

Sammendrag og drøfting

«Rykkinn område skal ha en brukerorientert og effektiv tjeneste med høy kvalitet og med høy grad av trivsel for de ansatte.»

(Fra prosjektdokumentet)

«Fokus på ledelse og samarbeid om brukeren har skapt trivsel. Dette i tillegg til enkeltpersoners innsats er forklaringen på at

Prosjekt Rykkinn er en suksess.»

(Tillitsvalgt)

Dette kapitlet gir en kort presentasjon av Rykkinn tjenesteområde for hjemmebaserte tjenester og grunnlaget for Prosjekt Rykkinn. Deretter gjennomgår vi hovedfunnene fra hvert av kapitlene. Etter dette følger noen betraktninger om prosjektets grad av suksess før vi avslutter med noen momenter i tilknytning til den videre utviklingen av de hjemmebaserte tjenestene i Bærum kommune

Prosjektets største suksess har vært å løfte frem arbeidslederrollen slik at en har fått synlige ledere med klare mandater i alle ledd i organisasjonen. På evaluerings-tidspunktet var den vertikale kommunikasjonen i organisasjonen blitt langt mer effektiv enn tidligere. En har ikke kommet like langt med utviklingen av den horisontale kommunikasjonen og det tverrfaglige samarbeidet.

Rykkinn: tjenesteområde for hjemmebaserte tjenester

Bærum kommune har vedtatt å utvikle en brukerorientert, tverrfaglig og samordnet hjemmebasert tjeneste til alle hjemmeboende uavhengig av alder, diagnose, bosted eller funksjonssvikt. I september 1999 ble det bestemt at Rykkinn område skulle gjennomføre et prosjekt hvor man prøvde ut dette. Prosjektet hadde sin formelle oppstart 1.1.2000 og ble videreført ut 2001. En ytterligere oppfølging er vedtatt for 2002.

Hjemmebaserte tjenester i område Rykkinn utgjør cirka en tredel av hjemmebaserte tjenester i Bærum kommune, og har 280 årsverk. Tjenesten i Rykkinn har totalt cirka 950 brukere, hvorav 110 er utviklingshemmede. Rykkinn er delt inn i fem geografiske soner i tillegg til en avdeling for psykisk helse som betjener hele

området, og en avdeling for bo- og arbeidskollektiv for utviklingshemmede (figur 2.2). Hver sone er videre delt inn i arbeidslag som ledes av en arbeidslagsleder.

Prosjekt Rykkinn

Prosjektet har ambisiøse mål og delmål. De mest sentrale er :

Samordning av tjenestene, hjemmehjelp, hjemmesykepleie og miljøarbeidertjeneste

- Tjenesten organiseres i tverrfaglige arbeidslag som har base i geografisk nærhet til bruker.
- Lederteamene på de ulike nivåene skal være tverrfaglig sammensatt.
- Der arbeidslagene ikke innehar alle deltjenestene, skal det gå en arbeidsflyt mellom arbeidslagene etter brukers behov.
- Utstrakt bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper rundt bruker der brukers behov er komplekse.

Styrking av ledelsen nær bruker og ansatt

- Utstrakt ansvar og myndighet til laveste ledernivå i organisasjonen slik at en får synlig og tilstedeværende ledelse som kan gi en mer effektiv drift og ha større mulighet til implementering av mål og strategier i tjenesten

Delegering av arbeidsoppgaver

- I forlengelsen av ansvars- og myndighetsdelegering til arbeidslagslederne foretas det også en ansvarliggjøring av de ansatte. Alle ansatte skal føle ansvar for driften av arbeidslaget.

Fag- og kvalitetsutvikling

- Vernepleiere og sykepleiere leder eget fag og har veiledningsplikt i forhold til de øvrige ansatte.
- Systematisk bruk av særfaglige og flerfaglige kvalitetsutviklingsgrupper, faglig forum og nettverksgrupper.
- Fagkonsulenter ansettes i arbeidslagene for å sikre den komplementære fagkompetansen i forhold til arbeidslagsleder og kvalitetssikre den direkte fagutøvelsen overfor bruker.

Metode og gjennomføring

Denne underveisevalueringen er basert på informantintervjuer, dokumenter fra prosjektet og en evaluering gjort av Ressurssenter for Omstilling i kommunene (RO). Fafo har gjennomført 22 gruppeintervjuer med til sammen 61 ledere, ansatte

og tillitsvalgte. Intervjuene ble gjennomført i perioden 26. november til 12. desember 2001.

Oppsummering av hovedfunn

Kapittel 2 Samordning, arbeidsdeling og tverrfaglighet

Arbeidslaget

Arbeidslaget er grunnenheten i de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Arbeidslaget består av 10–15 ansatte. De fleste er enten vernepleiere, sykepleiere, hjelpepleiere, miljøarbeidere eller hjemmehjelper.

Ledernes faglige bakgrunn

Blant de elleve arbeidslagslederne vi intervjuet var fire sykepleiere, tre vernepleiere og to hjelpepleiere, mens to hadde annen, høyere utdanning. Tre av sonelederne er sykepleiere, to er vernepleiere og en har annen faglig bakgrunn. Områdedeleder er sykepleier, mens faglig rådgiver er vernepleier. Denne sammensetningen har vært gunstig for økt forståelse for flerfaglighetens betydning og er i tråd med målsettingen for prosjektet.

Samarbeid, brukerbredde og ute-inne-problematikk

Flertallet av arbeidslag er fortsatt organisert som enten miljøarbeiderlag eller hjemmesykepleie- og hjemmehjelpslag. De fleste ansatte jobber enten «inne» eller «ute»¹. En liten, men økende andel ansatte jobber fast både inne og ute og trives med det.

Oppgavebredde og yrkesgruppers samarbeid om felles pasient/bruker

Få arbeidslag er organisert fullt ut med sikte på å nå den tverrfaglige målsettingen. Men der det er gjort, er det også vist at det lar seg gjøre med heldig resultat. Erfaringene som følger av økt tverrfaglig kommunikasjon har løftet frem forståelsen for «de andres» kompetanse. Inkluderingen av hjemmehjelperne har kanskje kommet litt sent i Bærum, men den har kommet godt. Mens hjemmehjelpere, spesielt de eldre, ofte omtales som endringsvegrende, så er det faktisk i samarbeidet der disse involveres på en ny måte at en oftest får positive tilbakemeldinger.

¹ Å jobbe «inne» vil si å jobbe på en institusjon eller i en såkalt gruppebolig. Å jobbe «ute» vil si å jobbe i den enkelte brukers private bolig (se for øvrig kapittel 2).

Samarbeid og arbeidsdeling mellom arbeidslagene

Sykepleiere og hjemmehjelpere yter oftest tjenester til brukere utenfor eget arbeidslags nedslagsområde. Det er med andre ord de som rent faktisk jobber mest for flere enn sitt eget arbeidslag. Økt bruker- og oppgavebredde ser ut til å fungere best når det skjer innenfor en strukturert og forutsigbar ramme.

Samarbeid og arbeidsdeling mellom arbeidslagene og andre enheter

Representanter fra arbeidslagenes omland, som for eksempel Servicekontoret og rehabiliteringsenheten, synes det er vanskelig å forholde seg til det store antallet basisenheter som har dukket opp med innføringen av arbeidslagene. Organisasjonsendringer i 1996 og 1999 har begge skapt større organisatorisk avstand mellom basistjenesten og de faglige støtteavdelingene. Formelle samarbeidsstrukturer kan kompensere for denne avstanden, men disse er foreløpig svakt utviklet.

Avdeling for Psykisk Helse er formelt underlagt områdeleder og inngår således i basistjenestene. Enheten er svakt integrert med de øvrige hjemmebaserte tjenestene i området, og samarbeider lite med kollegaer i arbeidslagene.

Tverrfaglig samarbeid rundt og med bruker

Rykkinn har gjennom sitt prosjektarbeid kommet et godt skritt mot målet om samordning og samarbeid innenfor arbeidslaget. Samarbeidet mellom arbeidslagene er også økende. Men dersom ansvarsgruppen² benyttes som indikator på tverrfaglighet med bruker i sentrum, har Rykkinn faktisk kommet ganske kort, og Rykkinnprosjektet har ikke endret på dette. Samtlige informanter mener at økt bruk av ansvarsgrupper vil styrke det tverrfaglige arbeidet og dermed øke tjenestekvaliteten for mange av Bærums brukere.

Kapittel 3 Styrking av ledelsen nær bruker og ansatt

Arbeidslagsleder har medansvar eller hovedansvar for en rekke hovedarbeidsoppgaver innen personalforvaltning, tjenesteyting og økonomi. Kravene til arbeidslagsleders kunnskaper om lovverk og lokalbyråkrati, egen organisasjon, personalhåndtering, opplæring og så videre er stort, og kvalifiserer med stor margin for endringen fra koordinator til leder. Det er knapt et område i og rundt tjenesten som ikke arbeidslagsleder ut fra stillingsbeskrivelsen må svare for.

Blant kvalifikasjonene til stillingen kreves blant annet treårig helse- og sosialfaglig utdanning, bred erfaring og helst noe videreutdanning. En har imidlertid

² Ansvarsgruppe er en tverrfaglig enhet som opprettes rundt brukere med sammensatte tjenestebehov. I ansvarsgruppen møter primærkontakt fra arbeidslaget og representanter fra ulike tjenester (for eksempel lege, arbeidsplass, skole, sosionom, osv) sammen med bruker og/eller pårørende/verge. Velfungerende ansvarsgrupper møter gjerne ca 3–4 ganger i året.

gjort enkelte unntak fra utdanningskravet. Men siden minst én av de personene det er gjort unntak for tilhører gruppen av det vi vil kalle «fremragende» arbeidslagsledere, vil det være vanskelig å forstå dersom en på prinsipielt grunnlag lar være å gjøre disse engasjementene om til faste stillinger.

Prosjekt Rykkinn er i ferd med gi sine arbeidslagsledere en god plattform for utøvelse av lederskapet, og en har ledere som er i ferd med å vokse inn i den nye rollen. Da Rykkinn omgjorde fagkoordinatorstillingen til en arbeidslederstilling, fjernet man en kvasilederstilling som har forvoldt store problemer i mange kommuner. Det viktigste grepet har vært å tilstrebe samsvar mellom ansvar for driftsmål (gode tjenester til bruker) og tilstrekkelig bemyndigelse (kontroll over virkemidler). Samtidig med at arbeidslagsleder har fått en formell plattform for utøvelse av lederskap, har man også kvalitetssikret lederskapet gjennom den klare linjeføringen opp til soneleder og ved regelmessige ledermøter. Med fortsatt økt arbeidslagsoverskridende og tverrfaglig samarbeid vil en få en annen måte å kvalitetssikre både tjeneste og lederskap på. Dette skjer gjennom økt kommunikasjon og bruk av kvalitetssikrende formelle rutiner, slik at det blir mindre rom for feilvurderinger og eventuelle unnlattelsesynder. De ansatte opplever at de med arbeidslagslederen har fått en tilgjengelig leder.

Tjenestehenhetenes størrelse

For Rykkinn kommer arbeidslagslederen inn som en «missing link» som både bidrar til økt styring og derigjennom også økt kvalitet og effektivitet, og som samtidig blir den som sørger for en tilfredsstillende personalledelse som gjennom sitt aktive nærvær dyktiggjør de ansatte og viser at de blir verdsatt. Det ideelle arbeidslaget består, ifølge ledere og ansatte, av cirka 20 årsverk. Mange arbeidslag er nok mindre, noe som gjør dem sårbare i forbindelse med sykefravær, ferie, permisjoner, opplæringstiltak osv.

En arbeidsenhet skal ha en slik størrelse at lederen kan håndtere kommunikasjonsbehovet og kjenne ansatte og brukere godt nok til at nødvendige råd eller beslutninger kan tas kjapt. Når arbeidslagene kommer på plass, vil behovet for små soner reduseres. En soneleder må kunne klare å håndtere mer enn fire arbeidslag. En slik utvidelse vil også kunne bidra til å styrke ledermiljøet innen sonene.

Kapittel 4 Fag- og kvalitetsutvikling

Område Rykkinn nyter godt av å ha nøkkelpersonell med høy faglig kompetanse som ikke sitter i lederposisjoner. Sentralt plassert i området har en rådgivere/konsulenter, og i arbeidslagene har en fått fagkonsulenter. Det er naturlig å oppsummere dette kapitlet med at en bør videreutvikle satsningen på fagkonsulenter. Dette vil gi arbeidslagslederne nødvendig faglig støtte.

Summen av kompetansetiltak har vært stor. Kanskje litt for stor? Prosjektledelsens vilje til å satse bredt og trekke med seg hele organisasjonen har vært en av prosjektets sterkeste sider. Hadde en valgt for få tiltak, kunne det ha virket negativt på oppslutningen om prosjektet. Hovedpoenget er at Rykkinn ikke har saldert bort veilednings- og fagutviklingskompetansen, noe som i dette tilfellet har gitt resultater, ikke bare faglig, men også for måten organisasjonen har klart å mestre den store omstillingen på.

Kapittel 5 Delegering og strukturering

Rykkinnprosjektet har lagt stor vekt på struktur og skriftlighet. Dette fremstår som både kvalitets- og effektivitetsfremmende og må ikke forveksles med «byråkrati». Men nye verktøy tar tid å lære og er lett å kritisere og forkaste når de i en overgangsperiode tar brukertid og mestres dårligere enn de gamle. Rykkinn ser ut til å oppnå gode resultater (i form av økt brukerorientering) ved å satse mer og ikke mindre på ulike former for systemutvikling.

Rykkinn har tatt flere skritt mot målet om å øke de ansattes ansvar ut over selve møtet med brukeren. Det er viktig at denne prosessen som fortsatt bare er i sin begynnelse ikke stopper opp. Ledere og ansatte i Rykkinn sliter som sine kolleger i andre kommuner med at politikerne er rausere med å fordele plikter enn virkemidler. I Rykkinnstilfelle vil en utbygging av antall datamaskiner, en oppgradering av de gamle og en forbedring av programvaren bidra til å gi bedre samsvar mellom mål og virkemidler. Dagens dataverktøy oppleves som lite seriøst av ansatte med ambisjoner om å yte effektive og kvalitativt gode tjenester.

På evalueringstidspunktet virket det ikke som om Rykkinnprosjektet var kommet så langt at koblingen mellom ansvarlighet og fleksibilitet hadde fått nevneverdige utslag på stillingsstørrelsene. Små stillinger (og høy turnover) ble av mange nevnt som et problem både for å implementere og vedlikeholde kunnskapskrevende rutiner og for å realisere ansvarliggjøringsmålene.

Kapittel 6 Trivsel, arbeidsmiljø og bemanningssituasjon

Rykkinnmodellens satsing på nærværende ledelse, veldefinerte oppgaver, økt selvstendighet og økt oppgavebredde gir gode muligheter for å utvikle et godt arbeidsmiljø. Tverrfaglig samarbeid er utviklende, og virksomheter som har kommet langt med dette vil fremstå som både faglig interessante og som administrativt seriøse. Dette er antakelig et forhold norske kommuner burde oppvurdere i kampen om den kompetente arbeidskraften.

Når en skal gjennomføre organisasjonsendringer av Rykkinnprosjektets dimensjoner, er konflikter vanligvis ikke til å unngå. Vellykket konflikthåndtering trek-

kes frem som en viktig suksessfaktor for arbeidsmiljøet. I noen av arbeidslagene har det vært en del tøffe tak. Der disse konfrontasjonene har vært håndtert med fast grep, omtales de med stolthet av arbeidslagsledere og med anerkjennelse fra tillitsvalgte og medarbeidere.

Videreutvikling av rutiner vil lette arbeidet og bidra til et bedre arbeidsmiljø. De arbeidslagene som har kommet lengst her, fremstår som eksempler på dette. Der ansvarliggjøringen av den enkelte også fører til medansvar for hele arbeidslagets resultater, utvikles en god tone som virker tilbake på resultatene. Arbeidstempoet er økt, spesielt for ansatte som kommer fra den gamle miljøarbeidertjenesten. Det er vanskelig å vurdere hvor mye av denne tempoøkningen som skyldes endringer i ressurstilgang, endringer i brukertyngde eller endringer som følge av prosjektet.

De fleste mener at Prosjekt Rykkinn har bidratt til å skape en mer attraktiv arbeidsplass. Men en del føler at kommunen svikter fordi man ikke gis tilstrekkelige rammebetingelser i form av materiell og symbolsk støtte. Adressen for denne kritikken ligger i rådhuset. Det er bekymring for at en gjerrig personalpolitikk skal føre til at man mister sine beste ledere og medarbeidere. Det er lett å komme inn i den negative sirkelen der tjenestene blir mindre effektive fordi en mangler kompetanse til rasjonell drift og må bruke penger på nyansettelser og opplæring av stadig nye ansatte.

Kapittel 7 Prosjektprosessen

Prosjekt Rykkinn har nådd langt på kort tid. Grunnen ble lagt gjennom mål- og plandokumenter og inndeling av nye arbeidsenheter og fordeling av nye mandater. Resultatene av tiltakene begynte å komme siste halvår. Rykkinns satsing på «nær ledelse» er raskt blitt en håndfast suksess. Med erfaringene fra Prosjekt Bærum-96 som bakteppe fremstår dette som særlig vellykket og som den kanskje mest tydelige endringen.

Med turnusarbeid og mange ansatte i små stillinger er utfordringene med å skape oppslutning og eierforhold til prosjektet ganske store. Prosjektledelsen har benyttet en rekke skriftlige og muntlige informasjonskanaler, og en har hatt flere tiltak for medvirking fra tillitsvalgte og fra de ansatte direkte. En kan kanskje si at det har vært satset så bredt at Prosjekt Rykkinn og Virksomhet Rykkinn har gått over i hverandre.

Både ledere, tillitsvalgte og ansatte er overveiende tilfreds med resultatene så langt. De tillitsvalgte er særlig fornøyd med arbeidet siste halvår 2001, da resultatene begynte å komme. Rykkinnprosjektets fokusering på trivsel og bruker – ikke bare på effektivitet – fremheves som en viktig suksessfaktor.

Mange enkeltpersoner får pen omtale. Blant ledere og konsulenter nevnes ti–tolv navn ofte. Blant disse er det en håndfull personer som trekkes frem enda litt oftere. Mest bemerkelsesverdig er det når enkelte arbeidslagsledere stadig blir trukket frem av kollegaer og ansatte fra de andre arbeidslagene.

Områdeleder (se figur 2.2) har også vært prosjektleder. Dette er en krevende dobbeltfunksjon, men har utvilsomt vært en styrke slik dette er blitt håndtert. Fordelen med å samle funksjonene er at visjonene dermed forankres til virkemidler og virkelighet. En slipper eksterne prosjektledere som har en annen dagsorden enn lederne i linjen.

Områdeleder/prosjektleder fremheves som en ryddig og god kommunikator. Hun jobber både planmessig og dialogisk, og er flink til å skape oppslutning i organisasjonen. Og kanskje viktigst i en så stor organisasjon som Rykkinn: Hun har klart å motivere nøkkelpersoner til å ta medansvar for prosjektutviklingen.

Selv om Prosjekt Rykkinn har båret preg av å være et pilotprosjekt med enkelte innslag av prøving og feiling, så har en med den organisatoriske forankringen og bemanningen hatt gode forutsetninger for å lykkes. Når de andre områdene i Bærum skal iverksette tilsvarende prosesser, har de fordel av å kunne trekke på Rykkinns erfaringer. Men de vil ikke ha den samme personalsammensetningen, og de vil måtte jobbe ekstra for å håndtere kopiproblemet.

Noen betraktninger om prosjektets grad av suksess

I rapporten har vi trukket frem sterke og svake sider ved Rykkinnprosjektet. Vi har sagt noe om selve modellen og noe om en rekke andre forhold, dette «mer» i figur 1.1. Summen av modell, håndtering og rammebetingelser inngår i forutsetningene for å lykkes, ikke bare modellen, tiltakene eller målene. Hvilke muligheter har for eksempel Bærum kommune gitt Rykkinn for å oppnå suksess? Hvordan har prosjektet tilpasset seg de rammebetingelser en har hatt? Ikke minst hvordan har prosjektet vært håndtert lokalt i organisasjonen? Hvordan har utformingen av de nye rollene skjedd? Og hvordan har enkeltpersoner gått inn i realiseringen av prosjektet? Hvorfor har noen arbeidslag kommet lengre enn andre? Hva betyr utviklingen av kvalitetssikringssystemer for måloppnåelsen? Som leseren antakelig har lagt merke til, fører disse spørsmålene oss over fra refleksjon over hva som er godt for prosjektet til hva som er godt for tjenesten. Dette skjer fordi det er stort sammenfall mellom hva som er prosjektets mål om å «*ha en brukerorientert*

og effektiv tjeneste med høy kvalitet og med høy grad av trivsel for de ansatte», og hva som bør være virksomhetsmål i enhver pleie- og omsorgstjeneste.

Til hvert av prosjektets fem delmål er det satt opp en liste med virkemidler og en liste med forventede resultater. Virkemidlene er stort sett iverksatt. Noen av resultatmålene er av en slik art at en kan si at de er oppnådd, slik som for eksempel tverrfaglige lederteam på arbeidslags- og sonenivå, eller endringen av faglig koordinator til arbeidslagsleder. Andre resultatmål er formulert som intensjoner eller visjoner som en alltid vil kunne strekke seg mot, men som aldri vil kunne oppfylles helt ut. Målet om kvalitet og målet om å dekke de ansattes behov for kompetanseutvikling er vel slike eksempler. De fleste målene er av en slik art at en vil kunne vurdere om tjenesteenhetene er på rett vei eller ikke. Bedre utnytting av ledig tid på dagen i gruppeboligene og etablering av fagkonsulenter i arbeidslagene er eksempler på flertallet av prosjektmålene der noen arbeidslag vil ha kommet ganske langt, mens andre har kommet kort. For de aller fleste av disse resultatmålene gjelder det at en finner eksempler på at noen har kommet et godt stykke på vei. De fleste av disse resultatene kan knyttes direkte til prosjektrelatert innsats. Men forklaringene på at noen har kommet lengre enn andre er mer sammensatte og har både med enkeltpersoners innsats å gjøre og ulike rammebetingelser arbeidslagene imellom. Noen har fått PC, andre ikke. Noen har fått fagkonsulent, andre ikke. Noen arbeidslag har kraftfulle ledere, andre har «bare vanlige» ledere. Denne rapporten har ikke beskrevet disse konkrete forholdene på arbeidslagsnivå. Vi anbefaler heller at arbeidslagene gjør dette selv som et ledd i en egen-evaluering.

Det tjenesteapparatet som er utviklet gjennom Prosjekt Rykkinn er, med de indikasjoner vi har benyttet i denne evalueringen, blitt mer effektivt i løpet av prosjektperioden. Prosjektet er ikke tilført eksterne midler, så det som er oppnådd har en fått til innenfor ordinære rammer. Nye leder- og fagkonsulentstillinger har kommet på plass uten endringer i antall stillingshjemler. I denne rapporten har vi ikke begitt oss inn på KOSTRA-metodikk. Vi har ikke foretatt kvantitative mål av produksjonen og kan således ikke si om Rykkinn produserer flere tjenester innfor rammene enn tidligere. Men vi har beskrevet en organisasjon som har fått en mer effektiv kommunikasjon i basistjenestene og som er i ferd med å utvikle effektiviserende kvalitetssikringssystemer.

Noen organisatoriske betraktninger ved inngangen til neste fase innenfor rammen av Prosjekt Rykkinn

Det spesifikke med Prosjekt Rykkinn, til sammenlikning med de andre områdene i Bærum, ligger i selve arbeidslagsmodellen og myndiggjøringen av arbeidslagslederne. Rykkinnprosjektet har noen visjoner om tjenestekvalitet og ledelse med

vekt på tverrfaglighet og klare delegasjoner nærmest mulig bruker. En har valgt en organisasjonsmodell som først og fremst skal sikre god arbeidsledelse og effektiv bruk av personalressursene. Innsatsen for bedre arbeidsledelse har definitivt lyktes. Når det gjelder tverrfagligheten, så er organisasjonsmodellen utviklet for å skape bedre samordning av de samlede personalressursene på arbeidslagsnivå. Det ligger imidlertid ikke noe i organisasjonsmodellen slik den er i dag som stimulerer til virkelig tverrfaglig samarbeid der alle involverte fagpersoner, ikke minst de utenfor arbeidslagene, samles med den enkelte brukeren som sentrum. Prosjektdokumentet har nedfelt ideene om ansvarsgrupper, men disse er ikke forankret i formaliserte rutiner. Det er videre slik at fokuseringen på at arbeidslagets tverrfaglighet, som er en styrke, men unektelig også av begrenset karakter, kan komme til å fortrenge oppmerksomheten mot den optimale tverrfagligheten der en sikrer bruker tilgang på kommunens samlede kompetanse, uavhengig av hvor den er plassert i organisasjonen.

Vertikal kommunikasjon

Område Rykkinn som på evalueringstidspunktet inngår i en temmelig hierarkisk organisasjon, har god vertikal kommunikasjon. Her er klare linjer og god forståelse for den vertikale rollefordelingen. Delegasjonene til soneleder og arbeidslagsleder er i ferd med å komme på plass, og nærmeste overordnede er på alle nivåer tilgjengelige. Den vanlige kritikken mot hierarkiske organisasjoner om treg beslutningsgang, er derfor (!) ikke treffende for kommunikasjonen mellom nivåene i Rykkinn internt. Dette er et klart resultat oppnådd som følge av Rykkinnmodellen. I tiden før, da man hadde et ledernivå mindre, var den vertikale kommunikasjonen svak, med trege beslutninger som ett av flere negative trekk. Problemer med innføring av databaserte dokumentasjons- og kommunikasjonsrutiner viser for øvrig at områdeleder antakelig med fordel kunne hatt større fullmakter.

Horisontal kommunikasjon

Om den vertikale kommunikasjonen er usedvanlig god, kan en ikke uten videre si det samme om den horisontale. Den horisontale kommunikasjonen har tre aspekter. Kommunikasjonen mellom forskjellige faggrupper er blitt bedre der dette foregår innenfor arbeidslagets rammer. Kommunikasjonen mellom forskjellige faggrupper innen basistjenesten og mellom arbeidslag er i ferd med å øke. Dette sikres gjennom de samarbeidsinstitusjonene som ligger inne i Prosjekt Rykkinn, dersom disse virkelig blir implementert. Kommunikasjonsforholdet mellom basisenhetene og de andre fagenhetene er verken blitt sterkere eller klarere i prosjektperioden. Dette følger av modellens vektlegging av arbeidslaget. Men en utvikling av formelle samarbeidsrutiner mellom de ulike virksomhetene som knyttes til både individuelle brukerplaner og kollektive virksomhetsplaner bør kunne kom-

pensere for dette.³ Presset på å utvikle gode rutiner for samarbeid mellom tjenesteenheter av ulik art, vil utvilsomt bli enda sterkere dersom områdelederfunksjonen fjernes.

Mer eller mindre ledelse?

Rykkinn yter pleie- og omsorgstjenester til en sammensatt brukergruppe. Målsettingen om å sette bruker i sentrum forutsetter at en yter individuelt tilrettelagte tjenester. Dette tilsier såkalt skreddersøm i motsetning til masseproduksjon. Brukere med sammensatte tjenestebehov involverer en stor gruppe ansatte med ulik fagbakgrunn fra en rekke ulike tjenesteenheter. Sammensatte tjenester og kompleks organisering har et stort kommunikasjonsbehov og trenger (i det minste noen) aktører som forstår helheten. En tjeneste med stadig nye brukere (og pårørende) med ukjente behov og gamle brukere med endrede behov som skal håndteres av både gamle og nye ansatte, vil trenge mye og umiddelbar kommunikasjon i form av faglige vurderinger og veiledning og administrative beslutninger. Helst skal det skje raskt. Kommunikasjonsbehovet øker ytterligere med høy turnover, mange små stillinger og en stor andel ufaglært personell. Dagens praksis i Rykkinn, der de ansatte får ansvar for enkeltoppgaver, endrer ikke på dette, snarere tvert imot vil «ansvarliggjøringen» trolig øke behovet for veiledning og tilbakemelding. På toppen av dette står kanskje virksomheten midt oppe i større endringsprosesser med et usikkert utfall.

En del faglig rådgivning og veiledning kan gjøres av fagpersoner, men der det kreves omdisponering av personell og eventuelle økonomiske vurderinger, må en leder kobles inn. Bedrifter med høy grad av forutsigbarhet i produksjonen og/eller høyt kvalifisert arbeidskraft kan klare seg med noe mindre ledelse.

Rykkinnprosjektet er på evalueringstidspunktet godt forankret i organisasjonsteorien. Vektleggingen av utøvende lederskap på grunnplanet, økt tverrfaglig samarbeid og større funksjonell fleksibilitet (oppgavebredde hos de ansatte) borger for at Rykkinn skal komme et godt skritt videre i arbeidet med å utvikle mer effektive tjenester som også innebærer økt kvalitet.

Mens denne rapporten er skrevet har Bærum kommune i sine bestrebelser på å få en flatere struktur fjernet områdeledernivået. På bakgrunn av denne evalueringen burde man kanskje ha ventet litt med dette, alternativt vurdert å fjerne ett av nivåene mellom områdeleder og rådmann. Siden innføringen av arbeidslagslederfunksjon ser ut til å lykkes godt, vil det i tiden fremover, etter at områdeleder er fjernet, være helt avgjørende at sonelederne klarer å fylle sine nye roller, ikke

³ Her er vi inne på de samme utfordringene som møter kommuner som innfører «flat struktur» der eksterne virksomheter (som tidligere inngikk i samme etat) må samarbeide for å opprettholde den tjenestekjede med et minimum av sammenheng. Der enkelte av virksomhetene i tillegg er private aktører, forsterkes formaliseringsbehovet ytterligere.

bare i Rykkinn men også i resten av Bærum kommunene. Dersom resultatet av at områdelederne blir borte er at en må bygge opp en større stab i rådhuset rundt seksjonslederen til å støtte utetjenesten, så er vel ikke det noe stort fremskritt. Her er noen momenter som kan tas med når neste fase skal iverksettes for hele tjenesten som inkluderer alle områdene i Bærum og der vi forutsetter at sonelederfunksjonen forblir intakt de nærmeste årene:

- Jo mer endring, jo større kommunikasjonsbehov. Pleie- og omsorgstjenester er brukerorientert og mer «skreddersøm» enn standardisert masseproduksjon. Det tilsier hyppige endringer i tjenesteinnholdet og stort behov for kommunikasjon, både internt i arbeidslaget, med faglige veiledere og med andre tjenesteenheter som er involvert i det samme tjenestetilbudet.
- Tjenesten i Rykkinn står midt i en omfattende omstilling og er ikke moden for å miste lederen før andre kan ta over. Neste fase med omstrukturering av både arbeidslag og soner vil trenge en overgripende hånd. Her ville områdeleder utvilsomt vært den rette. Det er mulig at en eksternt stabsplassert prosjektleder kan ivareta de samme funksjonene. Men vi tror oppgaven blir vanskeligere fra stabs- enn fra linjeposisjon.
- Sonelederne var på evalueringstidspunktet mer som arbeidsledere med mange ansatte enn strategiske bedriftsledere. De har fortsatt noe vei å gå før de er i stand til å løse overordnede kommunikasjonsutfordringer.
- Områdeleder får utrolig godt skussmål. Er det gunstig for kommunens målsetting om å utvikle selvstendig tjenesteenheter (i en flat struktur) at en tapper uteapparatet for de beste? Vi tror det er viktig å beholde kompetansen ute i organisasjonen, både for å ivareta faglige og administrative hensyn, og for å ivareta kommunikasjons- og beslutningsevne.
- Hvis resultatet blir at sonelederne kan ta de avgjørelser som områdeleder til nå har tatt og skape oppslutning om dem, kan avgjørelsen om å fjerne områdeledernivået bestå prøven. Men hvis sonelederne stadig må rådføre seg med seksjonsleder før de er i stand til å ta beslutninger, er dette ett skritt tilbake.

Hva som kan skje og hva som ikke behøver å skje ..

Gjennom Prosjekt Rykkinn har Bærum kommune utviklet en arbeidslagsmodell der disse små arbeidsenhetene er i ferd med å bli noe i retning av selvstendige virksomheter. På kort tid har en etablert en ny linjestruktur der ansatte og ledere på laveste nivå har fått og i varierende grad også har tatt ansvar som tidligere lå høyere oppe i organisasjonen. I løpet av den planlagte videreføringen av Rykkinn-

prosjektet vil tjenesteapparatet kunne være utviklet slik at både soner og arbeidslag i prinsippet vil kunne konkurransenutsettes. Dersom en får arbeidet med data-systemet/programmet Helios og ansvarsgrupper er på plass, vil en også ha et kvalitetssikringsystem som kan gjøre arbeidslagene ganske selvdrøve, uten at det behøve å gå på bekostning av tjenestekvaliteten.

Men det enkelte arbeidslag er lite, med begrensede faglige ressurser, og svært sårbart uten et tett samarbeid med andre arbeidslag i sonen. Det er derfor vanskelig å se at det er hensiktsmessig å fullføre en eventuell utvikling av arbeidslaget til en på alle måter selvstendig virksomhet og således også åpne for å kutte båndet til soneledernivået.

Det er lett å se for seg en utvikling der en finner at neste generasjons selvstendige (og avgrensede) arbeidslag viser seg å være for små, slik at en velger å slå sammen flere. Men da begynner organisasjonen å nærme seg utgangspunktet, med arbeidslagsledere eller daglige ledere i samme posisjon som sonelederne før Rykkinnprosjektet og med fagkonsulentene i tilnærmet samme posisjon som de tidligere fagkoordinatorerne.

Mot to nivåer i hjemmetjenesten?

Da Rykkinn omgjorde fagkoordinatorstillingen til en arbeidslederstilling, fjernet man en kvasilederstilling som har forvoldt store problemer i mange kommuner. Samtidig med at arbeidslagslederen har fått en formell plattform for utøvelse av lederskap, har man også kvalitetssikret lederskapet gjennom den klare linjeføringen opp til soneleder og ved regelmessige ledermøter. Dersom sonelederen i neste omgang også fjernes, har man tatt bort en viktig suksessfaktor. Denne må da finne sin erstatning. Siden seksjons-lederen vanskelig vil være i stand til å ivareta en personlig dialog og oppfølging med 50–60 arbeidslagsledere, må denne viktige funksjonen finne sin løsning utenfor linjen. En kan enten overlate til arbeidslagslederne å støtte hverandre, eller en kan etablere stabsstillinger som erstatter mellomlederstillingene.

En rendyrking av den første løsningen er naiv, tatt det høye støttebehovet, det lave erfaringsgrunnlaget og den høye brannslukningsfaktoren blant arbeidslagslederne i betraktning. Oppbygging av et eget støttenettverk blant operative ledere, eventuelt i kombinasjon med betydelig veiledningsinnsats fra sentralt hold, som fullgod erstatning for soneleder/områdeleder, har vi liten tro på før det horisontale samarbeidet bringes opp på et helt annet nivå enn i dag. Flat struktur der mellomledernivåene tas bort stiller ikke bare store krav til horisontale kommunikasjons- og dokumentasjonssystemer, men også usedvanlig store krav til både ledere og de ansatte. Vi tror Bærum kommune trenger flere år på å komme dit.

Om en lander på den andre løsningen med å bygge opp en sentral stab med godt kvalifiserte rådgivere og koordinatore, kan en del av soneleders/områdeleders

suksessfunksjon ivaretas. Men hvis disse skal være mange nok til å ivareta den daglige dialogen med arbeidslagslederne, blir staben svært stor. En mer problematisk side ved denne løsningen er at man utvikler en organisasjon med mange personer med uformell innflytelse som ikke kan stilles til ansvar i linjen. Dermed kan det som skulle bli en ryddigere organisasjon i stedet skape mindre oversikt. Erfaringene med kvasilederskapet i bunnlinjen fra perioden før Prosjekt Rykkinn, kan kanskje ha overføringsverdi når kommunen skal vurdere hvor mange mellomledernivåer en vil fjerne, og hva slags lederskap en vil ha på rådhusnivå.

Som vist i figur 1.5 bør valg knyttet til ledelse og organisasjonsmodell foretas i kjølvannet av en kompetansegjennomgang og en beskrivelse av produksjonsforholdene og virksomhetens egenart. Først etter at denne er presentert og drøftet av beslutningstakerne i kommunen, er tiden inne for å vurdere hva som er hensiktsmessige løsninger for de ulike produksjonsenhetene. Gjør en omvendt, kommer en fort i den situasjonen at modellvalget ikke er tilpasset modellbehovet. Om en i en slik omvendt situasjon likevel opprettholder modellvalget, står en overfor en ofte nærmest «umulig» oppgave med å justere terrenget etter kartet.

For at Bærum skal unngå å komme i en slik situasjon, fraråder vi å gjennomføre en drastisk gjennomføring av kommunenes mål om å etablere to nivåer for hjemmebaserte tjenester. For det første vil dette være en såkalt ovenfra og nedad avgjørelse. For å unngå dette bør som et minimum arbeidslagslederne og de tilknyttede spørres til råd. For det andre har vi sett at den horisontale kommunikasjonen allerede på det nåværende nivået er svak. Dersom en ikke klarer å rette opp det innenfor Rykkinnregimet, kan dette bli enda svakere om noen år, når ett eller to av de samordnende nivåene er tatt bort. Det bør vurderes om ikke potensialet for bedre og mer effektive tjenester heller ligger i å styrke den horisontale «logistikken» fremfor å forsere målet om en flat (og fet) organisasjon. For det tredje utgjør de hjemmebaserte tjenestene i Bærum opp mot 1000 årsverk. Det er vanskelig å forstå hvorfor en ønsker å organisere en så stor seksjon med bare to ledernivåer? For det fjerde er pleie og omsorg en kompleks tjeneste med et mellommenneskelig kommunikasjonsbehov som knapt har sidestykke i annen produksjonsvirksomhet.

Og da gjenstår bare ..

Når organisasjonen har fått de nye arbeidslederne på plass, er grunnlaget for en effektiv basistjeneste og et godt arbeidsmiljø kraftig styrket. Den nye organisasjonen vil være mer avhengig av formell kommunikasjon enn den gamle. Dette har sin forklaring i at en bygger opp større grenser mellom små og mer selvstendige arbeidslag, samtidig som målet om en sammenhengende verdikjede som leverer høy tjenestekvalitet der brukeren befinner seg i sentrum forutsetter at flere arbeidslag som ikke lenger er en del av samme sone skal samarbeide.

Samtidig har det vist seg at Prosjekt Rykkinn ikke har hatt nevneverdig påvirkning på den begrensede kommunikasjonen mellom basistjenestene og de øvrige tjenesteenhetene. Når en tar bort leddet over arbeidslaget, fjernes en samordnende instans. Hvordan vil det påvirke flyten av beslutninger, pasienter, tjenester og personell mellom arbeidslag, servicekontor, rehab, sykehjem, sykehus osv.?

Vi tror at når hjemmetjenestene i hele Bærum får den samme lederstrukturen som dagens Rykkinprosjekt, så bør forbedringer av den horisontale kommunikasjonen for en periode løftes frem som satsningsområde nr. 1.