

# Jakten på effektivitet

- NÅGRA EXEMPEL PÅ MOD OCH METOD





# Jakten på effektivitet

- NÅGRA EXEMPEL PÅ MOD OCH METOD

Upplysningar om innehållet:  
Anders Nilsson, anders.nilsson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011  
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-663-7  
Projektgrupp Anders Nilsson, Signild Östgren, Stefan Ackerby och Christine Feuk, SKL  
Reportage och intervjuer: Birgita Klepke, Journalistgruppen Kajak  
Omslagsfoto: Lars Forsstedt/Public Image  
Produktion: ETC Kommunikation  
Tryck: Modintryckoffset, 2011

## Förord

Att inte slösa med de kommunala resurserna, eller annorlunda uttryckt, att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det kan ses som ett axiom inom våra kommunala uppdrag. En viktig förutsättning för att sektorn ska klara av att finansiera också en förändrad och ökande efterfrågan av kommunala tjänster är att den bedrivs så effektivt som möjligt.

Det här är frågor som vi ständigt arbetar med i de kommunala styrsystemen. Det finns en mängd verktyg och angreppssätt att ta till för att bli bättre. Det kan handla om allt från incitamentsfrågor, förändringsbenägenhet, ansvarsfördelning, styrningsregler och ledarskap till konkurrensutsättning, mellankommunala jämförelser, resursfördelningsmodeller, besparingsbeting och mycket mer.

Om vi kunnat hade vi gärna presenterat en komplett verktygslåda, klar att använda. Ämnesområdet är dock alltför stort för att ro en sådan ambition i hamn.

Runt om i kommunsverige finns det många exempel på effektiva och förnuftiga arbetssätt. Det är dock inte självklart att det som fungerar bra i en organisation, kommer att fungera lika bra i en annan. Det är många pusselbitar som ska falla på plats för att något ska fungera bra.

Att förändra sedan länge invanda arbetsätt är inte heller alltid så lätt. Vårt bästa tips är att lyssna in och ta reda på hur andra kollegor arbetar för att få inspiration till ett eget förbättringsarbete.

I denna skrift presenterar vi några reportage och intervjuer med personal och politiker som beskriver sin jakt efter effektivitet från sina olika utgångspunkter. Förhoppningsvis kan dessa exempel också inspirera ett fortsatt effektiviseringsarbete i andra kommuner.

Stockholm, april 2011

Mats Kinnwall

*Avdelningschef, avdelningen för ekonomi och styrning*



## Innehåll

- 9 Smalare och smartare i Upplands Väsby
- 13 Lönsam samverkan i Skaraborg och Bohuslän
- 16 "Allt viktigare att ta tillvara gemensamma resurser"
- 18 Gränslös samverkan i Umeå
- 22 Lean skapar guldkant i Vara
- 25 "Jämförelser med andra ger otrolig kraft"
- 27 Slutord om effektivitet





## Smalare och smartare i Upplands Väsby

Efter finanskrisen i mitten av 1990-talet tvingades Upplands Väsby kommun att spara 120–140 miljoner kronor.

– Det mesta i verksamheten låg cirka tio procent fel, säger kommundirektör Björn Eklundh. Vi hade för mycket personal, för höga kostnader och för lite intäkter. Eftersom kommunen växer för sakta var enda lösningen att försöka få ut mer av organisationen. Sedan slutet av 1990-talet är kommunens ekonomi i balans med årliga överskott.

Om vikten av effektivitet rådde politisk enighet, men efter maktskiftet 2006 lade den nya borgerliga majoriteten om rodret rejält:

– Vi behövde styra och följa upp bättre, bryta det kommunala monopolet och införa mångfald och valfrihet med bland annat en prestationsbaserad ersättning, säger kommunstyrelsens moderate ordförande Jan Holmberg och jämför kommunens arbete med rekonstruktionen av ett företag som står i skuld till banken.

– Vi stod i skuld till medborgarna och den som inte är effektiv stjälar i praktiken från andra verksamheter.

Under förändringsresan satte en samlad majoritet i kommunfullmäktige upp några enkla spelregler: Mångfald och valfrihet med kunden i centrum och en god hushållning med kommunens medel.

År 2010 har kommunen ett resultatmål på 2 procent som uppnås samtidigt som kostnadsutvecklingen är 0,3 procent och skatten har sänkts med 40 öre.

– Utan koll på pengarna är vi chanslösa men att sänka skatten har inget egenvärde. Det viktiga är att den är rimlig i förhållande till den service vi erbjuder,

fortsätter Jan Holmberg.

Även om alla visste vad som väntade blev Jan Holmberg förvånad över den politiska omognaden inför förändringsarbetet:

*”Effektivitet skapas genom att man får pengar för det man gör och inte för det man säger.”*

Jan Holmberg(m), kommunstyrelsens ordförande,  
Upplands Väsby kommun

– Det är lätt att bygga men svårt att krympa. Om inte vi politiker vågar prioritera tvingar vi tjänstemännen att göra det, vilket är lika illa som att politiker agerar som tjänstemän. Som politiker måste vi dessutom leva med att det vi gör i dag kanske landar först om åtta år.

Ekonomidirektör Anette Ömossa har arbetat i Upplands Väsby i Stockholms län sedan år 2006 och har stor respekt för medarbetarnas förändringsförmåga:

– Det har varit en tuff utmaning men under den senaste mandatperioden har vi samtidigt klarat både en ny finanskris och att effektivisera.

Att kommunens service sedan 2006 har levererats till medborgarna av flera olika leverantörer har ställt nya krav på konkurrensneutralitet och att kommunens organisation kan agera som en seriös aktör på en konkurrensutsatt marknad. Det innebär att man spenderade lite tid "vid ritbordet" och att många förändringar implementerades direkt ut i verksamheten. Man lyckades också minska kostnaderna genom att omförhandla flera avtal med externa leverantörer.

*"Effektivitet är när bra saker görs i rätt tid."*

Maria Sandgren, SO-lärare, Söderviksskolan, Upplands Väsby kommun

- Vi fokuserade på resultatet och kommunicerade att skatter och avgifter måste motsvara kundernas förväntningar, säger Anette Ömossa och tillägger att det var första gången man på allvar fokuserade på kundperspektivet.

När den nya organisationen infördes den 1 januari 2009 hade personalkostnadens andel av budget minskat från 65 till 35 procent och kommunledningskontoret hade minskat sin bemanning från 80 till cirka 10 personer.

- Den kommunala organisationen måste stå på tå för uppdragsgivarna och eftersom vi ville ha ett smalare och smartare kommunledningskontor med fokus på utvecklingsfrågorna och systemledning stöttade vi organisationsförändringen fullt ut, säger Jan Holmberg.

I samband med den nya organisationen togs också alla "fria nyttigheter" bort och i dag har alla tjänster som administration, lokaler, mat och städning ett pris och kommunen fördelar inga pengar utan att det finns ett tidsbestämt konkret uppdrag. Alla enhetschefer ska veta exakt vilka krav som gäller och i praktiken har varje enskild medarbetare ett uppdrag från kommunfullmäktige. För att följa upp det

är uppdragsdialogen numera en viktig del av både budgetdialog och det enskilda lönesamtalet.

Under omstruktureringen och pågående finanskris involverades även kommunens leverantörer och samarbetspartners som alla fick frågan om de kunde tänka sig omförhandla upphandlade gällande avtal.

- Eftersom vi har en bra konkurrensmentalitet insåg de flesta att det inte var möjligt att bara spara inom den kommunala verksamheten, säger kommundirektör Björn Eklundh.

Den nya majoriteten öppnade också möjligheten för nya privata initiativ. I dag - drygt fyra år senare - drivs ungefär hälften av verksamheten i Upplands Väsby kommun i privat regi.

Att det skulle bli 50/50 var inget uttalat mål, men både Jan Holmberg och Björn Eklundh är nöjda med att det blev så.

- Vi ville skapa en sund marknad med en sund konkurrens genom att jobba upp en lokal marknad med många olika utförare och få stora aktörer. Och så blev det, konstaterar Jan Holmberg.

För att garantera en god kvalitet har Upplands Väsby, liksom många andra kommuner, infört styrkort med perspektiven ekonomi, medarbetare, kund samt miljö och samhälle.

Andra sätt att säkra kvaliteten är att jämföra sig med andra (benchmarking) och använda nyckeltal. Förutom att delta i SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) jämförelseprojekt har kommunen ett eget It-verktyg som publicerar alla resultat via Väsbyjämföraren på hemsidan. Allt för att medborgarna ska kunna se hur väl en verksamhet uppfyller kommunens kvalitetskrav.

Däremot har man valt bort vissa av ISO-systemen:

- Vi vill lägga mer energi på resultat och uppföljning. Genom att vara ute i verksamheten och träffa cheferna oftare, kan vi ta tag i frågorna när de dyker upp och därmed undvika långa och dyra utredningar, säger Anette Ömossa.

#### LEDNINGSSYSTEMETS VINSTER

- Säkerställer att rätt åtgärder vidtas utifrån väsbybornas uttalade politiska vilja
- Stärker sambandet mellan kvalitet och ekonomi
- Tryggar att resurserna nyttjas effektivt och till rätt saker
- Samlar den övergripande målstyrningen
- Ger starkare styrning i färre frågor
- Säkerställer att de politiska målen förverkligas i den kommunalt finansierade verksamheten
- Tydliggör nämndernas uppdrag och överenskommelser
- Tydliggör vad nämnderna åstadkommer med tilldelade resurser

- Säkerställer att ledarskapet stärks och utvecklas
- Möjliggör delegering av ansvar och befogenheter som leder till ett ökat engagemang hos medarbetare

Källa: Ledningssystem för styrning och uppföljning i Upplands Väsby kommun

”Det sägs att tiden förändrar saker, men man måste faktiskt ändra dem själv”. Citatet av Andy Warhol pryder framsidan på den blå skriften Ledningssystem för styrning och uppföljning i Upplands Väsby kommun. Innehållet klubbades i politisk enighet i februari 2007 och vinsterna formuleras i tio punkter (se Ledningssystemets vinster sid 8).

Enligt Jan Holmberg var det nya ledningssystemet möjligt tack vare att politiken tydligt visade vad de ville och hittills inte har ändrat uppfattning i någon budget.

– Det värsta som finns är velighet och värst är det när vi som styr är veliga. Vår uppgift är att följa upp verksamheten och de chefer som inte kan leverera måste vara starka nog för att be sin nämnd om hjälp.

Med ett förflutet som egenföretagare inom bland annat restaurangbranschen förvånas han över att ”kommuner inte ser och tar tillvara sina otroliga resurser i form av monopol, inget konkurshot, duktiga och lojala ledare och medarbetare”. Men han ser också en fara i att inte följa med tidsandan.

– Som restaurangägare klarade jag alltid lunchrusningen trots att jag på morgonen inte visste hur många jag skulle servera. Därför har jag svårt att förstå varför ett företag som levererar skolmat måste ha besked fjorton dagar i förväg.

Däremot förstår han vikten av ett tydligt ledarskap:

– Att gå från monopol till att vara konkurrensutsatt på en marknad var svårare än jag trodde. Inte minst för att det kräver ett kommunikativt ledarskap som inte var självklart i kommunen.

Han betonar också vikten av tydliga spelregler för omställningen. I Upplands Väsby avsatte kommunstyrelsen speciella trygghetsbuffertar och var generösa när det gällde tjänstledighet för att alla skulle våga ta steget till att driva verksamheten i annan regi.

– Av dem som tog språnget har ingen kommit tillbaka, konstaterar Jan Holmberg och betonar att kommunen fortfarande ska vara en attraktiv arbetsplats med goda anställningsvillkor – med skillnaden att den chef som inte klarar sitt uppdrag snabbt ska kunna bytas ut.

– Det är lika frivilligt att arbeta i kommunen som det är att vara politiker. Det är nyttigt för medarbetarna att ha tummen i ögat och cheferna ska känna att de har mandat att agera. Den som inte känner sig bekväm med det får söka jobb någon annanstans.

– Den förändring som vi har genomfört de senaste fyra åren har också ett tydligt övergripande syfte; att höja kvaliteten och därmed attraktiviteten genom valfrihet och mångfald samt att skapa tillväxt och möjligheter till ökat bostadsbyggande och därmed

ökad befolkningstillväxt med ökade skatteintäkter som följd. Några effekter är ett stigande intresse för att bosätta sig i Väsby och fastighetspriserna utvecklas positivt.

På tjänstemannasidan lades skolan och omsorgen under samma hatt – Väsby Valfärd. Snabbast gick omställningen för förskolan, medan hemtjänsten, enligt Jan Holmberg, har haft störst problem.

– Samtidigt som jag vill ha kvar en del av hemtjänsten i kommunal regi kan vi inte acceptera verksamheter som går med underskott. Om vår egen verksamhet inte blir tillräckligt kundfokuserad för att matcha de privata alternativen tvingas vi att lägga ned.

Detsamma gäller inom skolan:

– Vi får bäst kvalitet om brukarna väljer bort det som inte fungerar. Vårt mål är nöjda föräldrar och att fler elever klarar behörighetskraven till gymnasiet – även om det leder till att någon skola läggs ned. Att för personalens skull hålla liv i skolor som inte efterfrågas eller inte levererar goda resultat är orimligt.

*”Effektivitet är att skapa så bra kvalitet som möjligt med de medel man har.”*

Anita Bondesson-Berglund, rektor, Söderviksskolan,  
Upplands Väsby kommun

För att ta reda på hur det ser ut i verksamheten tar vi en buss från kommunhuset och hamnar efter drygt tio minuter vid Söderviksskolan som sedan 2008 ägs och leds av Anita Bondesson-Berglund. Hon var tidigare anställd som kommunal rektor, men välkomnade möjligheten att få ta över skolan i egen regi.

– Jag betraktade redan skolan som ”min” och nu blev den det på riktigt, säger hon och pekar på flera fördelar varav de största är kortare beslutsvägar och att hon numera ”äger sin tid” och därmed kan delta mer i verksamheten.

Andra fördelar är att hon numera kan påverka kostnaderna genom sina val av leverantörer. I dag köper skolan mat från ett mindre lokalt företag och skolhäl-  
san från det privata vårdföretaget Sollentunahälsan. Däremot är städföretaget detsamma som tidigare.

– Trots vinsterna tog upphandlingen och avtalskrivandet mer tid och var betydligt jobbigare än vad jag trodde.

Även om Anita Bondesson-Berglund har ett stort eget engagemang var förankringen jätteviktig. Utan att ha kommunledningen och personalen med sig hade hon inte vågat:

– Jag pratade först med kommunledningen och när jag fått deras stöd informerade jag all personal. Dagen därpå postade jag ett brev till alla föräldrar.

De få frågor som dök upp handlade om ägandet och styrelsen och snart stod det klart att både personal och elever ville stanna kvar. Däremot blev det tyst från före detta kollegor i kommunen.

– Ingen var otrevlig eller negativ, men det märktes att vi från och med nu var konkurrenter på ett annat sätt än tidigare.

Anita Bondesson-Berglund är stolt över både elever och personal och upplever att allt fler delar hennes engagemang.

– Personalen är fantastisk, säger hon, och tar första veckans skolmessa i centrum som exempel.

– Alla medarbetare var på plats och bar vår mörkblå T-shirt med texten VILJA VÅGA på ryggen. Den Söderviksandan kan vara avgörande inför väntade vikande elevunderlag.

I år har Söderviksskolan 45 färre elever än läsåret innan, vilket betyder 2,6 miljoner färre kronor i kassan. Nästa år "fattas" tusen grundskoleelever i hela kommunen.

Anita Bondesson-Berglund är ändå optimistisk:

– Vi får bra betyg i våra trivselenkäter och 2010 hade 98,2 procent av våra elever behörighet till gymnasiet vilket var bäst i kommunen, säger hon. Att friskolor i allmänhet skulle sätta bättre betyg, stämmer lika lite som att alla trappar ned på övrig personal som skolsköterskor, kuratorer och psykologer.

– Vi måste erbjuda en god kvalitet för att få vara kvar och vad vi får och inte får göra står tydligt i skollagen. Det viktigaste för bra elevresultat är engagerade och delaktiga lärare.

#### UPPLANDSVÄSBY

Invånare: 39.000

Ledamöter i fullmäktige: 51

Fördelning: 17(m) 15(s) 6(fp) 5(mp) 2(kd) 2(c) 2(v) 2(sd)

Källa: [www.upplandsvasby.se](http://www.upplandsvasby.se)

Lärarna Pär Karlsson och Maria Sandgren har arbetat på Söderviksskolan i åtta respektive tio år och håller med:

– Trots att mycket är som förut, känns det som om vi styr mer själva och beslutsvägarna är definitivt kortare, säger Pär Karlsson som inte tror att alla klassrum hade haft en smartboard om skolan hade fortsatt vara kommunal.

– Känslan är annorlunda. För att skolan ska lyckas måste alla vara bra i dag, inflikar Maria Sandgren.

När jag frågar efter nackdelar blir det tyst ett tag innan Pär säger:

– Det är synd att vi inte längre får vara med och utveckla våra ämnesområden. De nätverken är just nu bara öppna för kommunens egna lärare.

Men så kanske det inte behöver förbli framöver för utvecklingen fortsätter i Väsby och idéer om gemensamma utvecklingsytter diskuteras redan. Med höga ambitioner att höja skolresultaten i framtiden kommer man helt enkelt inte att ha råd att arbeta var och en på sitt håll.

## Lönsam samverkan i Skaraborg och Bohuslän

Tommy Sandberg och Lena Fischer är kommunchefer i Töreboda respektive Lysekil. De är också nyckelpersoner i den kommunala samverkan som sker i norra Skaraborg och Bohuslän.

Tommy Sandberg har varit kommunchef i Töreboda sedan 2009. Innan dess utredde han möjligheten att slå samman kommunerna Töreboda, Gullspång och Mariestad. Utredningen ledde inte till någon sammanslagning, men blev däremot utgångspunkt för ett nära samarbete på både politisk- och tjänstemannanivå.

– I dag har vi gemensamma nämnder för miljö-, bygg-, löne- och tekniska frågor, säger Tommy Sandberg. Dessutom har vi flera samarbetsavtal inom säkerhet och socialtjänst. Och vid sidan om trekommunsarbetet har Gullspång och Töreboda en gemensam nämndekonomifunktion.

Enligt Tommy Sandberg ”drog allt igång” i mitten av 2000-talet när dåvarande kommunalstyrelser ville veta vad som var tänkbart att samarbeta kring. Det resulterade i att dåvarande kommunchefer tog fram en lista på ett 15-tal verksamhetsområden och i tron att politikerna skulle välja några. Men politikerna ville se samarbete inom alla områdena på listan. De första besluten om samverkan började verkställas år 2007.

Fyra år senare ser Tommy Sandberg flera uppenbara fördelar, varav rekrytering är en av de viktigaste:

– Vi är två små och en medelstor kommun, varav ingen är attraktiv på egen hand. I dag har vi flera nya chefer på den tekniska sidan som har lockats hit av just vår samverkan. Vi är också mindre sårbara inom miljö och hälsa, där det ofta är svårt att vara ensam tjänstman.

Den rent ekonomiska nyttan är svårare att mäta, men enligt Tommy Sandberg tjänar alla kommuner på den gemensamma löneadministrationen. Han bedömer också att de övriga samverkansområdena ger en positiv ekonomisk effekt.

I början av 2011 står samarbetet i norra Skaraborg inför en ny fas. I april slutar kommunchefen i Mariestad, som den siste av dem som var med från början. Efter valet 2010 har också två kommuner nya majoritetskonstellationer – även om samtliga kommunstyrelsers ordförande är socialdemokrater. Beslutet att samverka har hållit över flera mandatperioder och att Mariestad hade borgerlig ledning när det begav sig, visar att frågan inte är kopplad till partifärg.

– Med ny besättning på många ledande poster, krävs ändå ett tydligt besked om att det är samverkan som gäller, menar Tommy Sandberg som i stort

sett varje dag måste argumentera gentemot medarbetare och förvaltningar.

För att prata ihop sig inför det framtida arbetet kommer alla ledande politiker och tjänstemän att träffas på ett stormöte i Mariestad den 25 februari 2011.

En stötesten i såväl Skaraborg som Bohuslän är var verksamheternas kontor ska placeras. I Skaraborg har man valt att sprida verksamheterna, medan samverkansfrågorna i norra Bohuslän i nuläget koncentreras på innehåll, kompetens- och resursförsörjning i samverkan.

Lena Fischer har varit kommunchef i Lysekil i fyra år och har sedan 2008 ansvar för att samordna samarbetet mellan Lysekil, Munkedal, Strömstad, Sotenäs och Tanum inom ordinarie kommunala verksamheter.

Redan innan samarbetade kommunerna i ett gemensamt Tillväxtsekretariat som styrs av kommunstyrelsernas presidier. Inom detta har man bland annat, tillsammans med Länsstyrelsen, Boverket och Naturvårdsverket, utvecklat metoder för planering av den gemensamma kustzonen för att bättre kunna hantera det starka trycket under besöksäsongen. Kommunerna har också tagit fram en gemensam strategi för besöksnäringen och politikerna i samt-

liga kommuner har skrivit på ett gemensamt dokument om en strukturplan för norra Bohuslän.

– Inget av detta hade någon av oss kunnat göra på egen hand, konstaterar Lena Fischer.

För att få igång samverkan inom den ordinarie verksamheten samlade hon i augusti 2008 alla chefer i samtliga fem kommuner för att tillsammans diskutera inom vilka verksamheter man skulle vinna på att samverka. Sedan dess har flera samarbeten utretts och våren 2011 går många av utredningarna mot sitt slut. Andra samarbeten har redan inletts.

Ett sådant exempel är att Lysekil, Sotenäs och Munkedal har gemensam växel och att Munkedal och Lysekil utrett och nu förbereder en gemensam organisation för drift och support inom It. Något som, enligt Lena Fischer, kan minska på ett antal fasta kostnader. Ett annat exempel är att Lysekil, Sotenäs och Munkedal nu handlar upp ett gemensamt personalsystem och att ekonomicheferna i norra Bohuslän sedan några år har en gemensam inköps- och upphandlingschef och nu också utvecklar gemensamma rutiner för ekonomiadministration. Inom politiken har Lysekil och Sotenäs en gemensam gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd och i detta samarbete deltar Munkedal genom ett särskilt avtal.

#### **TÖREBODA**

Invånare: 9.200  
Ledamöter i fullmäktige: 31  
Fördelning: 12(s) 7(m) 7(c) 2(v) 1(mp) 1(fp) 1(sd)  
Källa: www.toreboda.se

#### **MARIESTAD**

Invånare: 24.000  
Ledamöter i fullmäktige: 49  
Fördelning: 15 (s) 12 (m) 6 (v) 4 (Mariestadspartiet) 3 (c) 3 (fp) 2 (kd) 2 (mp) 2 (sd)  
Källa: www.mariestad.se

#### **GULLSPÅNG**

Invånare: 5.300  
Ledamöter i fullmäktige: 35  
Fördelning: 17 (s) 8 (m) 3 (c) 3 (fp) 2 (rv) 1 (sd) 1(mp)  
Källa: www.gullspang.se

#### **LYSEKIL**

Invånare: 14.600  
Ledamöter i fullmäktige: 41  
Fördelning: 14(s) 10(fp) 5(mp) 3(kp) 2 (c) 2(Lysekilspartiet) 2(mp) 1(v) 1(Skaftöpartiet) 1(sd)  
Källa: www.lysekil.se

#### **STRÖMSTAD**

Invånare: 11.700  
Ledamöter i fullmäktige: 39  
Fördelning: 10(s) 7(m) 6(c) 5(Strömstadspartiet) 4(fp) 3(mp) 2(v) 1(kd) 1(sd)  
Källa: www.stromstad.se

#### **MUNKEDAL**

Invånare: 10.200  
Ledamöter i fullmäktige: 35  
Fördelning: 11(s) 7(c) 7(m) 3(kd) 2(v) 2(sd) 1(Kommunal samverkan med Folket i focus (ksff) 1(mp) 1(fp)  
Källa: www.munkedal.se

#### **SOTENÄS**

Invånare: 9.200  
Ledamöter i fullmäktige: 31  
Fördelning: 12(m) 10(s) 3(fp) 2(kd) 1(nya Sotenäspartiet) 1(mp) 1(v) 1(c)  
Källa: www.sotenas.se

#### **TANUM**

Invånare: 12.300  
Ledamöter i fullmäktige: 41  
Fördelning: 11(c) 10(m) 8(s) 5(fp) 5(Miljö och vänsterlistan) 1(kd) 1(sd)  
Källa: www.tanum.se

Samtliga fem kommuner i norra Bohuslän samverkar kring kursutbud och lärarresurser inom vuxenutbildningen. Utbudet presenteras i en gemensam kurskatalog.

Munkedal och Lysekil har också en gemensam räddningstjänst och inom miljötillsynen pågår en utredning som har kommit långt på vägen mot en gemensam organisation:

- Lysekil, Munkedal och Sotenäs är inom kort klara för beslut, och kanske kommer ytterligare någon kommun att vara med, säger Lena Fischer.

Ett annat sätt att samarbeta är att dela chefer. För närvarande har Lysekil och Munkedal en gemensam samhällsbyggnadschef och Lysekil har under perioder lånat ut både socialchef och utbildningschef. Vi har också ett väl utvecklat samarbete kommunerna emellan när det gäller specialistfunktioner. Ett sådant exempel är familjerätt, där Lysekil säljer tjänster till flera andra kommuner. Andra exempel inom norra Bohuslän är GIS och fördjupad översiktplanering.

- Med skickliga chefer på de olika nivåerna fungerar det utmärkt, konstaterar Lena Fischer och tillägger att fyra kommuner hade en gemensam projektledare inför införandet av LOV (lagen om valfrihetssystem) och att tre av kommunerna nu startar LOV med denna gemensamma projektledning. Samtliga fem kommuner i norra Bohuslän har gemensamt utrett en samordnad mottagning av ensamkommande flyktingbarn. I ekonomiska termer är det lätt att se vinster när det gäller områden som It, löneadministration, upphandling och vissa utredningar.

- Ofta kan vi göra stora delar av en utredning gemensamt, för att sedan komplettera med en lokal del, säger Lena Fischer.

Liksom Tommy Sandberg i Töreboda menar hon att kompetensförsörjningen är ett av de viktigaste skälen att samverka.

Båda kommuncheferna inser också hur laddad frågan om verksamhetens geografiska placering kan vara. Speciellt i mindre kommuner.

- Jag förstår problemet, men att börja med att prata om var kontoret ska ligga, är att börja i helt fel ände. För alla som vill samverka är det viktigaste att få alla inblandade att inse att uppdragets resultat är viktigare än var kontoret ligger. Vi måste kunna visa att det går utmärkt att arbeta tillsammans, även om man inte sitter i samma hus, konstaterar Lena Fischer.

Hennes råd är att alltid börja med de politiska vad-frågorna och därefter lita på medarbetarnas förmåga att lösa uppgiften. Men också att låta planeringsfasen ta den tid som krävs.

- Om vi kan reda ut uppgifterna och skapa trygghet i organisationen försvinner farhågorna efter hand.

Ett annat dilemma i såväl Bohuslän som Skaraborg är hur kostnaderna ska fördelas. Så länge det går att räkna per invånare är det lätt, men när man kommer till exempelvis It-tjänster blir det svårare.

- Vissa verksamheter låter sig inte helt lätt kostnadsfördelas per invånare, säger Tommy Sandberg. En sådan verksamhet är It där det snarare handlar om att hitta en fördelningsnyckel utifrån den tjänst som levereras och hur den utnyttjas. I Skaraborg för vi en sådan diskussion just nu och hoppas ha hittat en fördelningsmodell som fungerar under våren 2011.

## "Allt viktigare att ta tillvara gemensamma resurser"

Kommunal effektivitet måste förenas med nöjda brukare och medarbetare. Det menar Anders Knape och Ilmar Reepalu, ordförande och 2:e vice ordförande i Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

– Efter att ha lagt stor vikt vid kommunernas finanser, måste vi vända på perspektivet och ägna oss mer åt utveckling och lärande, menar Anders Knape och får medhåll av Ilmar Reepalu som anser att många kommunekonomer ägnar sig för mycket åt företagsekonomi.

– Begrepp som soliditet och solvens är intressanta i ett vinstdrivande företag där produktionen är medlet för att uppnå ett ekonomiskt resultat. I en kommun är det tvärtom. Där är pengarna ett verktyg som gör det möjligt för oss att nå målet – en bra verksamhet, säger Ilmar Reepalu.

Som ordförande och 2:e vice ordförande i SKL står Anders Knape och Ilmar Reepalu inför ett stort pedagogiskt uppdrag på både lokal, regional och nationell nivå.

Båda efterlyser en diskussion kring hur mycket välfärd kommunerna kan klara och hur långt medborgarnas valfrihet ska gälla. De är också överens om att det måste finnas en gräns för valfriheten när det handlar om verksamheter, som är subventionerade med skattemedel.

– Att vi lever längre, är friskare, rikare, mer utbildade och bättre informerade ökar vår livskvalitet,

men samtidigt blir frågan om hur vi ska utnyttja våra gemensamma resurser allt viktigare. Därför måste vi fundera över frågor som; Vem ska finansiera framtidens välfärd? Hur länge ska vi jobba? Hur ska pensionssystemen se ut?, säger Anders Knape och fortsätter:

– Det politiska uppdraget är inte att tjäna pengar och förtroendevalda politiker ska inte ägna sig åt sakfrågor i verksamhetsutövningen. Däremot ska vi skapa förutsättningar för att våra medarbetare ska kunna använda sin kunskap och sina resurser så bra som möjligt.

*"Effektivitet är att med låga kostnader leverera verksamhet med hög kvalitet."*

Anders Knape, ordförande, Sveriges Kommuner och Landsting samt ledamot i kommunfullmäktige i Karlstads kommun

Anders Knape beklagar också det faktum att många kommuner under 1990-talet raderade bort cheferna längst ut i organisationen.



– I dag är vi på väg att korrigera det misstaget som i värsta fall resulterade i att en enda chef fick ansvar för över hundra anställda.

Varken Anders Knape eller Ilmar Reepalu tror att låga kostnader automatiskt leder till en effektiv verksamhet. Eller att den bästa kvaliteten alltid kostar mest.

Båda tycker också att kommuner i allmänhet är bra på att jämföra sig med varandra och konstaterar belåtet att de flesta är generösa när det gäller att dela med sig av såväl goda erfarenheter som misslyckanden.

– Alla 290 kommuner och 20 landsting och regioner kan hitta bra lösningar och SKL:s jämförelser och utvärderingar visar att vi är på rätt väg. Men också att vi har kommit olika långt, säger Anders Knape.

För att nå ännu längre vill både han och Ilmar Reepalu se ett större utrymme för kommuner att anpassa verksamheten efter sina egna förutsättningar.

– När staten går ut med hårt detaljerade krav för att en kommun eller ett landsting ska få särskilda öronmärkta pengar så kan detta leda till suboptimeringar som i och för sig löser ett problem men samtidigt skapar flera nya, säger Ilmar Reepalu och fortsätter:

– Förhållandena är så olika i skilda delar av landet att det som kan verka vara rätt i Stockholmsområdet kan bli verkningslöst eller till och med fel i en annan del av landet.

Ofta är de öronmärkta statsbidragen också utformade så att de kräver stora administrativa resurser, läs byråkrati, för att hantera.

*Är privata utförare mer effektiva än offentliga?*

– Tyvärr vet vi inte svaret på den frågan, eftersom vi inte har varit tillräckligt bra på att upphandla, ställa krav och utvärdera verksamheten. Men om det är så, måste vi lära oss av det som är bra, säger Anders Knape och tillägger att den offentliga sektorn av tradition har större krav på sig än andra utförare.

Ilmar Reepalu utgår från egna erfarenheter från tiden som politiskt ansvarig för sjukvården i Malmö:

– När vi lade ut äldreomsorgen på entreprenad såg vi att de privata utförarna var billigare. Men vi såg också att de använde fler timanställda. Eftersom kommunen vill vara en god arbetsgivare med nöjda medarbetare, vill vi också erbjuda fler hel- och deltid.

Enligt Ilmar Reepalu ligger skiljelinjen mellan offentlig och privat drift främst i arbetsgivarrollen.

*”Effektivitet är att med rätt resurser och rätt metoder nå rätt resultat.”*

Ilmar Reepalu, 2:e vice ordförande, Sveriges Kommuner och Landsting samt ordförande för kommunstyrelsen i Malmö stad

– Min erfarenhet är att vi ofta har olika syn på frågor som arbetsmiljö och arbetsrätt.

Oavsett vilken verksamhetsform som fungerar bäst, är han helt överens med Anders Knape om att olika utförare oftast triggas varandra positivt. Ett sådant exempel är hemtjänstpersonalen i Umeå som först tappade sugen men sedan bestämde sig för att bli bäst (se sid 17). Ett annat är Söderviksskolan i Upplands Väsby (se sid 9).

## Gränslös samverkan i Umeå

Europas Kulturhuvudstad 2014, bästa kvalitetskommun, bästa It-kommun, bästa tillväxtkommun. Det är några av Umeå kommuns utmärkelser på senare år. Men så har det inte alltid varit.

När Jan Björinge kom till Umeå 1999 var hans uppdrag bland annat att få ordning på kommunens ekonomi. Då var underskottet drygt 200 miljoner kronor, men de senaste åren har Umeå redovisat stora överskott samtidigt som kvaliteten i verksamheten har ökat.

– När jag frågade cheferna varför de gjorde av med mer pengar än de tilldelats, svarade många att det var fel på budgeten.

*”Effektivitet är att göra rätt sak på rätt plats och till rätt pris och våga mäta oss på en öppen marknad.”*

Birgitta Persson Ståhl, chef för Städservice intraprenad, Umeå kommun

Att kommunicera produktivitet i en kommun är svårt, men i Umeå införde kommunledningen en modell som Jan Björinge i efterhand beskriver som ”genialisk”:

– Ökad produktivitet fick användas till extra löneökningar inom bestämda ramar under en följd av år. Förutsättningen var att målen uppfylldes och att kvaliteten inte försämrades. Ökad produktivitet sågs då inte längre som ett hot, utan som en möjlighet. Vi ändrade också styrreglerna så att nämnderna fick

behålla 100 procent av överskott och underskott till nästa år. Numera bestämmer fullmäktige övergripande mål och uppdrag, samt antar en slutlig budget redan i juni. Det gör att alla verksamheter i lugn och ro kan ägna hösten åt att planera nästa år.

Hans Lindberg(s) är ordförande i gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och menar att det nya arbetssättet skapar en kreativ trygghet.

– Med en budget i balans vågade vi till exempel skaffa bärbara datorer till alla gymnasieelever.

Att effektivisering automatiskt skulle innebära nedskärningar håller han inte alls med om:

– Genom att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har lämnat lokaler ute på skolorna, har skolorna kunnat byggas om inom befintlig ram. I och med att eleverna har bärbara datorer behövs inte heller några datasalar.

Jan Björinge och Hans Lindberg bygger hellre nya nätverk än ritar rutor i kommunens organisationschema. Från 1 januari 2010 slopades förvaltningarna för att åstadkomma mer gränsöverskridande samverkan utifrån brukar- och medborgarperspektiv. Nya arbetsformer utvecklas i samordningsområdena Unga, Vuxna, Kultur & Tillväxt samt Möjliggörande stöd. Kultur & Tillväxt omfattar all verksamhet som främst har medborgarperspektiv

bland annat samhällsbyggnad, tillväxtfrågor, fritid och kultur. Unga och Vuxna omfattar förskola, skola, äldre- och handikappomsorg och andra verksamheter som har brukare inom målgruppen.

Möjliggörande stöd omfattar all verksamhet som ger support till kärnverksamheterna som ekonomi, personal, fastigheter/lokaler, städ, upphandling, stadsarkiv, information, nämndsadministration, arbetsplatsstöd, juridik, It&telefoni, städ och annan service till den interna verksamheten.

Den politiska organisationen består av traditionella facknämnder samt av tre kommundelsnämnder. De senare finns i kommundelar, som tidigare var egna kommuner. De har ansvar för för- och grundskola, äldreomsorg, kultur och fritid. Nämndernas verksamhetsplaner genomförs av den nya samordnade organisationen.

– Vi bryter ny mark genom att riva upp gamla mönster och strukturer, säger Jan Björinge och berättar att all personaladministration lades samman till en process den 1 april 2010. Två månader senare gjordes samma sak med ekonomifunktionerna. Samordningen skapar nya möjligheter till rationaliseringar samtidigt som sårbarheten minskar. En ny beslutstödportal ska göra det lättare för budgetansvariga chefer och för förtroendevalda att hålla koll på ekonomi och kvalitet.

Som politiker ser Hans Lindberg också en annan nytta:

– Om en nämnd har allvarliga ekonomiska bekymmer kan den få hjälp av kommunens vassaste ekonomer. Att alla kanske inte är specialiserade på verksamheten kan vara en fördel eftersom de ser problemen med nya ögon.

Att lära av andra och varandra uppmuntras i Umeå kommun. Fullmäktige har bland annat anslagit nio miljoner kronor för att involvera industridesigners i 86 olika utvecklingsprojekt. Designhögskolans studenter och forskare har fört in nya perspektiv och nya verktyglådor inom bland annat socialtjänst, skola, bibliotek och samhällsplanering.

Men att bryta ny mark och utvecklas tillsammans tar tid eftersom processen måste förankras nog.

– Vårt mål är att alla ska ha medborgarnas bästa i fokus. För att kunna utvecklas och skapa bättre kvalitet måste alla förstå varför de ska arbeta på ett visst sätt. Det gäller både politiker och medarbetare, säger Jan Björinge som vill tona ned det dramatiska i att byta arbetsuppgifter eller chef.

– Vi måste lämna det hierarkiska sättet att tänka och låta arbetslag och kollegor ta större ansvar.

Umeå kommun är positiv till att överlåta en del av verksamheten till nya huvudmän.

– En stor organisation behöver sådana utmaningar, säger Hans Lindberg och nämner vuxenutbildningen som exempel:

– När kommunens verksamhet inte var tillräckligt flexibel, gick uppgiften till en privat utförare. Genom det sparade vi 1, 2 miljoner kronor samtidigt som nya utbildningar i till exempel svetsning har utvecklats för att locka nya målgrupper.

*Effektivitet är det när vi gör varandra bättre och bättre i våra roller.*

Jan Björinge, stadsdirektör, Umeå kommun

I Umeå finns både privata och kommunala äldreboenden och enligt Eva Andersson, ordförande i socialnämnden, tappade den egna hemtjänstpersonalen först sugen när kommunen började tillämpa eget val mellan olika utförare långt innan lagen om valfrihetssystem (LOV) infördes. I dag har de antagit utmaningen och satsar på att bli bäst.

En annan som vill bli bäst är Birgitta Persson Ståhl som för sju år sedan tog över kommunens städverksamhet. År 2010 fick hennes städserviceintraprenad ta emot kommunens egna prestigefyllda kvalitetspris, Årets verksamhet.

Intraprenadavtalet ger ökad frihet att fatta ”vettiga beslut”, som att investera i utbildning och plocka bort kvällsjobb. Ett resultat av de nya arbetsformerna är att alla medarbetare har blivit mer medvetna om kostnaderna.

– Att vara vardagssmart är både effektivt och produktivt. Därför är alla mina mellanchefer ekonomiskt ansvariga, vilket bland annat har lett till att en ekonom på heltid har ersatts av en kvartstjänst.

– Full insyn i ekonomin har gjort att de flesta numera inser att alla måste bidra till ökad kvalitet för att vi ska kunna behålla våra uppdrag – och därmed våra jobb. När en gymnasieskola tappade elever och ville minska sina kostnader tog personalen fram 25 bra idéer om hur detta skulle kunna lösas.

Birgitta Persson Ståhl håller noga koll på alla nyckeltal, inte minst dem som gäller personalens välbefinnande. Alla sjukskrivningar följs upp direkt och korttidssjuktalet har hittills minskat till 1,7 procent.

Umeå kommuns motto är att all personal ska vara sedd, hörd, respekterad och medskapande. För att leva upp till det kan alla påverka sitt arbetsschema och alla får en intern utbildning som leder till yrkesbevis.

– Alla har också fått beskriva vad som underlättar jobbet och det som inte kostar alltför mycket genomför vi direkt, säger Birgitta Persson Ståhl.

För att säkra att alla verksamheter har samma

**UMEÅ**

Invånare: 115.000  
 Ledamöter i fullmäktige: 65  
 Fördelning: 25(s) 13(m) 7(v) 6(mp) 5(fp) 4(c) 4(kd)  
 1(Rättvisepartiet)  
 Källa: www.umea.se

förutsättningar gör kommunen egna kvalitetsmätningar. Dessutom jämför man sig gärna och ofta med andra. Något som har lett till flera utmärkelser varav den största hittills kom år 2008 när samverkan mellan regionens bibliotek belönades med FN:s internationella pris för ”bästa innovation i offentlig sektor”.

Bakom utmärkelsen ligger ett hårt arbete för att skapa en gemensam organisation för 25 bibliotek i kommunerna Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Umeå, Vindeln och Vännäs.

Åke Samuelsson är enhetschef för stadsbiblioteket i Umeå och minns att de mindre kommunerna i början var rädda för att åtas upp av storkommunen Umeå

– För att undvika det tog vi alla beslut i konsensus där alla kommuner hade var sin röst.

I dag är låntagarna och medarbetarna i de mindre kommunerna de stora vinnarna. I alla fall om man ska lita till ökade utlåningssiffror och nöjdare kunder.

– De har tillgång till fler böcker, filmer och tjänster och det gemensamma lånekortet ger dem möjlighet att låna och lämna på vilket bibliotek som helst. För personalen innebär samarbetet bättre It-system samtidigt som både chefer och medarbetare fick nya kollegor, säger Åke Samuelsson.

För Umeås del innebär den nya organisationen bland annat bättre priser vid upphandlingar och ökade möjligheter att delta i EU-projekt. Genom att slå samman sina resurser har man också byggt upp en gemensam webbplats minabibliotek.se som fungerar som en virtuell filial med 3,5 tjänster.

Att tävla och få priser ökar medarbetarnas självförtroende. Men det behövs också modiga politiker som vet vad de vill och står för sina beslut.

– När media kritiserar oss för att vi gör studieresor för skattebetalarnas pengar brukar kommunstyrelsens ordförande säga att han kräver att vi tar del av goda exempel i omvärlden. Sådant sprider sig i hela organisationen, säger Jan Björinge som för dagen har prytt sitt kavajslag med en knallgul sol, som han nyss fick av en grupp besökare från Karlstad.

Andra kommuner som inspirerat Umeå är Nacka, Vara, Jönköping, Västerås, Luleå, Skellefteå, Sundsvall... men listan kan göras mycket längre.

Birgitta Forsberg är personaldirektör och konsta-

terar att Umeå kommun är ”tillräckligt stor för att ha en kritisk massa och tillräckligt liten för att saker ska hända”. Från 2011 har hon ett utökat ansvar för samordningen av Möjliggörande stöd.

– I mitt nya uppdrag ligger fokus på hur vi kan ge kärnverksamheterna bästa möjliga support. För mig är samordning inte detsamma som centralisering och jag ser våra administratörer i hög grad som innovatörer.

Liksom övriga i kommunledningen funderar hon också på hur organisationen ska kunna göra uppdraget mer begripligt samt på hur ett bra arbetsplatsstöd och ledningssystem ska se ut.

– Vårt grunduppdrag är att vara en bra arbetsgivare och för att vara det måste vi ha en gemensam vision. Tidigare har den handlat om att skapa ett hälsofrämjande ledarskap, men nu vill vi betona ett gott medarbetarskap för att visa att vi menar allvar med att medarbetarna är vår viktigaste resurs.

*”Effektivitet är när energi och kompetens kanaliseras i rätt riktning och skapar nöjdhet hos medborgarna och glädje och tillfredsställelse hos våra medarbetare.”*

Birgitta Forsberg, personaldirektör och ansvarig för Möjliggörande stöd, Umeå kommun

År 2010 har cirka 8 000 av kommunens drygt 10 000 medarbetare en personlig plan för sin kompetensutveckling. Det är en bit kvar innan alla har det, men läget är betydligt bättre än för fem år sedan då knappt var tredje anställd hade en plan.

Alla planer ska kvitteras av närmaste chef och utgöra grund för utvecklingssamtalen. Den årliga medarbetarenkäten omfattar bland annat frågor som: Jag bidrar till att göra mina kollegor bättre och bättre i sina roller. Jag bidrar till att göra min chef bättre och bättre i sin roll. Frågorna ställs också omvänt och alla frågor poängsätts på en sex-gradig skala.

Som ordförande i socialnämnden brottas Eva Andersson(s) ständigt med att få ut mer av varje skattekrona. Sedan slutet av 1990-talet har kostnaden sänkts med 5 procent – med bibehållen verksamhet. Något som få trodde var möjligt.

– Umeåbornas behov ökar för varje år men det var länge sedan vi kunde räkna med att få täckning för det. Eftersom vi inte kan skära ned på familje- eller äldreomsorgen, återstår bara att ”kvalitetseffektivera”, det vill säga se över processer och flöden, följa aktuell forskning och debatt för att så långt som möjligt hitta rätt lösning för varje individ.

Efter att ha frågat medborgarna vad de behöver vet man att många vill bo kvar hemma – och samtidigt

vara trygga. Många vill också bestämma mer när det gäller hemtjänsten. Vården vill man ha av väl utbildad personal. Kommunikationen med brukarna har gett kommunen god vägledning inför arbetet med en ny äldreplan som till stora delar går ut på att tänka nytt och bygga nätverk mellan olika huvudmän.

– Samverkan handlar i första hand om kompetens – inte om pengar. När det gäller vården om multisjuka får det inte spela någon roll varifrån pengarna kommer. Samma sak gäller elever med neurologiska sjukdomar där skolan och landstinget måste samarbeta, säger Eva Andersson och tillägger att kommunen och landstinget har en gemensam avsiktsförklaring. Ett annat framgångsrikt samverkans exempel är ett Ungdomstorg tillsammans med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

År 2007 utsågs Umeå till Årets It-kommun vid Kvalitetsmässan i Göteborg. Anledningen till priset var kommunens ”bredd och innovationsförmåga i It-satsningarna”.

Umeå var tidigt ute för att ge alla kommuninvånare ett bredband i världsklass. De senaste internationella jämförelserna visar att Umeå har det snabbaste bredbandsnätet i västvärlden. Bara några kommuner i Japan och Sydkorea har snabbare. Kommunen utvecklar också ständigt nya, effektiva It-tjänster och på intranätet finns idag 130 interna blanketter och formulär. På den externa hemsidan finns 120 som är riktade mot kommunens invånare. Där kan också medborgarna få svar direkt via en chatt.

Genom en sammanslagning av telefonväxlarna för Umeåregionens sex kommuner har antalet telefonister minskat från 22 till nio mellan åren 2002 och 2010. Ny teknik och rationaliseringar sparar drygt tio miljoner kronor om året, samtidigt som servicen och kvaliteten har förbättrats.

*”Effektivitet handlar om att få ut så mycket som möjligt av varje skattekrone samtidigt som kvaliteten är densamma – eller ännu hellre ökar.”*

Eva Andersson (s), ordförande i socialnämnden, Umeå kommun

Vid årsskiftet 2010/2011 införs en helpdesk i personalfrågor och inom Fritid sparar ett virtuellt föreningskansli 800 timmar för kommunen och lika många för föreningarna genom att aktivitetsbidraget hanteras digitalt.

Jan Långström är kommuns It-strateg och tycker att det är bra att alla gymnasieelever har fått egna datorer. Men det räcker inte:

– För att det ska fungera måste vi också erbjuda ett trådlöst nätverk som fungerar överallt. Ett annat

exempel är att erbjuda alla pedagoger i skolan anpassad datautbildning, från enkla och självinstruerande manualer till mentorer och support på distans.

Genom att delta i kommunens trendbevakningsgrupp provar han också olika modeller för att testa och utvärdera tekniska nyheter. Det gäller att få ut så mycket som möjligt för pengarna:

– Vårt system för sms-avisering ska kunna användas för att såväl påminna om besökstider som informera om skidspår och badtemperaturer. Annat på gång är nya digitala verktyg för att hantera bygglov och planera bemanningen inom hemtjänsten.

## Lean skapar guldkant i Vara

Man måste våga prova. Det säger undersköterskan Ann-Charlotte Warlund vid Östergårds äldreboende i Vara kommun och använder nästan exakt samma formulering som kommundirektör Gert Norell några timmar tidigare.

Samstämmigheten och modet att våga är typiska kännetecken för den lilla kommunen på Varaslätten mitt i Västergötland.

Hit kom kommundirektör Gert Norell år 1991 för att ta sig an uppgiften att spara 60 miljoner kronor.

– Det var 15 procent av hela budgeten och de första fem åren pratade vi nästan bara om pengar, säger han.

*Effektivitet är att se möjligheterna i det jag gör. Det handlar inte om hur fort man springer utan om vart man är på väg.*

Fredrik Nelander (s), kommunalråd, Vara kommun.

Kommunens slogan Vara Vågar är inte bara tomma ord och Gert Norell är stolt över att Vara vågade satsa på utveckling, i en tid då många valde att koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Ett omtalat bevis är att samtliga drygt tusen medarbetare åkte till Mallorca för verksamhetsutveckling år 2001. Sedan dess har det blivit liknande resor till både Island (2005) och Prag (2009).

Vansinne, tyckte vissa. En förutsättning för att kunna jobba effektivt, menar kommunens kvalitetschef Maria Viidas:

– För oss är verksamhetsutveckling ett sätt att praktisera kommunens värdegrund och den har bi-

dragit till en kollektiv insikt om att alla behövs, men också om att alla är olika. Vi har för avsikt att kontinuerligt arbeta med kommunövergripande verksamhetsutvecklingar och nästa resa är planerad till 2013.

Enligt Maria Viidas är det en styrka för kommunens medarbetare att ha en tydlig värdegrund som alla politiska partier är överens om. Och att denna värdegrund är skild från verktygen.

– Politikerna tittar på resultatet i form av brukarundersökningar och nationella prov, men det är vi som väljer verktygen. Just nu använder vi många av de traditionella leanverktygen, säger hon och syftar på metoderna ”A3”, ”värdeflödeskartläggning” och ”5S”.

Hon betonar också att man inte får tappa fokus på kunder och brukare bara för att man hushållar med resurserna. Samt att kommunen måste jobba långsiktigt effektivt för att kunna driva en bra verksamhet även när det blir brist på personal.

Vara kommun provade de första leanverktygen år 2004 men metoden har anor från 1911 då amerikanen Frederick Winslow presenterade sina tankar i skriften ”Principles of Scientific Management”. Sedan dess har både Ford och Toyota använt idéerna för att effektivisera sina bilfabriker. År 1990 myntades begreppet Lean Production och tankesättet används numera inom vitt skilda områden.

– Att arbeta med lean är att arbeta med offensiv kvalitetsutveckling och för vår del kunde det lika gärna ha hetat ”Bertils förbättringsarbete”. Nu heter det VaraLean men det viktiga är att allt vi gör hänger ihop och bottnar i värdegrunden. Efter några år är det också svårt att säga vad som är lean och inte lean, säger Maria Viidas och tillägger att många i kommunen har jobbat länge enligt samma grundtanke.

En av dem är Christina Dahlberg som tidigare var enhetschef för kommunens äldreboende Östergård. I dag delar hon skrivbord med Maria Viidas och är heltidsanställd leankoordinator.

Vara Lean började som ett projekt under två år, men är sedan 2006 helt införlivat i verksamheten. Efter som många är intresserade av att följa arbetet, finns det mesta dokumenterat på kommunens hemsida.

– Vi har inga hemligheter, säger kommundirektör Gert Norell. Tvärtom måste den offentliga sektorn hålla ihop och om det vi gör kan hjälpa andra att bli bättre så är det bara bra.

Fredrik Nelander(s) är nyblivet kommunalråd med ett förflutet som både anställd inom kommunens handikappomsorg och facklig förtroendemans för Kommunal. Även han är övertygad om att lean är bra – både för kommunens medarbetare och invånare.

– Politiker gör medarbetarna trygga genom att vara tydliga och visa att vi menar vad vi säger. Att alla måste hushålla med sin tid är inte konstigare än att vi måste hushålla med vår miljö. Inom politiken kan vi säkert använda lean för att effektivisera våra möten.

För att lean ska fungera måste alla lita på varandra. Några viktiga förutsättningar är att inte utse syndabockar och att all tid som sparas återförs till verksamheten.

– Att införa lean för att spara pengar är dömt att misslyckas, säger Maria Viidas. För att nå resultat måste alla vara delaktiga och känna att det som görs är för deras och brukarnas skull. Därför stannar all tid som frigörs i verksamheten och vi har inget krav från politikerna att spara pengar genom lean.

– Vi använder också bara de verktyg som passar oss och annat har vi anpassat efter våra behov, säger Maria Viidas och visar ett av verktygen från verksamhetsutvecklingen 2009; spelet LeanLir som består av en duk som garanterat tål kaffebläckor och en packe spelkort med verkliga situationer.

LeanLir spelas i tvärgrupper med sex personer som under spelets gång får i uppdrag att hitta slöserier i händelser som sker i organisationen.

Ett annat populärt verktyg är värdeflödeskartor som hjälper till att identifiera tids- och energitjuvar.

För att betona statusen på arbetet inleder kommundirektör Gert Norell alla kartläggningar. Dess-

utom delar kommunfullmäktige ut prischeckor på 20 000, 10 000 och 5 000 kronor till de enheter som kommer på de bästa effektiviseringsidéerna.

Varje kartläggning omfattar åtta deltagare och tar numera två dagar i anspråk (i början tre). Förutom Christina Dahlberg deltar ytterligare en handledare. Deras uppgift är att ställa obekväma frågor och driva processen framåt, medan det är medarbetarna som väljer vilka arbetsmoment som ska kartläggas.

*”Effektivitet är att alla vet vad de ska göra och hur det ska göras så att ingenting behöver kollas eller göras om.”*

Ingrid Larsson, undersköterska på korttidsboendet Rondellen, Vara kommun

Varje kartläggning börjar med en beskrivning av nuläget innan gruppen letar efter slöseri, analyserar orsaker och formulerar ett önskat läge som ska uppnås på 90 dagar – och helst utan extra resurser.

– Vet man inte vad som är dåligt kan man inte göra det bättre, konstaterar Christina Dahlberg som under åren har upplevt många oväntade aha-upplevelser.

Oftast handlar det om saker som dåliga rutiner och oordning eller brist på gemensamma standarder.

– De flesta människor är bra på att lösa problem men ibland löser vi fel del av problemet, säger Christina Dahlberg som har räknat ut att varje kartläggning i snitt frigör 28 procent arbetstid.

A3 är dels en metod för problemlösning, dels ett sätt att rapportera. Namnet är kopplat till pappersformatet och ett uppskattat exempel är Hälsa och säkerhet som illustreras med ett kryss av rutor som fylls i vecka för vecka. Grönt om inget händer, gult för tillbud och rött för olycka. Under krysset finns plats för noteringar om orsak och åtgärd.

– Alla chefer är skyldiga att följa upp säkerhetsarbetet men vi har hittills haft ganska stor arbetsinsats kring dessa delar. Med A3-metoden blir uppdraget både enkelt och tydligt, säger Christina Dahlberg.

För att skapa ordning och reda används metoden 5S (Sortera, Strukturera, Städa, Standardisera och Skapa vana).

På korttidsboendet Rondellen deltog undersköterskan Ingrid Larsson i avdelningens första värdeflödeskarta år 2007. Då var målet att få bättre morgon- och matrutiner samt skapa ordning i förråden.

– Tidigare var alla överallt samtidigt och ingen visste vad den andra gjorde.

För egen del tyckte Ingrid Larsson direkt att lean var ”roligt och intressant”, men hon minns att en del arbetskamrater var negativa i början. I dag är det däremot ingen som klagar.

## VARA

Invånare: 16.000  
Ledamöter i fullmäktige: 45  
Fördelning: 14(s) 14(m) 6(c) 4(fp) 2(kd) 2(v) 2(sd) 1(mp)  
Källa: www.vara.se

*”Effektivitet är att få så mycket som möjligt gjort. Helst mer än det som måste göras.”*

Ann-Charlotte Warlund, undersköterska på äldreboendet Östergård, Vara kommun

– Många var rädda för att det skulle leda till färre personaltimmar men så har det ju inte blivit. Däremot har vi en bättre arbetsfördelning nu.

Vem som ska göra vad står på en stor tavla i fikarummet. Över tavlan hänger ett diplom som talar om att enheten fått en utvecklingscheck på 5 000 kronor för tredjeplatsen i kommunens tävling Goda idéer. Priset fick enheten år 2008 för en blankett som visar brukarens behov av underkläder.

Förutom bättre ordning i förråden genom metoden 5S förvarar numera alla växelboende sina personliga saker i stora halvgenomskinliga plastboxar. Något som underlättar för både boende, anhöriga och personal. En annan förbättring är att förråden i rummen fylls på två gånger i veckan och att den som gör det har påfyllningsvagnen med sig för att spara onödigt spring till och från huvudförrådet.

Men lean är ett arbete som aldrig blir färdigt. För tillfället är telefonen (det finns för få) ett irritationsmoment och ett nytt larm kräver en del nya rutiner.

Både här och på avdelningen Östergård i en annan del av huset finns mängder av tavlor och checklistor i leans anda.

– Informationen ska vara där den behövs och när den behövs, poängterar Christina Dahlberg.

På Östergård har undersköterskan Ann-Charlotte Warlund och en kollega nyss haft en diskussion om huruvida det skulle vara tvättmedel eller inte när mopparna tvättas.

– En koll på checklistan i pärmen intill tvättmaskinen sparade flera minuters onödigt diskuterande, konstaterar hon belåtet.

Ann-Charlotte Warlund har gjort minst två värdeflödeskartor som har sparat en hel del tid.

– Det är mest små förbättringar som att spara utrymme genom att vrida tvättvagnarna ett kvarts varv, märka alla hyllor i förrådet och skaffa en särskild vagn för alla julsaker.

Tiden som sparas används bland annat för att ge de boende ”Guldkant”.

– När morgonrutinerna går smidigare får vi mer tid över för aktiviteter. Den mest populära kallas Guldkant och är en möjlighet för oss att göra något på tu man hand med någon av de boende. Det kan vara att baka, lyssna på musik, måla naglarna eller bara prata, säger Ann-Charlotte Warlund.

På en whiteboard i personalrummet finns en cirkel med fyra ”tårtbitar” märkta med P, D, C och A. Bokstäverna står för Plan (planera), Do (göra), Check (kolla) och Act (handla), vilket är ytterligare ett leanverktyg. På samma tavla hänger en plastficka med lappar med förbättringsidéer. På en av dem har Ann-Charlotte Warlund skrivit ”Börja ha möte på onsdagarna om lean-tavlan igen”.

– Jättebra, kommenterar CD, som vet att mötena inte blir av därför att resultatenhetschefen inte har haft tid och håller med Ann-Charlotte om att det går lika bra att ha mötena utan chef. På den andra lappen har någon annan skrivit ”Starta 5 S-ronden igen”.

Uppföljning är en viktig del av lean. Trots att alla är överens om fördelarna med ett nytt arbetssätt, konstaterar både Ingrid Larsson och Ann-Charlotte Warlund att det är lätt att falla tillbaka i gamla mönster.

– Hjärnan har en märklig förmåga att känna det som vi inte har gjort. Har vi lyckats nå 12 av 15 mål tänker vi mest på de tre ouppfyllda, vilket skapar ett onödigt missnöje, konstaterar Christina Dahlberg.

Att arbetet med lean har lönat sig på äldreboendet är uppenbart, men resultatet märks även på central nivå.

– Vi ser att vi har fått ett gemensamt språk i organisationen som gör det lättare att diskutera förbättringar med varandra, säger Maria Viidas och tillägger att ingen längre uppfattar det som om man letar efter en syndabock bara för att man lyfter slöserier.

– Det blir också en helt annat tyngd i arbetet när alla enheter i en hel kommun drar åt samma håll.



## ”Jämförelser med andra ger otrolig kraft”

Benchmarking passar kommuner och landsting ovanligt bra. Offentlighetsprincipen och våra identiska verksamheter gör att vi både kan och ska kopiera varandra. Det menar Håkan Sörman och konstaterar att alla vill göra ett bra jobb. Och att ingen vill hamna sist på listan.

När Håkan Sörman tillträdde förbundets VD-rum för sju år sedan, hade han ambitionen att införa ”vet-tiga” jämförelser vad gäller kvalitet. Men det var ingen självklar uppgift. Många var emot att värdera och ranka organisationens medlemmar. Håkan Sörmans motargument var att ”det är bättre att vi jämför, än att Skattebetalarnas Förening eller media gör det”.

– Vi är inte tvingade att jämföra, men för mig är det självklart att det är vi som ska leda utvecklingen inom vår egen sektor, säger Håkan Sörman som tänkte att förbundet antingen skulle få ett svenskt mästerskap i bortförklaringar eller något annat.

– Och vi fick något annat. Både kommuner och landsting tog emot idén om jämförelser med öppna armar. Jämförelserna hjälpte också till att nyansera

diskussionen om vad som är bra och dåligt i verksamheten.

– Innan dess pågick en yvig debatt, som ofta gick ut på att ingenting var bra. Tack vare jämförelserna kunde vi visa att Sverige erbjöd en utmärkt vård till den som blev svårt sjuk. Men vi såg också till exempel att kötiden till en höftledsoperation var orimligt lång och kunde sätta in våra resurser där.

Inspirerad av normmännens EffektiviseringNetwork startade SKL år 2007 ett Jämförelseprojekt med stöd av Finansdepartementet och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Inom projektet, som avslutades 2010, har 190 kommuner mätt och jämfört sina verksamheter i 28 lokala nätverk.

– Genom att jämföra sig med dem som är lika, går

### ÖPPNA JÄMFÖRELSE

SKL har gjort öppna jämförelser sedan 2006. Syftet med jämförelserna är att sporra ambitionen att nå bättre resultat och visa exempel på hur man kan gå vidare. Varje kommun och landsting rangordnas, från bästa till sämsta värde. En öppen publicering av jämförelserna gör debatten mer faktabaserad vilket stärker medborgarnas förtroende för verksamheterna.

Rapporternas indikatorer redovisas uppdelade på resultat (vad har verksamheten åstadkommit) och resursindikatorer (vad har verksamheten använt för resurser). De ”tyngsta” indikatorerna är de som mäter medborgarnas nytta av verksamheten och de som sätts i relation till de resurser som används.

[www.skl.se/oppnajokforelser](http://www.skl.se/oppnajokforelser)

### JÄMFÖRELSEPROJEKTET

Jämförelseprojektet pågick under tiden 2007–2010 i syfte att jämföra kostnader och kvalitet i lokala nätverk. Under projekttiden samarbetade drygt 190 kommuner i 28 nätverk om 5–10 kommuner.

Inriktningen var att försöka finna sambandet mellan kostnader och kvalitet. Huvudsyftet var att utveckla kvalitetsmått som skulle kunna användas i det lokala förbättringsarbetet. Varje nätverk bidrog också till att kontinuerliga jämförelser blev ett bestående inslag i arbetet med att förbättra sig.

Alla nätverkens rapporter, kvalitetsmått och resultat finns på jämförelseprojektets webbplats samt i Kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

De flesta kommunerna i projektet har även anslutit sig till Kommunens Kvalitet i Korshet (KKiK) som årligen undersöker verksamhetens kvalitet ur fem perspektiv – tillgänglighet, trygghet, information och delaktighet, effektivitet och kommunen som samhälls-utvecklare. Även dessa resultat finns i Kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

Våren 2011 arbetar många kommuner vidare i sina nätverk och tar fram mått och jämförelser utan projektstöd.

[www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se) (Jämförelseprojektet)  
[www.kolada.se](http://www.kolada.se) (Kommun- och landstingsdatabasen Kolada)

det inte längre att skylla på olikheter. Alla förstår ju att Danderyd och Malmö inte kan jämföra sina eleverns kunskaper i svenska. Som stadsdirektör i Södertälje tittade jag på Huddinge, Botkyrka och Haninge. Inte på Danderyd.

Håkan Sörman är väl medveten om att det kommunala självstyret och andra olikheter alltid kommer att leda till skillnader. Men de får inte vara för stora.

– Våra analyser visar ett mycket svagt samband mellan resurser och resultat. Störst betydelse har ledarskapet och hur pengarna används. När jämförelserna fungerar bra, ska det dyka upp en tankeställare om två verksamheter med lika förutsättning visar olika resultat.

Under lågkonjunkturen styrdes mycket av utvecklingen av kommunernas ekonomiska problem. Men så är det inte längre. Våren 2011 har sektorn ett samlat överskott på närmare 20 miljarder kronor. Bara 14 av 290 kommuner och 2 av 21 landsting redovisar underskott.

Enligt Håkan Sörman är det ett problem att den offentliga sektorn räknar pengar som ett mått på vad man åstadkommer. Ett annat problem är att pengarna inte fördelas utifrån kvalitetsfaktorer.

– Ju fler kommun- och landstingsledningarna som kopplar ihop begreppen kvalitet och pengar desto mer betydelse får våra jämförelser.

Eftersom landstingen hade kommit längst genom sina kvalitetsregister, började SKL att jämföra verksamheter inom vården. Därefter gick man vidare med skola och äldreomsorg – med ambitionen att så småningom komma ända ned till enskilda arbetsplatser. Sedan dess har det fortsatt med flera områden och år 2011 börjar man jämföra även klimatarbete och näringslivsklimat.

Om Jämförelseprojektet var ett sätt att få igång arbetet, handlar det nu om att föra ut kunskapen om vad som leder till goda resultat. Många av förbundets medlemmar frågar också efter styrsystem som jämställer kvalitet med ekonomi och väger in båda.

– Vi vet ännu inte hur de nya systemen ska se ut men vi vet att de måste bli mer specifika och att de inte kan bygga på ekonomiska begrepp som utgår från budgetar som i sin tur är bundna av kostnadsramar.

En annan av Håkan Sörmans framtidsfrågor är hur kommuner och landsting ska kunna öka produktiviteten, det vill säga göra mer av samma sak utan att det kostar mer pengar.

För att öka intresset för jämförelser driver SKL kampanjer, varav en har handlat om att minska sjukvårdsrelaterade infektioner.

– Efter två år hade antalet infektioner halverats och många hundra liv räddats.

Våren 2011 utmanar SKL kommunernas skolor i konsten att förbättra resultaten i matematik.

– När vi ser elevernas allt sämre resultat måste vi fråga oss hur vi arbetar och ringa in vilka faktorer som styr utvecklingen, säger Håkan Sörman.

– Inom sjukvården handlade det inte bara om utrustning och mediciner. Det handlade också om hur snabbt man behandlar en viss åkomma. På samma sätt styr ledarskap och kunskap hur vi lär ut matematik till elever som kommer till Sverige i nioårsåldern.

Att jämförelserna inom sjukvården sker tillsammans med Socialstyrelsen, ger dem legitimitet och eliminerar risken att någon ska tolka resultaten som propaganda från SKL, menar Håkan Sörman och öppnar för liknande samarbete med andra statliga tillsynsmyndigheter. Just nu pågår diskussioner med Skolinspektionen.

## Slutord om effektivitet

Allt oftare framhålls att den kommunala verksamheten både kan och måste bedrivas mer effektivt. Med en åldrande befolkning och stigande förväntningar kommer det att vara svårt att hålla kostnaderna på en nivå som är förenlig med god ekonomisk hushållning.

Samtidigt finns många olika tolkningar av innebörden i en ökad effektivitet. Många uppfattar ökad effektivitet som en omskrivning för nedskärningar och sänkta ambitioner eller mer allmänt som lägre kostnader. Men ibland likställs ökad effektivitet med bättre kvalitet eller bättre resultat i verksamheten. Mångfalden av uppfattningar återspeglas i intervjuerna i denna skrift: ”Att utnyttja tiden på bästa sätt”, ”att skapa nytta för kunden”, ”att jobba smart” är några förslag som nämns.

Gemensamt för alla är att effektivitet har att göra med knapphet på resurser. Alla kommuner brottas alltid mer eller mindre med en brist på resurser. Det finns också alltid brister att rätta till, behov att tillgodose eller möjligheter att utnyttja. Oftast är det helt enkelt brist på pengar som sätter gränser, den beslutade budgeten räcker inte, men ibland kan hindret vara brist på lämplig personal.

En allmän definition av effektivitet är ”uppnådda resultat i förhållande till insatta resurser”, eller förenklat – vad medborgarna får för sina skattepengar eller hur mycket verksamheten får kosta. Ett mått på hur effektiv en verksamhet är, måste således bestå av både resultat och kostnad. Att en skola vid en jämförelse uppvisar bättre resultat (till exempel mätt med elevernas meritvärden) innebär inte

nödvändigtvis att den är mer effektiv än en annan skola med sämre resultat. För att bedöma det måste vi även beakta hur mycket resurser skolorna använder, det vill säga om kostnaderna är olika.

Att knyta effektivitet till kostnader och resultat har fördelen att olika kommuner kan mätas och värderas på samma skala. Men samtidigt finns ett mått av godtycklighet i hur olika resultatindikatorer vägs samman för att få en helhetsbild av verksamheten. Om en skola jämfört med andra visar bättre genomsnittliga pedagogiska resultat, men samtidigt har en större andel elever som inte klarar kravet godkänt, är det inte självklart hur skolans resultat ska värderas. Hur kommunens politiska ledning, verksamhetsföreträdare respektive brukare värderar resultaten kan bero på var man lägger störst vikt.

Ett delvis annat sätt att uppfatta begreppet effektivitet är att knyta det till de politiska mål som kommunen formulerat och definierat det som måluppfyllelse i förhållande till resursåtgång. Effektivitet får då en direkt koppling till den demokratiska processen. En invändning är att effektiviteten då blir beroende av hur ambitiösa mål som definieras. En kommun med höga ambitioner skulle kunna ha lägre effektivitet än en mindre ambitiös – även om den når bättre resultat. Oftast råder politisk enighet om vilka mål

verksamheten ska uppnå, men i princip kan ett majoritetsskifte innebära att effektiviteten ändras därför att kommunens mål formuleras om.

I intervjuerna återkommer nöjda medborgare eller brukare som ett övergripande mål. För en demokratiskt vald kommunledning väger naturligtvis medborgarnas värdering mycket tungt. Men det räcker inte. Den som inte vet bättre kan vara nöjd även med en dålig verksamhet. I andra verksamheter som berör små grupper kanske inte missnöjet märks. Och ibland måste mer resurser föras till grupper med större behov, vilket kan skapa missnöje hos dem med mindre behov.

Politiska mål avser inte alltid verksamhetens resultat utan kan vara knutna till processen. Att det är resultaten som räknas håller de flesta med om. Men ofta är det svårt att finna bra mått på resultat. Lösningen blir då att sätta upp mål i termer av processmått som antas vara kopplade till resultat. Ett exempel är att måttet personaltätthet ibland är ett mål.

Resurser likställs normalt med kostnader. Det är naturligt att vi frågar oss hur mycket verksamhet vi får för skattepengarna. Men när vi jämför olika kommuner är det viktigt att ta hänsyn till både olika förutsättningarna och att löner och priser kan vara olika. En kommun kan vara mycket effektiv men har högre kostnader eftersom den arbetar med sämre förutsättningar. I SKL:s jämförelser används därför ofta kostnadsutjämnings modeller som grund för att justera demografi, geografi och andra skillnader i förutsättningar. Men dessa modeller fångar inte allt som är relevant för kostnaderna.

Att en verksamhet är effektiv i dag betyder inte heller att den nödvändigtvis är det i morgon. Effektivitet är också en process över tid. Det måste finnas incitament för att anpassa verksamheten till ändrade förutsättningar i framtiden.







## Jakten på effektivitet

### – Några exempel på mod och metod

Att bedriva den kommunala verksamheten så effektivt som möjligt är en utmaning som man ständigt arbetar med i de kommunala styrsystemen. Runt om i landet finns det många exempel på effektiva och förnuftiga arbetssätt. Det är dock inte självklart att något som fungerar bra på ett ställe fungerar lika bra hos någon annan. Det är många pusselbitar i en styrningskedja som ska falla på plats för att något ska fungera bra.

I denna skrift kommer ni att möta några olika angreppssätt på denna problematik från Umeå, Vara, Upplands-Väsby och ett antal kommuner i västra Sverige, samt från Sveriges Kommuner och Landsting.

Om det varit möjligt hade vi gärna presenterat en komplett uppsättning av verktyg för ett effektiviseringsarbete, ämnesområdet är dock alltför komplext för att lyckas med det. Vår förhoppning är dock att dessa exempel kan ge inspiration till ett fortsatt effektiviseringsarbete i kommunsektorn.

Beställ eller ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-663-7