

# **Ledande för produktivitet**

Björn Brorström  
Staffan Lindvall  
Rolf Solli

ISBN 978-91-7164-265-3

© Sveriges Kommuner och Landsting och  
Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2007

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900  
fax 031-786 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Ledande för produktivitet

BJÖRN BRORSTRÖM • STAFFAN LINDVALL • ROLF SOLLI

EN RAPPORT FRÅN PROJEKTET  
"Mer nytta för pengarna"



# Ledande för produktivitet

*En rapport från projektet "Mer nytta för pengarna"*

BJÖRN BRORSTRÖM

STAFFAN LINDVALL

ROLF SOLLI

Sveriges Kommuner och Landsting  
118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20  
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50  
info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

*Grafisk form och produktion* Ordförandet

ISBN 978-91-7164-265-3

# Innehåll

<i>Önskan att bli bättre</i>	5
<i>Myten om ineffektivitet</i>	6
<i>Ledningens uppgift</i>	7
<i>Mätning av vad verksamheten gör och åstadkommer</i>	8
<i>Styrning av ekonomi och verksamhet – några axplock från litteraturen</i>	10
<i>Vad kan göras? – En stunds kvadromani</i>	12
Styrsituation och förutsättningar	12
Förtroende och mått	12
Öppenhet och förutsägbarhet	13
Relevans och användning	13
Summering	15
<i>Konkurrerande värden och organisatorisk effektivitet</i>	16
<i>Vad andra gör</i>	18
Best Value	18
Öppna jämförelser av vårdens kvalitet och effektivitet	20
Kostra – ett exempel från Norge – Kommunnätverk för förnyelse och effektivisering	20
Södertörnskommunerna – Jämförande nyckeltal	21
Norra Bohuslän	22
Summering	22
<i>Problemet i en annan belysning</i>	23
<i>En metod för ledning</i>	25
<i>Åter till ledning</i>	27
Kokboken i sammandrag	27





# Önskan att bli bättre...

Projektet "Mer nytta för pengarna" har arbetat med att lyfta fram kommuners och landstings arbete med att utveckla sin effektivitet och produktivitet. Detta har bl a skett i ett antal workshops och seminarier.

Ambitionen har varit att bidra till att arbeta fram kunskap som innehåller erfarenheter av hur man framgångsrikt arbetar med mätningar och jämförelser som en del i ledningsprocessen. Avsikten har också varit att stimulera/inspirera tankemönster och aktiviteter så att tillämpade ledningsfilosofier även innehåller en slagfärdig retorik som tydliggör varför man ska intressera sig för, och arbeta med effektivitets- och produktivitetsutvecklingen.

Bakgrunden till projektet har varit att det saknas en samlad bild av i vilken omfattning kommuner och landsting i nuläget systematiskt arbetar med att mäta den egna effektivitets- eller produktivitetsutvecklingen. Hela den potential som ryms i den nationella statistiken utnyttjas inte fullt ut idag. För att kommuner och landsting i ökad utsträckning systematiskt ska arbeta med att mäta effektivitets- och produktivitetsutvecklingen måste synen på effektivitets- och produktivitetsmätningar som ledningsverktyg utvecklas.

Kommuner, landsting och regioner förväntas bedriva en effektiv verksamhet. Det är därför naturligt att utvecklingen i styrning, ledning och redovisning av verksamheten innehåller mer produktivitets- och effektivitetsbeskrivande delar. Samtidigt känns det för många inte alltid naturligt att det i verksamheter som omsorg om människor, vård, lärande, kultur m.m. att använda begreppen. Men, vi drivs alla av att göra nytta ... mesta möjliga nytta för de gemensamma resurserna.

Den här rapporten är ett bidrag till att ringa in hur dessa frågor kan hanteras. De slutsatser som vaskas fram kan sammanfattas i:

- Ledningens främsta uppgift är att agera så att verksamheterna förblir och utvecklar sin produktivitet och effektivitet.
- Underlag för relevant information/nyckeltal finns.
- Acceptera att hela verkligheten inte kan beskrivas med ett urval av uppgifter.
- Flera olika perspektiv bidrar till helhet.
- För många träd döljer skogen.
- Dialog fyller ut nyckeltalens brister.
- Systematisera – resonemang om och förslag på struktur redovisas.
- Nyckeltalsprojekt, kvalitetsprojekt, medborgar-/brukarenkäter... etc kan inte vara sidoordnade utan att leverera input till styrnings- och ledningsmodellen.
- Arbeta med hela kedjan, mäta – analysera – agera.
- Själv är inte bäste dräng – samordna om möjligt nyckeltal o dyl med nationell standard.
- Invändningarna mot att ta sig an uppgiften kan vara många – men ingen av dem är, enligt det vi framför och redovisar, giltig för att inte ta sig an uppgiften NU.

## Myten om ineffektivitet

Det har varit helt legitimt att utan bra kunskapsunderlag odla bilden av en ineffektiv kommunal verksamhet. Bilden har kunnat florera fritt eftersom det inte funnits tillfredsställande sätt och instrument att redovisa en samlad bild av resursanvändning, produktion och kvalitet – det vill säga de komponenter som borde vara underlag i verksamhetsbedömningar.

Det har också varit legitimt att hävda att ”industrialiserade begrepp” såsom produktivitet och effektivitet inte hör hemma i offentlig förvaltning som ansvarar för exempelvis vård, omsorg, lärande och kultur. Med denna utgångspunkt har framförts av många verksamhetsföreträdare att det inte går att använda effektivitetsbegreppet när det ställs mot de mjuka värden som ofta förvaltas i en stor del av kommuners och landstings ansvarsområden.

Med resonemangen i den här skriften vill vi illustrera komplexiteten i ledning, styrning och bedömning av offentlig verksamhet. Det finns inga enkla sanningar, samband och sammanhang men vi vill ändå visa vikten av att ansträngningar görs att mäta och hur det kan göras. Ett synsätt på produktivitets- och effektivitetsmätningar behöver etableras som inte baseras på förenklingar och försvar av befintliga aktiviteter utan bidrar till en gynnsam utveckling av verksamheten.

Mätningar och öppen resultatredovisning behöver göras för att:

- Medborgarna ska kunna värdera vad som sker och bedöma om skattepengar förvaltas effektivt.
- Möjliggöra prioriteringar mellan och inom områden.
- Stimulera till utveckling.

Det finns starka argument för att i styrning och ledning hantera produktivitets- och effektivitetsfrågor. Att mäta för att veta blir en nödvändig utgångspunkt. Utmaningen är att fånga vilka strategier, linjaler och termometrar som är användbara och hur de hanteras.

# Ledningens uppgift

*”Varje förslösad skattekrona är en stöld av folket.”*

*Gustav Möller, Socialminister och Handelsminister under flera perioder 1924–1951*

**Ledningens främsta uppgift** är att besluta och agera så att den bedrivna verksamheten är och förblir produktiv och effektiv. Mycket är viktigt för en ledning men det är det mest viktiga. För att kunna bedöma verksamheten och utöva ledning och styrning blir det förr eller senare bland annat en fråga om att mäta verksamheten. Mätningen innefattar sådant som en del anser inte går att mäta, men det måste övervinnas och mätningar användas.

Börjar vi med begreppet produktivitet så är det idag tämligen legitimt i många situationer att använda det, när den offentliga sektorns uppgifter och finansiering behandlas. Begreppet används flitigt av politiker, experter och samhällsdebattörer. Alla påtalar vikten av produktivitetsutveckling och även betydelsen av att mätningar sker av produktiviteten. Alla förefaller vara mer eller mindre överens om att en produktivitetsutveckling måste ske.

I en studie hösten 2006 där ekonomichefer i kommuner ombads att ange vilka åtgärder som är viktigast för att uppfylla det lagstadgade kravet på god ekonomisk hushållning fick produktivitetsökningar flest röster. Över 60 procent markerade denna åtgärd. På andra plats kom förbättrat politiskt ledarskap, vilket drygt 40 procent menade var en angelägen åtgärd. En intressant omständighet är att 30 procent menade att neddragningar och minskat serviceutbud var en viktig åtgärd. Produktivitetsutvecklingen får alltså dubbelt så många röster som neddragningar, vilket innebär att produktivitetsutveckling förväntas och förutsätts ske på annat sätt än genom minskad omfattning på verksamheten. Det handlar om minskade kostnader utan att det påverkar verksamhetens omfattning eller om att verksamhetens innehåll förändras och förbättras utan att det krävs några nya resurser.

En annan förklaring till den påtagliga skillnaden i värderingen av åtgärderna kan vara begreppens symboliska betydelser och legitimitet. Det är inte legitimt att tala om neddragningar och

minskningar men produktivitetsutveckling är acceptabelt. Vi noterar också skillnader i värderingen mellan rika och fattiga kommuner. Företrädare för de rika anser i högre grad att produktivitetsutveckling är en viktig åtgärd.

Betydelsen av produktivitetsutveckling stöds av resultatet från en longitudinell studie av kommundirektörers arbetssituation och uppfattningar om ledning och styrning. Kommundirektörerna tillfrågades åren 1995, 2000 samt 2005 om vad de anser vara tonvikten i deras arbete. Ett mycket stabilt mönster faller ut där aktiviteter som på olika sätt stödjer effektivitets- och produktivitetsutveckling är det dominerande i deras vardag. Däremot är de inte särskilt intresserade av rutiner och att de är under kontroll, det finns anledning att återkomma till förhållandet mellan utveckling och rutiner.

Sammanfattningsvis är det alltså ledningens uppgift att veta vad som pågår i verksamheten och hur väl det svarar mot omvärldens förväntningar. Huvudsyftet med den här rapporten är att leverera en underbyggd modell för hur den uppgiften kan hanteras. Detta görs inledningsvis genom att vi tar tag i vanligt förekommande kritik. En del av den kan avfärdas på plats men en del hantaras inom ramen för ett avsnitt vi hämtat genom att läsa litteratur på området. Därefter följer ett avsnitt som vi kallar ”en stunds kvadromani”. I det avsnittet vill vi med hjälp av motsatspar vaska fram vad vi menar är viktiga komponenter i den tänkta modellen. En följd av det sistnämnda är att det behövs ett resonemang om den organisatoriska effektivitetens egenskaper, därav ett avsnitt om det. Inför finalen har vi också samlat på oss ett antal belysande praktikfall som vart och ett bidrar till vårt modelltänkande. Innan vi kommer fram till själva modellen har vi i det åttonde avsnittet formulerat om problemet, det finns alternativa sätt att se på saken. Vi redovisar ett alternativ som vi tycker i sin tur visar på vägar och struktur för att ta sig an uppgiften.

# Mätning av vad verksamheten gör och åstadkommer

I den allmänna debatten förefaller numera nästan alla vara överens om att mätningar av produktivtetsutvecklingen är viktig för att kunna göra bedömningar och säkra att en gynnsam utveckling sker. Däremot råder ingen konsensus om vad som innefattas i produktivitet.

En vanlig definition av produktivitet är att det är "kostnaden per prestation". Problemen uppkommer i nästa moment, dels är det en fråga om vad en kostnad är och om kostnaden mäts på ett konsekvent sätt över tiden, dels är det en fråga om vad en prestation innefattar. Kunskapsutveckling och förbättringar innebär att innehållet i en prestation förändras, kvaliteten utvecklas och prestationens egenskaper blir en annan. Om bara mätning sker av kvantiteten fångas inte denna utveckling. En relevant mätning och beskrivning av produktivtetsutvecklingen förutsätter att förändringar av prestationernas egenskaper fångas. Det är därför oavvisligen så att kvalitativa värden också måste mätas och bedömas.

Kommuner och landsting visar upp en administrativ utveckling med varierande fokus på planering, ledning och uppföljning av verksamheterna. Schablonartat kan sägas att grunden för kunskapen om verksamheternas innehåll har "funnits i huvudena" på dem som jobbat inom verksamheterna och de som varit satta att leda och styra. Det som fästs "på papper" har ofta varit strikt ekonomiska budgets och bokslut. Från det har fortsättningen varit att det följt vissa produktionsstal och annan "pinnstatistik". Diskussionen om att lyfta fram andra mått med kvalitativt vägda effekt- och resultatmått har hållit på länge. En betydande insats på området kom med den sk programbudgeteringen på 1960-talet vilket innebär att redovisning av vad som skulle göras blev viktigt. Detta fick förnyad fart när målstyrningen på sent 1980-tal började kräva tydligare effektmål och definitioner av vilka tjänster som organisationen skulle utföra. Ytterligare 20 år senare återkommer kravet på att veta vad som händer i form

av balanserade styrkort. Längtan efter mätning är ständigt närvarande.

Insikten om behovet av information utifrån andra perspektiv än de rent ekonomiska ökade än mer när informationstekniken utvecklats. I kommuner och landsting, men även på nationell nivå har en mycket kraftfull utveckling skett för att skapa möjlighet att fånga den information som många efterfrågar i detta perspektiv. Det finns en mångfald av "källor" att utgå ifrån, men metoden att ta sig igenom kedjan av "mäta – analysera – agera" är ofta inte naturligt inbyggd i styr- och ledningsprocesser. Det finns uppenbart brister främst i mellansteget att analysera. Med en god analys blir steget till att agera inte så långt. Men att ta sig direkt från att mäta till att agera har sällan varit möjligt. Många nyckeltalsprojekt och liknande har därför hamnat i sidoordnade processer och inte lett fram till den effekt de skulle kunna ha bidragit med i styrning och ledning.

En annan problematik är att för vissa verksamheter handlar det inte alls om produktivitet, utan om att undvika att genomföra prestationer. Hög kvalitet innebär att åtgärder inte behöver vidtas, till exempel kan ett förebyggande arbete ha inneburit att behovet av en tjänst minskat. En ytterligare problematik som ofta framhålls vid mätning av produktiviteten är risken för att det som mäts blir gjort på bekostnad av annat. Det vill säga att en fokus på en viss typ av prestation leder till att just den prestationen utförs, underförstått att det nödvändigtvis inte är det som mäts som är det viktiga. En summering av forskning på området säger dock att det inte alls är en entydig sanning. Snarare borde uttrycket vara det som mäts och som man pratar om - dialogar för att använda ett modeord - det blir gjort. Analysen och diskussionen, att lyfta fram målsättningarna utifrån identifierade effektivitetsmål, är ledningsorganisationens ansvar.

Det finns följaktligen betydande komplikationer när verksamheten ska mätas och bedömas samt

## *Man kan bli bättre – om man vet vad bättre är!*

*Boktitel 2002, Robert Ragneklint*

vilka effekter som mätningarna kan innebära. Litteraturen är fylld av principiella invändningar och exempel på utebliven styrning, felaktig styrning, suboptimering och ytterligare varianter på företeelser som inte är till gagn för verksamheten eller dess finansörer och som är en följd av genomförda mätningar. En tämligen vanlig metod för att bana väg för nya styrmodeller är att kritisera de tillämpade för att de inte på ett meningsfullt sätt mäter verksamhetens innehåll. Kritiken går från tid till annan mycket långt där särskilt professionen hävdar att mätningar som görs inte alls speglar verksamheten. Andra hävdar att nutidens fokusering på resultat har lett till periodiseringsproblem som inte går att överblicka. Jakten på kostnader har tvingat fram schablonmässiga värderingsprinciper till den grad att det enda vi säkert vet är att mätningarna är missvisande. En komplikation har också att göra med mätningens kvalitet och inte minst blir det problematiskt när jämförelser ska ske mellan olika organisatoriska enheter.

Hur detaljerad måste en karta vara för att du ska våga följa den? Kritiken mot mätningar är inte sällan befogad men självfallet också ett sätt försvara verksamheten. Det finns också en långtgående självkritisk inställning till kvaliteterna i mätningarna. I den tidigare nämnda enkäten riktad till ekonomichefer tog 40 procent avstånd från påståendet att förmåga finns att formulera klara mål. Balansmättet var minus 19. Förmåga att formulera klara mål var den enda av de tolv organisatoriska egenskaper som ekonomicheferna fick ta ställning till som fick ett negativt balansmätt. Enligt vår uppfattning bör emellertid den självkritiska inställningen och risken för felstyrning eller felbedömning inte hindra att verksamhetens omfattning beskrivs och bedömningar genomförs. Sammantaget är det alltså omöjligt att mäta invändningsfritt av den enkla anledningen att praktiken alltid är för komplex. Det är inte ens önskvärt att vilja det. Verkligheten kan inte avbildas i sin helhet, det är ingen poäng med att ha en

karta i skala 1:1. Ansatsen är därför att hitta relevanta representationer av verkligheten.

Poängen med att mäta produktivitet är inte själva mätningen utan att resultatet av mätningen kommer till användning, att det händer något. I stort sett alla studier visar att användningen av genomförda mätningar är det som avgör vad som händer. Det är inte ens konstigt men definitivt noterbart i sammanhanget. När väl insikten om mätandets begränsningar finns på plats blir det möjligt att diskutera reella orsaker till förändringar eller utfallet av den egna verksamheten i förhållande till andras. Det är helt enkelt inte meningsfullt att avvisa lämnad information med argumentet att mätningar inte är rättvisande. Det handlar om att implementera ett förhållningssätt i organisationen som innebär att data tas fram och tillgänglig data används. Förenkla, jämför över tid, med ideal, med mål och lär av vunna erfarenheter. Det är diskussionen som är medlet, mätningarna är input till diskussionen. Ett sådant synsätt leder fram till att effektivitet blir avhängigt hur man ser på organisering och organisation. Ambitionen behöver inte vara att mäta objektivt korrekt utan snarare att skapa intresse och spänning för att diskussionen skall leda framåt. Det finns många goda argument för vikten av mätning till grund för effektivitetsutveckling.

## Styrning av ekonomi och verksamhet – några axplock från litteraturen

Det finns ett flertal studier av verksamhetsstyrning som belyser stora bekymmer med att styra verksamhet med mål och mått. Det finns samtidigt ett stort antal studier som redovisar tydliga effekter av nya former för ekonomistyrning. I ett utvecklingsprojekt skapades engagemang i organisationen och en ökad uppmärksamhet på ekonomi genom att förse verksamhetsansvariga med den ekonomiska information som de efterfrågade. Ett stort inflytande över hur ekonomin beskrevs och hjälp och stöd i tolkningen av ekonomisk information innebar ökad fokus på ekonomi. Forskning har också visat den betydelse som ekonomiska styrinitiativ har. Ekonomi uppmärksammas när styrmodeller förändras. Visserligen är effekterna av övergående natur, en treårs-effekt hävdas det ibland, men uppmärksamheten ökar och ekonomi hamnar i fokus. Genomförda utvärderingar har också påvisat ett förändrat förhållningssätt till ekonomi och förändrat beteende i ekonomiska frågor som följd av nytt sätt att fördela resurser och styra med ekonomi.

Nya former för ekonomistyrning innebär avsedda och icke avsedda, önskvärda och icke önskvärda effekter, poängen är att effekter uppstår och verksamheten påverkas. Det är betydligt mer oklart när det handlar om verksamhetsstyrning. I ett utvecklingsprojekt rörande verksamhetsbedömning i så kallade ”mjuka” organisationer var den ursprungliga idén att konstruera ett verktyg för mätning av effektivitet. Mjuk information skulle härdas och användas för bedömning av verksamheten. Utvärderingen av projektet visar att bedömningar sker utifrån rådande situation och bedömarens roll och tolkning av verksamhetens utveckling och tillstånd sker baserat på förkunskaper och förväntningar. Hård information används men den är underordnad gestaltande mjuk information, det vill säga anekdoter om en verksamhet och dess prestationer. Om hård data inte ”stämmer” med den bild som anekdoten förmedlar då är det anekdoten som gäller. Slutsatsen

är att en utveckling av hårda mått inte är särskilt meningsfull och att styrning med hårda mått inte är möjlig, annat är viktigare. Men om detta inte stöds av objektiverade (rimligt accepterade som sanna) värden blir möjligheten till transparens och ansvarsutkrävande svårare att hantera.

I en studie rörande verksamhetsmått i kommuner var motivet att studera användning eftersom frågan var så aktuell i kommunala sammanhang. Några tydliga slutsatser om användning drogs emellertid inte utan det konstateras att användningen ökar när förutsättningarna för användning är gynnsamma. Det är viktigt att effekter av mått kan påvisas, det förefaller gynna användning. Samtidigt uppmanar författaren till fler studier av effekter. Oklara slutsatser redovisas avseende möjligheterna att använda verksamhetsmått. En något problematiserande tolkning av den genomförda studien är att den slutar där den börjar som följd av frågans komplexitet.

Flera större utvärderingar av effekter av införandet av kommundelsorganisationer har genomförts. Ett uttalat syfte med kommundelsorganisationer är och har varit att få till stånd en långtgående decentralisering av beslut och ansvar baserat på formulerade mål för verksamheten. Utvärderingarna visar emellertid att den finansiella styrningen dominerar. Ekonomi är i fokus. En återkommande slutsats har varit att förbättringar i verksamhetsstyrningen fordras om en effektivitetsutveckling ska kunna ske men några lösningar anas inte.

Även utvärderingar av beställarutförarmodeller visar på stora brister i verksamhetsstyrningen och förmågan att formulera och använda relevanta mål för verksamheten. En återkommande slutsats har varit att beställarkompetensen är för dålig och det förklarar utebliven styrning. Konsekvensen har blivit att utförarna dominerar och knappast styrs på annat sätt än att de har i uppdrag att hålla sig inom tilldelade ekonomiska ramar, vilket inte heller det fungerar alltid.

Ingen av de översiktligt refererade studierna ger egentligen någon vägledning till hur målstyrning och mätning av produktivitet ska kunna utövas. Givetvis finns det normativa slutsatser men dessa är alldeles för tentativa och motsägelsefulla i förhållande till redovisade slutsatser. Tillsammans ger studierna intrycket av att det handlar om legitimitet och att tala om effektivitet och kvalitet. När det kommer till kritan förefaller det vara omöjligt att mäta och underordnat de ekonomiska styrmedlen och vikten av besparingar. Inte sällan uttrycks förhoppningar om att nästa projekt och nästa studie ska visa att det går att styra verksamheten med mål och riktlinjer och att det går att göra relevanta bedömningar av effektivitet. Den goda lösningen ansas men allt skjuts på framtiden.

Slutsatsen är därför att det i de studier som refererar till området inte hänvisar till någon särskild organisatorisk modell som mer framgångsrik än någon annan. Det är snarare så att oavsett organisatorisk modell så är det andra "rekvisit" som visar om det är framgångsrikt och möjligt att använda verksamhetsmått i styrning och ledning.



# Vad kan göras? – En stunds kvadromani

## Styrsituation och förutsättningar

Vilka är då valen ur styrsynpunkt om perspektiven vidgas? Tillgång till bra mått på resultat innebär att mål kan formuleras och att en utvärdering kan ske. Detta skapar underlag för decentralisering, en tydlig förbindelselänk mellan centralt och lokalt etableras. Finns inte några mått på resultatet är ett alternativ att styra utifrån kunskaper om hur verksamheten fungerar. Finns kunskaper om sambandet mellan orsak och verkan eller annorlunda uttryckt vet ledningen hur verksamheten ska bedrivas för att den ska bli bra kan regler utfärdas för beteendet.

Ytterligheten i en sådan styrform är att ledningen i alla avseenden är den som "kan verksamheten bäst". Styrformen innebär självfallet en stark begränsning för den lokala enheten och verksamheternas egen professionalism. Framgång blir liktydigt med att följa regler inte att åstadkomma resultat. Är det inte heller möjligt att utfärda relevanta regler, eller kanske inte önskvärt är den återstående möjligheten helt enkelt att kräva en specifik kompetens av de medarbetare som bedriver verksamheten. Legitimation, auktorisation, behörighet och ett belöningsystem som premierar den formella kompetensen utmärker styrformen.

Om nu kunskapen lett verksamhetsutvecklingen mot mer målstyrande ambitioner, där effekter av verksamheten mer står i fokus så måste ledningen fokusera på den dimension som vi väljer att kalla mätbarhet.

		Kausalkunskap	
		Ja	Nej
Mätbarhet	Ja	Regel och resultat	Resultat
	Nej	Regel	Rituell

TABELL 1 *Styrsituationer*

Offentliga organisationer har av tradition styrts av regler och kompetenskrav. Regelstyrningen är den klassiska styrformen där poängen är att göra saken rätt snarare än att göra rätt sak. Kompetenskraven är typiska för de professionella organisationerna. De som uppfyller kraven har möjlighet att agera mycket självständigt. I det fallet handlar det inte om decentralisering utan snarare om ocentralisering (se tabell 1).

Det är inte svårt att inse att regelstyrningen är problematisk att tillämpa i de komplexa organisationer som kommuner och landsting utgör. En komplexitet som tveklöst ökat med åren. Trots idoga försök är det helt klart ännu svårare att styra med kompetenskrav som skall återspegla värderingar. Slutsatsen blir därför; Ledningens uppgift blir då att fokusera på resultat och utveckla förmågan att hantera det.

## Förtroende och mått

Ska relevant styrning utövas i en organisation måste en förbindelselänk upprättas i form av mått på resultat avseende produktivitet och effektivitet. Annars är man hänvisad till att kräva vissa egenskaper hos uppdragstagaren. Det som avgör blir då graden av förtroende mellan den styrande och den styrda. Förtroende är starkt handlingsorienterat, har vi inte förtroende för våra närmaste kan vi heller inte få något gjort. Utan förtroende går kontrollbehovet mot oändlighet och då sker ingen handling. Förtroende kan ersätta måtten men saknas såväl mått som förtroende är situationen bekymmersam.

Självklart är det så att förtroende är något som måste finnas i relation till dem som "gör verksamheten". I rekrytering, befordran, etc sökes de som man kan känna förtroende för. Men förtroende är inte för alltid givet. Förtroende måste alltid vinnas på nytt och ytterligheten är att förtroende kan missbrukas. Därför måste det även utifrån detta perspektiv vara så att ledningens uppgift måste



vara att fokusera på de mått som bör följas för att förtroendet skall bevaras. En detaljstyrning däremot skulle signalera ett uteblivet förtroende varför dialogen om denna balans måste vara öppen.

I grunden kan fyra situationer identifieras (se tabell 2).

Om förtroende finns och det också går att mäta föreligger en märklig styrsituation. Styrning behövs inte och måtten måste då användas med stor försiktighet för att inte relationerna ska påverkas negativt. Finns ett förtroende men relevanta mått saknas innebär det att den lokala enheten agerar fritt. Ur styrsynpunkt kommer fokus att finnas på uppföljning. Saknas förtroende men bra mått finns för att utöva styrning kommer denna att bli finmaskig. Mätningar sker såväl ex ante som ex post och utrymmet för den lokala enheten blir begränsat. Saknas förtroende i kombination med att relevanta mått på resultatet saknas så föreligger inga förutsättningar för relevant styrning. Kontroll blir omöjligt. Det finns två vägar att gå, den ena är att starkt regelorientera organisationen och verksamheten, helt enkelt styra aktiviteter, den andra är att avknoppa enheten.

		Förtroende	
		Ja	Nej
Mått	Ja	Försiktig	Finmaskig
	Nej	Grov	Avknoppning

TABELL 2 *Typ av styrningshandlingar*

En önskvärd situation blir den där förtroende finns och där mål och mått är tydliga, accepterade och "lagom" utmanande. Måtten blir då i form av kontrollstationer så att uppföljning sker för att förtroendet kan behållas.

Ledningen viktigaste uppgift med denna utgångspunkt blir då att ha kontroll över att verksamheten utvecklas efter de linjer som "dialogats" fram.

## Öppenhet och förutsägbarhet

Styrning kan också diskuteras utifrån organisationens grad av öppenhet och grad av förutsägbarhet (se tabell 3). Med det senare avses huruvida tek-

nologin/metodutveckling/förutsättningar/etc är känd. Känd teknologi innebär att inga oväntade saker kan ske. Är organisationen öppen utåt och inåt och teknologin är känd behöver ingen styrning utövas. En successiv förändring av verksamheten kommer att ske. Är organisationen öppen men teknologin okänd så behöver styrmedlen utvecklas. Organisation behövs för att skapa viss ordning och reda. En organisation som är sluten och där teknologin är okänd kan inte styras uppifrån. Ocentralisering råder och någon annan lösning finns inte heller. En organisation som är sluten och med en känd teknologi kan inte utvecklas utan kommer att avvecklas som följd av brist på anpassning. Kapaciteten försvagas över tid. Organisation måste tvingas till ökad öppenhet om avveckling ska kunna undvikas. Detta sistnämnda är helt enkelt riskhantering

Utmaningen är att finna en relevant styrform.

		Förutsägbarhet	
		Ja	Nej
Öppenhet	Ja	Oproblematisk	Manöverproblem
	Nej	Insiktsproblem	Avknoppning Avveckling

TABELL 3 *Styrningens egenskaper – Riskhantering*

Givetvis är en oproblematisksituation att föredra där verksamheten själv tillser att förändringar sker. Notera den risk som föreligger att ledningen ändock söker information och närmar sig verksamheten och därigenom skapar osäkerhet.

Begreppet risk som vaskas fram här kan säkert kännas främmande att hantera. Men det är inom denna dimension som öppenheten i mätningar gentemot andra har sin största betydelse. Mått i relation (benchmarking) blir viktiga för att ligga i framkant och bevara legitimitet etc.

## Relevans och användning

Oavsett vilken ansats som väljs för effektivisering av verksamheten kommer det förr eller senare att handla om informationens relevans och användning. På sätt och vis är frågan om relevans mycket enkel; den information man behöver är relevant.

Problematiken handlar snarare om vilket slag av innehåll relevant information kan tänkas ha. En lösning på problematiken hjälper till att sortera i informationsflödet. Informationen kan kategoriseras enligt en eller flera principer. Relevans blir i detta sammanhang en konsekvens av vilka styrformer man är hänvisad till. Det finns ett förhållande mellan styrsituation och relevans. Om man inte befinner sig inom verksamheten och därför inte behärskar dess metoder i detalj är man allt som oftast hänvisad till reagera på det som organisationen åstadkommer. Av någon anledning kallar vi det senare för resultatstyrning, utflödesstyrning hade varit ett bättre begrepp (jämför tabell 1). Resultatstyrningen är konsekvensrik. En sådan konsekvens finns i att det som åstadkommes måste mätas på ett meningsfullt sätt som trots det måste innebära att det blir förenklingar av verkligheten. Det handlar om att mäta så mycket som möjligt så enkelt som möjligt. Information med sådana egenskaper kallas ofta generaliserande. De som finns i verksamheten blir självfallet upprörda när de ser att det de gör mäts på ett förenklat sätt. Per definition blir de verksamhetsnära mer eller mindre upprörda när de ser sin verksamhetsgärning beskrivas i förenklad form. Skall ledningen veta vad som pågår behöver de denna typ av information. Verklighetens komplexitet gör att "man inte ser skogen för alla träden" om man skall titta på varje träd för sig. När användarna är många och mätningen skall göras över tiden är reliabiliteten viktig, det handlar om att mäta på samma sätt varje gång. Variationer i mätningen kan de verksamhetsansvariga klara men för ledningen är innovativa mätmetoder snarare förvirrande än klagörande.

Användning är självfallet nära kopplat till relevans där informationens funktion är avhängig vad den skall användas till. En parameter i detta sammanhang är hur många som skall enas kring informationen ifråga. Avseende antal kan vi tänka oss ena användare (singel) såväl som många (multi). En annan parameter av betydelse är den mätbara processens egenskaper. Processen ses som ändlig i den meningen att vi söker ett svar en gång men den kan också ses som kontinuerlig, det vill säga att ambitionen är att följa processen tills vidare.

Ganska ofta är chefen tämligen ensam i sin situation och undrande över vad som sker och hur verksamheten fungerar. Om intresset då är att orientera sig eller och stilla en undran präglas intresset av att man är ensam användare samtidigt som processintresset är ändligt, det är helt enkelt ett svar som söks. Ett mer kontinuerligt intresse av processen, till exempel att följa trender handlar om att lära hela tiden. När användarna är flera, till exempel i ledningsgrupper och styrelser, får informationsanvändningen andra funktioner. I situationer där intresset är riktat mot en enskild händelse i en given situation går användandet ofta ut på att hitta försvarsstrategier och/eller dess motsats, ansvarsutkrävning. Är intresset i gruppen en undran över utveckling eller behov att utveckla långsiktiga strategier för till exempel effektivitets- och produktivitetsstrategier blir det en fråga om att utveckla instrument som stödjer dialogen inom gruppen såväl som med aktörer utanför gruppen. För de långsiktiga diskussionerna om strategier för att utveckla verksamheten blir då "kapacitetsmätningar" viktigare än kortsiktiga svar på frågor. Vi hävdar att det allra vanligaste resultatet av projekt om informationsanvändning och studier om samma sak oftast leder till att poängen med information är att de stödjer aktiviteten dialog. I sig leder sällan eller aldrig informationssystem till något av stor betydelse.

		Processegenskap	
		Ändlig	Kontinuerlig
Antal	Singel	Svar	Lärande
	Multi	Försvar	Dialog

TABELL 4 **Användningssituationer och konsekvenser**

Den goda dialogen handlar om att kunna kommunicera kring problembilder men också om att kunna ge direktiv och göra utfästelser. Nästan all verksamhet som bedrivs inom kommuner och landsting är av kontinuerlig karaktär och bedöms och hanteras av många. Dialoginstrumentet blir viktigt och dialogen måste utifrån detta perspektiv bygga på information om kapacitet. Nyttjas befintliga resurser, finns det behov av att utveckla kapaciteten, etc.

## Summering

Det kvadromaniska resonemanget påvisar flera viktiga förhållande att beakta i en modell som här efterlyses. Öppenhet och förtroende anger ideal som helt och fullt är just ideal och skall enligt vår mening så förbli. På ett mer handlingsorienterat plan finner vi begrepp som resultat, kapacitet risk och kontroll. Dessa är som vi visat delvis överlappande men har också i väsentliga delar olika karaktär.



## Konkurrerande värden och organisatorisk effektivitet

Diskussioner underlättas av dikotomier, motsatser som helst utesluter varandra och där extremerna gärna får vara orimliga. En effektiv verksamhet förutsätter en effektiv organisation. Innebörden av en effektiv organisation varierar med avseende på sammanhang och tid. Det är givetvis inte möjligt att en gång för alla bestämma vilka egenskaper en effektiv organisation ska inrymma, det är beroende av vad som måste åstadkommas i rådande sammanhang och vid rådande tidpunkt. Ett överordnat värde blir emellertid med den utgångspunkten att organisationen måste kunna anpassa sig till nya förutsättningar. Ett krav kan alltså ställas på alla organisationer att de äger anpassningsförmåga, att de är adaptivt effektiva. Organisatoriska egenskaper som befrämjar anpassning bör således finnas. Detta går att uttrycka som att organisationer måste ha kapacitet att förhålla sig till sin omgivning. Samtidigt som detta gäller är det naturligtvis så att organisationer måste kunna prestera, det är inte möjligt att ägna sig åt anpassning utan vardagen kräver sitt. Det förväntas att så mycket verksamhet som möjligt tillhandahålls med tillgängliga resurser, så kallad allokativ effektivitet. Den pågående verksamheten gynnas av kontinuitet, ett lärande sker och den befintliga verksamheten kan bedrivas allt effektivare.

Organisatoriska egenskaper som underlättar anpassning är öppenhet, utrymme för experiment och utvecklingsorientering. Organisatoriska egenskaper som befrämjar allokativ effektivitet är samarbete, förtroende och stabilitet. Studier av kommuner baserade på personliga intervjuer med nyckelaktörer och deltagande observation har visat att egenskaper förknippade med allokativ effektivitet dominerar. Framgångsrika kommuner utmärks av förtroendefulla förhållanden och ett gott samarbete där en önskan och strävan finns att ytterligare förstärka samarbeten över gränser och inom organisationen. Det senare ofta med hjälp av fastställda policier inom olika områden som möjliggör en ökad enhetlighet. En uppenbar

risk finns för att en förnöjsamhet sprider sig och att förändringsobenägenheten tilltar.

Den organisatoriska effektiviteten har också behandlats i den enkät riktad till ekonomichefer åren 2005 och 2006 som nämndes tidigare. Den tidigare refererade enkätstudien avseende ekonomichefer har genomförts hösten 2005 och en uppföljning skedde 2006. Av tabell 5 framgår värden som erhöles.

	2005	2006
Förtroende	41	50
Samarbete	57	67
Stab	57	71
Summa	155	188
Genomsnitt	52	63
Experiment	8	16
Protest	-2	6
Öppenhet	39	50
Summa	45	72
Genomsnitt	15	24

**TABELL 5** *Organisatoriska egenskaper enligt ekonomicheferna i Sverige*

De redovisade värdena är balansmått, vilket innebär att "instämmer i" och "inte instämmer i" har ställts mot varandra. Ett positivt balansmått innebär att fler instämmer i ett påstående än som tar avstånd från påståendet att en viss egenskap utmärker kommunen.

Det högsta värdet har givits egenskapen stabilt. Balansmåttet 2006 är 71 och bakom det höga värdet döljer sig att endast 13 av 214 svarande har tagit avstånd från påståendet. Alldeles uppenbart är stabilitet en omständighet eller egenskap som präglar kommunerna idag. Värdet på egenskapen har också ökat 2006 jämfört med 2005. Det näst högsta värdet avser samarbete och även här är det en fråga om en väsentlig ökning över tid. Tillsammans med förtroende som också har ett högt balansmått är det egenskaper som befrämjar kontinuitet. Det genomsnittliga värdet är 63 för 2006,

vilket kan jämföras med 52 för 2005. En ökning kan noteras. De värden som befrämjar förändring har ett genomsnittligt värde på 24. Även här gäller att en ökning har skett 2006 i jämförelse med 2005. Öppenhet anses prägla de kommunala organisationerna i hög grad medan lägre värden givits protest och experiment. En ökning har dock skett mellan 2005 och 2006.

Kommunerna anses uppenbarligen vara allokativt effektiva. Självbildningen är en helt annan än den som kritiska opinionsföreträdare levererar. De som vet tycker något annat. Det handlar om synnerligen höga balansvärden och tämligen få tar avstånd från påståenden om den allokativa effektiviteten. Dessutom ökar värdena över tid. Detta är även fallet vad gäller adaptiv effektivitet men värdena är på en annan betydligt lägre nivå. Det föreligger en obalans mellan allokativ och adaptiv effektivitet och frågor kan ställas rörande kommunernas möjligheter att anpassa sig till för-

ändrade förutsättningar. En stark samarbetsnorm och förtroendefulla förhållanden kan alltså skapa en situation som präglas av förnöjsamhet och förändringsobenägenhet. Det är helt enkelt inte möjligt att upptäcka problem och utmaningar när allt förefaller fungera väl. En annan tänkbar effekt av samarbete och förtroende är att konsensus utvecklas och även om enskilda medarbetare uppfattar att saker och ting kan göras bättre på annat sätt och att de beslut som fattas inte är de bästa så påtalar man ogärna detta. Det i förhållande till värderingen av övriga egenskaper och särskild de låga värdena på protest talar för att många kanske håller inne med rådande uppfattningar.

En viktig insikt är att åstadkommet resultat inte är allt. Det är viktigt att skapa kapacitet inför fortsättningen och göra långsiktiga bedömningar av de risker som föreligger. Mätningar måste också avse anpassningsförmågan och den kapacitet som finns för att åstadkomma anpassning.



© TORBJÖRN TENFÄLT



## Vad andra gör

Det är dags att bli mer konstruktiv. Vår utgångspunkt är att ledningen ska verka för effektivitet och produktivitet och att mätning av vad verksamheten åstadkommer måste ske av många goda skäl. En annan utgångspunkt är att i effektivitetsbedömningen innefattas att det handlar om goda rutiner och fokus på verksamheten, men också om förmåga att anpassa organisation och verksamhet till förändrade förutsättningar. Det räcker inte att vara bra på det ena men inte det andra. Systematiska jämförelser är viktiga och kan underlätta att närma sig idealet.

Några mer omfattande ambitioner/program där kunskap finns tillgängliga visar på att det systematiska arbetet får effekter.

### Best Value

Best Value skall ses som en del av regeringen Blairs reformarbete avseende kommuner i England. Det är inte bara en fråga om en ny teknik som kontinuerligt implementeras utan är en del av den plan som 1998 presenterades i "The White Paper" där kommunernas roll definierades på följande sätt:

*Modern councils should be in touch with the people, provide high quality services and give vision and leadership for local communities. Modern local government plays a vital role in improving the quality of people's lives.*

Ord som återkommer i presentationer och dokument är *medborgarfokusering* och *modernisering* där Best Value anges som metoden att förverkliga detta. En del av planen är att bryta den policy som implementerades av Thatcher-regeringen. Ett exempel på det senare är att regelverket kring Compulsory Competitive Tendering (CCT) avvecklats. Det senare innebär att lagen inte längre säger att delar av den egna verksamheten skall, bara kan, utsättas för kommunextern konkurrens. Thatcher-regeringen stod för en stark statlig styrning av kommunerna och det har Blair-regeringen inte

haft några synbara intentioner att minska. Staten styr fortfarande kommunerna högst påtagligt, eller som en initierad person uttryckt det "kommunerna är vad staten har kvar av det gamla brittiska imperiet", men den gör det med andra instrument.

Best Value presenteras mycket rationellt. I presentationerna kommer strategier före principer som följs av olika så kallade stödande tekniker och det sker med mycket målade retorik. Hörnstenarna i Best Value-reformens retorik är "4C", vilket står för "compare, compete, challenge och consult".

*Compare* står för krav på ett medvetet jämförande. Kommuner skall jämföras med varandra där tanken är att skapa ett lärande kring dem som är duktigast. Benchmarking är ett exempel på aktiviteter som nämns i detta sammanhang. En annan aktivitet som sannolikt kan räknas hit är det mycket omfattande systemet med obligatoriska nyckeltal, så kallade Best Value Performance Indicators (BVPI). Det tas fram flera typer av nyckeltal men de har det gemensamt att de är obligatoriska för kommunerna. Nyckeltalen fanns bland annat beskrivna i en 122 sidor lång text. Nyckeltalen är till större delen utformade av den offentliga sektorns revisionsorgan Audit Commission.

Det andra c:et står för *compete*. Detta är i sig heller ingen nyhet och handlar inte bara om att skapa konkurrenskraftiga enheter genom upphandlingsförfarande utan står också för att tävla. Årligen genomförs en tävling där de tävlande kommunerna kan vinna *Beacon Status*, det vill säga få bli det goda exemplet under ett år. Att vinna Beacon Status innebär, förutom att man måste berätta för andra hur man gör, en mindre prissumma och eventuella lättnader i det regelverk som styr kommunerna. Rangordningslistor som bygger på BVPI av olika slag är mycket utbredda. Listorna presenteras kontinuerligt, inte minst på Audit Commissions hemsida.

*Challenge* står för att kontinuerligt utmana och ifrågasätta både det man gör och hur man gör

det. Resonemanget är förvillande likt det som en gång i tiden kallade nollbasbudgetering eller förnyelsebudgetering. Allt skall genomlysas och alternativa metoder prövas.

Slutligen finns c:et för *consult*. Detta handlar om att fråga kunder-/klienter/abonnenter eller medborgarna rätt och slätt om något. Deras synpunkter skall påverka verksamhetens utformning.

Retoriken fortsätter med att förklara att dessa fyra c kan förverkligas i praktiken om de kopplas till tolv principer. De kallas principer, men i de flesta fall handlar det om otvetydiga regler som *skall* tillämpas. En sådan princip är att det skall upprättas prestationsplaner (Performance plans) som skall säga något konkret, mätbart, om vilka standards kommunen avser att hålla och vilka mål som den avser att försöka uppfylla. I fråga om mål gäller dessutom att de skall stämmas av mot de nationella områden som finns, vid konflikt gäller de nationella målen. En notering i sammanhanget är att dessa tolv principer publicerades redan i juni 1997, det vill säga före "The White Paper" som innehöll de fyra strategierna. Taktik kan alltså ibland komma före strategi.

Revisorerna har fått en alldeles särskild roll i sammanhanget och de finns på Audit Commission som styr reviderandet av engelska kommuner. Audit Commission är att likna vid en partsammansatt stiftelse med långtgående maktbefogenheter och beslutar till exempel om vilken revisionsfirma som skall revidera vilken kommun och vad det får kosta. Audit Commission finansieras i huvudsak genom avgifter som kommunerna måste betala. Det är revisorerna som skall granska att kommunerna hanterar Best Value Performance Plan. Parallellt med det arbete revisionsfirmorna gör förfogar Audit Commission över ett stort antal inspektörer som skall arbeta med att granska hur verksamhetsutvecklingen sköts. Revisorernas rapport skall vara offentlig och bland annat lämnas till styrelsen för Audit Commission och skall innehålla uttalanden om kommunen uppnått kraven enligt Best Value eller ej. Vid grövre avvikelser skall Audit Commission påkalla Inrikesministerns (Secretary of State) uppmärksamhet. Den senare har formella befogenheter innebärande att han eller hon kan göra direkta interventioner i varje enskild kommun, till exempel att över-

lämna en verksamhet till någon annan huvudman än kommunen. Ingen som intervjuats i samband med denna survey kunde minnas att detta drastiska instrument använts, men det finns.

Audit Commissions inspektionerna är mycket centrala i Best Value. Den första inspektionen publicerades dagen före den 11 september år 2000. Efter två års verksamhet hade 1655 olika inspektioner publicerats. Inspektörerna producerar allt fler rapporter. Under år 2000 publicerades drygt 10 rapporter per månad, motsvarande siffra för år 2001 var 69 och för 2002 fick man fram i genomsnitt 83. Sedan dess har det blivit allt mer komplicerat att lista ut hur många som görs, men många är det. Rapporterna är uppbyggda kring en mall och sammanfattas nästan alltid i ett diagram med axlarna "Prospect to improve" respektive "A good service". Värdebenämningarna har varierat över tiden, här använder vi genomgående de som gäller sedan februari 2002. Sammanfattningen gör rapporternas slutsatser mycket tydliga och stämmer väl med principen som säger att rapporterna skall vara offentliga. Alla rapporter finns systematiskt och kontinuerligt publicerade på Audit Commissions hemsida. Men vad föranleder ett givet värde? Hur sätter man sådana etiketter som till exempel "fair" och "uncertain to improve"? Det är ingen ovanlig sammanfattning, 22 procent av alla inspektioner under de första två åren fick det betyget. Det handlar om att på sakliga grunder utmana kommuner att bli bättre.

Stora satsningar på inspektioner, jämförelsetal, planer, målstyrning, benchmarking och många andra styrtekniker vi känner till föder föga förvånande ett behov av stöd till kommunerna. Uppkomsten av Improvement and Development Agency (IDeA) är ett exempel. IDeA presenterar sig som skapat av och för kommunerna för att hjälpa dem " ... to navigate successfully through the challenges of a fast changing environment, delivering leadership, cultural change and performance improvements". IDeA är långt ifrån ensam stödaktör, revisionsföretag och konsultorganisationer har helt klart också hittat en marknad på grund av Best Value. Redan i augusti 2002 kunde man räkna till elva nya organisationer som ser som sin uppgift att hjälpa kommunerna med deras arbete med Best Value.

Sammanfattningsvis kännetecknas Best Value i England av nyckelord som; nyckeltalsstyrning, rationella planideal, inspektioner, stora resurs-satsningar på reformeringen, www-publicering samt inte minst statlig styrning av kommunerna. Det mest vitala i reformen är nog nyckeltalen. När nyckeltal görs rimligen jämförbara kan man alltid inta en ståndpunkt att diskutera utifrån. Det verkar vara så det har fungerat inom ramen för Best Value, lägger man till andra instrument i förlängningen kan man förvänta sig effekt och effektivitet.

## Öppna jämförelser av vårdens kvalitet och effektivitet

Intresset för indikatorbaserade jämförelser av kvalitet och effektivitet i hälso- och sjukvården har ökat de senaste åren, både mellan och inom länder. Det finns också i Sverige en stark allmän förväntan om en bättre och öppen uppföljning, med jämförelser av hälso- och sjukvårdens och äldreomsorgens kvalitet och effektivitet. Patienter och medborgare har rätt till tillgänglig information. Landstingens och kommunernas förutsättningar för att styra och effektivisera hälso- och sjukvården får en möjlighet att förbättras

Vad avses med öppna jämförelser? Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen har gjort en överenskommelse om att i samverkan publicera lätt tillgängliga och överskådliga jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet. Jämförelserna ska genomföras återkommande och åtagandet är långsiktigt. Jämförelserna avser flera olika perspektiv på kvalitet och effektivitet och baseras på enhetliga nationella indikatorer. Arbetet sker i nära samverkan med huvudmännen.

Övergripande syften med öppna jämförelser är att göra vården öppen för insyn. Målet är att skapa en bättre vård för patienten och att stödja den demokratiska processen och medborgarnas rätt till insyn i den offentliga verksamheten.

Fem argument för öppna jämförelser:

- Medborgarens ”rätt att veta” & vårdsystemets legitimitet
- Stödja ansvarsutkrävande – ”accountability”

- Utmana genom jämförelser – sporra ledningar; lära av varandra
- Stöd för verksamhetsutveckling; ”ständiga förbättringar”
- Ger tryck på bättre data, effektivt insamlande, nationell harmonisering

Tanken är att ledningar på olika nivåer i hälso- och sjukvården ska få underlag för förändrings- och förbättringsarbete så att resurser används optimalt och att kvaliteten höjs. Med andra ord de komponenter som är rekvisiten i ett strukturerat effektivitetsarbete.

Redan när den första rapporten kom förra året (2006) skapades processer i de flesta landsting i syfte att förbättra sina ”positioner” i jämförelser med andra och utveckla sig från sina egna utgångsnivåer.

## Kostra – ett exempel från Norge – Kommunätverk för förnyelse och effektivisering

Sedan 2002 har 143 kommuner och kommundelar deltagit i ett kommunätverk för förnyelse och effektivisering. Nätverket är i sin tur uppdelat i 25 olika undernätverk. Kommunerna har tillsammans kartlagt och diskuterat områden som produktivitet, tillgänglighet till olika tjänster och kvalitet utifrån såväl objektiva kriterier som brukarnas syn på tjänsterna.

Genom att kommunerna jobbat tillsammans har det utvecklats gemensamma ”verktyg” för att kartlägga kvalitet inom de kommunala tjänsterna, bland annat enhetliga brukarundersökningar. (Sammantaget inom nätverket har det fram till och med 2005 inkommit omkring 85 000 svar från brukare eller föräldrar/anhöriga.)

Det första steget i processen har varit att finna de enhetliga sätten att mäta olika perspektiv. Men redan efter något år så började flera kommuner redovisa förbättringspotentialer och sätta upp mål för utvecklingen av de olika verksamheterna/tjänsterna.

Kommunernas arbete har i en ökande grad tagit fokus på själva tjänsternas nyttjande. Kvalitet bedöms mycket utifrån det värde som skapas i



mötet mellan brukaren och de anställda. Utveckling kopplas starkt till medarbetarnas engagemang och samarbete med brukarna. Kvaliteten på data som registreras i olika register har ökat högst väsentligt när de kommit till användning i jämförelser och öppet redovisas i olika sammanhang för medborgarna. Den förbättrade kvaliteten på data har också bidragit till att man på nationell nivå fått en mer riktig bild av situationen i kommunsektorn.

Den egna utvärderingen av projektet har så här långt visat att arbetet ger:

- Bättre beslutsunderlag för de folkvalda.
- Bättre underlag för målsättningar i verksamheter och för verksamhetsledare.
- Ökat fokus på hur tjänster nyttjas (overleverering).
- Ökat fokus på resultat för brukaren
- Bättre styrningsverktyg för kommunledningarna

En kunskap som också redovisas är att det inte är samvariation mellan resursinsats och brukartillfredställelse.

Projektet har också summerat erfarenheter och framgångsfaktorer för att utveckla ett arbete som detta. Slutsatser är att man för att lyckas med ett omfattande förändringsarbete i komplexa organisationer måste sätta fokus på några kritiska framgångsfaktorer. Det är givet att förankring i högsta ledningen måste ske och där måste arbetet prioriteras. En nödvändighet är ett aktivt deltagande i organisationen och att bra information ges till medarbetare, medborgare och brukare. Det måste också finnas en motivation att lära av andra och att bidra i lärande för andra.

Deltagande kommuner ger samfällt bilden av att detta projekt är nyttigt, lärorikt och engagerande. Det påtalas också att effektiviseringsviljan har ökat då hela arbetet utgår från det egna materialet, kommunerna känner igen sig i analyserna och i jämförelse med andra kommuner. De verkar i sin egen lokala verklighet för att skapa utveckling. Projektet har till detta sammanställt alla kommunernas resultat och menar att det är viktigt att det råder full öppenhet kring data, analyser och na-

turligtvis förbättringar. Detta ökar möjligheterna till engagemang. Öppenhet är ett väsentligt kriterium för att kunna marknadsföra den positiva förändringsvilja som finns i kommunsektorn. Att lära av varandra, "bench-learning", är ett viktigt instrument för effektivitetsutveckling.

## Södertörnskommunerna – Jämförande nyckeltal

Kommunerna på Södertörn har under ett antal år tagit fram jämförande nyckeltal för merparten av de kommunala verksamheterna. Nyckeltalen har omfattat verksamheterna förskola/barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, handikappomsorg, äldreomsorg, kultur- och fritidsverksamhet samt kommunernas övergripande finansiella förhållanden. Från och med 2004 har ett arbete inletts för att utarbeta personalnyckeltal, nyckeltal för kommunernas gatu- och parkverksamhet samt för IT-verksamhet. Nyckeltalen avser jämförelser av såväl kostnader för olika tjänster som servicenivå, täckningsgrad och uppnådda resultat. Nyckeltalen tas fram och tolkats av tjänstemannagrupper med företrädare för de olika verksamhetsområdena inom de deltagande kommunerna.

Huvudsyftet med att ta fram och redovisa nyckeltalen är att för kommunernas politiska ledningar ge en översiktlig bild av dels kostnads- och serviceförhållanden jämfört med övriga Södertörnskommuner, dels utvecklingen över tiden inom den egna kommunen inom väsentliga verksamhetsområden till vägledning för prioriteringar och översyner.

Arbetet syftar också till att politiker och tjänstemän med ansvar för de olika verksamhetsområdena erhåller en bild av (avsiktliga eller oavsiktliga) likheter och skillnader i kostnads- och serviceförhållanden inom de olika verksamheterna. För deltagande tjänstemän ges möjligheter till kollegialt erfarenhetsutbyte kring de olika verksamheternas genomförande. Likaså uppmärksammas förbättringar och effektiviseringar som någon av de deltagande kommunerna genomfört i sina verksamheter i syfte att snabbare kunna sprida dem till övriga kommuner.

För Södertörnskommunerna är det viktigt att arbetet sammanfogas med de ordinarie budgetprocesserna så att förbättringar, mål för utveckling kan hanteras i en sammanhållen styr- och ledningsprocess.

## Norra Bohuslän

Sedan några år tillbaka bedriver kommunerna i Norra Bohuslän ett benchmarking arbete. Likheter och olikheter mellan de fem kommunerna Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanumska förklaras utifrån systematiska jämförelser mellan kommunerna. Goda förutsättningar finns för jämförelser. Det är grannkommuner som är ungefär lika stora.

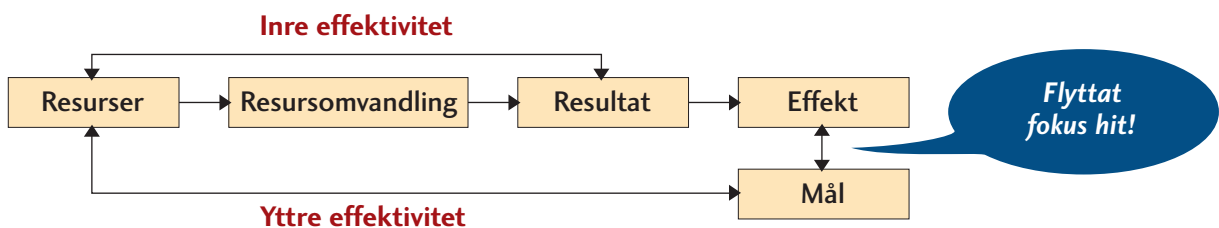
Jämförelserna avser ekonomi och verksamhet. Med jämna mellanrum träffas företrädare för kommunerna för att utbyta erfarenheter baserat på resultatet av genomförda jämförelser. Redovisningar av jämförelserna lämnas också i kommunernas årsredovisning. I Tanums kommuns årsredovisning för 2005 ägnas fyra sidor åt jämförelser. Redovisningen börjar med en finansiell jämförelse där jämförelsen sker i förhållande till samtliga kommuner i Västra Götalandsregionen. En finansiell profil redovisas där kommunens styrka i relation till de övriga framträder. Därefter sker

jämförelser med de fyra jämförelsekommunerna, först befolkningsutveckling, därefter finans, några utvalda verksamheter och avslutningsvis personal. Jämförelserna är en kvalitet i de respektive kommunernas effektiviseringsarbete, de är också en kvalitet för en bedömare av kommunen utifrån beskrivningar i årsredovisningen.

## Summering

Vår genomlysning av vad andra gör visar på några viktiga inslag i styrningen och ledningens hantering av produktivtets- och effektivitetsutveckling. Nyckeltal/jämförelsetal utifrån flera olika dimensioner växer fram. Till detta följer också en mycket stor öppenhet i dialog inåt och utåt om de parametrar som tas fram. Man kan också se en mycket större fokusering på information som lyfter ut möjligheten till bedömning till brukare, nyttjare och även till politisk ledning som i sina roller dels står som ansvariga för verksamheten men som samtidigt inte är en del av den professionella organisationens "inre liv".

En tydlig förskjutning mot information som värderar effekter och måluppfyllelse har skett i dessa processer. Vi avslutar avsnittet med den klassiska input/output bilden som illustration.



© TORBJÖRN TENFÄLT



## Problemet i en annan belysning

**Öppenhet och förtroende** är gynnsamma organisatoriska egenskaper som innebär särskilda förutsättningar för styrning. Övergripande riktlinjer i kombination med uppföljning och utvärdering av verksamheten skapar förutsättningar för en utveckling där helheten beaktas men där det samtidigt finns utrymme för lokala initiativ och flexibilitet. Minskat förtroende förutsätter ökad mätbarhet och minskad öppenhet förutsätter initiativ för att bryta befästningar. Det fordras också en balans mellan förtroende och öppenhet. Förtroende befrämjar kontinuitet och öppenhet befrämjar förändring och konsekvenserna av det ena eller det andra är uppenbar. Fokus på rutiner och utvecklingsorientering samtidigt är en nödvändig kvalitet.

Ledningens ansvar är tydligt. Att systematiskt ta sig an frågan om resursanvändning kopplat till kvalitet, resultat, kapacitet och effekter och att därmed förena konkurrerande värden är en utmanande och svår uppgift, men nödvändig.

Öppenhet och förtroende måste finnas och det är ingen statisk verksamhet som ska belysas över tid. Mål, nyckeltal och mätningar är flexibla med det är bara om de är relevanta som de kommer till användning. Det senare kännetecknas ofta av att de är jämförelser med sig själv över tid eller med andra motsvarande verksamheter. Väl där verkar

de som något som "triggar igång" det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi ställer oss frågan, varför finns det en ökad angelägenhetsgrad i att hantera effektivitetsfrågorna just nu?

*Är det en resursmässig frågeställning?* Ett alltmer välutvecklat välfärdssystem där kampen om vilka tjänster, sektorer och verksamhetsområden som ska prioriteras kräver en bättre bild av vad våra gemensamma resurser används till och vilka resultat som uppnås.

*Är det en fråga om möjligheter till information?* – Verktygen är inte så långt borta. Det finns databaser, system etc. Denna mångfald till trots så efterfrågas och saknas ofta i nuläget ett systematiskt arbete med att styra och mäta den egna effektivitets- eller produktivitetsutvecklingen. Hela den potential som ryms i den nationella statistiken utnyttjas inte fullt ut idag.

För att kommuner och landsting i ökad utsträckning systematiskt ska kunna arbeta med att styra och mäta effektivitets- och produktivitetsutvecklingen måste det utvecklas en ledningsfilosofi, ett naturligt systematiskt angreppssätt för "effektivitets- och produktivitetmätningar som ledningsverktyg". Det räcker inte med bara relevanta nyckeltal och bra informationsstrukturer. Ett systemtänkande måste ges förutsättningar att växa fram.



Det pågår en ständig utveckling av landstingens och kommunernas verksamhet. Professionella krafter driver alltid på utvecklingen och studier visar tydligt att kommuner uppfattas vara starka professionella organisationer. Ett politiskt engagemang har alltid till syfte att förbättra för medborgarna. Drivkrafter till förändringar innehåller många perspektiv. Men många gånger saknas själva linjalen/måttstocken som framgång kan mätas med. Det finns oftast inga invändningsfria redovisade sanningar om hur kvaliteten utvecklats, eller hur man i stora organisationsförändringar lyckats bibehålla eller ökat effektiviteten.

De flesta modeller för utvecklingsarbete innehåller numera en tydlig ambition att kunna mäta de förändringar som görs. Det finns dock en utmaning i att kunna hålla ihop bedömningar som baseras på såväl resurser, produktion och kvalitet, det vill säga basen i alla effektivitetsbedömningar.

Målet är att produktivetsmätning utgör en naturlig del i kommuner och landstings ledningsarbete. Inte ett sidospår! En hållbar retorik kring arbetet med effektivitet och produktivitet ska vara naturligt i dialog inom ledning, med verksamhetsföreträdare och brukare. Ledningen måste göra det naturligt och stimulera och inspirera genom att ledningsfilosofin tydliggör varför man skall intressera sig för och arbeta med effektivitets- och produktivetsutvecklingen.

## En metod för ledning

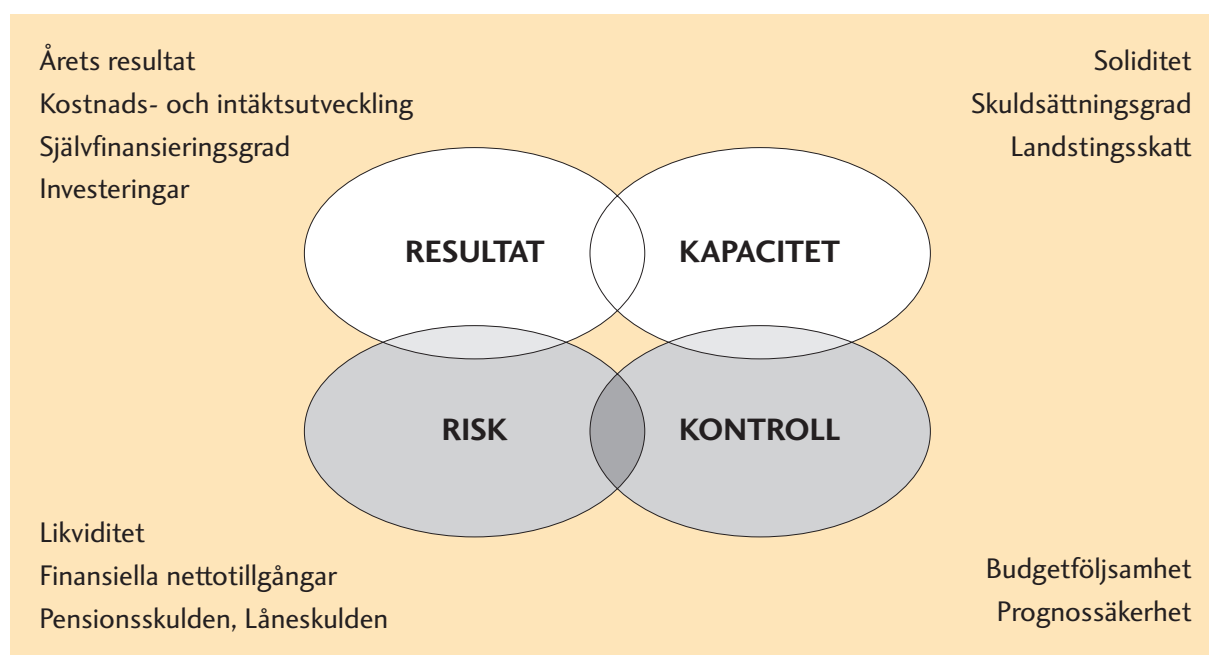
De föregående resonemangen har efterhand lyft fram fyra begrepp; resultat, kapacitet, risk och kontroll. Begreppen kan ses som dimensioner av styrning. Vi föreslår en metod för ledning som baseras på dessa dimensioner. En sådan metod tar fasta på vad organisationen gör idag och förutsättningarna för att göra något bra även i morgon. Metoden skall, så långt det är möjligt, gälla för alla enheter inom en organisation. Detta innebär att återrapportering kan göras på ett enhetligt sätt, vilket möjliggör jämförelser mellan enheterna. Jämförelsen måste också kunna ske mot planer och budgetar samt över tid. Detta ställer stora krav på: tydliga definitioner av efterfrågade uppgifter, enkelhet i framtagning och analys, transparens, en hög grad av acceptans samt att uppgifterna speglar relevanta delar av organisationens verksamhet. En viss systematisk variation av tillämpade mått bör dock ske över tiden med beaktande av betydelsen av jämförelser. Skälet till en sådan variation är att förhindra att måtten blir viktigare än verksamhe-

ten. Notera att måtten ska variera, men inte sättet att mäta. Statistik ska finnas men allt behöver inte användas.

Vår modell är en beskrivning i fyra dimensioner: resultat, kapacitet, risk och kontroll. Inom kommunal redovisning, med planering/budgetering, redovisning och uppföljning har en sådan modell fått ett genomslag och vad vore mer rimligt än att även verksamhetsstyrningen följde samma dimensioner.

Med resultat menas vad enheten åstadkommit under den gångna perioden. Med kapacitet menas vilka resurser enheten byggt upp och förfogar över och vilken beredskap som finns inför den kommande perioden. Med risk avses vilka åtaganden enheten har som kan generera negativa konsekvenser för verksamheten. I risk innefattas också eventuella icke påverkbara omständigheter som drastiskt kan förändra förutsättningarna för verksamheten. Med kontroll avses enhetens förmåga att styra och kontrollera verksamheten.

### Vilka nyckeltal används för att bedöma de fyra aspekterna?



Nedan ges exempel på mått och vilken övrig information som tillhör respektive dimension. Värt att notera är att uppgifterna rör såväl kvalitativa indikatorer som ekonomisk och annan kvantitativ information.

### Resultat

Intäkter – kostnader = Periodens resultat

Prestationer

Nöjdhetsmått, exempel – externa brukaruppfattningar

Effektmått

### Kapacitet

Eget kapital

Nöjdhetsmått, exempel – interna medarbetarperspektiv

Efterfrågan, köer, platsnyttjande

Kompetens, vakanser

Materiella tillgångar

### Risk

Åtaganden i ekonomiska termer

Konkurrenssituation

Kvalitetsbrister/avvikelser

### Kontroll

Följande av riktlinjer etc

Resultat i förhållande till budget, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt

Resultat i förhållande till prognoser, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt

Personalomsättning

Den beskrivna modellen är prövande, men måste tillämpas. Modellen är flerdimensionell, den fokuserar på idag och i morgon och skall också kunna bidra till en konstruktiv förvirring. Modellen prövades i workshopformer vid tre seminarier under våren 2007 och visade sig funktionell för alla de kommuner och landsting som var representerade vid de tre tillfällena. Det ansågs vara möjligt att finna såväl relevanta ekonomiska begrepp som verksamhetsorienterade, för respektive dimension.

*I egen tillämpning av metoden har vi strukturerat tankarna med mått som avser en utbildningsförvaltning eller enhet inom en utbildningsförvaltning.*

#### Resultat

Intäkter – kostnader = Årets resultat

Prestationer till exempel elevernas studieprestationer

Nöjdhetsmått, till exempel elevernas uppfattningar om verksamheten

Aktiviteter, till exempel omfattning av praktikperioder och professionsmedverkan i undervisning och handledning (om detta är i linje med förvaltningens utbildningsideal), genomströmning

Effektmått, till exempel anställningsbarhet – mått som visar hur många fått arbete inom en viss period

#### Kapacitet

Eget kapital

Nöjdhetsmått avseende medarbetarnas uppfattning om verksamheten samlat i ett

Efterfråga, till exempel söktryck

Kompetens, till exempel personalsammansättning – lärarkompetens och lärartäthet

Materiella tillgångar

#### Risk

Åtaganden i ekonomiska termer

Konkurrenssituation

Verbal beskrivning av för verksamheten påtagliga risker, hur dessa risker uppstått, vilka åtgärder som vidtagits, åtgärdernas effekter samt eventuellt planerade åtgärder

#### Kontroll

Resultat i förhållande till budget, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt

Resultat i förhållande till prognoser, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt

Personalomsättning

# Åter till ledning

Det är viktigt att göra något åt problematiken med bristande kunskaper om vad som åstadkoms i verksamheten. Man kan tycka vad man vill om förenklade bilder av verksamhet, men de behövs och alla måste acceptera att bli bedömda och använda bedömningar som underlag för verksamhetsutveckling. Vi har problematiserat möjligheterna att mäta i den här rapporten men vi har också pekat på tillämpningar. Vi har framförallt argumenterat och visat vikten av att mäta. Som sagt... ledningens främsta uppgift är att besluta och agera så att den bedrivna verksamheten är och förblir produktiv och effektiv och för att klara detta uppdrag fordras att verksamheten mäts. Vår utgångspunkt ligger fast.

## Kokboken i sammandrag

- Ledningens främsta uppgift är att agera så att verksamheterna förblir och utvecklar sin produktivitet och effektivitet.
- Underlag för relevant information/nyckeltal finns.
- Acceptera att hela verkligheten inte kan beskrivas med ett urval av uppgifter.
- Flera olika perspektiv bidrar till helhet.
- För många träd döljer skogen.
- Dialog fyller ut nyckeltalens brister.
- Systematisera
- Nyckeltalsprojekt, kvalitetsprojekt, medborgar-/brukarenkäter... etc kan inte vara sidordnade utan att leverera "input" till styrnings- och ledningsmodellen.
- Arbeta med hela kedjan, mäta – analysera – agera.
- Själv är inte bäste dräng – samordna om möjligt nyckeltal o dyl med nationell standard.
- Invändningarna mot att ta sig an uppgiften kan vara många – men ingen av dem är, enligt det vi framför och redovisar, giltig för att inte ta sig an uppgiften NU.



# Ledande för produktivitet

**Projektet "Mer nytta för pengarna"** har arbetat med att lyfta fram kommuners och landstings arbete med att utveckla sin effektivitet och produktivitet. Ambitionen har varit att bidra till att arbeta fram kunskap som innehåller erfarenheter av hur man framgångsrikt arbetar med mätningar och jämförelser som en del i ledningsprocessen. Avsikten har också varit att stimulera/inspirera tankemönster och aktiviteter så att tillämpade ledningsfilosofier även innehåller en slagfärdig retorik som tydliggör varför man ska intressera sig för, och arbeta med effektivitets- och produktivitetsutvecklingen.

För att kommuner och landsting i ökad utsträckning systematiskt ska arbeta med att mäta effektivitets- och produktivitetsutvecklingen måste synen på effektivitets- och produktivitetsmätningar som ledningsverktyg utvecklas.

Kommuner, landsting och regioner förväntas bedriva en effektiv verksamhet. Det är därför naturligt att utvecklingen i styrning, ledning och redovisning av verksamheten innehåller mer produktivitets- och effektivitetsbeskrivande delar. Samtidigt känns det för många inte alltid naturligt att det i verksamheter som omsorg om människor, vård, lärande, kultur m.m. att använda begreppen. Men, vi drivs alla av att göra nytta ... mesta möjliga nytta för de gemensamma resurserna.

Den här rapporten är ett bidrag till att ringa in hur dessa frågor kan hanteras.

## *Författare/redaktörer*

Björn Brorström, Prorektor Högskolan i Borås, Föreståndare vid Kommunforskning i Västsverige. Professor vid förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.

Rolf Solli, Professor i företagsekonomi, Föreståndare Gothenburg Research Institute, Föreståndare, Kommunforskning i Västsverige.

Staffan Lindvall, Projektledare Sveriges kommuner och Landsting (SKL).

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting  
beställs på [www.skl.se](http://www.skl.se) eller på  
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-265-3



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20  
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50  
[info@skl.se](mailto:info@skl.se), [www.skl.se](http://www.skl.se)