

En förenklad och effektivare administration?

Lärdomar från ett följeforskningsprojekt

Sammanfattning

Denna rapport är en sammanställning av ett följeforskningsprojekt till SKL:s nätverksprojekt Förenklad och effektivare administration. Rapporten är upplagd enligt följande: Först ges en bakgrund till projektet. Därefter redogörs för själva projektet och kommunernas respektive arbete och erfarenheter. Avslutningsvis diskuteras vilka lärdomar som går att vinna från dessa projekt. Rapporten avslutas med en lista på 10 punkter som kan användas som utgångspunkt för denna typ av utvecklingsprojekt.

Anders Ivarsson Westerberg

Södertörns högskola

Innehållsförteckning

Inledning	2
Bakgrund	2
En ökad och förändrad administration - administrationssamhället.....	2
Följeforskningen	4
Administration och administrativt arbete.....	4
Mer eller mindre administration?.....	5
Nätverksprojektet	7
SKL:s kartläggning	10
Analysfasen.....	12
Fyra kommuners projekt - exempel	12
Eslöv	12
Mjölby.....	14
Kungsbacka.....	15
Sävsjö.....	17
Slutsatser och lärdomar	19
Gör en kartläggning av administration	19
Komplettera mätningen med kvalitativa metoder.....	19
Personalfrågor dominerar, IT-frågor är mest frustrerande.....	21
De flesta anser att kraven på administration kommer inifrån	21
Förankra projektet hos kommunledningen	21
Tiden är en knapp resurs	21
Avgränsa projektet.....	22
Vilken typ av projekt är det som drivs?	22
Tänk på utvärdering innan	22
Plocka de lågt hängande frukterna först.....	22
Tänk långsiktigt och kommunövergripande	22
Tydlig kommunikation, bättre lärande mellan kommuner och goda exempel	23
Vidare frågeställningar.....	23
10 steg för att kartlägga och effektivisera administrativa processer	23

Inledning

Denna rapport är en sammanställning av ett följeforskningsprojekt till SKL:s nätverksprojekt Förenklad och effektivare administration. Rapporten är upplagd enligt följande: Först ges en bakgrund till projektet. Därefter redogörs för själva projektet och kommunernas respektive arbete och erfarenheter. Avslutningsvis diskuteras vilka lärdomar som går att vinna från dessa projekt. Rapporten avslutas med en lista på 10 punkter som kan användas som utgångspunkt för denna typ av utvecklingsprojekt.

Bakgrund

Det har under flera år förts en debatt där både en forskare, experter och förtroendevalda varit kritiska till en alltmer ökad administrativ börda inom offentlig verksamhet. En utveckling som i debatten framställts hämma kostnadseffektivitet och kvalitetsutveckling. Anledningen anses vara ökade krav från bland annat komplexa regelverk, lagstiftning, målstyrning, mätning, uppföljning och kontroll. Administration är dock inte bara av ondo utan kan vara ett stöd för styrning, kontroll och utveckling. Men vad är det då för administration som kostar kraft och resurser i onödan? Kraft och resurser som istället kan användas för viktigare ändamål. Vad är det för administration som är nödvändig och som behövs för att stödja kommunledning, verksamhetschefer och personal så att servicen till brukarna kan bli bättre?

För att få en faktisk bild av administrationens omfattning har SKL i samverkan med sju kommuner drivit ett projekt under perioden december 2017-september 2018 i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter och praktiskt arbeta med förenkling och effektivisering av de administrativa uppgifterna. Målgruppen har i huvudsak varit 1:a linjens chefer och deras administrativa uppdrag.

En ökad och förändrad administration - administrationssamhället

Allt oftare uppmärksammas larmrapporter i media från skilda yrkesgrupper i den offentliga sektorn om betungande administration. Lärare vittnar om att administrativt arbete tar upp en stor del av deras arbetstid, socialsekreterare har fått ökade dokumentationskrav och måste ägna mycket tid till krångliga dataprogram och det samma gäller för poliser som ägnar för mycket tid åt pappersarbete. Forskning visar att vi idag administrerar betydligt mer än vad vi gjorde för 30 år sedan (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014, Hall 2012:264).

Trots detta har arbeten som haft administration som huvuduppgift minskat betydligt under samma period. Rationaliseringarna under och efter 1990-talskrisen brukar anges som en av orsakerna till att många tjänster försvann i den offentliga sektorn, och många av dessa tjänster var just administrativa arbeten som kanslist, sekreterare och biträden (Statskontoret 2000). Administrativt arbete har som en effekt av dessa rationaliseringar tryckts nedåt och utåt i de organisatoriska hierarkierna och har dragit in alltfler i det administrativa arbetet (Ivarsson Westerberg 2004). Det finns därför fler anställda i den offentliga sektorn som sysslar med administration som en del av sitt arbete (Allvin et al. 2006:33).

I detta sammanhang vet vi också att administrationen tränger in i alla typer av arbeten i offentliga organisationer och att den för med sig konsekvenser som ineffektivitet, målförskjutning, avprofessionalisering, stress och minskat demokratiskt inflytande över förvaltningen (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014:233).

Mycket tyder på att det ökande administrativa arbetet kan härledas från olika slags styrförsök och krav som offentliga organisationer är föremål för. Några av dessa kan kopplas till mer övergripande förändringar av den svenska offentliga sektorn, såsom den ökade invärdheten i EU, införandet av management och marknadsmodeller (ofta kallad New Public Management) samt en ineffektiv användning av IT som snarare komplicerar än underlättar arbetet.

Styrförsöken syftar vanligtvis till att styra organisationer bättre och mer effektivt, men också att göra dem mer transparenta, rättssäkra och legitima. Problemet med styrningsförsöken och de mångfacetterade krav som riktas mot offentliga organisationer är att de genererar administrativt arbete, och att detta arbete kan bli mycket omfattande. En stor del av dessa styrdokument härrör från externa krav på organisationerna: från regeringen, lagstiftningen och statliga myndigheter, men även från andra organisationer, såsom fackförbund, miljöorganisationer, media, ackrediteringsorganisationer och en mängd andra intresseorganisationer.

Den kommunala verksamheten är särskilt utsatt för krav och styrförsök, eftersom de ansvarar för en stor del av den offentliga välfärden på lokal nivå. I direktiven till Tillitsdelegationen, den statliga utredning som utrett möjligheter för att minska detaljstyrning och öka den tillitsbaserade styrningen i kommuner och landsting, slår regeringen fast att den statliga styrningen har ökat i omfattning och blivit mer detaljerad, både avseende lagstiftning, myndigheternas föreskrifter och riktade statsbidrag (Dir 2016: 51). Regeringens iakttagelser av styrningens konsekvenser får också stöd i ett andra utredningar och rapporter. En sådan rapport är Statskontorets rapport om statens styrning av kommunerna (2016:24). Där konstaterades bland annat att den statliga styrningen har blivit mer omfattande och detaljerad, och att den leder till tung administrativ börda inom vissa områden.

Det har också konstaterats att mellanchefer i de kommunala verksamheterna är särskilt utsatta för krav, och att en stor del av deras arbete handlar om administration. Arbetsmiljöverket visar i en projektrapport som utgår från ett stort antal tillsyner att det är kännetecknande för första linjens chefer inom vård och omsorg är att de brinner för sitt arbete, har ett stort engagemang och vill att verksamheten ska fungera för patienter och personal. De uttrycker att de arbetar under tidspress, har många medarbetarsamtal, hög personalomsättning, jagar vårdplatser, hanterar krångliga datorer och fixar med blommor, glödlampor och bilfrågor. De hinner inte med att utveckla verksamheten. Det har beskrivits som att cheferna befinner sig i ett korstryck mellan olika krav (Lundberg Rodin 2010). I en forskningsrapport konstateras också att många chefer har en obalanserad arbetssituation. De krav som cheferna ställs inför i arbetet motsvaras inte av tillräckliga resurser för att hantera dem. Vidare att chefer inom skola, vård och omsorg generellt sett arbetar under sämre förhållanden med större obalans mellan krav och resurser i arbetet jämfört med chefer inom tekniska verksamheter. Detta gäller i synnerhet chefer i 1:a linjen. Rektorer är särskilt utsatta för dessa olika krav och en stor mängd administrativt arbete (Forsberg och Wallin 2006).

Mot bakgrund av detta, och i linje med ambitionen om en ökad tillitsbaserad styrning i offentlig sektor tillsammans med minskad detaljreglering och minskad administration, initierade SKL flera projekt som syftade till att på olika sätt utveckla den kommunala styrningen och administrationen. Ett av dessa projekt var ett nätverksprojekt som handlade om att förenkla och effektivisera administrationen.

Följeforskningen

Syftet med följeforskningen var att följa SKL:s projekt om en förenklad och effektivare administration där ett nätverk om ett antal kommuner ingår. I detta ingick också att löpande delta i workshops och seminarier och bistå projektledningen vid SKL med synpunkter och inspel samt löpande rapportera resultat och analyser. I rollen som följeforskare ingick också att vara en resurs för de kommuner som ingick och komma med råd och agera som bollplank. Slutprodukten utifrån följeforskningen skulle vara en sammanfattande skrift där projektet beskrivs och sammanfattande lärdomar och slutsatser presenteras. Syfte är att lärdomarna ska kunna användas i framtida projekt med liknande inriktning.

Följeforskningen genomfördes under perioden november 2017 – juni 2018, varefter rapporten författades. Projektet följdes genom deltagande vid nätverksträffar, enskilda samtal med kommuners deltagare, besök hos fyra kommuners projektgrupper då intervjuer genomfördes. I två av kommunerna ingick också deltagande på uppsamlade workshops där projekten presenterades och diskuterades. I något fall intervjuades också enhetschefer som ingick i de kommunala projekten. Kontakterna med SKL:s grupp bestod i löpande avstämningar och diskussioner om hur de kommunala projekten framskred. Till detta tillkom också dokumentation från kommunerna i form av tidmätningar, intervjusammanställningar och handlingsplaner.

Inledningsvis ingick tio kommuner i nätverksprojektet, men efter avhopp och i något fall tillkommande kommuner deltog sju kommuner. De kommuner som kom att delta var Burlöv, Eslöv, Essunga, Kungsbacka, Ljusnarsberg, Mjölby och Sävsjö. Beroende på kommunernas egna arbetsprocesser och förutsättningar kom deras projekt att ligga i olika faser. Därför var det fyra kommuner som besöktes och där projektgruppen intervjuades under följeforskningsstudien.

Administration och administrativt arbete

I första hand kommer det i denna rapport att redovisas de praktiska lärdomarna från projekten. Men det betyder inte att det också finns mer forskningsmässiga och teoretiska slutsatser att dra, eller att det finns en teoretisk grund för idén om en förenklad och effektiviserad administration. I detta avsnitt ska det ges en kort bakgrund till hur administration har diskuterats i forskningslitteratur, samt hur kunskapsläget ser ut när det gäller omfattningen av administrativt arbete i offentlig sektor.

En övergripande iakttagelse är att det finns relativt få forskningsstudier som diskuterar det administrativa arbetets förändring. Och när det diskuteras sker det ofta som konsekvens eller som bieffekt av det som huvudfrågan handlar om, t.ex. styrning eller reformer. Ett område där det finns flera undersökningar i form av olika kartläggningar av arbetstid, arbetsmiljömätningar och liknande är inom vård- och omsorgssektorn. Särskilt läkares och sjuksköterskors användning av tid har studerats.

Men även inom skolan har lärares och rektorers arbetstid och arbetssituation studerats och diskuterats (Augustinsson, Brüde Sundin). Sammantaget gäller för både forskningsstudier och andra undersökningar att mätproblematiken är avsevärd. För det första finns det ingen vedertaget accepterad definition av begreppet administration, vilket gör att mätningarna skiljer sig åt. För det andra är undersökningsmetoderna inte standardiserade.

Detta innebär att jämförbarheten mellan olika studier och olika tider är dålig. Det är helt enkelt svårt att uttala sig om administrationen ökar, minskar eller befinner sig på *status quo*. Delvis kan detta bero på att administrativt arbete har en sådan karaktär att det är genuint svårsmåbart. Aili och Brandte (2006) använder tre begrepp för att beskriva det administrativa arbetets karaktär utifrån studier av lärares arbete: intermittent, parallellt och invasivt. Det vill säga att administrativt arbete ständigt avbryts och återupptas (intermittent), att det pågår samtidigt som andra arbetsuppgifter (parallellt) samt att det finns inuti andra arbetsuppgifter (invasivt). De internationella studierna talar om multitasking och avbrott i arbetet, vilket motsvarar Aili och Brandtes begrepp parallellt och intermittent. Denna karaktär på det administrativa arbetet kan innebära att mängden underskattas.

En preliminär definition har föreslagits av Forssell och Ivarsson Westerberg (2014), och lyder som följer:

”administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum” (s. 43).

Denna definition är relativt bred och innefattar i princip all styrning, ledning och organisering i organisationen. I vissa definitioner räknas inte ledningsuppgifter med i administrationen, och i andra räknas endast den personal som kategoriseras som administrativ in. Oavsett vilken definition som används finns det en del problem med hur administration ska definieras. En ytterligare gränsdragning är vad som avses som kärnverksamhet och hur den skiljer sig från administration. Detta har betydelse beroende på vilken funktion och nivå som studeras. För en anställd i kärnverksamheten som har åtaganden direkt mot klient, kund eller brukare är det relativt oproblematiskt att bestämma vad som är kärnverksamhet och administration, men detta är svårare när man kommer upp i hierarkiska nivåer i organisationen. En chef har per definition administration (budget- och personalansvar, styrning och ledning) som huvudsakliga arbetsuppgifter, vilket därmed måste ses som dennes kärnverksamhet. Vad blir då administration i chefens arbete?

Ett vanligt sätt att genomföra arbetstidsmätningar på är att på förhand bestämma vad som ingår i det administrativa arbetet. Ofta kategoriseras sedan dessa arbetsuppgifter i *kärnverksamhet*, sådan som direkt riktar sig till klienten, brukaren eller avnämaren, *indirekt klientarbete*, till exempel dokumentation i samband med ärenden samt *övrig administration*.

Mer eller mindre administration?

Vad går det att säga om omfattningen av administration och hur förändringen ser ut?

Den sammantagna bilden är att det med stor sannolikhet är så att det administrativa arbetet ökar, och har gjort så sedan ungefär 1990-talets början.

Men det går helt enkelt inte att ange något kvantitativt mått på förändringen. De administrativa arbetsuppgifterna består till stor del av dokumentation, möten och kommunikation. Men variationen är stor beroende på vilken personal- eller yrkesgrupp eller vilken organisatorisk enhet som avses.

En förändring, förutom omfattning, är att administrativt arbete ingår som en del i alla typer av arbete. Yrkesstatistik visar att det finns färre sekreterare och kontorsassistenter som traditionellt arbetat med administration, men fler som administrerar som en del av sitt arbete. Detta är en del av en övergripande förändring av arbetslivet, som innebär att fler människor sysslar med ekonomi, försäljning och IT och mindre med tillverkning och industriproduktion. Arbetslivet har förändrats mot det administrativa hållet. Eftersom det samtidigt skapats nya administrativa yrkeskategorier kan en stor del av administrationen osynliggjorts i statistiken. Det finns färre administratörer men fler yrkesgrupper som sysslar med administration, och yrkesgrupper som traditionellt utfört kärnverksamheten sysslar allt mer med administration – en parallell utveckling.

Studier visar att en viss typ av administrativt arbete har ökat. Det är sådant arbete som har med ekonomi, redovisning, analys och uppföljning att göra. Det har skett ett skifte från administration till management (Forsell och Ivarsson Westerberg, 2010, 2014). I och med detta ”ideologiskifte” förändras synen på arbetet. När administration etiketteras som management ses den inte längre som en belastning för kärnverksamheten, utan tvärtom en förutsättning för den. Den som håller på med management är högkompetent och kvalificerad till skillnad från administratören. Detta sätt att tänka gör att man inte reflekterar över att det sker en administrativ tillväxt. I den mån man gör det menar man att det är nödvändigt för att effektivisera verksamheten. Det paradoxala inträffar att man ökar administrationen för att kunna minska densamma. Denna förändring kan benämnas ”professionalisering” av det administrativa arbetet eftersom administrationen i sig utvecklas till något som anses nödvändigt och nyttigt och som kräver specialistkompetens.

Den andra förändringen är att den traditionella typen av administrativt arbete, det vardagliga kontorsarbetet, allt mer görs av dem som arbetar i kärnverksamheten. Man blir sin egen sekreterare. En viktig anledning till detta går att finna i datoriseringen av arbetsplatsen, då nya datasystem och datarutiner används i stor omfattning på våra arbetsplatser. En direkt effekt är att varje anställd ägnar allt mer av sin arbetstid med datorarbete i olika former. Denna förändring kan benämnas ”amatörisering” eftersom kontorsarbetet tidigare utfördes av personal som var utbildade för detta.

En vanlig uppfattning är att nedskärningar i administrationen är möjlig och att man genom sådana effektiviserar arbetet. Men tidigare forskning visar att det finns en viss typ av administrativa processer som inte går att ta bort därför att de är helt grundläggande för organisationen, och därför flyttar det med nödvändighet till andra yrkesgrupper (Ivarsson Westerberg 2004). Det innebär att samtidigt som det troligen har skett en *ökning* av det administrativa arbetet, har det skett en *förskjutning* av administrativt arbete till de yrkesgrupper som arbetar i kärnverksamheten eller "i linjen". Detta som en direkt effekt av att besparingsåtgärder på många håll genomförts inom den offentliga sektorn i form av minskningar av den administrativa personalen. En annan diskussion som ofta dyker upp i detta sammanhang är skillnaden mellan bra och dålig administration, onödig eller nödvändig eller till och med ond eller god administration.

Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv är det svårt att påstå att administrationen är onödig, eftersom administrationen har som funktion att hålla ihop organisationen. Dessutom har administrationen andra viktiga funktioner som att se till att organisationen fungerar så smidigt som möjligt, skapa organisatoriskt minne, transparens och rättssäkerhet.

Vad som ligger till grund för uppfattningen om den onödiga administrationen är att det finns en tendens att administrativa processer uppfattas som alltför tillkrånglade och byråkratiska i negativ bemärkelse.

I förhållande till ovanstående diskussion om definitionen av administration, var den förekommer och hur den ska kategoriseras utgår SKL:s projekt ifrån att det handlar om 1:a linjens chefers administrativa arbete. Konsekvensen av detta urval är att man kan förvänta sig en bild där chefers arbetsuppgifter till stor del består av administration, eftersom detta är chefernas kärnverksamhet. SKL har också förutbestämt ett antal kategorier med administrativt arbete, vilket kan innebära att administrativa arbetsuppgifter kan falla bort eller missförstås vid tolkningen. Perspektivet som SKL:s projekt ska förstås utifrån är också att administration är viktig och nödvändig, men att det på många håll i kommunerna finns utrymme för att förenkla och effektivisera administrationen.

Nätverksprojektet

Projektets uppläggning från SKL:s sida går att beskriva i tre faser. En kartläggningsfas, en analysfas samt en genomförandefas. I kartläggningsfasen handlade det om att de ingående kommunerna skulle ta reda på vilken administration som utfördes, hur omfattande den är, varifrån kraven på administration kommer samt göra en bedömning om hur administrationen bidrog till kommunens nytta. I andra fasen skulle kommunerna analysera resultatet från kartläggningen för att komma fram till en handlingsplan som syftar till förenkling och effektivisering av administrationen. I genomförandefasen ska slutligen åtgärder vidtas.

Projektet var upplagt så att kommunerna träffades fyra gånger i Stockholm på nätverksmöten under ledning av SKL:s projektledare. Till dessa möten hade kommunerna "hemläxor", dvs att vissa arbetsuppgifter skulle genomföras och redovisas. Det skapades en elektronisk samarbetsyta för att dela information, där också hemläxorna skulle läggas in. Vid nätverksträffarna redovisade respektive kommun sitt läge i processen, och några exempel på administrativa processer som var möjliga att förändra lyftes upp. Vid träffarna kom också några inspel från andra kommuner och personer, till exempel från Helsingborgs kommun, från forskaren Eva Anskär samt från digitaliseringsenheten vid SKL.

Projektet anordnade också ett välbesökt seminarium på Kvalitetsmässan i Göteborg hösten 2017, som innehöll en föreläsning av forskaren Lisa Björk samt två kommunala chefer som redogjorde för sin arbetssituation med administrativa arbetsuppgifter. Ett seminarium hölls även vid Kommek i augusti 2018 där nätverksprojektet presenterades. SKL tog ut en kostnad om 15 000 kr för de deltagande kommunerna som dels bidrog till en del av kostnaderna för projektet, dels var ett sätt att knyta kommunerna till sig.

Kartläggningsfasen – att mäta 1:a linjens chefers administrativa uppdrag

Ett första steg i projektet var att göra en mätning av chefernas administrativa uppdrag. Denna typ av studier har en längre historia i form av *tidsstudier* av arbete. Studier av tidsanvändning brukar hänföras till Frederick W. Taylor och hans *Scientific Management* (2011), som gick ut på att med vetenskapliga metoder kartlägga utförandet av arbetsmoment, för att i nästa steg effektivisera dessa enligt det mest optimala och rationella tillvägagångssättet. På detta vis skulle organisationer kunna fungera bättre och effektivare. I Sverige var tidsstudier vanliga främst inom industrin åtminstone fram till 1960-talet (men förekommer fortfarande).

Men inte heller andra delar av samhällslivet var fredat för rationaliseringsrörelsen (De Geer 1978). Kontor möblerades för att kontorspersonalen skulle arbeta mer effektivt, och till och med kök designades för att hemmafrun skulle minimera sina rörelser och arbetsmoment när hon utförde "sina" sysslor.

Tidsanvändningsstudier är ofta förknippade med ett instrumentellt synsätt och strävan efter att effektivisera arbetsplatser utifrån ett ägar- och arbetsgivarperspektiv, och de har ofta rönt motstånd från dem som utsatts för dem. Exempelvis blev en variant av tidsstudier, det så kallade *MTM-systemet* (*measurement, time, movements*), en av de gnistor som tände den stora strejken i Malmfälten 1969 (Lidman 1969). Trots denna sida av tidsanvändningsstudierna kan sådana studier vara värdefulla hjälpmedel för att bättre förstå vad praktiskt arbete är. Från ledande organisationsforskare har hörts slagord om att åter föra in arbetet i studier av organisationer just därför att arbetet länge varit mer eller mindre frånvarande i organisationsteori (Barley & Kunda 2001). Inte minst kan det finnas ett värde i att kartlägga tidsanvändningen eftersom det kan synliggöra sådant arbete som annars inte syns eller upplevs som särskilt viktigt, något som är typiskt för administration och administrativt arbete. Administration utförs ofta rutinmässigt, det är ofta kopplat till andra arbetsuppgifter, och ofta är man inte medveten om hur mycket tid man använder till administrativt arbete.

Tidsanvändningsstudier i "modern tid" har främst genomförts på olika håll inom vård- och omsorgssektorn och skolan, där man bland annat undersökt läkares, sjuksköterskors, lärares, barnmorskors och diabetessköterskors arbetstidsanvändning. Ett exempel på studier av arbetstidsanvändning inom hälso- och sjukvården som särskilt kan pekas på är Komrevs (inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers) mätningar i början av 2000-talet av arbetstiden för läkare och sjuksköterskor. Studierna omfattade 12 akutkliniker och ett 50-tal läkares och drygt 700 sjuksköterskors vardag. Komrevs metod bestod av att personal själva fyllde i ett kartläggningsunderlag som innehöll 44 tidstyper/aktiviteter. Dessa sorterades under 6 huvudvariabler: direkt patienttid (själva omvårdnaden och behandlingen), patientadministration (journal skrivning, provsvarshantering), övrig indirekt patienttid (information till andra vårdenheter eller anhöriga, remissshantering), verksamhetsknuten administration (planering, möten, statistik), utveckling/utbildning/forskning samt övrig tid (ledtider, raster). Kartläggning kompletterades med en enkät och intervjuer i fokusgrupper. Iakttagelserna från Komrevs studier var att 38 % av sjuksköterskornas tid ägnades åt direkt patientarbete. Patientadministration där dokumentationen ingår tog 22 % av tiden i anspråk medan övrig indirekt patienttid omfattade 12 %. Den verksamhetsknutna administrationen uppgick till 4 % av tiden. I övrigt tog stödprocesserna där hantering av läkemedel, teknisk utrustning, städning, förrådsskötsel, kassaarbete och ledtider finns, i snitt 19 % av tiden och endast 5 % av tiden avsattes till att utveckla verksamhet och individ.

Läkarna å sin sida använde knappt 30-50 % av tiden till direkt patientarbete, medan ca 20 % fördelades mellan övriga åtaganden såsom utbildning, handledning, utveckling av rutiner, förberedelser m.m. Tiden därutöver ägnades åt patientknuten administration och indirekt patientarbete. Tidsåtgången för det administrativa arbetet varierade mellan såväl kliniker som mellan enskilda läkare. 30-50% av läkarens tid användes till administration och generell rådde stor frustration över att kraven på dokumentation ökat samt att innehållet i flera avseenden upplevdes som irrelevant. Man menade att det inte skapats några reella förutsättningar för att planera och genomföra det administrativa arbetet på ett bra sätt.

Även om helhetsbilden var likartad mellan de studerade klinikerna fanns det intressanta variationer. Det visade sig till exempel att kvinnokliniken, som var den klinik som ensamt och helt övergripande hade infört datajournal, hade störst andel patientdokumentation. Detta kan tolkas på flera sätt. Dels blev det dubbelarbete då en del av dokumentationen skedde både på papper och i datasystemet. Dels var journalsystemen för läkare och sjuksköterskor inte kompatibla med varandra. Därtill fanns det ett gemensamt patientadministrativt system som inte heller var kompatibelt med de övriga systemen.

Den sammantagna bilden av Komrevs studier är att det råder en splittrad och pressad arbetssituation för både läkare och sjuksköterskor. Både läkare och sjuksköterskor utförde en rad olika arbetsuppgifter som tidigare utfördes av annan personal, det som kan kallas administration och stödfunktioner. Till exempel gäller detta dokumentation, telefon, registreringsarbete, hantering av remisser, provsvar och andra dokument samt kökshantering, mat, städ, förråd och utrustning. Komrevs slutsatser var att det fanns en tung dokumentationsbörda på både läkare och sjuksköterskor. Det gäller såväl den dokumentation som rör den enskilda patienten som den dokumentation som hänför sig till patientadministrativ registrering, registerarbete, statistikinsamling och övrig verksamhetsknuten administration. Ofta förekommer dubbla dokumentationsprocesser mellan läkare och sköterskor och ofta är det administrativa arbetet behäftat med irrationella eller otydliga rutiner och ett outvecklat metodstöd. Den ovan refererade studien är ett signifikativt exempel på de tidsanvändningsstudier som genomförts. Oavsett om det gäller sjuksköterskor, lärare, läkare, poliser, socialsekreterare eller andra professionella eller semiprofessionella yrkesgrupper i den offentliga sektorn visar de senaste årens tidsanvändningsstudier i stort sett samma resultat även om omfattningen av främst dokumentation, möten och IT-användning har ökat.

När det gäller internationella studier om administrativt arbete visar så gott som samtliga att administrativt arbete av olika slag är en betydande del av vad till exempel läkare, sjuksköterskor och lärare gör, och i flera av studierna menar man att tiden för administrativa arbetsuppgifter ökar. Detta visar att den ökande administrationen, och möjligen omfördelningen av den, också är ett internationellt fenomen.

Chefers administrativa arbete har inte mätts på samma sätt i någon större utsträckning. En pionjär när det gäller studier av chefers praktiska arbete var Sune Carlsson som genomförde en studie av företagsledares vardag på 1950-talet (Carlsson 1951). I denna genre följde sedan flera studier som gav i stort sett samma slags resultat (Mintzberg 1973, Tengblad 2000). Studierna, såväl för femtio år sedan som i nutid, visade att chefernas arbetstid var uppdelad på många olikartade aktiviteter i en salig blandning mellan ingripanden i detaljfrågor och mer övergripande strategiska beslut. Sällan använde de mer än 10–15 minuter för varje ärende. Ofta dök också ärenden upp utan förvarning och hanterades *ad hoc*. Mycket av arbetet skulle kunna klassificeras som administrativt.

Detta stämmer väl med aktuella studier och utredningar om chefer och deras arbetsmiljö i offentlig sektor (Corin & Björk 2017, Arbetsmiljöverket 2018).

SKL:s kartläggning

I SKL:s nätverksprojekt utvecklades ett mätverktyg som tillhandahölls de deltagande kommunerna. Verktöget bestod av några på förhand angivna kategorier eller områden som definierades som administrativt arbete. Dessa kategorier var:

Personal/HR Löneadministration, anställning/avveckling, Rehab, medarbetarsamtal, Protokoll, förhandling, samverkan, rehab, kommunikation, utbildning, personalhandböcker, personalblanketter, personalstatistik, bemanning, lönerevision, personalboksut.

Ekonomi Budget, bokslut, verksamhetsplanering, uppföljningar av kostnader, rapporter, reglemente, fakturahantering, inventarieförteckning, ekonomisk statistik, finansiering, anläggningsreskontra, ekonomiska prognoser, ekonomisk redovisning.

IT-system Systemsäkerhet, informationssäkerhet, klassificering, helpdesk, beställningar, installationer, drift & underhåll, avtal, avskrivningar, hårdvara, upplägg licenser, policy, omvärldsbevakning (teknik)

Styrning/ Uppföljning Styrning/uppföljning av verksamhet utifrån mål, uppdrag, m.m. i kommunen styrkedja som rör kärnuppdraget. Det vill säga administration som rör:

Mål, verksamhets-/resultatuppföljning Styrdokument, mätningar/analys av verksamhet, nyckeltal, kvalitetsmätningar, kund-/brukarenkäter. Gäller kärnuppdraget i verksamheten, t.ex. undervisning, vård av äldre och har fokus på framförallt kvalitet och resultat.

Tvärsektoriell styrning Administration som rör tvärsektoriell styrning eller utvecklingsarbete som inte berör kärnuppdraget direkt utan mål och uppdrag som riktar sig till alla eller många verksamheter i organisationen, t.ex. miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet, etc.

Arbetsprocesser och kvalitetssäkring Planering, hantering av rutiner, schema, dokumentation, etc., för att löpande arbetsuppgifter på enheten ska fungera.

Övrigt Administration som inte innefattas i ovanstående.

Förutom den nedlagda tiden på administrativa arbetsuppgifter skulle cheferna ange vem som efterfrågar administration. Är det till exempel externa aktörer som myndigheter, eller är det kommunledningen som efterfrågar administrationen? Dessutom fanns det med en bedömningsmall där cheferna skulle ange vilken nytta de ansåg att administrationen hade, samt hur de tyckte att det fungerade.

Mätningen för de flesta kommunerna genomfördes under hösten 2017, genom att cheferna själva fick ange tidsåtgång samt göra bedömning av nyttan. Mätningen gjordes under två veckor. Cheferna uppmanades att registrera den utförda administration genom att notera hur många timmar som gjorts inom varje kategori. Instruktionen var också att sammanställa och fylla i varje dags uppgifter i slutet av arbetsdagen.

Alla kommuner använde sig av SKL:s mall förutom Mjölby som kom in lite senare i projektet. Vid en av nätverksträffarna kom Eva Anskär, doktorand i Linköping, och berättade hur hon gått tillväga för att mäta administration på vårdcentraler.

Mjölby inspirerades av detta och valde att skapa ett eget mätverktyg som inte på förhand kategoriserade administration. SKL gjorde sammanställning av mätningen i november/december.

Vad visade mätningarna?

Sammanlagt var det 33 chefer i sex kommuner som genomförde dagboksmätningen enligt SKL:s modell. Mätningarna visade att cheferna ägnade sig i genomsnitt 59 procent av sin arbetstid åt administration. Den del av administrationen som upptog mest av den tiden var personal- och HR-frågor, som upptog 32 procent av den administrativa tiden. Därefter kom det som benämndes arbetsprocesser och kvalitetssäkring till 17 procent följt av strategisk styrning 15 procent. IT-system tog endast knappt 6 procent av den administrativa tiden.

Varifrån kommer de administrativa kraven? I enkäten fick cheferna uppge vem som skapar eller efterfrågar administrationen. Mätningarna visade att de uppgav att de själva eller deras närmaste medarbetare stod för efterfrågan på administration i 56 procent av fallen följt av kommunledningen i 16 procent av fallen och nämnd eller centralförvaltning i 13 procent. Externa aktörer stod enligt cheferna enbart för drygt 5 procent när det gäller efterfrågan på administration. Det är alltså en stark uppfattning att det är kommunen själv som skapar och efterfrågar det mesta av administrationen, sammanlagt i 85 procent av fallen.

Det är intressant att cheferna i genomsnitt ägnar sig åt administrativt arbete i 59 procent av sin arbetstid. Men är den siffran förvånande? Det är möjligt att hävda att chefs roll är administrativ. Definitionen på att vara chef är normalt att de har personal- och budgetansvar, och med det ingår ett antal administrativa arbetsuppgifter. Samtidigt har de också ansvar för att bedriva en strategisk styrning och ledning, vilket också inbegriper administration. Vad som kanske är mer intressant är att de själva uppger att de är den största orsaken till administration. De skapar och efterfrågar administration för sig själva och andra i organisationen i 55 procent av alla fall. Det skulle vara intressant att fortsätta följa det administrativa arbetet i kärnverksamheterna, för att se hur mycket och vilken sorts administration som förekommer där och vad som skapar denna. En hypotes utifrån svaren i detta projekt är att chefer och den kommunala organisationen skapar och efterfrågar administration som rimligen också hamnar hos personalen i kärnverksamheten. Dessutom kan det vara så att det i kärnverksamheten efterfrågas mer administration från externa aktörer och system, eftersom de har att förhålla sig specifik lagstiftning och tillsynsmyndigheter, som till exempel Socialtjänstlagen, Skollagen, Skolinspektionen och IVO för att ta områdena socialtjänst och skola som exempel.

När det gäller Mjölby kommuns mätning visade den lite annorlunda, beroende på att man valde att konstruera en egen variant som baserades på arbetsuppgifter istället för fördefinierade kategorier. Man delade upp arbetsuppgifterna i direkt arbete med barn/vårdnadshavare (möten, samtal), indirekt arbete med barn/vårdnadshavare (dokumentation, myndighetskontakter etc) samt övriga arbetsuppgifter. I de övriga arbetsuppgifterna ingår administration som är kopplad till ekonomi, personal, IT, lokalfrågor, möten etc. Resultatet från Mjölby visar att personalfrågor och möten står för den största delen av tiden, i genomsnitt 27 respektive 29 procent av tiden. Det direkta arbetet med barn eller vårdnadshavare var 11 procent och den indirekta 13 procent. Alla övriga arbetsuppgifter, varav de flesta av administrativ karaktär uppgick således i genomsnitt till 24 procent.

Analysfasen

Tanken var att tidmätningen skulle vara underlag för en mer kvalitativt inriktad analys där administrativa processer som ansågs problematiska skulle utgöra grunden för handlingsplanen för att effektivisera och förenkla. Men det visade sig svårt att utläsa vad som egentligen var problematiskt utifrån mätningen och enkätresultaten. För det första var det en brokig bild som visades upp. Trots att cheferna kom från samma förvaltningar i samma kommun kunde variationen vara stor i hur mycket tid de lade ned på olika delar i det administrativa arbetet, oberoende tycktes det, av hur mycket administrativt stöd de hade. Här kan man misstänka att tolkningen av definitionen av administration varierade mellan cheferna. Dessutom kan det ifrågasättas hur noggrant Excel bladen fylldes i.

Slutsatsen i projektet och bland de deltagande kommunerna var att mätningen var tvungen att kompletteras med en fördjupad undersökning. De flesta kommunerna valde att gå vidare med intervjuer av de chefer som deltagit i tidmätningen. Erfarenheterna var att cheferna kunde precisera och fördjupa sina tankar om vad för slags administration som de ansåg vara krånglig och möjlig att effektivisera. Några kommuner valde att kalla till en workshop där deltagande chefer samt företrädare för kommunen fanns med. Detta resulterade i ytterligare konkreta exempel på sådan administration som ansågs problematisk. På så vis kom kartläggningsfasen och analysfasen att överlappa varandra.

Fyra kommuners projekt - exempel

De fyra kommuner som besöktes och där intervjuer genomfördes med kommunens projektgrupp var Eslöv, Mjölby, Kungsbacka och Sävsjö. De övriga tre kommunerna låg tidsmässigt något efter, och hade inte påbörjat fördjupningen och analysarbetet före sommaren 2018. När det gäller Essunga var administrationsprojektet en del av en större omorganisation av hela kommunens administration, och den projektledare som drev projektet slutade. Det innebär att Essungas projekt inte låg i fas med de andra kommunerna, och det var oklart hur projektet skulle drivas vidare. Nedan följer kortfattade redogörelser för de fyra kommunernas projekt, baserat på intervjuer, samtal och deltagande i nätverksmöten och i ett par workshops.

Eslöv

Uppdraget att driva projektet om effektivare administration kom från kommunledningen som utsåg projektdeltagarna. Eslövs projektorganisation bestod av fyra personer. Det gavs inga extra resurser eller budget för projektgruppen. Det förväntades att de skulle delta och driva projektet inom ramen för sina respektive tjänster.

Uppdraget var oklart till en början och bestod i huvudsak av den PDF-fil med inbjudan som SKL skickat ut. Förväntningarna från projektgruppen var att SKL skulle tillhandahålla någon metod eller verktyg för förenkling av administration. Men detta var inte fallet. Efter första nätverksmötet svävade man därför i osäkerhet kring vad man förväntades göra. Det som fanns var en mall för tidmätning av chefers administration. Det fanns en viss tveksamhet i projektgruppen efter första nätverksmötet, men Eslövs kommunledning tyckte att projektgruppen skulle ge det en chans till. Mätningen genomfördes med femton chefer som valdes ut av kommunens ca 120. Dessa valdes ut utifrån i första hand representation från de stora förvaltningarna, till exempel olika enheter inom barn- och omsorgsförvaltningen. Dessutom valdes de som hade haft tydliga åsikter om administration.

Mätningens resultat visade upp en spretighet, och var svår att dra slutsatser ifrån. Det fanns emellertid en allmän uppfattning bland cheferna i kommunen att man gör för mycket av administrativa arbetsuppgifter. Enligt mätningen och intervjuerna som genomfördes därefter menade sju chefer att det ökat under senare år, medan sex ansåg att det låg på samma nivå. Man talade mycket om krångliga administrativa processer, eller *loopar*, som innebär att ärenden går runt i organisationen, och att man skapar arbete för varandra. Stuprör och administrativa buggar i systemet var andra metaforer som användes för detta.

Den främsta funktionen med tidmätningen var egentligen att de deltagande cheferna började reflektera kring sitt eget arbete och vad de egentligen gör på jobbet. Därför följdes mätningen upp med intervjuer, och det var efter intervjuerna som projektgruppen insåg hur intressant och potentiellt nyttigt projektet kunde vara. Intervjuerna fördjupade diskussionen och saker kom upp på bordet. Slutsatsen var att synliggörandet av administrativa processer måste ske i flera steg. Dels någon form av självreflektion, som kan bygga på en mätning av arbete, dels en fördjupning där de deltagande får möjlighet att uttrycka sina tankar och funderingar kring administrativa arbetsprocesser.

Det finns en legitimitetsaspekt med att driva denna typ av enskilda projekt, som handlar om att motivera sin existens. I Eslöv hade man fördelen av att kommunledningen tog initiativet och gav projektgruppen uppdraget att driva processen framåt. Detta direkta stöd krävs för att projektet ska kunna vara mer långsiktigt och projektgruppen ska kunna känna att arbetet de bedriver har legitimitet i organisationen. Men det behövs också att man visar resultat. Här pratades det om att plocka ”långt hängande frukter”, dvs. åtgärda uppenbara felaktigheter av mer enkel art där man snabbt kan påvisa en förbättring. Detta måste sedan kommuniceras till övriga organisationen, och kan motivera att projektet bedrivs. Projektgruppen menade att det i många fall handlar mer om en kulturförändring. Denna förändring skulle bestå i mer samarbete och underlättande av varandras arbete istället för att tänka på den egna enheten eller förvaltningen. Kommunen upplevdes fungera som om den vore åtta olika företag, med liten koppling till varandra. För att ett projekt av denna karaktär ska vara framgångsrikt behövs det mer av samarbete och samförstånd mellan förvaltningarna å ena sidan, och mellan central förvaltning och sak förvaltningarna å den andra. Kommunikation och information sågs som nyckelfaktorer för detta.

Två långt hängande frukter togs tidigt upp i projektet. Dels inventeringen av möbler där rutinen helt togs bort eftersom den inte fyllde någon funktion, dels parkeringsavgifter för kommunens egna bilar. Problemet var att kommunens personal betalade parkeringsavgifterna själv när de var ute på jobb, och skickade sedan in dem till ekonomikontoret för att få tillbaka utläggerna. Detta skapade en onödig administrativ loop eftersom det var kommunen själv som ansvarade för parkeringsplatserna. Idén var att man istället skulle ge alla kommunens bilar ett generellt p-tillstånd istället för att avgifterna ska skyfflas runt mellan kommunens förvaltningar och skapa administrativt arbete.

Detta har emellertid stött på problem eftersom det ska fattas beslut i kommunstyrelsen om nyttjande av parkering, då det inte får heta parkeringstillstånd. Parkeringstillstånd är förbehållet de söker hos kommunen för t.ex. funktionshinder. Eslövs kommun har emellertid utfärdat fri tvåtimmarsparkering med p-skiva på särskilda plaster i centrum för alla.

Något som nämns som en stor förbättringspotential är IT-systemen. Särskilt är det ett lönehanteringssystem som kallas *Besched* som togs upp i Eslövs kommun. Frågan är vad IT-problematiken består av, och om det går att lösa med utbildning i systemen? IT-systemen ger upphov till mycket frustration. Cheferna klagar på svåra fackuttryck, många klick och rutor att fylla i.

En diskussion i projektgruppen handlade om vad projektet skulle resultera i. Det primära var inte att räkna hem det i kronor och ören, utan mer att det ska bli enklare för medarbetare. Man kan till exempel i förlängningen få bort stressen och sjukskrivningar, och få nöjdare medarbetare. Den fortsatta processen i projektet kommer att fokusera på möteseffektivitet och bemötande samt bland annat en genomlysning av skolassistentorganisationen. Dessutom ska man arbeta med hur förbättringsförslag inom kommunen ska hanteras.

När det gäller samverkan inom ramen för SKL:s projekt och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna upplevde Eslövs projektgrupp att det varit sparsamt med sådant. Detta beror på att kommunerna sinsemellan är så olika, att de befunnit sig på olika ställen i processen och tänker genomföra helt olika effektiviseringsprojekt, vilket gör att lärande och utbyte mellan kommunerna är litet.

Mjölby

Mjölby kom in lite senare i projektet än de andra kommunerna. Det kom mail från SKL till kommunchefen om att delta i maj 2017, och Mjölby anmälde sig då. Projektgruppen i Mjölby hade stark förankring i kommunledningen, eftersom frågan redan var identifierad där. Det blev därför ett uppdrag som kommunfullmäktige beslutat – en administrationskartläggning som utgick ifrån chefers bristande tid och bristande pedagogiskt ledarskap. SKL:s blev i detta sammanhang en form för kommunens ambitioner. Förväntningarna inför deltagandet i SKL:s nätverk var att få tankar och idéer från andra kommuner, och kanske få uppslag till att hitta andra arbetssätt.

Något som fick stå som symbol för Mjölbys arbete var en bild över processkartläggningen av hur resebeställningar går till i kommunen, vilket kunde göras på flera olika sätt och innebära mer eller mindre administration beroende på vilket sätt som användes.

Projektgruppen tilldelades inga extra resurser förutom deras egen arbetstid inom ramen för tjänsterna. Ett mål var också att göra en utvärdering av själva projektformen, för att kunna ta fram en metod att använda i andra förvaltningar.

Det som skilde Mjölby från de andra kommunerna var att man konstruerade en egen tidsmätningssmall. Denna var inspirerad av en forskare som mätt tiden på vårdcentraler med fokus på administration, och som medverkade på en av nätverksträffarna. Även om mätningen var mer detaljerad och anpassad till förskolan, var erfarenheten även i Mjölby att mätningens främsta användning var att få igång en reflektion och diskussion om hur arbetstiden används. En fråga var till exempel om hur möten som kategori skulle registreras. Möten innehåller allt möjligt, från konkreta verksamhetsfrågor till renodlad administration. Just möten visade sig ta upp en stor del av arbetstiden. I övrigt var den samlade bilden splittrad. En reflektion som gjordes var att den tid som lades ned på IT-frågor inte upptog någon större andel tid i mätningen trots att det talades mycket om IT och de problem som är kopplade till IT-systemen. Svårigheten med mätningen gjorde att Mjölby kompletterade med intervjuer och workshops.

Mjölby använde sig av forskare från Linköpings universitet för att intervjua cheferna och analysera resultatet. Man genomförde ett analysseminarium med forskarna där även fem förskoladministratörer deltog, och där deras syn på utvecklingsarbetet kom fram. Det ledde fram till att en punkt i handlingsplanen blev att ”tydliggöra roller och arbetsuppgifter för administratörerna”.

Resultatet av projektet blev en handlingsplan med 28 prioriterade aktiviteter. Några av dessa var redan påbörjade och kopplade till andra utvecklingsarbeten inom kommunen, och ytterligare några väntade på genomförande. Men under sommaren var flera av aktiviteterna påbörjade. Exempel på aktiviteter var att skapa bättre rutiner för rekryteringsprocessen på lokal nivå, då personalfrågor var en kategori som upplevdes krånglig. En annan aktivitet var att ändra i ett datasystem som skickade påminnelser till användarna (cheferna) mitt i natten, vilket upplevdes som stressande.

Mjölby gjorde också en beräkning på hur många timmar man lagt ned på projektet. Projektledaren hade lagt ned ca 115 timmar, medan de övriga projektmedlemmarna tillsammans hade lagt ned 100 timmar, förutom tid för möten och träffar.

Precis som i Eslöv kom diskussionen upp om vilket resultat som skulle åstadkommas med projektet. En huvudfråga var att effektivisera och snabba upp olika processer. En annan förhoppning var att det skulle höja kvaliteten och leda till att mer tid skulle kunna användas till utveckling. Möjligtvis kan tiden omfördelas så att den används mer till verksamhet istället för administration. Förbättring av arbetsmiljö för cheferna var också en önskan, och i förlängningen att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare.

När det gäller nyttan av SKL:s nätverk och samarbete med andra kommuner var det främst att se likheter och se andra kommuner med samma problematik. Det skedde inga aktiva kontakter med de andra kommunerna vid sidan av nätverksträffarna. Ett problem var att kommunerna var av olika storlek och karaktär. Uppfattningen om ledningen av projektet var att SKL styrde lagom mycket, och erbjöd stöd och kontakter. Erfarenheten från andra liknande projekt var att man styrt inriktningen för hårt, men att detta var ett bättre sätt. En synpunkt var att SKL skulle kunna matcha de kommunerna som kommit ungefär lika långt och hade samma problematik mot varandra på ett bättre sätt. En sak för SKL att fundera över är hur projektet kommuniceras, och hur man ska använda den digitala projektytan som kallas *samarbetsrummet* mer aktivt. En brist som flera kommuner, inklusive Mjölby, pekade på var att det saknas goda exempel på hur man kan gå tillväga.

Kungsbacka

I Kungsbacka togs initiativet av den person som blev projektledare. Hon reagerade på SKL:s Inbjudan och lobbade mot sina chefer att genomföra projektet. De två områden som låg närmast till hands var skolans värld och byggprocessen. Men förväntningarna från kommunen kändes ganska höga till en början. Det talades om ”administrativa revolutioner” och förhoppning om att komma med en ”magic box”.

Utgångspunkten i projektet var att administration är onyttigt, och att den har ökat. Mycket beror det på tillkommande verksamheter som systemadministration och support, men också ökade krav på inrapportering och sammanställning av information. Samtidigt handlar administration också om att ha ordning och reda, vilket i sig ger mer administration.

Gentemot medborgaren är det emellertid svårt att försvara en ökning av administrationen (även om den skulle bidra till bättre ordning och reda), medan strävan efter effektivisering och minskning av administration är en fråga som ger ökat förtroende.

När det gäller tid och resurser för projektet var detta en del av den ordinarie tjänsten. Den enda extra kostnaden som projektet fick var resorna till nätverksträffarna i Stockholm samt den avgift som SKL tog ut för deltagande. Tiden upplevdes vara en begränsande faktor, såväl för projektmedlemmarna som för de chefer som deltog i studien. Det hade varit bättre med mer tid för fördjupade intervjuer och analyser, mycket beroende på cheferna som upplevdes vara hårt belastade.

Mätningen av arbetstiden genomfördes under hösten 2017, vilket liksom för de övriga kommunerna blev ett underlag att reflektera över. Det var sju chefer som genomförde mätningen, tre från vård- och omsorg och fyra från förskola. Resultatet från dessa visade att HR-området är det största hos alla. Det verkade inte finnas något samband mellan administrativt stöd och mängden administration. Projektgruppen tyckte det var svårt utifrån mätningarna att plocka ut vad de skulle jobba vidare med. Reflektionen var att det hade varit bra med ett uppstartsmöte med ordentlig information till de som deltog i mätningen. Det var svårt att få fram något tydligt resultat, men de chefer som deltog tyckte det var bra med dagboksmätningen. Mätningen gav upphov till många frågor. Men en förutsättning för att kunna reflektera och vara med i diskussionen, var erfarenheten i Kungsbacka (precis som i de andra kommunerna), att man genomfört mätningen och därefter gör någon sorts kvalitativ studie. I Kungsbacka kompletterades mätningen med en rundringning (telefonintervju) som genomfördes av en person.

Därefter genomfördes en workshop där cheferna fick prata om vad de hade upplevt, och som gav mer kött på benen. Utifrån denna workshop upprättades en lista på ett antal olika processer som bestod mycket av personal/HR-relaterade frågor. Samtidigt som detta kom upp från administrationsprojektet pågick flera liknande diskussioner på centrala HR-avdelningen i kommunen. Det var tre processer som utkristalliserades. Den första handlade om gränsdragningen mellan HR och ekonomi där cheferna schemalägger personal. De läggs på ett kostnadsställe och cheferna kollar att det blir rätt. Dels får de kontrollera, dels görs korrigeringar, men problemet är att de inte slår igenom. Så frågan är vad som händer i processen?

Den andra är avvikelshanteringen inom vård- och omsorg som upplevs vara komplex och krånglig. Frågan är vad det var som upplevdes krångligt? Är det en systemteknisk fråga, en kunskapsfråga eller en processfråga?

Den tredje processen som identifierades låg också inom HR-området och handlade om chefens dokumentation över sina anställda. Vem ska göra den, och ska den ligga lokalt eller centralt? En idé var att göra ett informationspaket där rutiner fanns nedskrivna för att nya chefer skulle kunna komma snabbare in i jobbet. Erfarna chefer upplevdes vara tryggare i sin administrativa hantering medan nyare chefer upplevde en större osäkerhet.

En fråga var hur man skulle följa upp de åtgärder som vidtogs. Vad är ett relevant resultat av förbättringsarbetet? När det gäller korrigeringar var en möjlighet att räkna antalet korrigeringar, hur många som slagit igenom före och efter åtgärden. Att göra en enkät om hur cheferna upplever förändringen kan vara ett annat tillvägagångssätt.

Det fanns en liten besvikelse på SKL:s projektledning som man ansåg var bra i början men lite mer passiv i slutet. Samtidigt samspelade det med hur timingen såg ut i de deltagande kommunernas projekt, och de resultat som rapporterades därifrån. En synpunkt var att det kunde ha varit mer styrning och krav, vilket delvis går emot vad Mjölby tyckte. Kungsbacka kände att de inte fick någon bra jämförelse och samarbetspartner eftersom de större kommunerna hoppade av i inledningen. Samarbetet med andra kommuner blev bättre med tiden, men bristen på direkta kontakter samspelar med bristen på tid i allmänhet för projektet. Förväntningarna på SKL var att det skulle finnas en tydlig modell eller metod från början.

Tanken i Kungsbackas projektgrupp var att de skulle komma så långt som möjligt, och kanske hitta någon metod som de kunde använda sig av fortsättningsvis. När slutrapporteringen skulle ske ville de kunna redovisa vad som går att få ut av projektet. Insikten fanns att de inte skulle kunna hitta hur hela administrationen i Kungsbacka kunde effektiviseras (dvs. inga administrativa revolutioner), utan mer resultera i en vägledning/handlingsplan för fortsatt arbete. Den plan som fanns i Kungsbacka var att gå vidare med de tre områden som identifierats och göra en uppföljning av vad dessa har lett till. Eventuellt skulle man se över ifall det behövdes ett nytt system för avvikelshantering. Målet är att avsluta projektet under hösten/vintern 2018, och därefter leverera en rapport till kommunledningen som det går att dra lärdomar av. Idén är att fortsätta med projektet i enlighet med devisen "Ett Kungsbacka". Kommunledningskontoret har uttryckt ett stort intresse för projektet, vilket gör att projektgruppen känner sig ha ett stort förändringsmandat.

Sävsjö

Bakgrunden till att Sävsjö deltog i SKL:s projekt var att det redan pågick ett antal processer i kommunen i samma riktning. Inbjudan till projektet kom i rätt tid och kunde hakas på dessa. Utgångspunkten var man inom kommunen sett en organisation som präglades alltför mycket av "stuprör", och som istället borde präglas av idén om "hängrännor". Detta innebär bland annat att man måste se över sina administrativa processer. Kommunen hade också tillsammans med grannkommuner köpt in ett nytt dokumenthanteringssystem som innebar att organisationen och processerna påverkades. Den tredje anledningen var att det fanns signaler om att första linjers chefers arbetsmiljö var utsatt. Det fanns dessutom ett övergripande uppdrag från kommunstyrelsen om att effektivisera administrationen för att spara pengar, då man såg att det ekonomiska utrymmet för kommunen kommer att bli mindre i framtiden. Projektgruppen i Sävsjö bestod av kommunchefen och två övriga medarbetare. Detta tillsammans med uppdraget från kommunstyrelsen gjorde att projektet var ordentligt förankrat.

Mätningen av administration genomfördes inom barn och ungdoms- och socialförvaltningarna. Det kom in sammanlagt 23 svar på enkäten. Dessa kompletterades därefter med intervjuer av 30 av kommunens 34 chefer. Erfarenheten av enkäten var liksom för de andra kommunerna att istället för att se på de exakta resultaten, se på den övergripande bilden. Det fanns troligen flera typer av mätfel och tolkningar som gör att resultatet i sig blir svårtolkat. Kommunchefen hade ett uppstartsmöte med information till alla chefer innan enkäten skickades ut, där också definitionen av administration diskuterades. Gensvaret var positivt från cheferna. Mätningen visade att det generellt var personalfrågor som tog mesta delen av den administrativa tiden. Det som definierats som chefernas kärnuppdrag, den strategiska styrningen, hanns inte med.

En sak som förvånade var att tiden för IT och IT-system upptog så liten andel av tiden, trots att det är IT och problem med datasystem som diskuteras mest och ger upphov till stor frustration. Vissa saker som tar mycket administrativ tid, till exempel mailhantering, fanns inte med i mätningen, men togs upp i de efterföljande intervjuerna.

En annan sak som man reflekterade över i Sävsjös projektgrupp var att på frågan om vem som efterfrågar administration, trodde de att det skulle visa att kraven kom från externa aktörer. Det var därför förvånande att de flesta angav att den största delen kommer inifrån kommunen. Tolkningen var att cheferna hade svårt att se varifrån de administrativa kraven kommer, och tror att de själva driver detta. Utifrån mätningen fanns heller ingen koppling mellan hur mycket administrativt stöd som finns och tiden för administration. En insikt från mätning och intervjuer var att arbetssätt och administrativa rutiner är starkt personbundet.

Så småningom landade projektgruppen i fyra olika spår som de skulle gå vidare med; tekniska IT-system, anställningsförfarandet, fakturahanteringsprocessen samt översyn av administrativa processer.

Inom IT-området skulle man ta fram alla de tekniska problem som man angett i kartläggningen och som kunde åtgärdas snabbt. Dessutom skulle man se över manualer och anvisningar i befintliga system, för att förenkla och förtydliga ännu mer. Detta eftersom ett problem handlar om att det finns många olika system, och att kommunens medarbetare är sällananvändare. När det gäller anställningsförfarandet var målet att förenkla processen. En sådan förenkling var till exempel att ta bort anställningsprövningen som görs centralt, och istället delegera den fullt ut till cheferna. Fakturahanteringsprocessen handlade om att införa fler e-fakturor och allmänt arbeta med att se över rutiner i ekonomisystemet. Översynen av administrativa processer föranleddes bland annat av införandet av ett nytt dokumenthanteringssystem. En del av detta beskrevs som "långt hängande frukter", som kunde tas bort och förenklas relativt snabbt.

En diskussion som fanns i kommunen var en oro för att man genom förenkling och effektivisering skulle ta bort administratörer. Även om alla är positiva till att minska administrationen finns det också en sysselsättningsaspekt i denna typ av arbete. En ytterligare aspekt är att kommunen är liten, vilket gör att olika tjänster, uppdrag och uppgifter är sammantvinnade med varandra. Detta innebär att man samtidigt kan ha en tjänst som administratör i en förvaltning, men också ha som uppdrag att administrera inom något särskilt annat område. Det kan vara svårt att minska administration och ta bort processer då det ofta är hårt personbundet.

En annan diskussion som inte är unik för just Sävsjö är den centrala inverkan som IT och IT-system har i det administrativa arbetet. Även om mätningen i stort inte visade att IT upptog särskilt mycket tid, så kommer talet om IT igen i alla delar. Troligen registrerades den administrativa tiden utifrån syftet med vad som gjordes med tiden (t.ex. personalfråga), trots att den största delen upptogs av att använda sig av IT-system för detta arbete. Man talar allmänt om krångliga system, att många system innebär dubbelarbete, onödig tid och stressmoment. I Sävsjö har man nyligen anställt en digitaliseringsstrateg för att ansvara för sådana frågor. När det gäller SKL:s projektledning menar man från Sävsjö att det var flera saker man fått hjälp med. En sådan var den modell för mätning som togs fram med definition på vad administration är.

Det gav projektgruppen något att utgå ifrån vid diskussion med cheferna. Det var också bra att det fanns hemläxor till nätverksträffarna, vilket bidrog till att projektet gick framåt. För kommunen kom detta i rätt tid och spelade in i andra processer som redan var på gång.

Slutsatser och lärdomar

I alla kommuner (i alla organisationer) finns upplevda problem med en allt för stor och krånglig administration (eller onödigt omständliga processer). Mätningarna som genomfördes bland cheferna i de deltagande kommunerna visade att detta var en stor fråga. Det går att konstatera att administrationssamhället i allra högsta grad finns. Det är en samhällstrend att mängden administration ökar och omfördelas. I detta projekt har enhetschefer varit i fokus, och det är uppenbart att mycket administrativa arbetsuppgifter hamnar på dessa, men administration hamnar också på personalen i kärnverksamheterna.

Det fanns många metaforer för när administrationen upplevs fungera dåligt. Administrativa loopar var ett återkommande uttryck som innebär att olika delar i organisationen/kommunen skapar arbete för andra. Det har ju också att göra med stuprören där styrningen går uppifrån och ned i varje förvaltning, men där det kanske saknas förbindelser på tvären i organisationen. Administrativa buggar handlar mer om att det i olika processer går att förenkla eller förbättra någon rutin, att vissa processer stannar upp eller att ansvarsfördelningen är oklar. Ett ytterligare uttryck är administrativa ”skav” som mer innebär att rutiner och processer inte löper på så smidigt som man anser att de borde göra.

Tidigare forskning visar att första linjens chefer är särskilt utsatta. Det finns många krav som ställs från olika intressenter, såväl externt som internt i organisationen. Detta leder till vad forskare har kallat för ett ”korstryck” (Lundberg Rodin 2010), som i många fall leder till en ökad administrativ börda för cheferna. Detta är också vad SKL:s projekt visar. Mycket talar för att cheferna är särskilt utsatta för många administrativa krav. De ska ha hand om många olika slags frågor, och inte minst personal/HR-frågor tar mycket tid och kraft.

Gör en kartläggning av administration

Det är nödvändigt att göra en ordentlig kartläggning/undersökning av vilken administration som anses krånglig och onödig. Det är lätt att skylla stress, tillkortakommanden och misstag på administrationen när något inte fungerar i organisationen. Administration är ibland ett skällsord som förknippas med onödig byråkrati och omständliga processer. Men samtidigt är man inte riktigt på det klara med vad man egentligen gör på sin arbetstid, eller vad som orsakar krånglet. En lärdom från projektet är därför att det behövs en ordentlig mätning/kartläggning av administrativa arbetsuppgifter för att faktiskt se vilka arbetsuppgifter som utförs, och få deltagarna att reflektera över vad som görs och varför man gör arbetsuppgifterna.

Komplettera mätningen med kvalitativa metoder

En lärdom förutom att det är viktigt att mäta den administrativa tiden, är att det krävs fördjupade undersökningar för att komma åt vilka administrativa processer/aktiviteter som är problematiska. Detta beror för det första på att det är svårt att definiera vad som menas med administration. Även om det formulerades en definition som gällde för projektet finns det samtidigt egna subjektiva uppfattningar om vad som är administration. För det andra är mätverktygen trubbiga.

Mätningen bygger på självrapportering av arbetstiden, vilket innebär att noggrannheten i registreringen är avgörande för vad resultatet blir. Det är svårt att komma ned på en sådan detaljnivå att det är möjligt att göra en total kartläggning av administrativa arbetsuppgifter. Särskilt svårt är det eftersom administrativt arbete har karaktären att det pågår i parallella processer samtidigt, att det avbryts av andra aktiviteter samt att det ingår inom ramen för andra arbetsprocesser (se Aili & Brandte 2006). Alla dessa metodproblem till trots är erfarenheten från kommunerna att mätningen är nödvändig för att få de deltagande cheferna att börja reflektera över vad arbetstiden används till. Som någon av projektgrupperna sade, är mätningen ett sätt att ställa om tankarna hos cheferna – att få ett nytt ”mind-set”.

Invändningar mot den modell som användes i projektet var att kategorierna var alldeles för breda och ibland svåra att förstå. Ett exempel på detta är kategorin ”tvärssektoriell styrning” som var svår att tolka. En annan svårighet var hur vissa aktiviteter skulle registreras. Ett exempel som återkom var hur möten skulle kategoriseras. Om möten i sig är exempel på tvärssektoriell styrning, eller beroende på vad mötet handlade om så kunde det kategoriseras som personal/HR eller ekonomi. Och för att komplicera det ytterligare: om man vid mötet förde anteckningar, var det att anse som en annan sorts administration? Mjölby projektgrupp modifierade mätverktyget med inspiration av en föreläsning som gavs vid ett av nätverksmötena, där Eva Anskär från Region Östergötland berättade om hur hon gått tillväga vid kartläggning av administration på vårdcentraler. Istället för att på förhand bestämma administrativa kategorier som ekonomi, HR, IT osv, användes själva arbetsaktiviteterna som registerposter. Fördelen med detta tillvägagångssätt är att tolkningen av administrationsbegreppet inte fördefinierad, utan görs i efterhand. Missförstånd och tolkningsproblemen minskar då det är betydligt enklare att förstå de konkreta aktiviteterna än de mer abstrakta processerna. En svårighet var också att komma ned på sådan konkret nivå som aktiviteter när de först måste översättas till en övergripande kategori. Om man dessutom fyllde i mätverktyget efter någon timme eller kanske till och med i slutet av dagen, kan det vara svårt att komma ihåg vad man egentligen gjorde vid varje tidpunkt.

En insikt är att mätningen bör inledas med ett ordentligt uppstartsmöte där det sker en genomgång av vad man vill åstadkomma, hur mätningen ska genomföras och hur administration definieras.

Mätresultaten blev därmed enbart en fingervisning och en grov indelning av hur arbetsfördelningen såg ut för cheferna. Resultaten skilde sig också åt såväl mellan chefer i den egna kommunen som mellan kommuner. Det var svårt att med utgångspunkt i mätningarna dra några mer generella slutsatser om administrationen och hur chefernas administrativa stöd påverkar omfattningen av administration.

Mätningarna bör därför kompletteras med någon form av kvalitativ undersökning. Denna undersökning kan ske i form av intervjuer, workshops, deltagande observationer var för sig eller i kombination. Flera av kommunerna genomförde djupintervjuer av de chefer som först hade gjort mätningen. Resultaten från intervjuerna blev mer användbara i projektens arbete eftersom de då fick konkreta exempel och mer nyanserade resonemang om vad som upplevdes som hinder och problem. Men detta hade, menar de som gjorde intervjuer, inte varit möjligt utan att först genomföra mätningen. Ett par av kommunerna följde upp intervjuerna med en gemensam workshop där ansvariga från kommunen också deltog.

Personallfrågor dominerar, IT-frågor är mest frustrerande

Lärdomar från tidmätningarna är att det tycks vara personal/HR-frågor som upptar den största delen av den administrativa tiden. Likaså tycks IT-systemen ge upphov till mest frustration, trots att de inte angivits uppta särskilt mycket av arbetstiden. Frustrationen kan ha grund i mängden system som ska hanteras, som ofta har olika inloggningar. Det kan också handla om att många är sällananvändare av systemen, vilket gör att det går åt tid och energi för att få saker att fungera, var man ska klicka och vilka manövrer som ska göras i systemen. I de kommuner som ingick i detta projekt var det oftast system för personaladministration och avvikelserapportering som nämndes. Storleken på frustrationen och missnöjet har inte nödvändigtvis samband med mängden administration. Det kan vara ganska små administrativa saker som ökar stressen och frustrationen, vilket gör att det kan vara enkla åtgärder som avhjälper stora upplevda problem. Ett exempel är IT-system som kommer med påminnelser på obekväma tider om att något ska göras. Detta var en av de åtgärder som genomfördes i Mjölby kommun, att ta bort dessa påminnelser. Ett annat sådant exempel är att skapa en gemensam inloggning till de IT-system som används, s.k. "single sign on" – en till synes enkel åtgärd för att minska frustrationen kring väntetider och lösenordshantering.

De flesta anser att kraven på administration kommer inifrån

En idé som finns om varför det administreras så mycket är att det kommer krav från externa aktörer som vill ha rapporter, redovisningar, planer, ansökningar, uppgifter osv. Enligt mätningen skapas emellertid det mesta av administrationen av den egna kommunen. Om detta stämmer betyder det att man "äger" den största delen av de administrativa processerna själv. Det finns dock ett frågetecken ifall de som svarat på denna fråga uppfattar varifrån de ursprungliga kraven på administration kommer. Kanske är det så att det upplevs som om kraven kommer från den egna organisationen och dem själva i och med att kraven förmedlas, översätt och medieras via andra aktörer, organisationer och system?

Förankra projektet hos kommunledningen

En lärdom från projektet är att det krävs en ordentlig förankring för projektet, gärna hos kommunledningen. Ett sådant här projekt blandar in många andra personer i kommunen. Här var det enhetschefer som var målgruppen. De är redan överhopade med arbete, vilket innebär att det krävs en bra motivering för att de ska ägna tid åt detta. Dels ska de själva registrera sin arbetstid och sina arbetsuppgifter, dels ska de intervjuas och helst delta i workshops för vidare diskussioner och reflektioner.

Tiden är en knapp resurs

Att tiden är en knapp resurs gäller även för dem som arbetar i kommunernas projektgrupper. När det gäller projektgruppen som håller i arbetet är det viktigt att de får ägna sig åt detta som en del av sitt arbete. Riskerna är annars att de ska göra detta också vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter, vilket gör att man inte når lika långt med projekten som man skulle kunna. En insikt är att det tar tid och krävs mycket arbete med att få med deltagande förvaltningar och dess chefer, genomföra tidmätningar, sammanställa resultat, delta på nätverksträffar, genomföra fördjupade intervjuer, identifiera problemområden, ha workshops med deltagarna, informera ledning och övriga förvaltningar i kommunen, utarbeta handlingsplaner, genomföra förändring, mäta och utvärdera resultat, skriva slutrapport och slutsatser och avrapportera till kommunledning. Det handlar också om att markera att projektet är viktigt.

En rekommendation för framtida liknande projekt är därför att se till att projektgruppen får möjlighet att genomföra sitt arbete och få tillräckligt med tid (och budget) avsatt för detta.

Avgränsa projektet

Det kan vara bra, och kanske till och med nödvändigt beroende på kommunens storlek, att avgränsa projektet till att börja med. Risken är annars att projektet blir för stort. Det är lätt att ha en alltför hög ambitionsnivå, att helt enkelt vilja göra lite för mycket på en gång. Det är därför klokt att börja med till exempel en förvaltning för att sedan föra över/utvidga till andra. Ett par kommuner hade också som syfte att ta fram en metod som sedan kunde användas i andra delar av kommunen.

Vilken typ av projekt är det som drivs?

Det är viktigt att fundera igenom innan starten av projektet vad för slags projekt detta är. Vad ska den insparade tiden/kostnaden användas till? Även om den övergripande idén är att förenkla och effektivisera, kan det finnas flera olika aspekter och perspektiv på projektet. Andra syften kan vara att uppnå en bättre arbetsmiljö genom att minska stressen hos cheferna, eller att öka kvaliteten i ärendehandläggning när processer förenklas och arbetsmoment ges mer tid.

Tänk på utvärdering innan

I enlighet med ovanstående är det också viktigt att redan innan eller i början av projektet tänka på utvärdering utifrån vilka aspekter som projektet syftar till. Det är viktigt att visa vad som åstadkoms, och kommunicera detta genom att kunna redogöra vilka vinster som görs. Idén i detta projekt är ju att man genom mätning och kartläggning ska landa i en handlingsplan där man vidtar åtgärder för att förenkla och effektivisera administrationen. Men det beror på vad man vill uppnå, vad man ska åstadkomma och vilka relevanta mått det finns för att visa vad som åstadkoms? Är det insparad tid, är det färre avvikelserapporteringar, är det mindre antal korrigeringar, är det ökad arbetsglädje etc.

Plocka de lågt hängande frukterna först

Det är många projekt som konkurrerar i kommuner, vilket gör att det kan vara svårt att engagera övriga förvaltningar i kommunen. Det kan vara svårt att förstå nyttan med just detta projekt. En strategi för att visa på nyttan är därför att tidigt i projektet hitta någon administrativ process som upplevs onödig och belastande, där man med relativt enkla medel kan åtgärda problemet. Ett begrepp som återkommit i detta projekt hos flera av kommunerna för detta är att det finns ”lågt hängande frukter” som fyller denna funktion. Genom att börja med dessa kan man visa för andra förvaltningar och kommunledning att projektet bidrar till nytta för kommunen.

Tänk långsiktigt och kommunövergripande

Administrativt arbete är inte begränsat till vissa förvaltningar, utan finns i hela kommunen på alla nivåer. Dessa projekt har haft enhetschefer i fokus och avgränsat sig till en eller två förvaltningar. Ett sådant projekt är bara början på arbetet. Det är bra att dokumentera sitt arbete i syfte att gå vidare med andra delar av kommunen. En rekommendation från detta projekt är därför att tänka kommunövergripande och långsiktigt.

Tydlig kommunikation, bättre lärande mellan kommuner och goda exempel

Det finns också några slutsatser och lärdomar som rör projektledningen och dess roll. Alla kommuner hade synpunkter som de ville framföra om vad SKL kunde tänka på ifall ett likande nätverksprojekt skulle komma att bedrivas igen. För det första behöver projektledningen bli mer tydliga i sin kommunikation om förväntningar och vad som ska åstadkommas. Det var flera som efterfrågade mer precisa instruktioner och till och med något färdig modell eller metod, ett ”verktyg”, som kunde tillhandahållas till deltagande kommuner. Även om ett sådant verktyg inte finns så efterfrågades en tydligare plan med steg, faser, krav och förväntningar.

För det andra önskade de deltagande kommunerna ökade möjligheter till lärande av varandra i processen. Delvis har detta att göra med att kommunerna uppfattar sig vara av olika storlek och karaktär, men det handlar också om att skapa förutsättningar för ökat utbyte och lärande mellan kommunerna. Ett sådant skulle kunna komma till stånd genom en hårdare styrning i att till exempel para ihop kommuner med likartade förutsättningar och problem med varandra.

För det tredje efterlyste kommunerna goda exempel från liknande projekt eller från kommuner som genomfört någon typ av förenkling eller effektivisering. Detta kan vara en framtida uppgift att samla sådana erfarenheter i en ”exempelbank” som går att ta del av.

För det fjärde att ge ett mervärde genom föreläsningar och handledning. Flera kommuner pekade på att nätverksmötena måste hålla hög kvalitet med intressant och relevant innehåll. Man vill gärna ha idéer, inspiration och feedback med sig hem från sådana möten.

Vidare frågeställningar

De projekt som bedrivits i kommunerna har haft stora likheter med varandra, men skiljer sig samtidigt på vissa punkter. Mycket handlar det om att kommuner har olika förutsättningar för sin verksamhet. Det finns emellertid några bredare frågeställningar som väckts under följeforskningsprojektets gång, och som lämnas vidare till framtida studier. Dessa är:

- Var kommer de administrativa kraven ifrån, vilken administration ”äger” kommunen själv?
- Vilken roll spelar IT-systemen för det administrativa arbetet, och är en ökad digitalisering en lösning på administrativt krångel?

Som avslutning av denna rapport, utifrån slutsatserna och lärdomarna av följeforskningsprojektet, skisseras nedan en metod i tio steg för att driva ett projekt som syftar till att förenkla och effektivisera administration.

10 steg för att kartlägga och effektivisera administrativa processer

Baserat på erfarenheterna från de deltagande kommunerna skisseras nedan en metod som kan vara framgångsrik för att kartlägga och effektivisera administrativa processer enligt följande:

1. Framtagande av ett mätverktyg/dagbok som är anpassat till deltagarna/målgruppen.
2. Inledande kartläggning/mätning av administration där deltagarna registrerar administration i en ”dagbok”. Denna mätning föregås av ett uppstartsmöte där syftet med mätningen presenteras och där information ges om hur arbetstiden ska registreras.

3. Uppföljande intervjuer med deltagarna. Sammanställning av intervjuer.
4. Workshop där resultaten presenteras följt av en gemensam diskussion. Vid workshopen bör ansvariga/kommunledningen vara representerade.
5. Baserat på vad som kommit fram i mätning/intervjuer/workshop upprättas en lista på de administrativa processer som upplevs problematiska.
6. Analysera. Varifrån kommer de administrativa kraven, ligger arbetsuppgifterna på rätt nivå, görs de av rätt funktion?
7. Upprätta en handlingsplan., det vill säga vad som ska uppnås, hur det ska uppnås och vad som krävs för detta (tid, resurser). Varje del i handlingsplanen bör ha en ansvarig.
8. Fundera igenom redan innan hur utvärdering ska ske, det vill säga vad som ska mätas/bedömas, vem som ska göra detta etc.
9. Genomför handlingsplanen.
10. Avrapportera, följ upp, utvärdera.

Referenser

- Aili, C. & Brandte, G. (2006), *Kvalificerande arbete: Lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Allvin et al. (2006), *Gränslöst arbete – socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet* Stockholm: Liber.
- Arbetsmiljöverket (2018), *Första linjens chefer i vård och omsorg*. Projektrapport 2015/051464.
- Augustinusson, Sören & Brynolf (2009), *Rektors ledarskap. Komplexitet och förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Barley, S. & Kunda, G. (2001), Bringing work back in. *Organization Science*, 12 (1), s. 76–95.
- Brüde Sundin, Josefin (2008), *Vad gör rektorn hela dagarna?* Lund: Studentlitteratur.
- Corin L, & Björk, L. (2017), Job demands and job resources in human service managerial work – An external assessment through work content analysis. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Januari 2017.
- Carlson, S. (1951), *Executive behaviour: A study of the work load and the working methods of managing directors*. Stockholm: EFI.
- De Geer, H. (1978), *Rationaliseringsrörelsen i Sverige: Effektivitetsidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*. Stockholm: SNS.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik (2010), *Statens kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2010), Den osynliga administrationen. I G. Nilsson (red.), *Ekonomistyrningshandboken*. Stockholm: Bonnier utbildning.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2014), *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. (2012), *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004), *Papperspolisen: Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: EFI.
- Kommittédirektiv, Dir 2016:51, *Tillit i styrningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Komrev (2002), *Läkares och sjuksköterskors användning av tid i vården*.
- Lidman, S. (1969), *Gruva*. Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Lundberg Rodin. M. (2010), *Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer*. Förvaltningshögskolans rapport 114. Göteborg.
- Mintzberg, H. (1973), *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.

Statskontoret (2000), *Staten i omvandling*. Rapport 2000:15. Stockholm.

Statskontorets (2016), *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24. Stockholm.

Taylor, F.W. (1911), *The principles of scientific management*. New York: Harper.

Tengblad, S. (2000), *Verkställande direktörer i arbete*. GRI rapport 2000:11. Göteborg:
Handelshögskolan.