiv- och metodval

Utvärdering rörande verksamheters organisatoriska uppläggning 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 den typ som behandlas i denna utvärdering, 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.

Utvärderingen är deskriptivt analytisk till sin karaktär och dess övergripande syfte är som nämnts ovan att beskriva och analysera kommunernas 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 skedde 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).
- Inläsning och användning av uppgifter från redan befintliga kvalitetsmätningar/studier

I utvärderingen beskrivs och analytiskt kommenteras verksamheten vad avser misslyckande- och framgångsfaktorer. Därigenom kan utvärderingen tjäna som stöd för fortsatt utvecklingsarbete.

Med den materialinsamling som beskrivs ovan har slutsatserna i utvärderingen byggt 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 utvärderings-

sammanhang önskvärd situation. Utvärderingen har följt Vetenskapsrådets regler för etisk forskning.

## **Referensgrupper**

Inför utvärderingen bildades tre referens- eller arbetsgrupper som var för sig hade kontakt med utvärderarna, en arbetsgrupp kring ekonomi, en kring brukarkvalitet samt en grupp kring organisation/personal. Gruppen fick i uppgift att tillsammans med utvärderarna konkretisera uppdraget och även att ta fram uppgifter från respektive kommun.

## **Ekonomiska konsekvenser av organisationsförändringen**

Behovet av och administration av timvikarier är en central faktor som kommer att påverkas av införandet av TC, och därmed även kostnader för timvikarier. Begrepp som följer med det nya systemet är "timbank" och "max- och mintid". Detta har att göra med den flexibilitet som är inbyggd i systemet. Det totala behovet av årsarbetare kan också påverkas av nyttjandet av TC. Vi har i samråd med de personer som har detaljkunskapen om uppföljningssystem inom berörda kommuner fastställt ekonomiska indikatorer som kan ge relevanta mått på effekterna av förändringen av bemanningssystem. Även ekonomiska sidoeffekter och eventuella oönskade effekter har identifierats och följts upp. När indikatorerna väl är identifierade kan de följas upp med lämpliga intervall så att trender kan ses över tid. Det kan ge kunskap om hur de organisatoriska svårigheterna påverkar förändringsprocessen.

Datainsamling har skett i två steg:

- Fokusgrupper, vars syfte var dels att fastställa vilka ekonomiska indikatorer som ger relevanta mått på effekterna av förändringen av bemanningssystem, dels att identifiera upplevda sidoeffekter.
- Insamling av faktiska siffror för de indikatorer som fokusgrupperna kom fram till.

## **Fokusgrupper**

Fokusgruppsmöten genomfördes vid tre olika tillfällen med en referensgrupp bestående av nyckelpersoner från berörda kommuner. Deltagarna i fokusgrupperna utsågs av respektive kommun utifrån att de hade detaljkunskap om TC, både med avseende på ekonomi och på genomförande. Totalt deltog sex personer i fokusgrupperna, två från varje kommun. Tre av personerna, en ekonom från vardera kommu-

nen, deltog vid samtliga tillfällen. Redan vid första fokusgruppsmötet enades deltagarna om att det inte skulle vara meningsfullt att redovisa ekonomiska värden, det vill säga kronor och ören, för de olika indikatorerna. Anledningen till att inte mäta pengar var att priser och ekonomiska värden för olika tjänster, enheter och insatser kan beräknas på flera olika sätt. Hur man beräknar olika kostnader varierar både mellan kommunerna och ibland även inom kommunerna. Därför ansågs det inte möjligt att få fram underlag för relevanta och rättvisande jämförelser. Utifrån att gruppens deltagare i sina professioner hade ekonomi som huvudsyssla hade de kännedom om att det inte fanns enhetliga definitioner och beräkningsmetoder.

### **Insamling av sifferdata**

Insamling av sifferdata gjordes av ekonomerna, utifrån de data som fanns tillgänglig i respektive kommun för respektive indikatorer. Eftersom kommunerna använde olika system och hade kommit olika långt i införandet av sina olika rapporteringssystem var det inte möjligt att inhämta data för alla föreslagna indikatorer från samtliga kommuner. Rapporteringen i resultatet är därför inte fullständig vid alla indikatorer. Där mätvärde saknas hade kommunen inte infört registrering av de efterfrågade uppgifterna. För att få referenspunkter mättes även verksamhetens omfattning under åren 2008 till 2010 med avseende på antal platser i särskilt boende och verkställda biståndstimmar inom hemtjänsten.

### **Mätperiod**

För att få en uppfattning om förändring över tid följdes indikatorerna under en treårsperiod, 2008, 2009 och 2010. Siffrorna avser hela året och omfattar tidsperioden första januari till 31 december för respektive år.

### **Avgränsningar**

Då TC hade införts i varierande omfattning, i varierande takt och inom olika förvaltningar avgränsades populationen för denna del av utvärderingen till att endast omfatta anställda inom äldreomsorgen. Personer inom andra verksamhetsområden än äldreomsorgen vars arbetsplatser omfattas av TC exkluderades följaktligen från mätningen.

### **Brukarnas reaktioner och uppfattning på organisationsförändringen**

Den första frågan som ställdes till referensgruppen var – vilka kvalitetskriterier ska studeras? Gruppen var enig kring att inga nya brukarundersökningar skulle göras utan att vi skulle använda befintliga undersökningar. Skälet till det var dels att organisationerna inte ”klara” av ytterligare undersökningar, dels att det skulle vara omöjligt att via en ny brukarundersökning avgränsa frågor och svar till just



denna förändring. Utgångspunkten för val av kvalitetskriterier blev därför beroende av vilka kvalitetskriterier som kan antas påverkas av införandet av TC samt vilka tidigare brukarundersökningar som fanns i kommunerna.

### **Val av kvalitetskriterier och avgränsning**

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 kvalitetsstudier 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 projektets två kommuner även av Kalix, Luleå, Piteå, Skellefteå, Umeå och Östersund. Kramfors ingår dock inte i detta projekt.

Syftet med jämförelseprojektet är att utifrån ett brukar- och medborgarperspektiv ge underlag för att förbättra kvaliteten i de kommunala verksamheterna. Inom jämförelseprojektet har man valt att utgå från struktur, process och resultat.

Ett av de kriterier som ingår i måttbandet är personalkontinuitet. Det är också något som lyfts fram som ett orosmoment av projektledarna vid övergången till TC. Det finns en befarad oro att fler personal som kommer att besöka den äldre. Detta gäller för hemtjänsten. Personkontinuitet valdes därför som ett kriterium.

Ett annat mått som används är det s k nöjdhetsindex (NKI). De undersökningar som NKI bygger på är de brukarundersökningar som genomförs av Socialstyrelsen. Arbetsgruppen enades därför att granska kontinuiteten och NKI.

Ambitionen har varit att få med hela socialtjänsten i studien men eftersom dessa undersökningar endast finns inom äldreomsorgen kommer vi att avgränsa oss till just de äldre. I länet finns även en nyligen påbörjad brukarundersökning inom LSS-området. Men den har än så länge endast genomförts en gång för personer som bor i en särskild bostad och en gång för personer med daglig sysselsättning, varför denna i dagsläget inte kan användas i utvärderingen.

I Sundsvall finns även en generell brukarenkät som vänder sig till alla brukare inom hela socialtjänsten. Planer fanns att använda denna men eftersom kommunen valde att upphöra med dessa undersökningar hösten 2010 ingår de inte i slutdokumentationen.

### **Mätperiod**

I tabell 1 nedan beskrivs de olika undersökningar som planerades att ingå för att svara på de ställda frågorna. När det gäller kontinuitets-

mätningen kommer det inte att kunna göra jämförelser mellan de olika kommunerna eftersom endast Sundsvall valt att medverka vid samtliga tre mättillfällena. I tabellen används Ä som förkortning för äldreomsorg, I för individ- och familjeomsorg samt H/F för omsorgen om personer med handikapp/funktionshinder.

Tabell 1: Tabell över undersökningar kring kvalitet

Undersökning + period	Kramfors			Sollefteå			Sundsvall		
	Ä	I	H/F	Ä	I	H/F	Ä	I	H/F
<i>Brukarenkät</i>									
2008	X			X			X		
2010	X						X		
<i>Personkontinuitet</i>									
Mars 2010							X		
Oktober 2010	X			X			X		
Mars 2011	X						X		

### Framgångs- och misslyckandefaktorer i förändringsarbetet

Som kommenterats tidigare ingår i denna del av utvärderingen att diskutera vad som har gjorts bra och vad som kunde ha gjorts annorlunda vid TC/TCP införande och när systemet använts under en viss tid. I detta innefattas förslag på insatser rörande såväl TC användning som organisationskonsekvenser i övrigt. I denna del av utvärderingen återfinns också att över tid mäta personalens reaktioner på TC och peka på viktiga och nödvändiga kvalitetssäkringsåtgärder i det pågående arbetet med TC/TCP implementering.

Denna del av utvärderingen genomfördes i form av halvstrukturerade intervjuer med ett urval respondenter. I respondentgruppen återfanns

representanter för förvaltningsledning, ansvariga schemaläggare/ arbetsledare, de fackliga organisationerna och ett slumpmässigt urval av anställda på ett mindre antal arbetsenheter. Antalet intervjupersoner var mellan 15 – 25 stycken per kommun. Dessa personer intervjuades vid ett tillfälle i Sollefteå och Kramfors kommuner och vid två tillfällen i Sundsvalls kommun. I materialinsamlingen ingick även inläsning av lokalt producerat material gällande TC/TCP och generella erfarenheter från en referenskommun.

### **Metod - Kramfors**

Materialinsamling har primärt skett i form av halvstrukturerade intervjuer. Totalt intervjuades 14 personer på plats i Kramfors under senhösten 2010. Inget bortfall av intervjupersoner uppkom. Intervjuerna tog ca 45-60 minuter/person och samtalets innehåll registrerades i form av handskrivna minnesanteckningar. All redovisning av intervju svaren har anonymiserats. Urvalet av intervjupersoner utgick från en ambition av variation med hänsyn tagen till funktion (t ex facklig organisation – arbetsgivare), verksamhet (äldreboenden - hemtjänst - särskilda boenden), position (verksamhetspersonal, första linjens chefer, verksamhetsansvariga).

I planeringen av utvärderingsinsatsen fanns ambitionen att genomföra två intervjuomgångar med cirka ett års mellanrum. Någon andra intervjuomgång har dock inte genomförts i Kramfors baserat på svårigheter med urval av intervjupersoner. Detta faktum försvårar påtagligt möjligheterna till jämförelser av hur systemet uppfattas sett över tid, dvs. när de initiala igångskörningsprocesserna avslutats och eventuell oro ersatts med kunskap (negativ eller positiv) om hur systemet fungerar.

### **Metod - Sollefteå**

Materialinsamling har primärt skett i form av halvstrukturerade intervjuer. Totalt intervjuades 15 personer på plats i Sollefteå under senhösten 2010. Det uppstod ett bortfall på en tilltänkt intervjuperson. Intervjuerna tog ca 45-60 minuter/person och samtalets innehåll registrerades i form av handskrivna minnesanteckningar. All redovisning av intervju svaren har anonymiserats. Urvalet av intervjupersoner utgick från en ambition av variation med hänsyn tagen till funktion (t ex facklig organisation – arbetsgivare), verksamhet (skola - äldreboenden - hemtjänst - särskilda boenden), position (verksamhetspersonal, första linjens chefer, verksamhetsansvariga).

I planeringen av utvärderingsinsatsen fanns ambitionen att genomföra två intervjuomgångar med cirka ett års mellanrum. Någon andra intervjuomgång har dock inte genomförts i Sollefteå baserat på svårigheter med urval av intervjupersoner. Precis som i Kramfors kommun försvårar detta faktum påtagligt möjligheterna till jämförelser av hur systemet uppfattas sett över tid, dvs när de initiala igångskörningspro-

cesserna avslutats och eventuell oro ersatts med kunskap (negativ eller positiv) om hur systemet fungerar.

### **Metod - Sundsvall**

Materialinsamling har primärt skett i form av halvstrukturerade intervjuer. Totalt intervjuades 17 personer i omgång ett på plats i Sundsvall senhösten 2010. Det uppstod ett bortfall på två tilltänkta intervjupersoner. Samtidigt kompletterades intervjuurvalet, genom ett urval baserat på 'snow-ball sampling', med två personer. Intervjuerna tog ca 45-60 minuter/person och samtalets innehåll registrerades i form av handskrivna minnesanteckningar. All redovisning av intervjuvaren har anonymiserats. Urvalet av intervjupersoner utgick från en ambition av variation med hänsyn tagen till funktion (t ex facklig organisation – arbetsgivare), verksamhet (äldreboenden - hemtjänst - särskilda boenden), position (verksamhetspersonal, första linjens chefer, verksamhetsansvariga, systemstöd).

I intervjuomgång två intervjuades under sensvåren 2011 16 personer. Det uppstod ett bortfall på en tilltänkt intervjuperson. Tillvägagångssättet vid den andra intervjuomgången var identiskt med omgång ett. Vid intervjuomgång två kompletterades intervjuurvalet, genom ett urval baserat på 'snow-ball sampling', med två personer.

### **Analys**

Vid presentationen av resultaten från Kramfors och Sollefteå kommuner görs jämförelser mellan dessa två kommuner. Viss jämförelse kommer även göras med slutsatserna från dessa kommuner vid redovisningen av intervjuerna från Sundsvalls kommun. Dock skiljer sig Sundsvalls kommun från de båda andra i att vi har här en möjlighet att även göra jämförelser över tid i och med att två intervjuomgångar genomfördes.

## 4. Resultat - Ekonomi

Indikatorer med fokus på sex områden identifierades: verksamhetens omfattning, rörlig tid, vakanta arbetspass, vikarietimmars, 2:5-or samt sjukskrivningar. Nedan redovisas indikatorerna grupperade efter fokusområde, vilket innebär att sifferdata redovisas tillsammans med kommentarer och synpunkter från fokusgrupperna. Denna metod för redovisning valdes för att ge en helhetsbild av respektive indikator. Figurerna är i mesta möjliga mån utformade så att de ger möjlighet till jämförelse både mellan och inom kommunerna.

På vissa ställen i resultatredovisningen omnämns belopp och kostnader. Dessa har, som nämndes i metodavsnittet, inte mätts, utan är uppgifter som lämnats av sakkunniga vid datainsamling. Vid jämförelse mellan kommunerna bör man ha i åtanke att definitionen av olika enheter kan ha olika innebörd. Som exempel kan nämnas att omvårdnadspersonal som arbetar heltid i Kramfors arbetar 37 timmar per vecka, medan en heltidstjänst i Sollefteå innebär 35 timmars arbete. I Sundsvall arbetar heltidsanställd omvårdnadspersonal 37,25 timmar per vecka.

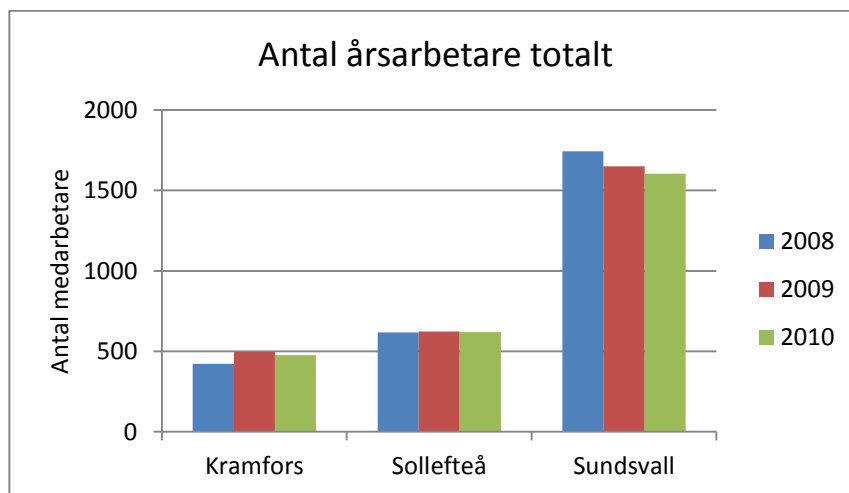
### Verksamhetens omfattning 2008-2010

I Kramfors ökade antalet årsarbetare mellan första och andra året för att sedan sjunka något. Totalt sett under perioden skedde en ökning med 53 årsarbetare, vilket innebär en ökning på 13 procent (Figur 1.) Antalet arbetade timmar ökade successivt under perioden och steg med 22 procent mellan 2008 och 2010. Antalet platser i särskilt boende minskade under perioden med 4,5 procent. År 2010 fanns tretton platser färre än 2008 (Figur 3). Inom hemtjänsten ökade antalet verkställda biståndstimmar med 8 procent mellan 2009 och 2010 (Figur 4). Uppgifter för 2008 fanns inte tillgängliga.

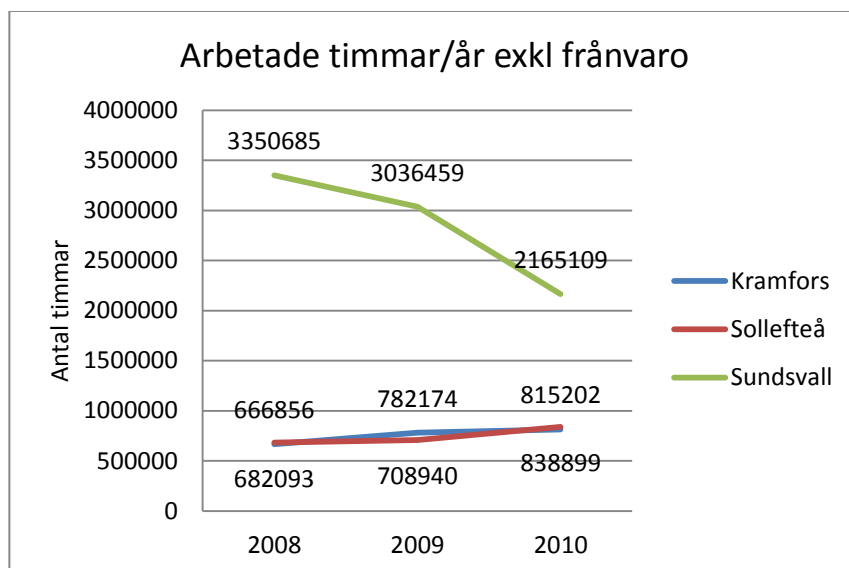
I Sollefteå var antalet årsarbetare i stort sett konstant under perioden (Figur 1). Antalet arbetade timmar ökade successivt från 682 093 timmar till 838 899 timmar, vilket motsvarar en ökning med 23 procent (Figur 2). Antalet platser i särskilt boende var konstant 312 stycken, med undantag för en minskning med några enstaka platser under 2009 (Figur 3). Inom hemtjänsten minskade antalet verkställda biståndstimmar med fem procent, från 267974 till 254532 timmar per år (Figur 4).

Sundsvall har under mätperioden minskat antalet årsarbetare med 8 procent, vilket motsvarar 138 årsarbetare (Figur 1). Det totala antalet arbetade timmar har under perioden sjunkit från 3 350 685 till 2 890 000 vilket är en minskning med 460 685 timmar (14 procent). (Figur 2). I särskilt boende minskade antalet platser successivt under

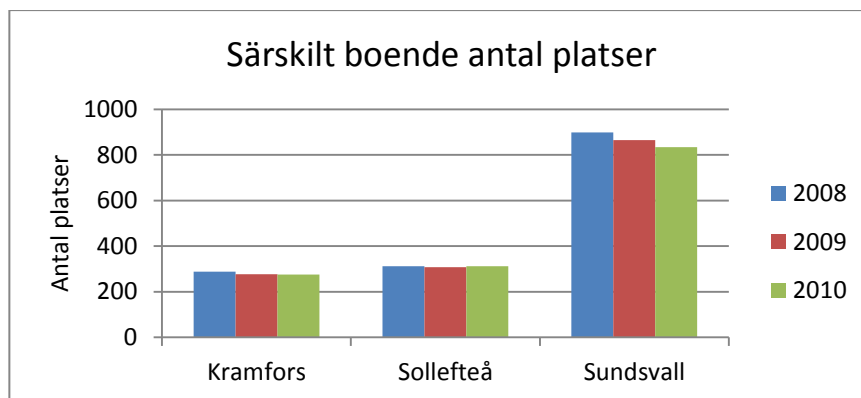
perioden (Figur 3). Totalt försvann 64 platser vilket motsvarar 7 procent. Antalet hemtjänsttimmar (Figur 4) minskade första året, för att därefter öka till en nivå som låg 7 procent över det antal timmar som verkställdes under 2008. Slutsats: Antalet platser i särskilt boende minskade med 7 procent och antalet verkställda biståndstimmar i hemtjänsten ökade med lika mycket. Åtta procent färre årsarbetare utförde arbetet år 2010 jämfört med 2008 och de utförde arbetet på nästan en halv miljon färre timmar än vad som arbetats under 2008.



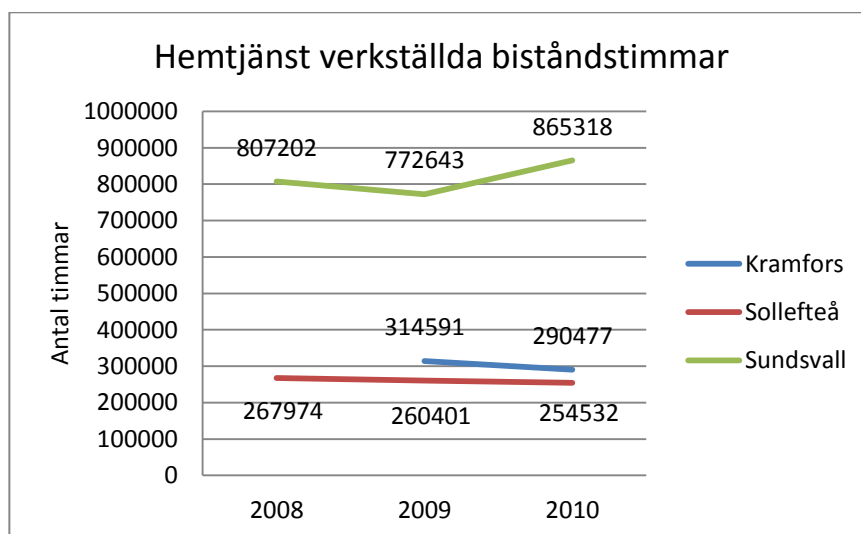
Figur 1. Antal årsarbetare totalt under åren 2008-2010.



Figur 2. Antal arbetade timmar per år, exklusive frånvaro



Figur 3. Antal platser i särskilt boende.



Figur 4. Antal verkställda biståndstimmar i äldreomsorgens hemtjänst.

## Rörlig tid

Fokusområdet rörlig tid var det område som direkt kunde relateras till införandet av TC i och med att rörlig tid i princip inte existerat dessförinnan. Följande indikatorer bedömdes som relevanta för att få ett mått på rörlig tid:

- förekomst av rörlig tid,
- hur många medarbetare som sade att de kunde vara rörliga.
- hur många av dessa som verkligen var rörliga genom att vara inskolad på annan plats,
- antal vakanta arbetspass under perioden,
- antal beställningar som gjordes till systemet,
- hur många av beställningarna blev tillsatta, avslagna eller avbeställda,
- antal pass som tillsattes av timvikarie samt
- det ekonomiska värdet av använd rörlig tid under perioden.

### **Definition av rörlig tid**

Rörlig tid definieras här till överskottstid från det egna schemat, där medarbetaren sagt att den är beredd att inskola sig och göra arbetsinsats på annat tjänsteställe än den ordinarie arbetsplatsen, alternativt täcker upp för frånvaro eller sjukdom på den egna arbetsplatsen. Exempel: I stället för att vara övertalig på den egna arbetsplatsen tjänstgör medarbetaren på en annan avdelning, på ett annat boende eller i en annan hemtjänstgrupp.

### **Motivering till val av indikator**

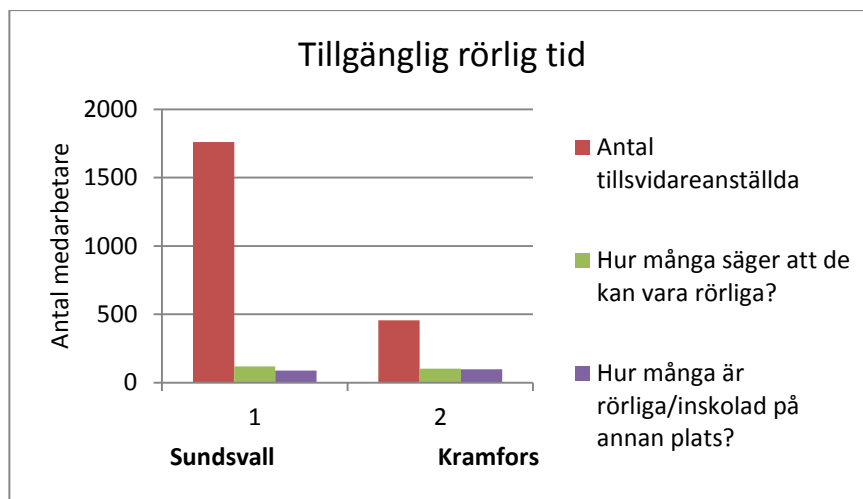
Varje timme rörlig tid som nyttjas ersätter en vikarietimme, vilket innebär att man i stället för att ta in externa resurser använder befintliga resurser. Befintliga resurser betalar man för oavsett om de används eller inte. Rörlig tid visar rörligheten i personalgruppen, nyttjandet av ordinarie personal på annan enhet än sin egen och hur stor del av behovet som täcks, eller skulle kunna täckas, av rörlig tid.

### **Mätperiod**

TC infördes vid olika tidpunkter på olika ställen. Mätningen av indikatorn rörlig tid gjordes från start av TC till och med december 2010. Rörligheten bland den fast anställda personalen innan TC var inte mätbar då ingen av kommunerna tidigare registrerade den typen av uppgifter. Referensgruppen utgick från att rörligheten tidigare var obefintlig, därav mätvärde noll.

Figur 5 visar den tillgängliga rörliga tiden i Kramfors och Sundsvall. Sollefteå hade ingen rörlig tid, då de som ett led i det förberedande arbetet innan införandet av TC gjorde om i sitt planeringsförfarande. I och med detta eliminerades övertalighet redan i planeringsstadiet och det fanns därmed ingen övertalig personal att rapportera in till systemet. I Sundsvall var fem procent av alla tillsvidareanställda rörliga, med betydelsen att de var inskolade på en annan arbetsplats och därmed kunde tjänstgöra där vid behov. Något flera sade att de skulle kunna vara rörliga, men saknade inskolning på annan arbetsplats än den egna. I Kramfors var andelen rörliga enligt samma definition 21 procent.





Figur 5. Tillgänglig rörlig tid under år 2010 i Sundsvalls och Kramfors kommuner

I Kramfors hanterades heltidinförandet via TES, TC och TCP. Alla valde sin sysselsättningsgrad inför varje schema period, vilken omfattade sex till sju veckor. All känd frånvaro, såsom semester, föräldraleligheter, utbildning, arbetsplatsträffar, möten med mera lades in i schemat. I och med detta kunde man hantera den egna övertaligheten i den egna verksamheten. Det gjorde att behovet att jobba i andra verksamheter inte fanns i någon större utsträckning och ledde till att många verksamheter inte hade någon övertalig personal efter schemalaggningsenheten använde TES inom alla områden när man planerade och såg i och med det om det fanns någon över- eller undertalighet i verksamheterna. Övertaliga flyttades då dit där det fattades personal. Bokningarna gjordes via sms i TCP. TC ansågs som ett måste i det sätt på vilket Kramfors kommun hanterade heltidsinförandet.

Sollefteå hade inom verksamheten särskilt boende ingen reell ”överskottstid”. Bemanning dimensionerades utifrån parametrarna brukarbehov och tilldelade resurser. Enstaka eventuella överskottstimmar ”diffkorrigeras” i TC för att täcka planerad frånvaro. Detta gjordes i planeringsläget. Förändringar av verksamhetsbehovet var tämligen små sett över tid. Inom hemtjänst såg det delvis annorlunda ut. Bemanningsskruven justerades inför varje schemaperiod utifrån det behov man kunde förutse och kände till i förväg, exempelvis brukare som periodvis hade korttidsvård. Enstaka enheter hade ibland haft en längre period av minskat brukarbehov och hade vid dessa tillfällen i stort sett klarat att täcka planerad frånvaro vid semester, utbildning med mera inom enheten med egen personal genom ”diffkorrigerings” av schemat. Vid långvariga förändringar i brukarbehov (beviljade biståndsinsatser) omfördelades befattningar mellan olika arbetsenheter för att svara mot de förväntade brukarbehoven. Sedan detta planeringsförfarande togs i bruk har Sollefteå haft en i det närmaste total avsaknad av ”rörlig tid”.

Under mätperioden hade ingen ordinarie personal haft ”rörlig tid” som inneburit att de arbetat vid annan enhet än den egna, trots det krav på flexibilitet som var intentionerna med avtalet om 35-timmars arbetsvecka.

I Sundsvall var upplevelsen att man inte hade lyckats nå ut särskilt bra med att tänka nytt i schemaarbetet, dvs. att lägga bemanningsbehovet per arbetsplats, och därifrån bygga schemat. Avsikten var att inom schemaperioden, med utgångspunkt för bemanningskrav och personalens egna önskemål, bygga ett schema som på ett optimalt sätt täckte de behov som fanns. I allt för stor utsträckning hade gamla scheman tankats in i systemet och det fanns en trend att fortsätta enligt devisen ”vi gör som vi alltid gjort”. Den uteblivna förändringen innebar att det på många arbetsplatser fanns dagar med tidsöverskott, där man gick med överflödigt bemanning och andra dagar med tidsunderskott, där det fanns risk för vikarieintag. Det ansågs önskvärt att dessa differenser, så långt det var möjligt, redan borde varit utjämnade innan det definitiva schemat fastställdes. Utjämnningen skulle kunna ha gjorts genom lokal samverkansöverenskommelse där hänsyn tagits till de specifika behov som fanns inom arbetsgrupperna.

Kommentar som gäller för alla tre kommunerna: När det gällde rörlig tid saknades i viss utsträckning uppföljande arbetsledningsinsatser i form av information, planering och motivation. Ett återkommande problem var att många ordinarie anställda inte ville lämna den egna arbetsplatsen ens för att arbeta på en närliggande arbetsplats, trots att det kunde röra sig om ett arbetsställe inom samma byggnad. En ökad flexibilitet skulle möjliggöra för individen att i högre grad kunna påverka sin arbetstidsförläggning. Ökad flexibilitet och rörlighet bland ordinarie personal torde vara en av de mest centrala framgångsfaktorerna. Förutom det ekonomiska perspektivet, att slippa ta in vikarier när det redan finns personal, skulle det rent kvalitetsmässigt innebära att brukare fick träffa ordinarie personal med rätt kompetens och lång erfarenhet vid en vakanssituation istället för timanställda som många gånger saknar formell kompetens och har mindre erfarenhet.

## **Vakanta arbetspass**

### **Definition**

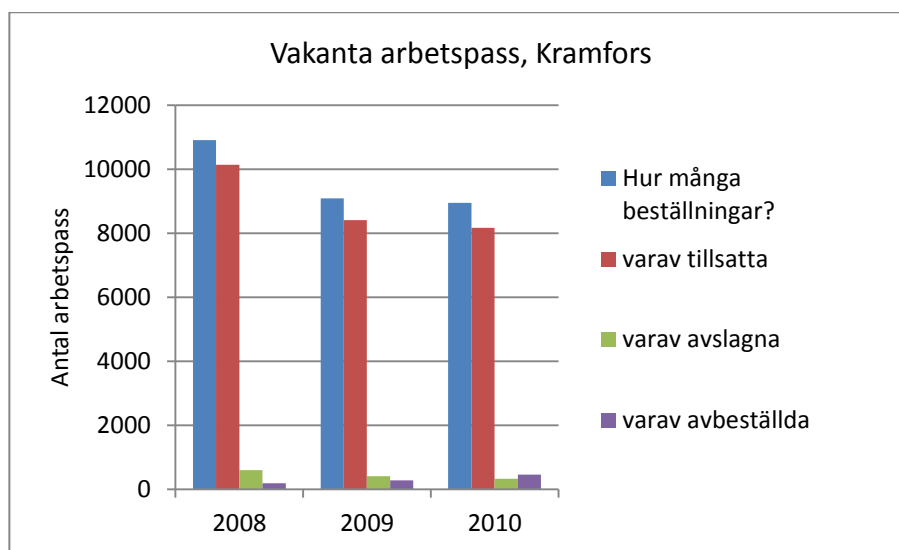
Arbetspass till vilka det behövs vikarier.

### **Motivering till val av indikator**

Mängden vakanta arbetspass samt hur och i vilken omfattning de tillattes gav en bild av hur vakanser hanterades.

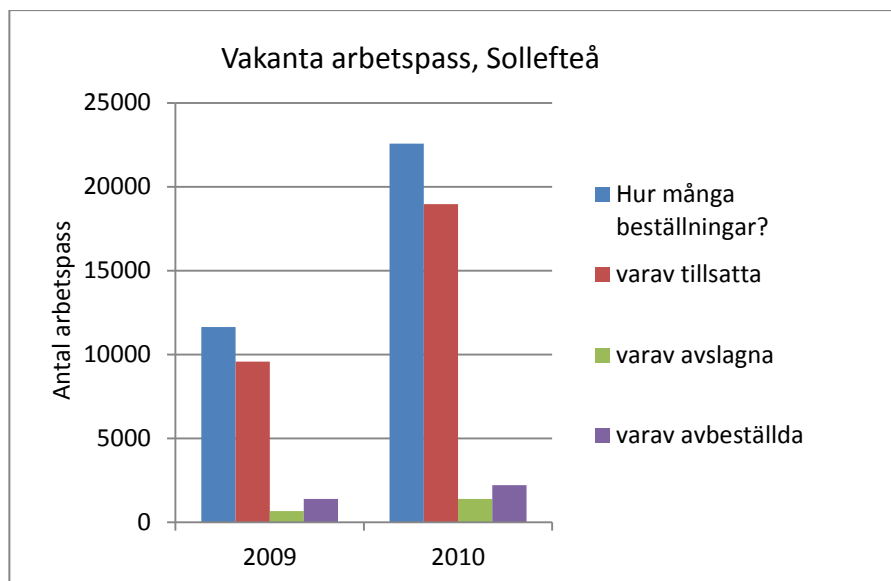
Då tillgången på data tillbaka i tiden varierade redovisas denna indikator kommunvis, utifrån den information som fanns tillgänglig i respektive kommun. Hur det såg ut innan de år som redovisas är inte känt eftersom kommunerna saknade data. I TCP registreras hur många beställningar som görs. En beställning är ett vakant arbetspass, till vilket det behövs vikarie.

Kramfors har fört statistik över vakanta pass under hela den aktuella mätperioden (Figur 6). Från 2008 till 2009 sjönk antalet beställningar med 17 procent, från 10 911 beställningar till 9089 beställningar. Under 2010 hade antalet gått ner ytterligare något, vilket innebar en minskning av antalet beställningar med totalt 18 procent.



**Figur 6. Vakanta arbetspass inom äldreomsorgen i Kramfors kommun åren 2008-2010.**

I Sollefteå fanns statistik tillgängligt för åren 2009 och 2010 (Figur 7). Mellan dessa år nästan fördubblades antalet beställningar, från 11 635 beställningar år 2008 till 22 563 beställningar 2010. Det förefaller som att den hårt slimmade organisationen har medfört en ökad risk för bakslag. Verksamheterna mäktar inte, med att utföra det arbete som krävs med befintlig personal om något extra inträffar. Det finns inom ramen för ordinarie personal t.ex. inte utrymme för att någon går på utbildning. Följden blir ett ökat behov av förstärkning, inte bara för stora extrabehov utan för minsta avvikelse från det planerade.



**Figur 7. Vakanta arbetspass inom äldreomsorgen i Sollefteå kommun åren 2009 och 2010.**

För Sundsvalls del var införandet av tid- och planeringssystemet ett led i arbetet med att få överblick över resurserna och därigenom få möjlighet att disponera dem på ett mer ändamålsenligt och mer kostnadseffektivt sätt. Data finns endast registrerat för år 2010. Under 2010 tillsattes 87 procent av de vakanta passen med timvikarier (Tabell 2). Om man räknar med att ett arbetspass är sju timmar långt och en kostnad på i snitt 217 kronor per timme, motsvarar det en kostnad på 56 miljoner kronor under 2010. Under samma period nyttjades rörlig tid till ett värde av 373 000 kronor enligt samma beräkningsmodell., vilket är mindre än en procent av de totala vikariekostnaderna.

Besparingar genom att använda rörlig tid påverkas av eventuell underbemanning. Ju högre underbemanning desto mindre användning av rörlig tid eftersom fast anställd personal då fyller sin tjänst inom ramen för behovet på den ordinarie arbetsplatsen. En möjlig besparing som inte framgår av tabellen utgörs av andelen vakanta arbetspass som tidigare tillsattes av vikarier men som nu hanteras genom resursplaneringssystemet, det vill säga fullt nyttjande av fast anställd personal i förhållande till behov. Det som i TC-systemet refereras till som ”grafnen”.

Tabell 2: Vakanta arbetspass inom äldreomsorgen i Sundsvalls kommun 2010.

	<b>Antal</b>	<b>Andel i procent</b>
Beställningar	42376	100
Varav tillsatta	37682	89
Varav avslagna	2251	5,31
Varav avbeställda	2443	5,77
Arbetspass som tillsattes av timvikarie	36838	87
Ekonomiskt värde för använd rörlig tid under 2010 (anges i kronor)	373000	
Ekonomiskt värde för använda vikarier under 2010 (anges i kronor)	56 000 000	

## Vikarietimmor

### Definition

Antal arbetstimmar som utförts av timvikarier. En timvikarie är en person med timlön som inte är fast anställd i organisationen.

### Motivering till val av indikator

Det har tidigare saknats kontroll över bruket av timvikarier både avseende hur många individer som arbetar som vikarie och i vilken omfattning var och en arbetar. Då antalet individer inte säger något om den totala volymen utfört arbete valdes vikarietimmor som indikator. Ett av Sundsvalls kommuns mål med införande av TC var att minska användandet av timvikarier såväl som vikarietimmor. Minskad vikarieanvändning var också en av vinsterna från Nynäshamn. Indikatorn vikarietimmor har ett nära samband med flera av de övriga indikatorerna. När timvikarier tas in samtidigt som det finns övertalig personal i organisationen innebär det att man betalar för tjänster som egentligen inte skulle behövas. En annan konsekvens av bristen på kontroll är att det blir ett okontrollerat inflöde av tillsvidareanställningar enligt 2:5-regeln.

I Kramfors skedde en kontinuerlig minskning under hela perioden. Totalt minskade användandet av vikarietimmor med en 25 procent. Sollefteå minskade från 2008 till 2009 antalet använda vikarietimmor med 14 procent. Därefter ökade användandet igen, för att stanna på en total minskning motsvarande knappt 8 procent. I Sundsvall sågs

samma mönster som i Sollefteå, dock med en dubbelt så kraftig minskning. Mellan 2008 och 2009, alltså året innan TC togs i bruk, minskade användandet av vikarietimmor med drygt 30 %. Året därpå skedde en liten ökning som gör att det totalt under mätperioden kunde ses en minskning med 25 procent (Figur 8).

## 2:5-or

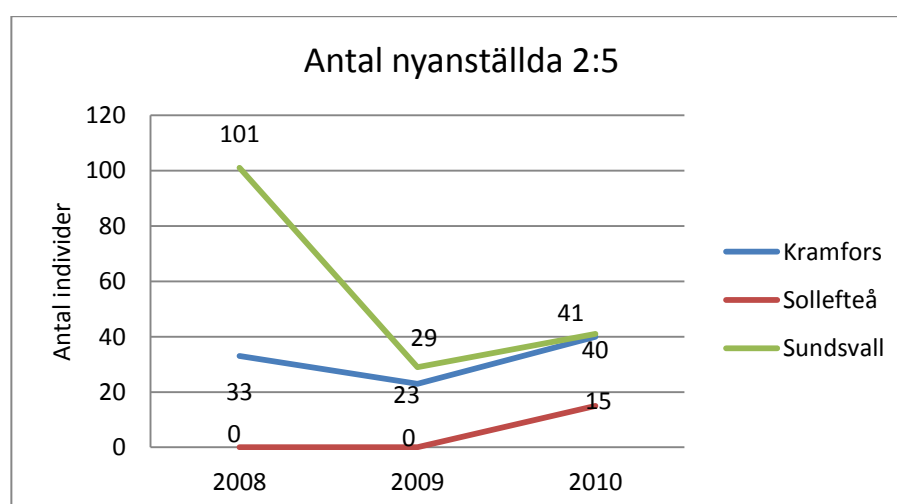
### Definition

Fast anställd medarbetare som erhållit anställningen genom 2:5-regeln.

### Motivering till val av indikator

2:5-regeln innebär att en vikarie som varit anställd i sammanlagt mer än två år hos samma arbetsgivare, under en ramperiod av fem år, med automatik får vikariatet omvandlat till en fast anställning. Avsaknaden på kontroll över bruket av timvikarier har bidragit till ett okontrollerat inflöde av visstidsanställningar av typen 2:5. TCP ansågs kunna ge god överblick över bruket av timvikarier och skulle därmed kunna användas som verktyg för att styra inflödet av visstidsanställningar. Med styrning skulle oönskat inflöde, som ibland var större än behovet, kunna minskas eller helt undvikas.

Kramfors hade ökat anställningen av 2:5-or med 21 procent sedan TC infördes. Sollefteå hade inte tillgång till data före 2010 och kunde därmed inte säga om det blivit någon förändring. I Sundsvall minskade antalet nyanställda 2:5 med 71 procent mellan åren 2008 och 2009. Dock hade TC ännu inte införts i kommunen då denna minskning skedde. Det följande året ökade antalet något. (Figur 9).



Figur 8. Antal individer som under respektive år erhållit fast anställning enligt 2:5-regeln.

I fokusgrupperna framkom att kontroll över inflödet av 2:5-anställningar kan generera vinst på flera sätt än rent ekonomiskt. Förutom att styra inflödet till att motsvara behovet rent numerärt, och därmed se till att man har det antal medarbetare som behövs, vore det också önskvärt att styra nyanställningar så de motsvarar de kompetensbehov som finns i organisationen. En 2:5a får en fast anställning, men inte någon fast tillhörighet i organisationen, vilket medför att de ibland används som vikarier för att besätta vakanser. Den interna hanteringen av vikarietillsättning anses av fokusgruppen vara bristfällig. Detta grundar sig i en uppfattad brist på praxis om att chefer tar ansvar för vikarier och till exempel upplyser medarbetaren eller kollegor när man haft vikarier som ej varit lämpliga för arbetet. Ett kollektivt ansvar, där chefer upplyser varandra och även tar upp med medarbetaren om det finns brister, skulle enligt fokusgruppen bidra till en ökad kännedom om vikariers kompetens och lämplighet. På så sätt skulle man kunna välja vilka som skall anställas enligt 2:5-regeln och därigenom få ett verktyg att även styra inflödet av efterfrågad kompetens.

## **Sjukskrivningar**

### **Definition**

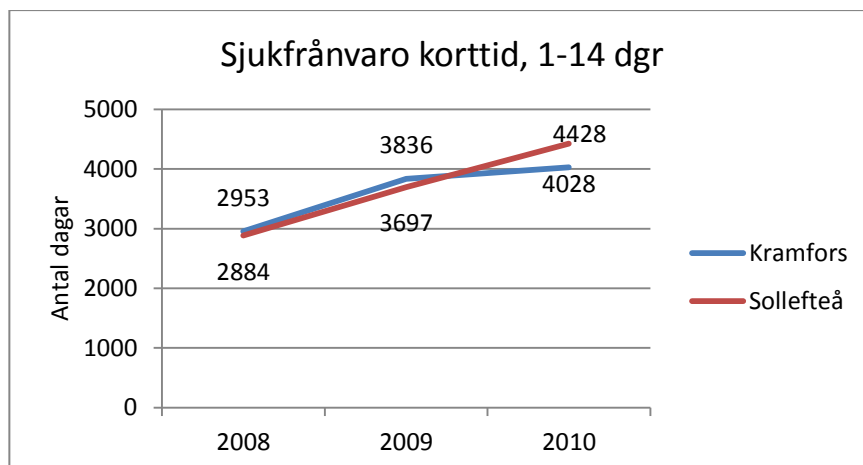
Fast anställd personals sjukfrånvaro från arbetet.

### **Motivering till val av indikator**

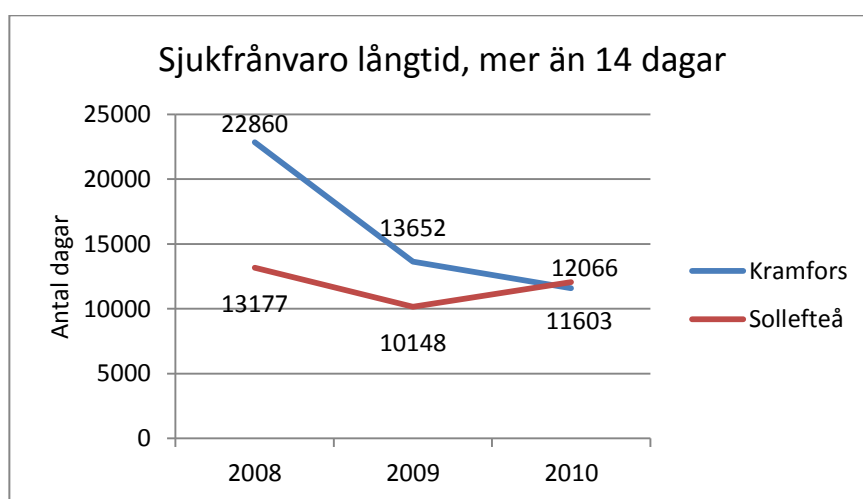
Ökade sjukskrivningsdagar innebär ökade kostnader för arbetsgivarna. Genom att titta på sjukfrånvaron under den aktuella perioden kan man få en uppfattning om eventuella förändringar i antalet sjukskrivningar. Indikatorn ger ingen förklaring, men kan illustrera trender som det kan finnas anledning att titta närmare på.

Kramfors mätte sjukfrånvaro i dagar (figur 10 & figur 11) och hade mellan de första åren nått en halvering av långtidssjukskrivningarna och en ökning av korttidssjukskrivningarna med 36 procent. Kurvorna planade sedan ut något, men trenden fortsatte i samma riktning.

Även Sollefteå mätte sjukfrånvaro i dagar (figur 10 & figur 11). Gällande korta sjukskrivningar syntes mellan de två första åren en liknande trend som den i Kramfors. Kurvan fortsatte uppåt i samma takt under 2010, vilket under perioden gav en total ökning av de korta sjukskrivningarna med 54 procent. Långtidssjukskrivningarna sjönk till en början, för att sedan öka under 2010 till en nivå som gav en total minskning på 8,5 procent under mätperioden.



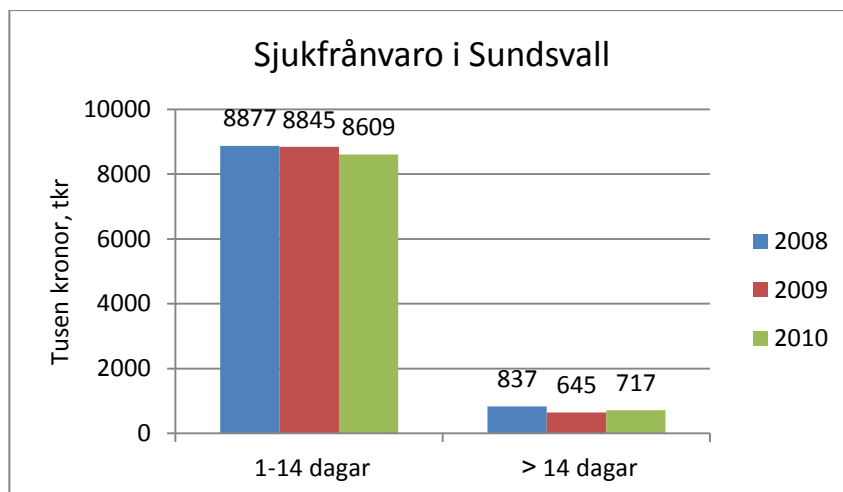
Figur 9. Sjukfrånvaro kort tid, 1-14 dagar, i Kramfors och Sollefteå.



Figur 10. Sjukfrånvaro lång tid, mer än 14 dagar, i Kramfors och Sollefteå.

Sundsvall mätte sjukfrånvaro i kronor. Långtidssjukskrivningarna i Sundsvall följde samma mönster som i Kramfors, med successiv minskning av långtidssjukskrivningar över tid. Avseende de korta sjukskrivningarna sågs däremot samma mönster som i Sollefteå, med en initial minskning följt av en uppgång sista året. Totalt sett hade under mätperioden de korta sjukskrivningarna minskat med 14,5 procent.





Figur 11. Sjukfrånvaro korttid 1-14 dagar och långtid, mer än 14 dagar, i Sundsvalls kommun.

I alla tre kommunerna minskade långtidssjukskrivningarna mellan 2008 och 2009. Sannolikt är denna minskning relaterad till förändrat regelverk för sjukskrivningar, med tuffare krav från bland annat försäkringskassan, och kan ej relateras till TC. Ökningen i korttidssjukskrivningar under 2010, som ses i Sollefteå och Sundsvall, skulle kunna vara en följd av att personer som tidigare varit långtidssjukskrivna, i och med Försäkringskassans tuffare krav har återgått till arbete. Ökningen kan vara en signal om att dessa personer trots allt inte klarar av att arbeta fullt ut.

## Övriga påverkansfaktorer

### Parallella system

Parallellt med införandet av TC pågick det i alla tre kommunerna andra systematiska förändringar, vilka direkt eller indirekt sannolikt påverkade värdena på indikatorerna som valdes för att mäta effekterna av TC. Detta gör att man inte kan dra några slutsatser om att resultatet beror på TC. Minst ett flertal olika förändringsprocesser och nya system infördes parallellt med eller i anslutning till TC.

## Sammanfattning och reflektion

Genom att indikatorerna följdes under tre års tid kunde ett antal förändringar urskiljas. En sammanfattning av förändringarna kan ses i tabell 3. Nedan följer en kort sammanfattning och reflektion kring resultatet av den ekonomiska utvärderingen.

Tabell 3: Den totala förändringen under perioden 2008-2010, för varje indikator, angiven i procent

Indikator	Kramfors	Sollefteå	Sundsvall
Antal årsarbetare	+ 13	0	+ 8
Arbetade timmar	+ 22	+ 23	- 14
Säbo antal platser	- 4,5	0	- 7
Hemtjänst-timmar	+ 8	- 5	+ 7
Vakanta arbetspass	- 18	+ 94	x
Använda vikarietimmar	- 25	- 8	- 25
Nyanställda 2:5-or	+ 21	x	- 60
Sjukskrivning 1-14 dgr	+ 36	+ 54	- 3
Sjukskrivning >14 dgr	- 50	- 8	- 14

Kramfors hade som mål med införandet av TC att det skulle vara ett verktyg att hantera heltidsinförandet. År 2010 arbetade personalen 22 procent fler timmar än vid mätningens början, medan vikarieanvändandet minskade med 25 procent. Detta tyder på att den ordinarie personalen arbetar mer, vilket skulle kunna vara ett resultat av att fler arbetar heltid, eller åtminstone har en högre tjänstgöringsgrad än tidigare. Å andra sidan har antalet årsarbetare ökat, liksom nyanställningar av 2:5-or. Huruvida ökningen av 2:5-anställningar var strategisk eller resultat av tillfälligheter framgår inte i materialet.

I Sollefteå var antalet årsarbetare konstant under hela perioden. Skillnaden var att de 2010 arbetade 23 procent fler timmar än 2008. Antalet platser i särskilt boende förändrades inte under perioden och antalet beviljade hemtjänsttimmar minskade. Ändå ökade behovet av vikarier (vakanta arbetspass) med 94 procent. I förberedelsearbetet innan införandet av TC hade Sollefteå gjort om planeringsförfarandet för bemanning. I det nya planeringsförfarandet eliminerades övertalighet redan i planeringsstadiet, vilket gav en hårt slimmad bemanning med mycket små marginaler att hantera förändringar. Följden blev ett ökat behov av förstärkningar, inte bara vid större brukarbehov utan för minsta avvikelser från det planerade. Under samma period har de korta

sjukskrivningarna ökat med mer än 50 procent, vilket kan indikera en ansträngd arbetssituation som avspeglas i arbetstagarnas hälsa

Sundsvall var den enda kommunen där både långa och korta sjuk-skrivningar hade minskat. I enlighet med uppställda mål minskade ny-anställningen av 2:5-or liksom användandet av vikarietimmar. Dock skedde den kraftiga minskningen redan innan TC togs i bruk. Ökad flexibilitet hos de egna medarbetarna ansågs som en nyckelfaktor för att minska vikariekostnaderna. Här finns mycket kvar att göra. Endast fem procent av de 1761 medarbetarna var rörliga enligt tidigare angiven definition. Det ekonomiska värdet av den använda rörliga tiden var 373 000 kronor, att jämföra med de 56 miljoner kronor som under samma period betalades för timvikarier. Förutom det ekonomiska perspektivet, att slippa ta in vikarier när det redan finns personal, skulle ökad flexibilitet bland medarbetarna sannolikt medföra både kvalitetsökning för brukarna och kompetenshöjning för medarbetarna.

TC kräver att den enskilde medarbetaren lägger ner en hel del tid på schemaläggningen varje period, uppskattningsvis en och en halv timme per medarbetare, vilket av många anses vara betydligt mer tid än tidigare schemaförfaranden. På vissa arbetsplatser finns särskilda schemagrupper som ansvarar för att lägga in och justera scheman, förutom den enskildes arbete. Den tid som omvårdnadspersonalen ägnar åt schemajusteringar innebär produktionsbortfall från deras ordinarie arbetsuppgifter. Detta produktionsbortfall har ej medräknats i utvärderingen men är värt att notera vid en fullständig ekonomisk beräkning för kostnader och vinster med användandet av TC.

## 5. Resultat - Brukare

De kvalitetskriterier som valdes att användas var som tidigare nämnts *personalkontinuitet* samt *nöjdhetsindex* (NKI). Resultaten nedan begränsas till äldreomsorgens verksamheter

### Kontinuitet

Den modell som användes var hämtad från jämförelseprojektet i Nynäshamn och beskriver antalet personer som besöker en brukare med dagliga insatser från hemtjänsten. Kramfors och Sundsvall har genomfört urvalet på likvärdigt sätt, dvs att via systemet (TES) tagit fram en rapport som visar på hur många olika personal (dag och kväll) som besökt brukaren den aktuella månaden. Sollefteå som genomförde mätningen en gång studerade antalet personal som under dagtid besökte brukaren under en 14-dagars period. Detta kan förklara en del av den stora skillnad som finns mellan Kramfors och Sundsvall å ena sidan och Sollefteå å andra sidan.

I tabell 3 kan man se hur kontinuiteten har förändrats under mätperioden. I Sundsvall har personalkontinuiteten försämrats något. Det genomsnittliga antalet personal har mellan mättillfälle 1 och mättillfälle 2 ökat från 21 till 23 personer. I Kramfors har däremot personalkontinuitet förbättrats då antalet personal som besökt den äldre har blivit i genomsnitt en person mindre. I Sollefteå genomfördes endast en mätning under perioden.

Tabell 4: *Kontinuitetsmätning inom äldreomsorgen*

	Mars 2010	Oktober 2010	Mars 2011
Kramfors		23 (15-31)	22
Sollefteå		13 (8-17)	
Sundsvall	21 (15-26)	23 (15-28)	23 (18-28)

### Brukarundersökningar

Socialstyrelsens ”årliga” brukarundersökning inom äldreomsorgen har än så länge endast gjorts två gånger, hösten 2008 samt januari 2010.

I tabell 4 visas en sammanställning av de olika kvalitetsfaktorerna och i de aktuella kommunerna. Gröna siffror innebär högre än riket medan

röda siffror innebär lägre värde i jämförelse med riket. Generellt har två av de tre kommunerna ett lägre värde i jämförelse med övriga kommuner i riket. Sollefteå är den kommun som sticker ut något.

Om man jämför över tid framgår att Kramfors har höjt sina värden i fem av elva kvalitetsfaktorerna. De har högre värden i NKI, information, bemötande, trygghet samt social samvaro och minskade värden i hjälpens utförande, maten och vårdinsatser. Sundsvall har höjt sina värden inom tre faktorer. De har högre värden i information, trygghet samt social samvaro och minskade värden i NKI, bemötande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten samt vårdinsatser. Sollefteå hade högre värden inom de två faktorerna trygghet och social samvaro och minskade värden i NKI, bemötande, inflytande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten samt vårdinsatser.

Tabell 5: Socialstyrelsens brukarundersökningar (Index)

Kvalitetsfaktorer	K-fors		S-eå		S-vall		Riket	
	-08	-10	-08	-10	-08	-10	-08	-10
År	-08	-10	-08	-10	-08	-10	-08	-10
NKI	71	72	79	76	71	69	73	75
Information	49	62	64	64	55	59	59	65
Bemötande	78	79	84	83	81	78	82	83
Inflytande	67	67	73	69	66	66	69	72
Trygghet	63	78	75	79	66	74	69	80
Hjälpens omfattning	77	77	82	78	76	74	76	79
Social samvaro	46	53	56	59	47	49	52	60
Hjälpens utförande	76	75	83	80	77	73	78	79
Maten	63	58	69	65	67	65	65	66
Städ, tvätt samt dusch och bad	74	70+ 78	80	75+ 83	74	65+ 76	74	74+ 82
Vårdinsatser	80	78	85	81	83	75	81	79

I diagram 1, 2 och 3 kan man tydligare se den lokala förändringen

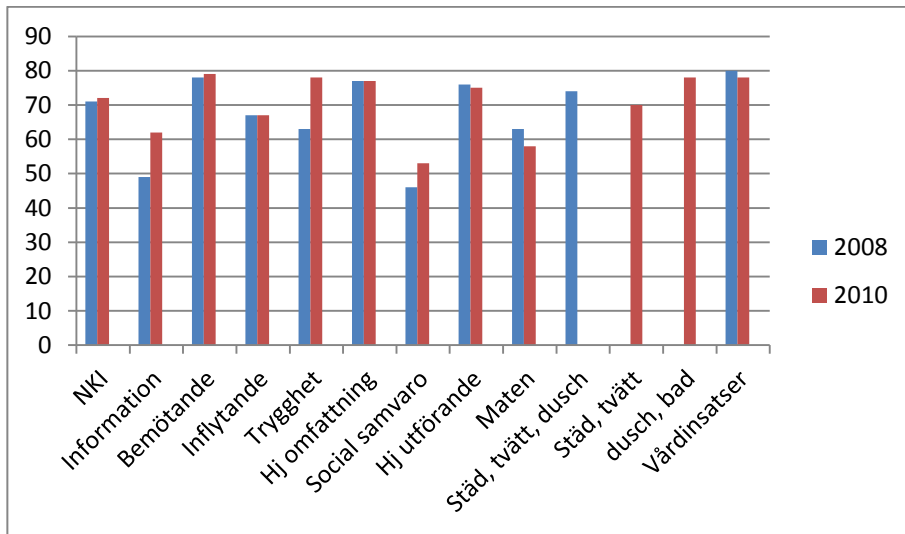


Diagram 1. Kramfors värden i den nationella brukarundersökningen

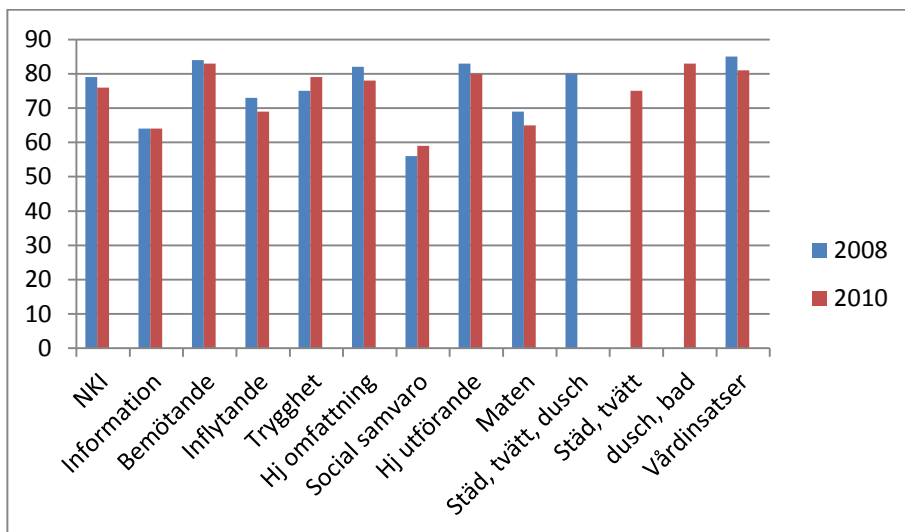


Diagram 2. Sollefteås värden i den nationella brukarundersökningen

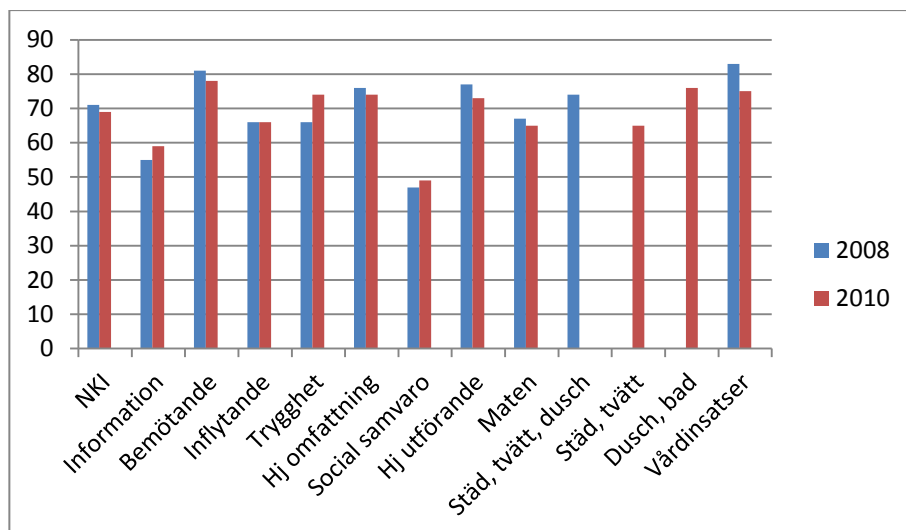


Diagram 3. Sundsvalls värden i den nationella brukarundersökningen...

## Sammanfattning

- Små förändringar har skett vad gäller kontinuiteten under mätperioden. Sundsvalls personalkontinuitet kan sägas vara något försämrad då i genomsnitt två personal fler besöker den äldre mellan mättillfälle 1 och 2. Förändringen håller dessutom i sig vid mättillfälle 3. Kramfors har något högre personalkontinuitet då de minskat antalet personer som i snitt besöker den äldre, från 23 till 22.
- Kramfors har ökade värden i fem kategorier (NKI, information, bemötande, trygghet, social samvaro) och minskade värden i tre (hjälpens utförande, maten, vårdinsatser).
- Sollefteå har ökade värden i två kategorier (trygghet, social samvaro) och minskade värden i sju (NKI, bemötande, inflytande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten, vårdinsatser).
- Sundsvall har ökade värden i tre kategorier (information, trygghet, social samvaro) och minskade värden i sex (NKI, bemötande, hjälpens omfattning, hjälpens utförande, maten, vårdinsatser).

## 6. Resultat – Grupp och organisation

### Kramfors kommun

”Många börjar förstå TC:s fördelar – men det tar tid innan man ser det” (Intervju hösten 2010)

#### Sammanfattande intryck från intervjuerna

TCP (Time Care Pool) uppfattas av samtliga intervjuade fungera väl som vikarieanskaffningssystem. Systemet uppfattas avlasta första linjens chefer ett administrativt ansvar och även smidigt lösa de vikariebehov som löpande uppkommer i verksamheten. Det finns utan tvekan en verksamhetsmässig uppslutning bland chefer och anställda i kommunen kring systemet.

Vad avser TC (Time Care) så anges detta tidsplaneringssystem bli alltmer accepterad och uppskattad i kommunen över tid. Acceptansen för systemet framkommer i intervjuerna företrädesvis inom äldreomsorgen (boende och hemtjänst). Det är också inom äldreomsorgen som systemet har fungerats längst. Vissa av kommunens äldreboenden utgjorde t ex plats för kommunens försöksverksamhet med TC.

Till skillnad från äldreomsorgen uppfattas TC användbarhet ännu som begränsad inom omsorgen och funktionshindrade. Detta förklaras både med osäkerhet kring de datorbaserade rutinerna i systemet, som brist på anpassning till verksamhetens förutsättningar. Med det senare menas att verksamheten inom omsorgen ofta har brukarbehov som inte är förenlig med byte av personal eller ändrade tidsrutiner. Vidare framkommer i intervjuerna strukturella hinder för att nyttja de möjligheter som TC som planeringssystem innefattar. T ex utgör planeringsgruppernas storlek inom särskilda boenden och funktionsstöd ett problem. Med mindre planeringsgrupper blir handlingsutrymmet för anpassning till önskescheman mindre. Slutligen anförs att TC kräver ett aktivt ledarskap och flexibilitet i förhållande till arbetsgruppernas behov för att kunna hanteras som ett stöd för verksamheten. Arbetsledningen behöver ytterligare utbildning på systemet samtidigt som arbetsledarskapet till en del byter skepnad. TC ställer också större krav på en fungerande solidaritet inom arbetsgrupperna. En solidaritet som kan erhållas genom tillvänjning över tid (jämför äldreomsorgens erfarenhet), samtals inom arbetsgrupperna samt utarbetande av förhållningsregler.



Till det ovan skrivna kan tilläggas att implementeringen av TC/TCP har i Kramfors kommun sammanfallit med införandet av ”heltidsprojektet”, dvs rättigheter för kommunens anställda att erhålla heltidstjänster. Detta har skapat viss turbulens inom särskilda boenden och funktionsstöd beroende på dess särskilda förutsättning med små arbetslag (dvs liten möjlighet till att hantera förändringar i arbetstiden utan att det får konsekvenser för andra anställda) och strukturella hinder för flexibilitet vad avser arbetstider.

Intervjuresultaten kan sammanfattas till att TC över tid alltmer har accepterats som tidsplaneringssystem i kommunen. Dess roll och funktion sammankopplas dock samtidigt ofta med problem länkad till andra nyligen införda verksamhetssystem och de ambitioner som innefattas i dessa (t ex ”TES” och ”heltidsprojektet”). TC har därmed felaktigt kommit att ses som orsak till en del nya administrativa rutiner som skapat viss oro.

Många av de intervjuade refererade, eller insåg, att TC/TCP representerar ett nytt behovs- eller verksamhetsstyrt sätt att se på verksamheten. Detta i kontrast mot en traditionellt organisationsdefinierad utgångspunkt. Idén om en behovsstyrd verksamhetsform omfattas av många av de intervjuade och många av de anställda, men ännu inte alla.

### **Uppfattade för- och nackdelar**

Under intervjuerna framkom flera olika för- och nackdelar med TC-systemet. Dessa argument kan också ses som de motiv chefer och anställda kan ha till att vara avvaktande (in-aktiv), positiva (pro-aktiv) eller kritiska (re-aktiv) till införandet av TC i kommunen. De fördelar som nämndes i intervjuerna var dels av innehållslig natur, dels av tekniskt natur. (Kursivt inom parentes anges ett samlingsbegrepp vi väljer att sätta på det innehåll som tas upp. Detta mer analytiskt orienterade samlingsbegrepp tas med för att underlätta för läsaren att göra jämförelser mellan kommunerna om vilka framgångs- och misslyckandefaktorer som innehållsligt kom fram vid materialinsamlingen i de tre kommunerna).

- Möjligheten att styra sin arbetstid. (*Arbetsglädje*).
- En flexibilitet som kan gynna alla (brukare och personal). (*Flexibilitet*).
- En variation i arbetstidens förläggning som kan leda/leder till att man arbetar med nya kollegor. (*Ökad möjlig sammanhållning på arbetsplatsen*).
- En variation i arbetstidens förläggning som kan medföra arbete på nya avdelningar eller med nya brukare. (*Variation i arbetsinnehåll eller servicemottagare*).
- Att TC möjliggör mer effektivt nyttjande av befintliga resurser i organisationen. (*Effektivitet*).

- Att TP representerar smidighet kring vikarieanskaffning. (*Tidsbesparing*).
- Att TC är tekniskt enkel och lättförståelig. (*Enkelhet*).

De uppfattade nackdelar som nämndes i intervjuerna var likaledes uppdelade i argument av innehållslig respektive tekniskt natur, med en betoning på de senare. Dock var nackdelarna betydligt färre än de uppfattade fördelarna. En reflektion som kan göras över de uppfattade tekniska nackdelarna är, menar vi, att problemen kan komma att bli hanterade medels tid. Med det menar vi att problemen, oavsett hur starkt de kan kännas och upplevas av arbetsledare och personal vid införandet av systemet, är av en sådan natur att de begränsas och förminskas genom tillvänjning till systemet. Nackdelar av verksamhetsnatur har inte samma egenskaper.

- Att arbetet på dator med önskeschema och diff-justering tar tid och utgör, åtminstone för vissa, ett stressmoment.
- Att äldre medarbetare ibland har svårt/känner sig osäkra inför att jobba med datorer.
- Att TC-modellens idé om önskescheman inte är översättningsbar till vissa verksamheter med givna förutsättningar (t ex öppettider) och få anställda.

Förutom uppfattade nackdelar med TC/TCP ställdes även frågor till intervjupersonerna om uppfattade problem med systemet. Dessa problem behöver inte ses som en nackdel med TC/TCP (dvs. att de kräver åtgärd men att systemet i övrigt är ok), men kan även utgöra det. De uppfattade problem som nämndes under intervjuerna sammanfattas nedan. Noterbart är även här den skillnad som uppvisas mellan uppfattade problem av teknisk respektive innehållslig natur.

- Om semester begärs på helger så redovisas detta som ”minustid” och inte i form av dragna semesterdagar.
- Det går inte att ansluta till TC från hemmet.
- Att kommunens dataserver anses seg, det tar för lång tid vid inläggning och bearbetning av schemaönskemål.
- Att TC innehar vissa datatekniska systemfel som stör.
- Att samordning mellan TC/TCP och lönesystemet (”Personec”) saknas, alternativt behöver utvecklas/beskrivas bättre.
- Vid implementeringen av TC/TCP borde mer tid ha givits till utbildning och träning för alla. Cheferna borde också fått tydligare motiveringar till förändringen. (*Motiv och utbildning*).
- Att det är viktigt med tydliga ”rättviseregler” på arbetsplatserna, dvs en form av yttre ramar för de anställda vid planering av sin tid. Det anses som viktigt att detta följs upp av arbetsledningen. (*Solidaritet och aktivt ledarskap*).

- Att vikarierna i och med TC-systemets införande fått mer av ”delade pass”. (*Arbetsförhållanden*).
- En besvikelse kring hur TC/TP lanserades. Man utlovade från de ansvariga för mycket kring ”önskescheman” mm istället för t ex ett begrepp som ”påverkbart verksamhetssystem”. Detta skapade felaktiga förväntningar hos de anställda. (*Kommunikation*).

Vad avser de fyra sista punkterna finns i intervjuerna en stor enighet kring behovet av utbildning vid genomförande av organisationsförändringarna av detta slag, förankring kring motiven för och syftet med det nya systemet och en ambitiöst upplagd förankringsprocess och stöd för genomförandet av systemet. En etablerad sanning inom organisationsteorin är att just införandet av administrativa eller verksamhetskopplade datasystem påverkar organisationen på många sätt. Ju mer eftertanke som ägnas åt systemens implementering, desto större möjliga framgångar kan nås på en viss given tid.

Vad avser behovet av ”rättviseregler” kan det tolkas på flera sätt. Det kan ses som en viktig strukturell faktor som sätter de ramar de anställda har att utgå från. Det kan också ses som ett resultat av aktivt ledarskap i gruppen eller från arbetsledning för att markera den organisationskultur man vill försvara/ha/skapa på arbetsplatsen. ’Rättviseregler’ kan slutligen signalera en brist på respekt och arbetsgemenskap bland de anställda. Vad som gäller i Kramfors fall är svårt att avgöra. Mest troligt återfinns alla tre argumenten, men fördelade på olika arbetsplatser. Ett förhållande rimligt att anta också förekommer i andra svenska kommuner.

Enligt projektplanen för utvärderingen skulle vi analysera de möjliga framgångs- och misslyckandekriterier som kan återfinnas inom respektive kommun och mellan de studerade kommunerna. Möjligheterna till jämförelse mellan kommunerna är begränsade på grund av att intervjuomgång två inte kunde genomföras i Kramfors och Sollefteå. Något kan vi dock kommentera detta. Precis som i föregående text skulle framgångs- och misslyckandefaktorerna kunna presenteras åtskilda. Vi menar dock att detta inte är lämpligt pga att de utgör varandras motsatser. En analys och diskussion om misslyckandefaktorer innebär samtidigt en analys om vad som behöver åtgärdas/tänkas på för att nå framgång. De framgångs- och misslyckandekriterier som kan utläsas ur intervju svaren i Kramfors kommun kan analytiskt sammanfattas till punkterna nedan.

- TC verkar som system vara känslig för verksamhetens karaktär. (*Hantera strukturella låsningsmekanismer i t ex särskilda boenden*).
- TC verkar vara känslig för arbetsgruppens storlek. Ju mindre planeringsgrupp, desto svårare tycks det vara för såväl den en-

skilde anställda som för arbetsgivaren att nyttja TC möjligheter. (*Hantera begränsningar i flexibilitet*).

- TC verkar/kan vara känslig för planeringsperiodens längd (t ex fem eller åtta veckors längd), beroende dock av verksamhet. Variation efter verksamhetens förutsättningar och önskemål är viktigt för en framgångsrik implementering av systemet. Samtidigt bör dock noteras att möjligheterna till effektiv tidsplanering i en verksamhet som karaktäriseras av fluktuationer i vård/servicebehov kräver korta planeringscyklar. (*Behovsstyrning och effektivitet*).
- TC ambitioner underlättas av en fungerande solidaritet bland arbetstagarna på arbetsplatserna. Denna vardagsnära solidaritet existerar enligt intervjuvaren inte alltid på alla arbetsplatser i kommunen. Detta fokuserar vid implementering av systemet schemaläggarnas roll och första linjens chefer. (*Gemenskapens och det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).
- TC uppfattas som tidskrävande och utgör för vissa en utmaning i att det representerar ny teknik och kräver datorvana. (*Utbildningsbehov*).
- Över tid har ett initialt motstånd mot TC i Kramfors kommun ersatts av ett erkännande. Detta särskilt inom de delar av kommunens verksamhet som haft TC längst. Jämförelser med Sundsvalls kommun, där vi genomfört en andra intervjuomgång, visar tydligt att tid är en framgångsrikt implementationsfaktor (se vidare presentation under Sundsvalls kommun). (*Tid som implementeringsfaktor, dvs uthållighet vid organisationsförändringar och tillvänjning av ny teknik*).
- TC har initierat en ny organisationskultur i kommunen: ”att vara en resurs för att möta varierande servicebehov” snarare än ”utgå från organisationens önskemål”. En insikt som dock ännu inte anses ha etablerats fullt ut hos alla anställda och första linjens chefer. Vi menar att detta perspektiv på den kommunala servicen är något önskvärt och viktigt. TC representerar därmed något väsentligt för offentlig verksamhet. (*Organisationskultur och demokrati*).
- TC/TP har enligt intervjuerna medfört a) minskade vikariekostnader, b) kompetenssäkrad vikarieanskaffning, c) underlättat strategisk personalrekrytering samt d) kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning. Samtliga kriterier är rimliga och riktiga att ställa på offentlig verksamhet och ett modernt arbetsliv. (*Effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*).
- TC anses ge ökad genomskinlighet i organisationen – vilket också möjliggör ett tydligare chefskap samt underlättar organisations- och verksamhetsanalyser. Ledarskapets betydelse är väsentligt för att målen med TC skall kunna förverkligas i verksamheten. (*Det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).

- TC är lättare att implementera som system/som modell hos enheter som tidigare arbetat med ”tvättstugemodellen” snarare än ’fasta turer’. Detta visar vikten av att i organisationen vara tydlig med systemets tänkta fördelar, motiven till förändring och de incentiv som kan finnas för behovet av förändring. (*Handlingsberedskap för förändring*).

### **Avslutande reflektion**

Ovan har svaren från de genomförda intervjuerna i kommunen presenterats och kommenterats. Vidare har en del analytiska slutsatser av materialet dragits. Vi vill avsluta vår presentation av TC/TCP i Kramfors kommun med två reflektioner. Enligt intervjuerna finns TCP tillgänglig för vikarierna genom kommunens web-plattform. De kan således länka in till systemet från hemmet. TC finns dock inte tillgänglig för de ordinarie anställda på motsvarande sätt. Varför? Ett web-baserat informationssystem, med möjligheter för de anställda att logga in från hemmet skulle öka TC-systemets funktionalitet. Det skulle även kunna möjliggöra medarbetarinformation och övrig strategisk kommuninformation till samtliga medarbetare i kommunen.

Vår andra reflektion är hur väl kommunens budgeteringsprocess och budgetstruktur är anpassad efter den organisationskultur och struktur som TC implicerar? Vi ser detta som en viktig strategisk faktor för att kommunen skall kunna uppnå de ambitioner man satt ut med införandet av TC/TCP.

## Sollefteå kommun

”I grund och botten tycker vi att det är bra, men vi muttrar över att behöva sitta med detta TC” (Intervju hösten 2010)

”TCP är det bästa som har hänt oss” (Intervju hösten 2010)

### Sammanfattande intryck från intervjuerna

Intervjupersonerna i Sollefteå beskriver införandet av TC/TCP i Sollefteå kommun som lyckosam, närmast en framgångssaga. TCP (Time Care Pool) uppfattas av samtliga intervjuade fungera väl som vikarieanskaffningssystem. Systemet uppfattas avlasta första linjens chefer ett administrativt ansvar och även smidigt lösa de vikariebehov som löpande uppkommer i verksamheten. Det finns utan tvekan en verksamhetsmässig uppslutning bland chefer och anställda i kommunen kring systemet.

Vad avser TC (Time Care) så anges detta tidsplaneringssystem bli alltmer accepterad och uppskattad i kommunen över tid. Acceptansen för systemet framkommer i intervjuerna tydligast inom äldreomsorgen (boende och hemtjänst). Acceptansen är dock även hög inom särskilda boenden inom omsorgen. Detta skrivet även om de strukturella begränsningsfaktorer som behandlats under Kramfors kommun även återkommer som argument här. Arbetsgruppens storlek, verksamhetens behov och arbetspassens tvingande förläggning i tid begränsar den nytta man ser av systemet. Det är dock en påtaglig skillnad i perspektiv på TC när intervjuade från de särskilda boendena inom omsorgen jämförs mellan Kramfors och Sollefteå. I Sollefteå är den uppfattade nyttan med TC betydligt mer framträdande. Samtidigt skall noteras att TC-systemet använts under en längre tid inom omsorgen i Sollefteå jämfört med Kramfors.

Till skillnad från Kramfors och Sundsvall används TC också i delar av skolans verksamhet i Sollefteå kommun. Systemet har nyligen implementerats inom skolan och den uppfattade nyttan med detta planeringssystem, i jämförelse med andra redan befintliga system anpassade till skolans särskilda förutsättningar, uppfattas som låg.

I likhet med Kramfors har implementeringen av TC/TCP i Sollefteå kommun sammanfallit med införandet av ”heltidsprojektet”, dvs rättigheter för kommunens anställda att erhålla heltidstjänster. Detta har påverkat implementeringen av, och arbetet med, TCP, dock uppfattas inte Sollefteå ha haft samma negativa effekter som redovisas från omsorgen i Kramfors kommun.

Intervjuresultaten kan sammanfattas till att TC, med visst undantag för skolan, är accepterat som tidsplaneringssystem i kommunen. I likhet med Sundsvall och Kramfors sammankopplas dock TC funktion dock samtidigt ofta med problem länkad till andra nyligen införda verksamhetssystem och de ambitioner som innefattas i dessa (t ex ”TES” och ”heltidsprojektet”). TC har därmed felaktigt kommit att ses som orsak till en del nya administrativa rutiner som skapat viss oro.

Många av de intervjuade refererade, eller insåg, att TC/TCP representerar ett nytt behovs- och/eller verksamhetsstyrt sätt att se på verksamheten. Detta i kontrast mot en traditionellt organisationsdefinierad utgångspunkt. Idén om en behovsstyrd verksamhetsform omfattas av många av de intervjuade och många av de anställda, men ännu inte alla.

### **Uppfattade för- och nackdelar**

Under intervjuerna framkom flera olika för- och nackdelar med TC-systemet. Dessa argument kan också ses som de motiv chefer och anställda kan ha till att vara avvaktande (in-aktiv), positiva (pro-aktiv) eller kritiska (re-aktiv) till införandet av TC i kommunen. De fördelar som nämndes i intervjuerna var av huvudsakligen ekonomisk-innehållslig karaktär, men även frågor av tekniskt natur förekom. De liknar i stor utsträckning de argument som presenterades för Kramfors kommun, med undantag för den något starkare markeringen av ekonomiskt effektivitet, och kan sammanfattas i det följande. (Kursivt inom parentes anges ett samlingsbegrepp vi väljer att sätta på det innehåll som tas upp).

- Möjligheten att styra sin arbetstid. (*Arbetsglädje*).
- Planera ledighet utan att behöva ta ut semesterdagar. (*Flexibilitet*).
- Variation i arbetstidens förläggning leder till arbete med olika kollegor vilket ger sammanhållning på arbetsplatsen. Det kan också medföra arbete på nya avdelningar eller med nya brukare. (*Variation i arbetsinnehåll eller servicemottagare*).
- TCP representerar smidighet (tidsbesparing) kring vikarieanskaffning. (*Effektivitet*).
- Minskade kostnader för kommunen (- 11 miljoner 2009). (*Besparing*).

De uppfattade nackdelar som nämndes i intervjuerna var likaledes uppdelade i argument av innehållslig respektive tekniskt natur, med en betoning på de senare. Likheterna är slående med de argument som anfördes i intervjuerna i Kramfors. En reflektion som kan göras över de uppfattade tekniska nackdelarna är, menar vi, att problemen kan komma att bli hanterade medels tid. Med det menar vi att problemen, oavsett hur starkt de kan kännas och upplevas av arbetsledare och personal vid införandet av systemet, är av en sådan natur att de begränsas

och förminskas genom tillvänjning till systemet. Nackdelar av verksamhetsnatur har inte samma egenskaper.

- Arbetet på dator med önskeschema och diff-justering tar tid.
- Äldre medarbetare har ibland svårt/känner sig osäkra inför att jobba med dator.
- TC-modellens idé om önskescheman är inte översättningsbar till vissa verksamheter med givna förutsättningar (t ex öppettider) och få anställda.

Förutom uppfattade nackdelar med TC/TCP ställdes även frågor till intervjupersonerna om uppfattade problem med systemet. Dessa problem behöver inte ses som en nackdel med TC/TCP (dvs att de kräver åtgärd men att systemet i övrigt är ok), men kan även utgöra det. De uppfattade problem som nämndes under intervjuerna sammanfattas nedan. Noterbart är även här den skillnad som uppvisas mellan uppfattade problem av teknisk respektive innehållslig natur.

- Avbeställning vikarier. 24 timmar för kort tid för avbeställning– 48 timmars varseltid vore bättre.
- Server seg, tar för lång tid vid inläggning och bearbetning av önskemål.
- TC innehar vissa datatekniska systemfel som stör.
- Samordningen mellan TC/TCP och lönesystemet ("Personec") samt "Pro capita" behöver utvecklas.
  
- Vid implementeringen av systemet borde mer tid ha givits till utbildning och träning för alla. Cheferna borde också fått tydligare motiveringar till förändringen. (*Motiv och utbildning*).
- Kommunens beslut om valfri sysselsättningsgrad och sänkt veckoarbetstid utgör en utmaning i förhållande till att få TC/TP att fungera optimalt. (*Verksamhetsplaneringsbehov*).
- Besvikelse kring hur TC/TP lanserades. Man utlovade för mycket kring "önskescheman" mm istället för t ex begreppet "påverkbart verksamhetssystem". Detta skapade felaktiga förväntningar. (*Kommunikation*).
- Svårigheter att hantera sjukskrivna som man inte vet om eller när de kommer tillbaka till arbetet. (*Förutsägbarhet/genomskinlighet*).

Vad avser de fyra sista punkterna ovan finns i intervjuerna en stor enighet kring såväl behovet av utbildning vid genomförande av organisationsförändringarna av detta slag, förankring kring motiven för och syftet med det nya systemet och en ambitiöst upplagd förankringsprocess och stöd för genomförandet av systemet. En etablerad sanning inom organisationsteorin är att just införandet av administrativa eller verksamhetskopplade datasystem påverkar organisationen på många sätt. Ju mer eftertanke som ägnas åt systemens implementering, desto större möjliga framgångar kan nås på en viss given tid. Det som även



lyfts fram i Sollefteå, men som inte återfinns i intervjuerna i Kramfors, är behovet av samordning och genomskinlighet. Om man i TC väljer planeringsperioder på 6 veckor, och rekryterar personal för de behov som föreligger under dessa veckor, och sjukskriven personal återgår i arbetet en vecka in i planeringsperioden kan detta medföra extra kostnader för kommunen. TC som planeringssystem kan således inte hantera eller garantera fullständig effektivitet i användningen av personalens tid.

”Rättviseregler” återfinns även på arbetsplatserna i Sollefteå kommun. Dessa återkom dock inte lika ofta i intervjuvären som i Kramfors kommun. Samma principiella diskussion om vad ”rättviseregler” representerar kan föras här som det gjorde i avsnittet om Kramfors kommun. Det kan ses som en viktig strukturell faktor som sätter de ramar de anställda ha att utgå från. Det kan också ses som ett resultat av aktivt ledarskap i gruppen eller från arbetsledning för att markera den organisationskultur man vill försvara/ha/skapa på arbetsplatsen. ”Rättvisereglerna” kan slutligen signalera en brist på respekt och arbetsgemenskap bland de anställda. Vad som gäller i Sollefteå kommuns fall är svårt att avgöra. Mest troligt återfinns alla tre argumenten, men fördelade på olika arbetsplatser. Intrycken från vissa av intervjuerna signalerar dock att det funnits en medvetenhet från förvaltningsledning om vikten av ett gemensamt regelverk, dvs punkt ett ovan.

Enligt projektplanen för utvärderingen skulle vi analysera de möjliga framgångs- och misslyckandekriterier som kan återfinnas inom respektive kommun och mellan de studerade kommunerna. Möjligheterna till jämförelse mellan kommunerna är begränsade på grund av att intervjuomgång två inte kunde genomföras i Sollefteå och Kramfors. Vissa kommentarer kan dock ges. Precis som i föregående text skulle framgångs- och misslyckandefaktorerna kunna presenteras åtskiljda. Vi menar dock att detta inte är lämpligt pga att de utgör varandras motsatser. En analys och diskussion om misslyckandefaktorer innebär samtidigt en analys om vad som behöver åtgärdas/tänkas på för att nå framgång. De framgångs- och misslyckandekriterier som kan utläsas ur intervjuvären i Sollefteå kommun kan analytiskt sammanfattas till punkterna nedan.

- TC verkar som system vara känslig för verksamhetens karaktär. (*Hantera strukturella läsningsmekanismer i t ex särskilda boenden*).
- TC verkar vara känslig för arbetsgruppens storlek. Ju mindre planeringsgrupp, desto svårare tycks det vara för såväl den enskilde anställda som för arbetsgivaren att nyttja TC möjligheter. (*Hantera begränsningar i flexibilitet*).
- TC verkar/kan vara känslig för planeringsperiodens längd (t ex fem eller åtta veckors längd), beroende dock av verksamhet.

Variation efter verksamhetens förutsättningar och önskemål menar vi vara viktigt för framgångsrik implementering av systemet. Samtidigt bör dock noteras att möjligheterna till effektiv tidsplanering i en verksamhet som karaktäriseras av fluktuationer i vård/servicebehov kräver korta planeringscyklar. (*Behovsstyrning och effektivitet*).

- TC ambitioner underlättas av en fungerande solidaritet bland arbetstagarna på arbetsplatsen. Denna vardagsnära solidaritet existerar enligt intervjuvaren inte alltid på alla arbetsplatser i kommunen. Dock har det inte framkommit som något stort eller frekvent problem i intervjuvaren. Vi menar att detta kriterium fokuserar vid implementering av systemet schemaläggarnas roll och första linjens chefer. (*Gemenskapens och det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).
- TC uppfattades initialt som tidskrävande och utgör fortfarande för vissa anställda en utmaning i att det representerar ny teknik och kräver datorvana. (*Utbildningsbehov*).
- Över tid har initialt motstånd mot TC ersatts av erkännande. Tidigare system ”Pussel” uppfattas nu som ”tungrott”, ”arbetsamt” och ”oflexibelt”. Jämförelser med Sundsvalls kommun, där vi genomfört en andra intervjuomgång, visar tydligt att tid är en framgångsrikt implementationsfaktor (se vidare presentation under Sundsvalls kommun). (*Tid som implementeringsfaktor*, dvs uthållighet vid organisationsförändringar och tillväxning av ny teknik).
- TC har initierat en ny organisationskultur i kommunen: ”att vara en resurs för att möta varierande servicebehov” snarare än ”utgå från organisationens önskemål”. En insikt som återfinns relativt ofta i intervjuvaren, men som dock ännu inte anses ha etablerats fullt ut hos alla anställda och första linjens chefer. Vi menar att detta perspektiv på den kommunala servicen är något önskvärt och viktigt. TC representerar därmed något väsentligt för offentlig verksamhet. (*Organisationskultur och demokrati*).
- TC/TP har medfört a) minskade vikariekostnader, b) kompetenssäkrad vikarieanskaffning, c) underlättat strategisk personalrekrytering samt d) kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning. Samtliga kriterier rimliga och riktiga att ställa på offentlig verksamhet och ett modernt arbetsliv. (*Effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*).
- TC anses ge ökad genomsynlighet i organisationen – vilket också möjliggör ett tydligare chefskap samt underlättar organisations- och verksamhetsanalyser. Ledarskapets betydelse är väsentligt för att målen med TC skall kunna förverkligas i verksamheten. (*Det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).
- TC är lättare att implementera som system/som modell hos enheter som tidigare arbetat med ”tvättstugemodellen” snarare än ”fasta turer”. Detta visar vikten av att i organisationen vara tydlig med systemets tänkta fördelar, motiven till förändring

och de incentiv som kan finnas för behovet av förändring.  
(*Handlingsberedskap för förändring*).

### **Avslutande reflektion om stuprör och hängrännor**

Ovan har svaren från de genomförda intervjuerna i kommunen presenterats och kommenterats. Vidare har en del analytiska slutsatser av materialet dragits. Vi vill avsluta vår presentation av TC/TCP i Sollefteå kommun med två reflektioner. TC/TCP utgångspunkt i service/verksamhetsbehov är tydlig. Denna egenskap har rimligen därmed även effekt på den organisationskultur som formas inom kommunen. Samtidigt kan man i intervjusvaren ibland återfinna en markerings av den egna enhetens exklusivitet eller den egna avdelningens eller förvaltningens suveränitet. Detta återkommer även i synen på bemanningsenhetens personal. Behovsutgångspunkt krockar i dessa fall därmed med ett tämligen traditionellt organisationsperspektiv. Även om Sollefteå kommun kommit långt i implementering och användning av TC/TCP återstår således dock fortfarande en ”bit väg att gå” innan man nått målet. Dvs. innan de interna sektorsorganens makt över den kommunala organisationskulturen (tankemönster) och den kommunala organiseringen tappat kraft. Redan 1990 konstaterade den svenska maktutredningen att den vertikala sektorsstrukturen behöver ersättas med en horisontell organiseringsprincip. Än är vi uppenbart inte helt framme i detta.

Vår andra reflektion hämtar vi från analysen av Kramfors kommun. Vi menar att det är giltigt att även för Sollefteå kommun ställa frågan hur väl kommunens budgeteringsprocess och budgetstruktur är anpassad efter den organisationskultur och struktur som TC implicerar? Vi ser detta som en viktig strategisk faktor för det fortsatta arbetet kring de visioner som fanns med införandet av TC/TCP.

### **Sundsvalls kommun**

”TC är ok, men det tar tid att komma igång, det är litet motigt”  
(Intervju hösten 2010)

”Vi hade behövt mycket mer support i början” (Intervju hösten 2010)

”Vi i personalen är positiva till TC. Vi vill inte tillbaka till ett system med ’fasta turer’. (Intervju våren 2011)

”Det känns som att det går framåt” (Intervju våren 2011)

### **Sammanfattande intryck från intervjuomgång ett och två.**

TCP (Time Care Pool) uppfattades vid intervjuomgång ett av samtliga intervjuade som ett önskvärt system för vikarieanskaffningssystem. Systemet uppfattas avlasta första linjens chefer ett administrativt ansvar och även smidigt lösa de vikariebehov som löpande uppkommer i verksamheten. Det finns en verksamhetsmässig uppslutning bland chefer och anställda i kommunen kring systemet. En hel del kritik riktades dock vid intervjuomgång ett mot det sätt som Resurs och Planeringsenheten (ROP) fungerade. Detta gällde t ex supportfunktionen kring TC/TCP ut till verksamheten, där man inte uppfattade a) att man fick svar på sina frågor, b) att supportfunktionen var svår att komma i kontakt med samt c) att svaren inte var konsistenta mellan de olika personer som upprätthöll supportfunktionen mm.

Vidare fanns en del kritik/oro över om ROP-enheten hade den person- och verksamhetskunskap som var nödvändig vid rekrytering av vikarier. De fanns även synpunkter på att det tog alltför lång tid innan anmält vikariebehov åtgärdades. Från ROP-enhetens personal uppfattades situationen som pressande och olustig. Man menade, vilket även var en ofta återkommande kommentar från arbetsledare och personal i verksamheten, att implementeringen av det nya systemet gått för fort och utan tillräcklig förankring i verksamheten. En del av den kritik som riktades mot enheten uppfattade man baserades på förutsättningar utanför deras kontroll. Man blev syndabock för processer bestämda och avgjorda av andra än dem själva. Ett exempel på detta är de oklarheter som inledningsvis fanns kring ROP:s funktion och arbetsuppgifter (t.ex förväntan på att ha en supportfunktion). Inom ROP-enheten påbörjades ett policy- och omstruktureringsarbete för att möta efterfrågan/ tänkt funktion. Detta samtidigt som en ny verksamhetsledare på ROP-enheten anställdes.

I slutrapporten för projektet ”Effektiv bemanning” (Sundsvalls kommun, 2010) skriver projektledaren att det t ex ”finns ett antal processer definierade men det saknas rutiner” (sid 5), ”Arbete pågår för att koppla ihop systemen” (ibid, dvs TC, TCP och Heroma, vår kommentar), ”Arbetsstidsmodellen innebär en personalrörlighet mellan olika arbetsplatser och det har inte i dagsläget slagit igenom” (ibid), ”Systemen används men systemets möjligheter används inte fullt ut” (s 6), ”Bedömning av bemanningsbehov görs i flertalet fall inte som det är tänkt” (ibid), ”Tekniken har inte alltid fungerat, vilket utgjort ett hinder” (ibid). (Effektiv bemanning var ett projekt som tillsattes för att samordna ROP-enheten, Lön och pension och Rätt i Tiden (RiT)-projektet, dvs införandet av TC/TCP).

Vad avser TC (Time Care) så fanns vid intervjuomgång ett skilda perspektiv på detta från verksamheten (arbetsledare och personal). Inom Stöd och omsorg var kritiken mot TC hård och kategorisk. Inom

äldreboenden fanns en spridning i perspektiv på TC som något mycket positivt till något mycket negativt. Inom hemtjänsten fanns också en spridning i uppfattningar, men generellt sett var perspektivet positivt. Precis som i Sollefteå och Kramfors kommuner var perspektiven på TC mest positiva hos de arbetsenheter (försöksenheter) som haft systemet längst.

Till skillnad från äldreomsorgen uppfattades TC användbarhet vid intervjuomgång ett som särskilt begränsad inom Stöd och omsorg. Detta förklarades både med osäkerhet kring de datorbaserade rutinerna i systemet som brist på anpassning till verksamhetens förutsättningar. Med det senare menas att verksamheten inom särskilda boenden och funktionsstöd ofta har brukarbehov som inte är förenlig med byte av personal eller ändrade tidsrutiner. Vidare framkommer i intervjuerna strukturella hinder för att nyttja de möjligheter som TC som planeringsystem innefattar. T ex utgör planeringsgruppernas storlek inom Stöd och omsorg ett problem. Med mindre planeringsgrupper blir handlingsutrymmet för anpassning till önskescheman mindre. TC ställer också större krav på en fungerande solidaritet inom arbetsgrupperna. En solidaritet som kan erhållas genom tillvänjning över tid (jämför äldreomsorgens erfarenhet i Kramfors och Sollefteå), samtal inom arbetsgrupperna samt utarbetande av förhållningsregler.

Intervjuresultaten kan sammanfattas till att TC över tid alltmer har accepterats som tidsplaneringssystem i de delar av äldreomsorgen som haft det längst. För övriga delar av verksamheten och omsorgen varierade reaktionerna på TC kraftigt. Dess roll och funktion sammankopplades dock samtidigt ofta med problem länkad till andra nyligen eller samtidigt införda verksamhetssystem och de ambitioner som innefattas i dessa (t ex ”TES” och ”HEROMA”). TC har därmed felaktigt kommit att ses som orsak till en del nya administrativa rutiner som skapat viss oro. Det fanns hösten 2010 en tydlig oro/trötthet över ”alla” nya verksamhetssystem som implementerades i kommunen (TES, Heroma, TC, LEAN). Detta samtidigt som verksamheten rationaliserades och planeringsförutsättningarna varit något annorlunda beroende på de beslut som funnits om anpassning till önskad sysselsättningsgrad.. Bland en del chefer sågs 2010 som ett verksamhetsmässigt ”jobbigt” år.

Några, inte så många, av de intervjuade i omgång ett refererade, eller insåg, att TC/TCP representerar ett nytt behovs- eller verksamhetsstyrt sätt att se på verksamheten. Detta i kontrast mot en traditionellt organisationsdefinierad utgångspunkt. Här skiljer sig Sundsvall från t ex Sollefteå i meningen att färre personer i Sundsvall såg kopplingen till att TC/TCP utgör ett verksamhetsstyrt sätt att se på verksamheten.. Skälen till detta är inte helt klarlagd i utvärderingen, men det tycks som att arbetet med att implementera TC skett under större tidspress i Sundsvall. Den viktiga etableringsfasen, där visioner, mål, ambitioner

och ansvar klargörs, gavs inte tillräckligt med tid. TC blev ett nytt datasystem för administrativa syften, men länkades inte, alternativt tydliggjordes inte/uppfattades inte, i förhållande till en långsiktig strategi för verksamhetsutveckling och vision i arbetssätt. Detta kommenteras också i den slutrapport av projekt ”Rätt i Tiden” som inlämnades av projektledaren i april 2011. Där står ”Initialt vid projektstarten var socialtjänsten ekonomiska problem dominerande i styrgruppen. ... I en utvärdering av styrgruppens möten (juni 2010) uppmärksammades också detta fokus på de ekonomiska problemen och att vi gick alltför fort fram i hopp om att få ner kostnaderna”(Sundsvalls kommun, 2011, sid 28).

Vid intervjuomgång två hade mycket av den kritik som refereras ovan försvunnit. TCP anses fungera mycket bra. Den avlastar personalen och arbetsledningens arbetsuppgifter så att verksamheten kan fungera enligt plan. ROP-enheten får i omgång två nästan uteslutande positiva kommentarer från de intervjuade. Detta baserat på verksamhetsföreträdarna (personal och arbetsledare) nu upplever en större flexibilitet från ROP-enheten i förhållande till deras behov. Vidare att ROP-enheten har ett trevligt bemötande och hög servicegrad. ROP-enhetens arbetsinsats är omfattande. Totalt har de en vikariebank om 1700 personer att tillgå där 14 anställda gör 210 rekryteringar till arbetspass inom socialtjänstens område varje dag.

Den kritik som kvarstår mot ROP-enheten rör framförhållning i tillsättning av vikariat. Våren 2011 hade ROP-enheten en framförhållning på ca en vecka i tillsättning av vikarier. Från verksamheten kan dock beställningar lämnas in flera veckor i förväg vid känt behov, och det tar då ett antal veckor innan besked kommer om tillsättning, dvs. att beställning blir kvitterad. Detta upplevs som en onödigt osäkerhetsmoment i verksamheten.

Svaren från intervjuomgång två visar ett påtagligt förändrat perspektiv från arbetsledare och personal visavi TC (Time Care). Den kritik som framförts vid intervjuomgång ett, företrädesvis från Stöd och omsorg och delar av äldreboenden, hade nu förbytt till ett accepterande av systemet. Av de totalt 16 intervjuer som gjordes var två fortfarande avvaktande till TC (en person inom äldreboende och en inom Stöd och omsorg). Ingen av de intervjuade ville dock, på direkt fråga, återgå till det gamla systemet med ”fasta turer” eller ”tvättstugemodell”. Vissa intervjuade menade dock att skillnaden mellan TC-systemet och ”tvättstugemodellen” inte var så stor. Det kan vara en förklaring till att man inte såg behovet av en återgång till detta sätt att fastställa arbets-scheman. Från en situation av såväl hård som kategorisk kritik av TC, och med en spridning i perspektiv på TC i verksamheterna från något mycket positivt till något mycket negativt, återfinns nu en homogen acceptans av systemet. Vår slutsats av detta är att implementeringsprocessen av TC/TCP-systemet har varit framgångsrikt i Sundsvalls

kommun. Implementeringsprocessen har varit hjälpt av den starka etableringsprocess som tid utgör. Med tid erhålls tillvänjning och acceptans. Detta är en slutsats som för TC/TCP kan konstateras i såväl Sollefteå som Kramfors och Sundsvall. Ytterligare en slutsats, baserat på detta resultat, är att organisationsförändringsarbete kräver uthållighet för att röna framgång.

Att TC och TCP nu uppfattas som etablerade och accepterade system i Sundsvalls kommun innebär dock inte att alla till systemen kopplade problem är hanterade. Fortfarande beskrivs den frustration vissa medarbetare kan känna inför att använda sig av dator. Detta gäller särskilt äldre arbetskraft. Fortfarande påpekas i intervjuomgång två de brukarbehov som finns i vissa verksamheter och som begränsar möjligheterna att använda TC-systemets flexibilitet. En argumentation som är av samma slag som redovisats från intervjuomgång ett. Det återkommer även i intervjuomgång två referenser och exemplifiering till strukturella hinder för att nyttja de möjligheter som TC innebär. T ex utgör planeringsgruppernas storlek inom Stöd och omsorg ett problem. Med mindre planeringsgrupper blir handlingsutrymmet för anpassning till ”önskescheman” mindre. Vid intervjuerna bekräftas att TC ställer större krav på en fungerande solidaritet inom arbetsgrupperna än alternativa schemalägningsprocedurer. En solidaritet som kan erhållas genom tillvänjning över tid (jämför äldreomsorgens erfarenhet i Kramfors och Sollefteå), samtal inom arbetsgrupperna samt utarbetande av förhållningsregler – ”rättviseregler” på arbetsplatsen.

Intervjuresultaten kan sammanfattas till att TC över tid alltmer har accepterats som tidsplaneringssystem i Sundsvalls kommun. Dess roll och funktion sammankopplas idag inte lika mycket till problem länkade till andra nyligen eller samtidigt införda verksamhetssystem och de ambitioner som innefattas i dessa (t ex ”TES” och ”HEROMA”). Fortfarande kvarstår dock ett intryck, trots den allmänna acceptansen av systemet, att vad TC representerar i organisationsmodell och organisationskultur inte funnit fotfäste i verksamheten. Detta vare sig bland merparten av arbetsledare eller bland personalen. I många fall ses TC som ett nytt planeringssystem som man har att leva med. Mer långsiktigt än så når inte förståelsen av möjliga konsekvenser av systemet.

### **Uppfattade för- och nackdelar**

Under intervjuerna i omgång ett framkom flera olika för- och nackdelar med TC-systemet. Dessa argument kan också ses som de motiv chefer och anställda kan ha till att vara avvaktande (in-aktiv), positiva (pro-aktiv) eller kritiska (re-aktiv) till införandet av TC i kommunen. De fördelar som nämndes i intervjuerna var dels av innehållslig natur, dels av tekniskt natur. De personal-politiska och ekonomiskt-administrativa argumenten dominerar dock listan. Argumenten kring TC uppfattade fördelar känns i stor utsträckning igen från intervjuerna

i Sollefteå och Kramfors. (Kursivt inom parentes anges ett samlingsbegrepp vi väljer att sätta på det innehåll som tas upp).

- Möjligheten att styra sin arbetstid. (*Arbetsglädje*).
- Flexibilitet som kan gynna alla (brukare och personal). (*Flexibilitet*).
- En variation i arbetstidens förläggning som kan leda/leder till arbete med nya kollegor. (*Ökad sammanhållning på arbetsplatsen*).
- En variation i arbetstidens förläggning som kan medföra arbete på nya avdelningar eller med nya brukare. (*Variation i arbetsinnehåll eller servicemottagare*).
- Att TC möjliggör ett mer effektivt nyttjande av befintliga resurser i organisationen. (*Effektivitet*).
- ROP (TP) representerar smidighet (tidsbesparing), enkelhet (en väg in), trygghet i regelefterlevnad (arbetsmarknadslagstiftning), handlingsberedskap (utbildningskrav mm), tillgänglighet (synliggörande av totalt befintliga vikarier) och effektivitet (ekonomi) kring vikarieanskaffning. (*Genomskinlighet*).
- Att TC är tekniskt enkel och lättförståelig. (*Enkelhet*).

De uppfattade nackdelar som nämndes i intervjuerna var likaledes uppdelade i argument av innehållslig respektive tekniskt natur. Dock var nackdelarna betydligt färre än de uppfattade fördelarna. En reflektion som kan göras över de uppfattade tekniska nackdelarna är, menar vi, att problemen kan komma att bli hanterade medels tid. Med det menar vi att problemen, oavsett hur starkt de kan kännas och upplevas av arbetsledare och personal vid införandet av systemet, är av en sådan natur att de begränsas och förminskas genom tillvänjning till systemet. Nackdelar av verksamhetsnatur har inte samma egenskaper. Även de uppfattade nackdelarna med systemet, hämtade från intervjuomgång ett, överensstämmer i stort med intervjuerna i Sollefteå och Kramfors.

- Att arbetet på dator med önskeschema och diff-justering tar tid och utgör, åtminstone för vissa, ett stressmoment.
- Att äldre medarbetare har ibland svårt/känner sig osäkra inför att jobba med datorer.
- Att TC-modellens idé om önskescheman inte är översättningsbar till vissa verksamheter med givna förutsättningar (t ex öppettider) och få anställda.
- TC-arbetet med att återkommande lägga in sitt 'eget' schema utgör ett stressmoment hos vissa

Intervjusvaren från intervjuomgång två förändrar inte påtagligt den redovisning som gjorts ovan om för- och nackdelar med systemet. Möjligheten att styra sin arbetstid (*arbetsglädje*) och en flexibilitet



som kan gynna alla (brukare och personal) omnämns ofta i intervjuerna liksom att TC kan möjliggöra ett mer effektivt nyttjande av befintliga resurser i organisationen (*effektivitet*). Däremot används inte argumenten att TC kan leda till arbete med nya kollegor (*ökad sammanhållning på arbetsplatsen*) samt arbete på nya avdelningar eller med nya brukare (*variation i arbetsinnehåll eller servicemottagare*) särskilt ofta. Vi tolkar orsakerna till det på att den rörliga tiden inte kommit till användning i organisationen. Detta beroende dels på att eventuellt plus- och minustid hanteras på den egna arbetsplatsen, dels på att systemet med introduktionsutbildning på andra arbetsplatser ännu inte fått någon volym. Det finns en föreställning hos arbetsledningen att introduktionsutbildningarna på annan arbetsplats skall bekostas av den ordinarie arbetsplatsen. Om behov samtidigt föreligger på ordinarie arbetsplats tvingas denna ta in vikarier (en kostnad). Under intervjuomgång två har vi fått olika besked om hur introduktionsutbildningarna skall bekostas. Detta föranleder oss dra slutsatsen att frågan bör lyftas för förtydliganden i organisationen.

Som kommenterats tidigare i texten ses ROP-enheten (TCP) som viktig för verksamheten. Den anses fortfarande, men i mer markerad mening, representera smidighet (tidsbesparing), enkelhet (en väg in), trygghet i regelefterlevnad (arbetsmarknadslagstiftning), handlingsberedskap (utbildningskrav mm), tillgänglighet (synliggörande av totalt befintliga vikarier) och effektivitet (ekonomi) kring vikarieansskaffning.

I intervjuomgång två förekom endast sparsamt kommentarer om TC som tekniskt system. Vi tolkar det som att de anställda lärt sig systemet, men också att den oro och fokusering som funnits kring tekniken nu ersatts av verksamhetsperspektiv/intresse

Som kommenterats tidigare i texten återkommer i intervjuomgång två kommentarer om att arbetet på dator med önskeschema och diffjustering tar tid och utgör, åtminstone för vissa, ett stressmoment. Detta gäller särskilt för äldre medarbetare som ibland uppfattas ha svårt/känner sig osäkra inför att jobba med datorer. Skillnaden från intervjuomgång ett är att i omgång två förekommer fler kommentarer om att schemaplanerarna försöker hjälpa dessa individer. Vi drar slutsatsen att med tid har flera anställda på arbetsplatserna lärt sig systemet och kan hjälpa de individer som uppfattar systemet som svårt. Vidare återfinns generellt färre kommentarer präglad av en teknikoro inför systemet. Vi tolkar det som att tid har gett en tillvänjning till det nya systemet så att oro och oklarheter gradvis minskat. Fortfarande finns i intervjuvaren från omgång två även kommentarer kring att TC-modellens idé om önskescheman inte är översättningsbar till vissa verksamheter med givna förutsättningar (t ex öppettider) och få anställda. Kommentarer är dock inte lika frekvent förekommande som i intervjuomgång ett och inte heller av samma kategoriska slag. Vi tror

att denna kritikpunkt skulle få mindre relevans i kommunen om man över tid når en större förståelse/acceptans hos anställda för ett organisationsperspektiv där planering sker utifrån större arbetsenheter, dvs arbetsplatsövergripande inom eller mellan flera enheter.

Förutom uppfattade nackdelar med TC/TCP ställdes även frågor till intervjupersonerna i intervjuomgång ett om uppfattade problem med systemet. Dessa problem behöver inte ses som en nackdel med TC/TCP (dvs att de kräver åtgärd men att systemet i övrigt är ok), men kan även utgöra det. De uppfattade problem som nämndes under intervjuerna sammanfattas nedan. Noterbart är även här den skillnad som uppvisas mellan uppfattade problem av teknisk respektive innehållslig natur.

- Att samordning mellan TC/TCP, ”TES:en” och lönesystemet (”Heroma”) saknas/är bristfällig/behöver utvecklas/beskrivas. Detta skapar merarbete och ger osäkerhet i verksamheten. Exempel på det senare är hur ”flyttiden” i TC länkas till Heroma, hur tim-banken i TC länkar till Heroma, hur semestertid räknas mellan 8-17 även för de som har dygnschema (kopplar till frågan om kvalificerad arbetstidsersättning).
- Att det ges möjligheter att se ”veckoöversikter” för alla i arbetslaget i TC vid läggande av ’önskeschema’. Det uppfattas kunna minimera problem vid diff-justering.
- Att ansvaret för nyrekrytering av vikarier tydliggörs när vika-rianskaffningen övergått till ROP-enheten.
- Att TC funktionalitet ibland sammankopplas med problem länkad till andra verksamhetssystem som ’TES’ eller Heroma. Exempel på detta är det merarbete som anges skapas för första linjens chefer genom att de inte kan justera, t ex pga ändrad arbetad tid, av de anställda inlagd arbetad tid i Heroma.
- Vid implementeringen av TC/TCP borde mer tid ha givits till utbildning och träning för alla. Alltför bristfällig tid för presentation och diskussion med projektledning på APT-möten på arbetsplatserna. Cheferna borde också fått tydligare motiveringar till förändringen. (*Motiv och utbildning*).
- Alltför svagt systemstöd för verksamheten. Projektledning/support ej nåbar via mail eller telefon, alternativt gav motstridiga besked. (*Kompetens, närvaro*).
- En besvikelse kring hur TC/TP lanserades. Man utlovade från de ansvariga för mycket kring ”önskescheman” mm istället för t ex ett begrepp som ”påverkbart verksamhetssystem”. Detta skapade felaktiga förväntningar hos de anställda. (*Kommunikation*).
- Att det är viktigt med tydliga ”rättviseregler” på arbetsplatserna, dvs en form av yttre ramar för de anställda vid planering av

sin tid. Det anses som viktigt att detta följs upp av arbetsledningen. (*Solidaritet och aktivt ledarskap*).

Vad avser de fyra sista punkterna ovan finns i intervjuerna från omgång ett en stor enighet kring såväl behovet av utbildning vid genomförande av organisationsförändringarna av detta slag, förankring kring motiven för och syftet med det nya systemet och en ambitiöst upplagd förankringsprocess och stöd för genomförandet av systemet. En etablerad sanning inom organisationsteorin är att just införandet av administrativa eller verksamhetskopplade datasystem påverkar organisationen på många sätt. Ju mer eftertanke som ägnas åt systemens implementering, desto större möjliga framgångar kan nås på en viss given tid.

”Rättviseregler” återfinns även på arbetsplatserna i Sundsvalls kommun likaväl som i Sollefteå och Kramfors kommuner. Dessa återkom dock inte lika ofta i intervjuerna från omgång ett som i Kramfors kommun. Samma principiella diskussion om vad ”rättviseregler” representerar kan föras här som det gjordes i avsnittet om Kramfors kommun. Det kan ses som en viktig strukturell faktor som sätter de ramar de anställda ha att utgå från. Det kan också ses som ett resultat av aktivt ledarskap i gruppen eller från arbetsledning för att markera den organisationskultur man vill försvara/ha/skapa på arbetsplatsen. ”Rättvisereglerna” kan slutligen signalera en brist på respekt och arbetsgemenskap bland de anställda. Vad som gäller i Sundsvalls kommuns fall är svårt att avgöra. Mest troligt återfinns alla tre argumenten, men fördelade på olika arbetsplatser. Intrycken från vissa av intervjuerna signalerar dock att det funnits en medvetenhet från förvaltningsledning om vikten av ett gemensamt regelverk, dvs punkt ett ovan.

I intervjuomgång två frågades också om problem länkade till TC/TCP. Några av de faktorer som redovisats ovan från omgång ett återkommer i omgång två, t ex uppfattas fortfarande samordningen mellan TC/TCP, ”TES:en” och lönesystemet (”Heroma”) vara bristfällig. Samtidigt är detta ett av få problemområden som nämns länkade till TC/TCP-systemets tekniska funktionalitet i andra intervjuomgången. Vi tolkar detta som att den tid som förflöt mellan de två intervjuomgångarna (nio månader) var tillräcklig som tillvänjningstid till systemet, tillsammans med de riktade åtgärder (systemjusteringar, supportfunktion som reser ut till arbetsplatserna, totalt 24 nya arbetsrutiner på ROP-enheten mm) som satts in av projektledaren och förvaltningschefsnivån.

Andra kvarvarande problem som nämns i intervjuerna i omgång två är otillräcklig tid för utbildning och träning. Denna kritik är dock mindre framträdande under våren än tidigare. Vi tolkar förändringen i intensitet i kommentaren som att projektledningens problemlösningssats

fungerat bra. Genom den särskilda utbildnings- och supportinsats som gjorts av ROP-enheten och Eva Sandström, Åsa Moberg och Grethe Dolmen har denna kritik, tillsammans med kritiken att projektledning inte informerade på APT-möten på arbetsplatserna, hanterats. Kommunikationen om och utbildning i systemet har således förbättrats. Kvar finns dock ett bestående intryck av cheferna borde fått tydligare motiv till förändringen, dvs en tydlig och kommunicerad vision. I intervjuomgång två återkommer ibland, men inte lika tydligt eller frekvent som i omgång ett, vikten med tydliga ”rättviseregler” på arbetsplatserna. Det efterfrågas ibland en form av yttre ramar som skall beaktas vid planeringen av tid. Vi tolkar minskningen av dessa kommentarer som att man på arbetsplatserna börjat få gemensamma rutiner, framvuxna på arbetsplatsen, för sitt planeringsarbete. Systemet har ’satt sig’ verksamhetsmässigt på arbetsplatserna. Samtidigt görs aktiva val i vilka delar av systemet som implementeras. Det är t ex uppenbart att systemet med ”flyttid” som kan genomföras på andra arbetsställen inte förekommer i så stor utsträckning (jämför tabell 1 under avsnittet Ekonomi).

### **Framgångs- och misslyckandefaktorer**

Enligt projektplanen för utvärderingen skulle vi analysera de möjliga framgångs- och misslyckandekriterier som kan återfinnas inom respektive kommun och mellan de studerade kommunerna. Möjligheterna till jämförelse mellan kommunerna är begränsade på grund av att intervjuomgång två inte kunde genomföras i Kramfors och Sollefteå. Något kan vi dock kommentera detta. I Sundsvalls kommuns fall kan vi dock jämföra effekt av tid, dvs vad som hänt i värdering och perspektiv på TC/TCP mellan de båda intervjuomgångarna. Precis som i föregående text skulle framgångs- och misslyckandefaktorerna kunna presenteras åtskilda. Vi menar dock att detta inte är lämpligt pga att de utgör varandras motsatser. En analys och diskussion om misslyckandefaktorer innebär samtidigt en analys om vad som behöver åtgärdas/tänkas på för att nå framgång. De framgångs- och misslyckandekriterier som kan utläsas ur intervjuvaren från omgång ett och två i Sundsvalls kommun kan analytiskt sammanfattas till punkterna nedan.

- TC verkar som system vara känslig för verksamhetens karaktär. (*Hantera strukturella låsningsmekanismer i t ex särskilda boenden*).
- TC verkar vara ’känslig’ för arbetsgruppens storlek. Ju mindre planeringsgrupp, desto svårare tycks det vara för såväl den enskilde anställde som för arbetsgivaren att nyttja TC möjligheter. Det är dock samtidigt viktigt att kommentera att denna ’känslighet’ inte ligger i systemets uppbyggnad eller struktur, utan i hur perspektiv på organisationen tillåts utgöra hinder för användning. Med en organisationsprincip som utgår från tidsplanering över flera arbetsenheter skulle denna känslighet minimeras. (*Hantera begränsningar i flexibilitet*).

- TC verkar/kan vara känslig för planeringsperiodens längd (t ex fem eller åtta veckors längd), beroende dock av verksamhet. Variation efter verksamhetens förutsättningar och önskemål menar vi vara viktigt för framgångsrik implementering av systemet. Samtidigt bör dock noteras att möjligheterna till effektiv tidsplanering i en verksamhet som karaktäriseras av fluktuationer i vård/servicebehov kräver korta planeringscyklar. (*Behovsstyrning och effektivitet*).
- TC ambitioner underlättas av en fungerande solidaritet bland arbetstagarna på arbetsplatserna. Denna vardagsnära solidaritet existerar enligt intervjuaren inte alltid på alla arbetsplatser i kommunen. Detta fokuserar vid implementering av systemet schemaläggarnas roll och första linjens chefer. (*Gemenskapens och det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).
- TC behöver sättas in i ett vidare sammanhang för att dess syften/struktur/möjligheter till fullo skall kunna förstås och omfattas. (*Möjligheterna till en förändrad organisationskultur*).
- TC uppfattas som tidskrävande och utgör för vissa en utmaning i att det representerar ny teknik och kräver datorvana. (*Utbildningsbehov*).
- Över tid har ett initialt motstånd mot TC ersatts av ett erkännande. Detta inom alla delar av kommunens verksamhet, med särskilt tydligt i de delar som haft TC längst. (*Tid som implementeringsfaktor, dvs uthållighet vid organisationsförändringar och tillvänjning av ny teknik*).
- TC har initierat en ny organisationskultur i kommunen: ”att vara en resurs för att möta varierande servicebehov” snarare än ”utgå från organisationens önskemål”. En insikt som dock ännu inte kan anses ha etablerats fullt ut hos alla anställda och första linjens chefer. Vi menar att detta perspektiv på den kommunala servicen är något önskvärt och viktigt. TC representerar därmed något väsentligt för offentlig verksamhet. (*Organisationskultur och demokrati*).
- TC/TP har enligt intervjuerna medfört a) kompetenssäkrad vikarieanskaffning, b) underlättat strategisk personalrekrytering samt c) kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning. Samtliga kriterier rimliga och riktiga att ställa på offentlig verksamhet och ett modernt arbetsliv. (*Effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*).
- TC anses ge ökad genomskinlighet i organisationen – vilket också möjliggör ett tydligare chefskap samt underlättar organisations- och verksamhetsanalyser. Ledarskapets betydelse är väsentligt för att målen med TC skall kunna förverkligas i verksamheten. (*Det pro-aktiva ledarskapets betydelse*).
- TC är lättare att implementera som system/som modell hos enheter som tidigare arbetat med ”tvättstugemodellen” snarare än ’fasta turer’. Detta visar vikten av att i organisationen vara tyd-

lig med systemets tänkta fördelar, motiven till förändring och de incentiv som kan finnas för behovet av förändring. (*Handlingsberedskap för förändring*).

### **Sammanfattande kommentarer och några avslutande reflektioner om tydlighet, ansvar, behov av variation och tydlig vision.**

Ovan har svaren från de genomförda intervjuerna från omgång ett i kommunen presenterats och kommenterats. Vidare har en del analytiska slutsatser av materialet dragits. Vi vill avsluta vår presentation av TC/TCP i Sundsvalls kommun med att sammanfatta vårt perspektiv av vad som hänt under den tidsresa vi kan spegla på ca ett år. Hur har perspektiven på TC/TCP befästs eller förändrats. Vi vill också som en analytisk avslutning förmedla tre generella reflektioner vi önskar göra med anledning av utvärderingen.

Det är alldeles tydligt att TCP och ROP-enheten har etablerat sig som en viktig och av verksamheten accepterad process i kommunen. På liknande sätt är det tydligt att TC med tid kommit att bli accepterad som tidsplaneringssystem. De inledande problem projektet hade med bland annat upphandlingsprocessen, fastställande av lokalt kollektivavtal, teknikkrångel, bristande förankringsprocess, brister i support och utbildning (Projektslutrapport, Sundsvalls Kommun, 2011, sid 29) skapade en svår implementeringssituation för projektet. Till detta kan tilläggas fortsatta problem med arbetsdelning i projektet. Sandström, Dolmen, Moberg (Sundsvalls Kommun, 2011-01-09 sid 2) skriver, rörande deras del i projektet Rätt i Tiden, om ”Otydlig styrning i början, det fanns inga direkta beslut tagna om vår arbetsuppgifter. ... Vi upplevde en påtaglig avsaknad av kommunikation mellan de olika beslutsfattarna”. Dessa förhållande får dock inte tillåtas grumla det spännande organisationsperspektiv som TC representerar. Ett organisationsperspektiv, menar vi, värdig modern offentlig förvaltning i Sverige.

Återstår då slutligen att avsluta denna del av utvärderingens arbete med några generella reflektioner med anledning av materialet. Vår första reflektion är en fråga om hur fast/rigid ett systemgenomförande behöver vara? Är den tänkta eller (av IT-företaget) givna modellen målet för genomförandet? Dvs hur fri kan enheterna tillåtas vara, utgående från verksamhetsbehov, vad avser planeringstidens längd (nu är rekommendationen 6-8 veckor) och hjälpanvändning av tavla för att minska omfattande diff-justering (individualism kontra gruppansats). Mycket talar för behovet av frihetsgrader. Mot detta kan anföras principen om ”rutiniseringens förbannelse”, dvs att alla arbetsplatser och alla arbetsformer riskerar att till slut blir sin egen värsta fiende i att de tappar förmågan till omvärldsanalys och omprövning. För att bryta rutinisering krävs en stark vilja, en tydlig vision och ett tydligt ledar-

skap. Vart går gränsen mellan påtvingad förändring och tillåten anpassning?

Vår andra reflektion är hur väl kommunens budgeteringsprocess och budgetstruktur är anpassad efter den organisationskultur och struktur som TC implicerar? Vi ser detta som en viktig strategisk faktor för att kommunen skall kunna uppnå de ambitioner man satt ut med införandet av TC/TCP.

Vår tredje reflektion är hur man tydliggör vision i ett förändringsarbete. Alltför lätt fastnar man i kortsiktiga definierade mål som förhåller sig till en årsbudget eller ett avgränsat ansvarutkrävande. Fragmentariska perspektiv krockar här med behovet av en holistisk syn på verksamheten. Vision är tillsammans med planeringssystem mycket starka förändringsagenter i att skapa en organisationskultur som eftersträvas. Då får dock inte vision ersättas av operationella mål, utan konkretiseras genom dessa.

Vår fjärde reflektion är att kommunen satte upp mycket högt ställda effektmål på Rit-projektet. I Projektslutrapporten står att läsa om effekt och projektmål.

#### ”1.2 Effektmål

- 85 % av berörda chefer ska uppleva att de nya rutinerna underlättar bemanningsarbetet.
- 85 % av medarbetarna ska uppleva att de har goda möjligheter att påverka sin arbetstidsförläggning.
- 85 % av berörda vikarier ska uppleva rekryteringsrutinerna positivt.
- Resurs-och planeringsenheten ska uppleva att bemannings-och schemasystemet ger tillräcklig överblick över den tillgängliga personalstyrkan (vikarier, flyttid, övertaliga etc.).
- Resurs-och planeringsenheten ska uppleva att bemannings-och schemasystemet fungerar väl i rekryteringsprocessen.
- Antalet personer som kvalificerat sig till fast anställning enligt 2/5-regeln ska minska med 20 % på helår.
- Fyllnads-och övertid ska minska med 11 % på helår.
- Utbetalda timtidslöner ska minska med 4 % på helår.

- Bättre kontroll enligt gällande lagar och avtal som rör arbetsrätt.
- Ledningsgruppen ska uppleva att uppgifter och statistik ur systemet ska ha hög trovärdighet.
- Den personalstrategiska funktionen ska uppleva att uppgifter och statistik ur systemet ska ha hög trovärdighet för efterföljande av arbetsrättslagstiftningen, samt bevakning av mer-och övertid, sammanlagd arbetstid (timvikarier och 2/5), semester, sjukfrånvaro etc.” (Sundsvalls kommun, Projektslutrapport sid 4)

Dessa effektmål, kombinerade med projektmålen, var inte helt enkla att uppnå i projektet. De underlag vi haft till förfogande har visat att effektmålen i stor utsträckning inte uppnåddes under projektiden. Projektledaren skriver i sin personliga avslutning i Projektslutrapporten (Sundsvalls kommun, 2011, sid 29) att:

”**Realistiska mål.** Det kan vara svårt att i förväg veta om mål är realistiska. Min personliga uppfattning är att mål som är *alltför* högt satta kan stressa mer än sporra. De ska alltså vara uppnåbara men får gärna vara utmanande. Att målen går att mäta är viktigt och i det här projektet har just mätningen varit svårt eftersom effekterna inte kommer förrän chefer och medarbetare känner sig bekväma med systemet och verkligen använder det som det är tänkt.

**Realistiska förväntningar.** Förändringsprocesser finns väl beskrivna i ett antal läroböcker och det är allmänt känt att förändring tar tid. Att ändra beteenden/attityder går inte att skynda fram, men med en samsyn och en långsiktig målmedvetenhet kommer resultaten så småningom. Min känsla nu i efterhand är att det varit ett glapp mellan vad projektet trott att styrgruppen informerat och förankrat i linjen och vad styrgruppen trott att projektet kan påverka i verksamheterna, rätt eller fel? Bra att i förväg resonera igenom vad som kan förväntas och vad som ska förmedlas i linjen resp. av projektet.”

Vi kan inte annat än dela projektledarens uppfattning. Vi tror inte att ett så omfattande projekt, med så möjliga djupgående effekter för organisationen kan, eller bör, värderas utifrån den korta tid som förflutit sedan projektets påbörjades. Vi är övertygade om, baserat på de förändringar vi kan konstatera mellan vår första och andra intervjuomgång, att implementations- och förankringsprocessen pågår fortfarande och att mer påtagliga effekter av insatsen kommer visa sig på något längre sikt. Detta dock förutsatt att a) förvaltningsledningen dels fortsätter stödja de utvecklingsprocesser som dragits igång, b) att man i organisationen respekterar och fullföljer den förändring av organisat-



ionskultur som TC implicerar och c) att det organisationsperspektiv som TC utgår från sätts in i ett samlat förändringsarbete som dels är långsiktigt, dels drar åt samma håll. Dvs att visionen tydliggörs och kommuniceras i organisationen. Till detta kommer också behov av ledarutbildning.

## 7. Avslutande reflektioner och slutsatser

Ovan har nu det empiriska materialet från utvärderingens tre olika ingångar presenterats.

När det gäller de ekonomiska effekterna av införandet av TC/TCP är det rimligt att anta att en mer systematiserad användning av personalens tid borde ge positiva ekonomiska följd effekter för kommunerna. Hur stora dessa kan vara går ej att besvara i nuläget. I alla tre kommunerna pågick parallellt med införandet av TC andra systematiska förändringar, vilka direkt eller indirekt sannolikt påverkat värdet på de indikatorer som mättes. Det går av dessa skäl inte att isolerat beskriva den unika ekonomiska effekten av införandet av TC/TCP. Däremot står det klart att man genom att använda TC/TCP kan erhålla en överblick över vakanser och tillgängliga resurser på ett sätt som saknats tidigare. Detta ger möjligheter till en mer behovsanpassad bemanning, både vad gäller antal individer och dess kompetens.

Den materialpresentation som görs i denna rapport vad avser de ekonomiska effekterna ger också skäl till en del reflektioner. Det är t ex intressant att konstatera att antalet använda vikarietimmar faller kraftigt i Sundsvall mellan åren 2008 och 2009, för att sedan öka något under år 2010. Antalet vikarietimmar faller således kraftigt året innan införandet av TC/TCP. Detta samtidigt som att antalet arbetade timmar per år (exklusive frånvaro) faller som kraftigast i Sundsvall mellan åren 2009 – 2010.

Den andra frågan var huruvida TC/TCP påverkat brukarnas uppfattade servicekvalitet eller kvalitetsegenskapen kontinuit. De variationer över tid som återfinns i det empiriska materialet är relativt små. Att förändringarna är små kan i och för sig betraktas som något positivt. Det fanns inget uttalat mål att brukarnas uppfattning kring kvaliteten skulle förbättras i och med den organisation, Målet var att bibehålla kvaliteten, vilket kan sägas vara uppfyllt.

Vad avser utvärderingens organisationsfokus kan mer manifesta slutsatser dras. Detta tack vare den metod för materialinsamling som genomförts. Intervjustudien har gett möjlighet att spegla organisationens (dvs. personal, arbetsledare, chefer, fackliga organisationers) samlade perspektiv på TC/TCP. Detta har sedan kunnat analyseras i termer om uppfattad nytta (social tid) i Kramfors och Sollefteå samt uppfattad nytta (social och kronologisk tid) i Sundsvalls kommun. Den generella bild som kan ges av detta är att TCP (vikarieanskaffningssystemet) uppfattas som något mycket positivt i samtliga kommuner. Detta skrivet även om det i samtliga tre kommuner anförs att införandet av TC medfört sämre arbetsförhållanden till vissa delar för vikarierna. Effek-

tiviseringen genom TC ger t ex mindre behov av vikarier, vidare att vikarierna fått acceptera förändringar i arbetstidens förläggning som t ex mer av ”delade turer”. Samtidigt råder det en enighet i samtliga tre kommuner att TCP medfört möjligheter för arbetsgivaren att ha en kompetenssäkrad vikarieanskaffning, att det underlättat strategisk personalrekrytering samt gett möjligheter till kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning. Samtliga kriterier rimliga och riktiga att ställa på offentlig verksamhet och ett modernt arbetsliv.

TC får starkt stöd i Kramfors kommun inom framförallt äldreomsorgen (även om viss variation finns), men svagare inom omsorgsverksamheten. I Sollefteå kommun får TC starkt stöd från såväl äldreomsorgen som omsorgsverksamheterna, medan skolan uppvisar en avvaktande hållning. I Sundsvalls kommun har påverkansfaktorn tid inneburit att TC idag har ett starkt stöd i verksamheten vad avser såväl äldreomsorg som omsorgsverksamheten. I samtliga tre kommuner förekommer dock synpunkter om att TC användbarhet begränsas i omsorgsverksamheterna av verksamhetsskäl (brukaranpassning) och strukturella faktorer (t ex arbetsgrupperna storlek).

I denna rapport har TC/TCP framgångs- och misslyckandekriterierna beskrivits i analytiska termer som att;

- TC verkar som system vara känslig för verksamhetens karaktär (*hantera strukturella låsningsmekanismer i t ex särskilda boenden*),
- TC verkar vara känslig för arbetsgruppens storlek (*hantera begränsningar i flexibilitet*),
- TC verkar/kan vara känslig för planeringsperiodens längd (*behovsstyrning och effektivitet*),
- TC ambitioner underlättas av en fungerande solidaritet bland arbetstagarna på arbetsplatserna (*gemenskapens och det pro-aktiva ledarskapets betydelse*),
- TC behöver sättas in i ett vidare sammanhang för att dess syften/struktur/möjligheter till fullo skall kunna förstås och omfattas (*möjligheterna till en förändrad organisationskultur*),
- TC uppfattas som tidskrävande och utgör för vissa en utmaning i att det representerar ny teknik och kräver datorvana (*utbildningsbehov*),
- ett initialt motstånd mot TC ersatts av ett erkännande (*tid som implementeringsfaktor*),
- TC har initierat en ny organisationskultur i kommunen (*organisationskultur och demokrati*),
- TC/TP har medfört a) kompetenssäkrad vikarieanskaffning, b) underlättat strategisk personalrekrytering samt c) kvalitetssäkring vad avser efterlevnad av arbetsmarknadslagstiftning (*effektiv och kvalitetssäkrad verksamhet*),
- TC anses ge ökad genomskinlighet i organisationen (*det pro-aktiva ledarskapets betydelse*),

-TC är lättare att implementera som system/som modell hos enheter som tidigare arbetat med ”tvättstugemodellen” snarare än ”fasta turer” (*handlingsberedskap för förändring*).

Tidigare under detta avsnitt kommenterade vi att de samlingsbegrepp vi angett i kursiv stil inom parentes i texten tjänar som en beskrivning på det innehåll som tas upp. Vår ambition med dessa mer analytiskt orienterade samlingsbegrepp var att underlätta för läsaren att göra jämförelser mellan kommunerna om vilka framgångs- och misslyckandefaktorer som innehållsligt kom fram vid materialinsamlingen i de tre kommunerna. Denna ambition byggde på ett antagande om att implementeringen av TC/TCP uppvisade en variation i framgångs- och misslyckandefaktorer mellan kommunerna. De kommunala förutsättningarna trodde vi skulle ha betydelse för vilka faktorer som återverkade på implementeringsprocessen. Vi hade dock fel i detta.

Samma framgångs- och misslyckandefaktorer, med något undantag, återkommer i alla tre studerade kommuner. Detta beror därtill inte på att vi tolkat och översatt olika empiriskt innehåll till likadana analytiska kategorier. Nej, den empirigenomgång som gjorts tidigare i delkapitlet har visat att det empiriska innehållet i stor utsträckning är likalydande. Vi tolkar detta som att framgångs- och misslyckandekriterierna i implementeringen av TC/TCP är generell till sin natur och i stor utsträckning oberoende av lokal kontext eller förutsättningar. Alla kommuner som avser att införa TC/TCP kan därmed förvänta sig ungefär samma typer av reaktioner och diskussioner som vi redovisat från Sundsvall, Kramfors och Sollefteå kommuner. Kriterierna är även likalydande med vad som kan kännas igen från allmän organisations-teori.

Vi vill understryka att i studien har inte kriterierna valts i syfte att vara så generella att empirin från alla tre kommunerna skulle vara möjliga att analysera utifrån dessa. Kriterierna föll ut på samma sätt i samtliga tre kommuner. Vi menar därmed att de erfarenheter som redovisas i denna studie således är viktiga och användbara för andra kommuners arbete som avser att implementera användandet av TC/TCP. Detta utgör, tillsammans med konstruktionen av de analytiska begrepp som beskriver den insamlade empirin, en av studiens viktigaste slutsatser.

## Referenser

Annell, E., Nygårds, P. (1999). Statens åtgärder för fler och växande företag. Uppdrag av Näringsdepartementet.

Isacsson, M, (2010). Projektslutrapport Effektiv bemanning, Sundsvalls kommun 2010-11-09

Isacsson, M, (2011). Projektslutrapport Rätt i Tiden (RIT), Sundsvalls kommun 2011-05-02

Liukkonen, P. (2009). Ekonomisk utvärdering av projektet Nya tider i Nynäshamns kommun. Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen.

Sandström E, Domen G, Moberg Å, (2011). Utvärdering av vårt arbete i projektet Rätt i Tiden, Sundsvall kommun 2011-01-10

Socialstyrelsen (2009). Nationell brukarundersökning inom vården och omsorgen om äldre 2008.

Socialstyrelsen (2010). Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldre uppfattning om kvaliteten i hemtjänsten och äldreboenden 2010

Wibeck, V. (2010). Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod. Lund: Studentlitteratur

|

# Vård av tid?

## Utvärdering av förändringsprocesser vid införande av Time Care

FoU Västernorrland fick våren 2010 i uppdrag att utvärdera införande och användande av ny teknik i schemaläggning och bemanning inom bl.a. hemtjänst och olika boenden i Kramfors, Sollefteå och Sundsvall kommuner. Utvärderingen syftar till att beskriva och analysera de tre kommunernas arbete kring planeringssystemet i förhållande till dess ekonomiska konsekvenser, brukarreaktioner och organisatoriska framgångs- och misslyckandefaktorer.

**Madeleine Blusi**, leg. sjuksköterska och doktorand i hälsovetenskap, arbetar som forskare och forskningshandledare med en särskild orientering mot äldreomsorgsfrågor.

**Göran Bostedt** är docent i statsvetenskap med offentlig förvaltning. Forskningsinriktningen är policyanalys, då särskilt hur idéer blir till verklighet i offentliga programsatsningar.

**Eva Rönnbäck**, socionom och fil dr, har under många års erfarenhet från socialtjänsten, både som forskare och socialarbetare.

**FoU-Västernorrland** finansieras av kommunernas socialtjänster i Västernorrland med Kommunförbundet Västernorrland som huvudman. Enhetens uppdrag är att fånga upp idéer 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)