

Framgångsfaktorer i kommuner och landsting – en översikt



Förord

Politikens traditionella uttrycksmedel har varit fördelning av resurser. När ett problem i samhället eller i en av offentlig sektors verksamheter uppdagats, demonstreras politisk handlingskraft av tilldelning – eller indragning – av resurser. Den ganska banala insikten att inte alla problem kan lösas med omfördelning av resurser måste ha funnits länge, men det var först efter kommandelegationens arbete i början av 2000-talet som insikten fick genomslag i lagstiftningen. *Resursfördelning* och *resurshushållning* är båda viktiga medel för politiken att använda sig av, och sedan 2005 står det därför i kommunallagen att kommuner och landsting är *skyldiga* att formulera mål och riktlinjer för verksamheten, och att redogöra för om hushållningen är god.

Centralbyråkratin har försökt stödja uppföljningen av resursanvändning och måluppfyllelse exempelvis genom att ta fram och tillgängliggöra indikatorer för kvalitet och resultat i kommuners och landstings verksamheter, och publicera dem i offentliga databaser som RKA:s Kommundatabas (www.kommundatabas.se). Lokalt har arbetet varit minst lika omfattande, och som en följd därav är det fler och fler kommuner och landsting som tar fram och redovisar måluppfyllelse och kvalitet för centrala verksamheter på ett tydligt sätt.

I detta intensiva arbete med att utveckla nya metoder för att mäta och jämföra kvalitet och resultat tycks det saknas något mycket viktigt. När vi ställer de resultatindikatorer som nu har börjat bli tillgängliga mot resurser, så finner vi aldrig några tydliga samband. Sannolikt beror detta till en del på att vi inte mäter resurser och resultat tillräckligt träffsäkert, men det finns också en annan faktor som är värd att utforska. Ska vi få en tydligare koppling, och kunna etablera kunskap om hur man bäst omsätter resurser i resultat, så måste vi börja titta på

Resurshushållning

Allt annat lika är det helt enkelt inte rimligt att det skulle saknas samband mellan resurser och resultat. Men allt annat *är* inte lika; man hushållar med resurser på olika sätt i olika organisationer. Och *det*, vad som är nyckeln till en framgångsrik hushållning, försöker vi ge ett svar på med denna översikt.

Rapporten är författad av Ingegerd Berggren på uppdrag av RKA. Cecilia Utterström har språkgranskat texten.

Stockholm, april 2010

Anders Norrlid

Rådet för främjande av kommunala analyser

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord | 2 |
| 1. Faktorer som bidrar till framgång i kommuner och landsting – en sammanfattning | 4 |
| 2. Framgångsfaktorer för organisationen som helhet..... | 5 |
| 2.1 Kommundeleagationens redovisning | 5 |
| 2.2 Att hålla balansen | 6 |
| 2.3 Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning?..... | 7 |
| 2.4 Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar | 7 |
| 2.5 Strategier för kommunal hushållning | 7 |
| 3. Utbildningsområdet | 9 |
| 3.1 Framgångsfaktorer för grundskolan | 9 |
| 3.2 Skolverkets lägesbedömning 2007 | 9 |
| 3.3 Skapa lärande miljöer som passar alla elever..... | 10 |
| 3.4 Faktorer som påverkar elevernas skolframgång..... | 11 |
| 4. Socialtjänstområdena..... | 12 |
| 4.1 Faktorer som bidrar till effektivisering av socialtjänsten..... | 12 |
| 4.2 Kostnadsskillnader i äldreomsorgen | 12 |
| 4.3 Framgångsfaktorer för effektivisering genom samverkan | 13 |
| 5. Strategier och framgångsfaktorer i hälso- och sjukvårdssystemet | 14 |
| 5.1 Att förbättra effektiviteten i landstingen..... | 14 |
| 5.2 Att analysera hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet..... | 16 |
| Litteratur | 18 |
| BILAGA: Sammanfattande tablå..... | 19 |

1. Faktorer som bidrar till framgång i kommuner och landsting – en sammanfattning

Den grundläggande frågeställningen i denna rapport är:

Vilka framgångsfaktorer diskuteras och anses väsentliga för att en kommun eller ett landsting ska bli och förbli framgångsrik?

För att besvara frågan har ett antal skrifter och rapporter gått igenom, och deras svar sammanfattas i tabellen nedan. Vad som menas med en framgångsrik kommun eller ett framgångsrikt landsting varierar naturligtvis mellan de olika studierna, men oavsett om perspektivet är övergripande ekonomiskt eller fokuserar en viss verksamhets resultat, så är det ett begränsat antal framgångsfaktorer som går igen. Terminologin i de olika studierna har naturligtvis varierat; termen *framgångsfaktor* är vår och används för att beteckna de faktorer, åtgärder etc. som har visat sig bidra till organisationens framgång, enligt respektive studie.

Ingen enskild faktor kan i sig framhållas som mest betydelsefull, utan det är oftast blandningen av och samverkan mellan de olika faktorerna som skapar en framgångsrik organisation.

Förekomst av framgångsfaktorer i citerade studier

| <i>Framgångsfaktor</i> | Ledning och styrning | | | Personal | Struktur och arbetsätt | |
|---------------------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------|-----------------|-------------------------------|--------------|
| | Mål och riktlinjer | Uppföljning och analys | Ledarskap | | Arbetsätt | Organisation |
| <i>Studiens inriktning</i> | | | | | | |
| Kommun/landsting, helhet | x | x | x | x | x | x |
| Kommun, Socialtjänst | x | x | x | x | x | |
| Kommun, Utbildning | x | x | x | | x | |
| Landsting, Hälso- och sjukvård | x | x | x | x | x | x |
| Samverkande verksamheter, myndigheter | x | x | x | x | x | x |

Studierna redovisas var för sig i avsnitt 2-5, och i bilaga redovisas en tabell med utskrivna framgångsfaktorer.

Vår tradition är att verksamhet följs upp sektorsvis. När det gäller framgångsfaktorer i kommuner och landsting tycks behovet av en sektorsanpassad uppföljning vara begränsat; de flesta studier lyfter fram ledning och styrning och personal som centrala.¹ Och ledning, styrning och personalens förhållningssätt och villkor måste kunna följas upp på samma eller liknande sätt, oavsett verksamhet. Med mätetal för framgångsfaktorer kommer förutsättningarna för att etablera samband mellan resurser och resultat, och att identifiera organisationers fundamentala brister och styrkor, sannolikt att förbättras betydligt. Först då finns det förutsättningar för att skapa resultat med nyckeltal!

¹ Även arbetsätt och organisation går igen, men är till sin natur mer sektorsspecifik än ledarskap och personal.

2. Framgångsfaktorer för organisationen som helhet

2.1 Kommundelegationens redovisning

I slutbetänkandet av Utredningen om uppföljning av Kommundelegationens ärenden² redovisas olika faktorer som bidrar till ett framgångsrikt kommunalt arbete för att vända en negativ ekonomisk utveckling till en ekonomi i balans. Diskussioner vid konferenser om goda exempel, delegationens iakttagelser vid uppföljning och enskilda träffar med kommuner och landsting och forskningsresultat från Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet ligger till grund för framgångsfaktorerna nedan.

Konferenser kring goda exempel

Kommundelegationens rapport redovisar framgångsfaktorer som har förts fram vid fem konferenser med företrädare för sådana kommuner och landsting som har vänt den ekonomiska situationen i sin kommun eller sitt landsting.

- Insikt (att kommunen/landstinget inser att det finns problem och kan göra något åt dem själv)
- Information (öppenhet och kontinuerlig information)
- Politiskt ledarskap och samförstånd
- Ledarskap i organisationen (alla drar åt samma håll, för ut samma budskap i organisationen)
- Tydliga ekonomiska spelregler
- Fokus på uppföljning
- Uthållighet

Kommundelegationens iakttagelser och uppföljning

Genom den dialog som kommundelagationen förde med de aktuella kommunerna och landstingen gjorde delegationen vissa iakttagelser av vad som tycktes vara betydelsefullt för ett framgångsrikt förändringsarbete. Av avgörande betydelse var *ledarskapet*, både det politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen. Vidare var ett *samarbete mellan kommuner* inom vissa verksamhetsområden en viktig faktor, särskilt i mindre kommuner. *Professionalitet och flexibilitet i främst personalpolitiken* och satsning på kompetensutveckling och rörlighet framhålls som viktiga faktorer vid hanteringen av ett minskat personalbehov.

I samband med den slutliga utbetalningen från anslaget "Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting" år 2002 fick tio kommuner och landsting ange vilka faktorer de själva ansåg hade lett fram till ett framgångsrikt förändringsarbete. Följande faktorer hade angivits i flera ansökningar om bidrag:

- Politisk enighet
- Överenskommelse med tydliga mål
- Kontinuerlig uppföljning och analys av ekonomi och åtgärder
- Information
- Budgetdisciplin

Kommundelegationen inhämtade även synpunkter från alla kommuner och landsting som hade haft ett avtal med staten om deras syn på sitt förändringsarbete. Kommunerna och

² Efter *Kommundelegationen – hur gick det*. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av Kommundelegationens ärenden. SOU 2003:68. Stockholm 2003.

landstingen fick rangordna de faktorer som hade spelat störst roll i arbetet med att få balans i ekonomin. Den politiska ledningen, politisk samsyn, beslutsprocessen, information och förankring hamnade högst hos de flesta. En kommun angav ökade intäkter som den faktor som hade spelat störst roll medan en annan framhöll att revisorerna var viktiga vid arbetet med att utforma nya rutiner, visioner och mål.

Förvaltningshögskolans forskningsarbete om framgångsfaktorer

Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet har på uppdrag av delegationen gjort ett forskningsarbete³ för att belysa framgångsfaktorer för förändring av ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting. Av delegationens referat framgår att ekonomisk sanering (vilket var fallet vid delegationens arbete) underlättas av undantagstillstånd. En viktig förutsättning för att saneringen av ekonomin skulle lyckas var att kommunerna och landstingen insåg att de inte kunde ändra statens agerande utan att de måste anpassa sig till de förutsättningar och villkor som gällde för att beviljas ekonomiskt stöd. Den ekonomiska balansen var ett prioriterat mål, och mindre hänsyn togs till de verksamhetsmässiga konsekvenserna än tidigare. Framgångsfaktorer för ett sådant förändringsarbete omfattar:

- *Stor politisk acceptans* för nödvändiga förändringar.
- *Centralisering av verksamheten* vilket medförde både att antalet nämnder minskade och att ett fåtal personer i ledande ställning fick ett större inflytande.
- *Handlingskraft* vilket underlättades genom centralisering, starkt ledarskap och ökat politiskt samförstånd.

Delegationen pekar också på resultat som betonar ledningens betydelse i en studie från 2001 vid Förvaltningshögskolan⁴, i vilken det visade sig att kommuner med en stark ekonomi i högre grad har politiker som både har en bra förmåga att leda sin förvaltning och är benägna att uttrycka missnöje med underskott i ekonomin. De starka kommunerna har också ett bättre samarbete såväl inom som mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämndpolitiker.

2.2 Att hålla balansen

ESO diskuterar i en rapport⁵ vilken betydelse politiska och institutionella faktorer har för en kommuns ekonomiska agerande. Författarna visar att kommuner och landsting *har* ett eget handlingsutrymme för att styra sin ekonomiska utveckling förutom i fråga om externa faktorer som befolkningsförändringar, åldersstruktur, täthet, skattebasens storlek, konjunktur och regler som sätter gränser.

Kommunalpolitiken påverkar kommunernas ekonomi. Bland annat blir det ekonomiska handlingsutrymmet större när skuldsättningen är högre – man talar om skuldsättningspolitik vilket ofta uppkommer i valår där den tillträdande makten efter ett maktskifte sätts i en situation som är beroende av den tidigare hanteringen av skulder. På sikt är det en belastning för den kommunala ekonomin med en alltför hög skuldsättning.

Författarna finner också att kommunfullmäktiges storlek är betydelsefull. I praktiken visade det sig (efter en genomgång av SCB:s Kommunernas finanser under ett antal år) att ett större

³ Resultaten redovisades i en rapport av Björn Brorström och Sven Siverbo i september 2002. Delegationen refererar till delar av denna rapport.

⁴ Brorström Björn, Siverbo Sven, *De fattiga och rika*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. 2001.

⁵ Petterson-Lidbom Per, Wiklund Fredrik, *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Ds 2002:18.

kommunfullmäktige minskar kommunens utgifter, vilket är tvärtemot vad tidigare teoretiska studier har indikerat.

2.3 Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning?

Organisationen Arena för tillväxt har genomfört en komparativ studie av åtta kommuner med olika befolkningsutveckling och ekonomi⁶: kommuner med en ökande respektive minskande befolkning kombinerat med en negativ respektive god ekonomisk utveckling (dvs. fyra grupper med två kommuner i varje). De framgångsfaktorer som Arena för tillväxt redovisar för en god ekonomi trots befolkningsförändringar är:

- Målmedveten och konsekvent ekonomi- och verksamhetsplanering
- Ett tydligt politiskt ledarskap och en professionell förvaltning
- Ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser
- Identifikation av problem som sina egna och hanterbara
- Professionalitet gällande konkurrensutsättning, alternativa driftformer och upphandling
- Samverkan mellan kommuner inom olika verksamheter

2.4 Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar

Kommunforskning i Västsverige rapporterar från en enkätstudie från 2007 riktad till kommunernas ekonomichefer.⁷ Syftet med studien var att få en bild av hur redovisning och styrning hanteras i kommunerna för att de skulle kunna ha en ekonomi i balans under sämre tider. De tre viktigaste åtgärderna för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning ansågs vara produktivitetssökningar, neddragningar eller minskat serviceutbud och förbättrade ekonomistyrningsprinciper. Jämfört med tidigare år gavs ekonomin en större betydelse och det tre åtgärderna ovan var nu ungefär lika viktiga. Enligt ekonomicheferna har vikten av ekonomistyrningsprinciper liksom av ekonomisk information och ekonomiutbildning av personal ökat i betydelse.

2.5 Strategier för kommunal hushållning

Mot bakgrund av enkäter och intervjuer som har gjorts av Rådet för Kommunalekonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) diskuteras i *Strategier för kommunal hushållning*⁸ vilka faktorer som främst bidrar till en god hushållningsstrategi i en kommun. De kommuner som ingick i studien hade valts ur en tidigare RKA-analys som grupperade kommunerna efter deras resultatutveckling under perioden 1998–2005.⁹ En enkät gjordes för att ge en övergripande bild av hur den kommunala välfärdsproduktionens omfattning och kvalitet påverkas av kommunens ekonomi. Enkäten var också ett stöd i urvalet av kommuner för en mer djupgående analys.

⁶ Arena för tillväxt. *Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning?* Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, FöreningsSparbanken Rapport nr 2 -01.

⁷ Donatella Pierre, Johansson Tobias (red.), *Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar*. RoS-rapport 2007 (3). Kommunforskning i Västsverige. 2007.

⁸ Hellström M., Knutsson H., Ramberg U., *Strategier för kommunal hushållning*. Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA. 2009.

⁹ Norrlid A., Ehnborg G., *Resultaträkningens påverkbara komponenter – ett verktyg baserat på officiell statistik om kommuner*. Rådet för främjande av kommunala analyser. 2007.

I analysen av framgångsfaktorer för god ekonomisk hushållning avser KEFU med begreppet en god hushållningsstrategi att åtgärder spänner över alla verksamheter, riktar sig till organisationen och dess uppdrag och hur den arbetar med att utföra uppdraget. En god hushållningsstrategi blir allas uppgift och en integrerad del av kommunens vardag. KEFU finner också att en balanserad strategi, som omfattar hela organisationen, är mer gynnsam ur ett hushållningsperspektiv än en obalanserad.

KEFU framhåller att ett framgångsrikt kommunalt hushållningsarbete grundas på att anställda *har ett gemensamt och medvetet förhållningssätt till tillgängliga resurser och hur de skall konsumeras för att realisera uppsatta mål* (sid 20) och tar upp sju viktiga aspekter för att framgångsrikt skapa en god hushållningsstrategi.

1. Skapa en gemensam syn på hushållningens utmaningar (politisk ledning och tjänstemän gör gemensam sak i arbetet med resultatutvecklingen, backas upp av ett väl fungerande styrsystem, mellanchefer har en viktig roll)
2. Stärk den röda tråden mellan operativa och strategiska beslut (väl fungerande ledningsfunktioner, tydlig rollfördelning, kommunens gemensamma intressen sätts före den enskilda förvaltningen)
3. Diskutera kopplingen mellan kvalitet och kostnad (beskrivning av aktiviteter och prestationer, relatera kostnader till kvalitetsaspekter, lyhörd för medborgarnas önskemål/förväntningar)
4. Ladda åtgärderna med symboliskt positiva värden (betydelsen av att vidmakthålla energi och tålamod, åtgärder som stärker motivationen hos anställda, komma ihåg "hur det var förut")
5. Agera proaktivt (fånga framtida behov genom omvärldsanalyser och prognoser, följa med i utvecklingsarbete, finna och tillämpa nya smarta metoder)
6. Skapa en anda av delaktighet och engagemang (öppenhet, förtroende och delaktighet, undvika skvallor och gissningar, information direkt vid resultatpåverkande beslut)
7. Anpassa för uppdragets realisering (långtgående decentralisering av ekonomiskt ansvar tydliggör resursåtergången, strukturerad och detaljerad uppföljning)

3. Utbildningsområdet

3.1 Framgångsfaktorer för grundskolan

Mot bakgrund av de resultat för samtliga kommuner som redovisas i SKL:s Öppna jämförelser för skolan har SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) i projektet Framgångsrika skolkommuner¹⁰ gått vidare för att se vilka faktorer som kännetecknar en framgångsrik skolkommun. Sammanlagt valdes 16 kommuner, antingen för att de hade goda resultat eller för att de hade förbättrat sina resultat från år 2000. Tonvikten ligger på faktorer på kommunövergripande nivå, dvs. i ledningen och styrningen av skolan. Resultaten grundar sig på djupintervjuer med den politiska ledningen i utbildningsnämnden/motsvarande och med andra nyckelpersoner i förvaltningen samt med rektorer för grundskolan. SKL har därefter listat åtta framgångsfaktorer som diskuteras vidare i rapporten. Dessa framgångsfaktorer är:

- Leda rätt, tydligt ledarskap på olika nivåer, såväl från politiker, förvaltning som rektorer
- Lyfta fram kompetenta lärare, skapa karriärtjänster, utmärkelser och stipendier, lön i förhållande till resultat
- Höga förväntningar på elever oavsett förutsättningar, alla kan lyckas, och höga förväntningar på organisationen
- Systematisk uppföljning och återkoppling, utvärdering och konsekvenser, god uppfattning om varje barn
- Fungerande relationer, aktivt värdegrundarbete, gemensamt förhållningssätt mellan föräldrar – personal - elever
- Tydlig ansvarsfördelning, t.ex. skriftliga överenskommelser med förvaltning och rektorer
- Fånga upp barn och elever i behov av särskilt stöd, rutiner och strukturer för stöd och hjälp i olika situationer, tillgång till kompetent elevhälsa, inkluderande synsätt
- Samsyn om mål och inriktning för verksamheten, politisk enighet och samsyn mellan tjänstemän och rektorer – alla ska sträva åt samma håll

3.2 Skolverkets lägesbedömning 2007

Skolverket redovisar varje år till regeringen en samlad bedömning av utvecklingen inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. I uppdraget ingår att uppmärksamma och föreslå åtgärder inom områden där förbättringar behöver göras på både nationell och lokal nivå. I sin lägesrapport 2007¹¹ redovisar Skolverket en fördjupad analys av frågor som är särskilt angelägna mot bakgrund av den uppföljning och de utvärderingar som verket tidigare har genomfört. Redovisningen har också inriktats mot att identifiera de faktorer för skolor och huvudmän som bidrar till en framgångsrik verksamhet inom förskola och skola. I stort är det samma framgångsfaktorer som framhålls för varje skolform:

- Uppföljning och utvärdering av elevernas resultat för att anpassa undervisningen
- Uppföljning och utvärdering av verksamheten för utveckling av skolan
- Lärarnas pedagogiska kompetens
- Lärarnas kompetens i undervisande ämnen
- Lämplig (efter behov) gruppstorlek och personaltäthet

¹⁰ *Konsten att nå resultat – erfarenhet från framgångsrika skolkommuner*. Analys. Öppna jämförelser. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

¹¹ *Skolverkets lägesbedömning 2007. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*. Rapport 303. Skolverket. 2007.

- Tydlig reglering av en lugn och trygg studiemiljö
- Beredskap för förändring av läroplan och kursplaner
- Uppföljning och kontroll av bedömning och betygssättning
- Rektor/pedagogisk ledare tydliggör skolans mål, kommunicerar dessa och ordnar uppslutning kring dem bland medarbetare

Forskning om framgångsfaktorer i den svenska grundskolan

I Skolverkets lägesrapport finns en kort sammanfattning av den kunskap som idag finns om framgångsrika skolor i följande lista över de identifierade faktorerna. Skolverkets framställning bygger på ett underlag som har utarbetats av Lennart Grosin och Trevor Dolan, Pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet (se Grosin, Dolan 2007. *Forskning om framgångsfaktorer i den svenska grundskolan*. Underlag till Skolverkets lägesbedömning 2007. Dnr 2007:1033).

- Ett tydligt och demokratiskt men kraftfullt ledarskap från rektors sida som framför allt inriktas på skolans kunskapsmål;
- Lärarna görs delaktiga i utformandet av skolans kultur och struktur;
- Samarbete mellan lärare om mål och innehåll i undervisning och fostran;
- Höga förväntningar på eleverna med utgångspunkt i att alla är läroaktiga och att skolans och undervisningens kvalitet, inte elevernas bakgrund, är avgörande för deras resultat;
- Uppmuntran och belöning för bra arbete;
- Koncentration till ett begränsat antal teman under lektionerna;
- Flexibilitet med avseende på undervisningsmetoder. Interaktiv klassrumsundervisning tillsammans med individualisering där hänsyn tas till elevers ursprung och kunskapsnivå;
- Tydliga normer beträffande rättigheter och skyldigheter i det sociala umgänget i skolan;
- Ordning och reda samt bestämda men måttfulla sanktioner mot dåligt uppförande.

3.3 Skapa lärande miljöer som passar alla elever

I rapporten *Synvända! Stödet till barn och elever som riskerar att inte nå målen*¹² framhålls att arbetet i förskolor och skolor bör inriktas mot att skapa goda lärande miljöer där alla barn och elever kan utvecklas. Vilka förhållanden och faktorer som bedöms bidra till en lärande miljö grundas på de kartläggningar av framgångsfaktorer och arbete med elever som inte når målen i kommunens förskolor och skolor 2006 respektive 2005. Fokus ligger på vad organisationen, såväl lärare som ledning, kan göra för att alla barn och elever ska nå målen.

- Höga krav på barn och elever
- Anpassning av arbetsmetoder efter de lärandes behov och förutsättningar
- Medveten utformning av fysisk miljö och pedagogiskt material för att stödja barns och elevers lärande
- Tillämpning av kunskapen om sociala maktförhållanden, normer och bemötande som formar barn och ungdomar
- Stöd från organisationen; skolan behöver i större utsträckning göra bedömningar av hur den pedagogiska verksamheten bäst kan utformas som en konsekvens av tester, lärarbedömningar och diagnostiska instrument
- Åtgärdsprogram som syftar till att förändra personalens förhållningssätt, arbetsmetoder, organisation etc.

¹² Westin M., Block J., Andersson E., *Synvända! Stödet till barn och elever som riskerar att inte nå målen*. Haninge kommun, 2006.

- Utvärdering av arbetsmetoder och tillämpade stödåtgärder
- Samverkan mellan yrkeskategorier inom förskolor och skolor
- Inkluderande organisationsformer för stöd till barn och elever
- Pedagogiska lösningar viktigare för skolan än medicinska diagnoser

3.4 Faktorer som påverkar elevernas skolframgång

Skolverket (SV) fick år 2001 i sitt regleringsbrev i uppdrag att genomföra en studie av orsakerna till att elever lämnar grundskola eller gymnasieskola utan fullständiga betyg. Med underlag från sex delstudier, som gjorts med hjälp av dialoger, enkäter och fallstudier, redovisar SV vilka faktorer som främst ligger bakom elevernas skolframgång¹³ i övergripande process-, individ- och systemrelaterade kategorier för att synliggöra vilka faktorer som huvudmän och skolor själva kan påverka eller inte kan påverka.

De processrelaterade faktorerna, dvs. sådana som skolans personal själv kan påverka, är

- Relationer mellan skolans personal, elever och föräldrar,
- Arbetssättens anpassning till elevers förutsättningar och behov,
- Ambitioner och resultatförväntan,
- Kompetensutveckling av lärare
- Förtroendefulla relationer mellan skolans personal, elever och föräldrar,
- Tidig upptäckt och utredning av elevers svårigheter att nå målen och tidiga och kontinuerliga stödinsatser
- Stöd i samtliga ämnen där en elev riskerar att inte nå målen
- Elevers och föräldrars delaktighet i utarbetandet av åtgärdsprogram
- kontinuerliga och öppna diskussioner kring mål och resultat på alla nivåer och med alla skolans intressenter.

¹³ *Utan fullständiga betyg – varför når inte eleverna målen.* Rapport 202. Skolverket. 2001.

4. Socialtjänstområdena

4.1 Faktorer som bidrar till effektivisering av socialtjänsten

Socialstyrelsen har med hjälp av en enkät studerat socialtjänstens arbete med resursfördelning och prioriteringar.¹⁴ De verksamheter som har studerats är individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg och insatser för psykiskt funktionshindrade. Några av de frågor som närmare studerades var: Är det möjligt att arbeta mer effektivt inom socialtjänsten? och Vilken betydelse har faktorer som kommunstorlek, befolkningens sammansättning, köp av verksamhet, slutna respektive öppna verksamheter, resultatutveckling, ofärdsproblem och kostnader för de olika verksamheterna för synen på socialtjänstens arbete, prioriteringar och effektivitet? De faktorer som respondenterna ansåg skulle förbättra effektiviteten eller kommunens verksamhet tas här upp som framgångsfaktorer. De gällde

- Mer tid åt verksamhetsuppföljning
- Utvecklat ledarskap och styrning
- Mer regelbunden kvalitetsuppföljning
- Tydliga politiska mål och förenklat regelverk
- Tydliga beskrivningar av behov för effektivisering
- Kompetensutveckling av personal
- Utvecklad samverkan med andra huvudmän
- Utvecklad samverkan med andra verksamheter
- Långsiktiga perspektiv

4.2 Kostnadsskillnader i äldreomsorgen

Socialstyrelsen har med hjälp av tillgänglig statistik analyserat varför kostnaderna för äldreomsorgen skiljer sig åt mellan kommuner.¹⁵ I rapporten *Kostnadsskillnader i äldreomsorgen. Vad beror de på?* diskuteras även avsaknad av statistik och andra uppgifter som, tillsammans med den befintliga statistiken, skulle kunna ge en bättre förklaring till de stora kostnadsskillnader som förekommer bland landets kommuner. Här redovisas några faktorer som kommunen själv råder över:

- Personalkostnader i relation till personalens kompetens. Högre utbildning och erfarenhet kan medföra ökade kostnader men också att verksamheten bedrivs mer effektivt och med en högre kvalitet.
- Val av behandlingsmetoder och sätt att organisera arbetet, t.ex. schemaläggning och vikariehantering
- Personalens arbetsförhållanden, arbetsmiljö, personalomsättning och sjukfrånvaro
- Stödverksamheter till äldre (kost, levnadsvanor, bostadsanpassning etc.) påverkar framtida stödbehov och insatser
- Sektorsövergripande perspektiv och samverkan på ledningsnivå, gemensamma värderingar
- Uppföljning och jämförelser mellan kommuner

¹⁴ Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten. Lägesbeskrivning. November 2007.

¹⁵ Kostnadsskillnader i äldreomsorgen. Vad beror de på? Lägesbeskrivning. Socialstyrelsen. Januari 2007.

4.3 Framgångsfaktorer för effektivisering genom samverkan

Socialstyrelsen har genomfört en rad samverkansprojekt inom ramen för projektet Barn i fokus.¹⁶ I rapporten *Strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa* sägs att ”Samverkan syftar, förutom att motverka splittring, till förbättrad kvalitet genom att flera olika verksamheter kan bidra med kompletterande resurser, kunskap och kompetens. Effektivare resursutnyttjande är också ett skäl för samverkan.” Den generella kunskap som finns om framgångsfaktorer och hinder i samverkan är i allt väsentligt tillämpbar även på samverkan kring barn och unga som riskerar att fara illa.

I rapporten sammanställs de fem viktigaste framgångsfaktorerna som forskning och erfarenheter från projekten kommit fram till:

- Aktivt och gränsöverskridande ledarskap (samordning, resurstillgång)
- Tydlighet och struktur (gemensamma och tydliga mål, roller och ansvar, uppföljning)
- Samsyn (avseende värderingar, språkbruk, kunskap och förklaringsmodeller)
- Motivation, förtroende och god kommunikation
- Samverkanskompetens (kunskap om andras verksamheter och erfarenheter)

Framgångsrika vägar till invånarnas egen försörjning

Sveriges Kommuner och Landsting har visat fem exempel på hur samverkan mellan myndigheter har förbättrat möjligheterna för personer med ekonomiskt bistånd och långtidsarbetslösa att få en egen försörjning.¹⁷ Exempelen visar olika sätt att genom samverkan mellan olika myndigheter, främst kommunen, landstingets sjukvård, arbetsförmedlingen, försäkringskassan och sociala företag, underlätta inträdet på arbetsmarknaden för arbetslösa och andra personer med behov av försörjningsstöd. Många fler kan nå fram till en egen försörjning genom den nya struktur som en systematisk samverkan mellan olika myndigheter har skapat. Samverkan är dock inget självspelande piano och rapporten *Broar till egen försörjning* pekar på att framgången för verksamheterna har i huvudsak två orsaker:

- Människosyn, vilket innebär att utgå från den enskildes lust och förmåga till arbete.
- Samverkan, med vilket menas förmågan hos kommunala och statliga myndigheter att lyfta sig över sina begränsningar och samverka till stöd för den enskilde.

De enskilda framgångsfaktorer som framhålls är:

- Mätetal som ger underlag för uppföljning och resursstyrning. Långsiktiga effekter hos olika myndigheter måste kunna beaktas.
- Kartläggning av och anpassning till den enskildes behov
- En tydlig dörr in till olika myndigheter för den enskilde
- Finansiell samordning
- Centralt stöd för samverkan. Decentraliserat men med administrativt stöd, arbetstider och kompetensutveckling
- Ledarskap för samverkan, skilt från ledarskapet i linjen. Mer förhandling, kommunikation, gemensam värdegrund, helhetssyn och gemensamma mål.
- Tydliga politiska mål

¹⁶ *Strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen. Rapport Socialstyrelsen. 2007.

¹⁷ Anna Holmgren. *Broar till egen försörjning. Fem exempel från Göteborg, Malmö och Söderhamn*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

5. Strategier och framgångsfaktorer i hälso- och sjukvårdssystemet

Med fokus på hälso- och sjukvården har ett flertal studier tagits fram med resonemang om hur väl landstingen presterar i relation till insatta resurser och olika förutsättningar och vad som kan bidra till en effektivare verksamhet.

5.1 Att förbättra effektiviteten i landstingen

För att stödja landstingen i deras arbete att utveckla verksamheten och förbättra resursutnyttjandet har SKL givit ut rapporter med fokus på att förbättra effektiviteten.

Effektiviseringsstrategier i landstingen

I rapporten *Effektiviseringsstrategier i landstingen*¹⁸ beskrivs sju av de strategier landstingen använder för att nå ett bättre resultat med tillgängliga resurser.

1. Förebygga sjukdom och främja hälsa. Tonvikten har allt mer kommit att ligga på vad hälso- och sjukvården kan göra för att främja hälsa och förebygga ohälsa.
2. Förenkla patientens kontakter med hälso- och sjukvården. Omfattar sjukvårdsrådgivning via Internet, telefon, e-post, möjlighet att boka tider via Internet och e-post, ge stöd för egenvård etc.
3. Framväxt av närvård. Övergång till öppenvård, betonar även vad som är möjligt att göra i förebyggande syfte.
4. Förbättringar ur ett patientperspektiv av vårdens rutiner och processer. Sker i nära samarbete med patienter och alla personalgrupper för att finna nya lösningar.
5. Förbättrat IT-stöd. Överföring av information om patientens tillstånd, användning av telemedicin, olika beslutsstöd etc.
6. Tydligare uppdrag och genomtänkta ersättningssystem. Uppdrag ska preciseras bättre och kopplas till uppföljning och ersättning.
7. Uppföljning och jämförelser. Gäller kostnader, vårdkonsumtion, produktivitet, tillgänglighet och kvalitet i vården som underlag för uppföljningsinformation på alla nivåer.

Strategier för effektivisering – Från ekonomistyrning till kunskapsstyrning

SKL producerar årligen indikatorer på hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet i Öppna jämförelser. Huvudsyftet med dessa jämförelser är att stimulera till förbättringar i verksamheten. I rapporten *Strategier för effektivisering*¹⁹ redovisar SKL ett arbetsmaterial för att stödja det fortsatta lärandet och utforskandet om vad som krävs för att omsätta Öppna jämförelser i en ökad effektivitet i kommunerna. Fokus i rapporten ligger på det integrerade ledarskapet – ett ledarskap som ska föra samman den strategiska ledningen med professioner genom att integrera nationella mätsystem baserade på IT, agerande baserat på kunskap och det verklighetsnära utvecklingsarbetet.

SKL framhåller att allt effektiviseringsarbete måste utgå från patienten. Målet för arbetet är att förbättra de kliniska resultaten samtidigt som patienter och medborgare upplever att vården blir bättre. För ett framgångsrikt förbättringsarbete krävs att ledningen ansvarar för att

- Tydliggöra processer, resurssättning, uppdrag och ansvar

¹⁸ *Effektiviseringsstrategier i landstingen – En beskrivning av arbetet med att skapa bättre resultat med tillgängliga resurser*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2006.

¹⁹ *Strategier för effektivisering – Från ekonomistyrning till kunskapsstyrning – ett arbetsmaterial*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2007.

- Utveckla värdeskapande processer och system genom att medarbetarna tränas i och genomför förbättringsarbete
- Det finns mät- och stödsystem som bas för åtgärder som gör det möjligt att få med sig professionerna och knyta samman olika delar i systemen
- Stärka kompetensbasen för att leda och genomföra strategierna för effektivisering
- Det finns resurser i form av tid, pengar och kompetensutveckling

Strategier för effektivisering – reflektioner kring vårdens ledarskap och förbättringsarbete

I skriften *Strategier för effektivisering – reflektioner kring vårdens ledarskap och förbättringsarbete*²⁰ ger fem landstingsdirektörer sin syn på förbättringar i svensk hälso- och sjukvård. Bland de frågorna som diskuterades fanns Vilka är framgångsfaktorerna? och Vilken är ledningens roll? Här återges de viktigaste faktorerna som författarna resonerade om i sina texter.

- Ledaren ska känna engagemang för verksamheten och dem som arbetar i den
- Tydlig politisk styrning
- Tydliga mål och mätetal, använd statistik som gör det osynliga synligt
- Ledarna/klinikchef ska veta vad medarbetarna åstadkommer på individnivå
- Kraften kommer underifrån – ta vara på medarbetarnas energi och engagemang
- Samverkan och delaktighet mellan olika personalgrupper
- Klimat som stimulerar nytänkande
- Undvik överstyrning, tillåt egna vägar
- Se helheten

Varje landstingsdirektör lämnade också en lista med saker ”att tänka på” vilken återges nedan.

²⁰ Celmanovski Robert, *Strategier för effektivisering – Reflektioner kring vårdens ledarskap och förbättringsarbete*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2008.

Lista över landstingsdirektörernas ”att tänka på”

| <i>Agneta Jansmyr</i> Landstinget Jönköpings län | <i>Göran Stiernstedt</i> Stockholms läns landsting | <i>Elisabeth Holmgren</i> Norrbottens läns landsting | <i>Svante Lönnbark</i> Landstinget Gävleborg | <i>Alf Jönsson</i> Landstinget i Kalmar län |
|---|--|---|--|--|
| Utgå från behoven hos de vi är till för | Kraften ska komma underifrån | Helheten, alla delar är nödvändiga, sammanlänkande och beroende av varandra | Systemet är ledningens ansvar | Utveckla, kommunicera och följa upp övergripande systemmätt |
| Vikten av delaktighet | Skapa förändringstryck genom individer i verksamhet | Bryt barriärer mellan avdelningar och nivåer. Arbeta som ett team i systemet. | Tänk långsiktigt | Länka samman systemmätt, strategier och förbättringsprojekt med ledningssystemet |
| Skapa förutsättningar för systematiskt förbättringsarbete | Tryck inte på för mycket uppifrån | Även ledare behöver stöd | Skapa ett klimat som stimulerar nytänkande | Kanalisera ledarskapets uppmärksamhet till förbättring/utveckling |
| Vikten av vision och värderingar | Låt de som ska göra jobbet välja den metod de tror på men var beredd att ge stöd | Att uppnå resultat är inte förhandlingsbart | Använd statistik för att göra det osynliga synligt | Bygg rätt team |
| Inte detaljstyra | | Fokusera även på verksamhetsmålen då kostnaderna ska minskas och koppla samman vårdresultat och ekonomi | Undvik överstyrning | Tänk ekonomi och kvalitet tillsammans |
| Synliggör sammanhangen och samverka | | | Följ upp | Engagera läkare och övriga yrkesgrupper |
| Hjälpa medarbetare att se sin del i helheten | | | Ha tålamod | Bygg en lärande organisation |
| Skapa frihet att pröva och rätt att misslyckas | | | | |
| Engagemang och tillit | | | | |
| Fokusera på resultat, mät, följ upp och jämför | | | | |

5.2 Att analysera hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet

Inom ramen för Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet har SKL tagit fram en rapport²¹ med en undersökning av samvariationen mellan indikatorerna inom Öppna jämförelser och andra faktorer som kan påverka hälso- och sjukvårdens funktionssätt. Resultaten, som enbart gäller på en övergripande nivå och inte för enskilda landsting, visar att det inte går att påvisa någon motsättning mellan goda medicinska resultat på systemnivå och låg kostnad eller mellan hög produktivitet och goda medicinska resultat (s. 19).

²¹ Janlöv N., Emtinger B.G., Magnusson M., Rehnberg C., *Att analysera hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet. En metodstudie baserad på Öppna jämförelser*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

I den analys av befintliga mått som redovisas i Öppna jämförelser och/eller i övrig statistik över hälso- och sjukvården diskuteras även sådana uppgifter som för närvarande inte finns tillgängliga för sjukvårdssystemets organisation.

Via en enkät har författarna därför frågat sjukvårdsansvariga politiker och tjänstemän om vad de anser skapar framgång i sjukvårdssystemet. Bland de faktorer som anges som viktigast (andel ”mycket viktig” 79-62 procent) finns fyra inom området Ledning och styrsystem och två inom området Ledning och politik. Följande faktorer ansågs vara viktigast:

- Systematisk uppföljning av verksamhet och ekonomi (Ledning och styrsystem)
- Politisk styrkraft, enighet och uthållighet i strategiska frågor (Politik)
- Rekryteringsmöjligheter (Organisation och process)
- Tydlighet om ledningens mandat i förhållande till politiken (Ledning och politik)
- Systematisk samverkan med kommunernas vård och omsorg (Organisation och process)
- Budgetdisciplin (Ekonomi)
- Samtalsklimat mellan ledning, verksamhet och politik (Kultur)
- Fortlöpande utveckling av vårdkedjor (Organisation och process)
- Förståelse för varandras roller (Ledning och styrsystem)
- Stark ledning i strategiska frågor (Ledning och styrsystem)
- Tydliga avtal mellan politik/beställare och verksamhet/utförare (Ledning och styrsystem)
- Tydlig gräns mellan politik och ledning/driftfrågor (Ledning och politik)

Litteratur

Arena för tillväxt, *Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning?* Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, FöreningsSparbanken Rapport nr 2 -01.

Brorström Björn, Siverbo Sven, *De fattiga och rika*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. 2001.

Celmanovski Robert, *Strategier för effektivisering – Reflektioner kring vårdens ledarskap och förbättringsarbete*. Sveriges Kommuner och Landsting. 2008.

Donatella Pierre, Johansson Tobias (red.), *Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar*. RoS-rapport 2007 (3). Kommunforskning i Västsverige. 2007.

Effektiviseringsstrategier i landstingen – En beskrivning av arbetet med att skapa bättre resultat med tillgängliga resurser. Sveriges Kommuner och Landsting. 2006.

Efter Kommundelegationen – hur gick det. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av Kommundelegationens ärenden. SOU 2003:68. Stockholm 2003.

Hellström M., Knutsson H., Ramberg U., *Strategier för kommunal hushållning*. Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA. 2009.

Holmgren Anna, *Broar till egen försörjning*. Fem exempel från Göteborg, Malmö och Söderhamn. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

Janlöv N., Emtinger B.G., Magnusson M., Rehnberg C., *Att analysera hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet*. En metodstudie baserad på Öppna jämförelser. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

Konsten att nå resultat – erfarenhet från framgångsrika skolkommuner. Analys. Öppna jämförelser. Sveriges Kommuner och Landsting. 2009.

Kostnadsskillnader i äldreomsorgen. Vad beror de på? Lägesbeskrivning. Socialstyrelsen. Januari 2007.

Norrlid A., Ehnborg G., *Resultaträkningens påverkbara komponenter – ett verktyg baserat på officiell statistik om kommuner*. Rådet för främjande av kommunala analyser. 2007.

Pettersson-Lidbom Per, Wiklund Fredrik, *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Ds 2002:18.

Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten. Lägesbeskrivning. November 2007.

Skolverkets lägesbedömning 2007. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Rapport 303. Skolverket. 2007.

Strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen. Rapport Socialstyrelsen. 2007.

Strategier för effektivisering – Från ekonomistyrning till kunskapsstyrning – ett arbetsmaterial. Sveriges Kommuner och Landsting. 2007.

Utan fullständiga betyg – varför når inte eleverna målen. Rapport 202. Skolverket. 2001.

Westin M., Block J., Andersson E., *Synvända! Stödet till barn och elever som riskerar att inte nå målen*. Haninge kommun. 2006.

BILAGA: Sammanfattande tablå

| Mål och riktlinjer | Styrning och ledning | | Medarbetare | Arbetsätt | Organisation |
|---------------------------|---|--|---|--|---|
| | Uppföljning och analys | Ledarskap | | | |
| Tydliga politiska mål | Kontinuerlig, systematisk uppföljning av ekonomi och åtgärder | Tydligt och entydigt ledarskap på alla nivåer | Engagemang och delaktighet | Sakkunnig och noggrann revision | Sektorsövergripande perspektiv |
| Tydligt, enkelt regelverk | Analys av koppling mellan ekonomi och verksamhet | Probleminsikt, organisationen äger problemen | Goda arbetsförhållanden och arbetsmiljö | Professionell personalpolitik | Centralt stöd, administration |
| Tydlig ansvarsfördelning | Tydliga måttetal | Öppenhet och kontinuitet | Goda kunskaper om metoder och dess effekter | Finna och tillämpa nya metoder | Samverkan mellan enheter, kommuner, myndigheter |
| Budgetdisciplin | Jämförelser av resultat | Saklig information Lyhördhet för personalens önskemål och förväntningar Kunskap om personalens prestationer, lyft fram kompetens | Kompetensutveckling | Utnyttja nya tekniker Flexibilitet Samarbete | EN dörr in till alla myndigheter |