



RAPPORT 2017:3

ATT KÖPA EN FRAMTID

- en fallstudie av tre kommuners processer
för uppföljning av avtal med upphandlade HVB

Åsa Blomberg, Susanne Wadell

KOMMUNFÖRBUNDET VÄSTERNORRLAND

Kommunförbundet Västernorrland

Järnvägsgatan 2

871 45 Härnösand

Tfn: 0611-55 54 00

E-post: info@kfvn.se

Författare: Åsa Blomberg & Susanne Wadell

Textredigering: Fredrik Kjellman Ölmerud

Omslag: Åsa Blomberg

Tryckår: 2017

ISSN: 1653-2414

ISBN: 978-91-88425-11-9

FÖRORD

Denna rapport är ett resultat av ett examensarbete som genomfördes våren 2016 omfattande 15 högskolepoäng inom ramen för magisterprogrammet i Kvalitets- och ledarskapsutveckling vid Mittuniversitetet.

Som bakgrund till arbetet fanns ett uppdrag från socialchefs nätverket samt individ- och familjeomsorgens chefsnätverk i Västernorrlands län. Inom nätverken fanns ett identifierat behov av att se över på vilket sätt kommunerna i länet följer upp de avtal som tecknas med HVB (hem för vård eller boende) för barn och unga. Kommunförbundet fick uppdraget att utreda frågan vilket i sin tur resulterade i en förfrågan till författarna till rapporten.

Flera människor har på olika sätt bidragit till denna rapport.

Först vill vi tacka de personer i studiens tre kommuner som tog sig tid att dela med sig av de värdefulla kunskaper och erfarenheter som de samlat på sig under åren. Utan er så hade den här studien aldrig blivit av. Varmt tack!

Sedan vill vi tacka Petter Stenmark, Mittuniversitetet för den handledning han bidrog med under examensarbetet.

Vi skulle även vilja tacka våra respektive arbetsgivare, Timrå kommun och Kommunförbundet Västernorrland som gett oss tilliten, utmaningen och möjligheten att genomföra detta arbete.

Tack även till Viktoria Skoog, Fredrik Kjellman Ölmerud, Carolina Klockmo och Sheila Zimic på kommunförbundet Västernorrland, för hjälpen att omarbete examensarbetet till en FOU-rapport.

Sundsvall juni 2017

Åsa Blomberg & Susanne Wadell

SAMMANFATTNING

Genom att tillämpa systemteori och processfokus har denna studie syftat till att synliggöra vilka förbättringsområden som finns vid kommuners avtalsuppföljningar av upphandlade hem för vård eller boende (HVB) för ungdomar. Som metod valdes en kvalitativ flerfallstudie där tre kommuners uppföljningar av avtal rörande HVB för ungdomar studerades.

Genom studien belystes den komplexitet som omgärdar uppföljning av vårdavtal inom offentlig verksamhet. Tidigare studier har även belyst den utsatthet som omringar placerade ungdomar och visat på behovet av att säkerställa kvalitet i den vård kommunerna avtalar om. Ett sätt att hantera denna komplexitet skulle kunna vara att tillämpa ett systemteoretiskt synsätt, med de värderingar, verktyg och arbetssätt som kännetecknar offensiv kvalitetsteknik. Studiens resultat visar att ett ökat processfokus med processledning som arbetsmetod skulle kunna fungera som ett stöd i ett fortsatt och fördjupat arbete med kvalitet avseende avtalsuppföljningsprocessen.

Nyckelord; Avtalsuppföljningar, offentlig sektor, hem för vård eller boende (HVB), systemsyn, processledning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	8
Bakgrund	8
Syfte och frågeställningar	9
Avgränsningar.....	10
2. OMRÅDESÖVERSIKT	11
Kvalitetsbegreppet	11
Kvalitetskrav för HVB.....	12
Upphandling och uppföljning av vård på HVB.....	14
Identifierade svårigheter avseende vårdavtal	15
”Granskningstrenden”	16
3. TEORETISK REFERENSRAM	18
Systemsyn.....	18
Hörnstenar för offensiv kvalitetsutveckling	21
Processledning som arbetsmetod	27
4. METOD	33
Metodval	33
Validitet och reliabilitet	33
Etiska aspekter	34
Författarnas förförståelse	34
Genomförande	35
Analys och tolkning	40
5. RESULTAT OCH ANALYS	42
SIPOC-kartor	42
Identifieradesvårigheter och förbättringsförslag	44

Intervju med nyckelperson för upphandling av HVB avtal	49
Ett systemteoretiskt och processororienterat perspektiv på avtalsuppföljning – processledning	51
6. SLUTSATSER.....	58
Rekommendationer	59
7. DISKUSSION.....	60
Förslag på fortsatt forskning	62
REFERENSER.....	63

1. INLEDNING

Bakgrund

En av de mest utsatta grupperna i samhället är de unga som av olika anledningar inte kan bo hemma med sina föräldrar och som blir placerade i samhällsvård. Det finns flera studier som påvisar denna grupps utsatthet, inte enbart innan och i samband med placeringen utan också som överrepresenterade inom en rad olika sociala problem i vuxen ålder. Placeringarna sker ofta som ett resultat av en svår och riskfylld situation på grund av omsorgsbrist från föräldrar och/eller olika former av beteendeproblem hos ungdomarna själva. Placeringarna sker med intentionen att ge ungdomarna bättre möjligheter, en bättre framtid (Skoog, 2013; Vinnerljung & Sallnäs, 2008). Detta vägs dock alltid mot det faktum att placeringar på institution innebär ett omfattande ingrepp i ungas liv, vilket medför ett stort samhälleligt ansvar.

I början av 2000-talet genomförde staten två omfattande utredningar för att belysa placerade ungas situation (Statens offentliga utredningar 2011:6 samt statens offentliga utredningar 2011:9). Utredningarna visade att många av de samhällsvårdade ungdomarna varit väldigt illa i sin placering, trots att flera myndigheter har i uppdrag att granska vården och bevaka ungdomarnas förhållanden. Detta faktum har resulterat i ett ökat tryck från regeringen på att kommunerna ska kunna visa att de har kontroll över samhällsvårdade ungdomars situation samt förmåga att ingripa när det är påkallat (Sallnäs & Wiklund, 2015). Som exempel på pågående aktiviteter kan nämnas att IVO i februari 2016 fick uppdraget att kartlägga och analysera hem för vård och boende med fokus på barnskydd- och barnrättsperspektiv samt kvalitet och kostnadseffektivitet (<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/02/>). Inom Swedish Standards Institute (SIS) sker också ett pågående arbete med att ta fram en svensk standard för kvalitetssäkring av HVB.

Avseende institutionsvård för ungdomar har det skett en omfattande privatisering jämfört med andra välfärdssektorer som till exempel hemtjänst och skola (Meagher, Lundström, Sallnäs & Wiklund, 2015). Idag drivs sju av tio HVB av enskilda huvudmän, och kommunerna köper deras tjänster via upphandlingar och avtal (Höijer & Forkby, 2010). Kommunernas placeringar av ungdomar i olika enskilt drivna HVB är förenade med stora kostnader. Dygnskostnader för vården kan ligga på ca 4000 kr och riksgenomsnittet är cirka en miljon kronor per placerad ungdom och per placering. Många av de bolag som bedriver vård och omsorg med boende uppvisar stor lönsamhet jämfört med många andra börsnoterade bolag. Marknaden för HVB omsluter i dagsläget sex miljarder kronor (Konkurrensverket, 2015).

Vård och omsorg i enskild regi ska enligt lag konkurrensutsättas enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Inköp av HVB omfattas av LOU. Innan placering behöver kommunen därför genomföra en upphandling (Eriksson, 2015). Det är i upphandlingstillfället kommunen formulerar de krav

som ställs på HVB rörande den kvalitet av vård de köper. Upphandling och uppföljning av avtal utgör därmed kommunernas viktigaste styrande process gentemot utförarna (SKL, 2010). Tidigare forskning har påvisat att uppföljningar av vårdavtal inom offentlig verksamhet omgärdas av en stor komplexitet (Eriksson, 2015; Sallnäs, 2005; Meagher, Lundström, Sallnäs, & Wiklund, 2015). En av de utmaningar kommunerna står inför med anledning av privatiseringen av vårdtjänster, så som institutionsvården, är svårigheten att fastställa kvalitetsindikatorer och att sedan koppla detta till mätbara mål (ESO, 2014).

Ovan beskrivna svårigheter och utmaningar kopplade till upphandling och uppföljning av avtal med HVB är något samtliga kommuner i landet har att hantera. Inom socialchefs-nätverket samt individ- och familjeomsorgschefsnätverket i Västernorrlands län har man uttryckt en vilja att se över på vilket sätt kommunerna i länet följer upp de avtal som tecknas med HVB (hem för vård eller boende) för barn och unga som en grund för ett arbete med kvalitetsförbättringar. Denna vilja är en av de bakomliggande anledningarna till denna rapport.

Många verksamheters och organisationers arbete med att förbättra kvalitet i västvärlden idag blir alltmer centrerade kring ett systemteoretiskt synsätt. En stor del av problem och förbättringsmöjligheter i organisationer idag beror just på bristande systemsyn och helhets-syn, dålig samordning och organisatoriska gränssnitt som bryter naturliga flöden och processer. En nyckel i att tillämpa systemsyn är att beskriva verksamheten i processer, det vill säga nätverk av sammanhängande aktiviteter och naturliga arbetsflöden som förekommer i organisationen (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012). Genom ett ökat processfokus blir det lättare att förstå hur organisationens olika delar samverkar för att skapa värde för sina kunder. (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012; Sörqvist, 2004). Vissa kommuner i landet har tagit steg för att bli mer processorienterade men processmognaden är relativt låg bland svenska kommuner idag (Lönn & Uppström, 2013).

Ställt mot denna bakgrund kan det vara angeläget att studera på vilket sätt systemsyn och ett ökat processfokus skulle kunna bistå kommunernas i deras kvalitetsarbete kring avtalsuppföljningar av upphandlade HVB för ungdomar.

Syfte och frågeställningar

Genom att tillämpa systemsyn samt processfokus syftar denna studie till att synliggöra vilka förbättringsområden som finns vid kommunernas avtalsuppföljningar av HVB för ungdomar. För att tydliggöra syftet har följande forskningsfrågor formulerats:

- Hur ser de studerade kommunernas nuvarande avtalsuppföljningar ut?
- Vilka svårigheter finns identifierade?
- Vilka förbättringsområden finns identifierade?

Avgränsningar

Studien omfattar inte avtal gällande HVB för ensamkommande barn och ungdomar. Studien omfattar inte avtal gällande HVB för barn och förälder som placeras tillsammans, och inte heller avtal som tecknas med HVB utanför upphandlade ramavtal.

2. OMRÅDESÖVERSIKT

Kvalitetsbegreppet

Kvalitetsbegreppet blir ett centralt begrepp i denna rapport varför det kan vara av vikt med ett mer utförligt resonemang kring begreppet. Bergman och Klefsjö (2014) definierar kvalitet som *“kvalitet på en produkt är dess förmåga att tillfredsställa, och helst överträffa, kundernas behov och förväntningar”* (Bergman & Klefsjö, 2014, 23).

Kvalitetsbegreppet har två sidor. Vissa kvalitetsaspekter kan synliggöras med hjälp av kvantifierbara mått, medan andra kvalitetsaspekter är mer subjektiva och handlar om hur kunderna upplever produkten. Båda dessa sidor är viktiga att beakta. De kvantifierbara kvalitetskraven är ofta enklare att definiera i och med mätbarheten. Den subjektiva aspekten av kvalitetsbegreppet kan medföra vissa svårigheter att ringa in kvalitetskrav på en produkt. Begreppet kvalitet kopplar starkt till begreppet kund eftersom det är i mötet mellan produkten och kunden som kvalitet bedöms. Kundens bedömning av kvalitet ligger inte endast i den enskilda produkten utan i en form av helhetsbedömning av erfarenheter med den organisation som tillhandahåller produkten (Bergman & Klefsjö, 2014).

Ur kvalitetssynpunkt sker ofta en indelning av de produktens egenskaper som uppfattas och bedöms av dess kunder. En indelning av sådana egenskaper kallas för en produkts kvalitetsdimensioner. Vilka kvalitetsdimensioner som är centrala skiljer sig mellan varje enskild produkt och måste tas fram specifikt för denna. Med begreppet produkt avses något som skapas eller produceras (tillverkas) och säljs. Det kan avse en fysisk produkt eller en immateriell produkt såsom en tjänst eller upplevelse. Kvalitetsdimensioner avseende varor kontra tjänster ser olika ut. Produktkvalitet utgörs av dimensioner som t.ex. driftsäkerhet, säkerhet, hållbarhet, utseende mm. Tjänstekvalitet kan sammanfattas i de övergripande dimensionerna:

- Pålitlighet
- Trovärdighet
- Tillgänglighet
- Kommunikationsförmåga
- Tjänstvillighet
- Inlevelseförmåga
- Omgivning

Betoningen på de olika dimensionerna varierar beroende på vilken tjänsten är (Bergman & Klefsjö, 2014).

Den subjektiva bedömningen av kvalitet gör att man inom kvalitetsrörelsen även måste ha en förståelse för psykologi och mänskliga beteenden (Oliver, 2010). Kunder köper en vara eller en tjänst med en förväntan att den skall tillgodose något behov. Det finns dock vissa svårigheter med att sätta ett likhetstecken mellan kvalitet och kundnöjdhet. God kvalitet är

ibland lika med god kundnöjdhet, men ibland är sambanden inte så enkla. Kunder kan ibland vara nöjda med mycket bristfällig kvalitet därför att det finns låga förväntningar eller t.ex. väldigt stora behov.

Oliver (2010) belyser att känsla av kvalitet måste förstås ställt i ett relativt sammanhang, mot förväntningar som uppfylls eller inte uppfylls. Oliver (2010) menar att den subjektiva upplevelsen av skillnaden mellan det förväntade och det faktiskt upplevda är ett bättre mått för att förstå och förutse kundtillfredsställelse än vad de objektiva skattningarna av skillnaderna är. Detta innebär att det ofta finns en komplexitet i att sammanfatta och beskriva kvalitetsdimensioner för specifika varor och tjänster och även en utmaning i att förutse hur dessa kvalitetsdimensioner kommer att påverka kundtillfredsställelsen. De subjektiva aspekterna av hur vi människor bedömer kvalitet innebär att det blir centralt för en organisation eller verksamhet att alltid ha en kontinuerlig dialog med de kunder som bedömer värdet av varan eller tjänsten, och förstå deras aktuella situation och behov (Bergman & Klefsjö 2014).

Kvalitetskrav för HVB

Det övergripande kvalitetsansvaret när det gäller samhällsvården för barn och unga är tredelat mellan kommuner, utförare och Socialstyrelsen (SKL, 2010). Lagstiftaren ställer krav på den som ska bedriva HVB, och verksamheten regleras bland annat i socialtjänstlagen, socialtjänstförordningen och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:55) om hem för vård eller boende. Socialtjänstlagens (2001:423) kvalitetsparagraf fastställer att:

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.” (3 kap. 3 § SoL)

Kvalitetsbegreppet definieras inte vidare och lagstiftaren ger i övrigt begränsad vägledning när det gäller att bedöma enskilda verksamheters kvalitet. I förarbetet till kvalitetsparagrafen konstateras svårigheten i att fånga vad som är god kvalitet på ett entydigt och objektivt sätt. För att förtydliga kvalitetsbegreppet i socialtjänsten har socialstyrelsen tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en operationell definition av kvalitetsbegreppet utifrån ett antal aspekter i socialtjänstlagen. God kvalitet i socialtjänstens verksamhet kan beskrivas i termer av att tjänsterna svarar mot de mål (lagar, förordningar och föreskrifter) som beslutas samt att de bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet, utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglade av kontinuitet, är kunskapsbaserade och effektivt utförda, är tillgängliga, är trygga och säkra och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen (SKL, 2011).

Vidare åligger det HVB att säkra den egna verksamhetens kvalitet genom ett systematiskt kvalitetsarbete. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete reglerar hur kvalitetssystemet ska vara upp-

byggt. Dessa föreskrifter omfattar både privata aktörer inom HVB och såklart även kommunernas socialtjänst. Ett ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete innebär att arbeta utifrån ett systemperspektiv där fokus läggs på att skapa en struktur för verksamhetens ledning och styrning samt på att bedriva ett kontinuerligt förbättringsarbete av dessa strukturer. De som bedriver verksamhet måste skapa förutsättningar för medarbetare att delta i det systematiska förbättringsarbetet.

Medarbetarnas erfarenheter avseende verksamhetens kvalitet kan ge värdefull information i arbetet med att säkra kvaliteten och vidareutveckla vården och omsorgen. På så sätt blir verksamheten en lärande organisation. Ledningssystemet ska innehålla de processer och rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i verksamhetens samtliga delar (SOSFS 2011:9; SKL, 2011).

Det krävs tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för privata utförare att bedriva HVB, vilket innebär att godkända HVB har genomgått en kvalitetsprövning för att få sitt tillstånd. IVO gör därefter regelbundna uppföljningar av kvalitet på godkända HVB (Konkurrensverket 2015–3). Därutöver tillkommer kravspecifikationerna och kvalitetsuppföljningarna som sker i samband med kommunernas avtalsupphandlingar och uppföljningar med HVB. Det är i kravspecifikationen som kommunen ställer de krav som kommunen anser vara den lägsta nivå för utförarna att nå upp till för att verksamheten ska vara av godkänd kvalitet (SKL, 2010).

Som tidigare belystes kan kvalitet förstås utifrån olika dimensioner. När det gäller kvalitet inom vård och omsorg skiljer man ibland mellan:

- strukturkvalitet
- processkvalitet
- resultatkvalitet

Strukturkvalitet handlar om objektiva dimensioner så som antal personal, antal vårdbesök och så vidare. Med processkvalitet avses hur tjänsten har utförts och mottagits, exempelvis att genomförandeplaner utförs under en viss tid. Resultatkvalitet kopplar till effekterna av vården och omsorgen, samt uppföljning av hur brukaren/patienten bemötts av personalen samt brukaren/ patientens självskattade livskvalitet (Eriksson 2014).

När det gäller resultatkvalitet för institutionsvård finns ett antal identifierade svårigheter som vi även återkommer till lite längre fram i rapporten. Forskning kring placerade barn i samhällsvård har belyst det faktum att kunskap om hur placerade barn och unga ser på sin situation är begränsad (Skoog, 2013). På en aggregerad nivå kan dock betonas att prognosen och utfallet för de ungdomar som varit placerade på HVB inte är positiv. Ungdomar som placerats i HVB har historiskt uppvisat betydligt sämre utfall i vuxen ålder jämfört med ungdomar i normalpopulationen. Sambandet gäller oavsett om man studerar utbildningsnivå, utfall på arbetsmarknaden, psykiska problem eller brottslighet (Vinnerljung och Sallnäs 2008). Med anledning av att de ungdomar som blir placerade på HVB redan

innan placeringen i de flesta fall befinner sig i en mycket riskfylld livssituation är det dock svårt att veta vad som hade hänt om placeringen inte skett (Eriksson, 2014).

Som nämndes inledningsvis pågår ett arbete med att ta fram en svensk standard för kvalitetssäkring av HVB som väntas vara färdig 2017. Standarden är tänkt att användas för att bl.a. förtydliga ansvarsförhållanden, användas som beställningsunderlag, styra och leda organisationer som är delaktiga i processerna, följa upp och analysera verksamheter-
na samt ge underlag för internt förbättringsarbete och utvecklingsarbete

(<http://news.cision.com/se/sis---swedish-standards-institute/r/ny-standard-ska-sakra-kvaliteten-pa-hvb-hem,c9838595> hämtad 20170608).

Upphandling och uppföljning av vård på HVB

Inköp av HVB omfattas av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOU). Innan placeringar av ungdomar på HVB kan ske behöver kommunen genomföra en upphandling. Vanligt är att upphandla ramavtal genom förenklat förfarande enligt 15:e kapitlet i LOU. Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlade myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Innan man gör en upphandling måste en organisation skapas. Hur man organiserar detta ser olika ut runt om i landet. En del kommuner gör det själva eller går ihop med flera andra kommuner. Genomförandet av upphandling och uppföljningar är resurskrävande. Samverkan mellan upphandlare och verksamhetsnära tjänstemän är vanligt och av vikt eftersom bägge kompetenser behöver bidra (SKL, 2010).

Inköp av HVB innebär att kommunerna måste väga kraven i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) avseende likabehandling och förutsägbarhet mot socialtjänstlagens krav på att tillgodose enskilda individers behov (Konkurrensverket, 2015). Detta är inte helt oproblemiskt för kommunerna; i en enkätundersökning från konkurrensverket som genomfördes 2013 (där 221 kommuner svarade) uppgav en stor andel av kommunerna att de upplevde svårigheter i att skapa tydliga förfrågningsunderlag och relevanta krav, att urskilja kvalitetsskillnader vid anbudsutvärderingen samt att avropa plats som bäst tillgodoser individens behov. Kommunerna upplevde det svårt att följa upphandlingsreglerna och socialtjänstlagen på samma gång. Orsaken var att individens behov styr avropen (Konkurrensverket, 2015). Majoriteten av landets kommuner använder ramavtal för vård och behandling ungdomar, men i många kommuner sker i praktiken ofta placeringar även utanför ramavtal (SKL 2010).

Trots de upplevda svårigheterna utgör upphandling och uppföljning av avtal en central styrande process för kommunerna gentemot utförarna (SKL, 2010). SKL menar att kommunerna bör skapa en evidensbaserad uppföljningsprocess där ramavtals – avtalsuppföljningarna kompletteras med användaruppföljningar där man systematiskt samlar in ungdomarnas erfarenheter och åsikter om vården, det vill säga att säkerställa olika dimensioner och metoder för kvalitetsuppföljning. SKL (2010) menar att genom att kommunerna ökar kvalitet på upphandling och uppföljning av HVB så bidrar man till att öka kvalitet på den vård som bedrivs på HVB.

Identifierade svårigheter avseende vårdavtal

Som nämndes inledningsvis har privatiseringen inom institutionsvård för ungdomar varit omfattande jämfört med andra välfärdssektorer (Meagher, Lundström, Sallnäs & Wiklund, 2015). Bakgrunden till privatiseringen av HVB var den marknadsorientering, New Public Management (NPM) som skedde inom offentlig sektor under 1990-talet. En grundläggande idé inom NPM var att föra in de strategier som utvecklats på den privata marknaden in till den offentliga för att förbättra kostnadseffektiviteten (Höijer & Forkby, 2010). När det gäller att hantera vård inom ramen för marknadsmodellen finns dock ett antal svårigheter identifierade. En svårighet handlar om att mäta och skriva kontrakt om kvalitet. För institutionsvård liksom för många andra vårdtjänster, är det svårt att specificera vad som utgör bra kvalitet och att sedan koppla detta till mätbara mål (ESO, 2014). Ett annat kontraktsproblem är att de vårdande institutionerna, efter att de vårdat ungdomar en viss tid, vet mer än socialtjänsten om ungdomarnas vårdbehov. Ungdomsvård är därmed vad man skulle kunna kalla för en *trovärdighetsvara*, det vill säga en tjänst där köparen måste lita till säljarens expertis (ESO, 2014).

Vid vårdupphandling finns viss risk för "stinting" och "cream-skimming". Stinting innebär att om klienten och beställaren inte kan se kvalitet på behandlingen så kan utföraren sänka kvalitet och spara på kostnader utan att det upptäcks. Cream-skimming innebär att om utföraren får en fast ersättning per insats finns risk att de undviker de mest vårdkrävande klienterna eller kräver extra betalning för att ta emot de besvärligaste ungdomarna och motiverar det med att extra resurser krävs (Sallnäs, 2005).

En annan svårighet är oklarheten kring vem som är kunden när det gäller köp av institutionsvård. I och med att socialtjänsten ansvarar för att planera och följa upp vården är man också "medproducent", inte bara köpare av vård. En viktig skillnad mellan institutionsvården och förhållandet på privata marknader är att socialtjänsten varken "konsumerar" eller finansierar vården. I stället agerar socialtjänsten som ett ombud både för den allmänhet som via skattsedeln betalar för vården, och för de ungdomar som placeras i vård. Till skillnad från situationen på en (välfungerande) privat marknad leder inte kvalitetsbrister till minskade resurser. Risker med detta är att fokus hamnar på att hålla budget snarare än att förbättra verksamhetens kvalitet (ESO, 2014). Utöver ovan beskrivna svårigheter finns också en osäkerhet kring vilken typ av vård som passar vilka ungdomar. Institutionsvården har privatiserats och utvecklats till stor del utan inblandning från ytterst ansvariga myndigheterna, vilket bidragit till en utveckling där det finns en mängd metoder, terapier och behandlingsprogram som tillämpas i vården. Det finns en svårighet i att precisera vad som kan krävas av den vård som bedrivs och vem som har rätt att formulera kraven. De krav som ställs måste preciseras och utvärderas, trots att det saknas kunskap om vad som utgör verksam vård (Sallnäs, 2005). Som tidigare nämnts finns det bland annat en begränsad kunskap kring ungdomarnas egna upplevelser av placeringar i institutionsvård (Skoog, 2013).

Vid upphandling gäller dessutom komplikationen att kraven rör vad som i framtiden kan antas vara verksamt, och inte vad som redan har skett, det vill säga kommunerna upphandlar vårdplatser för framtida placeringar av ungdomar som kanske vid upphandlingstillfället inte ens är aktuella hos socialtjänsten (SKL, 2010).

Docent Henrik Eriksson (2015) menar att LOV och LOU ur ett kvalitetsperspektiv bör avskaffas eller förenklas. Lagen gör att beställare fokuserar på att göra rätt enligt lagen istället för att utveckla inköpssätt som ger hög kvalitet till minsta möjliga skattekrona. Eriksson (2015) betonar även att synsättet på hur hög kvalitet uppnås kan behöva förändras hos upphandlande enheter och myndigheter. Dagens synsätt på kvalitet och tillämpning av kvalitetsutveckling leder till relativt låg kvalitet på vård- och omsorgstjänster, och bidrar inte heller till att kvaliteten förbättras. Eriksson (2015) menar istället att det är genom fokus på partnerskap och relationsbyggande som beställare och leverantörer tillsammans kan utveckla och uppnå högre kvalitet på sina gemensamma vårdtjänster (Eriksson, 2015).

Även andra studier har påvisat svårigheten att ”kontrollera” fram kvalitet. I en studie av Camén (2011) synliggjordes att detaljeringsnivån och stelbentheten i olika kontrakt mellan serviceverksamheter skapade en oflexibel och asymmetrisk relation som begränsade relationen mellan verksamheterna. Kontrakten fungerade som ett substitut för förtroende och goda relationer, istället för att stötta utvecklandet av tillit och förtroende. I studien lyfter författaren att kontrakten/avtalen istället bör utvecklas till att bli ett dynamiskt verktyg för att utveckla och bibehålla ett värdeskapande och värdebaserat samarbetande nätverk (Camén, 2011).

Forskning har visat att utanför den offentliga sektorn så har en förändring skett avseende inköp, från konkurrens till samarbete och från transaktionsmodeller till användningen av relationsmodeller (Eriksson, 2015). Liana & Laing (2004) presenterar en studie som jämför hur den privata sektorn genomför inköp med hur offentlig verksamhet gör det. I studien konstateras att det finns ett behov av kulturförändringar inom offentliga organisationer för att ge medarbetare en möjlighet att utöva professionellt omdöme i upphandlingsprocessen och i relationer med leverantörer. I relationsmodeller för inköp är det en pågående interaktion mellan beställare och leverantör, med en process som är mindre formell och som kompletteras med informella kontakter på företaget och i andra sammanhang (Liana & Laing, 2004).

”Granskningstrenden”

Det finns en trend inom offentliga organisationer som kommit att betecknas ”The Audit Society”, granskningssamhället. Granskningstrenden innebär att allt fler samhällsinstitutioner är upptagna med att granska andra samhällsinstitutioner och ytterst hur politiska beslut omsätts i praktiken. Ofta tillskrivs granskning en central roll för att uppnå kvalitet och effektivitet (Sallnäs & Wiklund, 2015).

Lindgren (2006) belyser det växande krav på att mäta kvalitet och resultat som under senare år riktats mot många områden inom den offentliga sektorn, och använder begreppet

”Utvärderingsmonster” för att göra en liknelse med ett outtröttligt monster som bara vill ha mer och mer. Lindgren menar att det saknas belegg att utvärderingarna bidrar till att förbättra kvalitet och belyser att inbyggt i utvärdering finns också en potentiell kraft som kan påverka verksamheter på oönskat vis (Lindgren, 2006).

Power (1999) ifrågasätter även han effektiviteten och värdet av de kontroller och granskningar som blivit allt vanligare inom offentlig verksamhet. Motsatsen till kontroll är enligt Power (1999) tillit. Tilliten minskar det upplevda behovet av kontroll. Power (1999) resonerar kring balansen mellan att kontrollera och att lita på, och menar att det enskilda individer, organisationer och samhället behöver ta ställning till är på vilket sätt vi kombinerar kontroller och tillit. Vilka aktiviteter bör vi följa upp, hur mycket uppföljning räcker, hur påverkar uppföljningen dem eller det som vi följer upp och kan vi se tydliga vinningar med uppföljningarna (Power, 1999)?

3. TEORETISK REFERENSRAM

Systemsyn

Systemtänkande brukar beskrivas som förmågan att se helheter (Senge, 2006). Systemsynen fungerar som ett ramverk för att se relationer och samspel, snarare än enskilda objekt, att se mönster för förändring och utveckling snarare än statiska ögonblick. Senge (2006) menar att mycket av problem och oro i världen idag står i direkt proportion till vår oförmåga att se världen som en helhet. Behovet av att vi i dagens samhälle tillämpar systemsyn är stort eftersom vi är överväldigade av komplexitet. Komplexiteten består dels av detaljkomplexitet, men även av dynamisk komplexitet. Med dynamisk komplexitet menas att ett handlande får dramatiskt skilda effekter på kort och på lång sikt, eller att ett handlande får vissa konsekvenser lokalt, och helt andra konsekvenser i en annan del av systemet (Senge, 2006).

Det som Senge kallar för dynamisk komplexitet är något offentlig verksamhet dagligen har att hantera. I SOU-rapporten *Att tänka nytt för att göra nytta* (SOU, 2013:40) betonas just att behovet av systemsyn inom offentlig verksamhet är påtagligt. Offentlig verksamhet ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (Regeringsformen, 1974:152). Problem i samhället som offentlig verksamhet har att hantera hör ihop med en rad andra problem och sambanden är ofta svåröverskådliga. Möjligheten för en sektor inom offentlig verksamhet att leverera värde i sitt uppdrag är ofta nära sammankopplat med andra sektors arbete (SOU, 2013:40).

Senge (2006) betonar att systemtänkande kräver förmågan till cirkulärt tänkande, till skillnad från ett mer linjärt tänkande där man talar om orsak-verkan. Ökvist (2013) använder ordet ”rationalistsikt” tänkande för att beteckna en motsats till systemtänkandet, och menar att bakom det rationalistiska tänkandet ligger idén om människan som *härskare över naturen*, kontra bilden av människan *som en del av naturen* och sin omgivning.

Inom systemteorin finns nyckelprincipen om systemgränser. I detta ingår förståelsen om att det samspel som behöver hanteras är det som är mest viktigt för en specifik fråga eller problem, oavsett uppbyggda trångsynta organisatoriska gränser (Senge, 2006). Senges (2006) betoning på att följa centrala samspel och viktiga interaktioner för specifika frågor kan likställas med behovet av att fokusera på värdeflöden och processer. Processfokuset blir centralt inom systemteorin och kanske kan sägas utgöra ett sätt att hjälpa oss att tänka systemiskt.

Inom kvalitetsområdet har vikten av att tillämpa systemsyn och att fokusera på processer funnits med under en lång period. Walter A. Shewart och W. Edwards Deming lyfte fram systemsynen som central för kvalitet redan under 1940–50 talet och deras teorier kom att bland annat ligga som grund för Toyotas produktionssystem Toyota Productions System, TPS (Bergman & Klefsjö, 2014). Toyota har låtit systemsynen och processfokus präglade sitt

produktionssystem, och företaget har under många år lyfts fram som världsledande när det gäller kvalitetsarbete och ligger bakom verksamhetsfilosofin som kommit att kallats Lean (Liker, 2009).

Deming (citerad i Runebjörk & Wendleby, 2013 s 88) definierade begreppet system på följande sätt:

“A system is a network of independent components that work together to try to accomplish the aim of the system. A system must have an aim. Without an aim, there is no system. The aim of the system must be clear to everyone in the system.”

Systemet är en produkt av hur alla delar samspelar med varandra. För att kunna samspela bra behöver alla som arbetar i delarna av systemet förstå syftet med hela systemet. Systemsyn ställer därmed krav på ledarna att tydliggöra organisationens uppdrag, syftet med systemet (Runebjörk & Wendleby, 2013).

Seddon (2015) använder begreppet Command-and-control –principen som ett sätt att beskriva det ledarskap och förhållningssätt som ett rationalistiskt synsätt driver fram och som han menar genomsyrar många västerländska verksamheter idag. Med detta menar Seddon (2015) att man metodiskt har separerat beslutsfattandet från arbetet. Chefer fattar beslut med hjälp av måttal som budgetar, standarder, mål och så vidare, och personal utför därefter arbetet enligt den order de får.

Lindgren (2006) beskriver detta förhållningssätt som en instrumentalisering av beslutsfattandet, där kvalitetsmätning har separerats från övriga uppgifter som rör politikens (verksamhetsidéns) genomförande. Utvärderingstekniken tillskrivs värdeneutralitet och antas vara ett objektiva sätt att mäta och ge oss ”sanningar” om världen. Här går det att även dra paralleller till tidigare forskning återgiven i denna rapport där man avsett att betona behovet av en kritisk hållning till kontrollernas funktion att driva fram god kvalitet (Sallnäs & Wiklund, 2015; Lindgren 2014; Eriksson, 2014; Power, 1999).

Command-and-control (CaC) har sitt ursprung i Fredrick Winslow Taylors organisationslära (Scientific Management) från början av 1900-talet. I dåvarande miljö och med dåvarande behov kopplade till industrialiseringen fyllde den ett värde. Seddon (2015) menar dock att de lösningar och sanningar som växte fram i dåtidens verklighet behöver omprövas. Som en del i detta måste en annan logik tillämpas som innebär;

- att styra organisationer som ett system
- att ledningen måste återknyta de starka banden till arbetsprocessen
- att tänka ”utifrån och in”, det vill säga att metodiskt tänka utifrån kundens synvinkel.

Filosofin är fundamentalt annorlunda och innebär ett dramatiskt skifte i organisationskulturen. Inställningen är inte längre ”uppnå resultatet” utan ”lär och förbättra”.

Se tabell 3:1.

COMMAND AND CONTROL		SYSTEMTÄNKANDE
Toppstyrning, hierarki	<i>Perspektiv</i>	Utifrån och in, system
Funktionell	<i>Utformning</i>	Efterfrågan, värde och flöde
Separerat från arbete	<i>Beslutsfattande</i>	Integrerat från arbete
Produktion, mål, standarder; i relation till budget	<i>Mätetal</i>	Förmåga, variation; i relation till syfte
Kontraktsmässig	<i>Inställning till kunder</i>	Vad är viktigt?
Kontraktsmässig	<i>Inställning till återförsäljare/</i>	Samverkan
Hantera människor och budgetar	<i>Ledningens uppgift</i>	Förändra system
Kontroll	<i>Grundsyn</i>	Lärande
Reaktiv, projekt	<i>Förändring</i>	Anpassningsbar, integrerad
Utifrån (bonus, tävlingar)	<i>Motivation</i>	Inneboende (personlig utveckling)

Tabell 3:1. Command-and-control-tänkande kontra systemtänkande (enligt Seddon, 2015)

Seddon menar att ”lära och förbättra” ger bättre styrning än CaC eftersom CaC innebär att ledningen tappar kontakten med sina kunder och ”förirrar sig” långt bort från grundtan-ken, vilket kan få förödande konsekvenser för verksamheten (Seddon, 2015). Denna om-ställning i organisationsfilosofi, från en ”rationell”, funktionsorienterad verksamhet till en processororienterad verksamhet byggd på systemsyn, beskrivs ibland i termer av ”paradigm-skifte”, eftersom den är så pass genomgripande (Ljungberg & Larsson, 2012; Seddon, 2015).

Betydelsen av att fokusera på lärande och ständiga förbättringar blir centralt i en organi-sation som betonar systemsyn. Eftersom det är arbetsgrupper och verksamhet som lär sig, och inte enskilda individer blir teamlärande och teamarbete av vikt. Teamlärande bygger på dialogen, på att man med öppna sinnen lyssnar på varandra och därmed når insikter som man annars inte skulle ha nått. När grupperna utvecklas, utvecklas organisationen (Senge, 2006).

Systemsyn inom socialtjänsten

Systemteorin återfinns sedan länge som en grundläggande teori i socialtjänstens direkta arbete med barn och unga. I stort sett samtliga kommuner i Sverige använder sig av kon-ceptet BBIC, Barns behov i centrum, för handläggning, genomförande och uppföljning. BBIC utgår från barnets behov och vilar på systemteoretisk grund med ett synsätt som in-nebär att barn utvecklas i interaktion och samspel med sin omgivning där många olika fak-torer kan påverka barnet och dess behov. Varje barns utveckling bestäms i stor utsträck-ning av barnets individuella egenskaper i samspel med barnets känslomässiga, kulturella och socioekonomiska miljö (<http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic> Hämtad 160517).

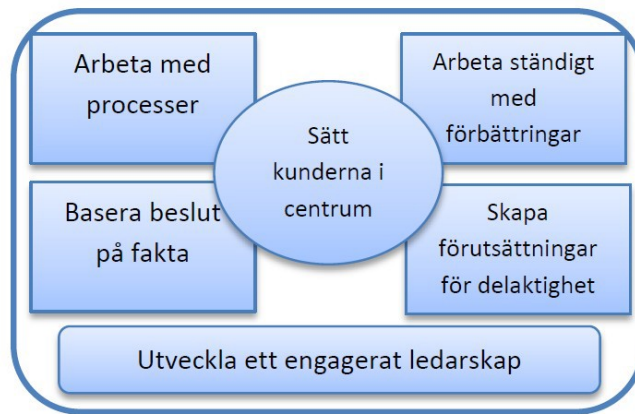
Sveriges kommuner och landsting (2011) belyser dock att det finns ett behov av att utveckla systemsynen på organisationsnivå när det gäller socialtjänstens verksamhet. Information om missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet har inte lyfts fram och generaliserats i tillräckligt stor utsträckning och detta problem kan bota i just att man inom socialtjänsten inte helt har övergått från individsyn till systemsyn i sättet att uppfatta och hantera fel och brister i verksamheterna (SKL, Modell för risk och händelseanalys, 2011). Systemtänkande innebär förmågan att se underliggande strukturella fenomen för att förstå svårigheter som uppstår, eller varför enskilda individer agerar på ett visst sätt.

“When placed in the same system, people, however different, tend to produce similar results” (Senge, 2006 s 18).

Vi blir så att säga en del av det system vi ingår i och tar till oss de normer och beteendemönster som ingår där. Detta blir av vikt när man felsöker och analyserar avvikelser och problem. Så stor andel som 80–90 procent av de problem som uppstår i en organisation sägs vara knutna till systemfel och därmed inte kopplade till individberoende orsaker (Sörqvist, 2004).

Hörnstenar för offensiv kvalitetsutveckling

Kvalitetsteknik är det kunskapsområde som fokuserar på verktyg, metoder och teorier som handlar om hur varu- och tjänsteproducerande organisationer skall kunna nå en hög kvalitet på sina produkter och processer. Bergman & Klefsjö (2014), båda professorer i kvalitetsteknik, menar att ett offensivt och framgångsrikt arbete med kvalitet bygger på ett antal centrala värderingar, ”hörnstenar för offensivt kvalitetsarbete”, och betonar att systemtänkandet är en viktig del av det offensiva kvalitetsarbetet. Som grund för hörnstenarna ligger ledarskapet för en organisation. Bergman & Klefsjö använder begreppet ”engagerat ledarskap” och betonar betydelsen av ledningens förhållningssätt och agerande. Det finns stora mängder forskning om ledarskap och i denna rapport väljer vi att begränsa oss när det gäller detta. Ett engagerat ledarskap skulle kortfattat kunna beskrivas som ett ledarskap som vilar på synlighet och tydlighet i den egna organisationen, ett personligt engagemang och förmågan att få medarbetare att känna sig trygga i sitt arbete och stolta över vad de själva, gruppen och organisationen skapar (Bergman & Klefsjö, 2014). Ett framgångsrikt och offensivt arbete med kvalitet behöver vidare baseras på värderingarna; sätt kunderna i centrum, basera beslut på fakta, arbeta med processer, arbeta ständigt med förbättringar samt skapa förutsättningar för delaktighet. (Bergman & Klefsjö, 2014). Se figur 3:1.



Figur 3:1. Hörnstenar för offensiv kvalitetsutveckling (enligt Bergman & Klefsjö, 2014)

Sätt kunderna i centrum

Begreppet kund är som tidigare nämnts ett centralt begrepp när man talar om kvalitet. Kvalitet är något som värderas av kunderna och ska ställas i relation till deras behov och förväntningar, vilket innebär att det är centralt att förstå sina kunder och att sätta deras behov i centrum. Bergman och Klefsjö (2014) definierar kund som "det vi som organisationen vill skapa värde för", det vill säga de personer eller organisationer som verksamheten vill skapa värde för genom sina aktiviteter och produkter.

Att arbeta med förbättring av kvalitet handlar om att systematiskt och resurseffektivt

- ta reda på vilka kunderna till organisationen är
- ta reda på deras behov och förväntningar
- se till att uppfylla och helst överträffa dessa behov och förväntningar

I vissa fall är det mycket tydligt vem som är kund för en vara eller tjänst, i vissa andra situationer kan kundbegreppet kännas mer otydligt och det kan innebära ett mer komplicerat arbete med att ta fram en gemensam bild av vem eller vilka kunder en organisation har (Bergman & Klefsjö, 2014).

I innovationsrådets rapport (SOU 2013:14) betonas att kundbegreppet och centrering till kunden är av lika stor vikt för kvalitet i offentlig verksamhet som för den privata marknaden, men i rapporten lyfts de särdrag som omringar kundbegreppet i offentlig verksamhet fram. Exempel på dessa särdrag är att efterfrågan på den privata marknaden regleras genom prismetanismen. I offentlig verksamhet finns i stället den politiska processen och professionens bedömningar, samt att människor och företag redan genom skatter och avgifter har betalat hela eller delar av kostnaden för vad det offentliga levererar. Anpassning till olika behov i offentlig verksamhet är inte heller samma sak som att verksamheten är efterfrågestyrd eller att "kunden alltid har rätt". Det offentliga har till uppgift att försöka tillmötesgå behov utifrån gällande lagstiftning, regelverk och verksamhetens uppdrag. Offentlig verksamhet ska även tillgodose kollektiva behov, i många fall måste myndigheterna göra en avvägning mellan det individuella och kollektiva behovet.

Basera beslut på fakta

En annan viktig hörnsten i offensivt kvalitetsarbete är att basera beslut på fakta. Som en del i detta krävs att verksamheten systematiskt samlar in, strukturerar och analyserar olika typer av information. Information kan både vara av numerisk karaktär men även verbal information, så som tankar, känslor eller olika beskrivningar av händelser är av vikt (Bergman & Klefsjö, 2014).

Socialstyrelsen betonar betydelsen av att socialtjänstens ska jobba evidensbaserat (SOU 2008:18). Evidensbaserad praktik innebär en medveten och systematisk användning av flera kunskapskällor för beslut om insatser;

- den bästa tillgängliga kunskapen
- den professionelles expertis
- berörda personens situation, erfarenhet och önskemål.

(<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/attarbetevidensbaserat> Hämtad juni 2017)

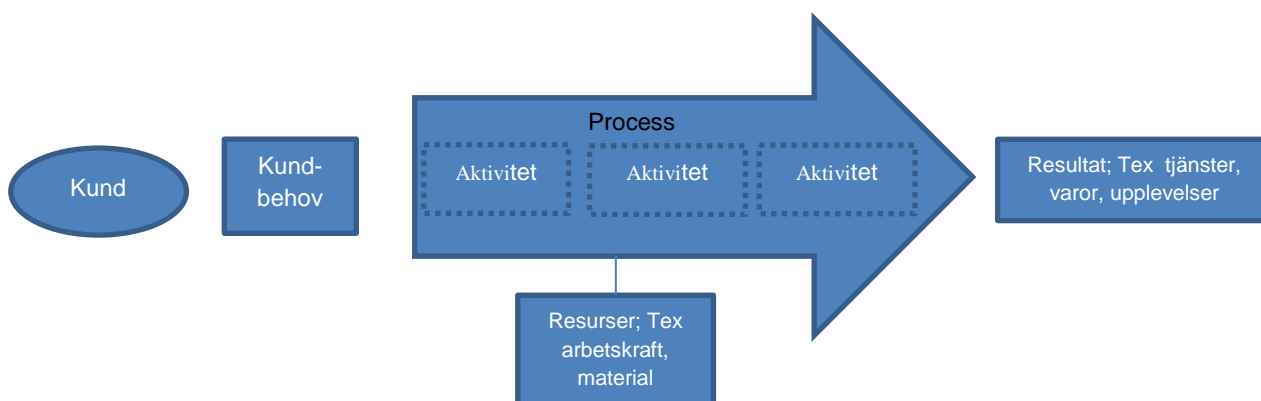
Evidensbaserad praktik skulle därmed i kvalitetsteknikens terminologi kunna översättas till en kombination av värderingarna sätt kunden i centrum, och basera beslut på fakta.

Arbeta med processer

En stor del av problem och förbättringsmöjligheter i organisationer beror som sagt på bristande systemsyn och helhetssyn, dålig samordning och organisatoriska gränssnitt som bryter naturliga flöden och processer (Sörqvist, 2004). Processfokus kopplar till viljan att jobba med lärande och ständiga förbättringar, eftersom det är processerna i en verksamhet som ständigt måste förbättras – inte enstaka individer i organisationen. Genom att beskriva verksamhetens processer skiftas fokus från de enskilda produkterna till de aktivitetskedjor som skapar dem. Frågeställningen “hur skapar vi värde?” får större vikt än “vem gör vad?” (Ljungberg & Larsson, 2012; Bergman & Klefsjö, 2014).

Ett utmärkande drag för en process är att den är återkommande. Repeterbarheten innebär att det blir meningsfullt att analysera processerna på djupet eftersom även små förbättringar kan ge upphov till stora resultat när processen används gång på gång (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012).

En process har en början och ett slut, det vill säga en första och en sista aktivitet, den har en kund och en leverantör, den består av ett nätverk av ingående aktiviteter, den producerar ett värdeskapande resultat och den upprepas gång efter gång (Bergman & Klefsjö, 2014). Se figur 3:2.



Figur 3:2. Processbild (skapad enligt Bergman & Klefsjö, 2014)

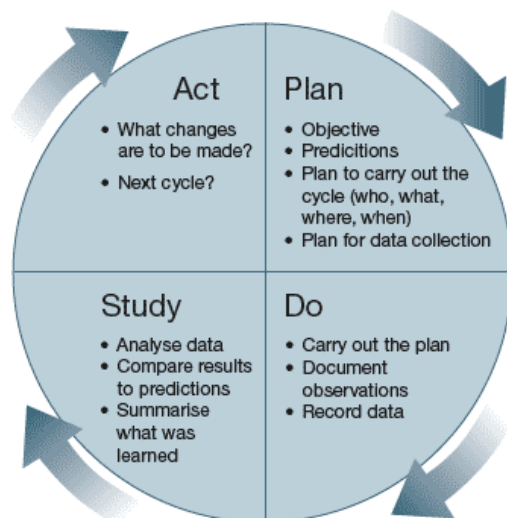
Ett vanligt sätt att strukturera processer är efter den uppgift den har i organisationen och vilken typ av kunder de i första hand ska skapa värde för. Ofta skiljer man på följande processer:

- *Huvudprocesser* har till uppgift att uppfylla externa kunders behov och förbättra de produkter organisationen erbjuder.
- *Stödprocesser* tillhandahåller resurser till huvudprocesserna. Dessa processer har interna kunder.
- *Ledningsprocesser* har till uppgift att besluta om organisationens mål och strategier samt stödja förbättringar av organisationens övriga processer. Dessa har i första hand interna kunder (Bergman & Klefsjö, 2014).

Arbeta ständigt med förbättringar

Myndigheter som socialtjänsten är som sagt via socialstyrelsen ålagda via lag samt föreskrifter att arbeta med ständiga förbättringar och systematiskt kvalitetsarbete, vilket även gäller för skolan (SOSFS 2011:9, Skollag 2010:800). Att arbeta med ständiga förbättringar är av vikt inom alla verksamheter och organisationer för att man i en ständigt föränderlig omvärld kan garantera att man över tid levererar värde till sina kunder (Bergman och Klefsjö, 2014).

Professor W. Edwards Deming (född år 1900) var en av de som i ett tidigt skede lyfte betydelsen av det ständiga förbättringsarbetet och låg bakom den så kallade ”förbättringscykeln” även kallat för PDSA-hjulet eller cykeln. Begreppet PDSA-cykel kommer från de olika stegen i cykeln: Plan, Do, Study, Act. I varje steg i cykeln sker ett antal aktiviteter som behöver säkras innan man går vidare till nästa steg. Förbättringscykeln fungerar som ett stöd för att säkra att man genomför ett systematiskt förbättringsarbete. I figur 3:3 visas ett exempel på förbättringscykeln med de olika aktiviteter som kan ingå i varje steg.



Figur 3:3. Förbättringscykeln inspirerad av Deming (f 1900). Bild hämtad 170112 från <http://www.proffox.com/blog/plan-do-study-act-methodology>

Skapa förutsättningar för delaktighet

En väsentlig hörnsten för ett offensivt kvalitetsarbete är att på olika sätt underlätta för alla medarbetare att vara delaktiga och aktivt påverka beslut och delta i förbättringsarbetet. Inte enbart medarbetare inom den egna organisationen måste få möjlighet att delta i förbättringsarbetet utan även ett nära samarbete med olika leverantörer till organisationen kan vara centralt för ett lyckat kvalitetsarbete (Bergman & Klefsjö, 2014). Om en organisation vill växa och frodas genom att ständigt förbättras och utvecklas behöver den systematiska metoder som ”kanaliserar”, tar till vara mänskliga förmågor. En definition av ständiga förbättringar är att ständigt förbättra alla processer varje dag. Detta innebär att förbättringsarbetet sker av och med de medarbetare som bäst känner och arbetar i processerna (Rother, 2015).

Arbetsmetoder och förbättringsverktyg för ett offensivt kvalitetsarbete

Utöver de centrala värderingarna finns inom kvalitetsteknikområdet en stor mängd framarbetade verktyg och arbetssätt som stödjer dessa hörnstenar. För att säkerställa att organisationen *sätter kunderna i centrum* bör en kundcentrerad planering ske via olika arbetsmetoder så som t.ex. fokusgrupper, enkäter eller fältstudier. För att kunna *basera beslut på fakta* och systematiskt samla in och analysera information krävs en tydliggjord arbetsmetod kring hur man går till väga när man vill mäta (mätsystem) (Ljungberg & Larsson, 2012), samt kunskap kring olika passande verktyg. Exempel på verktyg kopplade till numerisk information kan vara olika former av styrdiagram och histogram. För att hantera verbal information kan olika former av orsak–verkan diagram användas. Som arbetsmetod för att samla in och analysera verbala data används t.ex. olika former av tvärfunktionella arbetsgrupper och brainstorming, vilket även stödjer hörnstenen *skapa förutsättningar för delaktighet*. Kopplat till hörnstenen *arbeta med processer* finns arbetsmetoden processled-

ning, samt därtill hörande verktyg som olika processkartläggningsverktyg, flödesscheman med mera.

För att kunna arbeta med *ständiga förbättringar* krävs en kunskap om hur man i praktiken tillämpar olika problemlösningssystemer som till exempel PDSA – hjulet (Bergman & Klefsjö, 2014). Värderingarna (hörnstenarna), arbetssätten och verktygen bildar tillsammans en helhet som kan uppfattas som ett ledningssystem (Bergman & Klefsjö, 2014). Ledningssystemet för ett offensivt kvalitetsarbete som beskrivs av Bergman och Klefsjö (2014) har stora likheter med det ledningssystem som åligger socialtjänst och HVB via SOSFS 2011:9. Se tabell 3:2.

LEDNINGSSYSTEM FÖR OFFENSIVT KVALITETSARBETE	LEDNINGSSYSTEM ENLIGT SOSFS 2011:9	<i>Exempel på arbetsmetoder och verktyg</i>
Utveckla ett engagerat ledarskap	Skapa en struktur för verksamhetens ledning och styrning	
Arbeta med ständiga förbättringar	Bedriv ett kontinuerligt förbättringsarbete	<i>Införd förbättrings/ problemlösningssystem som PDSA Teamlärande</i>
Skapa förutsättningar för delaktighet	Skapa förutsättningar för medarbetare att delta i det systematiska förbättringsarbetet	<i>Tvärfunktionella arbetsgrupper Workshops</i>
Arbeta med processer	Ledningssystemet ska innehålla de processer (och rutiner) som behövs	<i>Processledning Verktyg för processkartläggning</i>
Sätt kunderna i centrum	Jobba evidensbaserat med brukarens behov i centrum* *Denna formulering återfinns inte i SOSFS 2011:9. Hänvisning hämtad från SOU 2008:18	<i>Kundenkäter Fältstudier Djupintervjuer</i>
Basera beslut på fakta		<i>Orsak-verkan diagram Stapeldiagram</i>
Systemsyn som teoretisk ram	Arbeta utifrån ett systemperspektiv	

Tabell 3:2 Ledningssystem för offensivt kvalitetsarbete enligt Bergman & Klefsjö (2014) jmf med ledningssystem enligt SOSFS 2011:9

Processledning som arbetsmetod

Vikten av processorientering och drivkraften av att ständigt förbättra organisationens samtliga processer har skapat arbetssättet processledning. Med processledning menas aktiviteter för att införa och vidmakthålla daglig och löpande styrning, användning och utveckling av en process. Processledning fokuserar på den enskilda processen men inte systemet av processer. Detta hindrar inte att den enskilda processen måste förstås i sitt sammanhang (Ljungberg & Larsson, 2012).

Processledning kan sammanfattas i följande steg;

1. organisera för förbättringar
2. förstå processen
3. observera processen
4. förbättra processen hela tiden (Bergman & Klefsjö, 2014).

Stegen i processledning visualiseras i figur 3:4



Figur 3:4 Stegen i processledning (modifierad från Bergman & Klefsjö 2014)

Organisera för förbättringar

Ett första steg innebär att dra upp riktlinjerna för ledningen av processerna. I detta ingår att utse processägare och processförbättringsgrupp. Inom processledning finns tre viktiga roller;

- Processägare; ansvarar för de strategiska besluten rörande processen. Har ansvaret för alla resurser i processen som genom ett strategiskt ledarskap skapar inriktning, ramar och ett regelverk för den operativa verksamheten.
- Processledare; har ansvar för hur processen förbättras och uppfyller de mål som ställts på den.
- Kompetensförsörjare; har ansvar för att rätt kompetens finns i processen.

En processorganisation kan läggas som en matrisorganisation ovanpå en funktionsorganisation (Bergman & Klefsjö, 2014). Men man kan även göra långtgående organisatoriska förändringar i en verksamhet för att möjliggöra processorientering där verksamheten omorganiseras helt i linje med processen (Ljungberg & Larsson, 2012).

Förstå processen

Processer finns i alla verksamheter. Problemet är att de inte syns utan måste identifieras. Ofta är det inte medvetet designade eller utvecklade. Processerna är ofta gränsöverskri-

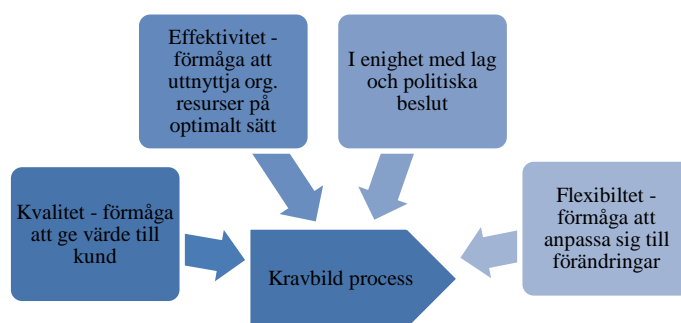
dande och ligger över funktionsgränser (nuvarande ansvarsgränser) i en organisation och därmed har det inte funnits någon med ett naturligt ansvar för processledningen. Förbättringar sker då mer avhjälpande och utan kontinuitet, fragmenterat och utan gemensam strategi och mål (Ljungberg & Larsson, 2012). Många av de förändringar som skett över tid i samband med fragmenterade, akuta insatser lever ofta kvar i processerna trots att de saknar värde. Förbättringsutrymmet är därmed ofta stort (Bergman & Klefsjö, 2014).

En verksamhets process kan identifieras och definieras på olika sätt. Detaljeringsnivån kan skilja liksom fokus och perspektiv (Sörqvist, 2004). För att man skall kunna analysera och förbättra en process måste man definiera gränssnitt, det vill säga hur och när startar respektive slutar den, vilka är kunder och leverantörer samt hur ser själva processen/arbetsflödet ut.

Detta kan ske genom en visualisering via till exempel en uppritad karta (Sörqvist, 2004). Visualisering av en process innebär att de som deltar i kartläggningen genast kan se vilka moment som ingår i processen samt synliggöra eventuella problem (Liker, 2009). Genom att beskriva verksamhet med hjälp av processkartor kan man lätt förklara hur organisationens olika delar är relaterade till varandra och hur de samverkar för att skapa värde för kunden.

Processkartor fungerar som en tankemässig hjälp för de som är berörda eller arbetar i processen och för att få syn på och förstå processen, samt att stödja utförande och förbättringar av processen (Ljungberg & Larsson, 2012).

För att få en hel förståelse av processen måste man förstå processen inte bara i relation till värde för kund, utan även i relation till verksamhetsstrategin. Processens totala kravbild kan sägas utgöras av flera olika perspektiv; kvalitet – det vill säga förmåga att tillfredsställa kundernas behov, och effektivitet – det vill säga hur väl processen utnyttjar organisationens resurser. Dessutom kan ett tredje perspektiv beskrivas som handlar om processens anpassningsförmåga – det vill säga hur väl processerna kan anpassas till förändrade förutsättningar (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012). För offentlig verksamhet styr även politiska beslut och lagtext kravbilden för en process (SOU, 2013:40). Se figur 3:5.



Figur 3:5 Kravbild process (modifierad från Bergman & Klefsjö, 2014; SOU, 2013:40)

Som en del i processledning ingår att omvandla kundbehov till processkrav, samt att bryta ner verksamhetens idé och mål och göra dem tydliga i verksamhetens alla processer. Processerna realiserar verksamhetsidén. Verksamhetsidén svarar på frågan *vad och för vem?* En organisations vision svarar på frågan *vart och varför*, och processerna kan sägas utgöra svaret på frågan *hur?* (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012).

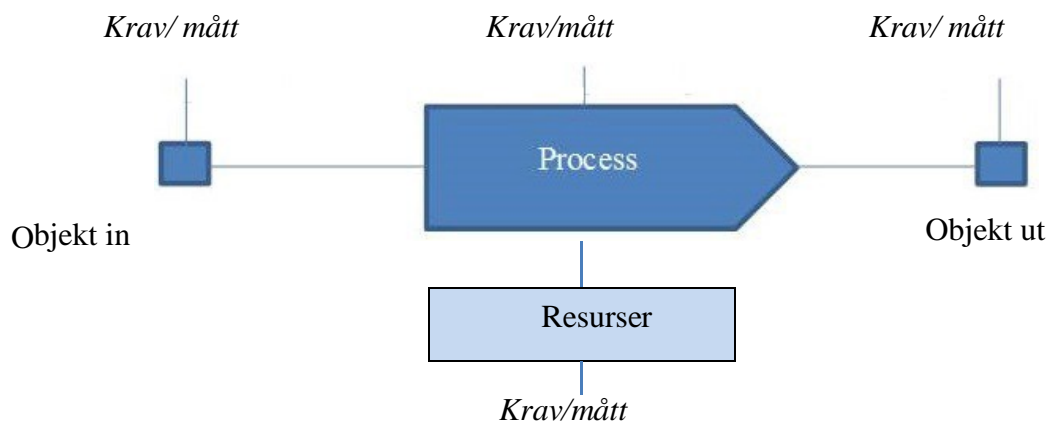
En kund ställer i huvudsak krav på slutresultaten, det vill säga själva leveransen, framförallt när det rör sig om en fysisk produkt. Kunder till tjänsteproduktion ställer mer naturligt fullt ut krav även på processen. Ibland kan processkraven dominera helt även om slutresultatet av tjänsten i högsta grad är väsentligt. Kunden har ofta mer diffusa krav för leverantören och som inte nödvändigtvis är enkla att omsätta i varken produktkrav eller processkrav. Därför är förståelsen för kundens krav och grundläggande behov tillsammans med genuin förståelse för den egna verksamheten avgörande för huruvida man lyckas omforma funktions- och produktkrav till processkrav.

Processen ska så att säga genomsyras av kundens röst (Voice Of the Customer) och för att möjliggöra detta kan olika former av kundcentrerade undersökningar genomföras (Ljungberg & Larsson, 2012). Det kan vara fördelaktigt att dokumentera kraven i en kravspecifikation, ett dokument som innehåller detaljerad information om de olika krav som respektive intressenter ställer på processen (Ljungberg & Larsson, 2012).

Observera processen

För att förstå processen måste fakta om hur processen betett sig tidigare användas som bas för förbättringar. Detta kräver att processens resultat mäts och följs upp (Bergman & Klefsjö, 2014). Mätning är centralt för effektiv ledning och utveckling av organisationer och utgör en styreffekt på verksamheten. Det är därför av vikt att verksamheten ägnar tid till att välja och bestämma vad som ska mätas. Detta förutsätter en gemensam bild av vad som är viktigt och varför, och hur man därför avser att mäta. Processens totala kravbild har i grunden minst två delar, kundernas behov och krav samt krav från den egna verksamhetens strategi eller mål (värde för kund samt värde för verksamheten). När man mäter och följer upp en process bör både processens omedelbara resultat såväl som dess effekter mätas (Ljungberg & Larsson, 2012).

Krav och mått kan relatera till olika delar i en process; till exempel kan det finnas behov av att synliggöra de krav och mått som finns för det som kommer in i och triggat processen (objekt in), processen i sig själv (de olika aktiviteter som ingår), samt vad som kommer ut från processen (objekt ut). Det kan även finnas vinningar med att tydliggöra krav och mått för de resurser som behöver stödja processen (Ljungberg & Larsson, 2012). Se figur 3:6.



Figur 3:6 Mål och mått relaterade till olika delar i en process (Ljungberg & Larsson 2012)

Krav och mått som relaterar till de olika delarna objekt in, aktiviteter och objekt ut, kan delas in i klasserna objekt- eller processegenskaper. Objektegenskaper svarar på frågan *vad man får* och processegenskaper på *hur man får det* (Ljungberg & Larsson, 2014). Tidigare i rapporten användes begreppen strukturkvalitet samt processkvalitet som begrepp för att fånga dessa två dimensioner av krav (Eriksson, 2014).

Utöver det direkta resultatet av en process (objekt ut) finns även effekten av en process, det vill säga kundens intryck och upplevelse av objekt ut. Effekter av en process brukar kunna vara svårare att kontrollera, ställt mot processens direkta resultat (Ljungberg & Larsson, 2012). En anledning till detta är att känsla av kvalitet måste förstås ställt i ett relativt sammanhang, mot förväntningar som uppfylls eller inte uppfylls (Oliver, 2010).

Måtten för en process ska återspegla de krav som ställs på processen eftersom dessa krav ytterst visar vad som är viktigt. Modellen har för avsikt att fungera som stöd i att relatera krav och mått till olika delar i processen, inte enbart till slutprodukten.

Syftet med att mäta är att skapa kunskap som i sin tur skapar förståelse och handlingskraft. Insamlade data är så att säga ”död” innan dessa omvandlas till kunskap och handling (Ljungberg & Larsson, 2012).

Förbättra processen kontinuerligt

Att arbeta med ständiga förbättringar är, som tidigare betonats, en av hörnstenarna i offensivt kvalitetsarbete och detta innebär inom processledning att informationen från uppföljningar av processens utfall används för analys i syfte att förbättra processen (Bergman & Klefsjö, 2014). Det är i denna fas insamlad data så att säga omvandlas till kunskap och handling.

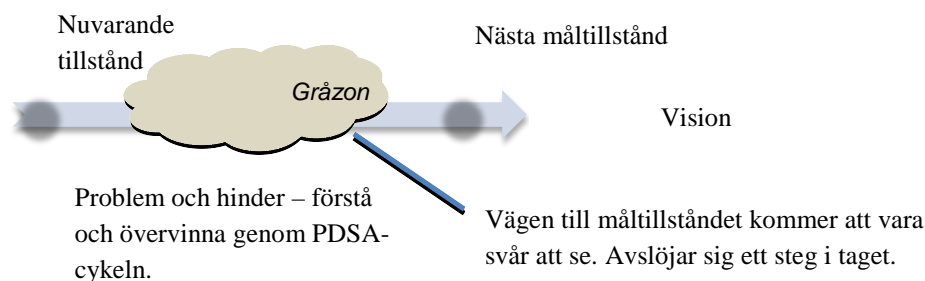
Inom Toyotas produktionssystem (TPS) har man under många år framgångsrikt arbetat med ständiga förbättringar i sina processer. Mike Rother (2015) beskriver i sin bok *Toyota Kata* hur det systemteoretiska synsättet inom TPS bidragit till att skapa en organisationskultur som på djupet kännetecknar en lärande organisation. Begreppet *Kata* kommer från japansk kampsport och innebär beteenderutiner och vanor som praktiseras varje dag så att de (efterhand) utgör ett naturligt beteendemönster för utövaren. Fokus i problemlösningen

inom Toyota handlar om att förstå situationen och hitta bakomliggande faktorer som orsakat problemet snarare än att jaga lösningar och snabbt sätta in motåtgärder. Betoning på bakomliggande orsaker innebär att man har som syfte att hitta de strukturella, systemberoende orsakerna, inte bara så att säga symtomen. Inom TPS används begreppet måltillstånd – ett mer tydligt och kortsiktigt definierat önskat läge än själva visionen.

Förbättringsarbetet sker alltid av de som genomför det direkta arbetet i processerna och därmed känner processerna bäst, med en nära ledning. En viktig del i detta är att kalibrera förväntningarna om hur arbetet med att uppnå ett måltillstånd kommer att fortlöpa. En utgångspunkt är att vägen till måltillståndet inte kommer att vara lätt att se (en gråzon) och stegen mot måltillståndet kommer att framkalla reaktioner i systemet som inte kommer kunna förutses fullt ut (Rother, 2015). Detta kan sägas vara ett mer systemiskt sätt att ta sig an ett förbättringsarbete, till skillnad från ett mer linjärt, rationellt tänkande.

Som praktisk modell för att ta sig igenom gråzonen används PDSA-cykeln, vilket kännetecknar en lärande organisation. Rother (2015) menar att man inom Toyota rör sig genom gråzonen genom att experimentera genom att bilda hypoteser (plan) och sedan testa dem (do) med information som man skaffar sig genom direkta observationer (study). "Gå och se efter" är ett centralt begrepp i Toyotas PDSA-cykel (Rother, 2015).

Med detta menas att man för att få en riktig förståelse för processen behöver se med egna ögon vad som händer och att vara lyhörd för vad som sägs. Se figur 3:7.



Figur 3:7 Förbättringskatan (modifierad från Rother, 2015)

Mognadsmodell

En mognadsmodell kan användas för självutvärdering och kan innebära ett stöd i införandet och uppföljningen av processledning. Den bygger på fem olika nivåer. Genom den stegvisa uppbyggnaden kan nyckelområden för förbättringsarbete identifieras på varje nivå och fungera som stöd i egenutvärdering eller vid beslut om åtgärder för nästa steg;

1. Omogen – saknas etablerade rutiner för en specifik process
2. Upprepbar – man har börjat inse att man har en repeterbar process och förstår dess ineffektivitet

3. Definierad – man har en väl definierad och dokumenterad process
4. Prediktbar – kvantifierbara mål och stabila mätmetoder finns. Data samlas in och analyseras regelbundet från processen som underlag för förbättringar
5. Optimerad – kontinuerlig processförbättring är en naturlig del av arbetet (Bergman & Klefsjö, 2014)

4. METOD

Metodval

För att utforska rapportens problemformulering valdes en kvalitativ flerfallstudie som metod. Syftet med fallstudier är ofta att ge en djup beskrivning av ett socialt system samt att utveckla en helhetsförståelse och kan generellt föredras när studien syftar till att besvara frågor om hur någonting sker, varför det sker och varför det sker på det sätt det gör (Halvorsen, 2009; Yin, 2012). Vald metod bedömdes därmed korrespondera med problemet eftersom syftet var att studera hur kommunernas avtalsuppföljningsprocesser ser ut och vilka förbättringsområden som finns.

Enligt Yin (2012) bör en fallstudie förberedas genom att definiera ett fall samt att man därefter väljer vilken design fallstudien skall ha. I detta ingår att besluta om man kommer att studera ett eller flera fall. Valet av att studera ett eller flera fall relaterar till forskningsfrågan. Om man väljer att studera flera fall kan detta bero på att man hoppas finna liknande resultat, men kan även bero på att man förutspår motsatta resultat. Reliabiliteten ökar med antal studerade fall (Yin, 2012). I denna studie valdes att studera tre fall med syfte att påvisa likheter mellan de olika fallen. Ett ytterligare steg i att förbereda en fallstudie utgörs av att ta ställning till om man vill använda någon form av teori. Teorin i fallstudier bör utgöra en grund, en berättelse för att förstå olika handlingar, situationer, strukturer och tankar. (Yin, 2012). I denna rapport har systemteori och processfokus fungerat som teoretisk grund, och även som en metodologisk grund då författarna valde att använda processkartläggning som datainsamlingsmetod.

Processkartläggning som metod går att likställa med en semistrukturerad intervju, vilket bedömdes vara det bästa sättet att samla in den information som krävdes för studien. Kunskap om kommunernas avtalsuppföljningsprocesser finns primärt att hitta hos de personer som arbetar i processerna.

Validitet och reliabilitet

I en kvalitativ studie finns olika strategier för att stärka validitet och reliabilitet. En strategi är att ge en ingående beskrivning om hur man gått till väga i studien, som ger en transparens och innebär att läsaren kan följa de val man gjort (Merriam, 2011). Författarna har av den anledningen strävat efter att ge en detaljerad beskrivning av våra val och vår arbetsprocess. Ett annat sätt att stärka reliabiliteten i denna studie har varit att använda en form av standardiserad datainsamlingsmetod i form processkartläggning med SIPOC som metod, samt särskilt framtagna frågeställningar till respondenterna.

I denna studie användes primärt endast en typ av källa, vilket kan anses innebära en begränsning. Men med bakgrund av flerfallstudien som metod har dock flera olika studieobjekt studerats och liknanden resultat har kunnat påvisas mellan de olika studieobjekten, vilket innebär ett sätt att stärka validitet och reliabilitet.

Validitet och reliabilitet kan även stärkas med hjälp av att återge olika former av citat, vilket tillämpats i denna studie (Merriam, 2011). De svårigheter och problem studien påvisar återfinns även i tidigare forskning, något som stärker reliabiliteten.

Etiska aspekter

Bryman (2011) samt Patel och Davidsson (2011) skriver om fyra huvudkrav gällande etiska principer som gäller för svensk forskning. Dessa är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Informationskravet handlar om att forskaren informerar berörda personer om undersökningens syfte samt att de ska få veta vilka moment som ingår i undersökningen (Patel & Davidson, 2011). Denna rapport är, som tidigare sagts ett resultat av ett uppdrag från ett länsövergripande nätverk med verksamhetschefer och ett svar på ett av detta nätverk identifierat behov. Syftet med och metoden för denna studie förankrades i detta nätverk innan uppstarten. Vidare har varje intervju som genomförts inletts med ett klargörande av studiens syfte och form. Samtyckeskravet innebär att deltagarna i undersökningen själva har rätt att bestämma över sin medverkan (Patel & Davidson, 2011). I rapporten säkerställdes detta genom att kommunerna själva fick avgöra vilka personer som skulle delta i intervjuerna. Här kan dock diskuteras huruvida respondenterna i praktiken upplevde det som frivilligt eller inte eftersom frågan kom från författarna via respondenternas ledning. Författarna känner dock tillit till att ledningen säkerställt att ingen upplevt sig tvingad. I konfidentialitetskravet ingår att uppgifterna om samtliga personer som ingår i undersökningen ska behandlas med största möjliga konfidentialitet (Patel & Davidson, 2011). Med bakgrund av detta har författarna valt att anonymisera berörda kommuner och till viss del anonymiserat respondenterna. I de tre kommunerna ansågs det dock av vikt att klargöra vilka positioner som deltagit, vilket i sig innebär att vissa positioner, och faktiska personer blir utpekade. Detta är särskilt tydligt för den nyckelperson i upphandling av HVB som intervjuades. Med bakgrund av detta söktes ett samtycke till att använda de citat som förekommer i rapporten, genom ett mailutskick till de deltagande respondenterna. Den intervjuade nyckelpersonen för upphandling av HVB fick även ta del av och läsa igenom det redovisade resultatet för att säkerställa att vi uppfattat personen korrekt.

Författarnas förförståelse

Med anledning av valet att använda processkartläggning och intervjuer som datainsamlingsmetod kan det vara av värde att klargöra författarnas förförståelse. I samband med intervjuer utgör forskaren vanligen helt eller delvis själva instrumentet, vilket ställer krav på en medvetenhet om olika felkällor, bias som intervjuaren kan introducera i sitt instrument (Backman, 1998).

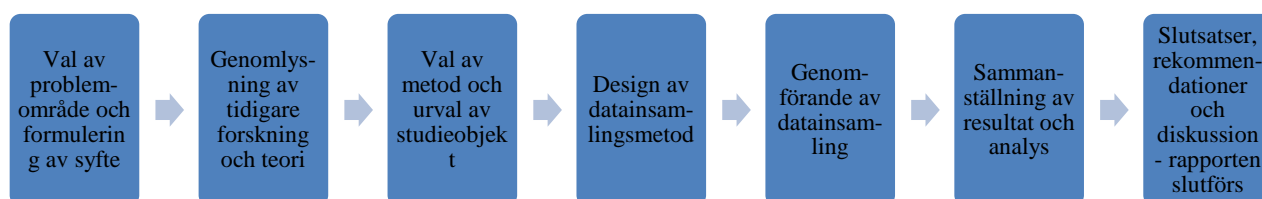
Författarna grundar tolkningarna i studien på kunskap som tillgodogjorts genom författarnas genomförda utbildning i kvalitetsteknik och ledarskap, samt genom respektive professioner.

Båda författarna är utbildade socionomer och har under flera år arbetat med socialt arbete riktat mot barn och unga. Detta innebär en förförståelse för betydelsen av forskningsfrågorna och egna erfarenheter av utmaningen att kvalitetssäkra och garantera placerade barn och unga en god och säker vård. Denna förförståelse innebär både en styrka och svaghet. Författarnas tidigare erfarenheter kan innebära en svårighet genom att det finns en risk att tolkningar av respondenternas svar i studien blivit alltför präglade av den egna förförståelsen. Styrkan kan utgöras av en förkunskap av kontexten för studien.

Författarna har ingen tidigare förförståelse kring kunskapsområdet upphandling och avtalsuppföljning. Den kunskap som författarna har avseende systemsyn och processfokus bygger primärt på utbildningen i ledarskap och kvalitetsutveckling, men författarna har även viss tidigare erfarenhet av systemteori samt att genomföra processkartläggningar med olika arbetsgrupper. Båda författarna arbetar idag med kvalitet och utvecklingsfrågor inom offentlig verksamhet och är anställda av de kommuner som utgör studieobjekten i fallbeskrivningarna.

Genomförande

Arbetsprocessen för studiens genomförande illustreras i nedan bild.



Figur 4:1 En övergripande bild av arbetsprocessen i rapporten

Genomlysning av tidigare forskning och teori

Med utgångspunkt från intresseområdet inleddes arbetet med en genomlysning av tidigare forskning samt teori. Under inläsning av material tydliggjordes syftet och problemformulering kring valt problemområde, vilket är i linje med forskningsprocessen (Backman, 1998). Detta bidrog bland annat till att ge en översikt över den tidigare samlade kunskapen inom området, visa på betydelsen av ett problem, ange forskningsfronten, ge olika tolkningsalternativ samt vara till hjälp vid problemformulering (Backman, 1998). I genomlysningen identifierades brister, svårigheter och behov av att utveckla kunskapen avseende processer för avtalsuppföljning inom offentlig verksamhet, vilket stärker relevansen i denna studie (Backman, 1998).

Urval och beskrivning av fallen

Eftersom HVB- avtalsuppföljningsprocessen finns inom en kommunal kontext ansågs en eller flera kommuner vara uppenbara val av fall för denna studie. Valet att studera kommuner i Västernorrlands län, och inte i andra län, skedde med bakgrund av att det inom

socialchefs nätverket i Västernorrlands län fanns en önskan att belysa länets nuläge gällande uppföljning av HVB-avtal, som ett underlag för ett fortsatt förbättringsarbete.

Kommunerna varierar i invånarantal men uppvisar en liknande organisation såtillvida att funktionerna är snarlika. Invånarantalet styr delvis tillgången till resurser i organisationen samt det faktiska antalet placeringar som sker.



Figur 4:2 Karta över Västernorrlands län

KOMMUN	ANTAL INVÅNARE	ANTAL UNGDOMAR 13–18 år som placerades på HVB 2015
Härnösand	25 000	7
Kramfors	18 000	12
Sollefteå	19 500	12
Sundsvall	98 000	17
Timrå	18 000	9
Ånge	9500	1
Örnsköldsvik	55 700	10
Totalt antal	243 700	68

Tabell 4:1 Antal ungdomar 13–18 år som placerades på HVB i Västernorrlands län 2015

Valet av vilka av kommunerna i länet som skulle ingå i studien gjordes genom samråd med ovan beskrivna nätverk av verksamhetschefer samt författarna själva i dialog med Mittuniversitetet. Studien omfattar tre av länets sju kommuner. Avgränsningen till tre kommuner gjordes av författarna själva (i samråd med universitetet) då det bedömdes att

sju kommuner skulle innebära ett alltför omfattande material att bearbeta och analysera för denna studie.

Verksamhetschefsnätverket valde ut vilka tre kommuner som skulle ingå i studien och ansåg att dessa tre skulle ge en relativt representativ bild av hela länets situation. Verksamhetschefsnätverket fick därefter i uppgift att utse lämpliga kontaktpersoner i de utvalda kommunerna, det vill säga nyckelpersoner som bedömdes ha värdefull kunskap och information rörande studiens syfte.

Kontaktpersonen fick i uppgift av verksamhetschef att även bjuda in och kalla andra personer inom kommunen som bedömdes kunna tillföra kunskap gällande frågan. Författarna tog därefter en kontakt med utsedda personer och bokade träff för kartläggning och intervju.

Vid kartläggningarna deltog positioner från samtliga nivåer, det vill säga verksamhetsnivå, områdes/enhetsnivå, samt handläggarnivå. Samtliga perspektiv är därmed representerade. Dock varierade sammansättningen av positionerna mellan de olika processkartläggningstillfällena. Nedan beskrivs vilka positioner som medverkade vid respektive kartläggningstillfälle. Intervjuerna i de tre kommunerna skedde i grupp. Se tabell 4:2.

KOMMUN 1 – SIPOC 1		KOMMUN 2 – SIPOC 2		KOMMUN 3 – SIPOC 3	
Titel	Antal	Titel	Antal	Titel	Antal
Enhetschef	1	Verksamhetschef	1	Enhetschef	1
Socialsekreterare	2	Områdeschef	1	Socialsekreterare	1
Avtalsuppföljare /controller	1				
HVB-samordnare	1				
Resurssamordnare	1				

Tabell 4:2 Titulatur på medverkande respondenter

Västernorrlands län har idag ett länsgemensamt upphandlingsförfarande gällande avtal för HVB. Inför upphandling 2013 utsågs Sundsvalls kommun som ansvariga för att samordna upphandlingen. 2013 upphandlades totalt 88 HVB för att möta platsbristen och variationen av behoven hos ungdomarna som skall placeras. För att skapa en större förståelse för upphandling och uppföljning av HVB-avtal i Västernorrlands län ansåg både författarna och nätverket av verksamhetschefer att det skulle vara av vikt att intervjua den person som ansvarade och samordnade arbetet med upphandlingen. Utöver intervjuerna i de tre kommunerna skedde således även en intervju med nyckelperson för upphandling av HVB. Nyckelpersonen tillhör organisatoriskt en av kommunernas upphandlingsenhet.

SIPOC som datainsamlingsmetod

När man studerar flera fall ställer det krav på att fallen stämmer överens med vissa gemensamma teman vilket innebär att observationerna blir mer strukturerade än om en ensam forskare studerar ett objekt. I dessa fall finns ofta krav på ett metodiskt förhållningssätt (Backman, 1998). För att stärka reliabiliteten i denna studie valdes processkartlägg-

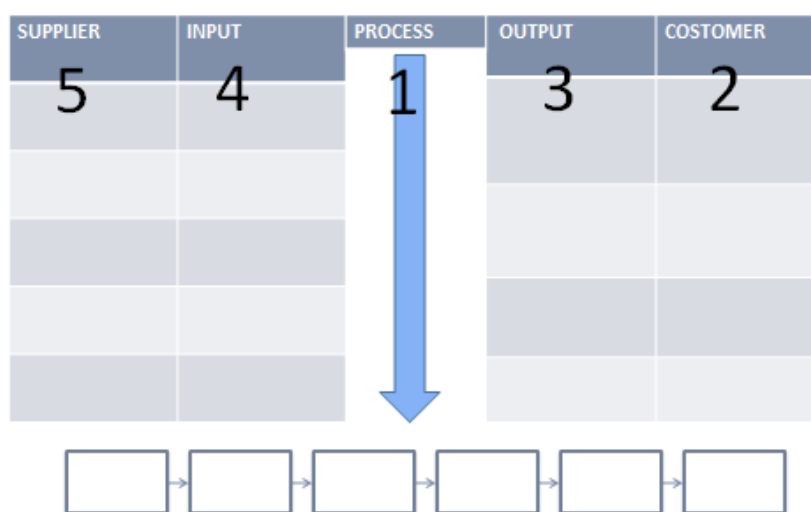
ning som undersökningsmetod. Processkartläggning som datainsamlingsmetod korrelerar även med syftet med studien.

Som processkartläggningsmodell valdes SIPOC. SIPOC är ett övergripande och mycket förenklat flödesschema som beskriver en process i ett fåtal huvudsteg, dess kunder och leverantörer samt önskat output. Namnet kommer just av dessa steg; Supplier, Input, Process Output and Customer. En SIPOC används främst då ett problem ska definieras och bidrar även till att identifiera aktuella kunder och leverantörer i en problemsituation och kan därför utgöra ett underlag då krav och behov ska fastställas eller då svårigheter eller möjligheter skall identifieras (Sörqvist, 2004). Något som bedömdes som värdefullt utifrån arbetets frågeställning.

Visualisering av en process innebär att de som deltar i kartläggningen genast kan se vilka moment som ingår i processen samt underlättar för deltagande att få syn på eventuella problem (Liker, 2009). Genom att beskriva verksamhet med hjälp av processkartor kan man lätt förklara hur organisationens olika delar är relaterade till varandra och hur de samverkar för att skapa värde för kunden. Kartläggningen innebär ett sätt att synliggöra de förut osynliga processerna. Kartan fungerar som en tankemässig hjälp för de som är berörda eller arbetar i processen och innebär ett stöd i att få en gemensam syn på sin verksamhet (Ljungberg & Larsson, 2012).

Intervju med kommunerna - processkartläggning

Varje processkartläggning och intervju föregicks av att författarna ritade upp en tom mall för SIPOC på en whiteboardtavla. Själva intervjun inleddes med en kort beskrivning av syftet med examensarbetet samt den valda datainsamlingsmetoden. Respondenterna fick även information om att intervjuerna spelades in samt hur inspelningarna skulle användas.



Figur 4:3 Tom mall SIPOC

1. Som steg ett i processkartläggningen klargjordes tillsammans med respondenterna avtalsuppföljningsprocessens gränssnitt, det vill säga vilket syfte och värde den

har i verksamheten, samt hur och när den startar och även hur och när den avslutas. Därefter fick deltagarna stegvis beskriva den kedja av aktiviteter som de ansåg koppla till processen. Här fick respondenterna uppmaningen att försöka begränsa aktivitetskedjan till 5–8 steg för att inte hamna på en alltför detaljerad nivå. Deltagarna arbetade sig fram till förslag genom att diskutera och därigenom nå en form av konsensus med varandra. Respondenterna fick i uppgift att beskriva processens nuläge, det vill säga så som de uppfattar att arbetet sker idag. De fick även i uppgift att under kartläggningen reflektera kring identifierade svårigheter samt förbättringsförslag som kopplar till den beskrivna processen. Författarna dokumenterade stegvis gruppens arbete genom att ”fylla i” den uppritade mallen på whiteboardtavlan. Identifierade svårigheter och förbättringsförslag som framkom under arbetets gång dokumenterades på post-it lappar som fästes på whiteboardtavlan under aktuell delaktivitet i processen.

Respondenterna kunde genom processkartläggningen därmed direkt kommentera eller justera om de upplevde att de tyckte olika inom gruppen eller om författarna missuppfattat något.

2. Nästa steg i kartläggningen handlade om att klargöra vem eller vilka som är kund/kunder till processen.
3. Till varje kund fick respondenterna sedan koppla ett antal Outputs, det vill säga; vad är det respektive kund egentligen får ut av den beskrivna processen?
4. Därefter beskrevs Input, som innebär olika faktorer som krävs för att processen ska fungera. Det kan till exempel handla om resurser, beslut eller olika dokument.
5. Därefter som avslutning identifieras de olika leverantörerna som förser processen med Input (Sörqvist, 2004).

Bilder nedan illustrerar de tre kommunernas SIPOCar så som de såg ut under processkartläggningens gång.



Figur 4:4 Foton från SIPOC 1, 2 samt 3 under framarbetande

Intervju med nyckelperson upphandling

I intervjun med nyckelpersonen för upphandling av avtal för HVB skedde ingen processkartläggning. För intervjun användes dock samma frågeställningar som

kommunerna hade att hantera i samband med processkartläggningen: Hur ser nuvarande avtalsuppföljningsprocess ut, vilka svårigheter finns identifierade och vilka förbättringsförslag? Intervjun bandades.

Analys och tolkning

I fallstudier med flera fall är den abduktiva ansatsen vanlig. Med detta menas att insamling och analys av information sker parallellt. Insikter och idéer som till exempel dyker upp redan vid första fallstudien påverkar sedan hur man går vidare (Merriam, 2011). Denna studie har präglats av en abduktiv ansats. Författarna har efter varje genomförd intervju genomfört en gemensam analys av det som framkommit under samtalen med respondenterna. Direkta reflektioner, frågor och intressanta teman eller "trådar" som identifierades dokumenterades och har fungerat som ett underlag för det fortsatta arbetet samt för den slutliga analysen. Undantaget var intervjun med nyckelperson för upphandling där den gemensamma analysen skedde vid ett senare tillfälle utifrån den bandade inspelningen.

Ett exempel på hur analys och insamling av information skett parallellt är det faktum att information från en kommun fungerat som underlag för samtal i nästa kommun. Författarna har kunnat ta med sig påståenden eller insikter från en kommun och provat den i nästa kommun för att se om det är gällande även där. Detta skedde dock med viss reservation eftersom författarna inte ville vara alltför styrande i hur kommunerna beskrev avtalsuppföljningsprocessen, med syfte att fånga den faktiska situationen med skillnader och likheter mellan kommunerna.

Ett annat exempel på detta är hur det i samband med den inledande intervjun med kommun 1 tydligt framkom att det saknades ett område att så att säga "fästa" identifierade svårigheter och förbättringsförslag. I intervjun fokuserade vi på avtalsuppföljningsprocessen men en del av de förslag och svårigheter som framkom kopplade till själva upphandlingen, varför vi skapade en sidoruta specifikt för upphandling. Detta belyser den nära sammankopplingen mellan upphandling och uppföljning.

Analys av insamlade data

För att möjliggöra analys av insamlade data skedde ett analysarbete i flera steg. Som ett första steg sorterades respondenternas svar utifrån processkartläggningens tre frågeområden;

- nuläget
- identifierade svårigheter
- förslag på förbättringar

Nuläget sammanställdes via en renskriven processkarta med respektive kommuns övergripande SIPOC. Kartorna presenteras i rapportens resultatdel.

Utöver kartorna fanns ett antal identifierade svårigheter samt förbättringsförslag från intervjuade respondenter i form av post-it lappar från processkartläggningarna. Författarna

lyssnade igenom samtliga inspelade intervjuer och kunde då komplettera med ytterligare identifierade svårigheter och förbättringsförslag som dokumenterades på ytterligare post-it lappar. Varje kommun hade en egen färg på sina post-it lappar för att synliggöra skillnader och likheter mellan kommunerna.

Data från intervjun med nyckelperson för upphandling hanterades på samma sätt som intervjuerna med kommunernas respondenter. Eftersom endast en av författarna närvarade vid intervjun skedde detta arbete helt utifrån den bandade inspelningen. Det vill säga, författarna lyssnade igenom intervjun och dokumenterade hans identifierade svårigheter samt förbättringsförslag på post-it lappar. Nyckelpersonen för upphandling hade en egen färg på post-it lapparna men hanterades samtidigt som kommunernas svar.

I näste steg skedde ett arbete med att skapa kategorier. Att utveckla kategorier är till stor del en fråga om intuitiva processer men kräver också en styrning utifrån fallstudiens syfte, den vetenskapliga inriktningen samt deltagarnas kunskaper (Merriam, 2011).

För att hitta teman i de svårigheter och förslag på förbättringar som respondenterna identifierat använde författarna sig av kvalitetsverktyget "släktskapsdiagram" (Sörqvist 2014; Klefsjö, Eliasson, Kennerfalk; Lundbäck & Sandström 2010)

Författarna skapade två rubriker i släktskapsdiagrammet; "svårigheter" och "förbättringsförslag", och under respektive rubrik fästes därefter kommunernas och nyckelpersonens framtagna post-it lappar. Därefter skedde ytterligare en sortering av lapparna. Författarna grupperade de lappar där respondenterna gett liknande svar. Genom dialog mellan författarna tolkades lapparnas innehåll och grupperna fick rubriker.

De identifierade förbättringsförslagen kunde grupperas under sex olika rubriker och identifierade svårigheter i sju olika rubriker. En lapp var ensam, ett ensamt tema, men författarna valde ändå att ta med detta eftersom det fanns en intressant koppling till teorin.

För att stärka och ytterligare belysa de svårigheter och förbättringsförslag som framkom via respondenterna valdes ett antal citat från respondenterna som kopplades till de identifierade svårigheterna och förbättringsförslagen.

Analys av insamlade data kopplad till teori

Därefter sammanställdes materialet från intervjuerna som tolkades och analyserades. I den samlade analysen kunde ytterligare en sortering göras där vi identifierade två primära teman som de olika identifierade svårigheterna samt förbättringsförslagen kunde relateras till. Det första temat relaterade till begreppet kvalitet och det andra temat relaterade till organisation. Dessa två teman kopplades till teori och tidigare forskning som på olika sätt stärkte studiens resultat.

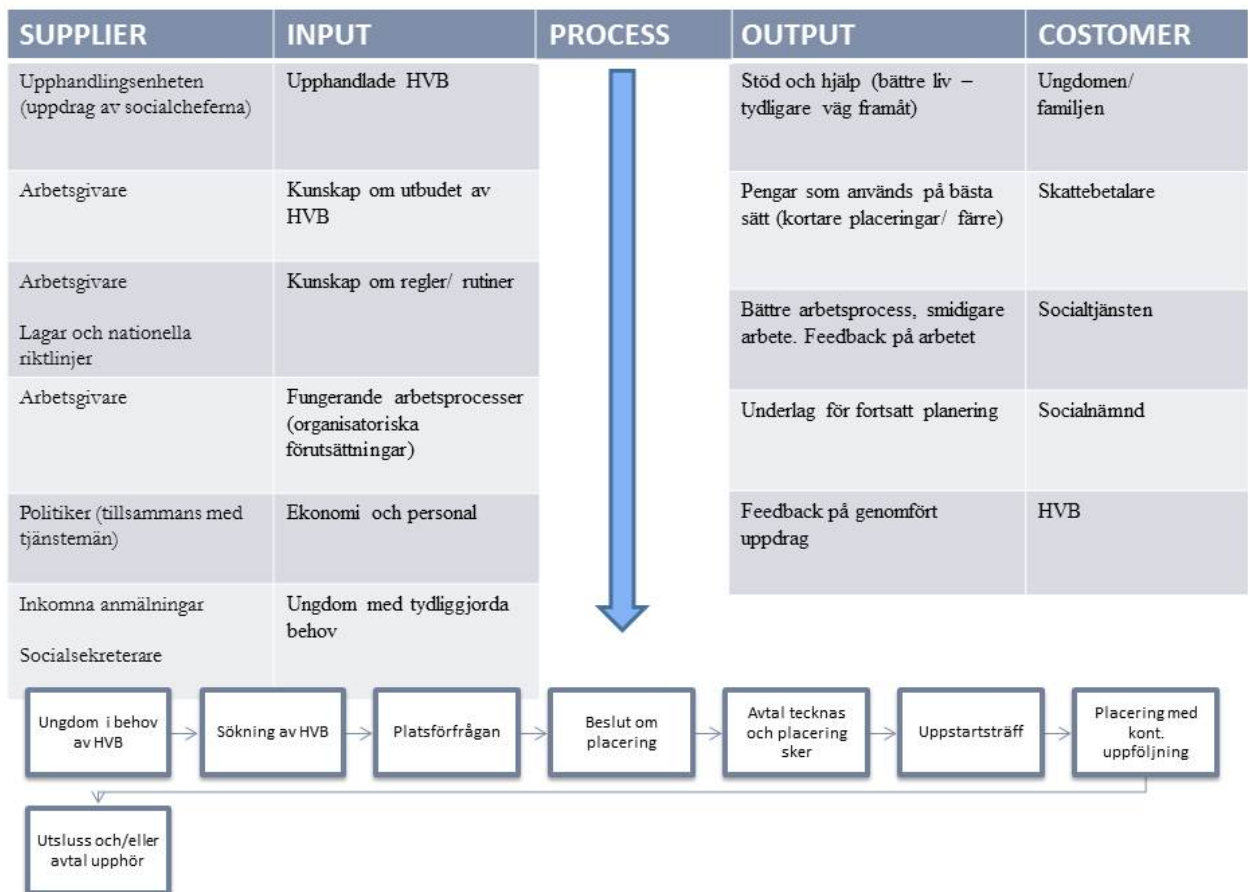
Som ett nästa steg i analysen tillämpades ett systemteoretiskt och processororienterat perspektiv på de svårigheter och förbättringsområden som identifierats i studien. Slutligen sammanställdes slutsatser samt rekommendationer och rapporten slutfördes.

5. RESULTAT OCH ANALYS

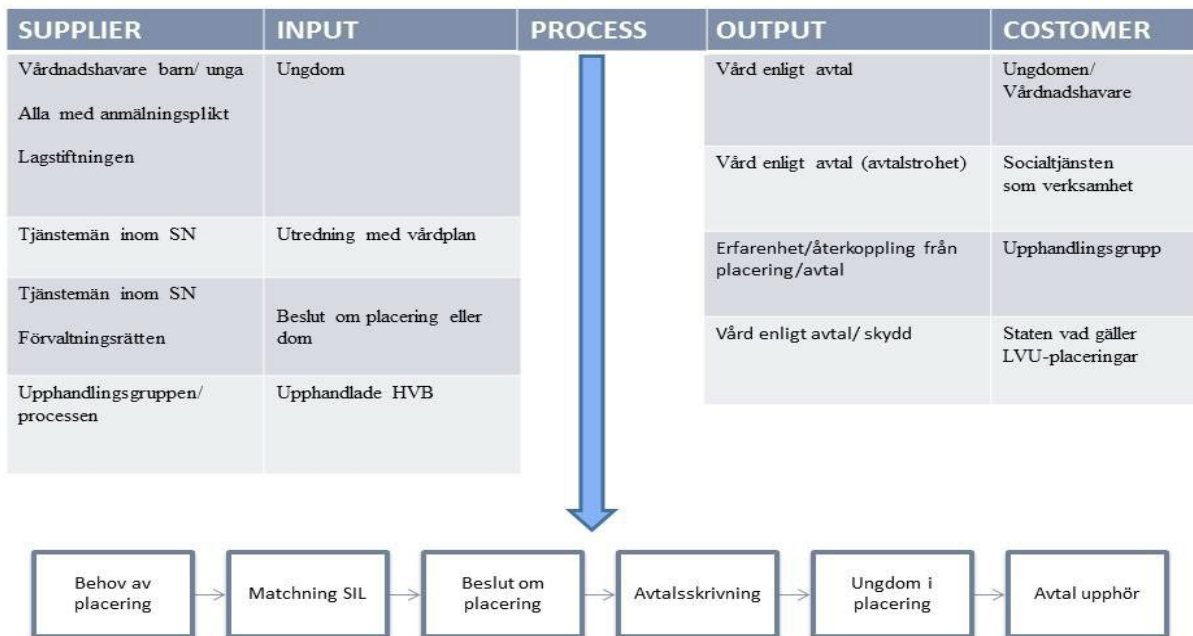
SIPOC-kartor

Nedan redovisas SIPOC-kartorna från de tre studieobjekten. Se figur 5:1, figur 5:2 och figur 5:3.

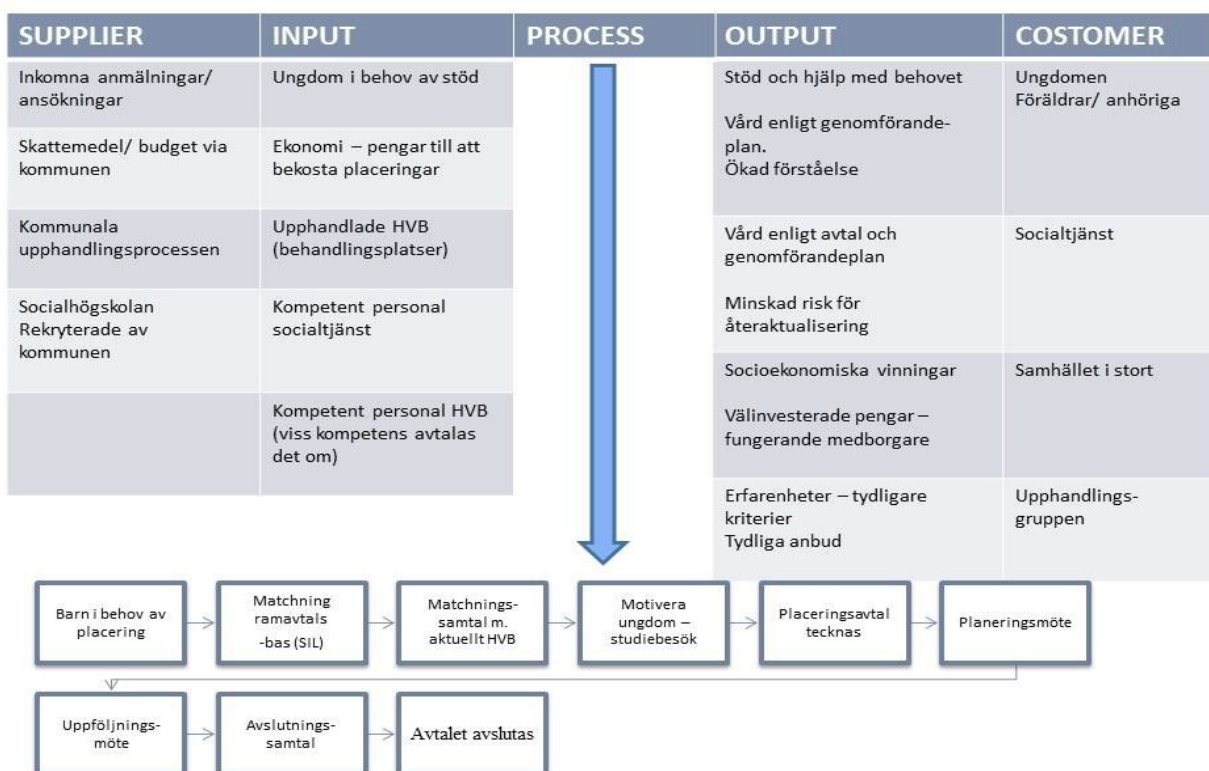
Kartorna synliggör aktiviteter som kopplar till avtalsuppföljning, de identifierade kunderna, leverantörerna samt input och output från processen, så som kommunerna uppfattade att det såg ut vid tillfället för kartläggningen (nuläget).



Figur 5:1 SIPOC kommun 1



Figur 5:2 SIPOC kommun 2



Figur 5:3 SIPOC kommun 3

Identifierade svårigheter och förbättringsförslag

I samband med framtagandet av SIPOC fick respondenterna reflektera kring frågorna; vilka svårigheter samt förbättringsförslag identifieras? De identifierade svårigheter och förbättringsförslag som framkom redovisas nedan sorterade under två teman. Tema ett kopplar till begreppen kvalitet. Under detta tema sorterar uttalanden som beskriver svårigheter att definiera, följa upp och mäta kvalitet på den vård som köps inom HVB. Tema två kopplar till begreppet organisation. Till detta tema kopplar uttalanden som belyser svårigheter och förbättringsförslag kring organisatoriska faktorer och ledning. För att stärka identifierade svårigheter och förbättringsförslag återges citat från intervjuerna.

Tema 1 - Kvalitet

En återkommande svårighet som respondenterna belyste var komplexiteten och svårigheten att definiera, följa upp och mäta vården för de placerade ungdomarna på HVB. För samtliga kommuner fungerar ungdomens genomförandeplan som det primära styrdokumentet för att säkerställa att ungdomen får den vård den har behov av samt den vård kommunen avtalat om.

”Genomförandeplanen är oerhört central för att följa upp insatser och se att vi får det vi betalar för. Den är jättecentral tycker jag. Det blir enda måttstocken vi har för att se att HVB faktiskt levererar.”

Svårigheten med att definiera vad som kännetecknar god kvalitet innebär även att det finns en svårighet i att identifiera vad och när kvaliteten brister i vården. Respondenterna belyser svårigheten med att avgöra vad som ligger bakom eventuella problem kring ungdomens placering. Beror problemen på brister i vården eller beror det på faktorer som kopplar till ungdomens eget mående eller beteende? En svårighet i bedömningen ligger också i att de socialsekreterare som följer upp placeringen inte själva har full kunskap och insikt i hur vården fortgår, utan måste förlita sig på HVB-personals beskrivningar av pågående vård och dess resultat.

”Jag kan tycka att det är svårt - det har ju också med en individ att göra som kan vara svår på olika sätt, och var går gränsen för att det är den ungdomen som lever ut sitt beteende och som, det kanske inte hade funkat någonstans, och vad är det som HVB-hemmen inte gör det dom ska? Det är ju ganska svårt. Och vi träffar dom inte så jätteofta så man får en bild av hur det just fungerar i vardagen så det blir ganska speciellt när vi kommer dit, en träff och sedan åker vi därifrån”.

Respondenternas svar ligger i linje med den forskning som finns gällande svårigheter kring avtal och kontrakt för vård. Liksom för många andra vårdtjänster finns en inboende svårighet i att specificera vad som utgör bra kvalitet och sedan koppla detta till mätbara mål (ESO, 2014). Denna otydlighet kan medföra att det blir svårare att upptäcka och bedöma brister i kvalitén. Respondenterna har även identifierat en annan i

forskningen belyst svårighet: Den vårdande institutionen vet efter en viss period mer än socialtjänsten om ungdomens vårdbehov vilket kräver att socialtjänsten litar på HVB:s bedömningar. I ekonomisk teori kallas detta för ”trovärdighetsvara” (ESO, 2014).

Intervjuerna belyser även det faktum att kvalitet av vården på HVB påverkas av det samspel som sker mellan de olika ungdomar som bor samtidigt på samma HVB samt den personal som jobbar där.

Det är inte enbart ungdomsgruppen som varierar, personal jobbar ofta på rullande schema och byter av varandra, och kan sluta på sin tjänst. Detta gör att det finns flera parallella faktorer som styr resultatet av vården för den enskilde ungdomen, vilket synliggörs i nedan citat;

”På ett behandlingshem så kommer det ju hela tiden in nya ungdomar, det är inte bara personalen som kommer och går. Det kan ju gå jättebra för en ungdom, och vips så kommer Kalle Kula in...nu ska vi köra järnet här, och då kraschar allting. Jättemånga parallellprocesser!”

Sammantaget belyser detta att det finns en inneboende svårighet i att definiera kvalitet på institutionsvård. Det blir svårt att så att säga fullt ut avtala och kontrollera fram god kvalitet. Vissa kvalitetsindikatorer är svåra att definiera och därmed följa upp och fånga i ”stelbenta avtal”. I viss teori lyfts till och med dessa avtal och kontrakt fram som ett hinder i relationen mellan beställare och leverantör och faran finns att kontrakten blir ett substitut för förtroende och goda relationer (Camén, 2011).

”Jag tror att det är en levande process, det går inte att ha ett system för att alltid veta att det här är bra. Det har man ju kvalitetssäkrat på sätt och vis genom den här upphandlingen där behandlingshemmen får beskriva vad det är dom jobbar med. Men i den levande processen stämmer ju inte alltid det eftersom det beror på vilken ungdom, och det händer saker...och att hålla detta levande det är jätteviktigt!”

Respondenten belyser skillnaden mellan det som avtalen kan reglera och den faktiska vård som sker i vardagen kring ungdomen. För att utveckla och nå högre kvalitet krävs ett nära samarbete mellan beställare och leverantör (Eriksson, 2015). Respondenterna beskriver i intervjun betydelsen av en god dialog och nära samarbete mellan socialtjänstens personal och personal på HVB som ett viktigt redskap för att säkerställa kvalitet.

”Vi försöker på bästa sätt att föra en dialog, är det saker som ska göras och man känner att det här bör kunna ligga på ett HVB-hem och man tar den dialogen, då har inte jag upplevt att de har sagt att det här jobbar inte vi med, eller det här tänker inte vi göra”.

Att utveckla och bibehålla ett värdeskapande samarbetande nätverk med leverantörer är något som många verksamheter betraktar som en framgångsfaktor när det gäller kvalitet (Liker, 2009; Camén, 2011). När det gäller placering på HVB är förtroende och samarbete

centralt eftersom personal på HVB efter en tid får en betydande kunskap om ungdomens vårdbehov.

Risken är att om dialogen och samarbetet inte fungerar kan HVB leverera sämre och dyrare vård utifrån fenomen som ”stinting” och ”cream-skinning” (Sallnäs, 2005).

En annan svårighet som respondenterna identifierade i intervjuerna är den platsbrist som råder på HVB idag, något som under de senaste åren primärt beror på det stora antalet ensamkommande ungdomar som kommit till Sverige. Vid förra upphandlingen i Väster-norrlands län (2013) upphandlades totalt 88 HVB för att möta platsbristen samt variationen av behoven hos ungdomarna som skall placeras.

Platsbristen innebär även att beslut om att placera på ett specifikt HVB inte endast styrs av upplevd kvalitet utan även av om det finns en plats eller ej. Platsbristen kan därmed utgöra ett hinder för den enskilde ungdomen att få den bästa kvaliteten på vården utifrån sina behov.

Tema två – Organisation

Det andra temat av identifierade svårigheter och förbättringsförslag kopplar till begreppet organisation. Samtliga kommuner belyste behovet av att hantera uppföljning och avvikelser gemensamt eftersom upphandlingen sker gemensamt. Samtliga kommuner belyste även att det saknas system för att samla in och dela med sig av erfarenheter från genomförda placeringar samt att det råder viss otydlighet kring hur avvikelser och missnöje skall hanteras.

”Man är ju duktig på det här med upphandling. Upphandlingsenheterna levererar och det blir upphandlingsgrupper, allt det där är man ju duktig på, i alla fall var det bättre nu än förra gången, kriterier...fram till uppföljning. Varför är inte det samma sak? Varför är det inte länsgemensam uppföljningsgrupp när det är länsgemensam upphandlingsgrupp?”

Osäkerheten kring avvikelser innebär även att mindre funderingar och missnöje inte dokumenteras eller rapporteras.

”Vissa hem gör samma sak om och om och då blir det så att vi slutar använda dom, men de andra vet inte om det för vi rapporterar inte vidare, en sån liten grej”.

En vinning med länsgemensam uppföljning skulle vara att bygga slutsatser och bedömningar av kvalitet på vården på en större mängd data. En enskild kommun kan till exempel under ett år endast ha haft en eller två placeringar på ett specifikt HVB.

”Det behövs en tanke hela vägen. Hur ska vi utvärdera det här och vad gör vi med resultatet? Och jag tänker, att det kan bli ganska missvisande. Om vi säger att vi har två placeringar på ett hem och båda går käpprätt. Och ändå kan HVB-hemmet gjort ett jättebra jobb. Hade vi haft 20 placeringar på ett år på ett HVB hem då är det lättare att få ett underlag. Om alla i Västern-

orrland har samma utvärderingsverktyg så får vi ju in en bredd, för jag tror ju inte att det går om bara vi i vår kommun gör på ett HVB hem - det tror jag inte går”.

Det finns även belysta svårigheter som kopplar till de länsgemensamma avtalen som betonar betydelsen av samsyn och samarbete.

”Det är ju det där som är svårt när man har ett länsövergripande avtal - när ska vi gå in och klippa ramavtalet, hur mycket krävs för att vi ska göra det. Ska alla kommuner vara överens?”

”Vi kanske har haft jättedåliga erfarenheter men för xx kommun har det funkat jättebra, det blir jättesvårt”.

Samtliga kommuner har lyft behovet av organisatoriska förbättringar kring avtalsuppföljningen. Förbättringsförslagen har handlat både om den interna kommunala organisationen samt den länsövergripande.

”För avvikelserapportering; E-avrop elektroniskt; jättebra! Vem tar emot det och gör något av det? Och vem har mandat att prioritera den frågan då, det fattas ju en del i det.”

”Skulle det vara en länsövergripande mottagare av avvikelser så skulle man snabbt kunna se ett mönster, det här HVB har vi plötsligt tio avvikelser på. Det bidrar ju till... om vi skulle bli bättre på de här sakerna skulle det bidra till en bättre upphandling och få in allt som vi önskar ska vara med.”

Organisatoriska svårigheter kopplar även till det faktum att när det gäller upphandling och uppföljning av HVB möts två verksamheter. Den ena med fokus på avtal och inköp och den andra med fokus på vård och behandling (myndighetsutövning).

”Det sätt på vilket vi organiserar oss påverkar också utvecklingsmöjligheterna, påverkar den här kunskapen om vi säger input där - om vi till exempel tittar på den här funktionen, den ligger helt skilt från oss andra aktörer här, med en helt annan verksamhetsidé och helt andra mål...och det påverkar såklart hur frågor prioriteras, visioner och mål i varje verksamhet - och att sy ihop det... Om man ska jobba i en kedja med samma mål så är det ju bra om det rent organisatoriskt också finns förutsättningar för det”.

När det gäller avtalsuppföljning av HVB är det olika ansvarsområden och olika nivåer som möts vilket försvårar möjligheten till en gemensam bild. Information från individnivå behöver föras upp till verksamhetsnivå för att möjliggöra en värdeskapande avtalsuppföljning.

”Jag vill se hela kedjan ihop, från individnivå upp till ramavtalsnivå, och att man finns med där hela vägen så att man får en samlad bild över hur placeringar verkligen har fungerat”.

Det som framkommer från respondenterna är bilden av en organisation som präglas av ett funktionsstyrt tänkande snarare är ett systemtänkande (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012; Seddon, 2015).

Avtalsuppföljningsprocessen är gränsöverskridande och ligger över funktionsgränser (nuvarande ansvarsgränser) och det finns idag inte någon för respondenterna tydlig organisation kring processen. Otydligheten kopplar både till den interna kommunala avtalsuppföljningen samt till den läns-gemensamma.

Ett annat spår som framkom kopplar till själva idén med att placera ungdomar på HVB. Där beskriver en respondent hur socialtjänstens bild av idén med placeringen kan skilja sig från den bild som ägare eller personal på HVB har av varför de finns till. Något som kan vara av central vikt att tydliggöra i samband med upphandlingar och uppföljningar av avtal.

”Hur man ser på det...har inte med avtalen att göra, men de vi skriver avtalen med har ju en annan idé om varför, alltså det är ju inte samma syfte. När vi placerar en ungdom så är det ju också för att skydda dem från att ta livet av sig och då är det ju inte så att man sitter och antecknar att du behöver den behandlingen. Det är ju inte så det funkar. Det är olika idéer; vi ska behandla, nej ni ska bara rädda en akut situation! Och då skicka någon att göra en kravspecifikation? Man måste ju göra någon form av marknadsanalys, kundcentrerat, vad är det man behöver, vad är det lagstiftning behöver? Ja då är det ju skydd liksom, då behöver man bra ställen där man tar hand om dem, pausar dem helt enkelt så att de inte gör illa sig själva alltför mycket.”

Det som respondenten beskriver i intervjun är även belyst i forskning där man sett att en stor del av den privata institutionsvården utvecklats utan inblandning från myndigheterna vilket genererat ett stort antal metoder och behandlingsprogram som tillämpas i vården. Det blir en svårighet att precisera vad som kan krävas av den vård som bedrivs via HVB och vem som har rätt att formulera kraven. Det finns dessutom begränsad kunskap om vilken vård som är verksam, samt även en begränsad kunskap kring de placerade ungdomarnas egna upplevelser och erfarenheter av placeringar i institutionsvård (Sallnäs, 2005; Skoog, 2013).

Citatet belyser även hur kvalitet kopplar till själva idén med en verksamhet. För att kunna ställa krav på kvalitet krävs att det finns en tydlig idé om vad verksamheten har för syfte. Något som är centralt inför en upphandling av vårdtjänster. Som en del i att omvandla kundbehov till kvalitetskrav krävs att bryta ner verksamhetens idé och mål och göra dem tydliga i verksamhetens alla delar och hos alla medarbetare. Om två parter som HVB och socialtjänst skall jobba tillsammans med att skapa värde för en ungdom krävs således en gemensam förståelse för syftet och idén med placeringen (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012).

Tabell med identifierade svårigheter och förbättringsförslag SIPOC

För att ge en mer överskådlig bild av de identifierade svårigheterna och förbättringsförslag sammanställs de även i tabellform. Se tabell 5:1. Tabellen visar på en relativt gemensam bild av nuläget.

IDENTIFIERADE SVÅRIGHETER	SIPOC 1	SIPOC 2	SIPOC 3	TEMA
Saknas system för att samla erfarenheter från genomförda placeringar	•	•	•	Kvalitet
Otydligt system för avvikelserapportering/ hantera missnöje	•	•	•	
Svårt att mäta och följa upp vården (och avtalen) kopplat till kvalitet	•	•	•	
Platsbrist på HVB och svårt att rekrytera personal	•	•	•	Organisation
Otydlig inre organisation	•	•		
Uppföljning från "högre nivå" saknas - ingen frågar hur det går	•	•		
Avtalsdatabasen stelbent	•			

FÖRSLAG PÅ FÖRBÄTTRINGAR	SIPOC 1	SIPOC 2	SIPOC 3	TEMA
Mer systematisk dialog mellan HVB och socialtjänst	•			Kvalitet
Systematisk datainsamling av erfarenheter länsgemensamt	•	•	•	
Tydliggöra behoven av och syftet med de upphandlade HVB - kopplat till kund		•		
Organisatoriska förbättringar	•	•	•	Organisation
Spetskompetens/ kontinuitet i upphandlingsgruppen	•	•		
Gemensam uppföljning i länet av upphandlingen	•		•	

Tabell 5:1 Identifierade svårigheter och förbättringsförslag från SIPOC sorterade i teman

Intervju med nyckelperson för upphandling av HVB avtal

Nuläget

Respondenten arbetar som upphandlare i en av kommunerna i länet och är den som ansvarar för den formella läsupphandlingen av avtal rörande HVB för ungdomar. Senaste upphandlingen skedde 2013 och i samband med denna bildades en arbetsgrupp med uppdrag att vara delaktig i upphandlingen. Upphandlingsgruppen utsågs genom ett utskick till respektive kommun där kommunerna själva fick bedöma vilka som skulle ingå i gruppen.

Upphandlingsgruppen utgick bland annat från SKL:s handbok ”Upphandling och uppföljning av HVB” (SKL, 2010) i arbetet med att ta fram kvalitetskriterier inför upphandling. Enligt ett framtaget årshjul är tanken att upphandlingsgruppen fram till nästa upphandling skall träffas två gånger per år för att följa upp avtalen utifrån olika parametrar. Tanken är att upphandlaren ansvarar för att ta in vissa uppgifter inför dessa uppföljningar och att de i upphandlingsgruppen sedan ansvarar för att samla in vissa andra uppgifter.

Upphandlade HVB skall också in med vissa uppgifter utifrån en framtagen mall. Dessa aktiviteter skulle innebära ett sätt att samla ihop erfarenheter kring upphandlade HVB och utgöra en grund inför kommande upphandling.

Identifierade svårigheter samt förbättringsförslag

Respondenten beskriver en identifierad svårighet i att bilda och bibehålla en länsgemensam upphandlingsgrupp. Tolkningen som respondenten gör är att detta kopplar till en resursfråga - alla har fullt upp med ordinarie arbetsuppgifter och har inte tillräckligt med tid avsatt. Det finns ett behov av att prioritera frågan, och respondenten efterfrågar även en kontinuitet i arbetsgruppen.

“Det måste vara deltagare från samtliga kommuner och de som är med måste få tid att vara med – detta är inget snabbt arbete, det kräver tid och många möten. De som är med slits mellan”.

”De som jobbar med placeringar bör vara med, de är de som vet. Bra mix i förra gruppen att det var blandade kompetenser. Fördel om det finns en kontinuitet – så var det inte nu. Blir lite att uppfinna hjulet igen”.

Utöver kontinuerliga träffar med arbetsgruppen anser respondenten att det skulle finnas en vinning i att i större utsträckning använda sig av det redan befintliga avvikelserapporteringsystemet ”E-avrop”. E-avrop ligger kopplat till avtalen och alla kommuner i länet (undantaget en) kan använda systemet för att dokumentera avvikelser samt även skriva kortare kommentarer kring genomförda placeringar. När någon varit inne och registrerat något i systemet går det ett mail till upphandlaren. Upphandlaren anser att det skulle vara av stort värde att få in synpunkter via avvikelserapporteringen, men den används inte idag. Hinder som upphandlaren tror ligger bakom detta kan dels handla om att man inte känner till hur man använder E-avrop, något som skulle innebära att man skulle behöva genomföra en utbildningsinsats. Sedan tror även upphandlaren att det kanske kan upplevas som ett ytterligare moment för pressad personal. Personal lägger tid och kraft på att lösa situationen och därefter kan det kännas som en belastning att det finns ytterligare ett system där man ska in i och dokumentera. Detta menar upphandlaren skulle kräva styrning i frågan från alla kommuner, med tydliga instruktioner om att ”Nu skall detta rapporteras här”. Upphandlaren menar att utan återkoppling från verksamheterna så ser ramavtalen ut som de gjorde från början – rätt eller fel.

Det finns en framarbetad planering för hur avtalsuppföljningar skulle kunna förbättras men denna kräver en tydlig organisation, ledning samt avsatta resurser. Respondenten lyfter ett exempel från kommunal kontext där man lyckats få till en systematisk avtalsuppföljning. I detta fall träffas en arbetsgrupp (bestående av personal som har direkta erfarenheter av leverantören) på regelbunden basis tillsammans med leverantören (i detta fall bara en) för att följa upp avtalen och säkerställa att man får "ett levande avtal". Kopplat till arbetsgruppen finns en styrgrupp dit arbetsgruppen kan föra upp frågor, en styrgrupp med mandat att ta beslut.

Det som här identifierats som ett gott exempel kan ses som ett uttryck för den trend som finns utanför den offentliga sektorn. Forskning har visat att det skett en förändring avseende inköp från konkurrens till samarbete, och en övergång från transaktionsmodeller till relationsmodeller. I relationsmodeller finns en pågående interaktion mellan beställare och leverantörer med en mindre formell process. I dessa modeller sätts fokus på partnerskap och relationsbyggnad och på så vis kan beställare/upphandlare och leverantörer utveckla och uppnå högre kvalitet på gemensamma vårdtjänster (Camén, 2011; Liana & Laing, 2004).

Respondentens identifierade svårigheter och förbättringsförslag sammanfattas och redovisas i tabellform. Se tabell 5:2.

IDENTIFIERADE SVÅRIGHETER	FÖRSLAG PÅ FÖRBÄTTRINGAR
Brist på avsatt tid för personal som deltar i upphandling och uppföljningar	Uppföljningar av avtal enligt framtagen plan
	Utbildning i/ utveckling av E-avropssystemet
	Tydligare organisation med utsedd arbetsgrupp och styrgrupp

Tabell 5:2 Identifierade svårigheter och förbättringsförslag från nyckelperson upphandling

Ett systemteoretiskt och processororienterat perspektiv på avtalsuppföljning – processledning

Den svårighet och komplexitet som omgärdar avtalsuppföljningar för HVB har synliggjorts både i tidigare forskning och i resultaten från studien. Ett sätt att hantera denna komplexitet skulle kunna vara att tillämpa ett systemteoretiskt och processororienterat perspektiv. Att tillämpa systemsyn och processfokus i en verksamhet är större än att utveckla eller förbättra en enskild process, och kan likställas med ett slags skifte i organisationskulturen (Seddon, 2015). Systemsyn genomsyrar och präglar så att säga en verksamhets hela ledningssystem. Studiens syfte och inriktning gör dock att vi begränsat oss till att fokusera på en specifik process.

För att konkretisera hur systemsyn och processfokus kan bistå kommunernas arbete med avtalsuppföljningsprocessen har vi valt att exemplifiera hur identifierade svårig-

heter skulle kunna angripas via arbetsmetoden processledning. Processledning utgörs, som tidigare beskrivits av ett antal steg. Se figur 4:4.



Figur 5:4 Stegen i processledning (modifierad från Bergman & Klefsjö 2014)

Organisera för förbättringar

För att kunna inleda ett arbete med att förbättra en process krävs att ledningen tydliggör vem eller vilka som har det strategiska ansvaret att förbättra processen. I detta ingår att klargöra vem som skall fungera som processägare och ansvara för de strategiska besluten rörande processen (Bergman & Klefsjö, 2014). I detta fall finns redan en länsövergripande organisation för upphandlingen av avtal och en plan för hur denna organisation skulle kunna fungera även efter genomförd upphandling för att förbättra avtalsuppföljningarna. Processägarskapet skulle utifrån detta till exempel kunna utgå från en styrgrupp, bestående av det redan befintliga socialchefsnätverket i länet. Styrgruppen skulle ansvara för alla resurser, inriktning, ramar och ett regelverk för den operativa verksamheten för processen. Vidare behöver processen en processledare med ansvar för hur processen förbättras och uppfyller de mål som ställts på den.

Till sin hjälp har processledaren en processförbättringsgrupp, till exempel liknande den arbetsgrupp som medverkat i upphandlingen. Denna processorganisation kan läggas som en matrisorganisation över nuvarande ansvarsgränser samt även över kommungränserna.

Genomförandet av upphandling och uppföljningar är resurskrävande och kräver att en organisation skapas (SKL, 2010). I det studerade fallet skulle en tydliggjord processorganisation kunna vara till stöd eftersom upphandling och uppföljning av avtal skär både över verksamhetsgränser (upphandlingsenhet och individ- och familjeomsorg) samt över kommungränser. Denna processorganisation skulle fungera som en förutsättning för det fortsatta arbetet med att förbättra kvaliteten i avtalsuppföljningarna.

Förstå processen, dess kunder och behov

Vidare skulle en processbaserad förbättringsinsats kräva ett ytterligare arbete med att förstå avtalsuppföljningsprocessen.

En inledande aktivitet i detta är att beskriva syftet med processen. Varför finns den till, vilket värde fyller den? Avtalsuppföljningsprocessen, så som den har hanterats i denna rapport, har som syfte att säkerställa att kommunen som verksamhet får den vård de upphandlat och avtalat om.

För ett fortsatt arbete med att förstå processen skulle krävas ett arbete med att på ett mer ingående sätt definiera gränssnittet för processen. När startar och slutar den? Vem är kund, leverantör och hur ser själva aktivitetskedjan ut?

De genomförda processkartläggningarna har visat på den komplexitet som omger processen, något som är vanligt förekommande för offentlig sektor (SOU, 2013:40). Den process som beskrivits i fallstudien är inte en renodlad avtalsuppföljningsprocess utan en blandning av aktiviteter kopplade till uppföljning av individens vård och uppföljning av avtal. När processflödet ritades upp steg för steg tillsammans med respondenterna kopplades ofta aktiviteterna direkt till ungdomen. Det vill säga det finns ingen egen aktivitetskedja för avtalsuppföljning som är tydlig för respondenterna i dagsläget. Idag säkerställs detta i samtliga tre fall via uppföljning av enskilda ungdomars genomförandeplaner.

Ett centralt steg i att förbättra arbetet med avtalsuppföljningar skulle därför vara ett mer ingående arbete med att definiera avtalsuppföljningsprocessen och vilka aktiviteter den specifika processen utgörs av. Avtalsuppföljningsprocessen kopplar till både upphandlingsprocessen samt till ungdomens egen vårdprocess, men det kan finnas flera vinnningar med att tydligare definiera och klargöra gränssnittet mellan processerna. Med hjälp av visualiserade processkartor kan kommunerna lättare förstå hur organisationens olika delar är relaterade till varandra och hur de samverkar för att skapa värde för kunden och skulle innebära en större förståelse och en gemensam syn på avtalsuppföljningsprocessen (Ljungberg & Larsson, 2012).

När det gäller avtalsuppföljningar för kommunerna i Västernorrland bör man ta ställning till om detta är att definiera som en egen process eller om uppföljningarna faktiskt snarare utgör ett steg i upphandlingsprocessen. Om upphandling och uppföljning beskrivs som olika steg i en gemensam process utgör detta grunden för hur man jobbar vidare med att organisera för förbättringar. De förbättringsförslag som kommer från respondenterna ligger i linje med att låta organisationen och aktiviteterna som avser avtalsuppföljningen ligga i samma linje som upphandlingen, det vill säga med en fortsatt gemensam processorganisation som fångar även aktiviteter för avtalsuppföljning.

Det skulle även vara till stöd för kommunerna att i det fortsatta kvalitetsarbetet på ett tydligare sätt skilja avtalsuppföljningsprocessen från individens vårdprocess. Information från individens vårdprocess om hur olika HVB lyckats leverera värde till olika ungdomar är såklart central för upphandling och avtalsuppföljning. Såväl ungdomens samt den enskilda socialsekreterarens upplevelser är av vikt för att bedöma kvalitet på genomförd vård. Vinningen med att definiera processer på ett tydligare sätt kopplar till ägarskapet för processer; vem ansvarar för upphandling och avtalsuppföljningsprocessen? Vem ansvarar för individens vårdprocess?

En annan primär vinning med att tydligare definiera gränssnitten mellan processerna är att klargöra vilken primär kund som respektive process behöver leverera värde till och vilka behov den kunden har. Genom processkartläggningarna identifierade respondenterna ett stort antal kunder till processen. För att jobba systematiskt med kvalitet krävs att sätta kunderna i centrum. I vissa fall är det helt tydligt vem som är kund för en vara eller tjänst,

men i andra situationer, så som det blivit belyst vara gällande i detta fall, kan det krävas ett mer ingående arbete för att ta fram en bild av vem eller vilka kunder processen har (Bergman & Klefsjö, 2014).

Vilka kunder som identifierades var relativt snarlikt mellan de tre olika studieobjekten. Samtliga identifierade ungdomen själv som en central kund. Andra kunder som identifierades var samhället i stort som får ut fungerande samhällsmedborgare från processen, politiker, upphandlingsgruppen samt HVB själva som båda behöver feedback från genomförda placeringar, samt även staten som använder HVB för skydd i samband med tvångslagstiftning.

Samtliga betraktade socialtjänsten som verksamhet som en kund eftersom de köper vården via avtal, och i detta perspektiv blev HVB säljaren av vården. Att enbart betrakta socialtjänsten som en ”köpare” av vård kan dock ur ett systemteoretiskt och processorienterat perspektiv problematiseras.

Genom samtal med respondenter framkom en beskrivning av att det i det operativa arbetet med ungdomen känns besvärande och inte naturligt att som socialsekreterare diskutera avtal och eventuella avtalsbrister med personal på HVB. Respondenterna uttrycker på flera ställen i intervjuer att de oftast har ett gott samarbete med HVB i de enskilda ärendena, att man via dialog får saker att fungera och löser problem som dyker upp. Större brister som socialsekreterare upplever kopplade till HVB som verksamhet rapporteras uppåt i systemet och behöver hanteras på en annan nivå. Idag råder en otydlighet kring vem som har ansvaret för att hantera de problem som dyker upp och vad detta i praktiken innebär för pågående avtal. I praktiken är socialtjänsten fortsatt ansvarig för ungdomens förändringsprocess även om ungdomen under en period vistas på HVB. HVB får då mer en karaktär av en resurs som socialtjänsten behöver skjuta till för att kunna leverera värde i sin process. Detta innebär att socialtjänsten och HVB snarare blir två parter i en gemensam process (ungdomens vårdprocess) än köpare och säljare.

Ett sådant perspektiv skulle innebära ett samarbete präglad av känslan att jobba mot ett gemensamt mål, snarare än att man utgör två parter där den ena parten har i uppgift att kontrollera den andre. Inom privata sektorn har det blivit allt vanligare med medskapandelösningar (co-creation) och en strävan att komma bort från ”granskningssamhället”. En framgångsfaktor för många verksamheter är att knyta ett antal leverantörer till sig och jobba i ett nära samarbete med dessa och säkerställa att man delar centrala värderingar och mål i det gemensamma arbetet (Seddon, 2015; Liker, 2009; Sallnäs, 2005; Camén, 2011). Ägare och personal på HVB har även ett behov av dialog och samarbete med de kommuner som placerar ungdomar som ett sätt att kvalitetssäkra sin egen verksamhet.

När det gäller HVB-vård så tillkommer faktumet att efter att vården pågått en tid så vet personalen på HVB mer om ungdomens behov, det vill säga kundens behov, än vad socialtjänsten gör. Institutionsvården är en så kallad trovärdighetsvara (ESO, 2014) vilket förutsätter att det finns tillit mellan socialtjänsten och HVB. Socialtjänsten har ingen möjlighet till full insyn och ”kontroll” över ungdomens vårdprocess, det är så att säga svårt att kvalitetssäkra ”den levande processen” (jämför tidigare citat från en av respondenterna).

Ett kundcentrerat arbete med att förbättra kvalitet i vårdprocessen skulle i detta perspektiv åligga socialtjänst och HVB gemensamt. För att kunna jobba systematiskt tillsammans med kvalitet krävs mer kontinuerliga och långsiktiga relationer. I dagsläget innebär det stora antalet upphandlade HVB (88st i Västernorrland år 2013) ett hinder för ett sådant arbete. Det stora antalet upphandlade HVB kopplar i sin tur till den platsbrist som råder på HVB.

För upphandlingsprocess och avtalsuppföljningsprocess kan socialtjänsten ses som den primära kunden. Socialtjänsten som verksamhet behöver upphandlingen och uppföljningen av HVB som en stödprocess för att kunna leverera värde i sin huvudprocess – ungdomens vårdprocess.

Ett kundcentrerat arbete utifrån detta perspektiv skulle till exempel innebära ett mer ingående arbete med att ta reda på vilka behov socialtjänsten som verksamhet har inför en upphandling, kanske inledas med att fånga själva idén med placeringarna – upphandlas de vårdinsatser socialtjänsten har behov av för sina klienters räkning?

Observera processen

Utöver att definiera gränssnittet och syftet med processen samt att förstå och identifiera primär kund krävs ett arbete med att omvandla identifierade behov till processkrav, samt att utveckla en metod att mäta och följa upp processen. Måtten för en process ska återspegla de krav som ställs på processen eftersom dessa krav ytterst visar vad som är viktigt. Kraven på en process bör fånga helheten, kvalitet (värde för kund) effektivitet (förmåga att tillvarata verksamhetens resurser på bästa sätt), flexibilitet samt även lagkrav och politiska beslut (Bergman & Klefsjö, 2014; Ljungberg & Larsson, 2012).

Kraven på avtalsuppföljningsprocessen kopplar till upphandlingen, där arbetet med att kravställa HVB-vården sker. Även om fokus i studien var avtalsuppföljningsprocessen kom respondenternas identifierade svårigheter och förbättringsförslag i praktiken att omfatta både upphandling och uppföljning. De kvalitetskrav som utformas i upphandlingen påverkar hur avtalsuppföljningarna sedan ser ut. Redan i samband med att man formulerar kvalitetskriterierna för den HVB-vård man vill upphandla bör man beakta hur dessa kriterier kan och bör följas upp (SKL, 2010).

För att kunna uttala sig om huruvida avtalsuppföljningsprocessen lyckas leverera värde eller inte krävs ett arbete med att förtydliga krav och mått som kopplar till den specifika processen (Bergman & Klefsjö, 2014). Detta arbete styrs övergripande av den kund man identifierat till processen och det syfte man anser att avtalsuppföljningsprocessen fyller, vilket kopplar tillbaka till första fasen i processledningsmodellen – att förstå processen.

Som tidigare nämnts finns det en självklarhet i att avtalsuppföljningsprocessen har som syfte att följa upp upphandlade avtal. I den av SKL (2010) föreslagna modellen för uppföljning av HVB föreslås att avtalsuppföljningar bör syfta till att följa upp både avtalskraven samt även effekterna av vården.

Om kommunerna önskar fånga dessa båda syften med avtalsuppföljningsprocessen kommer det att styra både själva aktivitetskedjan i processen, samt de krav och mått som kommer att omgärda processen. Respondenterna belyste i studien även att resultaten från avtalsuppföljningar påverkar förmågan att ställa bättre och mer adekvata kvalitetskrav inför nästkommande upphandling och ur denna aspekt fyller avtalsuppföljningarna även ett syfte att ge underlag till det ständiga förbättringsarbetet av upphandlingsprocessen.

Ett sätt att jobba med att förtydliga krav och mått som kopplar till aktuell process är att tillämpa Ljungberg och Larssons modell för klassificering av krav och mått (Ljungberg & Larsson, 2012). Modellen belyser och synliggör att krav och mått behöver relateras till flera olika faktorer som kopplar till processen, inte bara själva slutresultatet. Vilka krav finns på det t.ex. som kommer in och triggar processen. I detta fall är utfallet från upphandlingen input till uppföljningarna. Finns det en färdig uppföljningsplan från upphandlingen (något som lyfts som förbättringsförslag från en av respondenterna), vilka krav ställs i så fall på den? En av respondenterna beskrev svårigheten att säkerställa personella resurser som en av de identifierade svårigheterna kring att skapa kvalitet i avtalsuppföljningarna, går det att förtydliga krav avseende resurser?

Centrala aktiviteter i avtalsuppföljningsprocessen utgörs av att samla in, strukturera och analysera olika typer av information. Vilket krav ställs på dessa aktiviteter? Vilken information blir av värde att samla in och vilka metoder vill man använda? Om man tillämpar SKL:s modell kräver det att uppföljningar av kraven i avtalen kompletteras med användaruppföljningar där man systematiskt samlar in ungdomarnas erfarenheter och åsikter om genomförda placeringar (SKL, 2010).

Vidare belystes i studien krav på IT-system som kopplade till processen som helhet för att på ett systematiskt sätt samla på länsgemensamma erfarenheter. I länet finns ett befintligt digitalt verktyg som används för upphandling av avtal, E-avrop. Att vidareutveckla och tillämpa detta redan befintliga system har belysts som ett förbättringsförslag av respondenterna och skulle kunna utgöra en del i att systematiskt hantera den data som tas fram. Finns det krav på andra digitala system som stöd för att strukturerar och hantera den data som samlas in?

Upphandling och uppföljning är resurskrävande (SKL, 2010) och inför ett arbete med att planera uppföljningsaktiviteter bör kommunerna resonera kring balansen mellan att kontrollera och följa upp och att lita på. Hur mycket uppföljning räcker, så att säga? I samband med detta kan det även finnas ett värde med att reflektera kring hur uppföljningarna påverkar dem eller det som vi följer upp, samt att gemensamt säkerställa att det verkligen finns tydliga vinningar med uppföljningarna (Power, 1999)?

Författarna vill betona att ovan exempel är just ett exempel. I en processorganisation åligger det processledaren och den processförbättringsgrupp som utses att ägna tid till att fastställa krav och mått. En uppritad, visualiserad process underlättar arbetet med att kravställa och ta fram mått.

Förbättra processen kontinuerligt

Nästa steg i en tillämpad processledning utgörs av ständiga förbättringar av processen. För att organisationer och myndigheter i en ständigt föränderlig omvärld ska kunna garantera att man över tid levererar värde till sina kunder krävs ett systematiskt förbättringsarbete (Bergman & Klefsjö, 2014).

För arbetet med ständiga förbättringar ansvarar processledaren tillsammans med utsedd processförbättringsgrupp, team. Utifrån detta exempel är det ständiga förbättringar av avtalsuppföljningsprocessen som står i fokus. Utifrån fastslagna krav och mått, kan kommunerna se att genomförda avtalsuppföljningar leverera det värde som de syftar till att leverera? Finns det behov av att göra förbättringar, komplettera eller justera metoder, resurser eller aktiviteter t.ex.?

Syftet med att mäta är att skapa kunskap som i sin tur skapar förståelse och handlingskraft. Den insamlade datan är så att säga ”död” innan den omvandlas till kunskap och handling (Ljungberg & Larsson, 2012). En central aktivitet i avtalsuppföljningsprocessen är som sagt insamlandet av data avseende huruvida HVB levt upp till de krav som ställts i samband med upphandling. En fråga blir då hur dessa data på bästa sätt kan omvandlas till kunskap och handling, och även vilken eller vilka processer man avser förbättra utifrån den data man samlar in?

Om analys och kunskap som genereras i samband med avtalsuppföljningar syftar till att påverka själva vården vid HVB är det centralt att HVB är delaktiga i detta arbete. HVB är som sagt ålagda att jobba med ett systematiskt kvalitetsarbete och ur deras perspektiv torde det finnas ett stort värde i att ta del av kommunernas arbete med att följa upp den vård HVB tillhandahåller. Avser avtalsuppföljningarna att fånga även ungdomarnas erfarenheter och upplevelser av vården (enligt SKL:s modell) är ungdomarnas, och även deras föräldrars delaktighet central, som grund för både kommunernas och HVB:s systematiska kvalitetsarbete.

Till hjälp att genomföra förbättringarna är förbättringscykeln (PDSA-cykeln) ett centralt verktyg för processförbättringsgruppen att använda. Att tillämpa PDSA-cykel i praktiken ställer krav på kunskap om förbättringsarbete både hos medarbetare och hos ledningen. Inspirationskälla för detta arbete kan till exempel vara Toyotas arbete med ständiga förbättringar (Bergman & Klefsjö, 2014; Rother, 2015).

Ett sätt för kommunerna att följa progressionen i sina förbättringsinsatser kring en specifik process är att tillämpa en mognadsmodell (Bergman & Klefsjö, 2014). Genom den stegvisa uppbyggnaden kan modellen fungera som ett underlag för självutvärdering och hjälpa till att tydliggöra vad nästa steg i förbättringsinsatsen blir.

6. SLUTSATSER

Genom att tillämpa systemteori samt processfokus har denna studie syftat till att synliggöra vilka förbättringsområden som finns vid kommunernas avtalsuppföljningar av HVB för ungdomar.

- Det saknas i nuläget en avtalsuppföljningsprocess som är tydlig för respondenterna i kommunerna, vilket synliggjordes genom studiens SIPOC-kartläggningar. Kommunerna säkerställer att vården genomförs enligt avtal genom uppföljningar av den placerade ungdomens genomförandeplan.
- Respondenterna i studien upplever svårigheter i att följa upp kvaliteten i HVB-vården. Samtliga kommuner har belyst den faktiska svårigheten att mäta och följa upp kvalitet när det gäller vård. Det upplevs som svårt att avgöra om problem som dyker upp kring enskilda ungdomar beror på brister i kvalitet i vården eller om det är ett resultat av andra faktorer. Flera respondenter har lyft betydelsen av nära samarbete och kontinuerlig dialog mellan socialtjänsten och HVB-personal och ägare som ett sätt att följa upp och förbättra kvaliteten.
- Respondenterna i studien belyste organisatoriska förbättringsområden. Som förbättringsförslag från kommunerna kom bland annat att jobba med länsgemensamma uppföljningar av avtal, samt att skapa kontinuitet och en spetskompetens i den arbetsgrupp som tillsammans med upphandlingsenheten ska jobba med upphandling och uppföljning av avtal. Samtliga kommuner har belyst att det saknas en metod för att systematiskt samla erfarenheter från genomförda placeringar och det råder även en otydlighet hur avvikelser och missnöje skall rapporteras och hanteras.
- Ett systemteoretiskt synsätt och ett ökat processfokus skulle kunna fungera som stöd för kommunerna i deras fortsatta arbete med att förbättra uppföljningar av länets HVB-avtal för ungdomar. Systemsynen och processfokus kan hjälpa kommunerna att få en bild av helheten och hur de olika delarna samspelar, och även fungera som en teoretisk grund för att reflektera kring bakomliggande orsaker till svårigheter som identifierats i samband med avtalsuppföljningsprocessen. Systemsyn innebär även ett annat sätt att se på relationer till sina kunder och samarbetsparter, där man betonar betydelsen av relationsmodeller och medskapande lösningar där även leverantörer (så som till exempel HVB) och kunder (som till exempel ungdomar och berörda föräldrar) på olika sätt görs delaktiga i förbättringsarbetet. De värderingar, verktyg och arbetssätt som kännetecknar offensiv kvalitetsteknik skulle kunna fungera som stöd i kommunernas arbete med att säkra ett systematiskt kvalitetsarbete enligt SOFS 2011:9.

- Studien har via SIPOC-kartorna exemplifierat hur processfokus och processkartläggning som metod kan hjälpa kommuner att synliggöra ett specifikt område med syfte att identifiera svårigheter och förbättringsområden. Vidare har studien exemplifierat hur processledning som arbetsmetod skulle kunna stödja kommunerna i ett fortsatt och fördjupat arbete med kvalitet avseende avtalsuppföljningsprocessen. De olika stegen i processledning berör och hanterar flera av de identifierade svårigheterna som respondenterna har belyst.

Rekommendationer

Rekommendationerna utifrån studiens resultat och analys;

- Att kommunerna i länet genomför ett fortsatt gemensamt förbättringsarbete avseende uppföljningar av HVB-avtal för ungdomar med systemsyn som teoretisk grund.
- Att kommunerna tillämpar processledning som arbetsmetod för det fortsatta förbättringsarbetet. För att möjliggöra detta krävs en inventering avseende kompetensförstärkning för de som skall ingå i processförbättringsorganisationen, samt eventuella utbildningsinsatser.
- Att kommunernas förbättringsinsatser även innefattar aktiviteter där både leverantörer i form av HVB samt placerade ungdomar och deras familjer ges möjlighet att vara delaktiga.

7. DISKUSSION

Titeln på detta arbete ”Att köpa en framtid” valdes som ett sätt att försöka fånga det utmanande uppdrag kommunerna har i att upphandla och följa upp samhällsvård för utsatta ungdomar. För att säkerställa vården för utsatta ungdomar finns kring institutionsplaceringar ett uppbyggt kontrollsystem där funktioner på olika nivåer är ålagda att kontrollera andra funktioner. Trots detta så förekommer det att kvaliteten i vården brister samt att dessa brister inte upptäcks och åtgärdas i tid (Sallnäs & Wiklund, 2015).

Under arbetets gång har begreppen kontroll kontra tillit/samarbete varit återkommande. Båda begreppen blir av vikt när det gäller socialtjänstens arbete med att följa upp samhällsvård för ungdomar. Verksamheterna behöver ha kontroll på incidenter och avvikelser som kopplar till enskilda HVB, men behöver även ha ett gott samarbete och en tät dialog med HVB för att säkerställa att ungdomen får den vård de har behov av.

Genom arbetet har framkommit att det saknas ett sätt att systematiskt följa upp och samla data kopplat till placeringar på olika HVB och detta är ett viktigt första steg. En byggsten för god kvalitet är att basera beslut på fakta (Bergman & Klefsjö, 2014), för mågan att tillämpa en evidensbaserad praktik (SOU 2008:18).

Ett bästa scenario vore att information används som grund för förbättringar i ungdomens vård – det vill säga inte som underlag för kontroll utan som underlag för lärande, samarbete och ständiga förbättringar. Kanske är det inte fler kontrollerande insatser som bör planeras utan snarare systematiska dialoger där upphandlade HVB och socialtjänsten tillsammans kan arbeta med ständiga förbättringar för de barn som blir placerade i samhällsvård. För att garantera kvalitet är det även helt centralt med systematisk uppföljning och dialog med ungdomarna och deras anhöriga, inte enbart utifrån den enskilde individens behov utan som ett sätt att på sikt göra analyser på gruppnivå och förbättra kvaliteten i samhällsvården. Berörda ungdomar och deras familjer är en helt central kunskapskälla för detta arbete och här finns ett utvecklingsområde för kommunerna i Västernorrland och även i andra län. Genom att öka ungdomarnas och föräldrarnas delaktighet samt jobba med systematisk uppföljning blir kvalitetskriterierna mer korrekta och adekvata och man kan på ett bättre sätt ringa in vad som utgör god kvalitet av vård och även enas kring detta. Detta skapar även i sin tur bättre förutsättningar för det fortsatta samarbetet mellan de olika parterna. Inom forskning har co-creation och relationsmodeller lyfts som framgångsrika exempel när det gäller att utveckla kvalitet (Camén, 2011; Liana & Laing, 2004; Liker, 2009; Sallnäs, 2005; Seddon, 2015).

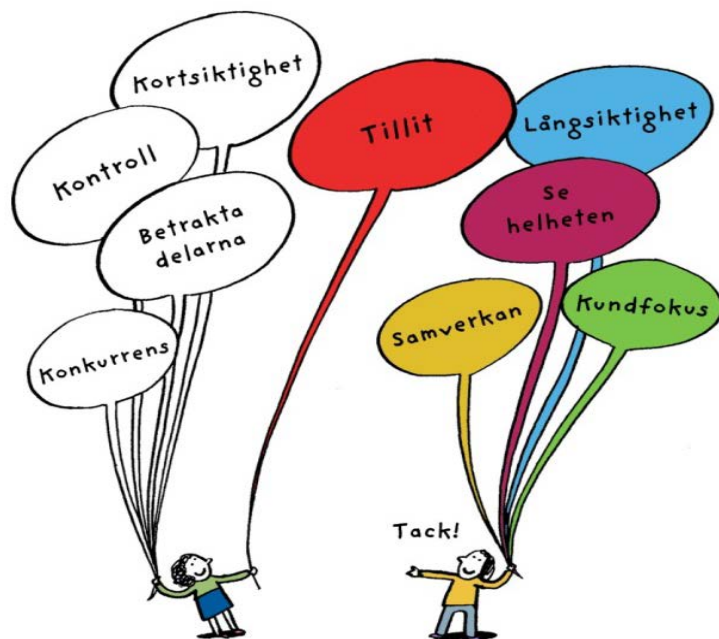
Det sätt på vilket vi organiserar oss påverkar också resultaten av vårt arbete, vilket också blivit synliggjort i detta arbete där många av förbättringsförslagen avser just organisation och ledning. Många kommuner idag är organiserade utifrån funktioner, inte processer, och de arbetsflöden som finns är inte alltid byggda utifrån primärt kundens behov. En annan central hörnsten för kvalitet i verksamhet är att sätta kunderna i centrum, det vill säga att skapa arbetsflöden som utgår från kundens behov.

En del kommuner har pågående insatser för att börja jobba mer kundcentrerat och processinriktat men det finns på flera håll mycket arbete som kvarstår (Lönn & Uppström, 2013). Centralt för ett fortsatt arbete med att utveckla processfokus är ledningens engagemang och tilltro.

När det gäller upphandling och uppföljning av avtal i Västernorrland finns dock goda förutsättningar att påbörja ett mer processorienterat arbetssätt eftersom man redan riggat en mer ”processvänlig” organisation med samarbete över kommun- och verksamhetsgränser. Kommunerna i länet befinner sig på olika ställen avseende processorientering och har även olika erfarenheter och upplevelser kopplade till ett processorienterat arbetssätt. Det vi såg i studien var att den datainsamlingsmetod vi använde (SIPOC) innebar ett inslag av ”learning by doing”, det vill säga att kommunerna fick en möjlighet att praktiskt prova på en del av det som i text förmedlas genom detta arbete. Syftet med arbetet var ju just att bidra med kunskap om hur ett ökat processfokus kan vara till nytta. Respondenterna har själva fotat och dokumenterat kartorna och har uttryckt att dessa är användbara. En tydlig erfarenhet i de processkartläggningar som genomfördes var att det fanns en tveksamhet och en viss avvaktande inställning i början av intervjuerna som sedan övergick i en positiv dialog med respondenterna där det kom många och värdefulla insikter. Det var även tydligt hur grupperna sinsemellan fick en gemensam bild att enas kring, som synliggjorde det arbete som sker och hur kartorna fungerade som ett stöd för grupperna att hålla fokus i diskussionerna. Detta stärker våra slutsatser att processfokus innebär ett värdefullt hjälpmedel för kommuner som dagligen har att hantera flera parallella processer och en komplex verklighet. Kvalitetsteknik som kunskapsområde kommer från en produktionsmiljö men har med framgång på olika sätt tillämpats inom service och tjänstesektorn. Varje verksamhet måste använda de metoder och arbetssätt som bäst passar för sitt specifika uppdrag och sin verklighet. Just de praktiska lösningarna, de faktiska arbetssätten och metoderna anser författarna vara en av styrkorna med kunskapsområdet.

Socialtjänstens möjlighet att i ökad utsträckning tillämpa systemsyn och processfokus på organisationsnivå torde även i övrigt vara god eftersom systemteorin utgör en grundläggande teori i socialt arbete med barn och unga. Enskilda kommuner ingår dock i större system tillsammans med andra kommuner och under ledning av ytterst riksdag och regering. Den statliga styrningen på kommunal verksamhet påverkar i stor utsträckning kommunernas handlingsutrymme. Ur detta avseende kan det kanske argumenteras att om enskilda kommuner ska lyckas med att tillämpa systemsyn och processfokus krävs att detta perspektiv även återfinns på högre nivåer i systemet. Genom tidigare rapporter från bland annat föregående regerings innovationsråd har behovet av en ökad systemsyn inom offentliga myndigheter i Sverige påvisats. Nuvarande regeringen (genom finansdepartementet) gav i början av 2016 ett uppdrag till statskontoret gällande statlig styrning av offentlig sektor.

I uppdraget återfinns bland annat formuleringar om att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik skall bli mer vägledande än vad som gäller idag samt att detaljstyrningen skall minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende (<http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/forvaltningspolitikens-utveckling/utredning-om-statlig-styrning-av-offentlig-sektor/>).



Figur 7:1 Bild hämtad från SOU (2013–40).

Förslag på fortsatt forskning

Som förslag på vidare forskning inom området skulle det vara intressant att göra jämförande studier mellan kommuner som tillämpar processfokus och processledning och kommuner som inte gör detta. Vilka vinningar respektive svårigheter har dessa kommuner i sådana fall upplevt i deras systematiska kvalitetsarbete avseende upphandling och uppföljning av HVB-avtal?

Det vore även intressant att studera mer ingående hur ett systematiskt användande av relationsmodeller och medskapandelösningar mellan kommun och HVB skulle kunna bidra med värde i det systematiska kvalitetsarbetet och i förlängningen därmed gynna de placerade ungdomarna.

Olika system att upphandla och avtala med HVB skulle även kunna belysas ytterligare genom att till exempel studera skillnader mellan kommuner som använder ramavtal kontra de kommuner som istället direktupphandlar HVB.

REFERENSER

Backman, J. (1998). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Bergman, B., & Klefsjö, B. (2014). *Kvalitet från behov till användning*. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. (1997). *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Camén, C. (2011). Using Contracts to manage Service - a study of contracts in public transport. *Karlstad University Studies*.

Eliasson, H, Kennerfalk, L. Klefsjö, B. Lundbäck, A. & Sandström, M. (2010) Lund: Studentlitteratur

Eriksson, H. (2015). *Kvalitet vid upphandling av vård och omsorg*. Stockholm: Forum för Health Policy.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2014). *Institutionsvård, incitament och informationen ESO rapport om placering av ungdomar med sociala problem*. Stockholm: Regeringskansliet.

Halvorsen, K. (2009). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Höjjer, S., & Forkby, T. (2010). Care for sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. *British Journal of Social Work*, ss. 93–110.

Konkurrensverket (2015). *Hem för vård eller boende för barn och unga - en kartläggning av kommunernas ramavtalsupphandlingar*. Stockholm: Konkurrensverket.

Liana, P., & Laing, A. (2004). Public sector purchasing of health services: A comparison with private sector purchasing. *Journal of Purchasing & Supply Management Vol 10 No 6*, ss. 247–256.

Liker, J. (2009). *The Toyota Way, Lean för världsklass*. Malmö: Liber.

Ljungberg, A., & Larsson, E. (2012). *Processbaserad verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Lindgren, L (2006): *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Lönn, C.-M., & Upström, E. (2013). Process Management Challenges in Swedish Public Sector. *Volume 8074 of the series Lecture Notes in Computer Science*, ss. 212-223.

Meagher, G., Lundström, T., Sallnäs, M., & Wiklund, S. (2015). Big Business in a Thin Market: Understanding the Privatization of Residential Care for Children. *Social policy and administration*.

Merriam, S. (2011). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Oliver, R. (2010). *Satisfaction A Behavioral Perspective on the Consumer*. New York: M.E Sharpe.

Patel, R., & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder*. Lund: Studentlitteratur.

Power, M (1999). *The Audit Society, Rituals of Verifications*. New York: Oxford university press

Rother, M. (2015). *Toyota Kata Lärande ledarskap varje dag*. Stockholm: Liber.

Runebjörk, I., & Wendleby, M. (2013). *Lean med hjärta och kreativitet*. Falun: ScandBook.

Sallnäs, M. (2005). Vårdmarknad med svårigheter – om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3*. Ss 226–245.

Sallnäs, M., & Wiklund, S. (2015). Familjehemsvård i granskningssamhället - hur följer kommunerna upp sina placeringar. *Socionomens forskningssupplement nr 38*, ss. 26–43.

Seddon, J. (2015). *Bort från styrning och kontroll - omvärdering av Lean service*. Lund: Studentlitteratur.

Senge, P (2006). *The fifth Discipline – The art and practice of the learning Organization*. New York: Currency Doubleday

Skolverket och socialstyrelsen (2013). *Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar*. Västerås: Socialstyrelsen

SKL. (2010). *Upphandling och uppföljning av HVB - för barn och unga*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

SKL. (2011). *Modell för risk och händelseanalys*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. Skoog, V. (2012). Instabilitet i samhällsvård för barn. *Socionomens forskningssupplement*, ss 31–43.

Skoog, V. (2013). Barn som flyttas i offentlig regi -en studie av förekomst och upplevelser av instabil samhällsvård för barn. *Umeå: Institutionen för socialt arbete*.

SOSFS. (2011:9). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Västerås: Socialstyrelsen.

SOU. (2010:18) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Stockholm: Fritzes.

SOU. (2013:40). *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Stockholm: Fritzes.

Sörqvist, L. (2004). *Ständiga förbättringar*. Lund: Studentlitteratur.

Vinnerljung, B., & Sallnäs, M. (2008). Into adulthood: a follow-up study of 718 young people who were placed in out-of-home care during their teens'. *Child & Family Social Work* 13:2, ss. 144- 155.

Yin, Robert K. (2012). *Applications of Case Study Research*. New Delhi: Sage.

