Nya grepp –

kommunal förnyelse och kompetensutveckling

SOU 1998:91

Betänkande av Kommittén för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Nya grepp –

kommunal förnyelse och kompetensutveckling

SOU 1998:91

Betänkande av Kommittén för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Statens offentliga utredningar
1998:91
Inrikesdepartementet

Nya grepp –
kommunal förnyelse och kompetensutveckling

Slutbetänkande av kommittén för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

ISBN 91-38-20961-6
ISSN 0375-250X

Elanders Gotab, Stockholm 1998

Till statsrådet Jörgen Andersson

Regeringen beslutade den 29 augusti 1996 att tillkalla en kommitté med uppgift att fördela medel till projekt som avser att underlätta omstruktureringen av verksamheten i kommuner och landsting. Kommittén skulle fördela upp till 200 miljoner till projekten.

Till ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 19 september 1996 dåvarande planeringschefen, nuvarande statssekreteraren Sören Häggroth. Som övriga ledamöter förordnades vid samma tidpunkt utredaren Erik Ander, sektionschefen Lena Thalin, överdirektören Erika Thelning samt departementsrådet Agneta Rönn-Diczfalusy.

Att som experter delta i kommitténs arbete förordnades fr.o.m. den 19 september 1996 departementssekreteraren Inger Ahlbäck, förhandlingschefen Tore Hamnegård, departementssekreteraren Eva Hjortendal-Hellman, departementssekreteraren Lars Nilsson, förbundsstyrelseledamoten Jeanette Rigné samt andre ordföranden Sten Törnblom.

Sten Törnblom entledigades fr.o.m. den 1 januari 1998. Fr.o.m. sistnämnda datum förordnades andre ordföranden Lars-Åke Almqvist som expert.

Som sekreterare för kommittén har departementssekretaren Per Högström tjänstgjort fr.o.m. den 2 september 1996 t.o.m. den 15 april 1997. Fr.o.m. den 1 april 1998 t.o.m. den 30 juni 1998 har fil.kand. Åsa Person tjänstgjort som sekreterare.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Nya grepp - kommunal förnyelse och kompetensutveckling (SOU 1998:91).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 1998

Sören Häggroth

Erik Ander *Lena Thalin* *Erika Thelning*

Agneta Rönn-Diczfalusy

/Åsa Person

Innehåll

Innehåll

Sammanfattning

Kommittén för kommunalt omstruktureringsstöd tillkallades enligt beslut vid regeringens sammanträde den 29 augusti 1996. Kommitténs uppdrag var att fördela upp till 200 miljoner kronor till projekt som skulle underlätta omstrukturering i kommuner och landsting. De 200 miljoner kronorna var en del av de av riksdagen beviljade 400 miljoner som anvisats för särskilda insatser i kommuner och landsting.

Kommuner och landsting skulle ansöka om projektmedel hos kommittén som sedan skulle fördela medlen. De beviljade projekten skulle sedan slutredovisa erfarenheter och resultat till kommittén i mars 1998. Kommittén skulle sedan redovisa en samlad bedömning av projektverksamhetens resultat och erfarenheter senast den 1 juli 1998.

Totalt inkom 163 ansökningar till kommittén. Dessa ansökningar motsvarade ett bidragsbelopp på närmare en miljard kronor. Kommittén beslutade efter beredningsarbete att bevilja bidrag till 66 projekt med ett totalt bidragsbelopp på 198,2 miljoner kronor. De enskilda bidragsbeloppens storlek varierade mellan 13 miljoner kronor och 300 000 kronor. Kommunerna och landstingen skulle själva delfinansiera projekten med minst 50 procent av kostnaden.

Av de 66 beviljade projekten har 62 genomförts. Det totala utbetalda bidragsbeloppet är 185,4 miljoner kronor. Då kommitténs medel är del av de 400 miljoner kronor som riksdagen anvisat till särskilda insatser för vissa kommuner och landsting så finns de medel som kommittén inte förbrukat kvar i det anslaget.

De projekt som genomförts har i stor utsträckning innefattat olika typer av kompetenshöjande insatser. Genom projektverksamheten har också skapats sysselsättning i berörda kommuner och landsting. Det finns en mångfald i hur projekthuvudmännen valt att utforma projekten och de insatser som gjorts. Vissa projekt innehåller kortare utbildningar för många anställda medan andra innehåller längre utbildningar för ett färre antal anställda. Det finns också en variation i de sysselsättningseffekter som redovisas. I vissa fall är det längre vikariat för ett färre antal personer, i andra fall anställdes många vikarier under kortare perioder. En total summa för hur många som deltagit i kompetensutveckling och för hur många som berörs av sysselsättningseffekter måste betraktas med dessa faktorer i åtanke. Uppskattningsvis har mellan 13 000 och

14 000 personer fått kompetensutveckling via projekten och cirka 3 000 har berörts sysselsättningsmässigt, därutöver finns ett antal personer som berörts genom att de inte inte sagts upp. Projekthuvudmännen har i dessa fall redovisat att de inte sagt upp tillsvidareanställd personal men att det inte går att ange en siffra för hur många man hade behövt säga upp utan kommitténs bidrag.

De verksamhetsområden där projekten genomförts finns inom hela den kommunala och landstingskommunala sektorn. Projekten kan berörra ett eller flera verksamhetsområden. Ungefär tre fjärdedelar av projekten berör vård och omsorgsområdet. Här finns både utbildningar för undersköterskor m.fl. men också specialistutbildningar för sjuksköterskor och läkare. Strax under 40 procent av projekten berör skola och barnomsorg. Adminstrativ personal som kanslister och assistenter är en annan grupp som fått kompetenshöjande insatser.

Utbildningar som genomförts är både grundkompetensutbildningar och spetsutbildningar. I ungefär två tredjedelar av projekten redovisas att man arbetar i arbetslag och med gruppsamverkan och team-building. Samverkan finns också inom olika verksamheter exempelvis inom vård och omsorg där man arbetar med vårdkedjor. Ett annat inslag i projekten är att arbeta med kompetensplanering och kartläggning av det framtida personalbehovet. Detta kan ses mot bakgrunden av en generellt hög medelålder i kommuner och landsting vilket kommer att ge ett stort nyrekryteringsbehov genom stora pensionsavgångar.

På uppdrag av kommittén har en särskild utvärdering gjorts av 11 projekt. Utvärderingen redovisas i bilaga. Innehåll och slutsatser i utvärderingen är författarnas egna.

Kommitténs samlade bedömning av projektverksamheten är att projektverksamheten i stort ligger väl i linje med intentionerna i direktiven.

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag och direktiv

Kommittén för kommunalt omstruktureringsstöd tillkallades enligt beslut vid regeringens sammanträde den 29 augusti 1996. Kommitténs uppgift definierades i direktiven (dir. 1996:67) som att fördela medel till projekt som avser att underlätta omstruktureringen av verksamheten i kommuner och landsting.

Riksdagen beslutade i juli 1996 att högst 200 miljoner kronor av de 400 miljoner kronor som hade anvisats för särskilda insatser i kommuner och landsting år 1996, skulle få användas för projekt i kommuner och landsting (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307). Projekten skulle bidra till att den fortsatta omstruktureringen i kommuner och landsting sker på ett sådant sätt att kvaliteten i verksamheten kan säkerställas på lång sikt samt ge positiva sysselsättningseffekter under den tid de varade.

I kommitténs direktiv konstaterades vidare att den ekonomiska situationen i den kommunala sektorn innebar att det fanns ett fortsatt stort behov av omstrukturering av verksamheten. För åren 1997 och 1998 hade regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet kommit överens om vissa ömsesidiga åtaganden. Förbunden hade bl.a. åtagit sig att verka för att kommuner och landsting i möjligaste mån skulle undvika att säga upp fast anställd personal.

Kommuner och landsting skulle via ett ansökningsförfarande, hos kommittén, söka medel till omstruktureringsprojekt. För projekt som beviljades medel kunde bidrag utgå för lönekostnader, med högst 50 procent av den totala projektbudgeten. Resterande projektkostnad skulle huvudmannen själv svara för.

Direktivet angav vidare att kommittén skulle ha beslutat om fördelning av medel senast den 15 januari 1997. De kommuner och landsting som beviljats medel skulle senast den 31 mars 1998 redovisa erfarenheter och resultat till kommittén. Därefter skulle kommittén senast den 1 juli 1998 redovisa en samlad bedömning av projektverksamhetens resultat och erfarenheter.

Kommittén skulle i sitt arbete beakta regeringens allmänna direktiv till kommittéer, avseende redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124), regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggande arbete (dir. 1996:49) samt att pröva offentliga åtaganden (dir 1994:23). Direktivet i sin helhet finns som bilaga 1.

1.2 Kommitténs arbete

Kommittén beslutade vid sitt första sammanträde att ansökan om projektmedel skulle lämnas in senast den 1 december 1996. Därefter gick en inbjudan ut till samtliga kommuner och landsting att anmäla intresse för att bedriva omstruktureringsprojekt. Ytterligare ett brev sändes ut i oktober 1996 där kraven på projektsökande närmare preciserades.

Kommittén angav i brevet olika exempel på hur projekt skulle kunna vara utformade för att beviljas bidrag. Intressanta karaktäristika för omstruktureringsprojekt var att de skulle:

-*främja kompetensutveckling;*
-*kännetecknas av långsiktighet och nytänkande;*
-*vara gränsöverskridande*, till exempel genom samverkan mellan olika huvudmän;
-*innehålla försök med ändrad arbetsorganisation* samt
-*skapa möjligheter, resurser och kompetens för omstruktureringen.*

Det underströks även i brevet bl.a. att kommuner och landsting redan i inledningsskedet skulle planera för projektets uppföljning och utvärdering. Här angavs också att en delredovisning skulle lämnas in där huvudmannen skulle redovisa hur projektverksamheten avlöpt.

Beredningsarbetet i kommittén genomfördes i olika steg. Ledamöter och experter i kommittén gjorde först en egen bedömning av ansökningarna och därefter diskuterades ansökningarna gemensamt. Den 10 januari 1997 fattade kommittén ett beslut om att bifalla 66 projekt vilka sammantaget beviljades bidrag om totalt 198,2 miljoner kronor. Under februari och mars 1997 slöts sedan avtal mellan respektive projektdrivande huvudman och kommittén. I avtalen beskrevs projektets syfte, innehåll, kommitténs beslut om bidrag, kostnader och hur projektet skulle slutredovisas.

Kommittén beslutade senare att 1,4 miljoner kronor av de resterande medlen skulle användas för att göra en utvärdering av projektverksamheten. Denna utvärdering redovisas i avsnitt 3.2. Utvärdernas rapport finns i sin helhet i bilaga 3.

Kommittén har även genomfört två studiebesök hos projekthuvudmän. Ett antal projekt har också redovisats för kommittén vid dess sammanträden.

2 De inkomna ansökningarna

2.1 Helhetsbilden av ansökningarna

Totalt inkom 163 projektansökningar till kommittén. Av dessa var 22 från landsting, två från kommunalförbund och de övriga från kommuner. Det bidragsbelopp som de olika huvudmännen begärde uppgick sammanlagt till närmare 1 miljard kronor.

Nästan samtliga projekt innehöll någon form av kompetensutvecklande åtgärder för de anställda. I vissa fall utgjorde utbildningen själva kärnan i projektet. I andra ingick utbildningen som en del i ett större förändringsarbete. Samtliga ansökningar hade mer eller mindre tydliga målformuleringar antingen om direkta sysselsättningseffekter eller om säkerställande av kvalitet i verksamheten, eller båda.

Kopplingen till ett konstruktivt förändringsarbete varierade, i några fall gav projekten intryck av att vara allmänna metodutvecklingsprojekt, snarare än direkta omstruktureringsprojekt i sig.

En vanlig målgrupp för kompetensutvecklande åtgärder i projektansökningarna var vårdpersonal i kommuner och landsting samt personal i barnomsorgen. Ett antal projekt riktade sig främst till kanslister och annan administrativ personal. Kökspersonal, lokalvårdare samt personal i teknisk förvaltning förekommer mer sällan som målgrupp för projektverksamheten.

2.2 De bifallna ansökningarna

Kommittén beviljade medel till totalt 66 projekt i kommuner och landsting. Bidragen till projekten uppgick totalt till 198,2 miljoner kronor. De enskilda bidragens storlek varierar. Det högsta bidraget var 13 miljoner kronor till en enskild projekthuvudman och det lägsta var 300 000 kronor. Då projektens omfattning och kostnader varierar så var det naturligt att även bidragens storlek varierade. Kommittén bedömde bidragens storlek individuellt, men utgångspunkten var att bidrag om högst 50 procent av projektbudgeten kunde beviljas. Resterande projektkostnad skulle finansieras av kommunen eller landstinget.

Projekten valdes i första hand ut efter kriterierna metodintresse och omstruktureringsbehov.

Cirka 70% av de utvalda projekten valdes för att de bedömdes ha ett *tydligt metodintresse*. De resterande projekten beviljades stöd främst på grund av att kommunen/landstinget har ett stort omstruktureringsbehov och att de projekt som skulle bedrivas var tydligt kopplade till detta behov.

Gemensamma för de projekt som bedömts som tydligt metodintressanta är ett antal faktorer:

-De innehåller *något mer än ordinär kompetensutveckling*. I vissa fall är målgruppen för fortbildningen ovanlig, eller typen av utbildning. I andra finns nytänkande vad gäller arbetssätt, organisationslösningar m.m.

-De innehåller ofta inslag av *gränsöverskridande samverkan*, antingen genom att olika delar av kommunens/landstingets interna organisation skall samverka på ett nytt sätt eller genom att ett utvecklat samarbete skall ske med andra huvudmän.

-Det finns ett antal projekt med långsiktigt syfte att på ett *genomgripande sätt se över kvaliteten* i hela den kommunala organisationen.

-Några projekt är intressanta för att de på ett väl genomtänkt sätt *tar vara på och drar nytta av kunskap och engagemang hos den egna personalen i förändringsarbetets alla faser*.

De beviljade projektens omfattning varierar från att gälla omstrukturering av delar av verksamhet eller enheter till att omfatta hela organisationer dvs. kommuners och landstings totala verksamhet. Vissa ansåg att man ville börja inom en del av verksamheten för att sedan sucessivt genomföra omstrukturering i hela verksamheten. Andra ansåg att de ville genomföra en total omstrukturering direkt.

Kommittén har i sin bedömning sett till de enskilda projektens mål och syfte. Aspekter såsom sysselsättningseffekter och den sökandes ekonomiska ställning har också vägts in vid bedömningen. Projekten uppvisar även variationer vad gäller yrkesgrupper som omfattas av projektens syfte. En stor del av projekten rör personal inom områdena vård och omsorg, skola och barnomsorg och yrkesgruppen kanslister och assistenter. Projekt för det tekniska området samt flera projekt som innefattar personal inom vaktmästeri, kök och lokalvård finns.

Kommittén skall i enlighet med direktivet redovisa regionalpolitiska konsekvenser. De beviljade projekten visar en spridning över landet som innebär att ett 40-tal av projekten dvs. två tredjedelar drivs av kommuner och landsting inom de nationella stödområdena. Många av projekten faller också inom EU:s geografiska stödområden mål 2, mål 5b och mål 6.

En kort presentation av de beviljade projekten finns i bilaga 2.

3 Resultat av projekten

3.1 Översiktlig redogörelse för resultatet av projektverksamheten

I de avtal som slöts mellan huvudmännen och kommittén förband sig huvudmannen att lämna in en slutredovisning, som bl.a skulle beskriva erfarenheter och resultat av projektverksamheten. Redovisningen skulle skickas in till kommittén senast den 3 april 1998. Två tredjedelar av redovisningarna hade kommit in vid angivet datum. Därefter har resterande projekthuvudmän lämnat in slutredovisningar under hand.

Slutredovisningarna varierar mycket i omfattning och innehåll och i hur detaljerad redogörelse som lämnas. Slutredovisningarna har i vissa fall närmast karaktären av lägesrapporter eftersom projekten i praktiken kommer att avslutas senare under året. En sammanfattning av projekthuvudmännens slutredovisningar presenteras i de följande avsnitten.

I redogörelsen för resultatet av projektverksamheten har vi valt att lyfta fram intressanta slutsatser och exempel som slutredovisningarna ger istället för att totalredovisa alla enskilda projekt var för sig. Vi vill göra läsaren uppmärksam på att de procentuppgifter som finns avser procent av genomförda projekt. Ett projekt kan innehålla flera insatser vilket gör att respektive projekt kan ingå i flera redovisade procentsatser.

Under rubriken *Projektens genomförande* redovisas bl.a. det totala antalet genomförda projekt, slutrapporterna och hur utvärderingen skett i projekten. Förändringar av projekten belyses också under denna rubrik. Avsnitten om *sysselsättningeffekter* och *kompetensutveckling* inleds med en kort inledning om nuläget och framtida behov i kommuner och landsting för att skapa en ram för innehållet i de genomförda projekten.

3.1.1 Projektens genomförande

Kommittén beviljade medel till totalt 66 projekt. Av dessa har fyra projekt inte genomförts. Skälen till att de inte genomförts varierar.

Då arbetet med projekt är en process i sig så kan en ursprunglig projektidé behöva anpassas över tiden när erfarenheter i projektet visar på nya behov eller infallsvinklar. I tre projekt har helt nya delprojekt tillkommit som en följd av projektarbetet. I Uppsala har exempelvis ett projekt för anhörigstöd inom äldreomsorgen tillkommit.

Slutredovisningarna från de genomförda projekten visar att både förändringar och tillägg har skett i förhållande till de ursprungliga projektansökningarna. I relativt många projekt har förändringar skett även i förhållande till den projektplan som hade upprättats. Det är vanligt med förseningar av projektstarten och att man underskattat tidsåtgången för den inledande analysen eller kartläggningsdelen. Det kan också vara praktiska skäl som har lett till förändringar, exempelvis att kursstarten för utbildningar har fått senareläggas p.g.a. att behovet av vikarier inte har kunnat fyllas. I några fall har förändringar gjorts genom att flera delprojekt förts samman.

Det finns även flera exempel på projekt som har förändrats på så sätt att de startade för att bereda övertaliga andra sysselsättningar utanför den egna verksamheten, och slutade som insatser för att kunna kompetensutveckla dessa för fortsatt arbete inom den egna verksamheten.

Enskilda delar av projekt kan ha förändrats och genomförande av utbildningar m.m. kan ha förskjutits över tiden men syftena med projekten beräknas i stort kunna uppfyllas under 1998. Trots förändringar av projektplaner och förseningar av projekt är den sammantagna bedömningen ändå att intentionerna med projektverksamheten i huvudsak kunnat bedrivas utifrån de ursprungliga intentionerna.

En viktig aspekt vid bedömningen av projektverksamheten är det faktum att tiden för ansökan var kort, cirka 1,5 månad vilket sannolikt begränsade möjligheterna till en god planering. Den projekttid som kommittén beviljade medel för var ungefär ett år. Många anger att projekten har förskjutits tidsmässigt och att det ofta rör sig om att man underskattat tidsåtgången. På grund av den korta ansökningstiden kan planeringen av projektet ha fått göras under den egentliga projekttiden.

3.1.2 Ekonomisk redovisning

Enligt direktivet kunde kommittén fördela upp till 200 miljoner kronor till omstrukturering i vissa kommuner och landsting. Kommittén beviljade totalt bidrag som omfattade 198,2 miljoner kronor. Bidragen till de enskilda projekten varierar kraftigt. Ett krav var att huvudmännen själva skulle finansiera minst 50 procent av projektkostnaden. Kommuner och landsting har även kunnat använda sig av annan medfinansiering. I

ett 20-tal projekt har länsarbetsnämnd varit med och finansierat antingen via utbildningsvikarier eller som medfinansiär för utbildningar. Sex av projekten finns i kommuner som tillhör de 28 kommuner som ingår i den av riksdagen beslutade försöksverksamheten med lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken.

Fyra projekt har inte genomförts och en projekthuvudman har betalat tillbaka del av beviljade medel. Summan av beviljade medel som inte använts är strax under 13 miljoner kronor. Det är strax under 30 projekt som anger att de resterande medlen inte förbrukats till den 31 mars 1998 då slutredovisningen skulle lämnas in. Medlen kommer dock att förbrukas under 1998. Två projekt har beviljats att använda medlen under år 1999. Det totala utbetalda beloppet till omstruktureringsprojekt uppgår således till 185,4 (185,365) miljoner kronor. De medel av de 200 miljoner kronorna som inte förbrukats för projektverksamhet finns kvar på anslaget för särskilda insatser i kommuner och landsting.

3.1.3 Sysselsättningseffekter

I direktivet till kommittén beskrevs, som tidigare redovisats, det huvudsakliga innehållet i avtalet mellan regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Avtalet innebär att förbunden under åren 1997 och 1998 skall verka för att kommuner och landsting i möjligaste mån undviker att säga upp fast anställd personal till öppen arbetslöshet. Regeringen konstaterar dock i avtalet att man är medveten om att vissa kommuner och landsting kan ha svårigheter att helt undvika uppsägningar av fast anställd personal. En ambition med projekten som kommittén beviljat medel är att omstrukturering ska kunna genomföras utan att man behöver säga upp tillsvidareanställd personal till öppen arbetslöshet.

En stor del, cirka 80 procent, av de anställda i kommuner och landsting är kvinnor. Framförallt inom sektorerna vård och omsorg, barnomsorg och bland kanslister och assistenter finns många kvinnor. Många projekt som beviljats medel vänder sig direkt till grupper av anställda inom dessa sektorer, vilket bl.a. innebär att många kvinnor deltagit i utbildningar inom ramen för projekten. I projektredovisningarna påpekas att det ofta är personal med kortare utbildning, deltidsanställda och vikarier som erhållit kompetensutveckling. Kompetensutvecklingen i sig kan ge denna personal förbättrade möjligheter till anställning på arbetsmarknaden i sin helhet.

Sysselsättningseffekter av de genomförda projekten

Den sammantagna sysselsättningseffekten av projektverksamheten är självfallet svår att ange exakt. I slutredovisningarna från projekthuvudmännen anges sysselsättningseffekterna på olika sätt. Det kan vara olika typer av effekter. Redan anställda har kunnat behålla anställningen, fått ökad sysselsättningsgrad eller så har övertaliga kunnat vikariera för annan personal i utbildning. Nyrekrytering i form av vikariatsanställning eller visstidsanställning i projekten osv. har använts.

Vi har valt att redovisa sysselsättningseffekter genom att uppskatta antalet personer som givits positiva sysselsättningseffekter genom projektverksamheten. Omkring 3 000 personer beräknas ha berörts. Därutöver finns ett antal personer som berörts genom att de inte inte sagts upp. Projekthuvudmännen har i dessa fall redovisat att de inte sagt upp tillsvidareanställd personal men att det inte går att ange en siffra för hur många man hade behövt säga upp utan kommitténs bidrag.

Det finns självfallet stora variationer när det gäller varaktigheten i sysselsättningseffekten för den enskilde. Här finns en variation från timvikariat under en dag till projektanställningar, i vissa fall upp till ett år. Vi ber läsaren ha denna variation i åtanke när sysselsättningseffekterna redovisas nedan.

I cirka 40 procent av de genomförda projekten har man valt att skapa vikariepooler/-enheter, eller kombinationstjänster, eller att utbilda "generalister". Personalen som berörs kan vara övertalig personal eller personal som sökt sig till den här typen av organisationsform. Syftet med personalpooler/-enheter är att kunna fylla vikariebehov eller vakanser med personal som är inskolad och van vid verksamheten. Poolerna i sig ger ofta en möjlighet att ta till vara den kompetens och kunskap som finns hos personalen och använda den inom andra verksamhetsområden. Här har man exempelvis genom utbildningsinsatser kunnat använda övertalig personal inom barnomsorgen för att arbeta även inom äldreomsorgen. I projekt där man valt att skapa kombinationstjänster, exempelvis inom vaktmästeri och lokalvård är skälet att erbjuda ökad sysselsättning. Kanslister och assistenter har ofta givits utbildning för att kunna täcka in fler arbetsuppgifter. Det är i huvudsak den yrkesgruppen som utbildats till "generalister" för att användas i olika serviceorgan såsom medborgarkontor eller liknande.

De redovisade sysselsättningseffekterna bör snarast ses som en lägesrapport eftersom det ännu inte är möjligt att uppskatta vilka effekter som den genomförda omstruktureringen ger på längre sikt. Det är inte heller i dagsläget möjligt att se i hur stor utsträckning personer som vikarierat i verksamheten har beretts fortsatt anställning. Dock har man i flera projekt redovisas att man behållit vikarierande personal i den

ordinarie verksamheten. Genom projekten har arbetslösa givits möjlighet att "visa upp sig" för arbetsgivarna. En förhöjd kompetens och nya erfarenheter ger de anställda en bättre ställning på den totala arbetsmarknaden vilket i sin tur kan skapa nya arbetstillfällen i den verksamhet de lämnar. Fyra projekt innehåller kompetensutveckling för att kunna starta eget företag där tanken på sikt är att skapa nya arbetstillfällen. En tanke för nyföretagande kan vara att knoppa av kommunal verksamhet, en annan kan vara att starta företag inom en helt annan verksamhet än den kommunala. I båda fallen ger de nya företagen sysselsättningseffekter.

3.1.4 Kompetensutveckling

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i kartläggningar av personalstrukturen i de egna verksamheterna konstaterat att det finns ett behov av kompetensutveckling och ett stort behov av nyrekrytering, på kort sikt inom vissa sektorer men på lång sikt i hela den kommunala verksamheten. På kort sikt saknas personal med olika specialistkunskaper exempelvis inom sjuksköterskeområdet. På längre sikt kommer både kommuner och landsting att behöva nyrekrytera personal eftersom medelåldern är hög bland de anställda vilket innebär att pensionsavgångarna blir stora under de närmaste åren.

I kommunerna är medelåldern 44 år för kvinnor och 45 för män. I landstingen är medelåldern i snitt 44 år för personalen. Det finns alltså ett stort behov av att få in yngre medarbetare i verksamheten, samtidigt som den ekonomiska situationen i många kommuner och landsting gör det svårt att tillgodose behovet.

Utbildningsnivån bland de anställda inom den kommunala och landstingskommunala sektorn varierar. För vissa personalgrupper är den hög medan den hos andra personalgrupper är låg. För de senare finns ett behov av utbildning, genom exempelvis det s.k. *kunskapslyftet* ges en möjlighet att höja kompetensen.

Den demografiska utvecklingen i Sverige bidrar också till ett omstruktureringsbehov genom att vissa delar av verksamheter därigenom får behov av att anställa mer personal. Minskade barnkullar och ett ökat antal äldre i behov av vård gör att det kan finnas en övertalighet av personal inom barnomsorgen medan det finns en brist på personal inom äldreomsorgen. Inom skolans område finns ett nyrekryteringsbehov av lärare eftersom medelåldern bland lärarna är hög. Dessutom ökar elevunderlaget inom grundskolan idag. Många av omstruktureringsprojekten har som syfte att försöka bidra med lösningar på dessa problem.

Kompetenshöjande insatser i projekten

Vid genomgång av vilka verksamhetsområden projekten berör framgick att cirka tre fjärdedelar av de genomförda projekten berör vård- och omsorgsområdet. Projekten inom dessa områden berör personal inom såväl landsting som inom kommuner. Andra yrkesgrupper som finns representerade i projekt för kompetenshöjande insatser är assistenter, kanslister och lärare.

Antalet personer som via projekten har deltagit i kompetenshöjande insatser är mellan 12 000 och 13 000 personer. Projekten uppvisar en stor variation i hur många anställda som kompetensutvecklats. I vissa fall har all personal inom en enhet eller genomgått kortare utbildningar medan i andra fall ett färre antal personer har deltagit i längre utbildningar. Det är här liksom i avsnittet om sysselsättningseffekter viktigt att notera att utbildningarnas längd och omfattning kan variera.

De kompetenshöjande insatser som gjorts är antingen *breddning av kompetens*, inom eller mellan verksamhetsområden, eller *fördjupning av kompetens* inom det egna specialistområdet. Kompetenshöjning genom *samverkan* är ett vanligt tema i projekten.

Vård och omsorg

Många projekt har som syfte att ge vårdbiträden, skötare m.fl. en ökad formell kompetens då de kan ha lång erfarenhet inom arbetsområdet men kanske saknar "formell utbildning". I vissa projekt har personalen givits möjlighet att komplettera sin utbildning för att kunna läsa vidare, i de flesta fall är det komplettering av gymnasiekompetens. Ungefär 40 procent av projekten innehåller utbildningar för att komplettera eller ge gymnasiekompetens. Utbildningsinsatsernas längd för att ge den formella kompetensen varierar. Utbildningar för att ge undersköterskekompetens har ägt rum i lite mer än en femtedel av de genomförda projekten. Vårdbiträden, barnskötare och dagbarnvårdare är personalgrupper som har fått undersköterskeutbildning främst för att kunna arbeta inom vård och äldreomsorg. Projektägarna anger som skäl för dessa satsningar att det är bra med en bred och förhöjd grundkompetens inom vård och omsorg.

I cirka 30 procent av de genomförda projekten har högskoleutbildningar genomförts inom projektens ram. Det är främst fråga om sjuksköterskeutbildningar, på grundläggande eller specialiserad nivå. Utbildning för ambulanssjukvårdare har genomförts i några fall för att uppfylla Räddningsverkets kompetenskrav.

Gemensamma utbildningssatsningar mellan huvudmän har genomförts i ett tiotal projekt. Erfarenheter och kompetens har genom ökade kontakter kunnat överföras mellan personalen. Arbete med vårdkedjor, där patientens vård planeras i samverkan mellan huvudmännen förekommer i många projekt inom vård och omsorg. Arbete i vårdkedjor beskrivs under avsnittet om samverkan och flexibel användning av arbetskraften.

Barnomsorg och skola

Som beskrivits i föregående stycke har många personer som tidigare arbetade i barnomsorgen erbjudits utbildning för att kunna övergå till att arbeta inom vården och äldreomsorgen. Utbildningsinsatser för personal inom skola och barnomsorg finns i strax under 40 procent av de genomförda projekten. Inom det pedagogiska området finns pedagogikutbildningar för förskollärare och även utbildning av förskollärare till grundskolelärare. För lärarkåren finns också exempel på breddning av kompetens, exempelvis matematikutbildning för gymnasielärare i estetiska och humanistiska. I ett projekt har några lärare fått en Mastersutbildning för att de i sin tur ska kunna understödja kollegor i arbetet. Dessa utbildningar ges på högskolenivå. I något fall har även utbildning på distans anordnats för viss personal.

Andra yrkesområden

Andra yrkesgrupper har också erhållit kompetensutveckling. Några exempel finns inom lokalvård-vaktmästeri där det ofta är kompetensutveckling i golvvård och fastighetskötsel men också utbildning i kalkylering, ekonomi och data. I mer än hälften av de totala antalet genomförda projekt har man gjort insatser för att höja datakunskapen, antingen hos hela personalgruppen eller delar av den. Det är ofta grundutbildningar i data som genomförts. Men det finns även specialutbildningar för specifika programvaror t.ex. inom journalhantering och operationsplanering eller kalkylering och ekonomi. De assistenter och kanslister som deltagit i projekten har ofta fått utbildning i data och ekonomi och språk och i flera fall har de fått breddutbildning i kommunalkunskap och kunskap om hur de andra myndigheterna på orten arbetar. Kompetenshöjande insatser för kanslister och assistenter finns i cirka en tredjedel av de genomförda projekten.

Samverkan och flexibel användning av arbetskraft

Insatser för ökad samverkan förekommer som ett inslag i det stora flertalet redovisade projekt. I två tredjedelar av de genomförda projekten arbetar man med team-building, exempelvis i arbetslag eller nätverksgrupper. Man bygger arbetslag inom verksamheten eller skapar samverkansgrupper mellan yrkesgrupper och verksamheter både inom och utom den egna organisationen. Gränsöverskridande samverkan mellan huvudmän finns i knappt en tredjedel av projekten. Den största delen är samverkan inom vård och omsorg. Här finns exempelvis vårdkedjesamverkan mellan kommuner och landsting. Vårdkedjesamverkan förekommer i cirka en fjärdedel av projekten. Det kan gälla samverkan mellan huvudmän eller samverkan mellan enheter inom en huvudmans ansvarsområde, exempelvis samverkan mellan akutsjukvård och primärvård.

En gemensam basutbildning gör att det är lättare med personalförsörjning och rekryteringsunderlag för både kommunerna och landstinget. Landstinget Jämtland och Kommunförbundet Jämtland har bedrivit ett projekt där man samarbetar med gemensamma utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyte mellan personal. I Landstinget Kronoberg har man i samverkan mellan kommunerna och Försäkringskassan arbetat med ett FoU-centrum som ger vidareutbildning till personalen.

Projekt för att skapa enheter eller pooler, kombinationstjänster eller insatser för att få kunniga "generalister" finns som vi redan redovisat under sysselsättningsavsnittet. Det finns enheter/pooler som arbetar endast inom en viss typ av verksamhet och andra som arbetar inom hela organisationen. Det kan alltså vara olika krav som ställs på personalen, men genomgående så strävar man efter en breddad kompetens för att kunna använda personalen flexibelt. Detsamma gäller för kombinationstjänsterna och "generalisterna". I poolerna kan exempelvis finnas personal som arbetar inom olika verksamhetsområden i en kommun men som kan den kommunala organisationen och därigenom har en kortare inskolningsperiod. Genom poolpersonalen kommer också erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter till stånd. Dessutom ger man ofta kompetensutveckling till enhetens/poolens anställda för att ytterligare öka deras attraktivitet för anställning.

Ett exempel på en enhet/pool är bemanningsenheten i stadsdelarna Biskopsgården och Torslanda i Göteborg där man rekryterat 28 personer som tidigare var timanställda, korttidsanställda och i arbetsmarknadspolitisk åtgärd till bemanningsenheten. De kompetensutvecklades genom en breddutbildning inom vård, barnomsorg, kök och städ och anställdes sedan i bemanningsenheten. Personalen i bemanningsenheten arbetar över yrkesgränserna och har en helhetssyn på verksamhe-

terna. Deras kunskap och kompetens kommer att kunna behållas i kommunen på längre sikt genom att personalen nu visstidsanställts istället för att arbeta på timbasis eller korttidsanställningar.

Kompetensplanering

Cirka 70 procent av projekten arbetar med kompetensplanering, personalförsörjningsplaner eller i vidare mening med att försöka kartlägga verksamhetens framtida personalbehov. Här finns exempelvis projekt som bl.a. har som syfte att sammansmälta olika avdelningar inom en organisation för att på sikt kunna bevara en hög kompetens i verksamheten.

I de projekt som har som mål att formulera personalplaner och mål för framtidens verksamhet finns ofta politiker med. Ett exempel finns i Hudiksvall där har man arbetat fram en personalplan fram till 2003. En del i planen är att aktivt marknadsföra kommunen som arbetgivare inför det framtida rekryteringsbehovet.

Fyra projekt handlar om nyföretagsamhet. I Bollnäs vänder man sig till kvinnor som vill bli företagare och ett projekt i Härnösand vänder sig till alla kommunalt anställda. I det senare fallet har man valt att ha olika "entreprenörsspår" för att utveckla olika typer av entreprenörer. Det finns möjlighet att utvecklas som entreprenör inom kommunens verksamhet, exempelvis genom att arbeta som projektledare i kommunen. I båda projekten vill man på sikt se till att skapa nya arbetstillfällen i kommunerna och ge kompetens för att kunna ge möjlighet till nyföretagande.

3.1.5 Effekter för verksamhetens kvalité

Begreppet kvalité används i många olika sammanhang och innebörden av begreppet kan variera beroende på vilken verksamhet man diskuterar. Om en strikt definition saknas blir bedömningen självfallet subjektiv för den som lämnar uppgifterna.

Projektägarna har i slutredovisningarna försökt redovisa hur projekten påverkat verksamhetens kvalité. Det är naturligtvis svårt att bedöma hur kvaliteten förbättrats under den tid som projekten pågått. Många projekt har befunnit sig i en uppstartnings- eller genomförandefas. Kvalitativa effekter kan i de flesta fall utläsas först när verksamhetsförändringarna är helt genomförda och man har haft möjlighet att reflektera över hur det fungerar. För många projekt redovisas helt i en-

lighet med detta att man kommer att göra uppföljningar eller uppföljande utvärderingar även efter projektidens slut.

Någon form av kvalitetshöjande effekter redovisas dock för de allra flesta projekten. Vi har valt att dela in kvalitetseffekterna som redovisats i tre huvudgrupper. Det är *kvaliten i verksamheten* där projektet bedrivits, *kvaliten för den anställde* i verksamheten och slutligen *kvaliten för mottagaren av tjänsten* dvs. medborgaren.

Kvaliten i verksamheten

Från redovisningen av hur *kvaliten i verksamheten* har förändrats så har vi valt att nämna några exempel på effekter,

*Konkreta besparingar, kostnadseffektivitet och effektivare planering och uppföljning av verksamheten,

*Dokumentation och rutiner har förbättrats genom personalens ökade kunskaper,

*Införande av IT i arbetet och ny utrustning har tillsammans med personalens nya kunskaper gett kvalitetshöjande effekter,

*Handläggningstider har minskat och dubbelarbete har undvikits,

*En ökad samverkan mellan huvudmän eller mellan förvaltningar eller avdelningar har gett positiva effekter på kvaliten,

*Erfarenhetsutbyte och bättre kunskaper om andra verksamheter har gett kvalitetshöjning,

*Kompetensförhöjningen via utbildning framhålls naturligtvis också som kvalitetshöjande,

*En breddutbildad personal har kunnat användas mer flexibelt,

*En ökad personalrörlighet har lett till spridning av nya arbetssätt och idéer i verksamheten,

*Arbetet i arbetslag och arbetsgrupper har lett till ett ökat engagemang hos personalen för kommunens eller landstingets verksamhet,

*Förståelsen av styrdokument och handlingsplaner har ökat och många personer arbetar aktivt för framtida personalplanering m.m.

Kvaliten för den anställde

Som exempel på ökad *kvalite för den anställde* kan följande nämnas,

*Personalen arbetar aktivt med att formulera mål för verksamheten och man samverkar i arbetslag och får nya erfarenheter och impulser,

*Personalen har möjlighet att få vara med och påverka,

*Projekten har medgivit ett friare arbete över yrkesgränser och möjlighet till ökad sysselsättningsgrad via kombinationstjänster och vikariepooler,
*Revirtänkande har minskat vid samverkan,
*Möjligheten att kunna få kompetensutveckling har upplevts positivt av de flesta anställda, även bland personer som fått utbildning p.g.a. övertalighet,
*En bredd i arbetet har kunnat ge ökad konkurrenskraft på arbetsmarknaden och möjlighet att skapa kontaktytor inom andra verksamheter. Ett exempel här är vård- och omsorgsområdet där personalen kan arbeta i vårdkedjor och eventuellt arbeta både inom kommunal vård och omsorg såväl som inom landstingets verksamhet.

Kvaliten för mottagaren av tjänsten

Projektens effekter på kvaliten för mottagaren av tjänsten har i de flesta fall beskrivits i mer allmänna termer. Vissa projekthuvudmän har dock genomfört enkätundersökningar eller utvärderingar eller haft dialogdiskussioner med medborgarna. Man bör alltså som läsare vara medveten om att det i huvudsak är projekthuvudmänens uppfattningar som redovisas. Det är dock sannolikt svårt att bedöma vilka kvalitetshöjande effekter som beror på projektet och vad som beror på andra faktorer,
*Genomgående för många av projekten är att en kvalitetshöjning har åstadkommits för individen via ökad delaktighet i utformningen av den egna vården eller situationen. Det gäller alla grupper såsom äldre, patienter, barn eller handikappade,
*Individuell uppföljning och kontinuitet i omhändertagande och vård framhålls också som effekter av projekten,
*en ökad samverkan mellan kommuner, landsting, myndigheter, anhöriga och den enskilde har också inneburit en ökad kvalitet. Ett exempel här är 4Ö i Växjö där olika aktörer samverkar för att skapa en förbättrad situation för arbetshandikappade och långtidsarbetslösa. Här deltar socialkontor, arbetsförmedling, landsting, försäkringskassa aktivt tillsammans med den enskildes situation,
*Samverkan mellan flera huvudmän har i vissa fall gett en oförändrad servicegraden trots minskade resurser.

3.2 Resultat av djupstudien

Kommittén beslutade i januari 1997 att göra en kompletterande utvärdering av projektverksamheten genom att anlita en extern utvärderare.

Efter upphandlingsförfarande fick firma Ramström och Fondelius AB kommitténs uppdrag. Utvärderingen skulle omfatta en inledande översiktlig genomgång av de projekt som beviljats stöd men tyngdpunkten i studien skulle ligga på att studera ett antal praktikfall, "goda exempel", under projektens genomförande. Djupstudiens syfte var att analysera och presentera erfarenheter från ett antal omstruktureringsprojekt som sedan skulle kunna utgöra ett stöd för andra kommuner och landsting i deras arbete med omstrukturering. Utvärderarna skulle lämna sin rapport till kommittén under maj 1998.

I bilaga 3 återfinns utvärderarnas rapport i sin helhet.

För djupstudien valdes 11 projekt ut. Projekten uppvisade i sina syften olika angreppssätt och utformning av hur man ville uppnå den önskade omstruktureringen. De 11 projekten presenteras kort på sidan 106 i bilaga 3. Utvärderarna har genomfört intervjuer med cirka 150 personer under perioden november 1997 till februari 1998. De intervjuade personerna är politiker, tjänstemän, fackliga företrädare, projektledare och medarbetare som berörs av projekten.

Utvärderna har formulerat sina iakttagelser och slutsatser i ett antal budskap som intervjuerna i djupstudiekommunerna har förmedlat. Budskapen visar på ett antal faktorer som enligt utvärderarna är viktiga för att kunna genomföra förändringsinsatser i kommuner och landsting. Dessa budskap redovisas nedan kortfattat. I övrigt hänvisas till den bilagda rapporten för en mer utförlig redogörelse av djupstudien.

Budskapen är:

Motivet för omstruktureringen måste vara tydligt eftersom de anställdas engagemang påverkas negativt om omstruktureringen leder till snabba nedskärningar i verksamheten.

Ledningens stöd och intresse för omstruktureringen är mycket viktig för resultat och en positiv utveckling. En stark politisk samsyn eller politisk majoritet och en kontinuitet i uppföljning och dialog och en processinsikt hos ledningen är en förutsättning för ett lyckat resultat.

Förändringskompetens krävs för att kunna genomföra omstruktureringar. Kunskap om processen och vikten av en gemensam vision för projektet underlättar.

Tålamod krävs då effekter och resultat av projekten ofta kan mätas först på sikt. Det bör finnas ett utrymme för improvisationer, planering och förändring inom projektens ram.

Förändringsklimatet skall ge utrymme för eldsjälar att få stöd och dialog med ledarna om förändringsprocessen. Samverkan med de fackliga företrädarna är viktig för att få reellt genomslag.

Samspel mellan stat och kommun medför att kraften för att omstrukturera har påverkats positivt av det intresse staten visat för kom-

munernas och landstingens projekt. Det ekonomiska bidraget och kravet på redovisning har gett ökad dynamik i projekten.

I följande avsnitt 4.1 ser vi på de sammantagna erfarenheter som den totala redovisningen av projekten och djupstudien gett.

4 Sammanfattande erfarenheter från projekten

4.1 Sammanfattande erfarenheter

I direktiven sägs följande om inriktning på projektverksamheten:

"Projekten skall underlätta en nödvändig anpassning av den kommunala verksamheten och sysselsättningen till de ekonomiska förutsättningarna i kommuner och landsting. Projekten skall skapa utrymme för en mer långsiktig planering samtidigt som man inom projektverksamheten får möjlighet att anordna t.ex. kompetenshöjande insatser och försöksverksamhet med förändrad arbetsorganisation. Det är av stor betydelse att den fortsatta omstruktureringen sker på ett sådant sätt att kvaliten i verksamheten kan säkerställas på lång sikt."

Kommitténs uppdrag var att underlätta en nödvändig omstrukturering i kommuner och landsting. Det finns fortfarande ett behov av detta men det är till viss del av en annan karaktär. Kommitténs uppdrag ska ses i perspektivet att det 1996 ansågs finnas en övertalighet i den kommunala och landstingskommunala sektorn. Idag är det inom vissa sektorer brist på utbildad arbetskraft. På sikt räknar Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet med att det finns ett stort behov av att nyrekrytera personal både p.g.a. hög medelålder hos personalen och på att den förändrade demografin leder till att det behövs mycket personal inom vård och omsorg. Samtidigt råder övertalighet bland barnomsorgspersonal då barnkullarnas storlek har minskat under senare år. Det finns alltså både en brist och en övertalighet i den kommunala och landstingskommunala sektorn. Det ekonomiska läget i många kommuner och landsting är fortfarande kärvt vilket gör att det kan vara svårt att snabbt ha de ekonomiska förutsättningarna att anställa ny personal samtidigt som det finns ett behov av det.

Den förändring som skett under de år som gått sedan kommittén fick sitt uppdrag visar på behovet av långsiktig planering. De projekt som kommittén skulle ge bidrag skulle skapa utrymme för en mer långsiktig planering. Här kan vi konstatera att cirka 70 procent av projekten arbetar med kompetensplanering och personalförsörjningsplaner eller liknande. I direktivet står vidare att projekten ska ge möjlighet att an-

ordna kompetenshöjande insatser. Här kan vi konstatera att mellan 12 000 till 13 000 personer via projekten deltagit i kompetenshöjande insatser. Kompetenshöjande insatser har i projekten ofta riktats till grupper där det finns brist eller övertalighet inom verksamheten. Här finns exemplet med barnskötare m.fl. som utbildas till undersköterskor för att arbeta inom vården. Det finns också insatser för att höja grundkompetensen hos grupper som saknar formell utbildning, ungefär 40 procent av projekten innehåller insatser för att ge eller komplettera gymnasiekompetens. Men det finns också utbildningsinsatser för sjuksköterskor och läkare som innehåller specialistutbildning. Läkare och sjuksköterskor är en grupp där man i projekten redan idag pekar på en brist på personal.

I direktivet står vidare att projekten ska ge möjlighet att anordna verksamhet med förändrad arbetsorganisation. Här ser vi att cirka 40 procent av projekten innebär arbete i vikariepooler/-enheter eller kombinationstjänster eller utbildning till "generalister". Dessa typer av arbete har som syfte att skapa en mer flexibel organisation där de anställda har en bredare kompetens som kan användas inom större verksamhetsområden. Denna typ av anställningar skapar ofta också ökad sysselsättningsgrad för de som arbetar.

I direktivet skrivs vidare att projekten ska underlätta för att den fortsatta omstruktureringen kan ske så att kvaliten i verksamheten kan säkerställas på längre sikt. Här ser vi i projekten att i prinicip alla redovisar kvalitetshöjande effekter. Kvalitetshöjande effekter redovisas såväl för den enskilde, den anställde som för verksamheten där projekten genomförts. För verksamheten redovisas exempelvis effekter såsom förkortade handläggningstider, konkreta besparingar, förbättrad dokumentation m.m. För den anställde redovisas ökad delaktighet, minskat revirtänkande, friare arbete över yrkesgränserna m.m. För den enskilde redovisar projekthuvudmännen exempelvis kvalitetshöjningar genom ökad delaktighet för individen vid utformandet av vård m.m.

Sammantaget i det som redovisats ovan så är kommitténs bedömning utifrån projektredovisningarna och utvärdernas djupstudie är att projektverksamheten ligger väl i linje med intentionerna i direktiven.

4.2 Samspelet mellan den lokala och centrala nivån i utvecklingsarbetet

Samspelet mellan den lokala och centrala nivån när det gäller det lokala utvecklingsarbetet är väsentligt. Det finns en utvecklingskraft hos den

lokala nivåns aktörer. Ansökningarna till kommittén visar på en bredd och mångfald av idéer och förslag för kommunalt förändringsarbete.

En utgångpunkt för samspelet är att kommuner och landsting har ansvaret för att bedriva verksamheten inom de ramar som riksdag och regering anger genom nationella mål, lagstiftning och ekonomiska ramar. Därmed är det också kommuner och landsting som själva ansvarar för att det bedrivs ett utvecklingsarbete för att förändra, effektivisera och anpassa verksamheten till olika förändringar. Kommun- och landstingsförbunden stödjer det lokala utvecklingsarbetet. De fackliga organisationerna är ofta engagerade. Staten tar ibland initiativ för att stimulera vissa typer av lokalt utvecklingsarbete.

Stöd och stimulans kan ges i olika former. Det kan vara genom spridning av idéer, kunskap och "goda exempel" men det kan också vara genom metodstöd eller olika former av ekonomiska bidrag eller anslag. De senare kommer oftast från den statliga nivån. I sammanhanget bör även nämnas att den lokala nivån kan ansöka om medel för utveckling via EU:s fonder.

Stöd från den centrala nivån förutsätter att det på lokal nivå finns intresse och kompetens för att kunna tillgodogöra sig det centrala stödet. Det förutsätter också att den centrala nivån ger stöd inom de områden där den lokala nivån efterfrågar stöd. Samspelet och kontakten mellan de olika nivåerna är mycket viktigt. Det måste i stödet finnas ett givande och tagande så att den centrala nivån inte via stödet går in och detaljstyr vilka utvecklingsprojekt som ska bedrivas och prioriteras. Samtidigt måste det finnas en vilja hos den lokala nivån att aktivt arbeta med förnyelse och utvecklingsarbete inom verksamheten. Utvärderingar och uppföljningar är ett viktigt inslag i samspelet där båda parter får viktig information.

Stimulansåtgärder i form av ekonomiska bidrag kan ges antingen som ramanslag eller som stöd till vissa specifika projektkostnader, vilka genomgår någon typ av prövning. Ekonomiska stöd kan gälla hel finansiering eller delfinansiering av projekt.

Det finns fördelar och nackdelar med de olika typerna av finansiering. Delfinansiering där den lokala intressenten själv får bidra med medel är bra för att skapa delaktighet då den egna budgeten berörs av förändringsprojektet. Det kan också vara en nackdel med delfinansiering för de kommuner och landsting som genom sin ekonomiska situation kan ha problem att avsätta medel för förändringsprojekt trots att ett behov i och för sig finns. Ramanslag har fördelen att det är kommuner och landsting som själva får prioritera var förändringsarbete behövs. En nackdel med ramanslag kan vara att den centrala nivån och den lokala nivån gör helt olika bedömningar av vad som behöver göras.

Kommittén anser att det är värdefullt med olika typer av stöd till den lokala nivån dvs. både i form av kunskap och idéutveckling och ekonomiskt stimulans. I den mån det handlar om ekonomisk stimulans till lokalt utvecklingsarbete är det önskvärt att ansökningsförfarandet är så enkelt som möjligt och att tillräcklig tid ges för planering och genomförande av projekten.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Särskilda insatser för omstrukturering i vissa kommuner och landsting

Dir. 1996:67

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 1996

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att fördela medel till projekt som avser att underlätta omstruktureringen av verksamheten i kommuner och landsting.

Bakgrund

Riksdagen beslutade i juli 1996 att högst 200 miljoner kronor av de 400 miljoner kronor som har anvisats för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting år 1996 får användas för projekt i kommuner och landsting (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307). Projekten skall bidra till att den fortsatta omstruktureringen i kommuner och landsting sker på ett sådant sätt att kvaliteten i verksamheten kan säkerställas på lång sikt. Projekten kommer även att ge positiva sysselsättningseffekter under den tid de pågår.

Den ekonomiska situationen i den kommunala sektorn innebär att det finns ett fortsatt stort behov av omstrukturering av verksamheten.

För åren 1997 och 1998 har regeringen och de politiska företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet kommit överens om vissa ömsesidiga åtaganden. Kommun- och landstingsförbunden har bl.a. åtagit sig att verka för att kommuner och landsting i möjligaste mån undviker att säga upp fast personal så att denna inte hamnar i öppen arbetslöshet. Regeringen är emellertid medveten om att vissa kommuner och landsting har mycket stora behov av kostnadsanpassningar och därför kan ha svårigheter att helt undvika uppsägningar av fast anställd personal. Det är inte minst i dessa fall av särskild betydelse att omstruktureringen sker på ett sätt som inte äventyrar den långsiktiga kvaliteten i verksamheten.

Uppdraget

Kommittén skall fördela högst 200 miljoner kronor till projekt i kommuner och landsting efter ett ansökningsförfarande. Kommittén skall också redovisa resultat och erfarenheter av projektverksamheten.

Projektens inriktning

Projekten skall underlätta en nödvändig anpassning av den kommunala verksamheten och sysselsättningen till de ekonomiska förutsättningarna i kommuner och landsting. Projekten skall skapa utrymme för en mer långsiktig planering samtidigt som man inom projektverksamheten får möjlighet att anordna t.ex. kompetenshöjande insatser och försöksverksamhet med förändrad arbetsorganisation. Det är av stor betydelse att den fortsatta omstruktureringen sker på ett sådant sätt att kvaliteten i verksamheten kan säkerställas på lång sikt. Det gäller exempelvis inom barn- och ungdomsverksamheten och inom hälso- och sjukvården.

Projekten bör genomföras i nära samarbete med berörda fackliga organisationer och arbetsförmedling.

Ansökningarna och bedömningen av dessa

Kommuner och landsting som vill anordna projekt för särskilda insatser för omstrukturering i verksamheten skall ansöka om medel hos kommittén.

Ansökningarna till kommittén bör innehålla förslag på konkreta och resultatinriktade projekt med den inriktning som beskrivs ovan. En ekonomisk kalkyl samt hur många anställda som omfattas av projektet bör också redovisas i ansökan. Kommittén skall närmare ange ansökningsförfarandet och ansökningshandlingarnas innehåll.

Sedan ansökningstiden har gått ut skall kommittén göra en samlad bedömning av ansökningarna och besluta vilka projekt som skall få medel och hur mycket de skall få.

Vid bedömningen av en enskild ansökan bör särskild hänsyn tas till kommunens eller landstingets ekonomiska situation.

Ramar för arbetet

För projekt som beviljas medel kan bidrag utgå för lönekostnader, med högst 50 procent av den totala projektbudgeten. Återstående del skall finanseras av kommunen eller landstinget.

De totala bidragen som beviljas får inte uppgå till mer än 200 miljoner kronor. Endast så mycket av de 200 miljoner kronorna bör användas som medges av projektens kvalitet. Om ett behov skulle uppstå att finansiera sådana insatser som ursprungligen motiverade att medlen avsattes kan regeringen besluta att den totala ramen minskas.

Kommittén skall ha beslutat om fördelningen av medlen senast den 15 januari 1997. De kommuner och landsting som har erhållit bidrag skall till kommittén redovisa resultat och sina erfarenheter av projekten senast den 31 mars 1998. Kommittén skall därefter senast den 1 juli 1998 redovisa en samlad bedömning av projektverksamhetens resultat och erfarenheter.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa om konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) samt att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

(Inrikesdepartementet)

Bilaga 2

Projektkatalog över genomförda projekt

I detta avsnitt redovisas de 62 projekt som genomförts. Beskrivningarna av projektens innehåll är kortfattade vilket innebär att huvudsyftena anges men inte alla de insatser som gjorts. Insatser för olika yrkesgrupper och olika utbildningar anges oftast inte då detta hade gjort projektkatalogen mycket omfattande. Projektkatalogen är tänkt som en översikt för läsaren som sedan själv kan kontakta huvudmännen för ytterligare information om respektive projekt. Projekthuvudmännen redovisas efter följande princip: först kommuner i bokstavsordning, därefter landsting i bokstavsordning och slutligen projekt där flera kommuner/landsting finns med som huvudmän för projekten.

Kommuner

Aneby

PUH-projektet, ett projekt som syftade till att med pedagogik, utbildning och handledning skapa en "ideologisk plattform" för en ny kommunal verksamhet, omsorg om funktionshindrade, framför allt med förståndshandikapp. Kompetensutveckling skulle leda till att personalens förmåga att kommunicera med patienterna förbättrades. Målgrupp för projektet var befintlig och nyanställd personal. Till viss del räknades också anhöriggruppen som en målgrupp. I projektet arbetade man med uppsökande verksamhet till närstående och brukare för att skapa goda relationer.

Upprättande av individuella planer ingick också i projektet. Som en del i utbildningsinsatserna för de anställda har en arbetsmodell för att finna begåvningshjälpmedel utarbetats.

Bjuv

Det övergripande målet för projektverksamheten inom Bjuvs kommun var att kvalitetssäkra kommunens verksamhet på kort och lång sikt. I projektet genomfördes kompetensutveckling i kommunen för att skapa möjligheter och resurser för att motverka sysselsättningsneddragningar. Kompetensutvecklingen innebar bl.a. utbildning av vårdbiträden i omvårdnad, utbildning av personliga assistenter, skolvärdar och dagbarnvårdare samt utvecklingsprojekt inom äldre- och handikappomsorgen. Utbildningarna innehöll både formella utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyte.

En del av projektet innebar att en framtidsgrupp bestående av politiker och anställda har analyserat samtliga verksamhetsområden i kommunen inför 2000-talet. Detta kan ses som ett led i en kvalitetssäkring av kommunens verksamheter på lång sikt.

Bollnäs

Projektidén var att etablera en entreprenörsutbildning inom kommunen i linje med en tidigare utförd förstudie. Detta syftade till att söka nya vägar att utveckla anställda och tidigare anställda i offentlig sektor och att långsiktigt skapa nya arbetstillfällen. Målgruppen för projektet var arbetslösa och personer i riskzonen för att bli arbetslösa. Antagningen till entreprenörsutbildningen inriktades på personal med bakgrund i offentlig sektor vilka var motiverade och hade förutsättningar att bli företagare. De personer som deltagit i utbildningen men vill fortsätta att arbeta i kommunens verksamhet ses som ett viktigt tillskott för anställningar som projektledare eller liknande anställningar i kommunen. KomVux som utbildningsanordnare gavs genom projektet möjlighet att få kunskaper i att utforma entreprenörsutbildningar som kan användas i framtida satsningar.

Botkyrka

Projektets övergripande mål var att skapa balans mellan efterfrågad och faktisk kompetens i kommunens verksamheter. Man arbetade med utveckling av samverkan/integration i vård och omsorg där samarbetet mellan olika verksamhetsområden utvecklades för att finna nya dimensioner i verksamhetens organisation och bemanning. Exempelvis har man i projektet samverkat mellan handikappomsorg och arbetsmarknadsförvaltning för att personalen ska ha samma arbetssätt gentemot individen inom de båda förvaltningarna. Projektet syftade också till att kunna behålla kompetensen hos vikarier och deltidspersonal i verksamheten.

I projektet ingick också rationell organisering av serviceadministration genom Botkyrkas medborgarkontor. Syftet var att genom medborgarkontoret uppnå bättre service till kommuninvånarna samt effektivisera den interna serviceadministrationen och säkra kvaliteten i specialistledet.

Båstad

Ett kompetensutvecklingsprojekt med syfte att bredda och höja kunskaperna för personal inom vaktmästeri och lokalvård.

Lokalvårdarna var lågutbildade deltidsanställda kvinnor med låg sysselsättningsgrad. Vaktmästarna var anställda på heltid. Tanken var att lokalvårdspersonalen skulle få sin kompetens breddad och med högre sysselsättningsgrad kunna arbeta i kombinationstjänster, med både lokalvård och vaktmästeriuppgifter, s.k. lokalservice. Vaktmästargruppens kompetensutveckling skulle ske efter verksamhetens behov. De kompetenshöjande utbildningar som genomförts är både special- och grundutbildningar.

Degerfors

Projektets syfte var att höja kvaliteten på arbetet inom barn- och äldreomsorg genom uppmuntring till ett lärande i organisationen. Projektet skulle utöka samarbetet med anhöriga, föräldrar och frivilligorganisationer och ge personalen ökad kompetens.

Tanken var att personal inom barn- och äldreomsorg alltid skulle upprätta individuella arbetsplaner för de enskilda barnen och vårdmottagarna. Planerna skulle upprättas i samråd med anhöriga och andra berörda. Genom ett ständigt lärande i organisationen och utbyte av erfarenheter mellan personal i barn- och äldreomsorgen kunde personalens kompetens kontinuerligt utvecklas. De pedagogiska kunskaperna från barnomsorgen kunde användas som stöd till äldreomsorgens personal, liksom äldreomsorgens vana att pröva och anpassa åtgärder efter den enskilde individen behövdes inom barnomsorgens arbete. Arrbetssättet byggde på att gemensamma kunskaper så småningom utvecklar, stimulerar och ger erfarenhetsutbyte. Arbetsledarna integrerades också i processen.

Eslöv

Projektet syftade till kompetensutveckling inom yrkesgrupperna lokalvård och vaktmästeri m.fl.. Syftet med projektet var att stärka gruppidentiteten, höja kvaliteten och göra verksamheten mer effektiv samt att minimera risken för uppsägning vid en eventuell konkurrensutsättning av verksamheten. I projektet ingick breddning av kompetens vad avser storstäd och golvvård m.m. Flera kombinationstjänster har skapats inom ramen för projektet och kvalitetstanken finns i all verksamhet. En kontinuerlig uppföljning av kvaliteten görs idag tillsammans med lokalvårdens kunder och idag har verksamheten en högre effektivitet än tidigare.

Filipstad

Projektets syfte var tudelat och innehöll två delprojekt, dels ett delprojekt för omstrukturering och utveckling av kommunens ungdomsverksamhet dels ett delprojekt som arbetade med kvaltitetsutveckling KLASS (Kvalitetsutveckling, Leveranssäkerhet, Arbetsmiljö, Samarbete och Service). Det senare delprojektet skulle bedrivas som ett pilotprojekt inom en kommunal förvaltning. Arbetet innehöll olika faser, bl.a. en nulägesanalys och en utvecklingsfas. I projektet kartlades vad som behövde förbättras. Ett led var att förbättra dokumentationen och att utarbeta en kvalitetshandbok. Kvalitetsdokumentet ska diskuteras kontinuerligt och revideras årligen. Som ett led i arbetet har bl.a. kvalitetsutbildningar genomförts.

I ungdomsprojektet arbetade man genom samverkan mellan kommunen, olika föreningar och myndigheter samt aktiv medverkan från föräldrarna. Delprojektet startades som en följd av neddragningar inom barn- och ungdomsverksamhet och socialtjänst.

Gotland

Projektets syfte var att samla och koncentrera resurserna för såväl kvinnovård som neurologisk rehabilitering i nya organisatoriska former på Visby lasarett. Vidare var syftet att skydda och utveckla den kvarvarande verksamheten genom effektivisering, sänkta kostnader samt kvalitetssäkring. Utöver detta skulle resurserna längs vårdkedjan optimeras och förutsättningar skulle skapas att möta kommande vårdbehov genom samarbete med andra förvaltningar. Dessutom skulle rehabiliteringskompetensen höjas genom att hemrehabilitering utvecklades i samverkan mellan länssjukvård och primärvård.

Under projekttiden skulle kompetensöverföring säkras genom att övertalig personal kunde vara anställd något längre tid. Vidare skulle övertaliga genom utbildning, inom ramen för projektet, få bättre chanser till annan anställning efter projektets slut. Genom en samlokalisering av kvinnovården frigjordes lokalutrymmen. Dessa kunde användas till neurologisk rehabilitering.

Grums

Projektets syfte var att skapa en utbildning för innovation i kommunen. I detta ingick: personlig utveckling och karriärplanering, att skapa bättre innovationskultur i Grums, att förbereda vidareutbildning, att öka kvaliteten i kommunal verksamhet samt att reducera antalet uppsägningar. Målgrupper för projektet var samtliga anställda inom den kommunala verksamheten vilka var i behov av den slags utbildning som erbjöds i projektet.Vissa delar av utbildningen var obligatoriska, annat var frivilligt. I den obligatoriska delen ingick flera block: omvärldskunskap, ego-kunskap och framtidsplanering ("karriärplanering"), innovation och småföretagarskap samt projektarbete. I fördjupningsdelen valde deltagarna själva inriktning. Syftet med projektet var dels att ge de anställda högre kompetens, dels en möjlighet till utveckling.

Gällivare

Projektidén var att omskola personal inom barnomsorgen till arbete inom hemtjänsten. Personalen fick först göra praktik i hemtjänsten för att se om det var ett arbete som man ville omskolas till. De övertaliga inom barnomsorgen skulle alltså utbildas för att arbeta inom hemtjänsten som hade brist på personal. Flera av de som genomgått utbildningen har idag dubbel kompetens barnskötare/undersköterska.

Utbildningsnivån inom hemtjänsten har höjts när de nyutbildade börjat arbeta i verksamheten.

Göteborg

Samverkansprojekt mellan stadsdelsförvaltningarna i Biskopsgården och Torslanda i delprojektet bemanningsenhet. Några delprojekt avser endast Biskopsgården, ett avser stadsdelen Bergsjön.

Projektet syftade till att underlätta omställningsarbetet och undvika övertalighetssitationer, ge redan anställd personal anställningstrygghet och skapa bättre och tryggare anställningsformer. Syftet var också att skapa former för flexibel och gränsöverskridande personalanvändning. Projektet hade flera delsyften: utbildning till bemanningsenhet, utvecklingsgrupper syftande till att vidga anställningsbarheten och undvika långtidssjukskrivningar, alternativ internrekrytering genom kompetensbreddning och vidareutbildning till förskollärare.

Utbildning till bemanningsenhet syftade till att minska antalet timanställningar och öka antalet tillsvidareanställda. En förvaltningsgemensam bemanningsenhet utvecklades för att tillgodose tillfälliga och akuta behov av personal. För effektivitet i en sådan enhet krävdes anställda som kunde arbeta med uppgifter inom ett brett arbetsfält. En utbildning kallad Omsorgsvision, gavs för dessa personer.

Ett annat delprojekt syftade till att skapa lärande arbetsplatser inom äldreomsorgen. Projektets målsättning var att skapa en varaktig och gruppbaserad verksamhetsutveckling där man arbetar tvärfunktionellt.

Heby

Omstruktureringsprojektet inom individ- och familjeomsorgen hade som mål att effektivisera verksamheten med bibehållen kvalitet. Det skulle ske genom kompetens- och organisationsutveckling. Verksamheten skulle utvecklas enligt SIQ-kriterier. Bland annat syftade projektet till att bygga upp ett processinriktat arbetssätt med fokusering på snabbare ledtider, förebyggande åtgärder och en kontinuerlig uppföljning och kvalitetsförbättring. Projektet skulle genomföras enligt en specifik arbetsmodell i ett antal steg. Det första var att göra en analys av förutsättningarna såväl externt som internt inom organisationen. Styrkor och svagheter skulle lyftas fram i analysen.

Därefter följde en fas med målformulering, som stegvis skulle preciseras. Slutligen skulle ansvarsstrukturen och bemanningsfrågorna utformas. Som en följd av projektet beslutades att alla skulle ha ett specialistområde/ansvarsområde men att alla även skulle ha de nödvändiga kunskaperna att vid behov arbeta inom andra ansvarsområden.

Hudiksvall

Projektets namn var Personalplan 2003. Projektet skulle skapa underlag för en långsiktig personalplanering utifrån principen rätt person på rätt plats vid rätt tidpunkt. Inriktningen skulle vidare vara att så långt möjligt undvika uppsägningar av tillsvidareanställd personal samt att kvaliteten i verksamheten skulle bibe-hållas, med mindre ekonomiska resurser.

En ekonomisk och demografisk prognos har gjorts i kommunen. Utifrån prognosen har framtidsscenarier utarbetats och en arbetsgivarstrategi har skapats. Genom personalplanerna har en grund för framtida utbildningsinsatser och marknadsföringsåtgärder lagts. Marknadsföringsåtgärderna syftar till att marknadsföra kommunen som en attraktiv arbetsgivare när det finns behov av nyrekrytering.

Härnösand

Projektet syftade till att utbilda kommunal personal till entreprenörer. Projektet var ett delprojekt inom ett större förändringsarbete, Först in i framtiden, som samtliga politiska partier i kommunen stod bakom. Syftet var att informera, utbilda och stödja etableringen av alternativa driftformer av samhällstjänster som bedrevs i kommunal regi samt att ge utbildning för etablering av företag inom andra verksamhetsområden. Det fanns många personalgrupper och enskilda i kommunen som övervägde att starta verksamhet i alternativa driftformer.

Projektet har innehållit olika "entreprenörsspår": träning i att vara företagsam, projektledarträning, träning i att driva egen verksamhet och starta-eget träning. Syftet var att utbilda entreprenörer som skulle kunna arbeta både inom och utanför den kommunala verksamheten. Nätverksgrupper har skapats för idé- och affärsutveckling. Informationsmöten har genomförts för allmänhet, ledningsgrupp och politiker.

Härryda

Projektet innehöll två delprojekt. Ett för kompetensutveckling för införande av arbetslag och ett annat där äldre pedagoger handledde yngre, för kvalitet och sysselsättning.

Arbetslag har genomförts i alla delar av kommunens skol- och barnomsorgsförvaltning. I denna förvaltning ingick både grundskola, barnomsorg och gymnasieskola. Ledarna i dessa verksamheter behövde kompetensutveckling för att kunna leda förändringsarbetet. Vidare erbjöds fritidspedagoger som riskerade uppsägning kompetensutveckling inom projektet. Äldre pedagoger minskade sin undervisningstid och handledde yngre i ett mentorsprojekt. Syftet var att de yngre pedagogerna skulle kunna bli kvar i verksamheten och att de äldre skulle kunna minska sin undervisningstid. Uppföljningstillfällen för de yngre lärarna ingick, vid vilka olika aspekter av lärarrollen diskuterades.

Kiruna

Kiruna kommun har genomfört ett omstruktureringsprojekt inom barn- och utbildningsförvaltningen med syfte att bilda arbetslag. I arbetslagen skulle ingå förskollärare, fritidspedagoger och lärare. Den övergripande målsättningen var att lära olika personalkategorier att dra nytta av varandras speciella kompetens. Genom projektet skulle man finna en gemensam plattform att arbeta utifrån. Basen var de olika slags pedagogiska bakgrunder som fanns i arbetslagen. Handlingsplaner för arbetslagen skulle arbetas fram i enlighet med kommunens övergripande styrdokument. Projektet syftade till gränsöverskridande samverkan för att hantera en situation med krympande resurser till den pedagogiska verksamheten. Barnens individuella behov och utveckling skulle tillgodoses genom arbetet med livslångt lärande.

Ljusdal

Projektet syftade till att utarbeta en metod för kvalitetsutveckling inom omsorgsförvaltningen. Det övergripande målet var att kommunen med ett genomgripande kvalitetsarbete skulle kunna bibehålla och säkra kvaliteten i verksamheten på lång sikt. I detta arbete skulle modeller för kvalitetsutveckling utarbetas. Modellerna skulle vara användbara i samtliga grenar av omsorgsförvaltningens verksamheter. System skulle utvecklas för uppföljning, redovisning, analys och utvärdering av effekter i förhållande till de mål som sattes upp.

De kunskaper om kvalitet som kom fram i projektet skulle implementeras i förvaltningens verksamhet. De olika mål för kvalitet som fastställdes skulle integreras i budget- och planeringsprocessen. Samverkan mellan de olika verksamhetsgrenarna i omsorgsförvaltningen skulle utvecklas för bästa möjliga resursutnyttjande. En bred kvalitetsutveckling med bestående effekter skulle möjliggöras genom utbildning av hela personalen. Politiska mål har formulerats och informationssystem och samverkan har utvecklats. Kundperspektivet har utvecklats i enlighet med syftet.

Malmö

Projektets namn var Kompetensutveckling för omstrukturering och verksamhetsintegration. Syftet var att stödja personalutvecklingen i den omfattande omstruktureringsprocess som Malmö genomgår genom stadsdelsreform och regionreform. De båda reformerna berör tillsammans nära 80% av de kommunanställda. Syftet med projektet var att erbjuda kompetensutveckling för de som riskerade att få svårt att passa in i den nya organisationen. Projektet innehöll även verksamhetsutveckling i form av integration av viss verksamhet. Projektet innehöll kompetensutveckling för olika grupper av anställda. Exempelvis personal inom sjukvårdsförvaltningen samt inom förskole-, skol- och fritidsverksamheterna.

Malå

Ett organisations- och arbetstidsprojekt som innebar att arbetslag inom omsorgsverksamheten skulle ges stor frihet att planera och utvärdera sin egen verksamhet utifrån omsorgsnämndens mål (rätt saker, på rätt sätt, vid rätt tillfälle). Det övergripande målet var att förändringsarbetet skulle bli en naturlig process i den framtida arbetsorganisationen. Målgrupp var samtliga anställda inom hemvården och kommunal hälso- och sjukvård. Förändringsarbetet i arbetsgrupper har resulterat i att omsorgsnämnden beslutat om förändrad organisation och verksamhet.

Vidare ingick ett delprojekt som syftade till att skapa en mer flexibel organisation med fler arbetstillfällen genom arbetstidsförkortning. Här krävs en friare användning av medel från arbetsförmedling och försäkringskassa. Detta projekt genomfördes i samarbete med Umeå universitet. Yngre personer erbjöds arbete under ordinarie personals utbildningstid som ett led i arbetet med att få yngre personer att bo kvar i Malå.

Mariestad

Projektets syfte vara att skapa ett huvudmannaskap för en äldrevårdsanläggning där boende och personal tog ett stort ansvar samt att skapa en ny organisation med verksamhets- och ekonomiskt ansvar för personalen.

Inom projektets ram har behovet av kompetensutveckling och personalens önskemål på densamma analyserats. Som en följd av analysarbetet i arbetsgrupper bestående av anställda har samarbetet mellan olika grupper av anställda ökat. De utbildningar som genomförts är både grundutbildningar och kortare kurser.

Nacka

Det övergripande syftet med projekt var att undvika uppsägningar p.g.a. arbetsbrist genom att nyttja övertaliga medarbetare som en resurs för att utföra nya och annorlunda kvalitetshöjande insatser.
Projektet syftade också till att stimulera till dialog, nytänkande och kvalitetsutveckling över yrkes- och verksamhetsgränser genom att medarbetare från olika yrkesgrupper bidrog med sina kompetenser och perspektiv.

Projektet handlade mer specifikt om att övertalig personal, med utgångspunkt från sina egna unika kunskaper och erfarenheter, skulle utföra nya och annorlunda arbetsinsatser inom olika verksamheter. Det kunde även handla om att utföra uppgifter som gav nya erfarenheter och ökade den enskildes konkurrensvärde på arbetsmarknaden. Projekten kunde syfta till att finna nya former, roller och en gränsöverskridande samverkan med aktörer inom och utom kommunen. Här fanns ett resurscentrum kallat Idéforum där man träffades över yrkesgränserna. En stor tyngd i projektet var att övertaliga medarbetare knöts till ett kvalitetsprojekt, som entreprenörer för kvalitet.

Norrtälje

Projektidén var att införa en samordnad, flexibel administration för alla kommunala förvaltningar. Målet med detta var att åstadkomma en omprövning och förnyelse av hela administrationen. Medelet för att uppnå målet var att införa en elektronisk infrastruktur i hela den kommunala verksamheten. Genom kompetensutveckling skulle man få den nödvändiga kompetensen för att sköta denna struktur. Kompetensutvecklingen av personalen omfattade även kunskaper i språk, kvalitet, projektarbete och lagutveckling. Verksamhetens kvalitet sattes i fokus. Vid servicekontoret bildades en ”kundgrupp” för att följa upp förvaltningarnas krav på stöd.

Nyköping

Projektidén var att genom kompetensutveckling bryta specialisering och skapa en mer flexibel och obyråkratisk "företagskultur". Projektets syfte var att kompetensutveckla kanslister och annan administrativ personal, så att dessa kunde avlasta specialisterna mer rutinbetonade ärenden. Behovet av kanslipersonal för enklare göromål minskade till följd av utökad användning av IT-stöd. Dessa skulle då få sin kompetens breddad för att kunna av-lasta i nämndområdena och kunna utföra ett bredare arbete i den administration som fortfarande behövdes. Utbildningen har varit bred för att få fram ”generalister” som kan arbeta flexibelt. En reception har utvecklats till ett medborgarkontor, som på sikt ska kunna klara de vanligaste frågorna inom den kommunala sektorn och vara ett administrativt centrum i stadshuset. Projektet har även innehållit kompetensutvecklig för chefer.

Ovanåker

Projektet syftade till att undvika uppsägningar av personal vars uppgifter skulle försvinna eller radikalt förändras till följd av utökad användning av IT-stöd och nya administrativa rutiner. Detta syfte skulle uppnås genom att överföra de personalresurser som frigjordes till den verksamhet som fortsättningsvis skulle vara kommunal kärnverksamhet samt till andra bristyrken inom kommunens näringsliv. Personalen skulle göras mer anställningsbar inom de olika yrkena genom kompetensutveckling med bibehållen lön. Utbildning har givits både för arbete inom den kommunala verksamheten och inom den privata sektorn. De som utbildats för att arbeta inom den kommunala sektorn har ersatt personal som pensionerats.

Robertsfors

Projektet syftade till att värna om den långsiktiga kvaliteten i äldreverksamheten genom att klargöra äldreomsorgens målsättning för alla anställda. All personal utbildades för att förstå och rätt använda vårdplaner samt utveckla kontaktmannaskapet. Individuell vårdplanering skulle konsekvent användas med utgångspunkt från vårdtagarens individuella behov och egna resurser. Vårdplan och dokumentation skulle fungera som arbetsinstrument för personalen. Skriftlig dokumentation hr fått tyngd genom utbildningar som genomförts. Hemtjänstassistenter har utbildats i att ta behovsbedömnings-/biståndsbeslut.

Ronneby

Projektidén var att kompetensutveckla för kvalitet. Syftet var att skapa en organisation som utvecklade kompetens, produktivitet och kvalitet enligt uppställda mål i takt med invånarnas behov. Anställda skulle erbjudas utbildning för att kunna påverka sin arbetssituation under ändrade förhållanden. Tre delprojekt skapades: demokratins arbetsformer, administrativa stödfunktioner och kompetensutveckling för kvalitet. Ett internt resurscentrum startades, för att utveckla personalens kompetens. Syftet med att bilda resurscentret var bland annat att säkra de anställdas trygghet i förändringsarbetet. Kommunen såg ett behov av kontinuerlig nyrekrytering, vilket föreslås leda till att resurscentrum ersätts med en personalfunktion som ska hantera personalförsörjning och utvecklingsfrågor. En ny nämnd- och förvaltningsorganisation föreslås. Ett effektivt utnyttjande av ekonomifunktionen och ett pilotprojekt med elektronisk handel är andra delar i projektet.

Sandviken

Projektet innehöll kompetensutveckling av personal inom vård och omsorg samt skola. Syftet med denna kompetensutveckling var att anpassa yrkeskategorier till den nya tidens krav, att öka och bredda kompetensen, att utnyttja övertalig personal, skapa förutsättningar för lärande i organisationen och att stimulera till ökat samarbete.

Det övergripande syftet med delprojektet inom vård och omsorg var att bredda arbetsmarknaden och ge kompetenshöjning och stimulans för lärande i organisationen i ett gemensamt arbetsfält mellan kommun och landsting inom äldreomsorgen Utbildningsinsatser genomfördes och landstingets övertaliga vikarierade när ordinarie personal utbildades. Genom vikarierna tillfördes kommunen ny kompetens.

Ett delprojekt innehöll vidareutbildning av förskollärare och fritidspedagoger för att bli 1-7-grundskollärare. Utbildningen har bland annat målsättningen att nya pedagogiska arbetssätt skulle utvecklas. Ett delprojekt innehöll utbildning för ämnesbreddning av lärare med smal behörighet till svårrekryterade lärartjänster.

Skellefteå

Projektets namn var Från deltid till heltid. Syftet var att öka antalet heltidsanställningar. Ett system med flexibilitet över förvaltningsgränserna eftersträvades. Arbetsrollerna skulle bli mindre specialiserade, exempelvis genom kombinationstjänster. Förutom kombinationstjänster har andra lösningar diskuterats, t.ex. förändrade scheman, årsarbetstid m.m. Projektet har bedrivits som en försöksverksamhet i kommundelen Byske. Först kartlades verksamheter och deltidsanställningar inom området. Arbetsledarna har arbetat med att pröva och förankra nya organisatoriska lösningar och inventera vilka personer som önskade heltid. För de personer som berördes gavs utbildning m.m. Samordning av personal och vakansrapportering via data har använts.

Skurup

Projektet Utvecklingsslussen var ett kompetensutvecklingsprojekt för övertalig personal bland annat inom barnomsorgen. Kommunen betonade vikten av individuella lösningar vid omplacering och kompetensutveckling. Genom individuella lösningar skulle individernas mål kartläggas och förverkligas. Huvuduppgiften för projektet skulle vara att slussa anställda vars tjänster försvann till utveckling. En annan uppgift var att stimulera och driva nya organisationsformer, t.ex. städprojekt i en ny organisation med självstyrande grupper. Projektet innehöll även annan omorganisation och utbildning för detta ändamål.

Insatser för breddning av kompetens för mer flexibel personal liksom kvalitetsarbete finns också inom projektets ram.

Solna

Projektets namn var Intern rörlighet i Solna stad. Det huvudsakliga syftet var att undvika uppsägningar genom att kompetensutveckla anställda som riskerade att bli övertaliga så att de kunde övergå i yrken där det råder personalbrist. Ett annat delsyfte var att skapa arbetsformer där yrkesgrupper med dubbla kompetenser kunde ingå. Dessa skulle kunna ges flexibla uppgifter inom flera verksamhetsområden och/eller skapa goda förutsättningar för integrering av olika verksamhetsområden. Slutligen var ett delsyfte att skapa möjligheter för arbetslösa att gå in som vikarier under projektets gång. Målgrupper för projektet var förskollärare som ville bli lärare, barnomsorgspersonal som kunde/ville bli äldreomsorgspersonal samt administrativ personal som utbildades till "generalister".

Man planerar en vikariepool där barnomsorgspersonal ska kunna arbeta även inom äldreomsorgen. Diskussion förs också om "outplacement"-tjänster.

Strängnäs

Projektet innebar omstrukturering av skolverksamhet med syfte att forma en ny pedagogik i skolan i en ny fysisk miljö till ett lägre pris. Bakgrunden till projektet var att man ville få barn- och utbildningsnämndens ekonomi i balans till 1999. Metoden var att initiera ett antal nya projekt och stödja sådana som redan pågick.

Ett första steg var att kartlägga skolornas behov av förändring och deras förändringspotential med hjälp av ett särskilt inköpt dataprogram. Bland annat skulle potentialen till kunskapsutveckling kartläggas. Förutom utvecklingsarbetet med arbetslag etc. ingick också ett omstruktureringsprojekt för de lärare som inte ville/kunde delta i förändringsarbetet. Skolledarna som skulle initiera arbetet med att undersöka vilka lärare som skulle erbjudas att delta i omstruktureringsprojektet gavs utbildning för ändamålet. Tillsvidaranställda lärare som ville omskola sig, pröva nytt arbete eller starta eget gavs möjlighet till det.

Sundbyberg

Projektets namn var Arbetslag och yrkesroller i förändring. Målet var att stödja personalen i utvecklingen av deras yrkesroller och i strävan att utvecklas i arbetslag. Projektet innebar kompetensutveckling för barnskötare, kökspersonal, individuella utvecklingsplaner för assistenter och arbete med arbetslag och yrkesroller i förändring.

Kompetensutvecklingsprojektet med syfte att utveckla arbetet i arbetslag innebar att chefer och arbetslag under utbildningen skulle iakttaga sig själva för att komma fram till vad som behövde förbättras i deras dagliga arbete. Målet var sedan att varje anställd skulle utföra de arbetsuppgifter som han/hon var bra på och dessutom få en möjlighet att vidareutveckla sin kompetens utifrån verksamhetens behov. Målgruppen var arbetslag från fem förvaltningar, servicekontoret och kommunledningskontoret.

Sunne

Projektet syftade till omstrukturering inom barnomsorg samt inom vård- och omsorgsverksamheterna. Nya arbetsmetoder skulle utvecklas, liksom nya organisationsmönster. En större ekonomisk medvetenhet skulle skapas bland personalen och s.k. dolda kunskaper bland de anställda skulle tas fram. Projektet hade två målgrupper, dagbarnvårdare och omsorgspersonal. För dagbarnvårdarna var syftet att utveckla nya arbetsmetoder och arbeta i nya organisationsmönster.

För vård- och omsorgspersonalen innebar projektet att man genom ett nytt bemanningschema skulle skapa en mer flexibel bemanningsplan än tidigare. Arbetsgrupperna avgjorde själva utformningen av planerna. Alla anställda fick en personlig pott av årsarbetstid. Ett dataprogram utformades för att enkelt hantera de personliga potterna. Arbetsledarrollen förändrades också mot mer av handledning och verksamhetsutveckling, t.ex. genom arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal.

Svalöv

Projektet syftade till omstrukturering och kompetensutveckling och innehöll olika delprojekt. Vårdbiträden utbildades till undersköterskor. Assistenter och kanslister erbjöds kompetensbreddande utbildning i bl.a. data, ekonomi och språk för att bättre motsvara framtida krav. Projektet innehöll kompetensutveckling för kostpersonal och analys av den nuvarande kostorganisationen, mål på kort och lång sikt samt genomförande av en gemensam kostorganisation.

En samordnad lokalvårdsorganisation har skapats. Traditionellt kvinnodominerade yrkesval fick en naturlig breddning genom de arbetsuppgifter som ingår i den nya kompetensen. Utbildningen skulle främja att deras entreprenörskompetens. Man har skapat kombinationstjänster och målet är att alla ska ha minst 75 procents sysselsättningsgrad inom lokalvården.

Söderköping

Syftet var att formulera nya ledningsstrategier för den kommunala verksamheten. I detta arbete ingick bland annat ledarutveckling med syfte att träna chefer att stimulera sin personal att sträva mot effektivisering. Personalens kunskaper om lagarbete och den egna rollen i effektiviseringen skulle ökas genom att de aktivt deltog i förändringsprocessen. Kommunen har påbörjat en organisatorisk översyn av hela verksamheten som ska vara klar till 1999. Utifrån ett resultatförbättringsperspektiv skulle en effektiv organisation byggas, med ett professionellt ledarskap som grund. Ett delprojekt har varit utvecklingsarbete i barn- och utbildningsförvaltningens lednings- och stabsgrupp. Andra delprojekt har varit personalutveckling för biblioteksspersonal och arbetslagsutveckling inom äldre- och handikappomsorgen.

Tingsryd

Projektet omfattar kompetensutveckling av vårdpersonal inom äldreomsorgen vid omstrukturering. Syftet är att avveckla sjukhem och övergå till hemsjukvård. Ett av delsyftena med projektet var att underlätta gränsöverskridande mellan personal med bakgrund i landsting och kommun, i hemtjänst och på institution. Detta för att kunna införa vårdlag med en mer självständig arbetsroll. Utbildningarna har bl.a. innehållit demensutbildning och arbetslagsutveckling. Inom projektets ram har man arbetat med att införa en flexiblare arbetstid som anpassats till verksamhetens behov.

Upplands Väsby

Projekten syftar till ökad personalrörlighet och kompetensutveckling i kommunen. Ett delprojekt var att skapa en intern arbetsförmedling. Andra delprojekt innebar kompetensutveckling av vårdpersonal, lärare, barnskötare och personal inom socialförvaltningen.

Den interna arbetsförmedlingen har gett möjlighet till utbildningar och individuellt stöd. Personal har givits möjlighet till tjänstledighet för att pröva andra yrken. Den interna arbetsförmedlingen har skapat kontaktytor även utanför den kommunala sektorn, med företag.

Inom vården har utbildning givits för ett rehabiliterande synsätt. Lärare och barnskötare har erbjudits möjlighet till kompletterande utbildningar och till att pröva andra yrken.

Inom socialförvaltningen har utbildning givits för att öka samverkan mellan verksamhetsgrenarna och ge medarbetarna ökad rörlighet inom organisationen.

Uppsala

Projektet Äldre 2000 syftade till att omstrukturera äldreomsorgen inom kommunen med syfte att få en väl fungerande hemtjänst och hemsjukvård närmare patienterna med större utrymme för individuella lösningar. Vården byggdes upp utifrån ett närhetsperspektiv med en betoning på vård i hemmet. Resurser flyttades över från sjukhemmen till de geografiska områdena, bl.a. genom nedläggning av ett av de stora sjukhemmen, som ersattes med lika stort antal platser vid moderna ålderdomshem. En ny modell för modernt vårdboende har skapats lokalt.

I samband med omstruktureringen breddades personalens kompetens inom olika områden. Här gavs bl.a. utbildning i demensvård och rehabilitering. Det senare för att den tanken skulle genomsyra allt arbete med de boende. Utbildning gavs också i nya arbetssätt och arbete i nätverksgrupper. Ett delprojekt med anhörigstöd tillkom där man aktivt arbetade med kontakten med de anhöriga.

Vetlanda

Projektidén var att bibehålla och säkra kvaliteten inom äldre- och handikappomsorgen och motverka uppsägning av tillsvidareanställda. Inom ramen för projektet skulle sysselsättningsgraden höjas så långt möjligt för personal med låg sysselsättningsgrad. Målgrupp för projektet var all vård- och omsorgspersonal inom äldre- och handikappomsorgen.

Ett pilotprojekt för förändrad arbetsorganisation genom att införa individ- och verksamhetsanspassade arbetstider (VI-TID), har genomförts. Personalen skulle själv, utifrån verksamhetens behov och personliga önskemål om arbetstidsförläggning, lägga sina egna arbetsscheman. Projektet genomfördes på försök i ett antal personalgrupper. Alla anställda har deltagit i grupparbeten för att forma framtidens verksamhet. Utbildningsmetoden gjorde alla anställda delaktiga i en process där man steg för steg såg över hela verksamheten, bl.a. i termer av ekonomi, planering och uppföljning, utbildning och organisation. Grupperna har arbetat fram projektförslag och handlingsplaner för verksamheten.

Vårgårda

Projektverksamheten innehöll omstruktureringsprojekt med olika delsyften för att motverka uppsägningar av tillsvidareanställd personal och för att förbättra kvaliteten i verksamheten. Målgrupper för projektet var vård- omsorgs- samt lokalvårdspersonal och vaktmästare m.fl. Kompetensutveckling för vaktmästeri och lokalvård innhöll bl.a. lagutveckling och konflikthantering. Inom vård och omsorg gavs bl.a. kompetensutveckling för förbättrad kvalitet inom äldreomsorgen och samverkan mellan personal i särskilt boende och hemvård. Ett boråd har utvecklats med representanter för anställda, boende och anhöriga.

Ett delprojekt har givit kompetensutveckling för personal i omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda och i de begåvningshandikappades behov.

Växjö

Projektets syfte var samordning inom välfärdssektorn. Syftet var mer specifikt att bättre samordna och effektivisera arbetslivsinriktad rehabilitering för särskilt stödberoende grupper. En stor del av dessa befann sig i gränslandet mellan sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag.

Projektet innebar att försäkringskassan, arbetsförmedlingen, AMI, Företagarna (genom praktikplatser) och kommunens socialtjänst tillsammans med sjukvården utvecklade en samverkan på lokal nivå för planering och genomförande av olika insatser för den målgrupp, som har en sammansatt problematik. Här finns ofta ett behov av hjälp från fler av de samverkande aktörerna. Handläggarna från de olika myndigheterna har på deltid arbetet i projektet. Resterande tid har de arbetat på ordinarie arbetsplatser för att få ”båda kontaktytorna”. Man har arbetat med lösningsfokuserad kartläggning och handlingsplaner där man drar nytta av varandras erfarenheter. En styrgrupp med samtliga chefer har satt mål och ramar för verksamheten. Ett delprojekt, Samlingspunkt, har tillkommit där långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna kan få stöd för en strävan till arbetslivet och för att bryta invanda mönster.

Åmål

Projektet syftade till kompetensutveckling av vård och omsorgspersonal samt lärare med äldre utbildning. Utbildningen av vårdpersonal syftade dels till att höja kompetensen mer allmänt, dels till att utveckla ett nytt arbetssätt, som bygger på ett rehabiliterande synsätt på olika människors vårdbehov. Detta innebar att personalen skulle arbeta utifrån principen "hjälp till självhjälp", d.v.s. att stärka vårdmottagarens egna förmåga att ta sig ur den situation denne hamnat i. Det gällde alla delar av socialtjänstens områden: äldre- och handikappomsorg, individ- och familjeomsorg, missbruk etc. En ekonomisk rådgivare anställdes för att arbeta med de personer som får ekonomiskt bistånd.

Lärare gavs möjlighet att bredda sin kompetens, så att de kunde beredas arbete inom bristämnen. Dels fanns ambitionen att andra lärare skulle fortbildas och att de övertaliga därmed kan gå in som ersättare, dels skulle övertaliga lärare kunna erbjudas andra arbetsuppgifter. En ny ledningsorganisation för gymnasieskolan har arbetats fram.

Ånge

Projektets namn var Personalstöd inom äldreomsorg och handikappservice. Det övergripande målet var att genom ett aktivt arbetssätt ersätta tillsvidareanställd personals frånvaro. Under projekttiden utarbetades en modell med rörligt personalstöd, en ersättningsvikariegrupp, som under sina arbetspass utförde flera arbetsuppgifter vid flera olika verksamheter samt motverkade "revirgränser" i verksamheterna. Brukarna erbjöds ett begränsat antal vikarier med adekvat utbildning för arbetsuppgifterna. Arbetssättet skulle främja tryggheten för den enskilde brukaren.

Genom projektet utarbetades också metoder för att kvalitetsutveckla verksamheten.

Älvdalen

Projektets namn var Riv pyramiderna och innebar en total översyn av den kommunala förvaltningsorganisationen/adminstrationen. Syftet med detta var att ta bort sektorsgränserna inom kommunen och arbeta med samverkan och samordning. Vidare skulle personalen få kompetenshöjande utbildning och nya verksamhetsformer skulle prövas. Förslag till höjd kvalitet och kostnadseffektivitet har tagits fram. Som en följd av detta utarbetades också fram förslag för planering och uppföljning av verksamheten.

Arbetet innebar också att söka nya samarbetsformer inom vårdområdet, där även anhörigvården skulle beaktas.

Örebro

Projektet syftade till att skapa en förebyggande, organisationsinriktad personaladministration. Målet var att det för varje arbetsplats skulle finnas ett utvecklingsprogram för verksamhet och personal, vilket tagits fram i samverkan mellan ledning och anställda. Som en del i denna process utvecklades och integrerades ett systematiskt kvalitetsarbete i kommunen.

Utvecklingsprogrammen skulle ha ett tydligt förebyggande syfte så att utvecklingsåtgärder i tid kan vidtas för att tillgodose behov av kompetens i verksamheten och för att underlätta personalomställningar när verksamheten förändras. Särskilda utvecklingsinsatser avsåg också grupper av anställda som var direkt berörda av besparingar och verksamhetsförändringar. Utbildningsinsatser genomfördes, såväl breddutbildningar som kompletterande utbildningar. Personalutvecklingsgruppen (PUG) har utarbetat ett utbildningsprogram med åtgärder för att förebygga ohälsa bland de anställda.

Östersund

Ett förändringsarbete inom kommunens hela hemtjänst/omsorgsverksamhet har utförts åren 1995-96. Det har genomförts i samarbete mellan verksamhetsförvaltningen och de berörda fackliga organisationerna. Som ett delprojekt i projektansökan ingick att fortsätta detta förändringsarbete under 1997. Samtliga anställda skulle göras delaktiga i ett kontinuerligt förändringsarbete av verksamheten. Kunskap, ansvar och befogenheter fördes ut, verksamheter lärde av varandra att finna lösningar och de anställdas engagemang för verksamheten tillvaratogs.

Tre delprojekt syftade till kompetensutveckling för att undvika uppsägningar inom olika sektorer, bl.a. skola, vård och omsorg.

Ett projekt hade som syfte att ge övertalig personal fortbildning för att möjliggöra inom kommunens sysselsättningsenhet MICA.

Landsting

Gävleborg

Projektets namn var Kunskapscentrum Landstinget Gävleborg och syftet var att erbjuda kompetensutveckling till hälso- och sjukvårdspersonal inom landsting och kommuner i Gästrikland. Målet var att ge en kompetensutveckling som var anpassad till verksamhetens utveckling. Sambanden mellan de olika huvudmännen stärktes, liksom kopplingen mellan forskning och utveckling. Personalutvecklingen skulle stärkas och därigenom främja utveckling till en lärande organisation. Projektet skulle genomföras inom ramen för en ny organisation, ett Kunskapscenter. Projektet innehöll ett starkt inslag av gränsöverskridande samarbete. Kunskapscentret skulle arbeta gränsöverskridande i den meningen att det skulle erbjuda kunskapsstöd inte enbart till de anställda till patienter utan även till anhöriga, allmänhet och intresseorganisationer.

Kalmar

Projektets syfte var att skapa ekonomiska och verksamhets-mässiga förutsättningar för att ingen tillsvidareanställd skulle sägas upp till öppen arbetslöshet när sjukvården omstrukturerades åren 1997-98. Äldre skötare erbjöds garantipension, undersköterskor kompetensutvecklades och ett antal kliniker slogs samman vid två sjukhus. Målgrupper för projektet var skötare vid Västerviks sjukhus, undersköterskor i primärvård och i sluten vård i hela landstinget. Vid de kliniker som slogs samman var målgrupperna läkarsekreterare, sjuksköterskor och läkare.

Genom breddade yrkesroller och fördjupade yrkeskunskaper skulle arbetssättet bli mer effektivt och därmed skulle sysselsättningen säkras. Utbildningen har varit både generell och specialinriktad. Diskussioner har förts om delegering av uppgifter i verksamheten. Tvärprofessionella team har bildats på kliniker och personalen arbetar i vårdkedjor.

Kristianstad

Kompetensutvecklingsprojekt i omvårdnad för sjukvårdspersonal inför omstrukturering. Syftet med projektet var att säkra kvaliteten på sjukvårdsenheter med färre anställda än tidigare och målgruppen var undersköterskor, sjuksköterskor och laboratoriepersonal. Utbildningar har getts både för grundkompetens och för specialistkompetens. Projektet syftar på kort sikt till att i möjligaste mån undvika uppsägningar då landstinget på längre sikt kommer att ha ett nyrekryteringsbehov inom verksamheten p.g.a. åldersstrukturen hos den tillsvidareanställda personalen.

Landstingets verksamhet omstruktureras även genom integrering med annan landstingsverksamhet som ett led i försöksverksamheten med ny regional indelning i Skåne.

Kronoberg

Projektets syfte var att öka effektiviteten i verksamheten. Målet var att få de ingående organisationerna i landstinget att göra rätt saker vid rätt tillfälle. Detta skulle främjas genom kompetensutveckling; mer specifikt skulle kunskaperna om utvärdering och i viss mån, forskning höjas.

Genom rådgivningsenheter inom vissa ämnesområden skulle omstruktureringen i kommuner och landsting underlättas. Enheterna skulle i projektform skapa förutsättningar för fördjupad samverkan mellan sjukhus, primärvård och kommunal hemsjukvård.

För att nå dessa mål krävdes att man skapade förutsättningar för en fördjupad samverkan mellan sjukhusen, primärvården och den kommunala hemsjukvården. Projektens innehåll kom att präglas av kunskapsöverföring mellan olika verksamhetsdelar. De skulle bortse från olika traditionella gränsdragningar samt försöka skapa nytänkande mellan huvudmännen. Cancervård, HIV-vård i hemmet och sårvårdsutbildning är konkreta resultat av detta samarbete. En inrättad FoU-enhet har ordnat utbildning och symposier för anställda i landsting, kommuner, försäkringskassan m.fl.

Skaraborg

Projektverksamheten syftade till kompetensutveckling av anställda och till att ge uppsagd personal stöd under uppsägningstiden. De anställda skulle få hjälp att antingen byta sin yrkesinriktning eller höja kompetensen för att kunna återgå till arbete inom vård och omsorg.

Vägledningsutbildningar har genomförts inom ett brett spektrum av yrkesinriktningar. Många har helt bytt bransch eller yrkesområde. Exempelvis utbildning till taxiförare och utbildningar på högskolenivå har förekommit.

Under projektets genomförandefas har landstingets policy ändrats vad gäller övertalig personal. I inledningsskedet var policyn att övertalig personal skulle ges stöd för att få ny anställning utanför landstingets verksamhet. Den nya policyn innebär att ett resursteam arbetar med att ge tillfälligt övertaliga utbildning för fortsatt arbete inom landstingets verksamhet.

Sörmland

Projektets syfte innebar omstrukturering av hela landstingets verksamhet. Det fanns även insatser för uppsökande kontaktverksamhet med samtal om personlig utveckling. Ett delprojekt utbildade övertaliga tandsköterskor till hygienister. Det samlade syftet med landstingets olika projekt var att stimulera kompetensutveckling och skapa delaktighet och engagemang i landstingets framtidsfrågor för att hålla nere antalet uppsägningar. Arbetsplatsaktiviteter skulle ske i syfte att visa sambanden mellan arbetsorganisation, kompetens, bemanning och arbetstider. Flexibiliteten och möjligheterna till individuella lösningar skulle prioriteras. Införande av flexibel arbetstid och organisation är ett led i detta. Kvalitetsutvecklande projekt har genomförts och analys av personalbehovet visar på en brist på specialistutbildad personal.

Värmland

Projektet innehöll 13 delprojekt. Landstinget framhöll att de olika projekten skulle förstärka pågående kvalitetsutvecklingsarbete och stärka medarbetarnas förmåga att behålla nuvarande anställning eller finna en annan. Projektet skulle också främja samverkan mellan landsting och primärkommuner. Delprojekten redovisas i rubrikform: Vikariebyrå för övertaliga med samverkan mellan huvudmän och olika utbildningsinsatser, Införande av vårdplatsblock-personalutbildning av undersköterskor, Utvecklingsinsatser inom psykiatrin genom fortbildning av omplacerad personal, Datautbildning m.m. för läkarsekreterare, Kompetensutveckling för gymnasiekompetens, Införande av parvård med sjuksköterska och undersköterska, Kompetenshöjande utbildning och stöd för uppsagda undersköterskor, Utveckling av samarbete mellan kommunal vård, primärvård och sluten vård, PETRA-projektet - självstyrande grupp för interna vikarier, Utveckling av samspel mellan landstingsvård och primärkommunal vård, Försök med ny typ av lärlingssystem, Utbildning för personal inom akutvård och vårdblock och Läkemedelsutbildning för ambulanssjukvård.

Västerbotten

Projektets syfte var korskompetensutveckling för personal vid samvårdsavdelning. Avdelningarna Ögon, Öron-näsa-hals samt Hand och plastikkirurgiska vid Umeå sjukvård sammanfördes till en samvårdsavdelning. Detta var en följd av omstruktureringar i sjukvårdsdistriktet. Personalen som skulle tjänstgöra på samvårdsavdelning behövde ytterligare specialistkunskaper för att klara de kompetenskrav som ställdes i den nya organisationen. Syftet med den ändrade arbetsorganisationen var också att revirgränser inom de samverkande enheterna skulle försvinna och att personalen skulle få en bredare kompetens, vilket skulle minska risken för övertalighet i framtiden. Personalen har arbetat i vårdlag med representanter från olika specialistområden och revirtänkandet har i princip försvunnit.

Älvsborg

Projektet innehåller flera delprojekt. Fem delprojekt har sammanförts till ett delprojekt för vårdkedjesamverkan i södra Älvsborg. I projektet har utbildning givits samtidigt som politiker, tjänstemän och personal informerats om vårdkedjesamverkan. En gemensam projektorganisation för vårdsamverkan för kommuner och landsting har bildats.

Andra delprojekt har också genomförts. Ett delprojekt innebar utbildning för ambulanssjukvårdare. Ett delprojekt arbetade med uppbyggnad av ett Lärcenter för specialpedagogik inom handikapp- och social omsorg exempelvis i skolor där landsting och kommuner har erfarenhetsutbyte. Ett delprojekt rör livskvalitet i vården där en mycket hög stressnivå har uppmärksammats. Inom projektets ram arbetade man med att förebygga stress och ohälsa.

En följd av hela projektet är ökad samverkan.

Projektsamverkan med flera huvudmän

Falun och Borlänge kommuner (formell projekthuvudman är Falun men projektet är så förknippat med två kommuner vilket gör att det presenteras under detta avsnitt)

Projektets syfte var samordning av kommunalteknik i Falun och Borlänge. Projektet syftade till att effektivisera organisations- och samverkansformer för kommunalteknik i regionen. Den långsiktiga visionen var att skapa en mönsterregion för kommunalteknik, där olika teknikområden, lokalt näringsliv och högskola samverkar för utvecklingen av en god miljö och hållbar utveckling.

Kompetent personal inom kommunaltekniken skulle genom samordning kunna behållas i verksamheten. En utredning genomfördes om vilka möjligheter och problem som fanns för samverkan mellan Falu och Borlänge kommuner inom teknisk förvaltning.

Projektet har utmynnat i att de politiska ledningarna i kommunerna diskuterar samverkansförslagen. Samarbetsformerna kommer att utarbetas över tiden.

4 K

Ansökande kommuner var Klippan, Perstorp, Åstorp och Örkelljunga. Projektet syftade till samverkan inom gemensamma arbetsområden i de fyra kommunerna. Målet var att utifrån de olika kommunernas upptagningsområden samt den totala uppgiften hitta samverkansmöjligheter som sammantaget och för den enskilda kommunen sänkte kostnaderna för den kommunala servicen, med bibehållen kvalitet.

Inom ramen för projektet skulle även personal i kommunerna kompetensutvecklas och effektiviseringar skulle leda till att resurser frigjordes för angelägna ändamål i respektive kommun. Ett led i projektet har varit att ge möjlighet till arbetsbyte mellan kommunerna för att öka rörligheten av personal. Ledningsgrupperna i kommunerna har diskuterat gemensamma frågor inom ramen för projektet.

Hällefors eget projekt samt ett samverkansprojekt

Ansökan innehöll ett eget projekt för Hällefors kommun och ett samarbetsprojekt med Hällefors och kommunerna Nora, Lindesberg och Ljusnarsberg.

Hällefors kommuns eget projekt var ett kompetensutvecklingsprojekt som syftade till att ge kommunalt anställda en kompetens som motsvarar kommunens behov. Visstidsanställningar förlängdes inte utan en vikariepool för övertaliga inrättades. Där har många unga arbetat då de är den grupp som ofta har kortast tjänstetid vilket innebär att de först sägs upp. Poolen har varit en form av intern arbetsförmedling där även utbildningsinsatser har genomförts inom ramen för verksamheten.

Det gemensamma projektet har inneburit samverkan inom en rad olika områden. Ett delprojekt har arbetat med att utvärdera grundskolan och att ge gemensam kompetensuppbyggnad med kvalitetsutveckling och utbildning för skolledare. Ett annat delprojekt har arbetat med att ta fram individuella stödplaner inom socialtjänsten och att samverka om kvalitetsarbete inom psykiatrireformens ramar. Här har man arbetat aktivt med deltagande av politiker, anställda, anhöriga och de enskilda personerna.

De fyra STegen

Ett samarbetsprojekt mellan kommunerna Degerfors, Filipstad, Hagfors, Karlskoga, Kristinehamn och Storfors som syftade till att bilda ett kommunalförbund.

"De fyra STegen" syftade i ett första steg till att etablera ett kommunalförbund för räddningstjänsten i kommunerna. Som nästa steg skulle förstudier göras om samverkan inom annan kommunal verksamhet. En förstudie för förstärkt samverkan mellan räddningstjänst, polis- och ambulansverksamhet i regionen skulle också göras. Utbildningsinsatser har satts in för räddningstjänstpersonalen. En enhet har bildats av personal från de olika kommunerna och projektering pågår för ett regionövningsfält. Arbetet med förstudiearbetet inom de andra områdena har inte fortskridit lika långt.

NEON-projektet

Projektet omfattade kompetensutveckling av personal och utökad samverkan mellan landsting och primärkommunal vård. Huvudmän var Kommunförbundet i Jämtlands län och Landstinget i Jämtland. Syftet var att åstadkomma en gemensam utveckling genom NEON-principen (Närmaste Effektiva Omhändertagande Nivå). Som en del i detta ingick att skapa gemensamma värderingar hos olika personalgrupper, främja kvalitet och skapa en förändrad personalstruktur inom vården. Gemensamma utbildningsinsatser för personal från såväl landsting som från kommunerna har genomförts.

Kommunernas och landstingens framtida personal- och kompetensförsörjningsbehov har inventerats.

NU-sjukvården

Kompetensutvecklingsprojekt som syftade till att behålla arbetstillfällen och öka kvaliteten i verksamheten. NU-sjukvården drivs som ett kommunalförbund av länssjukvården i norra Bohuslän och länssjukvården i norra Älvsborg. Syftet med projektet var att arbetsuppgifterna skulle vidgas, att rörlighetskompetensen inom och utom organisationen skulle öka samt att nätverk och mötesplatser för kunskapsutbyte i en lärande organisation skulle skapas. En särskild organisation, Kunskapscentrum, skulle fungera som intern arbets- och utvecklingsförmedling av vikariat, arbetsrotation och utbildning.

Individuella handlingsplaner har legat till grund för utbildningssatsningar och bristområden har synliggjorts. För att säkerställa personalbehovet på sikt finns ett "kretsloppsprojekt" med perspektivet 7-10 år framåt i tiden.

Bilaga 3

Dick Ramström
Anita Dahlström
Christer Dahlström

VÄGAR TILL KOMMUNAL FÖRNYELSE

en skrift om förändringsarbete i kommuner och landsting

Maj 1998

Innehåll

FÖRORD

I augusti 1996 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att fördela medel till projekt som avser att underlätta omstruktureringen av verksamheten i kommuner och landsting. Omstruktureringsmedlen var avsedda att underlätta nödvändig anpassning av verksamhet och sysselsättning inom kommuner och landsting till rådande ekonomiska förutsättningar. De skulle också skapa utrymme för en mer långsiktig planering samtidigt som de borde möjliggöra både kompetenshöjande insatser och förändringar av arbetsorganisation.

Senast den 1 juli 1998 skall kommittén redovisa en samlad bedömning av projektverksamhetens resultat och erfarenheter. Från de huvudmän som erhållit bidrag har en redovisning av resultat och erfarenheter lämnats till den 31 mars 1998. Som en del av den samlade bedömningen har kommittén gett Ramström & Fondelius AB i uppdrag att utvärdera de projekt som beviljats bidrag. Utvärderingen har genomförts av Dick Ramström och Anita Dahlström. Till utvärderingen har även Christer Dahlström knutits under hand. Dick Ramström har varit projektledare.

Under arbetets gång har vid flera tillfällen möten hållits med företrädare för uppdragsgivarna, liksom presentationer har gjorts för kommittén.

Vi vill rikta ett varmt tack till alla de företrädare för kommuner och landsting som vi haft kontakt med och som vänligt och tillmötesgående ställt sig till förfogande för intervjuer och för framtagande av erforderligt material. Värdefulla synpunkter har erhållits vid dessa kontakter. De slutsatser som vi för fram står dock helt för oss själva.

Stockholm i maj 1998

Dick Ramström
projektledare

INTRODUKTION

Utvärderingen skulle enligt anbudsunderlaget vara framåtsyftande, vilket fört med sig att den har inriktats på en analys och presentation av erfarenheter, som kan utgöra ett stöd för kommuner och landsting i deras arbete med omstruktureringar.

Den rapport som presenteras i det följande är baserad på intervjuer med ett 150-tal personer under november 1997 till och med februari 1998, inom elva kommuner och landsting. Intervjuerna har skett i form av öppna samtal. De har handlat om motiven till den aktuella omstruktureringen och hur denna genomförs. Syftet har varit att fånga erfarenheter av de processer som leder fram till en faktisk och önskad förändring. Nedan följer en mycket kortfattad sammanfattning av några av budskapen från den genomförda studien.

Budskapen

Budskapen belyser olika förutsättningar som sammantagna bidrar till att öka möjligheterna att genomföra omstruktureringar inom kommuner och landsting. En viktig utgångspunkt är dock att faktorerna sammanbinds med övriga åtgärder och ingår i den helhet i vilken även motiven för omstruktureringen fokuseras. På det sättet tydliggörs meningen med förändringen, vilket bidrar till att ge anställda en förståelse för de aktuella förändringsinsatserna och möjligheter att medverka till ett genomförande av dem.

Motiv

Omstruktureringens framgång är beroende av starka förändringsmotiv, ekonomiska och andra.

Anställdas engagemang påverkas negativt om nedskärningar förväntas bli uppfyllda i ett tidigt skede efter projektstart.

Ledningens stöd

Omstruktureringen förutsätter en stark politisk majoritet eller politisk samsyn om behoven av omstrukturering – en förmåga till kraftsamling – för att nå framgång.

Den centrala ledningens stöd för och intresse av omstruktureringen är väsentlig för att den skall få en positiv utveckling och ge ett reellt resultat.

Stödet för omstrukturering förutsätter en kontinuerlig uppföljning och en dialog om angreppssätt och resultat.

Processinsikt hos ledning och projektansvariga är en förutsättning för att engagerade eldsjälar inte skall bli utbrända.

Förändringskompetens

"Projekteffektiviteten" vid omstruktureringar beror på vilket angreppssättet som används.

Helhetssyn och en gemensam vision underlättar arbetet med omstruktureringen.

Processkompetens är minst lika viktig som projektkompetens för att öka möjligheterna till ett reellt genomförande av omstruktureringen.

Tålamod

En reell omstrukturering ställer krav på en betydligt längre tid för att nå resultat, än de flesta tror.

Utrymmet för improvisationer, planering och tålamod bör vara stort i ett omstruktureringsarbete.

Förändringsklimat

En reell omstrukturering förutsätter att det finns tillit till eldsjälarna i organisationen, tilltro till deras förmåga och stöd som ger dem möjlighet att sammansmälta sina tankar.

Genomförandet är beroende av en fortlöpande dialog mellan ledare och anställda om hur omstruktureringen fortskrider.

Tillåtelse för "eldsjälar" att driva förändringsarbetet – och också ge dem förankring i och stöd från "närmiljön".

En samverkan med de fackliga företrädarna är viktig för att omstruktureringen skall få ett reellt genomslag.

Samspel stat och kommun

Kraften för att omstrukturera har påverkas av det intresse staten visat både genom bedömningen av projektet och kravet på redovisning av resultat och erfarenheter

Det ekonomiska bidraget har frigjort energi som gjort att projekten kommit igång snabbare och fått ett bredare eller djupare angreppssätt.

Läsanvisningar

Utifrån intervjumaterialet har en samlad analys gjorts i vilken tankar och erfarenheter lyfts fram i resonemang, som kompletterats med goda exempel. Tanken bakom detta har varit att inom den kommunala sektorn vidareutveckla ett lärande av och stöd hos varandra för att underlätta genomförandet av omstruktureringar.

Kapitel *ett* inleds med en ouvertyr – en tillbakablick på den kommunala förändringsvågen. Det är fråga om en översiktlig bild av de förändringar, som sedan en tid tillbaka skett inom den kommunala och landstingskommunala sektorn. I detta kapitel ges även en beskrivning av direktiven till omstruktureringskommittén, kommitténs kriterier för urval av projekt samt en översiktlig bild av de projekt som erhållit omstruktureringsbidrag.

Kapitel *två* presenterar den fördjupade studien och ger en summarisk bild av de projekt som valts för den fördjupade studien. Kapitel *tre* redovisar framgångsfaktorer och goda exempel ur den fördjupade studien. Det är fråga om sådana faktorer som är viktiga att beakta när det finns ett önskemål om att åstadkomma en reell omstrukturering. Dessa faktorer redovisas var för sig men är i realiteten delar av ett åtgärdspaket, en helhet, som omstruktureringar ställer krav på, för att genomföras i praktiken. En av erfarenheterna berör även samspelet mellan de centrala nivåerna – som Inrikesdepartementet i detta fallet representerar – och de lokala, med tankar om en utvecklad modell för kommunikation i viktiga frågor.

I kapitel *fyra* ger författarna några speglingar och perspektiv till de erfarenheter som kommit fram i studien. Det är fråga om att vid en genomgripande förändring välja strategier som tar fasta på såväl hårda som mjuka aspekter i en förändringsprocess, så att ett faktiskt genomförande underlättas. Det är också fråga om att vara målinriktad i sin ambition för att såväl ledning som anställda skall kunna samla sin energi till konstruktiva förändringsinsatser. Ytterligare perspektiv i detta kapitel handlar om behovet av att genomföra omstruktureringar som löser de grundläggande problem som finns inom kommuner och lands-

ting, i stället för att ständigt söka lösningar på de symptom som visar sig under hand. Här finns även perspektiv på vad som är "bra projekt", hur dessa ger sig tillkänna, bör drivas och vilka krav dessa ställer på tålamod och ledarskap. Slutligen finns i detta kapitel även tankar om möjlig extern support och finansieringshjälp för igångsättande av större förändringsaktiviteter.

1 KOMMUNER I FÖRVANDLING

1.1 Den kommunala förändringsvågen

1.1.1 Många förändringsimpulser har avlöst varandra

Under inemot två decennier har ett omfattande förändringsarbete skett inom den offentliga sektorn i sin helhet och har intensifierats under de senaste tio åren. Mot bakgrund av detta uppdrags inriktning fokuseras förändringskrafter, som kanske gjort sig mest tydliga inom den primär- och sekundärkommunala verksamheten. De förändringar, som initierats och genomförts av enskilda kommuner och landsting, har täckt ett brett spektrum av insatser. Som utvecklas nedan har det övergripande syftet med dessa åtgärder varit att effektivisera verksamheten, dvs att med beaktande av kvaliteten i verksamheten åstadkomma ett bättre resursutnyttjande och möjliggöra besparingar, som leder till en förbättring av kommunernas ekonomiska läge.

Det är givetvis de enskilda kommunerna och landstingen i sig som har varit ansvariga för detta förändringsarbete, även om vissa övergripande initiativ härvidlag tagits av t ex Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. De budskap om den offentliga sektorns utveckling, dess mål och medel, som emanerat från regeringskansliet under olika perioder, med delvis skiftande budskap, har också varit betydelsefulla.

Under inflytande av den debatt som förts och den information som lämnats i massmedia, på konferenser och andra slag av sammankomster där många representanter för den kommunala verksamheten varit tillstädes, har – under en viss given tidsperiod – de förändringar som genomförts inom olika delar av den kommunala världen visat en förvånande hög samstämmighet och "harmonisering". Till denna samsyn har säkert bidragit de impulser som emanerat från de olika förändringsagenter – konsulter, forskare mm – som varit flitiga och uppmärksammade aktörer på den kommunala samtalsarenan. Man kan säga att den kommunala utvecklingen i dessa ovan angivna avseenden har gått i "vågor" som med ganska korta tidsmellanrum avlöst varandra. Svallet från en tidigare våg smälter samman med en ny förändringsvåg.

Olika förändringsbudskap har också relativt snabbt avlöst varandra, och de förslag till nya strukturer, nya system och angreppssätt som förts fram i rask takt har ofta fått en, i varje fall på ytan, ganska kort livslängd. Man kan däremot knappast säga att det under denna aktuella tidsperiod inom kommuner och landsting, liksom ej heller inom offentlig sektor i dess helhet, funnits en gemensam, sammanhängande och över tiden konsistent strategi för hur dessa förändringar skulle kunna ske. Strategierna och samhällsvyerna har avlöst varandra.

1.1.2 Drivkrafter för förändringsförloppet

Det finns givetvis flera olika förklaringar till det starka förändringstryck som den offentliga sektorn varit utsatt för under denna tidsperiod. *En* sådan förändringsfaktor är, som ovan nämnts, de impulser som emanerat från dem som av olika skäl vill få till stånd förändringsinsatser. Även näringslivets företrädare har härvid gjort sina stämmor hörda, med ofta spetsade och vältaligt utryckta budskap, som fokuseras på möjligheterna att – genom jämförelse med och anammandet av metoderna från det privata näringslivet – effektivisera den offentliga sektorn.

Men givetvis har insikten om behovet av sådana förändringar sin yttersta grund i den kunskap och den insikt som gradvis har spritt sig i vårt samhälle, att landets ekonomiska situation och förutsättningarna för ett starkt välfärdssamhälle finansierat av det offentliga, kommit att bli allt sämre, med allvarliga konsekvenser för den svenska ekonomins stabilitet och styrka som följd. Denna insikt parades med upplevelsen av den offentliga sektorns internationellt sett stora relativa storlek, den stora andelen av den arbetande befolkningen som fick sin utkomst inom offentlig sektor och det påfallande höga skattetrycket.

Olika försök har gjorts att i mer systematiserad form beskriva och kartlägga det utvecklingsförlopp som vi tycker oss kunna urskilja, när det gäller det kommunala förändringsarbetet[1] . Vi hänvisar till dessa verk, då denna rapport ej har ambitionen att kunna ge en fullständig redogörelse härvidlag. Det har ej varit möjligt att för landet i dess helhet och för samtliga samhällssektorer göra en samlad utvärdering av effekterna av dessa förändringsprocesser. Tiden har varit för kort för en sådan meningsfull jämförelse och förutsättningarna i omvärlden, vad avser till exempel de ekonomiska förhållandena, sysselsättningen och

[1] Se t ex SOU 1996:169 med bilagor, Förnyelse av kommuner och landsting (Slutbetänkandet av Kommunala förnyelsekommittén, särskilt Bilaga I av Stig Montin), eller Gunnar Wetterberg, Kommunerna , SNS 1997.

de internationella relationerna, har förändrats avsevärt under denna tid. De förändringar som genomförts har också sällan varit tillräckligt "renodlade" eller varat under tillräckligt lång tidsperiod för att möjliggöra en sådan meningsfull mätning.

1.1.3 Grundläggande bedömningsaspekter

Som utvecklas i den statsvetenskapliga litteraturen och debatten kan fokuseringen på förändringar i det kommunala arbetet utgå från olika grundläggande bedömningsaspekter. Vanligt är att man ser på hur det kommunala arbetet svarar mot de krav på den demokratiska processen som man kan ställa. Vilket reellt inflytande har kommunmedlemmen, hur kan han eller hon göra sin röst hörd och hur är insyn och beslutsprocesser i de olika kommunala organen utformade? En sådan analys kan också ta sin utgångspunkt i ett myndighetsperspektiv, där man främst inriktar sig på hur t ex rättssäkerheten och offentlighetskraven är tillgodosedda genom det kommunala arbetet. Fattas beslut i överensstämmelse med gällande lagar och förordningar och vilka är möjligheterna för den enskilde medborgaren att få sin sak prövad?

Men den aspekt på det kommunala förändringsarbetet, som stått i förgrunden under de senaste tio åren, avser hur effektiviteten i arbetet utvecklats och hur den skulle kunna förbättras. Denna bedömningsaspekt, som också är den som bildar utgångspunkten för rapporten, avser möjligheterna att vidmakthålla en god kvalitet genom besparingar och rationaliseringar och genom att ändra arbetsstruktur och skapa nya arbetsprocesser minska kostnaderna för de insatser som görs inom ramen för det kommunala arbetet.

Kostnaderna och möjligheterna till kostnadsreduceringar har således länge stått i förgrunden för förändringsarbetet. De besparingar som gjorts och de personalneddragningar som skett i samband härmed, framställs ofta som utslag av en högre effektivitet, även om detta, med beaktande av möjliga kvalitetsförluster, givetvis inte alltid behöver vara fallet. Kvaliteten och kvalitetsutveckling är således den andra sidan av effektivitetsbegreppet – de kostnadsbesparingar som ev görs genom en viss åtgärd måste alltid ställas i relation till hur kvaliteten– behovstillfredsställelsen hos den enskilda kommunmedborgaren – utvecklas.

Under senare år, i samband med den stora arbetslöshet som gjort sig gällande i Sverige, har också arbetslösheten och sysselsättningseffekterna kommit i fokus. Denna bedömningsaspekt kan betraktas som ett huvudmål i sig, även om t ex kopplingen mellan arbetslösheten i en kommun och samhällets kostnader för bland annat a-kassa och socialbidrag i många fall är påtaglig. Som framgår av den följande framställ-

ningen ges i kommittédirektiven för omstruktureringsprogrammet uttryck för behovet av att både tillgodose möjligheterna att skapa en bättre ekonomi – att öka effektiviteten – och beakta sysselsättningseffekterna – att söka undvika friställning av kommunal personal.

1.1.4 Hårda och mjuka förändringsfaktorer

Den grundsyn som vi har på det kommunala förnyelsearbetet och som i viss mån genomsyrar rapporten, är att det här måste röra sig om en svår och långsiktig lärprocess, där man successivt lär sig att arbeta under delvis nya premisser och nya villkor. Krav ställs härvid dels på att verksamheten i den enskilda kommunen skall kunna karakteriseras som ett lärande system – att på olika sätt möjligheter till reflektion om och erfarenhetsåtervinning från gjorda insatser skall kunna vara för handen, dels att för erfarenhetsutbyte och jämförelser mellan olika kommunala organ arenor och processer skapas för ett sådant ömsesidigt lärande.

Det är också vår uppfattning att förändringsarbetet hittills i hög grad – men givetvis inte uteslutande – har fokuserats på förändringar i organisationsstruktur, juridisk form – t ex myndighet eller bolag – och styrsystem – informationsflöden, produktivitetsmått, nyckeltal mm. Uppmärksamheten har sålunda koncentrerats på vad vi skulle kunna kalla "hårda" förändringsfaktorer och som utgör ytkarakteristika vid beskrivningen av den kommunala organisationen. Mindre uppmärksamhet har däremot ägnats det mer processorienterade angreppssätt, som fokuseras på de "mjuka" förändringsfaktorerna och som har att göra med möjliggörandet av förändringar i värderingar, attityder, delaktighet och beteenden hos dem som är engagerade i det kommunala arbetet. Förändringar i den interna arbetsstrukturen och de interna arbetsprocesserna har ej heller – i varje fall inte i den offentliga debatten och i litteraturen – givits lika stor uppmärksamhet som ovan angivna strukturorienterade beskrivningar.

Den ensidighet i förändringsarbetet hittills, som vi tycker oss ha kunna märka, har också, enligt vår uppfattning, i någon mån uppmärksammats i de direktiv som angivits för omstruktureringsprogrammet och som mer utförligt behandlas nedan. Så trycks t ex i direktiven på behoven av kompetenshöjande insatser och av en förändrad arbetsorganisation som bevarar kvaliteten i arbetet.

1.1.5 Förändringsmönstret

Som ovan berörts har olika förändringsstrategier ganska snabbt avlöst varandra under de senaste årtiondena. De kommunala aktörerna har i en virtuell "mässhall" förts runt till och presenterats för olika förändringsarenor, som lyfter fram specifika aspekter på de slag av förändringar som behövs och som kan genomföras. I det följande ges en översiktlig och kortfattad genomgång av dessa olika förändringsarenor, ungefärligt tidsmässigt placerade. Men det bör betonas att denna genomgång varken är heltäckande eller gör anspråk på precision vad gäller innehåll och tidsmässig inplacering. Det gäller snarast att söka lyfta fram och urskilja några viktiga huvudinriktningar.

Det rör sig ju här också om en kategorisering gjord "på fri hand" i efterhand. De inriktningar som presenterats under årens lopp har i allmänhet ej från början varit försedda med någon särskild "etikett", som gjort det möjligt att skilja dem från det övriga förändringsarbetet. I första hand fokuseras härvid uppmärksamheten på primärkommunerna, men liknande förändringsriktningar återfinns även för landstingens del, även om inriktningen av detta arbete till stor del färgats av de speciella förutsättningar som gäller för den dominerande delen av landstingens verksamhet – hälso- och sjukvården.

Vi har tidigare berört svårigheterna att söka få till stånd en meningsfull och för hela det kommunala området täckande utvärdering av effekterna av de gjorda förändringsinsatserna. Men för enskilda kommuner och landsting, liksom för vissa gemensamma program som initierats inom dessa, har dock sådana utvärderingar gjorts. För kommunerna och landstingen var för sig gäller annars att vanligen olika slag av förändringsinsatser samtidigt trängs på deras arenor, och att dessa åtgärder ofta också får en ganska kort livslängd. Ordningen återställs genom olika "återställare", eller också är det någon ny "modell" som pockar på uppmärksamheten.

Förändringarnas mångfald och snabba skiftningar försvårar också möjligheterna att få en översiktlig bild av vilka förändringar i effekter och beteenden som i själva verket har skett inom den kommunala sektorn under låt säga den senaste tioårsperioden, och vilka effekterna av dessa samlade insatser har varit. Det är dock vår egen subjektiva uppfattning att, även om "på ytan" de kommunala organisations- och styrformerna ter sig ganska oförändrade, det likväl på ett djupare plan, som en följd av de lärprocesser som initierats i samband med genomförandet av detta förändringsarbete, betydande – till största delen positiva – effekter har uppnåtts. De olika "förändringsstötar" som drabbat kommunerna och deras aktörer har med tiden smält samman hos många av de kommunala aktörerna till nya värderingar, attityder och beteende-

mönster. Men detta antagande återstår att bevisa. Den föreliggande rapporten kan kanske härvidlag utgöra ett litet bidrag.

1.1.6 Förändringsarenorna

En kategorisering av de förändringsinsatser som gjorts inom det kommunala området kan som ovan berörts göras – och har också gjorts – på många olika sätt. Beskrivningen i det följande, som bygger på utmärkande ledord, tar sin utgångspunkt i de delmål för effektiviteten som står i fokus för åtgärderna i fråga och de verktyg som härvid främst kommit till användning. En sådan indelningsgrund knyter också i viss mån an till framställningen i de projektbeskrivningar som tagits fram inom ramen för Omstruktureringsprogrammet.

Produktivitet och rationalisering

I ett tidigt skede av förändringsförloppet kom uppmärksamheten – ganska naturligt – att fokuseras på resursåtgången, kostnadsbilden – i nuläget och i ett utvecklingsperspektiv samt produktiviteten inom den offentliga sektorn i dess helhet och för dess olika delar. Som ett led i denna förändringsprocess inriktade man sig på utveckla kalkyl- och mätmetoder och mått, ofta i form av nyckeltal, som skulle kunna visa på skillnader mellan olika kommunala sektorer och deras utvecklingstendenser. Dessa verktyg kom också till användning vid de förändringar i form av rationaliseringar och besparingar som flitigt utnyttjades.

Frågor kring ledarskap, ledarutveckling och organisationsform kom härvid också i blickfånget. I samband härmed aktualiserades tankar om och krav på att ta över metoder från näringslivet som kunde leda till en högre produktivitet. Denna parallellkoppling till det privata näringslivets arbetssätt, som i vissa sammanhang men långt ifrån alltid visade sig fruktbärande, ledde också till införandet av ett för offentlig sektor främmande och i viss mån "brutaliserat" språkbruk, genom det flitiga användandet av termer som vinst, lönsamhet och resultat, där detta senare begrepp för den offentliga sektorns organ ofta främst kom att associeras med det ekonomiska resultatet.

Målstyrning och decentralisering

Som en utveckling av detta synsätt och med den privata sektorns arbetssätt för ögonen kom tankarna kring det man kallade målstyrning att stå i centrum för utvecklingstänkandet. En huvudtanke härvidlag var att

man inom den berörda organisationen skulle göra en tydlig åtskillnad mellan dem som formulerade målen – vanligen politikerna – och dem som skulle svara för själva utförandet – förvaltningen. De övergripande målen kunde brytas ner i delmål, och det gällde att ta fram mått som möjliggjorde studier av måluppfyllelsen och att ha en handlingsplan för till denna kopplade åtgärder från ledningens sida. Målstyrningen förutsatte sålunda – och hade också som sitt mål – en fortgående decentralisering, som skulle åtföljas av en minskad regelstyrning men som i gengäld skulle ställa större krav på kompetensutveckling, ändrade former för fördelning av ansvar och befogenheter och en fortlöpande uppföljning.

Även om det senare under den aktuella perioden visat sig – i praktiken och genom forskningens rön – att det ingalunda är någon enkel sak att för ett politiskt styrt system formulera sådana mål som kan och bör vara vägledande för organisationens arbete och att kunna göra en klar boskillnad mellan sådana målangivelser för åtgärder och deras verkställighet, är det dock helt klart att målstyrningens grundläggande tankegångar på olika sätt starkt påverkat utvecklingen, bl a genom de kommundelsnämnder som införts på sina håll.

Prestationsstyrning och marknadsinriktning

Utvecklingen mot målstyrning var ett steg mot – och ett exempel på – förändringen av styrformer från den traditionella anslags- och budgetstyrningen till användningen av styrsystem som hade sin utgångspunkt i de prestationer som enheten i fråga hade utfört, eller förväntades utföra. Resurstillgången skulle sålunda göras på ett sätt som tydligare än den traditionella anslagsfördelningen gav ett rättvist samband mellan de tillgängliga resurserna och vad som åstadkoms för dessa. Flera olika former för sådan prestationsstyrning har sett dagens ljus, och i många kommuner kommit att användas parallellt. Här kan t ex nämnas användningen av olika kundvalsmodeller (t ex genom s k checkar), (differentierad) avgiftsbeläggning för olika slag av tjänster samt införandet av s k beställar-/ utförarsystem. I dessa fall har en mer eller mindre långt driven uppdelning på organ med beställar- respektive utföraruppgifter genomförts. Särskilt inom hälso- och sjukvården, framför allt i fråga om utnyttjandet av sjukhustjänster, har detta system i olika former och med varierande framgång kommit till användning.

Utvecklingen mot en sådan prestationsstyrning har också varit avsedd att underlätta den offentliga sektorns marknadsinriktning. Genom system för kundval eller för beställar-/utförarrelationer ville man skapa möjligheter till konkurrens – i fråga om pris och kvalitet – mellan olika

(offentliga eller privata) organ när det gällde utförandet av de olika tjänster eller produkter som det offentliga systemet hade till uppgift att leverera. Denna marknadsorientering är sålunda nära kopplad till det användande av alternativa (privata) entreprenader som berörs i senare avsnitt. Även om möjligheterna att skapa likvärdiga förutsättningar för konkurrens mellan olika organ – och att överhuvud kunna visa på flera alternativa servicegivare – starkt har ifrågasatts, har likväl sådana olika modeller för prestationsstyrning visat sig ha en stor livskraft.

Kvalitet och service

Som ett komplement till produktivitetsmätningarna och som ett medel för att kunna utnyttja dessa för meningsfulla effektivitetsuppskattningar, kom gradvis uppmärksamheten alltmer att förskjutas i riktning mot kvalitetsbegreppet och mot möjligheterna att definiera och mäta kvalitet. Utan några sådana uppskattningar av kvaliteten för en given tjänst tenderar uppskattningar av produktiviteten att bli skäligen ointressanta, när det gäller att finna de rätta vägarna för att tillhandahålla samhällstjänster. En fokusering på kvalitetsbegreppet bedömdes också viktig för att påverka medborgarnas attityder till och acceptans av den offentliga sektorn och de kostnader denna för med sig för dessa.

Som en följd av denna kvalitetsinriktning har man ägnat stor uppmärksamhet åt att utveckla system för kvalitetsmätning och kvalitetssäkring. Olika mätmetoder för skilda aspekter på kvalitetsbegreppet har utvecklats, kvalitetsbokslut och kvalitetsrevisioner har införts och de lämpliga processerna för kvalitetsarbetet har kodifierats i system av typ ISO 9000 (ex. SIQ och QUL). Även kvalitetsarbetets organisation har ägnats uppmärksamhet.

Som en delaspekt på kvalitetsbegreppet har särskilt servicefrågorna kommit att ägnas stor uppmärksamhet. Som en följd av fokuseringen på kvalitet och service har begreppet kund kommit att användas som synonym för medborgare. Olika metoder för att mäta servicegraden, t ex i form av servicebarometrar, har utarbetats, liksom system och former för servicearbetets organisation och utformning.

Huvudmannaskap och systemavgränsningar

De förändringar som hittills skett har huvudsakligen – men inte enbart – ägt rum inom ramen för de systemgränser som traditionellt kännetecknat den svenska förvaltningen. Detta gäller såväl avgränsningen mellan statliga samt primär- och sekundärkommunala verksamheter,

som – inom vart och en av sådana organ – mellan styrelse och nämnder och mellan olika nämnder som arbetar med frågor som rör skilda delar av verksamheten. Till detta förändringsområde kan även hänföras frågan om vilka verksamheter som skall bedrivas med offentligt huvudmannaskap och vilka som kan anförtros privata aktörer.

När det gäller de enskilda kommunerna eller landstingen har dock, som en anpassning till de krav som målstyrningen och utvecklingen mot prestationsstyrning ställer, i flera fall förändringar skett som lett till en omgruppering och – vanligen – en koncentration av de uppgifter som anförtros de olika organen. Ovan har berörts den uppdelning i beställar- och utförarorgan som i många fall gjorts i samband med övergången till prestationsstyrning. I andra fall har en omgruppering av uppgifter skett mellan de olika nämnder som återfinns i den kommunala verksamheten, i riktning mot att uppgifter som anses ha ett starkt nära inbördes samband sammanförts till ett enhetligt beslutsorgan. Kommunala nämnder för barn och ungdom, som också inkluderar skolans verksamhet, är exempel på en sådan förändring.

Förändringar i ansvarsgränser mellan statliga och kommunala organ har skett i begränsad omfattning. Ett exempel är skolans överföring från statlig till kommunal verksamhet. Fortgående diskussioner förs också om bl a överföringen av ansvaret för och finansieringen av socialbidrag från kommunal till statlig nivå. Liknande samtal med omvända förtecken förs när det gäller arbetsmarknadspolitiken och arbetsförmedlingarnas verksamhet. Det kommunala intresset och engagemanget har successivt växt sig starkare inom detta område.

När det gäller relationerna mellan stat och kommun, kan man urskilja två delvis motstridiga tendenser. Å ena sidan sker en utveckling i riktning mot ökad målstyrning även i förhållandet mellan stat och kommun – de tilldelade pengarna kommer i ”i en stor påse” gemensam för de flesta aktuella samhällssektorerna, att fördelas efter de olika kommunernas egna prioriteringar och behov. Å andra sidan har man, särskilt under periodens senare del, kunnat observera tendenser till att – inom ramen för denna vidgade frihet – på olika sätt inskränka och styra kommunerna handlingsfrihet, bl a genom möjligheter till överklagande i rätt av t ex socialbidragstilldelning.

Förändringar av detta slag har även skett mellan primär- och sekundärkommuner. Detta torde framför allt gälla inom vårdområdet, där genom den s k ÄDEL-reformen det vårdmässiga och finansiella ansvaret överfördes från landstingen till primärkommunerna. Även när det gäller primärvårdens organisation och inlemmande i samhällssektorer förekommer på flera håll försök med till primärkommunen anknuten primärvård. Förändringar i ansvarsgränser av liknande slag återfinns också inom t ex kommunikationsområdet. Ett sätt för primärkommu-

nerna att rusta sig för att ta på sig sådana mer omfattande och geografiskt spridda verksamheter är bildandet av kommunalförbund.

Som redan berörts kan man till denna typ av förändringsarenor även föra de diskussioner som förts och de beslut som fattats om avvägningen mellan den offentliga och den privata sektorn. Detta är dels en fråga om vad man skall anse önskvärt och möjligt att finansiera med skattemedel. Det gäller här prioriteringsfrågorna inom offentlig sektor. Några större förändringar syns dock härvidlag inte ha skett under den aktuella perioden, även om det finns en tendens till att de kommunala aktiviteterna i någon mån begränsats till sina "kärnområden" – det som i dagsläget karakteriseras som vård, skola och omsorg.

Men större intresse har ägnats frågan om huvudmannaskapet och organisationen av de samhällstjänster som finansieras med offentliga medel. Det gäller här debatten om det man brukar kalla privatisering, där finansieringen ligger kvar hos det offentliga, medan själva utförandet anförtros privata aktörer – bolag, kooperativ etc. Utvecklingen mot användningen av sådana entreprenader har varit särskilt stark inom skolans, barn- och äldreomsorgens samt vårdens områden.

En sådan utveckling har bedömts vara bra för medborgarnas valfrihet och också innebära en stimulans för de berörda privata och offentliga organen att anpassa och förbättra sin verksamhet. Gjorda studier påvisar inga större skillnader i kostnader och kvalitet mellan verksamheter drivna i kommunal regi och inom sådana entreprenader. Men uppmärksamheten har riktats mot de problem som gör sig gällande och som måste lösas vid användningen av en sådan systemlösning i form av prissättning och ersättningsnivå, kvalitetskontroll och stabiliteten i de avtal som tecknas.

Kriser och återställare

I den dagsaktuella situation som råder vid slutrapportens avlämnande (våren 1998) möter vi en delvis ny situation, där bedömningsaspekter, handlingsmönster och arbetsverktyg ännu inte hunnit utformas. För första gången på lång tid har vi nu ett läge, där, enligt de bedömningar som görs på central nivå, möjligheter ges till en ökning av de resurser som skall tillföras den offentliga sektorn. Dess ekonomi förutsätts nu vara i balans för en inte alltför kort period framöver. Särskilt har härvid uppmärksammats de behov av ökade resurser som gör sig gällande inom den kommunala sektorn, framför allt vad avser områdena vård, skola och omsorg.

Förutom av det allmänt förbättrade ekonomiska läget i Sverige har denna fokusering på behovet av ökade resurser inom den offentliga

sektorn i allmänhet och inom ovan angivna områden i synnerhet, fått näring av de "larmrapporter" som gått ut om vanvård och andra slag av missförhållanden inom delar av den kommunala verksamheten. Oavsett graden av tillförlitlighet och allmängiltighet i dessa bedömningar har den debatt och de åtgärder som följt i spåren av dessa händelser fäst uppmärksamheten på att man inte har lyckats komma tillrätta med grundläggande problem i fråga om styrning och organisation. Detta gäller trots det förändrings- och utvecklingsarbete som skett inom den offentliga sektorn under tio till tjugo års tid, i synnerhet vad avser satsning på kvalitetskontroll och personalutveckling samt i fråga om återföring och dialog mellan den politiska nivån och den kommunala förvaltningen respektive medborgarna.

I detta läge, som sålunda karakteriseras av såväl krisupplevelse som möjligheter till resurstillskott, syns man ännu inte vare sig centralt eller lokalt ha kommit fram till handlingsplaner och strategier som knyter an till de bedömningskriterier och fokuseringar som kännetecknat de tidigare förändringsskedena. En förstärkning av personalresurserna – en ökad personaltäthet – ses som den universalmedicin som skall ge önskade effekter, utan att man härvid hunnit ägna särskild uppmärksamhet åt vilka principer för styrning, organisation och ledning som härvid skall gälla.

På sätt och vis kan man säga att man nu kommit tillbaka till "ruta 1 " från "andra hållet" – det inledande skedet i förändringsarbetet, då en ganska rak och tydlig väg till en bättre fungerande offentlig sektor antogs löpa via successiva rationaliseringar, främst i fråga om begränsningar i personalstyrkan. Förhoppningsvis har vi efter denna lärprocess, som förändringsarbetet inom den kommunala sektorn inneburit, fått bättre möjligheter att ge medborgarna lokalt baserade samhällstjänster som anses önskvärda utifrån bättre förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande och för en hög kvalitet.

1.2 Bakgrund till och motiv för omstruktureringsprojekten

1.2.1 Direktiv

I augusti 1996 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att fördela medel till projekt, som avser att underlätta omstruktureringen av verksamheten i kommuner och landsting. Enligt kommittédirektiven (1996:67) bör omstruktureringen ske på ett sådant sätt att kvaliteten – särskilt inom barn- och ungdomsverksamhet samt hälso- och

sjukvård – kan säkerställas på lång sikt. Av direktiven framgår även att projekten skall förväntas ge positiva sysselsättningseffekter under den tid de pågår.

Omstruktureringsprojekten är avsedda att

- underlätta en nödvändig anpassning av verksamhet och sysselsättning inom kommuner och landsting till rådande ekonomiska förutsättningar och att
- skapa utrymme för en mer långsiktig planering, samtidigt som de bör möjliggöra både kompetenshöjande insatser och förändringar av arbetsorganisation.

Av direktiven framgår även att kommittén, vid sin bedömning av ansökningar bör ta hänsyn till den ekonomiska situationen i enskilda kommuner och landsting. Direktiven anger att medel som beviljats kan uppgå till högst 50 procent av projektbudgeten och skall täcka lönekostnader. Resterande budgetdel skall finansieras av kommunen eller landstinget.

Senast den 15 januari 1997 förutsattes kommittén ha beslutat om fördelning av medlen. I direktiven ställdes även krav på att de kommuner och landsting som erhållit medel redovisade sina resultat och erfarenheter av projekten senast den 31 mars 1998. En samlad bedömning av projektverksamhetens resultat och effekter redovisas senast den första juli innevarande år.

1.2.2 Kommittén för kommunalt omstruktureringsstöd

Ledamöterna i Kommittén för kommunalt omstruktureringsstöd har företrätt inrikesdepartementet, landstingsförbundet, kommunförbundet och arbetsmarknadsverket medan företrädare för SACO/LR, TCO/SKTF, LO/SKAF samt utbildnings-, social- och inrikesdepartementen medverkade i kommittén som experter. Ordföranden och sekreterare utsågs av Inrikesdepartementet.

Kommittén inledde sitt arbete med ett gemensamt seminarium där olika föreläsare presenterade förändringsarbetet i kommuner och landsting. Syftet var att ge alla i kommittén samma utgångspunkt inför det gemensamma arbetet, även om ledamöterna respektive experterna – som kom från "olika världar" – av naturliga skäl skulle belysa omstruktureringsprojekten ur sina olika ansvarsområden.

1.2.3 Inbjudan till kommuner och landsting

I kommitténs inbjudan till kommuner och landsting pekar man på de svårigheter som uppstått på grund av den ekonomiska situationen, när det gäller huvudmännens långsiktiga planering. Kommittén konstaterade att likartade svårigheter föreligger även när det gäller huvudmännens möjligheter att säkra det framtida kompetensbehovet för sina verksamheter. Detta ledde till att utbildning eller olika kompetenshöjande åtgärder, som ökar möjligheterna för anställda i riskzonen att få anställning i kommunen, landstinget eller hos annan arbetsgivare har prioriteras. De kompetenshöjande insatserna ökade också möjligheterna att säkra den framtida kvaliteten i kommunala verksamheter. Kommittén gav exempel på några principer och riktlinjer som även kommit att gälla för beviljande av bidrag. Dessa skulle

- främja kompetensutveckling
- kännetecknas av långsiktighet och nytänkande
- vara gränsöverskridande, exempelvis genom samverkan mellan olika huvudmän
- leda till ändrad arbetsorganisation
- skapa möjligheter, resurser och kompetens för omstruktureringen

Sammantaget ansökte 163 kommuner och landsting om bidrag till sina omstruktureringsprojekt. Den sammanlagda projektkostnaden uppgick till drygt 860 miljoner kronor, dvs mer än fyra gånger mer än de 200 miljoner, som anslagits för detta ändamål.

1.2.4 Kommitténs urval av projekt som beviljats medel

Kommittén enades om en urvalsprocess i två steg. I det första skulle ledamöterna från kommun- och landstingsförbunden respektive experterna från de fackliga organisationerna, göra egna bedömningar av samtliga ansökningar. De ansökningar om vilka enighet fanns om att bevilja respektive icke bevilja bidrag kunde på det sättet gallras ur den totala mängden ansökningar, medan de ansökningar som det rådde delade meningar om, i ett andra steg skulle behandlas av kommittén.

Under kommitténs resonemang om vilka projekt som skulle erhålla bidrag fanns olika meningar mellan ledamöter och experter. Detta är en naturlig effekt av att dessa hade som uppgift att företräda delvis olika intressen, vilka skulle ställas mot varandra i den värdering som skulle ske av projekten. Resultatet blev att kommittén resonerade sig fram till ett gemensamt och enigt beslut om vilka projekt som skulle prioriteras.

Det är ett intressant och, för den samhällspolitiska utvecklingen i stort, värdefullt tecken att det gick att komma fram till en sådan samstämmighet – en *consensuslösning* – inom kommittén, där ju olika intressen och infallsvinklar trots allt konkurrerade med varandra. Detta betyder på inget sätt att kommitténs olika ledamöter i alla frågor var fullständigt eniga. Givetvis fanns här åsiktsskillnader. Men vad urvalsprocessen visar är att de projekt som kom att premieras på det hela taget tedde sig rimliga för alla kommittéledamöterna. Vid urvalsprocessen kom att tillämpas den process för *satisfiering*, som är vanlig i sådana sammanhang och som innebär att de olika deltagarna i en grupp, liksom gruppen i dess helhet, väljer ut den uppsättning alternativ som ger ett tillfredsställande värde för alla deltagarna utan att besluten för den skull blir optimala för var och en av dem. Som kommer att behandlas mer utförligt i ett senare avsnitt tyder detta på att det inom kommittén – och förmodligen inom samhällsapparaten i dess helhet – finns delvis explicita och delvis implicita – underförstådda – meningar inom ramen för en samlad värdegemenskap om vad som kännetecknar ett "bra" projekt.

Denna satisfieringsprocess för också med sig att kommittén, i de ställningstaganden som man gjorde i olika skeden av arbetet, kom att koncentrera uppmärksamheten på ett urval av de olika mål och kriterier som fanns uppställda och som ovan har angivits i avsnitt 1.2.3. Bland de önskemål som angavs i direktiven för omstruktureringsprogrammet fanns sålunda att de valda projekten skulle främja kompetensutveckling, att de skulle kännetecknas av långsiktighet och nytänkande, att de skulle vara gränsöverskridande, att de skulle leda till en ändrad arbetsorganisation och att om möjligt de önskvärda effektiviseringar och rationaliseringar som skulle göras inte skulle behöva leda till personalminskningar. Tvärt om var ett av målen att man genom de gjorda omstruktureringarna skulle få möjlighet att ge meningsfull sysselsättning – inom eller utom den aktuella verksamheten – åt befattningshavare, som annars skulle drabbas av friställning. I direktiven angavs vidare att man särskilt skulle ägna uppmärksamhet åt projekt från kommuner eller landsting, vars ekonomiska situation var besvärlig.

I den aktuella beslutssituationen måste ett urval av dessa olika mål och kriterier göras. Vissa av dem kan också visa sig vara motstridiga. Vid olika tillfällen under kommitténs möte gavs uttryck för skilda uppfattningar om och prioriteringar av vilka mål som tedde sig mest relevanta. Dessa perspektivförskjutningar hade till stor del sin grund i det läge för landet i dess helhet och för de olika kommunerna som var aktuellt vid bedömningstillfället i fråga, liksom också de kriterier som valdes kom att bli beroende av de olika berörda kommunernas allmänna egenskaper och aktuella läge. Med en viss förenkling kan man kan-

ske säga att under processens gång kriterier som betonade metod- och förnyelseaspekten kom att tillmätas en allt större betydelse – lärprocessen placerades i centrum. Likaså kom en ökad betoning av insatser fokuserade på kompetensutveckling att ske.

Att beslutsfattare vid överväganden om samhällsproblem möter ett flertal olika överordnade målsättningar som skall beaktas och har att göra ett val mellan dessa är inget ovanligt fenomen. Ett sådant förfaringssätt får kanske sägs tillhöra det politiska livets förutsättningar och realiteter. Liknande avvägningar mellan reellt eller till synes motstridiga mål finner vi t ex ofta vid trafikpolitiska överväganden, liksom vid planering av införande av ekonomiska styrsystem, t ex inom vården, i termer av prestationsersättning.

Det torde vara ganska lätt att finna sådana konflikter mellan några av de mål som angivits för omstruktureringsarbetet. Detta gäller t ex relationen mellan önskemålen att effektivisera verksamheten och därmed förbättra kommunens ekonomiska resultat och kraven på att på bästa sätt söka skapa meningsfull sysselsättning åt de befattningshavare som befinner sig i eller hotas av övertalighet. Det är det slag av konflikter som det politiska livets företrädare ständigt får brottas med.

Men samtidigt kan det vara nyttigt, och lägga grunden för kreativa insatser, att fundera över, och planera för, i vad mån dessa olika mål måste vara motstridiga. I de svåra neddragningstider som Sverige gått igenom har det blivit vanligt att inom den offentliga sektorn betrakta personalneddragningar som den främsta – och kanske enda – vägen att åstadkomma högre effektivitet och ett bättre resultatutfall i verksamheten. Men givetvis är det inte så enkelt. I många fall kan sådana förbättringar i verksamhetens effektivitet och resultat skapas genom att de individer, som annars skulle riskera att hamna i övertalighet, genom bl a kompetensutveckling, arbetsrotation och nya organisationslösningar ges bättre möjligheter att göra en meningsfull insats, ofta i nya uppgifter och på annat ställe i organisationen, eller kanske rent av genom att individen i fråga får möjlighet till en motsvarande meningsfull verksamhet utanför den tidigare arbetsplatsen, t ex genom att i entreprenadform erbjuda sina tjänster till den gamla arbetsgivaren och till andra kunder. En effektivisering behöver sålunda inte alltid föra med sig personalneddragningar, det är en nyttig lärdom för framtiden som många av de kommuner som engagerat sig i omstruktureringsarbetet torde ha gjort under projektets gång.

1.3 Bilden av de 66 huvudmännens projekt

Sammantaget fick 66 kommuner och landsting bidrag till ett antal olika omstruktureringsprojekt. I följande avsnitt sker en övergripande presentation av de projekt som beviljats bidrag. Presentationen baseras på beskrivningar så som de redovisats i inlämnade ansökningar och projektbeskrivningar. I praktiken kan det vara så att projekten fått ett annat förlopp eller en annan tyngdpunkt än huvudmän och projektledare kunnat förutse vid ansökningstillfällena. Detta har bland annat visat sig i den fördjupade studie som också genomförts och i ett fall där en huvudman i ett tidigt skede återsänt ett beviljat bidrag, då en befarad övertalighet i realiteten inte uppstod.

1.3.1 Projektens omfattning och tillämpning

Att göra en rättvisande bild av vilken omfattning de projekt har, som beviljats omstruktureringsbidrag är inte helt enkel. Detta beror bland annat på att vissa ansökningshandlingar inte tydligt visar om det aktuella projektet ingår i ett större åtgärdspaket, eller om det är fråga om en enskild insats hos huvudmannen. De varningssignaler om bristande överensstämmelse mellan befintliga ekonomiska utrymmen och utbyggnad av kommunal verksamhet, som höjdes redan under mitten av 70-talet, förefaller, enligt många ansökningar, endast ha fått ett svagt genomslag i föreslagna omstruktureringsprojekt. Dessa riktar sig oftast mot enstaka verksamhetsområden i stället för att se över den kommunala verksamheten i sin helhet, vilket framgår av följande tabell.

När det gäller *målen* för de föreslagna projekten finns ett par delvis motsägelsefulla ambitioner. Det är *å ena sidan* fråga om att utveckla verksamheter och organisation så att de på ett mera effektivt sätt motsvarar de förändrade krav som redan i dag ställs på offentlig service, samtidigt som huvudmännen avser att vidta åtgärder som balanserar verksamheterna till det disponibla ekonomiska utrymmet. *Å andra sidan* syftar projekten till att skapa anställningstrygghet och förhindra uppsägningar eller minimera dem.

Ett, ur ett redovisningsperspektiv, något förvirrande inslag är att många huvudmän förefaller vidta likartade åtgärder men tillämpa olika angreppssätt. Till exempel kan en huvudman skapa stöd för sitt omstruktureringsarbete genom att satsa på kompetensutveckling medan någon annan satsar på ett kvalitetssäkringsprojekt eller på olika åtgärder ur ett effektiviseringsperspektiv. Den som satsade på kompetensutveckling kan också ha som syfte att effektivisera verksamheterna eller att kvalitetssäkra dem. Med dessa motsägelsefulla syften och med de

skilda angreppssätten på aktuella omstruktureringsprojekt är riskerna för ett cirkelresonemang stora, särskilt om en alltför detaljerad bild av det pågående omstruktureringsarbetet görs. Samtidigt är förhoppningen att en översiktlig bild av det slag som nedan presenteras, kan utgöra underlag för reflektioner om det omstruktureringsbehov som finns och stimulera tanken om möjliga sätt att genomföra en omstrukturering av verksamheter inom det kommunala området.

Följande tabell är avsedd att både visa vilken omfattning de 66 huvudmännens projekt har och att visa vilka mål de skilda projekten har. Hos ett antal huvudmän finns ett flertal projekt, som kan variera i omfattning eller ha olika delmål. Det innebär att summan av projekt inte stämmer med antal huvudmän som fått bidrag.

Tabell 1: Omstruktureringens omfattning och mål för åtgärder.

OMFATTNING MÅL	Huvudmannens hela verksamhet - policyaspekt	Huvudmannens hela verksamhet -administration / organisation	Verksamhetssektor	Gränsöverskridande -internt hos huvuman	Gränsöverskridande -mellan huvudmän	'Ny' kommunal uppgift	SUMMA
Kulturförändring	4		1				5
Effektivisering	1	1	5	5	4		16
Kvalitetssäkring 1)	1	1	11	6	4		23
Ändrad arbetsorganisation			2	2			4
Anställningsbarhet		1	4	1		3	9
Anställningstrygghet			7	2	1	1	11
SUMMA	6	3	30	16	9	4	2) 68

1) Kvalitetssäkringen omfattar även brukarorienterade åtgärder.

2) 2) En huvudman återsände bidraget då övertalighet inte uppstod

Bilden visar att de flesta projekten (30) omfattar *en* verksamhetssektor. Inom denna grupp är behoven av omstruktureringar störst inom äldre- och handikappomsorgerna. Tidigare kommunala hemtjänstverksamhet har vidgats i och med överföringen av verksamheter från landstingen under 1990-talets första år. Det innebär att behoven av att utveckla en gemensam kvalitetsuppfattning är stort inom detta verksamhetsområde och att, inom ramen för den gemensamma kultur som då växer fram, utforma nya arbetsprocesser som tillvaratar de möjligheter till utveckling som finns.

Projekt som omfattar gränsöverskridande arbetsprocesser både internt hos huvudmännen och externt i samverkan med andra huvudmän, utgör också en relativt stor andel av omstruktureringsprojekten (16+9). När det gäller samverkan mellan interna kommunala verksamheter är det ofta fråga om samverkan mellan barnomsorg och skola och de olika verksamhetsdelarna inom äldre- och handikappomsorgen. Här finns även samverkan mellan olika servicefunktioner som städ och vaktmästeri eller mellan kost och äldreomsorg.

Den externa samverkan avser en samverkan mellan olika kommuners servicefunktioner med teknik, miljö och hälsa, personal, ekonomi och inköp samt räddningstjänster. Det finns även projekt som avser samverkan mellan landsting och kommuner när det gäller utveckling av nya former för kompetensutveckling och samarbete inom vårdområdet. Här finns också exempel på samverkan mellan välfärdsområdets samtliga huvudmän med syftet att utveckla stödfunktioner till pågående omstruktureringar inom välfärdsområdet.

Målet för de flesta projekten är att kvalitetssäkra verksamheter, även om en relativt stor andel av projekten syftar till att effektivisera dem. Tabellen visar att effektiviseringen i många projekt handlar om att etablera gränsöverskridande arbetsprocesser internt hos huvudmannen eller externt mellan skilda huvudmän. Det är även fråga om att stimulera till gränsöverskridande arbetsformer mellan olika yrkesgrupper inom samma verksamhetsområde. Ytterligare viktiga mål har varit att öka de anställdas anställningsbarhet eller anställningstrygghet. Arbetsgivare har med hjälp av kompetensutveckling tagit ansvar för att stödja anställda till fortsatt anställning inom kommunen eller alternativ sysselsättning på arbetsmarknaden.

1.3.2 Angreppssätten

I detta avsnitt är avsikten att belysa huvudmännens val av strategier för att nå sina angivna mål. Ansökningarna visar att det i huvudsak varit

fråga om tre skilda angreppssätt – kompetensutveckling och metoder för kvalitetssäkring samt effektivisering – för att nå de mål som valts.

Följande redovisning visar att det finns skillnader i valda angreppssätt även när målen för omstruktureringen är desamma. Delvis kan det här vara fråga om att de olika begreppen leder till skilda tolkningar och därmed varierande innehåll. Det kan också vara så att initiativet till omstruktureringen har tagits av personer med olika utbildningsbakgrunder, vilket leder till skillnader i angreppssätt och ordval. I praktiken förefaller inte skillnaderna vara särskilt stora i de konkreta åtgärder som vidtas.

Kompetensutveckling

För närmare hälften av de 66 huvudmännen har angreppssättet i omstruktureringsarbetet varit olika former av kompetensutveckling. Det är främst fråga om fördjupning eller breddning av kompetensen och i några fall även fråga om kompletterande utbildning inom bristyrken. Följande tabell visar de i ansökan angivna syftena för kompetensutvecklingen.

Tabell 2: Syften med åtgärder för kompetensutveckling

SYFTE ÅTGÄRD	att skapa anställningstrygghet	att öka anställningsbarheten	att utveckla kompetens för kvalitetssäkring	att stödja omstruktureringen *	att ge kunskap om gränsöverskridande arbete
Kompetensutveckling	9	2	4	12	4

* omstruktureringen avser ny organisation eller förändrad arbetsprocess

Som framgår av tabellen har kompetensutvecklingen olika syften, vilket också betyder att den utformats på olika sätt. Hos de 66 huvudmännen finns exempel på hur äldre anställda får reducerad arbetstid inom ordinarie verksamhet för att ge möjlighet till nyrekrytering av yngre medarbetare. De äldres uppgift inriktas i dessa fall på ett mentorskap för de nyanställda. En form av internutbildning eller utvecklad inskolningsverksamhet byggs upp, som i praktiken innebär att riskerna för uppsägningar minimeras.

Hos andra huvudmän har någon form av intern arbetsförmedling eller resurspool etablerats. Inom ramen för denna finns möjligheter att utveckla kompetensen så att den enskildes möjligheter till alternativa sysselsättningar inom organisationen eller hos annan arbetsgivare underlättas.

Kompetensutvecklingen kan också inriktas på nya former för säkring av kvaliteten inom enskilda verksamheter. Här är gränsdragningen till de exempel där kompetensutvecklingen används som ett omstruktureringsstöd flytande. Merparten av angiven kompetensutveckling är inriktad på brukarorienterade insatser, vilket samtidigt är en av de mest centrala aspekterna för att öka kvaliteten i de tjänster som produceras inom kommuner och landsting.

Projekten ger även exempel på hur en satsning på kompetensutveckling skall ge anställda möjligheter att arbeta gränsöverskridande mellan olika kommuner i gemensamma servicefunktioner som inköp, ekonomi, personal och teknik.

Metod för kvalitetssäkring

Av ansökningarna framgår att en satsning på kvalitetssäkring också utgör en metod för att nå olika syften vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3: Syften med åtgärder för kvalitetssäkring

SYFTE: ÅTGÄRD	att undvika uppsägning	att skapa delaktighet	att effektivisera	genom att bland annat	
				- arbeta gränsöverskridande	- brukarorientera tjänsterna
Kvalitetssäkring	4	4	10	3	3

Tyngdpunkten för åtgärderna när det gäller kvalitetssäkring ligger på att effektivisera verksamheterna, vilket i sex av projekten handlar om att etablera en gränsöverskridande och brukarorienterad organisation. Hos några huvudmän ser man att kvalitetssäkringen leder till att uppsägningar kan undvikas medan andra åter ser detta som ett medel att skapa delaktighet för de anställda.

Effektivisering

Ytterligare ett angreppssätt är att starta effektiviseringsprojekt som ett medel för att nå önskade syften med omstruktureringen, vilket visas i följande bild.

Tabell 4: Syften med åtgärder för effektivisering

SYFTE ÅTGÄRD	att undvika uppsägning	att nå gränsöverskridande arbete	att utveckla arbetsorganisation	att brukarorientera verksamhet
Effektivisering	4	4	3	3

Förutom att undvika uppsägningar, ser huvudmännen möjligheter att till exempel skapa kombinationstjänster för anställda. Detta leder till en form av gränsöverskridande samarbete som ger de anställda möjligheter att få heltidsbefattningar samtidigt som verksamheternas möjligheter att klara bemanningen inom givna ekonomiska ramar ökar. Dessa tjänster kan omfatta skilda uppgifter inom det egna verksamhetsområdet eller i samverkan mellan olika verksamhetsområden. Här finns bland annat exempel på lösningar där vaktmästeri och lokalvård samarbetar, arbetslag bildas mellan barnomsorg och skolverksamhet, anställda inom kost, städ och vård samarbetar, brandmän medverkar inom skolan eller modersmålslärare samarbetar med olika samhällsinstitutioner för att underlätta dialogen med personer som invandrat till landet. Effektivisering ses också som ett medel att både utveckla arbetsorganisationen och att brukarorientera verksamheterna.

2 DEN FÖRDJUPADE STUDIEN

2.1 Presentation av studien

Under perioden november 1997 till och med februari 1998 genomfördes intervjuer i elva kommuner och landsting. I följande kapitel beskrivs syftet med denna studie samt innehåll, avgränsning och metod både för studien och för urvalet av de elva huvudmän som kom att bli föremål för denna. Kapitlet avslutas med en summarisk presentation av valda projekt. I bilaga 2 i betänkadet görs en noggrannare presentation av projekten.

2.1.1 Utvärderingens syfte

Syftet med utvärderingen är att ge sådana erfarenheter från aktuella omstruktureringsprojekt inom kommuner och landsting som kan ge stöd till tänkta eller pågående omstruktureringsinsatser inom landet. Avsikten är att erfarenheter från denna utvärdering kan bidra med synsätt och tankar som känns meningsfulla att resonera om, hos de huvudmän som står inför genomgripande förändringar av enskilda verksamhetsområden eller av den kommunala organisationen i sin helhet.

I rapporten har ambitionen varit att utkristallisera ett antal budskap, som kan ligga till grund för föregripande eftertankar inför de större förändringar som många huvudmän påbörjat eller står inför. En av de basala frågeställningarna inför dessa förändringsinsatser handlar om huruvida den tänkta omstruktureringen omfattar den grundläggande problematik som finns inom kommuner och landsting, så att de lösningar som aktualiseras leder till en varaktighet över tiden.

När det grundläggande problemet är definierat underlättas även valet av angreppssätt för att nå det tänkta målet. Idén om delaktighet och engagemang hos anställda är väsentlig för att nå en kvalitet i processen och trovärdighet åt de förslag som aktualiseras, vilket skilda exempel i kapitel 3 kommer att visa. Det är även väsentligt att anställdas delaktighet sker i en dialog med den centrala ledningen för att uppnå en målinriktad process. Med ett sådant mål- och processorienterat angreppssätt

är en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av omstruktureringen central för att underlätta genomförandet av den.

2.1.2 Innehåll och avgränsning

Denna utvärdering skiljer sig från traditionella utvärderingar som ofta inriktas på analys av mål och måluppfyllelse. För denna studie har uppdraget och ambitionen i stället varit att söka fånga erfarenheter av pågående omstruktureringsprojekt. Här har frågor om motiv för omstruktureringen och valda angreppssätt för att genomföra denna varit centrala. Härvidlag har frågor om samspel, arbetsformer och ledarprocesser haft minst lika stor betydelse som de om organisatorisk struktur och utformning av stödsystem. Tankar och erfarenheter från de genomförda samtalen ligger som grund för resonemang och exempel i kapitel 3.

Analys av resultat och ännu mindre av effekterna av de skilda projekten har inte låtit sig göras, eftersom merparten av dem ännu inte hunnit så långt i sina genomföranden. Många av projekten visar sig därtill förändra karaktär så att de efterhand övergår till att bli mer processorienterade än som initialt beskrivits. Genom detta har tyngdpunkten förskjutits i många av projekten, som förefaller ha blivit mera långsiktiga än den stipulerade tiden fram till april 1998. Med några få undantag visade det sig att de flesta projekten var i en inledande fas av sitt genomförande när intervjuerna genomfördes mellan november 1997 och februari 1998. Tidsåtgången för inledningsskedet hade underskattats av de flesta.

2.1.3 Utvärderingsmetod

Den fördjupade studien bygger på öppna samtal med ca 150 personer inom ett 20-tal projekt hos elva huvudmän. Detta innebär sålunda att för flera av de studerade praktikfallen gäller att de omfattar mer än ett projekt. Intervjuer har för vart och ett av praktikfallen genomförts med befattningshavare som i olika roller haft/har nära kotakt med projektens tillkomst och utveckling. Vanligen har intervjuer gjorts ned representanter för kommunens politiska och administrativa ledning, projektledare för aktuella projekt, chefer(er) och medarbetare inom enheter som berörs av förändringsarbetet, samt fackliga företrädare.

Inför dessa samtal fick intervjupersonerna möjlighet att ta del av en mall med aktuella frågeställningar. Denna berörde frågor om

- motiven för de enskilda projekten och huruvida dessa var en del av ett mera genomgripande omstruktureringsarbete eller ej,
- hur projektet utformats och genomförts när det gällde organisation, arbetsformer, styrformer och dialog mellan projekt och central ledning,
- vilka resultat och effekter som projektet lett till samt
- projektens finansiering utöver bidraget från inrikesdepartementet samt vilken effekt detta bidrag haft på projektet

Efter genomförda intervjuer sammanställdes dessa till en delrapport för varje huvudman, som hade möjlighet att lämna synpunkter på den bild som intervjuarna fått av huvudmannens arbete med omstruktureringen. Som ett nästa steg har erfarenheterna från de elva huvudmännen analyserats och sammanställts för att bilda ett underlag för föreliggande rapport.

Inför denna utvärdering har även litteraturstudier gjorts förutom att den allmänna diskussionen i massmedia följts.

2.1.4 Metod för urval av utvärderingsprojekt

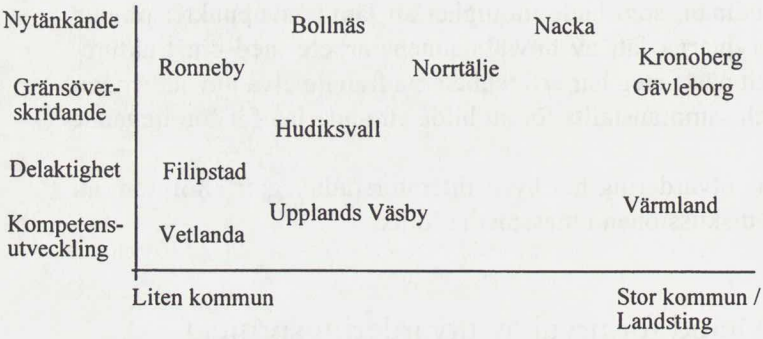
Valet av projekt för den fördjupade studien har skett i flera steg och grundades på kommitténs kriterier för sitt urval av projekt, som beviljats bidrag. Kommittén konstaterade att kommuner och landsting har en besvärlig ekonomisk situation, som bland annat gett svårigheter att långsiktigt planera för att säkra framtida kompetensbehov för verksamheterna. Mot denna bakgrund kom kommittén fram till en prioritering av projekt, som kännetecknades av kompetensutveckling, långsiktighet och nytänkande, gränsöverskridande arbetsprocesser, förändrad arbetsorganisation och projekt som ger möjligheter, resurser och kompetens för omstrukturering hos huvudmännen.

De olika stegen för val av projekt för den fördjupade studien har varit

- en genomgång av samtliga projekt som beviljats omstruktureringsbidrag,
- telefonkontakter med ett 40-tal huvudmän, i syfte att få en fördjupad bild av projekten och hur långt dessa framskridit,
- en förnyad genomgång och bedömning av projekt utifrån erfarenheter av de genomförda telefonkontakterna.

I syfte att få en fördjupad bild av projekten i sig och hur de utvecklats, genomfördes stickprovskontroller via telefonkontakter hos ett 40-tal huvudmän. Valet av kontakter gjordes utifrån en form av slumpmäs-

sighet, baserad såväl på kommitténs urvalskriterier som på huvudmän som var enkelt nåbara. Några huvudmän angav att de ännu inte startat sin utveckling vid urvalstillfället maj-juni 1997 och uteslöts av den anledningen ur studien. Detta steg i urvalsprocessen ledde fram till ett val av 26 huvudmän, inkluderande 16 som kommittén föreslagit skulle ingå i den fördjupade studien. Ur gruppen på 26 huvudmän valdes 11, för den fördjupade studien. Urvalet av dessa sökte ta hänsyn till storlek på kommun, geografisk spridning och anknytning till tidigare redovisade kriterier. Fördelningen åskådliggörs i följande bild.



2.1.5 Summarisk presentation av valda projekt.

Nedan ges en mycket summarisk presentation av de projekt som efter ovan beskrivna urvalsförfarande valdes ut för mer djupgående studier. För en mer ingående beskrivning av dessa projekt hänvisas till en sammanställning som presenteras i bilaga 2 i betänkandet.

Huvudman	**Projektidé**
Ronneby kommun	att skapa en organisation som utvecklar kompetens, produktivitet och kvalitet enligt uppställda mål och i takt med invånarnas behov
Filipstads kommun	Omstrukturering av kommunens ungdomsverksamhet UNG 2000 och serviceförvaltning med utveckling av kvalitet, leveranssäkerhet, arbetsmijö, samarbete och service = KLASS
Vetlanda kommun	Att bibehålla och säkra kvaliteten inom äldre- och handikappomsorgen och motverka uppsägning av fast anställda

Bollnäs kommun	Entreprenörsutbildning i syfte att utveckla anställda och tidigare anställda för att långsiktigt skapa nya arbetstillfällen
Hudiksvalls kommun	Långsiktig personalplanering med bibehållen kvalitet i verksamheter med projektarbete utifrån ett bottom up - perpsektiv
Upplands Väsby kommun	Intern arbetsförmedling och kompetensutveckling inom kommunens verksamheter för äldre- och handikappomsorg, barnomsorg, skola samt socialtjänsten
Norrtälje kommun	Införande av en flexibel administration med stöd av elektronisk infrastruktur i den kommunala verksamheten
Nacka kommun	Kvalitetsutveckling över yrkes- och verksamhetsgränser med övertaliga som entreprenörer för kvalitet
Landstinget i Värmland	13 delprojekt varav - PETRA-projektet - intern vikarieförmedling i form av självstyrande grupp och - lärlingssystem valts för studien
Landstinget Gävleborg	Kunskapscentrum med syfte att erbjuda kunskaps- och kompetensutveck-ling till hälso- och sjukvårdspersonal samt patienter och allmänhet inom Gästrikland
Landstinget Kronoberg	Rådgivningscentra för gränsöverskridande arbetsprocesser och kunskapsspridning genom FoU inom välfärdsområdet

3 TANKAR OCH VERKLIGHET

Detta kapitel bygger på de genomförda intervjuerna och redovisar verklighetsbaserade tankar och erfarenheter. Ur det sammanvägda intervjumaterialet har erfarenheter av mer allmängiltig karaktär lyfts fram till ett generellt plan. De öppna samtalen har vävts samman till bedömningar och resonemang om förändringsmotiv inom kommuner och landsting, om den politiska ledningens stöd, den röda tråden i de förändringsaktiviteter som vidtas, förståelsen för kommunen som ett sammanhängande system med ett stort antal beroenden mellan olika funktioner och enheter samt om kraven på särskild kompetens för att driva omstruktureringsprocesserna. I anslutning till de skilda delavsnitten anges exempel på projekt som har anknytning till synpunkterna.

3.1 Förändringsmotiven

Den generella bakomliggande orsaken till de aktuella omstruktureringarna är det ekonomiska läget i landet. Detta har påverkat kommunerna på ett djupare sätt än till att enbart beröra den egna ekonomin. På ett samhällsplan har omstruktureringar skett inom såväl näringsliv som inom offentliga verksamheter i en sådan omfattning att det skapat hög arbetslöshet inom kommunerna, samtidigt som antalet arbetstillfällen minskat även inom den egna organisationen. På grund av dessa omstruktureringar har kommuner ställts inför frågor om den långsiktiga utvecklingen av arbetsmarknaden inom området och på sina håll också utvecklat samverkansformer med bland andra det lokala näringslivet.

Den ökade arbetslösheten leder också till ökade ekonomiska bekymmer i kommunerna på grund av minskade skatteintäkter och stigande kostnader för socialbidrag. Därtill kommer statsmakternas krav på att kommunerna till år 2000 skall kunna täcka sina driftskostnader. Kravet på en balansering av det ekonomiska utrymmet och verksamheternas omfattning, leder till starka motiv för omstruktureringar inom den kommunala sektorn.

Sammantaget ställer ovan beskrivna erfarenheter stora krav på kommunerna, såväl när det gäller satsningar som underlättar en positiv utveckling av den lokala arbetsmarknaden som en omstrukturering av

framtida verksamheter inom kommuner och landsting, för att kunna ge medborgare en fortsatt god service. Till dessa åtgärder kommer ett stort behov *både* av att genomföra översyner av befintliga verksamheter i syfte att tydliggöra uppgifter och verksamhetsmål utifrån de behov befolkningen ställer krav på *och* att utveckla sina arbetsprocesser såväl inom verksamheterna som i samverkan med andra, för att effektivisera servicen med bibehållande av en godtagbar kvalitet.

Ansvaret för omstrukturering av de egna verksamheterna innebär att kommunerna måste hantera både ett kortsiktigt problem och ett långsiktigt. Det *kortsiktiga* problemet, som kopplas till kraven på en snabb balansering av budgeten, handlar om att den förhållandevis höga medelåldern hos de anställda inom kommuner och landsting, inte är tillräckligt hög för att kunna tillämpa lösningar med förtids- eller garantipensioner, som var fallet under den första hälften av 90-talet. Detta minskar huvudmännens möjligheter att få en snabb lösning på problemet med kortsiktig sk övertalighet och därmed balansering av budgeten.

Det *långsiktiga* problemet är att den förhållandevis höga medelåldern bland anställda innebär att kommuner och landsting några år in på 2000-talet får stora pensionsavgångar. Samtidigt som det råder anställningsstopp finns stora behov av att rekrytera ungdomar till kommunernas och landstingens verksamheter. Detta är en nödvändighet för att säkra framtida kvalitet i verksamheterna och har att göra med ungdomarnas behov av att komplettera en teoretisk utbildning med praktiska erfarenheter för att utveckla en adekvat kompetens för de framtida uppgifterna.

Tanken om brukarsamspel ställer krav på nyanserade färdigheter och social kompetens hos de yrkesverksamma inom kommuner och landsting, så att en professionell dialog kan föras med brukare om vilka behov som är möjliga att tillgodose. Perspektivet blir det omvända jämfört med det som hittills varit vanligt och innebär att olika yrkesgruppers behov av att bestämma vilken service som skall ges, underordnas brukarnas egna möjligheter och behov. Detta utvecklingsperspektiv, som återfinns i några av praktikfallen, är en nödvändig utveckling för att långsiktigt påverka den ökande kostnadsutvecklingen inom det kommunla området.

Till problemet med svårigheterna att anställa ungdomar kommer att andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder minskar, som en följd av åldersstrukturen i landet. Det leder till att framtida möjligheter att bemanna kommunernas och landstingens verksamheter kommer att försvåras än mer genom en ökande konkurrens om arbetskraft. Detta ställer krav på kommuner och landsting att förändra nuvarande omfattning och struktur för verksamheterna. Även ur detta perspektiv kommer

kraven på en hög professionalitet att vara centralt för att hindra en utveckling i vilken människor blir beroende av de offentliga systemen.

Problematiken har blivit särskilt tydlig inom vårdområdet, som är en av de stora arbetsmarknaderna (den andra är skolan) inom kommuner och landsting. Förutom att verksamheter förts över från landstingen till kommunerna, leder kraven på ekonomisk balans *både* till att en snäv bemanning införs inom sjukhusvården *och* att en allt större andel av sjukvården drivs i hemsjukvård eller inom den kommunala omsorgen. Detta ställer krav på att samtliga yrkesutövare har en relevant utbildning och förvärvad erfarenhet för att vårdkvaliteten skall kunna vidmakthållas. En av signalerna från denna studie är att nyutexaminerade undersköterskor från gymnasieskolans omvårdnadslinje, inte har tillräcklig kunskap om sjukvård, för att klara av de uppgifter som följer av kommunernas och landstingens sjukvårdsansvar.

En effekt av landstingens omstruktureringar har blivit att kommunerna fått nya uppgifter och att dessa innehåller betydligt mer sjukvård än man varit beredd på. Genom det ökade inslaget av sjukvård inom kommunerna har det skapats en kompetenskonflikt inom det kommunala vårdområdet. Tidigare bemanning för hemtjänst, med uppgifter inriktade på en allmän omsorg och stöd för gamla människor, har i många fall inte tillräcklig kompetens för de nya sjukvårdsuppgifterna. På grund av kraven på att balansera de kommunala budgetarna, finns tecken på att kommuner i samband med övertagandet av uppgifter från landstingen gjort nedskärningar i de samtidigt överförda ekonomiska bidragen. Detta har lett till en alltför snäv bemanning, som lett till alltför hög andel deltidstjänster för att klara av de nya uppgifterna. Det finns även exempel på att överskottet av undersköterskor från sjukhusvården inte tagits emot inom kommuner, vilket lett till ett outnyttjat men möjligt kompetenstillskott till den kommunala vården.

När de stora grupperna som nu verkar inom vårdområdet går i pension under 2000-talets första decennium finns stora risker för att kompetensbristen kommer att vara stor inom vårdområdet, både inom landsting och inom kommunerna.

Exempel

Det är endast ett fåtal projekt bland dem som fått omstruktureringsbidrag, som inriktat sina projekt på en utveckling som avser att påverka arbetsmaknaden inom kommunerna. I den fördjupade studien är projektet *TEKLA* i Bollnäs ett exempel på hur en kommun söker en lösning på problemet med kraftigt ökad arbetslöshet och minskade arbetstillfällen. Under en femårsperiod förlorade kommunen ca 2000 arbetstill-

fällen på grund av strukturförändringar såväl inom näringslivet som inom statliga verksamheter och inom landstingets psykiatri. Arbetslösheten ökade förhållandevis mer för kvinnorna i kommunen varför man har startat med en Tillämpad Entreprenörsutbildning för Kvinnor Lokalt Anpassad för Bollnäs - *TEKLA*. Projektet är knutet till Bollnäs KomVux och arrangeras i samverkan med arbetsförmedlingen. Övriga intressenter är Bollnäs Näringslivs Center, Länsarbetsnämnd, Länsstyrelse och Mål 5b i Gävleborg-Dalarna.

Utbildningen är på eftergymnasial nivå och genomförs i fyra steg. Dessa är

- en preparandkurs för att ge kvinnor möjlighet att närma sig frågan om eget företagande i sin egen takt,
- en kurs om företagandet i sig under fyra veckor
- en kurs för marknadsundersökning och utveckling av affärsidé i fyra veckor och
- en avslutande period med eget företagande och möjlighet till professionellt stöd under sex månader.

De övriga exemplen i detta sammanhang – *Hudiksvall* och *Landstinget i Värmland* – är inriktade på att lösa den egna långsiktiga bemanningsproblematiken. I *Hudiksvall* söker man lösa problemet med framtida bemanning genom att som ett första steg arbeta fram scenarier för framtida kommunala verksamheter. I ett andra steg sker en mera genomtänkt bemanningsplanering utifrån det troliga framtida kompetensbehovet. En insikt om en ökande konkurrens om arbetskraft har lett till krav på att kommunen blir en attraktiv arbetsgivare för att erhålla kompetenser, som kan tillgodose befolkningens krav på service. Detta är ett motiv för projektet *Personalplan 2003* .

I *Landstinget i Värmland* finns andra exempel på projekt som avser att långsiktigt lösa den framtida bemanningen inom landstinget och inom den kommunala äldrevårdens sjukvård. Ett av projekten – *Lärlingsprojektet* – är ett samverkansprojekt med Karlstads kommun och har som syfte att pröva nyutexaminerade undersköterskors sjukvårdskompetens och därmed möjligheter att arbeta inom sjukvården. Projektet startade med en tre dagars teoretisk introduktion, vid vilken ungdomarna fått besvara en personlig enkät om sina egna preferenser och delta i ett diagnostiskt test eller prov på sina kunskaper. Därutöver är projektet organiserat med sex månaders praktik – tre månader inom sjukhuset och tre månader inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen. Under denna praktiktid har 13 teoretiska temadagar sprängts in. Projektledaren finns inom sjukhusets vårdutvecklingsavdelning. Valet av praktikplats har gjorts av lärlingen i samråd med projektledaren. Ett viktigt krav har varit att praktikplatsen haft en kompetent handledare.

Praktikplatserna var spridda inom hela sjukvården, från akutvårdsavdelningar till psykiatri.

Det andra projektet är PETRA som organiserats som ett "företag i sjukhuset" för att pröva en idé genom vilken övertaliga undersköterskor kom att fungera som en kompetent resursenhet inom sjukhuset, som i en förlängning kom att bättre hantera sin budget. Erfarna undersköterskor inbjöds att få arbeta i en självständig grupp, inom vilken de själva styrt sitt arbete. PETRORNA har sålt sina tjänster till avdelningar inom sjukhuset och har blivit mycket uppskattade. Genom att de tillfört kompetens och idéer om nya arbetsformer till avdelningarna har de bidragit till att höja vårdkvaliteten. Samtidigt har möjligheterna att få vikarier till vårdavdelningarna förenklats, vilket lett till bättre använd tid för vårdavdelningarnas chefer. Projektets angreppssätt har också inneburit att undersköterskorna i PETRA-gruppen stärkt sin självkänsla i stället för att utveckla de negativa självuppfattningar, som personer som utpekas som övertaliga ofta gör.

I detta sammanhang kan även *Ronneby* nämnas. I denna kommun har den politiska ledningen – efter strukturomvandlingen i mitten av 1980-talet då kommunen fick hög arbetslöshet i stället för full sysselsättning – drivit igenom en satsning på framtidsindustrier. Soft Center är den tydligaste framgången idag, och har inneburit att kommunen genom sin IT-satsning bland annat inbjuds att medverka i EU-projekt. Soft Center har därtill utvecklats till en nisch-högskola för 1000 studenter, 100 lärare och fem professorer. Den tidiga satsningen inom IT-området innebär också att kommunen fått större företag, SIFO och Ericsson Mobile System, att etablera sig i området. Telia och Föreningsbanken vill därtill använda Karlskrona/Ronneby som testområde för deras IT-utbyggnad. Det *aktuella projektet* handlar om en långsiktig satsning på att utveckla den kommunala organisationen till ökad produktivitet och minst bibehållen kvalitet. Bidraget från Inrikesdepartementet avser den första fasen i ett långsiktigt arbete, som omfattar en översyn av kommunens organisation för ledning – inklusive den politiska – och styrning. Avsikten är att denna översyn inte skall ta hänsyn till nuvarande förvaltningsindelning, kommungräns eller administrativa lösningar. Denna fas ledde till ett principförslag under december 1997 för att beslutas under februari 1998.

3.2 Den politiska ledningen

En av de viktigaste förutsättningarna för att nå framgång med ett omstruktureringsarbete, är att det finns en enig politisk ledning för projektet. Det mest gynnsamma förhållandet är en politisk kontinuitet,

oavsett om denna är socialistisk eller borgerlig. Tack vare kontinuiteten uppstår inga risker för "återställare" som skapar osäkerhet om förändringsbeslutens giltighet över tiden. Det i sin tur leder till att omstruktureringsarbetet kan fortgå över en längre period, vilket normalt är en förutsättning för ett reellt genomförande. I kommuner med en stark majoritet finns dock risk för inslag av att oppositionen ger negativa signaler om förändringsarbetets inriktning till organisation och allmänhet, vilket kan bli frustrerande för anställda som på grund av detta får otydliga signaler.

Även i kommuner där majoritetsförhållandena varierar men där det råder en enig uppfattning om omstruktureringens inriktning, finns förutsättningar för en mera stabil utveckling inom kommunen. Det är ofta fråga om en mera pragmatiskt inriktad politik som utgår ifrån lösningar som gagnar den egna bygden. Har de politiska blocken dock helt skilda uppfattningar om nödvändiga omstruktureringar, saknas en grundläggande förutsättning för att kunna driva en mer omfattande och genuin förändring.

När det gäller de politiska majoritetsförhållandena varierar bilden mellan de studerade kommunerna. För de studerade projekten finns ett samlat politiskt stöd för utvecklingen i de flesta kommunerna. Denna studie har inte visat att det finns belägg för att den politiska"färgen" är avgörande vare sig för art eller omfattning av beslutade förändringar. Däremot har det visat sig att det politiska stödet inte funnits med från projektstart hos alla huvudmän, utan har vuxit fram efterhand som projekten utvecklats. Som en följd av detta kan de olika projekten sägas ha "olika lång väg att vandra". Där stöd saknas riskerar de inledande processerna att bli tunga för de eldsjälar som ändock tar på sig uppgiften att driva projekten, med risker för bakslag i form av plötsligt ändrade direktiv och planer, vilka kan bli förödande för individernas engagemang och initiativ. Riskerna för att skapa utbrända eldsjälar är stor, om inte dessa personer har en mycket stark övertygelse och trygghet i sin personlighet eller ett starkt stöd av den ansvariga tjänstemannaledningen.

3.3 Helhetssyn och ledningsansvar

Som framgår av tidigare avsnitt är den krassa ekonomiska situationen för kommuner och landsting ett gemensamt grundläggande motiv för den aktuella omstruktureringen. Den ekonomiska situationen ställer krav på åtgärder som leder till ökad effektivitet inom verksamheterna och på aktiviteter som stimulerar ett nytänkande när det gäller utveckling av gränsöverskridande arbetsformer inom och mellan huvudmän-

nen. Som en gemensam aspekt finns en samtidig strävan efter att minimera antalet uppsägningar eller att stödja anställda att öka sin anställningsbarhet på arbetsmarknaden.

Studien visar att det pågår en mängd olika förändringsaktiviteter i kommunerna och landstingen. Det är dock endast ett fåtal projekt som uppenbart ingår i en genuin sammanhängande omstruktureringsprocess, som omfattar den kommunala verksamheten i dess helhet. I några fall visar det sig inte heller finnas en utgångspunkt i ett helhetsperspektiv, som synliggör hur de olika förändringsinsatser påverkar och påverkas av andra funktioner och system hos huvudmannen. Det innebär att möjligheterna till en kommungemensam ansträngning för att nå en balans mellan ekonomiskt utrymme och kommunala verksamheters omfattning, innehåll och kvalitet inte finns uttalad.

I exempel där helhetssynen saknas visar det sig att projekten genomförs inom avgränsade verksamhetssektorer. Inom dessa är den egna ledningen engagerad, medan kommunens centrala ledning har en skeptisk inställning till omstruktureringen och ställer alltför hårda krav på snabba nedskärningar. Effekten blir motsägelsefulla signaler vilket ökar risken för negativa reaktioner hos dem som berörs av omstruktureringen. Med samstämmiga signaler ökar i stället möjligheterna att motivera anställda att medverka i en gemensam ansträngning för att komma tillrätta med den kommunala omstruktureringen, så att verksamhetsmässig och ekonomisk balans kan uppnås. En känsla av sammanhang mellan olika aktiviteter, lägger en grund för en mobilisering av kommunanställdas och medborgares engagemang och gemensamma insatser.

Kommunledningen har ansvar för att detta helhetsperspektiv utvecklas till en sammanhängande "röd tråd" inom de olika delverksamheterna i kommunen. Det är fråga om att skapa en gemensam värdegrund, som utgör en bas utifrån vilken anställda och förändringsaktörer kan verka utifrån. Effekterna av de förändringsinsatser som vidtas är beroende av ett genuint intresse även från den centrala ledningens sida. Det är då inte tillräckligt med att emellanåt låta sig informeras om projektet, utan förutsätter en dialog med anställda som är involverade i omstruktureringen. För att utveckla en adekvat dialog mellan dessa anställda och den centrala ledningen är ett system för kontinuerlig uppföljning nödvändig. I dialogen om resultaten av uppföljningen, sker en värdering och analys av nådda resultat – en utvärdering – vilken ligger till grund för överenskommelser om fortsatta åtgärder. På detta sätt sker en avstämning och ett sammanflätande av åtgärder från de olika kommunla verksamheterna, som även kan leda till nya samarbetsmönster inom organisationen.

Samtidigt som kommunledningen har ett ansvar för att det utvecklas ett helhetsperspektiv på den kommunala organisationen, finns ett an-

svar för att ha tillit till eldsjälarna i organisationen och en tilltro till deras förmåga att driva omstruktureringen. Här har ledningen också ett ansvar för att skapa möjligheter för eldsjälarna från de olika verksamhetsområdena att mötas på gemensamma arenor, för att stämma av sina idéer med varandra och med ledningen. I detta forum kan ovan beskrivna dialog om omstruktureringens möjligheter och stötestenar även behandlas.

Exempel

Inom tre av de studerade kommunerna – *Upplands Väsby, Nacka* och *Hudiksvall* – har kommunledningen tagit ett samlat grepp på de omstruktureringar som genomförs och som omfattar de kommunala verksamheterna i sin helhet. När det gäller Upplands Väsby och Nacka finns en likhet när det gäller vana vid större förändringsinsatser. Däremot är det stora skillnader på kommunernas angreppssätt på det nu aktuella omstruktureringsarbetet. När det gäller Hudiksvall visar man på ett alternativt angreppssätt för att starta ett omstruktureringsarbete utifrån en delaktighet från anställda inom samtliga kommunala verksamheter.

I *Upplands Väsby* har det ekonomiska läget ställt krav på en genuin omstrukturering inom kommunen i sin helhet. Även den politiska organisationen har förändrats så att antalet nämnder minimerats. I stället har kommunstyrelsen ett antal utskott och en gemensam beredning för uppföljning av omstrukturering och budgetarbete. På det sättet har beslutsvägarna kortats samtidigt som det blivit ett gemensamt politiskt ansvar för kommunens framtida utformning. Den gemensamma beredningen följer arbetet med omstruktureringar inom kommunens delverksamheter medan ansvaret för att driva detta ligger på kommunens förvaltningsledningar. De fackliga organisationerna medverkar dels vid den gemensamma beredningen och dels i arbetet på förvaltningsnivån. En tidig signal från kommunledningen och därmed utgångspunkt för omstruktureringsarbetet har varit att servicenivå och kvalitet kan få förändras. Detta har enligt kommunledningen blivit en kreativ befrielse för de anställdas förändringsinsatser.

I *Nacka* hade kommunledningen ett resonemang om kommunens framtid våren 1996 och ett beslut om att införa en organisation med beställare och utförare fattades under året. En insikt om att det skulle uppstå ett personalöverskott ledde till att en sk. KAOS-grupp med företrädare för kommunledning och fackliga organisationer skapades. Denna kom fram till bildandet av ett Resurscentrum för att hjälpa de övertaliga att hitta alternativa försörjningskällor. Det visade sig dock att

de sk. övertaliga hade en kompetens som kommunen inte ville mista. Detta ledde till att de i stället kom att fungera som ett resursstöd för att genomföra den nya organisationen. Kommunen har bildat en politisk referensgrupp och en projektgrupp på central nivå medan verksamheternas chefer har ansvar för att driva de projekt som beslutas. Själva arbetet utförs, inom ramen för ett Idétorg av ad hoc-grupper med anställda från olika verksamheter inom kommunen. Projektet blir genom denna arbetsmodell en form av bottom-up-projekt i vilket de anställdas idéer och förslag till effektiviseringar ligger till grund för beslut om olika åtgärder. Detta har också varit ett sätt att förstärka intentionen av ett gränsöverskridande arbetssätt. Led-stjärnorna för kommunens omstrukturering är delaktighet, valfrihet och effektivitet utifrån en ”kundorientering”.

Projektet i *Hudiksvall* är också ett exempel på ett projekt med ett kommungemensamt angreppssätt, som har stöd från den centrala kommunledningen. Projektet skiljer sig från de övriga genom att det startat med en process i vilken anställda från olika verksamheter engagerats i gränsöverskridande arbetsgruppe. Dessa hade till uppgift att arbeta fram scenarier för hur den kommunala verksamheten kan komma att se ut år 2003. Även i denna kommun har problemet varit en ansträngd ekonomi med stora krav på nedskärningar. Samtidigt såg kommunledningen ett behov av att utveckla en långsiktig plan för framtida bemanning av verksamheterna. Personalkontoret fick uppdrag av kommunstyrelsen att tillsammans med andra berörda förvaltningar starta ett projekt i syfte att hitta en lösning på dessa problem. En politisk arbetsgrupp på kommunfullmäktigenivå har det yttersta ansvaret för arbetet. Genom att anställda engagerats för att arbeta fram visioner om den framtida kommunen får detta projekt ett reellt bottom-up-perspektiv, i vilket anställdas idéer ligger till grund för det fortsatta arbetet.

3.4 Systemperspektivet

Som visats i tidigare avsnitt är det endast tre av de elva huvudmännen som genomför en omstrukturering av kommunernas samlade verksamhet. Hos två av huvudmännen har man därtill ett angreppssätt som medvetet stimulerar anställda inom de kommunala verksamheterna att utveckla arbetsprocesser över de traditionella verksamhetsgränserna. En effekt av detta angreppssätt är att anställda på ett naturligt sätt kommer att uppfatta att kommunen är *en* arbetsgivare – en helhet i vilken vars och ens verksamheter utgör mindre delar, som på olika sätt är beroende av varandra.

En följd av detta har blivit att anställda utvecklat en helhetssyn eller ett perspektiv på kommunen som ett sammanhängande system, vilket i dessa båda kommuner lett till naturliga kontakter mellan verksamhetsområden som normalt inte uppfattas ha "något gemensamt". Att få sina frågor belysta av någon som inte är "hemmablind" har visat sig ge nya möjligheter på hur problem skall åtgärdas. Eller att se det ökade värde en verksamhet får genom att andra "utifrånkommande" kompetenser medverkar inom delar av verksamhetsområdet. Sammantaget har en utveckling startat, där anställda sett hur olika verksamheter och kompetenser kan samverka för att öka effektiviteten inom varandras områden, vilket också leder till en förbättrad service för kommuninnevånarna.

För de anställda ger de öppna arbetsformerna möjligheter att utveckla den egna kompetensen både till nya intresseområden och till en breddad kompetens, som ökar möjligheterna till flexibilitet i förhållande till varierande efterfrågan från kommunens medborgare. Detta kan i förlängningen också leda till ökad anställningstrygghet för de enskilda samtidigt som huvudmannen effektiviserar sin verksamhet.

Exempel

När det gäller att utveckla ett systemperspektiv hos de anställda finns exempel inom ett par kommuner och ett par landsting. De båda kommunerna är *Hudiksvall* och *Nacka* vilkas arbetsformer belysts i tidigare avsnitt och de båda landstingen är *Kronoberg* och *Gävleborg*. Dessa har utvecklat likartade tankegångar om hur anställda inom vårdområdet i stort skall få stöd i arbetet med pågående omstrukturering. Även om tanken hos de båda landstingen är att vårdanställda skall få ökad förståelse för vården som ett sammanhängande system, som ställer krav på samverkan för att tillgodose vårdtagarnas behov av en god och effektiv vård, skiljer sig angreppssätten från varandra. Hos båda huvudmännen är verksamheterna i en uppbyggnadsfas.

I *Kronobergs län* har man ett angreppssätt som omfattar såväl sk *Rådgivningsenheter* som en *Forsknings- och Utvecklingsenhet/FoU*. Det är fråga om att i konkreta situationer skapa en bred gränsöverskridande samverkan inom välfärdsområdet, även om det i inledningsskedet har inriktats på en samverkan mellan kommunernas hemsjukvård och några sjukhuskliniker (Rådgivningsenheter). Det konkreta samspelet sker mellan patienter/anhöriga och vårdgivare från de båda huvudmännens verksamhetsområden. På det sättet tillämpas en form av action-learning-modell genom vilken de inblandade aktörerna utifrån sina skilda kompetensnivåer ökar den egna och den gemensamma kun-

skapen i det aktuella vårdsammanhanget. Arbetet inom Rådgivningsenheterna följs av forskare som har en koppling till FoU i Kronoberg. Erfarenheterna från denna forskning återförs under hand till dem som är involverade i Rådgivningsenheterna. På så vis utgör FoU ett stöd för utveckling av enheterna. Tanken bakom FoU är att anställda från samtliga intressenter – kommunerna inom Kronoberg, landstinget, försäkringskassan, länsarbetsnämnden, länsstyrelsen, kommunförbundet, vårdhögskolan och högskolan – skall ha tillgång till enheten för sin forskning eller sina utvärderingar inom välfärdsområdet. Inom FoU finns en forskare med inriktning på verksamhetsnära forskning, som har till uppgift att stödja dem som söker sig till FoU för sin (ut)forskning inom välfärdsområdet.

Även i södra *Gävleborg* är tanken att ett Kunskapsforum skall stödja den pågående omstruktureringen inom vårdområdet. Kunskapsforat byggs upp utifrån två aspekter, där den ena är att skapa ett forum för att ge patienter och allmänhet ökad kunskap om sjukdomar och olika hälsoinsatser. Här har patientföreningar en stor betydelse för utvecklingen av denna inriktning på Kunskapsforats verksamhet. Den andra aspekten är att ge anställda hos de skilda huvudmännen möjlighet att utveckla sin kompetens utifrån den modell av patientbaserad inlärning, som utvecklats för utbildning av medicinska yrkesgrupper i Linköping. Kunskapsforat är också avsett att utgöra en naturlig träffpunkt genom vilken ett patientfokuserat samarbete mellan de olika huvudmännen skall utvecklas. Utformningen av Kunskapsforats verksamhet sker i samspel mellan landstinget och kommunerna i Gästrikland. Tanken är även att centret skall utveckla ett IT-baserat informationssystem genom vilket utbildningar mm. skall kunna genomföras ute på de skilda arbetsplatserna inom kommuner, primärvård och på sjukhuset. Genom satsningen på det IT-baserade informationssystemet ser man även möjligheten att ha en koppling till olika kunskapscentra inom landet eller internationellt, när det gäller olika frågor inom det medicinska området eller omvårdnaden.

3.5 Processkompetens

Det är en skillnad mellan att driva ett projekt – som med en förenklad bild har ett definierat innehåll, är tidsavgränsat och har en tydlig arbetsfördelning – och att driva en process – som är målinriktad, involverar organisationen och dess anställda och är fråga om en ständig anpassning och förändring till nya krav. En process omfattar organisationen som system, i vilken skilda enheter och funktioner har ett inbördes beroendeförhållande, vilket påverkar de enskilda förändringsaktörernas

handlingsutrymme. Det innebär att förändringar inom en enhet eller funktion ger återverkningar inom kommunen i sin helhet. I en process är det centralt med ett tydligt ledningsansvar för att hålla samman olika förändringsaktiviteter, bland annat för att minimera de suboptimeringar som annars lätt uppstår. Ledningens uppgift är även att tydliggöra vilka grundläggande värden som skall styra det utvecklingsarbete som genomförs. Till exempel finns i många av de studerade omstruktureringsprojekten ett krav på en kund-/ eller medborgarorientering i de aktuella omstruktureringarna. Det leder till att förändringen kan bli målfokuserad medan organisatorisk struktur och arbetsprocesser kan vara mer amöbalika i sina utformningar.

Omstruktureringar är fråga om genomgripande förändringar som ställer krav på förmågan att hantera både organisationen som system, arbetsgrupper och enskilda individer med sina olika reaktionsmönster. För ledningen är det fråga om att förstå de processer som uppstår och ha en insikt om hur organisationen utifrån sina skilda aspekter påverkar varandra i de aktuella processerna, för att underlätta ett genomförande av omstruktureringen.

Om processkompetens

Hos samtliga huvudmän driver man projekt med "eldsjälar" som engagerat sig som projektledare. Av intervjuerna framgår att dessa eldsjälar är mycket uppskattade för sina engagemang, drivkrafter och förmåga att involvera andra i projektarbetet. Här är det dock viktigt att understryka att ett sådant engagemang endast är en del av den kompetens som krävs för att driva en omstrukturering. Flera av de studerade projekten förutsätter ett skifte av tankemönster från etablerade föreställningar om arbetsformer och organisering till nya, vars utformning utgår ifrån ett samspel såväl med allmänhet och brukare som med andra huvudmän och samhället i stort. Etablerade fasta arbetsformer och handlingsmönster förändras till ökad grad av öppna samspel mellan olika yrkesgrupper, funktioner och enheter samtidigt som kraven på lyhördhet och flexibilitet ökar. Därtill kommer att anställda förväntas bredda sina arbetsuppgifter för att kunna verka inom olika verksamhetsområden.

Allt detta ställer stora krav på projektledningens processkompetens och förmåga att skifta negativa föreställningar och problem till konstruktiva möjligheter, såväl för grupper av anställda som för enskilda personer. Påfrestningarna för de enskilda, som "drabbas" av omstruktureringar är stora. Det finns exempel på att detta även gäller förän-

ringsagenter, som i andra sammanhang varit drivande för att åstadkomma förändringar inom andra verksamheter.

Ytterligare en aspekt på processkompetens är att ledare förstår att tyngdpunkten i omstruktureringen kan förskjutas under hand. Det kan leda till att angreppssätt får modifieras liksom organiseringen av själva omstruktureringen. Det är inte fråga om att göra rätt eller fel, utan kan vara en effekt av att fler anställda involveras i omstruktureringen och att detta i sin tur leder till nya insikter, som påverkar, fördjupar eller vidgar problemställningen. Här blir skillnaden tydlig jämfört med att arbeta med ett projekt, som i sina arbetsformer belyser eller löser avgränsade frågeställningar.

Om systeminsikt

Att arbeta med omstruktureringar ställer även krav på en systeminsikt. Detta är en förutsättning för att projektledningen skall kunna hantera olika, ofta motsägelsefulla krav från organisationens skilda enheter vanligen från central nivå. Till exempel kan en central ekonomifunktion ställa krav på snabba ekonomiska resultat samtidigt som personal- och utvecklingsenheten söker att driva genomgripande förändringar inom de kommunala verksamheterna. När anställda möts av dessa båda signaler, som kan uppfattas vara motstridiga, försvåras möjligheterna att få ett engagemang hos aktörerna ute på fältet. För att underlätta lokala förändringsinitiativ finns också ett krav på en följsamhet från etablerade administrativa system, så att dessa inte motverkar den önskade utvecklingen inom verksamheterna. Samtidigt har de centrala nivåerna inom kommunen krav på att dessa system skall underlätta den administrativa hanteringen och ge underlag för beslut om olika åtgärder.

Med nuvarande ekonomiska förhållanden är det naturligt med centrala krav på nedskärningar och/eller effektiviseringar inom verksamheterna. Ofta förväntas dessa genomföras under en relativt kort tidsperiod för att nå ekonomisk balans inom kommunen. Detta ställer stora krav på de lokala ledarna, som både förväntas bibehålla tidigare kvalitet och samtidigt anpassa verksamheten till befintliga budgetutrymmen. I praktiken innebär detta att anställda involveras i ett förändringsarbete som ställer krav på att de förändrar både sättet att se på vilka uppgifter som är viktiga och hur de prioriterade uppgifterna skall genomföras. Det är fråga om djupgående processer med pressade arbetsförhållanden för de anställda. När verksamheter startar processer i syfte att utveckla nya, mer långsiktiga och effektiva arbetsformer, kan fokuseringen på

de ekonomiska förhållandena och kraven på snabba nedskärningar, tynga förändringsprocessen som kan få ett onödigt negativt anslag.

Projektledningens systeminsikt är nödvändig för att kunna balansera de olika kraven och skapa ett mera gynnsamt förändringsklimat. Som redovisats i tidigare avsnitt är det värdefullt för dessa genomgripande förändringsprocesser att den centrala ledningen ger dem sitt stöd, både när det gäller att förmedla ett helhetsperspektiv och att delta i en dialog om pågående omstrukturering. Utifrån helhetsperspektivet är det även av betydelse att ledningen centralt har förståelse för att omstruktureringen kan ge effekter inom andra delar av kommunens verksamheter och en beredskap att även ta tag i dessa effekter. De anställdas motivation att bidra till en effektivisering av den egna verksamheten påverkas av kommunens beredskap att effektivisera organisationen i sin helhet, eftersom det då blir fråga om ett gemensamt ansvar för alla inom kommunen.

Exempel

Det finns många exempel som belyser ovanstående resonemang. Projektet i *Landstinget Kronoberg* är ett exempel på hur några personer med ett systeminsikt sett möjligheter att utveckla en gemensam FoU-enhet med verklighetsbaserad (ut)forskning inom välfärdsområdet. Insikten om de beroenden som finns mellan välfärdssystemets skilda funktioner och behovet av gemensamma erfarenheter för att stödja pågående omstrukturering inom välfärdsområdet, leder till ett brett gränsöverskridande angreppssätt. Eftersom det är fråga om verksamheter, som återfinns hos flera huvudmän har processen fram till beslut pågått under en längre tid, med samtidig mognad och precisering av idén.

Även i *Landstinget Gävleborg* har idén om ett Kunskapsforum funnits under en längre tid. Idén fick dock en naturlig förankring i landstinget i samband med omstruktureringen av sjukvården i Gästrikland. Även om landstinget varit initiativtagare förutsätts att utvecklingen av forat skall göras i samarbete med kommunerna. Kunskapsforum sågs som ett viktigt stöd för att genomföra omstruktureringen och samtidigt vidmakthålla kvaliteten på vårdinsatserna. Under arbetet med precisering av idén om Kunskapsforum ställdes även krav på att inom ramen för forat också utveckla funktioner inriktade på att ge patienter och allmänhet en högre kompetens inom vårdområdet. Efterhand har även andra intressenter inom välfärdsområdet anmält intresse för att medverka i utvecklingen.

Nacka och *Hudiksvall* är två kommuner som medvetet arbetar utifrån ett processorienterat synsätt. Som tidigare beskrivits har man inom

dessa kommuner ett gränsöverskridande öppet arbetssätt i vilket anställdas initiativ fått stor betydelse, samtidigt som man i kommunledning och verksamhetsledning har ett ansvar för att ta tag i olika frågor och förslag som aktualiseras. När det gäller projektet i Nacka, kom det i ett tidigt skede att ändra karaktär från att vara ett övertalighetsprojekt till att inriktas på frågor om att ta tillvara kompetensen hos sk. övertaliga. På så sätt fick kommunen ett tillskott av kompetens som stöd för den pågående omstruktreringen, samtidigt som angreppssättet på omstruktureringsarbetet förändrades i förhållande till de tankar som fanns inledningsvis.

I *Norrtälje* startade utvecklingen av kommunens administrativa service med en översyn av organisationen. Det inledande arbetet av omstruktureringen startade med utbildningsinsatser som även omfattade användning av IT-stöd för den administrativa servicen. Förändringsinsatserna kom underhand att sammanflätas med ett processorienterat arbetssätt inom vilket tankemönster och arbetsformer bearbetades av de anställda.

3.6 Delaktighet och mobilisering

Genom att involvera anställda – både som enskilda individer och som fackliga företrädare – i arbetet med vardagsrationaliseringar likaväl som vid omstruktureringar, ökar möjligheterna att i realiteten genomföra genuina förändringar. Även i fall med nedläggning eller kraftig reduktion av verksamhet, bör anställda involveras i ett så tidigt skede som möjligt för att i samspel med arbetsgivaren både förbereda omstruktureringen och hitta alternativ för de enskilda anställda. Vid dessa större förändringar är det särskilt viktigt att i ett tidigt skede ha en dialog med de fackliga företrädarna, så att förändringen kan få ett genuint processtöd. Självfallet är detta centralt även när det gäller vardagsrationaliseringar, men vid de större förändringarna är sannolikheten större för mera genomgripande konsekvenser – i form av övertalighet eller alternativa uppgifter – för anställda, vilket blir en tydligare fråga för ett gemensamt ansvar och engagemang.

Arbetsgivarens angreppssätt vid omstruktureringen har stor betydelse för hur enskilda kommer att acceptera en situation med neddragningar. Är utgångspunkten från arbetsgivarens sida att ett antal personer blivit övertaliga, som man avser att hjälpa till alternativ sysselsättning, har dessa personer från början fått en negativ signal som kan försvåra arbetet med att finna alternativet. Den alternativa utgångspunkten, i vilken anställda aktivt tar del av problematiken och engagerar sig i omstruktureringen eller väljer att söka sig alternativ, utgår från ett

synsätt i vilket anställda har kapacitet och möjligheter. I arbetsgivarens ansvar ligger att underlätta för anställda att göra en bra insats, vilket också kan innebära att legitimera och stödja de anställda som väljer att hitta andra vägar för sin framtida försörjning.

Här har det även visat sig att medelåldern hos de anställda är en betydelsefull faktor för hur anställda engagerar sig. En hög medelålder leder till exempel till insikter om att s.k. övertalighet och naturlig pensionsavgång kommer att sammanfalla, vilket minskar riskerna för anställda att i realiteten bli övertaliga och förlora sina anställningar. Det kan snarare bli en positiv faktor för yngre medarbetare att engagera sig i omstruktureringen och förkovra sig för att öka sina möjligheter till framtida anställningar.

Exempel

Upplands Väsby är ett exempel för de kommuner och landsting som valt att inrätta en en ad hoc-organisation med en intern arbetsförmedling. Övertaliga i kommunen anställdes vid den interna arbetsförmedlingen. Samtliga vakanser inom kommunen anmäldes till arbetsförmedlingen för att erbjuda övertaliga en alternativ sysselsättning. Förmedlingen hade även till uppgift att under uppsägningstiden hjälpa övertaliga till utbildning eller till alternativa sysselsättningar på arbetsmarknaden. Till den interna arbetsförmedlingen knöts personer med uppgift att ge de övertaliga "återupprättelse" och kraft att hitta sina alternativ. En motsvarande organisation med likartade erfarenheter återfinns i *Landstinget i Värmland* med vikariebyrån i Torsby. Resultatet från båda dessa funktioner har varit bra i den bemärkelsen att samtliga övertaliga hittat sin försörjning genom pensionsavgångar, alternativa anställningar hos kommunen eller hos andra arbetsgivare, utbildning eller genom att satsa på ett eget företagande. Angreppssättet har dock, trots den vällovliga ambitionen, gjort att vägen till detta resultat varit besvärlig.

De alternativa angreppssätten exemplifieras av *Hudiksvall,* som engagerat anställda att arbeta fram visioner om framtida verksamheter. Trots insikten om att resultaten sannolikt skulle leda till reducerad verksamhet vilket betyder färre anställda, anmälde fler anställda sitt intresse för arbetet med visioner, än som var möjligt att involvera i arbetet. Den höga medelåldern inom kommunen hade betydelse för engagemanget eftersom den minskade hotet om stor övertalighet. Initiativet till denna arbetsmodell var en insikt hos kommunledningen om att problemet snarare var det omvända – ökade svårigheter att inom en relativt kort tidsperiod kunna rekrytera duktiga medarbetare på en hårdnande

arbetsmarknad. Arbetsmodellen som baserades på tankar om framtida kommunal verksamhet, gav ett positivt gensvar hos de anställda, som använt modellen i egna projektarbeten, tagit gränsöverskridande kontakter i det dagliga arbetet och gärna ser att modellen kommer att tillämpas även fortsättningsvis.

Även i *Nacka* öppnade arbetsgivaren möjlighet för alla anställda att ta initiativ till olika åtgärder för att effektivisera den kommunala verksamheten. Här ledde dessa arbetsformer till nya uppgifter hos hotade yrkesgrupper, som därmed tryggade sin sysselsättning genom att "sälja" tjänster till andra verksamheter som därmed effektiviserade sina tjänster gentemot brukarna. Här är medverkan av brandmän i "stökiga" skolor ett exempel och modersmålslärare som stöd till invandrargrupper i deras kontakter med olika myndigheter ett annat. Ytterligare ett projekt som haft ett positivt angreppssätt är PETRA i *Landstinget i Värmland*. I detta inbjöds erfarna undersköterskor att arbeta utifrån en självfinansierad resursenhet. Dessa båda exempel har beskrivits i ett tidigare avsnitt.

De anställdas delaktighet och aktiva engagemang är även en förutsättning när arbetsgivarens ambition är att genomföra sk vardagsrationaliseringar. Effektiviteten i detta arbete är beroende av att anställda involveras och att deras idéer och förslag behandlas på ett seriöst sätt. Här finns ett gott exempel i det arbete som genomförts inom serviceförvaltningen i *Filipstad*. Utifrån en problematik med dålig arbetsmiljö och hög sjukfrånvaro, startade ledningen för serviceförvaltningen en utveckling, i vilken anställda engagerades i att effektivisera verksamheten utifrån ett kundorienterat perspektiv. Målet var att bli konkurrenskraftiga på den öppna marknaden. Utvecklingen har skett i en dialog och ett samspel mellan anställda och ledningen inom förvaltningen. Resultatet har visat sig i kraftigt reducerad sjukskrivning från i drygt 40 till 16 dagar per anställd och år inom serviceförvaltningens kostfunktion. Effekterna av utvecklingsarbetet har även fått gensvar bland annat inom andra enheter inom kommunen, vilka nu önskar få stöd i sina utvecklingsinsatser.

3.7 Organisering och arbetsprocess.

Gemensamt för samtliga studerade projekt är att de har en koppling till den centrala ledningen hos huvudmännen, såväl hos politiker som hos tjänstemännen. I viss mån kan detta bero på att departementets inbjudan förutsatte ett politiskt beslut och att en överenskommelse fanns med de fackliga organisationerna. Studien visar dock att denna koppling är olika stark hos de skilda huvudmännen. Den ena ytterligheten är att den

centrala politiska ledningen i gemensamma beredningar har ett ansvar för utvecklingen tillsammans med förvaltningscheferna. Den andra är att en områdeschef eller förvaltningschef har ansvaret och berörd nämnd och/eller personalutskott informeras om utvecklingen.

Betydelsen av ett tydligt och medvetet stöd från den centrala ledningen har beskrivits och exemplifierats i tidigare avsnitt varför följande resonemang kommer att belysa omstruktureringsinsatsernas organisering och arbetsprocess i förhållande till de förväntade effekterna.

De studerade projekten har i de flesta fall organiserats så att mindre grupper skapats för att bearbeta själva omstruktureringen och dess konsekvenser. På denna betraktelsenivå är skillnaderna inte särskilt stora när det gäller omstruktureringens organisatoriska struktur.

Det finns dock tydliga skillnader i valda angreppssätt för själva omstruktureringen. Arbetet kan ske inom ramen för ordinarie verksamhet och genom etablerad ledningsstruktur, genom bildandet av projekt med tydlig uppgift, utsedd projektledning och bestämd i tiden eller genom att anställda stimuleras att ta initiativ på en mera öppen arena med inslag av en kaos-struktur i förändringsprocessen. Även med detta angreppssätt sker omstruktureringen i ett samspel med kommunens ledningsorganisation. I det följande sker en konkretisering av de skilda angreppssätten i form av exempel. I praktiken sker förändringsaktiviteterna inte i så renodlad form som dessa exempel kan uppfattas som. Avsikten med att förenkla de komplicerade processer som oftast karakteriserar en omstrukturering är att tydliggöra hur val av angreppssätt kan påverka anställdas delaktighet, förankring av idéer och faktiskt genomförande.

Exempel på tids- och uppgiftsavgränsade projekt

I *Ronneby* och *Landstinget i Värmland* är arbetet upplagt utifrån en projektorganisation. I *Ronneby* har den första fasen, av en långsiktig satsning på en förändringsprocess, utformats som ett projekt för att belysa kommunens administraiva funktion utifrån ett utbyggt IT-stöd och med en ambition att utveckla den demokratiska dialogen i kommunen. Genom fyra delprojektet involveras grupper av anställda inom kommunens administrativa enheter, i arbetet med att ta fram ett beslutsunderlag om den framtida organisationen och dess tänkta arbetsformer. Det är alltså fråga om ett tidigt skede i en beslutsprocess med beredning av ett beslutsunderlag, som i ett senare skede övergår i en fas av genomförande av beslutet. I *Landstinget i Värmland* är avsikten också att få fram ett beslutsunderlag inför framtida bemanning av vården. Landstinget har genom olika projekt fått en möjlighet att i verkligheten pröva

alternativ och utifrån den utvärdering som görs efter prövotiden, bedöma sina olika projekt och fatta beslut om dem som bäst tillgodoser de behov som finns. Även här finns projekten i ett tidigt skede av beslutsprocessen som kommer att övergå i en genomförandeprocess efter beslut.

I *Filipstad* har man för projektet Ung 2000 etablerat ett projekt direkt under kommunstyrelsen för att omstrukturera fritidsverksamheten så att den utformas till en brukarstyrd verksamhet, med kommunalt stöd. Under projekttiden har en projektledare engagerats, för att under en tvåårs-period bygga upp verksamheten utifrån ungdomarnas egna initiativ och föräldramedverkan. Projektet är alltså tidsavgränsat med tydligt angiven tid och ett tydligt mål. Det har dock en inbyggd komplexitet – genom att projektidén baseras på brukarsamverkan – som vid intervjutillfället börjat ge de ansvariga och projektledaren en insikt om behovet av mera processorienterade arbetsformer och en modifiering av projektet till en ökad grad av kaos-struktur för sin utveckling.

Exempel på "action-learning" processer

En ren action-learning-modell bygger på att inblandade aktörer lär sig hantera en ny situation genom att i verkligheten pröva sig fram och att medvetet reflektera över de erfarenheter som uppstått under denna prövning. Genom reflektionen växer en praktiskt baserad och gemensam kunskap fram, som ligger till grund för det fortsatta arbetet med omstruktureringen. Arbetsmodellen skall ses som en fortlöpande process och blir på det sättet ett konkret instrument för fortlöpande utveckling av verksamheten och dess arbetsformer.

Av exemplen nedan är ingen omstrukturering en renodlad action-learning-modell, men angreppssätten har inslag av denna pedagogik och kan lätt utveckla eller kanske redan tillämpar en form av återföring och reflektion, även om detta inte blev tydligt under de öppna samtal som genomfördes.

Landstinget Kronoberg, som beskrivits i tidigare avsnitt, har startat en utvecklingsprocess som långsiktigt byggt in ett stöd – genom den nyetablerade FoU-enheten – för att utveckla arbetsformer som både stöder omstruktureringen inom vårdområdet och som utvecklar vårdkvaliteten utifrån en patienstyrd dialog. Stödet för de anställdas lärprocesser kommer från FoU-enheten och genom den patientbaserade dialogen kan ett reflekterande förhållningssätt utvecklas, såväl inom den kommunala hemsjukvården som inom sjukhusets specialistfunktioner och primärvårdens läkare.

I *Upplands Väsby* sker omstruktureringen inom och genom etablerad organisation. Inom de etablerade verksamheterna stöds omstruktureringen av utbildningsinsatser samtidigt som anställda förändrar tidigare arbetsformer. Angreppssättet har varit att såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen gett tydliga signaler med krav på förändrade arbetsmodeller inom verksamheterna. Förändringarna skulle utgå ifrån en "kundorientering" och ett serviceperspektiv, för att effektivisera verksamheterna och reducera kostnaderna för dem. De förvaltningsansvariga cheferna har ett tydligt ansvar för omstruktureringen inom sina verksamhetsområden och det politiska stödet är starkt bland annat genom den gemensamma beredningen, som varannan månad avsatt tid för uppföljning av projekt och utveckling.

Även i *Vetlanda* är angreppssättet att inom äldre- och handikappomsorgen utveckla verksamheten genom att etablera självstyrande grupper, som fått ett helhetsansvar för utvecklingen inom de egna arbetsplatserna. Med stöd av en resultatuppföljning sker en vidareutveckling av verksamheterna och deras kvalitet, under beaktande av givna ekonomiska förutsättningar.

Exempel på utvecklingsprocesser genom öppna arenor

Nacka kommun är det främsta exemplet på hur ett övertalighetsproblem kan övergå till att bli ett stöd för pågående omstrukturering till en organisation med beställare och utförare. Målet är att skapa en kommunal organisation, som kan hävda sig även i en konkurrensutsatt situation. Kommunledningen har ett ansvar för utvecklingen i stort och är involverad i bedömningen av anställdas skilda förslag på förbättringar av effektiviteten i de olika delverksamheterna. Ett Idétorg har skapats inom vilket anställdas förslag penetreras tillsammans med företrädare för olika yrkesgrupper eller verksamheter. Detta leder fram till beslut om hur den fortsatta hanteringen av förslaget blir. På det sättet utvecklas en arbetsform, som stödjer utvecklingen av en lärande organisation, i vilken anställdas kompetens kan breddas och fördjupas. Verksamheternas ledning har ansvar för att driva, stödja och genomföra de förslag som lett fram till beslut.

Ett annat exempel finns i *Norrtälje*, där beslut fattats om att införa en kundorienterad och IT-stödd administrativ service till kommunens kärnverksamheter. För att underlätta genomförandet av denna organisation, har kommunen under hösten arbetat med att såväl utbilda anställda inom kommunens administrativa enheter som att processa fram ett nytt synsätt på den administrativa funktionens uppgift och utformning.

Även i *Hudiksvall* har anställda involverats i aktuella förändringsprocesser i ett arbete med att ta fram visioner för kommunens framtida verksamheter. Genom arbetet med visioner, som utfördes av arbetsgrupper med medlemmar från skilda verksamhetsområden och med olika yrkesbakgrunder, har anställda på eget initiativ börjat kommunicera i tvärgrupper om olika typer av frågor. Det förefaller som om en process i riktning mot en ny och öppnare kultur har startat i och med arbetet med visionsarbetet.

3.8 Betydelsen av externt stöd

En av erfarenheterna är att bidraget från Inrikesdepartementet haft en större effekt på projekten och dess utveckling, än som kanske från början kunnat förutses. Givetvis har pengarna i sig haft sin betydelse genom att möjliggöra såväl bredare som djupare förändringsinsatser än som annars varit möjligt. Intervjuerna visar dock att bidraget haft en betydligt bredare och djupare effekt på projekten än det pekuniära bidraget står för. Dessa effekter kan ses ur olika vinklar av vilka ett par lyfts fram här.

Den *första* vinkeln avser effekter av det externa stödet för projektet *internt inom kommunen*. Den oftast omtalade effekten under de genomförda samtalen, är att bidraget och framförallt kravet på utvärdering som var förknippat med bidraget, haft ett stort *symbolvärde* inom kommunen. Dels har projektet bedömts, förändringsviljan har värdesatts och departementet har visat intresse för vad som faktiskt sker ute i kommuner och landsting. Storleken på bidraget har i detta sammanhang haft en underordnad betydelse. Dels har såväl projektet som dess ledare och eldsjälar blivit synliggjorda och projektet har fått status genom den legitimering och acceptans, som departementet visat de enskilda projekten. Ytterligare en intern aspekt har varit att även politiker uppfattat bidraget som en viktig symbol och ett erkännande av att "vara på rätt väg".

En annan intern effekt har varit att ledningen nått en såväl bokstavlig som andlig *frigörelse* på grund av att bidraget minskat förändringsmotståndet. Det har blivit möjligt att frigöra personer för att driva en önskad utveckling, utan att i initialskedet vara orolig för finansieringen av projektet. I den mån projektidéer mött internt motstånd, har bidraget minskat på detta och allt fler har förstått vilka möjligheter till kvalitetssäkring och effektivisering som legat inom ramen för projektidén. Här finns även erfarenheten av att det statliga bidraget frigjort energin inom kommunen som kunnat starta gränsöverskridande arbetsprocesser.

Ytterligare en effekt har varit att projektet blivit *trovärdigt* på grund av att det tilldelats ett bidrag. Detta har lett till att projekten fått stor genomslagskraft. Projektledarna har fått mandat – till och med makt – att driva projektet, trots inre motstånd. Interna hinder, motstånd eller tveksamheter, som kan finnas på olika nivåer, även den politiska, har minskat. Det har snarare blivit så att politiker och tjänstemän samlats kring idén för att konkretisera ett genomförande av den. De signaler som omstruktureringsbidraget gav uppfattades som en *respektfull legitimering* av de förändringsinitiativ som tagits inom kommuner och landsting, vilket ställde krav på att idéerna verkligen kom att genomföras. Det innebar även att kommunerna och landstingen var beredda att satsa även egna medel på projekt, som de tidigare haft en osäker hållning till.

Slutligen har omstruktureringsbidraget lett till att man inom kommunerna och landstingen uppfattar att projekten blivit en form av *uppdrag*, vilket ställer krav på att verkligen göra något. Samtidigt fanns krav på uppföljning och utvärdering av projektet som tillsammans med bidraget blivit en utmaning, som gett en stolthet och ett ansvar inte enbart internt inom kommunen utan också i förhållande till departementet.

Den *andra synvinkeln* avser förväntningar på en förändrad modell för samspel mellan statlig och kommunal nivå. Erfarenheterna av den arbetsform som tillämpats för dessa omstruktureringsbidrag är mycket positiva och då pekar man särskilt på effekten av departementets krav på utvärdering och intresse av arbetet på den lokala nivån. De interna effekter som bidraget gett, särskilt när det gällt att frigöra energi leder till tankar om behovet av en form av "stimulans" för lokala omstruktureringar. Man anser dock inte att bidrag skall delas ut som en generell pott, som enbart tillfaller verksamheter som fortsätter att göra "more of the same". De positiva erfarenheterna av modellen med ansökningsförfarande och departementets bedömning av aktuella projekt, gör att denna arbetsform kan stå modell för utvecklingen av ett framtida samspel mellan organ på den statliga eller centrala nivån och de som finns lokalt. Här uppfattar respondenterna även att kravet på utvärdering och en dialog om de lokala nivåernas behov av omstrukturering och svårigheter med denna, är viktiga delar i detta samspel. I detta sammanhang finns även förväntningar på en samverkan mellan departement och statliga verk, så att dessa har samstämmiga budskap gentemot lokala nivåer. På det sättet skapas förutsättningar att i samspel med lokala initiativtagare komma fram till konstruktiva lösningar, när det gäller utvecklingen av de möjligheter som finns på den lokala nivån.

4 REFLEXIONER OCH PERSPEKTIV

I detta kapitel kommer tidigare redovisade tankar, erfarenheter och goda exempel att knytas ihop till en helhet, som ökar möjligheterna att nå goda resultat av omstruktureringar och genomgripande förändringar. Kapitlet kommer även att fundera över de omstruktureringar som görs och hur dessa ter sig i förhållande till den problembild som redovisats under avsnittet om förändringsmotiv, liksom frågor om "bra projekt" och hur dessa kan ses i förhållande till de problem som huvudmannen önskar lösa.

Syftet med denna rapport har varit att fånga erfarenheter som ökar möjligheterna att "lyckas" med de förändringsinsatser som genomförs inom kommuner och landsting. Inom samtliga projekt finns självfallet både positiva och mindre positiva erfarenheter. Utgångspunkten i denna rapport är att lyfta fram goda erfarenheter så att dessa kan stimulera andra huvudmän i deras förändringsaktiviteter och måhända vidareutveckla utbytet av erfarenheter mellan huvudmän, i en form av lärande samspel. Ett sådant samspel har redan startat mellan Botkyrka och Nacka kommuner, vilka påbörjat en form av benchmarking sinsemellan, för att ta del av varandras erfarenheter.

4.1 Förändringsaspekterna och helheten

4.1.1 Helhetsperspektivet

I kapitel tre har sju olika faktorer lyfts fram, som alla har betydelse för hur framgångsrik en omstrukturering blir. Faktorerna utgör dock endast delar av en samlad strategi för att genomföra ett så genomgripande förändringsarbete, som en omstrukturering är. Omstruktureringar är komplexa till sin natur på grund av de systemberoenden som finns inbyggda i stora organisationer, vilket både kommuner och landsting är. Komplexiteten ställer krav på kommunens ansvariga ledning när det gäller tydliggörande av kommunen som ett sammanhängande system, ambitionen för omstruktureringen och val av angreppssätt för att nå de

önskade effekterna av omstruktureringen. Angreppssättet bör så långt det är möjligt minimera de problem som enskilda aktörer och enheter kommer att möta innan, medan och efter den aktuella omstruktureringen.

Förändringsarbetet måste ta sin utgångspunkt i de mål, som ställs upp för den kommunala verksamheten. Vanligen har flera sådana mål formulerats, som i viss mån också kan vara motstridiga. Ofta är målangivelserna vaga. Viktigt är att framhålla att här, som i andra sammanhang, måste ett medvetet val göras av vilka mål som skall eftersträvas i den aktuella omstruktureringen.

För den ansvariga ledningen handlar det därutöver om att förstå att stora förändringar ställer krav på såväl "hårda" förändringar som "mjuka". De hårda avser förändrade organisatoriska strukturer, system för information och dialog samt strategier i form av handlingsplaner mm. De mjuka faktorerna är betydligt svårare och handlar om ledarstilen eller kulturen i organisationen och ledarnas förmåga att skapa så goda förutsättningar som möjligt för anställda, som skall genomföra själva omstruktureringen och samtidigt möta brukare som ställer krav på att mötas av bra service. Det är även viktigt att ledare har en tillit till de anställdas goda ambitioner och förmåga att genomföra omstruktureringen och inte "lägga sig i" hur enskilda uppgifter utförs.

Till de mjuka faktorerna hör även de anställdas och då särskilt eldsjälarnas eller förändringsagenternas förmåga att förstå de skeenden som inträffar när omstruktureringen skall genomföras så att de har kraft att stödja övriga anställda i de situationer som uppstår. En nyckelfaktor för att lyckas, är att de motiv som finns, är tillräckligt tydliga så att enskilda personer får en möjlighet att se meningen med omstruktureringen.

Vanligen brukar främst de hårda aspekterna av en omstrukturering beaktas. De är fråga om bedömningar på en rationell och distanserad nivå, som i sig inte leder till en faktisk omstrukturering, om de inte kompletterats med strategier för de mjuka faktorerna. Omvänt gäller att en satsning, som enbart utgår ifrån de mjuka faktorerna inte heller får ett reellt genomslag, eftersom de lätt uttunnas och förflyktigas. Däremot är strukturer och system, som utformas i samspel med en pågående utvecklingsprocess viktiga både när det gäller att bekräfta en önskad utveckling och som ett stöd för de intentioner och arbetsformer som skall gälla i den omstrukturerade verksamheten.

När det gäller utvecklingen av den organisatoriska strukturen finns ofta behov av att tydliggöra att denna bör ses ur ett par olika aspekter. Den *ena* är att tydliggöra verksamhets- och ansvars-områden för att ha en form av "ordning och reda" i organisationen. Det handlar om att kunna fördela medel, följa de skilda verksamheternas prestationer samt

följa upp och utvärdera dessa ur olika aspekter. Den *andra* avser de arbetsprocesser som etableras och som utvecklas till allt högre grad av gränsöverskridande samverkan, för att höja kvaliteterna i den service som ges och också kunna förbättra effektiviteten i den.

De system för information som tillämpas inom kommuner och landsting bör även de anpassas så att de inte kommer att motverka den önskade utvecklingen. Till exempel är det angeläget att ha system som stödjer de självstyrande grupper, som etableras på många håll, i deras behov av att följa verksamhetsmässiga och ekonomiska utfall. På så sätt kan dessa informationssystem utgöra ett stöd för verksamheternas utveckling och anpassning till ekonomiska ramar och brukarbehov. Samtidigt skall systemen ge överordnade nivåer en tillräcklig information för att dessa skall kunna följa den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen för de självstyrande grupperna. När omstruktureringen avser en förändring till självstyrande grupper eller drift av verksamheter i annan regi, tydliggörs även behovet av att utveckla system för uppföljning av kvaliteten så som brukare bedömer denna. Detta är särskilt angeläget för den politiska ledningen, som på detta sätt får underlag för sina kvalitetsmål och prioriteringar.

De mjuka aspekterna har en stor betydelse för själva genomförandet av omstruktureringen. Det är fråga om att involvera anställda i detta arbete på ett sådant sätt att de förstår och därmed kan agera utifrån de nya förväntningar som finns. Det blir fråga om att acceptera ett tillräckligt tidsutrymme så att ledningens budskap kan processas till meningsfulla insikter och nya handlingsmönster hos de anställda. Det är även fråga om att ledarna på olika nivåer i organisationen får möjligheter att förankra sina tolkningar av omstruktureringens intentioner. Därtill finns behov av att komplettera dessa insatser med olika utbildningsaktiviteter som, tillsammans med träningen av nya handlingsmönster, ger en ökad kompetens hos både ledare och anställda. Detta har blivit tydligt även i denna studie som visat på hur projekt efter hand allt mer övergått till att bli förändringsprocesser.

4.1.2 Förändringsprocesserna

Som redan berörts är det så gott som alltid viktigt – i många fall direkt avgörande – att uppmärksamhet ägnas åt hur själva *förändringsprocessen* utformas. Det räcker inte med att blott och bart låta "installera" ett nytt system, en ny organisation eller en ny arbetsordning. Förändringen måste förankras i organisationen. Syftet med samt värdet och effekterna av de omstruktureringar som är avsedda att ske måste tydliggöras och levandegöras för de berörda individerna. Substans och process måste

sålunda förenas i ett och samma skeende. Liksom för människokroppen gäller att inplanteringen av främmande element kräver samtidiga förändringar i den mottagande "kroppen" för att bli framgångsrik.

Förändringsprocessen måste karakteriseras av långsiktighet och tålamod, som i hög grad bygger på att man successivt genom den *lärprocess* som förekommer får förmåga att hantera de problem som uppstår i samband med förändringsarbetet. För att detta skall bli möjligt krävs det att man mer eller mindre kontinuerligt söker följa upp de förändringar som sker, i form av framåtblickande utvärderingar, hur denna utveckling förhåller sig till de avsedda planerna och vilka effekter den visar sig ge. Detta kräver i sin tur att organisationen förser sig med ett varaktigt "minne" – genom samlad och lättillgänglig dokumentation och genom att nyckelpersoner som är väsentliga för förändringsarbetet kan hålla erfarenheterna och upplevelserna av dessa förändringar levande inom verksamheten.

Även om det är viktigt att förändringsarbetet planeras noga i förväg, är det av lika stor betydelse att man genom att snabbt följa utvecklingen kan göra denna planering flexibel. Ett visst mått av improvisation krävs alltid, eftersom man aldrig i förväg i detalj kan förutse hur utvecklingen kommer att gestalta sig.

Som ovan berörts krävs det för att förändringen skall bli lyckosam att man samtidigt med införandet av nya system, processer etc också förmår ändra de grundläggande värderingar och attityder som finns inom organisationen. Detta ställer stora krav på informationsutbytet och på uppehållandet av en fortlöpande dialog mellan olika i förändringen involverade individer och enheter. Likaså framstår det som viktigt att förändringen i så hög grad som möjligt genomförs enligt "bottom-up"-principen – att det är de olika individernas och arbetsgruppernas egna tankar och initiativ som skall tas till vara. Men samtidigt krävs det också i de flesta fall att man centralt har en utpost som håller samman förändringsarbetet, ser till att det inte stannar av och som söker jämka samman olika oförenliga utvecklingsriktningar, som gör sig gällande inom olika delar av organisationen.

Detta innebär också att det är viktigt att man inom verksamheten kan skapa motivation och engagemang för de förändringar som förestår. Dessa måste upplevas som angelägna – för organisationen och för dess olika anställda. Erfarenheten tyder på att sådan förändringsberedskap ofta lättast kan manas fram, när de som berörs av de förestående förändringarna ges en realistisk och framåtblickande bild av den krissituation som man befinner sig i eller som kan komma att drabba, samtidigt som man pekar på vägar att finna en väg ut ur dessa besvärligheter. Det måste finns en krisberedskap, som visar på *både* hot *och* möjligheter.

Denna problematik aktualiserar också de organisatoriska former som skall användas för förändringsarbetet. Det går inte här att ge en enkel och allmängiltig lösning. Denna måste göras beroende av de speciella förutsättningar som gäller för verksamheten i fråga, vid den aktuella tidpunkten och med beaktande av de förutsättningar som då gäller och som kan komma att gälla framgent. Men några övergripande synpunkter på denna fråga kan likväl lämnas.

Det är viktigt att förändringsarbetet – dess planering, innehåll och genomförande – görs till en central ledningsfråga och att ledningen – såväl den politiska som den administrativa – visar engagemang för och låter sig involveras i dessa processer. Samtidigt är det viktigt, som redan berörts, att förändringsarbetet till innehåll och genomförande på lokal nivå stimuleras, uppmuntras och ges en lämplig organisatorisk form. Själva förändringsarbetet som sådant är alltid ett ledningsansvar, men det kan vara befogat att som stöd för dessa förändringars form och genomförande utnyttja interna eller externa resurser med härför lämplig specialistkompetens.

Ett speciellt problem som gör sig gällande i politiskt styrda system är att plötsliga förändringar av majoritetsförhållandena i de politiska partierna – eller skiften i fråga om de koalitioner som bildas mellan olika partier och som påverkar maktfördelningen – kan föra med sig snabba och kraftiga förskjutningar i fråga om de förändringsåtgärder som planeras och de grundläggande styrningsprinciper som skall gälla. Effekter av detta slag går naturligtvis aldrig helt att undvika – och bör inte heller undvikas. Men inte desto mindre är det viktigt att den politiska ledningen har förståelse för och känner ansvar inför de påfrestningar i fråga om engagemang, lojalitet och arbetskapacitet hos personalen som sådana plötsliga "paradigmskiften" kan föra med sig och som är mycket verksamma för att "släcka" de eldsjälar som har hållit förändringsarbetet levande.

4.2 Omstrukturering och problembild

Enligt ordböcker är strukturering liktydigt med uppbyggnad och inre sammansättning. Omstrukturering bör därför vara en fråga om att förändra uppbyggnaden och den inre sammansättningen. I detta fallet gäller det förändrad uppbyggnad av en kommunal organisation eller verksamhet. Bilden av omstruktureringsprojekten hos de 66 huvudmän som fått bidrag visar att de flesta projekten avser enskilda verksamhetsområden och har som mål att kvalitetssäkra detta område eller effektivisera det.

Samtidigt har ett stort antal av de intervjuade pekat på att huvudmännens ekonomiska förutsättningar även fortsättningsvis ger stora bekymmer på grund av den höga arbetslösheten. Arbetsmarknaden ändrar karaktär så tillvida att traditionella industriarbeten inte längre finns. Detta har blivit tydligt när det visar sig att industrin ökar sin produktion samtidigt som antalet arbetstillfällen minskar. Här pågår en omdaning av hela arbetsmarknaden till något annat än tidigare, med uppbyggnad av nya verksamheter och ökande andel företag som arbetar med informationsteknologi och olika typer av tjänster och som därtill ofta skapar en öppen organisatorisk struktur med samverkan mellan likasinnade egenföretagare. Detta förhållande får särskilda effekter inom kommuner – ofta bruksmiljöer – där befolkningen vant sig vid att försörjningen finns inom den näraliggande stora industrin.

När det gäller denna problematik har endast ett fåtal kommuner sett möjligheter att erhålla omstruktureringsbidrag till projekt som kan bidra till en långsiktig utveckling av den framtida arbetsmarknaden inom kommunen. Detta säger dock inte att betydligt fler kommuner i realiteten arbetar med frågeställningen, som får anses vara ett av de största underliggande problem som finns inom det kommunala området.

Samtidigt med ovan beskrivna grundproblem i kommunerna, finns bekymmer över framtida bemanning av de egna verksamheterna. Det finns en insikt om att tillgången på arbetskraft kommer att krympa och att de framväxande företagen kommer att vara hårda konkurrenter om den arbetskraft som finns. Därtill kommer ungdomars uppfattningar om att tjänster inom offentlig sektor inte är tillräckligt attraktiva, vilket även ett vikande utbildningsintresse inom skol- och vårdområdet tyder på. Även när det gäller denna problematik finns behov av att vidta åtgärder som på ett radikalt sätt ökar möjligheterna att skapa ett intresse för de kommunala verksamheterna så att dessa kan bemannas även i en framtid.

Många gånger ter sig de mera djupgående problemen alltför svårgripbara och därmed svåra att åtgärda. Ofta griper man därför tag i problem som är lättare att definiera och hitta lösningar på. Om dock grundproblemet inte åtgärdas finns stora risker att detta kommer att orsaka allt fler definierbara problem som åtgärdas efterhand. En fokusering på symptomen förvärrar till slut grundproblemet, situationen blir ohållbar och ställer till slut krav på att radikala åtgärder måste vidtas.

Konkret kan nuvarande situation inom kommuner och landsting ses som en sådan effekt eftersom man inte i ett betydligt tidigare skede – sedan mitten av 70-talet har ekonomer pekat på att de utökade verksamheterna överskred de ekonomiska ramar som fanns tillgängliga – funderade över om kommunen gjorde "rätt saker" och om dessa gjordes på "rätt sätt". Upplands Väsby är ett konkret exempel på en kom-

mun, som nu fått insikt om att tidigare utbyggnad av de kommunala verksamheterna vida översteg den ekonomiskt möjliga ramen och som också tagit konsekvenserna av detta i nuvarande omstruktureringsarbete.

4.3 Projektval och prioriteringar

Det blir allt vanligare och ställs allt större krav på de bedömningar och prioriteringar som måste göras i samband med kommuners och landstings förnyelsearbete. Dels gäller detta sådana bedömningar om tilldelning av medel som görs av externa organ, som i detta fall kommittén för omstruktureringsarbetet, och i andra fall t ex bedömningar av ansökningar till EUs socialfonder. Dels är det fråga om de prioriteringar som inom gällande budgetramar görs av de kommunala organen själva, som ett led i deras fortgående förändringsarbete. Det gäller att välja ut och koncentrera sig på sådana projekt som bedöms ha de största förutsättningarna för att möjliggöra en förnyelse och effektivisering av kommunens verksamhet.

Man skulle sålunda behöva en klar empirisk kunskap och enkla modeller som talar om hur ett projekt skall se ut för att vara lyckosamt. Tyvärr finns det inte en sådan regelbok att ta till, en erfarenhet som bestyrks av våra upplevelser från det aktuella utvärderingsarbetet. Det går inte att i utgångsläget ge en bra beskrivning av vad som kännetecknar ett "bra" projekt. Kraven på situationsanpassning, och hänsynstagande till de starkt olikartade förutsättningar som kan råda mellan olika verksamheter, beroende den omvärld de befinner sig i, hur deras egen miljö ser ut och hur deras historia och traditioner har utvecklats, gör att det inte går att ta fram någon klar "modell" för hur ett sådant idealprojekt skulle se.

Men nedan skall redovisas några funderingar kring dessa frågor, som i hög grad aktualiserats av den nu genomförda studien och som kanske kan ge viss hjälp och vägledning för de befattningshavare i olika organ och positioner som på ett eller annat sätt involveras i bedömningssituationer av detta slag.

En utgångspunkt för en sådan bedömning är givetvis de tankar i form av allmänt hållna resonemang och antaganden som ovan redovisats. Det gäller sålunda att kunna urskilja olika indikationer på vad som kan förväntas komma att utgöra ett "lyckat" projekt. Så bör man t ex ägna uppmärksamhet åt i vad mån förändringsprojektet beaktar helhetsperspektivet, samt i vad mån man ser på mer långsiktiga och principiella mål bortom de omedelbart pressande förhållandena i fråga om till exempel ekonomi och sysselsättning. Det gäller vidare att ägna upp-

märksamhet åt i vad mån både mjuka och hårda förändringsfaktorer beaktas, och i vilken utsträckning man söker få en fungerande koppling mellan projektets substans och process.

Andra viktiga faktorer att beakta är hur pass klar och realistisk målformuleringen är, vilka kriterier för bedömningen av projektets utfall som satts upp och i vad mån en kontinuerlig uppföljning görs av hur förändringsarbetet utvecklar sig. Här måste uppmärksammas det sätt varpå projektet är organiserat och lett inom ramen för kommunens verksamhet, vilket ledningens engagemang är och hur involveringen av samtliga berörda medarbetare har gjorts. Även användningen av interna och externa hjälpresurser bör beaktas.

Men även om tillämpningen av sådana bedömningskriterier kan ge en viss hjälp på vägen inför urvalet av och satsningen på olika projekt, måste man konstatera att dessa bedömningar inte desto mindre kommer att kännetecknas av osäkerhet och ett ganska lågt prognosvärde. *Dels* saknar man kunskap om hur förutsättningarna för kommunens verksamhet kommer att förändras, både vad avser det som sker i dess omvärld och fråga om inre – t ex ekonomiska och personalpolitiska – förutsättningar för förändringsarbetet. *Dels* är det svårt att utifrån – ofta översiktliga och vaga – presentationer "på papper" bilda sig en uppfattning om de aktuella projektens värde i sig och deras förnyelsekraft. Det krävs att man "på ort och ställe" skaffar sig en bild av hur verksamheten i fråga ser ut och hur den är avsedd att fungera, och att man får tillfälle att möte de individer "i kött och blod" som kommer att vara dominerande aktörer i förändringsarbetet.

Våra egna subjektiva bilder av det viktigaste för framgång i förändringsarbete av detta slag, som formats både under den nu aktuella utvärderingen och i tidigare liknande bedömningssituationer, är att två faktorer som spelar en avgörande roll för projektets framgångsmöjligheter. *Dels* är det fråga om *ledarskapet* – hur klart detta är uttryckt, hur väl ledarrollen är integrerad i verksamheten och projektet förankrat i verksamhetsledningen samt – inte minst – den tilltänkta projektledarens eget engagemang och personliga egenskaper.

Dels anser vi att den andra nyckelfaktorn för framgång avser den grad av *delaktighet* i projektarbetet och i dess förväntade resultat från den berörda personalens sida som man lyckas uppnå – eller på ett trovärdigt sätt kan göra gällande kommer att skapas. Om man ej lyckas få den berörda personalen med sig och kunna mobilisera den för en aktiv förändringsinsats, är förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande av förändringsarbetet ganska små. Viktigt härvidlag blir givetvis i vad mån man får möjligheter att i dessa frågor etablera en öppen dialog med medarbetarna och att inom ramen för denna kunna komma

fram till en samlad plan för de mål och de medel som aktualiseras under resans gång.

Svårigheten att från början ha en någorlunda säker uppfattning om hur projektet kommer att lyckas aktualiserar vikten av att man fortlöpande under dess gång följer hur det utvecklas och också har beredskap och handlingskraft för att kunna förändra dess inriktning, ledning och arbetsformer eller – i extremfallet – att avbryta det pågående projektet. Inom kommunledningen bör också finnas beredskap och resurser för att – ev vid behov – gå in med erforderliga stödinsatser.

Ett viktigt kriterium för valen av projekt som skulle ingå i omstruktureringsprogrammet var – och kom allt mer att utvecklas till – förnyelseaspekten . Det blev en fråga om graden av innovativitet eller kreativitet i förändringsarbetet. Man var angelägen om att kunna finna nya lösningar för form och strategi, när det gäller att åstadkomma en förnyelse av den kommunala verksamheten. Uppmärksamheten kom därför att ganska mycket koncentreras på projekt som man ansåg avvek från den gängse i sådana sammanhang förekommande projekttypen.

Men såväl bedömningar inom kommittén som våra egna uppskattningar visar på att det var svårt att i den tillgängliga "projektmassan" finna sådana nya projekt med högt uppmärksamhetsvärde. De flesta projektförslagen föll inom raman för de typer av projekt som aktualiseras i dessa och liknande sammanhang. Det är också svårt att här se klara skillnader mellan de projekt som beviljades bidrag för omstruktureringen och övriga projekt, för vilka detta ej blev fallet.

Detta konstaterande skulle givetvis kunna betraktas som en allvarlig kritik av de i projektet deltagande kommunerna, liksom i viss mån av själva kommittéarbetets förutsättningar och genomförande som sådant. Kanske är en sådan kritik befogad. Men kanske är det mer befogat – och känns mer angeläget i detta sammanhang – att hävda att tanken på att genom den översiktliga projektgranskning som gjorts kunna och böra finna och välja ut projekt som "på ytan" upplevs som nya och kreativa i stort sett är orealistisk. Det viktiga för utfallet av projektarbetet är sällan dessa ytbeskrivningar i sig, som under resans gång kan komma att visa kraftiga avvikelser från idealbilden och som sällan förmår att på ett gripbart och övertygande sätt visa på de förtjänster som projektet i fråga "i verkligheten" kan förväntas föra med sig. Det i ansökan demonstrerade nyhetsvärdet i sig bör således enligt vår uppfattning inte tillmätas en alltför stor betydelse i bedömningsarbetet.

Den bedömning som ovan gjorts har sin grund i vår uppfattning att det "innovativa" och "nya" i förändringsarbetet, som förväntas leda till en högre grad av måluppfyllelse, snarare än i totalkonceptets demonstrerade nyhetsvärde i sig manifesteras i de små nyansskillnader som gör sig gällande i fråga om själva genomförandet, vilka metoder son

tillämpas ,vilka resurser som används, vilken miljö för förändringarna som skapas etc. Allt detta är sådant som växer fram under själva förändringsarbetet och som i hög grad får sin form av det förändringsledarskap som utövas. Man kan tala om de små förändringsstegens samlade sprängkraft, eller, för att använda en metafor, om organisatoriska "mutationer" som ofta osynligt, oväntat och oplanerat sker inom den berörda organisationens ram.

4.4 Stimulans inför omstrukturering

Som framgår av tidigare kapitel ledde omstruktureringsbidraget och framförallt den externa bedömningen av projektet samt kravet på utvärdering, till oväntade effekter. Hos många huvudmän blev själva bidraget, även om detta var marginellt i förhållande till den totala projektbudgeten, en förlösande faktor, som frigjorde energi och gav en fokusering på projektet, i stället för att användas till svåra resonemang om möjligheterna att frigöra projektmedel. Den externa bedömningen av projekten i kombination med krav på utvärdering uppfattades mycket positivt och gav förväntningar på en utvecklad arbetsform för samverkan mellan organ på statlig och central nivå och den lokala nivån som kommuner och landsting utgör.

Dessa erfarenheter ger upphov till reflektioner utifrån skilda aspekter. Till att börja med kan konstateras att ambitionen med denna utvärdering, som genomförts på departementsnivå, varit att sammanställa erfarenheter och visa på "goda exempel" för att stödja utvecklingen av benchmarking mellan kommuner. I detta ligger att utifrån egna prioriteringar om önskad utveckling söka kontakt med andra kommuner som lyckats bättre just med avseende på den önskade utvecklingen. Genom att ta del av denna kommuns erfarenheter ges möjligheter att jämföra, värdera och ompröva egna strategier och metoder för att påskynda och underlätta den egna omstruktureringen. Utifrån detta synsätt skaps också möjligheter att stärka samspelet på den lokala nivån.

De positiva erfarenheter som omstruktureringskommitténs arbetsform gett, kan tolkas som en önskan om hårdare statlig styrning eller möjligen ökad statlig uppmärksamhet. En alternativ tolkning är att det finns en önskan om att utveckla dialogen mellan de centrala och lokala nivåerna, särskilt när bilden kompletteras med de lokala företrädarnas önskan om samstämmiga signaler från departement och ämbetsverk. Det kommunala självbestämmandet är fråga om en relativ självständighet, och möjligheterna att stärka denna ökar sannolikt om centrala riktlinjer och tillämpningar i högre grad sker utifrån de nyanserade förutsättningar, som finns i landets olika kommuner och landsting. En högre

grad av lokala tillämpningar skulle öka möjligheterna att lösa grundläggande problem, till exempel avseende arbetsmarknadens utveckling, utifrån de förutsättningar som råder lokalt.

Behovet av dialog mellan de centrala statliga nivåerna och de lokala kan ha samma värde för att driva omstruktureringar som dialogen mellan kommunledning och anställda, så som den beskrivits i tidigare avsnitt. Den mångfacetterade problematik som lokala beslutsfattare måste hantera kan i en sådan dialog leda till alternativa lösningar och angreppssätt när dessa speglas mot statliga regler och system som i dagens läge ses som hinder för önskade lokala lösningar.

När det gäller erfarenheterna av det ekonomiska bidraget och dess effekt av att frigöra energi lokalt, har synpunkter lyfts fram om att skapa en form av "utvecklingspott" med ett ansökningsförfarande. Det har varit viktigt att bidraget har varit destinerat till ett projekt, somredovisats i en ansökan och att detta bedömts. En viktig erfarenhet i detta sammanhang är att det oftast inte varit fråga om några "stora pengar", utan en mindre del av den totala projektbudgeten. De har därtill riktats till att täcka högst hälften av lönekostnader, som i huvudsak utgjorts av kostnader för vikarier.

Dessa erfarenheter leder till eftertankar om möjligheterna att tillskapa en funktion genom vilken kommuner och landsting kan erhålla en ekonomisk "starthjälp" för omstrukturering eller andra större förändringsinsatser. Här finns associationer i tre olika riktningar. Den *första* handlar om ett system som i stort utformas på ett likadant sätt som det nu tillämpade för fördelning av omstruktureringsbidrag. Modellen skulle vara att kommuner och landsting ansöker om bidrag eller får en utvecklingsgaranti för att komma igång med sina omstruktureringar. Det skulle kunna vara fråga om bidrag som i huvudsak täcker kostnader för att frigöra någon eldsjäl eller finansiera en tillfällig anställning, som hade till uppgift att leda omstruktureringsprocessen. Det skulle också kunna vara fråga om att lämna bidrag så att en utvärdering kom till stånd. I modellen ingår självfallet ett krav på utvärdering och redovisning.

Den *andra* handlar om möjligheterna för kommuner och landsting att erhålla starthjälp i form av ett lån. Detta skulle kopplas direkt till ett ansökningsförfarande med resultatuppföljning och utvärdering. Eftersom det är fråga om lån, finns en koppling till återbetalning av lånet. Denna kan utformas på olika sätt, i anslutning till att överenskommen utvärdering har gjorts, efter viss tid eller vissa resultat eller som en avbetalning. En modell med lån kan ses som en naturlig följd av tanken om det kommunala självbestämmandet. Samtidigt är risken med denna idé att det utvecklas en byråkrati utifrån ett behov av att kontrollera och följa upp att kommuner och landsting fullgör sina skyldigheter. Möjli-

gen kan denna risk minimeras genom att uppföljningen och utvärderingen kopplas till länsstyrelsen, som därtill har en närmare kontakt med kommuner och landsting inom regionen.

Den *tredje* tankemodellen har Finsam-idén som utgångspunkt. Innebörden av detta är att kommunerna och landstingen beräknar hur stor besparing som den planerade omstruktureringen ger och "lånar" detta belopp av sig själva, kanske i form av en statlig "startgaranti". Även med en sådan modell är det viktigt med resultatuppföljning som både kan påverka arbetet med omstruktureringen under hand och som kan ge underlag för en utvärdering av hela satsningen.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter
    – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGSORGANISATIONEN – utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]

Socialdepartementet

Tänder hela livet – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken. – fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre? – första steget mot nationella folkhälsomål. [4]
Kontrollerad och ifrågasatt? – intervjuer med personer med funktionshinde [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [5(
Socialavgiftslagen. [67]

Kommunikationsdepartementt

IT och regional utveckling. 120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskntoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer. – Referat från en hearing den 12 november 197. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvcklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväx för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikaons-departementet, Närings- och handelsdepartemtentet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 197-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartemeret och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 199. IT-kommmissionens rapport 9/98. [80]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: fritzes. order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISSN 0375-250X