

Förändrings- benägenhet och framförhållning

– 24 äldreomsorgschefer
berättar om resursanpassning
och verksamhetsutveckling

Viveka Nilsson

RAPPORT 27

Förändringsbenägenhet och framförhållning

– 24 äldreomsorgschefer berättar
om resursanpassning
och verksamhetsutveckling

Viveka Nilsson

RAPPORT 27

Denna rapport är den tjugosjunde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-27-1

© KFi tillsammans med författaren 2015

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Stockholm, Göteborg, Lund och Linköping bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 27 i föreliggande rapportserie belyser resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg. Det är angeläget att öka förståelsen för hur kommuner agerar och kommer att agera för att anpassa verksamheten till de förändrade förutsättningar som kommer att gälla under de kommande decennierna. Rapporten belyser resursanpassning och verksamhetsutveckling utifrån ett centralt perspektiv genom äldreomsorgschefers uppfattningar.

Viveka Nilsson

Författaren fil. dr. Viveka Nilsson är verksam som forskare vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet.

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Förändrade förutsättningar för äldreomsorgen	9
Vad rapporten handlar om	9
Något om vad som händer inom äldreomsorgen	11
Tillvägagångssätt	12
2. Litteraturgenomgång.....	14
Resursanpassning och verksamhetsutveckling.....	14
Hållbar utveckling	16
Styrmodeller.....	19
Kostnadseffektivitet	20
3. Äldreomsorgscheferna om resursanpassning och verksamhetsutveckling	23
Omsorgsbehov	23
Personal- och kompetensförsörjning	27
Finansiering	30
Teknikutveckling	33
Viktiga faktorer för en god äldreomsorg	35
Sammanfattning.....	36
4. Det händer mycket inom äldreomsorgen	38
Förändringsbenägenhet	38
Framförhållning	39
Några slutord.....	41
Referenser	43

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg. Det är angeläget att studera hur kommuner agerar och kommer att agera för att anpassa verksamheten till de förändrade förutsättningar som kommer att gälla under de kommande decennierna. I rapporten belyses resursanpassning och verksamhetsutveckling utifrån ett centralt perspektiv genom äldreomsorgschefers uppfattningar.

Det empiriska materialet visar att resursanpassningen inom äldreomsorgen i de studerade kommunerna snarare handlar om resursallokering än neddragningar. Äldreomsorgscheferna nämner inte neddragningar i någon större omfattning, men tar upp en rad andra åtgärder som vidtagits i resursanpassningssyfte. Allra mest uppehåller sig äldreomsorgscheferna dock kring olika satsningar som gjorts. Det har bedrivits och bedrivs en uppsjö av verksamhetsutvecklingsprojekt runt om i de studerade kommunerna gällande verksamhetsutbud, ekonomi, personal och teknik.

Äldreomsorgen förefaller med andra ord uppvisa förändringsbenägenhet. Det är viktigt att kunna omorientera sig till de nya förutsättningar som råder. Samtidigt måste den ordinarie verksamheten upprätthållas på ett välfungerande sätt. Det handlar alltså om att kunna förändras men samtidigt upprätthålla en viss kontinuitet. I de studerade kommunerna förefaller man både arbeta med att upprätthålla den ordinarie verksamheten och pröva nytt, eller med andra ord kännetecknas av både kontinuitet och förändring.

Äldreomsorgen tycks också kännetecknas av framförhållning. Framförhållning handlar om att ligga steget före och ha beredskap inför kommande utveckling. Framförhållning är viktigt inte minst för kommunernas hållbarhetsarbete. Det empiriska materialet visar att det i de studerade kommunerna förefaller finnas ett långsiktigt tänkande och planerande för kommande generationer samtidigt som dagens medborgare också ska erhålla välfärd och trygghet.

Det räcker inte bara med att ha framförhållning. Den offentliga sektorn måste också vara effektiv. Effektiviteten har en framträdande betydelse i de studerade kommunerna, vilket kanske inte är så oväntat med tanke på det

finansiella läge som präglat kommunerna de senaste åren. I de studerade kommunerna strävar man både efter att göra rätt saker och göra sakerna rätt.

Det kan konstateras att det händer mycket inom äldreomsorgen. Den är förändringsbenägen, har framförhållning och effektivitet tycks vara ett honnörsord. Det är ingen stillastående verksamhet, utan tvärtom pågår en omfattande resursanpassning och verksamhetsutveckling.

1. Förändrade förutsättningar för äldreomsorgen

Den här rapporten handlar om resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg. Det är angeläget att studera hur kommuner agerar och kommer att agera för att anpassa verksamheten till de förändrade förutsättningar som kommer att gälla under de kommande decennierna.

1.1 Vad rapporten handlar om

Många av våra kommuner har under lång tid haft en besvärlig finansiell situation, inte minst på grund av att de påverkats av tre finanskriser inom en tjuugoårsperiod. Den senaste var finanskrisen 2008–2009. Även om kommunerna 2010 redovisade historiskt stora överskott beroende på konjunkturstöd från staten, har det alltsedan dess varit lågkonjunktur i Sverige som måste hanteras med andra medel än statliga insatser. Kommunerna har under de senaste åren fått bedriva verksamheten under andra omständigheter än normalt och närmar sig nu en situation där det föreligger en påtaglig och konstant resursbrist. Chapman (2008) konstaterar att den offentliga sektorn måste hantera en alltmer osäker omvärld och att kommunernas möjligheter att ge bra service kommer att bli sämre om inte redskap tillhandahålls för att stabilisera finanserna. Farazmand (2009) använder begreppet hyperosäkerhet och poängterar att den offentliga sektorn har stora utmaningar framför sig vad gäller ekonomin. Kommunerna befinner sig numera i en situation av finansiell stress (García-Sánchez 2014) och mörka tider – ”dark times” – (Nabatchi med flera 2011).

För att nå ett resultat motsvarande 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag 2017, vilket är hälften av vad som krävs för god ekonomisk hushållning, måste kommunalskatten i Sverige höjas med 29 öre och statsbidragens nivå med 11 mdkr jämfört med idag (se SKL:s ekonomirapport 2014). Det är således en problematisk framtid våra kommuner går till mötes. På samma gång påverkar urbaniseringen situationen. Befolkningsantalet minskar i

hälften av Sveriges kommuner, medan befolkningstillväxt sker i och i anslutning till de större städerna. Till följd av urbaniseringen ser många kommuner en krympande befolkning framför sig. För att åstadkomma tillväxt eller i alla fall inte tappa medborgare krävs det att kommunen upplevs som attraktiv. Kommunerna står också inför en generationsväxling med många som går i pension inom de närmaste åren, vilket kraftigt påverkar försörjningsbördan och medför problem relaterade till rekrytering och kompetensförsörjning. Likaså ställer medborgarna allt högre krav på den kommunala verksamheten. En förutsättning för att kommunerna ska kunna leva upp till högre och mer individualiserade krav från medborgarna är att man lyckas fånga upp dessa krav på ett bra sätt.

Ovanpå detta ökar andelen äldre till följd av en hälsosammare livsstil och utvecklingen av läkemedel och medicinsk teknologi. Behovet av resurser till omsorgsverksamheten är stort. Eftersom antalet individer i arbetsför ålder inte ökar i motsvarande utsträckning blir problem relaterade till rekrytering och kompetensförsörjning extra kännbart inom äldreomsorgen. Andelen personer över 65 år förväntas öka från dagens 19 procent till 21 procent år 2020. Ökningen gäller främst personer i åldern 65–84 år. Andelen som är 85 år och äldre kommer att vara i stort sett oförändrad fram till 2020, men sedan öka explosionsartat.

Alla de nyss nämnda förändrade förutsättningarna ställer stora krav på den kommunala verksamheten att anpassa sig till rådande omständigheter. Verksamheten måste anpassas till de begränsade resurser som finns och en sådan anpassningsprocess förutsätter verksamhetsutveckling. Det är därför angeläget att studera kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling. Detta gäller inte minst den kommunala äldreomsorgen som under senare år debatterats flitigt och varit utsatt för granskningar och omfattande kritik. En intressant frågeställning blir därför hur den kommunala äldreomsorgen har anpassat sig till och kommer att anpassa sig till den besvärliga ekonomiska situationen. Vilka åtgärder vidtas för att möta det tilltagande försämrade ekonomiska läget och krympande budgetramar? Vilka är de främsta utmaningarna för äldreomsorgen? Vilken verksamhetsutveckling bedrivs? Vilka är de viktigaste faktorerna för att bedriva en god äldreomsorg?

Syftet med föreliggande studie är att belysa åtgärder för resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg för att därigenom öka förståelsen för hur kommuner kan anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Studien belyser resursanpassning och verksamhetsutveckling utifrån ett centralt perspektiv genom äldreomsorgschefers uppfattningar.

1.2 Något om vad som händer inom äldreomsorgen

I en rapport från Socialstyrelsen (2014) uppges att antalet äldre som får omfattande insatser från hemtjänsten ökar alltmer. Detta gäller särskilt personer över 80 år. Utvecklingen går mot en allt mindre andel äldre som bor i särskilt boende, varför det pågår en omstrukturering från särskilt boende till hemtjänst. Särskilt boende är det gemensamma namnet för flera boendeformer som anpassats för äldre med stort behov av omsorg. Via hemtjänst får de äldre hjälp i det egna hemmet (ordinärt boende). Ytterligare en boendeform är så kallat trygghetsboende som är ett ordinärt boende, men med utökad service som trygghetsvård och gemensamma utrymmen. En allt större andel av de äldre med omfattande behov av vård och omsorg får denna i ordinärt boende. De äldre kan också få hemsjukvård från kommunen. Hemsjukvård är hälso- och sjukvård som ges i det egna hemmet när personen i fråga inte kan ta sig till sin vårdcentral. Genom hemsjukvården kan man få hjälp med bland annat medicinering, omläggning, provtagning, behandling och rehabilitering.

I Socialstyrelsen (2014) kan också läsas att kommunernas vård och omsorg karakteriseras av att merparten av personalen endast har gymnasial utbildning och bara en mindre andel eftergymnasial utbildning. Fortfarande är den dominerande yrkesgruppen vårdbiträden och undersköterskor. Den pågående generationsväxlingen kan förväntas innebära att en allt större andel av personalen har eftergymnasial utbildning eftersom sådan är vanligare i lägre åldrar. Socialstyrelsen anser det angeläget att öka andelen sjuksköterskor med specialistutbildning. Socialstyrelsen har också i allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar med äldre preciserat vad vårdbiträden, undersköterskor och motsvarande minst bör kunna. Regeringen ger genom det så kallade Omvårdnadslyftet stöd till kommuner och enskilda utförare att ge de anställda denna grundläggande kompetens.

Den 1 januari 2010 infördes den så kallade nationella värdegrunden i socialtjänstlagen med innebörden att äldre ska få leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Det är en bestämmelse som tydliggör de äldres ökade möjligheter till inflytande vid genomförandet av socialtjänstens insatser. Med anledning av den nya värdegrunden pågår omfattande aktiviteter inom äldreomsorgen för att utveckla arbetssättet. Det bedrivs en omfattande kompetensutveckling nära knuten till det dagliga arbetet med äldre (Socialstyrelsen 2014). I studiecirkelform och under möten diskuteras vardagsnära frågor, till exempel gott bemötande, hur trygghet och meningsfullhet skapas och hur

personalen kan bli bättre på att lyssna till brukarna och ta till vara deras vilja och önskemål.

Vad gäller personalförsörjningen råder det i stort sett för tillfället balans mellan tillgång och efterfrågan på personal inom äldreomsorgen, men en betydande brist beräknas uppstå under 2020-talet. Personalvolymen beräknas behöva öka med cirka 50 procent fram till 2050. Det är framförallt i kommuner med krympande befolkning som personalförsörjningen ställs inför mycket stora utmaningar. Till följd av den omstrukturerad av vård och omsorg som har skett under de senaste tio åren har anhörigas tidsinsats ökat, varför det växande behovet av äldreomsorg huvudsakligen måste tillgodoses genom offentliga insatser.

1.3 Tillvägagångssätt

I föreliggande studie fokuseras äldreomsorgscheferas uppfattningar om resursanpassning och verksamhetsutveckling. Deras uppfattningar har fångats både skriftligt och muntligt. Alla äldreomsorgschefer (eller motsvarande) i de 26 kommuner som deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet del 2 (Natkom 2) erhöll via mejl ett frågeformulär med sex frågor angående resursanpassning och verksamhetsutveckling inom äldreomsorgen. Frågeformuläret bygger helt och hållet på öppna frågor, det vill säga frågor utan svarsalternativ:

1. Vilka är enligt din uppfattning de främsta utmaningarna för äldreomsorgen i Sverige de kommande tio åren?
2. Vilka är de främsta utmaningarna för äldreomsorgen i din kommun de kommande tio åren?
3. Vilka åtgärder vidtas/kommer att vidtas för att hantera utmaningarna inom äldreomsorgen i din kommun?
4. Beskriv projekt för verksamhetsutveckling som bedrivs inom äldreomsorgen i din kommun!
5. Finns det något projekt du särskilt vill lyfta fram?
6. Vilka är enligt din uppfattning de tre viktigaste faktorerna för att kunna bedriva en god äldreomsorg?

Tolv av äldreomsorgscheferna besvarade frågeformuläret skriftligt. Övriga 14 äldreomsorgschefer blev uppringda och tillfrågade om de hade möjlighet att besvara frågorna via en telefonintervju istället. Tolv av dem hade det, så svarsfrekvensen hamnade på totalt 92 procent. 26 av Sveriges 290 kommuner deltar i Natkom 2 och det kan förstås bedrivas resursanpassning och verksamhetsutveckling av annat slag i övriga kommuner som inte fångas inom ramen för denna studie.

Två olika forskningsmetoder har alltså använts för att samla in ett och samma material. Hälften av äldreomsorgscheferna besvarade frågeformuläret skriftligt och hälften gjorde det muntligt. Fördelen med skriftliga frågor är att respondenterna kan ta god tid på sig att besvara frågorna och i lugn och ro fundera över sina svar. Fördelen med intervjuer är att forskaren kan ställa följdfrågor och be respondenterna utveckla sina svar. Inget tyder på att förfaringssättet skulle ha påverkat jämförbarheten av det empiriska materialet. Respondenternas svar blev tämligen samstämmiga, vilket tyder på att kommunföreträdarna i båda metoderna har tillåtits komma fram med sina uppfattningar. Studiens reliabilitet, det vill säga tillförlitlighet, kan därför sägas vara god. Vid god reliabilitet blir resultaten desamma vid upprepade mätningar och i ringa grad påverkade av tillfälliga omständigheter.

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel två en presentation av studiens litteraturgenomgång. I kapitel tre presenteras det empiriska materialet och i det sista kapitlet förs en diskussion utifrån det empiriska materialet för att öka förståelsen för hur kommuner kan anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar.

2. Litteraturgenomgång

För att öka förståelsen för hur kommuner kan anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar måste studiens empiriska material också relateras till litteratur inom området. I detta kapitel förs inledningsvis ett resonemang kring resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal verksamhet. Därpå följer ett resonemang kring hållbarhet eftersom resursanpassning och verksamhetsutveckling är en del i kommunernas arbete med hållbar utveckling. Avsnittet därefter behandlar styrmodeller då det i kommunerna pågår en ständig strävan efter utveckling av styrningen för att finna lämpliga former för ekonomisk kontroll. I det sista avsnittet diskuteras kostnadseffektivitet. Det blir viktigt att öka uppmärksamheten på ekonomin för att främja resursanpassning och verksamhetsutveckling.

2.1 Resursanpassning och verksamhetsutveckling

Att anpassa sig handlar om att rätta sig efter omgivningen. Resursanpassning innebär följaktligen att anpassa verksamheten till befintliga resurser. För kommunernas del handlar det idag om att på bästa sätt hushålla med de begränsade resurser som finns. I den första empiriska studien inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet del 2 – kallad Portalstudien – gjordes en intervjustudie med cirka 100 kommunföreträdare gällande deras syn på resursanpassning och verksamhetsutveckling. Portalstudien finns sammanfattad i Hellström och Knutsson (2014). Enligt författarna finns det två sorters resursanpassning. Den ena handlar om att anpassa sin verksamhet till givna resurser, det vill säga att dra ned på verksamhetens omfattning, kvalitet och/eller utbud så att befintliga resurser räcker. Detta kan göras genom generella besparingar, så kallad osthyvel, eller riktade besparingar. Den andra sortens resursanpassning handlar om resursallokering, det vill säga att man flyttar resurser från en verksamhet till en annan där insatta resurser anses ge större nytta. Det handlar om att identifiera områden man vill satsa på och tona ned andra områden som anses mindre angelägna. Författarna konstaterar att många kommuner anser sig ha gjort det mesta möjliga när det gäller resursanpassning och att resursanpassning idag därför i stor utsträck-

ning handlar om marginalbesparingar, inte om strukturella åtgärder, för att ändra kostnadsbilden.

Hellström och Knutsson (2014) för också ett resonemang kring verksamhetsutveckling. De konstaterar att begreppet utveckling i regel förutsätter ett ändamål och att utveckling sker i förhållande till ett befintligt utgångsläge. Utveckling innefattar därmed förändring. Författarna lyfter fram att det är viktigt att få en systematisk verksamhetsutveckling i hela organisationen. Om ett projekt blivit lyckat på en enhet måste nästa enhet göra samma resa och då gäller det att undvika att göra samma misstag, varför det behövs en systematik i spridningen av utvecklingsprojekten. Författarna skiljer också mellan intern och extern verksamhetsutveckling. Intern utveckling handlar om att utveckla sin organisation eller sitt teknikutnyttjande. En ny organisationsstruktur eller ett nytt planerings- och uppföljningssystem är exempel på intern utveckling. Extern utveckling handlar om kommunens funktion och attraktivitet för olika externa intressenter, i första hand medborgare och företag.

Resursanpassning och verksamhetsutveckling är inte ömsesidigt uteslutande såsom man skulle kunna tro (Hellström och Knutsson 2014). Resursanpassning kan generera utveckling och omvänt kan utveckling stimulera resursanpassning. Enligt författarna tänker en del kommunledningar därför fel när de menar att de inte har råd att satsa på utveckling. Författarna konstaterar att det är ledningens uppdrag att skapa så goda förutsättningar för verksamhetsutveckling som möjligt, men att man ska komma ihåg att den faktiska utvecklingen inte sker på kommunledningskontoret utan ute i varje enskild verksamhet.

Som nyss nämnts innefattar verksamhetsutveckling förändring. I Nilsson (2014) förs ett resonemang kring kommunal stabilitet och förändring. Författaren påpekar att det är viktigt för kommunerna att kunna omorientera sig till de nya förutsättningar som råder. Det gäller att förnya sig och utveckla sin verksamhet för att trygga servicen för medborgarna. Kommunerna får inte bli för stabila. Å ena sidan är det inte bra att vara för stabil, men å andra sidan förväntas det att kommunerna är just stabila. Att något är stabilt innebär att något är varaktigt och hållbart och våra kommuner har att arbeta för en hållbar utveckling. För den kommunala verksamheten gäller det att tänka långsiktigt och planera för kommande generationer. Samtidigt som kommunerna ska vara stabila med tanke på framtiden, ska de också vara förändringsbenägna med tanke på nutiden. Nilsson konstaterar att utma-

ningen för den offentliga sektorn tycks vara att finna en lagom balans mellan stabilitet och förändring.

I Nilsson (2014) förs också ett resonemang kring kommunernas förändringsbenägenhet. Enligt författaren ligger fokus i våra kommuner idag på den dagliga uppgiften samt att genomföra besparingar och åstadkomma produktivitetsoökningar. Kommunerna är koncentrerade på att utföra det välfärdsuppdrag de har och att möta det försämrade ekonomiska läget genom att spara och öka sin produktivitet. Det är inte lika mycket fokus på att experimentera och pröva nytt och därmed finna andra sätt att möta rådande situation på. Produktivitetsoökningar och tänka nytt utesluter inte varandra. Ibland åstadkoms produktivitetsoökningar just genom att organisationen tillåts experimentera och därmed lyckas tänka nytt.

Nilsson (2014) väcker frågan vilken kapacitet kommunerna har att möta förändringsbehovet när fokus ligger på den dagliga uppgiften och att genomföra besparingar. Givetvis måste den ordinarie verksamheten upprätthållas på ett välfungerande sätt, men samtidigt måste organisationen kunna anpassa sig till nya förutsättningar. Det handlar om att kunna förändras, men samtidigt också upprätthålla en viss kontinuitet. Förändring innebär utveckling och för verksamheten framåt, men måste balanseras med kontinuitet eftersom värdefullt kunnande i organisationen måste tas tillvara. Dunford med flera (2013) använder begreppet flexibilitet och menar att det är en viktig organisatorisk egenskap i dagens snabbt föränderliga omvärld. Författarna poängterar att det inte finns någon entydig definition av vad en flexibel organisation är, men att det gäller att vara lagom flexibel då för mycket eller för lite flexibilitet medför att organisationen inte kan svara optimalt på hot och möjligheter i sin omgivning. Författarna påpekar också att organisationens förmåga att anpassa sig till omgivningen beror på vilka tidigare erfarenheter organisationsmedlemmarna har av förändringsarbete. Historien har alltså betydelse.

2.2 Hållbar utveckling

Resursanpassning och verksamhetsutveckling är en del i kommunernas arbete med hållbar utveckling. Sedan den 1 januari 2003 stadgas det i regeringsformen att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Hållbar utveckling definieras enligt Brundtlandkommissionen som en ”utveckling som tillgodoser

dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. För att de begränsade kommunala resurserna ska räcka även till kommande generationer måste man hushålla med de befintliga. Alla politiska beslut ska utformas på ett sätt som beaktar de tre dimensionerna av hållbar utveckling; den sociala, den ekologiska och den ekonomiska. Den sociala dimensionen handlar om att bygga upp ett långsiktigt stabilt samhälle där grundläggande mänskliga behov tillgodoses. Ekologisk hållbarhet hänför sig till att långsiktigt investera i miljön och i människors hälsa. Ekonomisk hållbarhet handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt. Helhetssyn, dialog och kritiskt tänkande är grunden i alla tre dimensionerna.

Den ekonomiska dimensionen har inte fått lika mycket uppmärksamhet som de båda andra dimensionerna (se till exempel Ehrenhard med flera 2012). Detta trots att ekonomisk hållbarhet är nödvändig för att uppmuntra den finansiella tillväxt som behövs för kommande generationers välmående (Chapman 2008). Ekonomisk hållbarhet utgör medlet för att uppfylla människors basbehov och krav på god livskvalitet idag, samtidigt som den också ska säkerställa kommande generationers möjligheter att få samma service som dagens medborgare. Den ekonomiska hållbarheten är grunden för den sociala och ekologiska hållbarheten (Buiter 2004). Enligt Bird (2003) är grundbulten i ekonomisk hållbarhet att ha ”balanserade offentliga finanser”, där organisationen täcker sina kostnader med hjälp av egna intäkter samtidigt som den minskar sitt beroende av lån. Utmaningen i att uppnå en god ekonomisk hållbarhet är enligt författaren att kunna erhålla nödvändig kunskap om såväl nutida som framtida intäkter och kostnader. Organisationen måste få ändamålsenlig ekonomisk information om både nuet och framtiden. För den kommunala verksamheten gäller det alltså att tänka långsiktigt och planera för kommande generationer, samtidigt som dagens medborgare ska erhålla välfärd och trygghet.

Vikten av att tänka långsiktigt diskuteras av Roberge (2012) som därvid använder begreppet framförhållning (foresight). Enligt Roberge är den offentliga sektorns framförhållning otillräcklig. Den offentliga sektorn har mestadels varit bakåtblickande, men måste nu satsa på att ta fram mer information om framtiden. Det handlar enligt författaren inte om att förutsäga framtiden utan om att göra antaganden om denna. Därigenom kan nödvändiga steg identifieras i strävan att erhålla en kollektivt önskad framtid. Roberge poängterar att det finns faktorer som begränsar framförhållningen

inom den offentliga sektorn. Den ena faktorn är den ofta förekommande organiseringen i förvaltningar som försvårar en nödvändig helhetssyn. Framförhållning kräver med andra ord ett holistiskt synsätt. Den andra faktorn är tidsaspekten. Politiker och medborgare ägnar sig inte gärna åt långtidsprojekt, utan vill se snabba resultat. Framförhållning kräver därför också en lång tidshorisont.

Grundläggande för att ha framförhållning och därmed säkra välfärd och trygghet för medborgarna nu och i framtiden är att kommunernas ekonomi är välordnad. Den kommunala verksamheten förväntas därför präglas av god ekonomisk hushållning. När det är sämre tider kan man anta att kravet på god ekonomisk hushållning hamnar än mer i fokus. Kravet, som formuleras i kommunallagen, anger att kommunerna måste vidta åtgärder för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. En exakt definition av vad god ekonomisk hushållning är finns inte. Många kommuner har som mål att resultatet ska vara två procent av summan av skatteintäkterna och statsbidragen. Från och med 2013 ges det dessutom i enlighet med kommunallagen en möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel och därigenom bidra till att skapa stabilare planeringsförutsättningar i kommuner och landsting. Donatella (2014a) konstaterar att RUR fått ett relativt starkt genomslag i kommunsektorn då drygt 50 procent av kommunerna antagit lokala riktlinjer för RUR.

I strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns olika medel att tillgå (se till exempel Donatella 2014b). Donatella visar att det är ”hårda” åtgärder som dominerar och har störst betydelse när det gäller att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Förbättrade ekonomistyrningsprinciper och produktivitetsökningar är de i särklass viktigaste medlen. De minst viktiga medlen är ökade intäkter och ekonomiutbildning av personal. Författaren påpekar att även om produktivitetsökningar är den viktigaste åtgärden har den kommit att minska i betydelse sett över tid. En tolkning av detta är att det inte förekommer slack i samma utsträckning längre och att det därför inte finns samma utrymme för produktivitetsökningar. Donatella ser förhållandet som ett tecken på omorientering och att andra åtgärder kommer att behöva användas framöver för att se till att kommunernas resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

2.3 Styrmodeller

Utmärkande för kommunala organisationer är att deras ledningsorgan konstrueras utifrån demokratiska principer. Demokratibegreppet innefattar såväl styrelseskicket i ett samhälle som de värderingar som samhället bygger på och handlar om medborgarnas inflytande i utformningen av samhället. Senare års forskning pekar på att demokratin hamnat i skymundan i styrningssammanhang (se till exempel Espersson 2010). Jonsson och Solli (2010) beskriver att kommunerna alltmer har kommit att styras utifrån en administrativ logik och mindre utifrån en politisk logik. I den administrativa logiken ingår att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati. Nilsson (2011, 2012a, 2012b) konstaterar att ekonomi och effektivitet är nyckelbegrepp i kommunerna idag medan demokratin (här i betydelsen medborgardialoger) ägnas mindre uppmärksamhet. Demokratin uppfattas inte lika viktig när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Den framgångsrika kommunen av idag tycks enligt Nilsson präglas av handlingsorientering med fokus på en tydligare prioritering av verksamhet, medan avspegling av medborgarnas önskemål gällande verksamheten inte kommer lika högt upp på dagordningen. Författaren betonar att även om effektivitet synes vara viktigare än demokrati är det förstås så att en god verksamhet fortfarande är det allra viktigaste i kommunerna. Den grundläggande uppgiften för en kommun är och har alltid varit att erbjuda medborgarna god verksamhet. Den tydliga fokusen på ekonomi och effektivitet innebär emellertid att demokratin är utmanad.

Den framträdande betydelsen av effektivitet är kanske inte så oväntad med tanke på det finansiella läge som präglat vår omvärld och därmed även våra kommuner under de senaste åren och som även fortsättningsvis kommer att präglade dem. Av detta följer att styr- och organisationsmodeller har fått alltmer uppmärksamhet i kommunerna (se till exempel Nilsson 2012a). Det pågår en ständig strävan efter utveckling av styrningen för att finna lämpliga former att befrämja ekonomisk kontroll. Det är fortfarande traditionella resultatorienterade styrmodeller som dominerar (se till exempel Solli 2014) och så har det varit alltsedan 1980-talet. De flesta svenska kommuner tillämpar någon form av målstyrning. Grundidén i målstyrning är enkel. Den utgår från att politiker formulerar övergripande mål som förvaltningen operationaliserar i mätbara undermål och som sedan följs upp. Målstyrning och nyckeltalsjämförelser är de populäraste styrmodellerna idag i våra kommuner (Solli 2014). Tillämpandet av målstyrning påverkas förstås av att det 2004 gjordes ett förtydligande i kommunallagen om att kommuner och landsting

ska formulera finansiella mål liksom också mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Det finns alltså ett explicit krav i den gällande kommunallagen om att mål ska formuleras för ekonomi och verksamhet.

Resultatstyrning är en av de största utmaningarna i västvärldens offentliga sektor (Ehrenhard med flera 2012). Författarna menar att ledningen snarare försöker undvika än att uppmuntra de ökade krav på transparens som styrtekniken innebär. Johnsen (2012) uppmärksammar att det ofta är de dåliga prestationerna som får uppmärksamhet i resultatstyrningen, vilket lätt medför att resultatstyrning kan uppfattas som ett hot av organisationsmedlemmarna. Därför måste ökat fokus ske på de goda prestationerna, inte minst för att få organisationsmedlemmarna att förstå nyttan av styrtekniken som rätt använd kan reducera osäkerhet, underlätta beslutsfattande och stimulera innovationer.

I resultatorienterade styrmodeller ligger fokus på finansiell styrning snarare än på verksamhetsstyrning (Almqvist och Wällstedt 2010). Det finns enligt författarna fortfarande en stark tendens att särkoppla den finansiella styrningen och verksamhetsstyrningen. Den moderna styrningen handlar om att förena dessa båda styrtyper så att kommunerna i sin styrning inte enbart fokuserar på det ekonomiska utfallet utan också på vad organisationen levererar i termer av kvalitet. Det handlar alltså om att mäta vilken verksamhet kommunen får ut av insatta resurser och vilken kvalitet verksamheten har. Man brukar kalla denna typ av styrning för processororienterad eftersom den tar bäring på hur något görs till skillnad från resultatstyrningen som tar bäring på vad som görs. Processororienterade styrmodeller har under de senaste två decennierna varit i ropet inom den offentliga sektorn, men det är betydligt fler kommuner som pratar om att införa dem än som faktiskt har gjort det (Eriksson 2011).

2.4 Kostnadseffektivitet

Att ekonomin har en central roll inom den offentliga sektorn idag är ganska självklart med tanke på hur den finansiella situationen gestaltat sig under de senaste decennierna. Det gäller att öka uppmärksamheten på ekonomin för att främja resursanpassning och verksamhetsutveckling. En stärkt ekonomifokus, med innebörden att ekonomin hamnar i blickpunkten och kostnadseffektivitet uppmuntras, blir centralt. En stärkt ekonomifokus med betoning på kostnadseffektivitet är betydelsefullt runt om i våra kommuner, inte minst

på den lokala nivån. Att öka uppmärksamheten på ekonomin bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå betraktas som ett viktigt medel för att främja en god finansiell utveckling (Nilsson 2012a). Brorström med flera (2013) konstaterar att ett ideal inom kommunal verksamhet är en stark fokusering på ekonomin och att framgången hänger på att alla tar ansvar för ekonomin. Som ett led i den ökade uppmärksamheten på ekonomi har begreppen rationalisering och effektivisering vunnit kraft, medan det inte gärna talas om besparingar och neddragningar.

Det är inte alltid helt lätt att åstadkomma en ökad kostnadseffektivitet på verksamhetsnivå. Särskilt svårt kan det bli bland professionella grupper dit en rad aktörer inom den offentliga sektorn kan räknas in. Förr räknades ingenjörer och läkare hit, men idag gäller begreppet i ökande grad även grupper av kommunala aktörer såsom personal inom skola, barn- och äldreomsorg. Professionella aktörer är ofta emot förändringar som inte har direkt anknytning till deras arbetsuppgifter. De professionella aktörerna kräver en långtgående autonomi i sitt arbete och ser ogärna att andra än de professionella kollegorna blandar sig i verksamheten. De professionellas arbetssätt är vidare klientorienterat och kvaliteten på arbetet bedöms enligt de professionellas normer. Arbetet låter sig inte mätas på ett enkelt sätt och verksamhetsutövningen kan därför endast svårligen bedömas av andra än de professionella kollegorna. Kontrollen är kollegialt betingad.

De professionellas autonomi gör att den administrativa ledningen har svårt att styra och förändra den direkta verksamheten. Professionella aktörer kan motsätta sig förändringar i ekonomistyrningen eftersom förändringarna ofta uppfattas utgöra ett hot mot autonomi och inverka negativt på kvaliteten. Man värnar om de intressen som anses vara centrala inom professionen. Nilsson har i ett flertal studier tittat på professionella gruppers förhållande till kravet på ett ökat kostnadsmedvetande som alltmer började betonas under början av 1990-talet (Nilsson 1999, 2002 och 2005). Från att under 1990-talet i mångt och mycket ha motsatt sig att hushålla bättre med resurserna, uppfattades kravet på ett ökat kostnadsmedvetande i början på 2000-talet som mer acceptabelt, även om det inte alltid visade sig i praktisk handling utan likväl som en attitydförändring.

Avslutningsvis kan konstateras att styrningen av den offentliga sektorn är en komplex process där ekonomiska, politiska, professionella och medborgarligen intressen interagerar med varandra, och blir en spegling av olika aktörers förmåga att hävda och bevara sina intressen. Det är en grannliga uppgift

att koppla samman de olika intressena och få de olika aktörerna att sträva mot samma mål såsom till exempel resursanpassning och verksamhetsutveckling. Efter denna presentation av studiens litteraturgenomgång, som ska relateras till studiens empiriska material, följer i nästa avsnitt en presentation av det empiriska materialet.

3. Äldreomsorgscheferna om resursanpassning och verksamhetsutveckling

I det här kapitlet presenteras studiens empiriska material vars fokus är att utifrån ett centralt perspektiv, genom äldreomsorgscheferns uppfattningar, belysa åtgärder för resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg.

Frågeformuläret/intervjuerna inleddes med att äldreomsorgscheferna ombads beskriva de främsta utmaningarna för äldreomsorgen i Sverige, liksom också för deras respektive kommun, de kommande tio åren. Det förelåg inga skillnader i svaren gällande utmaningarna för de enskilda kommunerna och Sverige som helhet, varför de båda frågorna inte redovisas separat. Därefter skulle äldreomsorgscheferna berätta om vilka åtgärder som vidtas/kommer att vidtas för att hantera utmaningarna och sedan tillfrågades de om vilken verksamhetsutveckling som bedrivs inom äldreomsorgen i deras kommuner. Då svaren på frågorna om åtgärder för att hantera utmaningarna och den bedrivna verksamhetsutvecklingen inte skiljde sig nämnvärt åt, redovisas dessa tillsammans med utmaningarna i de fyra avsnitten; omsorgsbehov, personalförsörjning, finansiering och teknikutveckling. De fyra avsnitten är därmed naturligt framvuxna ur det empiriska materialet och inte strukturerade utifrån frågeformuläret. I den sista frågan skulle respondenterna ange de tre viktigaste faktorerna för att kunna bedriva en god äldreomsorg. Dessa redovisas i det sista avsnittet; viktiga faktorer för en god äldreomsorg.

3.1 Omsorgsbehov

Boenden och hemtjänst

En av utmaningarna inom äldreomsorgen är enligt respondenterna omstruktureringen från särskilt boende till hemtjänst. Det påpekas att de äldre ska ges möjlighet att bo kvar i sitt ordinarie boende så länge som möjligt, vilket inte bara ställer ökat krav på hemtjänsten utan också på hemsjukvården och

utbyggnaden av trygghetsboenden. Det kommer enligt respondenterna att ske en förskjutning i vårdtyngden framöver eftersom de äldre kommer att behöva en mer avancerad hemtjänst och hemsjukvård. ”Vi kommer att behöva ta hand om de väldigt svårt sjuka och väldigt gamla” och ”det blir mer och mer svårt sjuka personer och mer och mer kvalificerade uppgifter”. Det påtalas att man med hjälp av en flexiblare hemtjänst, en utveckling av hemsjukvården och utbyggnad av trygghetsboenden kan skjuta upp behovet av särskilt boende.

I många kommuner pågår ett arbete med att skapa trygghetsboenden. Det förefaller inte byggas så många nya boenden, utan handla om att bygga om befintliga äldreboenden till trygghetsboenden. ”Man startar nu en boendeutredning för att se det kommande behovet av trygghetsboende”, ”konkret planeras att 80 platser omvandlas från vård- och omsorgsboende till trygghetslägenheter” och ”vi måste bygga nya former av boenden och just nu projekterar vi ett tryggt trygghetsboende”. En av respondenterna beskriver trygghetsboende som en ”mellanboendeform” för dem som behöver mer omfattande hemtjänst men är för friska för särskilt boende. Det gäller samtidigt enligt de tillfrågade att ta med i beräkningen av en del av trygghetsboendena måste kunna omvandlas till särskilt boende så småningom när de äldre behöver mer omfattande vård- och omsorgsinsatser.

”Det gäller att hitta rätt boendeformer. Idag är det 20 procent av alla över 80 år som bor i särskilda boenden. 80 procent bor hemma i ordinärt boende livet ut. Det är viktigt att jobba med tillgänglighet och trygghet i vanliga bostadsområden.”

”Vi måste titta på boendet i kommunen. Att man kan bo kvar hemma. Vi vet att många vill det. Vi har omvandlat ett antal särskilda boenden till trygghetsbostäder. Vi såg att det fanns ett behov av boenden där man inte är beroende av tillsyn 24 timmar om dygnet. Man behöver förhöjd trygghet med lättillgänglig hemtjänst och en trygghetsvårdinna. Framåt 2020 kommer vi att behöva de 26 platserna till särskilt boende igen. Jag tror inte vi kommer att behöva bygga några nya boenden, men kommer att behöva öppna upp och omvandla de platser vi har.”

”Särskilt boende kommer också att behöva byggas ut. Vi planerar för att utöka platserna och det kommer ställa krav på att ha en beredskap att bygga sådana. Vi försöker bygga bostadsområden med bostäder så att man ska kunna bo kvar, men vi lyckas ju inte alltid med det. Vi kan inte alltid hålla på att bostadsanpassa, utan måste bygga från början ibland.”

En av äldreomsorgscheferna berättar att en del av äldreboendena i dennes kommun inte håller standarden utifrån den nya lagstiftningens krav på särskilda boenden, varför man dels måste börja ersätta gamla objekt, dels bygga ut i relation till ökningen av antalet äldre. ”Med den utbyggnadstakt vi har nu ska vi vara i fas till 2020.” Ytterligare en av äldreomsorgscheferna beskriver det problematiska i att vara en välmående kommun som bygger ut äldreboenden i takt. Bor man i en välmående kommun med allt vad det innebär så ökar enligt respondenten brukarnas krav på vård- och omsorgskvaliteten. ”Det är få som tänker på att det i socialtjänstlagen står skälig levnadsmiljö, men vad innebär det i en kommun som har så god ekonomi?” Det sägs vara en utmaning att hitta rätt vård- och omsorgsnivå och kommunicera med medborgarna med hänvisning till att det är samma lagstiftning som gäller i hela landet.

Fritidssysselsättning och annat

I en av kommunerna håller man på att bygga ett äldrecentrum där det bland annat kommer att finnas möjlighet till avlösning för anhörigvårdare, anhörigstöd med demensteam, enhet för personer med kognitiv svikt och dagverksamhet för demenssjuka. I en av våra storstäder har man planer på att bygga ett så kallat resurscentrum där de äldre kan få råd och stöd för att kunna leva ett oberoende liv. Det kan handla om demonstration av hjälpmedel, råd vid bostadsanpassning samt föreläsningar och information av olika slag. Enligt den svarande kan ett resurscentrum även vara en del i arbetet med att främja kvalitets- och verksamhetsutveckling. Genom samverkan med akademi, äldreomsorgsbranschen och kommuner kan innovationer och forskning implementeras i verksamheten till gagn för både äldre och medarbetare.

Äldreomsorgscheferna påtalar också att den nya generationen äldre ställer helt andra krav än dagens äldre såväl på själva boendeformerna som på de fritidsaktiviteter som erbjuds. ”Vi behöver bygga trygghetsboenden och äldreboenden som kan tillgodose dem som blir äldre idag och som kommer att ha helt andra krav” och ”de kommande äldre är inte lika intresserade av guds-

tjänster och bingo”. I sammanhanget nämns också behovet av att satsa mer på så kallad uppsökande verksamhet och mötesplatser för äldre. Uppsökande verksamhet handlar om att arbeta förebyggande och innebär att personal från äldreomsorgen söker upp de äldre i deras hem och informerar om vad de kan erbjuda för verksamhet. Ibland kan personalen också göra screeningar för förmaksflimmer och benskörhet och slussa personerna vidare till sjukvården.

Mötesplatser handlar om att erbjuda de äldre träffpunkter för en meningsfull fritid. I en av kommunerna har man till exempel infört så kallade gubbluncher. Ytterligare satsningar som ett led i att erbjuda en meningsfull fritid handlar om hund i vården, utevistelse, utflykter, musikstunder och kultur. En av respondenterna berättar att man i dennes kommun under ett års tid bedrivit ett kulturprojekt på tre av kommunens äldreboenden där man samarbetat med konstnärer som inspirerat personalen till att göra värdeskapande aktiviteter med brukarna. ”Detta följs nu upp av ytterligare kulturaktiviteter med start i december.” Ännu en av respondenterna berättar om ett kulturprojekt på följande sätt:

”Vi har ett projekt som vi kallar insatser för äldre. Det handlar om friskvård och kulturinslag. Vi gör riktade insatser på äldreboenden och vänder oss också till hemtjänstverksamheten. Vi vill få äldre att motivera och stärka kroppen och förhoppningsvis skjuta upp behovet av insatser från oss. Kultursatsningarna är också riktade till särskilda boenden och till dagstugor som finns inom hemtjänsten. Det är musik och teater. Det är lite samma syfte.”

I några av kommunerna pågår utvecklingsprojekt gällande kost och nutrition. På äldreboenden handlar det mycket om att skapa en bra måltidsmiljö med god och näringsriktig mat i en trevlig atmosfär. Inom hemtjänsten handlar det om att personalen, såsom den gjorde förr, lagar maten hemma hos den enskilde brukaren.

”Vi lagar mat hemma hos de äldre. Det är en tillbakagång till 70-talet. Då får de sällskap också. Vad gäller äldreboendena fick vi utkört mat förut från ett centralkök. Nu har vi ett kök som gör huvudkomponenterna. Sedan tillagas slutet på äldreboendena. Man behöver inte passa vissa tider och kan välja tillbehör själv. Det har blivit mycket billigare.”

Det pågår också en hel del utvecklingsprojekt inom demensvården gällande utåtagerande patienter, anhörigstöd, dagverksamhet och alternativ till läkemedel.

3.2 Personal- och kompetensförsörjning

Attraktiv arbetsgivare

Ännu en utmaning inom äldreomsorgen är enligt äldreomsorgscheferna de stora pensionsavgångarna som kommer att ske inom de närmaste åren, vilka kommer att påverka personalförsörjningen. ”Hur ska vi rusta oss för att klara av den vård- och omsorg vi måste ha i förhållande till de äldre och i förhållande till samma personella resurser som idag?” Respondenterna berättar att kommunerna med olika medel försöker framstå som attraktiva arbetsgivare och förbättra arbetsvillkoren inom äldreomsorgen genom att till exempel se över sysselsättningsgraden och rätten till heltid, minimera delade turer, införa vikariepool och erbjuda personalförmåner som friskvård och kompetensutveckling. Det påpekas att man måste se över sitt sätt att arbeta och fundera över om det går att göra förbättringar för att kunna hantera personalförsörjningen på ett bra sätt.

”Den största utmaningen är rekrytering av personal. De äldre-äldre som har en hög vårdtyngd ökar och personer i arbetsför ålder minskar och det är svårt att få den ekvationen att gå ihop.”

”Personalbemanningen..... Vi ser redan nu att det inte kommer att finnas tillräckligt med personal för att räcka till. Den demografiska kurvan pekar stadigt uppåt.”

Personalförsörjningsproblemen beror dock enligt respondenterna inte bara på stora pensionsavgångar, utan också på att det är svårt att locka unga till äldreomsorgen. ”De unga väljer inte utbildningen för det är inget attraktivt yrke”, ”vi måste stimulera samarbetet med gymnasieskolan och försöka få ungdomarna att välja omvårdnadsprogrammet” och ”vi jobbar mycket ut mot unga för att fånga deras intresse och få in dem i vården”. Det sägs vara en grannlaga uppgift för kommunerna att försöka öka äldreomsorgens attraktivitet och man samarbetar med både gymnasieskolor och högskolor för att öka intresset för vårdutbildningarna. En av de tillfrågade berättar att man i dennes kommun har en facebook sida för att locka människor att jobba i vården och omsorgen.

”Vi har redan påbörjat arbetet med att se över vad vi kan göra. Det är viktigt att vi är rädda om den personal som redan är anställd och att de blir ambassadörer för sitt yrke och pratar gott om det för att locka fler.”

”Att jobba med attraktiv hemtjänst är en åtgärd. Den ska bli attraktiv för brukarna, men också attraktiv att arbeta inom. Vi ska göra det till ett attraktivt yrke.”

”För att säkra personalförsörjningen inom äldreomsorgen i framtiden behöver antalet unga medarbetare öka inom äldreomsorgen. Genom till exempel ungdomsbesök på vård- och omsorgsboenden, gymnasieutbildning som vård- och omsorgscollege och äldrevårdar ges introduktion, utbildning och praktik där fler personer erbjuds kontakt med äldreomsorgen. Därmed kan fler bilda sig en egen uppfattning om hur det är att arbeta inom området.”

God omsorgskvalitet

I samband med att äldreomsorgscheferna diskuterar problem relaterade till personalförsörjning påtalar de också faran med att vård- och omsorgskvaliteten kan bli lidande. Det kan bli svårt att upprätthålla en god kvalitet om inte personalstyrkan räcker till. ”Det kan bli svårt att behålla den goda kvaliteten när det blir ett högre antal äldre som behöver stöd och hjälp” och ”som det ser ut i dagsläget är det inga problem under de närmaste åren, men när de äldre-äldre sedan kommer blir det mycket på en gång”. Vikten av att bedriva utvecklingsprojekt gällande verksamhetens kvalitet påtalas i sammanhanget. I en kommun jobbar man med bemanningsanalyser och schemaanalyser för att höja effektiviteten och i sin tur också kvaliteten. ”Så mycket som det bara går ska våra anställda vara hos våra brukare.” I en annan kommun har man på ett av äldreboendena gjort ett försök med ett databaserat planeringssystem med vars hjälp man planerar dagen och på så sätt kan frigöra tid. Det kan handla om att personalen till exempel kan få tid över till att åka och handla med den gamle, så kallad kvalitetstid. ”Det är ett lyckat utvecklingsprojekt som vi gjort på två avdelningar och vi försöker göra det på fler.” Respondenten i den aktuella kommunen berättar att planeringssystemet egentligen är till för att användas inom hemtjänsten, men att man nu hoppas kunna utveckla det så att det kan användas även på äldreboenden. I ytterligare andra kommuner pågår utveckling av kvalitetsledningssystem som ska säkerställa att brukaren verkligen får den insats som denne är beviljad och att insatsen är av god kvalitet.

En av äldreomsorgscheferna berättar om en satsning som är en del i ett utvecklingsprojekt om det goda mötet och reflektion, men som i förlängningen också handlar om kvalitet. Projektet innebär att personalen ska ta sig tid att lyssna på den enskilde brukaren och lära sig reflektera över sitt agerande gentemot de äldre. Det är ett av kommunens hemtjänstlag som har arbetat med projektet och på så sätt ökat brukarnas delaktighet i omsorgen. ”Projektet är slut nu, men man fortsätter att jobba på det sättet för det var ett bra resultat och vi håller på att sprida det vidare till andra hemtjänstlag.” Andra äldreomsorgschefer pekar på behovet av medborgardialoger för att upprätthålla en god kvalitet på verksamheten. Det handlar om att inventera vård- och omsorgsbehovet och se vad brukarna tycker om äldreomsorgen. ”Vad vill de ha och är de nöjda med det som finns?”. Brukarna ska få framföra sina uppfattningar om vilken kvalitet de förväntar sig och vilken kvalitet de upplever att de får. Det berättas i sammanhanget att man ber brukarna besvara enkäter för att erhålla deras synpunkter. Några av respondenterna påpekar att man i deras kommuner också håller på att utveckla olika forum för att kommunicera med medborgarna såsom fullmäktigemöten, fokusgrupper och webbaserade undersökningar.

Relevant kompetensutveckling

För att kunna erbjuda en äldreomsorg av god kvalitet är det också viktigt att personalen har rätt kompetens och många av de svarande nämner att medarbetarna därför måste ha och ges relevant utbildning. Kompetensutveckling blir därmed betydelsefullt. I en kommun satsar man till exempel på kompetenslyft och alternativa karriärvägar för undersköterskor. I en annan kommun har man beslutat att inte anställa någon i äldreomsorgen utan omvårdnadsutbildning. I flera av kommunerna bedriver man utvecklingsprojekt gällande personal- och kompetensförsörjningsplaner, varvid det påpekas att det gäller att uppmuntra och stödja den personal som vill utöka sin kompetens. I ytterligare en kommun bedriver man ett utvecklingsprojekt kring hälsosam arbetsmiljö och hälsofrämjande arbetssätt. Flera av de tillfrågade påpekar att det är viktigt att, i takt med den allt större andelen av befolkningen med utländsk bakgrund, anställa personal som kan främmande språk. ”Vi måste också använda invandrarresurserna på ett bättre sätt.” Så här säger ytterligare två respondenter om kompetensutvecklingen:

”Att det finns möjligheter för timanställda att skaffa sig en utbildning. Vi stimulerar de personer som vi får in i vår verksamhet att gå undersköterskeprogrammet. Vi har stimuleringsprogram för undersköterskor som vill läsa till sjuksköterskor. Egen kompetensutveckling är jätteviktigt.”

”Vi har också på prov tagit fram en kompetensprofil på våra medarbetare i en verksamhet. Vi erbjuder de medarbetare som inte når upp till de kompetenskrav vi har satt upp - tillsammans med chefer, Kommunal och HR-avdelningen - utbildningar under ett års tid. Därefter görs en ny kompetensprofil. Vi tror att satsningen kommer locka arbetskraft till oss. Man blir sedd, bekräftad och erbjuds också en utbildning/upplärning i yrket.”

Några av respondenterna pekar på vikten av system för att dokumentera utbildningsnivån för varje medarbetare. Sådana system skulle snabbt ge information om utbildningsnivån på olika enheter och därmed vara ett bra underlag vid fördelning av resurser till kompetensutveckling. Systemen skulle också kunna tillhandahålla statistik på en övergripande nivå och underlätta planeringen av större gemensamma utbildningsinsatser. Intervjuerna visar också att det runt om i våra kommuner pågår utvecklingsprojekt i värdegrund. Några kommuner håller på att ta fram en värdegrund, medan andra har gjort det och är i färd med att implementera denna. Värdegrunden ska ligga till grund för verksamheten och genomsyra hela arbetet.

”Värdegrunden ska vara en vägledning och ett verktyg för att skapa en äldreomsorg med hög kvalitet. Under närmare ett års tid har värdegrunden spridits genom utbildningar, skriftligt material och inte minst filmer. Syftet är att alla medarbetare i stadens äldreomsorg ska känna till och följa intentionerna i värdegrunden.”

En av de äldreomsorgscheferna poängterar att samtlig personal i den aktuella kommunens äldreomsorg ska utbildas i värdegrund. ”Detta är ett projekt som kommer pågå under lång tid för att få en god och hållbar effekt i framtiden.”

3.3 Finansiering

Vikten av genomlysningar

En tredje utmaning inom äldreomsorgen är enligt respondenterna finansieringen av denna. ”Att få ekonomiska resurser till en ökande äldre befolk-

ning”, ”att leverera önskad kvalitet utan att överskrida budgetramar”, ”vi ska ge så bra kvalitet till en så liten kostnad som möjligt” och ”se till att det finns resurser och ekonomi inom svensk äldreomsorg så alla har möjlighet att arbeta brukarfokuserat till 100 procent”. Finansieringsproblematiken sägs bli särskilt tydlig i de mindre kommunerna med ett vikande befolkningsunderlag och även i norra Sveriges kommuner generellt då ungdomarna söker sig därifrån. Många av respondenterna pekar på behovet av att göra ordentliga genomlysningar och översyner av äldreomsorgen för att se vilka särskilda utmaningar som den egna kommunen står inför. På så sätt erhålls en helhetsbild över vad som väntar de kommande åren och vilka resurser som krävs.

”Vi tappar också skattekraft på grund av urbaniseringen. Det blir därför svårt för en liten kommun att hålla samma service till medborgarna i jämförelse med de stora kommunerna som har mycket större förutsättningar.”

”Vi har gjort en genomlysning av budgetförutsättningarna för äldreomsorgen. Vi ifrågasätter om äldreomsorgen har en bra budgetnivå i förhållande till den kvalitetsnivå politiken vill ha och i förhållande till demografiutvecklingen. Efter 2018 kommer antalet äldre över 80 år bli många fler.”

”Vi gör en genomlysning av hela äldreomsorgen. Projektet heter ”Ett gott liv var dag” och har fem delprojekt. De handlar om kvalitet för brukare, förutsättningar för medarbetare, förutsättningar för en hälsosam organisation, förutsättningar för ledarskap samt ledning och styrning.”

Vikten av omfördelningar

Några av äldreomsorgscheferna pekar på behovet av att göra omfördelningar av tillgängliga resurser så att pengarna används där de behövs bäst. ”Det är en intern utmaning att se till så att vi får rätt resurser på rätt ställe.” I några kommuner har man omfördelat resurser mellan verksamhetsområdena skola och omsorg då barnantalet minskar medan antalet äldre ökar. I andra kommuner har man flyttat resurser från särskilt boende till hemtjänst. I ytterligare kommuner ser man över resursfördelningsmodellerna på sina särskilda boenden ”för att få en okej fördelning av de pengar vi har”. I en av kommunerna bedriver man ett utvecklingsprojekt kallat ”Brytpunkt”. Respondenten berättar att man i kommunen har en väldigt starkt förankrad kvarboendepincip med innebörden att de äldre har rätt att bo kvar hemma oavsett hur stort vård-

och omsorgsbehov de har. Det kan bli väldigt kostsamt i längden och därför tittar man nu på brytpunkten mellan särskilt boende och hemtjänst som har visat sig ligga på 36-40 timmar i veckan. Om timantalet i hemtjänsten överstiger denna gräns är det mer kostnadseffektivt att bo på äldreboende.

Det pågår också översyner av resursfördelningsmodellerna inom hemtjänsten för att ”flytta pengar dit de mest behövs” och ”kunna se hur hemtjänsten ska klara de utmaningar den står inför med de kommande volymökningarna”. En av respondenterna berättar att man i dennes kommun håller på att införa ett planeringssystem inom hemtjänsten som ska förse hemtjänstens verksamhetssystem med information ”för att hålla ihop hela vägen från ett biståndsbeslut till utförande”. Under 2014 har man därför bytt både verksamhetssystem och planeringssystem inom hemtjänsten. En annan av respondenterna berättar att man inom hemtjänsten gjort en omorganisation i resursbesparingssyfte. Numera sitter samtliga chefer inom hemtjänstverksamheten i gemensamma lokaler där de får administrativt stöd. ”De kan utvecklas och samutnyttja vissa resurser.” Enligt äldreomsorgscheferna är en stor del av resursfördelningen inom hemtjänsten hänförlig till hur man gör biståndsbedömningar (prövning av ansökan om äldreomsorg). Det pågår därför utvecklingsprojekt specifikt inriktade mot biståndsbedömningarna med syfte att övergå till mer individuella bedömningar av insatsbehoven. Det gäller att noggrant bedöma vad den sökande klarar av och inte klarar av och fokus ska ligga på det denne inte klarar av.

”Idag kan man få ett behov dömt till att man behöver morgonhjälp. Då kanske personen i fråga tycker att jag ska ha hjälp med allting. Men det kanske inte alls är nödvändigt. Vi ska mycket mer specifikt ange vilken hjälp man behöver.”

En del av respondenterna menar att ansvarsfördelningen mellan kommun och landsting behöver uppmärksammas. Det talas om en huvudmannaskapsförskjutning med innebörden att patienterna skrivs ut allt tidigare från sjukhusen på grund av en alltmer avancerad hälso- och sjukvård. ”Även om det är samhällsekonomiskt lönsamt så blir det stora kostnader för kommunen.” De svarande berättar att man tidigare använde benämningen medicinskt färdigbehandlad när patienten skrevs ut. Idag säger man utskrivningsklar eftersom patienten inte längre är färdigbehandlad vid utskrivning. Det är kommunernas hemsjukvård och hemtjänst som tar vid när patienten är utskrivningsklar och som har att se till att patienten blir färdigbehandlad. ”Ansvaret har flyttats över, men inte pengarna” som en av de svarande uttrycker det.

3.4 Teknikutveckling

Mobila dokumentationssystem

En fjärde utmaning som lyfts fram av äldreomsorgscheferna är teknikutvecklingen. Respondenterna poängterar att äldreomsorgen använder sig av datateknik i stor utsträckning, så kallad e-hälsa (en ny term för vårdutövande som tar hjälp av elektroniska processer och kommunikation). ”Allt sker via datorer och teknik”, ”teknikstödet måste anammas på alla fronter, både vad gäller dokumentation och samverkan med andra vårdaktörer” och ”vi måste använda teknikstöd för att frigöra tid och resurser”.

Det berättas om möjligheten att använda ett mobilt dokumentationssystem, i vilket man kan dokumentera insatser redan hemma hos de äldre för att på så sätt få en både säkrare och effektivare omsorg. Några av kommunerna har börjat pröva ett sådant dokumentationssystem. I en av dem gör man det i den uppsökande verksamheten. Vid besöket, som tar cirka 1,5 timme, använder man sig av surfplatta och sammanställer alla uppgifter om de äldre snabbt i anslutning till besöket. I sammanhanget påpekas också vikten av att använda samma dokumentationssystem som hälso- och sjukvården eftersom gränsdragningen mellan kommuner och landsting har börjat luckras upp. Alla är dock inte så positiva till att göra förändringar i sina dokumentationssystem:

”Det är ett evinnerligt prat om gemensamma dokumentationssystem och tillgång till varandras system mellan region och kommun. Det kostar en del att bygga den strukturen så att det ska bli så optimalt som möjligt.”

Respondenterna beskriver också möjligheten att använda sig av e-läkemedel som innebär att man vid utdelning av läkemedel hos brukaren signerar via mobiltelefon istället för på papper. Signeringen går in i ett elektroniskt dokumentationssystem och nästa sjuksköterska ser direkt om läkemedlet är överlämnat eller inte och behöver inte längre gå och titta i en pärm. I detta förfarande ligger också en säkerhetsaspekt. Några av kommunerna är i färd med att pröva e-läkemedel.

”Vi har tillsammans med företaget som ansvarar för vårt verksamhets-system byggt upp denna appen. Man kan alltså signera läkemedelsöverlämnandet i mobilen. Det går direkt in i journalsystemet. Man signerar att den och den har fått sin morgonmedicin eller kvällsmedicin. Det är en säkerhet för vårdtagaren. Den som går på sitt pass ser direkt att

tabletterna har överlämnats. Förut skulle listorna kopieras upp och sättas in i en pärm och så skulle de förvaras. Det arbetsmomentet försvinner ju.”

Tekniska hjälpmedel

Det berättas också att de tekniska hjälpmedlen blir fler och fler. ”Modern teknik och innovativa lösningar på marknaden ökar möjligheten att bo kvar längre i ordinarie boende.” Inom hemtjänsten finns det till exempel möjlighet att utöva tillsyn nattetid med hjälp av en webbkamera istället för att göra hembesök och försök pågår i en del av kommunerna. På så vis slipper den gamle få sin nattsömn störd. Likaså finns det möjlighet att använda sig av så kallad nyckelfri hemtjänst som minskar nyckelhanteringen och sparar tid. Nyckelfri hemtjänst prövas i några av kommunerna. Nyckelfri hemtjänst innebär att brukaren erhåller ett elektroniskt låsvred på sin dörr och personalen använder en kod på sin mobil för att låsa upp. Personalen behöver därmed inte hantera nycklar. Det pågår också en utveckling av flexiblare larmlösningar som klarar av en viss rörlighet hos användaren så att larmet även fungerar en bit utanför hemmet. ”Vi kommer att ha en rörligare population framöver där det inte räcker att vara instängd i sitt hem.” Respondenterna berättar också att det pågår en utveckling av robotar tänkta att användas inom hemtjänsten och där Västerås kommun med sin ”Giraffen” sägs vara en föregångare.

”För de vårdtagare som inte tycker om att det kommer in personal på natten i hemmet finns det en webbkamera om den enskilde vill. Så kan man sitta på hemtjänstkontoret och kolla att personen sover lugnt. Det är ett komplement till personal, inte en ersättare.”

”Största förändringen kommer med införandet av nyckelfri hemtjänst. I samband med detta förändras medarbetarnas arbete grundläggande. Det finns stort utrymme för att spara skattemedel och samtidigt öppnas det möjligheter för kundernas inflytande och säkerhet.”

”Giraffen har en kamera i huvudet och en bildskärm i magen. Sedan kan man ringa upp roboten om man vill ha kontakt med den gamle. Roboten rör sig i hemmet hos den gamle och så kan man kommunicera med varandra. Det finns sanitetsrobotar också som ska kunna hjälpa till vid duschning.”

Respondenterna påpekar att det är viktigt att kommunerna satsar på att bygga ut IT-infrastrukturen för att teknikutvecklingen ska fungera optimalt. Likaså

pekas det på vikten av att de äldre hänger med i teknikutvecklingen. De måste informeras om teknikanvändning, inte minst för att den ger möjlighet till ett självständigare liv. Det gäller enligt respondenterna att introducera tekniken på ett naturligt sätt så den lättare kan accepteras av både brukare, personal och närstående. ”Det gäller att utveckla och få acceptans för tekniskt stöd för vi kommer inte att kunna jobba såsom vi gjort, utan måste hitta nya former.” I en kommun har man utbildat särskilda teknikcoucher som ska hjälpa de äldre med vardagstekniska lösningar i hemmet såsom att använda mobil och surfplatta. I andra kommuner anordnar man träffar och berättar om teknikutvecklingen för de äldre.

”Vi har jobbat mycket med att ha IT-support för äldre. Vi har haft utbildningar för äldre och öppna caféer där man fått lära sig använda nätet och paddor.”

”Vi jobbar mycket med välfärdsteknologi, dels för att personalen kan jobba mer effektivt med administration och dokumentation, men också för våra äldre att de med hjälp av tekniken ska kunna bli mer självständiga. Man kan bryta isolering.”

I sammanhanget påpekas också vikten av att hålla sig uppdaterad om vad som händer inom teknikområdet. Kommunerna måste enligt äldreomsorgscheferna vara aktiva i sin omvärldsbevakning gällande teknikutvecklingen.

3.5 Viktiga faktorer för en god äldreomsorg

När respondenterna anger de tre viktigaste faktorerna för att bedriva en god äldreomsorg nämner flertalet av dem följande:

- God ekonomi
- Bra ledarskap
- Tydliga mål
- Kompetent personal
- God kvalitet
- Brukarfokus
- Värdegrund

För att bedriva en god äldreomsorg behövs det tillräckligt med ekonomiska resurser och kommunerna måste arbeta för en god finansiell situation. ”Man

måste arbeta effektivt med de resurser man har.” Det behövs också ett bra ledarskap och tydliga mål för verksamheten som dirigerar kommunen i rätt riktning. ”Ledarskapet i äldreomsorgen är en mycket viktig utgångspunkt för att kunna skapa en väl fungerande omsorg med hög kvalitet” och ”de interna processerna måste fungera”. Likaså är det enligt respondenterna viktigt med utbildad personal som trivs på sitt arbete och känner delaktighet och engagemang i detta. ”Man måste vara klar över vad man är anställd för att göra.” Personalen ska vidare tillhandahålla en god kvalitet på omsorgen och ha brukarfokus i sitt arbete i meningen att tillgodose de äldres behov och önskemål. Äldreomsorgscheferna nämner också värdegrund som en viktig faktor för en god äldreomsorg. Värdegrunden handlar om att ”definiera basen för vad vi finns till för, det är botten i allt”. Ytterligare två av äldreomsorgscheferna säger så här om de viktigaste faktorerna för att bedriva en god äldreomsorg:

”Att man har en bra ledningsorganisation. Att man har bra chefer som vill leda, men att man också ha bra förutsättningar att leda. Vård- och omsorg är idag en komplex verksamhet. Då måste man ge ledarna förutsättningar att kunna leda. Har vi inte en bra ledningsorganisation drabbar det våra medarbetare ute. Ledningen är a och o.”

”Att man har personal som är fokuserad på att bedriva en god äldreomsorg. Personalen ska ha brukarfokus, att se vem man är till för och det hänger ihop med värdegrundsarbete.”

Några av respondenterna talar också om vikten av att ha en samsyn i hela organisationen, från politiker till undersköterska. Andra talar om vikten av att ha god kommunikation med politikerna och stabilitet i politiken. ”Det har varit en stabil politik här med samma kommunstyrelseordförande”, ”sedan måste man ha en politisk majoritet som är enig kring dit vi ska nå och som håller fast vid målet” och ”stabilitet är viktigt för mig som verksamhetschef så att jag vet åt vilket håll vi ska gå”. Likaså nämner några att transparens och en god personalpolitik är betydelsefullt i sammanhanget ”och med det menar jag också att man jobbar med arbetsmiljöfrågorna på ett bra sätt, så att vi får goda medarbetare som vill stanna”.

3.6 Sammanfattning

Det finns enligt äldreomsorgscheferna fyra huvudgrupper av utmaningar inom äldreomsorgen:

Omsorgsbehovet

Vad gäller omsorgsbehovet står det klart att en förskjutning sker från särskilt boende till trygghetsboende och hemtjänst. De äldre ska ges möjlighet att bo kvar i ordinarie boende så länge som möjligt, vilket ställer ökat krav på hemsjukvården, hemtjänsten och på utbyggnad av trygghetsboenden. Det satsas också på att utveckla den uppsökande verksamheten och träffpunkterna för de äldre. Likaså pågår verksamhetsutveckling i kvalitetshöjande syfte gällande mathållning, kultur och fritidsaktiviteter för de äldre.

Personal- och kompetensförsörjningen

Beträffande personal- och kompetensförsörjningen har kommunerna stora utmaningar framför sig med de stora pensionsavgångar som väntas de närmaste åren. Det gäller att på olika sätt utveckla verksamheten för att framstå som en attraktiv arbetsgivare, inte minst för att locka fler ungdomar till äldreomsorgen. Satsningar på kompetensutveckling och kvalitetsutveckling blir också viktiga inslag i sammanhanget. Personalförsörjningsproblemen får inte urholka kvaliteten inom äldreomsorgen.

Finansieringen

Om vi övergår till finansieringen av äldreomsorgen arbetar man med utveckling av resursfördelningsmodellerna och omfördelar också resurser mellan olika verksamheter, allt i syfte att utnyttja befintliga resurser optimalt.

Teknikutvecklingen

Vad så teknikutvecklingen beträffar pågår det en omfattande verksamhetsutveckling gällande e-hälsa såsom mobila dokumentationssystem, e-läkemedel, webbkamera, nyckelfri hemtjänst, flexibla larm och robotar. Allt detta måste också kommuniceras till de äldre.

Faktorer för god omsorg

De viktigaste faktorerna för att bedriva en god äldreomsorg är många och det finns ingen som framstår som extra viktig. De faktorer som nämns av flertalet äldreomsorgschefer är god ekonomi, bra ledarskap, tydliga mål, kompetent personal, god kvalitet, brukarfokus och värdegrund.

4. Det händer mycket inom äldreomsorgen

Syftet med föreliggande studie är att belysa åtgärder för resursanpassning och verksamhetsutveckling inom kommunal äldreomsorg för att öka förståelsen för hur kommuner kan anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. För att öka förståelsen relateras i det följande det empiriska materialet till studiens litteraturgenomgång.

4.1 Förändringsbenägenhet

I litteraturgenomgången konstaterades att det finns två sorters resursanpassning. Den ena handlar om neddragningar i verksamhetens omfattning, kvalitet och/eller utbud och görs genom generella eller riktade besparingar. Den andra sortens resursanpassning handlar om resursallokering, det vill säga att man flyttar resurser från en verksamhet till en annan. Det empiriska materialet pekar på att det inom äldreomsorgen snarare handlar om resursallokering än neddragningar. Man omfördelar resurser mellan olika verksamheter, bygger om äldreboenden till trygghetsboenden istället för att bygga nytt samt ser över sina resursfördelningsmodeller. Äldreomsorgscheferna nämner knappast neddragningar i sammanhanget.

I litteraturgenomgången konstaterades också att fokus i våra kommuner idag ligger på den dagliga uppgiften samt på att genomföra besparingar och åstadkomma produktivitetsökningar, medan det inte är lika mycket fokus på att experimentera och pröva nytt. Det är givetvis viktigt att den ordinarie verksamheten upprätthålls på ett välfungerande sätt, men samtidigt måste organisationen kunna anpassa sig till nya förutsättningar. Det handlar om att upprätthålla en viss kontinuitet, men samtidigt också kunna förändras och omorientera sig till de nya omständigheter som råder.

Det empiriska materialet visar tydligt på betydelsen av produktivitetsökningar. Produktivitetsökningarna handlar i mångt och mycket om att frigöra tid, till exempel genom att förändra bemanningsscheman, använda sig av uppsökande verksamhet, signera läkemedel via mobiltelefon och använda

webbkamera vid tillsyn. Den frigjorda tiden kan läggas på andra uppgifter istället såsom kvalitetstid för de äldre. Under många år har det förts resonemang kring att det inte går att pressa ut mer luft ur det offentliga systemet, men uppenbarligen går det än så länge. Besparingar nämns som tidigare sagts knappast, men att fokus ligger på den dagliga uppgiften framgår tydligt. Det empiriska materialet visar också tydligt på betydelsen av att experimentera och pröva nytt. Äldreomsorgscheferna uppehåller sig mycket kring olika satsningar som gjorts vad gäller både verksamhet, ekonomi, personal och teknik. Det har bedrivits och bedrivs en uppsjö av verksamhetsutvecklingsprojekt runt om i de studerade kommunerna gällande utbud och kvalitet, resursfördelning, personal- och kompetensförsörjning samt e-hälsa.

Det framgår att man i de studerade kommunerna förefaller arbeta både med att upprätthålla den ordinarie verksamheten och pröva nytt, eller med andra ord kännetecknas de studerade kommunerna av både kontinuitet och förändring. Man förnyar sig och utvecklar sin verksamhet och en organisation som gör så står bättre rustad för framtida utmaningar än den som fokuserar på en av variabelerna.

4.2 Framförhållning

I litteraturgenomgången fördes också ett resonemang kring hållbar utveckling. Med hållbar utveckling menas en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Kommunerna har att beakta tre dimensioner av hållbar utveckling; den ekonomiska, den sociala och den ekologiska. Vad gäller äldreomsorgen kan man konstatera att äldreomsorgschefernas utsagor pekar på att man i de studerade kommunerna tycks lägga fokus på den ekonomiska och sociala hållbarheten, medan den ekologiska inte får lika stor uppmärksamhet.

Vad gäller den ekonomiska hållbarheten vidtas det åtgärder för att hushålla med både mänskliga och materiella resurser på lång sikt. Man vidtar åtgärder gällande det kommande omsorgsbehovet, den framtida kompetens- och personalförsörjning samt teknikutvecklingen. Samtidigt vidtar man också åtgärder för att hushålla med de ekonomiska resurserna. Att hushållning har en central roll inom äldreomsorgen idag är ganska självklart med tanke på hur den finansiella situationen gestaltat sig under de senaste decennierna. Vad gäller den sociala hållbarheten handlar äldreomsorgschefernas utsagor i mångt och mycket om att bygga upp ett långsiktigt stabilt samhälle där grundläggande mänskliga behov tillgodoses, såsom boende, mat och sociala

aktiviteter. Den ekologiska hållbarheten handlar om att långsiktigt investera i miljön och i människors hälsa, något respondenterna inte nämner i någon större omfattning. Fokus tycks ligga på hushållning och mer grundläggande behov.

Det empiriska materialet visar att det i de studerade kommunerna förefaller finnas ett långsiktigt tänkande och planering för kommande generationer samtidigt som dagens medborgare också ska erhålla välfärd och trygghet. Man tänker på både nutid och framtid. Man har helt enkelt framförhållning, åtminstone ett visst mått av sådan. I litteraturgenomgången nämndes vikten av framförhållning i betydelsen av att tänka långsiktigt, men att den offentliga sektorn ofta präglas av ett kort tidsperspektiv. Begreppet framförhållning är intressant att se lite närmare på. Den ursprungliga betydelsen, känd sedan 1870-talet, handlar om att ”rikta ett skjutvapen mot en punkt framför ett rörligt mål”. Denna betydelse väcker kanske fel associationer i sammanhanget, men vid närmare eftertanke kan man betrakta de äldre som ett rörligt mål då de stadigt ökar i antal och mot detta mål gäller det att rikta rätt åtgärder. Under 1970-talet skedde en betydelseförskjutning av begreppet framförhållning till ”planering som tar hänsyn till en förutsedd framtida situation som om den redan vore aktuell”. Framförhållning handlar alltså om att ligga steget före och ha beredskap inför kommande utveckling. Just det pekar det empiriska materialet på sker inom äldreomsorgen idag. Beredskap tycks vara ett nyckelord.

Det räcker inte bara med att ha framförhållning. Den offentliga sektorn har också att vara effektiv. Effektiviteten har fått en framträdande betydelse i våra kommuner, vilket kanske inte är så oväntat med tanke på det finansiella läge som präglar vår omvärld och även kommunerna under de senaste åren. Effektivitet handlar om att använda tillgängliga resurser på bästa sätt utifrån de mål som finns för verksamheten. Med bästa sätt avses att resurserna ska användas till rätt saker och på rätt sätt. Det empiriska materialet visar att äldreomsorgen i de studerade kommunerna arbetar i denna riktning. Man strävar efter att göra rätt saker (till exempel öka hemtjänstinsatserna och bygga ut trygghetsboenden) och göra sakerna på rätt sätt (förbättra kvaliteten på omsorgen och ha kompetent personal). Fokus på effektivitet i äldreomsorgen framkommer klart och tydligt. Demokratin hamnar inte helt oväntat lite mer i skymundan, även om några av respondenterna pekar på behovet av medborgardialoger och brukarundersökningar för att göra de äldre mer delaktiga i omsorgen. Demokratin ägnas, precis som tidigare forskning visar, mindre uppmärksamhet.

Tidigare forskning visar också att styr- och organisationsmodeller, som en följd av det finansiella läge som präglar våra kommuner, fått alltmer uppmärksamhet och att det pågår en ständig strävan efter utveckling av styrningen för att finna lämpliga former att befrämja ekonomisk kontroll. Det är därför intressant att notera att ingen av äldreomsorgscheferna nämner styrmodellernas betydelse. Det pratas faktiskt ingenting om styrmodeller. Fokus ligger på verksamheten och de strävanden som pågår inom denna för att hantera den besvärliga ekonomiska situationen. Indirekt uppehåller sig dock äldreomsorgscheferna vid styrningsresonemang. De poängterar vikten av att arbeta med att förbättra kvaliteten och ta fram kvalitetsmål och därmed kommer de in på processorienterad styrning. Den processorienterade styrningen tar bäring på hur något görs. Även om inte ordet styrmodell nämns specifikt i det empiriska materialet, finns det alltså resonemang kring verksamhetsstyrning och dess betydelse. Äldreomsorgschefernas svar pekar på att styrningen av idag inte enbart fokuserar på det ekonomiska utfallet, utan också på vad organisationen levererar i termer av kvalitet.

4.3 Några slutord

Avslutningsvis ska sägas att det händer mycket inom äldreomsorgen. Den är förändringsbenägen, har framförhållning och effektivitet tycks vara ett honnörsord. Det är ingen stillastående verksamhet, utan det pågår tvärtom en omfattande resursanpassning och verksamhetsutveckling. Och det både vad gäller verksamhet, ekonomi, personal och teknik. Det handlar med andra ord om satsningar mot både dem som tillhandahåller vård- och omsorg, mot dem som åtnjuter den och mot själva förutsättningarna för att ge vården och omsorgen. Eller med andra ord handlar det om satsningar mot dem som ger, dem som tar och själva grunden för givandet och tagandet. Det förefaller råda en helhetssyn inom äldreomsorgen där ekonomi, personal och brukare blir sammanlänkade. Helhetssyn inom vård och omsorg är inget nytt. Det har länge handlat om att anlägga ett holistiskt synsätt på brukaren, det vill säga att tillgodose dennes behov både fysiskt och känslomässigt. Nu har ekonomin också kommit in i bilden. Ekonomin är en del av det direkta arbetet inom vården och omsorgen. Detta är ganska självklart med tanke på hur den finansiella situationen gestaltat sig under de senaste decennierna.

Konstateras kan att resursanpassning och verksamhetsutveckling är sammanlänkade i de studerade kommunerna och förefaller vara viktiga och naturliga inslag i verksamheten. I resursanpassningen och verksamhetsut-

vecklingen är effektivitet och kvalitet ledord. Det handlar om att förändra arbetssättet i verksamheten så att man använder resurserna på ett effektivt sätt samtidigt som det får en positiv effekt på kvaliteten. Ovanstående resonemang stöds också av äldreomsorgschefernas uppfattningar om vilka som är de viktigaste faktorerna för att bedriva en god äldreomsorg där flertalet av dem nämner god ekonomi, bra ledarskap, tydliga mål, kompetent personal, god kvalitet, brukarfokus samt värdegrund.

Ovanstående väcker en del funderingar. Föreliggande studie har fokuserat på resursanpassning och verksamhetsutveckling inom äldreomsorgen utifrån ett centralt perspektiv. Det blir därför av intresse att även gå ned på lokal nivå och kartlägga lokala aktörers bild av resursanpassning och verksamhetsutveckling. Vad händer när centralt initierade idéer möter lokal praktik och hur omsätts idéerna i praktiken? Av intresse är också att kartlägga lokalt initierade idéer gällande resursanpassning och verksamhetsutveckling. Dessa frågeställningar kommer att belysas i en kommande studie.

Referenser

Almqvist, R. och N. Wällstedt, 2010

”Organisation och styrning”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring*, s 40–46. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Bird, R., 2003

Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability. Washington: World Bank Institute.

Brorström, B., Donatella, P. och J. Wänström, 2013

Hur kommuner hanterar besvärligheter – Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 25.

Buiter, W.H., 2004

Fiscal Sustainability. Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Chapman, J.I., 2008

”State and Local Fiscal Sustainability: the Challenges”. *Public Administration Review*, vol 68, Special Issue, s 115–131.

Donatella, P., 2014a

Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting – en praxisundersökning. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 28.

Donatella, P., 2014b

”Medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning”. I Nilsson, V. (red), *Stabila över tid – rapport från tio års ekonomibefsenkäter*, s 12–15. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 10.

Dunford, R., Cuganesan, S., Grant, D., Palmer, I., Beaumont, R. och C. Steele, 2013

”Flexibility as the Rationale for Organizational Change: a Discourse Perspective”. *Journal of Organizational Change Management*, vol 26, nr 1, s 88–97.

- Ehrenhard, M., Muntslag, D.R. och C. Wilderom, 2012
"Challenges to the Implementation of Fiscal Sustainability Measures". *Journal of Organizational Change Management*, vol 25, nr 4, s 612–629.
- Espersson, M., 2010
Mer eller mindre byråkratisk – En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten. Lunds universitet: Sociologiska institutionen, doktorsavhandling.
- Eriksson, N., 2011
"Kvalitet som styrning". I Nilsson, V. (red), *Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*, s 24–27. Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 7.
- Farazmand, A., 2009
"Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century". *Public Administration Review*, vol 69, nr 6, s 1007–1020.
- García-Sánchez, I.M., Cuadrado-Ballesteros, B., Frías-Aceituno, J.V. och N. Mordan, 2014
"A New Predictor of Local Distress". *International Journal of Public Administration*, vol 35, nr 11, s 739–748.
- Hellström, M. och H. Knutsson, 2014
Resursanpassning och verksamhetsutveckling – vad kommuner gör för att möta framtiden. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfä-rapport 6.
- Johnsen Å., 2012
"Why Does Poor Performance Get so Much Attention in Public Policy?" *Financial Accountability & Management*, vol 28, nr 2, s 121–142.
- Jonsson, L. och R. Solli, 2010
"Kommunledningens egenskaper och betydelse". I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring*, s 18-21. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Nabatchi, T., Goerdel, H. och S. Pfeffer, 2011

”Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 21, supplement Issue, s 29–43.

Nilsson, V., 1999

Empati och distans. Om överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.

Nilsson, V., 2002

Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdenhetschefers syn på ekonomi och ekonomistyrning. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 15.

Nilsson, V., 2005

Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 24.

Nilsson, V., 2011

Det handlar om framgång. Kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 6.

Nilsson, V., 2012a

Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 8.

Nilsson, V., 2012b

Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 11.

Nilsson, V., 2014

”Ingen större skillnad”. I Nilsson, V. (red), *Stabila över tid – rapport från tio års ekonomichefsenkäter*, s 37–39. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 10.

Roberge I., 2012

”Futures Construction in Public Management”. *International Journal of Public Sector Management*, vol 26, nr 7, s 534–542.

Solli, R., 2014

”Stabil stabilitet och förändringsteorier under attack”. I Nilsson, V. (red), *Stabila över tid – rapport från tio års ekonomibefsenkäter*, s 16–22. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 10.

Socialstyrelsen, 2014

Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst – lägesrapport 2014. Stockholm: Socialstyrelsen.

Sveriges Kommuner och Landsting, 2014

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – april 2014. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

