

Från bra till bättre ...

Utvärdering av försöket med
intraprenader i Göteborgs Stad



FoU_i**väst** 

Lisbeth Lindahl
November 2016

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| SAMMANFATTNING | 4 |
| LÄSANVISNING OCH FÖRKORTNINGAR | 6 |
| 1. BAKGRUND | 7 |
| 1.1 Utvärderingsuppdraget | 7 |
| 1.2 Vad är en intraprenad och vad är intraprenaden ett svar på? | 8 |
| 1.3 Andra kommuner med intraprenad..... | 8 |
| 1.4 Tidigare studier om intraprenad | 9 |
| 2. UTVÄRDERINGENS SYFTE | 11 |
| 2.1 Syfte och frågeställningar..... | 11 |
| 2.2 Avgränsningar..... | 11 |
| 3. METOD..... | 13 |
| 3.1 Upplägg | 13 |
| 3.2 Genomförande..... | 14 |
| 4. RESULTAT..... | 15 |
| 4.1 Skapandet av de första intraprenaderna i Göteborgs Stad..... | 15 |
| 4.2 Processen att bli en intraprenad | 17 |
| 4.3 Associationer till intraprenad..... | 18 |
| 4.4 Förutsättningar för intraprenad | 20 |
| 4.4.1 Formella faktorer | 20 |
| 4.4.2 Informella faktorer..... | 21 |
| 4.4.3 Varför just Askim–Frölunda–Högsbo? | 22 |
| 4.4.4 Varför inte Angered eller Centrum? | 22 |
| 4.4.5 Generella hinder för intraprenad i Göteborgs Stad..... | 23 |

© FoU i Väst/GR
November 2016
Layout: Tony Dahl, GR Info.
Bilder: Mostphotos där inte annat anges.

FoU i Väst
Göteborgsregionens kommunalförbund
Box 5073, 402 22 Göteborg
e-post: fou@grkom.se

| | | |
|--------|---|----|
| 4.5 | Konsekvenser av intraprenad..... | 24 |
| 4.5.1 | Ökad frihet | 24 |
| 4.5.2 | Ökat inflytande – ökat ansvar | 26 |
| 4.5.3 | Närvarande chef | 27 |
| 4.5.4 | Ökat samarbete och gemenskap..... | 28 |
| 4.5.5 | Nytänkande | 29 |
| 4.5.6 | Nya personalkategorier..... | 30 |
| 4.5.7 | Höonor, odling och kristallkronor | 30 |
| 4.5.8 | Sjukfrånvaro | 32 |
| 4.5.9 | Brukarnöjdhet..... | 32 |
| 4.5.10 | Måluppfyllelse | 33 |
| 4.5.11 | Ekonomiskt resultat..... | 34 |
| 4.6 | Utmaningar | 36 |
| 4.6.1 | Utmaningar för intraprenaderna | 36 |
| 4.6.2 | Utmaningar för stadsdelen och staden..... | 37 |
| 4.7 | För- och nackdelar med intraprenader ur olika perspektiv | 37 |
| 4.8 | Olika förståelse för vad intraprenad är | 39 |
| 4.9 | Intraprenader i framtiden? | 39 |
| 5. | SLUTSATSER OCH DISKUSSION | 41 |
| 5.1 | Förutsättningar för att skapa och utveckla intraprenader i Göteborgs Stad | 41 |
| 5.2 | Vad betyder intraprenadformen för arbetet mot god kvalitet? | 43 |
| 5.3 | Vilka möjligheter finns att överföra kunskaper från intraprenader till övrig kommunal verksamhet?..... | 45 |
| 5.4 | Vilka konsekvenser kan ett större antal intraprenader få för kommunen? | 46 |
| 6. | REFERENSER | 48 |
| | BILAGA | 50 |



Sammanfattning

Intraprenad är en driftsform som möjliggör ökade frihetsgrader för verksamheter som har kommunen eller landstinget som huvudman. I Göteborg startade ett försök med intraprenader som skulle pågå i tre år till och med 2016, med äldreomsorgen som ett utpekad område. Denna rapport redovisar utvärderingen av detta försök. Syftet var att undersöka förutsättningarna för att skapa och utveckla intraprenader, inklusive dess regelverk. Vidare att undersöka på vilket sätt intraprenadformen kan sägas bidra till ökad kvalitet och möjligheter att överföra kunskaper från intraprenad till övrig kommunal verksamhet. Slutligen att belysa konsekvenserna av en utvidgad intraprenadverksamhet i kommunen.

Resultatet visar att regelverket i stort sett fungerar bra, men behöver justeras på någon punkt. Förutom detta har avtalet som förhandlas fram på lokal nivå stor betydelse för intraprenaders förutsättningar. I beskrivningen av vilka processer som ledde fram till de första intraprenaderna, framkom det att det framför allt var informella faktorer såsom eldsjäl, en positiv attityd och tillåtande förvaltningskultur som spelade roll. Men utan de formella besluten på politisk nivå och tjänstemannanivå hade det aldrig blivit några intraprenader. Ett generellt hinder mot förändring som framkom i intervjuerna, är de två nivåer som finns i Göteborgs Stad med styrning från både centralt och lokalt håll. Att det endast uppstod intraprenader i en¹ av tre utpekade stadsdelar verkar ha med detta att göra, att det saknades personella resurser och tillräckligt stort intresse från politiker och tjänstemän på lokal nivå vid tidpunkten för försökets införande.

På frågan om intraprenadformens betydelse för arbetet mot att skapa god kvalitet framstod det ledarskap och medarbetarskap som intraprenaderna arbetar med som främjande faktorer. Personalen har större befogenheter och cheferna arbetar med ett närvarande ledarskap som bidrar till positiva processer på arbetsplatsen. Möjligheten att förfoga över sin egen ekonomi skapar reella möjligheter till inflytande. Delaktigheten bidrar dessutom till ökad kreativitet och nytänkande. Andelen nöjda brukare på det särskilda boende för äldre som ingick i utvärderingen har

1. I våras fick dock Angered sin första intraprenad inom utbildningssektorn.

blivit ännu större sedan boendet blev intraprenad. Dessa siffror var dock bättre än genomsnittet redan innan boendet blev intraprenad – vilket innebär att verksamheterna har gått från att vara bra till att bli ännu bättre. Det ekonomiska resultatet är några procents överskott av årsomsättningen efter tre års tid.

Det borde finnas möjligheter att överföra vissa kunskaper från intraprenaderna till övrig kommunal verksamhet. Detta har till exempel skett i Umeå som har haft intraprenader i cirka tio år. Där har de försökt skapa möjligheter för alla kommunala verksamheter att förfoga över sitt överskott.

SDF Askim-Frölunda-Högsbo som hyser de intraprenader som har ingått i utvärderingen är som helhet positivt inställda till fortsatt intraprenadverksamhet. Flertalet av de intervjuade i andra stadsdelar och på stadsledningskontoret är också positiva till detta. Med tanke på de utmaningar som välfärden står inför i framtiden med en allt mer åldrande befolkning, kan denna driftsform vara en del av lösningen. Intraprenader kan bidra till nytänkande, effektivisering samt öka attraktionskraften hos kommunen som arbetsgivare. Det kan dock uppstå dilemman i skärningspunkten mellan intraprenadens önskan om frihet och självstyre och förvaltningens/kommunens behov av enhetlighet och kontroll, vilket kräver en fortsatt dialog kring dessa frågor. Intraprenader i större skala kräver även ett förändrat regelverk kring hur stadsdelarna ska få lov att förfoga över sitt kapital.

Läsanvisning och förkortningar

Om citaten innehåller de frågor som ställts i intervjun finns de med i en parentes.

- ... Något eller några ord har tagits bort från ett citat.
- /.../ Flera ord eller meningar har tagits bort från ett citat. I fokusgruppsintervjuer har detta tecken också använts för att markera när en ny person uttalar sig.
- AFH Askim-Frölunda-Högsbo, en av tio stadsdelar i Göteborgs Stad.
- Boende Person som bor på ett äldreboende eller boende för personer med funktionsnedsättning.
- Brukare Person som får individuellt behovsprövade insatser från socialtjänsten (se Socialstyrelsens termbank).
- CSG Central Samverkansgrupp. Ett organ för samverkan mellan kommunen som arbetsgivare och fackföreningar.
- HR HR står för Human Relations. I Göteborgs Stad finns det en HR-avdelning (ansvariga för personalfrågor) i varje stadsdel. Detta är en stabsfunktion som sorterar under stadsdelsdirektören.
- SDN Göteborgs Stad är indelad i tio stadsdelsnämnder. De fattar beslut på lokal nivå när det gäller bland annat förskola, skola och äldreomsorg. Ledamöterna är politiskt tillsatta och utses av kommunfullmäktige.
- SDF Stadsdelsförvaltning. Den ansvarar för den kommunala servicen för dem som bor i stadsdelen, till exempel kommunal förskola, grundskola och äldreomsorg.

1. Bakgrund

1.1 Utvärderingsuppdraget

Den här rapporten beskriver utvärderingen av ett treårigt försök med intraprenader i Göteborgs Stad. Kravet på utvärdering finns inskrivet i det beslut om intraprenader som togs av kommunfullmäktige år 2013 (Göteborgs Stad, 2013). Syftet med intraprenadverksamheten i Göteborg formulerades som att:

- Uppmuntra till att utveckla idéer i verksamheterna och därmed uppnå en bättre kvalitet.
- Ge möjlighet till ökat engagemang samt större inflytande för brukare samt delaktighet och inflytande för personalen
- Dra lärdomar som kan överföras till hela organisationen
- Stödja ett långsiktigt ekonomiskt tänkande

Den utredning som beslutet vilar på beskriver olika fördelar med intraprenaden som driftsform. Den fördel som lyfts fram är intraprenadens möjlighet till *”inflytande och utrymme för personalens kreativitet”* vilket i sin tur förväntas bidra till ökad kvalitet för brukarna (Göteborgs Stad, 2013, sid 4). Genom intraprenadens ställning som en egen resultatenheter med utökat ansvar och befogenheter skapas ett utökat handlingsutrymme för personal och chefer. Det finns dock stora likheter mellan ordinär kommunal verksamhet och verksamhet som drivs på intraprenad. Enligt regelverket ska intraprenaden följa samma ramverk som övrig kommunal verksamhet med avseende på lagar, riktlinjer och övergripande mål. Det som skiljer sig från ordinarie kommunal verksamhet finns reglerat i regelverket för intraprenader (Göteborgs Stad, 2013) samt i avtalet mellan den enskilda förvaltningen och intraprenaden.

Sedan beslutet om försöksverksamheten fattades 2012 har tre intraprenader utvecklats inom vård- och omsorgssektorn, samtliga i stadsdelen Askim-Frölunda-Högsbo. Två av dessa intraprenader är särskilda boenden för äldre: Gerdas gård och Granlidens äldreboende. En intraprenad består av fyra boenden för personer med funktionsnedsättning: Boende Kvartetten. Det har inte utvecklats några försöksverksamheter inom vård- och omsorg i de två andra stadsdelarna under denna period, däremot inom utbildningssektorn i stadsdelen Angered.

1.2 Vad är en intraprenad och vad är intraprenaden ett svar på?

Enligt SAOL² är en intraprenad "en kommunal enhet med eget långsiktigt resultatansvar ... och en intraprenör "en person som förnyar verksamheten inom ett större företag."

Begreppet intraprenad kommer från ordet intraprenörskap som är besläktat med entreprenörskap men med kommunen som huvudman och ägare. Entreprenören är "*en innovatör och mönsterbrytare*" vilket inte ska likställas med att vara företagare. Det handlar snarare om en "*företagsam person som skapar användarvärde*" (www.esbri.sekunsbanksbank.asp?link=entreprenorskap).

Intraprenaden är en av flera alternativa driftsformer till traditionell kommunal verksamhet. Andra exempel är entreprenad, kooperativ och stiftelseägd verksamhet. En viktig aspekt av intraprenaderna är möjligheten att styra över sin budget. Detta är emellertid inte förbehållet intraprenader, utan kan skapas genom så kallade självstyrande resultatenheter, vilket var vanligare på 1980- och 1990-talen jämfört med idag (Göteborgs Stad, 2013).

Det är svårt att säga hur länge intraprenader har funnits i Sverige. De kommuner som har längst erfarenhet av intraprenad har haft det i cirka 10 år, däribland Linköping och Örebro (Carlsson, 2016).

1.3 Andra kommuner med intraprenad

Det finns intraprenader i flera kommuner i landet, bland annat på Tjörn, i Trollhättan, Linköping, Örebro, Västervik, Hudiksvall, Umeå och Luleå. Umeå kommun har haft intraprenader i cirka tio år. Idag finns hälften av dem kvar och orsakerna till att några av dem har avslutats varierar. En förskola gick till exempel ett steg längre i personalinflytande och omvandlades till ett personalkooperativ. Umeå har överfört kunskaper från intraprenaderna till övrig kommunal verksamhet, något som exempelvis bidragit till möjligheten att få behålla ett ekonomiskt överskott (Forsberg, 2016).

Regelverket för intraprenader skiljer sig något åt mellan kommuner. I Hudiksvall får intraprenaderna ta med sig maximalt 80 procent av sitt överskott och maximalt fyra procent av budgeten per år. Däremot får de ta med sig hela sitt underskott (Lejfalk & Norling, 2013). Graden av inflytande från brukarnas sida varierar också mellan olika kommuner. På Tjörn ingår brukare på de särskilda boenden som drivs på intraprenad i en ledningsgrupp. I denna kommun har antalet intraprenader utökats över tid. I nuläget drivs två äldreboenden på intraprenad och ytterligare ett är på gång. Till skillnad från i Göteborg kommer initiativet till intraprenaderna uppifrån, från politiskt håll (Bohlin, 2016). I Västsverige är några kommuner på gång att skapa intraprenader, medan andra avvecklar dem. Kungsbacka kommun har

2. Svenska Akademiens Ordlista.

tidigare haft skolor som drivits på intraprenad, men har gått ifrån detta på grund av en oklarhet i om driftsformen har stöd i skollagen (Carlsson, 2016).

1.4 Tidigare studier om intraprenad

Det finns inte så många studier gjorda som handlar om intraprenad. Det jag har funnit är en utvärdering genomförd av Luleå Tekniska högskola och ett antal uppsatser i företagsekonomi, offentlig förvaltning, hälsa och arbetsliv, sociologi och psykologi. Resultaten från dessa beskriver viktiga förutsättningar för intraprenader, till exempel att det är enklare att skapa intraprenader inom ramen för en större organisation med tydligt avgränsade enheter. Vidare att politisk enighet och stöd från tjänstemännen som leder förvaltningen skapar goda förutsättningar för införandet av en intraprenad (Westlund, 2006). Ytterligare en god förutsättning är att personalen är positiva till att arbeta i en intraprenad när en verksamhet ska övergå till denna driftsform (Lejfalk & Norling, 2013).

Fördelarna med intraprenader har beskrivits som att intraprenaden bidrar till större påverkansmöjlighet, delaktighet, samarbete och engagemang bland personalen (Lejfalk & Norling, 2013; Westlund, 2006) samt till ökad meningsfullhet (Gomér & Karlsson, 2008). Det ökade självstyret i en intraprenad bidrar till ökat ansvarstagande och högre motivation (Westlund, 2006) samt ökad medvetenhet om kostnader bland personalen (Lejfalk & Norling, 2013). Intraprenader kan även bidra till en bredare kompetensutveckling, samt att kommunen framstår som en attraktiv arbetsgivare (Nilsson & Andersson, 2015).

Intraprenader har visat sig bidra till kvalitetsvinster för både brukare och personal utan samtidigt kostnadsökningar. Kostnadsbesparingar har bland annat uppnåtts på grund av minskad cheftjänstgöring (Johansson & Andersson, 2013). Kortare beslutsvägar i intraprenaderna beskrivs leda till ökad flexibilitet. Intraprenadformen associeras med en förändrad organisationskultur där personalen involveras i att formulera mål och visioner som i sin tur ligger till grund för kontinuerliga förbättringar. Förändringarna på organisationsnivå beskrivs med ord som lärande organisation, flexibel och platt organisation (Westlund, 2006; Johansson & Andersson, 2013).

En studie som har använt sig av validerade skattningsskalor i sin datainsamling visar på högre upplevelse av självbestämmande samt kompetens bland personalen på ett äldreboende som drivs på intraprenad jämfört med personalen på ett äldreboende som drivs på traditionellt kommunalt vis (Ekström, 2014). I en annan studie reflekterar dock författarna över om den ökade delaktighet som personalen ger uttryck för, kanske fanns där redan innan verksamheten ombildades (Davidsson & Lopez Forsström, 2016).

Några nackdelar med intraprenader beskrivs också i de olika studierna. En sådan är att intraprenader kan bidra till ökad arbetsbelastning för förvaltningens

administration samt att graden av valfrihet och självbestämmande kan minska över tid. Framväxten av intraprenader kan dessutom bidra till att skapa en ”vi-mot-dem-kultur” (Nilsson & Andersson, 2015) och att intraprenaden hamnar lite utanför övriga kommunala verksamheter (Westlund, 2006). En slutsats som dras av Nilsson & Andersson (2015) är betydelsen av att syftet med intraprenader tydliggörs för samtliga berörda parter så att hela organisationen förbereds inför införandet av intraprenader (Nilsson & Andersson, 2015). Gomér och Karlsson (2008) reflekterar över riskerna med den ökade kostnadsmedvetenhet som utvecklas bland personalen på en intraprenad. Vad händer när undersköterskan på ett äldreboende får en roll som går utöver att ha fokus på omsorgen om de boende?

Processen att skapa intraprenadverksamheter i kommunen lyfts fram i några rapporter. Vikten av tydliga verksamhetskontrakt framhålls för att minska tolkningsutrymmet och potentiella konflikter (Westlund, 2006; Nilsson & Andersson, 2015). Det finns exempel på situationer där en intraprenad uppfattas ha tagit sig för stora friheter, till exempel genom att ha använt sig av TV-reklam för att öka elevantalet på sin skola (Westlund, 2006). Omvandlingsprocessen till att bli intraprenad kan även upplevas som svår för både personal och ledare där organisationens ledarskap sätts på prov (Melin Lundström, 2010). Ledarskapet lyfts fram som en väsentlig komponent för att kunna skapa de positiva effekterna i en intraprenad. En fråga som ställs i en av rapporterna är om det är ledarskapet eller intraprenaden som driftsform som är nyckeln till det ökade ansvarstagande och engagemang som utvecklas bland personalen (Nilsson & Andersson, 2015).

2. Utvärderingens syfte

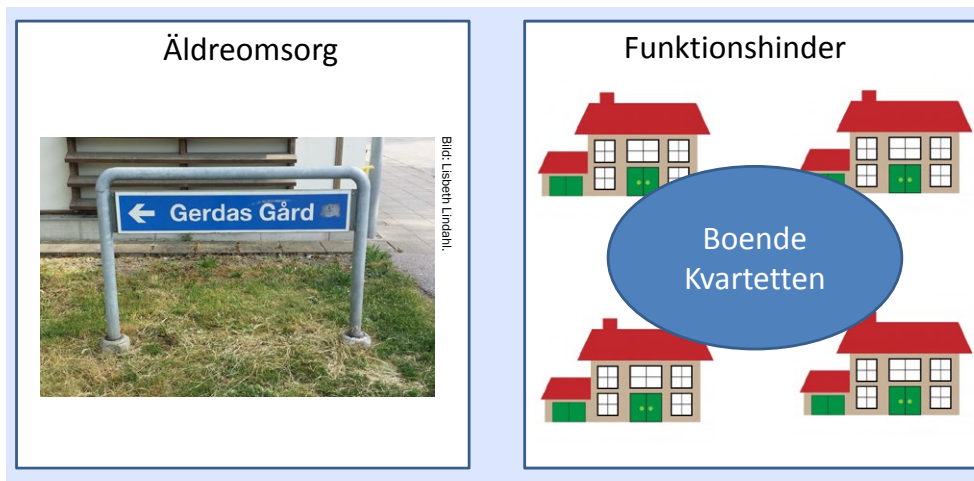
2.1 Syfte och frågeställningar

Göteborgs Stad önskade få undersökt om och i så fall i vilken utsträckning kommunens regler för intraprenader har påverkat verksamheternas möjligheter att uppnå syftet med intraprenaderna. Finns det ett behov av revidering av regelverket? Har det tagits beslut om undantag från regelverk och riktlinjer gällande intraprenaderna och i sådana fall, på vilken nivå? Uppdragsgivaren ställde även frågor om varför försöksverksamheter med intraprenad enbart hade utvecklats i en av försöksstadsdelarna. Syftet med utvärderingen formulerades som att:

- (1) beskriva förutsättningarna för att skapa och utveckla intraprenader,
- (2) undersöka intraprenadformens betydelse för arbetet mot god kvalitet i verksamheten,
- (3) undersöka om det finns möjlighet att överföra kunskaper från intraprenadverksamheterna till övrig kommunal verksamhet, samt att
- (4) belysa konsekvenserna av en utvidgad intraprenadverksamhet i större skala i kommunen.

2.2 Avgränsningar

Utvärderingen inriktades mot intraprenad som driftsform inom vård- och omsorgssektorn, dess förutsättningar och konsekvenser. Inriktningen var inte att undersöka intraprenadernas effekter på verksamhetens kvalitet men däremot intraprenadformens betydelse för arbetet mot att skapa god kvalitet. Mer specifikt önskades en utvärdering som inkluderade de två intraprenader som hade varit i gång sedan 2014: Gerdas gård och Boende Kvartetten (se tabell 1).



TABELL 1. KORTFAKTA OM DE TVÅ FÖRSTA INTRAPRENADERNA
I ASKIM-FRÖLUNDA-HÖGSBO ÅR 2016

| | Gerdas gård | Boende Kwartetten |
|--|--------------------|--------------------------|
| Antal boendeplatser | 96 ³ | 24+1 satellitlägenhet |
| Antal tillsvidareanställda | 82 | 31 |
| Andel med heltidstjänst⁴ | 89 % | 58 % |
| Andel timanställda (helår) | 15 % | 12 % |
| Andel timanställda (exkl. juni-aug) | 11 % | 11 % |
| Omslutning | ca 39 500 000 kr | ca 15 200 000 kr |

3. Hälften är somatiska platser och hälften är platser för personer med demens.

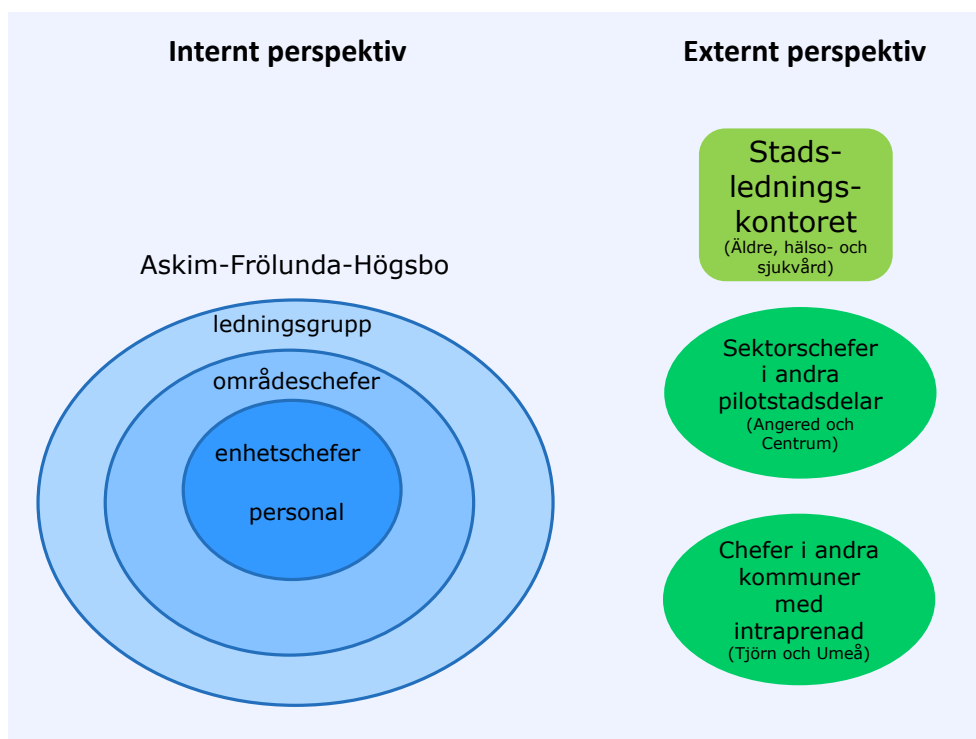
4. Alla har blivit erbjudna heltidstjänst men har av olika skäl valt att arbeta deltid.

3. Metod

3.1 Upplägg

Utvärderingen bygger på information från personal och chefer för intraprenaderna, ansvariga för intraprenader på olika nivåer i Göteborg och andra kommuner samt intervjuer med äldreomsorgschefer i de stadsdelar som hade pekats ut som försöksområden för intraprenad. Dessutom ingår en analys av dokumentation i form av tjänsteutlåtanden och dylikt samt vissa registerdata (se figur 1).

FIGUR 1. UTVÄRDERINGENS UPPLÄGG MED ETT INTERNT OCH ETT EXTERNT PERSPEKTIV.



3.2 Genomförande

Utvärderingen har genomförts med hjälp av en mix av metoder: intervjuer, fokusgrupper och registerdata. Intervjuer har genomförts med:

- Chef för Äldre, hälso- och sjukvård samt planeringsledare⁵ på stadsledningskontoret (en intervju)
- Enhetschefer för intraprenader i AFH (två intervjuer)
- Områdeschefer i AFH (två intervjuer)
- Chefer för vård & omsorg Angered och Centrum (tre intervjuer, varav två per telefon)
- Chefer för intraprenader i andra kommuner (två telefonintervjuer)

Fokusgruppsintervjuer har genomförts med:

- Personal på Gerdas gård och Kvartetten (två grupper)
- Förvaltningsledningen i AFH

Utöver ovanstående intervjuer har uppföljningsfrågor ställts via e-post till intraprenadcheferna, i telefonsamtal till controller i AFH samt till den politiker som tog initiativ till intraprenadförsöket i Göteborgs Stad. Några frågor ställdes även till vaktmästaren på Gerdas gård när jag råkade träffa honom där. Dessa har inte räknats med i nedanstående tabell över antalet deltagare (se tabell 2).

TABELL 2. ANTAL DELTAGARE I UTVÄRDERINGEN.

| | Antal personer |
|---|----------------|
| Fokusgrupper med personal på intraprenader | 9 |
| Enhetschefer för intraprenader | 2 |
| Områdeschefer för intraprenader | 2 |
| Ledningsgrupp AFH | 5 |
| Sektorschef och områdeschef (nuvarande och f d) i Angered och Centrum | 4 |
| Stadsledningskontoret, Äldre och hälso- och sjukvård | 2 |
| Andra kommuner med intraprenad | 2 |
| Totalt | 26 |

Som tillägg till ovanstående empiri har uppgifter om sjukfrånvaro bland personal samt data från öppna jämförelser (brukarperspektivet) gällande Gerdas gård⁶ med mera, analyserats.

5. Planeringsledare med särskilt ansvar för intraprenadfrågan i kommunen.

6. Det hade inte genomförts några brukarundersökningar inom sektorn IFO och funktionshinder, varför endast uppgifter från äldreomsorgen fanns tillgängligt.

4. Resultat

4.1 Skapandet av de första intraprenaderna i Göteborgs Stad

De första intraprenaderna som skapades i Göteborg finns i stadsdelen Askim-Frölunda-Högsbo (AFH). De två som ingick i utvärderingen gick formellt över till att bli intraprenader i januari 2014. Här nedan återfinns en tidsaxel med en beskrivning av olika steg som ledde fram till det formella beslutet om intraprenader i kommunen samt etableringen av de första intraprenaderna (se tabell 2).

TABELL 2. TIDSAXEL ÖVER FORMELLA BESLUT SAMT STEG PÅ VÄGEN TILL ATT ETABLERA DE FÖRSTA INTRAPRENADERNA.

2011, okt: ...Motion väcks (L) om att ta fram riktlinjer för intraprenad i äldreomsorgen samt utse stadsdelar för försöksverksamhet.

2011, okt: ...Ärendet skickades på remiss till tre stadsdelar (C, A, NH)

2012, feb: ...Tjänsteutlåtande med sammanställning av remissinstansernas yttranden.

2012, sep: ...Beslut i KS om framtagande av riktlinjer samt att AFH, C och A får i uppdrag att inleda försök utifrån S, MP och V:s yrkande som betonar personalens delaktighet i beslutet.

2013:Diskussioner i alla tre stadsdelar och förberedelser inför skapandet av intraprenader i AFH.

2013, nov: ..Beslut fattas om införande av två intraprenadförsök i AFH: Gerdas gård och Boende Kvarteren (avtal klara).

2014, jan: ...Gerdas gård och Boende Kvarteren blir intraprenader.

2015, jan: ...Granlidens äldreboende blir intraprenad.

2016:Intraprenadförsöket utvärderas.

A = SDF Angered, AFH = SDF Askim-Frölunda-Högsbo, C = SDF Centrum, NH = Norra Hisingen.

Det som inte finns med i ovanstående beskrivning är att det pågick en parallell process i AFH ungefär vid samma tid som förslaget om intraprenadverksamhet lades fram i kommunfullmäktige. Den dåvarande verksamhetsutvecklaren hade skrivit

fram ett förslag till utveckling av ett äldreboende som lämnades till den dåvarande stadsdelsdirektören. Detta förslag la grunden till den utveckling som startade på Gerdas gård redan innan detta äldreboende blev intraprenad.

Det formella initiativet till intraprenader i Göteborgs Stad hade sin grund i att en grupp politiker var på studiebesök på intraprenaden Tubberödshus på Tjörn. Motionen innehöll ett förslag till framtagande av riktlinjer för intraprenader samt att kommunstyrelsen skulle utse en eller flera stadsdelar för en försöksverksamhet. Förslaget motiverades med att intraprenader har visat sig bidra till att *”personalen är mer engagerad och känner större meningsfullhet”* samt *”påverkar de boendes möjlighet att påverka sin situation på äldreboendet och därmed en ökad trivsel.”* (motion från Ann Catrine Fogelgren (L), 3 oktober 2011).

Förslaget gick ut på remiss till tre stadsdelar, till Göteborgs Pensionärsråd samt togs upp till samråd med CSG (Central Samverkansgrupp). Ganska precis ett år senare hade remissinstansernas yttranden sammanställts. Remissinstanserna visade sig ha skilda åsikter om förslaget. SDN Angered, SDN Norra Hisingen samt Göteborgs Pensionärsråd avstyrkte motionen medan SDN Centrum tillstyrkte den. Den rödgröna majoriteten betonade i sitt yttrande att det var viktigt att initiativet till intraprenader skulle komma från personalen själva och inte uppifrån. De fackliga organisationerna var tveksamma till försöket och föreslog fortsatta diskussioner för att klargöra otydligheter och tveksamheter i förslaget (Göteborgs Stad, 2013, bilaga 2, sid. 24).

På basis av detta underlag fattade kommunfullmäktige beslut om att fastställa det regelverk för intraprenad som hade tagits fram av stadsledningskontoret, samt att inleda ett försök med intraprenader i tre stadsdelsförvaltningar: SDF Askim-Frölunda-Högsbo, SDF Centrum och SDF Angered (Göteborgs Stad, 2013).

Under året som följde, 2013, pågick det diskussioner inom och mellan de tre försöksstadsdelarna om förutsättningar för intraprenader och hur dessa skulle kunna skapas. I Centrum fanns det ett visst intresse från en enhetschef och personal i hemtjänsten. I Angered undersöktes möjligheten att pröva intraprenad på ett av i stadsdelens äldreboende. I AFH ville de däremot ha en bredare palett av verksamheter i försöket för att täcka in olika sektorer. En förskola var på tal men där saknades det ett tillräckligt stort intresse från personalens sida. De första intraprenader som startade blev därför inom funktionshindersektorn samt äldreomsorgen⁷. Förberedelsearbetet med dialoger med personalen på de två första intraprenaderna och förhandlingar kring avtalen pågick under hela 2013. I januari 2014 startade de två första intraprenaderna formellt sett och året efter blev även Granlidens äldreboende en intraprenad.

7. Detta innebär att försöksverksamheten gick utanför och utvidgade uppdraget från kommunstyrelsen som ju enbart var inriktat på äldreomsorgen.

4.2 Processen att bli en intraprenad

År 2013 hade alla som var intresserade av att bli en intraprenad uppmanats skicka in en verksamhetsidé till förvaltningens ledningsgrupp. Bägge intraprenadchefer arbetade vid den här tiden som enhetschefer för respektive boende. På Gerdas gård hade ett förändringsarbete startat redan år 2012, i samband med ett chefsbyte, vilket banade väg för det som sen kom att bli intraprenadverksamheten.

Som förberedelse inför skapandet av intraprenader i stadsdelen åkte delar av ledningsgruppen i AFH samt ansvarig utredare på stadsledningskontoret till Örebro och Tjörn för att ta del av dessa kommuners erfarenheter av att driva verksamheter på intraprenad. Personal på Gerdas gård inhämtade kunskaper genom att göra ett studiebesök på Tubberödshus i Tjörns kommun, medan Boende Kvartetten hade haft telefonkontakt med en intraprenad i Örebro.

Under 2013 ägnades även tid till att formulera och förhandla fram avtalen mellan förvaltningsledningen och intraprenaderna, vilket innebar ett visst extra arbete för berörda chefer och stabsfunktioner i stadsdelen. Då det fanns ett krav på att minst 80 procent⁸ av personalen skulle vara positiva till att enheten skulle drivas på intraprenad, behövde enhetscheferna informera och försöka skapa ett intresse bland sina medarbetare. Enhetscheferna på respektive boende startade därför en dialog med sin personal. På Boende Kvartetten startade de intraprenaden med ett gemensamt visionsarbete. Detta resulterade i ett visionsdokument där de definierade sig som en värderingsdriven organisation som vilar på personlig utveckling och ansvar för sitt eget beteende. I detta dokument beskrivs vilka värderingar som verksamheten ska utgå ifrån samt ansvarsfördelningen mellan personal, ledarskapet och hela organisationen. Några nyckelord som jag kan läsa ut av detta dokument är att verksamheten ska präglas av tillit, tydlighet, jämlikhet, ödmjukhet, relationsorientering, kreativitet, självinsikt, inflytande, ansvar och hushållning.

Personalen som deltog i utvärderingen berättade att de hade fått reda på fördelarna med intraprenadformen innan de bestämde sig. Flera av dem hade varit med om tidigare organisationsförändringar och var skeptiska till att nya förändringar skulle medföra något positivt för deras del.

Vårt arbetslag var uppdelat. Skeptisk till hur det skulle bli. Skulle vi alla jobba med varandra? Skulle vi gå ut till varandra? Vi är väldigt uppdelade i vår grupp. Det är inte alla som är positiva och så är det fortfarande.

Att kunna påverka sitt schema och att slippa arbeta utanför den egna enheten var några skäl till att säga ja till intraprenadformen. Det var ingen av dem som sa upp sig till följd av den här förändringen⁹.

8. Denna gräns finns inte nedskrivna i regelverket för intraprenader, utan sattes av förvaltningsledningen för att tillmötesgå kravet på hög delaktighet från personalen.

9. I dagsläget är det 31 personer som är tillsvidareanställda på Boende Kvartetten.

På Gerdas gård hade de haft stormöten där den chef som hade tagit initiativ till förändringen¹⁰ ställde frågan till personalen på boendet om de själva skulle vilja bo på Gerdas gård. Detta väckte starka reaktioner hos en del av dem. Två medarbetare sa upp sig och ytterligare tre hotade att göra det men ändrade sig senare. Det var med andra ord några få som inte ville jobba kvar av de 82 personer som var anställda på Gerdas gård, enligt intraprenadchefen.

Vi hade stormöte med all personal och frågade: ”Vill ni bo här själva?” Det rådet ger jag till alla som vill starta. Ställ den frågan! /.../ Några blev upprörda när jag sa hur vi skulle jobba, några gick. Sen hade jag enskilda samtal med alla och var också rak då och sa: ”Om du inte vill vara kvar här får du söka ett annat jobb.” (– Hur ställde sig facket till det?) Inga problem. De visste att jag hade mycket fokus på medarbetarna också.

Sammanfattningsvis kan sägas att det uppstod tveksamheter och oro bland personalen på båda ställen i samband med ombildningen till intraprenad, men att de negativa känslorna klingade av efter en tid. Det som personalen på båda ställen beskrev som betydelsefullt i den här processen var att cheferna hade varit entusiastmerande. Det som intraprenadcheferna lyfte upp för egen del, var det stöd de fick av dåvarande stadsdelsdirektören och att nämnden visade ett intresse. I början av den här processen, rapporterade intraprenadcheferna direkt till stadsdelsdirektören. Även om de formellt sett sorterade under respektive områdeschef hade de även en direktkanal till ledningen.

4.3 Associationer till intraprenad

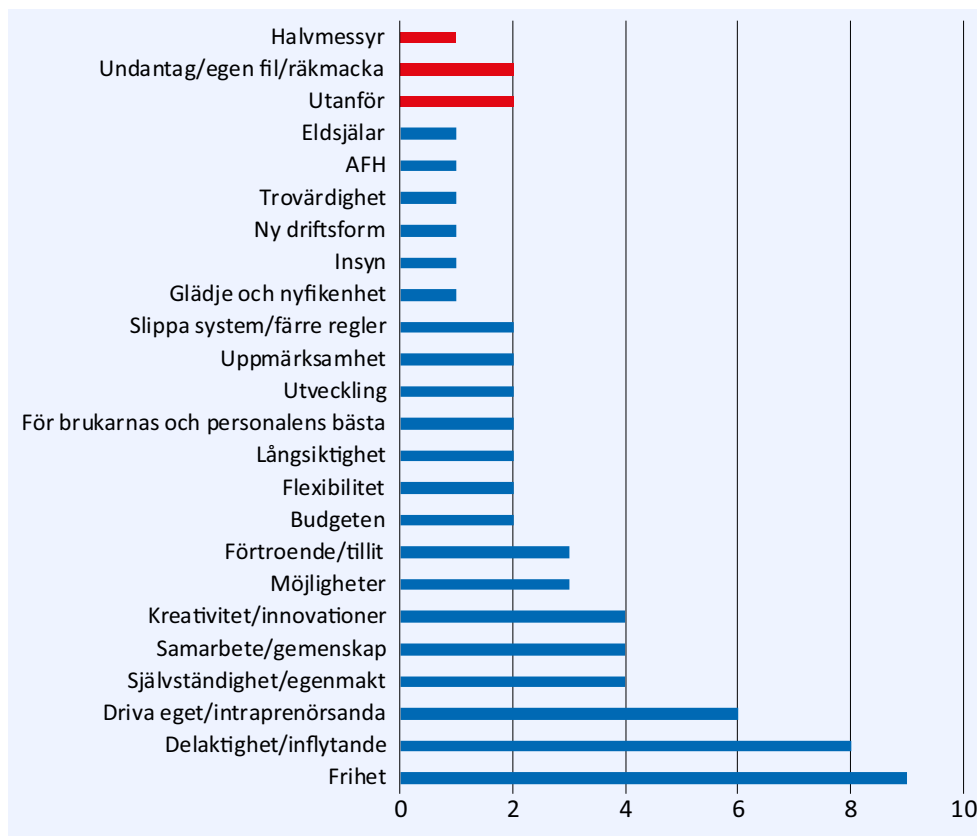
Chefer och personal som intervjuades fick en fråga om vad de spontant associerar till när de hör ordet intraprenad. Det var totalt 22 personer som fick den frågan¹¹. Det visade sig att de flesta associationer var positiva eller neutrala och att de vanligaste orden var frihet (9 personer), delaktighet/inflytande (8 personer) och intraprenörsanda/driva eget (6 personer) (se figur 2). Intraprenadformens betydelse för delaktigheten beskrivs på följande sätt:

Vi har jobbat mycket med delaktighet på riktigt ... det finns i vår vision och vår ryggrad ... vår vision står på två ben. Den ena är att vi tror att det i varje person finns en potential att utvecklas. /.../ då måste personalen också jobba med personlig utveckling och chefen. Det andra benet är att jag är en aktiv del av lösning ... våra boende ska ta ansvar för sitt beteende och personalen för sitt beteende. (intraprenadchef)

10. Gerdas gård hade ursprungligen tre chefer. Dessa tjänster minskades till två i samband med skapandet av intraprenaden. Vid tidpunkten för intervjuerna i den här utvärderingen var den ena tjänsten vakant.

11. Frågan ställdes till de intervjupersoner som intervjuades face-to-face och inte per telefon.

FIGUR 2. ASSOCIATIONER TILL INTRAPRENAD (N = 22) RÖTT = NEGATIVA, BLÅTT = POSITIVA ELLER NEUTRALA.



Ett fåtal associationer till entreprenad var negativa eller problematiserande. Dessa var: utanför, undantag/egen fil/räkmacka och halvmessyr. De som gav uttryck för dessa ord menade att intraprenaderna befann sig lite grand utanför de vanliga kommunala verksamheterna och hade regler som skapade undantag. Med halvmessyr menades att verksamheten var något mittemellan en traditionell kommunal förvaltning och en privat entreprenad (se figur 2).

Det är en halvmessyr att prata om det... Det är inte någon större skillnad. Man har ju en ökad frihet men det är ju egentligen inte någon större risk än i vanlig kommunal verksamhet. /.../ Med det här med risk menar jag att det är lite svårare ur ett styrnings- och ledningsperspektiv, vad är de egentligen? (ledningsgrupp, AFH)

Analysen av hur olika grupper associerade till ordet intraprenad visade att personalen som arbetade på intraprenaderna hade unika associationer i form av ord som möjligheter, samarbete och gemenskap, insyn, utveckling, glädje och nyfikenhet

som illustrerar upplevelsen av att arbeta på en intraprenad. En association som enbart kom från externt håll, från personer utanför stadsdelen, var uppmärksamhet. Detta ord syftade på att en av intraprenaderna hade syntts mycket i media och att detta bidrog till de positiva processerna i verksamheten.

4.4 Förutsättningar för intraprenad

Etableringen av intraprenader påverkades av både formella och informella faktorer som beskrivs här nedan.

4.4.1 Formella faktorer

I intervjuerna framkom ett antal faktorer av formell karaktär med betydelse för framväxten av intraprenader. Juridiskt sett handlar dessa om det regelverk som hade tagits fram av stadsledningskontoret samt om det avtal som träffades på stadsdelsnivå mellan förvaltningen och den enskilda intraprenören.

De ekonomiska förutsättningarna handlade om tillräckliga ekonomiska incitament för att driva intraprenad, den långsiktighet som en treårsbudget medförde, samt en rimlig ersättning för det uppdrag som intraprenaden hade (se tabell 3).

Det politiska beslutet i kommunfullmäktige om att införa försöket med intraprenader var en avgörande faktor likväl som beslutet på stadsdelsnämndsnivå. Det togs ett blocköverskridande beslut i frågan på bägge nivåer. Den fjärde formella aspekten handlar om den byråkratiska nivån, där tjänstemännen i stadsdelsförvaltningens ledning påverkade processen genom att ge uttryck för en positiv attityd till intraprenader.

TABELL 3. FORMELLA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INTRAPRENADVERKSAMHETER

| Aspekter | Innehåll |
|--------------|---|
| Juridiska | Regler och avtal (ansvar och befogenheter) |
| Ekonomiska | Incitament, långsiktighet, ersättningsnivåer |
| Politiska | Beslut på central och lokal nivå (blocköverskridande) |
| Byråkratiska | Beslut från de högsta tjänstemännen på lokal nivå |

4.4.1.1 Regelverkets betydelse

Regelverket för intraprenader upplevdes inte skapa några generella hinder för etableringen av intraprenader. Intervjupersonerna var i stort sett nöjda med dessa. Intraprenaderna hade inte ansökt om något undantag i förhållande till regelverket. Ett förslag på förändring som önskades av ledningsgruppen i AFH var att kravet på att intraprenadernas ekonomiska rapportering borde skrivas in i regelverket. En av intraprenadcheferna önskade ett eget balanskonto med det överskott som hade ackumulerats.

4.4.2 Informella faktorer

De informella faktorerna verkar ha haft större betydelse än de formella, vid införandet av intraprenader i SDF Askim–Frölunda–Högsbo. Sammanfattningsvis handlar de informella faktorerna om tre huvudteman:

- Attityder, förvaltningskultur, organisationskultur
- Stöd från ledningen (framför allt stadsdelsdirektör, sektorschef och områdeschef)
- Personella faktorer
 - Eldsjälar
 - Ledare som vill driva ”egen” verksamhet
 - Coachande ledarskap – förtroende för medarbetarna
 - Engagerade medarbetare som vill ta mer ansvar, vara mer delaktiga.

Det som framkom i alla intervjuer är betydelsen av att det fanns en positiv attityd till intraprenader i förvaltningen när försöket drog igång. Detta framställs som avgörande för att AFH skulle vilja införa intraprenader. Här fanns de personella förutsättningarna i form av eldsjälar som ville skapa förändring och driva egen verksamhet. Att den förre stadsdelsdirektören själv drev den här frågan gav en signal uppifrån om att detta premierades.

Jag hörde det från min chef. Dåvarande stadsdelsdirektören NN var drivande. Från början var det meningen att det bara skulle röra sig om äldreomsorg. Men sen vidgades det och då anmälde jag mig som intresserad. (intraprenadchef).

Skapandet av intraprenader beskrevs bygga på att det finns personer som vill och kan axla rollen som intraprenadchef för att kunna motivera personalen att vilja gå över till att arbeta på en intraprenad. Denna chef kan inte arbeta som en traditionell chef som själv fattar många av besluten, utan måste kunna delegera och arbeta med ett coachande ledarskap för att medarbetarna ska få utrymme till ökat ansvar. Från personalens håll krävs det en tilltro till att förändringen ska leda till något bättre för att vilja investera i den. Dessutom krävs ett engagemang och en vilja till ökat ansvar och inflytande.

Beskrivningarna av processen att bli en intraprenad handlade både om processer som hade ägt rum på arbetsplatsen i samband med att de blev en intraprenad och om en beskrivning av personliga egenskaper som associerades till rollen som intraprenadchef.

Intraprenader ställer krav på mod och kreativitet hos intraprenadchefen. (områdeschef)

4.4.3 Varför just Askim–Frölunda–Högsbo?

Varför uppstod de första intraprenaderna i just Askim–Frölunda–Högsbo och inte i någon annan stadsdel? En förklaring är att det fanns ett par eldsjälar här som ville testa denna driftsform och lyckades få andra med sig.

Här fanns en 'äkta entreprenör' och en stadsdelsdirektör med eget intresse för intraprenad ... (stadsledningskontoret)

I de andra stadsdelarna verkar det inte ha funnits motsvarande eldsjälar. Men det räckte inte med en positiv förvaltningsledning, utan krävdes också en politisk majoritet i stadsdelsnämnden för att frågan skulle gå vidare. Här bildade S och M en gemensam koalition, vilket skapade goda förutsättningar för förändringen. Ytterligare en positiv faktor som främjade skapandet av intraprenader var att det sedan tidigare fanns en förvaltningskultur i stadsdelen som gynnade nytänkande. Delar av den nya förvaltningen kom från SDF Askim och hade erfarenheter av Askimsmodellen som senare kom att kallas för Göteborgsmodellen¹². Och i SDF Frölunda fanns sedan tidigare en förvaltningskultur som kännetecknades av chefer som var vana vid att tänka utanför boxen:

I Frölunda var det innan en platt organisation. Så det fanns en kultur att man har tagit mycket ansvar och påverkat mycket. (intraprenadchef)

En faktor som också nämndes var det förändringstryck som den nya stadsdelen AFH ställdes inför vid stadsdelsomvandlingen 2011 då tre stadsdelar blev till en. Denna sammanslagning innebar ett krav på nytänkande då de forna stadsdelarna sinsemellan hade haft olika stor tilldelning till just äldreomsorgen.

AFH hade det tuffaste uppdraget när de slogs samman. För Askim hade en relativt bra tilldelning medan det inte var så i Frölunda och Högsbo. (stadsledningskontoret)

4.4.4 Varför inte Angered eller Centrum?

Skälen till att det inte blev några intraprenader i SDF Angered eller SDF Centrum var främst att det saknades resurser i form av chefer och personal vid tidpunkten för försöket. I Angered hade de även genomfört en stor organisationsförändring efter stadsdelsomvandlingen där äldreomsorgen berördes mer än andra verksamheter, vilket påverkade förutsättningarna. Det var stor omsättning bland chefer, vilket minskade möjligheterna att skapa tillitsfulla relationer till personalen. Dessutom kom det krav på nedskärningar vid tidpunkten för försökets införande, vilket ledde

12. Modellen syftade till ökad valfrihet, större självbestämmande och ett direkt inflytande över hemtjänsten för de äldre kommuninvånarna och prövades först inom stadsdelen Askim i Göteborg under åren 2005–2006. Ett annat syfte var att tillvarata personalens kompetens och engagemang liksom att förbättra arbetsmiljön bland annat genom att utveckla och renodla nya yrkesroller. (Framtidens hemtjänst? Om valfrihet, inflytande och förenklad biståndsbedömning och nya yrkesroller. Kortversion. FoU i Väst/GR, Carina Löfström)

till att personal i Centrum som inledningsvis hade varit positiva till intraprenad, backade ur. Bristen på stabilitet bland chefer och personal framhölls även i Angered som ett viktigt skäl till att det inte blev någon intraprenad där. Där hade ett äldreboende pekats ut som ett potentiellt objekt för försöket.

I intervjuerna framkom det att det vid den här tiden inte hade funnits något tydligt stöd för frågan bland politikerna i dessa stadsdelsnämnder. Det fanns även kritik mot att just äldreomsorgen hade pekats ut i intraprenadförsöket. Intervjupersonerna menade att intraprenad inte är en äldreomsorgsfråga. Attityderna till intraprenad som driftsform varierade dock mellan de intervjuade cheferna. Någon ansåg att det ökade inflytandet borde kunna åstadkommas inom ramen för traditionell kommunal verksamhet, medan andra såg positivt på att skapa intraprenader i stadsdelen.

En intervjuperson menade att det inte hade funnits något större intresse för intraprenader i Centrum eller Angered när förslaget gick ut på remiss, utan att dessa utsågs som försöksstadsdelar för att de hade varit de minst kritiska i sina remissvar. Nuvarande sektorchefer var mer positivt inställda till intraprenader än sina föregångare och i Angered verkar det även finnas ett intresse från stadsdelsnämnden¹³.

4.4.5 Generella hinder för intraprenad i Göteborgs Stad

Några av de intervjuade cheferna som hade arbetat i andra kommuner än Göteborg tog upp några generella hinder för att skapa förändring i verksamheterna. De menade att Göteborg är speciellt genom att man som chef måste förhålla sig till en styrning både från centralt håll och från den egna stadsdelen. Stadsdelsnämnden har hela ansvaret för verksamheten, men måste rätta sig efter regler, policys och system som kommer från centralt håll. I mindre kommuner är de politiska nämnderna vanligtvis uppdelade efter sakområden, vilket ofta bidrar till en närmare relation mellan politiker och tjänstemän. Det är svårare att få det stödet i förhållande till politikerna i stadsdelsnämnderna som hanterar frågor som går på tvärs över flera sakområden.

13. Angeredsgymnasiet blev intraprenad i april 2016.



4.5 Konsekvenser av intraprenad

4.5.1 Ökad frihet

Regelverket och avtalet upplevdes bidra till att skapa större frihetsgrader för intraprenaderna. Dessa friheter handlade om:

- att intraprenadcheferna slipper gå på många möten
- att verksamheterna slipper använda vissa system¹⁴
- att ha lite mer pengar att röra sig med

Intraprenadcheferna uppgav att de sparade mellan 10 till 14 timmar i månaden per person på att inte behöva gå på ledningsmöten. Detta gav dem mer tid åt verksamheten och möjlighet att vara mer närvarande som chefer.

Att slippa systemet för schemaläggning upplevdes som en lättnad, då detta hade skapat mycket frustration bland personalen. På Gerdas gård anlätades en administratör som hanterade detta system medan Boende Kvartetten hade gått ifrån systemet.

14. Exempelvis system för schemaläggning och verksamhetsstyrning.

Vi har gått ifrån bemanningsoptimering som var den stora frustrationen. Vi har även gått ifrån Timecare i år. Den största anledningen till psykisk ohälsa hos min personal är Timecare... Det är säkert bra på stora enheter men jag har väldigt små enheter... Det tog så otroligt mycket tid från personalen som man inte hade.

Personalen på Boende Kvartetten ville hellre ha ett fast schema för att kunna planera sin fritid. Personalen som arbetade på Kvartetten berättade att schemaläggningssystemet hade marknadsförts som ett system för ”önskeschema” medan det i realiteten hade blivit tvärtom. Både intraprenadchefer och personal lyfte fram den tid de sparade på att slippa använda vissa system. Cheferna nämnde även ett system för verksamhetsstyrning som de inte ansåg sig ha behov av.

Friheten i att själv kunna förfoga över resurser som i vanliga fall gick till HR, bidrog även till att en av cheferna hade fokuserat mer på hur enheten skulle kunna bli en hälsofrämjande arbetsplats.

Och så hade jag det här med hälsofrämjande organisation, så jag sa nej till allt stöd från HR och allt stöd från ekonomi. Tanken med det är att, då kan jag frigöra pengar, närmare bestämt sextiosex tusen. Och hur kan vi hålla oss friska? Då jobbar vi med att stärka det.

På Gerdas gård hade de använt den ökade friheten till att bestämma mer över vilka personalkategorier som behövdes och hade exempelvis anställt en vaktmästare och anlitat en personlig tränare. Det finns inte något förbud mot att anställa andra yrkeskategorier än vård- och omsorgspersonal på ett kommunalt äldreboende, det är bara ovanligt att så sker.

Bägge intraprenader hade minskat sin användning av bemanningsenheten sen de blev intraprenader och hade löst sitt behov av vikarier på annat sätt. På Boende Kvartetten hade de anställt egna timvikarier, medan de på Gerdas gård främst hade en överanställning i huset som innebar att personalen vid behov arbetade på andra avdelningar än sin egen. Motivet till att inte nyttja bemanningsenheten handlade framför allt om en önskan om att veta vilken vikarie som skulle komma. Kostnaden var också högre för att anlita vikarier via bemanningsenheten jämfört med att anlita egna timvikarier¹⁵.

Personalen på intraprenaderna och en av intraprenadcheferna önskade ytterligare självbestämmande jämfört med idag (se bilaga 1).

15. Bemanningsenheten har personal som arbetar som vikarier. De har tillsvidareanställning samt heltidstjänster, vilket svarar mot kommunens mål för anställda i Göteborgs Stad. Intervjupersonerna menade dock att denna enhet inte alltid kunde erbjuda vikarier vilket skapade en osäkerhet.

4.5.2 Ökat inflytande – ökat ansvar

Personalen på de båda intraprenaderna tyckte att de hade fått ett ökat inflytande på arbetsplatsen sen de blev intraprenader. Rent organisatoriskt innebar detta att personalen var indelad i grupper med ansvar för schema, budget, aktivitet, kost respektive metod¹⁶ vilket gav dem ett större inflytande än innan. En representant från varje grupp ingick i en ledningsgrupp som träffade chefen en gång i månaden, vilket innebar en struktur för arbetsplatsdemokratin. Genom ökad insyn i verksamheten kunde personalen ta ett helhetsansvar som de inte hade kunnat göra tidigare.

(– Vad är speciellt med att det är en intraprenad?) Svårt att sätta fingret på, det är en helhet. (– Vad finns det i den helheten?) Att få ta eget ansvar är en motivationsfaktor. Att jobba och göra ett bra jobb och glädje i sitt jobb. (personal, Gerdas gård)

Personalen på Gerdas gård berättade att de hade större befogenheter sen de blev intraprenad och att de själva kunde ringa in vikarier utan att vänta tills chefen var på plats. Detta skapade en bättre arbetssituation för kollegorna och en bättre situation för de boende.

Exempelvis på helgen om någon ringer och sjukskriver sig. Då blir det en sjuklucka. Då går vi in själva och roddar med att flytta folk på måndagen, så behöver inte NN göra det det första hon gör på måndag morgon. (– Hur var det innan ?) Då skulle det gå den rätta vägen. Då fick man vänta till måndagen och fick ringa bemanningen. Då *kanske* det kom nån. (personal, Gerdas gård)

Personalen på de båda intraprenaderna pratade en hel del om ekonomin och berättade att de tänkte mer ekonomiskt sen de hade blivit intraprenader. Detta kunde påverka olika beslut såsom inköp, vikarietillsättning med mera.

Förut hade vi satt in från sju till fyra, men nu tar vi sju till tretton för att den personen [vikarien] kan inte beställa. /.../ Förut hade vi inte tänkt på det. /.../ Förut köpte man massor på våren för att man visste att sen kunde det bli inköpsstopp. Nu gör vi inte det. (personal, Boende Kvartetten)

På frågan om intraprenaden även hade lett till ökat brukarinflytande, upplevde personalen på Boende Kvartetten att de kunde tillmötesgå de boende på ett bättre sätt genom att det nu fanns bättre möjligheter till det. Exempelvis hade de kunnat bekosta kontaktpersoner för brukare som inte längre hade rätt till det. De hade också bättre möjligheter att hitta på roliga saker för de boende genom att de hade mer pengar till det, ett större beslutsutrymme och större lust.

På Gerdas gård hade aktiviteterna ökat sen de blev intraprenad. Intraprenadchefen som intervjuades beskrev det som att hon gav personalen ”en beställning” från de boende som de skulle utföra.

16. Dessa grupper finns på Gerdas gård. Liknande grupper finns på Boende Kvartetten. Deras grupper var: personal, ekonomi, fastighet, PAS (inkl. läkemedel) och hjälpmedel.

(– Har ni regelbundna möten med de boende?) Ja, vi har det, hyresgästmöte på våran enhet. /.../ Hyresgästerna har blivit mer kaxiga och inte rädda för att säga vad de tycker. (– Hur ofta har ni de mötena?) Vi hade ett inför sommaren med utflykter. /.../ De tar upp allt ifrån aktiviteter till mat. /.../ Jag jobbar på en demensavdelning så jag har mer kontakt med anhöriga.

4.5.3 Närvarande chef

Personalen på de båda intraprenaderna lyfte fram betydelsen av att ha en närvarande chef. Relationen mellan dem som personal och chefen hade förändrats genom det nya arbetssättet där personalen hade mer att säga till om. Chefen arbetade genom att finnas i bakgrunden och lita på personalen i mycket högre utsträckning än tidigare.

Känner jag att jag inte fixar upp det kan jag gå till chefen och då brukar det bli en bra lösning ... Ibland räcker det att man går ner till NN för att man ska komma på en lösning. /.../ Förut var cheferna dom som satt här nere. Det var vi-och-dom, cheferna och vi och man pratade om, vem ska gå ner? Och hade man oturen att bli den utvalda då ... 'Ja, ja, då får man gå ner och säga då.' /.../ Man blev avpolletterad med det gamla styret ... man var gnällig. (personal, Gerdas gård)

Som jag har upplevt NN under den här tiden är att han är mycket lättare att jobba med. Han har andra befogenheter än tidigare ... och det avspeglar sig på personalen som i sin tur avspeglar sig på våra boende, att personalen mår bättre, vi är mer delaktiga. Det delar vi med oss till våra boende. (personal, Boende Kvartetten)

Det hände även att chefen ryckte in och hjälpte till i det praktiska arbetet, om det saknades ett par händer.

NN är faktiskt ute på enheterna och stöttar upp om det är kris. Städar några rum ... Det gör även NN. Hon hjälpte mig att ta upp en boende och det är verkligen närvarande ledarskap. (personal, Gerdas gård)

Ledarskapet betonades som väsentligt för en intraprenad av äldreomsorgschefen på Tjörn. Hon menade att intraprenadchefen var viktig som förebild för personalen och att chefens attityd och förhållningssätt påverkade den kultur som utvecklades i en intraprenad.

Det är viktigt att det är rätt chef, en omsorgsmänniska som är villig att jobba med sitt ledarskap. För medarbetarna tittar på sin chef ... det hon säger måste avspeglas i vad hon gör.

4.5.4 Ökat samarbete och gemenskap

Personalen på de båda intraprenaderna berättade att de hade fått ett ökat samarbete mellan olika delar av verksamheten (avdelningar, boenden) sen de blev intraprenader. Detta hade utvecklats genom att de upplevde att de hörde samman och hade ett gemensamt mål att



sträva mot. Känslan av att intraprenaden var "deras arbetsplats" bidrog sannolikt till detta. Likaså att den tidigare indelningen i tre avdelningar med var sin chef hade tagits bort på Gerdas gård. Nu fanns där två chefer med ett gemensamt ansvar för äldreboendet och personalen arbetade vid behov över avdelningsgränserna.

De gemensamma grupper som de ingick i med särskilda ansvarsområden innebar också regelbundna möten med de andra avdelningarna/boendena. Detta bidrog också till att de lärde känna varandra bättre och upplevde en gemenskap över helheten, som de inte hade gjort tidigare. De beskrev det som ett minskat vi-och-dom-tänkande som även gagnade de boende.

Mycket bättre sammanhållning, förut var det vi och dom. Man gick inte in och hjälpte varann över avdelningsgränserna. Vi var tillsagda att inte göra det. Nu är det självklart ... Det känns bättre när man känner fler. /.../ Förut var det så att man visste allt om hur man jobbade där man var, men kunde ingenting när man kom utanför. (personal, Gerdas gård)

Vi arbetar mycket mer som *ett* team idag, vi känner mer till de övriga gruppbestånderna, har bättre sammanhållning. Vi har tagit oss utanför trygghetszonen ... Jag säger personal men jag menar givetvis brukare också ... vi går över gränserna och utnyttjar varandras resurser. /.../ Likadant på storhelgerna om det är nån som sitter själv ... som vid jul och så ... så man slipper sitta ensam. För det blir ju tråkigt för den boende också. (personal, Boende Kvartetten)

4.5.5 Nytankande

Leder intraprenader till ett mer kreativt klimat? Både personal och chefer gav olika exempel på nytänkande i intervjuerna. Dessa omfattade vilka personalkategorier som anställdes, hur de tog hand om sina vikarier, schemaläggning, utformning av boendet med mera. Nya personalkategorier handlar om en vaktmästartjänst på heltid och en personlig tränare knuten till gymmet på Gerdas gård. Ett annat exempel är det traineeprogram som intraprenadchefen för Boende Kvartetten hade utvecklat för att lösa kompetensförsörjningen på sikt. När en timvikarie hade arbetat ett tag och kvalificerat sig för det kunde hen räkna med att få en tillsvidareanställning.

Det är en stor sak. Vi har egna vikarier och har utvecklat ett traineeprogram. Det kommer personal till oss som kan börja på timmar. /.../ De som passar bra hos oss, som har ett bra bemötande, de blir Kvartettens vikarier. Då lovar jag dom en fast tjänst inom två till tre år. De får en mentor, de får en utbildningsplan och de får ett sammanhang.

Samma chef tog också upp hur han fokuserade på personalens kompetensutveckling genom att lyfta upp särskilda kunskaper inom personalgruppen och skapa möjligheter för personalen att lära av varandra. Detta gagnade alla parter och bidrog även till att skapa en attraktiv arbetsplats.

Och så den här duktiga killen NN, han ska fortsätta, vi ska fördjupa utbildningsinsatserna så vi ska använda pengar i höst och frigöra lite tid. Och hur det ska se ut, det vet jag inte riktigt utan det blir en dialog mellan honom, personalgruppen och mig.

Det faktum att personalen på Gerdas gård arbetade över avdelningsgränserna innebar också en kompetensutveckling. Exempelvis kunde en undersköterska på en somatisk avdelning lära sig mer om bemötandet av personer med begynnande demens genom att en kollega från en demensavdelning kom in och vikarierade.

Så kan man alltid lära sig nåt nytt från andra... som man kan använda på sin enhet. Exempel på kunskaper... Jag jobbar på en somatisk enhet. Kommer nån från en demensenhet får man ofta tips. (personal, Gerdas gård)

De använde olika typer av arbetspass beroende på hur behovet såg ut på respektive avdelning, vilket var ett sätt att optimera bemanningen utifrån det aktuella behovet.

10-19-turen är lite flexibel beroende på hur vårdtyngden ser ut på morgon och kväll. Ibland kan man ta ner den till 7-16 i stället ... Om många larmar mycket på morgonen. (personal, Gerdas gård)

4.5.6 Nya personalkategorier

På Gerdas gård hade de anställt en vaktmästare på heltid från att tidigare enbart ha haft tillgång till den tjänsten tio timmar i veckan. Förutom arbetet med ordinarie fastighetsförvaltning kunde han även hjälpa de boende med att sätta upp tavlor och dylikt och ta hand om hönorna på gården. Han sa att han själv skulle kunna tänka sig att bo där när han blev gammal.

Några av de boende på Gerdas gård hade önskat sig ett gym, vilket hade införskaffats föregående år. För att de boende skulle få hjälp att komma igång med träningen hade de anlitat en personlig tränare. Chefen¹⁷ på Gerdas gård skulle även vilja utvidga sin personalgrupp med en egen sjuksköterska och rehabpersonal. Hon tyckte att de betalade för mycket för de timmar de hade med personal som arbetade utifrån hälso- och sjukvårdsenheten i stadsdelen.

Skulle vilja anställa egen rehabpersonal och sjuksköterska. Vi betalar 790 000 per år för en dag i veckan pga. att mycket går bort i sociala avgifter och OH.



4.5.7 Hönor, odling och kristallkronor

Den fysiska och sociala miljön på Gerdas gård hade förändrats efter att de blev in-traprenad. Personalen beskrev även en skillnad i kultur. De berättade om en tydlig skillnad mot tidigare som handlar om att de hade börjat umgås mer med de boende. Nu åt de tillsammans och gick inte längre undan till ett eget rum när de hade rast.

Jag och en kollega gjorde studiebesök på min gamla arbetsplats. Det var hemskt. Det var först en tant som fick syn på S... 'Jag längtar tillbaks till er, för där hände det åtminstone nånting.' Och personalen satt inne på en inglasad expedition och drack kaffe. Det är klart att man ska få sitta och göra det, men inte all dötid. /.../ Vi sitter ju ner och äter med våra boende och fikar tillsammans. Förut jobbade man undan för att hinna med att fika.

Chefen på Gerdas gård hade tagit reda på vad som krävdes för att personalen skulle få lov att äta med de boende utan att detta skulle förmånsbeskattas, vilket var en förutsättning för att skapa den här förändringen.

17. Vid tidpunkten för intervjuerna var en av två chefsposter vakant, vilket innebar att det endast fanns en chef tillgänglig.

De ville också skapa en förändring av den fysiska miljön och hade åkt iväg med en grupp boende till ett spa för att få inspiration. De boende var sen med och påverkat utformningen av de gemensamma utrymmena på äldreboendet vilket hade lett till att de gamla takplafonderna ersattes av kristallkronor och att husets entré förvandlades till en hotellobby.

Vi tog med tolv hyresgäster till Varbergs spa. De tyckte det var så fint. De var med och valde interiören ... De ville ha kristallkronor och ... (chef, Gerdas gård)

På gården tillkom levande djur i form av några hönor, precis som på Tubberödshus. Och personalen hade inte längre på sig några rockar utan hade sina privata kläder eller de tröjor och förkläden som arbetsgivaren hade köpt in.

Och det här med miljön är viktigt. Innan hade personalen arbetskläder på sig. Nu går de med sina privata. Jag har ändå köpt in pikétröjor och jeansförkläden som de kan ha. (chef, Gerdas gård)

Aktiviteterna hade ökat i antal och förändrats i innehåll sen Gerdas gård blev intraprenad och schemat hade lagts om för att möjliggöra aktiviteter även senare på dagen.

Alla fick beställningar att de skulle göra en plan utifrån hyresgästernas behov och önskemål. De önskade ölprovning och fotboll. Hur kan vi tillgodose det? Nu har vi mycket fler aktiviteter på kvällarna ... Vi har lagt om schemat så att bemanningen svarar bättre mot behoven, klockan 10–19 är en sån tur. (chef, Gerdas gård)

På Boende Kvartetten hade de skapat odlingsmöjligheter för dem som ville det. Dessa var belägna utanför ett av boendena. Men en av brukarna ville inte ha en gemensam pallkrage utan ha en egen och hade fått lov till det.

Hos oss var det en som inte tyckte det var så kul, men frågade om hon fick en egen pallkrage, så hon gick till chefen och frågade om hon inte kunde få en egen och det fick hon. Så han har direktkontakt med dom. (personal, Boende Kvartetten)

På detta boende hade de haft en gemensam afrikansk fest. Den hade först utvecklats på ett av de fyra boendena genom att en av de anställda hade rötter i ett afrikanskt land och kunde spela och sjunga låtar därifrån. Sen utvecklades den till en fest för alla fyra boenden som dessutom inkluderade att de boende skulle vara med på scen.

Och det ser man inte minst på den afrikanska festen som vi hade i lördags ... (– Varför just afrikansk fest?) Jo för P. som är drivande ... han är från Kenya /.../ han är ... duktig på trummor och har jobbat med dans. Sen blev det så att man kunde gå upp om man ville läsa en dikt ... Det har utvecklats på en gruppbostad, vi stod och dansa och sen blev det det här. /.../ Ja och lotteridragning och allt. Vi försöker hitta former där alla kan vara med. (personal, Boende Kvartetten)

4.5.8 Sjukfrånvaro

En granskning av korttidssjukfrånvaron¹⁸ (mellan 1 och 14 dagar) i intraprenaderna åren 2013–15 visar lägre sjukfrånvaro på Boende Kvartetten och Gerdas gård jämfört med på samtliga boenden i stadsdelen redan år 2013, det vill säga innan dessa verksamheter gick över till att drivas på intraprenad. Utvecklingen över tid visar även en något minskad korttidssjukfrånvaro på Boende Kvartetten. På Gerdas gård är den däremot oförändrad (se tabell 4).

TABELL 4. SJUKFRÅNVARO (1-14 DAGAR) I INTRAPRENADERNA JÄMFÖRT MED I STADSDELEN ÅR 2013-15 (%).

| | Boende Kvartetten | AFH – Boende personligt stöd | Gerdas gård | AFH – Särskilt boende |
|------|-------------------|------------------------------|-------------|-----------------------|
| 2015 | 1,9 | 2,4 | 2,5 | 2,9 |
| 2014 | 1,8 | 2,3 | 2,6 | 2,7 |
| 2013 | 2,1 | 2,4 | 2,6 | 2,9 |

Enligt den uppföljning som stadsdelen själv har gjort på basis av den totala sjukfrånvaron har sjukfrånvaron däremot sjunkit på Gerdas gård under 2015 medan övriga intraprenader uppvisar oförändrade siffror.

Sjukfrånvaron på Gerdas Gård har sjunkit jämfört med 2014 och den ligger också lägre än snittet för förvaltningens särskilda boenden. Både Kvartetten och Granliden har samma sjukfrånvaro som juni 2014. Kvartetten har förhållandevis hög sjukfrånvaro jämfört med snittet för stadsdelens övriga boenden och det beror på ett par långtidssjukskrivningar på en av Kvartettens enheter (Göteborgs Stad, AFH, 2015, sid 3).

Intraprenadformen verkar inte ha påverkat sjukfrånvaron i någon större bemärkelse men om den har gjort det så är det i positiv riktning. Det kan vara så att ett ökat ansvar som flyttas ner på personal kan leda till ökad stress, men det verkar inte som att personalen på intraprenaderna upplevde det så.

(– Finns det en risk för att ni snålar in på er själva, för att ni har ett sånt ekonomiskt medvetande?) Visst gör vi det i större utsträckning, men så länge man inte känner att det är ett offer, för det är det inte. Och så är det, tack vare det klimatet vi har. (personal, Gerdas gård)

4.5.9 Brukarnöjdhet

Brukarundersökningen rörande Gerdas gård visar en högre andel nöjda brukare än i stadsdelen eller kommunen som helhet (se tabell 5). Vid tidpunkten för utvärde-

18. Korttidssjukfrånvaron har valts ut, då orsakerna till längre sjukskrivningar varierar mycket.

ringen fanns det ingen uppföljning av de boendes upplevelser inom funktionshinderverksamheten.

TABELL 5. HUR NÖJD ELLER MISSNÖJD ÄR DU SAMMANTAGET MED DITT ÄLDREBOENDE? (2015)

| | Gerdas gård | Särskilt boende AFH | Särskilt boende Göteborg |
|----------------------------|-------------|---------------------|--------------------------|
| Andel positiva svar | 96 % | 80 % | 79 % |

Andelen nöjda brukare på Gerdas gård ökade dessutom mellan åren 2014 och 2015. Detta gäller även för stadsdelens särskilda boenden som helhet (se tabell 6).

TABELL 6. HUR NÖJD ELLER MISSNÖJD ÄR DU SAMMANTAGET MED DITT ÄLDREBOENDE?

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|
| Andel positiva svar Gerdas gård*) | | 94 % | 96 % |
| Andel positiva svar AFH | 73 % | 75 % | 80 % |

*) Det saknas uppgifter från år 2013 rörande Gerdas gård.

Tabell 7 nedan beskriver att 80 procent av de boende på Gerdas gård upplevde att de alltid fick ett gott bemötande från personalen år 2014. Året efter hade den andelen stigit till 89 procent. Siffrorna visar mer positiva omdömen om bemötandet på Gerdas gård jämfört med statistiken för samtliga särskilda boenden i stadsdelen¹⁹.

TABELL 7. BRUKAR PERSONALEN BEMÖTA DIG PÅ ETT BRA SÄTT? GERDAS GÅRD (AFH)

| | Ja, alltid | Oftast | Ibland | Sällan | Nej, aldrig | Totalt |
|-------------|------------|---------|--------|--------|-------------|-----------|
| 2014 | 80 (49) | 20 (43) | 0 (6) | 0 (1) | 0 (0) | 100 (99) |
| 2015 | 89 (59) | 11 (44) | 0 (6) | 0 (0) | 0 (0) | 100 (100) |

4.5.10 Måluppfyllelse

Målsättningarna för hela staden finns formulerade i Göteborgs Stads budget. Det övergripande målet för äldreomsorgen beskrivs som att ”*äldres livsvillkor ska förbättras*”. Vidare att staden ska verka för att uppnå hög personalkontinuitet och att mobilisering av personalens engagemang och arbetsmotivation är en strategisk faktor för äldreomsorgens utveckling (Göteborgs Stad, 2016, sid 28).

19. Svarsfrekvensen var mellan 60 och 80 % på enskilda frågor i 2015 års enkät.

Gerdas gård kan sägas bidra till bättre livsvillkor för dem som bor där. De boende har fått större möjlighet till inflytande efter att boendet blev intraprenad, vilket hänger samman med att personalen upplever ett större inflytande och engagemang i sitt arbete än tidigare. Personalkontinuiteten har dessutom stärkts genom att behovet av vikarier har minskat genom att den ordinarie personalen på boendet täcker upp luckor på andra avdelningar än sin egen.

Det övergripande målet för personer med funktionsnedsättning är snarlikt målet för äldreomsorgen. Målsättningen beskrivs som att *”livsvillkoren för personer med fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning ska förbättras”* vilket ska uppnås genom att staden ska arbeta för *”bättre tillgänglighet, sysselsättning och ett inkluderande förhållningssätt”* (Göteborgs Stad, 2016, sid 19).

Personalen på Boende Kvartetten berättade om hur det ökade inflytandet och engagemanget i verksamheten hade bidragit till att skapa en guldkant för de boende, till exempel genom de utflykter och festligheter som de har fått utrymme till efter att ha blivit intraprenad. Det faktum att personalen upplever att de har större frihet att påverka verksamheten leder också till att de kan vara mer lyhörda för individuella behov hos brukarna. De beskriver även en bättre personalkontinuitet sen de blev intraprenad genom att de nu har egna timvikarier som är välkända för brukarna på varje boende.

Göteborgs Stad har som målsättning att all personal ska ha rätt till heltidsanställningar samtidigt som alla ska ha möjlighet till deltidstjänst. Andelen heltidsanställda på Gerdas gård var 89 procent respektive 58 procent på Boende Kvartetten i oktober 2016. Samtliga deltidstjänster var frivilliga. Andelen timvikarier ska enligt Göteborgs Stads mål vara max 5 procent (Göteborgs Stad, 2016, sid 50ff). Detta mål kunde intraprenaderna dock inte leva upp till. År 2015 var i genomsnitt 15 procent av personalen på Gerdas gård timanställda och motsvarande andel 12 procent på Boende Kvartetten.

4.5.11 Ekonomiskt resultat

Hur påverkades det ekonomiska resultatet av att verksamheterna blev intraprenader? Som framgår av tabell 8 uppvisade intraprenaderna ett ackumulerat överskott efter de tre första åren. Under enskilda år har intraprenaderna haft överskott vid två år och underskott vid ett år.

TABELL 8. EKONOMISKT RESULTAT FÖR INTRAPRENADERNA,
ÅR 2014-2016 (TKR)

| | Gerdas gård | Boende Kwartetten |
|-----------------------------|--------------------|--------------------------|
| 2016* | +1 000 | -400 |
| 2015 | -792 | +273 |
| 2014 | +548 | +323 |
| Akkumulerat resultat | +756 | +196 |

*) Enligt prognos 2016-10-03

Underskottet i Boende Kwartetten hade uppstått pga. ett ökat omvårdnadsbehov som verksamheten inte hade fått ersättning för. ”Enligt vår ekonom så är Kwartetten underfinansierad med 1,6 miljoner”. Detta underskott skulle komma att balanseras genom det sparade kapital som boendet hade genererat tidigare år. Det underskott som uppstod på Gerdas gård under 2015 var däremot planerat och en effekt av att verksamheten gjorde i ordning ett gym på äldreboendet efter önskemål från boende.

Den totala omsättningen för Gerdas gård för 2016 var 39 506 TKR och för Boende Kwartetten 15 195 TKR. Detta innebär att det ackumulerade överskottet motsvarar 1,9 procent av årsomsättningen på Gerdas gård och 1,3 procent av årsomsättningen på Boende Kwartetten år 2016.



4.6 Utmaningar

4.6.1 Utmaningar för intraprenaderna

Intraprenaderna gick vissa år med plus och andra år med minus i förhållande till budgeten. Det är självklart mycket roligare att leda och arbeta på en arbetsplats när det finns ett överskott som kan användas till meningsfulla och roliga aktiviteter. Frågan är vad som händer om en verksamhet går med minus flera år i rad?

Personalens attityd till ett överskott var att det kändes roligt att kunna göra saker som de boende önskade och såg fram emot. Även om inte alla brukare orkade följa med på utflykter var de ändå positiva till att det hände saker på boendet. Personalen på det boende som gick med underskott, menade att de hittade på andra aktiviteter som inte kostade lika mycket när de visste att de inte hade ett ekonomiskt utrymme och att det faktum att de hade full insyn i ekonomin skapade en förståelse och motivation att göra det.

Det underskottet tror jag att vi kommer att klara av ... men tanken kommer ju, hur gör vi nästa år? ... behovet ser inte ut att minska utan tvärtom. /.../ Blir man äldre behöver man mer vård. Våra brukare har så många olika funktionsnedsättningar. En del är mer självgående ... tills det händer något över en natt, någon får en stroke. (- Känns det schysst att ha en fördelning mellan boendena, trots att några går med plus och andra med minus?) Ja, för man förstår varför. Innan kände man så ... nu är det NN [namn på ett av boendena] igen. Det var mer vi som sparar ... så är det inte längre. Nästa gång kan det vara vi.

Det uppkomna underskottet skulle komma att hanteras genom ett sparad kapital, men frågan är hur förvaltningen skulle hantera ett underskott om det inte fanns en sådan lösning. Frågan ställdes till ledningsgruppen i stadsdelen och tjänstemännen på stadsledningskontoret. Svaret var att det finns ett sparad kapital i varje stadsdel som är till för oförutsedda utgifter. Hur ledningen ställer sig till ett underskott berodde på orsaken till det.

4.6.2 Utmaningar för stadsdelen och staden

Även om ledningen för AFH var positivt inställda till sina intraprenader såg de en svårighet i om antalet intraprenader skulle bli stort. Dessa svårigheter berör ett antal teman. Ett tema handlar om förvaltningens ledning och styrning av sina verksamheter, som i viss mån försvåras av att intraprenadcheferna inte är skyldiga att vara med på alla ledningsmöten.

Ett annat tema handlar om ekonomin, då stadsdelen har begränsad möjlighet att betala ut ett överskott till intraprenaderna och likaså täcka upp för eventuella underskott. Om antalet intraprenader skulle öka i antal, skulle stadsdelen behöva ha en mycket större del av omslutningen i sparad kapital än den ram som gäller idag, samt ha rätt att nyttja en större del av sitt kapital.

Ytterligare en utmaning om antalet intraprenader skulle öka, handlar om att detta skulle minska basen för de gemensamma funktioner som finns på stadsdelsnivå, t ex HR-funktionen och bemanningen. Ur ett hela-staden-perspektiv skulle ett stort antal intraprenader även kunna minska helhetstänkandet då intraprenader tillåts ha större frihetsgrader än övriga kommunala verksamheter.

4.7 För- och nackdelar med intraprenader ur olika perspektiv

Frågan om för- och nackdelar med intraprenad ställdes till intervjupersonerna och har sammanställts i tabell 9. Svaren bestod av fler för- än nackdelar. I de fall som synpunkter enbart kommit upp i en intervju med representanter utanför Göteborg har det angivits i tabellen.

TABELL 9. FÖR- OCH NACKDELAR MED INTRAPRENADER.

| | Fördelar | Nackdelar |
|---|--|--|
| För personalen | <p>Ökat personalinflytande, delaktighet, engagemang</p> <p>Ökat internt samarbete och upplevelse av gemenskap</p> <p>Ökad frihet, kontroll över sin arbetstid</p> <p>Ökad transparens</p> | |
| För de boende | <p>Ökat brukarinflytande</p> <p>Bättre personalkontinuitet</p> <p>Ökad glädje</p> | |
| För intraprenad- chefen | <p>Ökat verksamhetsfokus</p> <p>Kan styra mer över sin verksamhet</p> <p>Ökad frihet</p> <p>Kan styra mer över ekonomin</p> | |
| För enheten (intraprenaden) | <p>Bättre resultat</p> <p>Ökad effektivitet</p> <p>Ökat lärande av varandra/kompetensutveckling</p> <p>Trygghet med egna vikarier</p> <p>Positiv kultur/klimat</p> <p>Mer extern uppmärksamhet</p> <p>Förbättrad kvalitet</p> | <p>Sårbarhet – om intraprenadchefen slutar</p> <p>Sårbarhet – om intraprenaden är för liten och inte har tillräckligt med personal</p> |
| För organisationen (Området Äldreomsorg och IFO Funktionshinder) | <p>Kan leda till positiv konkurrens mellan enheter</p> <p>Inspirerar andra kommunala enheter</p> <p>Möjligt med kunskapsöverföring om man bygger broar mellan enheter</p> | <p>Rapporteringen blir inte enhetlig</p> <p>Kan väcka avund mellan enheter</p> <p>Krav på annan ledning och styrning</p> <p>Information/kommunikation med intraprenadcheferna</p> <p>Kan försvåra samarbetet mellan enhetschefer</p> |
| För förvaltningen (stadsdelsnivå) | <p>Kan leda till positiv konkurrens mellan enheter</p> <p>Inspirerar de andra kommunala enheterna</p> <p>Möjligt med kunskapsöverföring om man bygger broar mellan olika enheter</p> <p>Kan bidra till kompetensförsörjning</p> <p>Bidrar till en positiv bild av förvaltningen som arbetsgivare</p> | <p>Ställer nya krav på ledning och styrning från förvaltningen (minskad kontroll, helhetsbild)</p> <p>Olika användning av gemensamma system</p> <p>Kan minska underlaget för gemensamma funktioner</p> |
| För hela kommunen | <p>Ökad variation och nytänkande (Umeå)</p> <p>Lärdomar som kan överföras till annan kommunal verksamhet (Umeå)</p> <p>Bidrar till en positiv bild av kommunen som arbetsgivare</p> | |

4.8 Olika förståelse för vad intraprenad är

Det var stora skillnader i perspektiv mellan de intervjupersoner som hade en egen erfarenhet av att leda eller arbeta på en intraprenad jämfört med dem som inte själva hade det. Inifrånperspektivet var att intraprenadformen skapade en möjlighet till självstyre, det vill säga en möjlighet och ett incitament till ökat ansvar och engagemang i arbetet. Detta beskrevs med olika ord som ökad frihet, ökat inflytande eller delaktighet. Intraprenaden upplevdes bidra till kortare beslutsvägar och kan sägas skapa en frizon inom ramen för en byråkrati. Detta genererade i sig ett utrymme för ökat personalinflytande och minskat beroende av chefen. I en handbok för ett äldreboende som drivs på intraprenad beskrivs intraprenaden som en verksamhet som vänder upp-och-ner på den hierarki som är kännetecknande för en byråkratisk organisation (Tjörns kommun, 2015).

Känslan av att *”det är vårt boende”* bidrar till en positiv kultur och att alla anstränger sig lite extra. Detta skulle dock inte fungera om chefen hade ett auktoritärt förhållningssätt till sina medarbetare och inte vågade släppa ifrån sig en del av makten. Det ökade medarbetarskapet bygger på ett coachande ledarskap där chefen har mycket tillit till sin personal och vill verka i en nära dialog med dem.

Utifrånperspektivet på intraprenader kännetecknas i stället av en förståelse för intraprenaden som en verksamhet som lever på jämförelser, det vill säga konkurrens med andra kommunala verksamheter på en pseudomarknad. Detta står i stark kontrast till inifrånperspektivet, som inte fokuserar på tävlan med andra utan snarare på de förutsättningar som skapas när en verksamhet får reella möjligheter till ökat inflytande.

4.9 Intraprenader i framtiden?

På frågan om hur intervjupersonerna tänkte om intraprenader i framtiden svarade de allra flesta positivt. Personalen och intraprenadcheferna var mycket positiva.

(– Skulle du rekommendera andra att arbeta på ett boende som drivs på intraprenad? Varför/varför inte?) Mycket började med henne NN, intraprenad blev nästa steg. (– Så med henne som chef) Ja. /.../ Det finns vissa boenden som har väldigt hög sjukskrivning, då måste man ändra tankesätt och ändra på viktiga frågor, tror jag innan man blir intraprenad. Intraprenad som ett steg i en förändring. (– Så man behöver skapa en bra kultur innan?) Hmm. (– Var det bra innan?) Ja, bra det var det. (– Så det gick från att vara bra till att bli bättre?) Ja. (personal, Gerdas gård)

De flesta intervjuade i AFH uttryckte en positiv hållning till fortsatt intraprenadverksamhet. Tjänstemännen på stadsdelskontoret var försiktigt positiva medan det rådde delade meningar bland de intervjuade cheferna i de andra pilotstadsdelarna. Trots att det finns en positiv attityd till intraprenader i AFH finns det ingen vilja till att antalet intraprenader ska öka kraftigt. Det skulle i så fall innebära en svårighet utifrån stadsdelens förmåga till ekonomistyrning. Stadsdelarna har inte rätt

att fritt använda sitt sparade kapital. Stadsdelarna ska, enligt centrala direktiv, ha ett sparat kapital på 0,5 procent av omslutningen för att kunna täcka oförutsedda kostnader²⁰. Det sparade kapitalet måste kunna täcka eventuella underskott som alla verksamheter genererar i förhållande till sin budget. I nuläget är detta inget problem, då antalet intraprenader är begränsat men skulle kunna bli ett problem om antalet intraprenader ökade.

20. AFH fick tillstånd att under 2013 använda upp till 6 miljoner kronor utöver de 10,5 miljoner som motsvarar 0,5 procent av det ackumulerade egna kapitalet (Göteborgs Stad, 2013, sid.10).

5. Slutsatser och diskussion

En slutsats från denna utvärdering är att de främsta hindren för utvecklande av intraprenader främst handlar om attityder och vilja samt tillgång till chefer som är villiga att leda en intraprenad. Regelverket för intraprenader fungerar i stort sett bra och verkar inte utgöra något hinder.

Slutsats nummer två är att intraprenadformen verkar främja en kultur som ger chefer, personal och brukare större inflytande över verksamheten samt bättre gemenskap på arbetsplatsen. Den organisationsform som har utvecklats i intraprenaderna bygger i hög grad på egenansvar och kreativt tänkande vilket bidrar till effektivisering. Möjligheten för personalen att kunna påverka sin verksamhet bidrar dessutom till ökad lyhörddhet gentemot brukarnas behov.

Det finns goda möjligheter att överföra vissa lärdomar från intraprenaderna till övrig kommunal verksamhet. Vad som kan genomföras i verksamheter som inte drivs på intraprenad handlar främst om förutsättningar.

Frågan om vilka konsekvenserna kan bli med en utvidgad intraprenadverksamhet i Göteborgs Stad, kan vi endast spekulera i. Baserat på det som framkommit i den här utvärderingen skulle ett större antal intraprenader kunna leda till ökad delaktighet och engagemang bland en större grupp personal samt till ökat brukarinflytande. En svårighet som framskyttade i resultatet är att ett större antal intraprenader skulle kunna innebära ekonomiska svårigheter om stadsdelarna inte får lov att förfoga över en större del av sitt kapital än idag. Vidare ställer ett större antal intraprenader nya krav på förvaltningens arbete med ledning och styrning.

Inför framtiden skulle intraprenadformen kunna bidra till att lösa några av välfärdens utmaningar. Exempelvis skulle intraprenader kunna bidra till att göra kommunen till en mer attraktiv arbetsgivare, underlätta framtida kompetensförsörjning samt bidra till ökad effektivisering.

5.1 Förutsättningar för att skapa och utveckla intraprenader i Göteborgs Stad

Vad krävs för att skapa intraprenader i Göteborgs Stad?

Som nämnts tidigare i rapporten påverkades etableringen av intraprenader av både formella och informella faktorer. Till de formella hör ett framtaget regelverk, avtal

mellan förvaltningen och intraprenaden, politiska beslut på central och lokal nivå, samt tjänstemannabeslut på central och lokal nivå. Intraprenaderna skulle ha kunnat stoppas på alla dessa nivåer. Det finns en konservatism i de byråkratiska strukturerna som gör det lättare att bevara ett invariant sätt att göra saker på, till skillnad från att låta nya idéer få genomslag. Göteborgs Stad har speciella förutsättningar på grund av att det finns en styrning från både centralt och lokalt håll på grund av indelningen i stadsdelsnämnder.

Regelverkets betydelse

Det regelverk som stadsledningskontoret tog fram för intraprenader verkar inte innebära något hinder för etableringen av intraprenader. En fråga som har kommit upp på olika sätt i intervjuerna handlar dock om ekonomin. Något som det skulle behöva fattas beslut om på central nivå är hur man skapar långsiktiga regler för hur stadsdelar med intraprenader ska kunna förfoga över sitt kapital för att kunna täcka eventuella över- och underskott som uppkommer i intraprenaderna.

Intraprenaderna har även vissa friheter i förhållande till de regler som har beslutats på stadsdelsnivå. Det handlar om regler kring användningen av och bekostandet av gemensamma funktioner såsom HR-funktion och bemanningsenhet. Om fler enheter i framtiden vill dra sig ur de gemensamma funktionerna minskar den ekonomiska basen för dessa. En konsekvensanalys bör göras för att förebygga eventuella problem på längre sikt. Detta gäller även reglerna kring användning av gemensamma system för till exempel schemaläggning och verksamhetsstyrning. Ska det enbart vara förbehållet intraprenaderna att slippa vissa system eller är det något som fler kommunala enheter ska kunna välja bort? Vilka konsekvenser kan detta i så fall få?

Hur uppstod de första intraprenaderna i Göteborg?

De första intraprenaderna i Göteborg uppstod på grund av att det fanns några initiativtagare som trodde att intraprenadformen skulle kunna innebära bättre kvalitet i äldreomsorgen. Dessa personer fick stöd av andra som delade den här uppfattningen. De informella faktorerna verkar ha varit det viktigaste, men inte enbart. Utan formella beslut hade det inte blivit några intraprenader i kommunen. Någon lyfte även upp att AFH var en stadsdel som påverkades mycket av stadsdelsreformen 2011, som i detta fall innebar att tre tidigare stadsdelar slogs samman till en. En konsekvens av detta var att äldreomsorgen inte fick lika goda förutsättningar i den nya stadsdelen som den exempelvis hade haft i Askim²¹. Detta var ett motiv till att skapa något nytt.

Att det inte blev några intraprenader i Angered eller Centrum verkar i stället

21. Den ekonomiska tilldelningen till olika sektorer skiljer sig åt mellan stadsdelar. Askim hade haft en relativt god tilldelning medan den inte var lika god i Högsbo.

ha berott på bristande reellt intresse och personella resurser vid tidpunkten för när dessa stadsdelar utsågs till pilotstadsdelar. Beslutet om att just de skulle bli försöksområden hade fattats på central nivå och inte av dessa stadsdelar själva.

En faktor som också påverkade processerna vid etableringen av de första intraprenaderna var kravet på att personalen skulle ha inflytande över denna förändring (Göteborgs Stad, 2013). Detta villkor innebar att ett par intraprenader inte blev av pga. att intresset var för litet från personalens sida. I AFH hade de tolkat kravet på inflytande från personalens sida till att minst 80 procent av dem skulle godkänna omvandlingen till att bli en intraprenad. Processerna bakom att skapa intraprenader skiljer sig dock åt mellan olika kommuner. På Tjörn har initiativet kommit uppifrån. Här har politikerna gett socialtjänsten i uppdrag att omvandla äldreboenden till att drivas på intraprenad.

Krävs det en positiv attityd för att intraprenaderna ska överleva på sikt?

Initiativet till intraprenadförsöket i Göteborg byggde på ett antal eldsjälar. Den fråga som infinner sig då är vad som händer när de starka förkämparna försvinner? Den stadsdelsdirektör och de politiker i stadsdelsnämnden som var med och drev fram beslutet om intraprenader i stadsdelen AFH finns inte längre kvar. Även om ledningsgruppen och de flesta chefer uttryckte en positiv attityd till intraprenader inom ramen för den här utvärderingen, tog de även upp ett antal svårigheter med att hysa olika driftsformer under samma tak. Deras attityder till intraprenader spelar troligtvis roll för intraprenadernas ställning i förvaltningen i framtiden.

5.2 Vad betyder intraprenadformen för arbetet mot god kvalitet?

Tecken på god kvalitet?

Intraprenadformen verkar främja en kultur där personal och chefer ser möjligheter i stället för hinder. Med reella möjligheter att kunna påverka verksamheten frigörs mycket kraft. Att slippa ”onödiga möten” och krångliga system som inte underlättar för verksamheten frigör tid och kraft för chefernas del. Tid som kan användas till att vara mer närvarande som chef. Med en tydlig delegation och delaktighet från personalens sida skapas även processer som främjar en positiv kultur som kännetecknas av engagemang.

Motsvarande processer skulle kunna utvecklas i traditionell kommunal verksamhet med ett liknande ledarskap upp till en viss nivå, men inte helt. Den springande punkten handlar här om vad personal och chefer kan ha inflytande över. Att makten över pengapåsen ligger på enhetsnivå och att det finns incitament till att tänka ekonomiskt är en av de faktorer som är unika för intraprenaden. Likaså skapar den insyn i verksamheten som personalen får i intraprenaderna till en förståelse för helheten, vilket ökar lojaliteten med de ibland svåra beslut som måste tas för att verksamheten ska gå runt.

Personalen menade att de hade blivit bättre på att lyssna på brukarnas behov och önskemål sen de blev en intraprenad, genom att de nu hade bättre möjligheter att tillgodose dessa. Exempelvis användes en del av överskottet i Boende Kvartetten till att anställa kontaktpersoner för de brukare som hade behov av det.

Personalen på de båda intraprenaderna berättade också om en ökad gemenskap och sammanhållning på arbetsplatsen som helhet²². De gjorde mer saker tillsammans och vi-känslan hade ökat jämfört med tidigare då de enbart arbetade på sin egen avdelning eller på sitt boende. Detta hade lett till ett ökat lärande mellan grupper som tidigare inte samarbetade och även till ökad glädje för brukarna.

Att intraprenaderna erbjöd fler aktiviteter, till exempel sådant som bidrog till en guldkant i tillvaron (utflykter) bidrog också till ökad glädje bland brukarna. Brukarnöjdheten på Gerdas gård²³ var också klart högre än på andra äldreboenden i stadsdelen. Dessa siffror steg något mellan 2014 och 2015 och brukarnas bedömning av bemötandet på detta äldreboende steg markant mellan 2014 och 2015²⁴.

Om vi tittar på intraprenadernas kvalitet i relation till de mål som finns formulerade för Funktionshinderområdet och Äldreomsorgen i staden, kan vi se att intraprenaderna uppfyller dessa. Gerdas gård har bidragit till bättre livsvillkor för äldre. Personalkontinuiteten är högre genom att personalen även täcker upp för varandra på andra avdelningar än sina egna. För de boende innebär det att samma personer återkommer i högre utsträckning än tidigare, vilket skapar en ökad trygghet.

Målet för funktionshinderområdet, att livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning ska förbättras uppfylls sannolikt på ett bättre sätt än tidigare på Boende Kvartetten genom att personalen har större inflytande över verksamheten och har möjlighet att vara mer lyhörda för brukarnas behov och skapa ökad delaktighet bland dem. De har dessutom skapat en bättre kontinuitet genom att ha anställt egna timvikarier som lär känna brukarna. Intraprenaderna når dock inte upp till målet att minska andelen timanställda till max 5 procent.

Vilka risker finns med intraprenader?

När personalen blir mer delaktiga i verksamheten finns det kanske en risk för ökat ansvar och stress. Det var dock inga bland dem som jag träffade som tyckte att den ökade delaktigheten hade lett till det. Men här måste jag lägga in en brasklapp eftersom jag inte hade någon kontroll över vilka personer som deltog i fokusgrupperna. Det kan eventuellt ha funnits personal som inte var lika positiva.

Apropå det ökade ansvaret som följer med ett ökat inflytande verkar det snarare som att personalen upplevde att detta bidrog till en ökad känsla av kontroll snarare än en ökad kravnivå. Detta apropå en välkänd teoretisk modell där balansen

22. Se även de uppföljningar som stadsdelen själv har gjort (Göteborgs Stad, Askim-Frölunda-Högsbo, 2014 och 2015).

23. Motsvarande undersökning finns inte för verksamheterna inom funktionshinderområdet.

24. Tyvärr saknas det siffror på enhetsnivå för 2013, vilket gör att vi inte kan göra jämförelser bakåt i tiden.

mellan krav och kontroll lyfts fram som viktig för förståelsen av vad som bidrar till stress på arbetsplatsen (Karasek & Theorell, 1990). Det finns inte heller några tecken på att sjukfrånvaron har ökat på de två intraprenaderna sedan de omvandlades till intraprenader. Nivån på korttidssjukfrånvaron på både Gerdas gård och Boende Kvartetten ligger lägre än på motsvarande verksamheter i stadsdelen.

Det faktum att personalen får fler hänsyn att ta när de blir delaktiga i verksamhetens ekonomi kan dock vara ett tema att diskutera. Båda verksamheterna går med ett ackumulerat överskott efter tre års tid²⁵, vilket väcker frågor kring vad som ligger bakom detta. En orsak till det positiva resultat som Gerdas gård uppvisar är att antalet chefer har minskat från tre till två. Neddragning av chefstjänstgöringen har även genomförts på de äldreboenden som drivs på intraprenad på Tjörn, vilket beskrivs som ett led i utvecklingen av ett annat ledarskap och en utökad delegation av ansvar till personalen.

Frågan är vad som händer med personal som inte bara har brukarens behov för ögonen utan även tänker på verksamhetens ekonomi (Gomér & Karlsson, 2008). Kan det finnas en risk för att personalen sparar in på sådant som är viktigt, till exempel tar på sig merarbete för att spara in på kostnader för vikarier?

5.3 Vilka möjligheter finns att överföra kunskaper från intraprenader till övrig kommunal verksamhet?

Kunskapsspridningen från intraprenaderna till övrig kommunal verksamhet har varit blygsam. De tre intraprenaderna i stadsdelen samverkade inte heller sinsemellan för att lära sig av varandra. Chefen för Gerdas gård hade visserligen berättat om sin verksamhet för sina kollegor i början när verksamheten var ny, men det verkar inte som att dessa var så intresserade av att lära vid den tidpunkten. Införandet av andra driftsformer kan dock leda till dynamiska effekter, att även andra verksamheter anstränger sig lite extra för att skapa god kvalitet. Om vi ser till siffrorna för brukarnöjdhet för samtliga särskilda boenden i stadsdelen har dessa blivit mer positiva mellan 2014 och 2015 och inte enbart för Gerdas gård, vilket kan ses som ett tecken på det²⁶.

Skapandet av intraprenader kan skapa ett vi-och-dom-förhållande mellan intraprenaderna och övrig kommunal verksamhet, vilket Nilsson och Andersson (2015) skriver om i sin utvärdering. Detta kom även fram i den här utvärderingen, att intraprenaderna upplevdes vara lite utanför de andra kommunala verksamheterna. Personalen beskrev ett minskat vi-och-dom-tänkande på sin egen enhet, men upplevde kanske ett ökat vi-och-dom i förhållande till sin omvärld? Om motsvarande processer skapades i omvärlden gentemot intraprenaderna skulle det kunna inne-

25. Enligt prognos 2016-10-03.

26. Då är visserligen även Gerdas gård och Granlidens äldreboende inkluderade i dessa siffror, vilket försvårar analysen av de dynamiska effekterna.

bära ett hinder för lärandet mellan verksamheter.

En faktor som hindrar lärandet är att det inte verkar finnas något uttalat ansvar för vem som skall leda kunskapsöverföringen mellan intraprenaderna och övrig kommunal verksamhet. Varken representanter på lokal eller central nivå såg det som sin uppgift. Intervjun med ledningsgruppen för AFH innehöll dock reflektioner kring lärdomar från intraprenaderna. Frågor som ”Vilka möten är nödvändiga och inte? Kan några av dem ersättas med att information inhämtas på annat vis för att spara tid?” började diskuteras. Detta ska ses mot bakgrund av att intraprenadcheferna uppskattade att slippa gå på vissa möten.

Representanter för Umeås och Tjörns kommuner beskriver att de har flyttat över kunskaper från sina intraprenader till övrig kommunal verksamhet. På Tjörn har de till exempel överfört det värdegrundsarbete som genomförts på Tubberödshus till övriga boenden (Bohlin, 2016). I Umeå kommun har de till exempel lyft fram betydelsen av ekonomiska incitament och försökt förbättra de kommunala verksamheternas möjligheter att förfoga över ett uppkommet överskott (Forsberg, 2016).

5.4 Vilka konsekvenser kan ett större antal intraprenader få för kommunen?

Ett större antal intraprenader i kommunen skulle kunna leda till ökad delaktighet och engagemang bland personal Göteborgs Stad. Steget från det är inte långt till ett ökat brukarinflytande. Detta finns i viss mån redan idag i intraprenaderna, men kan drivas längre (som på Tubberödshus där de boende ingår i ansvarsgrupper och i boendets ledning).

Intraprenadformen frigör personalens kreativitet vilket sannolikt kommer att behövas i framtiden för att lösa den svåra ekvationen mellan ökade välfärdskostnader och ett minskat skatteunderlag som kommer att uppstå på grund av en åldrande befolkning. Ett stort antal intraprenader kan även bidra till att öka kommunens attraktivitet som arbetsgivare vilket gynnar framtida kompetensförsörjning inom välfärdssektorn. Att intraprenaderna har ett rykte om sig att vara positiva arbetsplatser visar den rekrytering som Gerdas gård höll på med i våras. Cirka tvåhundra personer hade sökt en tjänst som undersköterska som var ute på annons.

Ett större antal intraprenader leder till ökad variation, vilket i sig kan vara negativt om detta riskerar att leda till en ökad fragmentering, försvårad samverkan och överblick. Konkurrensen mellan enheter kan också öka med fler intraprenader i kommunen, men om antalet intraprenader ökar kan detta också leda till en ökad normalisering av intraprenadformen. Det vittnar utvecklingen om på Tjörn, där det inte har blivit lika stor uppmärksamhet kring den tredje intraprenaden som kring den första.

Ett stort antal intraprenader kan även minska basen för gemensamma funk-

tioner i stadsdelen. Intraprenaden har en högre grad av autonomi jämfört med traditionell kommunal verksamhet och kan välja bort vissa krav på enhetlighet och samverkan. Detta innebär ett ökat krav på nytänkande vad gäller stadsdelens och kommunens sätt att leda sina verksamheter på. Kravet på uppföljning åligger kommunen oavsett om det är en kommunal eller privat aktör som utför verksamheten. På så sätt är det ingen skillnad mellan en intraprenad och en entreprenad. Om antalet intraprenader ökar i omfattning kan stadsdelarna även få svårt att hantera över- och underskott som jag har varit inne på tidigare.

En avgörande skillnad mellan intraprenaden och entreprenaden är att intraprenaden fortfarande har kommunen som huvudman. Personalen på en intraprenad löper därför inte risk att bli av med sin anställning om verksamheten läggs ner då de har kvar sin anställning i kommunen. En annan skillnad mellan intraprenad och entreprenad är att intraprenaden inte kan gå med vinst, vilket innebär att alla skattemedel återinvesteras i verksamheten. Sammanfattningsvis verkar fördelarna överväga nackdelarna med intraprenad som driftsform.

6. Referenser

- Bohlin, Lilian (2016). Telefonintervju med L. Bohlin som är chef för äldreomsorgen och före detta intraprenadchef, Tjörns kommun. 2016-08-31.
- Carlsson, Julia (2016). Muntlig kommunikation med doktorand Julia Carlsson vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2016-03-09 samt mejlkonversation 2016-11-15.
- Davidsson, Emma & Lopez Forsström, Maria (2016). *Intrapewhat?* Kandidatuppsats i Offentlig förvaltning, Göteborgs universitet.
- Ekström, Maud (2014). *Självbestämmande och välbefinnande på arbetet hos personal på äldreboende*. 15 p uppsats. Fördjupningsarbete i psykologi, Göteborgs universitet.
- Forsberg, Birgitta (2016). Telefonintervju med personaldirektör Birgitta Forsberg, Umeå kommun. 2016-10-05.
- Gomér, Karin & Karlsson, Ulrika (2008). *Intraprenad inom Äldreomsorgen*. Examensarbete i socialt arbete 15 hp, Högskolan Väst.
- Göteborgs Stad (2012). *KS 2012-05-16 ärende 1:6*. Yttrande (S, MP, V). Intraprenad i äldreomsorgen.
- Göteborgs Stad (2013). *Kommunfullmäktige. Handling 2013 nr 143*. Återrapportering av uppdrag gällande regler för intraprenader inom Göteborgs Stad.
- Göteborgs Stad (2016). *Budget 2016. För ett jämlikt och hållbart Göteborg. Mål och inriktningsdokument*, sid 50 ff.
- Göteborgs Stad, Askim-Frölunda-Högsbo (2014) *Uppföljning av intraprenaderna i AFH*.
- Göteborgs Stad, Askim-Frölunda-Högsbo (2015) *Uppföljning av intraprenaderna i AFH*.
- Johansson, Sara & Andersson, Magdalena (2013). *Kan delegering till verksamhetsnivå skapa förbättrat resultat inom offentlig sektor? En fallstudie av ett äldreboende inom Tjörns kommun*. Kandidatuppsats i företagsekonomi, Göteborgs universitet.

- Lejfalk, Michael & Norling, Susanne (2013). *En jämförande studie mellan intraprenad och traditonell driftsform i kommunalt äldreboende. Sett ur personalens synvinkel*. Kandidat i Sociologi, Akademin för hälsa och arbetsliv. Högskolan i Gävle.
- Karasek, Robert & Theorell, Töres (1990). *Healthy work–stress, productivity and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Melin Lundström, Emelie (2010). *Chefer och vårdpersonals upplevelser av ledarskap och dess förutsättningar för god vårdkvalitet: kvalitativ studie under en organisations övergång från kommunal styrform till intraprenad*. 15 hp kandidatexamensuppsats, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nilson, Kent & Andersson, Marie (2015). *Intraprenad som driftsform*. Utvärdering, Luleå Tekniska universitet, Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle. Avdelningen för industriell ekonomi. 2015-01-31.
- Tjörns kommun (2015). *Handbok Tubberödshus. Vårt sätt att se på en äldreomsorg som är mer relationsbaserad – Utifrån vår relationsmodell*. Socialtjänsten, Lilian Bohlin.
- Westlund, Peter (2006). *Exemplet Grubbe och intraprenad – en studie av bibliotek och intraprenad i kommunal verksamhet*. D-uppsats, 20 p, Umeå universitet, Sociologiska institutionen.

Bilaga

Önskemål om ytterligare frihet

Några förslag på förändringar som har med intraprenaderna att göra kom fram i intervjuerna. Ett önskemål handlar om att få slippa följa upphandlingsreglerna (LOU) för att detta fördröjde inköpen och även ledde till att brukarna inte kunde få vissa livsmedel på grund av att det saknades en lämplig leverantör. Detta önskemål kom fram från både personal och chefer.

Jag måste lägga in en brasklapp, att jag hade kunnat handla mycket billigare och mycket snabbare... om det inte hade varit för det otroliga upphandlingssystemet som vi har. (personal, Boende Kwartetten)

Ett annat önskemål var att slippa behöva ta hänsyn till kommunens LAS-lista vid nyanställning för att kunna styra sin annonsering och till exempel välja en undersköterska med specialistkompetens. Ett annat önskemål var att ha möjlighet att anställa sin egen sjuksköterska, sjukgymnast eller arbetsterapeut.

Kommentar:

Eftersom intraprenaderna är kommunala verksamheter kan de inte frångå kommunens upphandlingsregler eller personer som har företräde till tjänster i Göteborgs Stad enligt Lag (1982:80) om anställningsskydd. Däremot kan kommunen välja hur hälso- och sjukvårdspersonal som är anställd i kommunen ska organiseras.



FoU_iväst **GR**

FORSKNING OCH UTVECKLING INOM VÄLFÄRDSOMRÅDET

Besök Anders Personsgatan 8 • **Post** Box 5073, 402 22 Göteborg • **Tel** 031-335 50 00
Fax 031-335 51 17 • **e-post** fou@grkom.se • www.grkom.se/valfard