



Landstinget Dalarna

**Granskning av personalplanering och
arbetstidsförläggning**

Revisionsrapport

KPMG AB
2010-02-01
Antal sidor: 16

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Revisionskriterier	3
5.	Ansvarig styrelse	4
6.	Metod	4
7.	Projektorganisation	4
8.	Resultat av granskningen	4
8.1	Styrning och ledning	4
8.2	Ansvarsfördelning och befogenheter	5
8.3	Faktorer och samband som påverkar personalplanering och arbetstidsförläggning	7
8.4	Lagar, avtal regler och rutiner	9
8.5	IT-system	11
8.6	Uppföljning av personalplanering och arbetstidsförläggning	13
9.	Avvägningar mellan olika intressen	13
10.	Reflektioner/kommentarer	14
11.	Rekommendationer	15

1. Sammanfattning

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget i Dalarna fått i uppdrag att granska hur styrning och uppföljning sker av personalplanering och arbetstidsförläggning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2009.

Hälso- och sjukvården är till sin art sådan att stora delar av verksamheten måste fungera vid alla tider på dygnet året runt. Detta ställer höga krav på en effektiv och ändamålsenlig planering av personalens arbetstider för att säkerställa att bemanningen alltid är optimal sett utifrån bedömt behov, kopplat till respektive verksamhets uppdrag. I en tidigare granskning av landstingets personalpolitik har framkommit att landstinget i stor utsträckning kan ses som medarbetarstyrt. I detta ligger en risk att personalplanering och arbetstidsförläggning inte alltid utgår från ett bedömt personalbehov vilket kan bli starkt kostnadsdrivande.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om landstingets planering av de anställdas arbetstid inom hälso- och sjukvården är ändamålsenlig och effektiv. Utifrån respektive delsyfte vill vi sammanfatta granskningens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer.

Vår granskning visar att:

De faktorer och samband som påverkar personalplanering och arbetstidsförläggning är i hög grad beroende av ansvarig chefs förmåga att styra och leda medarbetarna inom sitt ansvarsområde utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Stor påverkan har också chefens förmåga att förstå de ekonomiska konsekvenserna av olika schematekniska lösningar.

Ansvarsfördelning och befogenheter gällande personalplaneringen ligger formellt sett på respektive första linjens chef. Vi uppfattar dock att det i hög grad varierar i vilken mån dessa i praktiken tar detta ansvar fullt ut eller om det överläts t.ex. till en utsedd schemaansvarig eller till medarbetarna.

Samverkande system av avtal, regler och rutiner som säkerställer och stödjer effektivt och ändamålsenlig personalplanering utgörs i huvudsak av lagar och kollektivavtalet, *Allmänna bestämmelser*. I övrigt har det funnits ett nattavtal som är uppsagt och övergång till ett nytt nattavtal sker under början av 2010. Det finns också ett aktuellt flexitidsavtal. För övrigt har vi ej funnit att det finns avtal eller dokumenterade riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig personalplanering.

Styrning och uppföljning av personalplaneringen är svag och i behov av utveckling. På grund av en tidigare stor frihet att anställa och lönesätta ser bemanningssituationen olika ut på jämförbara avdelningar. Det sker ej heller några planerade och regelbundna uppföljningar och analyser av grundbemanning, personalplanering och utfall. Till viss del finns möjligheter att göra det genom befintliga IT-system men behov finns av att utveckla dess möjligheter ytterligare.

IT-system och verktyg som stödjer planering och uppföljning utgörs av IT-systemet Heroma som är under införande i organisationen. Mycket kritik har framförts gällande Heroma bl.a. på dess användarvänlighet. Vi anser att avsaknaden av en funktion för att kunna simulera kostnader för ett schemaförslag är en brist i systemet. Landstinget har också ett ledningssystem BILD för utdata och analyser. Detta system är dock fortfarande under utveckling.

Avvägning mellan olika intressen (ekonomiskt, verksamhetsmässigt och medarbetarnas intressen) vid personalplaneringen är i hög grad avgörande vilka bedömningar ansvarig chef gör och vilken förmåga denne har att styra sin verksamhet. Det saknas i Landstinget dokumenterade riktlinjer eller tydlig viljeinriktning från ledningen för hur avvägningarna mellan dessa olika intressen ska ske och enligt vår bedömning går i många fall de verksamhetsmässiga och medarbetarintresset före de ekonomiska intressena.

Lokala avvikelser från centrala avtal finns ej som är dokumenterade. Vi har dock fått signaler om att det förekommer att avsteg görs som strider mot lagar och avtal, t.ex. arbetstidslagar.

Vår sammanfattande bedömning av ändamålsenlighet och effektivitet i personalplaneringen är att den behöver stärkas genom en tydligare styrning av chefernas ansvar, tydligare riktlinjer och ett bättre uppföljnings- och analysarbete.

Under förutsättning att Individuell schemaplanering (ISP) styrs av chefer som är väl insatta och förstår kopplingen mellan schema och personalkostnader och att verksamhetens behov samt ekonomiska förutsättningar får styra personalplaneringen tror vi att ISP är det mest effektiva systemet. Att frånta medarbetarna möjligheten att påverka sin arbetstid skulle påverka engagemang och ansvarstagande negativt.

Med denna utgångspunkt blir vår viktigaste rekommendation att öka stödet till cheferna genom tydligare förutsättningar för personalplaneringen, både avseende vägledning för prioritering mellan olika intressen men också realistiska budgetförutsättningar som kommuniceras på samma sätt både formellt och informellt. Landstingsledningen bör inte övergå till central styrning i schemaläggning utan istället strukturera möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan chefer. Granskningen har visat att det finns chefer som klarar både kvalitet i verksamheten, nöjda medarbetare och att hålla sin budget. Cheferna bör få stöd i att utveckla Individuell schemaplanering (ISP) istället för att reglera den så att den i praktiken avvecklas. Det bör också utvecklas ett mer användarvänligt och ändamålsenligt IT-stöd som bland annat ger möjlighet till kostnadssimuleringar i förskott.

2. Bakgrund

Hälso- och sjukvården är till sin art sådan att stora delar av verksamheten, inte minst i länssjukvården, måste fungera vid alla tider på dygnet året runt. Detta ställer höga krav på en effektiv och ändamålsenlig planering av personalens arbetstider för att säkerställa att bemanningen alltid är optimal, sett utifrån bedömt behov, kopplat till respektive verksamhets uppdrag och efterfrågan/behovet från medborgare och patienter. Detta ställer krav på en ändamålsenlig bedömning av personalbehovet (personalplanering) för olika verksamheter vid olika tidpunkter och en fungerande schemaläggning (arbetstidsförläggning). Denna i sin tur påverkas av arbetsrättslig lagstiftning, rutiner och system för flextid, behov av överlappande arbetstider, centrala och lokala avtal om t.ex. veckoarbetstid samt frekvensen av bl.a. helgtjänstgöring etc. Med hänsyn till personalkostnadernas andel av hälso- och sjukvårdens totala kostnader har ett ändamålsenligt och samverkande system av lagstiftning och centrala avtal i kombination med lokala avtal, regler och rutiner som påverkar arbetstidsförläggningen en stor betydelse för landstingets kostnadsutveckling.

Parallellt med arbetsgivarens intresse av en effektiv och ändamålsenlig personalplanering och arbetstidsförläggning ur såväl ekonomiskt- som verksamhetsmässigt perspektiv finns de anställdas kunskaper om den egna verksamheten, intresset av att själva kunna påverka sin arbetstid etc. Även behovet av en attraktiv personalpolitik för att behålla anställd personal och underlätta fram-

tida personalrekrytering påverkar. Inom landstingets organisation måste de inbyggda motsättningar som kan finnas mellan dessa olika intressen vägas och hanteras.

I en tidigare granskning av landstingets personalpolitik har framkommit att landstinget i stor utsträckning kan ses som medarbetarstyrt. I detta ligger en risk att personalplanering och arbetstidsförläggning inte i alla sammanhang utgår från ett bedömt personalbehov vilket kan bli starkt kostnadsdrivande. Även mindre avvikelser från vad som kan bedömas som optimalt kan snabbt leda till omfattande kostnader i hälso- och sjukvården.

Personalplaneringen har också en tydlig och nära anknytning till processtyrningen i hälso- och sjukvårdsorganisationen.

3. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om landstingets planering av de anställdas arbetstid inom hälso- och sjukvården är ändamålsenlig och effektiv.

4. Revisionskriterier

Inom ramen för det övergripande syftet ska granskningen beskriva/besvara följande förhållanden/frågeställningar.

- Faktorer och samband som på olika sätt påverkar personalplanering och arbetstidsförläggning i hälso- och sjukvården ska beskrivas och analyseras.
- Ansvarsfördelning och befogenheter i frågor kopplade till arbetstidsförläggning ska beskrivas och analyseras samt en bedömning göras av ändamålsenligheten och effektiviteten.
- Finns i hälso- och sjukvården ett samverkande system med avtal, regler och rutiner som stödjer och säkerställer en effektivt och ändamålsenlig personalplanering och arbetstidsförläggning?
- Har hälso- och sjukvården (och landstinget) en ändamålsenlig styrning av betydelsefulla faktorer för personalplaneringen och arbetstidsförläggning som t ex nyckeltal för bemanning och nödvändiga regelverk och rutiner (som t ex flexitidsregler)?
- Finns ändamålsenliga IT-system och andra verktyg (schemalägningsverktyg, flexitidsregistrering, olika rapportverktyg etc.) som stödjer respektive organisatorisk nivåns planering, uppföljning och utvärdering samt kontroll av personalplanering och förläggningen av arbetstider och används förekommande verktyg på ett ändamålsenligt sätt?
- Är avvägningen mellan de olika intressen (arbetsgivarintresset, patient/medborgarintresset och medarbetarintresset) som påverkar personalplanering och arbetstidsförläggning ändamålsenlig och rimlig?
- I vilken utsträckning förekommer lokala avvikelser från centrala avtal och ev. dispositiv lagstiftning som påverkar förutsättningarna för planering av arbetstid och arbetstidsförläggning?

5. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett Landstingsstyrelsen i Landstinget Dalarna och den avgränsning som gjorts inom verksamheten omfattar länssjukvården.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument samt intervjuer med 20 stycken berörda nyckelpersoner.

De linjechefer som intervjuats är förvaltningschef för länssjukvården, verksamhetschef för internmedicin och åtta stycken första linjens chefer. På huvudkontoret har intervjuer genomförts med tf personaldirektör, förhandlingschef, lönechef samt en projektledare för utveckling av IT-stöd. Inom länssjukvårdens personalavdelning har intervjuer genomförts med personalchef och två stycken HR-specialister. Dessutom har representanter från vårdförbundet och kommunal intervjuats. Från politiken har intervju genomförts med ordförande i personalutskottet.

Personer på följande befattningar har fått möjlighet att saklighetskontrollera granskningen: Personalchef för länssjukvården, verksamhetschef för internmedicin, förhandlingschef, tf personaldirektör samt förvaltningschef för länssjukvården. De tre förstnämnda har bidragit med kompletteringar och-/eller bekräftat sakinnehållet.

7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Liselott Daun, certifierad kommunrevisor och Karin Helin Lindkvist certifierad kommunrevisor. Magnus Larsson är huvudansvarig för granskningen i rollen som kundansvarig.

8. Resultat av granskningen

8.1 Styrning och ledning

Iakttagelser

Det finns i Landstinget inte något specifikt styrdokument som på övergripande nivå behandlar personalplaneringen.

I den personalstrategi som finns framtagen från 2005, med namn Arbetsglädje, finns ett litet stycke om lönebildning. Här beskrivs i en mening behovet av att hitta balans mellan ersättningsar/löner och ekonomiska förutsättningar. Personalplanering nämns inte i personalstrategin. Där emot så beskrivs ledaruppdraget utifrån en ledaridé. De punkter i ledaridén som kan ha bäring på personalplanering är att chefen ska ha förståelse för sambandet mellan strategiska frågor och det dagliga arbetet, förståelse för att vara arbetsgivarens företrädare samt självständighet att fatta beslut inom ramen för sitt uppdrag, även när de är obekväma.

Ett problem som framkommit i flertalet av de genomförda intervjuerna är att det är ”dubbla budskap” som kommer från ledningen avseende om det är verksamhetens behov eller de ekonomiska förutsättningarna som är den överordnade principen för arbetstidsförläggning och schemaplane-

ring. Även om det finns ett tydligt budskap att budgeten måste hållas så är det väldigt ofta som det sker överenskommelser lokalt mellan ledningen och verksamheten att det tillåts att gå med underskott.

Arbetstidsförläggning och schemaplanering har en mycket stark koppling till styrning av både verksamhet och ekonomi. Det är därför ett mycket stort ansvar för utveckling av verksamheten och dess ekonomi som den enskilde chefen har fått i sitt uppdrag. Det har framkommit vid intervjuerna att cheferna inte uppfattar att de måste hålla sin budget. Om det finns förklaringar som har med behov i verksamheten eller att budgeten anses vara fel, är det tillåtet att gå med underskott.

Synpunkter/rekommendationer

Det är en mycket otydlig och svag styrning som vi har mötts av när vi genomfört intervjuerna. Ett tecken på detta är att ledningens budskap när det gäller budgetförutsättningar inte tas tillräckligt på allvar.

Det som saknas i Landstinget är en central vägledning när det gäller hur den enskilde chefen i första linjen ska balansera de olika perspektiven när det gäller att leda och styra arbetstidsförläggning och personalplanering.

Utgångspunkter som skulle behöva hanteras i en sådan vägledning är: verksamhetens behov, medarbetarnas önskemål, ekonomiska förutsättningar, personalförsörjning på kort och lång sikt, kompetensförsörjning samt attraktiv arbetsgivare.

Vi finner det helt avgörande för utvecklingen i Landstinget att ledningens styrning stärks i den meningen att de står för sina budskap om prioritering mellan olika perspektiv. De budskap som formuleras formellt, till exempel budget, måste också gälla i praktiken.

8.2 Ansvarsfördelning och befogenheter

Iakttagelser

Ansvar och befogenheter i arbetet med arbetstidsförläggning och personalplanering fördelas, enligt uppgifter som framkommit i intervjuerna, som följer:

Medarbetarna – Ansvar för att vara delaktig och ta ansvar för hur arbetstiden förläggs. Från centralt håll i Landstinget har kritik framförts att medarbetarna inte tar tillräckligt ansvar för helheten utan ser mer till sina egna behov. Cheferna som vi intervjuat anser att medarbetarna tar ansvar och förstår de ramar och begränsningar som de har.

Första linjens chef – Ansvar för att fastställa det slutgiltiga schemat och att detta omsätts konkret i verksamheten i form av arbetad tid. Chefen skall också utöva ledarskap så att motivation upprätthålls och att en god arbetsmiljö skapas. Chefen förväntas ha kompetens att kunna omsätta ett planerat schema i vad det kostar att genomföra det. Några av de intervjuade cheferna anser att de kan se på förhand vad ett schema kommer att ”kosta” i löner. Ett flertal av de intervjuade cheferna berättar dock om att det är först i efterhand som det visar sig vad ett schema har ”kostat”. När

granskningen genomfördes hade samtliga chefers delegation att anställa personal dragits in. Beslut om rekrytering måste tas av ledningen för länssjukvården.

Verksamhetschef – Ansvar för att stödja första linjens chefer i arbetet med schemaplanering och ekonomistyrning. Det har framkommit vid granskningen att det förekommer att verksamhetschefer ger första linjens chefer stöd i att gå med underskott eftersom budgeten inte är på rätt nivå med hänsyn tagen till verksamhetens behov.

Stödfunktionerna – Ekonomispecialister och HR-specialister finns inom förvaltningen och är organiserade i en personalavdelning. Ansvaret är att ge stöd till cheferna där de efterfrågar specialistkunskap. Centralt i Landstinget finns också stödresurser men på mer strategisk och övergripande nivå. De centrala staberna kan inte organisatoriskt ge uppdrag till förvaltningen.

Förvaltningschef – Alla förvaltningschefer ingår i Landstingsdirektörens ledningsgrupp. Förvaltningscheferna har ansvar för inriktning och utveckling och att det är förankrat i landstingsledningen.

Synpunkter/rekommendationer

Ju mer ansvarstagande medarbetarna blir för schemat utifrån verksamheten och de ekonomiska begränsningarna desto mer delaktiga kan de bli och desto friare gränser kan de få för individuell schemaplanering (ISP).

Att det är flera chefer som beskriver svårigheterna med att förstå de ekonomiska konsekvenserna av ett planerat schema visar att Landstinget har ett stort problem. På något sätt, genom effektiva IT-stöd, stöd från ekonomispecialister eller stöd av andra chefer borde det vara en självklarhet för första linjens chefer att inte ge sig förrän de har kontroll över och förstår schemat och vilka ekonomiska konsekvenser det får.

För att chefen ska kunna ta ansvar utifrån sitt uppdrag måste befogenheter följa med ansvaret. Att ha ansvar för verksamhet och ekonomi utan att få befogenheter att anställa personal är att skicka ”dubbla budskap till cheferna”. Både att säga ”vi ger dig ansvar” och samtidigt säga att ”vi litar inte på dig”.

För att åstadkomma starkare styrning men också stöd till första linjens chefer bör verksamhetscheferna få förutsättningar i budget så att de kan kommunicera till sina underställda första linjens chefer att budgeten gäller.

Verksamhetscheferna bör i större utsträckning ta ansvar för det strategiska arbetet med att utveckla delaktighet och ansvarskänsla hos första linjens chefer. Det skulle kunna vara att organisera och inspirera för erfarenhetsutbyte mellan de som klarar av att lägga scheman och få budgeten att gå ihop med dem som inte klarar sina budgetar.

Det är en brist i organisationen att de centrala staberna inte kan leda arbetet med att utveckla rutiner och förhållningssätt inom stödfunktionerna. De har inte beslutsmandat för stödfunktionerna i förvaltningen. Det får konsekvenser för arbetstidsförläggning och personalplanering t.ex. genom att det inte fattas gemensamma beslut som gäller hela Landstinget. Det finns stort handlingsutrymme för enheter och kliniker att utveckla sina egna metoder, rutiner och principer för t.ex. flexibel arbetstid.

8.3 Faktorer och samband som påverkar personalplanering och arbetstidsförläggning

Iakttagelser

De avdelningschefer vi har intervjuat använder sig av individuell schemaplanering (ISP). Systemet med ISP innebär att bemanningsbehovet registreras i schemaläggningsverktyget utifrån mini-, normal- eller maxibehov.

Hur cheferna bedömer sitt bemanningsbehov varierar. Någon beskriver att de i den långsiktiga bemanningsplaneringen registrerar ett högre behov än det verkliga personalbehovet då erfarenheten visar att efter den frånvaro som uppkommer under tiden kommer bemanningen att hamna på rätt nivå. Detta är en enhet som enligt uppgift alltid håller sin budget.

En annan chef utgår från minibehov i registreringen och löser det med en mer traditionell schemaläggning med att nattpersonalen arbetar enbart natt. Kombinationen har för den granskade enheten visat sig leda till att budgeten går ihop.

Det vanliga är annars att personal roterar, dvs. arbetar både dag, kväll och natt. För personal som roterar gäller ett särskilt "nattavtal" som är fördelaktigt för medarbetarna och "dyrt" för Landstinget. De som har personal som roterar har därför svårare att få budgeten att gå ihop. Nattavtalet är uppsagt från och med år 2010.

Två av de intervjuade cheferna har sina behov direkt kopplade till hur många operationssalar som ska bemannas vilket gör att behovet inte kan variera i så hög grad.

Till den ordinarie omvårdnadsverksamheten tillkommer en mängd arbetsuppgifter på avdelningarna. Det är arbetsuppgifter av administrativ karaktär och som kräver speciell kunskap och att tid avsätts. De enheter som i större utsträckning låter dessa arbetsuppgifter skötas som en del i omvårdnaden klarar budgeten bättre. De som tar undan tid i schemat och "öronmärker" tid för dessa specialuppgifter, får det svårare att klara sina budgetar.

När personalen lagt in sina önskemål om arbetstider gör först personalen själva justeringar för att matcha bemanningsbehovet. Sedan är det ansvariga schemaspecialister på enheterna alternativt chefen själv som tittar igenom medarbetarnas önskningar och ser om det måste göras ytterligare justeringar.

Inom flera av de avdelningar som vi intervjuat ansvariga chefer finns personal med hög specialistkompetens och där det krävs en lång upplärningstid för ny personal. Det innebär att det är svårt

att ta in timanställd personal vid frånvaro och den individuella schemaplaneringen medför en större möjlighet att lösa frånvaro med befintlig personal.

Enligt de chefer som vi intervjuat anser samtliga att det går mycket bra att kommunicera med medarbetarna och på det sättet komma fram till ett schema som är en kombination av medarbetarnas önsknings och justeringar/anpassningar som initieras av schemaspecialisten alternativt chefen.

Det finns också uppfattningar i Landstinget att anledningen till att cheferna tycker att det fungerar bra är att det inte ställs krav på dem att förändra verksamheten så att budgeten kan hållas. Det ställs inte heller krav på dem att de ska analysera personalplaneringen i förhållande till ekonomin. Det ordnas olika överenskommelser på olika kliniker/enheter, t ex så ser heltidsmättet olika ut på olika enheter. Att sänka heltidsmättet innebär att man gör arbetstidsförkortningar för individer istället för att dra ner på bemanningen.

Vid granskningen har också framkommit att läkarnas arbetstid inte planeras tillsammans med vårdpersonalen. Detta trots att de olika yrkesgrupperna är beroende av varandra och påverkar varandras arbetskapacitet. Fler läkare på mottagning och avdelning medför mer arbete för vårdpersonalen. Utan vetskap om läkarnas tjänstgöring kan man få göra kostsamma tillfälliga korttidsrekryteringar alternativt tvingas ta in ordinarie personal på övertid. Det omvända kan också hända att läkare är i tjänst men det finns inte tillräckligt med vårdpersonal. Behandlingar/operationer måste vänta och läkarna är i tjänst utan att kunna arbeta.

Synpunkter/rekommendationer

Chefens intresse för ekonomi och att förstå schematekniska lösningar är en avgörande faktor för att kunna styra schemat och därmed ekonomin.

Det krävs mycket tydligt ledarskap samt förmåga att inspirera för att lägga specialuppdrag av administrativ karaktär som ett kollektivt ansvar på hela personalgruppen. Det krävs en intern planering så att säkerheten upprätthålls och det ändå är tydligt vem som har ansvar för arbetsuppgiften. För den chef som klarar den kommunikationen med sina medarbetare kan ett utrymme i schemat uppstå som kan var skillnaden mellan att klara sin budget och inte.

I våra intervjuer med chefer gör vi reflektionen att de som själva är mycket insatta i hur schemaläggning fungerar kan på ett tydligare sätt styra och sätta gränser samt även komma med kreativa lösningar på hur man kan göra schemat mer kostnadseffektivt. De som har schemaläggningsspecialister till sin hjälp har utmaningen att, i ytterligare ett led, kommunicera gränssättning och vilka justeringar som måste göras för att hålla budget.

Det var en reflektion vi gjorde i granskningen att cheferna tyckte att det gick mycket bra att komma överens med medarbetarna om schemat. När vi frågade om det var ett schema som låg inom ramen för budgeten så svarade flera att så inte var fallet. Det är alltså relativt enkelt att komma fram till en schemaplanering så länge det ekonomiska perspektivet inte behöver prioriteras.

Vi uppfattar dock att det finns en skillnad hos de intervjuade cheferna i vilken utsträckning de sätter tydliga gränser för inom vilka ramar schemaplaneringen ska göras och i vilken grad de agerar i de fall som planeringen inte görs inom dessa ramar. Vi kan här se ett samband mellan de chefer som uppger att de sätter tydliga gränser och som klarar ekonomin inom sin budgetram och de som i högre grad överlåter planeringen till personalen och ej klarar ekonomin inom sin budgetram.

Det bör göras en omprövning av det traditionella sättet att lägga scheman utifrån frågeställningarna vilken sorts kompetens som behövs under olika tider på dygnet och vilken kombination av undersköterskor/sjuksköterskor som är den optimala vid olika tider på dygnet.

Det saknas en koordinatorsroll mellan vårdenheter och läkarorganisationen. Det är upp till verksamhetschefen att styra läkarna inom kliniken och sätta gränser för hur de planerar sin tjänstgöring. Det är en uppgift som bör tydliggöras, verksamhetschefens ansvar att koordinera läkare och vårdpersonal. Utan ha gjort noggranna beräkningar så är vår uppfattning i granskningen att det finns mycket effektivitetsvinster att göra genom nämnda koordination.

8.4 Lagar, avtal regler och rutiner

Iakttagelser/beskrivning

Arbetstidsförläggningen styrs av arbetstidslagstiftning, kollektivavtal och lokala avtal. Vid vår granskning har vi haft för avsikt att identifiera vilka dokumenterade rutiner och riktlinjer som finns för personalplanering och arbetstidsförläggning.

Det finns inte något landstingtäckande flextidsavtal. Det finns riktlinjer för flextid men det betraktas som mycket ålderdomligt med begränsat utrymme och täta (månadsvisa) avstämningar. Riktlinjerna innebär att personalen kan flexa timmar/minuter före och efter schemalagd arbetstid. Vi har från flera håll fått signaler att möjligheten att "flexa" utnyttjas utan att det finns ett verksamhetsbehov t.ex. att man kommer före ordinarie arbetstid på grund av att man åker kollektivt men att det vid denna tid inte finns några arbetsuppgifter att utföra .

När det gäller individuell schemaplanering (ISP) finns det inte några riktlinjer för hur det ska tillämpas förutom vad IT-systemet kräver, t.ex. förhindras att arbetstidslagen om dygns- och veckovila inte följs vid schemaläggningen. Samtliga chefer menar sig vara mycket medvetna om att det krävs styrning och ramar från dem som komplement till medarbetarnas önskemål. Med utgångspunkt från våra intervjuer har vi ej uppfattat att det finns några dokumenterade lokala avtal eller riktlinjer som gör avsteg från lagar och centrala avtal. Vi har dock ej genomfört en fullständig kartläggning av alla avdelningars eventuella avtal och riktlinjer. Representanter från personalenheterna, både i linjen och centralt, menar att ISP har uppfattats i verksamheten som att medarbetarna får bestämma själva när de ska arbeta

På grund av landstingets ansträngda ekonomi har läns sjukvårdsledningen beslutat om ett åttapunktprogram som syftar till att sänka kostnaderna. I detta program ingår som en del att alla ska schemaläggas med tjänstgöring varannan helg. Avsteg från detta kan göras efter särskilt beslut.

Det har historiskt sett varit fritt för respektive chef att anställa och sätta löner. Enligt uppgift har det fått till konsekvens att grundbemanningen varierar mellan olika jämförbara enheter utan att det finns några förklarliga skäl.

Det har funnits ett nattavtal som dock är uppsagt och ska fasas ut under början av år 2010. Avtalet innebär för de som arbetade dag- och nattpass, s.k. rotationstjänstgöring, att av 10 arbetade timmar på natten räknades 8 timmar upp med en kvot på 1,8. Detta innebär att den anställde fick tillgodräkna sig 16,4 timmar för ett pass på 10 arbetade timmar.

Avtalet gav därmed för Vårdförbundets medlemmar, d.v.s. sjuksköterskor som hade rotations-tjänstgöring som lägst ett heltidsmått på 30,79 tim/v och Kommunals medlemmar d.v.s. undersköterskor, hade ett heltidsmått som lägst på 29,78 tim/v.

Vi uppfattar avtalet som mycket generöst och hur avdelningarna har hanterat det har i hög grad påverkat kostnaderna. Om en hög andel av personalen har rotationstjänstgöring medför det att en hög andel av de arbetade passen på enheten utgörs av s.k. kvoterade arbetspass vilket innebär att man får ut färre antal timmar totalt av personalgruppen.

I det nya nattavtal som nu har tecknats har den s.k. kvoten sänkts till 1,4 för sjuksköterskor vilket innebär att 10 arbetade timmar räknas upp till 13,2 och för undersköterskor är kvoten 1,3 vilket innebär att 10 arbetade timmar räknas upp till 12,4. I det nya avtalet har även en särskild ersättning för obekvämt arbetstid på storhelger tagits bort.

Det nya avtalet beräknas enligt uppgift ge en besparing med 17,8 Mkr per år.

Det har förekommit att personal lagt perioder då de arbetat väldigt mycket för att sedan kunna ha långa ledighetsperioder. Framför allt nattavtalet, som inneburit en låg veckoarbetstid, har gett möjlighet att lägga ett schema som ger långa ledigheter. En del personal utnyttjar dessa längre ledighetsperioder till att utföra bisysslor såsom arbeta hos annan arbetsgivare, t.ex. inom sjukvården i Norge. När det gäller bisysslor finns enligt kollektivavtalet *Allmänna bestämmelser*, en skyldighet för arbetstagaren att, om arbetsgivaren så begär, informera om vilka bisysslor man har och arbetsgivaren har rätt att neka till att arbetstagaren har en bisyssla t.ex. om det påverkar det ordinarie arbetet på ett negativt sätt. Inom Landstingen finns i dag en policy för bisysslor men den är enligt uppgift för otydlig och ger inte tillräcklig vägledning för cheferna. De har ju ansvar för att dra gränsen som ska säkerställa att arbetstagarna ej har bisysslor som inkräktar på det ordinarie arbetet eller som på annat sätt ej bedöms som lämpliga. Enligt uppgift pågår dock ett arbete för att ta fram rutiner och riktlinjer för detta.

Synpunkter

Förutom de lokala avtalen är vår bild att det finns mycket lite reglerat. Det är i hög grad ansvarig chef som avgör hur t.ex. ISP ska tillämpas. Utifrån intervjuerna är vår uppfattning att det kan variera relativt mycket på olika enheter och vi tycker oss se ett samband mellan avdelningschefer som har ett stort engagemang i bemanningsfrågorna och en bemanningsplanering och avdelningar som klarar sin personalbudget.

Vi har inte uppfattat att det finns någon övergripande styrning av vilken bemanning som ska finnas på varje enhet. Grundbemanningen varierar mellan enheter som är jämförbara, av historiska

skäl och beroende på vilken chef som byggt upp enheten och hur rekryteringen och personalpolitik hanterats.

Den centrala ledningen och linjecheferna har inte fyllt upp det tomrum som finns av brist på reglering. Det har gett respektive chef ett alltför stort utrymme att själva göra överenskommelser på schemalägningsområdet.

Förutsättningen för att ett rymligare flextidsavtal ska fungera är att cheferna kan ange ramarna och få stöd för sina ibland obekväma beslut.

I kostnadsbesparande syfte har beslut fattats om att alla ska schemaläggas med tjänstgöring varannan helg. Avsteg från detta kan göras efter särskilt beslut. ISP bygger på en grundförutsättning att medarbetarna, med utgångspunkt från bemanningsbehovet, fritt lägger sitt schemaförslag som sedan jämkas ihop så att bemanningen överensstämmer med behovet. Enligt vår mening gör denna regelring av schemaläggningen att det kan ifrågasättas om det kan betraktas som att ISP fortfarande tillämpas i Landstinget.

8.5 IT-system

I Landstinget pågår ett införande av ett nytt HR-system, Heroma. I Heroma finns en schemalägningsmodul som de flesta använder. Från början av 2010 skall alla ha gått över till Heromas schemalägningsverktyg. Syftet med Heroma är att vara ett stöd i planering och uppföljning av arbetstiden.

Vid våra intervjuer har det framkommit kritik från linjecheferna på systemet. Kritiken består i att systemet upplevs som instabilt och långsamt och att det därmed blir svårt att använda.

Enligt uppgift från centrala löneenheten har det förekommit, i det IT-system som tidigare använts för schema- och bemanningsplanering, att avsteg gjorts från arbetstidslagar, avtal och riktlinjer. Exempel på avsteg är att man flyttat timmar mellan flexsaldot till timbanken för att "rädda" timmar som är ovanför gränsen för flexsaldot. Det har också förekommit att scheman lagts som inte beaktar arbetstidslagets regler om t.ex. dygns- och veckovila. I det nya systemet Heroma finns inlagda spärrar mot denna typ av avsteg. Om kunskapen inte finns om vilka lagar och avtal som gäller eller om den som lägger schemat vill göra en schemaplanering som strider mot lagar och avtal kan dessa spärrar i systemet upplevas som störande.

En brist som framförs i Heroma är att det inte går att ta ut statistik på i vilken grad personalen har fått sina önskemål uppfyllda. Om sådan statistik hade gått att få fram skulle det gå mycket snabbare att se vem i personalen som måste göra justeringar i sitt schema.

Det som cheferna saknar är också att kunna göra simuleringar av lönekostnader när de gör sin schemaplanering.

Utifrån den kritik som finns i organisationen avseende Heroma pågår under ledning av lönechefen centralt i Landstinget ett utvecklingsprojekt kring hur implementering av Heroma ska fortsätta. Ett problem i sammanhanget som lyfts fram i intervjuerna är att det inte finns någon tydlig inriktning från ledningen. Enligt lönechefen upplever också många Heroma som ett övervakningssystem.

I Landstinget har all personal behörighet till landstingets intranät, vilket innebär att alla har tillgång till ledningssystemet "Business Intelligens i Landstinget Dalarna" (BILD). I BILD finns rapporter och information avseende ekonomi, verksamhet och personal. Avseende personalinformation finns i dagsläget fem rapporter tillgängliga; Arbetad tid, Antal årsarbetare, Antalet anställda, Sjukdagar per anställd och Sjukfrånvaron i förhållande till arbetad tid. För närvarande finns förslag på ytterligare åtta rapporter avseende personaluppgifter som ska komma att finnas tillgängliga i BILD. I systemet kan alla som har behörighet se alla enheters information (dock ej ner på individnivå). Det innebär att en chef kan göra jämförelser och analyser med andra jämförbara enheter.

I periodrapporter, delårsbokslut och bokslut redovisas ett antal bestämda nyckeltal som avser personal och ansvarig chef ska ge skriftliga kommentarer till dessa nyckeltal. Enligt uppgift vid våra intervjuer planeras en utveckling i BILD som kommer att innebära att data från olika system ska kunna föras samman i gemensamma rapporter. Detta kommer att innebära att man kan komma att göra analyser ur flera dimensioner. Ett exempel är att kunna få rapporter och analyser av planerad bemanning, faktiskt utförd tid i förhållande till verksamhetsmått t.ex. antalet patienter per dag.

Synpunkter/rekommendationer

För att åstadkomma effektiv schemaplanering är det av stor betydelse att chefernas behov av användbarhet i Heroma utifrån deras frågeställningar blir tillgodosedda. Att inte kunna göra simuleringar i förväg av vad en schema kommer att kosta försvårar kraftigt chefernas arbete med att lägga schema som håller budget. Om cheferna brister när det gäller kunskap om lagar och avtal bör det göras tydligt att de förväntas veta vilka regler som gäller så att de kan förstå uppbyggnaden av Heroma.

Det bör vara en tydlig beställning från ledningen till den projektledare som ansvarar för implementering av Heroma. En sådan beställning kan kallas projektdirektiv och bör "ägas" av linjen hos länssjukvårdschefen.

Landstinget behöver ge cheferna stöd i form av utbildning i de IT-stöd som de förväntas förstå och använda.

Utifrån den beskrivning vi fått av ledningssystemet BILD uppfattar vi att det har förutsättningar att bli ett system som kommer att kunna utgöra ett gott stöd för chefer på olika nivåer för att styra och följa upp sin verksamhet. Vi har dock förstått att i dag används inte systemet i någon högre utsträckning av chefer i verksamheten trots att alla har behörighet att använda det. När det gäller personalplanering och personalkostnader vill vi särskilt framhålla möjligheterna som systemet erbjuder att göra analyser och jämförelser över tid och mellan olika enheter för att kunna dra erfarenheter av varandra. Med tanke på den bild vi fått av att det ser väldigt olika ut på avdelningarna gällande bemanningen tror vi att en grundlig genomgång bör göras av detta och att BILD kan vara ett stöd i detta arbete.

8.6 Uppföljning av personalplanering och arbetstidsförläggning

Iakttagelser

En löpande uppföljning som varje chef kan göra är att stämma av bemanningskrav mot arbetad tid. På central nivå går det ej att få ut detta nyckeltal på aggregerad nivå vilket är en brist. Stora variationer lokalt är inte möjliga att följa upp centralt utan att gå in i varje enhets schemamodul.

Det är upp till varje verksamhetschef och första linjens chef att följa upp sin personalbudget och göra analyser av hur personalplaneringen fungerar och har fått för konsekvenser. Det finns exempel i vår granskning på chefer som med stort engagemang regelbundet genomför analyser och följer upp personalplaneringen. Både ekonomer och HR-specialister används som stöd. Det har framkommit i granskningen att det ofta i detta arbete är svårt att göra analyser eftersom det saknas ändamålsenliga rapporter.

I vår granskning har vi intervjuat chefer som inte ger sig förrän de förstått sambandet mellan personalplanering och ekonomiskt utfall. Vi har också mött chefer som ägnar betydligt mindre tid åt uppföljning och som menar att de vet att de haft den personal som verksamheten kräver och då får de acceptera det underskott som uppstår.

Bilden bekräftas från centrala personalenheten där det finns en uppfattning att grundproblemet är att det förekommer för många chefer som av sina överordnade får stöd i att uppföljning av ekonomi inte är prioriterat.

Synpunkter/rekommendationer

Det bör göras mycket tydligare i Landstinget vad som är syftet med analys- och uppföljningsarbetet och vad det innebär. Det krävs sådan förståelse om analysarbetet skall bli meningsfullt. Det krävs dock också att ansvariga chefer ges förutsättningar att ta detta ansvar t.ex. genom att ha tillgång till pålitlig information i form av statistik, nyckeltal etc.

Det bör också göras tydligt att det är en central del i chefsuppdraget att förstå kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

9. Avvägningar mellan olika intressen

Iakttagelser

Vi har i granskningen kunnat identifiera två huvudinriktningar i ledningen när det gäller hur avvägningar mellan intressen görs i samband med personalplanering och hur utveckling skall ske.

Den ena inriktningen representeras av förvaltningschefen samt personalchefen i linjen. De anser att organisationen inte ger cheferna tillräckliga direktiv i form av rutiner/regler för schemaplanering vilket leder till att medarbetarnas önskemål går före verksamhetens behov och de ekonomiska ramarna. Lösningen anser de är bibehållen ISP men med mycket tydliga instruktioner kring hur schema skall läggas.

Den andra inriktningen representeras av den centrala personalenheten. De anser också att cheferna prioriterar verksamheten och lyssnar för mycket på medarbetarnas önskemål på arbetstider vilket får konsekvenserna att personalbudgeten går med underskott. Kunskapen om scheman och IT-stöd för schemaläggning är för låg hos cheferna och det leder till svårigheter med analys och uppföljning. Den centrala personalenheten tror däremot inte på att ge direktiv och reglera schemaläggningen centralt eller att göra ISP allt för snäv. De tror mer på att skapa förutsättningar för cheferna att kunna stå för sin budget och att ge dem stöd att fatta obekväma beslut om schemaläggning.

Synpunkter/rekommendationer

I grunden ser vi att dessa två inriktningar har samma ambition, d.v.s. att skapa möjligheter för medarbetare att få påverka sina arbetstider och samtidigt ha en tydlig verksamhets- och ekonomistyrning. Det krävs mogna ledare som kan hantera information, vara tydliga och att ge inspiration för ett krävande men meningsfullt arbete.

Skillnaden som vi ser är att förvaltningschefen och personalchefen i linjen har gett upp inför den organisationskultur som skapats och som fortfarande är mycket stark, d.v.s. en svag central ledning som ger stort utrymme för chefer att styra sin verksamhet samt att det under lång tid inte har varit prioriterat att hålla sin budget. Den kulturen gör att de inte ser någon annan möjlighet än att gå in och styra schemaarbetet med centrala regler och beslut. Ett exempel är att chefernas befogenheter att rekrytera är indragen.

Den centrala personalenheten ser det som den enda vägen framåt är att utveckla Landstingets personalpolitik genom att med tydlig inriktning och stöd till cheferna långsamt ändra den rådande och mycket problematiska kulturen. Att utforma specifika regler för schemaläggning är inte något alternativ utan de vill istället myndigförklara cheferna så att de kan ta ansvar för sina budgetar.

Vi vill rekommendera den mer krävande vägen som representeras av den centrala personalenheten. Den är långsiktigt mer hållbar och ligger också i linje med den av Landstinget fastställda ledaridé.

10. Reflektioner/kommentarer

Våra reflektioner och kommentarer vill vi sammanfatta i följande punkter

Många av de problem som lyfts upp kan man se en koppling till avsaknad av övergripande styrning i kombination med en kultur som gett stort utrymme att handla självständigt som chef.

I den ekonomiska situationen som nu är ställer det nya krav på cheferna och att skapa dialoger där all inblandade parter kan kommunicera. Vi har under granskningen fått ta del av kreativa förslag på hur man ska kunna effektivisera vården men det är inte möjligt om man inte sätter sig ner och lär av dem som lyckats kombinera en säker verksamhet med hög kvalitet och en ekonomisk balans i förhållande till budget.

Det finns goda exempel på enheter där man lyckats kombinera ISP, och de fördelar som det ger för personalen, med verksamhetens behov och att klara budgeten.

Under förutsättning att ISP styrs av chefer som är väl insatta och förstår kopplingen mellan schema och personalkostnader och att verksamhetens behov och ekonomiska förutsättningar får styra bemanningen tror vi att ISP är det mest effektiva systemet. Vi tror att det skulle vara förödande för de enheter som klarar sina budgetar, genom hårt och medvetet arbete både med schematekniska lösningar och att motivera personalen, om de blir av med möjligheten att få lägga upp schemat som det passar respektive enhet.

Behovet av ökad styrning tror vi inte handlar om centralt antagna regler, t.ex. hur många helger och kvällar som ska ingå i ett grundschema, utan att skapa förutsättningar för cheferna att förstå de olika budskap som ledningen sänder ut och som inte sällan är motstridiga. Det är inte tydligt i Landstinget om budgeten gäller eller inte om det är så att ett antal chefer har en gemensam uppfattning att budgeten är fel.

Avgörande faktorer för att ISP ska vara ett effektivt bemanningssystem som både säkerställer verksamhetens behov på ett kostnadseffektivt sätt och i möjligaste mån tillfredsställer personalens önskemål om förläggning av arbetstider är enligt vår uppfattning, chefens kunskap/förmåga att se de ekonomiska konsekvenserna av personalplaneringen, chefens förmåga att sätta gränser och styra sin personal, stöd till chefen från linjen att agera kraftfullt utifrån tydliga riktlinjer om hur prioriteringar skall ske i verksamheten samt utveckling av användarvänliga uppföljningsverktyg som möjliggör analys och effektiv uppföljning.

ISP är den möjlighet som yrkesgrupperna inom vården har att i någon mån påverka sina arbetstider. Landstinget bör anta utmaningen och genom stärkt ledning och stöd/utbildning till cheferna fortsätta att utveckla ISP. Alternativet tror vi skulle få oönskade konsekvenser. Som arbetsgivare skulle Landstinget bli mindre attraktivt eftersom det är normen idag inom vården generellt att ISP tillämpas. För medarbetarna skulle det bli en tillbakagång som skulle leda till missnöje och sänkt motivation. För cheferna skulle det bli ett hårt slag för dem som klarar arbetet med ISP och det skulle uppfattas som att de "straffas" trots att de klarat sitt uppdrag.

Vi tror att det finns goda möjligheter att ta tillvara de goda exempel som finns i organisationen sprida erfarenheter och lärdomar till dem som inte har förmåga eller motivation att hantera både verksamhet och ekonomi i schemalägningsarbetet.

11. Rekommendationer

Under förutsättning att ISP styrs av chefer som är väl insatta och förstår kopplingen mellan schema och personalkostnader och att verksamhetens behov ekonomiska förutsättningar får styra bemanningen tror vi att ISP är det mest effektiva systemet. Med utgångspunkt från detta och de reflektioner vi gjort vill vi därför lämna följande rekommendationer att:

- Landstingsledningen visar en tydlighet i vilka krav som ställs på ansvariga chefer, t.ex. avseende budgetansvaret men också ge dessa förutsättningar att klara kraven.
- Individuell schemaplanering (ISP) även fortsättningsvis används som bemanningsplaneringssystem.

- Landstingsledningen inte arbetar för en utveckling som går mot ökad central reglering utan i stället verkar för att stödja ansvariga chefer att utveckla ISP så att det används som ett kostnadseffektivt system för bemanningsplanering som säkerställer verksamhetens behov och som samtidigt möjliggör en tillfredsställande arbetsmiljö för medarbetarna.
- Cheferna får bättre förutsättningar att arbeta med ISP genom tydliga riktlinjer, stöd från lednings och stabsfunktioner, ökad kunskap och ett ändamålsenligt IT-stöd.
- Utveckling sker av användarvänliga kostnadssimulerings- och uppföljningsverktyg som möjliggör analys och effektiv uppföljning.
- Dialoger skapas där alla inblandade parter kan kommunicera och utbyter erfarenheter. En framgångsfaktor här är att dra lärdom och erfarenheter av de som lyckats kombinera en säker verksamhet med hög kvalitet och en ekonomisk balans i förhållande till budget.

KPMG, dag som ovan

Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Karin Helin-Lindqvist
Certifierad kommunal yrkesrevisor