FÖR KÄNNEDOM 2.04

Uppsala KOMMUN

KONTORET FÖR HÄLSA, VÅRD OCH OMSORG

Handläggare	Datum	Diarienummer
	2014-02-05	ALN-2014-0060.01[i]

Äldrenämnden

Organisationsöversyn gällande kontoret för hälsa, vård och omsorg

Förslag till beslut

Äldrenämnden föreslås besluta

att anta förslag till ny organisationsstruktur för kontoret för hälsa, vård och omsorg

att uppdra till kontoret att till nämnden 2014-03-26 redovisa förslag till detaljerad beskrivning av ny organisation utifrån antagen organisationsstruktur

att uppdra till kontoret att anpassa organisationen vid kontoret för hälsa vård och omsorg till den centrala organisationsöversynens beslut

Sammanfattning

Kontoret för hälsa vård och omsorg bildades 1 januari 2012 genom sammanslagning av kontoret för vuxna med funktionshinder och äldrekontoret. De nämnder som kontoret stödjer står inför mycket stora utmaningar och det är av särskild betydelse att kontoret är rätt rustat avseende organisation och arbetssätt för att svara upp mot de behov som framtiden innebär. En genomlysning av organisationen har genomförts med upphandlat konsultstöd från Public Partner. Genomlysningen visar på en rad förbättringsmöjligheter gällande bl.a. brukar/medborgarperspektiv, samordning av ansvar och befogenheter gällande budget, samt ökad tydlighet i stabs-/linjeorganisationen. En slutsats är att organisationen behöver justeras för att bli ett bra verktyg för måluppfyllelse och ökad effektivitet. Utifrån genomlysningen och bedömningar av denna har förslag till ny organisationsstruktur tagits fram. En första information av huvuddragen i genomlysningen och idéskiss till ny organisationsstruktur har rapporterats till äldrenämnden 2014-01-22 och till nämnden för hälsa och omsorg 2014-01-29.

Ärendet

Ledningsgruppen vid kontoret för hälsa vård och omsorg har genom egna analyser kommit fram till att det finns behov av förbättringar av organisationen. Kontoret har upphandlat konsultstöd, Public Partner för genomlysning av organisationen. Målet med genomlysningen är kostnadsanpassningar, en effektiv och ändamålsenlig organisation samt rimlig arbetsbelastning för medarbetare. Genomlysningen har gjorts genom dokumentstudier, intervjuer och seminarier. Information har inhämtats från olika delar av kontoret, externa

Postadress: Uppsala kommun, kontoret för hälsa, vård och omsorg, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Strandbodgatan 1 • Telefon: 018-727 86 00 (växel) • Fax: 018-727 08 90
E-post: halsa-vard-omsorg@uppsala.se
www.uppsala.se

samarbetspartners och politisk ledning. Statistik har inhämtats både från kommunen och externa organisationer.
Genomlysningen har resulterat i en rapport "Organisationsöversyn gällande kontoret för hälsa, vård och omsorg" **(Bilaga 1).** Rapporten belyser ett antal frågeområden relaterat till kontorets inre organisation och organisationens förmåga och ändamålsenlighet i relation till omgivningen. Frågeområden som redovisas är:

- Kultur, delaktighet och arbetsformer
- Kostnadseffektivitet och verksamhetsuppföljning
- Ledarskap och organisation
- Utvecklings- och framtidsfrågor

Utifrån iakttagelser och bedömningar avslutas rapporten med tio rekommendationer. Rekommendationerna anger specifika frågor som bör tas om hand i såväl utformning av en ändamålsenlig verksamhetsplanering som justeringar och utformning av en förändrad organisatorisk struktur. Rekommendationerna är inriktade på förbättringar vad gäller:

- brukarfokus,
- ansvar och befogenheter gällande budgetansvar,
- övergripande analys och uppföljning inom verksamhet och ekonomi,
- långsiktig planering,
- arbete med verksamhetsplanering och kvalitetsledningssystem samt
- informationsstrukturer.

Med rapport och bedömning av rapport som grund har förslag till ny organisationsstruktur för kontoret tagits fram. Föreslagen förändring har som inriktning bl.a. att förtydliga roller i stab/linjeperspektiv, ge ökat fokus på brukar-/medborgarperspektiv samt att samordna ansvar och befogenheter gällande budget. I bilaga visas förslag till organisationsskiss **(Bilaga 2).**

Genomlysningens resultat och förslag till ny organisationsstruktur har presenterats för alla medarbetare vid kontoret och för fackliga organisationer i samverkansorgan mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. En risk- och konsekvensanalys kommer att tas fram med en handlingsplan för att undanröja eventuella risker som framkommer i risk- och konsekvensanalysen. En första information av huvuddragen i genomlysningen och idéskiss till ny organisationsstruktur har rapporterats till äldrenämnden 2014-01-22 och till nämnden för hälsa och omsorg 2014-01-29.

Kommunstyrelsen har 2013-11-06 beslutat att uppdra till stadsdirektören att göra en översyn av tjänstemannaorganisationen vid samtliga uppdragskontor och kommunledningskontoret och efter samråd med kommunstyrelsens arbetsutskott genomföra de förändringar som bedöms nödvändiga för att åstadkomma en mer effektiv förvaltningsorganisation.
Nu föreslagen förändring av kontoret för hälsa vård och omsorg har diskuterats med kommunledningen som ger sitt stöd till förändringen. Kommunledningen och ledningen för kontoret bedömer att införandet av ny organisationsstruktur inte försvårar anpassning till kommande centrala beslut om förändringar.

Kontoret föreslår nämnden att kontoret får i uppdrag att till äldrenämnden 2014-03-26 redovisa förslag till detaljerad beskrivning av ny organisation utifrån ny grundstruktur samt följa den centrala organisationsöversynen och göra de anpassningar i organisationen som blir följden av centrala beslut. Målsättning är att sjösätta ny organisationsstruktur HVK 2014-05-01.

Inga-Lill Björklund
direktör

Bilagor

Bilaga 1 Rapport Organisationsöversyn gällande kontoret för hälsa, vård och omsorg Uppsala kommun hösten 2013

Bilaga 2 Organisationsskiss ny organisationsstruktur

---

i

Bilaga 1

PUBLIC PARTNER

Organisationsöversyn gällande kontoret för hälsa, vård och omsorg

Uppsala kommun hösten 2013

Mats Carlström, Åke Chadell Marie Lissäng • JANUARI 2014

Public Partner • Hornsgatan 1, 118 46 Stockholm • +46 8 660 61 10 • info@publicpartner.se • www.publicpartner.se

Innehållsförteckning

BAKGRUND **3**
Målet med uppdraget 4
Metod 4
KULTUR, DELAKTIGHET OCH ARBETSFORMER **5**
Iakttagelser 5
Relation med omgivningen *5*
Relationen mellan kontorets avdelningar *6*
Bedömingen kring kultur, delaktighet och arbetsformer 10
KOSTNADSEFFEKTIVITET OCH VERKSAMHETSUPPFÖLJNING **11**
Iakttagelser 11
Förmåga till analys av effektivitet och produktivitet *11*
Verksamhetsuppföljning och kvalitetssystem *12*
Ekonomirutiner, kontroll och uppföljning *12*
Ekonomistyrning *13*
Kontorets egen effektivitet *13*
Bedömning kostnadseffektivitet och verksamhetsuppföljning 14
LEDARSKAP OCH ORGANISATION **15**
Iakttagelser 15
Ledarskats struktur och utövande *15*
Organisationens helhet och delar *15*
Organisatorisk effektivitet *16*
Bedömning ledarskap och organisation 17
UTVECKLINGS- OCH FRAMTIDSFRÅGOR **19**
Iakttagelser 19
Kontorets förmåga avseende utveckling och implementering *19*
Bedömning kring utvecklings- och framtidsfrågor 20
REKOMMENDATIONER **21**

Bakgrund

Kontoret för hälsa, vård och omsorg i Uppsala kommun är en organisatorisk enhet på uppdragssidan som stödjer nämnden för hälsa och omsorg samt äldrenämnden. Kontoret har idag en organisation som sjösattes den 1 januari 2012 och är uppdelad i 3 avdelningar och en mindre stab.

Direktören vid HVK har beslutat att upphandla konsultstöd för att genomlysa kontorets organisation. De nämnder som kontoret stödjer står inför mycket stora utmaningar och det är av särskild betydelse att kontoret är rätt rustat avseende organisation och arbetssätt för att svara upp emot de behov som den närmaste framtiden innebär.

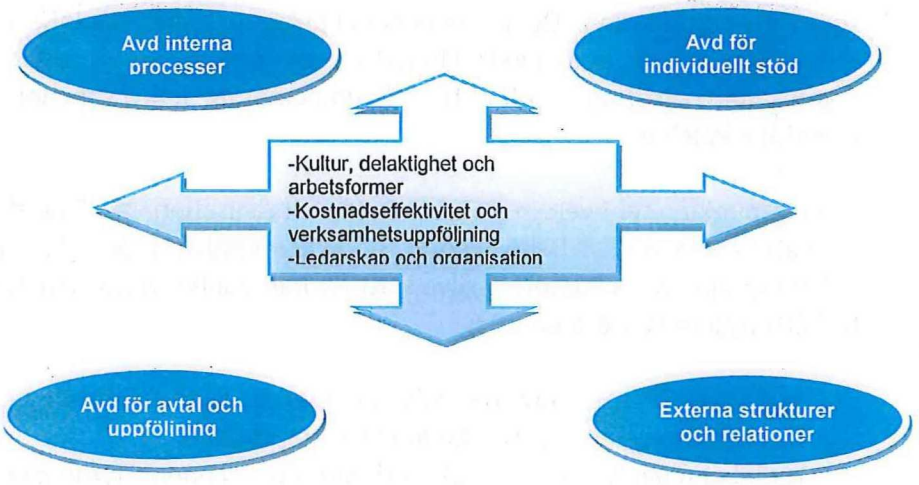
Utgångspunkten för översynen är att dagens organisation väl tjänar dagens syfte men att justeringar kan behöva göras för ökad effektivitet. De egna analyser som ledningsgruppen vid kontoret själva stått för har resulterat i att följande förbättringspunkter diskuterats:

- Stora utmaningar väntar de båda nämnderna i form av ökande behov och en förväntad svår ekonomisk situation för kommunen.
- Ledningen har konstaterats att verksamhets-/ekonomistyrningen är bristfällig.
- Kontorets omvärldsbevakning, innefattande kostnadsjämförelser med andra kommuner, kan förbättras.
- När det gäller hanteringen av ärenden till nämnd, som varit och är bristfällig, har en översyn gjorts och åtgärdsplan finns.
- Det finns indikationer på dubbelarbete inom och mellan avdelningar samtidigt som viktiga frågor riskerar att "falla mellan stolarna".
- Resultat av kontorets medarbetarundersökning hösten 2012 visar bl.a. att arbetsbelastningen upplevs som hög, att styrningen är otydlig och effektiviteten ifrågasätts.

Målet med uppdraget

Genomlysningens mål är kostnadsanpassningar, en effektiv och ändamålsenlig organisation samt rimlig arbetsbelastning för alla medarbetare.

I uppdraget så har definitionen gjorts att ett antal frågeområden ska beröras relaterat till kontorets inre organisation men även organisationens förmåga och ändamålsenlighet i relation till omgivningen, detta åskådliggöras i figuren nedan:



Metod

Metoden har varit baserad på dokumentstudier, intervjuer och seminarier. Vi har genom såväl enskilda som gruppintervjuer samt analysseminarier för större grupperingar inhämtat information från olika delar av kontoret och externa samarbetspartners och politisk ledning. Avstämningsseminarium har hållits med kontorets ledningsgrupp där våra preliminära iakttagelser och bedömningar har diskuterats och utvecklats. Statistik över verksamheterna har inhämtats både från kommunen och från externa organisationer, exempelvis Socialstyrelsen och Kolada.

Kultur, delaktighet och arbetsformer

Under denna rubrik så har vi försökt utröna på vilket sätt man kommunicerar inom kontoret. Det handlar också om relationerna mellan de olika avdelningarna, mellan ledning och medarbetare och mellan politik och ledning.

Under rubriken inryms även frågeställningar om kontorets/verksamhetens mål är kända och tydliga för alla medarbetare. Här återfinns också frågan om hur förmågan är att säkerställa att man är till nytta för dem man är till för samt vilka medel kontoret har till sitt förfogande för att utföra sitt uppdrag.

Iakttagelser

Relation med omgivningen

Kontoret har stora samverkansytor med omgivningen. Inom kommunen handlar det om att säkerställa frågor relaterat till samhällsbyggnad och lokalförsörjning och det i ett expansivt skede, samt verksamhetsmässigt närliggande organisationer där samverkan finns för att tillgodose individbehov.

Det finns också externa samverkansytor och då främst relaterat till olika delar av landstinget men det handlar även om ett regionalt sammanhang där Uppsala kommun i sig är en bjässe bland länets kommuner. Även detta ställer krav på samverkansstrategier.

Iakttagelserna visar att dialogen med externa partners har utvecklats med tiden. På den komplexa spelplan som kontoret befinner sig så är man en identifierad aktör, det är dock inte alltid så att man upplevs som den som drar lasset och driver utvecklingen framåt.

Kontoret har en gemensam verksamhetsplan med landstinget vilket är såväl viktigt som lovande för att säkerställa fungerande processer relaterat till de båda parternas gemensamma målgrupper. Kontoret upplevs dock ha olika ansikten i relationen till landstinget. Det är ibland oklart vad kontoret står för i sin helhet då olika aktörer från olika avdelningar drar åt olika håll. Detta är inte minst viktigt utifrån de behov som finns att säkra samverkan i ett skede då nya principer etableras kring länssjukvård och närsjukvård.

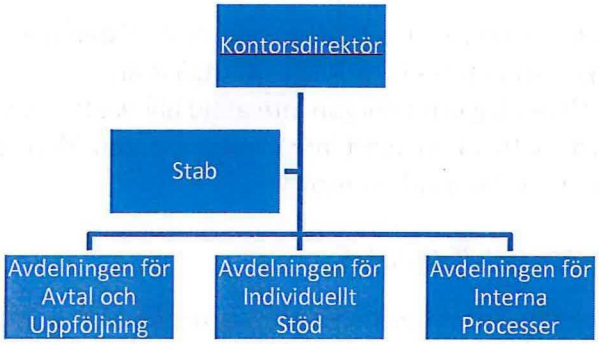
Avseende kontorets roll i samhällsutvecklingen i kommunen så finns det i våra intervjuer synpunkter på att kontoret kommer sent in i frågorna vilket ger minskad rådighet avseende att säkerställa att nya verksamheter kan etableras där nya bostadsområden växer fram. Det blir då dyrare och mer komplicerat att hantera upphandling av ny verksamhet jämfört med ett mer proaktivt agerande i plan- och exploateringsprocessen.

Kontorets relation till sina politiska uppdragsgivare är under utveckling. Inom kontoret upplever man att samarbetet nu går mycket bättre än tidigare.

Relationen mellan kontorets avdelningar

De olika avdelningarna inom kontoret ter sig som olika öar. Det är öar där man arbetar hårt men där man i relation till övergripande mål och till varandra arbetar tämligen ostrukturerat. Det finns låg kunskap om vad andra gör vilket leder till merarbete likväl som att annat arbete inte blir utfört.

Arbetet med analys, mål och strategi som finns för kontoret i sin helhet är begränsat. Detsamma gäller arbetet med att bryta ner dessa delar på avdelningsnivå. Det sker i viss mån men är relativt okänt och oanvänt i det löpande arbetet. Detta bidrar till svårigheterna att hålla en gemensam linje i avdelningarnas arbete.



Den ovan visade principorganisationen för kontoret kan användas som grund för att problematisera kring såväl struktur, som relationen mellan olika aktörer, samt förmågan att identifiera kontorets utmaningar och rusta sig för dem.

Såväl AAU, AIS som AIP definieras idag som avdelningar i en linjeorganisation. Den angivna staben avser främst en sekreterarfunktion för nämnd och kontorsdirektör samt kommunikation. Med en definition att kontoret i egentlig mening endast har en kund/avnämnare och att det är brukare/ klienter, så blir dagens principorganisation otydlig. Det förstärker beteenden inom kontoret som inte är önskvärda utifrån uppdraget att leverera till dem man är till för på ett effektivt och uthålligt sätt. Mycket av de organisationsgrundande principerna för denna organisation tycks vara att bli bra på upphandling. Det som i vår mening borde vara den organiserande principen är att sätta brukare och klienter i fokus.

Budgetansvaret är till största del lagt på AAU (gäller äldreomsorg och verksamheten för personer med funktionsnedsättning). Där finns även det övergripande utvecklingsansvaret för de tjänster som ska erbjudas brukaren. Vid AIS så sker biståndshandläggning enligt socialtjänstlagen, SoL, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM samt individuppföljningen relaterat till det. Vid AIS sker också handläggning och beslut utifrån lagen om bostadsanpassning. Vid AIS finns endast visst budgetansvar för egen organisation samt för vissa andra delar såsom bostadsanpassning och för vuxenvård.

Om vi återgår till organisationsskissen ovan, kan vi konstatera att otydligheten främst består i det faktum att organisationsstrukturen inte klargör vilka funktioner

som är styrande, stödjande respektive utvecklande relaterat till den huvudprocess som kontoret har. Detta gör att kontorets förmåga att utgå ifrån individernas/brukarnas behov idag och imorgon inte alltid blir vägledande och det som i alla lägen är viktigast. Detta är tydligast inom verksamheten för människor med funktionsnedsättning men även äldreomsorg.

Exempel på iakttagelser relaterat till detta är:

- Det saknas strukturerade fora för kunskapsöverföring mellan AAU och AIS. I högre omfattning än tidigare så leder iakttagelser vid individuppföljning till att kontroller av utförarna genomförs av AAU, men resultatet återkopplas inte strukturerat till myndighetssidan, varför kunskap om eventuella åtgärder eller korrigeringar inte når fram. De behov som myndighetssidan ser blir inte heller alltid grunden för upphandling av verksamhet. Ibland saknas även kännedom om vad som ingår i upphandlade verksamheter. Avtalsuppföljningen på system och individnivå är inte koordinerad. Det finns en risk för att kommunen blir utnyttjad av upphandlade verksamheter därför att kontrollen är för dålig.
- AAU upplevs vara upptagna med sitt eget uppdrag. När andra delar av kontoret vill återkoppla eller ge/få information finns det inte så mycket tid. AAU kan vara upptagna med stora upphandlingar eller uppföljningar av avtal. Det är som om AAU blir för upptagna i sina egna strukturer och därför upplevs vara otillgängliga för andra delar inom kontoret. Konsekvensen blir att AAU inte fullt ut kan korrigera det som upphandlas och/eller att de insatser som upphandlas kan bli onödigt dyra eller så saknas olika och billigare alternativ. En mer snabbfotad och flexibel organisation kan skapa både bättre insatser för brukarna och bättre ekonomi för kommunen.
- AIS struktur i handläggningen styrs även den av vad som upphandlats. Det som upphandlats passar inte alltid brukarnas behov. Utifrån en ekonomisk synvinkel kan det finnas möjlighet att erbjuda billigare lösningar som dessutom passar individens behov bättre.
- Det teambaserade arbetssättet vid delar av AIS verksamhet verkar skapa en bättre psykosocial arbetsmiljö, men den riskerar att begränsa samordning och helhetsansvar utifrån individens behov och utveckling.

- Nyttan för de man är till för är inte alltid i fokus (på individnivå) p.g.a. just bristande individuppföljning. Detta är tydligt inom verksamheten för människor med funktionsnedsättning och beror till viss del på det teambaserade arbetssätt som införts inom AIS men även på grund av hög arbetsbelastning kring biståndshandläggning/uppföljning inom verksamheten för människor med funktionsnedsättning.
- Feedback och informationsöveröring finns, men är då personorienterad och inte underbyggd av strukturer.
- En olycklig effekt av nämndorganisationen är att för vissa individer kan ett enskilt ärende kan komma att hanteras i fem olika nämnder innan beslut fattas. Detta sätter också krav på arbetssätt inom HVK.
- Det sker ett hårt arbete inom respektive avdelning. Men sammantaget finns ingen tydlig prioritering utifrån ett helhetstänk kring vad som är viktigt. Det är oklart vad man gemensamt har för mål och prioriteringar vilket är en konsekvens av att kontorets övergripande strategiarbete är begränsat. Det saknas en övergripande strategi som bryts ner till mål och aktiviteter. Alternativt så finns det till delar men det följs inte.
- Det är ett utvecklingsorienterat arbetssätt vid kontoret i sin helhet. Det lever dock sitt eget liv där nya utvecklingsspår prioriteras framför reflektion och analys. Det finns en frustration över att saker inte görs färdigt och att man inte drar strukturerade lärdomar av det som genomförts.
- En mängd projekt pågår inom HVK som i organisationen inte upplevs direkt relaterade till brukarna. Projekten är inte bedömda/prioriterade eller sanktionerade på ett transparent sätt innan de sätts igång. Kontorets samlade ledning upplevs som otydlig och osynlig i detta.
- Den arbetskultur som beskrivs är att alla ska vara med och tycka i olika frågor. Med fokus på utveckling så går det åt mycket tid till tyckandet. Man säger också att man är präglade av en möteskultur där alla möten ska ta två timmar. Flera anser att denna kultur hämmar effektiviteten.
- Controllerfunktionerna (funktioner för att ha "koll på läget utifrån tänkt planering och omvärldens förändringar) är oklara och otydliga. Omvärldsbevakningen i form av att lära sig av andra har fått stå tillbaka till förmån för egen utveckling.

- Arbetet med och ansvaret för statistikinhämning upplevs oklart.
- Relationen till närmaste chef är bra men förtroendet för det samverkande chefskapet i organisationen är begränsat.
- Man vet inte vem och med vad man jobbar med på olika håll/avdelningar. Ibland sker saker dubbelt och ibland inte alls.
- HVK har många olika befattningar till sitt förfogande. Inom flera avdelningar/enheter är det påfallande många tjänster medan ex antal ärenden per handläggare inom verksamheten för människor med funktionsnedsättning är oskäligt högt, vilket får konsekvenser för handläggning och individuppföljning som i sin tur medför minskad kontroll och ökade kostnader.

Bedömingen kring kultur, delaktighet och arbetsformer

Vår bedömning är att i ett utifrånperspektiv så är det svårt att samarbeta med HVK då det inte upplevs som ett sammahållet kontor. Den bilden har sina orsaker i den osäkerhet som organisationens strukturer och roller resulterat i och den brist som finns i styrstrukturer. Vid tillkomsten av den nuvarande organisationen var det vägledande att bli bättre på upphandling med vidhängande avtalsuppföljning något som i organisationen upplevs ha uppnåtts. Utifrån dessa förbättringar så är det nu läge att på ett tydligare sätt definiera upphandling och avtalsuppföljning som frågor som ska stödja brukarprocessen.

Brukarperspektiv värnas inte alltid och hålls inte heller som vägledande vid exempelvis vid planering av resursprioriteringar. De brister som finns i att samlat genomföra uppföljning och analys av verksamhetens effekter och kommande behov gör också underlagen för att styra verksamhetsutbudet med volymer, resurser och kvalitet besvärligt. Det drar än mer isär kontorets samlade förmåga.

Det finns en mängd saker som fungerar inom kontoret men det är påfallande personrelaterat. Kunskapen om varandra i sin helhet är låg inom kontoret.

Det sker mycket och bra utvecklingsarbete med det är inte prioriterat i sitt sammanhang och tas inte om hand fullt ut. Med tanke på mängden utvecklingsprojekt så har det blivit en glidning så att de tar tid från huvuduppdraget.

Det är som om man mer och mer samlas i utvecklingsprojekt och i mindre omfattning kring processer för de man är till för. När man ses för att diskutera sina huvudprocesser så nyttjar man inte varandras kunskaper och man efterfrågar inte input från varandra.

Kostnadseffektivitet och verksamhetsuppföljning

Iakttagelser

Förmåga till analys av effektivitet och produktivitet

Som nämnts i tidigare kapitel så är funktionerna och förmågan att ha koll på läget i form av kontorsgemensamma kontrollerfunktioner begränsad. Med att ha koll på läget avses att ha förmåga att samlat studera resursanvändningen vid kontoret för egen och köpt verksamhet. Exempel på detta kan vara att ha förmågan att identifiera vad som relativt sett är dyrt och vad som relativt sett är billigt idag och imorgon av de verksamheter som kontoret tillhandahåller respektive själv bedriver.

Med brister i individuppföljningen (som normalt ska fungera som stöd i analyserna) kommer också konsekvenser vid delbeslut kring ekonomisk styrning. Justering av ledsagarersättning är exempel på detta. Istället för att säkerställa att rätt personer har rätt insatser gällande exempelvis ledsagarservice, så har man sänkt ersättningen till en nivå som medför att det inte är rimligt att ha en anställning och avlönas som ledsagare. Det har framkommit i intervjuer med handläggare att personer som bor i bostad med särskild service inte får tillgång till fritids- och kulturaktiviteter i den utsträckning som upphandlingen avser. Detta har medfört att myndigheten beviljat ledsagarservice för dessa personer för att tillgodose deras behov av fritid- och kulturaktiviteteter. Här bör man istället ställa krav på utföraren

att leverera det som upphandlats och inom ramen för upphandlad ersättning. Kontoret behöver tänka igenom vad som sker om man sänker timersättningen för ledsagarservice till den nivå att egen regi inte kan avlöna ledsagare på rätt sätt, eller att privata utförare inte kan åta sig fler uppdrag. I och med att det fungerar på det sättet så blir vissa utförare dubbelkompenserade medan andra inte får adekvat ersättning.

Verksamhetsuppföljning och kvalitetssystem

Verksamhetsstyrningen i sin helhet inom kontoret är inte strukturerad. Uppdragsplanen bryts ned på avdelningschefsnivå men resultatet av arbetet blir inte vägledande som åtaganden i chefskapet, och inte heller levande i dialog med anställda. En mängd indikatorer används och redovisas men det är till stor del spridda delar som inte fullt ut ger en tillräcklig grund för analys.

Strukturer för kvalitets- och avvikelsehantering är i stort en fråga för respektive avdelning och inte en sammanhållen fråga för kontoret i sin helhet.

Ekonomirutiner, kontroll och uppföljning

Ekonomirutinerna för exempelvis fakturabetalning av köpt verksamhet är relaterade till systemrutiner gentemot verksamhetssystem. Ansvaret för betalning återfinns på AAU och genomförs praktiskt av AIP medan förmågan att kontrollera finns inom AIS. Inom äldreomsorgen sker kontroll mot källistor. Inom verksamheten för människor med funktionsnedsättning så finns inte någon samordnad funktion som visar på att beställd insats utförts (och därmed ska ersättas) varför tveksamheter enligt uppgift av och till tillåts passera. Detta kan givetvis effektiviseras och spara pengar åt kommunen.

Inom IFO sker såväl kontroll som betalning på handläggarnivå i AIS. Inom IFO är det bättre insyn inom både beställd insats, utförd insats samt kostnad kopplad till det då handläggaren håller i kontrollen av fakturorna

Förbättring av dessa rutiner sker, men det skulle kunna vara ett fokus för hela organisationen som något av det viktigaste att åtgärda.

Ekonomistyrning

Ekonomistyrningen är otydlig och det är svårt att se utifrån vilka principer den är etablerad. Ansvaret för de största anslagsposterna återfinns inom AAU medan visst ansvar finns inom AIS för vissa budgetposter.AIS har också ansvar för sin egen avdelningskostnad, exempelvis i form av löner, men inte för de insatser som de beslutar om.

De stora kostnadsposterna är relaterat till äldre och verksamheten för människor med funktionsnedsättnings myndighetsutövning. För medarbetarna inom AIS (och även sektionschefer) så ser man egentligen inte ekonomin, man har ingen bra grund för att prata ekonomi utifrån befintlig ansvarsstruktur. Det upplevs heller inte som prioriterat att lägga fokus på ekonomifrågor, ens på sektionschefsnivå inom AIS. När insatser och ekonomi skiljs åt tenderar det att vara kostnadsdrivande

Kontorets egen effektivitet

Största delen av kontorets egen verksamhet utgörs av myndighetsutövning. Det återfinns begränsat av strategisk analys av den. Det finns i sig inga resultat eller mål definierade för myndighetsutövningen och lite av bedömning eller förskjutning mellan de olika verksamhetsområdena.

På flera håll inom AIS finns det (utifrån sett) många tjänster, medan det på andra håll är en klen bemanning. Utifrån begreppet mest nytta för brukaren kan man ifrågasätta om det är rätt balans. Exempel på detta är att avdelningen för funktonshinder är väldigt stor relaterat till andra kommuner och har relativt lite ledningsresurs, det är också väldigt många ärenden per handläggare. Det ger konsekvenser exempelvis i form av att avvikelsesystemet (grund för Lex Sarah mm) ligger nere och att uppföljning av individärenden inom funktionhinder inte utförs. Detta samtidigt som AIS exempelvis har många tjänsterför uppföljning inom äldreomsorgens särskilda boenden vilket är en insats som i snitt sträcker sig ett eller något år som i sin tur kan jämföras med verksamheten för människor med funktionsnedsättning där vissa insatser är livslånga.

Otydligheten mellan genomförda upphandlingar vid AAU och det exakta tjänsteinnehåll de innehåller är otydligt när biståndsbeslut fattas och

individuppföljningar sker. Det leder till att tilläggsbeställningar sker av insatser som redan finns i grundavtal men som av olika anledningar inte utförs enligt avtal.

Bedömning kostnadseffektivitet och verksamhetsuppföljning

HVK har inte tillsammans med sina nämnder fullt ut klargjort vilka förändringar och organisatoriska prioriteringar som är viktigast för kontoret självt och för de verksamheter som man ansvarar för. Företrädelsevis beror detta på brister i att identifiera sin egen förmåga och sina utmaningar. Insatser görs för att nå förbättringar relaterat till ekonomi- och verksamhetsuppföljning men organisation och ansvarsgränser gör arbetet besvärligt, tidsödande och hålls inte heller i fokus i hela organisationen.

Samlad och djup analys av verksamhet och ekonomi bör utvecklas så att kontoret kan fungera som ledare av hela det system där brukarna sätts i fokus. Att utveckla sina resurser för analys. För att det ska kunna ske behöver kontoret utveckla sina informationsflöden och strukturer samtidigt som man fastslår vad som ska mätas och ligga till grund för analys. Besparingar kan göras i att sluta mäta en mängd saker som idag verkar mätas utav tradition och som dessutom inte används för analys.

Den definierade styrmodellen är idag inte grunden för dialog mellan chef/chef och chef/medarbetare. Om inte ledningen lever eller levandegör sin styrmodell så upplevs den inte viktig för alla anställda. I våra intervjuer ser vi en önskan av att förändra delar av kulturen så att man kan våga lyfta fram saker som de är, lära av misstag och se avvikelser som en grund för att kunna rätta till och förbättra för dem man ytterst är till för.

Ekonomistyrningen är ostrukturerad i sin helhet avseende ansvar och befogenheter. Det medför att den inte kommer i fokus på de chefsnivåer där rådighet finns att faktiskt påverka resursanvändning.

Ledarskap och organisation

Iakttagelser

Ledarskats struktur och utövande

Kontoret innehåller flera ledningsgrupper på olika hierarkiska nivåer. Vilken ledningsgrupp man är mest lojal verkar påverka hur väl man tar på sig och genomför ibland obekväma beslut. De överenskommelser som görs i kontorets ledningsgrupp tappas bort när saker och ting ska verkställas. Svårigheterna blir störst inom AIS där det är många hierarkiska nivåer. Det är oklart vilka frågor som hanteras var och med vilket mandat. Utifrån det otydliga mandatet och uppgifterna så har kontorets ledningsgrupp inte heller utformat en tydlig ledningsagenda att sluta upp kring. Alternativt finns det en sådan agenda men den verkar inte alltid leda till förändring längre ner i organisationen. En annan utmaning för kontorets ledningsgrupp är att många frågor är igång samtidigt.

En mängd olika arbetsgrupper finns för att hantera olika specifika uppdrag och uppgifter. Uppdragen upplevs många gånger otydliga. De kulturella drag som finns av vilja till utveckling och förändring innebär att deltagande i arbetsgrupper generellt prioriteras högt. När det sker kring otydliga uppgifter så tar det dock tid från huvudprocesser.

Olika uppdrag med vidhängande arbetsgrupper har bidragit till nedprioritering av möten relaterade till huvuduppgiften för biståndshandläggning. Inom vissa grupperingar uppges möten mellan chef och medarbetare kring grunduppdrag och dess utövande inte alls ske.

Organisationens helhet och delar

För medarbetarna så är kännedomen låg kring organisationens olika delar. Samhörigheten är kopplad till den plats man jobbar, de man ser och träffar varje dag. Organisationen innehåller stora möjligheter till utvecklingsarbete och frihet att få ta initiativ till utveckling. Men den låga kännedomen om varandra medför dock

att dubbelarbete görs och att man inte drar nytta av varandras kompetenser och framsteg.

De oklara rollerna vi tidigare skrivit om utifrån ett stab/linjeperspektiv, ser vi har spridits vidare i organisationen. Exempel på detta är att MAS och MAR-funktioner återfinns vid AAU och att HSL-utveckling finns på AIP. Även här verkar det som om ansvaret dem emellan inte är alldeles tydligt.
Vidare innebär otydligheten kring stab/linjeperspektivet att AIS upplevs som slutet av övriga organisatoriska delar. Man kan dock se det som en naturlig reaktion då det utifrån AIS perspektiv är oklart vad AAU och AIP har för ansvar och roll gentemot AIS avseende controlling, stöd och utveckling.

Organisatorisk effektivitet

De otydliga rollerna innebär som tidigare nämnts att dubblering av funktioner återfinns. Oklarheter kring stab/linjefrågor kan ha bidragit till att kund/brukarperspektivet inte alltid är i fokus. Vid utformande av rutiner och processer inom delar av AIS återfinner vi att medarbetar- och organisationsfokus varit mer vägledande än kundens behov.

Inom AIS och då relaterat till verksamhet för personer med funktionsnedsättning och äldreomsorg så återfinns påfallande många tjänster som vårdplanerare boendesamordnare, boendeuppföljare, uppsökare, avtalsuppföljare på individnivå, verksamhetsutvecklare etc. Det ger signaler om fragmenterade processer som riskerar att ge oöverskådlighet och dubbelarbete. Det signalerar också om att det kan finnas en hel del resurser man fokuserat på som ligger bredvid det viktigaste; att ge myndighetsarbetet de bästa möjligheterna till att bli effektivt i handläggning och uppföljning. Att få ett lugn och en kontinuitet i sitt arbete för de individer man är till för.

Effektiviteten i organisationen är lidande av den otydlighet som råder kring kontorets diffusa målbild och verksamhetsplanering. Det finns mycket kreativitet i organisationen men den riktas åt olika håll och ibland till och med bromsar man varandra mer än man bidrar till varandras utveckling och framgång.

Historiskt så har HVK:s föregångare haft mycket lågt intresse av jämförelse med omvärlden och att spana på branschens förmåga och landvinningar. Exempelvis så

har för Uppsala specifik statistik utvecklats och hållits vid liv instället för att knyta an till nationella benchmarkingsystem och därmed också avveckla egna mätinstrument. Det finns ett uppdämt behov av att implementera jämförelsesystem med andra och att lära av andras goda exempel.

Bedömning ledarskap och organisation

Ledarskapet inom HVK framstår kollektivt som otydligt för medarbetarna vid kontoret. Det är en naturlig och samlad effekt av de iakttagelser som redovisats:

- Organisationen är hierarkisk med många olika nivåer
- Det finns flera ledningsgrupper med otydligt ansvar
- Det är en svag ledningsagenda där en gemensam analys ligger till grund för de viktigaste vägvalen.

Otydligheterna i ledarskapet bidrar i sig till bristande förmåga avseende samordning och strukturerad samverkan mellan avdelningarna. Detta försvåras dock än mer av otydligheterna i roller rörande vad som är linje och vad som är stabfunktioner.

Avseende AIP så är det en så pass stor organisation så att det vore möjligt och önskvärt att åtskilja och klargöra vad som är stöd, vad som är kontroll respektive vad som är utveckling gentemot övriga organisatoriska delar.

AAU:s roll gentemot kontorsdirektör och AIP vad gäller programägarskap och planering är idag diffus och oklar. I praktiken leder det till att vare sig AAU eller AIP tar det planeringsansvar som behövs på framför allt perspektivet 1 år och mera. AAUs programägarskap och ekonomiska ansvar för merparten av anslagen är otydligt och besvärligt att fullt ut stå för då myndighetsutövningen är frikopplad från avdelningen.

Den avgörande faktorn för att nå kostnadseffektivitet handlar om förmågan att utifrån lagstiftning och politisk inriktning säkerställa rätt tjänster för individen på ett effektivt sätt, det handlar volymmässigt inte om kontorets egen bemanning. Men en bedömning inom kontoret ger som tidigare nämnts att myndighetsarbetet inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning kan definieras som

underbemannad utifrån antalet ärenden. Samtidigt så finns det påtagligt många tjänster inom HVK för vårdplanering boendesamordning, uppsökande, boendeuppföljning, avtalsuppföljning på individnivå etc. Det är resurser som främst är riktade till äldreomsorg. Vidare är bedömningen att bemanningen inom AAU ligger i paritet med vad som kan förväntas i ett omvärldsperspektiv.

Bemanning inom AIP är inte uppseendeväckande i ett jämförande perspektiv och då speciellt om man tar hänsyn till de relativt vida ambitioner kring utveckling som uppdragsgivarna har. Där handlar det mer om att söka roller och hitta synergier med andra delar inom organisationen för att stärka förmågan till strukturerad planering och uppföljning.

Kontorets ledningsgrupp har utvecklats avseende klimat och arbete. Det finns behov av att stärka detta ytterligare vilket bäst sker genom att tydligare arbeta med prioritering av strategiskt viktiga frågor, vara en grupp som bär den gemensamma analysen, säkerställer riktning i extern samverkan och som på ett tydligare sätt hjälper kontoret att välja bort det som för stunden inte är viktigast.

De kännetecken som finns kring organisation och ledarskap avseende vilja att förändra, vana att ta ansvar, högt engagemang och hög kompetens är en mycket bra grund för att på relativt kort till kunna nå högre effektivitet och ett säkerställt kund/brukarfokus i hela organisationen.

Med effektivitet menas bättre kvalitet för brukaren, lägre kostnad för skattebetalaren och tydligare/rimligare uppdrag för medarbetaren.

Utvecklings- och framtidsfrågor

Iakttagelser

Kontorets förmåga avseende utveckling och implementering

AIP har resurser och god kompetens för att fånga omvärldsförändringar avseende såväl behovsförändringar som regelmässiga och värderingsmässiga förändringar. Det är dock ett arbete som inte sorteras och blir den stadiga grunden för analys och planering.

Idag finns utvecklingsresurser relaterade likartade frågor vid flera avdelningar. Bland annat har AIS egna utvecklingsresurser parallellt med AIP.

Den tradition som tidigare nämnts av att vara sig själva nog i Uppsala innebär i sig att det sker mer utveckling och hålls mer resurser för utveckling än vad som vore relevant vid en större samverkan med andra och om ett större lärande av andra tillämpades.

De initieringar som sker inom AIP utifrån förändringar i omvärlden är som tidigare nämnts många, och ofta också bra och relevanta. Utvecklingsprojekt och etablering av exempelvis kvalitetssystem leder efter goda utredningar till relevanta politiska beslut men införande och förvaltande av detsamma blir inte av.

Idag upplevs initiering av verksamhetsutveckling ske inom AIP för att föras över ansvarsmässigt till AAU. Det blir då en fråga att pröva ny verksamhet mot befintlig budget och utbud. Individprocesserna i stort sker dock inom AIS där det nya utbudet (om det är föremål för myndighetsbeslut) ska tillämpas. Återigen så är det

grundläggande problemet att oklarheter kring vad som är stab och linje leder till oklarheter i ansvar och roller samt att fokus på kund/brukare lätt tappas bort.

Bedömning kring utvecklings- och framtidsfrågor

Kontoret bedriver mycket utvecklingsarbete och har också mycket resurser för detta. Det sker dock inte i ett tydligt sammanhang.

Utvecklings- och framtidsfrågorna blir även de lidande av den bristande förmågan att identifiera nulägen för kontoret och dess ansvarsområde. Nuläge exempelvis i form av om vad som är bra och vad som är dåligt, vad som är dyrt och vad som är billigt bland de olika verksamheterna.

Utvecklings- och framtidsfrågorna behöver även en stärkt förmåga att sorterna och hitta de viktigaste kraven för morgondagen. En samlad och rullande behovsanalys på 5-15 års sikt avseende hälsa, värderingar, demografi, översiktsplaneprocesser mm. Det tillsammans med stärkt nulägesanalys ger kontorsledning och de politiska uppdragsgivarna en god grund att prioritera vad som är viktigast.

I ett kort perspektiv så är det prioriterat att fokusera på andras landvinningar och jämföra sig mycket mer med omvärlden och samtidigt tona ned den egna utvecklingsivern för att ge möjlighet för organisationen i stort att fokusera på sina huvudprocesser.

Utvecklings- och framtidsfrågorna blir lidande vad gäller brister i informationsstrukturer. Informationsarbetet i sig behöver sorteras och stärkas i flera olika riktningar. Det handlar om att stärka informationsstrukturer för att svara upp emot ledning och politikens behov av bevakning och proaktivitet men det handlar också om att tillgängliggöra kontoret för varandra i ökad form för att stärka kännedom och dra nytta av resurser och landvinningar som görs. Givetvis underlättas detta om ledningsagendan stärks, dvs det klargörs vad som är viktigast, just nu.

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar som finns i denna rapport så ges följande rekommendationer för kontoret framöver. Rekommendationerna anger rörelser i specifika frågor som bör tas om hand i såväl utformning av en ändamålsenlig verksamhetsplanering som justeringar och design av en förändrad organisatorisk struktur:

1. Tydliggör för hela organisationen att huvuduppgiften idag och framöver är myndighetsutövning med brukaren i fokus. Värna förmåga till utredning, bedömning och systematisk uppföljning kring individer. Extra satsningar bör göras inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning för att få verksamheten att fungera enligt vad som kännetecknar god myndighetsutövning. I myndighetens arbete bör arbetssättet baseras på helhetssyn och samordning där brukarens behov är det centrala. Den systematiska uppföljningen ska gälla både individer och hela verksamheter och den ska även kunna fungera som en del i kontrollen av att rätt ersättning utgår för rätt insats.

2. Dimensionera brukarprocesserna utifrån belastning och relevans. Omdisponera inom dagens AIS så att det möjliggör förutsättningar för att erhålla en god myndighetsutövning med hög rättssäkerhet och effektivitet där brukaren är central. Medarbetarantalet inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning behöver utökas och yrkesrollen stärkas.

3. Dagens situation där AAU ansvarar för kostnader som genereras på annat håll i organisationen är inte bra. Se därför till att ansvar och befogenheter följs åt när det gäller budgetansvar.

4. Se över den hierarkiska strukturen som finns i dagens AIS och överväg att ta bort någon chefsnivå och då att dela upp avdelning och sektioner i mindre delar.

5. Definiera AIP:s roller och organisera efter det. Verksamhetscontrolling och planering måste stärkas, snabbt och kraftigt. Detta genom att organisera de resurser som redan finns tillgängliga. Det handlar om övergripande analys och uppföljning inom verksamhet och ekonomi. Det gäller för såväl kontorets egen verksamhet men framför allt som systemledare/finansiär för all den verksamhet man finansierar och har utvecklingsansvar för.

6. Stärk förmågan till långsiktig planering. Bli en viktig och tydlig spelare gentemot övriga organisationer för att värna uppdraget kring samhällsutveckling.

7. Värna verksamhetsplanering och låt verksamhetsplaneringen leda till åtagande mellan chefer. Låt åtaganden vara grunden för diskussion mellan chefer. Bryt ned indikatorer utifrån verksamhetsplanen som är går att använda och mäta och följa upp i det dagliga arbetet Låt kontorets verksamhetsplan vara direktörens åtagande gentemot respektive nämnd (med uppdragsplanen som grund).

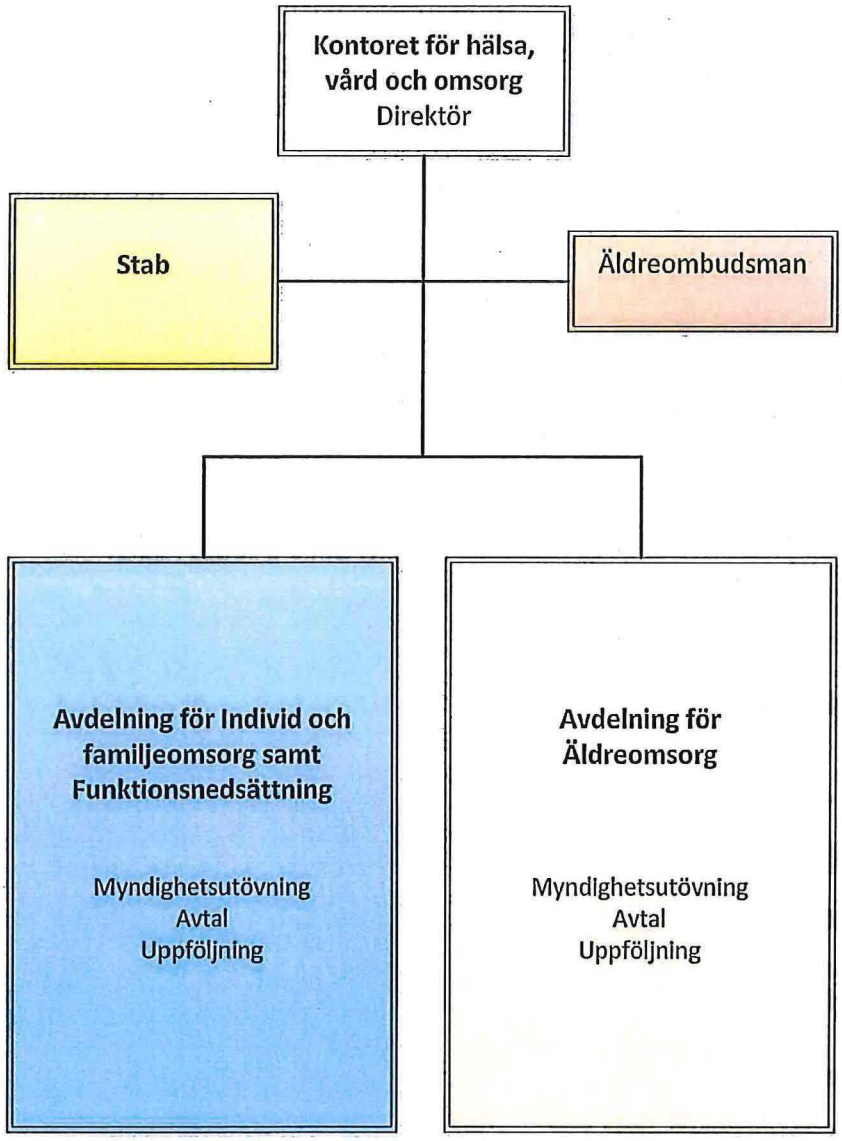
8. Låt verksamhetsplanen vara grunden för utvecklingsinsatser och en ram för att fokusera på det viktigast och välja bort annat.

9. Lyft kvalitetsledningssystem som en gemensam grund vid kontoret. Se till att det blir en del av det dagliga arbetet. Via kvalitetsledningssystemet ska medarbetarna kunna följa processer i exempelvis lex Sarah ärenden.

10. Stärk informationsstrukturer för såväl ledning/politiks behov som intern kommunikation.

BILAGA 2

Organisationsskiss (HVK)



Postadress: Uppsala kommun, Kontoret för hälsa, vård och omsorg, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Stationsgatan 12 • Telefon: 018-727 87 00 (växel)
E-post: halsa-vard-omsorg@uppsala.se
www.uppsala.se