

RK-modellen –

Verksamhetsbedömning i princip och praktik

Björn Brorström
Pierre Donatella
Rolf Solli

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2008

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 59 00
fax 031-786 59 09

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Bedömning med många komplikationer

I den bästa eller kanske snarare enklaste av världar fördelas resurser till verksamheter och skilda organisatoriska enheter utifrån omfattning och kvalitet på den bedrivna verksamheten. En tydlig koppling finns mellan resurstilldelning och uppdraget till verksamheten. Mål formuleras, resurser fördelas och i uppföljningen är det enkelt att fastlägga om orsakerna till eventuella avvikelser är kostnadsökningar, volymförändring och/eller förändring av kvaliteten.

Det ovan beskrivna är ingen idealmodell på något sätt eftersom modellen innebär ett mycket litet utrymme för den enskilde att agera och därför också ett litet utrymme för verksamhetsutveckling. Beskrivningen utgör inte desto mindre en norm för styrning mot vilken många strävar. Klara uppföljningsbara mål som är relaterade till god ekonomisk hushållning är den styrmodell som uttrycks i den gällande kommunallagen. God ekonomisk hushållning och effektivitetsutveckling fordrar hur som helst ökade kunskaper om verksamhetens innehåll och värde för pengarna. Verksamhetsstyrningen och verksamhetsbedömningen behöver utvecklas inte bara för att lagen så kräver utan också för att förbättra möjligheten att göra ekonomiska bedömningar och verksamhetsbedömningar och för att kunna utkräva ansvar.

Managementlitteraturen är fylld av exempel på svårigheter att mäta verksamheten och fallor vid försök att åstadkomma styrning. Det mest klassiska är problemet eller fenomenet att det som mäts blir gjort. De indikatorer för verksamhetens kvaliteter som bestäms blir styrande för agerandet och viktigare än verkligheten. En anpassning av verksamheten sker till indikatorerna men denna anpassning innebär inte verksamhetsförbättring. En annan omständighet är givetvis att det inte finns några relevanta mått som speglar verksamhetens kvalitet, den är alltför komplex. En tredje omständighet är att måtten kan vara svårtolkade, vad är bra och vad är inte bra. Är till exempel en hög genomströmning av elever ett bra resultat eller kanske ett uttryck för att kraven är för låga och eleverna därför inte kommer att vara tillräckligt rustade för att möta arbetslivet eller fortsatta studier. En fjärde komplikation är det motsatsförhållande som kan

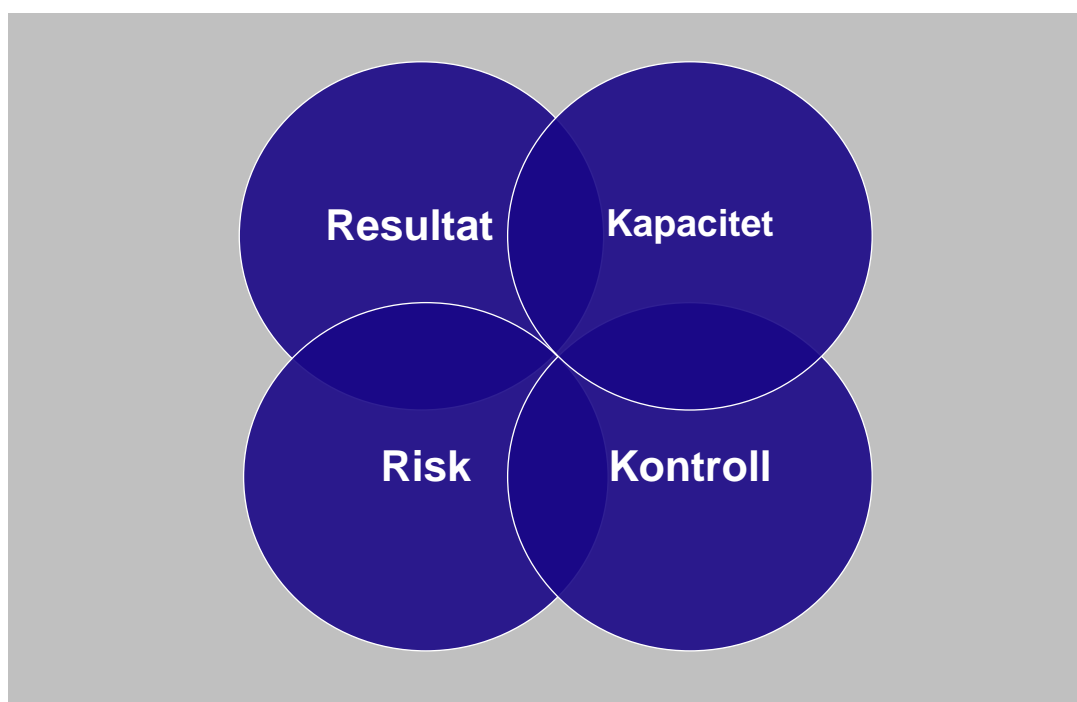
råda mellan innebörden av de kvantitativa nyckeltal som redovisas och den anekdotiska kunskapen om en verksamhet. Måttens betydelse reduceras om de inte bekräftar den vedertagna bilden av verksamheten.

Det finns många komplikationer och stor risk för att företrädare för de områden som utvärderas och mäts inte accepterar måtten och därför inte använder måtten som medel för ökade kunskaper och åtgärder för att förbättra verksamheten. Detta är oacceptabelt. Ett första steg i en förändring är att implementera ett förhållningssätt som innebär att måtten används. I samband med ett forskningsprojekt med det egentliga huvudsyftet att belysa problematiken vid mätning av verksamhet utvecklades dels ett förhållningssätt till mätning av verksamhet dels en översiktlig beskrivning av hur mätning kan ske. Förhållningssättet innebär en stark betoning gällande betydelsen av att använda genererade data och för acceptans av smärre oklarheter i datas jämförbarhet. Det går aldrig att garantera exakthet i dessa avseenden och försök att eliminera olikheter innebär att samtidigt eliminera förklaringar till skillnader. Till sist blir jämförelsen meningslös. Det är också viktigt att acceptera att måtten är en synnerligen översiktlig beskrivning av en komplex verksamhet. En karta med skalan 1:1 är en meningslös konstruktion – den hjälper oss inte i stävanden efter att få överblick och se mönster och samband.

Beskrivning av RK-modellen

Inom ramen för verksamheten vid Kommunforskning i Västsverige har en modell utvecklats och tillämpats för att beskriva finansiell ställning och utveckling. Modellen innefattar mätning av resultat, kapacitet, risk och kontroll och benämns RK-modellen. En beskrivning av finansiell utveckling och ställning i enlighet med RK-modellen innebär en allsidig belysning av ekonomin och ett underlag för att göra bedömningar. RK-modellen tillämpas idag av många kommuner som beskrivningsmodell i de kommunala årsredovisningarna. Modellen lämpar sig också för jämförelser med andra kommuner och baserat på RK-metodiken har en speciell modell för jämförelse utvecklats.

lats. För fördjupade resonemang kring RK-metodiken hänvisas till Brorström, Petersson och Orrbeck (1998) och Brorström, Lindvall och Solli (2008).



Figur 1. RK-modellen.

Före det att aspekter och mått redovisas, ska åter särskilt påpekas att förhållningssättet måste vara att vikten av att jämföra och få perspektiv på verksamheten är väsentligare än precision. En acceptans måste finnas för att måttliga mätfel kan förekomma, att enskilda mått inte är exakta och att fullständig jämförbarhet inte kan garanteras. Det är också på det viset att det som är bra i en kommun inte behöver vara det i en annan. Vad som är bra verksamhet har att göra med vilka mål som finns och vilka förutsättningarna är. Modellen passar därför särskilt bra för jämförelser över tiden avseende en och samma kommun. Tolkningar av och ställningstaganden till mått på omfattning och kvalitet måste alltid göras med en stor förståelse för den komplexitet som föreligger. Poängen är att få perspektiv på verksamheten till grund för att fatta beslut och vidta handling. Vi vet att det senare skapar man genom att ta fram underlag som inbjuder till diskussion det vill säga dialog.

Tillvägagångssätt

Förslaget till modell för bedömning är den ovan presenterade RK-modellen. Det vill säga att mäta verksamhetens resultat, verksamhetens kapacitet, vilka risker som föreligger och hur kontroll utövas. På jakt efter bra mått som beskriver kommunal verksamhet har ett projekt bedrivits under verksamhetsåret 2008 tillsammans med Högsby kommun, Lidköpings kommun, Skövde kommun och Uppvidinge kommun. Grunden för projektet lades inledningsvis genom att intervjuer genomfördes med ledande tjänstemän inom respektive kommun under senkvintern/våren 2008. Totalt sett har tretton chefer inom kommunal förvaltning intervjuats; fyra kommunchefer, fem skolchefer och fyra äldreomsorgschefer. Vid intervjuerna ombads cheferna att redovisa hur de gör verksamhetsbedömningar och vad de innefattar i aspekterna resultat, kapacitet, risk och kontroll. I nästa avsnitt beskrivs de mått som föreslogs och den modell som sedan togs fram. I nästa steg fångades några värden och placerades in i modellen. Under hösten 2008 genomfördes ett seminarium, där företrädare från Skövde kommun och Uppvidinge kommun fanns representerade, och där presenterades resultatet från genomförda intervjuer och en diskussion fördes om modellens användbarhet. Några betydelsefulla bedömningar och resultat från diskussionen redovisas i avsnitt tre. Därefter presenteras i det avslutande avsnittet en modifierad modell och ett förslag till hur arbetet nu bör bedrivas för att implementera RK-modellen i verksamheten.

Användarnas uppfattningar och förslag

En övergripande kvalitet vid verksamhetsbedömning är enligt flera av intervjupersonerna att jämförelser görs över tid. Det är genom information om förändring över tid som kunskaper kan utvinnas om verksamhetens ekonomi, omfattning och egenskaper. Mätning av verksamheten vid enskilda tillfällen och utan möjlighet att få referens till måtten är meningslös. En viktig konsekvens av detta är, menar intervjupersonerna, att kvaliteten i underlaget måste säkras så att jämförbarhet föreligger.

Flera av intervjupersonerna framhåller att den kvantitativa beskrivningen av trender och tendenser ska förenas med personliga möten med både brukare och personal. Genom faktiska möten och personliga kontakter erhålls ett underlag för att bedöma hur väl verksamheten fungerar. Statistikinsamling bör kompletteras med djupintervjuer för att därigenom tränga bakom statistiska uppgifter och förenklingar som är följden av datainsamling via enkäter.

Med ovanstående utgångspunkter och förhållningssätt diskuterades därefter mått på verksamheten relaterade till de fyra aspekterna resultat, kapacitet, risk och kontroll. De fyra aspekter som illustrerar en verksamhets utveckling och tillstånd kompletterar varandra och ger tillsammans en samlad bild av en verksamhets innehåll.

- Resultatmått inom utbildningsområdet är salsavärde och meritvärde. Dessutom ska uppfattningar som framkommer i brukarundersökningar avseende skola redovisas. Inom äldreomsorgen består resultatredovisningen av information från genomförda brukarundersökningar och intryck från kompletterande djupintervjuer.
- En förutsättning för att åstadkomma resultat är att kapacitet finns för att genomföra verksamheten. Samtidigt är kapacitet en förutsättning för att även fortsättningsvis kunna redovisa bra resultat. Kapacitet handlar enligt intervjupersonerna framförallt om personalsammansättningen. Det handlar dels om medarbetarna och deras kompetens och situation, dels om ledningens förmåga. En medarbetarstab med god kompetens och en ålderssammansättning som innebär att kontinuitet och förnyelse kan förenas på ett balanserat sätt innebär god kapacitet. Ett tydligt ledarskap som ger medarbetarna incitament för att åstadkomma förbättringar i vardagen är en annan kvalitet.
- Kapacitet hänger nära samman med risk. Att undvika att utsätta verksamheten för risker handlar om att upprätthålla kapaciteten. Det är en risk om personalsammansättningen är sådan att kontinuiteten snabbt kan försvagas eller om förmågan att leda verksamheten är outvecklad. Till risk hör också att det politiska systemet inte

har tillräcklig beslutskapacitet att förändra den infrastruktur som finns, eller för att uttrycka det hela konkret att avveckla en skolenhet eller ett äldreboende. Finns inte den förmågan så utsätts verksamheten för stora risker.

- Kontroll är den fjärde aspekten och en god kontroll säkras om ledarskapet är välutvecklat. Det är chefen som ser till att kontrollen upprätthålls på ett ändamålsenligt sätt. Kontroll handlar också om att det finns etablerade rutiner i organisationen för hur vardagsarbetet ska bedrivas. En ytterligare innebörd av god kontroll är att styrprinciper finns upprättade, utfärdade och kommunicerade i organisationen. En fungerande budgetuppföljning är uttryck för kontroll. God kontroll ger förutsättningar för goda resultat och innebär att risker för plötsliga och oanade verksamhetsförändringar reduceras.

Ett stort antal mätningar och mått föreslogs och utifrån dessa förslag och rekommendationer upprättades ett underlag för en beskrivning av verksamheten.

Datainsamling och viktiga noteringar från ett seminarium

Så långt är allt väl. Ett förhållningssätt är utmejslat och argument redovisade, RK-modellen är kommunicerad och ett antal mått som ansluter till de fyra aspekterna är framtagna. Nästa steg var nu att tillföra värden på de framtagna måtten. Detta visade sig inte vara särskilt enkelt av flera skäl. Uppgifterna är svåra att fånga och arbetsbelastningen för de personer som ska tillhandahålla uppgifterna är hög och framtagningen av underlag för mätningen är inte prioriterad. Förvåningen är lika stor varje gång när steget tas från teoretiska och principiella resonemang till faktisk tillämpning hur svårt det är att få fram uppgifter och vilket ointresse som flera visar i den situationen. Engagemang finns på ledningsnivå men inte på utförarnivå. Men skam den som ger sig. Med hjälp av uppgifter vi erhållit och statistik insamlad lyckades vi konstruera en mätning som kunde ligga till grund för en gemensam diskussion. Den beskrivning som låg till grund för diskussion på seminariet var följande.

Resultat

- Meritvärde årskurs nio, kommunala skolor
- Salsavärde årskurs nio, faktiskt respektive modellberäknat
- Kötid till förskola
- Verksamhetens intäkter och kostnader
- Nettokostnader
- Standardkostnader

Kapacitet

- Antalet elever per lärare, kommunala skolor
- Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen
- Antal pedagogisk personal per 100 elever
- Eget kapital

Risk

- Antalet elever i huvudmannens skolor
- Antalet skolor
- Antalet elever per lärare

Kontroll

- Rutiner finns och är kommunicerande beträffande hur över- och underskott i verksamheten ska hanteras.
- Avvikelse mellan prognos vid halvår och utfall

Vid seminariet diskuterades och problematiserades modellen och de tillämpade måtten. Modellen och dess fyra dimensioner uppfattades vara ett intressant alternativ till andra försök att mäta och styra verksamheten. Strukturen som sådan är således användbar och kan ligga till grund för ett fortsatt utvecklingsarbete. En jämförelse mellan kommunerna uppvisade betydande skillnader i många avseenden och förklaringar

framkom vid diskussioner som dels pekade på skillnader i förutsättningarna för att bedriva verksamheten och dels på skillnader i effektivitet och att vissa av de valda måtten inte fångar kvalitet. Med denna utgångspunkt fördes en problematiserande diskussion kring de ingående måtten. Placeringen av vissa mått ansågs vara tveksam och en översyn ansågs vara viktig att genomföra. Framförallt var det oklart vad skillnaden är mellan kapacitet och risk. En hög kapacitet kan vara detsamma som en låg risk eller är det möjligen tvärtom att vid en hög kapacitet är risken för försvagning stor.

En synpunkt som framfördes och som vann hela gruppens gillande var att betrakta perspektivet risk och beskrivningen av risk som en sammanfattning av de tre övriga dimensionerna. Baserat på resultat, kapacitet och kontroll gör förvaltningsledningen en beskrivning av vilka risker som den befintliga situationen innebär. En beskrivning görs i kvantitativa termer av resultat och kapacitet, förekomsten av kontrollmekanismer beskrivs verbalt och därefter görs en sammanfattning av utveckling och situation ur ett riskperspektiv.

Avslutning och fortsättning

Mätning och bedömning av det verksamhetsmässiga resultatet är komplicerat. Det finns många fallgropar i jakten på bra mått och många svårigheter vid tillämpning. Det är nödvändigt att undvika tillämpning av mått som blir tagna på stort allvar men som egentligen inte fångar verksamhetens resultat. Det är också nödvändigt att undvika en situation där verksamheterna vägrar att acceptera bestämda mått med hänvisning till att de inte skildrar verksamhetens kvaliteter. Det handlar om att ledningen först måste försäkra sig om att felstyrning inte uppstår och därför faktiskt använda de mätningar som genomförs som underlag för resurstilldelning. Kvaliteten såsom den framkommer i mätningarna måste ha betydelse för resurstilldelningen. Det räcker inte med att konstatera att en viss utveckling sker och att enheten i förhållande till andra enheter utvecklas på ett specifikt sätt. Det måste finnas ekonomiska konsekvenser av en viss kvalitetsutveckling.

Det genomförda projektet har uppvisat alla de klassiska svårigheterna med att få till stånd en mätning och bedömning av den verksamhetsmässiga resultatet. Men projektet har också inneburit en bekräftelse av att de perspektiv som innefattas i RK-modellen är användbara för att öka kunskaperna om en verksamhet. Ramen – RK – ringar in väsentliga egenskaper för en verksamhet. Tillämpningen innebär en allsidig belysning. Den viktiga förändring som seminariediskussionen innebär, det vill säga att sammanfatta mätningar i en bedömning utifrån ett riskperspektiv är en innovation och en kommande utvecklingsinsats är att genomföra en sådan bedömning för förslagsvis skolverksamheten i två utvalda kommuner.

Referenser

Brorström, Björn, Katarina Orrbeck och Hans Petersson, 1998

Finansiell bedömning – tre perspektiv. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, Staffan Lindvall och Rolf Solli, 2008

Ledande för produktivitet och effektivitet. Göteborg: KFi-rapport 87.