



LUND UNIVERSITY
School of Economics and Management

FEKK01 Examensarbete Kandidatnivå
Lunds Universitet
Företagsekonomiska Institutionen

Benchmarkings potential i offentlig verksamhet

– en fallstudie av jämförelseprojektet i nätverket Ystad-Österlen

Handledare:
Mikael Hellström
Ulf Ramberg

Författare:
Carl-Johan Bergqvist
Peder Hartman
Oskar Weijden

Sammanfattning

<i>Examensarbetets titel:</i>	Benchmarkings potential i offentlig verksamhet – En fallstudie av Jämförelseprojektet i nätverket Ystad-Österlen
<i>Seminariedatum:</i>	2010-01-18
<i>Ämne/Kurs:</i>	FEKK01, Examensarbete kandidatnivå, 15 poäng
<i>Författare:</i>	Carl-Johan Bergqvist, Peder Hartman och Oskar Weijden
<i>Handledare:</i>	Mikael Hellström och Ulf Ramberg
<i>Fem nyckelord:</i>	Benchmarking, Jämförelseprojektet, offentlig verksamhet, lärande, förändring.
<i>Syfte:</i>	<p>Studien syftar till att utveckla ett teoretiskt ramverk för att kartlägga benchmarkingprocessen.</p> <p>Vidare skall ramverket tillämpas för att beskriva vilka effekter projektet ”Hemtjänst och särskilt boende” har lett till i nätverket Ystad-Österlen.</p> <p>Slutligen skall studien presentera en analys utifrån det teoretiska ramverket om varför eventuella diskrepanser, mellan projektets avsedda syften, och de faktiska effekterna, uppstår.</p>
<i>Metod:</i>	Studien har utförts genom en kvalitativ fallstudie av Jämförelseprojektet ”Hemtjänst och särskilt boende” i Ystad-Österlen. En abduktiv ansats har använts där teori har reviderats allt eftersom empiri har tillkommit.
<i>Teoretiska perspektiv:</i>	Benchmarking, lärande, förändringsprocesser
<i>Empiri:</i>	Det empiriska materialet utgörs av semistrukturerade intervjuer med chefer på olika nivåer från kommuner i nätverket Ystad-Österlen.
<i>Resultat:</i>	Kommunerna i nätverket stöter generellt på problem som härrör definition och förklaringar av nyckeltal. Vidare genomgår kommunerna främst enklare former av lärande bestående av felkorrigering. Detta utan kunskap och vägledning. Djupare former av lärande och förändring uppnås ej fullständigt på grund av brist på resurser och drivkraft.

Abstract

- Title:** The potential of benchmarking in the public sector - a case study of Jämförelseprojektet in the network Ystad-Österlen.
- Seminar date:** 2010-01-18
- Course:** FEKK01, Degree Project Undergraduate level, Business Administration, Undergraduate level, 15 University Credits Points (UPC or ECTS-cr)
- Authors:** Carl-Johan Bergqvist, Peder Hartman och Oskar Weijden
- Advisors:** Mikael Hellström and Ulf Ramberg
- Five key words:** Benchmarking, Jämförelseprojektet, public service, learning, transformation.
- Purpose:** The study aims to develop a theoretical framework to chart the benchmarking process.
- In addition, the framework shall be used to describe the impact of the project "Hemtjänst och särskilt boende" in the network Ystad-Österlen.
- Finally, the study will present an analysis based on the theoretical framework of why any discrepancies between the project's intended purpose, and the actual effects, arise.
- Methodology:** The study was conducted through a qualitative case study of Jämförelseprojektet "Hemtjänst och särskilt boende" in Ystad-Österlen. An abductive approach has been used where the theory has been revised as empiricism has been added.
- Theoretical perspectives:** Benchmarking, learning, transformation processes
- Empirical foundation:** The empirical material consists of semi-structured interviews with managers at various levels from the municipalities in the network Ystad-Österlen.
- Results:** The municipalities in the network generally encounter difficulties arising from definitions and explanations of key figures. Furthermore the municipalities are primarily undergoing simpler forms of learning, consisting of error correction. This without knowledge or guidance. Deeper forms of learning and transformation is not fully achieved due to lack of resources and a motivating force.

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till de personer som låtit sig intervjuas. Vi vill även tacka våra handledare Mikael Hellström och Ulf Ramberg. Slutligen vill vi även uttrycka vår tacksamhet till Östgöta Nation som upplåtit sina lokaler till vårt förfogande, dag som natt, under detta arbete.

Företagsekonomiska institutionen
Ekonomihögskolan
Lunds universitet

Januari 2010

Carl-Johan Bergqvist

Peder Hartman

Oskar Weijden

Förkortningar

SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
RKA	Rådet för främjande av kommunala analyser
RPE	Relative Performance Evaluation
NKI	Nöjd kund-index

Följande begrepp likställs i texten

”Hemtjänst och särskilt boende. Nätverket Ystad-Österlen” kallas i texten:

Jämförelsen

Projektet

Äldreomsorgsprojektet

Den rapport som skrevs till ”Hemtjänst och särskilt boende. Nätverket Ystad-Österlen” kallas i texten:

Rapporten

1	Inledning	8
1.1	Bakgrund	8
1.2	Problemdiskussion	9
1.3	Problemkonkretisering	10
1.4	Syfte	11
1.5	Disposition	11
2	Metod	13
2.1	Vetenskaplig ansats	13
2.2	Val av studie och studieobjekt	14
2.3	Tillvägagångssätt	14
2.3.1	Undersökningsmetod och datainsamling	14
2.3.2	Primär- och sekundärdata	15
2.3.3	Intervjuurval	15
2.3.4	Intervjumetod	15
2.4	Studiens giltighet	16
2.4.1	Reliabilitet	16
2.4.2	Validitet	17
2.4.3	Generaliserbarhet	17
3	Teori	18
3.1	Fas 1: Benchmarking	19
3.1.1	Benchmarking som en process	19
3.2	Fas 2: Lärande	22
3.2.1	Från jämförelse till lärande	22
3.2.2	Fyra lärandeskolor	24
3.2.3	Single-loop-lärande	25
3.2.4	Double-loop-lärande	26
3.3	Fas 3: Förändring	27
3.3.1	Deutero-lärande	28
3.3.2	Lewins isbitsmetafor	29
3.3.3	Åtta vanliga misstag vid organisationsförändring	30
4	Empiri	33
4.1	Fas 1: Benchmarking	34
4.1.1	Simrishamn, Fas 1: Benchmarking	34
4.1.2	Sjöbo, Fas 1: Benchmarking	36
4.1.3	Tomelilla, Fas 1: Benchmarking	38
4.1.4	Ystad, Fas 1: Benchmarking	40
4.2	Fas 2: Lärande	42
4.2.1	Simrishamn, Fas 2: Lärande	42
4.2.2	Sjöbo, Fas 2: Lärande	44
4.2.3	Tomelilla, Fas 2: Lärande	46
4.2.4	Ystad, Fas 2: Lärande	49
4.3	Fas 3: Förändring	52
4.3.1	Simrishamn, Fas 3: Förändring	52
4.3.2	Sjöbo, Fas 3: Förändring	53
4.3.3	Tomelilla, Fas 3: Förändring	53
4.3.4	Ystad, Fas 3: Förändring	54
5	Analys	56
5.1	Fas 1: Benchmarking	56
5.2	Fas 2: Lärande	58

5.3	Fas 3: Förändring.....	61
6	Resultat.....	63
6.1	Explorativ benchmarking	63
6.2	Jämförbarhetsproblem.....	63
6.3	Användningsområde	64
6.4	Acceptansbrist.....	64
6.5	Single-loop-lärande.....	64
6.6	Double-loop-lärande	64
6.6.1	Deutero-lärande.....	65
7	Slutdiskussion	66
7.1	Ramverket.....	67
7.2	Benchmarking i offentlig verksamhet.....	67
7.3	Reliabilitet	67
7.4	Validitet.....	68
7.5	Generaliserbarhet	68
7.6	Förslag till vidare forskning.....	69
8	Referenser	70
9	Bilagor.....	73
9.1	Intervjuguide	73
9.2	Modell med empiri.....	74

1 Inledning

Det inledande kapitlet introducerar ämnet benchmarking i offentlig verksamhet genom att redogöra för bakgrunden till problematiken. Vidare förs en problemdiskussion som ämnar utveckla problematiken, ge läsaren en djupare förståelse för fenomenet samt peka de utmaningar offentlig verksamhet står inför med benchmarking. Därefter ska studiens syfte och de frågeställningar som presenteras följa logiskt för läsaren, och att den bakomliggande diskussionen ska påvisa frågeställningens relevans.

1.1 Bakgrund

Offentlig verksamhet står inför ett växande behov av att göra allt mer med mindre resurser. Detta påvisas tydligt av att försörjningskvoten¹ prognostiseras öka med närmre 26 procent de närmsta 50 åren (SCB.se). Då offentlig verksamhet till stor del är skattefinansierad leder en relativt minskad arbetsför befolkning till ett ökande behov av effektivisering² för att undvika skattehöjningar. Inom den konkurrensutsatta företagsvärlden är detta behov av effektivisering inget ovanligt fenomen. Konkurrens leder till att företag kontinuerligt måste pressa sina priser eller höja sin kvalitet. Den offentliga sektorn är inte utsatt för dessa marknadsmekanismer, men för att skattemedlen ska användas effektivt, framförallt mot bakgrund av den ökade försörjningskvoten för den arbetsföra befolkningen, måste offentlig sektor arbeta med förbättringar.

Det finns många sätt att öka effektiviteten i en verksamhet. Enligt Johansson och Siverbo (2009) är Sverige ett av många länder i vilket man ser ett växande intresse bland kommuner för prestationsmätningar och nationella databaser för dessa. I takt med att allt fler utför prestationsmätningar väljer många att sätta dessa i relation till varandra, vilket leder till *relativa prestationsmått*. Dessa *relativa prestationsmått* nyttjas för att minimera osäkerhet gällande kvalitet, produktivitet och effektivitet.

¹ Försörjningskvoten är ett mått för att beskriva hur många som skall försörjas av varje individ i den arbetsföra befolkningen. Försörjningskvot beräknas utifrån att sätta hela befolkningen i täljaren och befolkningen i yrkesaktiv ålder i nämnaren. (Försörjningskvot = hela befolkningen / befolkning 20-64 år). (SCB 1993)

² Nationalencyklopedin definierar effektivitet som ”förhållandet mellan insatserna i en verksamhet och verksamhetens resultat” (www.ne.se¹).

Johansson och Siverbo (2009) beskriver vidare att relativa prestationsmått inte är det samma som benchmarking, då benchmarking bygger på att utvärdera de underliggande processerna vilket utgör skillnaden mot prestationsmåten.

Karlöf (1997) menar att benchmarking är det effektivaste sättet att övervaka effektiviteten i delar av företag och organisationer som arbetar under planekonomins villkor. Att en organisation arbetar under planekonomins villkor innebär att köparna inte har full frihet att välja vilken leverantör som helst och att organisationen inte har full frihet att sälja till vem som helst (Karlöf 1997). Det råder därmed ingen tvekan om att benchmarking kan skapa nytta inom offentlig verksamhet.

1.2 Problemdiskussion

Benchmarking är ett verktyg som används inom marknadsekonomin för att tillvarata de bästa arbetsmetoderna, även kallat *best practice*. Då benchmarking är utvecklat för marknadsekonomiska verksamheter, med erfarenheter av ständigt konkurrensutsättning, uppstår en viss problematik, men även möjligheter. Den offentliga sektorn som saknar denna konkurrerande miljö får således inte den automatiska pressen att förändras för att inte bli utkonkurrerad. Den utsätts dock för effektiviseringskrav från andra intressenter, exempelvis politiker. Användningen av benchmarking i offentlig verksamhet är dock inte alltid helt olik användningen i den privata sektorn. Även i privat sektor finns det delar av verksamheter som lyder under samma skyddade planekonomiska marknad, där säljare och köpare saknar fria val (Karlöf & Östblom 1993).

Offentliga verksamheters största fördelar, trots avsaknaden av marknadsekonomin, är möjligheterna till ett betydigt större informationsutbud och samarbete. Detta tack vare offentlighetsprincipen och avsaknad av direkt konkurrens sinsemellan. I privat sektor är det ofta svårare att få tillgång till information på grund av exempelvis företagshemligheter. (Andersson 1998)

Bendell et al. (1994/1993) uppmärksammar dock att det finns vissa problem som uppkommer då benchmarking överförs på offentlig verksamhet. De menar att den personalpolitik som förs och bristen på individuellt ägande försvårar genomförandet av benchmarking. Vidare påpekar Bendell et al. (1994/1993) det faktum att för offentlig verksamhet finns det svårigheter att få klarhet i vilka som faktiskt är verksamheternas intressenter och kunder. Slutligen fäster Bendell et al. (1994/1993) uppmärksamheten på den

politiska nivån och exempelvis subventionerade tjänster som ersätter de annars marknadsinriktade krafterna.

För att utnyttja benchmarking till fullo i offentlig verksamhet krävs det ett omfattande arbete för att överbrygga den problematik Bendell et al (1994/1993) förmedlar. I näringslivet kan vi se större möjligheter att skapa incitament för förändring, genom exempelvis vinstdelning. Detta för att motivera de anställda till att utföra sådant beteende som gynnar förändringsprocessen. Inom offentlig verksamhet ser vi en problematik att införa effektiva incitamentsystem på grund av kultur och mer svårigen kvantifierbara mål.

Vår studie tar utgångspunkt i det faktum att den offentliga sektorn allt mer utnyttjar jämförelser och benchmarking för att förbättra sina verksamheter. Studien ämnar ge en bild av huruvida dessa projekt faktiskt får några konsekvenser i verksamheten och huruvida problematiken med benchmarking i offentlig verksamhet överbyggs. *Lär man sig av varandra? Hittar man de bästa sätten att arbeta? Blir man mer effektiv?*

1.3 Problemkonkretisering

För att utreda vilka konsekvenser benchmarking får inom offentlig verksamhet väljer vi att undersöka ett av de dagsaktuella benchmarkingprojekten, Jämförelseprojektet.

Jämförelseprojektet är ett av det mer omfattande projekten med 183 medverkande kommuner (www.jamforelse.se¹). Inom ramen för jämförelseprojektet väljer vi att fördjupa oss i projektet ”Hemtjänst och särskilt boende”.

Om Jämförelseprojektet

Jämförelseprojektet är ett samarbete mellan SKL, Finansdepartementet och RKA.

Kommunerna som deltar i projektet arbetar i nätverk om fem till tio kommuner

(www.skl.se¹). Vilken verksamhet som ska undersökas är upp till varje nätverk att bestämma (www.jamforelse.se¹).

Jämförelseprojektets primära syfte är att ta fram effektiva arbetsmodeller där jämförelser i olika nätverk leder till praktiska förbättringar i verksamheterna. Inriktningen är att försöka finna sambandet mellan kostnader och kvalitet. Det är också en uttalad ambition att skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i kommunernas arbete med att förbättra

sina verksamheter. För att lyckas med detta bygger projektets arbetsmetod på kommunernas egen kraft och uppfinningsrikedom. (SKL 2009 s. 3)

1.4 Syfte

Studien syftar till att utveckla ett teoretiskt ramverk för att kartlägga benchmarkingprocessen.

Vidare skall ramverket tillämpas för att beskriva vilka effekter projektet ”Hemtjänst och särskilt boende” har lett till i nätverket Ystad-Österlen.

Slutligen skall studien presentera en analys utifrån det teoretiska ramverket om varför eventuella diskrepanser, mellan projektets avsedda syften, och de faktiska effekterna, uppstår.

1.5 Disposition

Kapitel 1: *Det inledande kapitlet introducerar ämnet benchmarking i offentlig verksamhet genom att redogöra för bakgrunden till problematiken. Vidare förs en problemdiskussion som ämnar utveckla problematiken, ge läsaren en djupare förståelse för fenomenet samt peka de utmaningar offentlig verksamhet står inför med benchmarking. Därefter ska studiens syfte och de frågeställningar som presenteras följa logiskt för läsaren, och att den bakomliggande diskussionen ska påvisa frågeställningens relevans.*

Kapitel 2: *I detta kapitel redogörs för den vetenskapliga metod som använts för studien. Vi argumenterar för varför dessa val var mest lämpliga för uppnå studiens syfte samt diskuterar metodvalens för- och nackdelar. I kapitlet diskuteras även de metodologiska överväganden som gjorts samt vilka konsekvenser dessa har fått.*

Kapitel 3: *I detta kapitel redogörs för det teoretiska ramverket som utvecklats för studien. Vi presenterar den modell av det teoretiska ramverket som tagits fram för att kartlägga de olika faserna av ett jämförelseprojekt. Modellen sammanför tre teoretiska ansatser och visar hur alla dessa samverkar för att uppnå syftet med benchmarking.*

Kapitel 4: *I detta kapitel presenteras det empiriska material som har legat till grund för studien. Det empiriska materialet består huvudsakligen av intervjuer med kommunala*

tjänstemän i de undersökta kommunerna. Den teoretiska modell som tagits fram för att kartlägga faserna av ett jämförelseprojekt används för att tematisera materialet.

Kapitel 5: *I analyskapitlet används den för studien genererade modellen, för att analysera de olika faserna av Äldreomsorgsprojektet. Det teoretiska ramverket som modellen är uppbyggd av används för att förklara de effekter som projektet fått, samt kartlägga varför de diskrepanser som finns mellan projektets avsedda syften, och de faktiska effekterna, uppstår.*

Kapitel 6: *I detta kapitel presenteras de resultat vi härlett från analysen.*

Kapitel 7: *I det avslutande kapitlet diskuteras studien i sin helhet. Slutligen återknyter vi till den diskussion som förts i det inledande kapitlet.*

2 Metod

I detta kapitel redogörs för den vetenskapliga metod som använts för studien. Vi argumenterar för varför dessa val var mest lämpliga för uppnå studiens syfte samt diskuterar metodvalens för- och nackdelar. I kapitlet diskuteras även de metodologiska överväganden som gjorts samt vilka konsekvenser dessa har fått.

2.1 Vetenskaplig ansats

Insamling av primärdata kan ske med utgångspunkt från två olika vetenskapliga ansatser, nämligen kvalitativ och kvantitativ. Kvalitativ data är huvudsakligen ord som bygger upp bilden av det som ska analyseras, medan kvantitativ data är uppmätta siffror eller andra semikvantifierbara mått (Bryman & Bell 2005/2003, Jacobsen 2000).

För att uppnå studiens syfte anser vi den kvalitativa ansatsen mest lämplig, då den ska utreda Jämförelseprojektets effekter, huvudsakligen genom att undersöka de kommunala tjänstemännens *förhållningssätt*. (Se mer om detta under Intervjumetod nedan). Den grundläggande skillnaden mellan de två vetenskapliga ansatserna är enligt Jacobsen (2000) hur öppen forskaren är för ny information. Vid en kvantitativ ansats finns det risk att undersökningen endast fokuserar på det som bestämts i förväg, snarare än att hitta nya infallsvinklar under studiens gång. Enligt Jacobsen (2000 s. 135) bör en kvalitativ ansats väljas ”... när vi vill ha nyanserade beskrivningar av hur människor förstår och uppfattar en situation...”. För att vara flexibla och öppna för nya infallsvinklar samt för att få den nyanserade bilden av verkligheten, såg vi det således som nödvändigt att utgå från den kvalitativa ansatsen.

Vidare menar Bryman och Bell (2005/2003) att den kvalitativa ansatsen innebär att forskaren har en kunskapsteoretisk ståndpunkt som är tolkningsinriktad eller interpretativ, snarare än positivistisk, vilket stämmer väl överrens med vårt tillvägagångssätt för studien (Se tillvägagångssätt). Den epistemologiska ståndpunkt som vi ansåg vara den mest tillämpliga för denna studie är den interpretivistiska, då studien tar utgångspunkt i den verklighet som intervjuobjekten upplever och tolkar.

Slutligen antar vi en ontologisk ståndpunkt som är konstruktionistisk vilket ligger i linje med vad Bryman och Bell (2005) menar är det naturliga inom den kvalitativa ansatsen. Detta innebär att verkligheten är ett resultat av vår interaktion (Rennstam 2009). Denna

utgångspunkt menar vi är den mest tillämpliga då verkligheten i organisationen är skapad av interaktionen mellan individer.

2.2 Val av studie och studieobjekt

I Jämförelseprojektet har äldreomsorgen varit det absolut vanligaste området för jämförelser och det fanns således en stor mängd nätverk som genomfört likartade projekt. Vi har valt att genomföra en fallstudie på nätverksnivå då huvudsyftet med Jämförelseprojektet är att främja kunskapsutbyte mellan kommunerna inom nätverket. Nätverket Ystad-Österlen gav ut rapporten av sin jämförelse cirka nio månader innan denna studie och torde således vara tillräckligt ny för att intervjuobjekten skall minnas projektet samt tillräckligt gammal för att kommunerna skall ha hunnit ta den till sig. Ytterligare fördelar med nätverket Ystad-Österlen är den geografiska närheten och dess fördelar utifrån tillförlitlighetsaspekter (Se intervjumetod). Nätverket består av kommunerna: Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Tomelilla och Ystad. Skurups kommun hade dock ej möjlighet att medverka i denna studie. Valet av fallstudie beror på att den ger oss tillräckligt djupa kunskaper i förhållande till studiens syfte och tidsramen för kursen.

2.3 Tillvägagångssätt

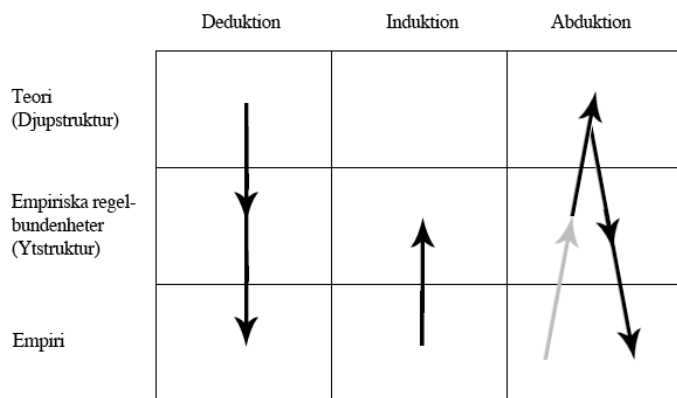
2.3.1 Undersökningsmetod och datainsamling

Studien har utförts genom att använda en *abduktiv metod*, även kallat hermeneutisk spiral eller iterativ process (Alvesson & Skoldberg 2008, Bryman & Bell 2005/2003). Vi utgick från rapporten som empiriskt material för att utifrån denna bygga en teoretisk grund att stå på i våra vidare studier. Utifrån den teoretiska grunden och förståelse för det empiriska materialet tog vi fram intervjuguiden. Det empiriska material som framkom från intervjuerna analyserades och den teoretiska grunden fick revideras, varefter en teoretisk referensram utvecklades för att förklara empirin. Denna typ av forskningsmetod används ofta i praktiken vid just fallstudier (Alvesson & Skoldberg 2008).

Vi anser att en deduktiv forskningsmetod hade lett oss till att endast finna svar på de på förhand deducerade hypoteserna, vilket även stöds av Jacobsen (2000).

Slutligen var en induktiv forskningsmetod utesluten då en helt förväntningslös empiriinsamling hade varit allt för omfattande för en studie med denna tidsram.

Figuren nedan illustrerar arbetsprocessen vid de olika metoderna.



(Deduktion, Induktion och Abduktion efter Alvesson & Sköldbberg 1994 s. 45)

2.3.2 Primär- och sekundärdata

Den primärdata som använts i studien har insamlats genom intervjuer med kommunala tjänstemän inom nätverket Ystad-Österlen. Sekundärdatan som samlats in inför studien består av den rapporten som skrivits för Äldreomsorgsprojektet i nätverket samt teorier inom benchmarking, lärande och förändringsprocesser.

2.3.3 Intervjuurval

För att studera vilka effekter äldreomsorgsprojektet har fått, eftersträvade vi att intervjua den som är högst ansvarig för äldreomsorgen i respektive kommun. Kommunerna i nätverket är organiserade på olika sätt, och hade därför olika titlar på de respektive cheferna. Utöver den högst ansvarige för äldreomsorgen har vi även valt att intervjua den person i respektive kommun som varit projektledare eller jämförbar position, för att besvara frågor av mer detaljerad karaktär.

2.3.4 Intervjumetod

Insamling av empiri har skett huvudsakligen genom intervjuer med tjänstemän inom Ystad-Österlen-nätverket. Vi har i den utsträckning det har varit möjligt valt att genomföra besöksintervjuer i intervjuobjektets naturliga miljö, eftersom besöksintervjuer ökar sannolikheten att det empiriska materialet blir tillförlitligt genom att intervjuaren kan läsa av ansiktsuttryck, kroppsspråk och liknande, vilket hade varit omöjligt vid en telefonintervju (Jacobsen 2000).

Även att i största möjliga mån genomföra intervjuerna i respondentens naturliga miljö var ett medvetet val från vår sida, då detta enligt Jacobsen (2000) leder till att respondenten känner sig bekväm och därmed ger mindre konstlade svar, vilket benämns *kontexteffekten*. Vi

är dock medvetna om att en nackdel med besöksintervjuer kan vara den så kallade *intervjuareffekten*, vilket innebär att närvaron av intervjuaren påverkar intervjuobjektet i någon riktning. Vår bedömning var emellertid att besöksintervjuer skulle ge den mest tillförlitliga och relevanta datan. Av praktiska skäl var vi trots allt tvungna att även genomföra telefonintervjuer.

Vi valde att använda en semistrukturerad intervjuform, där en mall med övergripande frågeställningar hade byggts upp inför intervjuerna. Denna intervjuform ligger mellan den helt fria intervjun, där samtalet inte styrs av intervjuaren, utan låter respondenten tala fritt, och den helt strukturerade intervjun, där frågorna som är bestämda i förväg inte frångås (Jacobsen 2000).

Valet av den semistrukturerade intervjuformen gjordes då vi eftersträvade att respondenterna skulle kunna röra sig i sin riktning – samt att vi skulle kunna ställa följdfrågor allteftersom ny information framkom. Enligt Bryman och Bell (2005/2003) är detta den mest lämpade intervjuformen för en kvalitativ studie. Telefonintervjuerna var dock, av praktiska skäl, aningen mer strukturerade. Samma intervjumall användes, men frågorna ställdes på i större utsträckning ”rakt på sak” i stället för att låta intervjuobjektet röra sig friare.

Eftersom studien ämnar undersöka respondenternas förhållningssätt – och inte att generera kvantitativ data – ansåg vi alltså att en typ av semistrukturerad intervju var den mest lämpliga datainsamlingsmetoden.

2.4 Studiens giltighet

2.4.1 Reliabilitet

Reliabilitetsgraden i en undersökning påvisar graden av följdriktighet och pålitlighet i de utförda mätningarna enligt Bryman och Bell (2005/2003).

Lundahl och Skärvad (1999) argumenterar för att reliabilitet avser frånvaro av slumpmässiga mätfel. Där god reliabilitet är att mätningen inte påverkas av vem som genomför den och inte heller under vilka omständigheter den utförs. God reliabilitet skulle således enligt Lundahl och Skärvad (1999) vara att mätningen påverkats i mycket liten utsträckning av tillfälligheter.

Dock är begreppet reliabilitet utformat för kvantitativa undersökningar vilket medför att måttet inte är direkt överförbart på den kvalitativa ansats vi använder i undersökningen (Jacobsen 2000). Enligt Bryman och Bell (2005/2003) delas reliabilitet in i tre delar: *stabilitet*, *intern reliabilitet* och *interbedömarreliabilitet*. Att en undersökning påvisar en hög grad av

stabilitet kan åskådliggöras genom att undersökningen upprepas och att resultatet blir det samma, fenomenet kallas ”test-retest”. I studien ämnar vi att i största möjliga mån eliminera, de tidigare nämnde begreppen, intervjuar- och kontexteffekter som kan uppstå vid intervjuer. För att hålla en hög reliabilitetsgrad kommer vi att använda en semistrukturerad intervjuteknik för att skapa en balans mellan att inte leda respondenten samt att nå hög grad av standardisering för att minska slumpmässiga mätfel.

2.4.2 Validitet

Nära kopplat till reliabiliteten finns validitet som ska säga oss om våra slutsatser hänger ihop och om måtten vi använder stärker slutsatserna (Bryman & Bell 2005/2003). Enligt Lundahl och Skärvad (1999) är validitet ett mått på hur man definierar frånvaro av systematiska mätfel, där validitet delas in i *inre validitet* och *yttre validitet*. Inre validitet råder när mätinstrumentet mäter vad det avser. Den inre validiteten försöker vi att stärka genom ett användande av semistrukturerade intervjufrågor som ska ge svar på de effekter som vi ämnar utreda i vårt syfte, då vi söker svar på processaktiviteter och förändringsarbeten.

Yttre validitet är, enligt Lundahl & Skärvad (1999) ett mått på hur väl vårt instrument har mätt rätt när man jämför svaren med utfallet.

Jacobsen (2000) beskriver validitet utifrån ett ekologiskt synsätt. Detta synsätt säger att vid en fallstudie kan den ekologiska validiteten påverkas om vi ingriper i naturliga situationer som påverkar respondentens naturliga vardagssammanhang. För att minimera inskränkningar på den ekologiska validiteten väljer vi att besöka respondenterna i deras vardag för att inte påverka respondenternas svar och agerande.

2.4.3 Generaliserbarhet

Svårigheten att kunna generalisera brukar framföras som en svaghet hos den kvalitativa metoden (Alvesson & Sköldberg 2008). Studiens kvalitativa ansats gör dock att den kan uppvisa en *analytisk generaliserbarhet*; den har målet att ”utveckla och generalisera teorier” (Yin 2007/2006 s. 28).

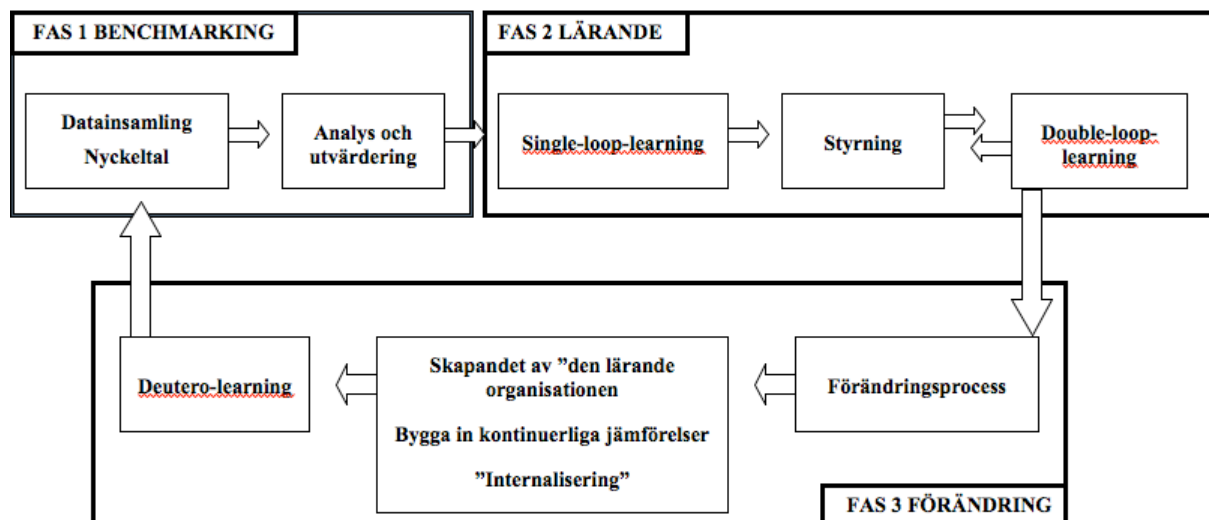
Denna fallstudies resultat kan emellertid inte generaliseras i statistisk mening, utan snarare för att se mönster och använda det teoretiska ramverket som referenspunkt (Lundahl & Skärvad 1999). Alvesson & Sköldberg (2008 s. 53) menar att ”successiva utvidgningar av teorins empiriska tillämpningsområde inom en viss möjlig domän både är möjliga och önskvärda”.

3 Teori

I detta kapitel redogörs för det teoretiska ramverket som utvecklats för studien. Vi presenterar den modell av det teoretiska ramverket som tagits fram för att kartlägga de olika faserna av ett jämförelseprojekt. Modellen sammanför tre teoretiska ansatser och visar hur alla dessa samverkar för att uppnå syftet med benchmarking.

Det teoretiska ramverk som utvecklats för vår studie utgörs av teorier om benchmarking, organisatoriskt lärande, och förändringsprocesser. För att undersöka vilka effekter jämförelser leder till i en organisation är det nödvändigt att specificera vad som utgör effekter utifrån ett teoretiskt ramverk. Teorier om benchmarking angränsar till teorier om organisatoriskt lärande och förändringsprocesser, men har i allmänhet en praktisk utgångspunkt. Således används benchmarkingteori för att förklara processen bakom skapandet av rapporten. Lärandeteorier används för att fånga hur organisationen lär sig utifrån den presenterade datan. Slutligen används teorier om förändringsprocesser för att ge svar på hur organisationen förändrar sig för att skapa en arbetskultur som är öppen för kontinuerliga jämförelser. Det teoretiska ramverket kan även belysa eventuella tillkortakommanden i benchmarkingprocessen.

För att förtydliga hur det teoretiska ramverket är sammanställt har en modell som illustrerar referensramen skapats.



(Teoretiska ramverket, egen modell 2009)

Fas 1: Datainsamling och mätningar, analys och utvärdering av resultaten samt presentation av rapport.

Fas 2: Resultaten av mätningarna till övergår till lärande.

Fas 3: Hur organisationen arbetar med förändringsprocesser för att bli ”den lärande organisationen”.

Nedan redogörs för det teoretiska ramverk som utgör grunden för modellen. För att detta ska bli tydligt presenteras de enligt följande indelning. Fas 1: Benchmarking. Fas 2: Lärande. Fas 3: Förändring.

3.1 Fas 1: Benchmarking

Bendell et al. (1993) skriver att benchmarking innebär olika saker för olika människor men att det naturligtvis finns vissa tolkningar som ligger närmre till hands än andra. En sådan definition är att ”Benchmarking är sökandet efter de bästa arbetsmetoder som leder till överlägsna prestationer” (Camp 1993/1989 s. 20), vilken är en något förenklad definition, men allmänt accepterad i litteraturen (Se exempelvis Andersson 1998, Bendell et al. 1993, Cook 1995, Karlöf 1997 och Karlöf och Östblom 1993).

Enligt Cook (1995 s. 2) leder lyckad benchmarking till många fördelar för en organisation:

- Den sätter prestationsmål
- Den hjälper till att påskynda och hantera förändringar
- Den förbättrar processer
- Den låter enskilda personer se utanför de egna väggarna
- Den skapar förståelse för prestanda i världsklass

3.1.1 Benchmarking som en process

Benchmarking beskrivs i litteraturen som en process (se Andersson 1998, Camp 1993/1989, Cook 1995, Karlöf, 1997, Karlöf & Östblom 1993). Vi har valt att använda oss av Karlöf och Östbloms (1993 s. 85) processbeskrivning då den har störst fokus på just framtagandet av rapporten och vars innehåll även har teoretiska motsvarigheter inom övrig litteratur. Det femte steget, ”genomförande för beslutat” utelämnas då vi i Fas 1 endast ämnar analysera de steg som genomgått vid skapandet av rapporten.

Steg 1: Bestäm vad som skall benchmarkas

I steg 1 skall organisationen välja vilka områden som skall förbättras med benchmarking, vilket också är ett av de svåraste stegen (Camp 1993/1989). Skall benchmarking utföras utifrån ett internt perspektiv, ett kundperspektiv, eller om hela organisationen skall vara delaktig, är alla frågor som måste besvaras (Karlöf & Östblom 1993). Val av detaljnivå och vilka mätvärden som är intressanta för organisationen måste göras (Karlöf & Östblom 1993, Camp 1993/1989). Skall undersökningen vara av kvalitativ eller kvantitativ art, vad som utgör produktivitet, respektive kvalitet, sammantaget organisationens effektivitet måste även avgöras (Karlöf 1997). Produktivitet är hur många enheter som produceras per resursinsats och kvalitet är kundvärdet som levereras i förhållande till pris (Karlöf 1997).

Explorativ benchmarking

En organisation kan utföra benchmarking på hela organisationen eller specifika delar, valet skall göras utifrån vilka behov och syften som ligger bakom benchmarkingprojektet (Karlöf & Östblom 1993). Inom offentliga organisationer är det vanligt att *explorativ benchmarking* utnyttjas, detta då en organisation utan marknadsekonomiska förhållanden ej på förhand kan avgöra vilka områden som har möjlighet till ökade prestationer (Karlöf & Östblom 1993). Explorativ benchmarking är ett uttryck som beskriver en övergripande jämförelse av nyckeltal, gällande exempelvis kostnader, mellan organisationer för att avgöra vilka områden som är intressanta kandidater för vidare benchmarkingstudier (Karlöf & Östblom 1993). Denna typ av benchmarking utförs vanligtvis ”quick and dirty” för att sedermera lägga kraften på vidare studier. Karlöf och Östbloms (1993) beskrivning av explorativ benchmarking samstämmer mycket väl med Johansson och Siverbos (2009) beskrivning av relativa prestationsmått, med den skillnaden att explorativ benchmarking har som syfte att utgöra en grund för vidare benchmarkingstudier.

Steg 2: Identifiera benchmarkingpartners

I steg 2 av benchmarkingprocessen skall organisationen enligt Karlöf och Östblom (1993) främst besluta vilken typ av benchmarkingstudie den vill utföra. Inom litteraturen brukar dessa delas in i några olika typer (Camp 1993/1989, Cook 1995, Karlöf 1997, Karlöf & Östblom 1993). Vi har valt att använda Karlöf och Östbloms indelning, vilken även enligt Andersson (1998) sammanfattar litteraturen väl.

Intern benchmarking

Intern benchmarking är den enklaste formen av benchmarking. En organisation med flera divisioner med likartade funktioner jämför dessa internt. Organisationen slipper söka stöd hos ett partnerföretag och informationen kan göras fullständig. (Bendell et al. 1994/1993, Camp 1993/1989, Cook 1995, Karlöf 1997, Karlöf & Östblom 1993)

Extern benchmarking

Extern benchmarking innebär enligt Karlöf och Östblom (1993) att organisationen jämför sig med andra identiska eller liknande verksamheter. Det kan vara mycket fruktbart, framförallt med konkurrenter, på grund av hög jämförbarhet (Karlöf & Östblom 1993). Problematik uppstår dock på grund av att det kan uppstå svårigheter att erhålla information (Camp 1993/1989). Det senare problemet minimeras genom att istället för att använda direkta konkurrenter som benchmarking partners, använda indirekta konkurrenter som exempelvis betjäna andra marknader (Karlöf & Östblom 1993).

Funktionell benchmarking

Funktionell benchmarking benämns under många namn inom litteraturen (Se exempelvis Camp 1993/1989, Cook 1995, Karlöf & Östblom 1993). Karlöf och Östbloms (1993) definition fångar i stort samma mening. Med funktionell benchmarking avser Karlöf och Östblom (1993) jämförelse av produkter, tjänster och arbetsprocesser med andra organisationer oberoende av vilken bransch de är i. En organisation jämför olika delar av verksamheten med olika externa partners, som då är erkänt duktiga på den specifika delen. Funktionell benchmarking är den typ av benchmarking med mest potential. (Karlöf & Östblom 1993)

Steg 3: Informationsinsamling

Enligt Camp (1993/1989) bör organisationen ha tänkt över hur informationen kommer att utnyttjas för att avgöra vilken kvantitet och noggrannhet datan skall ha. Vissa typer av information, exempelvis information av statistiskt värde kräver större precision, då små fel kan leda till stora skillnader på grund av multiplikationseffekter.

Steg 4: Analys

Det analytiska steget av benchmarkingprocessen handlar i stort enligt Karlöf och Östblom (1993) om att sortera och sammanställa informationen som har producerats i tidigare steg,

kvalitetskontrollera den, ta bort ej jämförbara faktorer och utvärdera eventuella prestationsgap. Kvalitetskontrollen av informationen är viktig, inte bara för att skapa en mer precis analys, utan även för att nå acceptans i organisationen. Är grunddatan korrekt bör materialet analyseras för att upptäcka eventuella icke jämförbara faktorer. Exempel på icke jämförbara faktorer är skillnader i verksamhetsinnehåll. Det kan finnas moment i till synes likartade verksamheter som i sin art inte gör en jämförelse meningsfull. Vidare kan storleken på marknaden som underhålls av organisationen påverka resultaten, samt att opåverkbara kostnader som lön och lokal, beroende på geografiskt läge, kan vara av stor betydelse. Denna data bör antingen korrigeras eller utelämnas för att skapa en meningsfull jämförelse. (Karlöf & Östblom 1993)

Utifrån väl sorterad och korrigerad data lämpliga för jämförelse skall organisationer finna svar på varför prestationer eventuellt skiljer sig, det vill säga varför eventuella prestationsgap finns. Förklaringen till dess prestationsgap skall presenteras som arbetsinnehållet i form av processer och tillvägagångssätt. Sedermera skall en rapport presenteras som grund för implementering i organisationen. (Karlöf & Östblom 1993).

3.2 Fas 2: Lärande

3.2.1 Från jämförelse till lärande

Benchmarking tar ansats i att finna alternativa processer som bidrar till att företaget kan öka effektiviteten. Karlöf och Östblom (1993) presenterar benchlearning som ett verktyg att kombineras med benchmarking för att organisationen ska kunna bli en "lärande organisation". Den modell som skapats för denna studie visar processen från datainsamling till skapandet av den "lärande organisationen". Vi har därför valt att använda Karlöf och Östbloms (1993) teori om benchlearning då den innefattar de förutsättningar som krävs för ett lyckat lärande med utgångspunkt från benchmarking.

Karlöf och Östblom (1993) beskriver benchmarking som en process för att effektivisera verksamheten. Benchlearning beskrivs som kompetensutveckling. För att tillvarata alternativa processer krävs det att organisationen kodifierar framgångsbeteende, i kombination med en ledareutvecklings- och utbildningsprocess, och på så vis skapa benchlearning. Karlöf och Östblom (1993) föreslår en process som är indelad i sex olika steg som syftar till att skapa en lärandebas tillsammans med den tilltänkta benchmarkingprocessen.

Katalysator

Det första steget ska skapa en vilja att förändra och ifrågasätta, för att öppna upp för möjligheten att skapa en miljö som fokuserar på och belönar konstant inläring. I detta skede ska organisationen finna eller skapa en katalysator som kan skapa framgångskänsla bland de funktionella cheferna. Detta genom nyttjande av jämförelseprojekt och initiering av en kulturell omprövning av befintliga arbetsprocesser. Viljan och drivkraften till förändring måste komma från de chefer som har ansvar för helhetsresultaten. (Karlöf & Östblom 1993)

Processförståelse

Andra steget utgörs av att organisationen ser över sina egna arbetsprocesser samt kartlägger var det finns förändringspotential, genom att se hur de skiljer sig från jämförelseobjektets. Korrekt information är en nödvändighet för att lyckas med detta, en av metoderna är då benchmarking. Det är en förutsättning att det avsätts tid och resurser för insamling, bearbetning och inläsning av information. (Karlöf & Östblom 1993)

Jämförelseobjektets processer

Den process som sker mellan överförandet av sändarens information till mottagarens tolkning av den samma, benämner Karlöf och Östblom (1993) transformation. Mottagaren får insikt i hur den insamlade informationen tillämpats i processerna hos jämförelseobjektet och därmed hur detta kan överföras och nå förändring i form av förbättring i den egna verksamheten. (Karlöf & Östblom 1993)

Internalisering

Vid internalisering och erfarenhetsbyte påbörjas en iterativ process där mottagarens nya insikter bearbetas. Mottagaren accepterar att det finns framgångsrika handlingsmönster som kan överföras till den egna organisationen. Den nyfikenhet som skapats hos mottagaren leder till att en förädling av kunskap sker och skapar en färdighet hos mottagaren. (Karlöf & Östblom 1993)

Kodifiering

Att bryta ner ett framgångsbeteende är enligt Karlöf och Östblom (1993) kodifiering av processen. En lärande organisation är väldigt bra på att kontinuerligt tillvarata denna kunskap. För att kodifieringen ska få genomslag krävs det en stark beslutsamhet och handlande ifrån

företagsledningen. Att investera i en process som denna är kostsam då den medför kostnader gällande utbildning och utveckling av personal för att nå det önskade beteendet. Argument mot denna typ av investering är ofta att nedlagd utbildning i en individ lätt kan gå förlorad om individen byter arbete. Dock menar Karlöf och Östblom (1993) att organisationen måste se till fenomenet att genom kontinuerlig utbildning skapa en lärande kultur som växer sig fast i organisationen även om vissa individer lämnar. Det är även viktigt att inkludera den avkastning som ges av effektiviseringen av själva processen i bedömningen av dess nytta. (Karlöf & Östblom 1993)

Färdighetsträning

Sista steget är en vidareutveckling av att utbilda personalen. Då personalen förstått det nya arbetssättet kommer fokus därefter att ligga på färdighetsträning av tillämpad kunskap. I detta skede är det av stor vikt att fortsätta med kritisk granskning av sina processer, för att organisationen ska förbli en lärande organisation och inte stanna upp i utvecklingen. Med detta menas att organisationen ständigt ska gå tillbaka till de tidigare stegen i denna modell. (Karlöf & Östblom 1993)

3.2.2 Fyra lärandeskolor

Huzzard & Wenglén (2007) presenterar fyra dominerande skolbildningar som berör individuellt lärande och dess påverkan på lärande i den organisatoriska nivån.

Skolbildningarna som behandlas är: *lärande som beteendeförändring*, *lärande som kognitiv utveckling*, *lärande som situerad social praxis* och *lärande som identitetskonstruerande*. Den uttalade ambitionen från Jämförelseprojektets sida är att skapa en arbetskultur som ständigt använder sig av jämförelser för att förbättra den egna verksamheten (SKL 2009). Detta ska göras genom användning av benchmarking för att finna effektivare processer inom nätverket och sedan överföra dessa till respektive kommun. Då detta lärande grundar sig i en utökning av kunskapsbas har vi valt att använda oss av teorier från den kognitiva lärandeskolan.

Lärande som kognitiv utveckling

Denna skola utgår från att lärande uppstår som ett resultat av förståelseutveckling, genom att individer eller kollektiv bearbetar relevant information. Enligt Piaget (Piaget 1951,1971 I: Huzzard & Wenglén 2007) lär sig en individ genom att addera ytterligare kunskaper till befintlig mental struktur. Detta fenomen kallas *assimilation*. Alternativt förändrar man den mentala strukturen, denna process kallar Piaget *ackommodation* (Piaget 1951,1971 I: Huzzard

& Wenglén 2007). Vidare kan man se det kognitiva lärandet utifrån vad Argyris & Schön (1978) benämner *single-loop* och *double-loop learning*. Likt Piaget beskriver dessa begrepp hur man korregerar lärande utifrån bearbetad information. Single-loop-lärande är en korrektion av ett explicit problem medan double-loop-lärande kräver en djupare förståelse av den bakomliggande processen (Huzzard & Wenglén 2007).

3.2.3 Single-loop-lärande

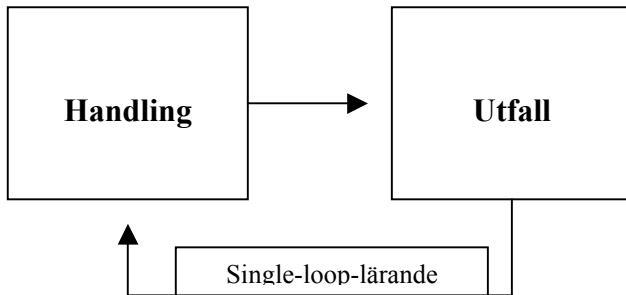
”In organizational single-loop learning, the criterion for success is effectiveness. Individuals respond to error by modifying strategies and assumptions within constant organizational norms” (Argyris & Schön 1978 s. 29)

Citatet ovan beskriver single-loop-lärande i organisationer. För att förtydliga kan man enligt Argyris & Schön (1978) förklara detta begrepp som en typ av feedback-lärande. Individerna i en organisation agerar utifrån sin egen bild och förståelse av verkligheten. Skulle ett resultat avvika kommer individen som genomgår single-loop-lärande att reagera genom att försöka att felkorrigera. Detta ger uttryck i att individen använder kunskapen om vad som inträffat och ändrar sitt tillvägagångssätt för att öka effektiviteten (Argyris & Schön 1978).

Hatch (2002/1997) diskuterar begreppet single-loop-lärande och benämner det som den modernistiska synen på en lärande organisation. Hatch (2002/1997) menar att single-loop syftar till att beskriva ett lärande som baseras på bakgrund av konsekvenser utav tidigare erfarenheter. Där huvuddragen är att individen observerar konsekvenserna av ett handlande och därefter använder den erhållna lärdomen för att utveckla sitt handlande. Detta för att i framtiden undvika samma misstag, samt att utveckla nya framgångsrika handlingsmönster.

Hatch (2002/1997) använder budgeteringsarbetet som en liknelse för att beskriva hur single-loop-lärande går till; budget upprättas som avsett mål, utfallet jämförs med målet och slutligen sker korrigeringen om avvikelse uppstår. Child (2005) presenterar fenomenet single-loop-lärande som en lägre nivå av lärande som kan jämföras med tekniskt lärande. Child (2005) menar att denna form av lärande baseras på rutiner, där individen gör förbättringar och förändringar för att optimera prestationer/effektiviteten inom gränserna för rådande ramverk och system.

Huzzard & Wenglén (2007) beskriver single-loop-lärande som den vanligaste formen av lärande, nämligen adaptiv, individen justerar sina handlingar när de utfall som väntades inte stämmer överens med vad individen ville uppnå.



(Single-loop-lärande efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285)

För att fånga hela aspekten av ett single-loop-lärande har vi valt att dela in single-loop i två dimensioner:

1. Lärande sker genom att organisationen får bekräftelse på att de inte behöver förändra ett beteende.
2. Lärande sker genom att organisationen inser att en förändring är nödvändig.

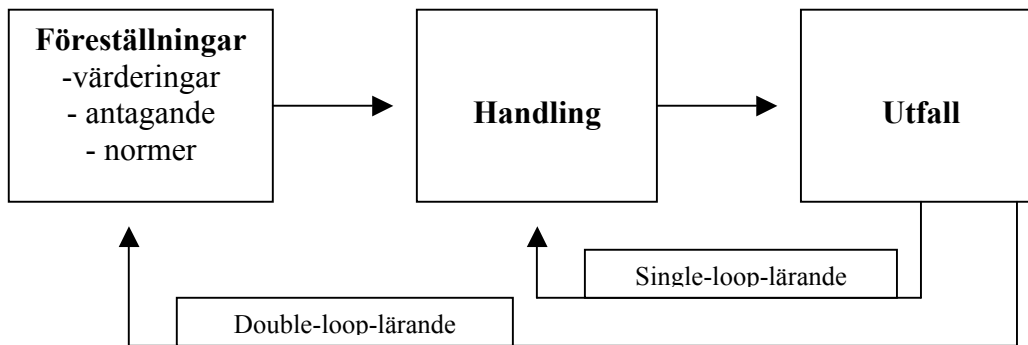
3.2.4 Double-loop-lärande

”In double-loop learning, response to detected error takes the form of joint inquiry into organizational norms themselves, so as to resolve their inconsistency and make the new norms of reconstructing organizational theory of action.” (Argyris & Schön 1978 s. 29)

Argyris & Schön (1978) förklarar double-loop-lärande som en djupare lärandeform. Individerna inser att den avvikelse som uppstått beror på mer än bara handhavandesättet. Det kan vara själva processen som måste förändras. Argyris och Schön (1978) benämner denna process för ”*organizational norm*”. Hatch (2002/1997) förklarar double-loop-lärande som ett system som är kapabelt att dels övervaka och dels korrigera, samt avgöra vad som är ett fungerande beteende. Hatch (2002/1997) menar i likhet med Argyris och Schön (1978) att double-loop-lärande ser till förändringar som sker i de bakomliggande processerna.

För att återknyta till Huzzard & Wengléns (2007) modell (se nedan) ser vi att författarna menar att double-loop-lärande är en djupare inlärningsförmåga hos individer och organisationer. Huzzard & Wenglén (2007) argumenterar för att denna typ av lärande beskriver processen som sker då individen inser att den befintliga kunskapsbasen inte är

tillräcklig för att lösa felkorrigering, därmed tar lärandet en djupare form genom utvärdering av de bakomliggande processerna.



(Single- och double-loop-lärande efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285)

Child (2005) behandlar även double-loop-lärande där han kategoriserar det som ett systematiskt lärande. Denna typ av lärande har sin grund i att organisationen ändrar i sina organisatoriska processer, detta utförs genom att man ifrågasätter de befintliga systemen och försöker förändra sig i takt med den föränderliga omvärlden där organisationen är verksam.

3.3 Fas 3: Förändring

För att förstå tredje fasen av vår teoretiska modell, krävs teorier om organisatorisk förändring och deuterolärande (Argyris & Schön 1978). Dessa kan svara på frågor rörande vad som behövs för att nå framgång vid organisationsförändringar, varför det uppstår motstånd mot förändringsprocesser, vilka misstag som ofta begås vid dessa processer samt vad målet för förändringen bör vara för att uppnå jämförelseprojektets syften.

Det finns flera teorier om organisatorisk förändring. En av de tidiga modellerna för planerad organisationsförändring är Kurt Lewins klassiska isbitsmetafor som presenterades 1951 (Hatch 2002/1997). Många av de senare modellerna för att beskriva förändring samt påvisa kritiska faktorer för lyckad förändring, exempelvis John P Kotters åttastegsmodell, har Lewins tidiga arbete att tacka (Child 2005).

Generellt har förändringsarbete blivit normen för dagens organisationer. Det har tidigare räckt att omorganisera när ett företags strategi förändras, medan det idag krävs att förändring är en ständigt pågående process för att hålla företaget konkurrenskraftigt (Child 2005). Den offentliga verksamheten måste närma sig den konkurrensutsatta världen för att bli mer effektiv (Bendell et al. 1994/1993) och måste således genomgå förändringsprocesser.

Det finns två huvudsakliga typer av förändringsprocesser. Den spontana eller naturliga processen, som innebär att sammansättningen i en organisation förändras gradvis och exempelvis genom att medlemmar kommer och går – samt den planerade förändringsprocessen, som innebär att processen styrs genom målinriktning (Olsson 1985). Lyckade förändringsprocesser kan dock inte exakt planeras i förväg, utan är beroende av en framväxande process (Child 2005). Det finns även ett antal faktorer som är avgörande för hur lyckad förändringsprocessen blir. De huvudsakliga är enligt Child (2005) följande: Delaktighet, motstånd mot förändring, användandet av pilotprojekt, tidsaspekt och användandet av utomstående part.

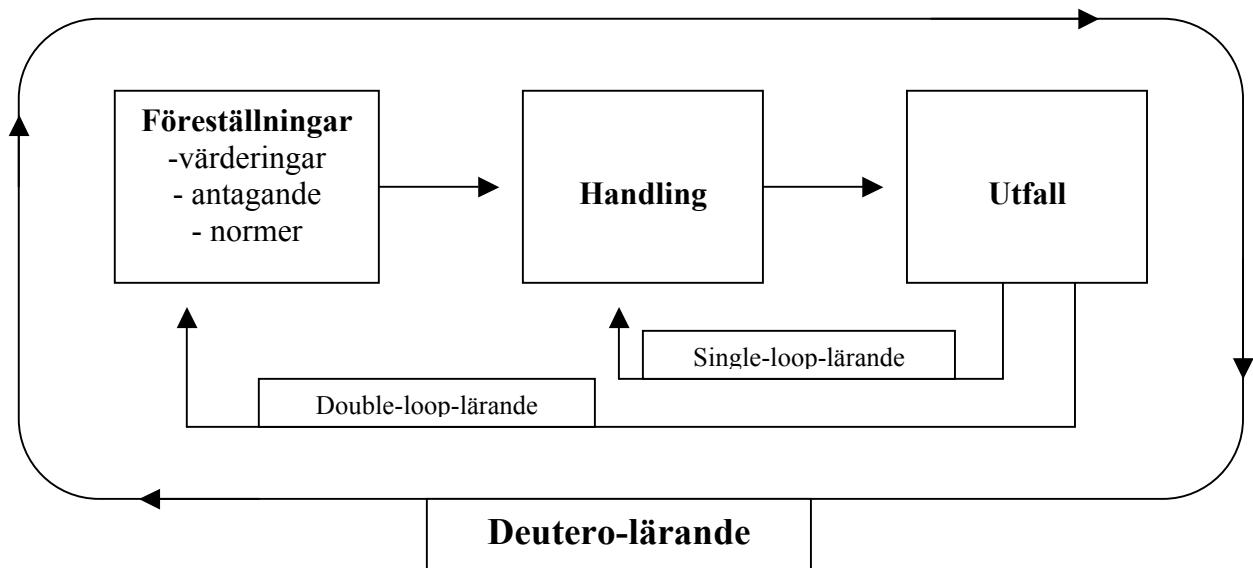
Att delaktighet är viktigt vid förändringsprocesser styrks även av, bland andra, Svenningsson & Sörgärde (2007). Detta återspeglas likaså i Lewins isbitsmodell och Kotters åttastegsmodell i form av att man ska skapa en förståelse och angelägenhet för att förändringen ska ta fart (Lewin 1951, Kotter 1996).

Det är enligt Child (2005) sannolikt att en organisation stöter på motstånd vid större förändringar. Detta då vissa gruppers intressen kan hotas av förändringen.

Organisatorisk förändring tar alltid längre tid än förväntat enligt Child (2005) och kräver betydande engagemang och resurser. Detta kan likställas med vad Kotter (1996) beskriver som att organisatorisk förändring kräver en stark vägledande koalition, en tydlig och välkommunicerad vision och ett långsiktigt arbete där segern inte får tas ut i förskott. Child (2005) beskriver slutligen att användandet av utomstående personer i förändringsarbetet är en framgångsfaktor för att lyckas med organisationsförändringar. Detta tack vare kunskap och erfarenhet utvecklad utanför organisationen under förändring och en annan vy på de konflikter som kan uppstå.

3.3.1 Deutero-lärande

When an organization engages in deutero-learning, its members learn, too, about previous contexts for learning. They reflect on and inquire into previous contexts of learning, They reflect on and inquire into previous episodes of organizational learning, or failure to learn. They discover what they did that facilitated or inhibited learning, they invent new strategies for learning, they produce these strategies, and they evaluate and generalize what they have produced. The results become encoded in individual images and maps and are reflected in organizational learning practice. (Argyris & Schön 1978 s. 27)



(Egen modell efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285, Argyris & Schön 1978 s. 27)

Deutero-lärande är den högsta nivån av lärande. Här handlar det om att organisationen lär sig att ta till sig organisatorisk kunskap, alltså att bli bättre på att lära sig (Child 2005). Således institutionaliseras kunskapsarbetet i organisationen. När detta lärande tar fart och blir en del av verksamheten blir man, enligt det teoretiska ramverket "den lärande organisationen". Då en organisation använder tidigare erfarenheter av lärandeprocesser, både gällande single- och double-loop-lärande, för att skapa nya lärandestrategier utifrån lyckade och mindre lyckade processer genomgår organisationen deutero-lärande (Argyris & Schön 1978).

3.3.2 Lewins isbitsmetafor

Lewins teori om planerade organisationsförändringar, den så kallade isbitsmetaforen, utgör en teori om social förändring och beskriver sociala institutioner som "en balans mellan olika krafter, där vissa verkade för och andra hindrade förändring." (Hatch 2002/1997s. 385). Lewins förändringsprocess handlar om att förändra attityder och beteenden och därmed öka organisationens effektivitet (Svenningsson & Sörgärde 2007). Lewin menar att organisationsförändring som leder till en höjning av prestationsnivån i gruppen ofta blir kortvarig, och att nivån sedan återgår till den ursprungliga. Han argumenterar därför för att en organisationsförändring måste innehålla de tre stegen *upptining*, *förändring* och *återfrysning*. (Lewin 1951). Upptiningsfasen handlar om att få individerna i organisationen att inse att förändring är nödvändig och få dem att bli villiga att ändra det nuvarande arbetssättet. I denna fas är det således viktigt att ledningen informerar de anställda om hur förändringen kommer

att påverka dem. I förändringsfasen sker den egentliga förändringen från det gamla arbetssättet till det nya, vilket innebär ett logistikarbete och ibland även mindre pilotprojekt. Återfrysningsfasen handlar om att beteenden och arbetssätt ska bli djupare rotade rutiner som består över tiden. Det är då viktigt att organisationskulturen stödjer det nya sättet att arbeta (Child 2005).

3.3.3 Åtta vanliga misstag vid organisationsförändring

John Kotter utvecklade en åttastegsmodell med utgångspunkt i den lyckade organisationsförändringen. Modellen utgår från Lewins isbitsmetafor, men Kotter speglar även åtta vanliga fallgropar som han identifierat vid organisationsförändringar (Kotter 1996).

Att tillåta alltför stor självbelåtenhet

Enligt Kotter (1996) det är detta det största misstaget vid förändring av en organisation. Det innebär att man försöker förändra organisationen utan att först ha övertygat chefskollegorna och personalen om att det är nödvändigt att förändra. Förändring kan aldrig uppnå sitt syfte om det råder liknöjdhet med den befintliga situationen enligt Kotter (1996).

Att misslyckas med att skapa en tillräckligt stark vägledande koalition.

Det krävs inte bara ett starkt och aktivt stöd från organisationsledningen för att lyckas med stora förändringar, utan även en vägledande koalition. Denna koalition bör bestå av både ledning, divisionschefen, avdelningschefen och ytterligare ett antal personer med inriktning på prestationsförbättring. Ofta är de personer som krävs i denna koalition ej medverkande på grund av skepsis till förändring. I lyckade fall är koalitionen inflytelserik gällande auktoritet, kunskap och ledarskap. Förändringar som saknar en stark vägledande koalition kan kortsiktigt åstadkomma framsteg, men förr eller senare undergrävs initiativen av motverkande krafter. De förhindrar att strukturförändringar leder till nödvändiga beteendeförändringar. Kvalitetsförbättringarna leder bara till mer byråkrati istället för resultat. (Kotter 1996)

Att undervärdera visionernas kraft

Utan en vision och diskussion om den framtida inriktningen som vägleder beslutsfattandet finns det risk att varje beslut de anställda står inför debatteras. Besluten kan leda till konflikt och undergräva moralen. Kan inte förändringsvisionen beskrivas på under 5 minuter är risken stor att förändringsarbetet kommer stöta på problem. (Kotter 1996)

Att inte nå fram med visionen

Stora förändringar kräver ofta att de flesta anställda hjälper till, detta kan innebära kortsiktiga uppoffringar. För att de anställda skall göra dessa uppoffringar krävs det att de tror på fördelarna med förändringen och att förändringen faktiskt är genomförbar. Är inte visionen kommunicerad på ett trovärdigt och omfattande vis sker inte denna övertygelse. (Kotter 1996)

Att låta hinder blockera den nya visionen

Även med en lyckad vision och dess kommunikation krävs det att personalen inte upplever att deras initiativ och ansvarstagande hindras i allt för stor utsträckning. Dessa hinder kan både vara inbillade och måste då övertalas bort, alternativt är de mycket reella. Den organisatoriska strukturen kan vara ett hinder i form av allt för snäva arbetskategorier samt prestations- och löneutvärderingar som kan leda till att valet står mellan den nya visionen och det personliga intresset. (Kotter 1996)

Att misslyckas med att skapa kortsiktiga framgångar

Verkliga förändringar är tidskrävande och det krävs kortsiktiga mål för att uppmuntra ett kontinuerligt engagemang. Misslyckade förändringsinsatser påvisar sällan ett arbete med att kontinuerligt sätta upp kortsiktiga mål och delmål som är uppnåeliga. En förpliktelse att kontinuerligt åstadkomma små framgångar kan exempelvis bidra till att hålla självbelåtenheten nere. (Kotter 1996)

Att ta ut segern i förskott

Det är farligt att efter en tid se sig som segrare i ett stort förändringsarbete. Innan nya rutiner sjunkit ned i organisationen är de mycket ömtåliga. Det är inte ovanligt att ett förändringsarbete avbryts i förtid och ses som avklarat på grund av för snäva tidsramar. Dessa problem härleds till tidigare delar av processen, för låg angelägenhetsnivå, svag koalition och otydlig vision. En förtidigt uttalad seger leder till förlorad drivkraft och att traditionens krafter tar över. (Kotter 1996)

Att underlåta att förankra förändringarna i företagskulturen

Nya förändringar måste förankras och rotas ner i organisationens sociala normer och värderingar för att bli beständiga. Om påtryckningar lättas innan förändringarna förankras urartar förändringarna lätt. För att förankra rutiner i organisationens kultur är det två faktorer som är extra viktiga. Den första är att visa hur förändrat beteende lett till prestationsökning,

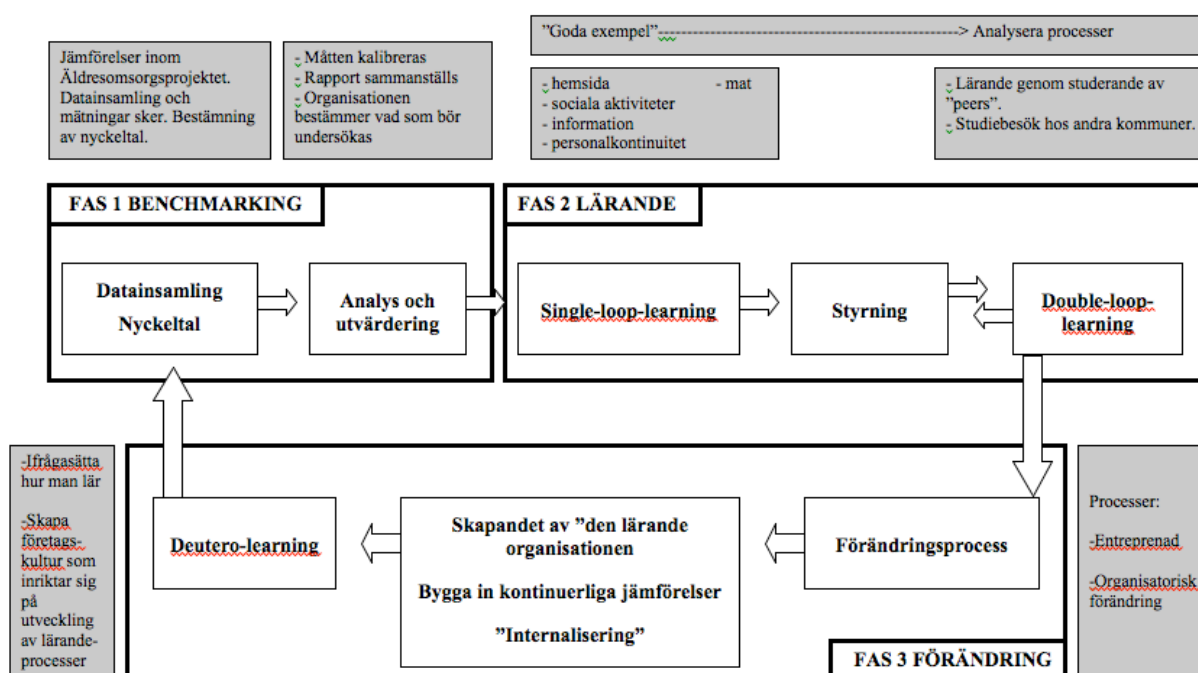
utan denna är det lätt att anledningen till ökningen tolkas olika. Den andra är avsätta tillräckligt med tid för att försäkra sig om att framtida chefer är en del av det nya. Förändras inte befordringssystemet blir förändringarna sällan varaktiga. (Kotter 1996)

4 Empiri

I detta kapitel presenteras det empiriska material som har legat till grund för studien. Det empiriska materialet består huvudsakligen av intervjuer med kommunala tjänstemän i de undersökta kommunerna. Den teoretiska modell som tagits fram för att kartlägga faserna av ett jämförelseprojekt används för att tematisera materialet.

Nedan följer modellen som presenterades i teorikapitlet. De grå rutorna visar sammanfattat vad som beskrivs i empirins olika faser, kopplat till teorin.

I modellen visas de faser av äldreomsorgsprojektet som vi har identifierat. Fas 1 visar datainsamling och mätningar samt resultaten av dessa. I Fas 2 övergår resultaten av mätningarna till lärande. I det första skedet handlar det om single-loop-lärande. För att tillägna sig double-loop-lärande måste organisationen kartlägga processerna som ligger bakom nyckeltalen, exempelvis genom att studera de andra organisationerna inifrån. Fas 3 visar hur organisationen ska arbeta med förändringsprocesser för att bli ”den lärande organisationen” och bygga in jämförelse- och utvecklingsarbete som en del av kärnverksamheten.



4.1 Fas 1: Benchmarking

4.1.1 Simrishamn, Fas 1: Benchmarking

4.1.1.1 Förvaltningschefen, Simrishamn

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Förvaltningschefen ställer sig väldigt kritisk till storleken på kostnaderna i rapporten. Kostnaden per brukare i hemtjänsten i Simrishamn är enligt rapporten (SKL 2009) 219 931 kr vilket är väldigt högt framförallt jämfört med Ystads 123 743 kr, men även Skurups 151 314 kr, Tomelillas 193 394 kr och Sjöbos 132 769 kr. Detta skulle enligt förvaltningschefen innebära att för att hamna i paritet med exempelvis Sjöbo skulle Simrishamn behöva skära ner cirka 40 miljoner inom äldreomsorgen, vilket skulle motsvara att stänga ner två av kommunens stora särskilda boende.

Enligt förvaltningschefen är det missvisande att visa kostnad per invånare 65 år och äldre. Medelåldern för brukare av hemtjänsten i Simrishamn är ungefär 83 år. Ett bättre mått hade varit ”Kostnad per invånare 80 år och äldre” då Simrishamn är den kommun i jämförelsen med störst andel invånare över 85 år, en stor skillnad jämfört med de andra kommunerna.

Det finns även andra faktorer som ofrånkomligen påverkar kostnaden per brukare och var kostnaden hamnar. Kommunens struktur, där en kommun med en stor centralort, stor befolkning och mindre antal småorter leder till att hemtjänsten kan utnyttja sin personal betydligt mycket mer rationellt med kortare ressträckor. Att ha en decentraliserad organisation med hemtjänst i alla småorter kostar mer pengar då det är svårare att ha en effektiv bemanning. Där skiljer sig Ystad från de andra kommunerna. (Förvaltningschefen)

Ytterligare kostnadsfaktorer som förvaltningschefen nämner är hur bostadsbeståndet påverkar kostnaderna i äldreomsorgen. Har kommunen gott om tillgängliga lägenheter med väl tilltagna badrum och hiss leder det till att de äldre kan bo kvar längre. Simrishamns kommun har jämfört med Ystad väldigt få flerfamiljshus. Detta innebär att äldre som vill flytta till en lägenhet har svårt att hitta lägenhet i Simrishamn som resulterar i att de säljer sina bostadshus och flyttar till Ystad. De få lägenheter som finns är framförallt byggda på 50-60 talet, vilket också innebär att de ofta har trevåningar, mindre badrum och saknar hiss. Dessa faktorer är viktiga att uppmärksamma för att kunna utföra en meningsfull jämförelse. (Förvaltningschefen)

Personalomsättning, sysselsättningsgrad och utbildning är alla faktorer som påverkar kostnadsläget. En välutbildad personalstyrka som stannar länge och färre timanställda leder

till att det är svårare att utnyttja personalen effektivt (Förvaltningschefen). Förvaltningschefen jämför med ett par verksamheter som drivs på entreprenad i Simrishamns kommun där han menar att de arbetar stenhårt med att endast ha personal inne när det är absolut nödvändigt. Att driva denna typ av personalpolitik menar förvaltningschefen att de inte har politisk acceptans att göra och att det heller inte skulle leda till en bra verksamhet i det långa loppet.

Analys och utvärdering

I rapporten är det tydligt att Simrishamn hade väldigt mycket högre kostnader per brukare inom hemtjänsten, vilket enligt socialförvaltningschefen dock inte är korrekt. Kostnaden per brukare är dock även högst inom särskilt boende, men här är kostnaden per kvalitetspoäng näst lägst, samt att kostnad per NKI ligger i mittfältet.

I Simrishamns kommun har rapporten inte fått ett speciellt stort genomslag då mycket arbete lagts på att diskreditera de felaktiga siffrorna i rapporten då den publicerades mitt i budgetarbetet när ramarna skulle sättas (Förvaltningschefen). Förvaltningschefen säger att politikerna i många fall är lekmän och att de fel som för honom är tydliga inte nödvändigtvis är det bland politiker. Förvaltningschefen uttrycker sig som följer:

Nu ledde inte det här felet i redovisningen inte till några konsekvenser för oss, men vi fick ju vidta någon slags akut räddningsoperation för att på något vis påvisa det orimliga i de här siffrorna och sätta dem i tvivel så att på något vis politiken förstod att här var ett fel. Att de inte kunde bygga sina prioriteringar på dessa siffror. Men hade vi inte gjort det så hade det kunnat sluta hur som helst. (Förvaltningschefen)

Att detta var ett fel stöds enligt förvaltningschefen av att Simrishamn låg 5-8 procent under strukturkostnadsindex, vilket var något högre än Ystad men på samma nivå som Sjöbo och något bättre än Tomelilla som alltid är lite dyrare. Även Nyckeltalsprojektet som är ett annat jämförande projekt som drivs av kommunförbundet Skåne bekräftade att Simrishamn låg ungefär i mitten vad gäller bemanningskostnader. Vad den resterande kostnaden utgjordes av kunde förvaltningschefen inte finna en förklaring till.

Förvaltningschefen är övertygad att om siffrorna gällande kostnad per brukare hade varit korrekt så hade rapporten fått ett stort genomslag när budgetramarna sattes. Speciellt ett år då stora besparingar skall göras. Hade det sett ut som rapporten visade hade det skett nedskärningar, ”det är dödligt allvar”. (Förvaltningschefen)

4.1.1.2 Projektledaren, Simrishamn

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Projektledaren berättar att det var viktigt att nyckeltalen i projektet, som det kom från SKL, inte förändrades i allt för stor utsträckning, då grundidén med rapporten är att den i slutändan skall bidra till en nationell jämförelse. Det fanns dock enligt projektledaren en viss möjlighet att påverka vilka nyckeltal de valde att använda sig utav, så länge förändringarna inte var för stora.

Projektledaren uttrycker att många av nyckeltalen var intressanta inte bara för att jämföra sig med de andra kommunerna, utan även för att studera sig själv.

Vidare berättar projektledaren att det fanns relativt omfattande problem med att jämföra kostnader i projektet. Olika kommuner vägde in olika kostnader i olika verksamheter. Detta ledde till att mätningarna inte var helt jämförbara och ”... man jämför äpplen och päron” (Projektledaren). Projektledaren menar däremot att kvalitetsmåten i rapporten var väl genomarbetade och oproblematiska.

4.1.2 Sjöbo, Fas 1: Benchmarking

4.1.2.1 Förvaltningschefen & Projektledaren, Sjöbo

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Sjöbos projektledare och förvaltningschef uttrycker ett missnöje med bedömningen och urvalet av vissa av de sammanställda måten. Projektledaren och förvaltningschefen berättar att måten skulle hållas så intakta som möjligt för att möjliggöra jämförelser på nationell nivå. Det gavs dock enligt projektledaren möjlighet att lägga till mått utöver de som redan fanns från SKL. Det var dock ingen i nätverket som var intresserad av att göra det på grund av den knappa tiden.

[Huruvida de gavs möjlighet att påverka vilka mått som skulle vara med i jämförelsen] ... Nej, just när det gäller hemtjänsten eller det stora projektet så fanns det andra kommuner som tidigare genomfört jämförelser och använt dessa mått. Så då kunde man jämföra med dem. Däremot kunde man lägga till utöver, men ingen ville göra ännu mer på den korta tiden. (Projektledaren)

[Fyller i projektledarens svar] Hela poängen är att man ska kunna jämföra alla de andra kommunerna med sig själv. Men då hade jag velat se en sammanställning av alla kommunernas resultat. (Förvaltningschefen)

Det påpekades av både förvaltningschefen och projektledaren att de upplevde bristande möjligheter att vara med och påverka vad som skulle mätas i projektet. Detta medförde vissa måtfel och att de kvalitetsindikatorer som visas i rapporten inte ger en verklig bild av hur brukarna uppfattar den service som ges. Det exemplifieras med att det ges fler poäng för att alltid erbjuda mer än en maträtt. Förvaltningschefen menar måttet kompliceras då det är upp till varje enhet hur de gör med allergiker och andra orsaker till att erbjuda alternativa maträtter. Vidare berättar projektledaren att Sjöbo erbjuder social dagverksamhet utan specifik biståndsbedömning. Detta leder till att alla får möjlighet att delta, vilket enligt projektledaren borde leda till högsta möjliga poäng. Måttet beskriver dock biståndsbedömda aktiviteter och Sjöbo erhåller då en lägre poäng.

Sociala dagverksamheten finns men inte specifikt biståndsbedömnings grundat för att ge alla möjligheten. Det borde ge högsta poäng. Men det var lika för alla och vi ville ta bort det måttet men fick inte. Därför gav dagcentralernas utbud inget resultat då de inte räknades in. (Projektledaren)

Vidare ansåg projektledaren och förvaltningschefen att problematiken med nyckeltalen till stor del låg i svarsmöjligheterna. Då kommunerna endast gavs möjlighet till ja- eller nej-svar togs det ingen hänsyn till huruvida en kommun erbjöd tjänster efter individuella önskemål.

Utförs inte tjänsten finns den inte. Trots att vi erbjuder fönsterputsning men det händer inte så ofta. (Projektledaren)

... vissa kan få riktigt höga poäng men kanske bara har utfört uppgiften två gånger. (Förvaltningschefen)

Respondenterna berättar vidare att de saknade relevanta mått för undersökningen som inte togs upp i rapporten, exempelvis ickebiståndsbedömda aktiviteter. Hade även dessa inkluderats hade resultaten blivit mer rättvisande enligt förvaltningschefen och projektledaren.

Analys och utvärdering

Förvaltningschefen och projektledaren berättar att följande punkter var de mått som har berörts i diskussioner i nämnden och inom äldreomsorgsförvaltningen efter rapportens färdigställande:

1. Sociala dagverksamheten (biståndsbedömningskriteriet)
2. Bristande information, hemsida och tryck material
3. Matsalternativ
4. Personalkontinuitet

4.1.3 Tomelilla, Fas 1: Benchmarking

4.1.3.1 Äldreboendechefen, Tomelilla

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Äldreboendechefen riktar kritik mot SKL och socialstyrelsen gällande definitionen av nyckeltalen i jämförelsen. Äldreboendechefen anser att en brist på tydliga definitioner av vad som skall mätas medförde en ökad risk för jämförelser av ”äpplen och päron”. Förutom denna risk anser äldreboendechefen att måtten ger en rättvis bild av Tomelilla kommun.

Analys och utvärdering

Äldreboendechefen menar att den sammanställda rapporten har på ett mycket bra vis förbättrat och förenklat kommunikationen både uppåt och neråt i organisationen. Rapporten används för att motivera beslut, äldreboendechefen talar om en ”svart-på-vitt-effekt” som underlättade i beslutssammanhang. Med denna effekt menar äldreboendechefen att förvaltningen gavs möjlighet att använda rapporten som underlag för att beskriva för utomstående hur verksamheten fungerar.

4.1.3.2 Hemtjänstchefen, Tomelilla

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Hemtjänstchefen berättar att hon inte varit direkt medverkande i jämförelsearbetet då en kvalitetsutvecklare har varit ansvarig för arbetet [Projektledaren]. Hemtjänstchefen var inte anställd på sin nuvarande position under sammanställningen av data till rapporten. Således berättar hemtjänstchefen att hon inte är så insatt i detaljerna om rapporten, men blir allt mer insatt i dess konsekvenser.

Hemtjänstchefen uttrycker ett visst missnöje med måtten i rapporten och menar att det geografiska läget vore av intresse att ha med som en variabel. Hemtjänstchefen förklarar att Tomelilla är en liten landsortskommun som således har mycket transportsträckor, den tid som skapas av att transportera sig mellan olika boenden medför högre kostnader.

... Det är lite skillnad om du jobbar i hemtjänsten till exempel i höghusen, där man kan gå från dörr till dörr – personalen har också en annan närhet till varandra – än om du ska köra en och en halv mil till en stuga och hjälpa någon där, och sedan ska du köra tillbaka en och en halv mil igen. Det innebär ju att det blir dyrare ... (Hemtjänstchefen)

Analys och utvärdering

Hemtjänstchefen berättar att hon tror att rapporten har väldigt stor betydelse för framförallt anhöriga som ser på var deras föräldrar skall bo. Hemtjänstchefen menar att de framförallt följer en annan jämförelse vid namn Äldreguiden, men att den är en vidare utveckling av informationen som samlats till denna rapport som i sin tur en utveckling av socialstyrelsens ”öppna jämförelser”. Det är enligt hemtjänstchefen samma mätningar på samma kvalitetsområden.

4.1.3.3 Projektledaren, Tomelilla

Datainsamling och bestämning av nyckeltal

Projektledaren berättar att hon ansåg att vissa mått var av större intresse än andra. Kostnadsbilden och utformningen av personalkontinuitetsmättet var de som fångade kommunens intresse mest. Projektledaren berättade att hon har arbetat med jämförelser tidigare. Utifrån erfarenheterna från detta tidigare arbete har projektledaren erfarit vikten av välkalibrerade mått och att alla inblandade har god förståelse för vad som skall mätas. Projektledaren berättar att en utvärdering av projektet visade att alla kommuner erbjöd samma eller liknande utbud. Att det ändå fanns skillnader antyds av projektledaren till stor del bero på att felaktiga siffror rapporterats in. Detta beror, enligt projektledaren, förmodligen på att kommunerna inte haft full förståelse för vad som skall mätas.

4.1.4 Ystad, Fas 1: Benchmarking

4.1.4.1 Förvaltningschefen, Ystad

Datainsamling och bestämning av nyckeltal

Förvaltningschefen berättar att de mått som ansågs vara av största vikt var ekonomiska nyckeltal som beskriver kostnadsbilden. Samtidigt menar förvaltningschefen att effektiviteten relaterat till hur brukarna uppfattar servicen naturligtvis är intressant för kommunen.

Förvaltningschefen förklarar att det funnits problem som inneburit svårigheter för att genomföra en korrekt jämförelse. Den organisatoriska uppbyggnaden av de olika kommunerna gör enligt förvaltningschefen att det tar tid innan man med säkerhet förstår vad som ska ingå i de olika måtten. Förvaltningschefen exemplifierar problematiken med att få en god jämförelse till stånd. Den egna kommunen räknar exempelvis med städare i nattbemanningen och ifrågasätter om alla gör det.

Om man bara tittar på en sådan sak som bemanning. Då kanske vi räknar på olika sätt när det gäller bemanning. Vi räknar med ”natten” så tar vi med de som städar, men räknar vi alla med det? Så man får alltid vara väldigt försiktig.
(Förvaltningschefen)

För att motverka dessa eventuella ”översättningsproblem” har de som tagit fram siffrorna varit verksamhetsföreträdare som har haft stor insikt i organisationen, berättar förvaltningschefen. Därefter hade styrgruppen diskussioner för att skala av vissa olikheter och på så vis nå korrekta jämförelsetal. Detta har enligt förvaltningschefen medfört att nyckeltalen ändå är relativt bra.

Förvaltningschefen i Ystad säger att, vid en jämförelse med äldreguiden där man fick tolka helt fritt, så fanns det inte någon relevans i siffrorna, medan i detta projekt är resultatet bra.

Förvaltningschefen förklarar att det pågick ett omfattande arbete för att ta fram jämförbara nyckeltal, trots att nyckeltalen var upprättade av SKL för en nationell jämförelse.

Förvaltningschefen betonar dock att hon själv inte medverkade i själva undersökningen och inte är helt säker på sin sak gällande detta.

Förvaltningschefen i Ystad fortsätter med att berätta att hon skulle ha önskat att det funnits nyckeltal som mäter vad som inte är biståndsbedömt då detta i dagsläget faller utanför undersökningen. Detta är mycket aktuellt inom Ystad kommun då man valde att lämna det så

fritt som möjligt till brukaren att välja från utbudet. Denna aspekt lämnades helt utanför enligt förvaltningschefen.

4.1.4.2 Projektledaren, Ystad

Datinsamling och bestämning av nyckeltal

Projektledaren är positiv till jämförelsen, vad som jämförts i projektet samt hur dessa mått tagits fram. Kommunen arbetade hårt enligt projektledaren för att hitta gemensamma definitioner, olika tjänstemän kan ha olika positioner och samma saker kan heta olika saker beroende på vilken kommun man ser på.

Projektledaren berättar att projektgruppen tidigt arbetade tillsammans med de andra kommunerna med att utesluta mått som inte var jämförbara. Projektledaren anser därmed att de mått som är kvar är de mått alla ansåg vara av intresse att ha med i jämförelsen. Ett exempel på ett mått som dock fick kvarstå trots problematik med jämförbarheten var huruvida man erbjöd en matlåda. Vad en ”matlåda” var för något kunde ingen enligt projektledaren definiera, detta då begreppet inte finns med i kommunernas fackspråk. En gemensam diskussion ledde dock till att alla kommunerna svarade att de inte erbjöd det.

Även om projektet kommit uppifrån, det vill säga från Sveriges Kommuner och Landsting, fanns det enligt projektledaren en stor möjlighet att påverka vilka mått de ville använda. Mallen för projektet hade trots allt använts i flera andra kommuner och att man genom deras arbete tydligt kunde avgöra att vissa mått var bra att ha och andra kunde uteslutas.

Jämförelsen är enligt projektledaren i Ystad heltäckande, även om det uppstod vissa problem. Det problem som framförallt var tydligt var att de kommuner som erbjöd vissa tjänster efter biståndsbedömning fick högre poäng än dem som erbjöd tjänsten till alla.

Rent arbetsmässigt under framtagandet av processerna ansåg projektledaren att det fanns problematik med att göra det tydligt för alla samarbetspartners hur man valde att definiera ett mått, vilket ledde till att de kontinuerligt fick omarbetas. Detta ledde dock enligt projektledaren till att verksamhetsmått blev mycket väl jämförbara och inte kunde ha blivit bättre.

Analys och utvärdering

Enligt projektledaren har kommunen en låg bemanning som innebär låga kostnader. Möjligheten att påvisa svart på vitt att man trots låga personalkostnader kunde erbjuda en väldigt effektiv verksamhet med relativt hög kvalitet var av stort värde för kommunen.

Projektledaren berättar att jämförelsen efter sitt avslutande fått mycket medial uppmärksamhet. Kommunens socialnämnd har även tagit del av den och projektledaren har tillsammans med förvaltningschefen presenterat jämförelsen för SKTF:s pensionärer, som getts möjlighet att ställa frågor. Projektledaren menar att jämförelsen har här använts som ett sätt att förmedla information.

Vidare berättar projektledaren i Ystad att kommunen gick vidare för att se varför de fick lägre NKI-poäng i förhållande till kvalitetspoängen. Enligt NKI erbjöd kommunen för lite sociala aktiviteter. Förvaltningschefen ville utreda hur man kunde få lägre poäng i undersökningen och kontaktade då de andra kommunerna i nätverket för att se vad de erbjöd. Resultatet var enligt projektledaren att den egna kommunen erbjöd minst lika mycket sociala aktiviteter och att skillnaden torde ligga i brukarnas förväntningar.

Projektledaren berättar att kommunen tog fasta på det sämre resultatet gällande personalkontinuiteten i hemtjänsten. Det vill säga hur många personer en brukare möter från hemtjänsten under en tvåveckorsperiod. Kommunen har sedan tidigare använt sig av ett system kallat ”intrafold”, där all personal som besöker en brukare registrera besöket, detta för att kunna föra statistik över just personalkontinuiteten. Projektledaren menar dock att faktumet är att personalkontinuiteten står i direkt motsats till att driva en billig äldreomsorg, då en billig sådan bygger på många deltidstjänster som per automatik leder till att ett större antal olika människor besöker brukaren. Här menar projektledaren i Ystad att det är upp till politikerna att besluta i denna fråga, de är väldigt nöjda med den billiga äldreomsorgen, men att det kan bli lite konstigt personalpolitiskt.

Gällande målsättning berättar projektledaren att jämförelsen hjälper till att sätta upp mål i verksamhetsplanen, genom att förtydliga var ”stöten skall läggas”. Sedan får varje enhet sätta upp egna mål, vilka dock skall spegla verksamhetsmålen.

4.2 Fas 2: Lärande

4.2.1 Simrishamn, Fas 2: Lärande

4.2.1.1 Förvaltningschefen, Simrishamn

Single-loop-lärande

Trots att Simrishamn stötte på många problem på grund av felrapporteringen gällande kostnaden per brukare fann de nytta i andra jämförelser. Förvaltningschefen menar att

jämförelsen av den tryckta informationen och kommunens hemsidor gav mycket tips på förändringar. Många av dessa har kommunen redan tagit till sig och arbetar med.

Förvaltningschefen berättar om ett avrapporteringsmöte där han träffar en kollega från Sjöbo kommun som låg lite bättre till vad gällde kostnader i rapporten. Denna kollega uttryckte att det var väldigt skönt att rapporten visar att man ligger bra till och att man nu kan koppla av. Det är starkt fokus på kostnader och konkurrensen om de kommunala medlen är väldigt hög berättar förvaltningschefen.

Double-loop-lärande

Efter att rapporten publicerats lät kommunerna Simrishamn, Sjöbo, Skurup och Ystad sina egna ekonomer gå igenom materialet. Detta ledde till en revidering av siffrorna där Simrishamns kostnad per brukare sjönk från 219 931 kr till 143 259 kr. Detta på grund av att Simrishamn hade rapporterat in hemsjukvården som en del av denna kostnad till skillnad från de andra kommunerna. Även andra olikheter uppkom i hur man bland annat rapporterade hyreskostnader. Relationen mellan kommunens siffror blev plötsligt mer lika strukturkostnadsindex. (Förvaltningschefen)

Förvaltningschefen berättar att man i dagsläget inte tar nästa steg och träffar de andra verksamhetsansvariga för att lära sig av varandra, detta för att man inte har en anställd som kan ansvara och strukturera upp det hela. Intresset av att ta till sig projektet och gå vidare är inte särskilt stort enligt förvaltningschefen.

4.2.1.2 Projektledaren, Simrishamn

Single-loop-lärande

Projektledaren berättar att kommunen främst har använt rapporten som ett kvitto på att de förändringar som tidigare genomförts och lett till ett relativt bra resultat i nätverket. Projektledaren förklarar att kommunen använder den sammanställda rapporten inför budgetuppläggning. Man går in och granskar de siffror som framkommit i de olika jämförelserapporterna som man deltagit i. Problemet med just denna rapport är det faktum att man försökt att jämföra ”äpplen och päron”. Dock förmedlar projektledaren att om dessa jämförelser var korrekta och direkt jämförbara skulle det var till stor nytta för vidare arbete.

Rapporten (2009) syftar till att ta fram goda exempel på kommuner som utför en viss tjänst eller service på ett föredömligt vis. Projektledaren berättar att Simrishamns kommun, efter rapportens färdigställande, insåg att de inte var bra nog på att informera sina brukare via tryckt material och hemsida. Därför har man, enligt projektledaren, lagt fokus på att utveckla

dessa båda medier och att informera brukarna om vad de har för möjligheter att välja utifrån det utbud som erbjuds. Projektledaren menar att rapporten var intressant utifrån den aspekten att man kunde se hur kommunen stod i relation till de övriga i nätverket. Vidare menar projektledaren att det troligen inte hade gått så pass fort att genomföra förändringarna gällande informationsmedierna utan rapporten.

Projektledaren berättar att efter undersökningen följdes upp av kommunens olika organ skedde vissa korrigeringar med detsamma. Enligt projektledaren finns det i dagsläget dock inga planerade förändringar som tar utgångspunkt i den framtagna rapporten.

Double-loop-lärande

Rapporten visar att Simrishamn var bland de kommuner som uppvisade högst kostnader (SKL 2009). Projektledaren berättar att med anledning av detta påbörjades ett samarbete med de andra kommunerna för att se relationen mellan kostnader och kvalitet. Detta samarbete var något som initierades efter projektets färdigställande. Vidare förmedlar projektledaren att det arbetssätt man använder för att tillvarata dessa kunskaper går ut på att ekonomerna för de olika kommunerna träffas och går igenom räkenskaperna. Projektledaren berättar de inte upprättade något speciellt forum för diskutera och dra lärdom utav varandra, utan diskussioner fördes vid andra sammankomster kommunerna emellan.

4.2.2 Sjöbo, Fas 2: Lärande

4.2.2.1 Projektledaren & Förvaltningschefen, Sjöbo

Single-loop-lärande

Enligt förvaltningschefen fattade kommunen intresse för nyckeltalet ”personalkontinuitet”, detta var ett mått som, i kommunen, tidigare bara mätts med personalomsättningshastighet. I och med rapporten fick man nya vinklar på måttet, då aspekterna lades in utifrån hur många olika personer brukarna träffade på två veckor. Detta diskuterades enligt förvaltningschefen och projektledaren i socialnämnden då det i rapporten framgår att Simrishamn hade den lägsta och därmed främsta personalkontinuiteten i nätverket.

Projektledaren och förvaltningschefen berättar att politikerna även granskade rapporten inför budgetplaneringen, men då de var nöjda med det ekonomiska resultatet ledde rapporten inte till några förändringar i budgeten. Däremot berättar förvaltningschefen att rapporten fungerade som ett hjälpmedel för upprättande av verksamhetsplanen och omvärldsanalysen. I

verksamhetsrapporten har man tagit tillvara resultatet av rapporten och börjat planera för förändring.

Double-loop-lärande

Förvaltningschefen och projektledaren berättar att rapporten presenterades för nämnden och jämfördes samtidigt med egna enkäter som har gått ut till brukarna inom äldreomsorgen i kommunen.

Kommunen kommer att starta upp en ny tjänst som kommer att fortsätta arbetet med informationsspridning på såväl hemsida som i tryckt material, berättar förvaltningschefen. Detta är redan i fullgång och enligt förvaltningschefen och projektledaren kommer denna tjänst att bli statligt finansierad. Vidare påbörjade köket planeringen för att se över möjligheter att erbjuda flervalmsmöjligheter till matutbudet. Dock berättar både förvaltningschefen och projektledaren att de inte vet om dessa förändringar beror på just rapporten eller någon av de många andra jämförelserna kommunen medverkar i. Projektledaren påpekar att de från början inte riktigt fanns tid till ännu ett jämförelseprojekt, men betonar även att de lade ner den tid som krävdes för att med säkerhet kunna leverera resultat av de mätningarna som uppgiften krävde. Förvaltningschefen fyller i att förutom att resultatet presenterades i nämnden har det inte lagts någon stor tyngd på att följa upp resultatet mer ingående. Den uppföljning som erbjuds av Jämförelseprojektet är något som kommunen valt att vara med på trots sin tidsbrist.

Projektledaren berättar att de har granskat rapporten och insett att det är vissa aktiviteter som andra kommuner i nätverket utför mer effektivt. Samtidigt säger projektledaren att de inte har för avsikt att kontakta de övriga kommunerna för att utreda hur det kommer sig att processerna är effektivare än hos den egna kommunen.

Kontinuiteten var bra i Simrishamn, men vi har inte för avsikt att åka dit.

(Projektledaren)

[Förvaltningschefen fyller i] Men vi kanske ska göra det mer praktiskt. Det är något vi kan bli mycket bättre på det. Vi har missat lärandet helt och hållet.

Men kommunerna måste arbeta närmare varandra. (Förvaltningschefen)

4.2.3 Tomelilla, Fas 2: Lärande

4.2.3.1 Äldreboendechefen, Tomelilla

Single-loop-lärande

Äldreboendechefen berättar att kommunen har sedan rapportens färdigställande arbetat mycket med korrigeringar utifrån ett kostnadsperspektiv. Kommunen har tidigare erbjudit brukarna tjänster och service som ligger på landstingsnivå. Detta har uppmärksammats i och med denna undersökning. Att kommunen erbjuder detta tillför, enligt äldreboendechefen, ett väldigt stort värde för de brukare som använder tjänsterna, men å andra sidan belastas mätningarna av stora kostnader som inte återfinns i någon av de andra kommunerna. Därför kommer kommunen att ta bort dessa tjänster för att minska sina kostnader enligt äldreboendechefen. Äldreboendechefen berättar att man även börjat göra förändringar inom områdena: Sjuksköterskeantal, tjänster som ligger borde ligga på landstinger, alternativa maträtter, information på hemsida och i tryckt material.

Äldreboendechefen berättar att sjuksköterskeantalet redan har reducerats, detta gjordes som en direkt följd av denna undersökning. Från politisk nivå kom det påtryckningar om att kommunen skulle lägga om sina menyer för att möjliggöra flervalsoalternativ. Kommunen har även börjat se över hur man sprider information om kommunens utbud, detta har lett till att hemsidan genomgår en uppgradering samt att nytt tryckt material ska utformas enligt äldreboendechefen.

Det som är aktuellt i kommunen i dagsläget, enligt äldreboendechefen, är att titta på rehabdelen, arbetsterapeuter och sjukgymnaster och hjälpmedel.

Double-loop-lärande

Tomelilla har enligt äldreboendechefen förhållandevis höga kostnader relativt kvalitet enligt rapporten. Äldreboendechefen berättar att Simrishamn har relativt låga kostnader samtidigt som de har en stor andel äldre. Hon menar att det skulle vara till stor nytta för kommunen om man kontaktar Simrishamn för att se hur de arbetar. Samtidigt framkommer det att något sådant utbyte inte har ägt rum.

Äldreboendechefen berättar vidare att kommunen ska inleda ett projekt för att förändra och effektivisera rehabiliteringsdelen (arbetsterapeuter, sjukgymnaster och hjälpmedel). Detta är något som görs i samarbete med SÖSK-kommunernas hjälpmedelsnämnd. Syftet är att se över vilka kostnader som man kan påverka.

Äldreboendechefen har kontaktat en före detta kollega i Trelleborg för att diskutera problemet med höga kostnader.

4.2.3.2 Hemtjänstchefen, Tomelilla

Single-loop-lärande

Hemtjänstchefen berättar att inget av det som framkom i rapporten var direkt förvånande, det var ett känt faktum sedan tidigare kartläggningar att Tomelilla hade höga kostnader, dålig personalkontinuitet och hög personalomsättning.

Hemtjänstchefen dock att rapporten är redskap för den egna verksamheten. Den hjälper till att ta fram vilka mål verksamheten skall ha, exempelvis att Tomelilla skall fokusera på kontinuitetsmätningar, för att lösa personalkontinuiteten vilket också gjorts enligt hemtjänstchefen. Hemtjänstchefen berättar att Tomelilla har en ganska låg kvalitetspoäng, vilket inte uppskattas varken från politiskt eller eget håll. De borde enligt hemtjänstchefen lyckats få mycket högre kvalitetspoäng med tanke på vilka kostnader de har. Tomelilla har dock enligt hemtjänstchefen fått goda resultat gällande informationsutbudet i rapporten. Detta ger kommunen ett kvitto på att deras sedan tidigare påbörjade arbete har gett resultat.

Double-loop-lärande

Kommunen har enligt hemtjänstchefen inget uttalat nätverk med grannkommunerna för att lära sig av de kommuner som lyckas bättre med vissa delar av verksamheten. Det är dock en önskan från hemtjänstchefens sida att det fanns tid att analysera materialet i rapporten och diskutera dessa resultat med andra kommuner.

Vidare berättar hemtjänstchefen i Tomelilla att skillnaden i storlek mellan förvaltningarna medför att samarbeten mellan kommunerna ibland inte är optimalt då den egna förvaltningen är så pass stor att det passar sig bättre med internt lärande. [Hemtjänstchefen exemplifierar äldreomsorgen som en stor förvaltning och handikappenheter som en mindre.]

Kommunen har efter rapportens färdigställande köpt in ett nytt manuellt system, arbetsplaneringssystem, för att kunna möjliggöra bevakning av kontinuiteten berättar hemtjänstchefen.

4.2.3.3 Projektledaren, Tomelilla

Single-loop-lärande

Projektledaren berättar om betydelsen att jämföra kvalitet mot kostnader och hur det ger en stor effekt gentemot brukarna. Kommunen har valt att lägga fokus på att se över personalkontinuiteten genom att utföra ytterligare en mätning.

Projektledaren uttrycker att de inte har några höga förväntningar på denna nya mätning då ingen har arbetat vidare med kontinuiteten sen den första mätningen. Politikerna har satt upp ett mål för denna process, detta som en följd av att den första mätningen misstolkades inom nätverket.

Rapporten används i dagsläget vid planering av budget, då specifikt kostnadsbilderna, inget annat används påtagligt som styrmedel berättar projektledaren.

Vidare berättar projektledaren att kommunen har planerade förändringarna som ännu inte skridit till verket. En av dessa är att utföra en grundlig genomgång av informationsspridningen. I dagsläget gör kontinuerlig förändring gällande informationsspridningen, men projektledaren menar att systemet kommer gås igenom ordentligt. Avslutningsvis berättar projektledaren att kommunen även ska börja undersöka hur de kan förbättra sin tillgänglighet.

Double-loop-lärande

Projektledaren uttrycker att projektet endast medförde att man genomförde vissa korrigeringar i processerna, bland annat när man ändrade dagsplaneringen och scheman för att få bättre personalkontinuitet. Kommunen har även tittat på skjukskötersketiden, vilket ledde till att de har startat upp ett projekt, berättar projektledaren.

Projektledaren berättar att det vore intressant att se hur andra kommuner ser på kvalitet och kostnader. Hon säger att det inte finns något formellt samarbete i dagsläget, men att det går bra att ringa upp och fråga.

[Huruvida kommunen tar lärdom från andra kommuner vid start av nya projekt] Aldrig! [Jo, jag] hoppas att vi gör det. Skulle vara intressant att se hur andra kommuner ser på kvalitet och kostnader. (Projektledaren)

4.2.4 Ystad, Fas 2: Lärande

4.2.4.1 Förvaltningschefen, Ystad

Single-loop-lärande

Förvaltningschefen menar att låg kontinuitet leder till låga personalkostnader i hemtjänsten. Kommunen har valt att ha fler deltidsanställda då arbetsbelastningen i dagsläget har sin tyngdpunkt på måltiderna. De sysslor som tidigare utförts däremellan har lagts ut på entreprenad eller hanteras centralt, exempelvis städning, tvättning och inköp [förvaltningschefen benämner dessa uppgifter som delar i *vårdtyngdsmätningarna*].

Förvaltningschefen berättar att det inte är ett personalpolitiskt beslut att ha få heltidsanställda i verksamheten. Däremot är rådande system med ”resursenheten” och ”vårdtyngdsmätningen” mer lämpat för fler deltidstjänster enligt förvaltningschefen.

Förvaltningschefen berättar vidare att kommunen har beslutat att genomföra egna brukarundersökningar då de som användes för jämförelseprojektet gjordes på nationell nivå och således inte kunde användas till jämförelser inom olika områden. Denna nya undersökning har som syfte att hjälpa till att förbättra den egna verksamheten.

Enligt förvaltningschefen har rapporten lett till att kommunen upptäckt brister gällande information i tryckt material. Detta hade enligt förvaltningschefen till viss del glömts bort då kommunen arbetat mycket med informationsspridningen genom satsningar på hemsidan och samtidigt inrättat ett informationscenter som kan besökas och ringas för information om verksamheten. Således ledde rapporten till att kommunen kommer att försätta arbetet med information i tryckt material enligt förvaltningschefen.

Double-loop-lärande

Rapporten (SKL 2009) visar att kommunen har längst väntetider för inflyttning till äldreboenden. Förvaltningschefen berättar att det är ett problem kommunen känner till, men att det inte beror på dålig administration utan är på grund av att kommunen har förhållandevis få särskilda boenden. Att ha färre särskilda boenden är en följd av en politisk intension sen kommunen tog över ansvaret, då man ville att brukarna i största mån skulle kunna få bo kvar i hemmet berättar förvaltningschefen. Detta beslut har enligt förvaltningschefen lett till att kommunen i dagsläget har alldeles för få boende platser. Däremot har förvaltningschefen fått berättat för sig att det i 2011 års budget kommer ingå byggnation av fler särskilda boenden. Enligt förvaltningschefen skulle detta redan ingått i nästa års budget men på grund av

finansskrisen sköts detta bidrag upp till 2011. Förvaltningschefen berättar att kommunen samtidigt ska ha ett bra trygghetsboende för att minska trycket på särskilt boendeplatser.

Hon berättar att detta inte var en effekt av just denna rapport, då diskussionen fanns redan innan denna publicerades. Rapporten påvisar dock att kommunen har väldigt få boendeplatser i jämförelse med andra kommuner som har ungefär samma demografi och storlek enligt förvaltningschefen.

Rapporten visar att Ystad har mycket låga personalkostnader i jämförelse med de andra kommunerna i rapporten (SKL 2009). Förvaltningschefen berättar att detta beror på att kommunen sedan en tid tillbaka har arbetat med något kallat ”resursenheten”. Resursenheten är enligt förvaltningschefen en pool av heltidsanställda som fungerar som vikarier för hela verksamheten. Personalen i resursenheten är utbildade och kommunen har den senaste tiden lagt ner resurser för att hålla uppe valideringen och utbildningsnivån för dessa anställda.

Dock berättar hon att de trots allt har problem med kontinuiteten i hemtjänsten. Detta mått mäter hur många olika personer vårdtagaren träffar under en tvåveckorsperiod. För att göra en uppföljning av detta har de under året skapat något som kallas ”Intrafold” berättar förvaltningschefen. Detta system går ut på att personal som träffar vårdtagaren fyller i ett formulär om tid och plats under besöket hos vårdtagaren. Detta system ska enligt förvaltningschefen hjälpa kommunen bevaka huruvida omläggningar av scheman faktiskt minskar antalet personer vårdtagaren möter.

Förvaltningschefen berättar att uppföljning av nyckeltal sker genom att en diskussion inleds med de kommuner som har en bättre lösning. Tack vare rapporten har kommunen erhållit mycket information om de andra kommunerna och vad de har valt att förändra i sina respektive verksamheter. Förvaltningschefen berättar att det redan finns nätverk på olika nivåer som förenklar utbyte, exempel på detta är ett nätverk för bistånds- och avgiftshandläggarna. Förvaltningschefen berättar att de uppmuntrar studiebesök ute i de olika verksamheterna för att främja kunskapsöverföring. Förvaltningschefen kan däremot inte berätta huruvida studiebesök faktiskt genomförts till följd av projektet eller över huvudtaget.

Ur en kostnadssynpunkt ligger Ystad mycket bra till och ser således ingen anledning att göra studiebesök av anledningen enligt förvaltningschefen. Förvaltningschefen påpekar dock att det skulle vara mer intressant för andra kommuner att besöka Ystad.

4.2.4.2 Projektledaren, Ystad

Single-loop-lärande

Mycket av det som framkom i rapporten var inga direkta nyheter enligt projektledaren i Ystad. Det upplevdes mer som en grundlig undersökning som ställs i kontrast mot andra kommuner, som egentligen är mer relevant för politiker och massmedier, än för dem som jobbar i verksamheten.

De delar som faktiskt fått genomslag och lett till förändringar är enligt projektledaren de som berör informationsdelen. Jämförelsen innehöll en granskning gällande hemsidan och den skriftliga informationen, där den egna kommunen fick sämst resultat gällande den skriftliga. Rapporten ledde här till att synliggöra kommunens brister i just den skriftliga informationen. Utifrån detta har kommunen upprättat ett informationscenter för äldreomsorgen i kommunen. För att ytterligare analysera sitt skriftliga material berättar projektledaren att kommunen skickade in den skriftliga informationen till en extern granskare. I arbetet med att samla in detta underlag till den externa granskaren blev det än mer tydligt hur dålig den skriftliga informationen var.

Double-loop-lärande

I utvecklingen av nya broschyrer berättar projektledaren att man tittar på hur andra kommuner presenterar sig och vad de skriver. Man nöjer sig dock med den lätt tillgängliga informationen och har ingen vidare kontakt med de andra kommunerna i jämförelsen.

Ett mått från projektet som man väljer att gå vidare med är NKI-undersökningen (Nöjd kund-index), gällande kommunens sociala aktiviteter. Projektledaren berättar att man skall göra en ny undersökning. Denna skall klarlägga vad brukarna egentligen önskar för typ av sociala aktiviteter.

Projektledaren berättar att förvaltningschefen har funderingar på att ta in en extern konsult för att kvalitetsgranska kommunen, se över verksamheten, arbetsprocesserna och så vidare. Denna undersökning kommer dock antagligen inte utgå från Jämförelseprojektets underlag.

Skilnaderna mellan avgifterna i kommunerna är en av de mest markanta i undersökningen enligt projektledaren. Dock väljer man att inte gå vidare och lära sig varför det är så, detta då den egna kommunen ligger väldigt bra till jämfört med de andra.

Kommunen har enligt projektledaren behov av att lära sig från andra kommuner, detta då det enligt henne är självklart att kommunerna ”uppfinner hjulet på nytt” på var sitt håll. Kommunerna borde bli bättre på att lära sig av varandra berättar projektledaren.

Internt är kommunen något bättre på att lära sig av varandra, de har nätverk där projektledaren sitter tillsammans med enhetschefer och biståndshandläggare. Projektledaren berättar att man, när jämförelsen var ny, diskuterade vad man kunde bli bättre på i dessa grupper, men att det inte gått mycket längre än så.

4.3 Fas 3: Förändring

4.3.1 Simrishamn, Fas 3: Förändring

4.3.1.1 Förvaltningschefen, Simrishamn

Förändringsprocess

Jämförelseprojektet når enligt förvaltningschefen inte det avsedda syftet med projektet. Det gav ingen grund för att börja lära av varandra; som längst sträckte man sig till att se över kostnaderna, vilket även blev problematiskt på grund av rapporteringsproblem.

Förvaltningschefen berättar dock att projektet kan bära frukt om man gör något liknande igen efter att ha lärt sig av misstagen denna gång. Förvaltningschefen menar att kommuner med små administrativa överbyggnader inte har tid att hantera ett projekt i denna omfattning.

Vidare säger förvaltningschefen att för projektets framgång behövs en anställd i varje kommun vars arbetsuppgifter endast består av att upprätta en struktur för att gå vidare med projektet

4.3.1.2 Projektledaren, Simrishamn

Förändringsprocess

Projektledaren berättar att kommunen är vana att arbeta i likhet med tillvägagångssättet i Jämförelseprojektet. Enligt projektledaren är detta projekt en kvittens på att det arbetet som lagts ner tidigare har gett resultat.

[Om projektet fått ett bättre utfall med mer resurser] Ja, det kan hända att det hade blivit. Då hade jag kanske kunnat lägga ner lite mer tid på det, men det är svårt att värdera. Det är så att när man har ett sånt här projekt får andra saker ligga nere. Under den tid detta pågick prioriteras jämförelseprojektet och annat får ligga åt sidan så länge. (Projektledaren)

Vi berättar för respondenten att vi har fått höra av, bland annat förvaltningschefen, att det pågår en hel del jämförelser parallellt med Jämförelseprojektet. Vi undrar då om dessa jämförelser skiljer sig från varandra och hur de kompletterar varandra:

Jag tycker SKL och socialstyrelsen borde gå ihop mer och samarbeta. Vi har ju äldreguiden och jämförelseprojektet det är lite kaka på kaka, tycker jag.

SKL och det här jämförelseprojektet tycker jag ju är väldigt intressant, det mäter ju en brukarupplevelse, det har ju socialstyrelsen, alltså upplägget är inte på samma sätt där. Mer samarbete däremellan. (Projektledaren)

4.3.2 Sjöbo, Fas 3: Förändring

4.3.2.1 Förvaltningschefen & Projektledaren, Sjöbo

Förändringsprocess

Projektledaren berättar att det inte har funnit någon tid i deras förvaltning att till fullo dra lärdom av resultatet av rapporten. Vidare menar förvaltningschefen att det inte är möjligt med dagens arbetsbelastning att genomför någon vidsträckt utvärdering och uppföljning. "...skulle behöva ha fler personer som arbetar med uppföljning. Med 190 miljoner personalkostnad skulle en kvalitetsjämförelse och lärande krävas för att få ut mer för pengarna." (Förvaltningschefen). Förvaltningschefen avslutar med att säga att det eventuellt skulle krävas en tjänst enbart för detta syfte, denna person skulle fungera som en drivande kraft för inleda en seriös diskussion med alla kommuner för att få rätt på frågorna speciellt deras uppbyggnad. Detta tror förvaltningschefen skulle hjälpa kommunerna i deras framtida förändringsarbete och gynna lärande mellan kommunerna.

4.3.3 Tomelilla, Fas 3: Förändring

4.3.3.1 Projektledaren, Tomelilla

Förändringsprocess

Projektledaren berättar att det finns ett politiskt beslut om att man ska samverka med grannkommunerna och dra nytta samt ta lärdom av varandra. Detta sker i dagsläget som sporadiskt lärande, men som uppmanar till studiebesök.

Det framkommer att studiebesök inte sker frekvent dock har projektledaren förhoppningar om att det sker på de olika chefsnivåerna, men att det är upp till respektive chef.

Vidare säger projektledaren att kommunen ser sig själv som en lärande organisation och därför är det mycket viktigt att man tar lärdom och gör studiebesök hos varandra. Detta är enligt respondenten de incitament som finns för att lära över gränserna.

I dagsläget sker det en rad olika jämförelser parallellt vilket medför viss dubbelrapportering av insamlad data. Projektledaren påpekar att alla jämförelser är relevanta och det som skiljer dem åt är att de mäter olika aspekter av samma mått. Projektledaren konstaterar det faktum att många olika rapporter samtidigt medför att man inte kan följa upp resultaten ordentligt, samt att lägga ner den tid man önskar i ett projekt.

”Problemet med flera undersökningar samtidigt är att ingen orkar följa upp dem och lägga någon vikt vid resultatet.” (Projektledaren)

4.3.4 Ystad, Fas 3: Förändring

4.3.4.1 Förvaltningschefen, Ystad

Förändringsprocess

Förvaltningschefen berättar att när det gäller den tids- och resursåtgång som krävdes för detta projekt så var man tvungen att skapa tid och plats för att ha tid med detta projekt.

Förvaltningschefen menar att de inte fick något stöd från Jämförelseprojektet, utan detta fick man skapa tid för och då, för Ystads räkning, utsågs Erika Hulth som projektledare.

Förvaltningschefen berättar att rapporten ledde till att kommunen började se över möjligheten för införandet av en ny tjänst. Denna tjänst ska arbeta med att påbörja och fullfölja de förändringar som anses nödvändiga för kommunen. Dock säger förvaltningschefen att det inte är beslutat ännu men att det är något som hon ser som en förutsättning för att kunna gå vidare i utveckling. Förvaltningschefen menar att kommunen har kommit till en punkt där de måste ta klivet upp till nästa nivå och då krävs det extern hjälp.

Förvaltningschefen säger att i detta projekt ska ta utgångspunkt i SIQ (Svenska Institutet för Kvalitets utveckling). Dessa sammanställda värden innefattar alla de typer av jämförelser som genomförts på kommunalnivå, där även Jämförelseprojektet ingår. Tanken med en extern konsult är att den personen kan ge en objektiv syn på organisationen och komma olika uppslag på var förändring är att föredra, berättar projektledaren. Detta är inte bara något som berör oss på denna avdelning utan något som bör genomsyra hela kommunen, förklarar förvaltningschefen.

4.3.4.2 Projektledaren, Ystad

Förändringsprocess

Projektledaren berättar att de har utarbetat ett system i verksamheten, där de har utbildat ett par stycken i personalen till ”kvalitetshandläggare”. Dessa skall vara en resursgrupp som kommunen kan arbeta med. Vid behov av förändring kan dessa hjälpa till med att förankra förändringen i personalen. Projektledaren tror att det är viktigt att jobba sakta men säkert underifrån. De har denna typ av kvalitetshandläggare på alla avdelningar.

5 Analys

I analyskapitlet används den för studien genererade modellen, för att analysera de olika faserna av Äldreomsorgsprojektet. Det teoretiska ramverket som modellen är uppbyggd av används för att förklara de effekter som projektet fått, samt kartlägga varför de diskrepanser som finns mellan projektets avsedda syften, och de faktiska effekterna, uppstår.

För att analysera det empiriska materialet väljer vi att dela in det i samma faser som tidigare presenterats. Varje fas analyseras sedan enskilt i ljuset av den modell och teoretiska ramverk som tagits fram.

5.1 Fas 1: Benchmarking

Datainsamling och nyckeltal

Enligt Karlöf och Östbloms modell för benchmarking (se teori) är det fyra steg som har passerats för att skapa rapporten (SKL 2009).

För att ett benchmarkingprojekt skall bli lyckat är det viktigt att förstå vilka områden inom verksamheten som lämpar sig för benchmarking (Karlöf & Östblom 1993). Rapporten som presenterats (SKL 2009) kan kallas för explorativ benchmarking, dock med ett något större djup och större specificering än vad som exemplifieras i exempelvis Karlöf och Östblom (1993). Detta då rapporten inte beskriver några specifika processer utan har ett övergripande perspektiv för att utreda vilka områden som har förbättringspotential. Flertalet av respondenterna rapporterar att det fanns få möjligheter ta bort jämförelseobjekt från rapporten, på grund av att rapporten skulle vara en del i en nationell jämförelse. Kommunerna är dock generellt nöjda med kvalitetsmåten i rapporten med ett fåtal undantag. Det gavs dock möjlighet för kommunerna att utöka jämförelsen med ytterligare variabler. En utökning av jämförelsen skedde dock ej, trots att flera av respondenterna uttryckt att det tydligt saknas aspekter i rapporten. Förklaringen till att jämförelsen inte utökades med ytterligare variabler var resursbrist. De variabler kommunerna ansåg sig sakna i jämförelsen är främst fler variabler som påverkar kostnadsbilden.

Inom jämförelseprojektet används extern benchmarking (Karlöf & Östblom 1993) mellan verksamheter i olika kommuner. Extern benchmarking har en högre potential till förbättring än intern benchmarking då det möjligheterna att hitta nya förbättringsmöjligheter är större (Karlöf & Östblom 1993). Att nätverket valts ut på förhand på grund av jämförbarheten mellan kommunerna i sin helhet kan dock utgöra problem. Camp (1993/1989) rekommenderar att benchmarkingpartners bör väljas utifrån deras excellens, vilket leder till att man på förhand vet att det finns potential att hitta bättre lösningar. Flera av kommunerna tar också upp problematiken med att jämföra sig med varandra på grund av att strukturen i kommunen och verksamheternas organisationer skiljer sig åt. Denna strukturdivergens leder till att nätverket enligt Camp (1993/1989) inte har de optimala förutsättningarna för det bästa utbytet, men att justeringar för att öka jämförbarheten kan göras vid analys av rapporten.

Varefter jämförelsepartners valts ut skall datainsamling ske (Karlöf & Östblom 1993). Det är till detta steg ett stort antal av de problem projektet stött på kan härledas. Generellt rapporterar kommunerna problem med definition och förklaring av vad de olika måtten skulle innehålla, både gällande definition av utbudet och vilka kostnader som relaterar till olika nyckeltal. Två kommuner tar upp att kvalitetsmått inte ger en verklig bild av hur brukarna upplever kommunens service, en respondent beskriver att vidare undersökningar gjorts som visar att vissa kommuner fått olika poäng i undersökningen trots att utbudet är det samma eller liknande. En anledning till detta kan vara att svarsalternativen är allt för förenklade. Endast ja och nej-svar leder enligt en kommun att undersökningen missar individuella anpassningar, undersökningen beaktar inte hur många gånger en tjänst har erbjudits. Detta leder till att en kommun som frikostigt erbjuder en tjänst efter individuella önskemål får färre poäng än en kommun som erbjuder tjänsten i sitt standardutbud, men som sällan nyttjas. Vidare tar två kommuner upp problematik kring definition av vilka kostnader som skall tillhöra respektive nyckeltal, detta exemplifieras framförallt med att en kommun hade räknat in hemsjukvård i brukarkostnader till skillnad från andra kommuner, vilket ledde till en markant skillnad i rapporten.

Det är tydligt att det har funnits problem med definition av nyckeltal och att allt för förenklade svarsalternativ leder till lättare jämförelser, men missar aspekter som i slutändan kan leda till svårare slutsatser. Det finns indikationer från respondenterna på att mycket av denna problematik härstammar från att projektet skall användas till en nationell jämförelse och således skall se ut på ett visst sätt som kanske inte alltid passar kommunerna.

Analys och utvärdering

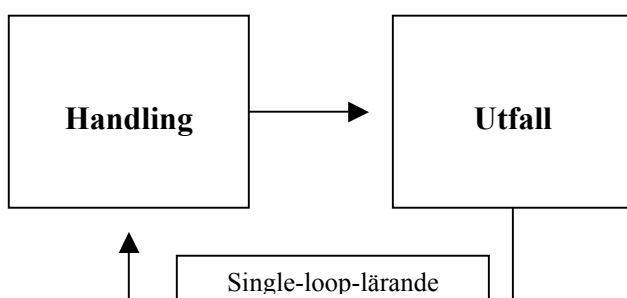
Innan en rapport kan presenteras utifrån jämförelserna måste en analys av materialet utföras (Karlöf & Östblom 1993). I detta steg skall informationens kvalitet kontrolleras, ej jämförbara faktorer sorteras bort och slutligen skall resultaten presenteras i förhållande till varandra för att påvisa eventuella prestationsgap och förbättringsmöjligheter. I kvalitetskontrollmomentet begicks ett fatalt misstag där en kommuns kostnader, enligt dess förvaltningschef, var uppenbart felaktiga. Detta trots att felet påtalades till processledaren. Vidare ifrågasätter de flesta kommuner jämförbarheten av nyckeltalen. Utifrån tidigare nämnda problem med olik kommunal struktur, olikformade verksamheter, skilda bedömningsgrunder för tjänster och avsaknad värden som i verkligheten beskriver vad som uppfattas som kvalitet för brukaren ifrågasätts rapporten.

Många prestationsgap som visas blir tvivelaktiga på grund av problemen som uppstått i framtagandet av rapporten. En kommun har till och med lagt resurser för att aktivt omintetgöra delar av rapportens resultat. Flera kommuner nämner att de inte är så olika varandra som rapporten påvisar, utan att det mer beror på mätfel.

5.2 Fas 2: Lärande

I denna del av kapitlet analyseras Fas 2: Lärande. Vi inleder med att analysera den första nivån av lärande, single-loop, för att sedan gå vidare med det mer reflekterande lärandet, double-loop.

Single-loop-lärande



(Single-loop-lärande efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285)

Många av kommunerna i nätverket indikerar att rapporten i sig inte alltid lett till att man förändrar utifrån de konstateranden som görs i rapporten (SKL 2009). I många fall har kommunerna sett rapporten som en bekräftelse, enligt dimension 1. I vissa fall har rapporten

fungerat som en indikation på att tidigare förändringar varit lyckade och i andra fall som en antydning på att man ligger bra till relativt sett. Detta synsätt har medfört att många av de aspekter som rapporten behandlar inte föranlett någon förändring då kommunerna anser sig ligga på en tillfredsställande nivå.

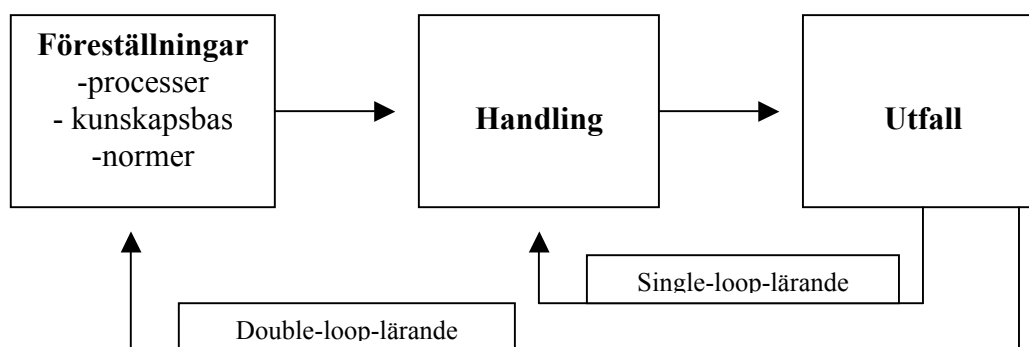
Rapporten (SKL 2009) försöker påvisa hur sambandet mellan kostnad och kvalitet i kommunerna ser ut. En direkt följd av rapporten är att nätverket i stort valt att använda rapporten vid planering och omläggning av budget, som ett lärande i dimension 2, vilket stöds av Hatch (2002/1997). Dock finns även här vissa inslag av den första dimensionen av single-loop-lärande, då en av kommunerna ser sin position gentemot övriga i nätverket som en bekräftelse på att förändring inte är nödvändig. När intervjuerna behandlat budgetplanering har det framkommit att många av kommunerna har haft problem med resultatens tillförlitlighet, då kommunerna anser att rapporten jämfört ”äpplen och päron”.

Alla kommuner i nätverket har insett att deras förhållandevis dåliga resultat gällande informationsaspekten i rapporten måste leda till förändring. Därav har det i alla kommuner påbörjats förändringar för hemsidor och tryckt material. Ystad har tagit ytterligare ett steg, och öppnat ett informationscenter för att komma till rätta med den brist på informationsöppenhet som tidigare fanns. Sjöbo ser i dagsläget över möjligheten att tillsätta en ny tjänst som ska arbeta vidare med informationsspridningen. Med dessa ovanstående förändringar hoppas kommunerna att brukarna kommer få en bättre förståelse och inblick i vad som erbjuds inom äldreomsorgen i de olika kommunerna. Huzzard och Wenglén (2007) benämner dessa typer av handlingar som ett single-loop-lärande då agerandet syftar till att felkorrigera den divergens som uppstått mellan det önskade resultatet och utfallet, och inte ändra processerna enligt double-loop-lärande.

Syftet med rapporten (SKL 2009) är att denna ska presentera underlag och tips för förbättring samt ta fram goda exempel. Simrishamn och Sjöbo anser att projektet har tagit fram många tips förbättringar. Flera av dessa är enligt kommunerna under analys i verksamheten och vissa förändringar utförs redan nu. Sjöbo säger även att de har använt rapporten som underlag för upprättande av verksamhetsplanen och omvärldsanalysen, detta kan ses som en analogikoppling till Hatchs (2002/1997) exempel på budgetering som single-loop-lärande.

Double-loop-lärande

För att analysera double-loop-lärande används Huzzard & Wengléns (2007) modell.



(Single- och double loop-lärande efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285)

Det finns en återkommande faktor som enligt de flesta kommuner har medfört att lärandeprocessen inte har tagit steget till att se över sina processer och därmed brustit i att jämföra sig med de andra kommunerna. Denna faktor är tids- och resursbrist, som enligt Karlöf och Östblom (1993) är en förutättning för att lyckas med benchmarkingprocessen.

Rapporten som sammanställts av Jämförelseprojektet är en typ av explorativ benchmarking (Se analys fas 1) och vilket kräver vidare uppföljning. Detta ansvar lämnas över på kommunerna, vilket stämmer överrens med rapportens (2009) syften.

Den ovannämnda bristen på tid och resurser har bidragit till att kommunerna i många avseenden inte nått vidare till att se över sina processer och därmed inte uppnått double-loop-lärande. Samtidigt framgår det under intervjuerna att Ystad och Simrishamn har funderat och utrett möjligheten att utöka verksamheten med en ny tjänst som ska arbeta med uppföljning och lärandeprocesser. Att se över denna möjlighet, med tillsättandet av en ny tjänst, kan ses som ett initialt försök att arbeta vidare med utvärdering av sina processer. Dock har kommunerna i nätverket inte nått längre än att till viss mån påbörja en översikt av sina egna processer, enligt Karlöf och Östbloms (1993) processförståelsefas.

Trots vissa indikationer på att kommunerna försöker nå double-loop-lärande, genom att se över sina processer, används inte nätverkets kommuner som jämförelseobjekt. Kommunerna har inte upprättat något formellt forum för utbyte. Det sker högst sporadiskt vid andra mötestillfällen. I intervjuerna har den generella uppfattningen varit att samarbete mellan kommunerna är att föredra och att kommunerna borde lära mer av varandra, trots detta framkom ytterst få exempel på samarbetsförsök inom nätverket under intervjuerna.

Kommunerna har dock i viss mån jämför sig internt och tar även hjälp av andra samarbetsorgan för att uppnå förbättringar. Vissa delar i den kommunala förvaltningen har sedan tidigare samarbetsforum, dock används de inte i syfte att jämföra och förbättra den egna organisationen utan som en kalibrering av arbetssätt.

I intervjuerna har det framkommit att Ystad och Tomelilla har påbörjat ett lärande enligt double-loop när det gäller personalkontinuiteten. För att komma till rätta med problemet har de båda börjat att se över sina processer genom att genomföra mätningar och därefter påbörjat ändringar i dagsplanering och scheman, en omvärdering av ”*organizational norm*” enligt Argyris och Schön (1978).

Inom nätverket nämns också en avsaknad av en, som Simrishamn beskriver, ”motor”. Denna person ska vara drivande inom förändringsarbetet för lärande samt se till att förändringarna genomförs och följs upp på de olika planen inom den kommunala förvaltningen. Enligt Karlöf och Östblom (1993) är det i det första steget enligt deras sexstegsmodell som en *katalysator* ska skapas inom organisationen. Förutom att vara drivande ska även denna person stödja de funktionella cheferna i att skapa en miljö som är mottaglig för förändring av lärandestruktur (Karlöf & Östblom 1993).

5.3 Fas 3: Förändring

I arbetet med att analysera modellens sista fas, försöker vi peka på vissa centrala drag i kommunernas förändringsarbete, som antyder något om varför projektet har fått de effekter som det fått. De förändringsprocesser som främst åsyftas här är de som presenteras i modellens tredje fas, nämligen förändringen mot att bli ”den lärande organisationen”, eller deuterolärande som det kallas i teorin.

Trots att ingen av kommunerna i nätverket har nått modellens sista fas, finns vissa indikationer på att man ändå har arbetat med processer som skulle kunna sägas tillhöra denna fas.

På många plan tycks äldreomsorgsprojektet ha stannat vid en jämförelse. Som vi tidigare redogjort för, har dock en del lärande skett i nätverket. Utifrån det teoretiska ramverket för förändringsprocesser ämnar vi nu kartlägga nätverkets arbete med institutionaliserande lärandet.

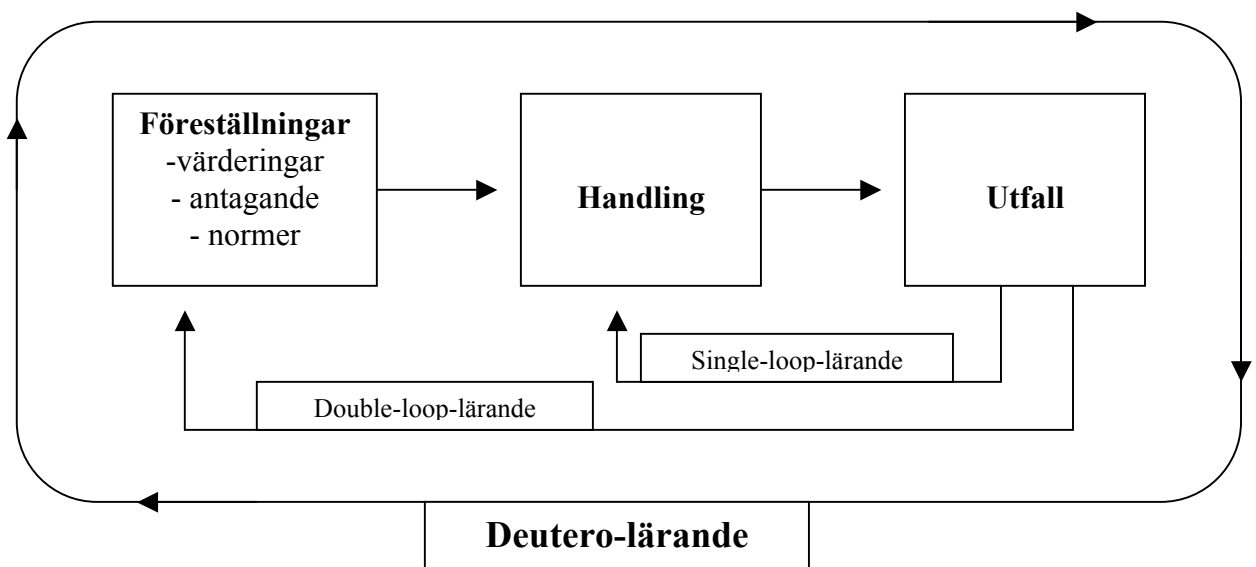
Utifrån Lewins (1951) isbitsmetafor är det tydligt att ingen kommun har påbörjat någon större förändring av den egna organisationen. Däremot har en av kommunerna påbörjat arbetet med vad Lewin (1951) kallar upptiningsprocessen och Kotter (1996) benämner att

skapa angelägenhet. Kommunen utbildar i detta fall ”kvalitetshandläggare” som skall arbeta med att förankra förändring i personalen. Det finns dock inget arbete med att övertyga ledning och chefer om behov av förändring, vilket enligt Kotter (1996) är en nödvändighet. Visionen om förändring är tydlig i rapporten, ”Det är också en uttalad ambition att skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i kommunernas arbete med att förbättra sina verksamheter” (SKL 2009 s. 3). Rapporten ger dock inget underlag för hur denna förändring ska genomföras, denna brist i kommunikationen av visionen kan delvis vara ett svar på varför angelägenheten till större förändringar är relativt låg i nätverket.

Tillsammans med att kommunerna medverkar i ett flertal undersökningar och resurserna är knappa, minskar möjligheten till uppföljning av var och en.

Kommunerna rapporterar generellt att de upplever sig sakna en ”motor” som kan driva uppföljning av projektet, detta möjliggör tolkningen att det finns en avsaknad av vad Kotter (1996) beskriver som en vägledande koalition. Det tycks framförallt vara kunskap som saknas. En kommun ser över möjligheten att anställa en extern konsult för att hjälpa till att utveckla organisationen. Detta är dock inte en direkt effekt av detta projekt.

Vidare ser kommunerna generellt problem med resurser för att följa upp projektet. Detta kan vara ett problem antingen med visionen då kommunen inte är beredd att uppoffra resurser kortsiktigt för att uppnå förändring om de inte tror att det kommer ge något resultat, samtidigt det kan vara ett hinder i organisationens struktur.



(Egen modell efter Huzzard & Wenglén 2007 I: Alvesson & Svenningsson s. 285, Argyris & Schön 1978 s. 27)

6 Resultat

I detta kapitel presenteras de resultat vi härlett från analysen.

6.1 Explorativ benchmarking

Rapporten som presenterades efter genomförd datainsamling är *explorativ benchmarking* (se teoriavsnitt). Rapporten presenterar områden där kommunerna kan söka *best practice* inom nätverket.

Vi ser tendenser till att kommunerna i nätverket inte till fullo insett vad de ska använda de framtagna resultaten till. Explorativ benchmarking skapar fortsättningar för vidare benchmarking i organisationerna. Kommunerna ska på egen hand initiera förändringar utifrån vilket område de väljer att fördjupa sig i. Den resursbrist som nätverket generellt uttrycker medför att vidareutvecklingen av Jämförelseprojektet stannar upp.

6.2 Jämförbarhetsproblem

Då de nyckeltal som låg till grund för rapporten ingår i en nationell jämförelse har nätverket uttryckt missnöje. Detta då kommunerna tvingas nyttja vissa mått och saknar andra, främst rörande kostnadsbilden. Då kommunerna i nätverket är strukturerade på olika sätt är det svårt att nå hög jämförbarhet då nyckeltalen utan omfattande analys. Trots att nätverket erbjöds att lägga till variabler gjordes inte detta på grund av resursbrist.

Den strukturdivergens som existerar i de olika kommunernas förvaltningar har till viss del förbisetts då sammansättningen av nätverken gjordes mot bakgrund av geografisk närhet och likhet i stort. Detta medförde komplikationer i kommunernas analys av rapporten eftersom strukturella kostnadsskillnader inte tillgodosågs.

Kommunerna i nätverket upplevde problem med definitioner och förklaringar av vissa nyckeltal. Otydliga förklaringar och definitioner, av vad som skulle räknas in i nyckeltalen, medförde att vissa av kommunerna ansåg att rapporten till viss del jämförde ”äpplen och päron”.

Jämförelseprojektet tillämpar *extern benchmarking* (se teoriavsnitt) genom användandet av jämförelseobjekt, då kommunerna på grund av strukturdivergens inte är helt jämförbara är det nödvändigt att kalibrera mätningarna. Denna analys och kalibrering till följd av strukturskillnader genomfördes inte trots att fel rapporterades till processledaren.

De prestationsgap mellan kommunerna, som åskådliggörs i rapporten, har ifrågasatts och blivit förklarade tvivelaktiga på grund av tillkortakommanden i jämförbarhet som konstaterats ovan.

6.3 Användningsområde

Den rapport som den *explorativa benchmarkingen* (se teoriavsnitt) mynnade ut i ska användas för att finna förbättringspotential. Denna typ av undersökning behöver normalt sett inte vara särskilt detaljerad, men på grund av offentlig publicering och debatt blir kraven mycket större. Fel i rapporten ledde på grund av detta till stora problem i en av kommunerna.

6.4 Acceptansbrist

På grund av de brister som skedde i skapandet av rapporten har trovärdigheten och acceptansen av rapporten decimerats betydligt. Det inrapporterades misstänksamhet mot delar av rapporten, innan den publicerades, som negligerades och som i efterhand visade sig vara befogad kritik. Detta ledde till att nätverket på eget bevåg korrigerade vissa nyckeltal för att få ett jämförbart resultat. Denna brist på jämförbarhet och acceptans medförde att lärandet och förändringsarbetet med utgångspunkt från rapporten till viss mån avstannade.

6.5 Single-loop-lärande

Enligt de dimensioner som vi valde att indela single-loop-lärande i har hela nätverket påbörjat lärande. Antingen har de börjat felkorrigera efter vad som framkommit i rapporten eller så har de nöjt sig med en bekräftelse på att de ligger relativt bra till i nätverket.

6.6 Double-loop-lärande

Det processinriktade lärandet, double-loop, har blivit lidande på grund av brist på jämförbarhet och acceptans i datainsamlingen. Kommunerna i nätverket har i liten skala försökt att se över sina egna processer för att komma till rätta med avvikelser som uppdagades genom projektet. Nätverket uttrycker en önskan om samarbete inom nätverkskommunerna, dock påpekar kommunerna i nätverket att lärandet av varandra har försumrats till följd av brist på resurser. Två av kommunerna menar att om det funnits en motor som endast arbetat med förändringsarbetet så skulle lärandet nått längre.

6.6.1 Deutero-lärande

Ingen av kommunerna i nätverket uppnår Jämförelseprojektets syfte att bli den lärande organisationen. De motgångar kommunerna stötts på i fas 1 och fas 2 försvårar för kommunerna att inleda fas 3. Förändringsarbetet i fas 3 fallerar främst på grund av brist på en drivkraft som kan strukturera processen samt tid och resurser till uppföljning av tidigare fasers resultat.

7 Slutdiskussion

I det avslutande kapitlet diskuteras studien i sin helhet. Slutligen återknyter vi till den diskussion som förts i det inledande kapitlet.

Denna studie påvisar bland annat att synen på vad benchmarking är i nätverket skiljer sig något från vad teorin beskriver. Kommunerna beskriver att de är medverkande i en mängd jämförelser och att Jämförelseprojektet är ännu ett av dem. Flertalet av de jämförelser kommunerna medverkar i benämns enligt teorin inte som benchmarking, utan som *relativa prestationsmått* (se bakgrundsavsnitt). Denna, från teorin, avvikande uppfattning om benchmarking tycks avleda kommunerna från syftet med benchmarking; att besvara varför kommunerna skiljer sig åt i jämförelserna, genom att undersöka de underliggande processerna och ta lärdom av varandra i nätverket. Användningsområdet blir generellt ett, som beskrivet, prestationsmått där kommunerna kan påvisa hur de ligger till. Denna typ av jämförelse kan tyckas vara mer anpassad för beslutsfattare på politisk nivå, där intresset för underliggande arbetsprocesser antagligen är något mindre än informationen om vad saker och ting kostar.

Analysen påvisar att projektet en typ av *explorativ benchmarking* (se teoriavsnitt), men med större djup än vanligt. Denna ökade mängd information, för att öka jämförbarheten, har också lett till större svårigheter att få in lika detaljerad och korrekt information. På grund av denna ökade informationsrikedom kan antagligen syftet att finna goda exempel att ta lärdom av varandra fördunklas något. Detta då rapporten ger en bild av större jämförbarhet än vad som är fallet. Istället för att ge en enkel bild av var kommunerna har möjlighet att söka bättre arbetsprocesser blir rapporten ett medel för politisk diskussion och budgetarbete. Då detta inte varit syftet med rapporten har antagligen inte heller arbetet med att exaktheten i datan varit av samma vikt som den borde varit för andra användningsområden. Problemen med offentlig publicering är ett beslutat även Andersson (1998) kom fram till, där öppenheten med att visa sina brister minskar. De tidigare nämnda problemen med skiljda uppfattningar om vad benchmarking är och vad resursbehoven är för att utföra det är ett klart problem. Om politiker som tilldelar budget inte uppfattar att det är ett långtgående arbete med lärande och sökande efter att förbättra arbetsprocesser kommer ej heller resurser i form av tid, kunskap och personal för att utföra detta tilldelas.

7.1 Ramverket

Benchmarkinglitteraturen domineras av en praktisk inriktning som nästintill liknar handböcker för konsulter. För att kartlägga benchmarkingprocessen med en teoretisk utgångspunkt och utröna vad som utgör effekter krävs ett teoretiskt ramverk. Ramverkets styrka ligger i att den på ett tydligt sett kombinerar benchmarkinglitteraturens praktiska steg till att skapa en rapport med ett teoretiskt perspektiv utifrån lärande och förändringsprocesser. Kritik mot ramverket är att den kräver uppgifter om tankegångarna bakom händelser och handlingar. På grund av intervjuobjektens generella avsaknad av teoretisk kunskap om benchmarking ämnet antar vi att deras förmåga att minnas och förmedla, de av oss sökta erfarenheterna, minskas. Det teoretiska ramverket är eventuellt bättre anpassat för en större, mer tidskrävande studie där uppföljning kan ske kontinuerligt när erfarenheter och tankegångar är fortfarande är färska.

7.2 Benchmarking i offentlig verksamhet

Det finns potential för benchmarking i offentlig verksamhet då kommunerna i denna studie generellt är intresserade och ser behovet av att förändras till det bättre genom lära av varandra. Utifrån erfarenheterna med detta arbete har kommunerna dock ingen större erfarenhet av benchmarking och kräver ledning för att gå vidare från en enkel jämförelse. Att endast utföra jämförelser kan dock också ge goda resultat. Belöning respektive bestraffning kan ske utifrån resultat då den offentliga verksamheten utsätts för marknadsekonomiska aspekter. Problemet med att ”hjulet uppfinns på nytt” minimeras dock ej. Att endast utföra jämförelser föranleder till störst del endast, vad vi i denna studie beskrivit som single-loop-lärande, med enklare former av felkorrigering. Därmed ger dessa enklare jämförelser vissa kortsiktiga resultat, på längre sikt tycks dock ett behov av ledning vara av vikt för att faktiskt utnyttja kommunernas fördelar jämfört med privat sektor gällande informationsdelning. Således tycks det finnas möjlighet att effektivisera offentlig verksamhet med endast jämförelser, men risken finns att kostnaden för att utföra dessa i form av tid, personal och engagemang överväger vinsterna. Ett arbete med att faktiskt lära sig hur organisationen lär, det vill säga deuterolärande torde ge bättre resultat i längden.

7.3 Reliabilitet

Vi anser att studiens resultat uppvisar en hög *stabilitet*, då resultatet vid ett ”test-retest”-förfarande skulle bli det samma. Detta eftersom respondenterna har intervjuades vid liknande

omständigheter och att intervjuerna huvudsakligen skedde genom besök på respektive intervjuobjekts arbetsplats. Förfarandet har därför minskat *kontexteffekten*.

Vidare styrks reliabiliteten i vår studie av att vi under intervjuer använde oss av standardiseringsförfaranden. Vi skickade ut intervjufrågor samt Rapporten (2009) till respondenterna och minimerade *intervjuareffekten* genom att använda ett semistrukturerat intervjuförfarande.

Studiens reliabilitet kan ha påverkats av att alla intervjuer inte genomfördes genom besök på intervjuobjektets arbetsplats. De intervjuer som genomfördes via telefon kan till viss mån ha varit mer ledande då intervjuerna blev betydligt kortare. Då telefonintervjuerna var semistrukturerade och gav intervjuobjektet stora möjligheter att själv uttrycka sin åsikt, kan det ha uppstått olika tolkningar gällande vad som efterfrågades. Vilket gör att reliabiliteten kan påverkats om respondentens kunskap i ämnet brast och viljan att svara ”rätt” tog över.

7.4 Validitet

Den *yttre validiteten* stärks av att vi anser att de slutsatser studien genererat stöds av det empiriska materialet från alla kommuner i nätverket. Det empiriska materialets giltighet är högt i nätverket, då kommunerna generellt svarat likartat på intervjufrågorna.

Intervjuobjektens beskrivna problemområden har skiftat, men har likartade grunder. Därför anser vi att vårt mätinstrument mätt rätt aspekter om vi jämför erhållna svar med det observerade utfallet.

Den *interna validiteten* kan beskrivas som ett internt socialt konsensus om hur organisationen upplever en aktivitet eller företeelse. För att minimera risken för detta fenomen valde vi att intervjua personer på olika nivåer i kommunerna, förvaltningschef och projektledare eller motsvarande befattningar. Då kommunerna även har många gemensamma problemområden sinsemellan och inte tillhör samma organisation ser vi en hög intern validitet i denna studie.

7.5 Generaliserbarhet

Vår fallstudie har en enligt oss en hög reliabilitet- och validitetsgrad enligt ovanstående konstateranden. Trots vetenskapen om att generalisering i allmänhet ses som en svaghet inom kvalitativa studier, bedömer vi att en *analytisk generaliserbarhet* är möjlig utav vår studie. Det teoretiska ramverket utvecklades i syfte att kartlägga benchmarkingprocessen, beskriva dess effekter och analysera eventuella skillnader mellan projektets syften och faktiska utfall.

Vi bedömer att det är möjligt att använda det teoretiska ramverket i de andra benchmarking projekten som genomförs i Jämförelseprojektets regi, då dessas processer torde vara likartade.

Vidare anser vi att en successiv utvidgning av teorins empiriska tillämpningsområde inom vissa ramar är möjlig (Alvesson & Sköldberg 2008). Därför kan det teoretiska ramverket även användas i samma syfte inom andra delar av offentlig verksamhet då det finns genomgående mönster i empirin kopplat till detta ramverk.

7.6 Förslag till vidare forskning

I arbetet med denna studie har vi funnit flera områden som vi funnit intressanta men som, på grund av kursens begränsade omfattning, inte varit möjliga att utreda. Vi anser att det teoretiska ramverket har varit ett bra hjälpmedel för att beskriva benchmarkingeffekter. Detta ramverk kan dock i vidare studier utvecklas och utökas med teorier om verksamhetsstyrning och incitamentstrukturer. Även kvantitativa undersökningar av hur budget förändras efter benchmarkingprojekt kan vara ett gott komplement. Ett område som enligt oss också vore ett intressant forskningsområde är även att undersöka huruvida vårt teoretiska ramverk kan beskriva benchmarking inom kommersiell verksamhet.

8 Referenser

Tryckta källor

- Alvesson, M., Sköldböck, K. (1994) *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M., Sköldböck, K. (2008) *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (2:a upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, P.M. (1998) *Benchmarking i kommuner*, Lund: KEFU, Rahms i Lund.
- Argyris, C., Schön, D., A. (1978) *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bryman Alan, Bell Emma (2005/2003) *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (Upplaga 1.1). Malmö: Liber AB. [Ursprunglig titel: Business research methods].
- Bendell, T., Boulter, L. & Kelly, J. (1994/1993) *Benchmarking for competitive advantage*. Göteborg: ISL Förlag AB.
- Camp, R. C. (1993 /1989) *Lär av de bästa! Benchmarking i tio steg*. Lund: Studentlitteratur. [Ursprunglig titel: Benchmarking. The search for industry best practices that lead to superior performance]
- Child, J. (2005) *Organization – Contemporary Principles and Practice*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing.
- Cook, S. (1995) *Konkurrensfördelar med benchmarking: en guide till effektivare företagsledning*. Stockholm: Docendo Läromedel AB. [Ursprunglig titel: Practical benchmarking: A manager's guide to creating a competitive advantage]
- Hatch, M., J., (2002/1997) *Organisationsteori: Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Lund: Studentlitteratur. [Ursprunglig titel: Organization theory. Modern symbolic and postmodern perspectivecas]
- Huzzard, T. & Wenglén, R. (2007) *Lärande i organisationer*. I: Alvesson, M. & Svenningsson, S. (Red:er), *Organisationer, ledning och processer* (s. 279-299). Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, D. I. (2006) *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen* (upplaga 1:5). Malmö: Studentlitteratur.
- Karlöf, B., Östblom, S. (1993) *Benchmarking: vägvisare till mästarekap i produktivitet och kvalitet* (3:e upplagan). Stockholm: Svenska Dagbladets Förlags AB.

- Karlöf, B. (1997) *Benchmarking i verkligheten: de goda förebildernas inspiration till lärande och affärsutveckling*. Stockholm: Svenska förlaget liv & ledarskap AB.
- Lundahl L., Skärvad P-H. (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, E. (1985) *Mellanmänniska förändringsprocesser*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, Robert K. (2007/2006) *Fallstudier: design och genomförande* (Upplaga 1:1). Malmö: Liber AB. [Ursprunglig titel: Case study research]

Rapporter

- Statistiska Centralbyrån (SCB) (1993), Länens arbetskraft, Stockholm. Tillgänglig på internet: www.scb.se [Hämtad: 091214]
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2009), *Hemtjänst och särskilt boende. Nätverket Ystad-Österlen*. Hämtad från:
<http://jamforelse.se/upload/Rapporter%20fr%C3%A5n%202009%20jan/N%C3%A4tverket%20Ystad-%C3%96sterlen,%20%C3%A4ldreomsorg%20090305,%20Britt%20.pdf> [Hämtad: 091110]

Artiklar

- Johansson, T., Siverbo, S. (2009) *Explaining the utilization of the relative performance evaluation in local government: A multi-theoretical study using data from Sweden*. I: Financial Accountability & Management; Vol 25, Nr 2, s. 197-224. Oxford: Blackwell publishing Ltd.

Webbkällor

- www.jamforelse.se¹
<http://jamforelse.se/sv/Hur-jobbar-vi/> [Hämtad: 091214]
- www.ne.se¹
<http://ne.se/lang/effektivitet/159058> [Hämtad: 091214]
- www.scb.se
Statistiska Centralbyrån, Försörjningskvotprognos
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_273432.aspx [Hämtad: 091214]

www.skl.se¹

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=40065&C=836> [Hämtad: 091214]

Föreläsningar

Rennstam, J. (091103) *Uppsatsen - en kunskapsproduktion*. Lund: Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

Muntliga källor

Tid	Plats	Namn	Ämbete	Kommun
Ons 25 nov	EHL, Lund	Hildegun Vollert	Äldreboendechef	Tomelilla
Tors 26 nov	Löderupsgården, Löderup	Erika Hulth	Enhetschef, Löderupsgården	Ystad
Tors 26 nov	Kommunhuset, Simrishamn	Roland Persson	Socialförvaltningschef	Simrishamn
Tors 26 nov	Kommunhuset, Sjöbo	Gunilla Lynghed	Administrativ chef och ekonom	Sjöbo
Tors 26 nov	Kommunhuset, Sjöbo	Kjell-Åke Nilsson	Omsorgsförvaltningens chef	Sjöbo
Ons 2 dec	Telefonintervju, Simrishamn	Kristina Privér	Verksamhetsutvecklingsansvarig på socialförvaltningen	Simrishamn
Tors 3 dec	Telefonintervju, Simrishamn	Britt-Louise Lind	Avdelningschef, Vård och omsorg	Simrishamn
Tors 3 dec	Telefonintervju, Tomelilla	Christel Nilsson	Utvecklingsledare, Socialförvaltningen	Tomelilla
Tors 10 dec	Telefonintervju, Tomelilla	Lisbeth Larsson	Hemtjänstchef	Tomelilla

9 Bilagor

9.1 Intervjuguide

Inled

Presentera oss: Vilka vi är, namn och bakgrund.

Ändamål för undersökning

Vem som har beslutat att undersökningen skall genomföras

Hur informationen som kommer fram ur intervjun skall användas.

Allmänt

- Berätta om din roll i den kommunala verksamheten.
- Vad är din koppling till Jämförelseprojektet?
- Känner du till begreppet benchmarking?
(Har du någon tidigare erfarenhet av benchmarking?)

Projektet

- Hur insatt är du i projektet ”En jämförelse av kommunernas äldreomsorg ur ett medborgarperspektiv” (en del av Jämförelseprojektet)?
- Hur betydelsefullt är detta projekt för er?
- Tror du att projektet har betydelse för andra, exempelvis medborgare, brukare etc
- Vilka tre av kvalitetsmåten anser du att kommunen har haft störst nytta av efter projektets avslutande? Varför?
- Vilka tre av kvalitetsmåten anser du att kommunen har haft minst nytta av efter projektets avslutande? Varför?
- Anser du att några viktiga jämförelsemått har lämnats utanför undersökningen?
- Hur har ni valt att följa upp benchmarkingresultaten?
- Har de redan skett några förändringar? Vilka?
- Finns det några planerade förändringar? Vilka?
- Hur tillvaratar ni ev ”best practice”? Hur överförs kunskapen om sättet att arbeta i en annan kommun?

9.2 Modell med empiri

