



LUNDS UNIVERSITET
Ekonomihögskolan

Företagsekonomiska Institutionen
FEKN90, Företagsekonomi
Examensarbete på Civilekonomprogrammet
VT 2015

Ett modernare ekonomistyrningspaket - en förutsättning för framgångsrik styrning i hemtjänsten?

- *En fallstudie av hemtjänsten i Malmö stad*

Författare

Haris Hot
Hajdar Sorlija

Handledare

Dr. Rolf G Larsson

Förord

Denna magisteruppsats skrevs under vårterminen 2015 som en avslutning på Civilekonomprogrammet inom företagsekonomi. Arbetet har skrivits för Företagsekonomiska institutionen på Ekonomihögskolan, Lunds Universitet. Uppsatsen bygger på ett konsultuppdrag som vi har fått från Malmö stad. Vi vill därför först och främst tacka Malmö stad för möjligheten att genomföra denna studie. Vi vill också passa på att tacka alla trevliga och inbjudande intervjurespondenter inom hemtjänsten på Väster och Söder. Utan er hjälp hade denna uppsats inte varit möjlig att genomföra.

Vi vill också passa på att ge ett stort tack till vår kunnige handledare Rolf Larsson som har bidragit med sitt stöd och sin konstruktiva kritik.

Lund, 2015-05-18

Haris Hot

Hajdar Sorlija

Sammanfattning

Titel: Ett modernare ekonomistyrningspaket - en förutsättning för framgångsrik styrning i hemtjänsten? - *En fallstudie av hemtjänsten i Malmö stad*

Seminariedatum: 2015-05-28

Ämne/kurs: FEKN90 Examensarbete magisternivå i företagsekonomi, 30hp

Fördjupning: Ekonomistyrning

Författare: Haris Hot & Hajdar Sorlija

Handledare: Dr. Rolf G Larsson

Nyckelord: Ekonomistyrning, Styrpaket, Hemtjänsten, Benchmarking, Budgetering

Syfte: Syftet med denna uppsats är att beskriva och analysera hemtjänstens ekonomistyrning i Malmö stad. Uppsatsen utgörs av ett uppdrag till Malmö stad och därför är ett viktigt syfte att också föreslå hur ekonomistyrningen kan förbättras.

Metod: Uppsatsens studie är baserad på en fallstudiedesign. Det fall som studerats är hemtjänstens ekonomistyrning i Malmö. Empirisk data har främst insamlats genom kvalitativa intervjuer i stadsområdena Söder och Väster. Därtill har empirisk data också insamlats in med hjälp av dokumentstudier.

Teoretiska perspektiv: I det teoretiska avsnittet behandlas teori inom området ekonomistyrning. Specifikt behandlas teori kring ekonomistyrpaket, benchmarking, kommunal ekonomistyrning, budgetering samt traditionell och modern ekonomistyrning

Empiri: Det empiriska materialet baseras på våra kvalitativa intervjuer samt de dokumentundersökningar som har gjorts. I empirikapitlet redogörs för hur hemtjänstens verksamhet och ekonomistyrning ser ut.

Resultat: Uppsatsen utmynnar i ett styrpaket som beskriver hemtjänstens nuvarande ekonomistyrning. Styrpaketet visar sig innehålla flera av de styrformer som redogörs för i teorin. Resultaten pekar på att den nuvarande styrningen behöver en modernisering av budgeteringen och prestationsmätningen. Som ett eget förslag argumenteras också för att man inom hemtjänsten i Malmö bör arbeta med intern benchmarking. Benchmarking föreslås därför som en ny styrform till det nuvarande styrpaketet.

Abstract

Title: A more modern Management Control Package – A condition for successful control in Elderly Home Care? – *A case study of the Home Care in the city of Malmö*

Seminar date: 2015-05-28

Course: FEKN90 Master Thesis in Business Administration, 30 University Credit Points

Major: Management Control

Authors: Haris Hot & Hajdar Sorlija

Advisor: Dr. Rolf G Larsson

Key words: Management Control, Management Control Package, Home Care, Benchmarking, Budgeting

Purpose: The purpose of this thesis is to describe and analyze the Management control systems in the Home care of Malmö city. The thesis is a result of a case assignment given to us by the municipality of Malmö. Therefore another important purpose was to make suggestions about how the Management control systems in their Home Care of elderly could be improved.

Methodology: The study of the thesis is designed as a case study. The case is the management control systems in the Home Care of Malmö. Empirical data was gathered by conducting qualitative interviews in two city areas called South and West. In addition to this, empirical data was also gathered by studying internal documents.

Theoretical perspectives: In the theoretical part, theory regarding Management control is mostly discussed. More specifically, the theory that is discussed includes Management Control Package, benchmarking, Management control systems in Municipalities, budgeting and lastly traditional and modern Management control.

Empirical foundation: Our empirical material is based on our qualitative interviews as well as our document studies. In the empirical chapter the operations in Home Care are described and it is also clarified how the Management control is designed.

Results: The paper presents a Management Control Package that describes the control in Home Care. The Control Package contains several of the control elements that are discussed in theory. Our results also indicate that there is a need to modernize the budgeting and the performance measurement. An own suggestion is made about how the Home Care of elderly in Malmö could benefit by implementing internal benchmarking. Conclusively, benchmarking is suggested as a new control form that should be added to the present Management Control Package of the Home care.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Introduktion	1
1.2 Uppsatsens bakgrund och problemdiskussion.....	2
1.3 Forskningsfråga och syfte.....	5
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Disposition.....	5
2. Metod	7
2.1 Den induktiva forskningsansatsen.....	7
2.2 Fallstudie som forskningsdesign	8
2.3 Kvantitativ och kvalitativ forskning	9
2.3.1 Valet av metod.....	10
2.4 Datainsamlingsmetod.....	11
2.4.1 Kvalitativa datainsamlingsmetoder.....	11
2.5.1 Urval av respondenter.....	11
2.5.3 Öppen gruppintervju.....	13
2.6 Dokumentundersökning.....	14
2.7 Studiens giltighet.....	15
2.7.1 Forskningens kvalitetskriterier.....	15
2.7.2 Intern validitet.....	15
2.7.3 Extern validitet	16
2.7.4 Reliabilitet.....	17
2.8 Val av teori.....	17
3. Hemtjänsten i Sverige	18
3.1 Rätten till hemtjänst.....	18
3.2 Reformen inom hemtjänsten.....	18
3.3 Ersättningsmodeller	19
4. Empiri	24
4.1 Organisation	24
4.1.1 Ansvar för hemtjänst.....	24
4.2 Verksamhetsbeskrivning.....	25
4.2.1 Tyngre vård och ökade kostnader.....	25
4.2.2 IT system.....	27
4.2.3 Ersättningsmodell.....	29
4.3 Ekonomistyrning.....	33

4.3.1 Budgetstyrning.....	33
4.3.2 Budgetens innehåll.....	35
4.3.4 Uppföljning från stadskontoret.....	37
4.3.5 Budgetstyrningens inverkan på sektionschefer.....	38
4.3.6 Sektionschefers styrning av hemtjänstgruppen.....	41
5. Teori.....	46
5.1 Ekonomistyrning.....	46
5.1.1 Definition.....	46
5.1.2 Ekonomistyrning som ett "paket".....	46
5.2 Budgetering.....	49
5.2.1 Introduktion.....	49
5.2.2 Planering och resursallokering.....	50
5.2.3 Ansvarsfördelning.....	50
5.2.4 Målsättning och uppföljning.....	51
5.3 Modern vs traditionell ekonomistyrning.....	52
5.3.1 Kritik mot traditionell budgetering.....	52
5.3.2 Alternativ till budgeten.....	53
5.3.3 Den traditionella ekonomistyrningens problem.....	53
5.3.4 Modern ekonomistyrning.....	54
5.4 Prestationsmätning.....	55
5.4.1 Olika sorters prestationsmått.....	56
5.4.2 Prestationsmätningens syfte och riktlinjer.....	56
5.5 Benchmarking.....	57
5.5.1 Olika typer av benchmarking.....	58
5.5.2 Extern benchmarking.....	59
5.5.3 Intern benchmarking.....	59
5.5.4 Förutsättningar för benchmarking.....	59
5.6 Styrmedel inom kommunen.....	60
5.6.1 Budgeten.....	60
5.6.2 Kommunal benchmarking.....	60
6. Analys av nuläget.....	63
6.1 Hemtjänstens ekonomistyrningspaket.....	63
6.1.1 Budgeten.....	63
6.1.2 Prestationsmätning.....	64
6.1.3 Styrning inom hemtjänstgruppen.....	65
6.1.4 Hemtjänstens styrpaket.....	67

6.2 Den cybernetiska styrningens syfte och funktion	67
6.2.1 Stadsområdets cybernetiska styrning	67
6.2.2 Budgetens syfte.....	68
6.2.3 Budgetkritik.....	68
6.2.4 Prestationsmätning.....	69
6.2.5 Behovet av modern cybernetisk styrning.....	71
7. Förslag till förbättring.....	73
7.1 Behov av förbättring.....	73
7.2 Förslag 1: Modernisering av budgeten	73
7.3 Förslag 2: Införandet av intern Benchmarking.....	74
7.3.1 Varför Benchmarking?.....	74
7.3.2 Förutsättningar för implementering av Benchmarking i Malmö.....	76
8. Resultat och Diskussion.....	84
8.1 Resultat och slutsats	84
8.2 Resultatdiskussion	87
8.2.1 Styrpaketet för hemtjänsten	87
8.2.2 Behov av modernare styrning	88
8.2.3 Ekonomistyrpaketet som analysmodell.....	89
8.2.4 Kvalitativa aspekter	90
8.3 Metoddiskussion	90
8.4 Generaliserbarhet.....	91
8.5 Förslag till vidare forskning.....	91
Källförteckning.....	93
Offentligt tryck	93
Tryckta referenser	93
Artiklar	94
Avhandlingar.....	97
Elektroniska källor	97

1. Inledning

Detta inledande kapitel avser att först ge läsaren en kort bakgrund till hemtjänstens utveckling de senaste åren. Därefter presenteras en problemdiskussion med fokus på det uppdrag till Malmö stad som denna uppsats utgör. Avslutningsvis formuleras studiens syfte och forskningsfråga samtidigt som också uppsatsens avgränsningar och disposition presenteras.

1.1 Introduktion

Den svenska modellen för omsorgen av äldre har ofta beskrivits som universal. Detta innebär att omsorgen anses vara heltäckande, offentligt finansierad, i stor del offentligt producerad, högkvalitativ samt att den är tillgänglig för alla i behov oavsett betalningsförmåga (Szebehely & Trydegård, 2012). Det har dock under de senaste decennierna skett genomgående förändringar när det kommer till hur svensk äldrevård styrs och förvaltas, förändringar som bl.a. kännetecknas av en ökad marknadsorientering av kommunernas verksamhet och införandet av nya organisationsformer som inhämtats från näringslivet (SOU 2000:38). Moll och Humphrey (2007) menar att en förändring av offentlig sektor har skett pga. en ökad press, mindre resurser och en förändrad kravbild på de tjänster som erbjuds medborgarna. Denna utveckling har i forskningslitteraturen kommit att kallas *New Public Management* (NPM) och kan förklaras som en samling av idéer som har lånats från näringslivet och de privata företagens styr- och förvaltningsmetoder (Almqvist, 2006).

Hemtjänsten utgör vid sidan av äldreboenden en viktig del av den svenska äldreomsorgen. Det är kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla hemtjänst till medborgare i behov, och det rör sig oftast om insatser som hjälp med hushållsgöra (städning, matlagning, handling, tvätt av kläder etc.) och personlig vård (hjälp med badning, toalettbesök, påklädsel etc.) men kan även inkludera lättare sjukvård som insulininjektioner och sårbehandling (Szebehely & Trydegård, 2012). Jämfört med 20-30 år tillbaka är hemtjänsten i Sverige idag mycket mindre baserad på den personliga relationen mellan omsorgsgivaren och hjälptiderna varierar ofta utifrån personalsituationen och inte lika mycket efter de äldres hjälpbehov (SOU 2000:38). Det har i hemtjänsten således blivit en tydlig förskjutning från en husligt och socialt inriktad hjälp till en mer standardiserad och detaljplanerad verksamhet med knappare hjälptider och

med kostnadseffektivitet som ledstjärna. Även om Sverige anses som ett av världens mest generösa länder när det kommer till offentlig finansiering av äldreomsorg så har finansieringen de senaste decennierna inte hållit samma takt som den ökade andelen äldre (Szebehely & Trydegård, 2012). Äldreomsorgen brukar ofta innebära den största utgiftsposten för kommunerna, exempelvis år 2002 utgjordes 20 % av totalt 371 miljarder kronor av äldreomsorgskostnader (Boverket & Socialstyrelsen, 2004). Äldreomsorgen är inte helt gratis för brukarna, men de avgifter som tas ut brukar enbart täcka ca 4-5 % av kostnaderna för kommunernas verksamhet (Szebehely & Trydegård, 2012).

En trend som har uppmärksammats inom svensk äldreomsorg de senaste åren är att antalet äldre som får vård i särskilt boende (äldreboende) minskar medan antalet som får hemtjänst ökar. Statistik visar samtidigt också att kommunernas kostnader för hemtjänst ökar från år till år medan kostnaderna för äldreboenden minskar. Det pågår således en utveckling mot att äldre människor väljer att bo kvar hemma längre än tidigare, vilket ökar kraven på den vård och service som hemtjänsten erbjuder. (Socialstyrelsen, 2013)

1.2 Uppsatsens bakgrund och problemdiskussion

Bakgrunden till denna uppsats är den ekonomiskt negativa utveckling som under de senaste åren har präglat äldreomsorgen i Malmö stad. Efter ett samarbete mellan Lunds universitet och Malmö stad fick vi kontakt med budgetchefen på stadskontoret i Malmö, Mats Hansson. I en personlig intervju med honom lyftes flera problemområden fram kring äldreomsorgen inom kommunen. Han påpekade bl.a. de stora årliga budgetunderskotten som finns inom äldreomsorgen varje år. I alla de fem stadsområden, som Malmö stad numera är indelad i, har man eget ansvar för vård och omsorg. Samtliga stadsområden har ständigt negativa budgetavvikelser inom äldreomsorgen. I intervjun understrykte också Mats Hansson att det finns ett behov av att bättre förstå kostnaderna inom äldreomsorgen och att man bättre ska kunna identifiera vad som driver kostnaderna. En annan punkt som drogs upp var svårigheten med att bedöma hur effektivt man arbetade inom framförallt hemtjänsten. Man hade under tidigare granskningar kommit fram till att det fanns en viss mängd onödig spilltid mellan de olika aktiviteterna i hemtjänsten. Detta påverkar kostnadsökningen en hel del pga. den höga personalintensiteten i verksamheten. Sammanfattningsvis menade Mats Hansson att många av de problem som hemtjänsten är behäftad med har att göra med styrningen av verksamheten.

Han önskade därför en förbättring på området och ville se mer av relevanta nyckeltal för mätning av effektivitet, som kan leda till bättre uppföljning av resursutnyttjande.

Mats Hanssons påståenden om äldrevårdens utveckling bekräftas av kommunens senaste årsredovisning. Mellan år 2013 och 2014 ökade äldrevårdskostnaderna med 80 Mkr, eller 3,1 % och totalt uppgick budgetavvikelsen för verksamheten till -99 Mkr (Malmö stad årsredovisning, 2014). Det som också är värt att uppmärksammas är att det skett både en volymökning (antalet brukare) med 1,4 % och en kostnadsökning med 5,9 % inom hemtjänsten, medan kostnaden och volymökningen för särskilda boenden varit ytterst marginell. Liknande utveckling i hemtjänst och äldreboenden förelåg mellan år 2012 och år 2013 (Malmö stad, årsredovisning, 2013). I årsredovisningen för 2014 uppgav man att en förklaring till de ökade kostnaderna inom hemtjänsten var att alltmer intensiva sjukvårdsinsatser krävdes, eftersom brukare allt oftare vårdas hemma efter sjukhusvistelse. Den nationella utveckling som beskrevs i introduktionen ovan, d.v.s. att antal brukare och kostnader inom hemtjänsten ökar till skillnad från äldreboenden, stämmer väl in på situationen i Malmös äldrevård. Hemtjänsten är i en fas med ökat kostnadstryck på kommunerna, däribland Malmö.

Det finns empiriska bevis för att hemtjänst kan vara ett mer kostnadseffektivt alternativ i jämförelse med äldrevård på särskilda boenden (Chappell et al. 2004). I Malmö stad, där man har som mål att äldre så långt som möjligt ska erbjudas kvarboende i eget hem, har man dock insett att allt högre insatser av hemtjänst till slut leder till att hemtjänsten i vissa fall blir dyrare än vård på särskilt boende (Malmö stad, 2014). Soikkeli et al. (2013) påpekar behovet av en mer effektivt organiserad hemtjänst i takt med att livslängden ökar och menar att den ökade andelen äldre i samband med att andelen vårdgivare minskar kan orsaka en ohållbar situation i framtiden.

Hemtjänsten utgör en komplex och mångsidig verksamhet med mycket lagstiftning inblandat och flera olika faktorer, såväl som finansiella som icke-finansiella, brukar följas upp av myndigheter och intresseorganisationer för att kolla upp läget bland kommunerna (Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting, 2015). Forskning inom hemtjänsten har ofta handlat om faktorer som påverkar kvalitén för brukare. En viktig faktor som visat sig påverka vårdkvalitet är personalkontinuitet, som innebär i vilken utsträckning som samma hemtjänstpersonal kommer vid varje tillfälle (Karolinska Institutets folkhälsoakademi, 2010). T.ex. Russel et al. (2011) påvisar i sin studie av hemtjänst ett samband mellan god

personalkontinuitet och minskad sannolikhet för att läggas in på sjukhus, samt även att god personalkontinuitet ökar sannolikheten för de äldres förmåga att bättre klara av aktiviteter i sitt vardagliga liv. Det har dock visat sig att god personalkontinuitet är svårt att uppnå i praktiken (Gjevjon et al. 2013). Annan forskning inom hemtjänst har varit av mer ingenjörsmässig karaktär, där man har påpekat problemen med att effektivt planera antalet vårdgivare till brukare och försökt lösa detta med hjälp av matematiska modeller (Lanzarone et al. 2012; Rasmussen et al. 2012). Groop (2012) drar utifrån sin studie av hemtjänst i Finland slutsatsen att det trots den höga pressen på hemtjänstens personal ändå finns möjligheter att effektivisera verksamheten och använda kapaciteten på smartare sätt. Ett sätt att använda kapaciteten bättre är att försöka sprida ut hemtjänstinsatser utmed hela arbetsdagen och inte göra alla insatser på morgonen. Groop (2012) menar också att efterfrågan i hemtjänsten ibland kan vara överskattad vilket leder till att mer personalinsatser än nödvändigt allokeras till olika brukarbesök.

Forskning om ekonomistyrning och dess roll inom hemtjänsten är ett område som vi funnit vara tämligen begränsat. Två undantag är Carlsson-Wall et al. (2011) och Siverbo (2014). Carlsson-Wall et al. (2011) studerar intra-organisatorisk styrning i samarbetet mellan sjuksköterskor och undersköterskor i olika hemtjänstgrupper. De belyser förekomsten av så kallad social- och självstyrning bland sjuksköterskor och undersköterskor och att man har gemensamma normer då man tillsammans kämpar för brukarnas välbefinnande. I studien konstaterade man hur det ökade finansiella trycket på kommunerna under finanskrisen (början av 2000-talet) ledde till att social- och självstyrning bland grupperna förändrades till att grupperna blev mer stressade och självständiga. Siverbo (2014) undersöker kommunala benchmarkingnätverk och fokuserar på olika kommuner som gått ihop för att jämföra varandras prestationsdata för olika verksamheter, däribland hemtjänst. Siverbo (2014) tar dock inte sikte på intern benchmarking inom en och samma kommun, vilket i dagsläget utgör ett väldigt utforskat område.

Befintlig forskning om ekonomistyrning i hemtjänsten är således väldigt tunn och de studier som finns omfamnar inte styrningen ur ett djupt och brett perspektiv. Det är idag vanligt att man studerar ekonomistyrningens innehåll som ett styrpaket (Malmi & Brown, 2008), där flera olika samverkande styrmodeller tillsammans utgör en organisations styrning. Studier som belyser ekonomistyrning på detta djupgående sätt är väldigt sällsynta när det gäller hemtjänst och kommunal sektor överlag.

1.3 Forskningsfråga och syfte

Med hänsyn till de förhållanden som idag råder inom hemtjänsten, de brister i styrningen som påpekats av vår uppdragsgivare samt den begränsade forskningen om hemtjänstens styrning, har vi med denna uppsats fokuserat på att besvara följande forskningsfråga:

Vilka ekonomistyrningsmodeller utgör styrpaketet för hemtjänsten i Malmö stad, och hur kan detta styrpaketet förbättras?

Eftersom denna uppsats utgörs av ett uppdrag till Malmö stad har den ett tvådelat syfte. Den ena delen av vårt syfte är teoretiskt, och siktar på att bidra till forskningen när det gäller ekonomistyrpaketets utformning och utmaningar i hemtjänstmiljön. Den andra delen av vårt syfte är praktiskt, och speglar vår ambition att samtidigt komma med förslag på förbättringar till Malmö stad. En viktig del av vårt syfte är därför att också utarbeta egna förslag till hur ekonomistyrpaketet kan ändras för att bättre tillgodose de behov som vår uppdragsgivare efterfrågar.

1.4 Avgränsningar

Då denna fallstudie omfattar hela Malmö stad har vi pga. resursbrist varit tvungna att avgränsa oss till att enbart studera två av fem stadsområden. En fallstudie där samtliga stadsområden inkluderas hade krävt mycket längre tid än vad vi hade till vårt förfogande. Vi har därför gjort en geografisk avgränsning när vi enbart har fokuserat på stadsområdena Söder och Väster. Några av anledningarna till att just dessa stadsområden valdes var deras möjlighet och villighet att dela i studien samt att ett av stadsområdena (Söder) använde sig av en specifik ersättningsmodell som var av stort intresse för oss att studera.

1.5 Disposition

Uppsatsens första kapitel ger läsaren en introduktion till det valda ämnet samt presenterar en problemdiskussion som utmynnar i uppsatsens syfte. I det andra kapitlet redogörs för de forskningsmetoder som har använts för att genomföra studien. Det tredje kapitlet utgör en kort beskrivning av hemtjänsten i Sverige. I det fjärde kapitlet presenteras empirin som utgör en sammanställning av det data som insamlats i form av intervju och dokumentstudier. I efterföljande kapitel 5 presenteras uppsatsens teoretiska referensram. I kapitel 6 görs en analys av teori och empiri. Analysen följs i kapitel 7 av en presentation av våra

förbättringsförslag till vår uppdragsgivare. Avslutningsvis presenteras i kapitel 8 studiens slutsatser samt även en diskussion kring resultat, metod och framtida forskning.

2. Metod

Syftet med detta kapitel är att beskriva det tillvägagångssätt som har valts för att genomföra studien. Vi redogör för den forskningsdesign och datainsamlingsmetod som funnits lämpliga för att besvara uppsatsens frågeställning. I kapitlet argumenteras också för valet av forskningsmetoder utifrån relevant metodiklitteratur.

2.1 Den induktiva forskningsansatsen

Den forskning som ligger till grund för denna uppsats har haft en induktiv ansats. Jacobsen (2002) förklarar induktiv respektive deduktiv forskningsansats som två olika strategier för att få grepp om verkligheten. Han menar att en induktiv strategi huvudsakligen går ut på att utifrån empiriska undersökningar generera teori. Forskaren har således inga större förväntningar på det som studeras utan ger sig ut i verkligheten och samlar in relevant information, som sedan systematiseras och blir grund för ny teori. En deduktiv strategi, som ofta ses som motsatsen till den induktiva, går istället ut på att utifrån förväntningar om hur världen ser ut (teori) införskaffa empiri för att se om förväntningarna stämmer överens med verkligheten.

Som beskrevs i inledningen är huvudsyftet med vår forskning att beskriva hur hemtjänsten i Malmö stad styrs samt ge förslag till förbättringar. Vi har därför inte varit ute efter att testa hypoteser av något slag, som Bryman och Bell (2013) menar är vanligt vid deduktiva ansatser. Ett av våra primära mål har istället varit att ge oss ut i kommunens verklighet för att få en bild av hur något fungerar och varför. Därför präglas vårt arbete av en induktiv ansats. Något som bör poängteras är att resultaten av denna uppsats varken är lämpade eller menade för att generera allmän teori, något som väldigt ofta kännetecknar den induktiva processen (Bryman och Bell, 2013). Det är vanligt att forskare utvecklar teori med hjälp av induktiv strategi, så kallad teoribildning på empirisk grund eller ”grounded theory”. Bryman och Bell (2013) påpekar dock att inte alla induktiva studier leder till generering av teori. Ofta fokuseras mindre på teoriformulering och mer på att generera intressanta och upplysande resultat. Det är just en sådan utgångspunkt som denna uppsats har.

2.2 Fallstudie som forskningsdesign

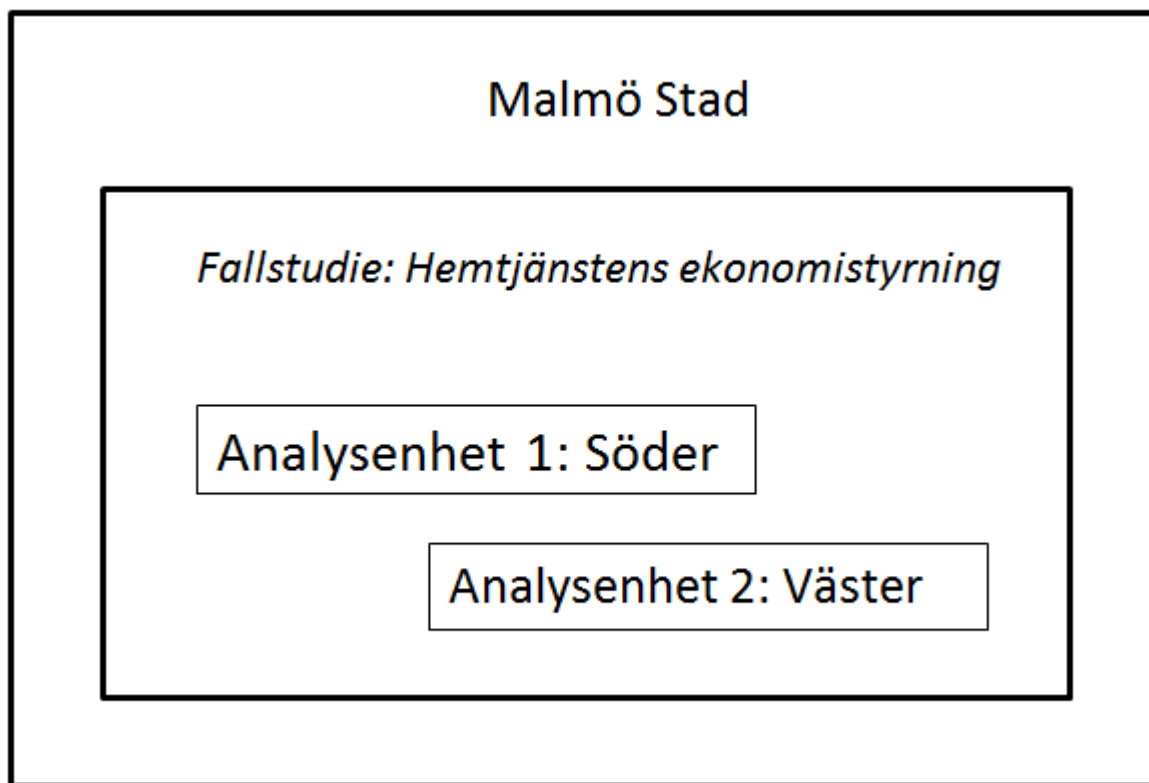
Yin (2007) förklarar begreppet forskningsdesign som en logisk sekvens som kopplar ihop empiriska data med undersökningens initiala forskningsfrågor och dess slutsatser. Han beskriver det samtidigt som en logisk plan för hur man ska ta sig från en uppsättning frågor till en eller flera slutsatser som berör dessa frågor. Fallstudien är en forskningsdesign vars grundläggande form rymmer ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall (Bryman & Bell, 2013). Enligt Bryman och Bell (2013) kan undersökningen av ett fall beskrivas som ett intensivt studium av en viss miljö eller situation, och att exempel på ”fall” kan vara en arbetsplats eller en organisation.

Denna uppsats inriktar sig uteslutande på studerandet av faktorer som berör ekonomistyrningen av hemtjänsten i Malmö stad. Forskningen har gjorts för att beskriva hemtjänstens ekonomistyrningspaket samt ge förslag på förbättringsåtgärder. När man, precis som vi, är ute efter att studera en företeelse i dess verkliga kontext och med fokus på aktuella skeenden, är fallstudien en metod att föredra (Yin, 2007). Vi ansåg att fallstudien också var lämplig för vår undersökning pga. att den tydligt inringar vårt forskningsobjekt (Malmö stads hemtjänst) och möjliggör en djup analys utav det. Vi anser att detta inte hade varit möjligt med andra vanliga typer av företagsekonomiska forskningsdesigner som t.ex. experimentell design (kräver kontroll av variabler som studeras och är vanligare inom organisationspsykologi), longitudinell design (tidskrävande och används för att kartlägga förändringar) eller tvärsnittsdesign (innebär ofta enkätundersökning av flera olika fall för att studera deras samband) (Bryman & Bell, 2013).

Av ovannämnda faktorer framgår det tydligt att hemtjänsten i Malmö är det ”fall” som vi har valt att studera. Stake (1995), refererad i Bryman och Bell (2013), förklarar begreppet *intern fallstudie* som en fallstudie med fokus på att få inblick i detaljerna som kännetecknar en specifik situation och inte på att få kunskaper om andra fall eller om generiska föreställningar. Vår undersökning kan därför också kategoriseras som en intern fallstudie utav hemtjänstens ekonomistyrning i Malmö stad.

Yin (2007) redogör för fyra olika former av fallstudier. Han skiljer t.ex. mellan enfallsdesign och flerfallsdesign, där den förra är inriktad på enbart ett fall medan den senare innebär att man undersöker mer än ett fall. Han menar också att en fallstudiedesign av varje slag

inbegriper viljan att även analysera kontexten som finns i relation till det fall eller de fall man har valt. I figur 1 nedan illustreras detta arbetes fallstudiedesign som en utav de fyra fallstudieformer som Yin (2007) nämner.



Figur 1. Figuren beskriver utformningen av vår fallstudie, en enfallstudie med två analysenheter. Kontexten för vår fallstudie är Malmö stad, och inom denna kontext har vi gjort en fallstudie av hemtjänstens ekonomistyrning. För att få en helhetsbild av verksamheten och hur den styrs har vi studerat de två analysenheterna stadsområde Väster och Söder. Figuren är baserad på Yin (2007, s 60).

2.3 Kvantitativ och kvalitativ forskning

Det är inom den metodologiska forskningen vanligt att man skiljer mellan så kallad kvalitativ och kvantitativ forskning. Bryman och Bell (2013) menar att det oftast handlar om distinktionen mellan kvantifiering av data (kvantitativ metod) och fokus på ord och dess innebörd (kvalitativ metod). Jacobsen (2002) gör en mer direkt indelning och menar att det enbart handlar om skillnaden mellan formen som information samlas in på, d.v.s. antingen med hjälp av ord eller av siffror. Han menar vidare att den kvantitativa metoden inom samhällsvetenskaplig forskning har som utgångspunkt att den sociala verkligheten kan mätas med hjälp av olika metoder och ge information i form av siffror. Ett exempel på en vanlig

kvantitativ datainsamlingsmetod är därför frågeformulär med givna svarsalternativ. Eftersom det är undersökaren som oftast definierar frågor och svarsalternativ i en kvantitativ metod är det många kritiker som menar att denna metod i samband med samhällsvetenskaplig forskning enbart mäter undersökarens förståelse av en företeelse. Istället anser anhängare till den kvalitativa metoden att man på bästa sätt förstår sociala fenomen genom att man får fram hur människor tolkar den sociala verkligheten, något som görs bäst med kvalitativa datainsamlingsmetoder som observation och ostrukturerade intervjuer (Jacobsen, 2002).

Yin (2007) menar dock att en fallstudie inte bör likställas med kvalitativ forskning. Han påpekar att även om det är väldigt vanligt med kvalitativa forskningsmetoder i fallstudier så finns det även fallstudier med mycket kvantitativa inslag. Fallstudier baseras därför ofta på blandningar mellan kvalitativ och kvantitativ information.

2.3.1 Valet av metod

Detta arbete är baserat på en mer kvalitativ ansats än en kvantitativ och de datainsamlingsmetoder som har använts har varit av en mer kvalitativ art. Vi har dock gjort dokumentundersökningar som främst består utav kvantitativ information. Vi har därför i vår fallstudie till en viss grad kombinerat kvalitativ och kvantitativ forskning, som enligt Yin (2007) är en vanlig företeelse. Att huvuddelen av vår data insamlats med hjälp av kvalitativa metoder beror mycket på uppsatsens syfte och dess problemformulering. En kvalitativ forskningsmetod, som enligt Jacobsen (2002) lägger stor vikt på detaljer, nyanser och det unika hos varje uppgiftslämnare, ansåg vi vara nyckeln till att få en tydlig och djup förståelse av förhållanden som berör ekonomistyrningens utformning i Malmö stads hemtjänst. Att göra detta med hjälp av en kvantitativ metod som enkätutskick hade naturligtvis inneburit att man får tillgång till mycket mer data, men den hade varit starkt begränsad då frågeformuläret hade utgått från vår ringa förståelse av ett komplext fenomen.

En annan stor fördel kvalitativ forskning, som vi också drog nytta av under detta arbetes gång, är att den möjliggör en flexibel forskningsprocess (Jacobsen, 2002). Jacobsen (2002) menar att en kvalitativ metod är att föredra när man inte har så mycket förkunskap om det ämne man ska undersöka och när man är öppen för oväntade händelser. Den kvalitativa processen blir därför interaktiv, d.v.s. att man under undersökningens gång kan gå tillbaka och ändra t.ex. problemställning i takt med att man får fram ny information. Man blir således inte låst i sin forskning utan det är lätt att röra sig mellan olika forskningssekvenser. Då vi i förväg hade en

väldigt liten insyn i hur hemtjänsten i Malmö var organiserad och hur olika processer fungerade underlättade den kvalitativa metodens flexibilitet vår forskning.

2.4 Datainsamlingsmetod

2.4.1 Kvalitativa datainsamlingsmetoder

Jacobsen (2002) redogör för fyra olika kvalitativa datainsamlingsmetoder: Öppen individuell intervju, öppen gruppintervju, observation samt dokumentundersökning. Yin (2007) lyfter fram intervju och observation som vanliga metoder när man utför fallstudier men påpekar också att det kan vara fördelaktigt att använda sig utav olika sorters informationskällor. Vi har i vår forskning insamlat information med hjälp av följande datainsamlingsmetoder: öppen och semi-strukturerad individuell intervju, öppen gruppintervju samt dokumentundersökning. I kommande avsnitt redogörs för respektive metod och deras tillämpbarhet i vår studie. Något som bör nämnas är att metoderna intervju och dokumentgranskning tidigare har använts i en undersökning som påminner om vår (Svensson, 2007). Det rör om ett konsultuppdrag där användningen av verksamhetsmått inom Malmö stads äldreomsorg granskas. Våra datainsamlingsmetoder är således redan beprövade inom samma forskningsområde, vilket vi anser ökar beviset på deras tillämpbarhet.

Som kan utläsas ovan så valde vi bort observation som datainsamlingsmetod. Observation brukar ofta delas in i typerna *direkt observation* och *deltagande observation*, där den senare även inkluderar forskarens egen medverkan i det som studeras (Yin, 2007). Jacobsen (2002) förklarar observation som insamling av information genom att undersökaren betraktar vad människor gör i olika situationer. Detta är därför en lämplig metod när man är intresserad av vad människor faktiskt gör och inte vad de säger och tycker. Anledningen till att vi valde bort observation är att vi inte ansåg det vara en lämplig metod för den information som vi ville få fram, d.v.s. information som berör hemtjänstens ekonomistyrning. Det rör sig således om fenomen som enligt oss inte är direkt observerbara, och dessa brukar inte fångas upp under observation (Jacobsen, 2002).

2.5 Intervju som metod

2.5.1 Urval av respondenter

Med tanke på att vi som undersökare hade en mycket begränsad förkunskap kring hur hemtjänsten fungerar och hur den är styrd, var det av stor vikt för vår studie att vi fick

intervjua folk med rätt kunskap. Eftersom kvalitativa undersökningar i regel är väldigt kostnadskrävande är det väldigt svårt att undersöka allt man vill och prata med alla personer man vill (Jacobsen, 2002). Vi hade också i åtanke att urvalet av respondenter till våra intervjuer hade stor påverkan på studiens giltighet (validitet) och vi gjorde därför en noggrann analys av diverse befattningar som finns i hemtjänsten. För att säkerställa ett bra urval av intervjurespondenter använde vi oss utav två kriterier som Jacobsen (2002) beskriver. Det första kriteriet var information, d.v.s. att urvalet starkt baserades på respondenter som vi ansåg ha tillgång till god och riklig information för vår undersökning. Vi fann att ekonomer med specialisering mot vård och omsorg, avdelningschefer inom vård och omsorg, utvecklingssekreterare samt sektionschefer inom hemtjänst var de som hade mest kunskap om hemtjänstens styrning.

Det andra kriteriet vi utgick från var en metod som Jacobsen (2002) kallar ”snöbollsmetoden”. Metoden innebär att man inledningsvis inte har mycket krav utan intervjuar först en respondent för att sedan av samma person få tips om vilka andra respondenter som kan vara intressanta och så rullar det vidare. Jacobsen (2002) menar dock att denna metod är väldigt krävande och riskfull då man lätt kan hamna i en återvändsgränd och får börja om intervjuerna. Vi använde oss ett litet tag av snöbollsmetoden i inledningen av vår studie för att snabbt komma igång med intervjuandet och för att etablera kontakt med nyckelpersoner. Efterhand som vi fick mer kunskap om vårt forskningsobjekt övergavs snöbollsmetoden och urvalet gjordes enbart utifrån kriteriet information.

Tabell 1. Intervjuschema

Namn	Yrkestitel	Plats	Typ av intervju	Utförandeform	Datum	Tid
Mats Hansson	Budgetchef	Malmö Stad	Öppen	Besök	2015.01.27	60min
Mats Carlfalk	Ekonomichef	Malmö Väster	Öppen	Besök	2015.02.09	70min
Eva Ström	Ekonom äldreomsorg	Malmö Väster	Semi-strukturerad	Besök	2015.03.03	50min
Rebecca Nannsjö	Utvecklingssekreterare	Malmö Väster	Semi-strukturerad	Mail		
Helen Hansson	Avdelningschef vård & omsorg	Malmö Söder	Öppen gruppintervju	Besök	2015.03.11	55min
Madeleine Moberg	Enhetschef hemtjänst	Malmö Söder	Öppen gruppintervju	Besök	2015.03.11	
Emil Svensson	Utvecklingsansvarig	Malmö Söder	Öppen gruppintervju	Besök	2015.03.11	
Jörgen Hoppe	Ekonom äldreomsorg	Malmö Söder	Öppen gruppintervju	Besök	2015.03.11	
Karin Göranson	Controller, vård & omsorg	Malmö Stad	Semi-strukturerad	Besök	2015.03.16	38min
Jörgen Hoppe	Ekonom äldreomsorg	Malmö Söder	Semi-strukturerad	Telefon uppföljning	2015.03.19	15min
Anna Persson	Sektionschef, enhet Gullviksborg	Malmö Söder	Semi-strukturerad gruppintervju	Besök	2015.03.20	80min
Gallo Martinez	Planerare, enhet Gullviksborg	Malmö Söder	Semi-strukturerad gruppintervju	Besök	2015.03.20	
Edita Durakovic	Sektionschef, enhet Augustenborg	Malmö Söder	Semi-strukturerad	Besök	2015.03.25	65min
Annika Granqvist	Budgetekonom	Malmö Söder	Semi-strukturerad	Besök	2015.08.04	90min

2.5.2 Ostrukturerade och semi-strukturerade individuella intervjuer

Primärdata i denna uppsats utgörs av informationen från samtliga intervjuer i tabell 1. Med primärdata menas upplysningar som en forskare samlar in för första gången, d.v.s. vänder sig till den primära informationskällan för en specifik undersökning (Jacobsen, 2002). Kvalitativa intervjuer är en lämplig datainsamlingsmetod när man har relativt få undersökningsenheter och när man är ute efter att få fram enskilda individers uppfattningar, inställningar och tolkningar av ett visst fenomen (Jacobsen, 2002). En annan fördel med kvalitativa intervjuer är att man har möjlighet att ställa följdfrågor till uppgiftslämnarna och på så sätt få en mer fyllig och detaljerad information (Bryman, 2011). Med tanke på den komplexa problemställningen och det stora induktiva inslaget i denna uppsats ansåg vi att djupgående kvalitativa intervjuer var det bästa sättet att få fram nödvändig information. Då hemtjänst och dess ekonomistyrning är något som utspelar sig i en social kontext, ansåg vi att specifika personers uppfattningar och erfarenheter var grunden till den bästa informationen. Samtliga intervjuer gjordes i form av besök hos uppgiftslämnare, förutom två mindre intervjuer varav en var en kort uppföljningsintervju via telefon och en annan som gjordes via mejl.

De intervjuer som vi har genomfört har nästan uteslutande varit individuella och semi-strukturerade, förutom tre av intervjuerna som var ostrukturerade. Två utav intervjuerna gjordes också i grupp och beskrivs mer nedan. I en semi-strukturerad intervju är samtalet mellan intervjuare och respondent inriktat på bestämda ämnen som forskaren i förväg har valt ut och dessa ämnen brukar normalt sammanställas in en intervjuguide (Dalen, 2007). Bryman (2011) menar att en semi-strukturerad intervjuform ofta väljs när man som forskare har ett tydligt fokus i sin undersökning. En helt ostrukturerad intervju tenderar däremot att likna vanliga samtal kring ett förutvalt ämne (Bryman, 2011). Som illustreras i tabell 1 var de två första intervjuerna individuella och ostrukturerade. Anledningen till detta var att meningen med de två första intervjuerna var att få inblick i de problem som fanns inom äldreomsorgen samt hur verksamheten var organiserad och finansierad m.m. I takt med att vi fick kunskap om detta så började vi avgränsa studien mot hemtjänsten och utarbeta intervjuguiden för kommande intervjuer, eftersom vi visste vilka frågor som var aktuella.

2.5.3 Öppen gruppintervju

I en gruppintervju intervjuar undersökaren en grupp samtidigt istället för varje individ för sig, och det är också vanligt att gruppens medlemmar inte bara svarar på frågor från intervjuaren utan även svarar på och ställer frågor till varandra (Jacobsen, 2012). I samband med att vi

skulle inleda vår studie av stadsområde Söder gjordes två gruppintervjuer med respondenter som på olika sätt var aktiva inom hemtjänsten (se tabell 1). En av gruppintervjuerna skedde på begäran av avdelningschefen inom vård och omsorg på Söder, som ville samla berörda parter för en gemensam diskussion. Av denna anledning valde vi att hålla denna intervju öppen för att kunna skapa en fri diskussionsmiljö och samla kunskap och erfarenhet från samtliga deltagare. Vi försökte dock ofta under intervjuens gång att rikta temat mot hemtjänstens utformning och dess ekonomistyrning, eftersom det under gruppintervjuer är lätt hänt att ett alltför brett tema leder till stor spridning i synpunkter och detta ökar risken för att intervjun spårar ur (Jacobsen, 2002).

Den andra gruppintervjun utgjordes av ett möte mellan en verksamhetschef och hennes planerare. Här valde vi att ha en mer semi-strukturerad form på intervjun eftersom vi i förväg visste vilka frågor vi behövde få svar på.

2.6 Dokumentundersökning

För att kunna komplettera våra primärdata och samtidigt få en djupare inblick i vilken ekonomisk och icke-ekonomisk information som produceras och används inom hemtjänsten har vi gjort omfattande dokumentundersökningar. Dessa dokument utgör en stor del av våra sekundärdata. Jacobsen (2002) förklarar sekundärdata som information som inte är insamlad direkt från källan utan det rör sig om upplysningar insamlade av andra och för andra ändamål. Yin (2007) menar att granskning av t.ex. administrativa dokument (skriftliga förslag, resultatrapporter, lägesanalys etc.), tidningsartiklar och mötesprotokoll är relevant och användbart i en fallstudie.

Vi ansåg dokumentundersökning vara extra relevant i vår studie med tanke på att ekonomistyrning är behäftad med mycket rapportering och skriftlig lägesbeskrivning m.m. Att vi gjorde en studie inom kommunal sektor underlättade också dokumentundersökningen enormt, eftersom vi hade tillgång till alla dokument då det rör sig om offentlig information. De dokument som vi har undersökt har framförallt varit årsredovisningar, kvartals- och månadsrapportering inom hemtjänsten, budgetuppföljning inom hemtjänsten, rapporter över icke-finansiell data samt olika planerade aktiviteter inom kommunen som har dokumenterats.

2.7 Studiens giltighet

2.7.1 Forskningens kvalitetskriterier

För att kunna bedöma hur god kvalitet en studie och dess forskningsresultat har brukar man ofta använda sig utav kriterierna validitet och reliabilitet (Bryman & Bell, 2013). Reliabilitet, eller tillförlitlighet, handlar om huruvida resultaten från en undersökning blir desamma om den skulle göras om på nytt (Bryman, 2011). Validitet, som ofta anses som det viktigaste forskningskriteriet, innebär bl.a. en bedömning av hur väl de slutsatser som genererats från en undersökning hänger ihop (Bryman, 2011). Bryman och Bell (2013) menar att båda kriterierna har sin grund i den kvantitativa forskningen och tar oftast sikte på att bedöma huruvida mätningar och mått av olika slag är konsekventa och hur väl de speglar det som mäts. Frågor som rör mätning brukar oftast inte vara av intresse vid kvalitativa studier och därför menar många att reliabilitet och validitet inte är till för att bedöma kvalitén i kvalitativa studier. Bryman och Bell (2013) poängterar dock att de finns anhängare till den kvalitativa metoden som menar att kriterierna även kan användas för att bedöma kvalitativa studier.

Yin (2007) menar att man vid fallstudier kan använda sig utav kriterierna reliabilitet, intern validitet och extern validitet för att bedöma forskningens kvalitet. För att säkerställa att vi har genomfört en studie med giltiga resultat som speglar verkligheten av det som undersökts har vi valt att vidta åtgärder som framförallt stärker den interna validiteten. Vi kommer nedan även att redogöra för hur vi tagit hänsyn till den externa validiteten och reliabiliteten i vår studie.

2.7.2 Intern validitet

Intern validitet inom fallstudier handlar ofta om att kunna styrka att det råder ett kausalt förhållande i de resultat man får fram, d.v.s. huruvida vissa betingelser verkligen leder till andra betingelser och inte bygger på falska samband (Yin, 2007). Intern validitet blir därför enligt Yin (2007) mest aktuell vid förklarande eller kausala studier, och inte vid deskriptiva och explorativa studier. Eftersom vår fallstudie i större drag är deskriptiv och explorativ valde vi att istället beakta intern validitet som ett kriterium som berör huruvida beskrivningen av ett visst fenomen är riktig (Jacobsen, 2002).

Jacobsen (2002) redogör för olika metoder som kan stärka den interna validiteten, och två utav dessa ansåg vi vara lämpliga för vår studie. Den första metoden går ut på att konfrontera de personer man har undersökt med slutsatserna som man har kommit fram till. Man kan

exempelvis göra detta genom att skicka en preliminär rapport till berörda respondenter och be om kommentarer kring innehållet. Poängen med detta förfarande är att undersöka i vilken grad uppgiftslämnarna känner igen sig med de resultat som presenteras, oberoende av varandra. Efter att vår studie sammanställts och färdigdokumenterats skickade vi ett preliminärt utkast till några av våra respondenter. Detta gjordes i första hand pga. att arbetet är ett uppdrag till Malmö stad och det fanns således ett intresse för resultatet. I samband med detta utskick bad vi uppgiftslämnarna att kommentera kring eventuella felaktigheter eller frågetecken i den information och det resultat som presenterats. Denna åtgärd gav respondenterna möjligheten att påpeka eventuella misstolkningar som vi gjort utav våra data, något som lätt kan hända i samband med intervjuer (Jacobsen, 2002).

Den andra åtgärden för att stärka den interna validiteten vidtog vi vid urvalet av respondenter till våra intervjuer. Jacobsen (2002) menar att man bör kritiskt granska de källor man använder sig utav och deras förmåga att ge den information som efterfrågas. Som beskrevs ovan valde vi nästan uteslutande att intervjua respondenter utifrån informationskriteriet, d.v.s. utifrån deras närhet och kunskaper kring det fenomen som vi undersökte. En annan viktig åtgärd som vi ansåg vara viktig för den interna validiteten var att överföra informationen från intervjuerna på ett tillförlitligt sätt. Vi spelade därför in alla intervjuer och transkriberade också innehållet.

2.7.3 Extern validitet

Extern validitet är inom fallstudier ett forskningskriterium som berör huruvida resultaten kan generaliseras utöver den aktuella fallstudien (Yin, 2007). Man brukar vanligtvis betrakta fallstudier som problematiska när det gäller den externa validiteten och kritiker menar att ett enda fall utgör en otillräcklig grund för generalisering. Bryman och Bell (2013) menar att det inte alls går att generalisera utifrån ett enda fall och påpekar samtidigt att generalisering inte är fallstudiens främsta styrka.

Som nämndes tidigare är syftet med vår studie främst att generera intressant information kring ett specifikt fall samt bidra med förslag som kan vara till nytta för vår uppdragsgivare Malmö stad. Vi har således inte haft någon intention att våra resultat ska generaliseras utöver vårt fall. Vi anser samtidigt att en del av våra resultat och slutsatser till en viss grad kan vara generaliserbara till andra svenska kommuners hemtjänst. Detta anser vi eftersom hemtjänsten är en väldigt homogen verksamhet med samma lagar och principer i hela Sverige. Denna form av generalisering kan till viss del likställas med det som Jacobsen (2002) benämner

generalisering till en teoretisk nivå, d.v.s. att den teori (det som hörts, lästs eller observerats) man får fram även ska vara giltig för andra fall. Vi kommer i detta arbetets avslutande kapitel att gå genom vilka delar av våra resultat som även kan vara relevanta för andra kommuner.

2.7.4 Reliabilitet

Syftet med reliabilitet är att säkerställa att om en annan forskare gör om ens studie med samma tillvägagångssätt så ska detta leda till samma resultat och slutsatser som den ursprungliga studien (Yin, 2007). Yin (2007) menar att en viktig förutsättning för att någon annan ska kunna replikera den studie man har gjort är att man dokumenterat sitt tillvägagångssätt så konkret som möjligt. För att möjliggöra en replikering av denna studie har vi ovan tydligt beskrivit våra datainsamlingsmetoder samt angett namnen på de personer vi har intervjuat. Skulle någon göra om denna studie och intervjua våra respondenter kring hemtjänstens utformning och dess styrning tror vi att chansen är stor att svaren och resultaten blir desamma som våra. Detta förutsätter dock att inte för lång tid har passerat och att inga större ändringar har skett, eftersom det ofta kan vara problematiskt att upprepa en kvalitativ studie då det är svårt att ”frysa” en social miljö (Bryman & Bell, 2013).

2.8 Val av teori

Eftersom denna studie är starkt induktiv har valet av teori i kapitel 5 påverkats mycket utifrån de empiriska resultaten. Även om vi visste att vår forskning skulle beröra området ekonomistyrning visste vi på förhand inte exakt vilken ekonomistyrningsteori som bäst lämpade sig för att förklara och analysera hemtjänstens styrning. Vilka teoretiska modeller som var lämpliga framkom istället mer och mer i takt med undersökningens gång. Det är därför vi också har valt att presentera kapitlet om empiri före teorikapitlet. Eftersom valet av teori bygger på våra egna uppfattningar om vad som lämpar sig bäst för att förklara hemtjänstens styrning, finns det fog för att kritisera vår teoretiska referensram. Det finns således en risk att vi har utelämnat relevant teori som också hade kunnat knytas till vårt forskningsobjekt.

3. Hemtjänsten i Sverige

I detta kapitel ges en kort introduktion till hur hemtjänsten i Sverige fungerar. Syftet är att främst belysa olika arbetssätt och tekniska innovationer som idag är vanliga inom hemtjänsten. Tanken är att detta kapitel ska underlätta för läsaren genom att öka förståelsen för mycket av det som senare nämns i empirin.

3.1 Rätten till hemtjänst

Hemtjänsten och hemsjukvård utgör tillsammans med vård i särskilt boende det som gemensamt kallas äldreomsorg. Äldrevården i Sverige är en del av den s.k. Socialtjänsten, vilket kommunerna är ansvariga för. Detta innebär att varje kommun ska erbjuda sina invånare sådana insatser som garanterar den enskilda individen en skälig levnadsnivå samt att insatserna är utformade på ett sätt som stärker möjligheterna för varje person att leva ett självständigt liv (Regeringen,2015).

3.2 Reformen inom hemtjänsten

År 1992 fick de svenska kommunerna, som redan hade ansvaret för hemtjänsten, också överta ansvaret för äldreboenden i det som kom att kallas ”Ädelreformen”. Ett år tidigare hade den dåvarande socialdemokratiska regeringen också implementerat en ny kommunallag som öppnade upp för en privatisering av offentligt finansierade välfärdstjänster. Detta innebar bl.a. att kommuner nu kunde dela upp äldrevården i två delar, en beställardel och en produktionsdel, och kunde välja att utkontraktera produktionsdelen till privata aktörer. Beställardelen utgörs av bl.a. biståndsbedömarna, som är de som avgör huruvida äldre ska få hemtjänst eller vård på särskilt boende. Produktionsdelen innebär den dagliga verksamheten som verkställer de beslut som biståndsbedömarna beställer. Denna modell brukar vanligtvis kallas för beställar-utförarmodellen, en modell som i princip alla kommuner idag har inrättat. Detta är ett tecken på hur den svenska äldrevården starkt har påverkats av de globala idéer och reformer som ”New Public Management” står för. (Szebehely & Trydegård, 2012)

År 2009 trädde Lagen om Valfrihetssystem (LOV) kraft i Sverige och är en lag som starkt har påverkat hemtjänstens utformning i många kommuner. Ett av syftena med lagen är att

underlätta för kommuner och landsting som vill öka valfriheten inom sina verksamheter och innebär bl.a. att valet av vem som utför stöd-, vård- och omsorgstjänster överläts till brukarna inom kommunen/landstinget (Prop. 2008/09:29). I propositionen till lagen står det vidare att den upphandlande myndigheten har rätt att välja om de vill ha ett valfrihetssystem eller inte, och såväl privata som ideella organisationer har rätt att ansöka om att bli godkända leverantörer till kommuner och landsting som valt att ha valfrihetssystem. En annan mening med lagen är det inte ska vara någon priskonkurrens mellan godkända leverantörer, utan den enskilde brukaren/patienten ska istället välja den leverantör som uppfattas ha bäst kvalitet.

3.3 Ersättningsmodeller

Lagen om valfrihetssystem bygger mycket på att det ska skapas en fungerande konkurrenssituation, som sedan ska bidra till ökad kvalitet, effektivitet och mångfald. Ett problem som kommunerna ofta ställs inför, framförallt när man har valt att införa valfrihetssystem, är hur hög ersättningsnivån ska vara till leverantörerna samt hur ersättningsnivån ska bestämmas. Ett svagt intresse från externa leverantörer brukar ofta kännetecknas av en låg ersättningsnivå för deras tjänster. Ersättningsmodell och ersättningsnivå har därför en stor betydelse när kommuner ska försöka skapa en effektiv konkurrenssituation. Bland Sveriges kommuner finns idag en trend mot att man beräknar ersättning till hemtjänstleverantörer utifrån någon av följande tre grunder: Biståndsbedömd tid i form av hemtjänsttimmar, utförd tid eller utförda aktiviteter. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009)

I takt med teknikutvecklingen inom hemtjänsten, som bl.a. inneburit införandet av olika planeringsprogram samt möjligheten för personal att registrera aktiviteter via mobiltelefonen, har möjligheterna ökat för kommunerna att på ett effektivt sätt planera och kartlägga aktiviteter i hemtjänsten. När det gäller ersättning utifrån biståndsbedömd tid ersätts produktionssidan beroende på hur många timmar hemtjänst som biståndsbedömningen beställer från utförarna. Kommunen bestämmer då via olika schablontider hur lång tid olika aktiviteter tar att utföra, och i samband med att en äldre beviljas vissa insatser omvandlas dessa till antalet timmar. Hemtjänstproduktionen ersätts därefter utifrån ett bestämt timpris. Praktiska svårigheter med denna ersättningsmodell har visat sig vara avvikelser mellan schablontiderna och vad det faktiskt tar att genomföra vissa insatser. Det kan då hända att man antingen övervärderar eller undervärderar en viss hemtjänstinsats. Det förekommer också

problem med att definiera vad olika insatser omfattas av. (Göteborgsregionens Kommunalförbund, 2009).

En skillnad mellan biståndsbedömd tid och utförd tid är att man vid utförd tid gör mätningar, oftast med hjälp av webbaserad mobiltelefon teknik där personal registrerar tidsåtgången, och sedan ersätter produktionen med exakt vad som utförts. Denna bit saknas ofta vid biståndsbedömd tid, d.v.s. möjligheten att följa upp hur biståndsbesluten faktiskt verkställs. Man bestämmer även här ett visst timpris som man ersätter leverantörerna med, men man får bättre översikt över hur lång tid insatserna tar i praktiken. Samtidigt kan incitamenten vid utförd tid minska för produktionssidan när det gäller att arbeta effektivt, eftersom de då får mindre betalt. Vissa kommuner tar den tekniska registreringen ett steg längre och mäter inte bara hur lång tid insatserna tar utan även vilka aktiviteter som utförs. De anställda inom hemtjänsten registrerar via mobiltelefonen då även in exakt vad som utförts och får ersättning utifrån detta. Man menar att ersättning utifrån utförd aktivitet ökar incitamenten för att arbeta effektivt samtidigt som man utför biståndsbesluten kvalitativt. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009)

I tabell 2 nedan illustreras de olika ersättningsmodellerna samt deras för – och nackdelar för kommun, brukare och anordnare.

Tabell 2. För och nackdelar med olika ersättningsmodeller inom hemtjänsten. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009 s 10)

	Biståndsbedömd tid	Utförd tid	Utförd aktivitet
Kommun	(+) Lätt att administrera (+) Små förändringar för anordnarna och kommunen (-) Begränsade incitament att utföra beslutet med risk för rättsosäkerhet och kvalitetsbrister	(+) Anordnaren har incitament för att utföra beslutet (rättssäkerhet, kvalitet) (-) Anordnaren har inte incitament att använda tiden effektivt (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration	(+) Anordnaren har incitament för att utföra beslutet (rättssäkerhet, kvalitet) samt att effektivisera verksamheten vilket kan skapa utrymme för att hålla nere ersättningsnivåerna (-) Kostnadsutvecklingen kan vara svår att förutse (-) Ökad administration, eftersom det kräver utökad klassificering av tjänsterna och registrering av utförda aktiviteter
Brukare	(-) Eventuell negativ inverkan på servicens kvalitet pga. begränsade incitament att utföra beslutet	(+) Utrymme att påverka innehållet för den biståndsbedömda tjänsten i dialog med anordnaren (+) Anordnaren har incitament för att utföra den beslutade tiden (rättssäkerhet, kvalitet)	(+) Anordnaren har incitament för att utföra de beslutade aktiviteterna (rättssäkerhet, kvalitet) (-) Risk för stressfylld kontakt med omvårdnadspersonalen
Anordnare	(+) Möjlighet att öka lönsamheten genom att "göra så litet som möjligt" för den garanterade inkomsten	(+) Utrymme för att påverka innehållet i tjänsten i dialog med brukaren (-) Avsaknad av incitament för att använda tiden effektivt	(+) Utrymme för att påverka lönsamheten genom effektivare tidsanvändning

3.4 Ersättningsnivå

I samband med att en kommun väljer en av ovan nämnda ersättningsmodeller uppkommer utmaningen med att bestämma ersättningsnivån, d.v.s. med hur mycket kronor i timmen man ska ersätta hemtjänstleverantörerna. Man måste således identifiera samtliga kostnader som berör hemtjänsten och fördela dessa ned på timnivå. Detta innebär att kommunen får göra en kostnadskalkylering, där man allokerar framförallt personalkostnader, lokal- och materialkostnader, administration- och ledningskostnader samt kostnader för *kringtid* till hemtjänstverksamheten och på så sätt får fram en timkostnad. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009)

Tabell 3. Exempel på en kostnadskalkyl där verksamhetskostnader kopplade till hemtjänsten allokeras ner till timnivå. I exemplet används pålägg med 25 % kringtid i timmen och den totala ersättningen i timmen till hemtjänstproduktionen blir 334 kr (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009 s 22)

Kommunspecifika värden	Exempelvärden	Kommunspecifik ersättningsnivå	Kr/timme
Personalkostnader		Personalkostnader, summa	205
Genomsnittlig månadslön hemtjänstpersonal	20 000	→ Lönekostnad	125
Genomsnittligt antal arbetstimmar per månad	160	→	
OB-tillägg, %-andel på grundlönen	5 %	→ OB-tillägg	6
Semester- och sjuksättning, %-andel på grundlönen	10 %	→ Semester- och sjuksättning	13
PO-tillägg, %-andel på grundlönen	42 %	→ PO-tillägg	61
Övriga kostnader		Övriga kostnader, summa	17
Kommunens totala hyreskostnader	800 000	→ Hyreskostnader	2 ←
Hemtjänst andel av fastighetskostnaderna (t.ex. % kvm)	5%	→	
Totala materialkostnader för hemtjänst	200 000	→ Materialkostnader	10 ←
Övriga kostnader för hemtjänst	100 000	→ Övriga kostnader	5 ←
Administrativa kostnader		Administrativa kostnader, summa	29
Andel av äldreomsorgens administrativa arbete knutet till hemtjänst, t.ex. antal årsarbeten i hemtjänst/hela äldreomsorgen	40%	→	
Äldreomsorgens kostnad för verksamhetsledning per år	800 000	→ Verksamhetsledning	16 ←
Hemtjänstens andel av kommunens administrativa kostnader (antal årsarbeten i verksamheten i hemtjänst/i all kommunal verksamhet som använder samma administration)	10 %	→	
Kommunens totala kostnad Ekonomiförvaltning per år	1 200 000	→ Ekonomiförvaltning	6 ←
Kommunens totala kostnad Personalförvaltning per år	500 000	→ Personalförvaltning	3 ←
Kommunens totala kostnad IT- & dataadministration per år	800 000	→ IT- & dataadministration	4 ←
Kringtid		Kringtid, summa	83
Genomsnittlig andel kringtid per timme hemtjänst	25 %	→ Ersättning för kringtid	→ 83
Volym		Ersättning per timme	334
Totalt antal timmar hemtjänst per år	20 000		

I kalkylen i tabell 3 görs ett pålägg för så kallad kringtid. Ersättning för kringtid innebär att hemtjänstleverantören blir ersatt för tiden som personal finns till förfogande, men som inte utgörs av så kallad brukartid (tid hos brukarna). Med kringtid avses framförallt gång- och restid, arbetsplatsträffar/möten, kompetensutveckling och dokumentation. En vanlig kringtid som man menar är generell för alla kommuner är 25 % kringtid per timme och denna procentsats användes också i räkneexemplet ovan. Kringtiden kan dock variera mycket mellan kommuner och hemtjänstgrupper beroende på geografiska avstånd samt hur mycket tid man avsätter för dokumentation, möten etc. Det är därför viktigt att man baserar kringtiden på faktiska förhållanden. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009)

Modern teknik inom hemtjänsten, som t.ex. rapportering av tid och aktivitet via mobiltelefoner, gör det möjligt att mäta verklig brukartid och kringtid eftersom all verksamhet

och dess tidsåtgång registreras i en databas. Denna teknik möjliggör därför för kommuner att bedöma hur kringtiden ser ut i just deras hemtjänst och beräkna en kommunspecifik kringtid. Att man idag kan mäta brukartid har också lett till utveckling på ett annat område, nämligen effektivitetsförbättringar. Genom att följa upp brukartid som ett nycketal arbetar många kommuner idag, ofta i samarbete med externa konsulter, med att försöka optimera verksamheten så att brukartiden ökar och kringtiden minskar. På detta sätt jobbar man mot att tiden ska användas så effektivt som möjligt, och det finns flera kommuner som uppvisat goda resultat med detta arbetssätt. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2011)

4. Empiri

I detta kapitel sammanfattas all empirisk undersökning som har genomförts. Kapitlet inleds med en kortare beskrivning av hur hemtjänsten är organiserad i Malmö. Därefter görs en verksamhetsbeskrivning som belyser förhållanden och utmaningar i hemtjänsten. Slutligen presenteras empiri som berör ekonomistyrning i hemtjänsten. All information i detta kapitel är baserad på svaren från de genomförda intervjuerna och interna dokumentundersökningar.

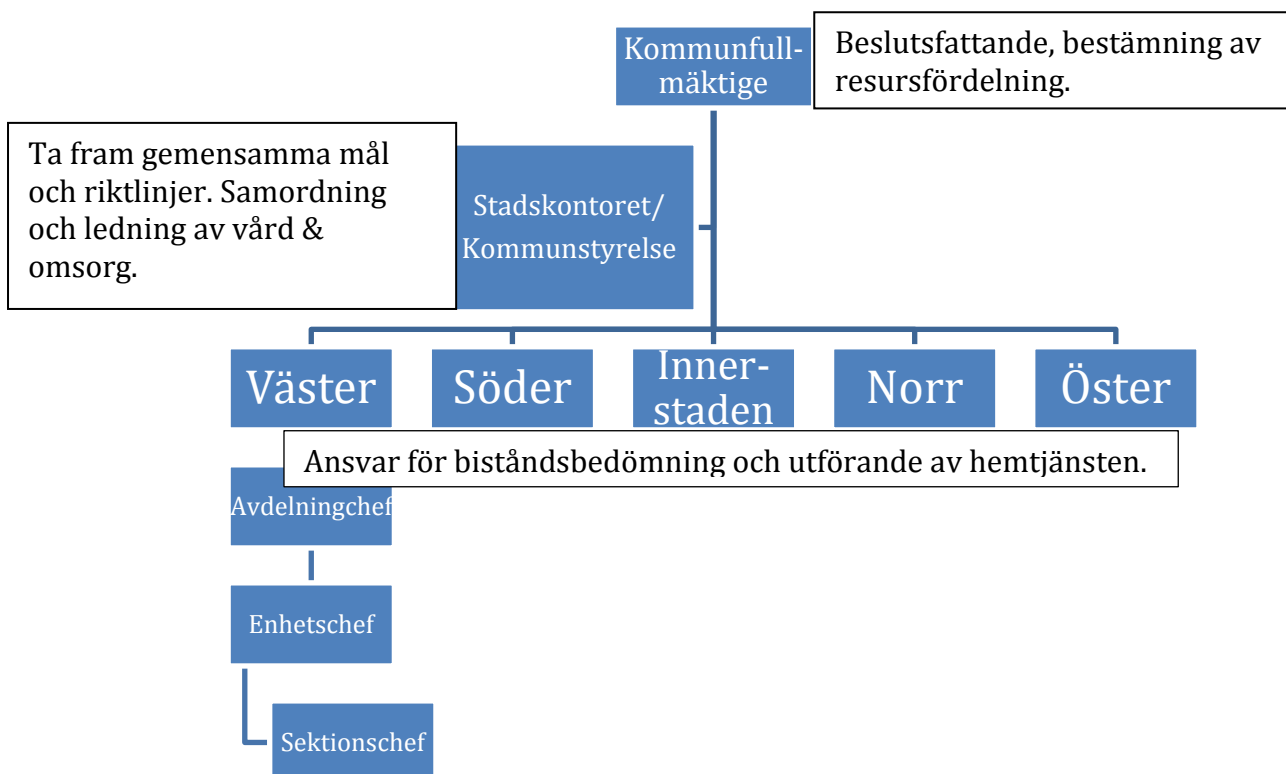
4.1 Organisation

4.1.1 Ansvar för hemtjänst

Efter en omorganisering som ägde rum i juli 2013 är Malmö idag indelat i fem olika stadsområden – Väster, Söder, Innerstaden, Öster och Norr. Det är stadsområdets förvaltningar som ansvarar för Malmös vård och omsorg, där hemtjänsten ingår. Stadskontoret spelar också en viktig roll genom att ta fram gemensamma mål och riktlinjer för Malmös vård och omsorg och se till att det följs av alla stadsområden. Stadskontoret agerar också som en stödjande funktion till kommunstyrelsen när det gäller samordning och ledning av kommunens vård- och omsorgsverksamhet. Kommunstyrelsen är stadskontorets politiska ledning och den leder och samordnar kommunens arbete och yttrar sig i frågor som kommunfullmäktige ska besluta om. Kommunfullmäktige har högsta beslutanderätt inom kommunen och fattar beslut i principiella frågor och i viktiga ärenden för kommunen. Bland annat bestämmer kommunfullmäktige om hur fördelningen av resurser till stadsområdena ska se ut.

Äldreomsorgen består i huvudsak av vård i särskilt boende, som kan delas upp i gruppboenden, korttidsboenden samt demensboenden, och vård i ordinärt boende (hemtjänst). Vad det gäller vård i särskilt boende så har man inom Malmö stad valt att införa ett valfrihetssystem, baserat på Lagen om Valfrihetssystem (LOV), vilket innebär att det finns utkontraktering av verksamheten till externa aktörer. Inom Malmö finns det därför både kommunal samt privatägd/extern verksamhet inom äldreboenden. Däremot har man valt att inte införa valfrihetssystem inom hemtjänsten, utan den organiseras i helt och hållet av kommunen i egen regi. Inom stadsområdena ansvarar man både för biståndsbedömning och utförandet av hemtjänsten och verksamheten är således uppdelad i en beställar-utförarmodell. Beställarsidan tar hand om ansökningarna och handläggningarna och ser till att invånarna som har rätt till hemtjänst får den omsorg de behöver. Produktionssidan innebär den dagliga

verksamheten där hemtjänsten utförs i form av olika hemtjänstgrupper som ansvarar för olika geografiska områden i stadsområdet. Varje stadsområde består ungefär av 10 - 15 olika hemtjänstgrupper, och varje grupp ansvarar för 100-150 vårdtagare. Hemtjänstgrupperna består i genomsnitt av 30 anställda, som oftast utgörs av undersköterskor och sjuksköterskor. Varje hemtjänstgrupp har en sektionschef, vars uppgifter är att fungera som en arbetsledare och leda och fördela det operativa arbetet. Över sig har sektionscheferna en enhetschef, som har ett mer övergripande ansvar över stadsområdets hemtjänst och arbetar på så sätt ”genom” sektionscheferna. Varje stadsområde har också en avdelningschef för vård och omsorg, som är chef över enhetscheferna och sektionscheferna.



Figur 2. Organisationsschema över de kommunala organ som har inverkan på hemtjänsten i Malmö.

4.2 Verksamhetsbeskrivning

4.2.1 Tyngre vård och ökade kostnader

Utförandet (produktionen) av hemtjänsten utgör idag en stor del av äldreomsorgsverksamheten i Malmö och anställer en stor del människor inom kommunen.

Hemtjänsten är en väldigt personalintensiv verksamhet, ungefär 80 % av alla kostnader utgörs av löneposter. En stor del av insatserna hos de äldre görs under dagen, framförallt på morgonen, men det finns även kvälls- och nattpatruller som ständigt är igång och är tillgängliga för de äldre. Beroende på hur det geografiska läget ser ut i de olika hemtjänstgrupperna i staden använder man sig av allt från bil till cykel och promenad för att ta sig till och från brukarnas hem. Till skillnad från äldreboenden innebär hemtjänsten en mer oviss och föränderlig miljö och försvårar därför både styrningen och den långsiktiga planeringen av verksamheten, något som diskuteras mer specifikt längre fram. Verksamheten är föränderlig och volatil på det sättet att det ständigt kommer in nya brukare samtidigt som befintliga försvinner. Äldre människor som tidigare har varit på sjukhus eller korttidsboende skickas hem och blir då berättigade till hemtjänst, samtidigt som tidigare brukare kan bli inlagda på sjukhus eller äldreboenden och försvinner då från hemtjänstgruppens lista. Detta sker även i äldreboenden, men dessa har ett ”tak” för hur många brukare de kan ta emot eftersom det finns ett bestämt antal rum/sängplatser.

Något som också starkt kännetecknar hemtjänsten i Malmö är det allt ökade kravet på effektivitet. Det gäller att kunna utnyttja tiden på bästa sätt och planera verksamheten så att onödigt spilltid minskas så långt det går. Detta är ett tydligt tecken på de förändringar som skett inom hemtjänsten i Sverige under de senaste decennierna, där den sociala biten av verksamheten har fått ge vika för effektivt resursutnyttjande.

”Från det att man kunde spendera flera timmar om dagen hos en brukare så handlar det idag ofta om 10 minuters besök, där man snabbt ger medicin och så är det hejdå! Detta är verkligheten nu och det är ett paradigmskifte som pågått i 50 år, man längtar som brukare och vårdare ofta tillbaka till det gamla när man kunde sitta ner och ta det lugnt”

(Anna Persson, sektionschef Gullviksborg/Hermosdal, Söder)

En annan aspekt som också förändrats under åren i Malmös hemtjänst är det ökade inslaget av medicinsk vård. Människor blir äldre och vill stanna hemma så länge som möjligt, samtidigt som sjukhusen vill minska tiden som äldre är inlagda på den slutna vården. Detta har lett till att insatserna i hemtjänsten idag ofta utgörs av mycket medicinsk vård och även tunga lyft, eftersom de äldre ofta är i ett så dåligt tillstånd att de är sängliggande och har svårt att själva resa sig upp. Detta innebär att många hemtjänstinsatser måste dubbel bemannas, d.v.s. att två vårdare hjälper en brukare samtidigt.

”Hemtjänsten nu, ser inte ut som den gjorde för ett antal år sedan. Det handlar inte längre bara om att städa, laga mat eller handla till gamla damer. Utan idag handlar det om mycket tyngre sjukvård” (Annika Granqvist, budgetekonom, Söder)

Det råder en delad uppfattning bland respondenterna om att det fördelas för lite resurser till hemtjänsten. Ett bekymmer som har dykt upp på senare tid är det allt större trycket från Region Skåne på Malmö kommun. Man menar att regionerna försöker spara pengar genom att skjuta över ansvaret för olika åtgärder på kommunerna, som i sin tur inte får något betalt för det. Ett exempel är ett avtal mellan Malmö kommun och Region Skåne som snart kommer att träda i kraft och innebära att kommunen snabbare måste hitta en lösning för äldre och sjuka som kommer ut från den slutna vården. Tidigare var det så att man hade fem dagar på sig från kommunal sida att hitta en lösning för patienter som kom ut från slutenvården. Dag ett innebar att patienten var utskrivningsbar och ”planeringsbar” och biståndsbedömarna hade då fem dagar på sig att göra en bedömning och hämta hem patienten. Denna tid skall nu förkortas till tre dagar, vilket kommer sätta en högre press på bl.a. hemtjänsten då man snabbare måste tillgodose insatser. Annika Granqvist, budgetekonom på Söder, uttrycker sin oro:

”Regionerna försöker spara pengar och skjuter över ansvaret på oss, utan att vi får mer skattemedel för detta. Efter dag tre skjuter man över betalningsansvaret på kommunen, och det är höga summor som debiteras”

4.2.2 IT system

Laps Care

Malmö stads hemtjänst är just nu inne i en stor förändringsfas när det gäller införandet av nya IT system i verksamheten. På flera olika fronter har man valt att byta till modernare system, som ofta är ihopkopplade med varandra. Genom att satsa på välfärdsteknologiska innovationer vill man erbjuda en modern vård och omsorg, samtidigt som man vill lätta på det hårda trycket som finns och kunna arbeta smartare och effektivare.

”Det handlar idag mycket om att man försöker investera sig ur det svåra läget i hemtjänsten” (Helen Hansson, avdelningschef vård och omsorg, Söder)

En stor satsning som gjordes för några år sedan var införandet av planeringssystemet Laps Care, som idag används av hemtjänstgrupper i hela Malmö. Laps Care är ett

schemaläggningssystem som är anpassat till hemtjänsten, där samtliga beviljade insatser för brukarna enligt biståndsbedömarnas beslut finns inmatade. Varje hemtjänstgrupp har en eller flera Laps Care-planerare som håller koll på vilka brukare som finns inne för tillfället samt vilka insatser som de ska ha dagligen. En dagsöversikt skrivs dagligen ut där man tydligt ser vilka brukare som ska ha vilken insats samt vilken vårdare som skall utföra den. Många inom hemtjänstverksamheten finner stor nytta med systemet. Gallo Martinez, Laps Care-planerare på Gullviksborg/Hermosdal, ser följande fördel med det nya planeringssystemet:

"Det är en övergång från att använda små lappar med brukarnas information till att ha alla brukarna inne i ett datasystem"

Intraphone

Ett annat system som är nytt inom Malmös hemtjänst och som idag testkörs i två hemtjänstgrupper är Intraphone. Med hjälp av Intraphone, som är ett webbaserat program knutet till hemtjänstpersonalens mobiltelefoner, kan vårdarna med hjälp av en tagg registrera exakt när de kommer in hos brukarna och när de lämnar. Man har också möjligheten att lämna meddelanden till nästa vårdare som kommer till brukaren. Om man t.ex. har öppnat fönstret i en lägenhet går det att spela in ett meddelande till nästa vårdare att denne ska stänga fönstret. Just nu pågår en upphandling av kommunen när det gäller systemet och därför är det enbart två hemtjänstgrupper som testkör Intraphone i väntan på upphandling. En av dessa hemtjänstgrupper är Gullviksborg/Hermosdal i stadsområde Söder, och man har upplevt en mängd fördelar med Intraphone.

"Man får veta hur väl planeringen som planerarna gör i Laps Care stämmer överens med verkligheten. Man får reda på exakt vad vilken tid insatserna tar, den objektiva sanningen"
(Galo Martinez, planerare Gullviksborg/Hermosdal)

Eftersom all aktivitet tidsregistreras kan man med hjälp av Intraphone få reda på exakt hur lång tid man är ute hos brukarna och utför insatserna, vilket gör att man kan få fram brukartiden för hemtjänstgruppen. Detta har visat sig vara fördelaktigt av flera anledningar. En anledning är att man får en bättre inblick i hur mycket vikarier som behöver tas in under sjukfrånvaro, eftersom man har god koll på hur lång tid insatserna tar i verkligheten. En annan anledning är att Intraphone förbättrar samspelet mellan planerare och övrig hemtjänstpersonal. Ifall någon t.ex. klagar på att vissa insatser planerats med för lite tid i Laps Care kan man gå

in i Intraphone, där den objektiva sanningen finns, och se om det verkligen stämmer och vilka åtgärder man kan vidta. Det finns således en koppling mellan Laps Care och Intraphone, då all information som finns i Laps Care överförs till Intraphone. Det är dock inte meningen att Intraphone ska fungera som ett kontrollerande verktyg av, utan mer som en kvittens för vad man faktiskt har gjort. Inledningsvis var personalen nervösa och tveksamma kring systemet, framförallt pga. den nya tekniska biten med mobiltelefon och risken för att känna sig kontrollerade. Efter flera utbildningar har man dock idag blivit vana vid systemet och det fungerar bra.

Procapita och Qlikview

Vid sidan om Laps Care och Intraphone har man inom Malmö stad nyligen också bytt verksamhetssystem inom vård och omsorg från det gamla systemet Origo till det nya Procapita. Det är tänkt att Procapita ska möjliggöra bättre uppföljningsrutiner jämfört med Origo, men man brottas idag fortfarande med att integrera systemet till verksamheterna. Ett annat system som också nyligen införts är en Qlikview-applikation för chefer inom vård och omsorg. Inom hemtjänsten är det tänkt att applikationen ska vara till nytta för framförallt sektionscheferna, eftersom den samlar all information från redovisnings- och verksamhetssystemen och gör den synlig för cheferna.

4.2.3 Ersättningsmodell

Man har inom de fem stadsområdena i Malmö fått väldigt mycket frihet när det gäller att utveckla egna arbetssätt och metoder. Ett exempel på detta har fram till år 2015 varit utformningen av ersättningsmodeller i hemtjänsten. Man har använt sig av olika sätt att ersätta produktionen av hemtjänsten när biståndssidan/beställardelen har köpt hemtjänst. I stadsområde Väster har man t.ex. tidigare använt sig av en "nivå-modell", där brukare kategoriserades i nivåerna 0 till 4 med tanke på hur stora behov de hade. Hemtjänstgrupperna blev sedan ersatta med en viss summa som hörde till varje nivå. I stadsområde Söder har man använt sig av beslutad tid som utgångspunkt för ersättning. Denna ersättningsmodell innebär att man ersätter hemtjänsten utifrån antalet biståndsbedömda timmar som genomförs. Fram till år 2015 fanns det inget enhetligt system för ersättning till hemtjänstgrupper inom Malmö stad. Detta innebär att man aldrig har haft möjligheten att jämföra prestation mellan hemtjänsten i olika stadsområden.

”Olika sätt att mäta pris, nivåer och timmar, gör att vi inte kan jämföra vad det är som skiljer sig åt mellan stadsdelarna.” – (Karin Göranson, controller vård & omsorg, stadskontoret Malmö)

En stor förändring som började gälla från och med januari 2015 är att alla stadsområden ska övergå till samma ersättningsmodell – ersättning utifrån beslutad tid i form av timmar. Denna modell, som sedan tidigare redan används på Söder, innebär att olika insatser inom hemtjänsten omvandlas till tid av biståndshandläggarna. Om en äldre dam exempelvis får bistånd för att få hjälp med toalettbesök, som kan ta 15 minuter, beställer biståndsbedömarna 15 minuter från produktionen som ersätts utifrån ett timpris. Ett annat alternativ hade varit att ersättning sker utifrån utförd tid, men det kräver att samtliga hemtjänstgrupper har möjlighet att registrera tid hos brukarna vilket idag bara två grupper i Malmö kan göra.

Eftersom man vid biståndsbedömd tid inte ersätter hemtjänsten utifrån faktiskt tid arbetar man med schablontider. På Söder använder man sig av olika schablontider som tagits fram i samarbete mellan framförallt vårdchefer, ekonomer och biståndsbedömare. Man har således gjort mätningar och undersökningar och tagit fram generella schablontider för hur lång tid olika insatser tar. I dagsläget har samtliga stadsområden, trots beslutet om ersättning i form av timmar, ännu inte påbörjat detta arbetssätt utan man blir tillsvidare anslagsfinansierad utifrån antalet anställda man har. Anledningen till att man ännu inte övergått till ersättning i form av biståndsbedömd tid är att man har haft problem med det nya verksamhetssystemet Procapita. Samtidigt håller man fortfarande på med ett projekt där bl.a. ekonomer från olika stadsområden försöker komma överens om ett gemensamt timpris som skall gälla för samtliga hemtjänstgrupper i staden. 2015 kommer att fungera som ett anpassningsår för detta projekt, där man gör kontinuerliga uppföljningar för att se hur det timpris man bestämmer sig för kommer att fungera som ersättning. En utmaning med timpriset är att göra en rättvis kostnadskalkyl där man allokerar framförallt personal- och administrationskostnader ända ner till timnivå. Detta ska utgöra ett timpris som på ett rättvist sätt täcker hemtjänstproduktionens kostnader. Det finns också en utmaning med att bedöma hur hög ersättningen för kringtiden skall vara, eftersom man i dagsläget inte exakt vet den genomsnittliga kringtiden i staden pga. att man inte har verktyg för att mäta tid i samtliga stadsområden. Man har därför utgått från en schablon på 25 % kringtid per timme, som är ett nationellt genomsnitt hämtat från undersökningar av Sveriges Kommuner och Landsting. I tabell 4 nedan illustreras hur man gjort för att komma fram till det nuvarande förslaget på 339,75 kr i timmen.

Tabell 4. Exempel på en allokering av hemtjänstkostnader som görs i projektgruppen som ansvarar för att beräkna ersättning för en timmes hemtjänst. Timpriset 339,75 kr är inget fastställt pris utan arbete pågår fortfarande där övervägningar görs om hur olika poster ska hanteras. Utgångspunkten för beräkningen är ett år med 160 arbetstimmar i månaden.

Ersättning ordinärt boende 2015			
(Dag, kväll, natt)			
		Ersättning kr/h	Kommentar
Personalkostnader			
Timlön		147,88	Genomsnittslön (23 322 kr/mån utifrån 160 h/mån) usk 2015
OB-tillägg	10,83%	16,01	Exempel innerstaden
Sjuklön	2,20%	3,25	Utifrån ca 6 sjukdagar
Semester	7,69%	11,37	Utifrån 20 semesterdagar (4 veckor)
HSL	0,00%	0,00	Delegerade HSL insatser
PO	38,46%	68,66	Sociala avgifter
		247,17	
Administrativa kostnader			
		12,63	Sektionschef (35 966*1,0145*1,3846 = 50 521 /160 tim/25 pers = 12,63)
Övriga kostnader			
		12,00	Övriga kostnader (bilar, IT, kapitalkostnader mm) inkl laps care-planerare
Kringtid			
	25,00%	67,95	Genomsnitt utifrån SKLs beräkningar
		339,75	

Den gemensamma ersättningsmodellen för hela staden kommer fortsatt att basera sig på biståndsbedömd tid i form av schabloner då man fortfarande saknar tekniska verktyg för att alla ska kunna beräkna utförd tid. Det finns en önskan om att man nu ska kunna jämföra stadsområdenas verksamhet när alla övergår till beslutade timmar som ersättningsunderlag.

”Vi skulle gärna vilja jämföra vår verksamhet med andra stadsområden då nästan bara vi har haft timmar som ersättningsunderlag. (Jörgen Hoppe, ekonom, Söder)

Bland våra respondenter finns det dock frågetecken kring systemet med beslutad tid i form av schablontider. En sektionschef i Malmö Söder, vars hemtjänstgrupp under flera år varit

timersatt, är kritisk till att man i schablontiderna inte tillräckligt beaktar faktiska förhållanden som råder inom hemtjänsten och menar att man inte får en tidsersättning som speglar verkligheten. Detta sker vanligtvis när man har hand om brukare som är väldigt sjuka och har stora behov. Tiden som det faktiskt tar att hjälpa denna person stämmer då ofta inte överens med schablontiden, utan man får ofta stanna kvar längre utan att bli fullt ersatt.

Sektionschefen i fråga ger följande förklaring:

”Om jag t.ex. får betalt för 15 minuter för ett toalettbesök, men den äldre råkar vara sängliggande, innebär det att jag inte kan stressa upp personen utan måste sakta väcka och förbereda. Säg då att mitt besök tar 30 minuter istället för 15 just för att man är sängliggandes. Att brukaren är sängliggande innebär ofta också att jag och en till kollega måste komma för att ta upp denne ur sängen - detta innebär 30 minuter gånger 2 personer, men jag blir enbart finansierad för 15 minuter” (Anna Persson, sektionschef på Gullviksborg/Hermosdal, Söder)

Det förekommer även att man ibland blir ersatt för en längre tid än vad en insats tar pga. att man gör samordningsvinster när man är ute på fältet. Det brukar därför ofta slå ut sig i längden menar vissa av respondenterna. Samtidigt ökar sannolikheten för att man blir orättvist ersatt om man inom sin hemtjänst har brukare med svåra sjukdomar och tunga behov. Att man använder sig av schabloner är således inte alltid ett rättvist system. Det finns också en uppfattning om att biståndsbedömarna inte bryr sig mycket om hur man utför en viss insats, utan att de gör en bedömning enbart utifrån hur lång tid det tar för en vårdgivare att utföra den och struntar i omständigheter som kan göra att två eller tre vårdgivare kan krävas.

”Om man säger en dusch tar 30 minuter, i vissa fall är detta en sanning o vissa fall är det inte” (Anna Persson, sektionschef Gullviksborg/Hermosdal)

Sektionschefer och ekonomer delar åsikten om att en prestationsersättning utifrån utförd tid hade varit det mest rättvisa systemet för prestationsersättning till hemtjänsten. Med tanke på att man jobbar med människor och att insatser kan skilja sig åt tidsmässigt från dag till dag anser man att det bästa hade varit att man blir ersatt utifrån den tid saker faktiskt tar. Detta ställer dock krav på den tekniska biten av verksamheten och innebär att samtliga hemtjänstgrupper måste ha ett system som Intraphone för att kunna registrera utförd tid. Man medger också att det kan uppstå en viss misstänksamhet mellan myndighet och verksamhet om man blir ersatt utifrån utförd tid, eftersom det ökar incitamenten för hemtjänstgrupper att arbeta långsammare och således få mer betalt. Respondenterna menar samtidigt att man måste

kunna lita på varandra som människor och anser att detta inte hade varit ett för stort bekymmer.

Ett annat problem som har uppmärksammats med timersättningen idag är att det råder oklarhet kring vad som är hemtjänst och vad det är man blir finansierad för. Det finns ingen enhetlig definition kring vad hemtjänst egentligen är, vad som definieras med t.ex. kringtid och brukartid och huruvida exempelvis dokumentationsarbete ingår i brukartid eller kringtid. Detta är något som uppmärksammats av ekonomer och vårdchefer och i projektgruppen som arbetar med att ta fram en gemensam timersättning arbetar man även med att komma överens om en enhetlig definition om vad som ska klassas som brukartid och kringtid. Man har även på verksamhetsnivå ifrågasatt de oklara definitionerna:

”Säger ekonomerna att ni ska få 30 minuter betalt för en viss insats, då måste vi veta exakt vad som ingår i de här 30 minuterna. 30 minuter innebär inte 30 minuter hos brukarna utan det innebär hela organisationen, utbildningar, kringtid, dokumentationstid – allt handhavande vid sidan om. Det är här man måste väga in vad hemtjänst egentligen kostar”
(Anna Persson, sektionschef Gullviksborg/Hermosdal)

4.3 Ekonomistyrning

4.3.1 Budgetstyrning

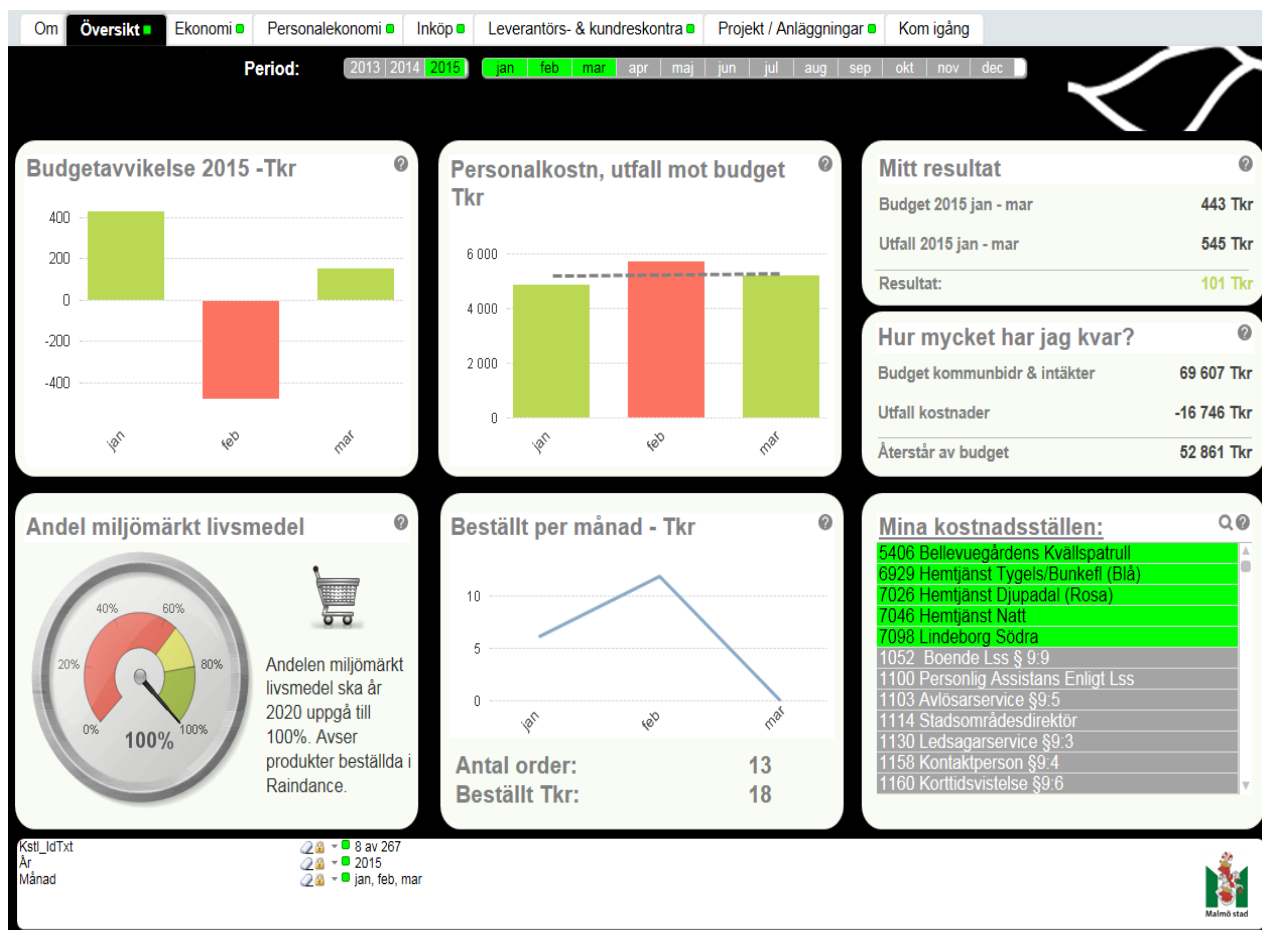
Budgeten spelar en väldigt stor roll inom styrningen av vård och omsorg. Efter det att stadsområdena blivit tilldelade finansiella medel utifrån resursfördelningsmodellen, ansvarar man själva för att fördela medel till sina verksamheter. Detta görs genom att man upprättar års- och månadsbudget. För hemtjänstverksamheten som helhet upprättar varje stadsområde en årsbudget och samtidigt upprättas också års- och månadsbudget för varje enskild hemtjänstgrupp. Budgetekonomerna på stadsområdeskontoret gör varje månad efter bokslutet en budgetuppföljning med sektionscheferna i de olika hemtjänstgrupperna. Ett av de viktigaste syftena med budgeten och budgetuppföljningen är att se till att resurser används optimalt. Målet är att se till att skattepengar används på ett bra sätt, det är inte meningen att verksamheten varken ska gå med överskott eller underskott, utan det ska helst gå jämnt ut och råda ekonomisk balans. Upprättandet av årsbudget för hemtjänstgrupperna är också en viktig del av stadsområdenas planeringsprocess, eftersom det ger en bild av det beräknade resursutnyttjandet för ett år fram.

Budgetuppföljningen görs ofta genom personliga möten där ekonomen och sektionschefen träffas. Syftet med uppföljningarna handlar ofta om att analysera bakgrunden till siffrorna och komma fram till vad som ligger bakom eventuella negativa avvikelser från budget. När man analyserar differenser från budgeten fokuserar man mycket på poster som rör löner, eftersom de utgör den största kostnaden. I stadsområdena budgeterar man på olika sätt också för antalet heltidsanställda vårdare och följer upp hur mycket personal man faktiskt har gentemot budget. Vid mycket negativa budgetavvikelser är det också vanligt att ekonomen och sektionschefen tillsammans gör djupare analyser i redovisningen för att få bukt med avvikelserna.

Ekonomerna i stadsområdena försöker så gott de kan vara tillgängliga och ha god kontakt med sektionscheferna och de arbetar mycket med att väcka intresse för den ekonomiska biten.

”Det är viktigt att jobba för att sektionscheferna ska vara intresserade av ekonomi, eftersom de inte är ekonomer i grunden” (Eva Ström, ekonom, Väster)

I arbetet med att få vård och omsorgschefer att bli mer ekonomiskt insatta har man, som tidigare nämnts, inom Malmö stad gjort en investering i en chefsanpassad Qlikview-applikation. Just nu hålls utbildningar för sektionschefer inom hemtjänsten om hur man använder applikationen och vilken nytta den har. I systemet samlas all verksamhetsinformation och presenteras i form av olika tabeller och diagram. Det rör sig för det mesta om finansiell prestationsmätning i form av budgetavvikelser under olika perioder. Men det finns även icke-finansiell verksamhetsinformation som berör sjukfrånvaro, antalet vikarietimmor m.m. Ett viktigt syfte med Qlikview är att sektionschefer ska ha intresse för siffrorna och själva kunna gå in och ta del av informationen utan att man alltid ska behöva göra en uppföljning tillsammans med ekonomerna. I figur 3 illustreras förstasidan av applikationen, d.v.s. det första man ser när man loggar in på Qlikview.



Figur 3. Det första sektionsscheferna ser när de öppnar upp Qlikview-applikationen.

4.3.2 Budgetens innehåll

Den budget som tas fram för varje verksamhetsår är till största del baserad på tidigare års resultat för hemtjänstgrupperna. Man budgeterar således för samma antal brukare som fanns under föregående år och att dessa ska generera samma intäkter till hemtjänsten som ersättning från biståndssidan. När det gäller verksamhetens kostnader utgår man från föregående års kostnader. Dock gör man ett tillägg för löneökningar beroende på hur mycket lönerna ökat inom kommunen från föregående år. Löneökningarna för Malmö stad får ekonomerna i stadsområdena i form av procentsatser som stadskontoret skickar ut. Procentsatserna läggs sedan på tidigare års lönekostnader och på så sätt budgeteras för kommande års löner för hemtjänstanställda. Budgeten för hemtjänstgrupperna är fast för hela verksamhetsåret, d.v.s. att man inte gör någon revidering av budgeten under året.

Som tidigare beskrevs så gör man på stadsområdeskontoret varje månad en uppföljning av samtliga hemtjänstgruppers budgetavvikelser. Tabell 5 och 6 visar hur det ser ut när man följer upp samtliga grupper budgetavvikelser i Söder.

Tabell 5 & 6. Tabell 5 visar budgetuppföljning för samtliga hemtjänstgrupper i stadsområde Söder år 2014. Uppföljningen görs månadsvis och varje månad läggs därefter in under året, tabellen är således ett utdrag från november 2014. Under juli månad görs ingen uppföljning då kraftiga och oregelbundna variationer uppstår pga. semesterveckor, vikarieanställda etc. Tabell 6 visar en bilaga till budgetuppföljningen för november 2014 och innehåller information om händelser som ska ge en förklarande bild till resultaten. Som tabellen visar handlar det mycket om respektive hemtjänstgrupps sjukfrånvaro, antalet timvikarier, nyinkomna brukare m.m.

	Ordinärt boende		Budgetuppföljning 2014 i tkr.								
	Febr	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Avvikelse hemtjänst											
1337 Lindängens hemtjänst	171	280	402	523	458		650	659	738	824	
1387 Balladen	-233	-298	-463	-534	-497		-462	-539	-528	-475	
1398 Serenaden	29	9	13	32	-48		-87	-20	5	79	
1588 Kvällspatrull Lindängen	-1	32	98	70	76		99	109	143	161	
1436 Gullviksb/Hermosdal	-263	-266	-269	-331	-616		-866	-858	-951	-940	
1466 Almhög	-44	-155	-178	-187	-200		-187	-265	-173	-70	
1487 Augustenborg	183	422	497	634	625		841	1037	1155	1340	
1725 Ormvråken	-35	25	-130	-231	-444		-682	-842	-866	-790	
1727 Söderkullagatan	-215	-381	-550	-682	-744		-883	-986	-1027	-943	
1430 Nydala	-207	-256	-335	-435	-502		-579	-624	-583	-566	
1792 Eriksfält	-114	-117	-199	-344	-526		-677	-846	-850	-777	
7991 Kvällspatrull Nydala/Erik	-18	-81	-144	-297	-425		-644	-769	-837	-909	
9559 Oxie	-315	-273	-116	-119	-332		-482	-548	-719	-705	
Summa prestationsersatt	-1062	-1059	-1374	-1901	-3175	0	-3959	-4492	-4493	-3771	0
Lindängengrupperna +589 tkr per 30 november.											

Anteckningar hemtjänst	
1337 Lindängens hemtjänst	Okt;0 timvik,15 h ötid pga sjukdom.2 brukare bortresta 1/2 mån,2 brukare inlagda 1 mån+1 st 0,5 mån+3 till korttid varav 2 hemma igen.5 brukare 2-mannains.
1387 Balladen	Okt; 139,5 h timvik; semester, vab, sjukfrånvaro. Ingen övertid aug, sept, okt. 3 brukare med 2-mannainsatser.
1398 Serenaden	Okt; 30 h timvik; sjukfrånvaro, semester. 16 h övertid okt pga sjukdom. 2 brukare med 2-mannainsatser.
1588 Kvällspatrull Lindängen	Okt; 213 h timvik; sjukfrånvaro, semester, AVA 72 h. Övertid h pga sjukdom, avslag från TCP. 8 brukare med 2-mannainsatser.
1436 Gullviksb/Hermosdal	Okt;158,25 h timvik;sem,sjukfrånv,föräldraled,VAB.Ötid okt 29 h;VAB,utb,utökade brukarins.11 dubbelbem + 2 vid dusch.Brukare borta 92 dgr.
1466 Almhög	Okt; 274 h timvik; sjukfrånv, sem, VAB. 26 h ötid okt pga sjukdom; avslag från TCP, 2 långtidssjukskrivnina kväll. 0.84 överanst. Intäkter Procapita.
1487 Augustenborg	Okt; 570 h timvik; sem, sjukdom, VAB, utökade insatser. Övertid okt 29 h pga sjukdom och VAB. 6 brukare 2-mannainsatser.
1725 Ormvråken	Okt;225,3 h timvik;sem,sjukfrånv.Ötid 132,25 h pga sjukdom,VAB,utökade brukarins.8 brukare med 2-mannainsatser.2 inlagda brukare.
1727 Söderkullagatan	Okt; 470,55 h timvik;sjukfrånv, sem. Ötid Okt 132,3 h pga sjukdom, VAB, utökade brukarins. 7 brukare med 2-mannainsatser. 4 inlagda brukare.
1430 Nydala	Okt; 296 h timvik; sjukfrånv, sem.Övertid okt 22,86 h pga sjukdom.2 brukare med 2-mannains, 1 st 3-mannains.7 inlagda brukare varav 1 15/10
1792 Eriksfält	Okt; 317,88 h timvik; sjukfrånvaro, kompledigt, utökade brukarins, sem. Övertid Okt 30 h pga sjukdom.6 st 2-mannains.4 inlagda brukare.
7991 Kvällspatrull Nydala/Eriksfält	Okt;119,15 h timvik;sjukfrånv,sem,utökade brukarins,VAB,kompledigt.Ötid Okt 53,77 pga sjukdom,utökade brukarins.8 st 2-mannains, 1 st 3-manna.
9559 Oxie	Okt;1199 h timvik;sjukfrånv,sem,VAB,avslut,möte,5 långtidssjuka,1 st 50%,1 st 25%.Ötid Okt 65 h.8 st 2-mannains + 5 st vid dusch.5 brukare inlagda.

4.3.3 Uppföljning av icke-finansiella nyckeltal

Förutom budgetuppföljningen har stadsområdena också olika rutiner för att följa upp data av kvalitativ karaktär. Ett vanligt sätt för stadsområdena att följa upp kvalitén i verksamheten är olika stickprov som görs i form av mindre brukarundersökningar där brukare får ge sin syn på hemtjänsten. Man följer även upp avvikelsestatistik där fel och brister i hemtjänsten redovisas. Exempel på fel kan vara om man råkat ge fel medicin till en äldre eller om man utfört insatser bristfälligt på andra sätt. För att förbättra kvalitén arbetar man med att minska sådana avvikelser. Olika fel eller klagomål tas vanligen upp med ansvarig sektionschef. På hemtjänstgrupp-nivå följer man främst upp icke-finansiella nyckeltal som berör sjukfrånvaro. Sektionscheferna brukar vid orimligt hög sjukfrånvaro kontakta personalen i fråga för att göra en djupare utredning kring frånvaron.

Även om det är tydligt att mycket fokus ligger på den ekonomiska uppföljningen och att hushålla klokt med befintliga resurser så arbetar stadsområdena mycket med att också integrera den kvalitativa uppföljningen då man jobbar för att brukarna ska få bästa möjliga service. Den allra viktigaste indikatorn för hur kvalitén i hemtjänsten upplevs bland brukarna är Socialstyrelsens årliga brukarundersökning som görs inom varje kommun. Det är dock inte stadsområdena själva som är ansvariga för denna undersökning utan via Socialstyrelsen administreras undersökningen centralt i Malmö stad. En enkät utarbetas av Socialstyrelsen och frågorna handlar om hur de äldre upplever äldreomsorgen. Det är en intensiv brukarundersökning som skickas ut till stora delar av staden. Socialstyrelsens brukarundersökning ses som en viktig del i kvalitétarbetet och resultaten ses som en fingervisning på hur bra kvalitén är. Resultaten på undersökningen redovisas ända ner på hemtjänstgrupp-nivå. Sektionscheferna har därför stor nytta av studien då de kan se hur kvalitén i ens eget område upplevs och vad man behöver arbeta mer med. Socialstyrelsens brukarundersökning görs en gång om året.

4.3.4 Uppföljning från stadskontoret

Vid sidan av stadsområdenas verksamhetsuppföljning av hemtjänsten görs även uppföljningar från stadskontoret. Dessa görs inte lika frekvent utan man gör var fjärde månad så kallad tertialrapportering. När det gäller vård och omsorg samlas framförallt ekonomisk data från samtliga stadsområden in och aggregeras ihop så att man får en helhetsbild av läget. På stadskontoret i Malmö sitter ett flertal controllers som arbetar med denna uppföljning. Man tittar främst på information som budgetavvikelser, antalet vårdtagare och olika priser som

berör t.ex. hemtjänsttimmar. Rapporterna är inte för detaljerade utan är tänkta att ge en helhetsbild. Rapporterna skickas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som underlag för beslut. Även kvalitativ data följs upp av stadskontoret då man har olika stadsgemensamma kvalitetsmål inom vård och omsorg. Brukarundersökningen från Socialstyrelsen är därför också av stort intresse för stadskontoret. Något som dock kännetecknar all den uppföljning av vård och omsorg som görs från stadskontoret är den dåliga återkopplingen tillbaka till stadsområdena. Man får således inte mycket feedback kring den information man rapporterar, något man jobbar på för att förbättra.

”Vi har idag inte mycket återkoppling i samband med rapporterna. Det är tänkt att det nya verksamhetssystemet Procapita ska underlätta återkopplingen i framtiden” (Karin Göranson, controller vård och omsorg, stadskontoret)

4.3.5 Budgetstyrningens inverkan på sektionschefer

Budgeten och uppföljningar av avvikelser kopplade till budget är den vanligaste metoden för stadsområdena att påverka sektionscheferna och deras hemtjänstgrupper i önskvärd riktning. Tanken är att budgetuppföljningen ska få sektionscheferna att leda verksamheten så att skattemedel nyttjas så effektivt som möjligt, vilket ofta innebär att hålla en optimal nivå av antalet anställda i förhållande till brukare. Det förekommer en enhetlig uppfattning om budgetstyrningen bland de sektionscheferna som har intervjuats. Deras uppfattning bygger mycket på att budgeten inte är tillräckligt anpassad och relevant för den verksamhet som hemtjänsten utgör, samt att informationen (budgetuppföljningen) kommer in för sent.

Budgetens relevans i en föränderlig miljö

Hemtjänsten är en väldigt föränderlig verksamhet där förutsättningar snabbt kan ändras från dag till dag. Den ena dagen kan flertalet nya brukare hamna i ens hemtjänstgrupp samtidigt som tidigare brukare kan försvinna. När man har en ersättningsmodell i form av biståndsbedömd tid, vilket alla stadsområden så småningom kommer att ha, blir den föränderliga miljön mer påverkande på verksamheten och det krävs snabba anpassningar i personalstyrka. Om befintliga brukare skulle försvinna innebär detta automatiskt att hemtjänstgruppen förlorar intäkter då timmarna minskar. Tvärtom blir det ifall nya brukare kommer in i området, man får då mer timmar och således mer intäkter. I båda fallen krävs att man snabbt antingen bemannar upp för att möta ett högre tryck eller snabbt bemannar ner för att man vid ett minskat tryck inte ska ha för många anställda inne.

Något som starkt försvårar möjligheten för sektionscheferna att snabbt anpassa arbetsstyrkan i förhållande till brukarna är ett politiskt mål som Malmö stad har infört. Det politiska målet, som måste implementeras i all verksamhet, är att man så mycket som möjligt ska minska andelen timvikarier och att man istället ska erbjuda månadsanställningar. Syftet med detta mål är att kommunen som arbetsgivare ska erbjuda tryggare arbetsvillkor. Implementeringen av detta politiska mål har dock visat sig gå rakt emot hemtjänstens och sektionschefernas mål om att snabbt kunna anpassa personalstyrkan och på så sätt kunna spara pengar. När man nu är tvungen att ha månadsanställda kan det vid förändrade villkor leda till att man under vissa perioder har för mycket personal. Anna Persson, sektionschef på Gullviksborg/Hermodal, förtydligar:

”Om mina timmar sticker upp, och jag bemannar upp med månadsanställda vikarier och sen helst plötsligt i mitten av månaden så dippar allting. Helt plötsligt förlorar jag 500 timmar hemtjänst och jag står där med för mycket personal, som jag inte får betalt för eftersom mina timmar har sjunkit”

Information om nya brukare kan komma väldigt snabbt från biståndshandläggarna. När det handlar om tyngre brukare, som exempelvis fått en stroke och skrivits ut från sjukhus, innebär det att man snabbt måste bemanna upp för att klara av att tillgodose en sådan brukares behov. Det kan handla om upp till åtta besök per dag vilket kan motsvara 30-40 timmar extra i månaden med tunga insatser som ofta kräver två vårdgivare. Vid sådana snabba förändringar måste sektionscheferna anställa månadsvikarier, men skulle förhållandena ändras och att dessa brukare eller andra exempelvis åker tillbaka till sjukhuset, då har man en period med för många anställda. Att kunna anställa timvikarier är därför mer lämpligt för sektionscheferna, men detta går idag emot Malmö stads mål som arbetsgivare.

De ovan beskrivna förhållandena om hemtjänstens stokastiska och föränderliga miljö är en anledning till att man ibland ser budgetens innehåll som missvisande. Man budgeterar alltid för samma förhållanden som föregående år, men faktum är att antalet brukare och nivån på deras behov kan ändras från dag till dag och det är således stor risk för att förutsättningar ändras från år till år. Ifall antalet brukare ökar jämfört med föregående år brukar det i regel inte vara ett problem eftersom man blir prestationsersatt för varje extra brukare som kommer in. Däremot kan budgeten bli missvisande om brukare försvinner jämfört med tidigare år, eftersom man förlorar intäkter men har kvar samma personal som budgeterats för året innan.

Att man dessutom måste ha minst månadsanställd personal gör det ännu svårare då man måste ha kvar anställda trots minskat behov. Det förekommer också en del frågetecken och frustration kring att man väljer att budgetera för fyra veckors semesterkostnader, när de anställda i själva verket har fem veckors semester. En av sektionscheferna håller med om att något som hade kunnat förbättra budgetens kvalitet hade varit en revidering av budgeten under budgetåret, för att bättre spegla de förhållanden som råder. Detta görs i dagsläget inte utan budgetarna är fast lagda för hela året.

”I hemtjänsten kan du aldrig veta, jag kan aldrig säga att det som händer 2014 också kommer att hända 2015” (Edita Durakovic, sektionschef Augustenborg, Söder)

Flera av respondenterna drar en parallell till budgetstyrning av äldreboenden och menar att budgetering är enklare i detta fall eftersom boendena har ett ”tak”, d.v.s. ett begränsat antal rum till brukarna. Man kan för äldreboendena därför lättare räkna fram ett kostnadstak och på ett rimligt sätt budgetera för hur mycket man har att röra sig med. Motsvarande sak är svårare att göra inom hemtjänsten, d.v.s. att bestämma ett tak för kostnaderna. Potentiella brukare av hemtjänst är många och folk flyttar dessutom runt i staden vilket gör det i princip omöjligt att förutspå antalet brukare och deras behov.

Edita Durakovic är sektionschef för hemtjänstgruppen Augustenborg på Söder, och har till skillnad från de flesta andra grupper ständigt positiva budgetavvikelser. Hon påpekar den goda kontakten hon har med ekonomerna och att hon själv visar stort intresse för den ekonomiska biten. Hon menar samtidigt att hon ibland har lite svårt att förstå budgetsiffrornas relevans:

”Ibland undrar man egentligen hur budgeten räknas ut, man misstror siffrorna lite grann. När man har gått plus en miljon när året e slut, så känner man kan det verkligen vara sant? Man tycker att så mycket har jag väl ändå inte hållit igen? Vi har ju t.ex. handlat en massa och köpt in nya cyklar till personalen.”

Sektionscheferns syn på budgetuppföljningen

Det är inte bara budgetens innehåll som ifrågasätts av sektionscheferna. När det gäller att agera utifrån de budgetuppföljningar som görs varje månad påpekas en stor brist, nämligen att rapporten kommer in alldeles för sent. Sektionscheferna menar att de inte har någon möjlighet

att påverka mycket just den månad som uppföljningen gäller eftersom informationen kommer i slutet av månaden. Idag samlas all verksamhetsinformation, inklusive budgetavvikelser, i Qlikview-applikationen och är tillgänglig för cheferna. Dock baseras all information på tidigare månader och aldrig för den aktuella månaden. På en fråga om vilken nytta som informationen i Qlikview har när det gäller styrningen av verksamheten svarar en av sektionscheferna följande:

”Jag hade ju behövt veta saker samma dag som de sker, problemet är att detta inte händer utan man har en förskjutning i systemen. Jag kan till exempel gå in och kolla och känner jaha, det var ju kul men decembers resultat har jag redan fått, jag vill veta vad som händer nu den 20e Mars. Det är där fördröjning ligger, jag har aldrig möjligheten att blicka framåt utan får alltid blicka bakåt” (Anna Persson, sektionschef Gullviksborg/Hermosdal, Söder)

Sektionscheferna har föreslagit att man eventuellt skulle kunna göra preliminära budgetuppföljningar någon gång i mitten av månaden. Detta skulle kunna ge en fingervisning på vart man är på väg kostnadsvis den aktuella månaden. Ekonomer på både Söder och Väster instämmer i att snabbare rapporter och bättre lägesbeskrivningar behövs. Man menar dock att det finns komplikationer med att göra snabbare bokslut, framförallt pga. av olika löneposter som alltid redovisas en månad fram. Man menar därför att ett preliminärt bokslut därför inte hade gett en tillräckligt rättvis bild av verksamheten eftersom alla kostnader inte hade kommit med.

4.3.6 Sektionschefers styrning av hemtjänstgruppen

Planering

Varje sektionschef i en hemtjänstgrupp har ett budgetansvar och uppgiften att leda arbetet så att god kvalitet upprätthålls samtidigt som resurserna nyttjas så optimalt som möjligt.

Sektionscheferna som har intervjuats lyfter upp olika faktorer som är viktiga för att man ska möta de krav som ställs på verksamheten. En viktig faktor är att man har en god relation och nära samarbete med sina planerare. Planerarna sköter genom Laps Care hur upplägget av insatserna ska se ut dagligen och veckovis. Det ingår inte i sektionschefernas ansvar att göra planeringen och de är oftast inte helt insatta i systemet. Det är dock viktigt att man håller koll på hur optimalt planeringen görs, d.v.s. undersöka så att det inte finns för mycket "luft" i schemat. En av sektionscheferna påpekar att det absolut viktigaste styrverktyg som hon

använder för att leda arbetet i önskad riktning är en planeringsöversikt, som hon ber om att få utskrivnen dagligen. Dokumentet visar samtliga brukare och deras insatser samt vilken personal som ska utföra besöken och när de ska utföras. På detta sätt kan sektionscheferna se till att tiden används optimalt och ifall det skulle finnas för stora luckor i schemat så kontaktar man planerare och den berörda personalen och ber om en förklaring. Det kan möjligtvis vara så att något speciellt behov för just den brukaren har dykt upp vilket gör att den dagen kräver extra mycket tid än vanligt. Daglig planering är således ett mycket viktigt inslag i sektionschefernas styrning. Figur 4 visar hur en daglig planeringsöversikt kan se ut.



Figur 4. En illustration över en planeringsöversikt från Laps Care. På den vänstra axeln (a-n) står personalens namn och alla rektanglar utgörs av dagens besök hos brukarna. Rektanglarnas varierande storlek visar hur mycket tid insatserna tar. Mellanrummen mellan varje rektangel utgörs av kringtid mellan besöken. (Bilden är en modifiering eftersom sektionscheferna av sekretesskäl inte kunde lämna ut en originalkopia där namn på personal och brukare står med.)

Kontakt med biståndshandläggarna

En annan viktig förutsättning för att sektionschefernas ska kunna uppnå bra ekonomiska resultat är att man håller en god kontakt med biståndsbedömarna. Detta är en faktor som främst kan påverka intäktssidan för hemtjänstgruppen, eftersom det är biståndsbedömarna som beställer timmar från hemtjänsten. Anledningen till att man bör ha god kontakt och bra

samarbete med biståndsbedömarna är för att man ska kunna undvika obetalda insatser. Det kan exempelvis finnas brukare som ber om vissa insatser, som att man ska handla mjölk till dem, fastän det inte ingår i deras bistånd och leder således inte till några intäkter till hemtjänstgruppen. Ett annat exempel är vissa brukare som missbrukar sitt trygghetslarm. Att man fått bistånd för trygghetslarm innebär att man kan tillkalla hemtjänstpersonal vid akuta situationer i hemmet. Vissa av brukarna missbrukar dock detta och larmar ibland enbart för att de kanske behöver hjälp med att gå på toaletten. Toalettbesök innebär i sig en egen insats som kräver bistånd, och när personalen rycker ut får gruppen stå för kostnaderna utan att få ersättning eftersom brukarna ofta inte har t.ex. toalettbesök i sitt bistånd. De äldre missbrukar ibland larmet eftersom de vill undvika att beviljas extra bistånd, då det kostar dem pengar. Edita Durakovic, sektionschef för hemtjänstgruppen Gullviksborg, menar att man kan vara snäll någon gång när brukarna ber om extra saker men att man till slut måste vara bestämd:

”Några gånger kan man vara snäll, för det är ändå människor vi jobbar med. Men till slut måste man sätta ner foten och säga till den äldre att nu får du bli utan din liter mjölk så länge du inte ansöker om bistånd för detta”

Det gäller även att vara bestämd med biståndshandläggarna och när situationer med obetalda insatser går för långt är det viktigt att sektionscheferna ringer upp och ber biståndsbedömarna att lösa situationen. Biståndsbedömarna får då göra en undersökning hos brukarna och kommer ofta fram till att brukarna är i behov av extra bistånd, precis som hemtjänstpersonalen påpekat.

Ledarskap och personalens inställning

I tabell 6 ovan kan man se hur samtliga hemtjänstgrupper på Söder mestadels hade negativa budgetavvikelser under år 2014. Två undantag fanns dock i Lindängens hemtjänst och Augustenborg, som gick väldigt bra budgetmässigt. De sektionschefer som intervjuats är eniga om att anledningen till att dessa grupper alltid går bra är att de som enheter kännetecknas av en mycket effektiv personal med en positiv inställning till sitt arbete. Edita Durakovic är sektionschef för Augustenborg på Söder, som ofta lyfts fram som ett exempel på en effektiv hemtjänstgrupp. Hon lyfter fram ledarskapet och sammanhållningen av gruppen som en viktig del i att det går så bra. Enligt henne gäller det att som sektionschef kunna leda på distans, det handlar inte om att vara ute på fältet och kontrollera folk utan man måste se till att få personalen med sig. På Augustenborg samarbetar alla medarbetare och

jobbar mot samma mål, från sektionschef och planerare till sjuksköterskor och undersköterskor. Ett exempel är återkopplingen från hemtjänstutförarna till sektionschefen och planerarna. Märker man t.ex. att en insats, som i en brukares bistånd står att det ska ta 30 minuter att utföra, i själva verket tar 15 minuter så meddelar man detta till planeraren. Istället för att få möjligheten att ”dra ut på” detta besök väljer man att underrätta planerarna, vilket gör att hemtjänstgruppen gör en effektivitetsvinst då man blir ersatt för 30 minuter men utför insatsen på 15 minuter. Fastän man ännu inte har Intraphone på Augustenborg så arbetar gruppen ändå mycket utifrån den faktiska tiden som insatserna tar att utföra. Det är dock inte ett IT system som förser sektionschefen med den faktiska tiden utan det är hennes egen ärliga personal. Även om Edita Durakovics ledarskap är en mycket viktig del i Augustenborgs framgång, så menar hon att det inte enbart beror på henne utan att gruppen som enhet alltid har en positiv inställning och en vana att arbeta effektivt.

”Man har som vana att komma tidigt till jobbet, ofta en halvtimme innan man börjar. Alla tar sina nycklar (till brukarnas hem) som de kommer behöva för dagen och sätter sig ner och tar en kaffe. Man gör detta alltså på sin fria tid och på detta sätt blir det ingen stress och köer till nycklarna när man väl börjar jobba. Detta är en självklarhet för dem. De älskar sitt jobb och vill kunna planera sin dag” (Edita Durakovic, sektionschef Augustenborg, Söder)

Enligt båda sektionscheferna som intervjuats råder inga konstigheter om att det är sammanhållningen och den positiva inställningen som gör att grupper som Lindängen och Augustenborg till slut alltid visar positiva budgetavvikelser. De menar att det kan finnas andra faktorer som t.ex. lite logistiska fördelar, men då de båda har jobbat som vikarierande sektionschefer ute hos andra grupper har de sett vad som tydligt utmärker just Lindängen och Augustenborg. Det är attityden hos personalen och hela hemtjänstgruppens sammanhållning. När man inom andra grupper ställs inför utmaningar och ber de anställda att utföra en viss aktivitet snabbare eller på ett annorlunda sätt, kan man mötas av svar som ”varför det, vi har aldrig gjort så förut?” eller ”det behövs mer tid”. I Lindängen och Augustenborg har man mer av en ”detta klarar vi”- attityd när man ställs inför utmaningar. Det är inom dessa två grupper vanligt att man tillsammans med sektionschef och planerar hittar olika sätt att optimera verksamheten. Om man t.ex. har en brukare som behöver mycket hjälp och kräver dubbelbemannade insatser, så hittar man ett sätt att effektivisera detta. Om brukaren i fråga kanske bara kräver två vårdare för att få hjälp upp ur sängen, så behövs bara dubbel personal i en eller två minuter och inte mer. Det finns då ingen anledning för den extra anställda att stanna kvar

hela besöket utan man ser till att hitta en optimal lösning där det kommer in extra vårdare just den lilla stund som det behövs och denna kan sedan fortsätter vidare till att göra annat.

5. Teori

I detta kapitel presenteras den teori som ligger till grund för studien. Teorin har använts som stöd och verktyg för att bättre kunna förstå, förklara och analysera empirin. Den teori som vi har behandlat har också använts som hjälpmedel för att kunna generera våra förbättringsförslag i kapitel sju. Detta kapitel behandlar teori kring framförallt ekonomistyrpaket, modern och traditionell ekonomistyrning samt prestationsmätning och benchmarking.

5.1 Ekonomistyrning

5.1.1 Definition

I nationalencyklopedin likställs begreppet ekonomistyrning med den engelska termen *Management Control* (NE, 2015). Två av de mest framstående forskarna inom ekonomistyrning, Anthony och Govindarajan (2007), menar att Management Control innebär påverkan av en organisations medlemmar i syfte att implementera önskade strategier. Merchant och Van der Steede (2007) är inne på samma linje och menar att ett bra utformat ekonomistyrningssystem kommer att påverka anställda i en organisatoriskt önskad riktning. Malmi och Brown (2008) sammanfattar styrning som olika system, regler, praxis, värderingar eller andra aktiviteter som finns till för att vägleda anställdas beteenden.

5.1.2 Ekonomistyrning som ett "paket"

De senaste åren har mycket fokus inom ekonomistyrningsforskning riktats mot att studera ekonomistyrning som ett "paket" bestående av olika sorters styrformer. En anledning till att ekonomistyrningen bör studeras som ett paket är att olika former av styrning i praktiken inte är isolerade från varandra utan det råder ofta koppling och samspel mellan dem (Malmi & Brown, 2008).

Det ekonomistyrpaket som Malmi och Brown (2008) har utvecklat är ofta en utgångspunkt vid studerande av ekonomistyrning som ett paket. Nedan redogörs för olika former av styrning som ingår i deras version av ekonomistyrpaketet.

Cultural Controls						
Clans		Values			Symbols	
Planning		Cybernetic Controls				Reward and Compensation
Long range planning	Action planning	Budgets	Financial Measurement Systems	Non Financial Measurement Systems	Hybrid Measurement Systems	
Administrative Controls						
Governance Structure		Organisation Structure			Policies and Procedures	

Figur 5. Innehållet i ett ekonomistyrningspaket (Malmi & Brown, 2008, s 291)

Cybernetisk styrning

Cybernetisk kontroll är enligt Green och Welsh (1988) en process som framförallt utmärker sig av följande innehåll: mätning av prestation, att prestation kan bedömas och jämföras utifrån givna standarder samt att feedback kan ges gällande önskade variationer av prestationen. Genom granskning av bedriven forskning inom ekonomistyrning har följande fyra styrtekniker kunnat identifieras som cybernetiska: Budgetering, finansiella mått, icke-finansiella mått samt så kallade hybridformer, som innehåller både finansiella och icke-finansiella mätetal (Malmi & Brown, 2008).

Benchmarking är ett styrverktyg som inte benämns i Malmi och Browns styrpaket. Otley (1999) argumenterar dock för att benchmarkingen också har en viktig roll i företagets ekonomistyrning.

Administrativ styrning

Malmi och Brown (2008) benämner den styrning som är förknippad med organisationsstruktur administrativ styrning. Att organisationsformen har styrningsfunktion påpekas av Otley och Berry (1980), som förklarar termen "Organizational Control" som olika sätt på hur organisationer förvaltar och reglerar sina aktiviteter för att kunna göra dem genomförbara och för att kunna nå uppsatta mål. Malmi och Brown (2008) menar också att administrativ styrning omfattas av att man försöker påverka beteenden genom att organisera anställda, följa upp deras prestationer samt bestämma olika former av ansvar som vissa individer ska ha. En vanligt förekommande form av styrning är i detta sammanhang

ansvarsfördelning och ansvarsenheter. Enligt Merchant och van der Steede (2007) ligger fokus i ansvarsenheter på att delegera ansvarsskyldighet till chefer för specifika enheters output och/eller input.

Vanliga former av ansvarsenheter är så kallade profit-centers, eller resultatenheter (Merchant & van der Steede (2007)). I en resultatenhet är chefen ansvarig för resultatet, d.v.s. skillnaden mellan intäkt och kostnad. För att en ansvarsenhet ska kunna klassas som en resultatenhet är det därför viktigt att chefen verkligen har möjligheten att signifikativt påverka både intäkter och kostnader som rör enheten.

En annan vanlig form av ansvarsenhet är kostnadscenter, som Anthony & Govindarajan (2007) definierar som en ansvarsenhet, vars input mäts i monetära termer men vars output inte gör det. Ett kostnadscenter innebär således en organisatorisk enhet som i stort sett enbart ansvarar för sina kostnader. Utvärderingen av en sådan enhet brukar ske i förhållande till hur väl man lyckas nå uppsatta kostnads mål.

Planering

Planering brukar ofta talas om som en del av budgetprocessen (Merchant & van der Steede, 2007), men Malmi och Brown (2008) kategoriserar det som en egen styrform. De menar att planering inte alltid görs med hänvisning till ett finansiellt perspektiv. T.ex. operationell planering brukar ofta omfatta listor på vad som ska göras och av vem, något som ofta inte har någon länk alls till ekonomi. Malmi och Brown (2008) identifierar två vanliga typer av planering – aktionsplanering och långsiktig planering. Aktionsplanering omfattar etablerandet av mål och handlingar för en nära framtid, vanligtvis den närmsta tolv månadersperioden. Vid långsiktig planering är det till skillnad från aktionsplanering mer fokus på mål och handlingar längre fram i tiden än tolv månader, och denna planeringsform har ett mer strategiskt fokus.

Kulturell styrning

Malmi och Brown (2008) kategoriserar så kallad kulturell styrning som en egen styrform. När man talar om organisationskultur brukar man oftast tala om gemensamma värderingar, övertygelser och sociala normer som påverkar hur organisationens medlemmar tänker och handlar (Flamholtz et al. 1985). Kraus och Lind (2007) tar upp termen social styrning, vilket innebär att värderingar, normer och kulturer påverkar beteendet hos organisationens medlemmar. Ett liknande resonemang förs av Ouchi (1979), som menar att så kallad klanstyrning innebär att olika grupper genom socialiseringsprocesser får speciella kunskaper

och värderingar som överensstämmer med organisationens. Han menar att klan-styrning åstadkoms när man etablerar gemensamma värderingar via "klanens" ritualer.

Den socialiseringsprocess som skapar klaner tar inte alltid sikte på hela organisationen utan ofta bildas gemensamma värderingar utifrån medlemmarnas profession eller deras tillhörighet i specifika organisationsdivisioner eller enheter. Dent (1991) instämmer i att det är vanligt att det förekommer olika subkulturer inom en organisation.

En annan form av styrning som nämns i forskningslitteraturen inom detta sammanhang är så kallad självstyrning. Carlsson-Wall et al. (2011) hänvisar till Hopwood (1974), som menar att självstyrning bl.a. handlar om en individs självsyn, integritet samt hur individen tar sig an sin yrkesroll. Självstyrning handlar således om hur den enskilda individen styr sig själv genom att ha en viss motivation och specifika värderingar som oftast är knutna till ens profession. Abernethy och Stoelwinder (1995) påpekar också hur professionella yrkesutövare, som utför komplexa yrken, ofta styr sig själva genom social- och självstyrning.

Belöning och kompensation

Malmi och Brown (2008) kategoriserar belöningssystem som en separat form av styrning i ett styrpaket även om det är väldigt vanligt att olika former av belöning och kompensation är kopplade till cybernetisk styrning. De menar att organisationer inte enbart belönar anställda med bonusar för att de uppnått resultat i enlighet med t.ex. budgetmål inom den cybernetiska styrningen, utan att det även finns andra orsaker med belöning. Syftet med belöningssystem är vanligtvis att motivera anställda att öka sin prestation och uppnå mål som överensstämmer med organisationens, och huvudargumentet för belöningar är de leder till att man anstränger sig ännu mer jämfört med när det inte finns någon form av bonus eller incitament (Bonner & Sprinkle, 2002).

5.2 Budgetering

5.2.1 Introduktion

Budgeten ses ofta som den vanligaste styrtekniken som organisationer använder och är ett viktigt verktyg för kunna planera och styra verksamheten. Bergstrand och Olve (1996, s 11) ger följande definition av vad en budget är:

”Ett handlingsprogram för hela företaget med mål och handlingsramar för resultatenheter. Den skall omfatta förväntade konsekvenser uttryckta i ekonomiska termer. Den skall vara baserad på angivna antaganden och förutsättningar för en bestämd tidsperiod”

Budgeten som styrinstrument har under senare år fått utstå mycket kritik. Bergstrand (2003) menar dock att eftersom budgeteringen ändå finns kvar på så många företag, trots den kritik som den har fått utstå, måste den också ha värdefulla egenskaper. Nedan redogörs för några av den traditionella budgeteringens viktigaste syften.

5.2.2 Planering och resursallokering

Ett av budgeteringens allra viktigaste syften är att möjliggöra planering för framtida verksamhet. Med utgångspunkt i företagets strategier anger budgeten utgångspunkter för det som skall göras kommande perioder i syfte att strategier skall uppnås (Ax et al. 2009). Anthony och Govindarajan (2007) menar att budgeten är ett effektivt verktyg för framförallt att den kortsiktiga planeringen, vilket normalt innebär ett år framåt. Eftersom budgeteringen ger en plan för verksamheten det kommande året får företagsledningen en god överblick och kan avgöra om inriktningen är den rätta för företaget eller inte (Bergstrand, 2003). Budgeten används oftast för att planera aktiviteter som försäljning, produktion, inköp och investeringsbedömning. Genom att analysera vilka resurser som krävs för de planerade aktiviteterna kan man via budgeten också planera för strömmarna av pengar i företaget, även benämnt likviditetsbudgetering (Ax et al. 2009)

I samband med att budgeten möjliggör planering för aktiviteter i olika företagsenheter bestämmer man också hur de tillgängliga resurserna ska fördelas på bästa sätt bland de olika enheterna. Ax et al. (2009) menar att man då gör en prioritering och kan allokerar resurser beroende på hur väl respektive enhet genererar nytta för pengarna. Bergstrand och Olve (1996) menar att resursallokeringen blir en viktig del av budgeteringen under framförallt besvärliga ekonomiska förhållanden, då företagsledningen är i störst behov av att prioritera bland enheter och verksamheter.

5.2.3 Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelning beskrevs tidigare som ett vanligt styrmedel bland organisationer. Anthony och Govindarajan (2007) påpekar att en bestämd budget ger en tydlig bild av vad varje chef/befattningshavare är ansvarig för. Budgeteringen är således ett viktigt medel för att åstadkomma en effektiv ansvarsfördelning då budgeten ställs mot utfallet i de olika

ansvarsområdena och ger en bedömning av om den ansvarige gjort ett bra jobb. Ax et al. (2009) menar att budgeten har en roll som ett signalsystem. Genom att man jämför budgeterade värden med faktiskt utfall för specifika nyckelparametrar kan man erhålla varningssignaler ifall något oplanerat har hänt. Detta leder till att den som är ansvarig då måste analysera detta problemområde och arbeta för att hitta lämpliga lösningar.

5.2.4 Målsättning och uppföljning

Förutom att delegera ekonomiskt ansvar ger budgeten också en målsättning för olika enheters arbete under framtida perioder (Ax et al., 2009). Verksamhetens olika mål kan då operationaliseras ner till de olika enheter som utför uppgifterna, och de har klart för sig vad som förväntas av dem. Ax et al., (2009) menar att detta är en förutsättning för att ha en decentraliserad organisation. Eftersom budgeten skapar tydliga målsättningar för olika resultatenheter, kan företaget arbeta på ett decentraliserat och motiverat sätt, utan att företagsledningen behöver ingripa och detaljstyra verksamheten (Bergstrand, 2003).

I många företag anser man att budgetuppföljning är ett av de viktigaste motiven till att man har en budget (Bergstrand & Olve, 1996). Bergstrand (2003) väljer att vid sidan av syftet med budgetuppställandet även beskriva specifika syften med budgetuppföljningen. Han anger följande fyra huvudsyften:

- Bidra till ansvarskänsla, genom personliga möten mellan budgetansvarig och dennes chef, som markerar allvaret i situationen.
- Förhindra en utveckling som inte är gynnsam.
- Skapa underlag för nästa budget.
- Underlätta kostnadsjakt, genom att man analyserar avvikelser mellan utfall och det som planerats.

Bergstrand (2003) poängterar att budgetuppföljningen inte enbart är en process där utfallsrapporter skickas ut, utan är framförallt ett möte mellan människor. Genom personliga möten mellan budgetansvarige och dennes chef, där det redogörs för vad som har hänt, blir budgeten verklig. Slutligen menar han att en förutsättning för att ovanstående syften med budgetuppföljningen skall nås är att man har avstämda, korrekta rapporter som är utarbetade med jämna tidsmellanrum samt att rapporterna tar hänsyn till företagets verksamhet.

5.3 Modern vs traditionell ekonomistyrning

Den kritik som under de senaste decennierna har riktats mot traditionell ekonomistyrning har ofta tagit sikte på den traditionella budgeteringen. Lindvall (2011) menar att detta inte är så konstigt då budgeteringen tillhör en av de äldsta och mest centrala styrmetoderna inom traditionell ekonomistyrning. I resterande del av detta avsnitt redogörs först för ett flertal områden där budgeteringen har fått utså mest kritik, med bl.a. Wallander (1995) som utgångspunkt. I avsnitt 5.3.3 utvidgas diskussionen till den traditionella ekonomistyrningens brister i helhet och ställs i kontrast mot de tankesätt som utgör en mer modern syn på styrning.

5.3.1 Kritik mot traditionell budgetering

Jan Wallander, före detta VD på Handelsbanken, är en av de största kritikerna av budgeten. Han anser att budgeten är en siffermässig sammanfattning av en mängd prognoser, och ifall dessa slår fel blir budgeten inget mer än en sifferlek. Wallander menar vidare att årsbudgetering och prognosarbete enbart baseras på tidigare utvecklingar och trender och att budgetar enbart slår in om utvecklingen fortsätter som tidigare. Han menar att detta är tämligen betydelselöst, då det som är intressant är att kunna förutse trendbrott som indikerar på att snabb anpassning och förändring behövs. Det kan finnas en risk för att budgeten inger en falsk föreställning om att man verkligen vet hur utvecklingen kommer att se ut, vilket skapar en känsla av säkerhet och trygghet samt försvårar anpassning och förändring. Budgeten innebär då inte enbart en arbetskrävande och harmlös process utan kan bli direkt farlig för företaget. (Wallander, 1995)

Liksom Wallander (1995) finns det fler andra forskare som har uppmärksammat svagheter men den traditionella budgetanvändningen. Otley (2006) hänvisar till Neely et al. (2001), som genom undersökning av praktisk budgetanvändning listar några av följande svagheter med budgetstyrning:

- Budgeten tar mycket tid att sätta samman.
- Budgeten är ofta ett hinder mot förändring.
- Budgeten medför lite värde, speciellt med tanke på tiden de tar att sätta samman.
- Budgetar tas fram och uppdateras allt för sällan, ofta årsvis.
- Budgetens innehåll är ofta baserad på omotiverade antaganden och gissningar.

Svagheterna i flera av punkterna ovan är ofta relaterade till den återkommande kritiken om att när budgetar väl ska användas och följas upp, så är innehållet ofta utdaterat, vilket innebär att hela budgetprocessen tappar värde (Hansen et al. 2003).

5.3.2 Alternativ till budgeten

I takt med all kritik som den traditionella budgetstyrningen har fått de senaste åren så har alternativa metoder till budgeten föreslagits av forskare och framförallt praktiker. De som t.ex. stödjer principerna bakom så kallad *Beyond Budgeting* menar att man helt och hållet bör slopa budgeten och istället utgå från metoder som prognoser och benchmarking (Otley, 2006). Wallander (1995) påpekar vikten av att man inte bör utvärdera företagets prestationer och resultat i kronor och ören jämfört med tidigare perioder, vilket budgetuppföljning oftast grundar sig på. Han menar att ett företags mål istället bör sättas och utvärderas relativt, d.v.s. i jämförelse med konkurrenterna i branschen. Den bästa indikatorn på att man presterar bra är om man förräntar sitt kapital minst lika bra, men helst bättre än, sina konkurrenter. Gör man inte detta så blir man för eller senare utslagen ur branschen.

Wallander (1995) beskriver hur man på Handelsbanken arbetar med att hitta relativa mål, som sedan leder till önskat praktiskt handlade. Inom Handelsbanken arbetar man för varje redovisningsperiod fram viktiga nyckeltal och jämför sedan de egna kontoren utifrån dessa mått. Även banken som helhet jämförs sedan med andra konkurrerande banker. Detta beskrivs av Wallander som en mycket effektiv metod och det ger Handelsbanken möjligheten att sätta relativa mål och samtidigt kontrollera de egna enheterna utifrån hur de presterar. Att arbeta med en sådan metod kan vara svårt om det inte finns tillräckligt med jämförbara enheter inom företaget. Wallander (1995) menar samtidigt att en annan viktig förutsättning för bra jämförelser är att verksamheten är homogen, vilket bankbranschen just kännetecknas av.

5.3.3 Den traditionella ekonomistyrningens problem

Vid sidan av kritiken mot den traditionella budgeten har det under de senaste åren också förekommit en debatt om bristerna med traditionell ekonomistyrning i helhet. Traditionell ekonomistyrning har vanligtvis betraktats som av central betydelse för den interna styrningen men det har visat sig att den inte har varit värdefull praktiskt, något som Kaplan och Norton (1996) anser beror att man förlitar sig för mycket på finansiell information. Lindvall (2011) tar upp behovet av en mer modern styrning. Han kritiserar bl.a. hur information tas fram och används i den traditionella ekonomistyrningen. Grundidén med styrning är att man har tillgång till och användning av information, oftast ekonomisk, och det är med denna man vill

leda företagets verksamhet. Det som Lindvall (2011) tar upp som brister i traditionell styrning är att man misslyckas med att ta fram väsentlig information som möjliggör konstruktiv uppföljning. Istället fokuseras det främst på informationen ska stödja organisationens chefer i deras traditionella arbetsuppgifter – att planera mäta och följa upp verksamheten. Detta leder ofta till en obalans mellan planering och uppföljning, eftersom mycket tid läggs på att t.ex. formulera budgetmål samtidigt som det läggs alltför lite energi på att följa upp och åtgärda uppkomna avvikelser. Lindvall (2011) menar att det ofta handlar om att informationen kommer in för sent eller att den uppfattas som missvisande och irrelevant.

5.3.4 Modern ekonomistyrning

Modern ekonomistyrning karaktäriseras starkt av att medarbetare skall involveras mer och framförallt att verksamhetsinformationen ska vara väsentlig, framåtriktad och lättillgänglig. En viktig idé med modern ekonomistyrning är tron på att anställda kan bidra mycket med aktivt deltagande. Här lyfts ofta termen *empowerment* upp, som bl.a. innebär att informationen i företaget ska spridas ut mer och på så sätt skapa bättre samordning och leda till att uppgifter kan genomföras snabbare och billigare. Traditionellt är det vanligt att högre chefer erhåller information först och sedan väljer hur den ska delegeras nedåt. Tanken med empowerment är att information skall göras tillgänglig fort för att sprida lärande och kunskap, men också för att öka motivationen hos de anställda då de känner att de har bättre koll och möjligheten att påverka saker. (Lindvall, 2011)

Enligt Lindvall (2011) delar traditionell och modern ekonomistyrning uppfattningen om att tillgång till information är av stor betydelse. Han menar dock att traditionell styrning sätter alltför stor tilltro till enbart ekonomisk information, medan modern styrning innebär att man försöker utveckla bredare och varierande information om verksamheten. Modern styrning brukar därför sägas vara processororienterad och har stora inslag av prestationsmätningar i verksamheten. Precis som nämns ovan finns det också idag krav på att information skall göras tillgänglig fortare än vad den har gjorts tidigare. Lindvall (2011) menar att distributionen av verksamhetsinformation under traditionell ekonomistyrning oftast är bunden vid specifika tidpunkter då ekonomiavdelningen lämnar standardiserade rapporter till befattningshavare. Det som nu efterfrågas, och som möjliggörs av modern informationsteknik, är en miljö där chefer, enskilda arbetare eller olika team kan få tillgång till den information de önskar när de vill och i vilket format de vill. När det gäller ekonomisk data är det till exempel vanligt att företag idag arbetar med att kunna producera snabbare bokslut pga. att tidsintervallen mellan

varje bokslut numera uppfattas som allt för långa. Lindvall (2011) menar att informationsdistributionen bör ändra form från en ”push- metod” (ekonomiavdelningen producerar information när de vill) och istället röra sig mot en ”pull-metod” (information hämtas då användaren behöver den). Med andra ord ska information vara efterfrågestyrd och inte utbudsstyrd.

En annan övergång som präglar moden styrning är övergången från reaktiv styrning (historiskt orienterad) till proaktiv styrning (framtidorienterad). En fundamental kritik mot traditionell ekonomistyrning är att den är alltför tillbakablickande och historiskt fokuserad. (Lindvall, 2011). Oftast är all information hämtad från redovisningssystemet, ett system som är till för att enbart hantera det som redan har hänt. En följd av detta blir ofta att styrinformation kommer fram till befattningshavare alldeles för sent. Detta påpekas också av Lord (2007), som bl.a. menar att traditionell ekonomistyrning är för historiskt fokuserad och inriktad enbart på finansiell data, medan en mer modern och strategisk styrning är raka motsatsen.

5.4 Prestationsmätning

Vid sidan av budgetering, produktkalkylering och intern redovisning, som är tänkt att i första hand mäta intäkter och kostnader, börjar det bli vanligt att företag också gör så kallade prestationsmätningar. Prestationsmätningar av olika verksamhetsaspekter kan i princip vara vad som helst, t.ex. mätningar vad som åstadkommit, genomförts eller vad som är tänkt att åstadkommas i framtiden. Ett prestationsmått kan definieras som ett tal eller annan storhet, som i komprimerad form förklarar en viss prestation. (Ax et al. 2009)

Historiskt sett har mycket fokus ägnats åt enbart finansiella prestationsmått, något som under 1990-talet ledde till en stor debatt då man ansåg att fokus på enbart finansiella styrtalet ledde till kortsiktigt tänkande och att man inte kunde vägleda och utvärdera organisationer i konkurrensutsatta miljöer (Kaplan & Norton, 1996). Detta ledde så småningom till utvecklingen av olika prestationsmätningssystem som omfattar både finansiella och icke-finansiella nyckeltal. Prestationsmätning har inte bara blivit vanlig inom privat sektor utan även i offentlig sektor. Fokus på att skapa värde för pengar har lett till stor spridning av prestationsmätning inom bl. a. kommuner (Kloot & Martin, 2000).

5.4.1 Olika sorters prestationsmått

Det har under de senaste decennierna funnits en stark trend när det gäller att i prestationsmätningen fokusera på mer än bara finansiella aspekter av verksamheten (Ittner & Larcker, 1998 ; Kald & Nilsson, 2000). Andersen och Fagerhaug (2006) tar upp begreppet prestationsdimensioner och menar att en variation av prestationsmått med olika parametrar är viktig för att man ska kunna förstå prestationen för en process och kunna hitta förbättringsområden. De ställer bl.a. upp följande tre dimensioner och parametrar mot varandra: finansiella kontra icke-finansiella mått, ”hårda” kontra ”mjuka” mått och resultatmått kontra processmått. Samtidigt poängteras det att prestationsmått ofta har en överlappande karaktär, ett mått kan t.ex. kategoriseras som både hårt mått och resultatmått.

Andersen och Fagerhaug (2006) förklarar hårda mått som ren objektiv fakta och något som kan mätas direkt, exempelvis genomloppstid. Motsatsen är mjuka mått, som är mer kvalitativa och svåra och dyra att mäta. Ett exempel på mjukt mått är kundtillfredsställelse, som ofta mäts genom enkäter. Vidare förklarar Andersen och Fagerhaug (2006) finansiella mått som mått där en valutaenhet direkt eller indirekt är måttenheten medan icke-finansiella mått är en allmän benämning på något som inte mäts i valutaenhet. De menar att en variation av både hårda och mjuka mått samt finansiella och icke-finansiella mått är önskvärd. Resultatmått och processmått är slutligen två väldigt viktiga begrepp, som inte nödvändigtvis är motstridande, men som båda bör beaktas och helst ställas mot varandra. Resultatmått anger resultatet av något som företaget åstadkommit, oftast i finansiella termer, men inte anger inte alltid *hur* detta har åstadkommits. Syftet med processmått är däremot att beskriva processegenskaper som är tänkta att påverka resultatet. Ett exempel på processmått är antalet möten som ett tvärfunktionellt team håller.

5.4.2 Prestationsmätningens syfte och riktlinjer

Det huvudsakliga syftet med prestationsmätning är att implementera företagets strategi (Ax et al. 2009). Det är främst vid den operativa styrningens delmål som prestationsmätning har sin funktion som strategiimplementeringsverktyg och några exempel på dess operativa syften är:

- Att skapa förutsättningar för att följa upp verksamheten och säkerställa så att uppställda mål uppnås.
- Att kommunicera ut i företaget det som anses vara viktigt, vad som bör fokuseras på samt vad som förväntas

- Att ge underlag för olika prestationsjämförelser (benchmarking) mellan t.ex. företagets egna enheter eller mellan företaget och konkurrenter.

Ax et al. (2009) nämner också viktiga riktlinjer som bör beaktas för att se till så att företagets prestationsmätning blir ändamålsenlig. En sådan riktlinje är t.ex. att prestationer som mäts ska kunna relateras till företagets strategi. En annan viktig riktlinje är att de prestationsmål som sätts ska vara motiverande, man ska som anställd veta syftet med målen samt ska man kunna känna att målen är realistiska och inte för högt satta. Slutligen är det viktigt att personalen ska veta hur de kan påverka prestationerna i önskvärd riktning. Just påverkbarheten är en annan viktig riktlinje, d.v.s. att personalen faktiskt kan påverka de prestationer som mäts.

Behn (2003) redogör också för prestationsmätningens syfte men riktar fokus mot enbart offentlig sektor. Han nämner åtta olika syften med att mäta prestation, varav två av dessa syften som är extra viktiga är lärande och förbättring. För att prestationsmätning ska leda till lärande underlättar det om måtten som följs upp inte är alltför många samt att deras betydelse tolkas på ett bra sätt. Att lära utav prestationsmätning är något som ofta är väldigt svårt. Behn (2003) understryker dock att benchmarking kan vara en metod som inom offentlig sektor underlättar lärande, förutsatt att den offentliga organisationen har förhållanden som möjliggör att man tar till sig lärdom.

5.5 Benchmarking

Själva ordet benchmark kommer ursprungligen från engelskan och betyder fixpunkt. Andersen och Pettersen (1997) och Karlöf (2009) beskriver benchmarking som en metodik för att kunna förbättra sin organisation genom att jämföra sig med andra enheter och organisationer som är de bästa inom sina områden. Inom management används benchmarking som riktpunkt för hur effektiv organisationen är genom att ta fram korrekta och jämförbara nyckeltal för att kunna lära av de bästa och utveckla sina egna processer. Anand och Kodali (2008) talar om att benchmarking som ett verktyg som ger ökad konkurrenskraft på marknaden. En mer filosofisk definition av benchmarking lyder:

”Benchmarking är konsten att vara tillräckligt ödmjuk för att erkänna att någon är bättre än dig och samtidigt vara vis nog att lära sig att bli lika bra eller bättre.” (Andersen & Pettersen, 1997, s 11)

Andersen och Pettersen (1997) och Karlöf (2009) betonar vikten av att benchmarking ska användas på rätt sätt. De menar att jämförelse av nyckeltal är viktiga men att processerna är viktigare, där beskrivning av dessa processer ska vara klara och korrekt beskrivna.

Huvudmålet med benchmarking är just att förstå och förbättra sina egna processer. Vidare ska man ha en god förebild, det vill säga att man ska välja de bästa att jämföra sig med för att på så sätt lära sig så mycket som möjligt. På så sätt ska man få inspiration och inte imitera andra organisationer. Dessa jämförelser ska sedan leda till att man kan utveckla och förbättra sin egen organisation. Omfattande studier visar att benchmarkingen har blivit ett av de mest använda styrverktygen av företag runtom i världen (Rigby, 2003).

5.5.1 Olika typer av benchmarking

Benchmarking innebär att man jämför den egna organisationen med en annan organisation, eller att man jämför de egna enheterna med varandra. Detta innebär att det finns olika typer av benchmarking beroende på vad man jämför. Enligt Andersen och Pettersen (1997) får man fram en lämplig benchmarkingmetod utifrån att man svarar på två frågor: vad jämför man och mot vem jämför man? Svaret på den första frågan leder oftast fram till följande två typer av benchmarking:

- *Prestationsbenchmarking*, som innebär att man jämför olika nyckeltal med andra organisationer för att på så sätt se hur bra man ligger till i förhållande till andra organisationer.
- *Processbenchmarking*, vars syfte är att lära av de bästa vad gäller hur man utför olika verksamhetsprocesser. Här vill man åt metoderna och vilken slags praxis man använder.

Processbenchmarkingen används allt mer enligt Andersen och Pettersen (1997) då prestationsbenchmarking inte ger så mycket information kring hur man kan förbättra sig, eftersom det är kopplat till enbart nyckeltal. Man brukar t.o.m. se prestationsbenchmarking, som inte efterföljs av en processbenchmarking, som en ”oäkta” benchmarkingprocess (Alstete, 2008).

Den andra frågan (mot vem jämför man?) leder enligt Andersen och Pettersen, 1997 till två huvudtyper av benchmarking, nämligen extern eller intern.

5.5.2 Extern benchmarking

Den externa benchmarkingen är ofta indelad i två former beroende på mot vem man jämför sig med (Andersen & Pettersen, 1997).

- *Konkurrentbenchmarking* innebär att man jämför sina prestationer med sina faktiska konkurrenter. Här är det viktigt att man hittar de bästa konkurrenterna för att analysen ska bli så bra som möjligt. Denna typ av benchmarking blir väldigt nyckeltalsfokuserad och kopplad till prestationsbenchmarking då det kan vara svårt att få tillgång till information från konkurrenter. (Ax et al. 2009)

- *Funktionell benchmarking* bygger på att man jämför sina processer eller funktioner med icke-konkurrenter inom samma bransch. Här försöker man att lära sig av sina närmaste. Med tanke på att man jämför med icke-konkurrenter så är chansen till att få tag på mer information större än när man jämför sig med konkurrenter. Ett exempel på funktionell benchmarking är när offentliga organisationer jämför sig med företag inom den privata sektorn. (Dorsch & Yasin, 1998)

5.5.3 Intern benchmarking

Andersen och Pettersen (1997) och Karlöf (2009) beskriver den interna benchmarkingen som att jämföra processer eller funktioner inom samma organisation för att kunna överföra framgångsrika metoder till andra enheter inom organisationen. Southard och Parente (2007) lyfter fram att en stor fördel med intern benchmarking gentemot extern är tillgängligheten till information, då det rör sig om samma organisation. En annan fördel är att det ofta anses vara lättare att implementera en ny process i en specifik enhet om det redan visat sig att en annan enhet i samma organisation har lyckats väl. Southard och Parente (2007) understryker vikten av att veta när man ska använda sig utav intern benchmarking och när man inte ska göra det. Risken och nackdelen med intern benchmarking är att om enheternas processer är dåliga så kan de komma att sprida sig i resten av organisationen, och man får ingen lärdom av vad bra metoder för olika processer är.

5.5.4 Förutsättningar för benchmarking

Andersen och Pettersen (1997) har identifierat olika faktorer för att lyckas använda benchmarking på rätt sätt. De menar på att benchmarkingmetodiken inte passar in i alla

organisationer och att rätt förutsättningar behövs. Dessa förutsättningar delas in i två grupper, strukturella och kulturella. De strukturella förutsättningarna är kopplade till resurserna, d.v.s. om organisationen har tid, kompetens, utvecklingspotential samt finansiella resurser för att genomföra en benchmarkingstudie. Den andra gruppen av förutsättningar är de kulturella. Här krävs det att man är ödmjuk både från ledningens sida men även från medarbetarnas och att man visar ett engagemang och vilja att utvecklas och förändras.

5.6 Styrmedel inom kommunen

5.6.1 Budgeten

Den kommunala verksamheten bedrivs vanligtvis av flera tusen människor och engagerar även utomstående aktörer såsom leverantörer och andra offentliga myndigheter. Enligt Anjou (2008) leder detta till stora samverkningsbehov, då alla inom kommunen måste veta vad de förväntas att uträtta och vara motiverade att uträtta sitt arbete. I det kortare tidsperspektivet brukar budgeten anses som kommunledningens viktigaste styrinstrument (Broman, 1983). I Sverige är det dessutom lagstadgat att kommunerna måste använda sig utav budgetar, vilket kan utläsas i följande utdrag ur Kommunallagen, 8: 4 §:

”Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår)” (SFS 1991:900)

Broman (1983) menar att budgeten inom kommuner ofta används som planeringsverktyg med ett resursorienterat synsätt. Detta innebär att man utgår ifrån tillgängliga finansiella resurser, som sedan fördelas ner till förvaltningar. Förvaltningarna får då så kallade ekonomiska ramar att röra sig inom, och de planerar sen vilken verksamhet som kan genomföras inom ramen för de tilldelade resurserna. Ett annat ord för detta är rambudgetering. Efter att ha tilldelats resurser utarbetar varje nämnd sina egna budgetförslag för verksamheten. Budgetens roll inom kommunal sektor har dock precis som i den privata sektorn fått utstå en del kritik i takt med att den offentliga sektorn under de senaste decennierna fått utstå en allt högre finansiell press har man försökt kontrollera den kommunala resursförbrukningen med hjälp av budgeten i första hand, vilket inte har lett till önskvärda resultat (Pendlebury, 1994).

5.6.2 Kommunal benchmarking

Ett bestående avtryck av New Public Management är det breda användandet av prestationsmätning inom offentlig sektor (Siverbo & Johansson, 2006). Trenden har inte stannat vid enbart prestationsmätning utan även kommunal benchmarking har blivit en

populär ekonomistyrningsteknik i västvärlden, även om det skiljer sig mycket i praxis beroende på enskilda länders reglering och kommunernas grad av självständighet (Kuhlmann & Jäkel, 2013). Bowerman et al.(2001) belyser att Storbritanniens regering ser benchmarking som ett viktigt redskap i moderniseringen av det offentliga tjänsteutbudet.

Siverbo (2014) menar att det finns vissa skillnader mellan offentlig benchmarking och benchmarking inom den privata sektorn. Han menar att offentliga organisationer i första hand under normala förhållanden inte konkurrerar med varandra. Bowerman et al. (2002) påpekar att offentliga organisationer till skillnad från privata företag inte har affärshemligheter sinsemellan, något som gör att man kan förvänta sig enkel tillgång till varandras information. Moriarty och Smallman (2009) menar att avsaknaden av marknadskrafter och konkurrens bland offentliga organisationer kan ersättas med att man istället jämför varandras kompetens och letar efter bästa praktik.

Efter en genomgång av befintlig forskning inom benchmarking identifierar Siverbo (2014) ett antal element som vanligtvis omfattar offentlig benchmarking. Han menar i likhet med bl.a. Alstete (2008) att benchmarking inom offentlig sektor bör bestå av både prestations- och processbenchmarking. De vanligaste måtten som enligt Siverbo (2014) förekommer inom offentlig benchmarking är kostnadskvoter (resurser i förhållande till viss aktivitet), aktivitetskvoter (hur en aktivitet utförs, exempelvis anställda per kund) samt även produktionsmått och resultatmått

Kommunala benchmarkingnätverk

Ett arbetssätt som har blivit populärt i framförallt Skandinavien är kommunala benchmarkingnätverk. Knutsson et al. (2012) tar upp ett svenskt exempel på detta - ett nationellt benchmarkingprojekt initierat av framförallt Sveriges Kommuner och Landsting, som pågick mellan 2007 och 2010 och involverade 190 utav Sveriges 290 kommuner. Projektet innebar bl.a. att olika nätverk bestående av fem till tio kommuner bildades och tog gemensamt fram mått som skulle jämföras. Tanken var att högpresterande kommuner skulle lyftas fram och inspirera andra kommuner att agera och förbättra sin verksamhet.

För att undersöka effekten av deltagandet i det nationella benchmarkingprojektet gjorde Knutsson et al. (2012) under tre år en studie med båda kvantitativa och kvalitativa inslag. Man kom bl.a. fram till att kommunerna varierade i att överföra erfarenheten från benchmarkingen till praktik i verksamheterna. I vissa fall förekom det att kommunerna tog med sig både

erfarenhet och de mått som utvecklats under projektet och implementerade det inom den egna verksamheten. I andra kommuner förekom inte detta, utan man avstod från att använda sig utav benchmarkinginformationen och klagade samtidigt på mätningarnas noggrannhet och andra externa faktorer. Dessa kommuner hade oftast låga resultat i jämförelserna och deras politiker visade inte mycket intresse i resultaten och valde att isolera projektet från de egna verksamheterna. Knutsson et al. (2012) menar också att en stor anledning till att många kommuner ursprungligen valde att delta i projektet kan vara institutionell press, eftersom deltagandet var frivilligt men många kommuner valde att delta. Kommunala politiker kan då se ett deltagande som ett sätt att skaffa sig legitimitet och behöver nödvändigtvis inte ha som huvudmål att benchmarkingen ska leda till framtida förbättringar och ändringar i processer. Detta bekräftas också av Ammons och Rivenbark (2008).

Siverbo (2014) har i en fallstudie studerat hur ett specifikt benchmarkingnätverk i Sverige har etablerats och hur det fungerat. Fallstudien omfattade fem kommuner i Bohuslän, som gemensamt har implementerat intern benchmarking och jämför varandras prestation. Studien visade att projektet, som inriktade sig på flera olika verksamheter men framförallt på vård och omsorg, inledningsvis gick trögt pga. svårigheter med att få med sig verksamhetscheferna. Cheferna inom vård och omsorg ansåg att projektet var för kostnadsfokuserat och att enbart kostnadsmått jämfördes, vilket faktiskt också var sant då målet med projektet var att man ville uppnå kostnadseffektivitet bland kommunerna. Man lyssnade på klagomålen och började införa mätningar som gick att relatera till verksamhetens verklighet, som t.ex. att jämföra kvalitetsundersökningar i äldreomsorgen. Detta ledde så småningom till att verksamhetscheferna blev mer engagerade i projektet och den nya informationen som mättes gav också värdefull insikt i verksamheten.

Efter sin studie drar Siverbo (2014) slutsatsen att en lyckad implementering av ett kommunalt benchmarkingnätverk kräver bl.a. skapandet av ett nätverk av aktörer med gemensamma intressen och god attityd. Han menar också att benchmarkingprojekt generellt inom offentlig sektor ofta kännetecknas av utmaningar som tekniska svårigheter, dåliga implementeringsstrategier och bristen på engagemang bland aktörer.

6. Analys av nuläget

I detta avsnitt presenteras en analys av teori och insamlad empiri. Avsnittet är indelat i två delar och grunden för diskussionen som förs i analysen är den första delen av uppsatsens forskningsfråga, d.v.s. hur hemtjänstens styrpaket är utformat. Inledningsvis definieras dagens styrpaket för hemtjänsten i Malmö genom att empiri om ekonomistyrning ställs mot teori som berör styrpaket. Därefter diskuteras utifrån empiri och teoretiska rekommendationer den cybernetiska styrningens syfte, funktion och brister vid styrningen av hemtjänsten.

6.1 Hemtjänstens ekonomistyrningspaket

6.1.1 Budgeten

Som tydligt framgår i empirin är budgeten det viktigaste verktyget för att styra hemtjänsten. Efter det att stadsområdena upprättat budget för hela hemtjänstverksamheten och för respektive hemtjänstgrupp, använder man främst budgetuppföljningen för att bedöma hur hemtjänstgrupperna presterar. Man utgår ifrån budgeten som en standard för hur väl man har presterat, med målet att man minst går jämnt ut och undviker stora budgetunderskott. Sektionscheferna får också feedback från ekonomerna främst utifrån budgetuppföljningens resultat. Samtliga tre av de ovan nämnda användningsområdena för budgeten inom Malmö stads hemtjänst har inslag av det som Green och Welsh (1988) kallar cybernetisk styrning, d.v.s. en process som innehåller mätning av prestation, bedömning av prestation utifrån en given standard och att feedback ges gällande önskad prestation. Den budgetstyrning som sker mellan stadsområde och hemtjänstgrupp kan således kategoriseras som starkt cybernetiskt utifrån den modell som Malmi och Brown (2008) presenterar.

Även om budgetstyrningen är mest förekommande på stadsområdesnivå görs det också budgetuppföljningar från stadskontoret i Malmö. Dessa uppföljningar är dock inte lika detaljerade utan man samlar bl.a. in budgetavvikelser som berör hemtjänst och äldreboenden i helhet. Man ger samtidigt väldigt lite feedback till stadsområdena kring den prestation som rapporteras. Green och Welsh (1988) tar upp feedbacken kring önskade variationer av prestationer som en del av den cybernetiska styrprocessen. Den budgetuppföljning som görs från stadskontoret kan därför kategoriseras som svag cybernetisk styrning jämfört med den budgetstyrning som råder på stadsområdesnivå.

Det är sektionscheferna i respektive hemtjänstgrupp som har budgetansvar och det är deras uppgift att se till så att verksamheten når önskvärda resultat i förhållande till budget.

Hemtjänstgrupperna utgör således decentraliserade enheter där ansvar har fördelats till sektionscheferna när det gäller att leda och organisera arbetet. Denna form av styrning, som omfattar organisationsstruktur och fördelningen av ansvar, kategoriseras av Malmi och Brown (2008) som administrativ styrning. Som framgår i tabell 5 utvärderas hemtjänstgrupperna utifrån resultat (intäkter från biståndssidan minus verksamhetskostnader).

Hemtjänstgrupperna kan därför kategoriseras som resultatenheter (Merchant & van der Steede, 2007). Man kan dock argumentera för huruvida detta ur ett teoretiskt perspektiv är lämpligt eftersom sektionscheferna nästan inte har någon möjlighet alls att påverka intäkter utan enbart kostnader. Möjligheten att kunna påverka intäkter och kostnader signifikativt ses som en viktig förutsättning för resultatenheter (Merchant & van der Steede, 2007). Ur ett teoretiskt perspektiv kan därför hemtjänstgrupper bättre klassificeras som kostnadscentra, då de i princip enbart har möjligheten att påverka kostnader (Anthony & Govindarajan, 2007).

6.1.2 Prestationsmätning

Eftersom budgeten och dess innehåll är av stor betydelse för hemtjänstens styrning följer man ofta upp nyckeltal som är kopplade till budgeten. Det rör sig främst om olika varianter av budgetavvikelser och dessa prestationsmått är av störst intresse för stadsområdena. Man försöker även öka sektionschefernas intresse för dessa mått, vilket syns i Qlikview-applikationens förstasida (Figur 3). Vid sidan av det viktiga budgetinnehållet följer stadsområdeskontoren, stadskontoret och hemtjänstgrupperna också upp mätningar som inte är finansiella. Exempel på sådana mått är sjukfrånvaromätningar och avvikelsestatistik, som är viktigt för sektionscheferna att följa upp. Mätningar kring brukarnöjdhet är annars de viktigaste icke-finansiella måtten för hemtjänsten. Brukarnöjdhet i form av stickprov som stadsområdena själva står för och framförallt den stora årliga brukarundersökningen via Socialstyrelsen utgör de viktigaste icke-finansiella prestationsmätningarna som görs inom Malmös hemtjänst. Brukarundersökningen utgör en grund för hur väl man presterar kvalitetsmässigt ända ner på hemtjänstgrupp-nivå och dessa resultat följs upp av stadsområdena och stadskontoret och är även av intresse för sektionscheferna. Malmi och Brown (2008) kategoriserar finansiella och icke-finansiella nyckeltal som cybernetiska styrformer i ett styrpaket. I empirin framkommer inte att man inom hemtjänsten använder sig av så kallade hybrida prestationsmätningssystem (t.ex. balanserade styrkort), vilket också utgör en

cybernetisk styrform enligt Malmi och Brown (2008). Därför utgör de ovan beskrivna nyckeltalen en styrform för sig, och är vid sidan av budgeten en viktig del av den cybernetiska styrningen av hemtjänsten i Malmö.

6.1.3 Styrning inom hemtjänstgruppen

Planering

I kapitel fyra nämndes flera viktiga faktorer som för sektionschefen möjliggjorde en effektiv styrning av hemtjänstgruppen. För att kunna se till så att arbetet utförs effektivt och med så lite spilltid som möjligt är dagsplaneringen i Laps Care ett viktigt styrverktyg. Informationen som åskådliggörs i planeringsöversikten gör det möjligt för sektionschefen att se hur optimalt personalstyrkan används och därefter vidta åtgärder ifall något ser dåligt ut. Vikten av planeringen som ett styrverktyg påpekas också av Malmi och Brown (2008), som menar att planeringen kan utgöra ett separat styrverktyg i ett styrpaket. De delar in planering i aktionsplanering och långsiktig planering, och menar att aktionsplanering handlar om att etablera av mål och planera handling för en nära framtid, oftast tolv månader framåt. Den planeringen som dagligen görs inom hemtjänstgruppen speglar således inte riktigt den definition av planering som Malmi och Brown (2008) utgår ifrån. Den planering som görs på tolv månadersbasis inom hemtjänsten görs av stadsområdeskontoret i samband med budgetuppställandet, och planeringen görs då ur ett finansiellt perspektiv och är en del av budgetprocessen (Merchant & van der Steede, 2007).

Dagsplaneringen av hemtjänstinsatserna är mer förenlig med det som Malmi och Brown (2008) benämner operationell planering, som inte behöver vara kopplad till ett finansiellt perspektiv och kan således utgöra en egen styrform. Även om definitionen av vad planering inom hemtjänst är skiljer sig åt tidsmässigt från Malmi och Browns (2008) definition, kan man konstatera dess vikt som styrverktyg för sektionschefen. Planering i form av daglig verksamhetsplanering kan därför sägas utgöra ett viktigt inslag i hemtjänstens styrpaket.

Social- och självstyrning

Den viktigaste orsaken till att två av hemtjänstgrupperna på Söder alltid presterar bra budgetmässigt uppgavs vara deras positiva inställning och gemensamma vilja att vara effektiva och hitta lösningar vid utmaningar. Sektionschefernas jobb är att påverka personalen så att de arbetar på ett bra och effektivt sätt och därför är ledarskapet en viktig fråga i detta sammanhang. Det gäller att som sektionschef ha förmågan att få all personal med sig i en önskvärd riktning. Samtidigt beskrivs att anledningen till varför just dessa hemtjänstgrupper gör bra ifrån sig inte bara är en ledarskapsfråga, utan något utöver det.

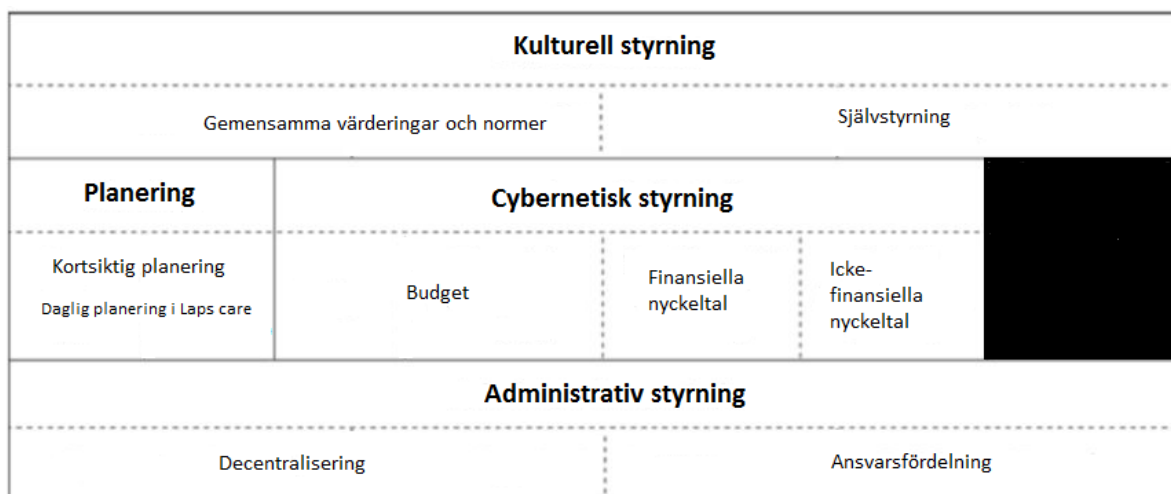
Personalen i hemtjänstgrupperna Augustenborg och Lindängen har vissa egenskaper som de delar internt inom respektive hemtjänstgrupp. Ett exempel är t.ex. kärleken till sitt jobb och oviljan att stressa på morgonen, vilket gör att man t.o.m. kommer in till jobbet tidigare. De har också en gemensam syn på att de ska vara effektiva i sitt arbete och är positiva till nya utmaningar. Att dessa hemtjänstgrupper tydligt har så gemensamma normer kring sitt arbetsutförande kan vara ett tecken på att de har utvecklat en organisationskultur inom de egna hemtjänstgrupperna (Flamholtz et al. 1985; Dent, 1991). Den kultur som dessa hemtjänstgrupper utvecklat kan således vara det som styr deras arbete mest, då en sådan social styrning kan göra att de värderingar och normer som finns påverkar personalens beteende (Kraus & Lind, 2007). Det kan därför t.ex. vara svårt för en anställd att inte vilja vara lika effektiv som de andra inom hemtjänstgruppen, eftersom det finns normer och värderingar om att man ska utföra insatserna optimalt. Hur dessa gemensamma normer byggts upp framgår inte av empirin, men de finns där och genomsyrar dessa gruppernas dagliga arbete. Det är möjligt att värderingarna medvetet under flera år har etablerats via olika socialiseringsprocesser och är resultatet av det som Ouchi (1979) benämner klanstyrning.

Att Augustenborg och Lindängen arbetar mest effektivt skulle också kunna förklaras av att det förekommer en hög grad av självstyrning. Abernethy och Stoelwinder (1995) har påpekat hur vissa professionella yrkesutövare inte behöver cybernetiska styrformer för att prestera utan styr sig själva. Att hemtjänstpersonalen i dessa grupper älskar sina jobb kan vara ett tecken på att de ser det som en viktig del i sin yrkesroll att kunna tillgodose effektiv och kvalitativ vård och service, något som kanske saknas i andra hemtjänstgrupper. Man kan således i vissa delar av Malmös hemtjänst se spår av värderingar och normer som styrverktyg, vilket Malmi och Brown (2008) menar är en del av kulturell styrning. Samtidigt finns inom vissa hemtjänstgrupper även spår av självstyrning, vilket i inte ingår i Malmi och Browns styrpaket.

Självstyrningen har trots detta kategoriserats som en del av kulturell styrning pga. att den berör värderingar knutna till den egna professionen (Hopwood, 1974, refererad i Carlsson-Wall et al. 2011).

6.1.4 Hemtjänstens styrpaket

I ett styrpaket kan enligt Malmi och Brown (2008) fem olika former av styrning förekomma: cybernetisk styrning, administrativ styrning, planering, kulturell styrning samt belöning och kompensation. Genom att analysera hemtjänstens ekonomistyrning utifrån detta paket framgår att samtliga styrformer i Malmi och Browns paket kan identifieras i styrningen av Malmös hemtjänst, förutom belöning och kompensation. I figur 5 illustreras hemtjänstens styrpaket och dess innehåll.



Figur 5. Styrpaket för hemtjänsten i Malmö stad, baserad på Malmi och Brown (2008).

6.2 Den cybernetiska styrningens syfte och funktion

6.2.1 Stadsområdets cybernetiska styrning

Den cybernetiska styrningen i form av budget och prestationsmätning är den viktigaste styrformen i hemtjänstens styrpaket. Som beskrevs ovan är det framför allt på stadsområdsnivå som den cybernetiska styrningen är viktigast. Det är på denna nivå som hemtjänsten bedrivs och det är här man via budgeten vill styra verksamheten. Analysen har hittills enbart fokuserat på kategoriseringen av innehållet i hemtjänstens styrpaket. Nedan görs därför en mer ingående analys av den cybernetiska styrningen på lokal nivå. Syften och funktioner samt även brister med den cybernetiska styrningen analyseras ingående.

6.2.2 Budgetens syfte

Inom kommunal sektor är budgetering ett måste då det är lagstiftat i Kommunallagen.

Budgetprocessen för hemtjänsten inleds med att resurser fördelas till stadsområdena, som sedan allokerar pengarna till de olika hemtjänstgrupperna utifrån behov beskrivna i budgeten.

Broman (1983) påpekar att budgeten inom kommunen oftast används utifrån på ett sådant resursorienterat sätt, d.v.s. som ett planeringsverktyg där man ger olika förvaltningar ekonomiska ramar och låter dem därefter planera sin verksamhet. Stadsområdena i Malmö stad ser budgeten som ett viktigt medel för resursallokering till hemtjänstgrupperna. Varje sektionschef har ett budgetansvar och utifrån föregående års resursbehov allokeras medel till respektive hemtjänstgrupp. Att budgeten är ett bra medel för resursallokering betonas också av Ax et al. (2009). Att budgetuppställandet ska ge varje sektionschef ett tydligt ansvar är också ett viktigt syfte med budgeteringen inom hemtjänsten. Anthony och Govindarajan (2007) lyfter upp budgetens roll när det gäller att fastställa ansvarsfördelning eftersom den ger en tydlig bild av vad varje chef är ansvarig för.

De budgetuppföljningar som görs månadsvis med varje sektionschef är en viktig del av styrningen i hemtjänsten. Syftet är att se till att skattepengarna används optimalt, vilket innebär att man ofta fokuserar mest på utvecklingen av lönekostnaderna. Budgetuppföljningen är också tänkt att underlätta djupare analys av olika poster ifall resultaten är väldigt negativa. Ett av de viktigaste motiven till att man överhuvudtaget upprättar budget brukar vara just budgetuppföljningarna (Bergstrand & Olve, 1996). Flera av de syften som budgetuppföljningen mellan ekonomer och sektionschefer har påpekats också av Bergstrand (2003). De funktioner som budgeten har inom hemtjänsten kan sammanfattas som följande: att möjliggöra planering och resursallokering samt att ge underlag för ansvarsfördelning, verksamhetsuppföljning och utvärdering.

6.2.3 Budgetkritik

Budgetuppföljningen är tänkt att fungera som det viktigaste styrmedlet när det gäller att få sektionscheferna att agera i önskvärd riktning. Bergstrand (2003) påpekar vikten av att man har korrekta och väl utarbetade rapporter, som tar hänsyn till företagets verksamhet, för att budgetuppföljningens syften skall uppnås. Det finns en risk för att budgetstyrningens syften inom hemtjänsten i Malmö inte uppfylls. Empirin visar hur sektionscheferna riktar kritik mot budgetens innehåll och ifrågasätter informationens relevans för verksamheten. Mycket av kritiken handlar om att budgeteringen för hemtjänstgrupperna i princip enbart baseras på

tidigare års resultat. Man antar således att utvecklingen kommer att se ut som föregående år, utan att beakta hemtjänstens föränderliga miljö och den stora sannolikheten för att förutsättningar ändras från år till år. Budgeten kan mest bli missvisande i de fall då antalet brukare i en viss hemtjänstgrupp sjunker jämfört med föregående år. Man kommer då sannolikt att visa negativa siffror eftersom intäkter i form av prestationsersättning försvinner samtidigt som personalkostnaderna kvarblir. Man påpekar skillnaden mellan hemtjänsten och äldreboenden, där den senare innebär mindre föränderliga förhållanden och är mer lämplig för budgetering. Sektionscheferna ifrågasätter därför hur budgeten tas fram och har svårt att lita på de resultat som budgetuppföljningarna visar.

Att budgeten ofta saknar värde, då den enbart är baserad på tidigare års resultat och förutsätter att samma utveckling även nästa år, är en kritik som också Wallander (1995) riktar mot budgeten. Han menar att ifall de prognoser som budgeten baseras på slår fel, blir budgeten inget mer än en sifferlek. Risken för att senare års utveckling skiljer sig från föregående års är som ovan nämnt stor inom hemtjänsten, vilket gör att budgeten som utvärderingsverktyg kan ifrågasättas. Sektionscheferna menar att något som hade gett en mer rättvisande bild av verksamheten hade varit en revidering av budgeten någon gång under budgetåret. Detta görs idag inte utan alla budgetar sätts en gång om året och är fasta. Att budgetar tas fram och uppdateras alldeles för sällan är en vanligt förekommande kritik mot budgeteringen (Otley, 2006). Sektionscheferna efterfrågar också att budgetuppföljningen ska ske snabbare, helst genom att man får en preliminäruppföljning i mitten av månaderna så att man vet var man är på väg resultatmässigt. Att budgetprocessen tappar värde eftersom innehållet ofta är utdaterat när budgeten väl följs upp lyfts också fram av Hansen et al. (2003). Kritiken som sektionscheferna i hemtjänsten riktar mot budgeten är inget nytt när det gäller kommunal verksamhet. Man har tidigare inom kommunal sektor t.ex. påpekat att budgeten inte är en tillräckligt bra metod för att kontrollera resursförbrukning på ett önskvärt sätt (Pendlebury, 1994).

6.2.4 Prestationsmätning

En del av stadsområdets cybernetiska styrning är också mätning av finansiella och icke-finansiella nyckeltal som berör hemtjänstens prestation. Den finansiella prestationen kopplas nästan uteslutande ihop med budgeten och de mätningar som görs bygger mycket på olika kostnader i förhållande till budget. Den mest förekommande icke-finansiella prestationsmätningen är den som berör brukarnöjdheten och är viktig för att bedöma kvalitén.

Att man inte bara fokuserar på den finansiella biten utan har en variation av både finansiella och icke-finansiella prestationsmått anses ofta vara fördelaktigt och ger en bild av verksamheten ur flera perspektiv (Kaplan & Norton, 1996). Kravet på att man har en ekonomi i balans och håller budgeten är något som genomsyrar hemtjänstverksamheten. Detta kan förklara den stora användningen av finansiella nyckeltal som är kopplade till budgeten. Andersen och Fagerhaug (2006) poängterar dock att man bör använda sig utav prestationsmått med olika parametrar för att man på bästa sätt ska kunna förstå prestationen av en process och hitta förbättringsområden.

Man kan argumentera för att den prestationsmätning som görs inom Malmös hemtjänst idag inte tar mycket sikte på hur verksamhetsprocesserna ser ut och hur de kan förbättras. Man mäter brukarnöjdheten och antalet fel/brister som rapporterats, vilket visserligen bidrar till att man ändrar rutiner för att kunna öka kvalitén vid insatserna. När det däremot gäller en av hemtjänstens mest uttalade mål, att kunna hushålla effektivt med de resurser man har och arbeta effektivt, saknas det prestationsmätningar som kan ge en tydlig indikation på hur effektiv man är. För att bedöma hur effektiva hemtjänstgrupperna är kollar man enbart på budgetavvikelseerna. Förutom att budgetinformationen kan vara missvisande, som påpekats i kritiken ovan, så utgör enbart finansiella mått ofta en otillräcklig grund för att man ska kunna utvärdera och förbättra processer (Andersen och Fagerhaug, 2006).

Ett allmänt syfte med prestationsmätning är att den ska utgöra ett underlag för jämförelser mellan antingen enheter inom den egna organisationen eller med utomstående konkurrenter (Ax et al. 2009). Ett vanligt namn för ett sådant arbetssätt är benchmarking (Andersen & Pettersen, 1997). På grund av stora olikheter i redovisningsmetoder och ersättningsmodeller har man inom Malmös hemtjänst inte haft möjligheten att arbeta med benchmarking mellan stadsområden. Man känner att det inte har funnits möjlighet att jämföra stadsområdenas hemtjänstgrupper på ett rättvist sätt då man arbetar så olika. Man brukar internt inom stadsområden enbart jämföra hemtjänstgrupperna utifrån hur de presterar utifrån budgeten, vilket framgår i *Tabell 5*. Man har dock ingen vana av att underpresterande grupper försöker lära sig metoder av de som presterar bäst, något som vanligtvis kännetecknar processbenchmarking (Andersen & Pettersen, 1997).

6.2.5 Behovet av modern cybernetisk styrning

Det sättet som den cybernetiska styrningen inom stadsområdena fungerar på idag kännetecknas mycket av det som Lindvall (2011) benämner traditionell ekonomistyrning. Samtidigt kan också flera spår av den kritik som Lindvall (2011) riktar mot den traditionella ekonomistyrningen ses i det empiriska materialet. Detta framkommer tydligt i beskrivningen av hur informationen tas fram och används samt dess kvalité. Sektionscheferna är i hemtjänsten de viktigaste användarna av styrinformation, vilken till största del utgörs av budgetinnehållet. Kritiken som sektionscheferna riktar mot budgetinformationen kan likställas med det som Lindvall (2011) menar är ett av den traditionella ekonomistyrningens största problem - att ta den misslyckas med att ta fram väsentlig information som möjliggör konstruktiv uppföljning. Något som Lindvall (2011) menar också kännetecknar en traditionell styrning är det breda användandet av redovisningsinformation som grund för styrning. Sådan information är alltid baserad på saker som redan har hänt och brukar ofta komma in till befattningshavare försent. Detta förfarande beskrivs tydligt av en av sektionscheferna när hon påpekar att hon behöver veta saker som händer idag och inte har något stort intresse av det som hände föregående månader.

Lindvall (2011) ställer den traditionella ekonomistyrningen i kontrast mot det som han kallar modern ekonomistyrning och menar att den senare tar mer hänsyn till verksamhetsförhållanden och är en nyckel till en bättre styrning. Genom att analysera de ovan beskrivna förhållanden inom hemtjänststyrningen samtidigt som man beaktar de önskemål som sektionscheferna har när det gäller budgeten och uppföljningen, kan man se tecken på att hemtjänstens styrpaket är i behov av den modernisering som Lindvall (2011) argumenterar för. För att tydliggöra detta behov görs i tabell 7 först en sammanfattning av olika förhållanden som utifrån empirin beskriver hemtjänstens cybernetiska styrning. Därefter ställs dessa förhållanden i samma tabell mot faktorer som enligt Lindvall (2011) kännetecknar en modern ekonomistyrning.

Tabell 7. Faktorer som påvisar hemtjänstens cybernetiska styrnings behov av modernisering.

Empiri: Kännetecknen för stadsområdenas cybernetiska styrning	Kännetecknen för modern ekonomistyrning (Lindvall, 2011)
Budgetinformationen relevans ifrågasätts och en revidering av budget efterfrågas	Information ska vara väsentlig och möjliggöra konstruktiv kritik
Information som följs upp kommer in alldeles för sent, man får alltid blicka bakåt.	Styrinformationen ska vara proaktiv och framåtriktad
Snabbare uppföljningar (preliminärbokslut) efterfrågas.	Snabbare bokslut möjliga med hjälp av modern teknik
Budgetinformation och tillhörande nyckeltal distribueras av ekonomiavdelningen vid bestämda tidpunkter.	Informationen är efterfrågestyrd, den hämtas av användare när det behövs *
För att bedöma effektivitet och resursutnyttjande mäts prestation enbart i form av redovisningsinformation (resultat i förhållande till budget)	Styrningen är processorienterad, varierande former av prestationsmätningar görs i verksamheten.

**Kommunens införande av Qlikview-applikationen kan ses som en åtgärd för att göra styrinformationen mer efterfrågestyrd, eftersom sektionscheferna kan gå in och hämta information när de själva vill. Dock kvarstår problemet med att all data är baserad på tidigare händelser vilket gör att man fortfarande får blicka bakåt i tiden.*

7. Förslag till förbättring

I detta kapitel presenteras förslag som vi författare har arbetat fram till vår uppdragsgivare Malmö stad. Syftet med förslagen är att utifrån empiri, teoretiska rekommendationer samt våra egna åsikter presentera ett arbetssätt som kan leda till förbättring av ekonomistyrningen i Malmö stads hemtjänst. Detta kapitel utgör den praktiska delen av uppsatsens syfte och har som mål att besvara den andra delen av forskningsfrågan, d.v.s. hur styrpaketet för hemtjänsten kan förbättras. Kapitlet bygger vidare på analysen i föregående kapitel, dock med inslag av egna tankar och idéer.

7.1 Behov av förbättring

Att hemtjänstens cybernetiska styrning är i behov av förbättring framgick tydligt i föregående kapitel. Ett starkt exempel på detta var budgetkritiken. I analysen tydliggjordes också att det mer specifikt behövs en modernisering av den cybernetiska styrningen i enlighet med Lindvall (2011). Två förslag har utarbetats till hemtjänsten i Malmö och de tar sikte på att modernisera styrpaketet. Att förbättra den cybernetiska styrningen genom att modernisera budgeten är ett av våra två förslag. Det andra förslaget som har utarbetats till Malmö stad är mer omfattande. Detta förslag tar först och främst sikte på att utveckla prestationsmått som ska användas för att utvärdera effektivitet i verksamhetsprocesser. Förutom en utveckling av prestationsmått innebär det andra förslaget också en introduktion av en helt ny styrform till hemtjänstens styrpaket, nämligen benchmarking.

7.2 Förslag 1: Modernisering av budgeten

Precis som framgår i både teori och empiri är budgeteringen en grundsten i kommunal ekonomistyrning. Det är således en form av styrning som är starkt förankrad inom kommuners arbetssätt och är något som inte går att ta bort. Inom Malmös hemtjänst har budgeteringen trots en del kritik också visat sig ha flera viktiga användningsområden. Vi är således inte av åsikten att budgeten bör tas bort. Det som vi däremot har identifierat är att hemtjänsten i Malmö behöver förbättringar av den aktuella budgetstyrningen. Sektionscheferna har efterfrågat två förändringar som de tror kan leda till bättre budgetering: revidering av budgeten samt snabbare budgetuppföljningar i form av preliminärbokslut i mitten av aktuell månad. Vårt första förslag grundar sig på att dessa två behov tillgodoses. En

revidering av budgeten motiveras av att hemtjänsten är väldigt föränderlig och att förutsättningar kan ändras från år till år. Då budgeten är baserad på föregående års förhållanden kan detta leda till att sektionscheferna utvärderas utifrån utdaterad information. En teknisk investering som leder till att man producerar snabbare bokslut kan göra budgeten mer handlingskraftig. Ett preliminärt bokslut i t.ex. mitten av månaden kan ge sektionscheferna en tydlig indikation på var man är på väg under den aktuella perioden. Detta gör att man kan agera innan månaden är slut för att förebygga en dålig trend. Styrningen skulle med andra ord bli mer proaktiv.

7.3 Förslag 2: Införandet av intern Benchmarking

7.3.1 Varför Benchmarking?

Vårt andra förslag till Malmö stads hemtjänst går ut på att man inom hemtjänsten i hela Malmö aktivt börjar arbeta med intern benchmarking. Knutsson et al. (2012) och Siverbo (2014) har visat att deltagandet i kommunala benchmarkingnätverk kan vara gynnsam för kommuners vård- och omsorgsverkssamhet. Genom att man jämför olika sorters prestation med andra kommuner kan det leda till att man lär sig nya sätt att arbeta och få kännedom om nya mätetal. Knutsson et al. (2012) påpekar dock att långtifrån alla kommuner upplever en sådan nytta med sitt deltagande, utan att benchmarkinginformationen ofta inte leder till förbättringar av de egna processerna. Det finns även en risk för att kommuner deltar i benchmarkingnätverk enbart för att politiker eftersträvar legitimitet och inte för att man har ett genuint intresse av att lära och utveckla verksamheten (Ammons & Rivenbark, 2008; Knutsson et al. 2012).

En annan form av benchmarking som inte utforskats lika mycket är intern benchmarking inom den egna kommunen. Vi anser att en sådan form av benchmarking, som enbart omfattar Malmö stads hemtjänst, är en styrform som kan innebära stor nytta för hemtjänsten. Benchmarking lyfts ofta i näringslivet fram som en modern och effektiv styrmetod (Otley, 2006; Wallander, 1995). Som VD för Handelsbanken var Jan Wallander en av huvudfigurerna i att etablera ett arbetssätt där samtliga bankkontor ständigt jämförs internt. En sådan intern benchmarking förklaras ofta som en av huvudorsakerna till Handelsbankens ständiga framgång. Genom att bankkontor ständigt jämförs relativt varandra ser man vem som presterar bäst och vem som gör sämre ifrån sig. De kontor som presterar sämre har då möjligheten att lära sig av de bästa och få insyn i deras metoder för att organisationen som

helhet ska förbättras. Vi tror att man i Malmö stads hemtjänst kan lära sig mycket av Handelsbankens metod och vi menar att man har förutsättningar för att integrera ett mycket liknande arbetssätt, där hemtjänstgrupper jämförs och lär av varandra.

Wallander (1995) påpekar att en grundförutsättning för att intern benchmarking ska fungera effektivt är verksamheten är homogen och jämförbar. Han menar att detta stämmer väl in och fungerar bra på banker. Vi menar att detta stämmer in minst lika mycket väl på hemtjänsten i Malmö. Malmös hemtjänst utgör idag en väldigt homogen verksamhet - all hemtjänst sköts i egen regi och man har samma IT system och mycket liknande arbetssätt bland samtliga hemtjänstgrupper. I takt med att man dessutom går mot att ha ett gemensamt ersättningssystem och samma ersättningsnivå för hela staden blir hemtjänsten ännu mer homogen och lämplig för jämförelse. Vi ser därför en möjlighet för hemtjänsten att utveckla gemensamma prestationsmått som kan vara grunden till en stadsintern prestationsbenchmarking.

En allmän och viktig förutsättning för att intern benchmarking ska vara gynnsam är att man har jämförelseenheter som presterar föredömligt, annars ökar risken för att man lär sig dåliga processer av varandra (Southard och Parente, 2007). Empirin visar att även denna förutsättning är uppfylld i Malmös hemtjänst. Malmö är en stor kommun med många hemtjänstgrupper, vilket innebär många jämförelseenheter som också är väldigt viktigt (Wallander, 1995). Vi har samtidigt sett hur hemtjänstgrupperna Augustenborg och Lindängen på Söder ständigt visar goda budgetresultat och har ett rykte av att vara effektiva. Det är möjligt att det också finns andra grupper som presterar minst lika bra men som inte har kommit med i denna undersökning. Vi menar därför att det finns exemplariska hemtjänstgrupper som andra kan dra lärdom av. Att man gör aktiva besök hos dessa grupper tror vi kan leda till en nyttig processbenchmarking, något som lyfts fram som benchmarkingens viktigaste inslag (Alstete, 2008; Siverbo 2014). Vårt förslag till att hemtjänsten i Malmö bör arbeta med intern benchmarking grundar sig mycket på att just överföra kunskap, metoder och attityder från de bäst presterande hemtjänstgrupperna till de som gör sämre ifrån sig. Behn (2003) påpekar att om rätta förhållanden finns så kan benchmarking leda till lärande inom offentlig sektor.

Vi menar att förutsättningarna för processbenchmarkingen också är mycket bättre vid stadsintern benchmarking jämfört med kommunala benchmarkingnätverk. Med tanke på att

alla jobbar inom samma kommun och med stor sannolikhet känner varandra, är chansen enligt oss stor för att man är mer benägen att besöka och lära av varandra än vad man hade gjort hos andra kommuner. Det är dessutom närmare avståndsmässigt och ett dagligt besök från en hemtjänstgrupp till en annan skulle inte innebära någon svår process. Vårt förslag om att införa en gynnsam intern hemtjänstbenchmarking bygger på att vissa förutsättningar uppfylls. Det handlar framförallt om att tekniska och praktiska förändringar behöver göras i staden. Detta redogörs för i nästa avsnitt.

7.3.2 Förutsättningar för implementering av Benchmarking i Malmö

7.3.2.1 Enhetlighet

Hemtjänsten i Malmö är i en stor förändringfas när det gäller arbetet med ersättning till hemtjänstproduktionen. Man går mot att ha en ersättningsmodell utifrån biståndsbedömd tid i stadens alla stadsområden. Vi anser att en viktig förutsättning för att intern benchmarking ska fungera för hemtjänsten är att det råder ett enhetligt arbetssätt med allt ifrån redovisning till hur mycket man ersätter i timmen och hur man definierar samtliga aktiviteter i hemtjänsten. I empirin framkommer att sektionscheferna vill ha en förklaring på vad en hemtjänststimme utgörs av, d.v.s. vilka aktiviteter som räknas till brukartid och vilka som räknas till kringtid. Hur man ska definiera aktiviteter som utbildningar, möten och dokumentation etc. är något som behöver klargöras gemensamt i hela staden och är en förutsättning för rättvis benchmarking.

I empirin framgår det att vissa hemtjänstgrupper kan uppleva orättvisa med tanke på den prestationsersättningsmodell i form av biståndsbedömd tid, som nu ska gälla i hela Malmö. Det handlar om att tidsschablonerna man utgår från inte tar hänsyn till att brukare med tunga behov kan kräva mer tid och dubbla personalinsatser. Man tar också upp problemet med att Malmö stad infört ett arbetspolitiskt mål som hindrar sektionscheferna från att anställa timvikarier. Istället måste man anställa minst månadsvikarier, vars arbetsinsats man kanske inte har behov av hela månaden. Vi är medvetna om att politiska faktorer kan innebära att det inte går att ha helt rättvisa förhållanden och att vissa hemtjänstgrupper kommer att känna att det finns orättvisa. Vår förhoppning är att arbetet med benchmarking ändå kan inspirera dessa hemtjänstgrupper att göra det bästa utifrån den situation man är i.

7.3.2.2 Tekniska investeringar

Viktiga förutsättningar för en framgångsrik benchmarking är att man har tillräckligt med resurser i form av framförallt tid, kompetens och pengar (Andersen och Pettersen, 1997). Vårt förslag när det gäller benchmarking ställer krav på att tid och pengar satsas på projektet. En driven projektgrupp med medlemmar från stadskontoret och från varje stadsområde behövs för att starta och driva projektet. Samtidigt behövs en del tekniska investeringar. Det som är positivt är att de IT system som vårt benchmarkingförslag grundar sig på redan används inom Malmös hemtjänst. Det första systemet är Intraphone, som idag testkörs i enbart två hemtjänstgrupper. Vi utgår i vårt förslag från att upphandlingen av Intraphone kommer att fullbordas och integreras i samtliga grupper. Mobilrapporteringsystemet har visat sig ha flera fördelar, däribland möjligheten att få fram brukartiden. Brukartiden är ett viktigt mått för vårt förslag och kommer att beskrivas mer nedan.

Den nya Qlikview-applikationen för chefer är ett annat IT system som vi ser stor potential i när det gäller presentation av benchmarkingdata. Med tanke på att systemet redan används tror vi att enbart små modifieringar hade räckt för att göra applikationen anpassad till vårt benchmarkingförslag. Det är således enligt oss inte mycket finansiella resurser som behöver satsas på en intern benchmarking av hemtjänsten, eftersom vårt förslag mycket bygger på användandet av redan befintliga IT system. Vi ser detta som mycket positivt då behovet av större finansiell satsning annars hade kunnat leda till ifrågasättande av förslaget. Längre fram kommer vi att illustrera hur Qlikview-applikationen kan användas för att presentera benchmarkingdata.

7.3.2.3 Motivation

Andersen och Pettersen (1997) påpekar vikten av kulturella förutsättningar för skapandet av framgångsrik benchmarking. Detta innebär att det krävs ödmjukhet från ledningen sida samtidigt som inblandade medarbetare visar engagemang och vilja för att utvecklas och förbättras. Vi tror att nyckeln till en lyckad intern benchmarking av hemtjänsten är att det finns en motivation och vilja att arbeta på detta sätt. Vårt förslag grundar sig därför på att samtliga inblandade (framförallt sektionscheferna) får en tydlig bild av konceptet och dess fördelar. Det krävs att man tydliggör att benchmarkingen i första hand ska leda till att man får bättre kännedom om den egna verksamheten och lär sig av varandra. Mätningarna ska leda till benchmarking av processer, där man delar på kunskap. Man bör förmedla att det inte handlar

om att man ska springa snabbare och stressa mer, utan att det istället handlar om att kopiera smarta arbetsmetoder av varandra. En viktig förutsättning är också skapandet av en positiv tävlingsanda där hemtjänstgrupperna tävlar med varandra för att vara bäst.

En viktig del i vårt förslag som berör motivationen är hur man sätter mål för benchmarkingen. De nyckeltal, som i vårt förslag följs upp i hemtjänsten, presenteras tillsammans med mål som man ska kämpa för att nå. Ax et al. (2009) poängterar att målen i prestationsmätningar måste vara realistiska och inte för högt satta. Vi föreslår därför att målen för våra nyckeltal är verklighetsbaserade, d.v.s. att de grundar sig på vad hemtjänstgrupper med goda resultat har uppnått. Vi tror att en alltför hög och orealistisk målsättning kan leda till att vissa hemtjänstgrupper förlorar motivationen och tappar intresset för benchmarkingen.

7.3.2.4 Benchmarking av tre prestationsmått

I tidigare delar av uppsatsen diskuterades brister med prestationsmätningen inom hemtjänsten. Det handlade framförallt om bristen på metoder att mäta och utvärdera hemtjänstgruppernas effektivitet. Ett av de kommunens stora mål med hemtjänsten är att man hushåller effektivt med de skattemedel man har. Man saknar enligt oss prestationsmått som tar sikte på att direkt mäta hur väl man utnyttjar tiden och hur väl man utnyttjar resurser (personalen) i förhållande till antalet befintliga brukare. Man saknar också mått som på ett bra sätt synliggör om vissa hemtjänstgrupper använder sig av smartare och effektivare arbetsmetoder jämfört med andra. Man förlitar sig idag enbart på att utvärdera hemtjänstgrupper utifrån budgetavvikelser, ett rent finansiellt mått vars relevans och väsentlighet dessutom ifrågasätts av sektionschefer. Siverbo (2014) belyser i sin studie av kommunal benchmarking att sektionschefer kan vara skeptiska till enbart finansiella mätetal i samband med jämförelser.

En stor brist med budgeten i Malmös hemtjänst är att den utgår från tidigare års antal brukare under en viss månad för att utvärdera hur väl man presterar samma månad nästa år, utan att förändrat antal brukare beaktas. Andersen och Fagerhaug (2006) poängterar att en variationsrik prestationsmätning är nyckeln till bättre förståelse av prestationer av olika processer. Vi finner att de mätningar som görs för att mäta och jämföra kvalitén motsvarar verksamhetens syfte väl, eftersom omfattande brukarundersökningar ger en god bild av hur bra kvalitén är. Däremot saknas prestationsmätningar som talar om hur väl man nyttjar sina resurser, vilket tillsammans med god kvalitét är det mest uttalade målet i hemtjänsten. Vi finner därför ett behov av mått som talar om hur väl tiden och personalstyrkan används

jämfört med andra grupper. Anledningen till att måtten bör fokusera på personalen är just för att den utgör den största kostnadsdrivaren i hemtjänsten. Tanken är att sämre hemtjänstgrupper ska agera utifrån dessa mätningar och se över varför deras personalkostnader är högre. Vi finner också ett behov av jämförelse vad gäller sjukfrånvaro, vilket är en stor kostnadsdrivare som kan variera bland grupper. Vårt förslag om benchmarking bygger därför på att följande tre icke-finansiella och personalrelaterade nyckeltal följs upp och jämförs i hela staden:

1. Brukartid (tas fram i Intraphone)

Brukartid är ett procentmått som visat sig fungera bra som ett effektivitetsmått i andra kommuner. En förutsättning för att kunna mäta brukartiden är att samtliga hemtjänstgrupper använder sig utav ett verktyg som Intraphone, där all brukartid registreras. En hög andel brukartid indikerar på att man utnyttjar tiden väl och att inte mycket tid går till spillo mellan besöken hos brukarna. Vi finner att brukartiden är ett bra verksamhetsmått då det tydligt framgår hur väl tiden används. Ur ett styrperspektiv talar det om för sektionschefen huruvida man behöver undersöka hemtjänstgruppens arbetsmetoder och mellanhavanden mellan brukarbesöken. Vi tror att brukartiden också kan påvisa om man behöver förbättra den logistiska delen av verksamheten, ifall kringtiden är för hög jämfört med andra grupper. Som nämdes ovan är det i samband med mätning av brukartid viktigt att man har en klar och enhetlig definition kring vad som är brukartid och vad som är kringtid. Det finns annars en risk för att man jämför mellan stadsområden på olika villkor.

En sak som ofta orsakar skillnader i brukar- och kringtid mellan hemtjänstgrupper är geografiska förhållanden. Kringtiden ökar automatisk ifall man har lång resetid mellan brukarna. Möjligtvis lämpar sig brukartiden bäst för benchmarking mellan hemtjänstgrupper som har liknande geografiska förhållanden, eftersom det annars finns en risk för en orättvis jämförelse. Vi tror därför att man kan använda måttet för att jämföra samtliga hemtjänstgrupper direkt med varandra, eller för att jämföra grupper i olika kluster baserat på area. Vi överlämnar dock detta beslut till Malmö stad.

2. Personaleffektivitet (beviljade timmar / personaltimmar)

Det andra nyckeltalet har vi själva utvecklat och vi benämner det personaleffektivitet, som är kvoten av antalet beviljade hemtjänsttimmar under en månad och summan av personaltimmar under samma månad. Genom att sätta beviljade timmar i förhållande till antalet timmar som

personalen behövt för att utföra den beviljade tiden, erhåller man ett procentmått som tydligt anger effektivitet. Den stora fördelen med detta nyckeltal är att det alltid beaktar den aktuella månadens brukarbehov. Vi har utvecklat detta mått som ett viktigt komplementnyckeltal till budgetuppföljningen. Budgetuppföljningen för en månad idag baseras på beviljade timmar för samma månad föregående år. Genom att månadsvis följa upp personaleffektiviteten får man ett mer väsentligt och relevant mått för hur väl man nyttjar sina resurser, eftersom måttet utgår från månadens faktiska antal beviljade brukartimmar. I empirin framkommer hur de grupper som presterar allra bäst budgetmässigt har en gemensam sammanhållning och att samtlig personal arbetar för att hitta smarta effektivitetslösningar. Ett exempel är hur personalen i hemtjänstgruppen Augustenborg alltid återkopplar till sin sektionschef och sina planerare om de märker att vissa insatser ute på fältet tar mycket mindre tid i verkligheten än vad det står i brukarens beviljade plan. Ett sådant agerande gör att planeraren kan planera personalbehovet utifrån den faktiska efterfrågan av brukarinsatser, vilket leder till stora tidsbesparingar. Vi menar att nyckeltalet personaleffektivitet tar hänsyn till huruvida sådana smarta arbetsmetoder förekommer i en viss hemtjänstgrupp. Om vissa grupper behöver mycket mindre personaltimmar för att utföra brukarnas beviljade timmar är det en stark indikation på att man har ett smart och effektivt system för resursutnyttjande.

Personaleffektiviteten utgör enligt vår åsikt inte bara en bra grund för benchmarking mellan hemtjänstgrupper utan är även ett mått som kan komplettera och förtydliga budgetuppföljningen. Då nyckeltalet är icke-finansiellt är det helt oberoende av budgetinnehållet. Om en hemtjänstgrupp exempelvis har dåliga budgetresultat men ständigt uppvisar god relativ personaleffektivitet, är det ett tecken på att de trots allt arbetar effektivt. Detta kan då vara en indikation på att budgetens innehåll är missvisande. Vi tror således att personaleffektiviteten kan utgöra en ytterligare dimension till budgetuppföljningen då den på ett bättre sätt beskriver resurshushållningen ur ett processperspektiv.

Vår åsikt är att personaleffektivitet kan vara ett mycket relevant nyckeltal för uppföljning och benchmarking. Måttet kan dock i dagsläget ha en brist. Personaleffektiviteten kan bli missvisande för de hemtjänstgrupper som får stora brukartapp i mitten av månaden. Eftersom sektionschefer idag pga. ett politiskt mål måste erbjuda minst månadsanställningar leder det till att man måste ha kvar samma personalbesättning en hel månad trots plötsliga brukartapp. Man har pga. det politiska målet därför inte möjlighet att justera ner personalbehovet under månaden, vilket kommer leda till sämre personaleffektivitet. Vi vill dock påpeka att detta är

ett politiskt beslut som mycket väl kan ändras i framtiden, speciellt i hemtjänsten där behovet av effektivt resursutnyttjande framhävs.

3. Sjukfrånvaro (sjukfrånvarodagar / antalet arbetsdagar för heltids- och månadsanställda)

I empirin framgår hur hemtjänsten i Malmö, liksom i resten av Sverige, är utsatt för ett allt högre tryck med ökade insatser och tyngre vård. Följden av detta är att personalen ständigt förväntas springa snabbare och göra mer. Vi ser en risk med att hemtjänstpersonal i dagsläget och framöver kan känna att stressen ökar och menar att det är av yttersta vikt att varje hemtjänstgrupp utvecklar så goda arbetsförhållanden som möjligt. Det är viktigt att man utformar arbetsprocesserna på ett sätt där uppgifter fördelas rättvist och att sektionscheferna har en koll på om någon känner sig dåligt. I dagsläget gör man uppföljningar av sjukfrånvaro i hemtjänstgrupperna och jobbar med att minska längre sjukfrånvaro. Man vet dock inte mycket om hur hög ens sjukfrånvaro är jämfört med andra hemtjänstgrupper i staden.

Vi anser att uppföljning av sjukfrånvaro är viktigt både ur ett hälsoperspektiv och ur ett kostnadsperspektiv. Återkommande sjukfrånvaro under längre tid innebär stora kostnadsökningar för hemtjänstgruppen eftersom de får betala sjuklön och vikarielön. Det tredje nyckeltalet i vårt förslag om benchmarking är en sjukfrånvarokvot, där antalet sjukfrånvarodagar under en viss period ställs i förhållande till totalt antalet arbetstimmar för heltids- och månadsanställd hemtjänstpersonal. Detta ger då periodens sjukfrånvaro i procent. Vi föreslår att sådana uppföljningar görs antingen kvartalvis eller halvårsvis. Genom att man har med sjukfrånvaro i benchmarkingen anser vi att sektionscheferna kan gynnas då de får en bild av hur gruppens sjukfrånvaro ser ut jämfört med stadsområdets eller hela stadens genomsnitt. Det kan vara så att man tror att man har en normal sjukfrånvaro i sin hemtjänstgrupp men att den i själva verket är väldigt hög i förhållande till andra grupper. Vi menar därför att benchmarking av sjukfrånvaro kan vara en bra indikation på ifall något inte står rätt till med arbetsmiljö och trivsel. Detta gör att sektionschefen kan undersöka saken noggrannare och förhoppningsvis skapa bättre arbetsmiljö och minska sjukfrånvarokostnader.

7.3.2.5 Presentation av benchmarkingdata i Qlikview

Vi föreslår att data från benchmarkingen av våra tre nyckeltal sammanfattas och presenteras i Qlikview-applikationen för chefer. Detta görs bäst genom att prestationen under en viss period kommer fram direkt på förstasidan på Qlikview. I figur 3 kan man se hur förstasidan

ser ut idag. För att ge ett exempel på hur vi tycker att benchmarkingnyckeltalen bör presenteras har vi gjort en modifiering av förstasidan på applikationen. Information i den ursprungliga förstasidan som vi ansåg ha liten betydelse har ersatts med presentationen av våra nyckeltal. Detta illustreras nedan i figur 6.



Figur 6. Exempel på hur benchmarkingdata kan presenteras i Qlikview. Den röda cirkeln omringar de modifieringar som har gjorts av nuvarande version.

Genom att nyckeltalen presenteras på ovanstående sätt får sektionscheferna direkt en tydlig bild av hur läget ligger till. Vi anser också att de verksamhetsdata i figuren som vårt förslag bygger på ger en mycket mer variationsrik och flerdimensionell jämfört med förut, eftersom prestation nu framställs i både finansiella och icke-finansiella termer. I figuren syns det att de tre nyckeltalen omges av antingen gul, grön eller röd färg. Att grön färg lyser innebär att hemtjänstgruppen i fråga uppnår det prestationsmål som satts. Gul färg innebär att prestationen är en förbättring från föregående mätperiod, men uppfyller ännu inte målsättningen. Röd färg är ett tecken på att man varken uppnår det mål som satts eller presterar bättre än föregående mätperiod. Vi vill här återigen påpeka vikten av att de prestationsmål som satts bör vara realistiska och verklighetsbaserade. Målsättningen bör således baseras på prestation som uppnåtts av andra hemtjänstgrupper, antingen enskilt eller i

genomsnitt. Att målen visats sig vara uppnåbara är en viktig del av motivationen i benchmarkingen.

Nyckeltalen i Figur 6 visar hemtjänstgruppens resultat tillsammans med stadsområdets genomsnitt. Det ska dock vara möjligt att även klicka fram hela Malmö stads genomsnitt och andra hemtjänstgruppers resultat. Sektionscheferna har lyfts fram som viktiga användare av benchmarkingdata och modifieringen är mycket anpassad efter deras behov. Vi vill dock poängtera att även stadsområdeskontoren och stadskontoret har stor nytta av informationen i sitt övergripande arbete med hemtjänsten. Det är viktigt att en gemensam projektgrupp, som ansvarar för benchmarkingen, följer upp data och initierar olika samarbeten mellan hemtjänstgrupper. De ska med andra ord skapa förutsättningar för processbenchmarking där hemtjänstgrupper besöker varandra och tar del av varandras metoder.

8. Resultat och Diskussion

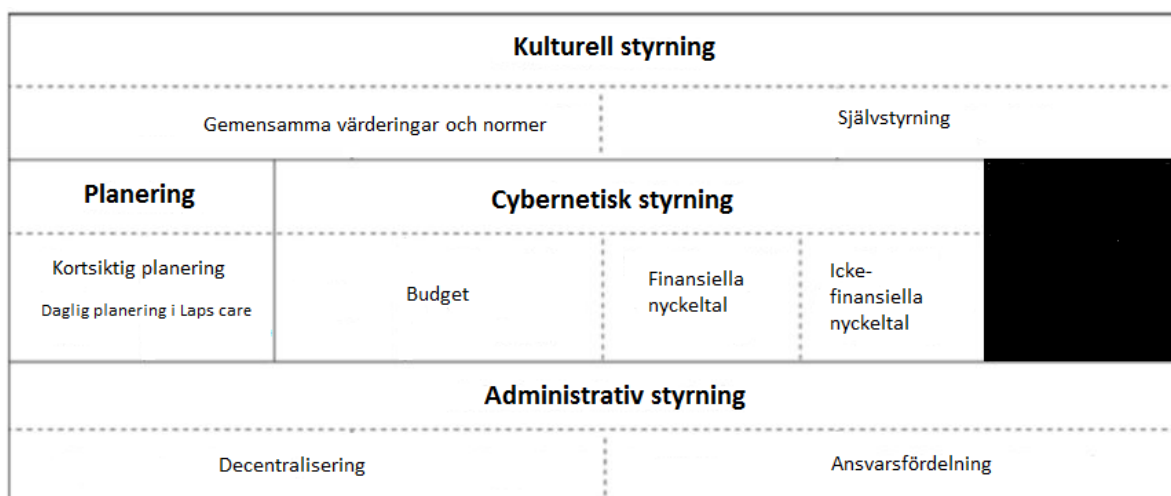
I detta kapitel presenteras en sammanfattning av resultat och slutsatser med utgångspunkt i uppsatsens frågeställning och syfte. Därefter förs en diskussion om resultatet och dess förhållande till tidigare forskning inom hemtjänst och ekonomistyrning. Uppsatsens forskningsmetod och dess styrka och brister diskuteras också i ett avsnitt. Avslutningsvis beskrivs uppsatsens generaliserbarhet samt rekommendationer för framtida forskning.

8.1 Resultat och slutsats

Denna studie har baserats på ett uppdrag till Malmö stad och har haft som syfte att studera den befintliga ekonomistyrningen i hemtjänsten och därefter producera förslag på hur den kan förbättras. Med hjälp av en induktiv forskningsmetod, baserad på främst semi-strukturerade intervjuer, studerades hemtjänsten och dess ekonomistyrning i två av Malmös fem stadsområden. Våra resultat har byggts på besvarandet av uppsatsens forskningsfråga:

”Vilka ekonomistyrningsmodeller utgör styrpaketet för hemtjänsten i Malmö stad, och hur kan detta styrpaketet förbättras?”

För att besvara den första delfrågan studerades och analyserades hemtjänstens ekonomistyrning som ett ”styrpaket” i enlighet med Malmi och Brown (2008). Resultaten av detta sammanfattades i ett styrpaket som beskriver hur styrningen i Malmös hemtjänst ser ut.



Figur 5. Styrpaketet för hemtjänsten i Malmö stad, baserad på Malmi och Brown (2008).

Ett styrpaket för hemtjänsten visade sig innehålla inslag av samtliga styrformer som Malmi och Brown (2008) redogör för, förutom belöning och kompensation.

För att besvara uppsatsens andra delfråga, d.v.s. hur det befintliga styrpaketet kan förbättras, utgick vi från insamlad empiri, teoretiska rekommendationer samt egna idéer. Då budgetstyrningen visade sig vara bristfällig, genom att informationen kunde vara oväsentlig och att uppföljningarna gjordes för sent, föreslogs en modernisering av budgeten i enlighet med Lindvall (2011). Förslaget innebär att budgeten ändras så att en revidering görs under budgetåret samt att snabbare bokslut möjliggörs.

För att skapa en miljö där hemtjänstgrupper kan jämföra sin prestation och dra lärdom av de grupper som presterar allra bäst, föreslogs benchmarking som ny styrform i styrpaketet. Motiven till förslaget var att denna moderna styrform har visat sig ha stora fördelar i homogena verksamheter i näringslivet. Vi ansåg att liknande homogena förutsättningar för intern benchmarking också förekommer i Malmös hemtjänst p.g.a. att verksamheten i dagsläget går mot att ha samma ersättningsmodell och ersättningsnivå i hela staden. Malmö är samtidigt en stor kommun med många jämförelseenheter i hemtjänsten. Förslaget grundar sig på jämförelse av tre nyckeltal: brukartid, personaleffektivitet och sjukfrånvaro. Samtliga mått är icke-finansiella och kopplade till den största kostnadsdrivaren i hemtjänsten, vilket är personalen.

Brukartid och personaleffektivitet är tänkta att ge en kompletterande bild till budgetuppföljningen, som bedöms vara otillräcklig för att utvärdera effektivitet. Som ett viktigt bidrag till Malmö stad föreslogs grafiskt hur IT systemet Qlikview kan ändras för att presentera benchmarkinginformation och ge en överblick av de viktiga budgetavvikelserna tillsammans icke-finansiella effektivitetsmått som komplement.



Figur 6. Exempel på hur benchmarkingdata kan presenteras i Qlikview. Den röda cirkeln omringar de modifieringar som har gjorts av nuvarande version.

De förändringar som föreslagits för hemtjänstens ekonomistyrning kan sammanfattas i ett nytt styrpaket. Detta styrpaket tar hänsyn till moderniseringen av budgeten och den nya styrformen benchmarking. Besvarandet av den andra delen av vår forskningsfråga leder därför till ett förslag på hur hemtjänstens styrpaket i Malmö stad bör se ut:

Kulturell styrning				
Gemensamma värderingar och normer			Självstyrning	
Planering	Cybernetisk styrning			Benchmarking
Kortsiktig planering Daglig planering i Laps care	Budget (Revidering & snabbare uppföljning)	Finansiella nyckeltal	Icke- finansiella nyckeltal	Intern
Administrativ styrning				
Decentralisering			Ansvarsfördelning	

Figur 8. Ett modernt styrpaket för Malmös hemtjänst, baserat på Malmi och Brown (2008). Figuren beskriver hur hemtjänstens styrpaket ser ut idag samtidigt som den innehåller de förbättringsförslag som har identifierats. Förslagen om förbättring syns i att budgeten bör revideras och följas upp oftare, samtidigt som styrpaketet också innehåller en helt ny styrform - benchmarking.

8.2 Resultatdiskussion

8.2.1 Styrpaket för hemtjänsten

Resultaten i denna studie bidrar till en insyn i hur ett styrpaket för hemtjänsten kan se ut.

Genom att analysera Malmös hemtjänst och dess styrning som ett paket i enlighet med Malmi och Brown (2008) har vi fått fram ett styrpaket som innehållsmässigt skiljer sig en liten bit från ursprungsmodellen. Ett unikt inslag i vårt styrpaket var den dagliga planeringens roll som ett viktigt styrverktyg för sektionschefernas styrning av hemtjänstgruppens aktiviteter. Malmi och Brown (2008) argumenterar för att planeringen bör ses som en egen styrform och att den inte alltid är en del av finansiell planering i form av budgetering. Vårt resultat stämmer väl överens med detta påstående då vi påvisar vikten av dagsplaneringen som ett viktigt styrverktyg frikopplat från finansiell planering. Det som dock skiljer sig är att planeringen i hemtjänsten görs på daglig basis och därför mycket mer frekvent än den kortsiktiga planering som Malmi och Brown (2008) benämner aktionsplanering.

Ett annat viktigt inslag i hemtjänstens styrpaket är förekomsten av kulturell styrning, framförallt i form av gemensamma normer och värderingar hos två hemtjänstgrupper. Sådana värderingar om att man ska vara effektiv och arbeta på ett smart och ärligt sätt visar sig vara nyckeln till att dessa hemtjänstgrupper ständigt presterar bättre resultatmässigt än andra. Detta resultat ligger i linje med det som Groop (2012) påpekar, nämligen att det förekommer outnyttjad kapacitet i hemtjänsten och att det finns sätt att organisera insatser så att verksamheten blir mer effektiv. Groop (2012) tar också upp överskattad efterfrågan som ett vanligt problem i hemtjänsten, d.v.s. att den insatstid som står i brukarnas genomförandeplan ofta är lägre i verkligheten vilket leder till att mer personal än nödvändigt planeras in för att utföra insatserna. I vårt empiriska resultat framkommer hur hemtjänstgruppen Augustenborg har ett arbetssätt där personalen alltid återkopplar till sektionschef och planerare om de märker att vissa insatser ute på fältet tar mindre tid att utföra i verkligheten än vad som står i brukarens tidsplan. Detta leder till att planeringen görs utifrån ett faktiskt behov, vilket sparar tid och pengar. Resultaten i denna studie bygger därför vidare på och kompletterar Groop (2012), då vi visar hur kulturell styrning kan vara en viktig faktor för att eliminera överskattad efterfrågan i hemtjänsten.

Samtidigt som vi argumenterar för hur ett styrpaket i hemtjänsten i enlighet med Malmi och Brown (2008) kan se ut, bör det påpekas att det styrpaket vi har fått fram också kan kritiseras.

Kritik kan riktas mot vårt resultat eftersom vi från en liten del av hemtjänsten i Malmö har härlett ett styrpaket som vi menar gäller för hela stadens hemtjänst. De härledningarna som har gjorts bygger också enbart på våra tolkningar av verklighet och teori, och kompletteras inte heller av liknande studier. Det behövs därför mer omfattande fallstudier än denna för att verkligen styrka innehållet i hemtjänstens styrpaket.

8.2.2 Behov av modernare styrning

En viktig del av denna uppsats syfte var att identifiera hur ekonomistyrningen i hemtjänsten kunde förbättras för att bättre möta de krav som verksamheten ställer. Slutsatser som dras är att traditionell budgetstyrning har brister inom hemtjänsten och inte är tillräckligt anpassad till dess föränderliga miljö. Denna slutsats ligger i linje med den budgetkritik som under senare år har lyfts fram av diverse praktiker (Otley, 2006; Wallander, 1995). Vår studie bidrar således till att lyfta fram hur den budgetkritik som oftast diskuteras inom näringslivet även är relevant inom kommunal sektor. Våra resultat visar också ett behov av revidering och snabbare uppföljning av budgeten i hemtjänsten, då en mer väsentlig och proaktiv styrinformation efterfrågas av sektionschefer. Detta leder till en slutsats om hemtjänstens behov av ett styrpaket där den cybernetiska styrningen moderniseras. Behovet av modern ekonomistyrning brukar också ofta diskuteras i samband med privata företag (Lindvall, 2011). Denna studies resultat lyfter fram att behovet av modern ekonomistyrning även förekommer inom kommunal verksamhet.

Uppsatsens resultat innebär också ett förslag på hur hemtjänstens styrning kan förbättras och moderniseras ytterligare genom implementering av intern benchmarking. Tidigare forskning har påpekat förekomsten av kommunala benchmarkingnätverk samt dess nytta och begränsningar (Knutsson et al. 2012; Siverbo, 2014). Vår studie bidrar till denna tidigare forskning genom att lyfta fram fördelar för större kommuner som Malmö att istället implementera intern benchmarking specifikt inom hemtjänsten. Våra argument för kommunintern benchmarking är att jämförelsen kan bli mer tydlig och enhetlig inom den egna kommunen samt att processbenchmarking kan uppnås lättare jämfört med benchmarking ihop med andra kommuner. Svagheter i dessa argument är dock att de bygger på egna förslag som inte har testats i verkligheten. Det krävs därför mer forskning för att man med större säkerhet ska kunna uttala sig om fördelarna med kommunintern hemtjänstbenchmarking inom Malmö eller andra större kommuner.

Något som vår studie däremot skapar starkare argument för är att Malmö stad uppfyller viktiga förutsättningar för intern benchmarking. Inom kommunen finns många hemtjänstgrupper vilket möjliggör en bred jämförelse. Samtidigt finns det grupper som presterar föredömligt och som andra hemtjänstgrupper kan lära sig utav. Den mest viktiga faktorn som skapar en bra miljö för intern benchmarking är hemtjänstens homogenitet, som dessutom kommer att växa i takt med att gemensam ersättningsmodell och timpris implementeras. Denna slutsats ligger därför i linje med det som Wallander (1995) påpekar har varit en viktig förutsättning för benchmarkingen i Handelsbanken, nämligen verksamhetens homogenitet och möjligheten att jämföra enheter på ett bra sätt. Vi påvisar därför till en viss grad en gemensam nämnare mellan hemtjänstverksamheten i Malmö och Handelsbanken när det kommer till förutsättningar för intern benchmarking.

Samtidigt som denna uppsats lyfter fram olika förutsättningar för intern hemtjänstbenchmarking i Malmö, brister den i att ge belägg för om kulturella förutsättningar finns. Kulturella förutsättningar, som t.ex. viljan från personalens sida att lära och utvecklas, är mycket viktiga för skapandet av god intern benchmarking (Andersen och Pettersen, 1997). Huruvida nyckelpersonal för intern benchmarking i Malmö är positiva till förslaget framgår inte av denna studie utan är något som behöver ytterligare forskning.

8.2.3 Ekonomistyrpaketet som analysmodell

Genomgående under denna uppsats har Malmi och Browns (2008) styrpaket använts som verktyg för att analysera och förklara styrningen i Malmös hemtjänst. Vår studie indikerar på att detta har fungerat väl, eftersom de flesta av de styrformer som identifierats kunde kopplas ihop med paketet. Vår analys riskerar dock att vara bristfällig, som diskuteras ovan.

Något som vi har uppmärksammat är att Malmi och Brown (2008) i sitt styrpaket inte behandlar benchmarking, varken som en egen styrform eller som styrverktyg. Våra forskningsresultat sammanställs i figur 8 som ett styrpaket för hur Malmös hemtjänststyrning bör se ut. I paketet valde vi att kategorisera benchmarking som en egen styrform. Man kan argumentera för att benchmarking istället bör kategoriseras som en del av cybernetisk styrning pga. dess starka anknytning till prestationsmätning. Vi valde dock att ha med det som egen styrform just för att påpeka att det inte har behandlats i Malmi och Brown (2008). Tidigare forskning har visat hur vanlig benchmarkingen är som styrverktyg både bland företag (Rigby, 2003) och i samband med kommunala benchmarkingnätverk (Knutsson et al.

2012; Kuhlmann & Jäkel, 2013). Även om Malmi och Browns (2008) definition av styrpaketet har visat sig vara väldigt användbar för vår studie, finner vi ändå fog för att kritisera den pga. den uteblivna behandlingen av benchmarking. Denna uppsats lyfter därför också fram ett behov av vidare forskning kring benchmarkingens roll i styrpaketet samt en eventuell uppdatering av Malmi och Browns (2008) populära modell.

8.2.4 Kvalitativa aspekter

En utgångspunkt i denna uppsats var att föreslå förbättringar till hur ekonomistyrningen i hemtjänsten kunde leda till bättre resursutnyttjande. Vi har därför under studiens gång nästan enbart fokuserat på att föreslå metoder och utveckla prestationsmått som ska leda till högre effektivitet och spridningen av smarta arbetssätt. En brist med vår forskning är att vi inte har tagit tillräckligt med hänsyn till den kvalitativa aspekten av våra förslag. Även om vår uppdragsgivare främst uttryckte behov av ekonomistyrning som leder till kostnadseffektiva metoder, så är kvalitén vid insatserna också en viktig faktor som inte får glömmas bort. Om de förslag som vi har utarbetat skulle implementeras i praktiken är det därför viktigt att samtidigt undersöka hur de påverkar kvalitén.

8.3 Metoddiskussion

Med hjälp av fallstudien som forskningsdesign har vi studerat hemtjänstverksamhetens komplexitet och fått en djupare förståelse av hur styrningen är utformad och vilka brister den har. Möjligheten att få gå på djupet har varit en av de största fördelarna med fallstudien och med intervjun som datainsamlingsmetod. För att säkerställa att vi inte har misstolkat våra primärdata och dragit felaktiga slutsatser vidtogs en åtgärd som skulle stärka den interna validiteten. En preliminärversion av denna studie skickades ut till vissa intervjurespondenter och dessa fick påpeka om de kände att något inte stämde överens med det som sagts vid intervjun. Svaren från respondenterna visade inga tecken på att den interna validiteten kunde ifrågasättas.

Trots många fördelar visade sig vår kvalitativa fallstudie också ha en hel del begränsningar när det kom till att studera hemtjänstens styrning i Malmö. En stor brist var att planering, genomförande och bearbetning av intervjuer krävde mycket lång tid. Detta ledde till en stor avgränsning då enbart två av fem stadsområden studerades. För lite resurser i form av tid hindrade oss också att intervjua mer sektionschefer och hemtjänstgrupper än vad vi tyckte var

optimalt. Det finns därför en risk för att de slutsatser som vi har dragit inte är helt giltiga för hela Malmö stad. Den interna validiteten kan således, trots våra försök att stärka den, ändå vara låg. Man kan, förutom slutsatser om hemtjänstens styrpaket, också ifrågasätta de slutsatser som drogs om budgetstyrningens brister eftersom det kanske inte är åsikter som delas av andra sektionschefer än de två som vi intervjuade. Det som dock talar för våra slutsatser giltighet i detta fall är att de sektionschefer som vi intervjuade också har arbetat i andra hemtjänstgrupper. De har således bred erfarenhet och insikt i hur det är även på andra platser.

8.4 Generaliserbarhet

Då tyngdpunkten i vår studie ligger på ekonomistyrningen i just Malmö stads hemtjänst har inte mycket fokus lagts på dess generaliserbarhet. Det finns samtidigt belägg för att våra resultat ändå i en viss grad kan generaliseras utöver vår fallstudie. En anledning till detta är att vår studie är inriktad mot hemtjänsten, som är en mycket homogen verksamhet och som bland Sveriges kommuner ofta ser väldigt likadan ut. Skillnader kan förekomma i om kommuner bedriver hemtjänst i enbart egen regi eller om de väljer att också utkontraktera produktionen till externa aktörer. Andra skillnader kan vara att man har olika ersättningsmodeller och olika IT system. I övrigt ser verksamheten ofta väldigt likartad ut pga. omfattande lagstiftning som berör alla kommuner. Det styrpaket som vi har tagit fram för hemtjänsten kan därför även vara relevant för beskrivning av ekonomistyrningen i andra svenska kommuner.

Att hemtjänstens cybernetiska styrning är i behov av en modernisering är något som också kan omfatta fler kommuner än Malmö. När det gäller förutsättningar för intern benchmarking kan resultaten av denna studie till viss grad generaliseras till andra större städer/kommuner med tillräckligt många hemtjänstgrupper och med en homogen hemtjänstverksamhet som Malmös. Även om denna studie fokuserar på Malmö kan den således också vara relevant för andra kommuners arbete med ekonomistyrning i hemtjänsten.

8.5 Förslag till vidare forskning

Då ekonomistyrning inom hemtjänst är ett förhållandevis outforskat område hade fler fallstudier av denna sort behövts för att bygga vidare på och komplettera våra resultat. Med tanke på att omfattningen av vår fallstudie kan ha påverkat validiteten negativt bör liknande

fallstudier i framtiden göras i större omfattning och innehålla fler respondenter. Ett annat förslag är att undersöka huruvida andra städer/kommuner i samma storlek som Malmö har förutsättningar för att arbeta med intern benchmarking av hemtjänsten. På detta vis kan generaliserbarheten i denna fallstudie testas.

Slutligen vill vi till framtida forskning föreslå ännu en fallstudie av hemtjänstens styrning i Malmö. En sådan fallstudie, som förslagsvis bör göras om några år, skulle kunna belysa om de förbättringsförslag som vi har lämnat har implementerats i praktiken. Detta skulle ge mer insikt i eventuella fördelar och nackdelar/ utmaningar med att modernisera budgeten och införa intern benchmarking i hemtjänsten.

Källförteckning

Offentligt tryck

Författningar

Lagrum:

SFS 1991:900. Kommunallag. Stockholm. Justitiedepartementet

Lagrum:

SFS 2008:962. Lag om Valfrihetssystem. Stockholm. Finansdepartementet UR

Offentliga utredningar

Prop. 2008/09:29. (2008). Lag om valfrihetssystem. Regeringens proposition: Stockholm [pdf]. Hämtad ifrån:

<http://data.riksdagen.se/fil/B3DDA8BA-B174-4773-A0CF-21A055DCD68D> [5 april 2015]

SOU 2000:38. (2000). Välfärd, vård och omsorg. Socialdepartementet, Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut. Statens offentliga utredningar:

Stockholm [pdf]. hämtad från:

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/28/61/ed0d3f7a.pdf> [19 mars 2015]

Tryckta referenser

Almqvist, R. (2006). *New Public Management*. Stockholm: Liber

Andersen, B & Fagerhaug, T. (2006). *Mät företagets prestation*. Stockholm: SIS Förlag

Andersen, B & Pettersen, P G. (1997). *Benchmarking- En praktisk handbok*. Lund: Studentlitteratur

Anthony, R N & Govindarajan, V. (2007). *Management Control Systems*, uppl. 12, Boston: McGraw Hill

Ax, C., Johansson, C. & Kullvén, H. (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber

Bergstrand, J. (2003). *Ekonomisk styrning*. Lund: Författaren och Studentlitteratur

Bergstrand, J & Olve, N G. (1996). *Styr bättre med bättre budget*. Malmö: Författarna och Liber-Hermods AB

Broman, L. (1983). *Kommunal ekonomi – planering och budgetering*. Kristianstad: Liberinformation.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber

Bryman, A., & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 3:e uppl, Stockholm: Liber.

Dalen, M. (2007). *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups.

Jacobsen, D I. (2002). *Vad, hur och varför? - Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Lund: Studentlitteratur

Kaplan, R & Norton, P. (1996). *The balanced scorecard - translating strategy into action*. Boston MA: Harvard Business School Press

Karlöf, B. (2009). *Benchmarking- med lärande för att utveckla företag, organisationer och människor*. Malmö:Liber

Kraus, K & Lind, J. (2007). Management control in inter- organizational relationships. I Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. *Issues in Management Accounting* (3. Uppl). Essex: Pearson Education Limited

Lindvall, J. (2011). *Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur

Lord, B R. (2007). Strategic management accounting. I Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. *Issues in Management Accounting* (3. Uppl). Essex: Pearson Education Limited

Merchant, K. A., Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives 2nd ed*. Pearson Education

Moll, J & Humphrey, C. (2007). Management accounting and accountants in the public sector: the challenges presented by public-private partnerships. I Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. *Issues in Management Accounting* (3. Uppl). Essex: Pearson Education Limited

Otley, D. (2006). *Trends in budgetary control and responsibility accounting*. In Bhimany, A (ed.) *Contemporary issues in management accounting*. Oxford university press: Oxford.

Yin, R. K. (2007). *Fallstudie - Design och Genomförande* (1st ed.). Malmö, SE: Liber AB

Wallander, J. (1995). *Budgeten – ett onödigt ont*. Andra upplagan, Stockholm: SNS Förlag

Artiklar

Abernethy, M A. & Stoelwinder, J U. (1995). The role of professional control in the management of complex organizations. *Accounting, Organizations and Society* 20, s. 1–17.

Alstete, J W. (2008), 'Measurement Benchmarks or "Real" Benchmarking? An Examination of Current Perspectives', *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15, sid 178–186.

Ammons, D N & Rivenbark, W C. (2008). Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68(2), s. 304–318.

- Anand, G & Kodali, R. (2008). Benchmarking the benchmarking models. *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15 Issue 3, s. 257 – 291.
- Behn, R D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), s. 586–606.
- Bonner, S E & Sprinkle, G B. (2002). The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research. *Accounting Organizations and Society* 27 (4/5), s. 303–345.
- Bowerman, M., Ball, A. & Francis, G. (2001). Benchmarking as a tool for the modernisation of local government. *Financial Accountability & Management*, 17(4) s. 321-329.
- Bowerman, M & Ball, A. (2000). ‘Great Expectations: Benchmarking for Best Value’, *Public Money & Management*, Vol. 20, s. 21–26.
- Carlsson-Wall, M., Kraus, K & Lind, J. (2011). The interdependencies of intra- and inter-organisational controls and work practices—The case of domestic care of the elderly, *Management Accounting Research* 22, s 313-329.
- Chappell, N. L., Havens, B., Hollander, M. J., Miller, J. A. & McWilliam. C (2004). Comparative Costs of Homes Care and Residential Care, *The Gerontologist*, Vol. 44, No. 3, 389-400.
- Dent, J. (1991). Accounting and organizational cultures: a field study of the emergence of a new organizational reality. *Accounting Organizations and Society* 16, s. 705–732.
- Dorsch, J J & Yasin, M M. (1998). A framework for benchmarking in the public sector: literature review and directions for future research. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11 Nos 2/. s. 91-115.
- Flamholtz, E., Das, T. & Tsui, A. (1985). Toward an integrative framework of organizational control. *Accounting Organizations and Society* 10 (1), s. 35–50.
- Gjevjon E.R., Romøren T.I., Kjøs B.Ø. & Hellesø R. (2013). Continuity of care in home health care practice: two management paradoxes. *Journal of Nursing Management* 21(1), s182–190.
- Green, S & Welsh, M. (1988). Cybernetics and dependence: reframing the control concept. *Academy of Management Review* 13 (2), s. 287–301.
- Hansen, S C., Otley, D T & Van der Stede, W A. (2003). Practise Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective. *Journal of Management Accounting Research*, 15:95-116.
- Ittner, C D & Larcker, D F. (1998). Innovations in performance measurement: Trends and research implications, *Journal of Management Accounting Research*, s. 205-238.
- Kald, M & Nilsson, F. (2000). Performance measurement at Nordic companies, *European Management Journal*, Vol 18, s. 113-127.

- Kloot, L & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11, s. 231–251.
- Knutsson, H., Ramberg, U. & Tagesson, T. (2012). Benchmarking impact through municipal Benchmarking Networks - Improvement or leveling of performance? *Public Performance & Management Review*, Vol. 36, No. 1, s. 102-123.
- Kuhlmann, S & Jäkel, T. (2013). Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government, *Public Money & Management*, 33:4, s. 269-276.
- Lanzarone, E., Matta, A. & Sahin, E. (2012). Operations Management Applied to Home Care Services: The Problem of Assigning Human Resources to Patients, *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics, Part A (Systems and Humans)*, vol.42, no.6, s 1346-1363.
- Malmi, T., & Brown, D A. (2008). Management control systems as a package - Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research* , 19 (4), s 287-300.
- Moriarty, J P & Smallman, C. (2009). ‘En Route to a Theory of Benchmarking’, *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 16, s. 484–503.
- Otley, D & Berry, A. (1980). Control, organization and accounting. *Accounting, Organizations and Society* 5 (2), s. 231–244.
- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting research*, nr. 19, s. 363-382.
- Ouchi, W. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*. Vol. 25 (9), s. 833–848.
- Pendlebury, M W. (1994). Management accounting in local government. *Financial Accountability & Management*, 10(2). s. 117-129.
- Rasmussen, M.S., Justesen, T., Dohn, A. & Larsen, J (2012). The Home Care Crew Scheduling Problem: Preference-based visit clustering and temporal dependencies, *European Journal of Operational Research*, 219(3): s 598-610.
- Rigby, D. (2003). Management Tools survey 2003: usage up as companies strive to make headway in tough times, *Strategy & Leadership*, Vol. 31, s. 4 – 11.
- Russell, D., Rosati, R. J., Rosenfeld, P. & Marren, J.M. (2011). Continuity in home health care: is consistency in nursing personnel associated with better patient outcomes? *Journal for Healthcare Quality*, 33(6) s 33-39.
- Siverbo, S. (2014). The implementation and use of benchmarking in local government: A case study of the translation of a management accounting innovation. *Financial Accountability & Management*, 30(2) s. 121-149.
- Siverbo, S & Johansson, T. (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability & Management* 22(3) s. 271-290.

Soikkeli, J., Pulkkinen, M. & Ruohonen, T. (2013). Evaluating the Value of Enterprise Resource Planning in Home Care Services, *Proceedings of the European Conference on Information Management & Evaluation*. s 249-257.

Southard, P B & Parente, D H. (2007). A model for internal benchmarking: When and how? *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 14 No. 2, s. 161-171.

Szebehely, M & Trydegård, G-B. (2012). Home care for older people in Sweden: a universal model in transition, *Health and Social Care in the Community*, 20 (3) s. 300-309.

Avhandlingar

Anjou, L. (2008). *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi – En flerfallstudie av sjukvård och äldreomsorg*. Diss. Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs universitet

Groop, J. (2012). *Theory of Constraints in Field Service: Factors Limiting Productivity in Home Care Operations*, Aalto University, Espoo.

Elektroniska källor

Göteborgsregionens Kommunalförbund. (2009). Projekt Hemtjänsttimmen- en modell för beräkning av ersättning till externa leverantörer i ett valfrihetssystem
<http://www.grkom.se/download/18.62844e7212507b8414a8000683/1359468920882/Projekt+Hemtj%C3%A4nstimmen.pdf> [27 mars 2015]

Karolinska Institutets folkhälsoakademi. (2010). Styrningens påverkan på ekonomi, arbetsförhållanden och kvalitet i hemtjänsten.
<http://www.sll.se/upload/CAMM/Styrningens%20p%C3%A5verkan%20p%C3%A5%20ekonomi.%20arbetsf%C3%B6rh%C3%A5llanden%20och%20verksamhetskvalitet%20i%20hemtj%C3%A4nsten.pdf> [29 mars 2015]

Malmö stad. (2014). Årsredovisning 2013.
<http://malmo.se/download/18.7acbdba51446ef6eb0e167c/1393839011594/Ny+%C3%85rsredovisning+2013+Malm%C3%B6+stad.pdf> [25 mars 2015]

Malmö stad. (2014). Vård och omsorgberedningen.
<http://malmo.se/download/18.760b3241144f4d60d3b12f0/1395830923054/%C3%84rende+32.pdf> [26 mars 2015]

Malmö stad. (2015). Årsredovisning 2014.
<http://malmo.se/download/18.76b7688614bb5ccea094a593/1425657866320/%C3%85rsredovisning+2014+Malm%C3%B6+stad+till+KF.pdf> [25 mars 2015]

Nationalencyklopedin, ekonomistyrning. (2015).
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/ekonomistyrning> [3 april 2015]

Regeringen. (2015). Socialtjänsten i Sverige
<http://www.regeringen.se/sb/d/14822> [4 april 2015]

Socialstyrelsen. (2013). Vård och omsorg om äldre.
http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2013/2013-2-2/Documents/2013-2-2_Vardochomsorgomaldre.pdf [23 mars 2015]

Socialstyrelsen & Boverket. (2004). Varför kan inte behovet av särskilda boendeformer tillgodoses?
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10344/2004-110-2_20041102.pdf [23 mars 2015]

Socialstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting. (2015). Öppna jämförelser 2014, vård och omsorg om äldre.
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19618/2015-1-4.pdf> [27 mars 2015]

Sveriges Kommuner och Landsting. (2009). Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå.
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-475-6.pdf> [27 mars 2015]

Sveriges Kommuner och Landsting. (2011). Brukartid ett effektivitetsverktyg
<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-641-5.pdf> [28 mars 2015]

Svensson, A. (2007). *Användande av verksamhetsmått/benchmarking inom äldreomsorgen i Malmö stad*, Professional Management AB.
<http://malmo.se/download/18.5e04e143115ec02bb5f8000506/RAPP+Benchmarking+inom+%C3%A4ldreomsorgen+2007.pdf> [23 mars 2015]

Handelsbankens styrmetod- nästa steg för hemtjänsten i Malmö?

Hemtjänsten i Sverige är i en utveckling som präglas av ett ökat antal brukare och ett allt högre kostnadstryck på kommunerna. En ny studie visar hur hemtjänstens ekonomistyrning i större städer kan anpassas för att bättre möta de höga kraven som ställs.

Malmö stad

Flera år i sträck har vård- och omsorgsverksamheten i Malmö stad visat stora budgetunderskott. Den negativa trenden är mest märkbar i kommunens hemtjänst, som är utsatt för ett tryck av allt fler och sjukare äldre som önskar vård och service i hemmet. Man har inom sin hemtjänst samtidigt uppmärksammat att det finns brister i ekonomistyrningen och har därför efterfrågat styrmetoder med mer verksamhetsankuten prestationsmätning.

För att komma tillrätta med problemen gavs två studenter från Lunds universitet i uppdrag att göra en djup analys av hemtjänstens ekonomistyrning. Resultaten pekar på ett behov av att modernisera budgetstyrningen i hemtjänsten genom att man årligen reviderar innehållet samt möjliggör snabbare månadsuppföljningar. Den kritik som i studien riktas mot den traditionella budgeten är något som annars vanligtvis ofta diskuteras i privat sektor.

- Vi ser en likhet mellan förhållanden som råder i företagssektorn och kommunal hemtjänst. Hemtjänst utförs i en väldigt föränderlig miljö med krav på snabb anpassning. Nya brukare kommer in snabbt och försvinner lika snabbt från hemtjänstgrupperna. Det finns därför ett behov av snabb och väsentlig information för att styra verksamheten. Detta är något som den traditionella budgeten inte lyckas tillgodose, säger Hajdar Sorlija.

Förutom ett förslag om att budgeten bör moderniseras presenteras i studien även ett förslag om hur hemtjänsten i Malmö kan gynnas av så kallad intern benchmarking. Intern benchmarking i hemtjänsten skulle innebära att man inom kommunen jämför olika hemtjänstgruppers prestation för att se vem som presterar bäst och varför. Tanken är att sämre grupper därefter ska lära sig metoder av de som presterar bäst. Förslaget grundar sig



på jämförelse av tre nyckeltal som studenterna har utvecklat. Måtten tar sikte på att mäta vilka grupper som utnyttjar sin personal mest effektivt.

- Vi har sett hur vissa hemtjänstgrupper har utvecklat smarta arbetsmetoder och visar ständigt bättre budgetresultat än andra. En viktig tanke med benchmarking är att deras metoder ska framhävas i mätningarna och läras ut till andra. På detta sätt kan hemtjänsten som helhet förbättras och bli mer kostnadseffektiv, säger Haris Hot.

Idén om intern benchmarking har hämtats ur näringslivet och är en metod som bl.a. Handelsbanken framgångsrikt har använt under många år för att förbättras internt.

Förutsättningar för att använda denna metod är det finns tillräckligt med jämförelsenheter samt att verksamheten är tillräckligt homogen. I studien påpekas att en sådan homogenitet starkt präglar hemtjänsten i Malmö eftersom gemensamma arbetssätt och tekniska investeringar har införts i hela staden.

Studenterna menar därför att förutsättningar finns för att man inom Malmös hemtjänst ska kopiera Handelsbankens framgångsrika modell.

I dagsläget har de ännu inte fått ett svar från sin uppdragsgivare angående resultaten som presenterats i studien. Studenterna inväntar dock förhoppningsfullt responsen från Malmö stad:

-Vår förhoppning är att man implementerar våra förslag och att det faktiskt leder till en förbättring av kommunens framtida ekonomistyrning i hemtjänsten.

” Hemtjänst utförs i en väldigt föränderlig miljö med krav på snabb anpassning

