

trygghet *resursutnyttjande*
effekt åtgärde
ållning 3-5 år nyckel
tillväxtkommun
äldreboende nyckeltal prog
prognos vård resultat mål
2008 åldrande strategiska ma
resurser samordn
styrprocessen omsorg

SKAPA RESULTAT MED NYCKELTAL

Äldreomsorg



Rådet för främjande
av kommunala analyser

Innehållsförteckning

Förord	2
1. Inledning	3
2. Att skapa en struktur för styrning och uppföljning	7
3. Att tillämpa strukturen.....	19
4. Sammanfattande kommentarer	25
5. För den vetgirige	26



Rådet för främjande
av kommunala analyser

c/o SKL
118 82 Stockholm
www.rka.nu
www.kommundatabas.se

Författare Anders Norrliid och Per Törnvall
Tryck 08 Tryck, 2008
Grafisk form och produktion Stockholm Södra Glory 2008

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
Kommunallagen 8 kap., 5§ (SFS 2004:775)

För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

(...)

I detta sammanhang är jämförelser med andra kommuner eller landsting en viktig beståndsdel.
Ur regeringens proposition 2003/04:105
God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

Förord

En av huvuduppgifterna för Rådet för främjande av kommunala analyser – RKA – är att stödja den kommunala uppföljningen och analysen. En central del i detta arbete är att via www.kommundatabas.se tillhandahålla dataunderlag för studier och analyser av den kommunala verksamheten ur olika aspekter. En annan och minst lika viktig uppgift är att genom exempel visa hur man kan använda statistiska uppgifter som nyckeltal på olika nivåer i kommuners verksamhet.

Skriften *Jämför, förnya och utveckla genom nyckeltal för individ- och familjeomsorgen*, som RKA/Kommundatabasen gav ut 2005 tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen, hade fokus på jämförelser och uppföljning av kommunernas individ- och familjeomsorg. RKA vill nu komplettera denna med ett antal skrifter som ger ytterligare exempel på hur man kan använda nyckeltal i alla led i kommuners planerings- och styrprocesser. Det yttersta målet är naturligtvis att bidra till en effektivare och mer transparent offentlig verksamhet.

Skapa resultat med nyckeltal är framtagen i samarbete med Per Törnvall, ekonomidirektör i Nacka kommun. Vi vill också rikta ett stort tack till medlemmar i RKAs referensgrupper och medarbetare på SKL som bidragit med kloka synpunkter, och Elisabeth Gustavsson som hjälpt oss med textbearbetning. Hittills har följande tre skrifter givits ut, och finns att beställa från RKAs kansli eller hämta hem i pdf-format från www.rka.nu:

- Nyckeltal och mått i styrprocessen
- Äldreomsorg
- Grundskola

Under våren 2008 planeras utgivning av ytterligare två delar,

- Förskola
- Gymnasieskola

Kommunledningarna är den primära målgruppen, men vi hoppas att skrifterna ska inspirera till användning av nyckeltal på alla nivåer i organisationen!

Stockholm

Anders Norrlid
Rådet för främjande av kommunala analyser

Inledning

De senaste 20 åren har mål- och resultatstyrning använts inom svensk förvaltning. Så gott som alla offentliga organisationer jobbar med styrmodeller som knyter an till den enkla grundprincipen att man ska styra på de resultat som verksamheten ska åstadkomma.

Nyckeltal kan användas för att stödja de kommunala lednings- och styrprocesserna, genom att ge ökad konkretion åt målformuleringar, lägesanalyser och resultatredovisning. De kan ingå i beslutsunderlag och användas för att göra verksamheten tydligare för såväl politiker och tjänstemän som medborgare.

När arbetet med nyckeltalen är integrerat i centrala delar av styrprocessen, och processen håller ihop från budget till årsredovisning, har man kommit långt!

I det här sammanhanget är ”nyckeltal” mått som belyser viktiga aspekter i verksamheterna på ett överskådligt sätt. Man kan kalla det för indikatorer, mått, mätetal, statistik eller något annat i den egna styrprocessen, men oavsett vilket är det viktigt att man strävar efter att

- de har en tydlig koppling till uppdraget
- de fokuserar något väsentligt
- de är förankrade i organisationen
- de är lätta att förstå
- det är möjligt att skilja bra från dåliga värden
- de möjliggör jämförelser med andra
- de är anpassade till den verksamhet och nivå som de ska spegla
- nyckeltal för styrning är påverkbara

MYCKET ÄR PÅ GÅNG

Flera initiativ har tagits på nationell nivå på senare tid, som förbättrar förutsättningarna för mål- och resultatstyrning i kommuner och landsting i allmänhet och för äldreomsorgen i synnerhet:

- Kommuner och landsting ska, enligt kommunallagen, redovisa för uppdraget relevanta mål och måluppfyllelse. Som en följd av detta har många kom-

muner påbörjat arbetet med att utveckla kvalitetsmått för äldreomsorgen.

- Under vinjetten *Öppna jämförelser* har indikatorer för resultat och kvalitet inom hälso- och sjukvården tagits fram av Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samverkan både 2006 och 2007. I juni 2007 publicerade SKL *Öppna jämförelser 2007. Äldreomsorg*, och Socialstyrelsen utvecklar, på regeringens uppdrag, nya indikatorer för resultat och kvalitet för äldreomsorgen. En första rapport från projektet publicerades av Socialstyrelsen i december 2007, *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre*. Rapporterna har väckt stor uppmärksamhet och visar vilken sprängkraft nationellt jämförbara kvalitetsindikatorer har. Rapporterna finns att hämta på SKLs och Socialstyrelsens webbplatser.
- Det nationella *Jämförelseprojektet* (www.jamforelse.se) drivs av SKL i samverkan med RKA, på uppdrag av regeringen. Ett stort antal kommuner arbetar just nu, eller planerar att arbeta med, att ta fram kvalitetsnyckeltal för äldreomsorgen. Bland annat har projektet föreslagit att tre standardfrågor läggs in i kommunernas egna brukarundersökningar, vilket kommer att ge kommunerna möjlighet att jämföra sin brukarnöjdhet med ett stort antal andra kommuner.

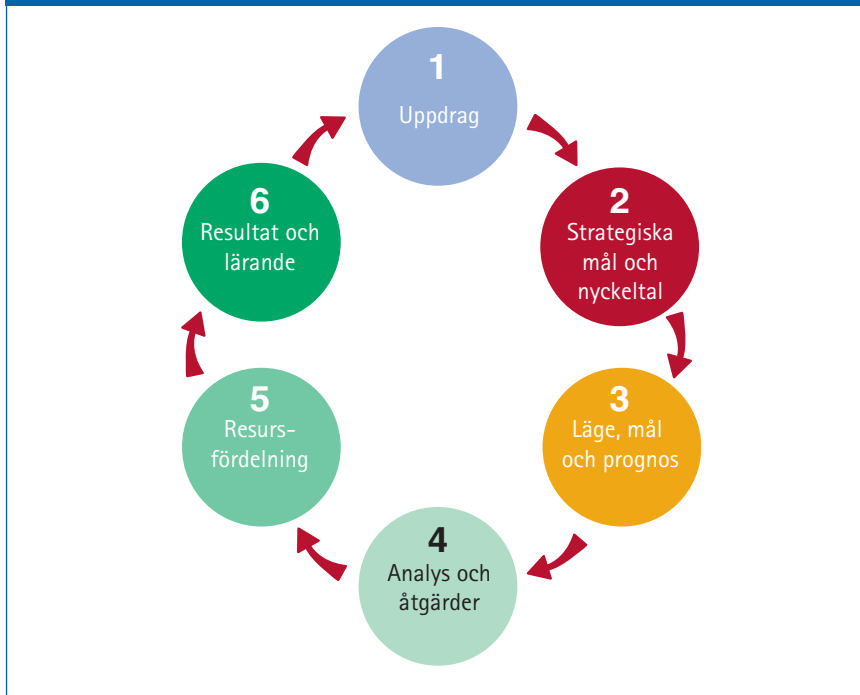
NYCKELTAL OCH MÅTT I STYRPROCESSEN

I häftet *Nyckeltal och mått i styrprocessen* presenteras sex centrala moment i styrprocessen. Momenten är nödvändiga att klara av för att skapa en genomtänkt och väl motiverad resursfördelning, och skapa förutsättningar för ett kontinuerligt lärande i organisationen.

När man tar sin utgångspunkt i uppdraget blir resurserna (ekonomiska och reala – personal, lokaler, utrustning) de medel som skapar förutsättningar för goda resultat i verksamheten. Med detta synsätt blir det viktigt – både som princip och i praktiken – att sätta verksamheten och dess resultat i första rummet. Resurserna ska vara tillräckliga för att verksamheterna ska kunna uppnå målen. Men det är bara möjligt att göra den bedömningen om man först förhåller sig till verksamheternas resultat.

Modellen från *Nyckeltal och mått i styrprocessen* är tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i olika styrmodeller, typer av organisationer och verksamheter och på olika nivåer. Ambitionen är alltså inte att föreslå en ny styrmodell, utan att ge råd och idéer till hur man med hjälp av nyckeltal kan arbeta effektivare i sin egen. I princip är den möjlig att tillämpa ända ner på enskild medarbetarnivå.

Figur 1. Från uppdrag till resultat med stöd av en genomtänkt resursfördelning.



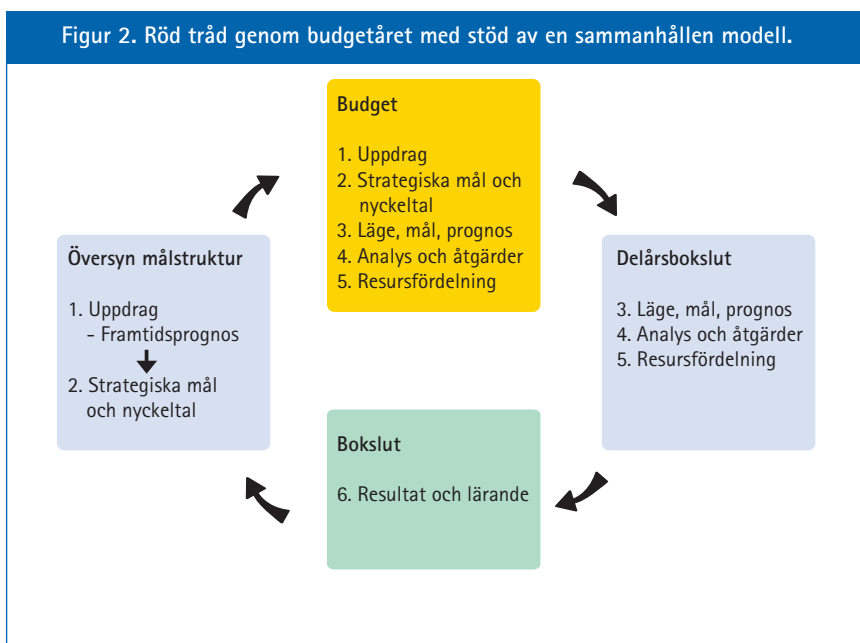
Steg för steg kan de sex momenten sammanfattas som följer:

1. Identifiera organisationens uppdrag – vad ska göras, vem är uppdragsgivare, vilka är brukare/kunder och vilka behov har de, och vilket regelverk sätter ramarna för verksamheten?
2. Med utgångspunkt i uppdraget formuleras strategiska mål, till vilka nyckeltal för uppföljning och styrning kopplas.
3. Med stöd av nyckeltalen görs en lägesangivelse hur man förhåller sig i förhållande till ett önskvärt läge (mål).
4. Lägesangivelsen och målen är grunden för en analys av varför det ser ut som det gör, och vilka åtgärder som måste vidtas för att säkerställa måluppfyllelse på alla områden.
5. De åtgärder som krävs för att uppnå måluppfyllelse kostnadsberäknas och beräkningen används för att fastställa den ekonomiska ramens resursfördelning. På så sätt får man ett tydligt samband mellan resurser och resultat.

6. Efter avslutad period stäms resultaten av i förhållande till de uppsatta målen. Om resultaten avviker från målen analyseras orsakerna till detta. Har de yttre förutsättningarna förändrats? Fick inte åtgärderna avsedd effekt? Genomfördes åtgärderna på rätt sätt? Var de utvalda nyckeltalen lämpade för uppföljning och styrning, eller borde några bytas ut till nästa år?

Vi konstaterade tidigare att en effektiv nyckeltalsanvändning kräver att nyckeltalen integreras i styrprocessen, och att styrprocessen hålls ihop från budget till årsbokslut. De sex momenten som beskrivits kan ingå i de centrala styrdokumenterna i enlighet med figur 2.

Figur 2. Röd tråd genom budgetåret med stöd av en sammanhållen modell.



I detta avsnitt har vi kortfattat gått igenom den modell som utvecklas i *Nyckeltal och mått i styrprocessen*. I det som följer visar vi hur modellen kan tillämpas just inom äldreomsorgen. Rätt använda kan nyckeltal bidra till att stärka strukturen för uppföljning och förbättringsarbete också inom äldreomsorgen – det är vi övertygade om!

Att skapa en struktur för styrning och uppföljning

UPPDRAG ÄLDREOMSORG

Lagstiftningen är den grundläggande byggstenen när äldreomsorgens uppdrag ska formuleras. En annan byggsten är de yttre omständigheterna – verksamhetens förutsättningar – som kan variera stort mellan olika kommuner. En avfolkningskommun med åldrande befolkning och allt färre arbetande har helt andra förutsättningar än en storstadsnära tillväxtkommun med stor inflyttning av unga barnfamiljer. Dessutom kan kommunens ledning ha fått mandat från sina väljare att utveckla äldreomsorgen i en viss riktning, till exempel att satsa på olika slags utförare eller höja standarden på äldreboendena. Lagstiftning och nationella mål, lokala förutsättningar och politiska prioriteringar utgör alltså tillsammans ramen för hur äldreomsorgens uppdrag kan identifieras i en kommun. För enkelhetens skull fokuserar vi i det som följer på det nationellt giltiga – lagstiftningen.

Socialtjänstlagen och nationella mål

Av socialtjänstlagens första paragraf, den så kallade portalparagrafen, framgår att:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Enligt de nationella målen för äldreomsorgen ska äldre:

- kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag
- kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende
- bemötas med respekt
- ha tillgång till god vård och omsorg

En förutsättning för detta är att kommunerna söker upp och informerar de äldre om deras rättigheter och att de kan få vård och omsorg efter behov och önskemål. Så länge de kan och vill ska de äldre få tillräckligt med stöd för att kunna bo kvar hemma. Särskilda boendeformer ska erbjudas äldre som behöver särskilt stöd.

Fem frågor för att identifiera uppdraget

En god beskrivning av uppdraget innehåller svaret på fem frågor:

- *Vad är uppdraget?*

Äldreomsorgens uppdrag är att tillgodose behoven hos de äldre i kommunen så att de kan leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kan åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemöts med respekt och har tillgång till god vård och omsorg.

- *Vem är uppdragsgivare?*

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

- *Vem är brukare/kund?*

Alla kommuninvånare över 65 år som har behov av någon form av äldreomsorg, samt deras närstående.

- *Vilka är brukarens/kundens behov?*

En äldreomsorg anpassad efter varje individs behov av omvårdnadsform, präglad av trygghet, respekt, integritet och självbestämmande. De närstående har behov av information, stöd och tillgång till avlösning.

- *Vilket regelverk finns?*

Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen, nationella mål för äldreomsorgen samt eventuella lokala styrdokument.

STRATEGISKA MÅL OCH NYCKELTAL

Uppdraget från fullmäktige beskriver vad som ska göras och uppnås, men inte hur det ska ske. Det är verksamhetsledningens uppdrag att föreslå hur, det vill säga att formulera en strategi som har förutsättningar att åstadkomma målupp-

fyllelse på både kort och lång sikt. Strategin kan sedan översättas i strategiska mål, så kallade strävansmål. Ibland skapar man en vision – en kärnfull beskrivning av den ideala verksamheten – utifrån uppdraget, och kopplar sedan de strategiska målen till den.¹

Hur vill vi att vår äldreomsorg ska fungera och uppfattas? En vision om hur den goda äldreomsorgen är när den är förverkligad och ett resonemang om vad som krävs för att närma sig detta idealtillstånd ger förutsättningar för att fastställa strategiska mål.

Exempel 1: Vision om den goda äldreomsorgen, Katrineholm:

VISION FÖR ÄLDREOMSORGEN

Äldreomsorgen i Katrineholm ska medverka till att de äldre i kommunen ges förutsättningar att leva och bo självständigt samt ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Omvårdnad och omsorg ska erbjudas efter den enskildes behov (ur ett helhetsperspektiv), vara av god kvalitet och bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet.

Från: Verksamhetsplan för äldreomsorgen år 2007, Katrineholms kommun, Vård och omsorgsförvaltningen

För att närma sig visionen om den goda äldreomsorgen måste personalen inom äldreomsorgen vara kompetent och arbeta i en ändamålsenligt utformad verksamhet, under en väl fungerande ledning. Genom en god resurshushållning skapar äldreomsorgen förutsättningar för ett tryggt och säkert åldrande på både kort och lång sikt. Utifrån ovanstående exempel kan fyra strategiska mål fastställas:

- Tryggt och säkert åldrande
- Individ i centrum
- Attraktiv arbetsgivare
- Långsiktigt goda förutsättningar

När man skapar en styrstruktur är det viktigt att visionen och de föreslagna strategiska målen ger en trovärdig förklaring till hur uppdraget (en god äldreomsorg) som helhet ska lösas, och att den är väl förankrad i organisationen (bland politiker, ledare och medarbetare på olika nivåer). Därför vill vi betona att dessa fyra strategiska mål inte formulerats i normerande syfte, utan bara är

¹ | *Går det att styra med en vision?* (SKL 2006) ges råd och tips om hur man kan arbeta med visionsstyrning i kommuner och landsting.

tänkta att fungera som stödjande exempel. Varje kommun måste själv formulera sin vision och identifiera sina strategiska mål!

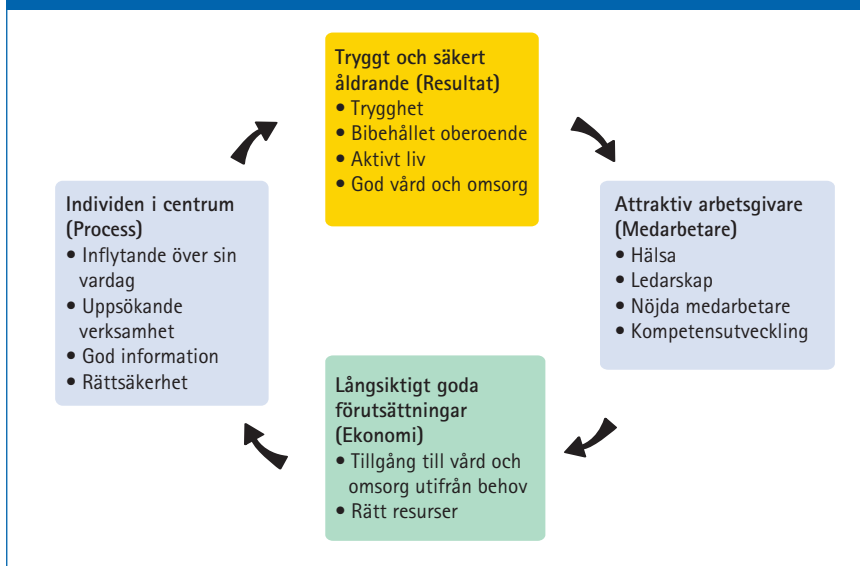
Att välja nyckeltal till målen

Till varje strategiskt mål kopplas ett antal nyckeltal. De ska användas för att stödja lägesangivelse, målformulering, uppföljning och analys. Nyckeltalen ska ha en tydlig koppling till uppdraget och fokusera på det som är väsentligt för att det strategiska målet ska kunna uppfyllas, *dess framgångsfaktorer*.

Att nyckeltalen är förankrade i organisationen är avgörande för hur de kommer att uppfattas. De nyckeltal som väljs ut måste förstås av och ha en acceptans i organisationen om de ska kunna få en styrande funktion. Därför är själva *processen* då nyckeltalen tas fram minst lika viktig som vilka nyckeltal som faktiskt väljs ut. Genom att verksamma inom äldreomsorgen involveras i processen ökar nyckeltalens legitimitet och trovärdighet.

För att fastställa framgångsfaktorerna görs någon typ av väsentlighets- och riskanalys för varje strategiskt mål. Figur 3 visar översiktligt tänkbara framgångsfaktorer för de strategiska målen *tryggt och säkert äldre*, *individ i centrum*, *attraktiv arbetsgivare* och *långsiktigt goda förutsättningar*.

Figur 3. Exempel på framgångsfaktorer för de fyra strategiska målen.



Med utgångspunkt i strategiska mål och framgångsfaktorer kan man sedan gå vidare till att fastställa nyckeltal.

En tänkbar struktur för strategiska mål och nyckeltal

Nedan presenteras exempel på nyckeltal som speglar äldreomsorgens uppdrag utifrån lagstiftningen och de föreslagna strategiska målen. Med en direkt koppling till uppdraget är det klart att verksamheten bör följas upp med nyckeltal beräknade för alla över 65 år, som är de som omfattas av äldreomsorgen enligt lagstiftningen. Men i många kommuner har man valt att fokusera intresset på de över 80 år, som är de största konsumenterna av äldreomsorg. Nyckeltalen nedan har därför hållits fria från åldersuppdelning. Som tidigare påpekats är syftet med kommande exempel att inspirera till att utveckla arbetet med nyckeltal, inte att erbjuda ”den slutgiltiga nyckeltalsuppsättningen”!

Det kan också noteras att en uppdelning på hemtjänst respektive särskilt boende har undvikits för resultatnyckeltalen. Socialtjänstlagens uppdrag kan utföras antingen i hemmet eller i olika anpassade boendeformer, och fördelningen mellan dessa olika boendeformer är ett strategiskt beslut om *hur*-frågan – hur ska vi förverkliga äldreomsorgens uppdrag? En uppföljning av måluppfyllelse för äldreomsorgen som helhet talar för en uppföljning inriktad på alla äldre, oavsett boendeform.

Tryggt och säkert åldrande (Resultat)

Själva kärnan i äldreomsorgens uppdrag kan sägas vara ett tryggt och säkert

Figur 4. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Tryggt och säkert åldrande.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Tryggt och säkert åldrande (Resultat)	Trygghet	1. Andel som känner sig trygga och säkra
	Bibehållet oberoende	2. Andel med möjlighet till ett självständigt boende
	Aktivt liv	3. Andel som upplever del i en social gemenskap
	God vård och omsorg	4. Övergripande brukar- och anhörigindex 5. Antal fallskador som leder till slutenvård per 1 000 äldre *

*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket i SKLs Öppna jämförelser 2007. Äldreomsorg.

åldrande. Framgångsfaktorerna som föreslagits är trygghet, bibehållet oberoende, aktivt liv och god vård och omsorg. Utifrån detta kan ovanstående uppsättning nyckeltal preciseras.

Fyra av dessa nyckeltal kan samlas in genom attitydundersökningar riktade till brukare och/eller anhöriga där de gör en bedömning av hur målet *Tryggt och säkert åldrande* uppfylls:

1. Andel som känner sig trygga och säkra
2. Andel med möjlighet till ett självständigt boende
3. Andel som upplever del i en social gemenskap
4. Övergripande brukar- och anhörigindex²

Nyckeltalen 1–4 kan kompletteras med en årlig skattning som görs av personal inom äldreomsorgen. Genom att ställa brukarnas/anhörigas uppfattning i relation till professionens skapas en plattform för diskussion om hur verksamheten kan utvecklas. För en verksamhet som äldreomsorgen, där många brukare av olika skäl har svårt att medverka i attitydundersökningar, är en sådan komplettering viktig.

Brukarundersökningar är viktiga, men måste kompletteras med objektivt observerbara nyckeltal. Från *Öppna jämförelser 2007. Äldreomsorg*³ hämtas en indikator för tillståndet i verksamheten:

5. Antal fallskador som leder till slutenvård, per 1 000 äldre.

Dessa fem indikatorer belyser tillsammans hur uppdraget utförts, med ett tydligt brukarperspektiv.

Genomgång av checklista för nyckeltal – några exempel

På sidan 3 presenterade vi en checklista för urval av bra nyckeltal, och för tre av nyckeltalen ovan görs här en avstämning mot checklistan.

1. Andel som känner sig trygga och säkra

Nyckeltalet har en tydlig koppling till uppdraget, fokuserar något väsentligt, är lätt att förstå, det är möjligt att skilja bra från dåliga värden, det är relevant för alla nivåer i verksamheten, och det går att påverka. Nyckeltalets jämförbarhet är dock begränsad eller obefintlig, eftersom det i nuläget saknas en nationell stan-

² Tex. det Nöjd-Kund-Index, enligt Statistiska centralbyråns modell, som man arbetar med i det nationella Jämförelseprojektet (se www.jamforelse.se) och som kan beräknas utifrån tre standardfrågor. Indexet kommer att ingå i SKLs Öppna jämförelser för äldreomsorgen 2008.

³ Sveriges Kommuner och Landsting 2007.

dard för brukarundersökningar inom äldreomsorgen. För detta nyckeltal måste man alltså nöja sig med jämförelser över tid, för den egna kommunen.

4. Övergripande brukar- och anhörigindex

Nyckeltalet har liksom det föregående en tydlig koppling till uppdraget, fokuserar något väsentligt, är lätt att förstå, det är möjligt att skilja bra från dåliga värden, det är relevant för alla nivåer i verksamheten, och det går att påverka. Därutöver får man med denna indikator viss jämförbarhet, om man använder de tre frågor för Nöjd-Kund-Index som föreslås i det nationella *Jämförelseprojektet*.

5. Antal fallskador som leder till slutenvård per 1 000 äldre

Nyckeltalet har en tydlig koppling till uppdraget, fokuserar något väsentligt, är lätt att förstå, det är möjligt att skilja bra från dåliga värden, det är relevant för alla nivåer i verksamheten, det går att påverka, och slutligen finns data för jämförelser på kommunnivå i Kommundatabasen och i SKL:s databas WebOr.

Individen i centrum (Processer)

Mot bakgrund av socialtjänstlagens krav på att ”frigöra och utveckla enskildas egna resurser och ge dem möjlighet till inflytande” formulerades det strategiska målet *Individen i centrum*. Målet är en förutsättning för att leva upp till åtagandet om ett *Tryggt och säkert äldre* i enlighet med de krav som ställs på verksamheten.

De framgångsfaktorer som identifierades var att ha inflytande över sin vardag, uppsökande verksamhet, god information och rättsäkerhet. Följande nyckeltal speglar dessa viktiga frågor:

Figur 5. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Individen i centrum.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Individen i centrum (Process)	Inflytande över sin vardag	1. Andel beviljade ärenden, med aktuell genomförandeplan, där brukaren varit delaktig i att utforma denna
	Uppsökande verksamhet	2. Andel personer som fick personligt besök genom uppsökande verksamhet
	God information	3. Informationsindex
	Rättsäkerhet	4. Utförd tid i relation till beviljad tid, hemtjänst 5. Genomsnittlig väntetid från ansökan till erbjuden plats på särskilt boende

Enligt uppdraget ska äldreomsorgen utföras med en individuell utgångspunkt. Detta kan bara förverkligas om varje individs behov registreras på ett systematiskt sätt i någon typ av brukaröverenskommelse, som dessutom hålls uppdaterad. Detta kan mätas t.ex. med

1. Andel beviljade ärenden, med aktuell genomförandeplan, där brukaren varit delaktig i att utforma denna (%)

som ingår i Socialstyrelsens *Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre*.⁴

För att kunna erbjuda jämlika levnadsvillkor är det särskilt viktigt att verksamheten kommer de svagaste till godo, vilket förutsätter en systematiskt uppsökande verksamhet. Kommunen kan exempelvis registrera

2. Andel personer som fick personligt besök genom uppsökande verksamhet(%), också det ett nyckeltal från Socialstyrelsens *Öppna jämförelser*.

För att den enskilde ska kunna beskriva sina behov behöver han/hon kunskap om sina rättigheter enligt lagen, och om de möjligheter kommunens äldreomsorg erbjuder. Om det är så eller inte kan uppskattas med det

3. Informationsindex

som utvecklats i det nationella *Jämförelseprojektet*. Information om indexet kan hittas på projektets hemsida, www.jamforelse.se.

Rättssäkerhet kräver att fattade beslut följs, vilket i hemtjänst respektive särskilt boende kan mätas som

4. Utförd tid i relation till beviljad tid, hemtjänst (%)

5. Genomsnittlig väntetid från ansökan till erbjuden plats på särskilt boende

Nyckeltalet 5 har tagits fram i *Jämförelseprojektet*, och fokuserar tjänstens tillgänglighet ur medborgarens/brukarens perspektiv.

Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)

Hälsa, ledarskap, nöjda medarbetare och kompetensutveckling identifierades som framgångsfaktorer för att uppnå målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.

⁴ Socialstyrelsen 2007.

Figur 6. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet Attraktiv arbetsgivare.

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)	Hälsa	1. Sjukfrånvaro
	Ledarskap	2. Ledarskapsindex
	Nöjda medarbetare	3. Medarbetarindex
	Kompetensutveckling	4. Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare

I figur 6 ges exempel på nyckeltal som speglar dessa framgångsfaktorer.

I arbetsgivaransvaret ingår att skapa en god fysisk och psykisk arbetsmiljö för de anställda, och att bidra till rehabiliteringen av långtidssjukskrivna. Ett bra mått på hur framgångsrik kommunen är i det arbetet är

1. Sjukfrånvaro (%)

Varken i den officiella statistiken eller i den statistik över sjukfrånvaro som SKL framställer finns jämförbara uppgifter på verksamhetsnivå för alla kommuner. Uppgiften kan istället hämtas från kommunens eget personalsystem.

All forskning om organisationers effektivitet, förmåga att väcka medarbetarnas engagemang och skapa trivsel, pekar ut ledarskapet som en central faktor. Ledarskapsutveckling är därför en viktig aktivitet, och för att prioritera och följa upp de insatser som görs måste mått för ledarskapets kvalitet tas fram, t.ex. i form av något slags

2. Ledarskapsindex

Ett ledarskapsindex kan bygga på resultat från kommunens medarbetarundersökningar. Även ett övergripande

3. Medarbetarindex

kan ge viktiga signaler till kommun- och verksamhetsledningen.

För att vara en attraktiv arbetsgivare och skapa förutsättningar för förbättringar i verksamheten är det också viktigt att erbjuda medarbetarna möjlighet till kompetensutveckling. Ett enkelt mått på kompetensutveckling är

4. Genomsnittlig antal dagars kompetensutveckling per medarbetare och år

Nyckeltalen ovan ger tillsammans en indikation på hur attraktiv kommunen är som arbetsgivare. Frisk, engagerad och nöjd personal under ett väl fungerande ledarskap är en förutsättning för en bra verksamhet. Jämförbara uppgifter för alla kommuner i riket finns inte för något av nyckeltalen, men alla kommuner torde ha möjlighet att ta fram interna mått för styrning och uppföljning.

Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)

Resurser kan mätas i pengar, och en viktig fråga är hur resurserna ska användas för att skapa bästa möjliga förutsättningar för goda resultat. En annan är om verksamheten kan finansieras också på lång sikt? Som framgångsfaktorer pekade

Figur 7. Förslag till nyckeltal för det strategiska målet
Långsiktigt goda förutsättningar

Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Nyckeltal
Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)	Tillgång till vård och omsorg utifrån behov	1. Andel personer i särskilda boenden* 2. Andel personer i ordinärt boende med hemtjänst och/eller kommunal hemsjukvård*
	Rätt resurser	3. Avvikelse från standardkostnad* 4. Kostnad per person i särskilt boende* 5. Kostnad per person i ordinärt boende med hemtjänst* 6. Andel med yrkesförberedande utbildning bland omvårdnadspersonal

*Jämförbara uppgifter finns för alla kommuner i riket, i den officiella statistiken.

vi på tillgång till vård och omsorg utifrån behov samt rätt resurser.

Målet *Långsiktigt goda förutsättningar* handlar om att verksamheten måste bedrivas effektivt och med rätt resurser, för att möjliggöra bra resultat på lång sikt.

1. Andelen som bor i särskilt boende (%)
2. Andel som får hemtjänst (%)

ska anpassas så att behovstäckning ges utan överdrivna kostnaderna. Även om det inte går att fastslå en optimal fördelning mellan omsorgsformerna, är det viktigt att förhålla sig och ta ställning till den fördelning kommunen har.

Eftersom standardkostnaden för äldreomsorgen är en uppskattning av ”förväntade kostnader”, utifrån kommunens struktur, ger

3. Avvikelse från standardkostnad

en vink om kostnadsläget för äldreomsorgen som helhet. Uppgiften återfinns exempelvis i SCB:s och SKL:s *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, och visar om kostnaderna i kommunen är höga eller låga i förhållande till de kostnader man skulle ha haft, med en för riket genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Nyckeltalet kräver viss förtrogenhet med hur den kommunala kostnadsutjämnningen fungerar, och enklare kostnadsmått är

4. Kostnad per person i särskilt boende

5. Kostnad per person i ordinärt boende med hemtjänst

som kan hämtas från den officiella statistiken.

Slutligen utgör

6. Andel med yrkesförberedande utbildning bland omvårdnadspersonal

som ingår i Socialstyrelsens *Öppna jämförelser*, ett mått på måluppfyllelse med avseende på kravet på personal med för uppgiften lämplig utbildning eller erfarenhet.

Sammanfattning

Nyckeltalen kopplade till *Tryggt och säkert åldrande* och *Individen i centrum* tar sin utgångspunkt i uppdraget enligt Socialtjänstlagen, och med ett tydligt fokus på frågor som är relevanta för brukaren. Nyckeltalen för *Attraktiv arbetsgivare* knyter an till ledarskapets viktiga roll för att utveckla den goda arbetsplatsen till slutmålet friska, engagerade och nöjda medarbetare. Nyckeltalen för *Långsiktigt goda förutsättningar* belyser kostnadskontrollen och måluppfyllelse med avseende på personalens utbildning.

När strategiska mål och nyckeltal för att stödja uppföljningen av måluppfyllelsen för vart och ett av dem har fastslagits har man skapat en struktur som kan användas i den centrala styrprocessen. Detta strukturbygge är ofta den enkla biten:

Den verkliga utmaningen ligger i att använda nyckeltalen till stöd för en analys som hjälper till att identifiera vad som behöver åtgärdas, och medger uppföljning av hur effektiva åtgärderna varit!

Figur 8. Exempel på strategiska mål och nyckeltal för äldreomsorg.

DIMENSION VERKSAMHET	
Tryggt och säkert åldrande (Resultat)	Individen i centrum (Process)
<ul style="list-style-type: none">• Andel som känner sig trygga och säkra• Andel med möjlighet till ett självständigt boende• Andel som upplever del i en social gemenskap• Övergripande brukar- och anhörigindex• Antal fallskador som leder till slutenvård per 1 000 äldre	<ul style="list-style-type: none">• Andel beviljade ärenden, med aktuell genomförandeplan, där brukaren varit delaktig i att utforma denna,• Andel personer som fick personligt besök genom uppsökande verksamhet• Informationsindex• Utförd tid i relation till beviljad tid, hemtjänst• Genomsnittlig väntetid från ansökan till erbjuden plats på särskilt boende
DIMENSION RESURSER	
Attraktiv arbetsgivare (Medarbetare)	Långsiktigt goda förutsättningar (Ekonomi)
<ul style="list-style-type: none">• Sjukfrånvaro• Ledarskapsindex• Medarbetarindex• Genomsnittligt antal dagars kompetensutveckling per medarbetare	<ul style="list-style-type: none">• Andel personer i särskilda boenden• Andel personer i ordinärt boende med hemtjänst och/eller kommunal hemsjukvård• Avvikelse från standardkostnad• Kostnad per person i särskilt boende• Kostnad per person i ordinärt boende med hemtjänst• Andel med yrkesförberedande utbildning bland omvårdnadspersonal

Att tillämpa strukturen

LÄGE, MÅL OCH PROGNOIS

I skriften *Nyckeltal och mått i styrprocessen* finns exempel på hur beskrivningen av nuläget kan struktureras och illustreras för att kommuniceras på ett tydligt sätt.

Med hjälp av nyckeltalen görs en beskrivning av nuläget, som jämförs med målnivån. Målen är uttryck för en ambitionsnivå som bedöms vara realistisk, men ändå utmanande, för den kommande perioden. Under året kan även prognosvärden användas för avstämning mot målvärden.

Figur 9: Exempel på lägesangivelse, målvärden, utfall och prognos för några nyckeltal kopplade till målet Tryggt och säkert åldrande.

Läge för det strategiska målet Tryggt och säkert åldrande	Nyckeltal	mål	utfall	utfall föregående år	utfall jämförelse-kommuner
OK	Andel som känner sig trygga och säkra	80	75	75	75
	Andel som upplever del i en social gemenskap	70	68	67	60
	Andel med möjlighet till ett självständigt boende	75	72	74	65
	Övergripande brukar- och anhörigindex	75	63	66	80
	Antal fallskador som leder till slutenvård, per 1 000 äldre	65	62	68	71

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* diskuteras vikten av att ha tydliga och väl förankrade kriterier för lägesangivelse. I Figur 9 tydliggörs läget för det strategiska målet *Tryggt och säkert åldrande* med OK/gult, för resultat som sammantaget är i nivå med målen och som är styrka med redovisade nyckeltal. Det är viktigt att tänka på att lägesbedömningen för ett strategiskt mål bör redovisas på målnivå och inte för enskilda nyckeltal, för att undvika att dessa får alltför stor vikt. Nyckeltalens roll är att *stödja* en kvalitativ bedömning, de kan aldrig utgöra det enda underlaget för en bedömning av måluppfyllelse. Dessutom ska diskussionen handla om helheten inom området, och inte om detaljerna! Med utfall för andra kommuner som jämförelse ges goda möjligheter att förhålla sig till de egna resultaten.

ANALYS OCH ÅTGÄRDER

Med lägesbeskrivning och målsättning som utgångspunkt analyseras vad som behöver åtgärdas för att målen ska nås. Här ges exempel på hur analys och åtgärder för att förbättra resultaten vad gäller *Tryggt och säkert åldrande* samt *Längsiktig goda förutsättningar* skulle kunna formuleras.

Analys och åtgärder för att skapa Tryggt och säkert åldrande

Kommunen har under flera år genomfört en rad åtgärder för att förbättra utfallet för brukarindexet för äldreomsorgen. Det har bland annat handlat om förbättrad information och översyn av scheman för att förbättra kontinuiteten. Men detta har inte fått någon synbar effekt. Därför har brukarundersökningens resultat analyserats ytterligare med hjälp av fokusgrupper. Då har ett antal sannolika förklaringar till den minskande nöjdheten hos brukarna kunnat ringas in:

- På grund av ökad korttidsfrånvaro har andelen planerade insatser som genomförs vid avtalad tid minskat.
- Den äldre kontaktas sent eller inte alls med besked om förändringar.
- Den äldre känner inte alltid till vem han/hon kan kontakta för att få besked.
- När den äldre ringer till äldreomsorgen möts han/hon av en nummervalsmeny, vilket är särskilt problematiskt för äldre med bristande kunskaper i svenska.

Baserat på analysen kommer följande åtgärder att genomföras:

- Orsakerna till den ökade korttidsfrånvaron analyseras. Vid kommande delårsbokslut presenteras rekommendationer till förändringar.
- Rutinerna för att säkerställa att den äldre i god tid informeras om eventuella förändringar ses över. Genom stickprov undersöks andelen som får informa-

tion om eventuella förändringar minst 24 timmar i förväg. För att sätta ökat tryck på frågan redovisas resultaten av stickproven i varje delårsbokslut/månadsrapport under året, istället för endast en gång om året.

- Ny informationsbroschyr utarbetas och distribueras till de äldre. Även informationen på hemsidan ses över.
- För att vara säker på att den äldre får ett personligt svar när han/hon ringer diskuteras andra lösningar med kommunens växel.

Analys och åtgärder för förbättring inom Långsiktigt goda förutsättningar Kommunens kostnader för äldreomsorgen ligger sex procent över standardkostnaden och för tredje året i rad har verksamheten inte hållit sin budget. Efter en fördjupad analys kommer man fram till att:

- Andelen som bor i särskilt boende har ökat de senaste tre åren.
- Den ökade avvikelsen från standardkostnaden till stor del förklaras av allt mindre tid med de äldre i förhållande till arbetad tid.

Följande åtgärder kommer att vidtas för att hantera problemen:

- En analys av orsakerna till att andelen i särskilt boende ökat, med förslag till rekommendationer, presenteras vid första delårsbokslutet.
- Rutinerna för schemaläggning förbättras.
- IT-stöd för schemaläggning, tidrapportering och uppföljning införs. En positiv ekonomisk nettoeffekt beräknas komma sex månader efter att IT-stödet börjat användas.

RESURSFÖRDELNING

I förarbetena till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning betonas att det ska finnas ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. En del av de åtgärder som planeras för att uppnå målen kommer att påverka den ekonomiska ramen. I samband med resursfördelningen är det viktigt att tydliggöra vilka ekonomiska effekter de planerade åtgärderna kommer att få, och vilka brister i verksamhet eller resursanvändning de avser åtgärda.

Åtgärder mot korttidsfrånvaron kanske inte har någon ekonomisk effekt, medan införandet av ett IT-stöd för schemaläggning kostar pengar. Samtidigt kan en del åtgärder innebära effektivisering så att kostnaderna på längre sikt minskar. I ett budgetdokument kan en sammanställning av budgeteffekter av åtgärder göras exempelvis så här:

Figur 10. Sammanställning av åtgärder och bedömd ekonomisk effekt.

Åtgärder	Ekonomisk effekt mkr
Mål: Tryggt och säkert åldrande (resultat)	OK
1. Översyn av rutiner för att meddela om förändring	0
2. Broschyr och utvecklad hemsida	1
3. Samordning av växel	-3
Mål: Attraktiv arbetsgivare (medarbetare)	Har brister
4. Analys och rekommendationer korttidsfrånvaro	0
5. Bättre rutiner för schemaläggning	-20
6. IT-stöd	5
Summa:	-17

För god transparens är det viktigt att redovisa effekterna av pris- och volymförändringar för sig och åtgärder för sig:

Figur 11. Exempel på enkel resursberäkning för äldreomsorgen.

Läge verksamhet	Läge resurser	Ekonomisk ram föregående period (mkr)	Pris-kompensation	Volym-kompensation	Ekonomisk effekt av redovisade åtgärder	Förslag till beslut	Förändring (%)
OK	Har brister	500	5	- 20	- 17	468	- 6,4

I *Nyckeltal och mått i styrprocessen* utvecklas denna resursfördelningsmodell vidare. Det innovativa i figur 11 ligger inte huvudsakligen i uppdelningen av ramförändring mellan åren i pris-, volym- och åtgärds-komponenter, utan i den direkta kopplingen till en lägesbedömning med avseende på både verksamhetsresultat och ekonomi.

RESULTAT OCH LÄRANDE

I bokslutet redovisas resultatet av vad som åstadkommits under föregående period. Då används nyckeltalen som grund för uppföljning, analys och lärande. Nådde vi våra mål? Hur står vi oss i jämförelse med andra? Beror resultatet på vad vi faktiskt gjort eller på andra händelser, internt eller externt? Har åtgärderna haft effekt? Har vi använt rätt nyckeltal?

Med de tidigare exemplen på åtgärder som utgångspunkt skulle resultatredovisningen och lärandet kunna beskrivas så här:

Mål: Tryggt och säkert åldrande (resultat)

1. Översyn av rutiner för att meddela om förändring

NYA RUTINER ÄR UTVECKLADE. Svårigheten att omsätta rutinerna i praktiken underskattades dock. Framför allt involverades medarbetarna inte tillräckligt i arbetet med att utveckla de nya rutinerna. De fick inte heller lämplig utbildning. Detta har kraftigt försenat genomförandet av projektet. Nu har vi startat om och bedömer att vi har goda möjligheter att komma dit vi vill.

2. Broschyr och utvecklad hemsida

PROJEKTET ÄR SLUTFÖRT. Vi bedömer dock inte att detta har påverkat resultatutvecklingen i positiv riktning. Vi kan konstatera att tryckt och digital information måste kompletteras med ett personligt samtal. Vi har även dragit slutsatsen att all information måste finnas tillgänglig på betydligt fler språk än svenska, vilket kommer att tas fram under det kommande halvåret. Frivillig- och intresseorganisationerna i kommunen har tagit på sig att informera och svara på frågor inom området.

3. Samordning av växelfunktion

PROJEKTET ÄR SLUTFÖRT. Nio av tio samtal besvaras nu av en person (tre av tio innan projektet). De ekonomiska vinsterna av bättre samordning med kommunens växel blev 25 procent högre än planerat. Efter kontrollsamtal med slumpmässigt utvalda äldre är vi säkra på att denna satsning har haft en positiv inverkan på resultatet. Detta understöds av att informationsindex i den senaste mätningen har ökat med åtta procentenheter.

Mål: Attraktiv arbetsgivare (medarbetare)

4. Analys och rekommendationer avseende korttidsfrånvaro

UPPFÖLJNING PÅGÅR. Efter en första analys bedömde vi att den ökade korttidsfrånvaron sannolikt förklarades av återkommande influensaepidemier som inte krävde några särskilda åtgärder. Denna analys visade sig vara felaktig. Korttidsfrånvaron har fortsatt öka samtidigt som personalomsättningen stigit. Externa

specialister har identifierat tänkbara orsaker och utarbetat förslag till rekommendationer. Situationen förklaras av ett otydligt ledarskap i kombination med att vi inte tillräckligt har följt upp varför vissa anställda har en särskilt hög korttidsfrånvaro. I december påbörjade vi ett ledarutvecklingsprogram som kommer att löpa under hela det kommande året. I oktober infördes nya rutiner för uppföljning av korttidsfrånvaron och redan i december kunde en ny trend åt det bättre hållet skönjas.

5 och 6. Förstärkt satsning för schemaläggning med tillhörande IT-stöd

FRAMGÅNGSRIK FÖRÄNDRING. Under det gångna året har den genomsnittliga brukartiden ökat med 15 procentenheter. Nya rutiner för schemaläggning är införda och det nya IT-stödet togs i drift två veckor tidigare än planerat. Medarbetarna är mycket nöjda med att ha större möjligheter att påverka sin egen arbetstid. Ätgärden har starkt bidragit till att kostnaderna för äldreomsorgen numera ligger i nivå med jämförelsekommunernas.

Ett systematiskt lärande

En tydlig redovisning av analys och resultat medger ett systematiskt lärande om både verksamhet och styrprocess. Det ger också förutsättningar för att kunna anpassa styrprocess och strategi till ändrade förutsättningar eller brister i föregående års arbete. Det är därför angeläget att årligen se över val av prioriterade områden, strategiska mål och nyckeltal. Det görs med utgångspunkt från årsbokslutet och med stöd av bokslutsberedningen.

Följande frågor kan användas som stöd under bokslutsberedning/revidering:

Gångna året

- Inträffade viktiga händelser som inte rymdes inom de prioriterade områdena?
- Gav strategin avsedd effekt?
- Lämnade nyckeltalen nödvändigt stöd löpande under året samt för bedömning av slutlig målpuppfyllelse?

Kommande år

- Förväntas något avgörande ske i vår omvärld de kommande 3–5 åren som ligger utanför våra prioriterade områden?
- Klarar vår strategi av att hantera utvecklingen de kommande 3–5 åren?

Sammanfattande kommentarer

Vår ambition har varit att visa på hur nyckeltal kan användas som en integrerad del i den kommunala styrprocessen. En nyckeltalsuppsättning av det slag som skisserats här kan vara en utgångspunkt för ett systematiskt förbättringsarbete, genom att fylla funktionen som signal- och mätsystem. Utvecklingen för de olika nyckeltalen kan visa på att något håller på att hända, men säger sällan något om vad det är. För att ta reda på orsakerna bakom förändringarna krävs en mer djuplodande analys. Även där kan man ofta finna stöd i nyckeltal, men framför allt krävs att människor med kunskaper om verksamheten involveras. En vanlig erfarenhet är att verksamhetskunniga ofta ser det som en befrielse att få redogöra för och analysera resultatet av sitt arbete, det som får dem att gå till jobbet varje dag, och inte bara vad det kostar. Först när man kommit så långt har man börjat förverkligat intentionerna bakom reglerna om god ekonomisk hushållning.

Avslutningsvis vill vi peka på hur oerhört viktigt det är att strategiska mål och nyckeltal används i styrprocessens centrala dokument: budget, delårsbokslut och årsredovisning. Dels är det ett lagstadgat krav att presentera mål och målnuppfyllelse för de kommunala verksamheterna. Dels är det så att om arbetet med nyckeltal utförs vid sidan om dessa dokument är det stor risk att det kommer att få begränsade effekter på verksamheten. *Nyckeltal och mått i styrprocessen* är inte för inte titeln på den första och grundläggande delen i denna skriftserie!



För den vetgirige

Går det att styra med en vision? Erfarenheter från kommuner och landsting, Sveriges kommuner och Landsting 2006.

Inspiration för kvalitetsundersökningar inom äldreomsorgen, och standardiserade frågor för en helhetsbedömning av brukarnöjdheten, kan hittas på det nationella Jämförelseprojektets webbplats www.jamforelse.se.

Öppna jämförelser inom vården och omsorgen om äldre. Verksamhetens kvalitet, Socialstyrelsen 2007

Öppna jämförelser 2007. Äldreomsorg, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

Aktuellt på äldreområdet 2007, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.

Datakällor:

I RKAs databas www.kommundatabas.se hittas jämförbara nyckeltal för Sveriges samtliga kommuner för bl.a. äldreomsorgen, i ett användarvänligt gränssnitt.

På www.socialstyrelsen.se/statistik återfinns all officiell statistik om äldreomsorgen.

På www.webor.se publicerar Sveriges Kommuner och Landsting bl.a. data från *Vad kostar verksamheten i din kommun?* och *Öppna jämförelser för äldreomsorgen*.

RKA är en ideell förening bildad av staten och SKL i samarbete, och har som uppgift att:

- förvalta och utveckla Kommundatabasen
- främja jämförelser mellan kommuner och landsting
- främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden.

Mer information om föreningen återfinns på www.rka.nu.

Föreningen tillhandahåller nyckeltal för kommuner och landsting på www.kommundatabas.se.



Rådet för främjande
av kommunala analyser

www.rka.nu