

1 (4)  
KS 20130927

2013-09-01

## Tjänsteskrivelse

Kontor

Kommunstyrelsens  
kontor

Handläggare

Monica Birgersson  
08-523 01718  
Monica.Birgersson@sodertalje.se

Kommunstyrelsen

## Revisionsrapport nr 3/2013 Granskning av kommunens arbete med lean

Dnr KS13/252

### Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av kommunrevisorerna har Ernst & Young genomfört en granskning av kommunens arbete med att implementera lean i organisationen. Granskningen omfattar utvecklingsarbetet från starten 2009 och fram till 2012. Granskningen har omfattat delar kommunens verksamhet och renderat i tre rekommendationer för det fortsatta utvecklingsarbetet. I KS verksamhetsplan för 2013 finns omfattande mål för växthusarbetet som sammantaget med en mer engagerad ledning och genomförandeorganisation säkerställer växthusarbetet framgång och som är helt i linje med revisorernas rekommendationer.

### Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse till revisionen

Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2013 – Granskning av kommunens arbete med lean.

### Ärendet

#### Revisorernas rekommendationer och förvaltningens svar

##### Inledning

Leanarbetet startade 2009 och leanfilosofin benämns växthuset i Södertälje kommun. Beslut om växthusutvecklingen med strategier, planer och genomföranden som föregåtts av workshoppar, planeringsdagar, chefsträffar m.m. har under året beslutats av kommunledningen.

### Revisorerna

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande 3 rekommendationer.

1. Det är föga meningsfullt att ta ställning till om lean är en bra eller dålig modell. Det avgörande är om organisationen vill arbeta efter de grundläggande principerna.

Kommunledningen rekommenderas därför att vidta åtgärder för att vidmakthålla det som uppnåtts och för att chefer på olika nivåer nu efter att växthusenheten drivit detta tydligt övertar drivandet av lean.

### Svar förvaltningen

Följande åtgärder har förvaltningen för avsikt att vidta.

1. Kommunledningen tar fram en organisation för det fortsatta utvecklingsarbetet där kommunledningsgruppen tar ett betydligt större ägarskap och engagemang för framdriften.

2. Samtliga mål och förändringsåtgärder i Ks verksamhetsplan för växthusarbetet drivs aktivt av alla i kommunledningsgruppen och genomförs/ implementeras över hela kommunen enligt angiven tidsplan.

3. Kommunstyrelsen följer upp planen tertialvis i samband med delårsboksluten.

### Revisorerna

2. De mest grundläggande principerna kring produktionsplanering, kapacitetsplanering, produktionsuppföljning, fokus på värdeskapande aktiviteter och tid, samt daglig eller frekvent styrning bör definieras. Det är väsentligt att dessa principer blir ett fundament i styrningen. På så vis kan en beständighet uppnås utan att vara beroende av vilket pedagogiskt koncept som används.

### Svar förvaltningen

Rekommendationen tar upp några grundläggande principer som är delar av alla leanprinciperna. Kommunen har idag verktyg och metoder utifrån växthusprinciperna för att ta fram processernas normalläge, mål och mätetal, etablera ett frekvent förbättringsarbete där planering av volymer, resurser och uppföljning ingår enligt ovan beskrivning. De behöver bli fundament i styrning och regelverk för hela organisationen. Målen i KS verksamhetsplan för utvecklingen växthusarbetet ger kommunledningen stöd för att fatta beslut om att växthusprinciperna med metoderna och verktygen ska omfatta hela förvaltningen och prägla de centrala delarna som styr kommunen. Delar av utvecklingsarbetet bör ske i samspel med politiken.

### Revisorerna

3. En strategi för hur organisationen ska tillföras kompetens i lean eller verksamhetsstyrning bör utformas för det fortsatta arbetet.

### Svar förvaltningen

Kommunledningen har genom utvecklingsmålen i Ks verksamhetsplan mandat att lägga upp en strategi för träning och modeller för tränare/ coacher i leanprinciperna samt verktyg för styrning för hela förvaltningen i enlighet med lean på ett hållbart sätt. Strategin planläggs och följs upp månadsvis.

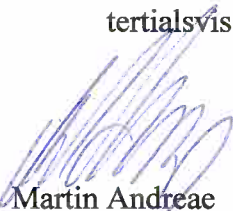
Uppdragen för kommunstyrelsen kontor från 2012 riktat framförallt till HR, Ekonomi och Kommunikation ska börja verkställas under 2013. Detta ska ge stöd till verksamheterna gällande växthuskompetens och verksamhetsstyrning.

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Utvecklingsarbetet är självfinansierat. De ekonomiska konsekvenserna över tid, dvs. en ekonomi i balans, är en följd av mer fokus på värdeskapande tjänster till brukarna och eliminering av slöseri.

### **Kommunförvaltningens förslag till kommunstyrelsen:**

1. Kommunstyrelsen godkänner tjänsteskrivelsen som kommunstyrelsens svar till revisionen.
2. Kommunstyrelsen ger stadsdirektören i uppdrag att ta fram en organisation för det fortsatta utvecklingsarbetet av växthusarbetet, där de mest grundläggande principerna kring styrning, planering och uppföljning bör definieras och där det klart framgår hur utvecklingsarbetet med lean/växthuset genomförs/ implementeras i kommunens verksamhet.
3. Kommunstyrelsen ger stadsdirektören i uppdrag att följa upp växthusarbetet och tertialsvi lämnar en rapport till kommunstyrelsen under 2014.



Martin Andrae  
Stadsdirektör

*Expedieras till;  
Revisorerna  
Akten*

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2013 -07- 2 2	
Dnr	Rnr

Södertälje kommun  
Revisorerna

Revisionskrivelse  
2013-06-13

Till Kommunstyrelsen

För kännedom:  
Kommunfullmäktige

### **Revisionsrapport nr 3/2013 – Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2013 – Granskning av kommunens arbete med Lean**

På uppdrag av oss revisorer i Södertälje kommun har Ernst & Young genomfört en granskning av kommunens arbete med att implementera den sk. Leanmetoden i organisationen. Leansatsningen har pågått sedan år 2008 och gjordes mot bakgrund av att kommunen sökte ett sätt att inom ramen för strama ekonomiska förutsättningar kunna tillgodose ett ökat behov av kommunala tjänster.

Att införa en förändrad ledningsfilosofi samt nya principer för verksamhetsstyrning och utveckling är en stor och komplex uppgift, inte minst i en så stor och mångfacetterad verksamhet som Södertälje kommun bedriver. En bedömning av hur ändamålsenligt implementeringen genomförts är därför också komplicerad eftersom det inte finns någon helt vedertagen uppfattning om vad som är rätt eller fel. Däremot finns det några grundläggande faktorer som kan sägas vara lärdomar från liknande försök i andra organisationer och som beskrivits bland annat i forskning inom området verksamhetsutveckling.

Den bedömning som görs i rapporten är att leansatsningen i allt väsentligt har drivits på ett professionellt sätt och utifrån etablerad kunskap av stabsresursen Växthusenheten och funktioner (leansamordnare) ute i organisationen. Implementeringen har styrts av en tydlig strategi och det har också funnits en förmåga att ändra i strategierna utifrån händelseutvecklingen.

De resultat som de granskade enheterna uppnått bedöms vara betydande. Att få överblick över produktionen och frigöra arbete från att administrera köer är en fundamental förutsättning för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet som dessutom svarar mot det behov som ska tillgodoses. Det är svårt att hitta något annan styråtgärd som har en sådan konkret betydelse för brukarnas nytta.

Kommunen står just nu inför ett kritiskt skede i processen, där chefers engagemang och kunskap om de grundläggande principerna är helt avgörande. Enligt rapporten är det anmärkningsvärt att många chefer i kommunen uppenbarligen agerat som åskådare till en verksamhetsutveckling som skulle kunna betyda så mycket för den verksamhet de leder.

Vi vill mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ge följande rekommendationer:

Det är föga meningsfullt att ta ställning till om Lean är en bra eller dålig modell. Det avgörande är om organisationen vill arbeta efter de grundläggande principerna. Kommunledningen rekommenderas därför att vidta åtgärder för att vidmakthålla det som uppnåtts och för att chefer på olika nivåer nu efter att Växthusenheten drivit detta tydligt övertar drivandet av Lean.

De mest grundläggande principerna kring produktionsplanering, kapacitetsplanering, produktionsuppföljning, fokus på värdeskapande aktiviteter och tid, samt daglig eller frekvent styrning bör definieras. Det är väsentligt att dessa principer blir ett fundament i styrningen. På så vis kan en beständighet uppnås utan att vara beroende av vilket pedagogiskt koncept som används.

En strategi för hur organisationen ska tillföras kompetens i lean eller verksamhetsstyrning bör utformas för det fortsatta arbetet.

Vi önskar senast den 30 september få kommunstyrelsen kommentarer till granskningens slutsatser och våra rekommendationer.

För revisorerna i Södertälje kommun

  
Elisabet Komheden

  
Erik Ternert

Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2013 – Granskning av kommunens arbete med Lean.

# Södertälje kommun

Granskning av kommunens arbete med Lean



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och avgränsning .....	4
2.3. Metod .....	4
<b>3. Vad är Lean?.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Implementeringen av Lean via Växthusenheten .....</b>	<b>5</b>
4.1. Pilotprojekt .....	5
4.2. Ny strategi 2011 .....	6
4.3. Målbild 2013.....	6
4.4. Resurser kopplade till Växthusenheten .....	8
<b>5. Lokala leanprojekt.....</b>	<b>8</b>
5.1. Samhällsbyggnadskontoret .....	8
5.2. Barn och ungdom.....	9
5.3. Ljungbackens vård- och omsorgsboende .....	9
5.4. Livsmedelsinspektörerna.....	10
5.5. Allmänt från de fyra projekten.....	11
<b>6. Lean på ledningssnivå.....</b>	<b>11</b>
<b>7. Kommunens fortsatta strategi avseende Lean .....</b>	<b>11</b>
<b>8. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>13</b>
8.1. Lämplig organisering av lean?.....	13
8.2. Kompetens, stöd och utbildning?.....	14
8.3. Föregicks leansatsningen av en problemanalys? .....	14
8.4. Har leanarbetet följts upp? .....	14
8.5. Har lean etablerats på förvaltningsnivån?.....	14
8.6. Har leanarbetet resulterat i beskrivbara förbättringar? .....	15
8.7. Är lean etablerat i ledningssystem och i den operativa verksamheten? .....	15
8.8. Sammanfattande svar på den övergripande revisionsfrågan .....	16
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>17</b>
Intervjuade personer .....	17
Granskade dokument.....	17



## 1. Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Södertälje kommun har Ernst & Young genomfört en granskning av kommunens arbete med att implementera Lean i organisationen. Leansatsningen har pågått sedan år 2008 och gjordes mot bakgrund av att kommunen sökte ett sätt att möta utmaningarna med ett ökat behov av kommunala tjänster med strama ekonomiska förutsättningar. Granskningen har genomförts med intervjuer och granskning av dokument.

Resultatet kan sammanfattas i nedanstående matris. Utförliga argument för bedömningarna framgår av kapitel 8.

Revisionsfråga	Bedömning
1 Har leanarbetet organiserats på lämpligt sätt för att utvecklingsförmågan ska kunna spridas i organisationen?	I stor utsträckning Strategiändringar har gjorts utifrån vunna erfarenheter.
2 Har leanarbetet tillförts kompetens, utbildning och stödfunktioner i tillräcklig omfattning?	Ja.
3 Har leansatsningen föregåtts av någon problemanalys och på vilket sätt har denna analys i så fall påverkat upplägget och omfattningen av satsningen?	Ja Kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga utmaningar skulle mötas med effektivitetsförbättringar.
4 Har leanarbetet följts upp underhand och har uppföljningsresultatet påverkat det fortsatta arbetet?	Delvis Fram till och med 2011 gjordes uppföljningar Därefter finns ingen tydlig uppföljning
5 I vilken omfattning har utvecklingskonceptet etablerats på förvaltningsnivå?	Bristfälligt.
6 Har leanarbetet resulterat i beskrivbara förbättringar och i vilken omfattning?	Ja i flera fall men fortfarande i vissa öar av verksamheten. Barn- och ungdom utgör ett exempel där lean karaktärserar stora delar av verksamheten.
7 Är utvecklingsarbetet och dess metoder integrerat och förankrat i kommunens övriga ledningssystem och i den dagliga verksamheten?	Till viss del men inte i tillräcklig omfattning.

Att implementera en förändrad ledningsfilosofi samt nya principer för verksamhetsstyrning och utveckling är en stor och komplex uppgift, inte minst i en så stor och mångfacetterad verksamhet som Södertälje kommun. En bedömning av hur ändamålsenligt implementeringen genomförts är därför också komplicerad eftersom det inte finns någon helt vedertagen uppfattning om vad som är rätt eller fel. Däremot finns det några grundläggande faktorer som kan sägas vara lärdomar från liknande försök i andra organisationer och som beskrivits bland annat i forskning inom området verksamhetsutveckling.

Bedömningen är att leansatsningen i allt väsentligt har drivits på ett professionellt sätt och utifrån etablerad kunskap av stabsresursen Växthusenheten och funktioner (växthussamordnare) ute i organisationen. Implementeringen har styrts av en tydlig strategi och det har också funnits en förmåga att ändra i strategierna utifrån händelseutvecklingen.



De resultat som de granskade enheterna uppnått bedöms vara betydande. Att få överblick över produktionen och frigöra arbete från att administrera köer är en fundamental förutsättning för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet som dessutom svarar mot det behov som ska tillfredsställas. Det är svårt att hitta något annan styråtgärd som har en sådan konkret betydelse för brukarnas nytta. Kommunen står just nu inför ett kritiskt skede där chefers engagemang och kunskap om de grundläggande principerna är helt avgörande. Det är anmärkningsvärt att chefer i kommunen i så hög grad uppenbarligen agerat som åskådare till en verksamhetsutveckling som skulle kunna betyda så påtagligt mycket för den verksamhet de leder. Det finns dock flera undantag från detta.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer:

- Det är föga meningsfullt att ta ställning till om Lean är en bra eller dålig modell. Det avgörande är om organisationen vill arbeta efter de grundläggande principerna. Kommunledningen rekommenderas därför att vidta åtgärder för att vidmakthålla det som uppnåtts och för att chefer på olika nivåer nu efter att Växthusenheten drivit detta tydligt övertar drivandet av Lean.
- De mest grundläggande principerna kring produktionsplanering, kapacitetsplanering, produktionsuppföljning, fokus på värdeskapande aktiviteter och tid, samt daglig eller frekvent styrning bör definieras. Det är väsentligt att dessa principer blir ett fundament i styrningen. På så vis kan en beständighet uppnås utan att vara beroende av vilket pedagogiskt koncept som används. Kommunen behöver komma bort från diskussionen; Lean eller inte Lean.
- En strategi för hur organisationen ska tillföras kompetens i lean eller verksamhetsstyrning bör utformas för det fortsatta arbetet.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Södertälje kommun startade 2008 ett arbete med att utveckla verksamheten genom att utgå från utvecklingskonceptet Lean Production. Lean är ett koncept som utgår från logistikens grunder och har utvecklats bland annat av Toyota. Inom tjänstesektorn och inom offentlig driven verksamhet har Lean använts som utgångspunkt i många organisationer, med olika tillämpningar och med olika resultat. Södertälje kommuns satsning har haft ambitionen att Lean ska prägla förhållningssättet ända från toppledningen till den operativa verksamheten.

Revisorerna har valt att rikta en av årets fördjupade granskningar 2013 mot genomförandet av leanarbetet som organiseras genom det s.k. "Växthusenheten"

### 2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att granska om utvecklingsarbetet via Växthusenheten styrs och genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Har leanarbetet organiserats på lämpligt sätt för att utvecklingsförmågan ska kunna spridas i organisationen?
- Har leanarbetet tillförts kompetens, utbildning och stödfunktioner i tillräcklig omfattning?
- Har leansatsningen föregåtts av någon problemanalys och på vilket sätt har denna analys i så fall påverkat upplägget och omfattningen av satsningen?
- Har leanarbetet följts upp underhand och har uppföljningsresultatet påverkat det fortsatta arbetet?
- I vilken omfattning har utvecklingskonceptet etablerats på förvaltningsnivå?
- Har leanarbetet resulterat i beskrivbara förbättringar och i vilken omfattning?
- Är utvecklingsarbetet och dess metoder integrerat och förankrat i kommunens övriga ledningssystem och i den dagliga verksamheten?

Ansvariga nämnder är kommunstyrelsen samt Stadsbyggnadsnämnden och Socialnämnden.

### 2.3. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med representanter för olika verksamheter som har genomfört leanutvecklingsprojekt, representanter för Växthusenheten, chefer i tjänstemannaorganisationen samt med politiska med ordförande i två nämnder. Kompletta förteckning över intervjuade personer återfinns i bilaga 1. En mängd dokument kopplade till Växthusets rapportering samt olika styrdokument har granskats. Dessa beskrivs också i bilaga 1.

## 3. Vad är Lean?

Lean är ett utvecklingskoncept eller en ledningsfilosofi som har sitt ursprung i det japanska tillverkningsföretaget Toyota och har fått en stor spridning i Västvärlden under namnet Lean Production. Spridning har bland annat inneburit att tankegodset och principerna har utvecklats för att även kunna tillämpas på tjänsteverksamhet och därmed offentlig sektor. Till sitt innehåll är Lean grundat på ett antal principer som vuxit fram inom modern logistik. Några av principerna är att eliminera aktiviteter som inte tillför något värde för brukaren/kunden, att förkorta ledtider och att styra genom att frekvent följa produktionen utifrån produktionsplaneringen. En annan viktig komponent är att fokusera på kvalitet genom att göra rätt saker, på

så vis kan tiden att hantera felaktigheter sparas in vilket i sin tur leder till ökad kvalitet. En god spiral skapas. Lean kan sägas vara en pedagogisk form för att arbeta med ständiga förbättringar och många menar att Lean bör vara ett synsätt som genomsyrar hela organisationens sätt att leda, d.v.s. en ledningsfilosofi. Det finns några andra utvecklings- och ledningskoncept som exempelvis Six Sigma och Bättre flyt i vården som också utgår från styrning av logistik. Lean är dock det som fått det allra största genomslaget inom kommunal och landstingsdriven verksamhet.

#### **4. Implementeringen av Lean via Växthusenheten**

Under åren 2007 – 2008 fördes diskussioner i kommunen om att hitta nya sätt att få resurserna att räcka till för det kommunala uppdraget. Kommunens ekonomi har varit ett återkommande problem och bland annat därför söktes nya vägar att arbeta. Diskussionerna ledde fram till ett beslut att genomföra en utvecklingssatsning utifrån konceptet Lean Production. Beslut fattades i kommunstyrelsen 2008-09-05 om att godkänna den plan som upprättats för genomförande av Lean. Av beslutet framgår att sju pilotprojekt skulle genomföras, att alla medarbetare 2012 ska ha insikt i och kunskap om metodiken samt att syftet är att öka effektiviteten och sänka kostnaderna.

Konsultstöd upphandlades och en person rekryterades för att internt leda arbetet med att starta och koordinera utvecklingsarbetet. Den rekryterade personen blev chef för det s.k. Växthusenheten vilket var och är en enhet inom kommunledningskontoret. Enligt intervjuerna var det initialt chefen för Växthusenheten och davarande stadsdirektör som var de drivande aktörerna i implementeringen av Lean.

##### **4.1. Pilotprojekt**

Sju pilotprojekt startades under 2009. Pilotprojekten genomfördes i olika delar av organisationen och en medarbetare från den arbetsplats eller process som utgjorde piloten utsågs till "talang". Dessa talanger fick leda pilotprojektet tillsammans med en av konsulterna från företaget Valcon som upphandlats som extern resurs. Pilotstudierna användes dels som ett sätt att utveckla metodiken och Växthusets sätt att arbeta dels som ett sätt att sprida arbetssättet och metodiken. Strategin från Växthusenhetens sida var att satsa på att få igång lokala och verksamhetsnära projekt för att sedan arbeta in ledningsfilosofin i organisationen genom att etablera goda exempel.

I pilotprojekten var arbetsgången i grova drag att ett antal av medarbetarna i en viss verksamhet eller process med hjälp av konsult och talang kartlade arbetsflödet. De olika aktiviteterna inventerades för att på så sätt beskriva hur arbetet skedde i nuläget. Därefter identifierades vilka aktiviteter som var viktiga för att åstadkomma det som brukaren/kunden behöver (värdeskapande aktiviteter) och vilka aktiviteter som inte bidrog till detta. Där det var relevant beskrevs också ledtiderna d.v.s. hur lång tid processen tog från början till slut. Därefter bestämdes hur det ideala arbetsflödet skulle kunna se ut och vilket den ideala produktionstakten skulle behöva vara för att ligga i nivå med behovet/efterfrågan.

Med utgångspunkt från detta kartläggningsarbete upprättades s.k. leantavlor. På tavlorna som sattes upp synligt och centralt på arbetsplatsen beskrevs produktionen och produktionsmålet. Där följdes även målen för verksamheten samt de problem och avvikelser som efterhand uppstod och som behövde en lösning. Den grundläggande idén med tavlorna är att uppföljningen och styrningen av verksamheten och produktionen skall ske ofta, gärna dagligen. På så vis kan stora ansamlingar av arbeten (köer) förebyggas.

Ovanstående beskrivning är generell och innehåller de grundläggande momenten. Upplägget kom att skifta beroende på verksamheternas art och vilka faktorer som ansågs viktigast att styra mot.

Under 2010 genomfördes även ett antal träningsprogram för chefer. Kommunledningen, där chefen för Växthusenheten ingick, gjorde tolkningen att det på verksamhetsnivå hade fungerat väl på flera platser men att kunskapen, engagemanget och intresset från cheferna var tämligen lågt. Engagemanget hos cheferna ansågs vara avgörande för att Lean skulle kunna bli en beständig metodik och ledningsfilosofi. Träningsprogrammen genomfördes med chefer på högre nivåer och tanken var att dessa sedan skulle sprida kunskapen från chef till chef.

#### **4.2. Ny strategi 2011**

Metoden att utbilda talanger i samspel med konsulterna genom att bedriva lokala projekt var Växthusenhetens sätt att sprida och implementera Lean i kommunen. Fram till 2011 hade Växthusenheten på så sätt hjälpt verksamheterna att starta 28 lokala projekt som leddes av lokala talanger. Talangerna skulle sedan i sin tur kunna hjälpa andra delar av verksamheten att genomföra leanprojekt. Vid samma tid hade 120 talanger utbildats. Växthusenheten, som då bestod av tre medarbetare, drog slutsatsen att det krävdes förändringar för att kunna öka spridningstakten. Dels behövde fler verksamheter involveras dels behövde chefskollektivet engageras i större omfattning.

Den tidigare beskrivna strategin "chef till chef" visade sig inte fungera så väl som det var tänkt. Kunskapen om och drivkraften för att starta leanprojekt spreds inte via chefsstrukturen på det sätt som tänkt.

Den nya strategin som kom att styra arbetssättet från 2011 innebar bland annat att Växthusenheten inte startade och medverkade i lokala projekt som tidigare. Istället genomförde Växthusenheten utbildningar i s.k. "förbättringsgrupper". Dessa utbildningar erbjöds personer som ville starta lokala projekt. Därmed släppte Växthusenheten på så vis greppet om de lokala projekten och riktade sin energi mot att öka spridningen.

Den andra komponenten i den nya strategin var att varje kontor bemannades med "växthussamordnare". Dessa samordnare skulle vara varje kontors kompetensresurs för Lean och stötta både utvecklingsprojekt i verksamheten och kontorsledningen. Kontoren har valt olika modeller för växthussamordnarna, vissa har heltidstjänster medan andra arbetar med deltidssupdrag.

Växthusenheten och kommunledningen hade därmed ändrat sin implementeringsstrategi men fortfarande inte riktigt hittat ett sätt att få med chefer i linjen på tåget. Den förre chefen för Växthusenheten beskriver det som att många chefer gärna lät projekt pågå men att engagemanget fortfarande var lågt. Många hade också svårt att se hur deras eget arbete som chefer skulle kunna förbättras genom användande av leanprinciperna. Verksamheterna som hade svårt att hitta relevanta mått eller uppföljningsparametrar när de försökte tillämpa Lean fick då heller inget stöd från ledningen i arbetet med att översätta metodiken till deras verksamhet.

Under 2011 slutade chefen för Växthusenheten och ersattes av en medarbetare och som tidigare varit konsult inom Valcon.

#### **4.3. Målbild 2013**

Inför 2013 gjordes en satsning för att implementera det utvecklade konceptet för ledning och verksamhetsutveckling (Lean) i kommunens styrmodell. Kommunens ledningsgrupp besluta-

de om målbilden på hösten 2011. Målet var att leanarbetet 2013 skulle vara helt ledningsdrivet. I Växthusets arbetsplan för 2012 står att läsa att samtliga chefer genomgått en utbildning för "att kunna ta rollen som ledare i enlighet med Växthusfilosofin".

En huvudkomponent i detta arbete är en "Måldelningsmodell" där syftet är att skapa delaktighet från alla medarbetare i arbetet med att planera och sätta upp mål för verksamheten. I dokumentet Måldelning beskrivs syftet följande:

#### **Måldelning**

*Att utifrån en övergripande vision och målsättning öppna för delaktighet på alla nivåer inom en organisation. Det bygger på principen att varje avdelning ses som expert inom sitt område. De bör därför vara delaktiga i formuleringen av sina mål och kunna påverka hur de ska uppnås.*

I konkreta termer innebär måldelningsmodellen att de mål som tas fram på verksamhetsnivån ska kopplas till de politiska målen. På så vis är det tänkt att den leaninspirerade styrningen på operativ nivå ska utgå från de politiska målen. Det innebär också att verksamheterna ska ha en målstyrningstavla som visar i vilken mån som verksamheten når de uppsatta målen. På vissa enheter finns det därför två slags tavlor; en som visar det aktuella produktionsflödet och en som visar i vilken grad som de politiska målen uppfylls eller ej.

En annan komponent för att leanarbetet ska få fäste på strategisk ledningsnivå är bildandet av "flödesledningsgrupper" på strategisk nivå. Dessa flödesledningsgrupper skall bestå av att personer med strategiska ledningsroller bildar grupperingar som representerar verksamhetsmässiga samband över de organisatoriska gränserna. Flödesledningsgrupperna ska kunna identifiera viktiga processer och utvecklingsbehov. Även om dessa grupper har etablerats i skrivande stund så letar några fortfarande efter formerna. En grupp är indelad så att det i princip är samma deltagare som i förvaltningens ledningsgrupp.

Tanken var också att alla arbetslag skulle vara organiserade i förbättringsgrupper med målstyrningstavlor och tavelmöten till september 2012. I Växthusets plan för 2013 framgår det målet inte var uppnått. Framför allt är det högre ledningsnivåer som inte har tillämpat metoden. Målet med målstyrningstavlor ligger dock fast enligt intervju med stadsdirektören.

När det gäller stödfunktionerna HR och ekonomifunktionen har det funnits med i strategin att involvera dessa i leanarbetet. Både HR-funktionen och ekonomifunktionen har varit delaktiga och tidigt genomfört leanprojekt avseende de egna processerna men enligt förre chefen för Växthusenheten fick dessa projekt inte den utväxling som förväntades. Växthusenheten har lagt ner tid och resurser på att stötta HR-funktionerna men det har tagit tid för HR-funktionen och Växthusenheten att etablera en samsyn kring på vilket sätt HR kan använda Lean i arbetet med att förbättra HR-processerna. HR-funktionen ska också medverka i framtagandet av en ny ledarfilosofi. Detta arbete har blivit lite förskjutet på grund av andra prioriteringar men kvarstår som målsättning. Ekonomiavdelningen var mycket delaktig i framtagandet av måldelningsmodellen och utformningen av de s.k. målstyrningstavlor. Däremot finns det olika uppfattningar om vilka uppföljningsparametrar som bör användas mellan Växthusenheten och ekonomiavdelningen.

Just nu är det målstyrningstavlor som är den tydligaste komponenten i styrsystemet och som stadsdirektören aktivt anger som en standard för verksamhetsstyrningen.



#### 4.4. Resurser kopplade till Växthusenheten

Växthusenheten har haft ca 3 anställda sedan 2009 (2-4 personer), men april 2013 är det bara 1 person anställd. Konsultavtalet löpte ut i januari 2013 och diskussioner har förts om att upphandla konsulttjänster för Lean men kommunledningen har valt att avvakta. De budgetmedel som tillförts Växthusenheten framgår av tabellen nedan.

År	Växthusenheten	...varav konsulter
2009	5,2 mkr	80 %
2010	6,3 mkr	50 %
2011	5,3 mkr	30 %
2012	4,3 mkr	20 %

Sedan 2011 har varje kontor haft tillgång till en växthussamordnare. Undantaget är Kommunstyrelsens kontor, som inte haft någon växthussamordnare sedan sommaren 2012.

I mars 2013 fanns det sju växthussamordnare i kommunen. Två av dessa kommer att sluta inom kort och det finns enligt intervjuerna ingen plan för om dessa ska ersättas. Alla utom en växthussamordnare har andra uppdrag parallellt med samordnaruppdraget, t.ex. enhetschef, verksamhetsutvecklare, kvalitetsutvecklare och kompetensstrateg. Hur mycket tid som samordnarna lägger på "växthusfrågor" varierar mellan personer och över tid.

Utöver detta har verksamheterna lagt ner tid på analyser och förbättringar av sina processer.

## 5. Lokala leanprojekt

I följande avsnitt ges korta beskrivningar av fyra lokala projekt där samtliga ingick i pilotprojekten.

### 5.1. Samhällsbyggnadskontoret

Samhällsbyggnadskontoret har sedan 2008 jobbat med verksamhetsutveckling med fokus på ärendehanteringsprocessen. När Lean introducerades i kommunen 2009 gav det verksamheterna ytterligare ett verktyg för att förbättra och stärka processerna. Samhällsbyggnadskontoret arbetar med ständiga förbättringar för att effektivisera de processer som kontoret är involverat i.

Ett verksamhetsområde som kontoret har haft fokus på under leansatsningen är bygglovsprocessen. Verksamheten går att beskriva som ett flöde från det att ett ärende kommer in till dess att ett beslut fattas. Projektet leddes av kontorets egna "växthussamordnare". Processen med alla ingående aktiviteter kartlades med delaktighet från de medarbetare som arbetar med ärendena. Därefter bestämdes vilken takt som behövde hållas för att inga köbildningar skulle uppstå och därmed förlänga handläggningstiden.

Projektet har resulterat i att kvaliteten i processen förbättrats. Antalet returerna p.g.a. ofullständig beskrivning har minskats och fler ärenden blir klara i tid.

När det gäller bygglovsprocessen följs produktionen regelbundet på en s.k. leantavla vilket bland annat medför att medarbetarna alltid vet när de ligger bra respektive dåligt till och kan då vidta åtgärder för att köer inte ska uppstå. Köer kan uppstå av många inkomna ärenden, sjukfrånvaro eller dåligt förberedda ärenden som måste vända i processen.

Verksamhetsutvecklaren som även jobbar med samordning av växthusfrågorna är idag ett stöd till kontorsledningen och arbetar mycket med att utveckla uppföljningsbara mål för verksamhetens övriga ärendeprocesser. Han menar att han fick en bra utbildning inom ramen för växthuset och har i sin tur utbildat ett stort antal av medarbetarna inom kontoret. Ambitionen är att kontorets alla sju områden ska arbeta på liknande sätt genom att kartlägga processen, fastställa ett normalläge (d.v.s. hur arbetet bör flyta) samt frekvent följa upp produktionen. Verksamhetsutvecklaren träffar sina kollegor från andra kontor varannan vecka i Växthustes regi. De flesta av enheterna har kartlagt sina processer, vissa har haft svårt att hitta relevanta produktionsmått att följa upp men alla enheter har kunnat beskriva sin verksamhet och definierat vilka moment som är kritiska för att det ska fungera. De flesta följer också produktionen på s.k. leantavlor.

## 5.2. Barn och ungdom

Inom området Barn och ungdom finns det numera en mottagningsenhet med cirka 25 anställda. Alla anmälningar som kommer in från skolor, privatpersoner och andra om barns förhållanden kommer till denna mottagningsenhet. Mottagningsenheten gör en första bedömning om ärendet föranleder en utredning eller om frågan kan hanteras direkt av mottagningens handläggare. I nästa steg tar utredarna vid i de ärenden som behöver utredas och därefter går ärendet med insatsbeslut till de som utför dessa insatser. Inkommande ärenden och behandlade ärenden följs upp regelbundet. Där kan medarbetarna se dels om det finns någon köbildning som gör att målen för handläggningstiderna inte kan hållas och dels var i processen respektive ärende finns.

Sättet att organisera och följa upp verksamheten är resultatet av flera leanprojektet inom Barn och ungdom. Först kartlades utredningsprocessen och ganska snart drogs slutsatsen att de tidigare tre myndighetsenheterna skulle behöva slås ihop till en gemensam för alla kommunens områden. Dessutom separerades arbetet med mottagning och att göra en första bedömning från själva utredandet för att på så sätt inte skapa en kö i början av processen. Tidigare kunde ärende hamna i vänteläge utan att det fanns någon kunskap om huruvida det var de viktigare ärendena eller ej som dröjde i systemet. Sättet att bedöma och utreda ärenden standardiserades och vissa standardblanketter (t.ex. ny anmälningsblankett) togs fram för att säkerställa att rätt information inhämtades.

Enligt de intervjuade har ledtiderna förbättrats väsentligt och den takt som behövs enligt normalläget kan i de flesta fall hållas. Ibland förstärks mottagningsenheten (exempelvis vid sjukdom) av utredare för att köbildning inte ska uppstå i mottagandet. Ledtiden har förkortats från beslut om insats till påbörjad insatsen från drygt en månad till 1-2 veckor, utifrån hur snabbt insatsen måste påbörjas. Produktionen följs dagligen av personalen och veckovis vid tavelmöten.

Projektet leddes av kontorets växthussamordnare som fått sin utbildning inom Växthuset och säger sig vara mycket nöjd med den och det stöd som ges av Växthuset. Samordnaren arbetar nu som stöd för hela kontoret tillsammans med områdeschef och kontorschefen som aktivt arbetar med att implementera sättet att styra och följa upp verksamheten inom hela kontoret.

## 5.3. Ljungbackens vård- och omsorgsboende

Ljungbacken äldreboende är ett särskilt boende för 60 hyresgäster fördelat på 6 bostadsgrupper. Verksamhetsprocessen som kartlades bestod av de omvårdnadsuppgifter som sker under dygnet samt övriga arbetsuppgifter för medarbetarna. Initialt ägnades tid till att över-sätta leankonceptet till denna verksamhet som inte på samma sätt som andra är ett flöde av ärenden som börjar och avslutas. Istället lades fokus på att identifiera vilka delar av medar-



betarnas tid och aktiviteter som var värdeskapande för brukaren. Genom att kunna fokusera på och erbjuda brukaren aktiviteter efter deras behov och önskemål samt finna en jämnare fördelning av arbetsuppgifter mellan medarbetarna kunde arbetet effektiviseras. Vidare höjdes kvalitén genom att de personliga genomförandeplanerna gjordes klara i tid och med rätt kvalitet.

Medarbetarna på Ljungbacken har funnit ett normalläge som de idag uppdaterar regelbundet och arbetar efter. Det finns en standardiserad mall som ger en tydlig uppdelning av dagarna för varje individ som ska fyllas i kontinuerligt under dagen och stämmas av med kollegorna under arbetsdagen. I och med projektet har det blivit ett större brukarfokus och mindre stress i och med kartläggningen. Stående tavelmöten genomförs varje tisdag med medarbetarna. Mötena har bidragit till ökad delaktighet i och med att ledningen har en dialog med medarbetarna kring resultat och behov av förbättringar.

Projektet resulterade i att den värdeskapande tiden steg från 46 procent 2010 till 65 procent 2011. Vidare har andelen genomförandeplaner som varit klara i rätt tid ökat från 87 till 98,5 procent. Likaså har parametern "människor som växer" resulterat i en ökning från 85 procent vid startläget till 91 procent 2011. Enligt de intervjuade har arbetet med "människor som växer" bidragit till att medarbetarna fått en tydlig roll. Idag är det mer fokus på arbetet och medarbetarnas möjligheter att påverka resultatet vilket har medfört större arbetsglädje.

#### **5.4. Livsmedelsinspektörerna**

Livsmedelskontrollens uppdrag är att kontrollera att livsmedelsföretagen följer lagstiftningen, vidta åtgärder om företagen brister i efterlevnad samt lämna information och råd. I Södertälje finns omkring 700 anläggningar som kräver tillsyn. Under 2008 genomfördes 175 kontrollbesök vid anläggningar vilket motsvarar cirka 30 procent av årets inplanerade, vilket inte svarar till lagstiftningens intentioner. Under 2010, efter Lean hade implementerats, genomfördes 500 kontrollbesök.

Projektets syfte var att öka antalet kontroller genom bättre planläggning samt en ökad överblick över det gemensamma inflödet av ärenden och pågående ärenden, bibehålla en hög kvalitet i möten och kontakten med verksamhetsutövarna samt en ökad arbetsglädje i livsmedelsgruppen.

Den process som kartlagts startar med att livsmedelsinspektörerna planerar tillsynsbesöken och slutar med att de är utförda och ärendet avslutas. Initialt hade inspektionen problem med tidsgapet mellan planering och besöket vid anläggningarna. I och med projektet delades inspektörerna in i tre grupper; planerade och oplanerade besök samt uppföljning. Tidigare gjorde en och samma person alla tre moment. Vidare infördes en styringshylla för att skapa en visuell överblick över pågående ärenden samt för att underlätta prioriteringar och resursplanering. Varje vecka genomförs tavelmöte vid målstyrningstavlan där de följer upp veckan som varit.

Livsmedelskontrollen övergick till att arbeta i två grupper, en för planerade besök och uppföljning och en för oplanerade besök för att öka känslan av ett mer flexibelt arbetssätt. Man gick dock ifrån detta arbetssätt då man inte uppnådde samtliga uppsatta mål. En av orsakerna till att målen inte nåddes var att det inte alltid fungerade att arbeta med det man faktiskt ville, när målen är uppsatta utifrån behovet.

Idag arbetar de utefter en gemensam arbetsplan som har brutits ner till individuella planer. Varje inspektör har ansvar för utförandet enligt sin individuella plan och har tillsammans med miljöchefen ansvar för att flagga när planen inte följs. Uppföljning görs månadsvis och varje vecka tar en inspektör hand om den oplanerade kontrollen. Om behovet av oplanerad kon-

troll visar sig vara stort tar inspektören hjälp av en reserv. Vidare har man valt att skilja mellan tavel- och driftmöten.

Sammantaget beskriver den intervjuade livsmedelsinspektören att utvecklingsarbetet lett till en klart ökad effektivitet. Däremot finns det i denna verksamhet viss skepsis mot delar av leankonceptet, exempelvis uppföljningsparameterna.

### 5.5. Allmänt från de fyra projekten

De fyra beskrivna projekten visar att kartläggningen av verksamheten, oftast som en process, har resulterat i helt olika typer av angreppssätt och olika problem som blivit lösta. Organisering och uppdelning av processen, eliminering av icke värdeskapande aktiviteter, fokus på värdeskapande tid och arbetsuppdelning har varit sådana exempel. Alla fyra projekt uttrycker att de fick ett bra kompetensstöd och metodstöd i utvecklingsarbetet från konsulterna, från Växthusenheten och från växthussamordnarna.

Tydligt är också att alla fyra verksamheter idag har ett mycket bra grepp om och överblick över produktionen och produktionen följs upp i förhållande till det framtagna normalläget. Både ledning och medarbetare ser hur produktionsläget ser ut.

## 6. Lean på ledningsnivå

I de intervjuer vi genomfört med kontorscheferna framträder några mönster som är generella:

De intervjuade kontorscheferna ser de ingående komponenterna i lean som mycket betydelsefulla och viktiga att ha med i styrningen på olika nivåer. Sådana komponenter är utveckling i ett processperspektiv, identifiering av de värdeskapande aktiviteterna och kontinuerlig uppföljning av produktionen relaterat till ett normalläge.

De finns stora olikheter i hur förvaltningscheferna och andra högre chefer tagit del av kompetenstillförsel från Växthusenheten.

Det finns ett problem med att drivkraften för ledningskonceptet på högre chefsnivåer inte är så starkt som det bör vara.

Styrningen från Växthusenhetens sida vad gäller metoder, begrepp och principer var en period för stark och för uppifrånstyrd men idag har detta nyanserats till viss del så att synsättet lättare kan översättas och anpassas till olika verksamheter.

Det finns ett problem för vissa verksamheter att hitta relevanta måttal eller uppföljningsparametrar.

Fortsättningsvis finns det ett behov av ett kommgemensamt kompetensstöd men om det ska finnas i egen regi eller upphandlas är en sekundär fråga.

I intervjuer med övriga personer i granskningen framträder bilden av att intresset för leanarbetet alltför ofta är för svagt från ledningshåll på olika nivåer. De kompetensstöd som finns inom kontoren uppfattas som värdefulla och nödvändiga men den sammantagna bilden är att det sker i ett sammanhang bredvid den formella linjestrukturen.

## 7. Kommunens fortsatta strategi avseende Lean

Enligt de styrdokument som granskats är ambitionen att kommunen fortsättningsvis ska fortsätta att styra och utveckla verksamheten utifrån de principer som utvecklats inom ramen för Växthuset. Flödesledningsgrupperna är etablerade men söker fortfarande sina former för att kunna identifiera nya områden för processutveckling. Måldelningsprincipen är tydligt kommunicerad och direktivet från stadsdirektören är att samtliga verksamheter ska använda mål-

styrningstavor för att styra verksamheten. Målstyrningstavlorna är det konkreta resultatet för måldelningsprocessen på verksamhetsnivå.

Av intervjuerna framgår att det emellertid finns ett antal områden som är oklara när det gäller hur kommunen ska gå vidare med leanarbetet. Stadsdirektören beskriver exempelvis att intresset för resultatet av leanprojekten är för litet och att draget uppifrån är för svagt och att det bland chefer samtidigt finns en uppfattning om att det tar för lång tid innan man når resultat. I övrigt är följande områden de som just nu framstår som under överväganden:

- Hur långt ska kommunen gå när det gäller standardiseringen av metoderna eller vilken öppenhet ska finnas för de lokala anpassningarna?
- I vilken grad ska chefer och ledningsgrupper själva tillämpa Växthusets principer?
- Vilka krav ska ställas på chefer vad gäller kunskap om leanfilosofin och chefers engagemang för att etablera och vidmakthålla Lean som styrfilosofi?
- Vilken typ av centralt stöd ska finnas i kommunen fortsättningsvis och vilken roll ska Växthuset ha?

Under de senare åren har Södertälje kommun varit föremål för många andra organisationers uppmärksamhet och tagit emot väldigt många studiebesök. I takt med tiden har studiebesöken tagit mycket tid i anspråk vilket har gjort att studiebesöken har begränsats till antalet och koncentrerats till vissa dagar under året.

## 8. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att granska om utvecklingsarbetet via Växthuset styrs och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. För att besvara denna övergripande fråga har ett antal delfrågor formulerats. I nedanstående matris ges en komprimerad beskrivning av vilka bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för de argument som ligger till grund för bedömningen.

Revisionsfråga	Bedömning
1 Har leanarbetet organiserats på lämpligt sätt för att utvecklingsförmågan ska kunna spridas i organisationen?	I stor utsträckning Strategiändringar har gjorts utifrån vunna erfarenheter.
2 Har leanarbetet tillförts kompetens, utbildning och stödfunktioner i tillräcklig omfattning?	Ja.
3 Har leansatsningen föregåtts av någon problemanalys och på vilket sätt har denna analys i så fall påverkat upplägget och omfattningen av satsningen?	Ja Kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga utmaningar skulle mötas med effektivitetsförbättringar.
4 Har leanarbetet följts upp underhand och har uppföljningsresultatet påverkat det fortsatta arbetet?	Delvis Fram till och med 2011 gjordes uppföljningar Därefter finns ingen tydlig uppföljning
5 I vilken omfattning har utvecklingskonceptet etablerats på förvaltningsnivå?	Bristfälligt.
6 Har leanarbetet resulterat i beskrivbara förbättringar och i vilken omfattning?	Ja i flera fall men fortfarande i vissa öar av verksamheten. Barn- och ungdom utgör ett exempel där lean karaktäriserar stora delar av verksamheten.
7 Är utvecklingsarbetet och dess metoder integrerat och förankrat i kommunens övriga ledningssystem och i den dagliga verksamheten?	Till viss del men inte i tillräcklig omfattning.

### 8.1. Lämplig organisering av lean?

Bedömningen är att organiseringen av leanarbetet till stora delar har organiserats på ett för syftet ändamålsenligt sätt. Denna bedömning görs utifrån de erfarenheter som finns från olika av organisationer där utvecklingskoncept eller ledningsfilosofier implementerats. Södertälje kommun valde dels att från början satsa på att skapa ett antal pilotprojekt som skulle kunna tjäna som goda exempel. Pilotprojekten hölls samman av Växthusenheten med rekryterade eldsjälar tillsammans med upphandlat konsultstöd. I samband med genomförandet av pilotprojekten utbildades s.k. "talanger" vilka därefter skulle kunna driva egna projekt för att sprida konceptet. Allt talar för att dessa talanger och nuvarande växthussamordnare vid kon-toren upplever att de fått ett mycket bra stöd och utbildning i de grundläggande principerna.

Detta upplägg har borgat för en bra start och skapat goda förutsättningar för att kunna sprida lean i organisationen. Strategin valdes att etablera goda exempel i verksamheten först och därefter involvera ledningen. Olika uppfattningar kan finnas om vilken som är den mest opti-

mala strategin men syftet var att sälja in konceptet till cheferna. Leanarbetets generella framgång eller misslyckande avgörs inte i detta val, det viktiga är att det finns en tydlig strategi och i Växthusets strategi fanns definitivt vikten av att föra över ägarskapet till ledningen på olika nivåer.

Det bör också framhållas att Växthusenheten och den tidigare kommunledningen i flera fall förändrat strategin efter de erfarenheter som uppstått och på så vis har implementeringen präglats av ett ständigt lärande.

## **8.2. Kompetens, stöd och utbildning?**

Initialt har de som varit involverade i pilotprojekten samt de som senare blev växthussamordnare fått ett mycket bra stöd och kompetenstillförsel. I granskningen har även flera chefer uppgett att de har fått ett bra stöd i arbetet med att utveckla och styra efter lean. Det finns även exempel på chefer som har fått tämligen lite utbildning och stöd men det är svårt att avgöra om det beror på Växthusenheten eller i vilken mån de själva sett till att skaffa sig utbildning. Bedömning utifrån granskningens underlag är att det finns god kompetens hos många olika funktioner om Leans principer och syften.

## **8.3. Föregicks leansatsningen av en problemanalys?**

Bedömningen är att så är fallet. Både intervjuer och dokumentation talar för att kommunen sökte ett sätt att möta framtida utmaningar med stora åtaganden och sviktande ekonomiskt underlag. Bland annat var erfarenheterna från SCANIA i Södertälje ett argument för att satsa på lean. Någon mer genomgripande eller detaljerad konsekvensanalys är inte rimligt att göra. Kommunledningen sökte ett sätt att effektivisera verksamhetens processer. Bedömningen är att lean inte var målet utan medlet.

## **8.4. Har leanarbetet följts upp?**

Den senaste uppföljningsrapporten gjordes 2012 och avsåg resultatet från 2011. Därefter finns det inte någon extern uppföljningsrapport vilket delvis hänger samman med att Växthusenheten släppt greppet om de olika utvecklingsprojekten. Strategin från 2012 var att bara arbeta med att sprida lean i organisationen samt att involvera ledningen. Växthuset ville inte fortsätta med att kompensera den bristande uppföljningen i linjeorganisationen. Därmed kunde inte Växthusenheten ha överblick över alla leanprojekt och utfallet av alla leanstyrningstavlor. Växthusenheten gjorde däremot en uppföljning av sitt eget arbete inför arbetsplanen för 2013 och i denna plan görs analyser av vad som fungerat bra och vad som fungerat mindre bra.

Bedömningen är som helhet att kommunledningen och Växthusenheten omsorgsfullt följt utvecklingen av implementeringen av lean och att förändringar i strategin gjorts utifrån dessa erfarenheter. Exempelvis valdes en förändrad strategi för att engagera chefer då "chef till chef" strategin inte visade sig fungera som tänkt.

## **8.5. Har lean etablerats på förvaltningsnivån?**

Denna fråga är lite komplicerad att svara på utifrån det som framkommit i granskningen. De intervjuade förvaltningscheferna säger sig vara positiva till intentionerna med lean men uppvisade olika djup när det gäller kunskaperna kring leanprinciperna vilket i sin tur bland annat förklaras av hur mycket utbildning de tagit del av. Den problemanalys som Växthuset och stadsdirektören gör är att kommunens högre ledningsskikt inte i tillräcklig utsträckning omfattas av leanfilosofin. I flera intervjuer framkommer synpunkten att intresset från chefer på hög-



re nivåer brister på många håll. Bedömningen är därför att lean inte har etablerats tillräckligt på förvaltningsnivån och att just denna brist är leansatsningens svagaste länk idag. Även om måldelningsmetodiken ingår i kommunens styrmodell och flödesledningsgrupperna arbetar är den bild som framträder att leanarbetet huvudsakligen drivs av personer vid sidan av linjen och att ägarskapet inte finns hos cheferna. Just denna faktor är helt avgörande för hur kommunen ska lyckas att fortsättningsvis.

Vi har i granskningen sett undantag. Exempelvis finns det i socialkontoret tydliga tecken på att ledning och medarbetare samspelar. Inom Barn- och ungdom och Försörjningsstöd finns det definitivt ett ägarskap i ledningen vilket också resulterar i en väl fungerande styrning och vinster i form av kortare ledtider och en produktion som gör att man klarar av uppdraget.

### **8.6. Har leanarbetet resulterat i beskrivbara förbättringar?**

De lokala leanprojekt som beskrivits i rapporten har resulterat mycket tydliga förbättringar av verksamheten. Ledtider för bygglov har förkortats, färre ärenden blir fel, anmälningar av barn som far illa tas om hand i tid och utreds och personalen på äldreboendet har effektiviserat sin tidsanvändning så att så mycket som möjligt av personalens arbetstid och ansträngningar kommer till brukarnas nytta. I samtliga fall har förbättringarna haft en positiv inverkan på personalens arbetsglädje. Det beskrivna äldreboendet har på ett lysande sätt lyckats översätta de grundläggande principerna i lean till sin egen verksamhet som inte karaktäriseras av processer med en början och ett slut.

Dessa förbättringar är fundamentala för de olika verksamheterna och helt avgörande för vilken nytta som kan skapas för de skattemedel som förbrukas. Det finns fler exempel på verksamheter som lyckas skapa påtagliga förbättringar och bedömningen är att dessa förändringar mycket väl kan bli beständiga eftersom det har blivit rutin att följa produktionen kontinuerligt och att använda denna uppföljning för att vidta mindre och mer omfattande åtgärder för att matcha kapaciteten mot behovet.

En sannolik uppskattning är att den tid personalen och ledning lagt på leanprojekten är väsentligt mindre än den tid som tidigare ägnades åt att hantera de köproblem som uppstod samt de icke värdeskapande aktiviteter som nu tagits bort. Det är ett axiom inom logistikområdet att korta ledtider nästan enbart får positiva effekter på kundnytta, medarbetarklimat och ekonomi.

Bedömningen är att större delar av verksamheten borde präglas av det sätt att styra verksamheten som lean innebär oavsett om det kallas för lean eller inte. All etablerad kunskap om hälsa på arbetsplatser visar att människor mår bättre och presterar bättre i organisationer och system som fungerar smidigt och där det finns ett fokus på verksamheten i det uppdrag som organisationen har.

### **8.7. Är lean etablerat i ledningssystem och i den operativa verksamheten?**

Lean är inte helt etablerat i ledningssystemet. Modeller är framtagna och kommunicerade men är fortfarande bara modeller och strukturer som inte blivit tagna för givna i organisationen. Etableringen på den operativa nivån är stark men bara i de specifika verksamheter som aktivt arbetar och styr utifrån lean.

Bedömningen är att leansatsningen är inne i ett skede där det ställs krav på att kunna översätta de grundläggande principerna till olika typer av verksamheter och det inte är modellen i sig och dess för- och nackdelar som bör diskuteras utan de grundläggande principerna. Om implementeringen blir alltför modellstyrd är risken att den positiva utvecklingen klingar av och att organisationen återgår till ensidig ekonomistyrning. De ekonomiska begränsningarna går

aldrig att välja bort och måste utgöra en grundrestriktion i styrningen men den verksamhet som bedrivs med de ekonomiska resurser som står till buds bör vara så värdeskapande som möjligt för kommunens invånare. Södertälje kommun har en utmärkt möjlighet att nå en sådan styrning med det krävs uthållighet och ett ägarskap i ledningen.

#### 8.8. Sammanfattande svar på den övergripande revisionsfrågan

Att implementera en förändrad ledningsfilosofi samt nya principer för verksamhetsstyrning och utveckling är en stor och komplex uppgift, inte minst i en så stor och mångfacetterad verksamhet som Södertälje kommun. En bedömning av hur ändamålsenligt implementeringen genomförs är därför också komplicerad eftersom det inte finns någon helt vedertagen uppfattning om vad som är rätt eller fel. Däremot finns det några grundläggande faktorer som kan sägas vara lärdomar från liknande försök i andra organisationer och som beskrivits bland annat i forskning inom området verksamhetsutveckling.

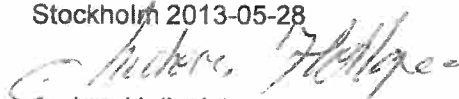
Bedömningen är att leansatsningen i allt väsentligt har drivits på ett professionellt sätt och utifrån etablerad kunskap av stabsresursen Växthusenheten och funktioner (växthussamordnare) ute i organisationen. Implementeringen har styrts av en tydlig strategi och det har också funnits en förmåga att ändra i strategierna utifrån händelseutvecklingen.

De resultat som de granskade enheterna uppnått bedöms vara betydande. Att få överblick över produktionen och frigöra arbete från att administrera köer är en fundamental förutsättning för att kunna bedriva en kvalitativ verksamhet som dessutom svarar mot det behov som ska tillfredsställas. Det är svårt att hitta något annat styråtgärd som har en sådan konkret betydelse för brukarnas nytta. Kommunen står just nu inför ett kritiskt skede där chefers engagemang och kunskap om de grundläggande principerna är helt avgörande. Det är anmärkningsvärt att chefer i kommunen i så hög grad uppenbarligen agerat som åskådare till en verksamhetsutveckling som skulle kunna betyda så påtagligt mycket för den verksamhet de leder. Det finns dock flera undantag från detta.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer:

- Det är föga meningsfullt att ta ställning till om Lean är en bra eller dålig modell. Det avgörande är om organisationen vill arbeta efter de grundläggande principerna. Kommunledningen rekommenderas därför att vidta åtgärder för att vidmakthålla det som uppnåtts och för att chefer på olika nivåer nu efter att Växthusenheten drivit detta tydligt övertar drivandet av Lean.
- De mest grundläggande principerna kring produktionsplanering, kapacitetsplanering, produktionsuppföljning, fokus på värdeskapande aktiviteter och tid, samt daglig eller frekvent styrning bör definieras. Det är väsentligt att dessa principer blir ett fundament i styrningen. På så vis kan en beständighet uppnås utan att vara beroende av vilket pedagogiskt koncept som används. Kommunen behöver komma bort från diskussionen; Lean eller inte Lean.
- En strategi för hur organisationen ska tillföras kompetens i lean eller verksamhetsstyrning bör utformas för det fortsatta arbetet.

Stockholm 2013-05-28

  
Anders Hellqvist  
Ernst & Young



## Bilaga 1

### Intervjuade personer

Enhetschef Försörjningsstöd samt Barn och ungdom  
Förvaltningschef Arbetslivskontoret  
Förvaltningschef Socialkontoret  
Stadsdirektör  
Kvalitetsutvecklare Social- och omsorgskontoret  
Livsmedelsinspektör  
Ordförande Socialnämnden  
Ordförande Stadsbyggnadsnämnden  
Verksamhetschef Ljungbackens äldreboende  
Växthussamordnare i Samhällsbyggnadskontoret  
Representant från Växthusenheten

### Granskade dokument

Arbetsplan 2012, Växthusenheten  
Arbetsplan 2013, Växthusenheten  
Arbetsplan 2013, Planenheten på Samhällsbyggnadskontoret  
FIA – en insats som Samordningsförbundet i Södertälje medfinansierar  
Flödesledningsgrupper – utvärdering efter ett år  
Förslag till genomförandeplan för lean-arbetet samt andra effektiviseringsprojekt (Dnr. 08/268)  
Kontrollplan för livsmedelskontrollen 2013-2015  
Lean forum 2012  
Målbild 2013  
Måldelning, modell för verksamhetsplanering och uppföljning  
Samhällsbyggnadskontorets arbetsplan för 2013  
Så blir Södertälje dubbelt så bra, lean-resan i Södertälje kommun  
Verksamhetsplan 2013 Kommunstyrelsen  
Verksamhetsplan 2013 Stadsbyggnadsnämnden  
Verksamhetsplan 2013 Miljönämnden  
Verksamhetsplan och internbudget 2013 Socialnämnden  
Växthusarbetet hos Socialjour/Jourpatrullen  
Växthusarbetet hos Miljökontoret Livsmedelskontrollen  
Växthusarbetet hos Ljungbackens vård- och omsorgsboende