

Nätverk för ledare av heltidsprojekt

UTVÄRDERING AV EN NÄTVERKSMODELL

Förord

Kommuner och regioner ställs ständigt inför nya utmaningar. Ibland går de att lösa med standardiserade strategier som fungerar bra för de allra flesta. Men ofta är utmaningarna komplexa och lösningarna måste anpassas till lokala förutsättningar, behov och resurser.

Kompetensförsörjning är en utmaning som berör alla kommuner och regioner, oavsett om man har 300 eller 50 000 anställda. Varje år behöver välfärden rekrytera 50 000 nya medarbetare. Det är en utmaning som inte kan lösas med standardiserade mallar.

Sedan 2016 har arbetsgivarpolitiska avdelningen på Sveriges Kommuner och Landsting arbetat med nätverk där deltagarnas erfarenheter står i centrum och diskuteras gemensamt. Tanken har länge funnits att denna typ av nätverk också skulle kunna fungera bra i andra sammanhang. Vi har därför gett professor emeritus Lennart Svensson vid Linköpings universitet, uppdraget att utvärdera nätverksmodellen och komma med förslag på hur modellen kan utvecklas.

I utvärderingen konstaterar Lennart Svensson att denna nätverksmodell som bygger på sidokontakter och gemensamt lärande, innebär en intressant och alternativ strategi för hållbar utveckling.

Vi hoppas att utvärderingen kan inspirera andra som också arbetar med eller har planer på att driva utvecklingsprojekt i nätverksform. Både när det handlar om SKL:s stöd till sina medlemmar och vid olika former av utvecklingsarbete inom eller mellan kommuner och regioner.

Arbetet med SKL:s Heltidsnätverk leds av Lars-Ove Brander, projektledare och Charlotta Undén, förhandlare på avdelningen för arbetsgivarpolitik.

Stockholm mars 2018

Agneta Jöhnk

Avdelningschef

Avdelningen för arbetsgivarpolitik

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Bakgrund och syfte	5
Syftet med utvärderingen	6
Metod och genomförande	7
Om arbetet med heltid – förutsättningar och möjligheter	8
Resultat	11
Uppfattningar om nätverken – allmänt	11
Vad kan göras bättre för deltagarnas del?	15
Arbetet i den egna kommunen	17
Om jämställdhet	20
Om samverkan med Kommunal.....	21
Hur kan nätverken ytterligare förstärka arbetet i kommunerna?.....	22
En diskussion och en blick framåt	24
Referenser	30

Bakgrund och syfte

Heltidsfrågan är sedan 2016 en av SKL:s prioriterade frågor.

SKL arbetar därför bland annat med nätverk för att stödja projektledare med uppdrag att införa en heltidsorganisation där heltidsarbete är norm. Lennart Svensson, professor emeritus vid Linköpings universitet har fått uppdraget att göra en utvärdering av denna satsning.

Rätten till en heltidsanställning har diskuterats under många år, framför allt ur ett medarbetarperspektiv. Det arbetsgivarpolitiska perspektivet har handlat om att bli en attraktiv arbetsgivare genom att medarbetarna får arbeta så mycket – eller så lite – de vill.

I november 2015 beslutade SKL:s kongress att SKL ska verka för att fler medarbetare inom kommuner, landsting och regioner ska ges möjlighet att arbeta heltid. Ett viktigt skäl är att minska rekryteringsbehovet genom att ersätta deltidanställningar med heltidsanställningar och deltidarbete med heltidsarbete.

I enlighet med Huvudöverenskommelsen med Kommunal, HÖK 16, ska alla arbetsgivare, med utgångspunkt från verksamhetens behov och resurser, ha en plan för hur andelen medarbetare som arbetar heltid ska öka (senast 2017-12-31).

SKL:s stöd till medlemmarna består i huvudsak av

- Nätverk för ledare av heltidsprojekt.
- Stöd och rådgivning till medlemmarna i arbetet med att ställa om till en heltidsorganisation.
- SKL:s arbete med heltidsfrågan inom ramen för det partsgemensamma projektet som SKL driver tillsammans med Kommunal – Heltidsresan www.heltid.nu. Konferenser, workshops, en hemsida med lärande exempel, mallar, metoder och arbetsplatsmaterial är en del av detta arbete.

Modellen innebär att nätverken träffas fyra gånger per år, under två år, och sedan avslutas. Det första heltidsnätverket, som startade i mars 2016, har träffats åtta gånger och avslutades i november 2017. Det andra nätverket är också avslutat. Det tredje, fjärde och femte nätverket pågår.

Fokus för nätverken är erfarenhetsutbyte och idéutveckling kopplat till de lokala heltidsplanerna. Till nätverken bjuds det in experter som kan föreläsa om de olika frågeställningar som nätverksdeltagarna vill fördjupa sig i.

I den mån det är möjligt ska nätverkens arbete dokumenteras och spridas så att fler av SKL:s medlemmar kan dra nytta av nätverken.

Nätverken ska bidra till att kommuner och regioner blir framgångsrika i sin strävan att göra heltidsarbete till norm i sina verksamheter.

Syftet med utvärderingen

Utvärderingen ska undersöka följande:

- Hur har nätverken fungerat för deltagarna? Har de varit välorganiserade, informativa, klargörande, stödjande, stimulerande och nyttiga i arbetet på hemmaplan? Har deltagarna haft inflytande över genomförandet och innehållet i träffarna? Har erfarenhetsutbytet fungerat öppet och jämlikt?
- Hur har balansen mellan ”att prata och göra” varit? Har fokus varit på information och reflektion eller på att åstadkomma förändring i det egna arbetet på hemmaplan?
- Vad har hänt i hemorganisationen efter nätverksträffarna? Finns det stöd från ledning och politiker för arbetet med heltid? Har deltagarna i nätverket kunnat få stöd från andra personer i nätverket och/eller från SKL i arbetet på hemmaplan?

Metod och genomförande

Utvärderingen bygger huvudsakligen på intervjuer med deltagarna i nätverk ett och två samt ansvariga inom SKL. Totalt har 38 intervjuer genomförts (36 deltagare i de två första nätverken samt två av de ansvariga på SKL). De har skett via telefon och har tagit en halv timme att genomföra. Frågorna har handlat om följande:

- Hur man har upplevt nätverken (innehåll, arbetsformer, ledning med mera)
- Vad man fått ut av nätverken för egen del (stöd, kunskaper, tips, kontakter med mera)
- Har man kunnat använda lärandet i sin egen organisation för att införa och utveckla heltidstjänster och heltidsarbete?
- Hur är arbetet i kommunen med heltid organiserat och vad betyder det för att tillgodogöra sig erfarenheterna från nätverket?
- Vilket stöd har deltagarna haft från ledning och politiker för arbetet med heltid?

Intervjuer har även gjorts med ansvariga inom SKL. Fokus har då varit på bakgrund, syfte, utveckling över tid och förslag på hur erfarenheterna kan tas om hand.

Intervjuerna har varit strukturerade och har utgått från frågeområdena ovan, men deltagarna har kunnat kommentera, göra utvecklingar och göra egna tolkningar.

En preliminär version av slutrapporten har skickats ut till deltagarna och ansvariga för kommentarer och synpunkter. Synpunkterna har arbetas in i slutrapporten.

Material från SKL och egen dokumentation från nätverken har gått igenom och refereras till i rapporten. Det gäller även den parallella partsgemensamma satsningen på heltidsresan, som också har berörts i intervjuerna.

Om arbetet med heltid – förutsättningar och möjligheter

En avgörande fråga för utvärderingen av nätverken är hur man ska se på möjligheten till heltid och hur en strategi för att genomföra den kan se ut. Ett synsätt är att det är en enkel och okomplicerad fråga som kan lösas med informationsinsatser och beslut uppifrån. I så fall krävs inga lärande nätverk mellan kommunerna, utan mer av tydliga beslut, tidsgränser, detaljplaner och informationsinsatser.

Intervjuerna har tydligt visat på motsatsen, nämligen att heltidsfrågan är komplicerad, fylld av intressekonflikter och motsättningar samt mycket krävande att genomföra. Förutsättningen för att lyckas långsiktigt är att utgå från lokala förutsättningar, att pröva sig fram, att agera samlat och långsiktigt i kommunerna och med stark partssamverkan. Det är ett entydigt budskap från intervjuerna.

Varför är frågan så komplicerad? Jo, ett genomförande påverkar hela organisationen och alla anställda. Införandet av en heltidsorganisation påverkar scheman, nattpersonalens arbete, helgtjänstgöring, det egna arbetsområdet, delade turer med mera. Även de som redan arbetar heltid och de som inte önskar gå upp till heltid blir berörda. Det kan förklara ett lokalt och tidvis mycket starkt motstånd mot förändringen. En förändring som kan få negativa konsekvenser på hur individer löst frågan om hemarbete och barnomsorg – det man brukar kalla livspusslet. Förändringen kan också innebära att man måste arbeta i ett större område och träffa flera brukare. Vinsterna i form av en bättre ekonomi och bättre pension är kanske inte framträdande i stunden för alla eller avgörande för hur man ser på frågan. Kortsiktiga överväganden och att lösa praktiska problem blir viktigare än att se till helheten och långsiktigheten. Många anställda upplever problem med att arbeta heltid på grund av arbetstyngd och belastning.

Intervjuerna ger ett starkt och tydligt budskap om hur arbetet med heltid kan drivas. Det måste byggas på lokala förutsättningar, ges tid, innefatta en omfattande kommunikation med anställda och chefer. I de allra flesta fall krävs extra resurser, åtminstone under en övergångsperiod.

”Det går inte att trycka på en modell som passar alla. Vi måste utgå från de lokala förutsättningarna. Det är mycket som måste fungera, samarbetet mellan avdelningar, scheman, helger osv.”

”Det går inte att ha en tidsplan när alla ska ha heltid. Då blir det bara något man gör för att visa upp. Det måste få ta tid om alla ska vara med på riktigt.”

För att införa heltid som fungerar långsiktigt krävs att organisationen görs om och att kulturen förändras. Det måste vara naturligt att utgå från heltidsarbete och förutsättningar för att orka arbeta heltid måste finnas.

”Det är många kommuner som säger att de bara har heltider, men det syns inte vilken bas de utgår från och hur många som är tjänstlediga. Det är en skillnad mellan att vara anställd på heltid och att arbeta heltid.”

”Heltid är inte lösningen. Det blir en effekt av organisationsförändringen.”

”Man kan inte jobba med heltid i en deltidorganisation.”

”Det är ju en kultur som måste brytas. Det är svårt med de äldre, men även de yngre som kommer in skolas in i deltid som vikarier. De lär sig att de kan trixa med sina scheman och bli lediga med kort varsel. Det är väl en naturlig reaktion i en organisation som inte är gjord för heltid.”

Frågan om heltid innehåller alltså verkliga dilemman, som inte enkelt går att lösa på ett entydigt och likartat sätt för alla inom en bestämd tidsram. Det handlar om personalens intressen kontra brukarnas. Olika personalgruppers relation sinsemellan – till exempel mellan natt- och dagpersonal. Det handlar också om att kommunen måste göra satsningar på kort sikt för att få vinster på lång sikt – till exempel i form av bättre rekryteringsmöjligheter, goda arbetsvillkor och att kunna erbjuda vård under hela veckans och dygnets alla timmar. Den underliggande frågan – som kom upp i många av intervjuerna – är hur arbetet kan utvecklas så att personalen orkar och vill arbeta heltid. I den frågan ingick en undran om varför kvinnors och mäns arbetsvillkor skiljer sig åt så mycket. Finns det här en viktig förklaring till varför kvinnor arbetar mer deltid? Har en annan förklaring att göra med hur kvinnor och män prioriterar arbetsliv kontra hem och fritid?

Komplexiteten i heltidfrågan gör att det heller inte går att hitta enkla mått som speglar utvecklingen över tid på ett rättvisande och relevant sätt. Det finns sådan statistik, men den kan vara svår att använda – både i jämförelser inom och mellan kommuner samt när det gäller utvecklingen över tid. I den här utvärderingen görs därför inte någon sådan statistisk analys. Däremot är det ett arbete som SKL håller på med för landets alla kommuner och som förfinas hela tiden.

Att alltför starkt fokusera på den procentuella ökningen av andelen heltidsanställda eller andelen heltidsarbetande kan bli begränsande och skapa tidspress i genomförandet. Det är mer värdefullt att dokumentera hur ett systematiskt och partsgemensamt arbete med att skapa organisatoriska förutsättningar för heltidsarbete genomförs som kan leda till mer hållbara förändringar för både anställda och brukare. Ska man göra jämförelser mellan och inom kommuner krävs ett väl grundat underlag. Det är kanske mer fruktbart att se hur arbetet i respektive kommun fortskrider och hur det backas upp av ledning och politiker, samt vilka stödresurser och vilken ekonomi som finns för detta arbete?

Att arbeta hållbart med heltidsfrågan är därför till stora delar en organisations- och ledningsfråga. Det är något som berör hela organisationen – ledarskap, rutiner, scheman, arbetsinnehåll, arbetsfördelning, vikarieanskaffning med mera. Det krävs mod och vilja för att genomföra förändringar som olika grupper kan uppleva som negativa. Heltid handlar inte bara om vård och omsorgsarbete,

utan om alla förvaltningar. Vissa verksamheter – till exempel LSS och lokalvård – kan lätt ”hamna under radarn”, som någon uttryckte det i en intervju. I många kommuner finns denna insikt om vikten av en helhetssyn och en bred lösning över förvaltningsgränserna. Det är möjligt att nätverken har påverkat och förstärkt denna insikt som var tydligt artikulera.

”Ska man jobba långsiktigt med heltid måste man se till hela organisationen och styrningen av resurserna. Det leder över till en mer tillitsfull styrning.”

”Nu kopplar vi ihop heltid med arbetet med delaktighet och hälsa. Allt hänger ihop.”

”Det handlar om en kulturförändring. Vi måste förklara hur heltiden hänger ihop med ekonomi, ledarskap och delaktighet. Vi måste utgå från brukarnas behov.”

Utvecklingsarbetet måste få ta tid, menar de allra flesta av de intervjuade.

”Vi hade ett år av förberedelse. Vi ville rusta chefer, få igång olika arbetsgrupper och formulera nya arbetssätt. Sedan implementering på en enhet. Men grunden var att ledningen och politikerna stod bakom beslutet om heltid. Det vi inte lyckades så bra med var att få med personalen. Vi skulle ha behövt lägga mer krut på dialog och olika Facebookgrupper.”

Mot bakgrund av det som sagts ovan om komplexiteten i frågan blir det naturligt att arbeta med nationella lärande nätverk som en strategi för utveckling av heltidsarbete som norm. I ett nätverk kan deltagare utbyta erfarenheter med varandra och diskutera utifrån lokala förutsättningar och politiska målsättningar. Kompletterande expertkunskap kan föras in och SKL är med som en sammanhållande ledare och nod. Kopplingen till Huvudöverenskommelsen (HÖK 16) och det partsgemensamma arbetet med Kommunal är en annan naturlig del i arbetet med heltid.

Nätverk kan ses som en lämplig utvecklingsstrategi, men den avgörande frågan är hur nätverken har fungerat – både när det gäller individernas eget lärande och när det gäller kommunernas arbete med heltid.

I det följande presenteras resultatet av intervjuerna – dels för deltagarnas eget lärande, dels för kommunernas arbete med heltidsfrågan. Resultatet analyseras och diskuteras i respektive del och förslag på förbättringar tas upp. I en avslutande del diskuteras mer allmänt strategin med nätverk och möjligheten att utvidga denna till andra områden inom SKL.

Resultat

I detta avsnitt redovisas resultaten av utvärderingen. Det handlar om vad deltagarna tycker om nätverken och vad de har fått ut av dem för egen del. Det handlar också om vad de har kunnat använda från nätverket i sitt eget arbete med heltid i kommunerna. I denna del berörs även hur man arbetar med heltidsfrågan i kommunerna och vilket stöd projektledaren haft från ledning och politiker. Utvärderingen har dock inte till syfte att studera kommunernas arbete med heltid, men denna fråga kom ofta upp i intervjuerna när det gäller deltagarnas möjligheter att omsätta sina lärdomar från nätverket i praktiken.

Uppfattningar om nätverken – allmänt

Utvärderingen ger en i stort sett entydig och mycket positiv bild av hur deltagarna har upplevt nätverken för egen del.

Alla är som helhet nöjda. De allra flesta är mycket nöjda med hur nätverken har fungerat och vad de har fått ut av dem. Innehållet har varit bra och omväxlande. Man har kunnat påverka vad som ska tas upp vid nästa tillfälle och val av föreläsare. Erfarenhetsutbytet har varit den del som uppskattats mest. Arbetsformerna har varit öppna, jämlika och tillåtande. Ledningen och administrationen av nätverken och förberedelserna av träffarna har skötts på ett professionellt sätt.

”Det har varit fantastiskt bra att få träffas på det sättet. Jag har inte de nätverken för egen del. Nu har jag 25 personer jag kan vända mig till med frågor när jag behöver.”

”Jag är väldigt nöjd. Det blir intressant med dom man får lära känna, olika teman varje gång, man kunde prata med andra kommuner, dryfta hur det gick där, några har kommit hit på studiebesök.”

”Det har varit jättebra, oerhört bra, har fått ett nätverk, kan bolla med kolleger, höra hur andra har gjort, se vad som fungerat, knyta kontakter med andra som driver samma frågor, se att det går upp och ned.”

”Nätverket skapade en medvetenhet. Frågan blev större och tydligare genom diskussionerna i nätverket. Det var bra att få kontakter och se att det fanns många olika lösningar.”

”Vi kan vara med i olika nätverk, men då pratar man ju om allt där. Här var det fokus på en fråga. Det går inte att läsa om hur någon gjort eller att maila varandra om man inte har träffats. Det handlar om att dela med sig, om man mött på motstånd, att tipsa varandra.”

Deltagande har varit högt på nätverksträffarna och när någon inte har kunnat delta har man ofta skickat någon annan från kommunen. Det tyder också på att man uppskattat och värdesatt träffarna, trots långa resor och en lång arbetsdag. Några personer har återkommit och deltagit i ett senare nätverk.

Finns det då ingen kritik mot nätverken? Jo, alla är inte lika nöjda och tillfreds med alla inslagen. Det fanns ett fåtal personer som inte var nöjda med innehållet i vissa delar eller med delar av upplägget. Dessa personer hade kommit lite längre i sitt arbete på hemmaplan, ville ha lite annat innehåll och delvis andra arbetsformer. Det är något som tas upp i det följande. De som var kritiska i dessa avseenden var dock medvetna om svårigheten att få ett nätverk att fungera för alla, där erfarenheter och förutsättningar varierade mellan deltagarna.

”SKL har nog gjort så gott man kunnat. Vi har ju kunnat påverka inför varje gång. Samtidigt är vi ju så olika. En del har kommit långt i sitt arbete. De flesta finns i små kommuner, andra i stora. Vissa har starkt stöd av ledning och politiker hemma, andra inget stöd alls. Det är svårt att få till något som passar alla. Vissa vill ha mer handfasta regler och metoder, andra mer fördjupning i en fråga.”

Här kommer en lite mer utförlig presentation av svaren från intervjuerna.

Innehåll

Deltagarna var på det hela taget nöjda med innehållet. Man tyckte att det hade varit av hög kvalitet, relevant, varierat och anpassat till kommunernas skilda förutsättningar.

”Det har varit bra föreläsare. Det har gett en fördjupning.”

De delar som framförallt lyfts fram i intervjuerna är de mer praktiskt inriktade inslagen.

”En gång handlade det om schemaläggning. Det var väldigt nyttigt och det kunde vi direkt använda i kommunen.”

De önskemål som fanns om förändringar handlade framför allt om att fokusera mer på metoder vid införandet, förankringen hos ledning och anställda och ekonomin vid genomförandet. Några personer betonade starkt vikten av att det fanns fördjupade inslag om arbetsmiljö, kvinnors arbetsvillkor och heltid som norm (se vidare nedan).

Genomförande

Deltagarna anser att nätverksträffarna har varit väl organiserade och med en professionell ledning och administration. Det har funnits en variation när det gäller arbetsformer som gjort att mötena känts intressanta. Utsträckningen i tid och antalet träffar har bedömts positivt.

”Det har varit bra föreläsare. Det har gett en fördjupning.”

”Det har funnits möjligheter att utbyta erfarenheter och lära av varandra. Det har varit den bästa delen.”

Nätverket har träffats fyra gånger per år, totalt åtta gånger. Närvaron har varit hög. När någon inte har kunnat delta, har en kollega kunnat vara med. Omfattningen och tiden (två år) har bedömts som rimlig.

”Vi måste träffas så ofta, annars tappar man i kontinuitet. Det är bra att det pågår i två år. Då hinner man lära känna varandra.”

”Genom att vi har setts under två år, har vi kunnat följa utvecklingen i olika kommuner. Vi har kunnat se att arbetet har stannat upp ibland, men att det ändå gått vidare.”

”Det har varit lagom ofta, vi har kunnat smälta intrycken och jobba på hemmaplan mellan träffarna.”

Det alla betonade som en styrka var möjligheten för deltagarna att påverka innehållet i och upplägget på träffarna.

”Ledningen har varit väldigt lyhörda för våra önskningsar. Vi har kunnat komma med förslag och vi har fått förbereda och ta ansvar för olika träffar.”

Det fanns också vissa kritiska synpunkter på hur nätverken genomförts från enstaka personer. De ville ha en tydligare styrning och ett mer kvalitetssäkrat innehåll.

”Erfarenhetsutbytet får man mycket på köpet, vid raster och så. Det behöver man inte ägna så mycket tid åt. Det kan också struktureras bättre så att tiden används optimalt.”

Plattformen för information och kommunikation (Projektplatsen) har fungerat, tycker många. Den har gett tillgång till uppgifter inom respektive nätverk och den har uppfattats som tillgänglig och lättöverskådlig. Den information som har lagts ut där har varit användbar, men kommunikationen mellan deltagarna sinsemellan och med SKL har varit begränsad.

Ledning

Av erfarenhet och forskning vet vi att nätverk är svåra att organisera och leda. Det krävs samordning, ledning och administration för att ett nätverk ska fungera på ett jämlikt, öppet och lärande sätt. Nätverk är en frivillig samarbetsform som förutsätter trygghet, struktur och att alla kan komma till tals. Saknas dessa förutsättningar uppstår missnöje och deltagandet uteblir.

I de båda studerade nätverken har det funnits en tydlig ledning, administration och samordning av träffarna.

”Ledningen har fungerat väl. Det har inte varit för styrt. Man har inte kvävt nätverken.”

”SKL har varit lyhörda, anpassat innehållet och ändrat under gång. Vi hade mer av utbyte sista året.”

”Det har varit en bra balans mellan olika delar. Vi har fått vara med och påverka mycket. SKL har varit väldigt inlyssnande på våra önskemål.”

”Det går inte utan ledning. Det är bra att SKL håller i det. Vi behöver någon som tar ansvar, håller i helheten, styr in på rätt ställen, ser till att det kommer bra föreläsare.”

De allra flesta tycker att ledningen av nätverken har fungerat väl genom att SKL har balanserat styrning med öppenhet. Man har inte presenterat färdiga lösningar eller modeller, utan betonat att kommunerna måste hitta fram till dem på egen hand och med stöd av andra.

”Jag var med i det första nätverket, då ville jag ha lösningar på scheman och annat, som vi kunde tillämpa i kommunen. Nu är jag med i ett senare nätverk, och då har jag insett att det inte finns enkla lösningar, utan att vi måste komma fram till det själva. Det handlar om vilken mognad man har när man går in i detta.”

Det har funnits goda möjligheter att påverka innehåll och upplägg. Första träffen gick vi igenom situation i respektive kommun och i planeringen utgick man från de behov och önskemål som fanns hos deltagarna.

”Vi har diskuterat vad som ska komma upp och kunnat komma med förslag på innehåll.”

”Det har funnits en lyhördhet från SKL:s sida. De har lyssnat på oss och försökt få dit intressanta föreläsare.”

Några personer efterfrågan en lite starkare ledning av SKL i vissa situationer.

”Det blev negativt mot facket, vi satt och gnällde. Då borde SKL satt ned foten och sagt att det är något ni får lösa på hemmaplan.”

”Vi kunde ha haft mer fördjupade diskussioner om arbetet i vissa kommuner i stället för att gå igenom vad vi gjorde i alla kommuner vid varje träff. Vi hade kunnat dela upp gruppen och fokuserat på vissa frågor. Det hade givit mer.”

”Det hade varit bra med en tydligare struktur där man följt hela processen – från kartläggning, beslut, förankring, analys, schemaläggning, uppföljning.”

Värdet av att lära och få stöd av andra deltagare

Deltagarna har haft olika förutsättningar för sitt arbete med att driva ett komplext och motsägelsefullt utvecklingsarbete. Det har gjort det särskilt viktigt att kunna lära av och få stöd av kolleger i andra kommuner. Det fanns en trygghet i nätverket som var viktig, särskilt för dem som hade svårt att få uppbackning och rätt förutsättningar i den egna organisationen.

”En del har varit ensamma i kommunerna, andra har ingått i grupper, men alla har vi haft behov av att träffa andra och att utbyta erfarenheter.”

”Vad jag har fått ut av nätverket, det är att få träffa andra och diskutera, inte att man börjar med en motfråga så fort man säger något.”

”Det viktiga har varit att bygga kontakterna med andra, att ha personer som man kan höra av sig till senare när man behöver hjälp.”

”Vi, som inte kommit så långt, har lärt oss mycket av andra kommuner. Det har inte varit en tävlan, att visa upp sig. Det har mer varit att se hur man utvecklats från olika utgångspunkter.”

”Man lärde mer av varandra i slutet. Utbytet blir större efter det att man lärt känna varandra. Det var bra att nätverken pågick under två år.”

Det egna lärandet

Utvärderingen visar sammantaget att deltagarna har fått ut mycket av nätverket för egen del. Det har gällt ökade kunskaper, praktiskt stöd, säkerheten i rollen som projektledare, kontakter med kolleger i andra kommuner och tillgången till expertkunskaper. Det är uppenbart att nätverken har fungerat som en plattform för lärande i en komplex och svårgripbar fråga.

Ett viktigt resultat av nätverken har varit insikten om att arbetet med att driva heltidsfrågan kräver ett utvecklingsinriktat lärande, eftersom det inte finns några enkla eller standardiserade lösningar. Att få en kompetens, det vill säga en kunskap som kan användas, kräver praktiska exempel, utbyte och dialog och fördjupad expertkunskap. Det är svårt att se att en traditionell utbildning hade lett till ett lärande av det här slaget.

”Det har varit bra föreläsare. Det har gett en fördjupning i flera frågor.”

”När jag fick uppdraget så hade jag ingen erfarenhet av området, det var som att börja småskolan.”

”Det viktigaste har kanske varit tryggheten i rollen som projektledare. Jag har insett att jag inte behöver hålla på med schemaläggning, utan att det är verksamhetens ansvar.”

”Nätverk är ett suveränt sätt att arbeta för utveckling. Man får träffa andra och får en överblick. Det är svårt att ta reda på saker när man jobbar ensam i en liten kommun.”

Sammanfattningsvis kan man säga att intervjuerna ger belägg för att deltagarna tillägnat sig ett reflekterat lärande och kunskap om hur ett hållbart utvecklingsarbete kan bedrivas.

Vad kan göras bättre för deltagarnas del?

Det mesta har fungerat väl med nätverket när det gäller stöd till deltagarnas eget lärande och deras kompetensutveckling. Deltagarna har i intervjuerna ombetts att ge förslag till förbättringar när det gäller innehåll, arbetsformer och ledning av nätverket. De flesta var nöjda med det mesta, men andra hade förslag på hur saker kunde göras bättre.

Olika personer har lyft fram förslag på förbättringar, som kan sammanfattas i det följande:

- Ett upplägg där de olika träffarna i tid följer en utvecklingsprocess i en kommun – kartläggning, analys, förankring, bemanning och schemaläggning samt uppföljning
- Högre krav på de medverkande experterna när det gäller förberedelse och relevans i innehållet

- Mer löpande kommunikation med SKL mellan tillfällena och snabbare respons på frågor och funderingar
- Att tydligare betona värdet av att det är två deltagare från varje kommun – gärna en från HR och en från verksamheterna; en möjlighet som dock redan står till buds idag
- Mer tid för organiserat erfarenhetsutbyte mellan deltagarna utifrån konkreta behov, till exempel genom gruppindelning på nätverksmötena efter olika teman (schemaläggning, bemanning, ekonomi, delaktighet, förankring)
- Att frågor om natten och LSS behandlas mer utförligt
- Att frågan om fackets roll lyfts tydligare, framförallt samspelet lokalt, regionalt och nationellt, något som kan leda till ett samlat agerande
- Att frågan om heltid som norm fördjupas och problematiseras utifrån lokala förutsättningar och de anställdas önskemål
- Att SKL:s uppfattning och ställningstagande i relation till kommunernas självbestämmande tas upp
- Att genusperspektivet blir mer framträdande och bland annat kopplas till mäns och kvinnors olika arbetsvillkor
- Att frågor om ekonomi och kostnader för reformen i en kommun kommer upp på bordet

De flesta synpunkter innebär mer marginella förändringar som lätt kan åtgärdas och som delvis redan har gjorts i senare nätverk. Synpunkterna är inte uttryck för någon stark kritik, utan bottenar väl mer i deltagarnas olika förkunskaper och varierande lokala behov.

De senare synpunkterna är svåra att ta ställning till eftersom de pekar mot en strategisk och politisk nivå. Dessa frågor visar på vikten av att det finns ett lämpligt forum att lyfta frågorna i utanför nätverken. Här efterfrågar flera att SKL kan lyfta frågorna till en högre och mer strategisk nivå.

I nästa avsnitt presenteras resultat från intervjuerna när det gäller påverkan av erfarenheter från nätverken i det lokala arbetet med heltid. Det är en del av uppdraget för utvärderingen som inte är självklar. SKL kunde ha nöjt sig med att erbjuda deltagarna ett individuellt lärande och ett personligt stöd via nätverken. Dessa delar är i sig viktiga för personer som ofta är ensamma i sin roll och som brottas med komplexa frågor i en organisation med olika intressen.

Utvärderingen innehåller dock ytterligare en nivå, nämligen att studera om nätverken har bidragit till en påverkan i kommunerna. Har deltagarna kunnat använda kunskaperna och kontakterna från nätverken i det egna utvecklingsarbetet? Kan de visa på konkreta resultat där lärdomarna från nätverken tagits till vara?

Det är en hög ambitionsnivå att försöka få nätverk att påverka arbetet med heltid i kommunerna. Vi ska se vad intervjuerna har visat på i detta avseende.

Arbetet i den egna kommunen

Det är svårt att mäta resultat och effekter i en organisation som en direkt följd av en extern aktivitet – som utbildning eller deltagande i nätverk. Det finns sällan ett direkt och tydligt samband där man överför en lösning från en annan kommun till den egna verksamheten. Det kan det göra om det handlar om väldigt enkla förändringar där man kan använda standardiserade lösningar. Frågan om heltid är komplex och innehåller intressekonflikter som det tar lång tid att lösa.

Med dessa reservationer i åtanke går det ändå att spåra tydliga resultat av nätverken i flera kommuner, men det handlar då oftast om mer indirekta effekter och ett stöd för något som redan pågår. Flera av deltagarna har använt erfarenheter från nätverken i arbetet med heltid i de egna kommunerna. Det kan gälla kartläggning, förankring, bemanning, schemaläggning, ekonomiska beräkningar med mera.

Många av deltagarna har tagit kontakt med kolleger i nätverket. Flera har gjort studiebesök eller bjudit in någon från en annan kommun som resursperson.

I några delar av landet har deltagarna från nätverket tillsammans med ytterligare personer från grannkommuner fortsatt att träffas. Det är mer lösliga regionala nätverk där man mer diskuterar praktiska lösningar och hur man kan hantera svåra frågor i genomförandet.

Redovisningen ovan visar alltså att nätverken påverkar arbetet och kontakterna ute i kommunerna. Både mellan nätverksträffarna och efter det att nätverken har avslutats. Nätverken har alltså bidragit till att arenor för lärande och problemlösningar har skapats. Det är något som annars inte hade uppstått om inte kontakterna via nätverken hade skapats.

En samlad bedömning visar, trots allt, att effekterna från nätverken på arbetet i kommunerna är osäkra eller begränsade i de flesta fall. Det har att göra med att förutsättningarna för att driva ett hållbart utvecklingsarbete – särskilt av det här komplicerade slaget – sällan finns i en kommun.

I det följande avsnittet ska vi titta på hinder för utveckling av heltidsarbete i kommunerna. Hinder på en nivå som nätverk, av det här mer personliga och stödjande slaget, inte kan rå på.

Hinder för hållbar utveckling

Kommunerna har sällan en genomtänkt och hållbar strategi för att arbeta med utvecklingsfrågor av det här slaget. Det är ett genomgående tema i intervjuerna.

”Kommunernas jobb har varit att anställa en projektledare under två år, i stället för att avsätta en person i organisationen som ska jobba långsiktigt med frågan. Risken med projekt är att man ser arbetet som något tillfälligt. Det var en enhetschef som sa ’att nu kan man jobba som vanligt’, när projektledaren slutade.”

Ett hållbart utvecklingsarbete förutsätter att projektledningen eller den ansvarige har ett aktivt stöd av ledning och politiker, att frågan är prioriterad och strategisk, att resurser avsätts och att arbetet sker långsiktigt. Det måste finnas ett aktivt ägarskap på alla nivåer som gör frågan aktuell och levande under hela utvecklingsarbetet. Vidare krävs att det finns en styrning så att aktiviteter genomförs och följs upp löpande. Allt detta visar en omfattande forskning och beprövad erfarenhet. Det har i mycket hög grad bekräftats i intervjuerna på ett nyanserat sätt och byggt på konkreta erfarenheter. När det gäller dessa förutsättningar för ett hållbart utvecklingsarbete kan det se väldigt olika ut i de skilda kommunerna. Det har på ett avgörande sätt påverkat projektledarnas och de ansvarigas arbete med heltidsfrågan.

Ett genomgående problem i många kommuner har varit bristande styrning och ett svagt ägarskapet över frågan. Det har ofta funnits arbetsgrupper och styrgrupper, men de har många gånger mer fungerat som referensgrupper. Ansvaret för heltidsfrågan har därmed hamnat hos projektledaren, ofta någon inom HR-funktionen, alltså någon som inte haft ett tydligt mandat för att driva förändring i verksamheten.

”Det har legat hos mig. Styrgruppen har inte varit insatt. De har inte prioriterat frågan utan lämnat över till mig.”

I en situation där en projektledare är ensam ansvarig för att driva frågan om heltid, så är stödet från nätverket särskilt viktigt. Det gör att man kan se att man inte är ensam och att situationen kan se likadan ut i andra kommuner. Nätverken har då fungerat som ett viktigt stöd för den enskilde i en utsatt situation, men de har inte kunnat påverka bristerna i kommunen.

”Det är jätteviktigt att se att man inte kan lösa problemen själv. Man behöver ha någon att prata med för att förstå det. Man kan se vad som krävs av andra omkring en för att man ska lyckas.”

”Det har varit helt värdelöst. Jag har fått jobba ensam, utan stöd och intresse från kommunen. Man har inte följt upp vad vi har gjort i nätverket.”

”Jag vet kommuner där politiker gått ut och sagt: ’Se till att genomföra det här inom ett år, men det får inte kosta något. Hur svårt kan det vara?’”

Utvärderingen visar att det även finns kommuner där man haft ett fungerande ägarskap och en effektiv styrning av arbetet med heltid. Här har det funnits en arbetsgrupp med chefer och berörda från olika delar av organisationen. Det har även funnits en styrgrupp med förvaltningsledning och politiker representerade.

”Vi har en arbetsgrupp med engagerade personer. Vi träffas ofta och där kan vi konkret diskutera arbetet. Jag kan ta upp vad som hänt i nätverket och hur vi ska ta tillvara erfarenheter från andra kommuner.”

”Jag, politikern och kommunchefen, hela ledningsgruppen och styrgruppen med chefer och politiker har jobbat tillsammans... Det har varit på en strategisk nivå.”

”Jag har fått tillträde till beslutsgrupper och politiker. De har kunnat se hur arbetet fortskrider. Jag har kunnat lyfta problem när vi har kört fast. Det har varit en väldig trygghet.”

”Alla är med på resan. Min kollega är med och redovisar på varje möte med ledningen om hur det går. Hade vi inte haft den kontakten uppåt, så hade det inte fungerat.”

I kommuner där man framgångsrikt har arbetat med heltidsfrågan finns genomgående en aktiv styrgrupp med förvaltningsledning och politiker representerade. Här finns ett intresse för frågan och det konkreta arbetet följs upp och kopplas till strategiska målsättningar i kommunen. Projektledarens erfarenheter från nätverket kan återkopplas och diskuteras på en strategisk nivå. På det sättet skapas förutsättningar för en lärande organisation, där olika nivåer kommunicerar under hela utvecklingsprocessen. Dessa kommuner kan fungera som ”modeller” för hur arbetet med heltid kan organiseras, dock med vetskapen om att inga lösningar är generella.

Genomgående har utvärderingen ändå visat att intresset från ledning och politiker för heltidsfrågan har ökat under senare år. Det har framförallt att göra med svårigheten att rekrytera personal, särskilt till vård- och omsorgsyrkana. Det behöver dock inte alltid vara frågor om kompetensförsörjning som driver utvecklingen framåt. I kommuner som under lång tid har jobbat med heltidsfrågan medvetet och strategiskt – ofta kopplat till jämställdhet – skapas en jordmån för utveckling. Kunskaper från nätverket och andra kommuner kan då lättare tas om hand och bli en del av den lokala lärprocessen.

”I vår kommun har vi länge arbetat med heltidsfrågan med starkt tryck från ledningen och politiker. Då blir det mycket lättare att arbeta som projektledare. Det är någon som frågar efter resultat och arbetet följs upp. Man känner att ledningen bryr sig.”

För att ett utvecklingsarbete som ofta sker i projektform ska få genomslag i verksamheten, så måste inte bara ledningen utan även cheferna involveras. Flera av projektledarna har betonat hur de arbetat för att stödja cheferna som i praktiken ska genomföra förändringen som kräver mycket administration och motivationsinsatser. De flesta i nätverken kommer från HR-sidan, men det finns också de som arbetar eller har arbetat som enhetschefer. För att lyckas med ett hållbart utvecklingsarbete är det en fördel om både någon från staben (HR) och verksamheten deltar i nätverksträffarna. Då kan man arbeta tillsammans med olika ingångar och uppgifter i genomförandet.

”Det är en stor fördel om båda sidorna är med. Det behövs både de som kan verksamheten inifrån och någon som kan avtal och hur man jobbar med utveckling.”

I intervjuerna kom frågan om ekonomin upp som en viktig förutsättning – ofta kopplat till ägarskapet och styrningen av arbetet med heltidsfrågan. Det finns olika uppfattningar om hur mycket en heltidsreform får eller behöver kosta i

kommunerna. Deltagarna hade olika syn på kostnaden och vad som kunde kompenseras med en bra organisation och schemaläggning. De allra flesta menar dock att införandet av heltider innebär en kostnad, åtminstone tillfälligt.

”Det måste avsättas pengar så att man kan klara en övergång, annars får vi inte med enhetscheferna. De får en omöjlig uppgift att klara bemanningen.”

”Man ska vara försiktig med att driva resurser runt reformen. Det finns då en risk att man slappnar av och inte ändrar i organisation och arbetssätt. Reformen kan bli ett sätt att se över kostnader, dåliga lösningar och scheman som inte är bra för brukarna.”

”Det innebär en kostnad, på kort sikt åtminstone. Det måste bli synligt. Politikerna kan inte bara lägga det i knäet på oss och be oss fixa det utan extra kostnader.”

”Några kommuner menar att de har ökat heltiderna utan en högre kostnad. Men vet vi det verkligen? I alla fall är det svårt att överföra detta till en annan kommun som kanske inte har lika mycket resurser som just den kommunen.”

”Det går att göra besparingar om man ser över tjänster, bemanning och scheman. Man kan också titta på helger och natten. Det handlar om att se till helheten, men det är klart att då reagerar vissa av personalen.”

När man arbetar med projekt och tidsbegränsade uppdrag så slutar ofta utvecklingen när tiden har gått ut för genomförandet. I det här fallet har vi sett att det inte alltid behöver vara så. Intervjuerna visar att det har skett ett övertagande av frågan i flera av kommunerna. Nätverken kan ha bidragit till en insikt om att arbetet med heltid måste vara långsiktigt.

”När jag slutade tog vår kommundirektör över, det visar att det finns ett aktivt ägarskap i frågan. Han fanns med i styrgruppen. Det är ju inte jag som projektledare som ska fixa heltid, men jag är fortfarande ett stöd för heltid. Nu kopplar vi samman arbetstid och hälsa.”

”Det som gör att frågan lever är att den blivit mer strategisk. Den kopplas nu samman med kompetensförsörjningen.”

”Vi har infört en ny planeringsfunktion, vi har schemaplanerare och systemplanerare. Det finns ett tydligt ansvar och man ser detta som investeringar i verksamheten.”

Om jämställdhet

Frågan om heltid är till stora delar en jämställdhetsfråga, menar de allra flesta av de som intervjuats. Det visar sig också att de kommuner som under lång tid och strategiskt har drivit jämställdhetsarbetet också har också lättare att hantera frågan om heltid. I dessa kommuner blir ägarskapet tydligare och arbetet mer förpliktigande, vilket gör det lättare att hitta praktiska lösningar och att få förståelse för frågan bland chefer och anställda.

”Vi har ett långsiktigt arbete med jämställdhet som politiker driver. Det har gjort det mycket lättare att arbeta med heltid. Det blir en del av en helhet. Vi behöver inte hålla på och motivera så mycket mot cheferna, utan kan hänvisa till politiska beslut.”

Några av de intervjuade anser att frågan om genus och jämställdhet inte har lyfts tillräckligt i nätverken och på en strategisk nivå av SKL. Det gäller bland annat kopplingen till arbetsmiljön i kvinnodominerade verksamheter och skillnaden i arbetstider i manliga förvaltningar.

”Det finns så mycket som är dolt och som kommer upp till ytan när man jobbar med frågan. Det är dåliga scheman, delade turer, tunga arbeten, liten tid för utveckling och lärande. SKL borde ju kunna ta upp dessa delar och få till en diskussion som också märks i kommunerna. Det skulle vara ett stöd för vårt arbete.”

”Ska man lyckas med heltidsreformen måste gamla försyndelser upp till ytan. Vi måste titta på hur männen har det. De har mer tid för återhämtning, är inte lika pressade, har mer tid för utbildning och inte lika styrda arbeten. Dessa saker har vi bara berört ytligt på nätverken. Ska vi lyckas med heltid måste vi våga ta tag i dessa delar.”

”Börjar man med att rätta till dessa orättvisor mellan manliga och kvinnliga områden så kostar det så klart, men det är ju inte en följd av heltiden i sig, utan beror på gamla försummelser.”

”Om dessa frågor inte lyfts till en politisk nivå så blir det ju vi som jobbar med genomförandet som får ta ansvar för lösningen. Här kan SKL göra mycket för att visa på hur saker och ting hänger ihop.”

Om samverkan med Kommunal

Det nationella avtalet om heltid, Huvudöverenskommelsen, mellan SKL och Kommunal är ett exempel på ett viktigt och ovanligt partssamarbete som kommer till uttryck i Heltidsresan, www.heltid.nu .

Parallellt med nätverken som SKL organiserar har tio partsgemensamma konferenser hållits runt om i landet under 2018. 2 000 personer från 245 kommuner och 9 regioner har deltagit på dessa konferenser, många av dem vid flera olika tillfällen. De flesta av nätverksdeltagarna har deltagit på en eller flera av dessa konferenser, ofta tillsammans med de mest berörda i kommunerna. De flesta har varit positiva till dessa konferenser som har gett information om avtalet, visat på praktiska lösningar och på värdet av partssamverkan.

”Det har varit bra att man kunnat ta med flera från kommunen. Hela arbetsgruppen åkte dit och fick ut en hel del av det.”

”Det är viktigt att SKL och Kommunal sitter tillsammans och visar en gemensam front. Det är ju något man kan ta med sig hem.”

Andra har varit mer kritiska till att viktiga frågor inte har kommit upp på de partsgemensamma konferenserna.

”Brännande frågor har inte kommit upp. Man har hukat för detta. Det gäller bland annat att Kommunal inte har varit enigt utan kommit med olika budskap. Det har varit för förenklat om att alla ska arbeta heltid.”

Heltidsresan har varit ett viktigt komplement till arbetet i nätverket. Dessa båda delar kan ses som centrala inslag i en strategi för stöd och påverkan som har vuxit fram genom efterfrågan och insikter hos de ansvariga på nationell nivå. Ett stort antal personer har deltagit i de partsgemensamma konferenserna, betydligt fler än i nätverken. Aktiviteterna och spridningen över landet har bidragit till att hålla frågan levande. Samtidigt visar intervjuerna på en förbättringspotential i genomförandet och innehållet.

Trots de ambitiösa försök som har gjorts med partssamverkan har inte alla problem kunnat lösas. I flera intervjuer framgår att Kommunal inte går i takt på lokal, regional och nationell nivå. Kritiken handlar oftast om att ombudsmännen (på den regionala nivån) ställer formalistiska krav som inte är anpassade till lokala och redan beslutade partsgemensamma lösningar.

Hur kan nätverken ytterligare förstärka arbetet i kommunerna?

Nätverken har varit till stor nytta för deltagarna och de har också påverkat arbetet i kommunerna på olika sätt, men här finns betydligt mer att göra, visar intervjuerna. Det är svårt att komma med konkreta förslag på förbättringar i detta avseende.

Det handlar om ett strategiskt val som SKL måste göra i dialog med berörda kommuner om vad nätverken ska användas till. Ska man nöja sig med ett mer individinriktat lärande och stödjande nätverk som bevisligen fyller en viktig funktion för deltagarna? Ska man höja ambitionsnivån och sträva efter verkliga och hållbara förändringar i kommunerna? Väljer man det senare alternativet, så krävs det betydande förändringar i riktning mot strategiska nätverk som i högre grad involverar politikerna och ledningen i kommunerna.

Ett steg på vägen mot en sådan förändring mot mer strategiska nätverk kan vara följande:

1. Att SKL arbetar mer aktivt mot politikerna och ledningen i kommunerna för att stärka ägarskapet och styrningen över heltidsfrågan. Det kan ske i form av utbildningsinsatser, dialog inför urvalet av nätverksdeltagare, medverkan på den avslutande nätverksträffen eller via ett direkt konsultativt stöd.
2. Att frågan tydligare lyfts på en nationell nivå och i den offentliga debatten. SKL kan organisera en nationell årlig konferens med målgruppen nätverksdeltagare och beslutsfattare från alla nivåer i styrkedjan – lokalt och nationellt. En sådan årlig uppsamling för alla nätverken har efterfrågats i flera av intervjuerna.

3. Att man vidareutvecklar och samlar de olika nätverkens plattformar (Projektplatsen) till en sammanhållen plattform som blir mer interaktiv.

Det är svårt att komma med precisa förslag i en så komplex fråga där de lokala förutsättningarna är så varierande. SKL har en svår roll i att balansera rollen som intresseorganisation med den som pådrivare i utvecklingsarbetet. Ska SKL mer fungera som *motor* i utvecklingen mot heltid eller mer begränsa sin roll till att vara *mötesplats* och *mäklare*. I dagsläget tycks det vara de två senare rollerna som dominerar, men i intervjuerna har även SKL:s roll som motor och pådrivare efterfrågats.

På sikt kommer heltidsnätverken och de regionala partsgemensamma träffarna att avslutas. Frågan är vad som kan göras för att fånga upp erfarenheter och ta vara på de goda resultat som uppnåtts. Något behöver göras för att frågan ska hållas levande och att för att ett stöd ska finnas tillgängligt för kommunerna. Det är ett entydigt budskap från alla intervjuade. Arbetet är långt ifrån färdigt, det måste fortsätta om man ska uppnå långsiktiga effekter. Även uppnådda framgångar måste försvaras och förstärkas.

Hur det framtida arbetet ska gå till är dock svårare att svara på. I stället förs här ett mer generellt resonemang om värdet av nätverk för att lösa komplexa frågor i kommuner och diskutera hur SKL:s roll i ett sådant arbete kan se ut.

En diskussion och en blick framåt

Idag saknas en fungerande strategi för att lösa komplexa problem i samhället på ett hållbart sätt. Traditionella ”uppifrån-drivna” strategier fungerar inte. De ger standardiserade svar och tar inte hänsyn till lokala förutsättningar. Detsamma gäller för expertdrivna strategier där konsulter och forskare har en drivande roll. De följer ofta mallar och försvårar en delaktighet. Lokalt ”underifrån-drivna” förändringar har fördelar genom ökad delaktighet och flexibla lösningar, men de är ofta sårbara samt svåra att skala upp och sprida.

SKL:s sätt att arbeta med nätverk innebär en intressant och alternativ strategi för hållbar utveckling som bygger på sidokontakter och gemensamt lärande. Deltagarnas egna erfarenheter står i centrum – inte teorier eller modeller – och diskuteras gemensamt. Expertkunskaper utifrån tillförs som stöd för det egna och gemensamma lärandet.

Den partsgemensamma strategin är ett annat viktigt inslag i arbetet och något som vuxit fram som en insikt efter hand. Det är en väldig styrka att SKL och Kommunal gemensamt deltar på regionala träffar. Det leder till en bredare förankring i kommunerna och till en dialog inom och mellan kommunerna.

Om utvärderingens bedömning begränsas till det individuella lärande mellan deltagarna och stödet till dem så finns inte så mycket att tillägga till strategin som SKL har utvecklat. Det är fråga om en effektiv, uppskattad och fungerande form för lärande mellan individer från en rad olika kommuner – uppskattningsvis ett hundratal kommuner.

Anpassningar och förbättringar av nätverken kan göras och har delvis redan gjorts. Det kan handla om en tydligare struktur när det gäller innehåll, minde information och mer dialog, en uppdelning i mindre grupper efter teman och frågeställningar, en löpande uppföljning av de olika inslagen så att kraven på föreläsarna kan ökas, mer fördjupning inom vissa frågor (som ägarskap, genus, arbetsmiljö).

Inom ramen för ett individriktat lärande nätverk kan ledning och politiker till viss del involveras – genom återkoppling från deltagarna, informations- och utbildningsinsatser samt deltagande på en avslutande träff. Det är något som efterfrågats av deltagarna och innebär ingen större förändring av upplägg eller arbetsformer.

Så långt – och med detta individriktade perspektiv för ögonen – är allt väl med nätverken och partssamverkan. Det finns inte så mycket att tillföra från denna utvärdering, utan det är ett arbete som kan fortsätta inom arbetet med heltid och inom andra områden. Nätverken har nämligen stora fördelar jämfört med utbildning, seminarier och konferenser. De ger möjligheter till ett erfarenhetsbaserat lärande, men det krävs att det finns ett professionellt stöd som ger

trygghet och öppenhet. SKL har visat att man klarat att ge detta stöd, som också har utvecklats över tid och mellan de olika nätverken.

Om vi höjer ambitionsnivån och tittar på nätverken som en strategi för verksamhetsutveckling och hållbara förändringar inom områden som gäller kompetens, kvalitet och jämställdhet, så blir svaret annorlunda. Då räcker inte de nuvarande nätverken till. Kommunerna har ett självbestämmande och ett avtal kan tolkas på olika sätt. Deltagarna i nätverken kommer ofta från HR-funktionen och har sällan ett aktivt stöd av en styrgrupp och aktiva politiker. Frågan kan hamna ”i knäet” på de som utsetts som ansvariga.

Det går att resonera om hur man kan göra för att utveckla nätverken och göra dem mer strategiska. Frågan om heltid är ett utmärkt exempel för ett sådant resonemang. Det är en komplex fråga som berör hela organisationen. Ledning, verksamhetens organisering, bemanning, schemaläggning, ekonomi med mera. Den sätter framförallt fokus på hur olika intressen ska vägas samman – brukarnas, personalens och kommunens (ekonomin).

Frågan om hur heltid ska genomföras visar på intressanta dilemman och svårigheter, där det inte finns något entydigt svar, däremot mer eller mindre genomtänkta lösningar. Det kan handla om att arbeta med piloter kontra att arbeta med hela organisationen. Det kan gälla att ha en mer planerad och färdigformulerad strategi (med dokument, planer och anvisningar) kontra att jobba mer ”hands on” (och dokumentera löpande), att arbeta med frivillighet eller tvång eller att genomföra förändringen snabbt eller på lång sikt. Många av de intervjuade menar att det krävs extra resurser under och efter införandet, medan andra (lite färre) menar att det inte alltid är nödvändigt.

Komplexiteten gör det intressant att arbeta med heltidsfrågan, uttryckte många i intervjuerna. Det gör samtidigt att kommunerna tvingas lära sig mera om hur de kan arbeta långsiktigt med utveckling inom svåra områden.

”Jag är trött på hur vi arbetar i kommunerna. Vi startar ett oändligt antal utvecklingsgrupper, är med på allting, men slutför ingenting. Det finns inga tydliga mål eller förväntningar om resultat. Vi har ingen överblick över vad vi håller på med eller hur projekteten länkar in i varandra.”

”Det går inte med ’quick-fix’ lösningar. Det är väldigt komplicerat och lätt att gå bort sig.”

”Det är spännande, utvecklande, väldigt speciellt, gäller både i stort och smått, involverar hela kommunen.”

”När man vågar öppna upp, då händer det saker. När man tittar på organisation, scheman och tjänster så ser man vilka förbättringar som kan göras, till exempel i köken där man har ett fönster mellan klockan 11 och 14. Man behöver kanske inte ta in vikarier längre i måltiden. Man kan jobba mot fler enheter. Man kan själva göra det som man tidigare har köpt in från andra. Man kan förbereda och sätta deg. Man kan jobba mer i team och jobba mot olika brukargrupper.”

”Är jättemånga delar i det här. Kulturen på alla nivåer måste ändras, inte minst hos personalen. Det är bara en vana att jobba så här. ’Så har vi alltid gjort. Vi ska vara färdiga klockan åtta. Alla måste upp då.’ Men nu har vi nya vårdtagare som vill bestämma själva.”

”Heltiden berör allt. Vi kan se att våra chefer inte har gått igenom grundbemanningen. Kan man klara sig på tre tjänster eller måste man ha fem? När vi jobbar med heltid ser vi att vi måste ta ett jättegrypp på verksamheten. Vi har träffat all personal, ofta i mindre grupper. Det är då man kan lösa problem på riktigt.”

Genomgående har de intervjuade lyft fram vikten av att arbeta med ett lokalt perspektiv och att ta hänsyn till de speciella förutsättningar som finns i en kommun eller verksamhet. Det gör – i kombination med komplexiteten – att det inte finns några enkla lösningar, inte ens strategier som är allmängiltiga. Deltagarna har visat på olika sätt att driva frågan och hur de har arbetat med förändringar som fungerat på olika sätt i skilda miljöer.

Intervjuerna visar att olika angreppssätt och strategier kan fungera beroende på skilda förutsättningar och sätt att driva förändringarna. Det som tycks vara gemensamt för alla kommuner är vikten av att ha ett aktivt stöd från politiker och ledning, liksom ett långsiktigt och strategiskt arbetssätt. En annan gemensam förutsättning är att det finns en kultur för att pröva sig fram och att lära av erfarenheterna efter hand – en lärande kultur eller organisation. Samarbetet med facket är en annan nyckelfaktor för framgång och att det finns tid för att utveckla samarbetet och tilliten mellan arbetsgivare och fack. Det finns dock en risk med detta utbredda synsätt – att heltidsfrågan ska lösas underifrån och i sakta mak. Det kommer då inte att ske någon verklig förändring i riktning mot en heltidsorganisation, menar några av de intervjuade.

”Det finns en risk med att låta denna lösning växa upp underifrån. Den kommunala ’delaktigheten och påverkansrättigheten’ är just det som står i vägen för heltid som norm. Om Volvo låtit alla arbetare vara med och styra arbetstider och lägga scheman så hade de också haft en deltidsorganisation eller utslitna medarbetare. I en heltidsorganisation måste arbetsgivaren ’ta tillbaka’ kontrollen över schemalagningen och ’dela ut’ färdiga hälsosamma heltider till folk, men som man kan ansöka om ledigt från när det finns särskilda skäl. Låter det hårt? Det är det! Vi i kommunal verksamhet har en utopisk tro på att om vi bara pratar och pratar och pratar så kommer vi till slut överens om det vi vet att vi måste göra. I det här fallet utser jag mig till årets partykiller: Nej, heltid växer inte fram underifrån. Heltid är alldeles för komplext och ställer enorma krav på att vi ska lämna ifrån oss just russen i kakan. Begränsat helgarbete får vi ge upp, liksom långa nattarbetspass. Ledigheter med kort varsel (för att fixa livspusslet hemma) får vi ge upp. Långa arbetspass/delade turer (för att kunna ha fler fridagar) får vi ge upp, liksom att jobba på ett enda arbetsställe. Arbetsgivaren måste kunna använda kompetensen där den behövs... Heltid som norm funkar inte, i en deltidsorganisation alltså. Det sliter ut människor. Eftersom ekonomiskt pressade kommunala arbetsgivare bara vill ha folk på plats exakt de

minuter som krävs, samtidigt som de i humanismens namn vill begränsa helgearbetet, så saknas utrymmet och i stället får heltiderna fler arbetsdagar och/eller fler delade turer. Det orkar man inte när man ska jobba heltid. Så, återigen, stifta en lag och skicka med pengar. Jag ser i dagsläget ingen annan lösning.”

Resonemanget ovan visar att heltidsfrågan – rätt hanterad – faktiskt kan bli en motor och drivkraft i kommunernas utvecklingsarbete. Den tvingar fram nya lösningar och mer flexibla sätt att arbeta. Frågor om kompetensförsörjning kan kopplas samman med verksamhetsutveckling, jämställdhet och arbetsmiljö.

De avgörande frågorna som återkommit i intervjuerna, är

1. Hur ledning och politiker kan involveras i arbetet med heltid
2. SKL:s roll och möjligheter i sammanhanget.

SKL kan ta en mer aktiv roll och erbjuda de kommuner som vill arbeta hållbart med frågan ett stöd, särskilt riktat till ledning och politiker. Det kan ske i form av en kortare utbildning (kanske nätbaserad), seminarier och konferenser på nationell och regional nivå. Budskapet till ledning och politiker är att de har en nyckelroll i genomförandet av heltid och generellt i ett hållbart utvecklingsarbete. Ett aktivt ägarskap och en professionell styrning är avgörande för att de ska nå framgång i arbetet med kompetensförsörjning, kvalitet och effektivitet. Om frågan vidgas på detta sätt kan deras intresse att engagera sig öka. Heltidsfrågan blir ett exempel att utgå ifrån när kommuner ska organisera utveckling på ett hållbart sätt. Politikernas och ledningens deltagande på nationella mötesplatser kan begränsas i relation till nätverken – till exempel till den avslutande nätverksträffen eller vid en årlig nationell konferens där de ges tillfälle att presentera det egna arbetet. I de kommuner som vill driva frågan mer aktivt kan stödet bli mer omfattande – direkt och konsultativt.

För att göra nätverken mer strategiska är alltså involveringen av ledning och politiker en nyckelfaktor. Nätverken kan även bli mer effektiva på ett annat sätt – om de blir mer handlingsinriktade. Baksidan med nätverk är att de ofta stannar vid samtal – snarare än samhandling, det vill säga fokus på mål och resultat. Nu har fokus varit på deltagarnas eget lärande och det har oftast varit upp till dem att göra återkoppling till det egna arbetet i kommunen. Om man från början klargör att det ska finnas en tydlig målsättning och förväntade resultat för arbetet under de två år som nätverket pågår, kan arbetet bli mer fokuserat och lättare att följa och utvärdera. Samtidigt måste ansatsen vara öppen och gjorda erfarenheter måste styra det arbetet löpande mot heltidsarbete som norm. Ett tydligare fokus på mål och resultat i nätverket – framförallt utveckling över tid – underlättar ett deltagande från politiker och ledning. På den avslutande nätverksträffen redovisas hur arbetet i kommunerna utvecklats och vad nätverket har bidragit med. En plan för det fortsatta arbetet presenteras, liksom önskemål om fortsatt stöd från SKL.

Nationellt organiserade nätverk kan bli till en viktig del i SKL:s stöd till kommunerna inom olika utvecklingsfrågor. Om dessa nätverk kan bli mer strategiska och handlingsinriktade så blir det ett intressant sätt att ge stöd för ett

hållbart utvecklingsarbete i kommunerna som har stort generellt intresse. En sådan strategi kan hantera de problem som en uppifrån- och en underifrån-strategi inte har klarat av. Dagens utvecklingsfrågor blir mer komplexa och motsägelsefyllda, vilket kräver en lärande ansats där nätverk och partssamverkan blir centrala delar.

Ett sätt att skapa en bättre lokal förankring kan vara regionala nätverksträffar, parallellt med och efter de nationella nätverken. Det innebär att kommuner som ligger nära varandra kan träffas för att mer praktiskt och konkret diskutera strategier, arbetssätt och lösningar. Chefer och politiker kan delta och på det sättet kan ägarskapet över frågan förstärkas. Intervjuerna har visat att det finns sådana regionala nätverk som fortsätter att träffas. Möjligen kan tillkomsten av sådana nätverk stimuleras och stödjas av SKL med små medel. Erfarenheterna kan samtidigt fångas upp och spridas nationellt.

SKL har genomfört ett omfattande arbete med fem lärande nätverk och tillsammans med Kommunal organiserat ett stort antal konferenser som nått ut till 1 600 unika deltagare under 2018. Det finns mycket att lära av denna satsning för framtiden och när det gäller SKL:s roll i att stödja kommunerna i deras utvecklingsarbete. Satsningen är ett exempel på hur kommuner systematiskt och reflekterat kan lära av varandra.

Ett hållbart utvecklingsarbete kan inte drivas uppifrån eller isolerat i kommunerna. Det förutsätter lokalt driva förändringar, men som kan lyftas, diskuteras och läras av i öppna och jämlika former. Det saknas ofta intermediärer som kan organisera och administrera ett sådant utvecklingsinriktat lärande. SKL kan ta en sådan roll, men det kräver i sig ett lärande och att arbetet ges en strategisk roll internt och under medverkan av olika avdelningar där.

Med hjälp av organiserade nätverk av det här slaget kan ett hållbart utvecklingsarbete organiseras byggt på erfarenhet. Det är en *prövad* erfarenhet, alltså något som gjorts i en organisation och som har utsatts för reflektion och dokumentation. Det kan också bli en *beprövad* erfarenhet genom att erfarenheter från olika organisationer jämförs och analyseras tillsammans. På det sättet skapas en praktikbaserad evidens för vad som fungerar. SKL kan på det sättet samla, analysera och systematisera viktig kunskap som kan komma kommunerna till del. Lärandet *mellan* kommunerna får på det sättet en annan tyngd när det kan komma alla till del.

Diskussionen i denna avslutande del har fokuserat på att göra nätverken mer strategiska och handlingsinriktade för att få till mer hållbara förändringar i kommunerna. Det är inget självklart vägval. Man kan fortsätta med lärande och individinriktade nätverk som starkt efterfrågas, behövs och uppskattas. Det finns ändå en möjlighet att utveckla detta individinriktade stöd till att också omfatta ledning och politiker. Det är först då som mer fördjupade frågor kan hanteras – som resurser, kvinnors arbetsvillkor, kvalitetsfrågor och kompetensförsörjning.

Om och i så fall hur nätverken ska utvecklas i en mer strategisk och handlingsinriktad riktning är naturligtvis en fråga för SKL att hantera. Vilken roll vill

SKL ha gentemot kommunerna? Vill man fungera som en motor för hållbar utveckling eller begränsa rollen till att vara mäklare och mötesplats? Det handlar också om vilka resurser som finns för ett utvidgat och strategiskt stöd. Hittills har nätverken finansierats genom avgifter, vilket har fungerat väl på denna nivå. En ökad ambitionsnivå kommer att kräva mer insatser och en ökad finansiering.

Referenser

Avby, G. (2015) Evidens i praktiken. En studie kring kunskapsanvändning och lärande i socialt arbete. Akademisk avhandling, IBL, Linköpings universitet.

Ellström, P-E. (2004/2009). Reproduktivt och utvecklingsinriktat lärande i arbetslivet. In P-E.

Ellström, & G. Hultman. (Eds.), Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet. Lund: Studentlitteratur.

Sjöstedt Landén, A. (2017) Kvalitativ uppföljning av Rätt till heltid-deltid en möjlighet ur ett medarbetarperspektiv. Enheten för sociologi och genusvetenskap, Östersund.

Svensson, L Jakobsson, E & Åberg, C (2001): Utvecklingskraften i nätverk. Om lärande mellan företag. Stockholm: Santéus förlag.

Öhman Sandberg. A. (2014). Hållbar programutveckling: Betydelsen av delvis delade objekt och expansivt lärande. Doktorsavhandling vid Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping.

Nätverk för ledare av heltidsprojekt

Rapporten är en utvärdering av en nätverksmodell som SKL erbjuder som stöd för projektledare med uppdrag att införa en heltidsorganisation och göra heltidsarbete till norm även i kvinnodominerade verksamheter.

Att införa en heltidsorganisation är en komplicerad och ofta konfliktfylld uppgift. För att lyckas räcker inte traditionella utvecklingsstrategier till. Den nätverksstrategi som SKL valt har däremot visat sig fungera väl. Den bygger på ett lärande mellan kommunerna som utgår från lokala erfarenheter.

Upplysningar om innehållet
Lars-Ove Brander, lars-ove.brander@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019
ISBN: 978-91-7585-721-3
Text: Lennart Svensson