



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid resultatbenchmarking

– fallstudier av sju kommuners socialförvaltningar i nätverket Väst kust

Seminariearbete på magisternivå i
Industrial and Financial Management

Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Vårterminen 2010

Handledare: Anders Sandoff

Författare:

Anders Brunnström 820307

Jennie Liew 820707

TACK TILL...

Först och främst vill vi tacka vår handledare Anders Sandoff för hans engagemang under uppsatsprocessen. Speciellt vid de tillfällen då han fått igång vår tankeverksamhet och varit behjälplig med sin objektivitet.

Vidare vill vi tacka Anders Hjalmarsson och övriga inblandade på Stratsys för att de uppmärksammade oss på problematiken kring det berörda ämnet, samt varit ett stöd under skrivandets gång.

Vi vill även passa på att tacka alla respondenter som tagit sig tid att ställa upp på intervjuer, utan er hade denna studie inte varit möjlig. Er snabba respons har varit betydelsefullt.

Stort tack till alla andra personer som underlättat och stöttat oss under arbetsprocessen och framför allt till Anders Ivarsson för hans värdefulla synpunkter och att han delat med sig av sin kunskap inom området.

Ingen Anders glömd...

Göteborg, maj 2010

Anders Brunnström och Jennie Liew

SAMMANFATTNING

Magisteruppsats i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Industrial and Financial Management, vårterminen 2010

Titel	Kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid resultatbenchmarking – fallstudier av sju kommuners socialförvaltningar i nätverket Väst kust
Författare	Anders Brunnström, Jennie Liew
Handledare	Anders Sandoff
Nyckelord	Nyckeltal, benchmarking, kommun, Väst kust, SKL, RKA
Bakgrund	Sveriges offentliga sektor och dess verksamheter finansieras genom att staten, kommunerna och landstingen tar ut skatt och avgifter från medborgarna. Då medborgarna står för både finansiering, men även vill ta del av verksamheternas prestationer är det därför ur ett medborgarperspektiv viktigt att servicen är av god kvalitet och att den är rättvist fördelad. De offentliga organisationerna har inte samma förutsättningar som de privata att mäta framgång. En privat organisation har möjlighet att genom vinst och antal marknadsandelar påvisa ett bra resultat. Inom de offentliga, icke vinstdrivande organisationerna saknas dock motsvarigheten och vikten av att kunna jämföra de nyckeltal som används blir större. Då kommunerna har stora likheter i sina kommunala uppdrag är nyckeltalsjämförelser, även kallad resultatbenchmarking, en användbar metod för utvecklingen. Genom att använda sig av nyckeltalsjämförelser får kommunerna inte bara större förståelse för den egna verksamheten utan det underlättar även att upprätthålla en sund kritisk hållning.
Syfte	Syftet med uppsatsen är att klargöra definition och användning av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking för sju socialförvaltningar inom nätverket Väst kust. Därutöver avser vi att studera hur SKL och RKA definierar kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid resultatbenchmarking och jämföra resultaten. Intentionen med denna studie är att resonera kring begreppen, och inte att kartlägga eller specificera nyckeltalen i sig.
Metod	Studien genomförs med hjälp av fallstudier av sju kommuners socialförvaltningar. Intervjumaterialet grundar sig på semistrukturerade intervjuer. En kvalitativ forskningsmetod och ett abduktivt tillvägagångssätt har använts.
Slutsats	Vår uppsats stärker bilden av att kvalitets- och effektivitetsnyckeltal kan omges av stor komplexitet. En förklaring till komplexiteten av nyckeltalen i RBM är att användarna upplever detta. Vad som utgör ett kvalitetsnyckeltal respektive effektivitetsnyckeltal bestäms i slutändan utifrån betraktaren, oavsett om han eller hon tillhör ledning, personal, brukare eller medborgare.

ABSTRACT

Master thesis in business economics, School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg, Industrial and Financial Management, Spring 2010

Title Quality Ratios and Efficiency Ratios by Using Performance Benchmarking – Case Studies of Seven Social Services in Municipalities in the Network ‘Västkost’

Authors Anders Brunnström, Jennie Liew

Advisor Anders Sandoff

Key words Key ratios, benchmarking, municipality, Västkost, SKL, RKA

Background Sweden’s public sector and its activities are financed by state, local governments levy taxes and fees from citizens. Citizens account for both the financing, but also want to take part in operations performance. It is from a civic perspective which makes it important that services are of good quality and that it is equitable. The public organizations do not have the same opportunities as the private organizations to measure success. A private organization has the possibility through profit and number of market share to show good result. However, in public and non-profit organizations, there is no counterpart, and the importance of being able to compare with key ratios is greater. Since municipalities have many similarities in their municipal duties there are comparisons, so-called performance benchmarking as a means of development. By using performance benchmarking, municipalities can not only get a better understanding of their business, but it can also help them to maintain a healthy critical attitude.

Purpose The purpose of this paper is to clarify the definition and use of quality ratios and efficiency ratios by using performance benchmarking for seven social security services within the network ‘Västkost’. Another intention is to see whether this corresponds to the views of SKL and RKA on the quality ratios and efficiency ratios by using performance benchmarking. The intention of this study is to reason about the concepts, and not to identify nor specify key ratios in themselves.

Method This study was conducted using case studies of seven municipalities’ social services. The interviews are based on semi-structured interviews. A qualitative research method and an abductive approach have been used.

Conclusion Our study reinforces the image of quality ratios and efficiency ratios can be surrounded by great complexity. One explanation for the complexity of the key ratios how the users experiencing the concepts. What constitutes quality ratios and efficiency ratios are determined in the end from the viewer, whether he or she belongs to management, personnel, clients or citizens.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1 INLEDNING.....	1
1.1 Problembakgrund.....	1
1.2 Problemdiskussion	2
1.3 Syfte.....	3
1.4 Disposition.....	3
KAPITEL 2 TEORETISK REFERENSRAM	5
2.1 Nyckeltal.....	5
2.1.1 Nyckeltalens syfte och kategorisering.....	5
2.1.2 Nyckeltal i kvalitet	6
2.1.3 Nyckeltal i effektivitet	7
2.2 Benchmarking.....	9
2.2.1 Olika synsätt på benchmarking	9
2.2.2 Resultatbenchmarking.....	10
2.2.3 Resultatbenchmarking inom den offentliga sektorn.....	10
2.3 Nyckeltal och resultatbenchmarking.....	11
2.4 Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för främjande av kommunala analyser och Socialstyrelsen.....	12
2.4.1 Sveriges Kommuner och Landsting	12
2.4.2 Rådet för främjande av kommunala analyser	13
2.4.3 Socialstyrelsen.....	13
2.5 Analysmodell	13
KAPITEL 3 METOD.....	15
3.1 Ansats	15
3.1.1 Undersökningsdesign	15
3.1.2 Forskningsmetod	15
3.1.3 Val av intervjumodell.....	16
3.2 Urval	16
3.2.1 Val av studieobjekt	16
3.2.2 Val av respondenter	17
3.3 Insamling och bearbetning av data	18
3.4 Reliabilitet och validitet.....	19
KAPITEL 4 ANALYS OCH DISKUSSION.....	21
4.1 Nyckeltal	21

4.1.1 Steg 1: Nyckeltal i kvalitet	21
4.1.2 Steg 2: Nyckeltal i effektivitet.....	22
4.1.3 Steg 3: Relationer mellan kvalitets- och effektivitetsnyckeltal	23
4.2 Steg 4: Kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking	24
4.3 Steg 5: Slutsatser från analys av socialförvaltningarna	26
4.4 Steg 6: Resultatbenchmarking inom kommunal verksamhet enligt Sveriges Kommuner och Landsting och Rådet för främjande av kommunala analyser	26
KAPITEL 5 SLUTSATS	28
5.1 Slutsats	28
5.2 Förslag till fortsatt forskning	29
REFERENSLISTA.....	30
Litterära källor	30
Elektroniska källor	32
Muntliga källor	33
APPENDIX A	1
APPENDIX B	10
BILAGA 1 DEFINITIONER AV BEGREPP.....	I
BILAGA 2 RESPONDENTER.....	II
BILAGA 3A INTERVJUGUIDE, KOMMUNER.....	IV
BILAGA 3B INTERVJUGUIDE, SKL & RKA	V

KAPITEL 1 INLEDNING

I det inledande kapitlet presenteras en bakgrund till uppsatsens ämnesområde. Denna följs av ett avsnitt där problematiken till ämnesområdet diskuteras. Vidare leder problemdiskussionen fram till uppsatsens problemformulering och syfte. Viktiga begrepp som används i uppsatsen återfinns i Bilaga 1. Kapitlets sista del utgörs av en disposition över uppsatsens olika delar.

”What you measure is what you get”

(Kaplan & Norton, 1992, sid. 71)

1.1 Problembakgrund

Sveriges offentliga sektor och dess verksamheter finansieras genom att staten, kommunerna och landstingen tar ut skatt och avgifter från medborgarna. Då medborgarna står för både finansiering, men även vill ta del av verksamheternas prestationer i form av exempelvis socialförsäkringar är det därför ur ett medborgarperspektiv viktigt att servicen är av god kvalitet och att den är rättvist fördelad. Den offentliga verksamhetens uppgift är således att demokratiskt och effektivt förvalta de skattemedel medborgarna betalat in (Siverbo et al, 2007d).

Kommunallagen reglerar kommunernas och landstingens organisation och ansvarsområden. För kommunerna innebär det att detta upptar 80 % av resurserna. Förutom att använda dessa till de lagstiftade aktiviteterna får kommunerna välja hur de vill fördela övriga medel inom den egna kommunen, så länge som det ligger i allmänhetens intresse och kommunerna inte konkurrerar med andra organisationer (Knutsson et al, 2008). De nyckeltal som återfinns i årsredovisningar och verksamhetsberättelser är främst utformade utifrån lagstiftningens och tjänstemännens perspektiv, då det är de som bedömer vilka nyckeltal som är centrala. Informationen som finns i rapporterna utgår ofta från ett internt perspektiv, vilket till stor del grundar sig på det uppdrag de förtroendevalda givits. Dock uppstår problem då det finns ett avstånd mellan förtroendevalda och medborgare och medborgarnas perspektiv inte sätts i fokus. Detta beror på att de förtroendevalda måste kunna ”kommunicera med medborgarna om hur effektivt skattemedel används och vilka kvalitativa resultat det leder till för att skapa ett gott samhälle att leva i” (SKL, 2009a, s.3).

”Den 1 december 2004 trädde förändringar i kommunallagen och lagen om kommunal redovisning i kraft” (SOU 2005:110, s.34). Regeringen påpekade i förarbetet *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, behovet för kommuner och landsting att förbättra och säkerställa de processer, vilka har en betydande roll gällande förutsättningarna att bedriva kommunernas verksamheter kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Regeringen framhöll i detta sammanhang att en viktig aktivitet var jämförelser med andra kommuner och landsting (SOU 2005:110).

De offentliga organisationerna har dock inte samma förutsättningar som de privata att mäta framgång. En privat organisation har möjlighet att genom vinst och antal marknadsandelar påvisa ett bra resultat. Inom den offentliga, icke vinstdrivande organisationerna saknas dock motsvarigheten och vikten av att kunna jämföra de nyckeltal som används blir större (Norrlid & Törnvall, 2007). Då kommunerna har stora likheter i sina kommunala uppdrag är nyckeltalsjämförelser, även benämnd som resultatbenchmarking¹, en användbar metod för utvecklingen. Genom att använda sig av

¹ För vidare utveckling av begreppet resultatbenchmarking, se kapitel 2.2.2.

resultatbenchmarking får kommunerna inte bara större förståelse för den egna verksamheten utan det underlättar även att upprätthålla en sund kritisk hållning. Användandet av benchmarking kan även leda till att kommunen kan identifiera brister i den egna verksamhetens processer och således uppnå en högre kvalitet till en lägre kostnad (SOU 2005:110).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbets- och intresseorganisation där samtliga kommuner och landsting är medlemmar (www.skl.se [1]). I juni 2002 tillsatte regeringen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som har till uppgift att ansvara för att sammanställa en databas, där de bland annat kvalitetssäkrar de nyckeltal som finns i databasen och främja nyckeltalsbaserade analyser (Regeringens Proposition 2003/04:2005). Ett sätt för kommunerna att kunna jämföra sina siffror med andras är att använda sig av de offentliga databaserna RKA:s Kommundatabasen och SKL:s WebOr (Norrlid & Törnvall, 2007).

1.2 Problemdiskussion

Idag finns flera kommunala jämförelsegrupper inom olika områden och flera av dem anser att nyckeltal över tid har en tendens "att gå mot mer lika nivåer i de deltagande kommunerna" (SOU 2005:110, sid 40), men det är svårt att avgöra om detta beror på att datainsamlingen blivit bättre eller om det beror på faktiska utjämnningar i verksamheterna (SOU 2005:110). För närvarande är 184 kommuner med i det så kallade Jämförelseprojektet, vilket är ett samarbete mellan SKL och RKA. Jämförelseprojektet går ut på jämförelser av kostnader och kvalitet i kommuner och landsting, vilka har som mål att utveckla metoder inom benchmarking (www.rka.nu [2]). En enkätundersökning som gjorts av Siverbo (2007c) visar också på att nyckeltalsjämförelser inom kommunerna är relativt vanlig och att var tredje kommun ägnar sig i stor eller mycket stor utsträckning åt nyckeltalsjämförelser. Det har dock visat sig finnas svårigheter med att hitta tydliga verksamhetsmått. Det är lätt att mäta vissa förutsättningar men detta ger ingen indikation på resultat eller kvalitet. Det pågår även ständiga diskussioner hur de underlag som finns till nyckeltalen som används ska kvalitetssäkras (Immo, 2009).

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien gjorde under hösten 2008 en intervjuanalys rörande synen på framgångsfaktorer gällande kvalitetsarbete i Sverige. De genomförde 68 djupgående analyser med ledare från privat och offentlig sektor. En av slutsatserna som kunde dras var att behovet av kvalitetsarbete kunde anses störst i offentliga verksamheter. Till viss del ansågs detta bero på ledningens brist på helhetssyn och avsaknad av engagemang, då det för att få ett framgångsrikt kvalitetsarbete krävs att ledningen engagerar sig (Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, 2009).

Det räcker inte med att bara vara bra och samtidigt ha en väl fungerande verksamhet till en begränsad kostnad. Att enbart fokusera på resultatet för närvarande kan bidra till att den långsiktiga utvecklingen missgynnas (Brorström, 2007). Många av de effektivitetsmått som finns är inga faktiska mått utan endast en form av indikatorer på huruvida effektiviteten är bra eller dålig. Det är viktigt att tänka på om måtten stödjer andra verksamheter, eftersom dessa i praktiken faktiskt kan var motstridiga. (ESS-rapport 2006:2). Sven Siverbo menar att det är svårt att hitta ett fåtal nyckeltal som går att använda på allt i en förvaltning. Dessutom säger han att det utförts flera nyckeltalsstudier och att mycket pekar på att många av nyckeltalen inte används (personlig intervju, 2010-04-14) Ett sätt att komma runt problemet är att införa olika index, vilket exempelvis skett för kvalitet (Immo, 2009).

Lars Strid, ansvarig för Jämförelseprojektet på SKL² säger i artikeln "Svårt enas om bästa måtten" att det inom projektet har tagits fram kvalitetsindex för hemtjänsten. Index på olika mått på servicens innehåll, såsom möjlighet att välja dag för dusch, promenader mer än en gång per vecka och möjlighet att välja man/kvinna till personlig hygien har mätts. Måtten är tänkta att kunna användas internt för att förbättra kommuners verksamheter, men är även tänkta att kunna utvecklas till kvalitetskriterier som ska gälla nationellt sett (Immo, 2009). Vidare menar Lars Strid att det är svårt att använda generella mått. Med vissa mått kan en kommun visa en bild utåt, medan de i praktiken inte går att bryta ner måtten till operativ nivå, då det ofta är svårt att anpassa dem till enskilda enheter och kontinuerligt utföra likadana mätningar. I övrigt uppmärksammar han även problemet med att många kommuner endast fokuserar på sina dåliga resultat istället för att fokusera på de bra resultaten och titta på vad det är som gör just den verksamheten bra. (Immo, 2009).

Ett sätt för kommuner att jämföra sig med varandra är det så kallade Jämförelseprojektet, där kommunerna är indelade i olika nätverk (www.rka.nu [2]). Ett av nätverken är västkustprojektet där de nio kommunerna Ale, Borås, Falkenberg, Kungälv, Mark, Partille, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg ingår (www.jamforelse.se [4]). Ungefär tre fjärdedelar av kommunernas kostnader utgörs av skola, vård och omsorg. Den näst största utgiftsposten för en kommun utgörs av socialförvaltningen (www.skl.se [5]). Dessutom finns det många studier gjorda på de förvaltningar som ansvarar för utbildning, vilket även kan ses i databaserna SALSA och Siris. Dock finns det färre studier med socialförvaltningen som utgångspunkt, vilket gör detta område intressant som uppsatsämne.

Ovanstående resonemang har uppmärksammat den problematik som finns avseende kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid jämförelser. Diskussionen tar vidare upp att det i kommuner är ett vanligt förekommande fenomen att nyckeltalsjämförelser sker kommunerna emellan. Studiens huvudfråga är att se hur utvalda kommuners socialförvaltning använder och definierar kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking.

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att klargöra definition och användning av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking för sju socialförvaltningar inom nätverket Västkust. Därutöver avser vi att studera hur SKL och RKA definierar kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid resultatbenchmarking och jämföra resultaten. Intentionen med denna studie är att resonera kring begreppen, och inte att kartlägga eller specificera nyckeltalen i sig.

1.4 Disposition

Det inledande kapitlet återger en kort bakgrund till uppsatsens ämnesområde. I övrigt definieras studiens frågeställning och syfte. I den teoretiska referensramen behandlas olika teoretiska modeller, definierade utifrån kvalitets- och effektivitetsnyckeltal samt benchmarking. Den teoretiska referensramen innehåller även en beskrivning av SKL:s, RKA:s och Socialstyrelsens verksamheter. Slutligen avslutas kapitlet med en presentation av den analysmodell som använts. Metodkapitlet beskriver de metodval som gjorts i uppsatsen, däribland urval av studieobjekt och urval av respondenter. Kapitlet avslutas med en diskussion om metodens reliabilitet och validitet.

² Lars Strid benämns som ansvarig för Jämförelseprojektet i Immo:s artikel men är också enligt intervju projektchef på SKL.

Intervjumaterialet återges i appendix och uppsatsens fjärde kapitel består av analys- samt diskussionsdel. Kapitlet utgår från analysmodellen och intervjumaterialet. I uppsatsens avslutande kapitel sammanfattas de viktigaste delarna i analysen och frågeställningen besvaras. Avslutningsvis ges förslag till fortsatt forskning.

KAPITEL 2 TEORETISK REFERENS RAM

Den teoretiska referensramen inleds med ett avsnitt om nyckeltal och dess användning framförallt i offentlig verksamhet. Därefter följer ett avsnitt om benchmarking samt ett om dess relation till nyckeltal. Vidare beskrivs Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Socialstyrelsen och slutligen leder teorierna fram till en analysmodell.

2.1 Nyckeltal

Vid en väl fungerande marknad visar ett företags marknadsandelar och vinst vem som har lyckats med sitt uppdrag. I de offentliga verksamheterna saknas denna möjlighet och de måste istället hitta andra utvägar för att uppvisa gott resultat. Ett sätt göra detta är genom åskådliggörandet av nyckeltal, vilket har bidragit till att nyckeltalsanvändningen ökat (Norrlid & Törnvall, 2007). Det finns åtskilliga benämningar för begreppet nyckeltal, såsom verksamhetsmått, styrmått och resultatmått. I denna studie kommer begreppet nyckeltal att användas genomgående. Nyckeltal kan sägas vara ett "ett sammanfattande numeriskt värde som syftar till att beskriva några förhållanden, verkliga eller överkliga, sanna eller osanna" (Catasús et al, 2008, sid. 16). I stora drag kan det sägas att de är till för att mäta och jämföra, både internt inom organisation och externt med andra aktörer. Anthony & Govindarajan (2003) menar att målet med nyckeltalsystem är att implementera strategier, där nyckeltalen kan ses som nuvarande och framtida kritiska framgångsfaktorer. Med detta menas att om nyckeltalen förbättras har organisationen implementerat den uttänkta strategin. (Anthony & Govindarajan, 2003) Vidare definieras nyckeltal som de verksamhetsmått det finns intresse för i en organisation (Catasús et al, 2008).

2.1.1 Nyckeltalens syfte och kategorisering

Syfte och kategorisering av nyckeltal är oftast detsamma, då nyckeltalen brukar kategoriseras i förhållande till sitt syfte (Ramberg, 1997). Catasús et al (2008) menar också att det finns nyckeltal som kan tjäna fler än ett syfte vilket gör det bekymmersamt att enkelt kategorisera nyckeltal. Ramberg (1997) delar in nyckeltalen enligt den så kallade Black Box-modellen, i fyra olika mått:

- **Resursmått**, vilka beskriver de monetära insatser i form av resurser som gjorts i verksamheten, ett exempel är att nettokostnaderna för ett hemtjänstområde uppgick till X under ett visst år.
- **Aktivitetmått**, dessa mått beskriver vilka aktiviteter som gjorts i verksamheten, till exempel att hemtjänsten har tillbringat Y antal timmar hos brukarna.
- **Prestationsmått**, redogör för vilka prestationer som de aktiviteter som utförts gett upphov till, såsom att hemtjänsten under år 200X skötte om Z antal brukare.
- **Effektmått**, måttet beskriver de prestationer som utförda aktiviteter åstadkommit, till exempel att de som utnyttjar hemtjänsten är nöjda med dess tjänster (Ramberg, 1997).

Nyckeltal och decentralisering har ett tydligt samband, då nyckeltal i en starkt decentraliserad organisation (såsom en kommun) utgör ett nödvändigt instrument för att andra avdelningar ska förstå vad som pågår (Catasús et al, 2008). "Ett bra nyckeltal skall kunna jämföras med någonting annat, över tiden för att vi ska se hur trenden ser ut" (Catasús, 2008, sid. 128). Vidare handlar nyckeltalen i offentliga organisationer ofta om kvantitativa och kvalitativa egenskaper på det som produceras i relation till förbrukade resurser. Det är inte heller användbart att enbart använda sig utav endimensionella nyckeltal, utan det är viktigt att ett flertal mått används. Dock skriver Catasús et al (2008) också att det är ett vanligt förekommande problem att organisationerna har ett för stort

antal nyckeltal där syftet med nyckeltalen inte har klargjorts tillräckligt tydligt. Effekterna av detta är att nyckeltalen kan komma att ignoreras och därmed förlora sitt ursprungliga syfte.

Nyckeltalen ska återge både de politiska och effektivitetsmässiga ambitionerna med verksamheten (Catasús et al, 2008). Johansson (1995) beskriver det som att:

”Ledare inom de kommunala socialtjänstorganisationerna är sannolikt påverkade av den rationella målmodellen vilket innebär att de viktigaste verksamhetsnormerna är officiella mål och att de kan förstå och styra verksamheten med hjälp av en uppsättning verksamhetsmål.”

(Johansson 1995, sid. 34)

Det är även den syn som finns på styrning, framgång och effektivitet som gör att en organisation blir legitimerad gentemot sin omgivning. Dock finns det en osäkerhet som utgörs av att det går att ifrågasätta om vissa mål, mått och mätningar kan vara användbara i det inre operativa arbetet inom en organisation (Johansson 1995).

2.1.2 Nyckeltal i kvalitet

Kvalitet kan i kommunala sammanhang definieras som ”ett samlande begrepp för olika mått som mäter kvalitativa resultat” (www.jamforelse.se, [6]). Begreppet kvalitet kan innebära olika saker för olika verksamheter och olika personer. Det kan handla om att kundens nytta maximeras, att produkter ska ha hög kvalitet, men kan även handla om att kvaliteten inom exempelvis sjukvården ska vara hög. Själva kvalitetsbegreppet är därför av en relativt diffus karaktär där olika typer av kvalitet i en organisation kan rangordnas utefter vilka kvaliteter som kan anses vara av störst vikt (Bejerot & Hasselbladh, 2002). Det kan konstateras att kvalitet är ett svårfångat begrepp, då det inte objektivt går att fastställa vad som motsvarar god kvalitet. Objektiviteten störs av att det finns olika behov och förväntningar, vilka påverkar föreställningen om vad god kvalitet är (Socialstyrelsens publikation, 2008). Därför kan inte kvalitet ses enbart ur klientens/brukarens synvinkel, utan det är viktigt att kvalitet även bedöms ur ett personal-, lednings- och medborgarperspektiv (Regeringens proposition, 1996/97:124).

I den offentliga sektorn är utgångspunkten gällande kvalitetsfrågor i allmänhet hur verksamheten bedrivs. Hänsyn tas till vilka förutsättningar som finns i verksamheten, samt vad som uppnås. De nationella målen har en central funktion, då en hög grad av måluppfyllelse ofta anses vara lika med en hög kvalitet. Nyckeltal som mäter kvalitet, eller så kallade kvalitetsmått, är vanligen baserade på subjektiva enkätundersökningar. Men att till exempel mäta kvalitet i äldreomsorgen är lättare i teorin än i praktiken. Det är allmänt vedertaget att respondentens svar via exempelvis enkätundersökningar har benägenhet för att vara mer positiv än realiteten (Socialstyrelsens publikation, 2009).

De flesta kommuner arbetar med olika typer av nyckeltal, men då komplexiteten i begreppet kvalitet är stort medför det att det ofta behövs fler än ett mått för att belysa kvaliteten (SOU 2005:110). Om fokus endast ligger på ett enskilt nyckeltal finns det risk för att det blir för mycket fokus på de delar som nyckeltalet mäter, vilket kan medföra att resultatet för verksamheten som helhet åsidosätts (Socialstyrelsens publikation, 2008). För att komma runt problemet är det vanligt med så kallade

kvalitetsindex, då en kombination av nyckeltal som anses återspegla verksamheten vägs samman och viktas. Dock medför detta viss problematik då det är svårt att veta hur stor betydelse varje enskilt nyckeltal har, det vill säga vilken vikt den ska ha i indexet (SOU 2005:110).

För att kvalitet ska bli synlig för olika intressenter, såsom brukare och medborgare används kvalitetssystem. Syftet med kvalitetsstyrning är att arbetet ska inriktas på att förbättra organisationens rutiner och målet är att kvalitetssystemet ska öka organisationens effektivitet och lönsamhet (Holmblad Brunsson, 2005). Införandet av kvalitetssystem har dock kritiserats. Bland annat har kritik riktats mot att beslutsfattares argument för införandet är känslomässiga, även om modellernas implementering ska bidra till ökad rationalitet. Detta kan sägas bero på att beslutfattare även då de ska fatta rationella beslut, väger in andra påverkansfaktorer då all information måste tolkas. Ett exempel kan vara att införandet av kvalitetssystem är trendigt och beslutfattaren anser sig vara tvungen att införa systemet för att kunderna kräver det. De som inför kvalitetssystemet måste tro på att detta kan bidra till en mer effektiv och lönsam verksamhet. Kvalitet motsvaras således av det beslutsfattarna säger att det utgörs av (Holmblad Brunsson, 2005).

2.1.3 Nyckeltal i effektivitet

Effektivitet är ett generellt begrepp som har många olika betydelser i olika perspektiv. En distinktion för effektivitet ursprungligen från Peter Drucker lyder:

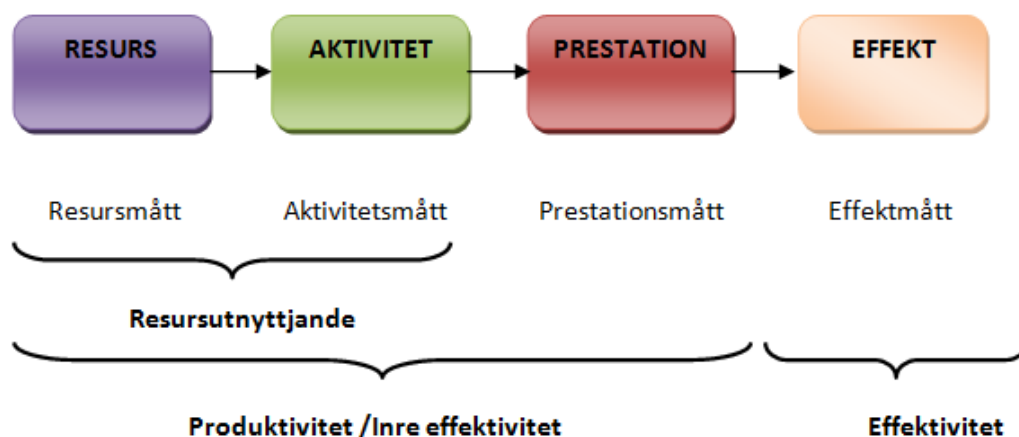
”efficiency and effectiveness – i.e. doing things right in terms of what you do (efficiency) rather than doing the right things in terms of the results you achieve (effectiveness)”

(Armstrong, 1999, sid. 68)

Vidare kan effektivitetsbegreppet som platsar in i denna studies område, definieras som graden av måluppfyllelse, vilket också är en vanlig utgångspunkt (Ragneklint, 2000). Modell & Grönlund (2006) menar dock att effektivitetsbegreppet kan brytas ned i olika delbegrepp, beroende på vilken del av verksamheten som åsyftas. Inom offentliga organisationer är det vanligt att effektivitetsbegrepp preciseras utifrån mål och mått som kopplas till olika mätpunkter i resursomvandlingskedjan, De resurser som avses kan vara av varierande karaktär, exempelvis finansiella, materiella eller mänskliga resurser (Modell & Grönlund, 2006).

Då den offentliga sektorn saknar motsvarigheten till rådande marknadspriser är de ofta hänvisade till mått av icke-finansiell karaktär för att fånga kort- och långsiktiga effekter inom en viss verksamhet. Smith (1995) skriver i sin artikel *Performance Indicators and Outcome in the Public Sector* att den offentliga sektor har svårigheter med de effektmått som är kopplade till effektiviteten, då de inte har samma möjlighet att mäta långsiktiga finansiella framgångar som ett privat företag har. Smith skriver om så kallade *performance indicators* vilka ska ge indikatorer på effekterna. Dock får performance indicators betydelse som den som tolkar anser att den ska ha och är således är inte objektiva mått (Smith, 1995). En annan problematik utgörs av att det i stora delar av den offentliga sektorns verksamhetsområden inte finns någon praxis gällande effektivitetsmått (Modell & Grönlund 2006).

Inom offentliga organisationer är det vanligt att finansiella termer såsom kostnader används. De mål och mått som är kopplade till resursinsatser ger ofta information om *resursutnyttjande*, se Figur 1. Då målen och måtten görs om till relationstal är det ofta i termer av utnyttjande till den kapacitet som finns tillgänglig i förhållande till exempelvis tillgänglig arbetstid eller utnyttjat budgetutrymme. Dessa bryts sedan ner och fördelas så att det går att uttrycka dem i förhållande till de resurser som kan anknytas till olika verksamhetsområden (Modell & Grönlund, 2006)



Figur 1, Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv (Modell & Grönlund, 2006, sid.15)³.

Effektivitetsbegreppet kan delas upp i *produktivitet* och *effektivitet* som tillsammans utgör den totala effektiviteten (Ax et al 2005). Vidare kan produktiviteten ses "att göra saker rätt" och effektiviteten "att göra rätt saker" (ESS-rapport, 2006:2). Dessutom menar Modell & Grönlund (2006) att en annan benämning på produktivitet är inre effektivitet. En hög produktivitet associeras ofta med kostnadseffektivitet och handlar således från ett internt perspektiv om en organisations förmåga att hushålla med resurser (Ax et al, 2005). Enligt Siverbo & Johansson (2006) är kommuners framgångskriterier svåra att utvärdera, vilket gör svårt för dem att bevisa sin effektivitet.

Modell & Grönlund (2006) talar om att det är vanligt att utvärdering av effektiviteten är kopplad till specifika brukare eller brukargrupper. Det brukar talas om två olika sätt att tillgå; antingen där nyttan bedöms utifrån brukarnas eget perspektiv, eller att den värderas från olika kriterier, vilka fastställts av producenten av en viss tjänst. Effektivitet kan även yttra sig som utvärderingar av ifall aktiviteter och prestationer leder till något som ger värde för pengarna. Ett exempel är att den effektivitet som gällande de resurser som satsas i proportion till de aktiviteter och prestationer de förknippas med (Modell & Grönlund, 2006).

Vid ett flertal tillfällen har sättet att bedöma och utvärdera den offentliga sektorns effektivitet kritiserats. Det har visat sig att då ekonomerna uttalat sig om hur effektiv en verksamhet är i proportion till de mål den offentliga sektorn har, så är det inte det faktiska målen som åsyftats utan ekonomens personliga uppfattning om vilka målen borde vara. Detta betyder i praktiken att en verksamhet kan bedömas vara ineffektiv trots att den uppfyller politiskt fastställda mål. Det är dessutom svårt att avbilda och mäta det som presteras i offentliga verksamheter, då vissa viktiga åtgärder först syns på sikt. Ett exempel på detta är resurser som används i förebyggande syfte (Johansson 1995).

³ Modifierad bild. I Modell & Grönlunds (2006) figur benämns endast den inre effektiviteten

2.2 Benchmarking

Begreppet benchmarking har spridits från privat till offentlig sektor och är idag väl etablerad (Andersen et al, 2008). Benchmarking kan ses som en del i reformrörelsen *New Public Management* (NPM), där bland annat många olika former av prestationsmätningar anses ha stor betydelse (Siverbo, 2007a). NPM är ett samlingsbegrepp för de ekonomistyrningsmetoder som den offentliga sektorn anammat och implementerat från den privata (Brignall & Modell, 2000). Några olika förändringar som NPM bidragit till är introduktionen av tydliga verksamhetsmått, att organisationerna decentraliserat, privatisering, inslag av privata styr- och ledarstilar, men även att det blivit större fokusering på service och kundorientering (Green-Pedersen, 2002).

Benchmarking är ett begrepp som utvecklades inom *Total Quality Management* (TQM) under 80-talet, i och för den privata sektorn (Andersen et al, 2008). Benchmarking kan sägas vara en ständig process som pågår och innebär att "lära sig av andra företag för att förbättra den egna verksamheten" (Peters, 1995, sid. 22). Processen utgår från att företaget ständigt söker efter nya idéer för att kunna utveckla metoder, principer och processer och för att sedan implementera de delar som tycks passa in den egna verksamheten. Detta görs antingen genom att modifiera dem eller genom att implementera dem som de är (Camp, 1999). Benchmarking handlar ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv om att skapa förutsättningar för ökad effektivitet (Johansson et al, 2005). Enligt Camp (1999) går det ut på att försöka finna en så bra arbetsmetod som möjligt för att på så sätt öka företagets prestationer.

2.2.1 Olika synsätt på benchmarking

Benchmarking kan enkelt uttryckt sägas bestå tre delar: *resultatbenchmarking* och *processbenchmarking* och *strategisk benchmarking*. Resultatbenchmarking kan förenklat uttryckas som en jämförelse av nyckeltal, det vill säga nyckeltalsjämförelse, medan processbenchmarking "består av en djupare analys av de arbetsprocesser som används" (Wallén, 2007, sid.2). Det talas även ibland om strategisk benchmarking, som handlar om att jämföra en organisations strategiska syfte och inriktning genom att exempelvis titta på dess kultur, de anställda och vilken kompetens det finns för att organisationens mål ska bli uppfyllda. Det är viktigt att veta på vilken av de tre nivåerna organisationen arbetar, för att kunna dra rätt ekonomiska slutsatser, se *Figur 2* (Peters, 1995). Då jämförelser med nyckeltal tillhör kategorin resultatbenchmarking kommer denna typ av benchmarking att behandlas mer ingående.



Figur 2, De tre olika arbetsnivåerna för benchmarking, omgjord bild, ursprunglig källa (Peters, 1995, s.27)⁴

⁴ Peters kallar i sin modell resultatbenchmarking för motsvarigheten statistisk benchmarking.

2.2.2 Resultatbenchmarking

Många av de jämförelser som utförts mellan svenska kommuner innefattar jämförelser med hur andra kommuner presterat, vilket är en relativ utvärdering av prestationsförmågan. Detta kan även benämnas resultatbenchmarking (RBM). I denna form av benchmarking används nyckeltal för att minska osäkerheten gällande kvalitet, produktivitet och effektivitet vid jämförelser med liknande organisationer (Johansson & Siverbo, 2006). Gällande kvalitet så är detta inte något mål i sig, utan utgör "endast ett medel att skapa ett system som på bästa sätt förmår leverera detta värde" (Karlöf & Östblom, 1993, sid. 57). Kvalitetsperspektivet kan i benchmarking användas för exempelvis kundupplevd kvalitet, normkvalitet och organisationsutveckling (Karlöf & Östblom, 1993).

I sin artikel *Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government* presenterar Johansson och Siverbo (2006) några av orsakerna till att kommuner använder RBM. Många kommuner jämför sina egna nyckeltal med andra kommuner för att se hur den egna kommunen ligger till jämfört med andra kommuner. De effekter som oftast rapporteras in av kommunerna handlade om att jämförelser med andra gjordes för att öka effektiviteten samt att finna besparingspotential. Artikelns författare drog även slutsatsen att det endast var ett fåtal kommuner som använde RBM vid redovisning för brukare och medborgare. I övrigt använde de flesta kommuner som arbetade med RBM detta genom att använda nyckeltal från nationella databaser samtidigt som de samarbetade med andra kommuner. Dessutom använde vissa kommuner enbart nyckeltal från databaserna, medan andra endast samarbetade och jämförde sig med andra kommuner (Johansson & Siverbo, 2006).

2.2.3 Resultatbenchmarking inom den offentliga sektorn

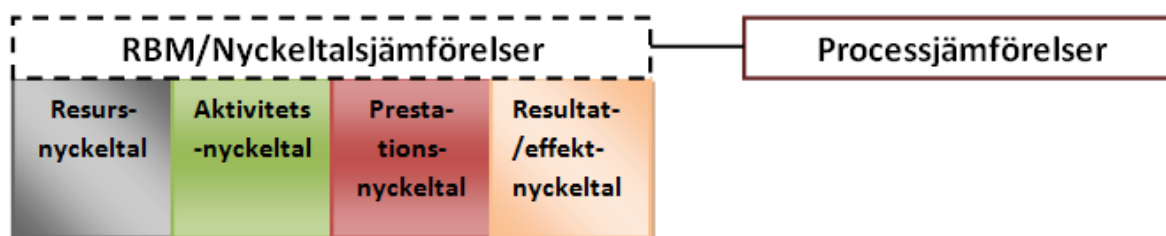
Ett grundläggande antagande inom den ekonomiska teorin är att organisationer som blir utsatta för konkurrens kommer eftersträva att förbättra sina prestationer och RBM skulle kunna fungera som en ersättning till konkurrensutsättningen (Johansson et al, 2005). Inom den offentliga sektorn bidrar de likheter som finns i det kommunala uppdraget till att RBM är en bra metod att använda sig av när det gäller utvecklingen av organisationen. Förutom att bidra till en ökad förståelse för hur den egna verksamheten fungerar, underlättar det "även att utveckla en sund kritisk hållning till den" (SOU 2005:110, sid. 33). Förutsättningen är dock att offentliga organisationer måste känna en press på sig att förbättra sina prestationer. Ett alternativ för detta är att medvetengöra medborgarna om prestationsproblematiken och sedermera överlåta till medborgarna att utkräva politiskt ansvar. RBM är för övrigt en teknik som införs för att ge möjlighet att förbättra de prestationer som ligger som genomsnittet, framför allt för att de offentliga organisationerna ska uppnå större likformighet (Johansson et al, 2005).

I Norge har benchmarking i kommunerna studerats i betydligt större omfattning än i Sverige (Siverbo, 2007a). År 2002-2004 genomfördes ett frivilligt benchmarkingprojekt i Norge där över 300 kommuner deltog i sammanlagt 40 nätverk, den så kallade *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering*. Studien gav indikatorer på att de norska kommunerna kunde dra lärdomar från benchmarking, men att försiktighet bör råda vid tillämpning av det organisatoriska lärande kommunen vill ta efter. Det var viktigt att lärandet innefattade att understödja den satta agendan och vid beslutsprocessen, samt vid förändringar. I själva lärandeprocesserna var det faktorer såsom nätverk och uppbyggnad av det administrativa och det politiska deltagandet som påverkade utgången. Studien gav även indikationer på att lärandet från benchmarking ansågs ligga på en politisk nivå (Askim et al, 2008). De norska studierna har bland annat visat att RBM hjälper vid olika situationer. Exempelvis när kommuner vill veta vilka verksamheter som inte fungerar

tillfredsställande, vill väga beslutsalternativ mot varandra, vill sätta den politiska agendan och vill övervaka genomförandet av de beslut som fattats. Dock har nyckeltalen, vilka tagits fram i RBM-arbetet inte kommit till så stor användning i vissa av de studerade kommunerna (Siverbo, 2007a).

2.3 Nyckeltal och resultatbenchmarking

Benchmarking kan på övergripande nivå delas in i *nyckeltalsjämförelser*, vilket motsvarar RBM, och *processjämförelser*. Syftet med RBM är att identifiera eventuella prestationsgap (Siverbo, 2007b) och enligt Siverbo finns fem olika designelement som kan kopplas samman med benchmarking (se Figur 3). Fyra av dessa kan kategoriseras in under begreppet RBM och det femte designelementet utgörs av processjämförelser. De fyra RBM-delarna utgörs av resursnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultat-/effektnyckeltal (Siverbo, 2007c). RBM är endast ett första steg i benchmarkingprocessen. Ett andra steg är processjämförelser, vilka exempelvis kan innebära genomförda studiebesök i en annan kommun, där syftet med studiebesöket är att hitta konkreta förbättringsförslag som kan adopteras i den egna kommunen (Siverbo, 2007c).



Figur 3, Designelement som kan knytas till benchmarking (Siverbo, 2007c, s.59)⁵

I enkätstudier har det visat sig att i princip alla kommuner håller på med RBM, dock varierar intensiteten i arbetet (Siverbo, 2007a). Bland annat visar KFi:s årliga enkät där olika styr- eller organisationsmodeller studerats (vilket inbegrep faktorer som att vilka modeller som för närvarande tillämpades, vilka som testats och vilka som eventuellt avskaffats), att RBM baserat på faktorer har ökat från 70 till 81 % i kommunerna mellan åren 2005 och 2007 (Kastberg, 2007).

Siverbo (2007a) undersökte i studien *Benchmarking i Sverige år 2007* i vilken grad förekomsten av benchmarking i kommunsektorn skedde, med 2005 och 2007 som referensår. Siverbo baserade sina iakttagelser på ett enkätutskick som gjordes till ekonomicheferna på samtliga kommuner. Studien visade bland annat en jämförelse av förekomsten av RBM i kommunsektorn år 2005 och 2007. Resultatet visade att nästan en tredjedel av kommunerna ägnade sig åt jämförelser i ganska hög eller mycket hög utsträckning år 2007. En tredjedel ägnade sig åt jämförelser i liten utsträckning och övriga ägnade varken sig i stor eller liten utsträckning åt RBM. Skillnaden från 2005 års resultat var framför allt att de kommuner som arbetade med jämförelser i liten utsträckning ökat – från 25 % år 2005, till 32 % år 2007. De kommuner som varken arbetade med RBM i hög eller låg utsträckning hade minskat – från 41 % år 2005, till 34 % år 2007 (Siverbo, 2007a).

Det finns många olika sätt för en kommun att jämföra sig på. Kommunerna kan exempelvis bilda nätverk och arbeta fram nyckeltal som är relevanta just i de nätverken. Nätverken kan bildas utifrån olika kriterier såsom vilka de närliggande kommunerna är eller kommuner med liknande storlek eller organisationsstruktur. Kommunerna kan även göra valet att arbeta med de nyckeltal som finns i

⁵ Siverbo benämner resursnyckeltal som kostnadsnyckeltal samt att han endast nämner nyckeltalsjämförelser.

redan befintliga databaser som Kommundatabasen och WebOr. I databaserna kan kommunerna även jämföra sig med de flesta andra kommuner inom olika verksamheter. Vid Siverbos studie om *Benchmarking i Sverige år 2007*, uppgav nästan 50 % av ekonomicheferna att de använde WebOr i ganska stor eller mycket stor utsträckning och motsvarande siffra för Kommundatabasen var ungefär 40 %, samtidigt som hade skett en ökning av användandet av båda databaserna sedan enkätstudien som gjordes 2005 (Siverbo, 2007b).

RBM har många användningsområden. Exempelvis kan kommunledningen använda jämförelserna som argument då de vill att förvaltningarna bör sänka sina kostnader och förvaltningsledningen använder jämförelserna som underlag när de gör besparingar inom sina verksamhetsområden. Dock är det viktigt att framhäva att den enskilda kommunens utgångsläge var av betydelse, varpå fördelarna och nackdelarna kunde variera. Författaren påpekade även att resultatet av studien var starkt kopplat till det nätverk i norra Bohuslän som studerats (Siverbo, 2007a).

I studien *'The Translation of Management Accounting Innovations: a Case Study of Benchmarking in Local Government Organizations'* undersöker Siverbo (2008) hur benchmarking används inom offentlig sektor. Studien grundar sig på en fallstudie av kommunalförvaltningarna inom ett benchmarkingnätverk och visade att olika aktörer, såsom politiker, förvaltningschefer och controllers, uppfattar benchmarking på olika sätt. Inom socialförvaltningen hade förvaltningscheferna en positiv attityd till framförallt kvalitetsjämförelser. Detta för att kunna ställa kvalitet i relation till kostnader. Även controllers ställer sig positiva till benchmarking och menade att för att förbättra det operativa arbetet, måste dessutom ställa kvalitet i relation till arbetsprocesser (Siverbo, 2008).

2.4 Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för främjande av kommunala analyser och Socialstyrelsen

Det finns även ett par organisationer som har sammanställt nyckeltalsdatabaser inom offentlig verksamhet. Dessa kan vara kommunerna behjälpliga i utvecklandet och användandet av nyckeltal och benchmarking. För att ge läsaren en övergripelig bild av organisationerna och deras syfte i denna studies ämne, ges en kort presentation av dessa.

2.4.1 Sveriges Kommuner och Landsting

SKL är en arbetsgivar- och intresseorganisation som har till uppgift att driva sina medlemmars intressen och erbjuda stöd och service. Medlemmarna består av Sveriges 290 kommuner och 18 landsting, samt regionerna Skåne och Västra Götaland (www.skl.se [1]).

Kommunerna rapporterar kontinuerligt in vissa data till SKL, vilka har gjort en nyckeltalssammanställning som återfinns i databasen *WebOr*. Där kan kommunerna bland annat:

- Jämföra kommuners nyckeltal över tid
- Göra så kallade boxanalyser, där det är möjligt att studera kostnader för olika verksamhetsområden och bryta ner dem i delkomponenter
- Se vilka kommuner som liknar den egna kommunen strukturmässigt
- Få olika nyckeltal presenterade med hjälp av en kartfunktion (www.skl.se [7])

SKL arbetar med att öppet redovisa och jämföra olika verksamheters resultat och resurser, så kallade *Öppna jämförelser*. Sedan 2007 har rad rapporter publicerats, såsom *Öppna jämförelser för grundskolan, äldreomsorgen, trygghet och säkerhet och folkhälsa* (www.webor.se [8]). Syftet med

rapporterna är att öppet redovisa och jämföra kvaliteten och effektiviteten i olika verksamheter inom olika kommuner och hur de redovisar bland annat olika resultatindikatorer som förväntas återspegla detta (SKL 2009b). SKL publicerar även de årliga rapporterna 'Vad kostar din kommun?' i vilka kommunerna kan jämföra sina nyckeltal för olika verksamheter med andra kommuners (www.skl.se [9]).

2.4.2 Rådet för främjande av kommunala analyser

RKA är en ideell förening som bildades av staten och SKL (www.rka.nu [10]). RKA har till uppgift att ansvara för databasen *Kommundatabasen*, i vilken de kvalitetssäkrat nyckeltal för kommuner och landsting (Regeringens Proposition 2003/04:2005, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, s. 12). RKA publicerar även rapporter som visar hur nyckeltal kan vara till hjälp för kommuner och landsting för att belysa frågor som är av relevans, samt för att stödja uppföljningen av verksamheterna (www.rka.nu [10]).

Det så kallade *Jämförelseprojektet*, vilket är ett samarbete mellan SKL och RKA, startade upp 2007 och har idag 184 medlemskommuner (www.rka.nu [2]). Målet med jämförelseprojektet är att finna samband mellan kostnader och kvalitet. För att uppnå detta arbetar kommunerna i nätverk där mellan tre och tio kommuner ingår (www.jamforelse.se [4]). Meningen med samarbetet är att kommunerna ska ta fram effektiva arbetssätt för att jämföra kostnader och kvalitativa resultat, något som på sikt ska leda till praktiska förbättringar av verksamheterna (www.jamforelse.se [11]). En annan av ambitionerna med projektet är att "skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i kommunernas arbete med att förbättra sina verksamheter" (www.jamforelse.se [12]).

Jämförelseprojektet har tillsammans med SCB tagit fram ett så kallat *NöjdBrukarIndex* (NBI), som är baserat på *NöjdKundIndex* (NKI). Modellen bygger på tre frågor som utgår från skalan 1 till 10 som viktas och ska svara på hur nöjd brukaren är med verksamheten i dess helhet, hur väl verksamheten uppfyller brukarens förväntningar samt hur verksamheten är jämfört med en ideal sådan (www.jamforelse.se [13]).

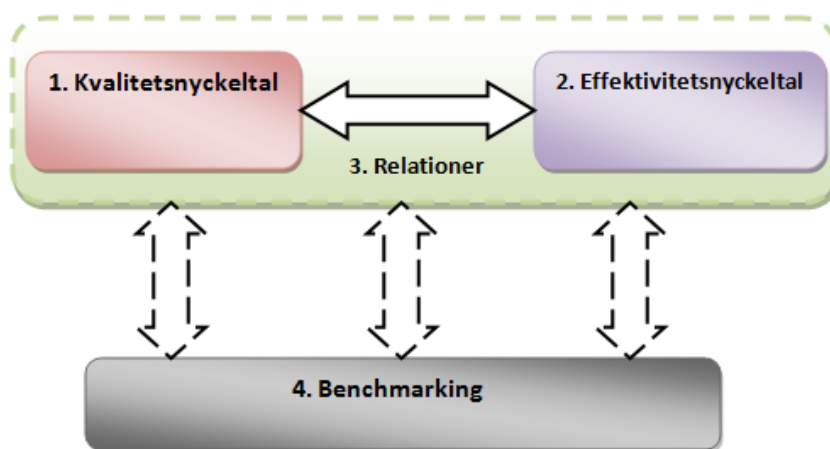
2.4.3 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en statlig myndighet under Socialdepartementet och har en mycket bred verksamhet där socialtjänsten är en av dem (www.socialstyrelsen.se [14]). Verksamheten är indelad i fyra avdelningar som ansvarar för statistik och utvärdering, kunskapsstyrning, regler och tillstånd samt tillsyn (www.socialstyrelsen.se [15]). Socialstyrelsen har i ett led med projektet *Öppna Jämförelser* byggt upp *Äldreguiden* som bygger på årligen utskickade enkäter till ansvariga personer i kommunerna. Idén är att den ska fungera som en vägledning vid jämförelsen av kvaliteten på vården och omsorgen vid alla kommuners äldreboenden, korttidsboenden, dagverksamheter och hemtjänstverksamheter. Syftet är att användas i arbetet med att förbättra kvaliteten inom vården och omsorgen av äldre. Vidare menar Socialstyrelsen att "äldreguiden är ett hjälpmedel för äldre och deras närstående som vill ha information om en viss verksamhet eller om kommunens äldreomsorg i stort. Men den är också för personal och ledning" (aldreguiden.socialstyrelsen.se [16]).

2.5 Analysmodell

Vid analysen av det empiriska materialet kommer en jämförelse mellan den teoretiska referensramen och de resultat som framkommit under empiristudien att göras. Analysmodellen har sin utgångspunkt i det nyckelbegrepp som tidigare presenterats i den teoretiska referensramen, med

fokus på framför allt benchmarking, utifrån begreppen kvalitets- och effektivitetsnyckeltal, se Figur 4. Då både kvalitets- och effektivitetsnyckeltal kan kopplas till graden av måluppfyllelse är det relevant att ta upp socialförvaltningarnas mål.



Figur 4, Analysmodellens fyra första steg, egen bild

Steg 1. Nyckeltal i kvalitet: Kvalitetsnyckeltal definieras utifrån antaganden från respondenterna i respektive socialförvaltning. En jämförelse med den teoretiska referensramen utförs.

Steg 2. Nyckeltal i effektivitet: Liknande föregående steg preciseras effektivitetsnyckeltal samt jämförs mot teorin.

Steg 3. Relationer mellan kvalitets- och effektivitetsnyckeltal: En ansats till att klargöra relationer mellan kvalitets- och effektivitetsnyckeltal. Detta kan avse likheter och olikheter men också utgångspunkter för definitioner av begreppen. Avsikten är ej att påvisa samtliga relationer mellan nyckeltalen utan endast från de mål som finns uppsatta för socialförvaltningens verksamhet.

Steg 4. Kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking: Kvalitets- och effektivitetsnyckeltalen beskrivs i förhållande till resultatbenchmarking. Socialförvaltningarnas användning av RBM kommer att diskuteras. I RBM används även nyckeltalen för att minska osäkerheten gällande kvalitet, produktivitet och effektivitet vid jämförelser med liknande organisationer (Johansson & Siverbo, 2006).

Steg 5. Slutsatser från socialförvaltningarna: Utifrån steg 1-4 dras slutsatser från intervjumaterialet med socialförvaltningarna.

Steg 6. Jämförelser mellan resultat härrörande från analysmodellen, kopplat till SKL och RKA: Med utgångspunkt från föregående steg jämförs resultatet som framkommer med SKL:s och RKA:s definition av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal.

Syftet med uppsatsen är att klargöra definition och användning av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i RBM. Tanken med denna studie är inte att jämföra nyckeltalsvärden i effektivitet och kvalitet utan istället ge en överskådlig bild av nyckeltalens användning och tillämpning. Genom detta tillvägagångssätt eftersträvas att få en ökad förståelse för vilka samband som finns mellan kvalitets- och effektivitetsnyckeltal, samt vari problematiken kan ligga.

KAPITEL 3 METOD

Metodkapitlet inbegriper de metodval som gjorts i uppsatsen. Utöver ansatsen återges även det angreppssätt och den forskningsmetod som varit utgångspunkten för studien. Urval av studieobjekt och respondenter beskrivs innan kapitlet avslutas med en diskussion om metodens relevans, samt studiens trovärdighet.

3.1 Ansats

Studiens ansats utgör grunden för de ställningstaganden som har gjorts då studien utförts. Den anger en konkret beskrivning om hur studien genomförts och även hur den insamlade datamängden analyserats. Studiens ansats sätter sedan ramen för rapportens upplägg och utformning (Bryman & Bell, 2005). De avsnitt som används i denna fallstudies ansats behandlar undersökningsdesignen, angreppssättet, forskningsmetoden, samt valet av intervjumodell.

3.1.1 Undersökningsdesign

Undersökningsdesignen behandlar de kriterier som kan komma till användning vid bedömning eller utvärdering av samhällsvetenskapliga undersökningar. Själva undersökningsdesignen utgör sedan ramen för insamling och analys av data (Bryman & Bell, 2005). Uppsatsens undersökningsdesign utgick från fallstudier av sju kommuner inom nätverket Västkust. En fallstudie kunde anses vara en lämplig undersökningsmetod då syftet är att klargöra socialförvaltningarnas definition och användning av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i RBM.

3.1.2 Forskningsmetod

I denna studie använde vi oss av ett abduktivt angreppssätt, det vill säga en blandning av ett induktiv och deduktiv tillvägagångssätt (Alvesson & Sköldberg, 1994). Deduktion kan grovt uttryckt sägas handla om att teorin leder till observationer och resultat. Den induktiva processen kan däremot beskrivas som det motsatta, det vill säga att observationer och resultat leder till teori (Bryman & Bell, 2005). Det abduktiva angreppssättet användes då avsikten var att i en första fas jämföra befintliga teorier mot observationer. I nästa fas gjordes en jämförelse utifrån de resultat som framkommit och i en tredje fas jämfördes med SKL:s och RKA:s uttalanden (*se 3.3 Insamling och bearbetning av data*). Uppsatsen kan därför sägas vara indelad i två avsnitt, där den första fasen i angreppssättet utgör det första avsnittet och fas två till tre utgör uppsatsens andra avsnitt.

Studiens forskningsmetod är av kvalitativ karaktär. Den kvalitativa forskningen är mer intresserad av vad som egentligen sker, exempelvis vilka processer som används och vilka dess innebörder är, varpå den mest använda datainsamlingen består av intervjuer och observationer (Bryman & Bell, 2005). Vi valde att använda primärdata då vi inte genom sekundärdata kunnat undersöka hur tillämpningen av nyckeltalen var integrerad inom organisationen. Dessutom är denna studie av kvalitativ karaktär och primärdata är då att föredra. Användningen av en kvantitativ metod inte gett oss den djupare förståelse för nyttjandet av RBM som denna studie avsåg. Samt ämnets komplexitet gör att ett kvalitativt angreppssätt är mer relevant för uppnå studiens syfte.

Fallstudier har genomförts via intervjuer med socialcheferna i Ale, Mark, Partille, Uddevalla och Vänersborg och ekonomicheferna i Borås och Falkenberg, för att se hur deras nyckeltalsanvändning och jämförelse med andra kommuner fungerar. I studiens andra avsnitt kontaktades representanter från SKL och RKA för att jämföra deras uttalanden med respondenterna från socialförvaltningarna.

3.1.3 Val av intervjumodell

Vi har använt oss av semistrukturerade intervjuer under samtliga intervjutillfällen. Den semistrukturerade intervjumodellen utgår från att forskaren utgår från en intervjuguide, vilken berör vissa teman. Men det ändå finns utrymme för respondenten att utforma sina svar på sitt eget sätt. Detta har gjort att en del respondenter har berört vissa begrepp och områden mer än andra intervjuade. Intervjuguidens funktion är att vara ett hjälpmedel för intervjuaren, som dock inte behöver ställa frågorna i den ordningsföljd som intervjuguiden beskriver. Vid en semistrukturerad intervju har dessutom intervjuaren möjlighet att ställa följdfrågor som har anknytning till något respondenten säger, utan att frågorna ingår i intervjuguiden (Bryman & Bell, 2005). Vid val av intervjumodell utgick vi bland annat från att arbetssättet på de socialförvaltningarna i respektive kommun kunde skilja sig åt och att intervjuerna av den anledningen inte skulle vara för styrda. En strukturerad intervju hade inneburit att respondenten skulle kunna uppfatta att vi redan hade en fix bild av själva arbetsprocessen. Detta ligger i enlighet med studiens syfte att finna ett beskrivande förfaringssätt och inte fokusera på nyckeltalen i detalj. Vi ville även att respondenten själv skulle ha möjlighet att ge en bild av hur de ansåg att nyckeltalsanvändningen prioriterades, utan att en exakt fråga om detta ställdes. Vi har antagit att respondenterna är bekanta med begreppen kvalitet och effektivitet och använder sig utav dem. Den intervjuguide som användes vid intervjuerna återfinns i *Bilaga 3A*. Av samma skäl skedde även intervjuerna med representanterna från SKL och RKA under semistrukturerade former, för intervjufrågor se *Bilaga 3B*.

Då det ur ett tidsperspektiv inte fanns möjlighet att hinna besöka alla respondenter personligen omfattade studien både besöks- och telefonintervjuer. Besöksintervjuer ger en mer kontrollerad intervjusituation, komplicerade frågor kan utvecklas samt visuella hjälpmedel kan användas. Däremot är kostnader, risk för intervjuareffekt och svårt att få tid till besökstid ett par negativa aspekter av denna typ av intervju. Telefonintervjuer ger däremot en låg kostnad per intervju och går fort att genomföra, men det går å andra sidan inte alltid att ställa alltför komplicerade frågor eller ta hjälp av visuella bilder (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 2006).

Under intervjuerna med respondenterna från socialförvaltningarna har vi medvetet valt att hålla oss borta från exempelvis begreppen nyckeltal och benchmarking. Detta beror på att de kan associeras till subjektiva föreställningar som kan vara vilseledande och onödigt komplicerande. Istället har dessa begrepp byts ut mot verksamhetsmått och jämförelser. Dock ansågs vissa begrepp vara allmänt vedertagna hos representanterna hos SKL och RKA, varvid inga förenklingar av begreppen uttrycktes.

3.2 Urval

En grundläggande del av denna studie är urvalet av fallorganisationer och respondenter. Vid ett medvetet urval utgås från antagandet om att utforskning av något ska göras för att få så full förståelse som möjligt. Det är viktigt att definiera och avgränsa fallet som ska studeras, vem och vad som ska observeras, samt att bestämma när och var observationer ska ske (Merriam, 1994).

3.2.1 Val av studieobjekt

Valet att studera kommuners socialförvaltningar kan motiveras med att detta verksamhetsområde utgör den näst största utgiftsposten för en kommun. Den största posten är utbildning, men där har det redan utförts många studier (www.skl.se [5]).

Ett av nätverken som ingår i RKA:s Jämförelseprojektet är nätverket Västkust, där kommunerna Ale, Borås, Falkenberg, Kungälv, Mark, Partille, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg ingår

(www.jamforelse.se [4]). Nätverken inom Jämförelseprojektet är bland annat indelade utefter kommunstorlek och geografisk närhet, men kan även vara ett önskemål från kommunerna om ett samarbete med en annan kommun (www.jamforelse.se [13]). Valet av studerade organisationer låg inom ramen för nätverket Väst kust. Urvalet gjordes med tanke på att deltagandet i Jämförelseprojektet visade på att kommunerna som helhet redan arbetade med metoder inom benchmarking. En förfrågan till samtliga nio kommuners socialförvaltningar skickades ut och vi fick kontakt med sju av dem. Det finns demografiska faktorer som skiljer kommunerna åt, men studien begränsar sig till att anse kommunerna som jämförbara med varandra. Av samma anledning tas ingen hänsyn till skillnader i skatte- och bidragsintäkter.

Kontakt etablerades med socialförvaltningscheferna i Ale, Mark, Partille, Uddevalla och Vänersborg, samt ekonomicheferna i Borås och Falkenberg. RKA:s indelning samt att vi redan visste att de berörda kommunerna redan arbetade med benchmarking som var de kriterier som vägde tyngst vid valet av de studerade socialförvaltningarna. I studiens andra avsnitt kontaktades organisationerna SKL och RKA, då dessa driver det stora arbetet i sammanställningen av nyckeltalsdatabaserna WebOr och Kommundatabasen. SKL och RKA betraktades som bra representanter, då de ansågs ha god insikt om nyckeltalsanvändningen inom offentlig förvaltning.

3.2.2 Val av respondenter

Respondenterna valdes med tanke på att de ansågs utgöra länken mellan politiker och den operativa verksamheten. Fallstudier har genomförts via intervjuer med socialcheferna i Ale, Mark, Partille, Uddevalla och Vänersborg och ekonomicheferna i Borås och Falkenberg, för att se hur deras nyckeltalsanvändning och jämförelse med andra kommuner fungerar. I första hand intervjuades socialcheferna för respektive socialförvaltning. I två fall skedde intervjuer med ekonomichefer, efter inrådan av socialcheferna i de berörda kommunerna. I studiens andra avsnitt kontaktades representanter för SKL och RKA. Representanterna utgjordes av en projektchef på SKL och en kanslichef på RKA. En lista över samtliga respondenter, samt typ av intervju återfinns i *Tabell 1*. En mer utförlig beskrivning av respektive respondent återfinns i *Bilaga 2*.

Kommun/ Organisation (invånare) ⁶	Respondent	Befattning inom socialförvaltningen	Verksamhetsområden ⁷	Typ av intervju
Ale (27 323)	Lisbeth Tilly	Förvaltningschef	IFO, Handikappomsorg, biståndsenhet, ÄO	Telefon
Borås (101 487)	Charlotta Rehbinder	Förste ekonom	IFO, funktionshinder verksamhet, socialpsykiatri (ÄO uppdelad på Borås tio kommundelar)	Personlig
Falkenberg (40 451)	Malin Krantz	Ekonomichef	Förvaltningsgemensamma avd, IFO, handikappomsorg, ÄO, Entreprenader	Personlig
Mark (33 807)	Henry Freij	T f socialchef	IFO, Funktionsomsorg, ÄO, biståndshandläggning	Telefon
Partille (33 802)	Anders Einarsson,	Förvaltningschef	IFO, arbetsmarknadsfrågor ⁸	Telefon
Uddevalla (51 186)	Bo Lundgren	Socialchef	Administrativa avd, assistans & rehabilitering, förebyggande socialt arbete, särskild boenden, särskild handikappomsorg, biståndsavd, hemvårdsavd, sociala avd	Telefon
Vänersborg (36 991)	Sture Johansson,	Socialchef	Vård och omsorg (ÄO), IFO, omsorg om funktionshindrade	Telefon
SKL	Lars Strid	Projektchef	-	Telefon
RKA	Anders Norrlid	Kanslichef	-	Telefon

Tabell 1. Sammanställning av samtliga respondenter

3.3 Insamling och bearbetning av data

Studiens abduktiva angreppssätt låg till grund för tillvägagångssättet vid insamling och bearbetning av data. Tillvägagångssättet kan åskådliggöras enligt *Figur 5*.

1. I ett första skede sammanställdes befintliga teorier, vilka berörde det aktuella ämnesområdet. Teori rörande begreppen nyckeltal, kvalitetsnyckeltal, effektivitetsnyckeltal och benchmarking studerades och lämpliga teorier valdes ut. Fokus låg på att hitta teorier och vetenskapliga studier, vilka behandlade nyckelbegreppen och kopplade dessa till offentlig verksamhet inom Sverige. En analysmodell baserad på nyckelbegreppen sammanställdes. I det teoretiska avsnittet beskrevs även nyckeltalsdatabaserna WebOr, Kommundatabasen och Äldreguiden. Den teoretiska referensramen återger studiens ämnesområde som komplext och diffus.
2. I nästa steg gjordes fallstudier på sju kommuner inom nätverket Västkust, där fem socialchefer och två ekonomichefer inom respektive kommuns socialförvaltning intervjuades under semistrukturerade former. Under intervjutillfällena har en av uppsatsens författare ställt frågor och den andra har antecknat för att respondenten inte skulle känna sig obekvämd. Längden på telefonintervjuerna var ungefär 30 minuter. De personliga intervjuerna var upp till två timmar långa. En specifik frågeguide användes till samtliga respondenter från socialförvaltningarna. En av frågorna tog upp användningen av WebOr och Kommundatabasen. Syftet med att använda dessa två som referensobjekt var att i uppsatsens andra avsnitt göra en jämförelse mellan socialförvaltningens respondenter och representanter från SKL och RKA. Det empiriska

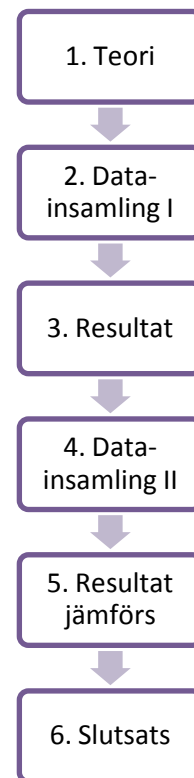
⁶ Källa: Invånarstatistik 2008, SCB (www.scb.se)

⁷ Källa: kommunernas respektive hemsida

⁸ I Partille kommun ansvaras äldreomsorg samt hälso- och sjukvård av vård- och omsorgsförvaltning

materialet sammanställdes för varje kommun direkt efter genomförd intervju. Intervjuerna skickades därefter ut till respektive respondent för att denne skulle få chansen att rätta till eventuella feltolkningar samt kunna göra tillägg. All empirisk material återfinns i appendix A. Valet att återge all empiri i appendix är för att läsaren ska kunna återfå all intervjumaterial i sitt sammanhang. Ytterligare motivering är att styrka studiens analys- och diskussionskapitel med exakta exempel.

3. Det empiriska materialet analyserades med utgångspunkt från analysmodellen, varpå resultat kunde sammanfattas. Detta behandlades så till vida att det ansågs ge en indikation på det slutgiltiga resultatet. Resultat gällande användning av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid RBM sammanställs. Dessutom kunde ett behov av standardiseringar vid nyckeltalsjämförelser urskiljas.
4. Datainsamling skedde i ett andra steg, där intervjuer genomfördes med representanter från SKL och RKA. Intervjufrågor till representanterna från SKL och RKA utformades utifrån de resultat som sammanställdes. De intervjumaterial som sammanställdes hittas i appendix B.
5. De resultat som framkommit i steg 3 jämfördes mot uttalanden från SKL och RKA för att utröna eventuella likheter och skillnader.
6. Slutsatser drogs utifrån jämförelserna.



Figur 5, Studiens abduktiva tillvägagångssätt, egen figur

3.4 Reliabilitet och validitet

För att säkerställa reliabiliteten vid intervjutillfällena har en av författarna ställt frågorna medan den andre fört anteckningar vid dator. Direkt efter intervjun har sammanställning gjorts för att se till att respondenternas svar bibehålls i största möjliga utsträckning. Vi har minskat sannolikheten att respondenterna skulle svara annorlunda då samma semistrukturerade intervjuguide har använts genomgående. Respondenten fick möjlighet att fritt tala kring ämnet och kunde därmed välja en inriktning för vad de ansåg vara relevant kring ämnet.

Reliabiliteten för denna studie är svår att klargöra då studiens syfte/frågeställning är deskriptiv och analysen sker från en subjektiv tolkning. Dessutom eftersom detta är en kvalitativ studie bygger reliabiliteten på datainsamlingen, det vill säga intervjuerna. Reliabiliteten kan ändå anses vara tämligen god då många svar från respondenter överensstämmer med varandra, samtidigt som de tar upp liknande problematik kring studiens ämne. Slutligen för att öka resultatens trovärdighet och därmed stärka reliabiliteten, så skedde det i uppsatsens andra avsnitt en jämförelse med yttranden från SKL och RKA.

Validiteten tar upp om studiens metoder verkligen behandlar de syften som avses (Bryman & Bell, 2005). Vi har koncentrerat oss på intervjuer med respondenter med stor bredd; från förvaltnings-ekonomichefer inom socialförvaltning till representanter från SKL och RKA. Fokus har emellertid legat på en nivå inom kommunen, vilket inte ger en fullständig bild av nyckeltalsanvändningen. Däremot kan socialcheferna anses vara kopplingen mellan den politiska och den operativa nivån, varvid

studien ändå kan anses återspegla verkligheten väl. För att respondenternas svar skulle säkerställas fick samtliga respondenter möjlighet att läsa igenom och ge eventuella korrigeringar på sina uttalanden. Två av respondenterna svarade ej och validiteten kan därmed ifrågasättas. Dock förutsatte vi att respondenternas uttalanden var korrekta.

Respondenterna utgörs i fem fall av socialchefer och i två fall av ekonomichefer för socialförvaltningen i respektive kommun. Att ekonomicheferna intervjuades skedde på inrådan från respektive socialchef. Dock har samtliga respondenter från kommunernas socialförvaltningar behandlas likvärdigt det vill säga värderats på samma sätt. Socialförvaltningarna inom de kommuner som studerats kan ha olika uppbyggnad, dock har detta försumrats i studien. Detta eftersom denna studie inte behandlar nyckeltalen i detalj i form specifika mått, utan endast användningen av jämförbarheten.

Endast sju av de nio kommuner som ingår i nätverket Västkust används som referensobjekt för studien. Det finns även demografiska faktorer som skiljer kommunerna åt. Studien begränsar sig till att anse kommunerna som jämförbara med varandra. Dock kan det antas att fallstudien ändå har trovärdighet. På samma sätt som yttranden från representanterna från SKL och RKA ökar reliabiliteten, så stärker de även studiens validitet.

KAPITEL 4 ANALYS OCH DISKUSSION

I det följande kapitlet sker analys och diskussion utgående från den analysmodell som tidigare presenterats. Upplägget följer analysmodellens steg. Nyckeltalen sätts i ett sammanhang där en redovisning av det empiriska material som framkommit från intervjuerna med respondenterna från socialförvaltningarna analyseras och diskuteras som en helhet. Utifrån detta resonemang dras slutsatser för socialförvaltningarna. Avslutningsvis sker en jämförelse mellan analysen av kommunernas socialförvaltningar och Sveriges Kommuner och Landsting och Rådet för främjande av kommunala analysers uttalanden gällande våra resultat från socialförvaltningarna. Det empiriska materialet finns sammanfattat i appendix A och B.

4.1 Nyckeltal

Användandet av nyckeltal var utbrett inom samtliga av de studerade kommunerna. Tre respondenter menar dock att antalet nyckeltal är för många. Ale kommuns socialförvaltningschef berättelse om att de två utredarnas sammanställning av alla de nyckeltal som fanns i omlopp täckte en hel konferenstavla är ett talande exempel. I tre kommuner har de därför försökt att inte ha för många nyckeltal eftersom det blir alltför svårt att hålla reda på alla. Det är viktigare att ha ett fåtal mått som återspeglar de centrala delarna. Detta är i enlighet med Catasús et al (2008) som menar att de är bättre att ha ett fåtal mått, vilka beskriver verksamheten tydligt. Det motsvarar även beskrivningen om att nyckeltal ska definieras som det verksamhetsmått det finns intresse för i en organisation. Vi tolkar det som att det finns en mättnadsnivå som gör att intresset för användning av nyckeltal minskar. Partille kommuns socialförvaltningschef berättar bland annat att tanken är att hela organisationen ska få ta del av nyckeltalen. Något som även fler respondenter nämner. Personalen ska få information om de nyckeltal som sätt som mål, men ska även få ta del av resultatet. Detta är i enlighet med Catasús et al (2008), då de skriver att nyckeltal utgör ett viktigt verktyg för att alla i en decentraliserad organisation ska förstå vad som pågår. Catasús et al (2008) betonar vikten av att nyckeltal ska vara jämförbara över tid, något som två respondenter påpekar, då de anser det är viktigt att eventuella förändringar ska kunna upptäckas. Av samma orsak får inte nyckeltalen ändras varje år. På detta sätt är det lättare för alla inom organisationen att kunna relatera och använda sig av nyckeltalen.

4.1.1 Steg 1: Nyckeltal i kvalitet

Kvalitetssystem används enligt Holmblad Brunsson (2005) som ett sätt att synliggöra kvalitet för olika intressenter. Falkenbergs socialförvaltnings ekonomichef beskriver begreppet kvalitet som det som brukarna upplever att det utgörs vara. Förvaltningschefen i Partille kommuns socialförvaltning tar upp som exempel att de i hemtjänsten mäter hur mycket tid som personalen tillbringar hur brukaren, samt "övrig tid". Kvalitet kan enligt Bejerot och Hasselbladh (2002) anses vara ett oklart begrepp. Ale kommuns förvaltningschef nämner exempelvis att regeringen och SKL tidigare inte var överens om vilka nyckeltal som påvisade god kvalitet och att SKL då valde att göra egna mätningar. Detta kan jämföras med Socialstyrelsens publikation (2008) i vilken det går att läsa att det inte objektivt går att fastställa vad kvalitet motsvaras utav. SKL och regeringens oenighet om vad som ska klassificeras som kvalitet styrker Holmblad Brunssons (2005) argument om att kvalitet motsvaras av det beslutsfattarna bestämmer att det ska vara. Borås Stads ekonomiansvarig säger att det är krävande att ta fram kvalitetsmål och att en svaghet med måtten varit att de inte varit tillräckligt tydliga i sin utformning. Detta stärker ytterligare antagandet om att beslutsfattarna definierar kvalitetsbegreppet. I och med detta blir kvalitetsbegreppet svårdefinierat och det kan uppstå

svårigheter då det är besvärligt för alla inom förvaltningen att relatera till begreppet. Om inte kvalitetsbegreppet kan sättas in i ett sammanhang, så kan det bidra till att det ses som ej greppbart för de som inte är beslutsfattande.

I Socialstyrelsens publikation (2009) går bland annat att läsa att kvalitetsmått är baserade på subjektiva enkätundersökningar. Detta överrensstämmer då fyra respondenter nämner att kvaliteten i kommunerna mäts genom olika enkätundersökningar. Exempelvis nämner socialchefen i Marks kommun att ett av kvalitetsnyckeltal är: *Hur lång tid får brukaren vänta från det att han eller hon söker äldreboende till att de får plats?* I de berörda kommunerna ansågs Jämförelseprojektets NBI utgöra en viktig kvalitetsindikator. Ett vanligt kvalitetsmått är den tid personalen tillbringar hos brukaren, samt "övrig tid". Vänersborgs kommuns socialchef menar att NBI är mer något av ett facit av vad som åstadkommit i verksamheten snarare än ett mått som används i styrningen. Inom Partille kommun, menar dess socialförvaltningschef att de använder brukarenkäter och personalenkäter där olika frågor behandlas. En viktig del är att personalen får ta del av resultatet. Det går dock att ifrågasätta resultatet av genomförda undersökningar gällande kvalitet, då undersökningarna enligt Socialstyrelsens publikation (2009) har en tendens att ge en mer positiv bild av verkligheten. Åle kommuns socialförvaltningschef tar även upp problematiken kring att det finns en tendens att överkonsumera enkätundersökningar, då vissa parametrar såsom personal- och brukarnöjdhet kan mätas flera gånger per år. Socialförvaltningschefen menar vidare att det är viktigare att få ut de mest relevanta måtten, vilka skulle ge kvalitetsindikatorer. Detta exempel beskriver det påtagliga i att kvalitet inte enbart ska ses ur en specifik intressents perspektiv, utan ska bedömas från flera intressenters synvinkel (Regeringens proposition, 1996/97:124).

Falkenbergs socialförvaltnings ekonomichef säger att det finns en MAS-funktion, vilket är ett sätt att kvalitetssäkra. MAS ska för övrigt finnas hos alla kommuner och ska vara ett oberoende kontrollorgan. Holmblad Brunsson (2005) beskriver att beslutsfattarens känslomässiga argument är av betydelse vid införandet av vissa kvalitetssystem. Genom att MAS-funktionen inte påverkas av kommunens beslutsfattarens åsikter, skapas en väg runt det problemet och kvalitetssäkringen blir mer tillförlitlig.

Två respondenter framförde kritik mot nyckeltalen för att det blivit så stort fokus på användningen och att det är mycket statistik som ska rapporteras in till bland annat SKL och RKA. SKL och RKA använder i sin tur nyckeltalen till sina kvalitetssäkrade nyckeltalsdatabaser (www.skl.se [9] och Regeringens proposition 2003/04:2005). Uddevalla kommuns socialchef säger bland annat att det är ett stort antal enkäter som ska fyllas i, något som är resurskrävande. Vidare menar socialchefen att nyckeltalen samtidigt är en nödvändighet för att det ska gå att jämföra sin verksamhet med en annan. Det kan således tolkas som att det kan uppstå problematik med att kategorisera och utvärdera de kvalitetsnyckeltal som kan anses vara av störst vikt.

4.1.2 Steg 2: Nyckeltal i effektivitet

Marks kommuns socialchef preciserar några av effektivitetsmåtten i kommunen med om hur många vårdtagare som finns i kommunen, vad verksamheten kostar och hur mycket det kostar per vårdtagare. De två första nyckeltalen ställs alltså i relation till varandra för att få ut det tredje. Detta är något som Modell och Grönlund (2006) beskriver som resursutnyttjande, vilket ofta kan anknytas till olika verksamhetsområden. Respondenternas beskrivning av effektivitetsmåtten indikerar att de härrör till en viss typ av verksamhet, såsom tillbringad tid hos brukaren av total tid inom

hemtjänsten. Därmed finns det flera sätt för de ansvariga att uttrycka effektivitet som skiljer sig åt förvaltningarna emellan.

Det är vanligt att effektivitet mäts i olika punkter i resursomvandlingskedjan och att effektivitetsnyckeltalen är av varierande karaktär (Modell & Grönlund, 2006). Två respondenter beskriver problematiken med att mäta effektivitet, då det uppstår svårigheter med att mäta effektiviteten över tid. Partille kommuns socialförvaltningschef säger att det dock genomförs brukartidsmätningar där saker som hur mycket faktisk tid personalen tillbringat med brukaren jämfört med övrig tid kan ge en indikation på effektiviteten. Marks kommuns socialchef beskriver att det är vanligt att effektivitet mäts på olika sätt inom olika kommuner och att de effektivitetsrelaterade nyckeltalen på grund av detta är svåra att jämföra. Ale kommuns socialförvaltningschef beskriver att det är viktigt att det är rätt saker som mäts. Dessutom påpekas att det är viktigast att få ut det som är nödvändigt att mäta, det vill säga sådana saker som påvisar effektivitet. Då effektivitet kan beskrivas som att göra rätt saker (ESS-rapport, 2006:2) kan detta i praktiken innebära att vad som är rätt saker i en kommun kanske inte motsvaras av detsamma i en annan kommun. Det medför i sin tur att effektivitetsnyckeltalen inte alltid är jämförbara.

Två respondenter uttrycker att effektivitetsbegreppet ibland kan vara missvisande. Borås Stads ekonomiansvarig på socialkontoret säger att även om en verksamhet uppvisar underskott kan den fortfarande vara effektiv. Detta om fokus läggs på helheten och hänsyn tas till andra faktorer som kanske inte framkommer av nyckeltal. Det kan vara en del av problematiken med de så kallade performance indicators som Smith (1995) beskriver vara objektiva indikationsmått på exempelvis effektivitet. Om nyckeltalet ses som ett absolut mått istället för ett indikationsmått, behandlar användaren måttet utifrån detta. I och med att effektivitetsmått beskrivs (och därmed tolkas) på olika sätt i olika kommuner, får de inte den grad av jämförbarhet som är önskvärd. I övrigt säger Smith (1995) att tolkningen av ett begrepp sker utifrån analytikerns perspektiv. Även här är alltså tolkningen beroende på vilken person som utför analysen. Vårt resonemang påvisar ytterligare att effektivitetsbegreppet är beroende av vad som ESS-rapporten (2006:2) beskriver som kan anses vara rätt saker.

4.1.3 Steg 3: Relationer mellan kvalitets- och effektivitetsnyckeltal

Socialtjänstens åtaganden är enligt svensk lagstiftning reglerade i socialtjänstlagen (www.riksdagen.se [17]) och är därmed ett överordnat mål inom samtliga socialförvaltningar. Samtliga respondenter nämner arbetet med att omvandla målen nedåt i organisationen och att målen ofta finns formulerade i olika typer av styrdokument. Detta kan bland annat ses i Ale kommuns politiska styrdokument den Strategiska Planen, där målen bryts ner i nämndplan och slutligen en enhetsplan. Borås Stad har enligt socialkontorets ekonomiansvarig fastställt olika målområden kopplade till deras visioner och arbetar kontinuerligt med förbättringsmål för att närma sig visionen. Detta kan enligt oss ses som ett steg i arbetet med kvalitets- och effektivitetsförbättringar, samtidigt som det konkretiserar huvudmålet, då detta ska finnas i åtanke när målet bryts ned och anpassas på verksamhets- och enhetsnivå. Även Ale kommuns socialförvaltningschef nämner att den röda tråden gällande mål ska gå att följa, från politisk nivå ner till enhetsnivå. Detta överensstämmer med Johanssons (1995) citat om att det är målen som utgör de viktigaste verksamhetsnormerna och det faktum att ledarna inom de kommunala socialtjänstorganisationerna låter sig påverkas av detta.

Enligt en rapport från Socialstyrelsen är hög kvalitet sammankopplat med en hög måluppfyllelse (Socialstyrelsen publikation, 2009). På liknande sätt kopplas effektivitet ihop med graden av måluppfyllelse (Ragneklint, 2000). Utifrån ett måluppfyllelseperspektiv kan alltså både kvalitet och effektivitet sägas motsvara graden av måluppfyllelse. Dock är det viktigt att tänka på att målen som satts upp för kvalitet respektive effektivitet kan skilja sig åt, samtidigt som effektivitet kan utgöras av kvalitetsnyckeltal. Catasús et al (2008) beskriver detta som att det finns nyckeltal som kan tjäna fler än ett syfte och att det då blir problematiskt vid kategoriseringen av dessa. Ett exempel Ale kommun, där socialförvaltningschefen nämner att kvalitetsmått som används inom organisationen är exempelvis väntetider, kvalitet på mat, men även att andelen tid i hemtjänsten som är brukartid ska vara 65 %. Det sistnämnda måttet kan tolkas som både ett mått på kvalitet och effektivitet, beroende på om ett personal-, lednings- eller brukarperspektiv avses.

Många respondenter definierar kvalitetsbegreppen och effektivitetsbegreppen subjektivt. Exempelvis definierar Falkenberg kommuns ekonomichef på socialförvaltningen ett effektivitetsnyckeltal som "tid hos brukare", något som Partille kommuns socialförvaltningschef motsvarar ett kvalitetsnyckeltal. Detta försvårar jämförbarheten, vilket direkt ställer till problem vid jämförelse. Men stärker bilden av det Holmblad Brunsson (2005) uttrycker om att kvalitet motsvaras av det beslutsfattarna säger att den utgörs av.

4.2 Steg 4: Kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking

Johansson och Siverbo (2006) skriver att RBM inom svenska kommuner utgör ett verktyg för att jämföra tillförlitligheten gällande kvalitet och effektivitet. Samtliga respondenter beskriver användandet av RBM som utbrett, även om de använder sig av detta i olika grad. Detta går att jämföra med Siverbos (2007a) resultat om att i princip alla kommuner använder sig av RBM, men att intensiteten i arbetet varierar. Vidare i Johanssons och Siverbos (2006) artikel rörande att många kommuner jämför sig med varandra för att se hur de ligger till prestationsmässigt jämfört med andra kommuner visade att jämförelserna bland annat gjordes för att få en ökad effektivitet. Dock påvisade studien att bara ett fåtal kommuner använde RBM vid redovisningen för brukare och medborgare. RBM användes för övrigt genom jämförelser via nationella databaser, samtidigt som samarbete med andra kommuner utfördes. Det sistnämnda kan i denna studie skildras av att fler kommuner ingår i olika jämförelsenätverk. Ale kommuns socialförvaltningschef berättar om vikten av att en liten och en halvstor kommun kan samarbeta, då de inte har samma resurser som en stor kommun har. I Partille kommun jämförs verksamheten med andra kommuner inom GR-nätverket⁹ med SKL:s rapport *Vad kostar din kommun?* Det visar att socialförvaltningarna använder sig utav RBM men gör det på olika sätt i form av skilda nätverk, där vi antar att de utgår från skiljaktiga nyckeltal.

Det är vanligt att de studerade kommunerna använder sig utav interna jämförelser. Bland annat nämner Marks kommuns socialchef att de jämför äldreomsorgen mellan olika boenden. Samtliga kommuner jämför även den egna kommunen med andra kommuner, så kallad extern benchmarking. Tre respondenter påpekar dock problematiken vid externa jämförelser då faktorer såsom kommunstorlek, demografi och politisk styrning påverkar. Detta bidrar till att det är svårt att få till exakta jämförelser i nyckeltalen. Enligt Johansson et al (2005) är dock benchmarkingprocessen inom offentlig sektor en bra metod att använda sig av för att öka förståelsen för den egna verksamheten men även för att vidmakthålla en sund kritisk inställning till den egna organisationen. Dessutom

⁹ GR är förkortning för Göteborgsregionens kommunalförband och är en samarbetsorganisation för tretton kommuner i Västsverige. (Källa: www.grkom.se)

framhåller Siverbo (2007c) att RBM endast är ett första steg i benchmarkingprocessen. Det är viktigt att se till denna typ av nyckeltalsanvändning och att det inte ska vara ett konkret fastställt mått, utan mer som en indikator.

Karlöf och Östblom (1993) beskriver kvalitetsaspekten vid RBM som att det endast utgör ett medel som kan bidra till skapandet av ett system, så att kvalitetsvärdet ska levereras. Marks kommuns socialchef menar att det är viktigt att se till helheten vid nyckeltalsanvändandet. Den budget som är satt, är styrande och att målen förmedlas nedåt i organisationen. Kvalitetsaspekten är alltså sedd ur Regeringens proposition (1996/97:124) som ett ledningsperspektiv. Detta kan jämföras med de stadgar som finns om god ekonomisk hushållning som enligt SOU 2005:110 avser att skapa en så fullständig bild av verksamheten som möjligt. Detta för att uppnå bästa kvalitativa resultat baserat på de skattemedel som investerats (SOU 2005:110). Kvalitetsaspekten är således enligt detta synsätt sedd från ett medborgarperspektiv (Regeringens proposition, 1996/97:124). Begreppet kvalitet kan därmed ses från olika perspektiv, beroende på vem som synar.

Avseende effektivitetsrelaterade nyckeltal menar tre respondenter att det är svårt att jämföra dessa med andra kommuners nyckeltal. Modell och Grönlund (2006) menar att det inte inom offentlig sektor finns någon praxis gällande effektivitetsnyckeltal. Detta blir även synligt då fler respondenter nämner att det är många bakomliggande faktorer som inte syns i nyckeltalet. Ett belysande exempel är Vänersborgs kommuns socialchef som beskriver problematiken kring resultatet gällande hur många flyktingar och invandrare som kunde försörja sig själva efter en viss tid, jämfört med resultatet för Stenungssunds kommun. Detta nyckeltal visade ingenting om de bakomliggande orsakerna till resultatet, vilket i detta fall orsakades av invandrarnas olika utbildningsbakgrund. RBM med effektivitetsmått kan bli rent missvisande, då satsade resurser inte ställs i proportion till bakomliggande orsaker. Trots detta jämför sig samtliga respondenter sin egen kommun med andra genom att använda olika databaser. Detta skulle kunna förklaras med att nyckeltalen kan vara till hjälp men kan ej användas separat utan relevant analys och bakgrundsinformation. Däremot utan exempelvis denna jämförelse av nyckeltal, skulle förmodligen bakomliggande orsak aldrig lyfts fram.

WebOr, Kommundatabasen, samt Socialstyrelsens databas Äldreguiden benämns av fler respondenter som viktiga källor vid jämförelser av nyckeltal. Den vanligaste är Öppna Jämförelser, där kommunernas kvalitet och effektivitet jämförs samt SKL:s *Vad kostar din kommun?* används. Äldreguiden är för övrigt en del av Öppna Jämförelser (aldreguiden.socialstyrelsen.se [16]). Båda socialförvaltningscheferna inom Marks och Partille kommun säger dock att de sällan själva utför jämförelserna utan att en det är en controller som mestadels utför detta arbete. Dock använder sig ekonomiansvariga i Borås och Falkenberg av databaserna aktivt. Detta kan jämföras med Siverbos (2007b) resultat om att ungefär hälften av ekonomicheferna i ganska stor eller mycket stor utsträckning använder sig av WebOr och Kommundatabasen. Respondenterna påpekar problematiken med att det är svårt att veta hur stor tillförlitligheten är i vissa av de befintliga databaserna. Visserligen rapporterar samtliga kommuner in statistik till bland annat SKL, men vid RBM upplever exempelvis Borås Stads ekonomiansvarig att det är svårt att veta om nyckeltalen beräknats på samma sätt. Detta medför att jämförbarhetens tillförlitlighet kan ifrågasättas och att sätt att komma runt problemet vore att införa någon typ av standardisering av nyckeltalen.

4.3 Steg 5: Slutsatser från analys av socialförvaltningarna

Analys och diskussion har genomförts utgående från det empiriska material (återfinns i appendix A) som framkommit från intervjuerna med respondenterna från socialförvaltningen, jämfört med vår analysmodell. Utifrån detta kan vi dra följande slutsatser:

- Kvalitets- och effektivitetsnyckeltalen är svårdefinierade och upplevs som komplexa då respondenterna har svårt att särskilja dem åt. Samtidigt definieras begreppen från vilket perspektiv som avses.
- Jämförbarhet av nyckeltal i kvalitet och effektivitet anses ej vara precisa, då vissa bakomliggande faktorer ej syns i nyckeltalen.
- Det stora antalet nyckeltal och svårigheterna med jämförbarhet leder till ett behov av standardiseringar av nyckeltal.

4.4 Steg 6: Resultatbenchmarking inom kommunal verksamhet enligt Sveriges Kommuner och Landsting och Rådet för främjande av kommunala analyser

I enlighet med Regeringens proposition (1996/97:124) anser projektchefen på SKL att kvalitet definieras utifrån olika perspektiv, i detta fall ett lednings- eller brukarperspektiv och således det Holmblad Brunsson (2005) säger att kvalitet utgörs av det beslutsfattaren säger att det utgörs av. Detta medför att kvalitetsbegreppet innebär olika saker för olika personer, vilket även kan ses i socialförvaltningarnas respondenters svar. SKL:s projektchef säger att det inte finns något rätt eller fel gällande detta, utan att medvetandegraden om skillnaden mellan perspektiven måste finnas i åtanke då kvalitetsnyckeltalen definieras.

Avseende kvalitets- och effektivitetsbegreppen menar RKA:s kanslichef att kvalitet handlar om en egenskap hos en tjänst eller produkt och att effektivitet handlar om att göra rätt saker och prioritera. Effektivitetsbegreppet ansågs även av vissa respondenter inom socialförvaltningarna att handla om att rätt saker utfördes. Dock betraktades begreppet kvalitetsnyckeltal som ett komplext begrepp, men att det i viss mån kunde mätas i olika enkätundersökningar där exempelvis brukarnas nöjdhet mättes. RKA:s kanslichef menade att kvalitetsmått måste vara baserade på objektiva mått och inte bara innefatta subjektiva brukarundersökningar. Vidare ansåg RKA:s kanslichef för övrigt att det idag är väldigt centralt med resultat- och kvalitetsmått men trodde att det i framtiden kommer att handla mer om mått inom ledning och styrning.

SKL:s projektchef påpekade att vad som kan vara intressanta nyckeltal bestäms av tillvägagångssättet vid analysen. Dock är påpekandet om att det inte finns några påvisade sambandsfaktorer mellan ekonomiska kvalitets- och effektivitetsnyckeltal synnerligen intressant. Projektchefen på SKL menade i övrigt att det är arbetsprocessen som är det som skapar värde och resultat. Detta stärker Siverbos (2007c) observationer om att RBM endast är ett första steg i benchmarkingprocessen. Det stärker även uttalandet om att nyckeltalen kan vara ett hjälpmedel vid processjämförelser, något Siverbo (2007c) menar utgör benchmarkingsprocessens andra steg.

Respondenterna från kommunernas socialförvaltningar uttryckte problemet med ett för stort antal nyckeltal. Detta eftersom det stora antalet nyckeltal bidrog till att det var svårt att avgöra vilka mått som var av betydelse. När det gäller antalet nyckeltal som idag finns i kommunal verksamhet är

Sverige troligtvis det land som enligt SKL:s projektchef har det högsta antalet nyckeltal inom offentlig verksamhet. RKA:s kanslichef menade på att organisationen måste ge nyckeltalen rätt roll för att de ska kunna utgöra ett hjälpmedel. RKA:s funktion i detta var att agera som pådrivare åt kommunerna i användningen av nyckeltal. RKA:s kanslichef framhöll betydelsen av att ha nyckeltal som kan relateras till verksamhetens uppdrag och att det gällande socialförvaltningen finns klara mål att arbeta utifrån. Respondenternas beskrivning av att den överordnade socialtjänstlagen definierade målen, som sedan bryts ned på verksamhetsnivå visar på detta. Dock är det enligt RKA:s kanslichef viktigt att tänka på att enbart ett nyckeltal aldrig visar en helhetsbild.

Socialförvaltningarnas respondenter beskrev att externa jämförelser var svåra att genomföra på grund av olika skillnader i kommunstorlek, demografi och politisk styrning. Däremot betonar SKL:s projektchef vikten av att det inte går att förklara kvalitetskillnader kommunerna emellan med demografiska och geografiska faktorer, utan att utgångspunkten måste vara att alla arbetar på olika sätt. Exemplet med att 10 % mer resurser automatiskt inte medför ett 10 % ökat resultat talar för sig självt. RKA:s kanslichef belyste vikten av standardiseringar för att jämförbarhet ska vara möjlig. Ett pågående projekt är Öppna Jämförelser, som framför allt fokuserar på kvalitet och resultat inom vården. RKA:s kanslichef menade att en kategorisering av nyckeltal måste bero på syftet med jämförbarheten och för att kunna införa standardiseringar måste nyckeltalen kunna ha en hög jämförbarhetsgrad.

KAPITEL 5 SLUTSATS

I uppsatsens avslutande kapitel presenteras de slutsatser som kan dras från analysen. Frågeställningen om användningen av kvalitets- och effektivitetsnyckeltal i resultatbenchmarking besvaras och avslutningsvis ges förslag till fortsatt forskning inom ämnet.

5.1 Slutsats

Genom intervjuerna med de olika respondenterna har det gått att urskilja en problematik kopplad till kvalitets- och effektivitetsnyckeltal vid jämförelser. Det stora antalet nyckeltal som var i omlopp inom organisationerna ansågs bidra till svårigheter med att hålla reda på alla mått. Det eftersöktes istället ett fåtal standardiserade nyckeltal som bättre kunde återspegla verksamhetens kärnområden. Ett flertal respondenter nämnde även vikten av att alla inom organisationen skulle kunna relatera till nyckeltalen, vilka då blir ett viktigt verktyg vid förmedlingen av organisationens övergripande mål. Detta styrktes av RKA då det är viktigt att nyckeltalen ska ges rätt roll för att kunna utgöra ett hjälpmedel.

Kvalitetsnyckeltalen ansågs vara av diffus karaktär och respondenterna påpekade att kvalitetsbegreppet är svårdefinierat, samt att det stora antalet nyckeltal bidrar till att öka komplexiteten. Dessutom är det viktigt att kvalitetsmått inte enbart baseras på subjektiva brukarundersökningar, utan att dessa måste kompletteras med objektiva mått. Resultat- och kvalitetsmått är idag centrala begrepp, men RKA tror att det i framtiden kommer ligga mer fokus på ledning och styrning.

Avseende effektivitetsmått så finns ingen utarbetad praxis gällande effektivitetsmått inom den offentliga sektorn. Effektivitetsnyckeltal kunde ibland upplevas som missvisande, då bakomliggande påverkansfaktorer ej syntes i nyckeltalen. Detta ansågs minska graden av jämförbarhet vid RBM av effektiviteten kommunerna emellan. I vissa fall ställdes inte heller nyckeltalen i proportion till vilken kostnad en ökad effektivitetsgrad inneburit. Något som kan jämföras med uttalande från SKL om att det inte finns något faktiskt samband mellan kostnader och effektivitet.

Vidare har vi funnit att det finns både nyckeltal för kvalitet och effektivitet, men att definitionerna och användningen omges av stor komplexitet. Samtliga respondenter säger att de använder sig av både kvalitets- och effektivitetsnyckeltal. Dock upplever många av respondenterna svårigheterna med att hitta orsakssambanden mellan dessa. Det finns många kvalitetsnyckeltal, men för att kunna mäta deras effektivitet (det vill säga effektivitetsnyckeltal), måste nyckeltalen ställas mot varandra. Måtten måste således kopplas ihop för att ge en indikation på något och frågan om nyckeltalen kvalitetssäkras på samma sätt för alla kommuner återstår. Studien visar att samma nyckeltal i både kvalitet och effektivitet kan beräknas på olika sätt. Även detta bidrar till att graden av jämförbarhet minskar och efterfrågan för att ha standardiseringar för vissa nyckeltal ökar. En förutsättning för införandet av standardiseringar är dock att nyckeltalen måste ha en hög jämförbarhetsgrad.

Samtliga respondenter uppgav att användningen av nyckeltalsdatabaser såsom WebOr och Kommundatabasen var utbredd. Tillämpningsgraden varierade dock och det var vanligt att RBM inte utfördes av ansvariga socialchefer, utan av controllers. Därmed kvarstår frågan om vem som bestämmer vilka nyckeltal som ska användas ner på de olika verksamhetsnivåerna? Samtidigt kvarstår det faktum att begreppen kvalitet och effektivitet definieras olika av olika användare och ett kvalitetsmått för en användare kan vara detsamma som ett effektivitetsmått för en annan. Enligt

olika teorier kan dessutom både kvalitet och effektivitet kopplas till graden av måluppfyllelse. Vår studie visar att det är svårt att konkret hålla isär begreppen. Detta kan bland annat bero på att ett eller flera nyckeltal som återspeglar kvalitet, även kan utgöra effektivitetsnyckeltal. En annan orsak kan vara analytikernas subjektiva tolkningar av indikatorer avseende effektmått.

En förutsättning för exakta RBM är standardiseringar, det vill säga att mätningen av nyckeltalen är genomförd på samma sätt. Ansvarsfrågan är en återkommande fråga. Vem är det i slutändan som har ansvaret för att standardiseringar av nyckeltal tar sin form? Är det SKL och RKA, eller ska det yttersta ansvaret ligga på kommunerna själva? Enligt fler studier är en förutsättning för att tekniken inom benchmarking ska vara framgångsrik, att medborgarna utkräver politiskt ansvar. Denna yttre påverkan skulle sedermera bidra till att pressen på kommunerna att prestera blir mer påtaglig och att kvalitetsaspekten således skulle ses från ett medborgarperspektiv. SKL och RKA påpekade att kvalitet kan definieras på olika sätt beroende på vilket perspektiv som avses. Detta kan styrkas som tidigare nämnts med att olika respondenter definierade kvalitet och effektivitet på olika sätt. Dessutom kan ett eller flera kvalitetsnyckeltal utgöra effektivitetsnyckeltal. Gränsen mellan vad som är vad är alltså subtil och definitionen sker utifrån utgångsperspektivet. Emellertid finns frågan om vilka förutsättningar som ska ligga till grund för RBM. Förutsättningen för jämförelser behöver inte ligga på att enbart jämföra nyckeltal, utan bör även inkludera processjämförelser. I slutändan skiljer sig de offentliga organisationernas arbetssätt åt och RBM är endast ett första steg i benchmarkingprocessen.

Vår uppsats stärker bilden av att kvalitets- och effektivitetsnyckeltal kan omges av stor komplexitet. En förklaring till komplexiteten av nyckeltalen i RBM är att användarna upplever detta. Vad som utgör ett kvalitetsnyckeltal respektive effektivitetsnyckeltal bestäms i slutändan utifrån betraktaren, oavsett om han eller hon tillhör ledning, personal, brukare eller medborgare.

5.2 Förslag till fortsatt forskning

Ett förslag till fortsatt forskning är att utöka studien till fler kommuner inom andra nätverk, vilket hade gett en bättre bild då slutsatserna i denna rapport endast baseras på sju kommuner inom samma nätverk. Det skulle även kunna vara lämpligt att gå mer in på djupet inom de olika verksamhetsområdena. Ett annat förslag till vidare forskning är att bedriva studier där fokus ligger på olika nivåer inom organisationen. På detta sätt ges olika aspekter på hur de anställda ser på nyckeltal och dess användning. Det hade även varit intressant att se hur de övergripande målen påverkar nyckeltalsanvändningen, samt hur användningen av nyckeltal fungerar i praktiken. En annan infallsvinkel skulle kunna vara att studera bakomliggande påverkansfaktorer, vilka indirekt har en påverkan på nyckeltalens värde.

REFERENSLISTA

Litterära källor

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994), *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur.

Andersen, B., Henriksen, B., & Spjelkavik, I. (2008), Benchmarking applications in public sector principal-agent relationship, *Benchmarking: An international Journal*, Vol. 15, No. 6, pp. 723-741.

Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2003), *Management Control Systems*, 11^{ed}, Singapore: McGraw-Hill/Irwin.

Armstrong, M. (1999), *A Handbook of Human Resource Management Practice*, 7^{ed}, Wiltshire: Redwood Books.

Askim, J., Johnsen, Å. & Christophersen, K-A. (2008), Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 2, pp. 297-320.

Ax, C., Johansson, C. & Kullvén, H. (2005), *Den nya ekonomistyrningen*, Malmö: Liber Ekonomi.

Bejerot, E. & Hasselblad, H. (2002), *Kvalitet utan gränser*, Trelleborg: Berglings skogs.

Borås Stad, *Budget 2010*, Borås: Borås Stads Kommuntryckeri.

Brignall, S. & Modell, S. (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the "New Public Sector", *Management Accounting Research*, Vol. 11, pp.281-306.

Brorström, B. (2007), *Mot ökad effektivitet*, RoS-rapport nr 3, sid. 29-31.

Bryman, A. & Bell, E. (2005), *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (upplaga 1:1), Malmö: Liber Ekonomi.

Camp, R. C. (1999), *Lär dig av de bästa! Benchmarking i tio steg*, (den svenska utgåvan), Lund: Studentlitteratur.

Catasús, B., Gröjer, J-E., Högberg, O. & Johrén, A. (2008), *Boken om nyckeltal*. Kristianstad: Liber.

Eriksson, L., Wiedersheim-Paul, F. (2006), *Att utreda forska och rapportera*, Malmö: Liber AB.

ESS 2006:2, *Mått på välfärdens tjänst – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*.

Green-Pedersen, C. (2002), New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses', *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 15, No 2, pp. 271-294.

Holmblad Brunsson, K. (2005). *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. (första upplagan), Lund: Studentlitteratur.

Immo, A-L. (2009), Svårt enas om bästa måtten, *Dagens Samhälle*, november, sid. 4.

- Johansson, J. (1995), *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer, om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*, Kungälv: Grafikerna i Kungälv.
- Johansson, T., Runhagen, K. & Siverbo, S. (2005), *Benchmarking i svenska kommuner*, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992), Balanced Scorecard: Measures that drives performance, *Harvard Business Review*, Vol. 70, No. 1 , sid. 71-80.
- Karlöf, B. & Östblom, S. (1993), *Benchmarking: Vägvisare till mästerskap i produktivitet och kvalitet*, (tredje upplagan), Stockholm: Svenska Dagbladets Förlags AB.
- Kastberg, G. (2007), *Kommunala organisations- och styrmodeller – praxis 2007*, (första upplagan), Elanders Sverige AB, RoS-rapport nr 3, sid. 54-57.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. & Tagesson, T. (2008), Do Strategy and Management Matter in Municipal Organizations?, *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 3, pp. 295-320.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (2009), *Kvalitet som en framgångsfaktor – en intervjuanalys*, Stockholm: Alfa Print.
- Merriam, S. B. (1994), *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur.
- Modell, S. & Grönlund, A. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Danmark: Studentlitteratur.
- Norrlid, A. & Törnvall, P. (2007) *Skapa resultat med nyckeltal – Nyckeltal och mått i styrprocessen*, Stockholm: 08 Tryck.
- Peters, G. (1995), *Benchmarking för bättre kundservice*, Oskarshamn: ISL Förlag.
- Ragneklint, R. (2000), *Effektivitet – vad är det? Perspektiv på effektivitet i offentlig sektor*, Lund: KFS .
- Ramberg, U. (1997), *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*. Kristianstad: Lund University Press.
- Regeringens proposition, 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Regeringens Proposition 2003/04:2005, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.
- Siverbo, S. & Johansson, T. (2006), 'Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government', *Financial Management and Accountability*, Vol. 22, No. 3, pp. 271-290.
- Siverbo, S. (2007a), *Att arbeta med benchmarking – Erfarenheter från ett benchmarkingnätverk i norra Bohuslän*, KFi-rapport nr 90, sid. 1.
- Siverbo, S. (2007b), *Benchmarking i Sverige år 2007*, KFi-rapport nr 92, sid 2.

Siverbo, S. (2007c), *Benchmarking i Sverige år 2007*. (första upplagan). Elanders Sverige AB, RoS-rapport nr 3, sid. 58-68.

Siverbo, S. (Red.), Andersson-Felé, L. (Bitr. Red.), Karlsson, D. & Nilsson, V. (2007d) *Demokratisk och effektiv styrning – En analogi om forskning i offentlig förvaltning*, Danmark: Studentlitteratur.

Siverbo, S. (2008), *The Translation of Management Accounting Innovations: a Case Study of Benchmarking in Local Government Organizations*, Paper, pp. 1-41.

SKL, (2009a) *Handbok för Kommunens Kvalitet i Korthet*.

SKL, (2009b) *Öppna jämförelser 2009, vård och omsorg om äldre*.

Smith, P. (1995), *Performance Indicators and Outcome in the Public Sector*, *British Journal of Management*, Vol. 4, pp. 13-16.

Socialstyrelsen, publikation (2008), *God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS*.

Socialstyrelsen, publikation (2009), *Metoder och nyckeltal för uppföljning av äldreomsorg i Danmark, Norge, England och Kanada*.

SOU rapport 2005:110 (2005), *Jämförelsevis styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner*.

Wallén, S. (2007), *Resultatbenchmarking – en studie om svårigheterna med att få nyckeltal att komma till användning inom kommunsektorn*, KFi-rapport nr. 75.

Elektroniska källor

Borås stad

[18]

<http://www.boras.se/forvaltningar/kommunledningskansliet/kommunledningskansliet/verksamhetssamordning/medborgarkontrakt/medborgarkontrakt/medborgarkontraktvardskolaomsorg/medborgarkontraktindividochfamiljeomsorg.4.63fbc1fa126f45b1ad7800042770.html>, 2010-04-29

[19]

<http://www.boras.se/forvaltningar/kommunledningskansliet/kommunledningskansliet/verksamhetssamordning/medborgarkontrakt/medborgarkontrakt/medborgarkontraktvardskolaomsorg/medborgarkontraktindividochfamiljeomsorg.4.63fbc1fa126f45b1ad7800042770.html>, 2010-04-29

Jämförelseprojektet

[4] <http://www.jamforelse.se/sv/Natverk/>, 2010-04-11 & 2010-04-13

[6] <http://www.jamforelse.se/sv/Kvalitetsmatt/>, 2010-04-13

[11] <http://www.jamforelse.se/sv/Vad-vill-vi/>, 2010-04-13

[12] <http://www.jamforelse.se/sv/Hur-jobbar-vi/>, 2010-04-13

[13] <http://www.jamforelse.se/sv/Kvalitetsmatt/NojdBrukarIndex-NBI/>, 2010-05-17

Riksdagen

[17] <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2001:453>, 2010-05-25

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA)

[2] <http://www.rka.nu/jaemfoerelseprojektet.asp>, 2010-04-06 & 2010-04-11

[10] <http://www.rka.nu/detta-goer-rka.asp>, 2010-05-11

Socialstyrelsen

[14] <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen>, 2010-05-14

[15] <http://www.socialstyrelsen.se/omsocialstyrelsen/organisation/socialstyrelsensavdelningar>, 2010-10-14

Sveriges Kommuner och Landsting, (SKL)

[1] http://skl.se/web/Om_SKL.aspx, 2010-04-11

[5] http://www.skl.se/web/Diagram_resultat.aspx, 2010-03-23

[7] http://www.skl.se/web/Kommunernas_nyckeltal_pa_webben.aspx, 2010-05-11

[9] http://www.skl.se/web/Vad_kostar_verksamheten_i_Din_kommun_Bokslut_2008_1.aspx, 2010-05-11

Uddevalla kommun

[20] <http://uddevalla.se/uddevalla/serviceochtjanster/omsorg/funktionshinder.4.1ced821ff99857872800015308.html>, 2010-05-24

WebOr

[8] <http://www.webor.se/index.php>, 2010-04-23

Äldreguiden

[16] <http://aldreguiden.socialstyrelsen.se/Pages/About.aspx>, 2010-05-14

Muntliga källor

Freij, Henry	T f socialchef, Marks kommun	Telefonintervju, 2010-04-21
Einarsson, Anders	Förvaltningschef, Partille kommun	Telefonintervju, 2010-04-26, Mailkontakt, 2010-05-11
Hjalmarsson, Anders	Produktchef, Stratsys AB	Personlig intervju, 2010-02-24
Johansson, Sture	Socialchef, Vänersborgs kommun	Telefonintervju, 2010-04-19
Krantz, Malin	Ekonomichef, Falkenbergs kommun	Personlig intervju, 2010-04-27 Mailkontakt, 2010-05-10
Lundgren, Bo	Socialchef, Uddevalla kommun	Telefonintervju, 2010-04-22 Mailkontakt, 2010-05-11
Norrlid, Anders	Kanslichef, RKA	Telefonintervju, 2010-05-19
Rehbinder, Charlotta	Förste Ekonom, Borås kommun	Personlig intervju, 2010-04-28
Siverbo, Sven	Docent, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet	Personlig intervju, 2010-04-14
Strid, Lars	Projektchef, SKL	Telefonintervju, 2010-05-21
Tilly, Lisbeth	Förvaltningschef, Ale kommun	Telefonintervju , 2010-04-21

APPENDIX A

I appendix A inledande avsnitt finns en kort introduktion till en socialförvaltnings verksamhetsområden. Vidare återfinns en sammanställning av de intervjuer som genomförts med representanter från socialförvaltningen inom sju av de kommuner som ingår i nätverket Väst kust.

A.1 Socialförvaltningens verksamhetsområden

En kommuns socialförvaltning svarar till socialnämnden, vilken ligger på politisk nivå. Socialnämnden svarar i sin tur till kommunstyrelse och slutligen förtroendevalda kommunfullmäktige. Socialtjänstens åtaganden är enligt svensk lagstiftning reglerade i socialtjänstlagen (www.riksdagen.se [17]). De tre huvudsakliga verksamhetsområdena som innefattas av socialtjänstlagen är följande:

- **Individ- och familjeomsorg (IFO):** Erbjuder sociala tjänster och service som har anpassats till den enskildes behov. Några exempel på detta är ekonomiskt hjälp, rådgivning och stöd till barnfamiljer och ungdomar, samt vård och behandling vid missbruksproblem (www.boras.se [18]).
- **Äldreomsorg (ÄO):** Denna avdelning är i större städer uppdelad i kommundelar (exempelvis Borås). Här innefattas bland annat hemtjänsten som ska göra det lättare för äldre att bo kvar i det egna hemmet, samt särskilt boende (www.boras.se [19]).
- **Handikappomsorg/ Omsorg om funktionshindrade:** Handikappomsorg, även kallad omsorg om funktionshindrade, är en avdelning inom socialtjänsten som ansvarar för insatser enligt *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS), insatser till psykiskt funktionshindrade enligt socialtjänstlagen (SoL/LSS) samt lagen om färdtjänst och riksfärdtjänst (www.uddevalla.se [20]).

A.2 Presentation av socialförvaltningarna

Studiens empiriavsnitt grundar sig huvudsakligen på intervjuer med representanter från socialförvaltningarna i Ale, Borås, Falkenberg, Mark, Partille, Uddevalla och Vänersborgs kommuner. En mer utförlig beskrivning av respektive respondent återfinns i *Bilaga 2*. Intervjuerna är i första hand baserade på primärdata och om ingen annan källa återges är de redovisade svaren baserade på respektive respondents uttalanden.

A.2.1 Ale kommuns vård- och omsorgsförvaltning

I Ale kommun återfinns målen formulerade i ett politiskt styrdokument, den så kallade Strategiska Planen. I den finns även de delar som berör socialförvaltningen samt de mål som vård- och omsorgsförvaltningen ska uppfylla. Förvaltningschefen nämner att den Strategiska Planen bryts ner i en nämndplan, vilket även den är ett politiskt dokument utvecklas med stöd från socialcheferna. Därefter bryts målen ner på respektive områden där varje enhetschef har en plan för sin egen verksamhet, en så kallad enhetsplan. Förvaltningschefen säger att det ska gå att följa den röda tråden genom hela kedjan, från politisk nivå ner till enhetsnivå.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Ale kommun

Enligt förvaltningschefen finns det i Ale kommun många mått som de mätt under en lång tid. Vidare påpekas också att de tillbringar mycket tid med att göra mätningar och uppföljningar, bland annat ska vård- och omsorgsförvaltningen lämna siffror både till Socialstyrelsen och SKL. De gör även egna kvalitetsuppföljningar. De undersökningar som gjorts har genomförts både i fokusgrupper och i

enkätundersökningar där frågor har ställts gällande exempelvis försörjningsstöd, bemötande och hur lång tid det tog innan de fick hjälp.

Nyckeltalen i Ale kommun är indelade efter GR:s kategorisering¹⁰. Förvaltningschefen ”tycker att vi lever i mätningarnas hysteriska tider” (Förvaltningschefen, Ale kommun, 2010-04-21) och säger att de inte har någon specifik tidpunkt då nyckeltalen sammanställs. Vilket menas att ”allt ska mätas”, vilket är en pågående trend. Förvaltningschefen tar upp exemplet med att två utredare som bland annat lämnar in Ale kommuns statistik, skrivit upp alla jämförelser och variabler de använde och på den statistik de lämnade in. ”Det hade skrivit upp dessa med liten text, men det täckte hela konferenstavlan” (Förvaltningschefen, Ale kommun, 2010-04-21). de ställde sig då frågan om hur de skulle gå vidare, då det inte kunde vara rimligt att ha så många nyckeltal. Förvaltningschefen påpekar därför vikten av att det är rätt saker som mäts, det vill säga saker som de inom vård- och omsorgsförvaltningen har nytta av och har användning för i ett senare skede. Förvaltningschefen menar att det kanske räcker med att mäta personalens nöjdhet på ett område en gång per år och kanske inte behöver göra ytterligare interna enkäter. I övrigt säger förvaltningschefen att det är ett oerhört tryck på att allt ska mätas och jämföras, men att det är då viktigare att endast få ut det som är nödvändigt att mäta.

När det kommer till olika kvalitetsmått talar förvaltningschefen om att regeringen och SKL inte var överens om vilka mätetal som visade på kvalitet eller inte. SKL valde då att göra andra mätningar eftersom de tyckte att det var fel mätobjekt som efterfrågades i exempelvis Äldreguiden. Förvaltningschefen nämner att de inom vård- och omsorgsförvaltningen i Ale kommun exempelvis har mått så som väntetider, kvalitet på maten och att andelen tid i hemtjänsten som är brukartid ska vara 65 %. Kvalitetsmått mäts genom enkäter, där bland annat brukarnöjdheten mäts. Förvaltningschefen anser att det är två saker som måste tänkas på vid val av mått. ”Vad är det vi vill mäta? Vad sätter vi för mått på det?” (Förvaltningschefen, Ale kommun, 2010-04-21).

Ale kommun har traditionellt använt ett antal verksamhetsmått. Idag har de en ny controller och har enligt förvaltningschefen börjat fundera över varför vissa saker mäts. Exempelvis mäts antal platser i äldreboende och korttidsboende, men så länge de inte kopplas till något annat nyckeltal, kan de inte heller ge några indikationer. Förvaltningschefen säger att frågan om måttet är relevant måste ställas samt hur måttet då ska vara uppbyggt. I många fall hinner inte kommunen stanna upp för att tänka efter vad som faktiskt behövs.

Benchmarking, Ale kommun

Vård- och omsorgsförvaltningen i Ale kommun använder bland annat kommundatabasen för att jämföra sig med andra kommuner och de använder sig även av WebOr. Förvaltningschefen nämner att de bland annat lämnar in mycket statistik till socialstyrelsen, länsstyrelsen och en massa olika instanser i kommunen. De har även ett tryck på sig uppifrån, då politikerna säger att de vill se vissa saker för att kunna jämföra sig med andra kommuner.

Ale kommun ingår i olika nätverk för jämförelse, såsom kommunsamarbetet SIMBA (med Kungälvssjukhus). Förvaltningschefen menar att det kanske inte är så smart att en liten och en halvstor kommun gör det arbete en stor kommun klarar av, utan istället kan göra saker ihop. Dock nämns att

¹⁰ GR är förkortning för Göteborgsregionens kommunalförband och är en samarbetsorganisation för tretton kommuner i Västsverige. (Källa: www.grkom.se)

Ale kommun jämför sig internt över åren och att de måste svara upp till varför det ser ut som det gör idag, exempelvis antal LAS-ärenden och hur utvecklingen sett ut där, kopplat till hur mycket det kostat. Resultatet bli underlag inom politiken. Andra exempel är antal personer med försörjningsstöd och hur länge de har stöd, det vill säga vad det kostar över åren.

A.2.2 Borås Stads socialkontor

Enligt ekonomiansvarig har de inom socialförvaltningen i Borås formulerat verksamhetsövergripande eller kommunövergripande kvalitetsmål som exempelvis mål för funktionshinderverksamheten, IFO och mål för den egna organisationen. Just för socialförvaltningen sätts det både helhetsmål och specifika mål. Kommunfullmäktige beslutar om målen, som därefter kommer i konkreta formuleringar. Dock har socialkontoret, enligt ekonomiansvarig, möjlighet att påverka under själva beslutsprocessen, men då målen är satta är de inte längre påverkbara. Ett exempel på mål är visionen för individ- och familjeomsorgen, vilket kan ses i *Tabell A.1*. Ekonomiansvarig säger att tabellen nedan visar en sammanställning på vilka visioner Borås Stad har haft för IFO, vilka mål som uppnåtts och hur de kan arbeta för att förbättra målen. Verksamhetens uppdrag handlar om ekonomiskt bistånd och enligt *Borås Stads budget 2010* har "den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd" (Borås Stad budget 2010, s.19).

Vision	Uppnått 2008	Förbättringsmål 2009	Uppnått tertial 2 2009	Förbättringsmål 2010
Ingen ska vara långsiktigt beroende av försörjningsstöd.	Antalet hushåll som fått försörjningsstöd i tio månader eller mer var 634.	Antalet hushåll som fått försörjningsstöd i tio månader eller mer är högst 600.	Uppgift saknas, mätning görs i november 2009	Antalet hushåll som får försörjningsstöd i mer än tio månader eller mer ökar till högst 800.

Tabell A.1, Exempel på målområden kopplat till vision för Individ- och familjeomsorgen, Borås Stad (Borås Stad budget 2010, s.19)

Ekonomiansvarig anser att det är viktigt att arbeta ner målen inom organisationen, något som är en viktig fråga för chefslinjen. De stora målen bryts ner till mål som är anpassade till verksamhets- och enhetsnivåer och ambitionen är att det ska finnas en röd tråd nedåt i organisationen.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Borås Stad

I Borås Stad tar de fram ett större antal mått i budget- och bokslutssammanhang två gånger per år. Dock berättar ekonomiansvarig att de har ett färre antal mått som de arbetar med varje månad. Det talas om kvalitetsmål, vilka mestadels motsvaras av volymmått, exempelvis antal mottagna flyktingar. Nyckeltalen är uppdelade på olika verksamheter och verksamhetsgrenar, såsom exempelvis i IFO där ekonomiskt bistånd är en del och vård av vuxna en annan.

Borås Stads socialförvaltning har tolv verksamhetsmått som rapporteras in månadsvis, vilket motsvarar en så kallad förhandsrapportering via tjänstemannavägen, det vill säga att måtten ej är politiskt behandlade. Det görs en beställning från ekonomistyrningsenheten, vilken är en central enhet med kommunövergripande ansvar. Tanken är att det ska vara samma mått som rapporteras in varje månad, så att de blir jämförbara över tid. Ekonomiansvarig kan se fördelen med att ha ett litet antal mått som jobbas med tätt. Dock påpekas att måtten är större till antalet i budget- och bokslutssammanhang och att det är mer krävande att ta fram kvalitetsmål. Dessutom påpekar ekonomiansvarig att det är viktigt med avstämning ett par gånger, utöver budget och bokslut. "Svagheten med måtten är vikten av tydligheten, dock har det blivit bättre och bättre." För övrigt

krävs det detaljerade anvisningar för framtagningen av måtten och frågan om "vad är det vi vill ha ut?" måste ställas. Då verksamhetssystem och ekonomisystem är skilda i Borås är det lätt att missa statistik.

Budget- och bokslutsmål med specifika verksamhetsmått är något som är beställt centralt, från ekonomistyrningsenheten. Det går dock att komplettera med egna verksamhetsmått. Tanken är att varje enhetschef är ansvarig för sin egen verksamhet och även ska ha möjlighet att påverka uppåt om vilka mått som ska finnas med. Ett exempel på hur kvalitet mäts är den kvalitet och nöjdhet hos brukare, där mätningarna utförs en gång per år.

Ekonomiansvarig på socialkontoret säger att de borde bli bättre på att arbeta med effektivitet. Vidare menar ekonomiansvarig att de mäter för mycket finansiella nyckeltal i anslagsfinansierade verksamheter, och att det är lätt att bara se till underskottet i vissa verksamheter. Istället borde de bli bättre på att arbeta i förebyggande syfte och angripa problemen innan de uppkommer. Inom Borås arbetar de mer med att mäta klienttid, det vill säga tid hos brukaren. Alla ansvariga mäter dock på sitt sätt och de måste därför bli bättre att se detta från flera perspektiv. Ekonomiansvarig säger att en verksamhet som uppvisar underskott ändå kan vara effektiv om helheten syns, samt andra faktorer som kanske inte framkommer av nyckeltalen.

Benchmarking, Borås Stad

När det kommer till frågan om jämförelser uttrycker ekonomiansvarig att det är väldigt viktigt att ta hänsyn till olika strukturfaktorer vid jämförelser. Det kan exempelvis handla om hur kommunens organisationsstruktur och uppbyggnad, vilka har stor inverkan på kommunens sätt att styra. Ekonomiansvarig påpekar att det finns olika förutsättningar för olika kommuner och att även storleken på kommunen är av betydelse.

Ekonomiansvarig nämner att Kommundatabasen och WebOr används sparsamt, men att det önskas att databaserna skulle användas mer. "Det skulle vara mer användbart om jag visste om jag fick svar på det jag frågar" (Ekonomiansvarig, Borås Stad, 2010-04-28). Ekonomiansvarig försöker använda databaserna, men att det kan vara svårt att veta om de kommuner som jämförs med Borås har beräknat sina nyckeltal på exakt samma sätt. Ekonomiansvarig jämför bland annat Borås Stad med andra kommuner som enligt SKL:s klassificering ingår i "Större städer". De använder bland annat SKL:s "Vad kostar din kommun?" I frågan om jämförelser om ekonomiskt bistånd inom IFO så jämför sig Borås med Halmstad, Norrköping, Västerås, Linköping, Helsingborg och Örebro. Jämförelserna sker oftast inte centralt, utan det är verksamheterna inom kommunerna som jämför sig med varandra. Halmstad fungerar lite som förebild i exempelvis missbrukarbistånd och ekonomiansvarig tar upp den nystartade *Motivationsenheten för vuxenvård* som ett exempel på detta. Där har de tagit efter Halmstad som tidigare infört denna modell.

A.2.3 Falkenbergs kommuns socialförvaltning

En stor skillnad med socialförvaltningen i Falkenbergs kommun jämfört med andra kommuner är att den har lagt ut viss del av handikappomsorgen på entreprenad och economichefen berättar att en stor anledning till denna åtgärd var att minska kostnaderna. Dock har de kvar funktioner såsom personlig assistans, korttidsboende, samt ungdomsboende och en mindre daglig verksamhet. Economichefen menar att budgeten fortfarande är ett centralt instrument och att det finns ett mål i kommunfullmäktige att budgeten ska hållas. Dock har det blivit alltmer viktigt med innehållet och de då fokuserar på målstyrningen, där frågor ställs såsom *Vad får man för pengarna? Vad har*

levererats? Vidare berättar ekonomichefen att det är i socialnämnden som målarbetet tas upp, men att målen inte är så lätta att följa upp som de skulle vilja. Nämndens mål bryts ner i varje avdelning och vidare till medarbetarnivå för att på bästa möjliga sätt medvetengöra personalen om vilka mål de strävar efter att uppfylla.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Falkenbergs kommun

I Falkenbergs kommun använder man sig, liksom många andra kommuner, av SKL:s årliga sammanställning "Vad kostar din kommun?". Dessa, menar ekonomichefen, tar hänsyn till demografiska faktorer såsom ålderstruktur med mera och ett exempel på nyckeltal i sammanställning är olika kostnader per brukare. Vidare följs mått inom volymer och effektivitet upp månadsvis medan övriga nyckeltal följs upp årsvis.

Nyckeltalen delas in avdelningsvis utan någon ytterligare kategorisering och ekonomichefen berättar att Falkenbergs kommun deltar i olika nyckeltalsprojekt. Ett aktuellt projekt är inom utveckling hos hemtjänst där socialförvaltningen tar fram sätt att mäta tid hos brukaren. Socialförvaltningen i Falkenbergs kommun använder sig av egna mallar för nyckeltalen, där definitionen av nyckeltalen är A och O. Nyckeltalen rapporteras tillsammans med målen varje tertiäl i bokslut med så kallade indikatorer på vad de har gjort i varje verksamhet.

Med kvalitet menar ekonomichefen "är det som våra kunder (brukare) upplever". Det grundar sig på subjektiva enkätundersökningar. Däremot finns det andra mer objektiva ur exempelvis den medicinska aspekten med mått om antalet feldoseringar, som kan tala för kvalitet. Vidare ger ekonomichefen exempel på att socialförvaltningen i Falkenbergs kommun har en medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS) som har rätt att tolka vad som är rätt och riktigt i medicinska frågor. Ekonomichefen nämner att alla kommuner enligt lag är skyldiga att ha en MAS-funktion¹¹. MAS är en oberoende instans som fungerar som ett kontrollorgan för att se så att kompetens gällande hälso- och sjukvårdsfrågor finns. Detta anser ekonomichefen vara en typ av kvalitetssäkring, då MAS har rätt att kontakta Socialstyrelsen om något är felaktigt. Ekonomichefen ser fördelar med nyckeltalsanvändning för att kunna följa verksamheten från år till år. Däremot anser hon att jämförelsen med andra socialförvaltningar möts med komplikationer då beräkningarna kan ha gjorts på olika sätt.

För mått på effektivitet ger ekonomichefen exempel från hemtjänsten eftersom dessa är lätta att mäta, exempelvis måttet "tid hos brukaren". Dessutom ställer samhället större krav på kommunen, såsom exempelvis att som anhörig kunna se när hemtjänsten varit hemma hos sin mamma via internet. Dock tar denna transparens och effektivitetsgranskning ut sig på personal, enligt ekonomichefen, som menar att "de som arbetar med hemtjänst ofta är negativa till en början, men allteftersom implementering sker ser de alltmer nyttan av att använda systemen för dokumentation" (Ekonomichefen, mailkontakt, 2010-05-11). Samtidigt som det ger en övervakningskänsla ger det också en trygghet om att kunna bevisa att personalen varit hemma hos brukaren vid en angiven tid. Effektiviteten är viktig att visa upp då det går mot en mer konkurrenspräglad situation inom hemtjänsten eftersom valfriheten ökar, på samma gång är det en oskyddad värld där dess transparens och minsta lilla felsteg syns i media.

¹¹ Grundläggande bestämmelser för medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och dennes uppgifter finns i 24 § Hälso- och sjukvårdslagen.

Benchmarking, Falkenbergs kommun

Enligt ekonomichefen på socialförvaltningen är det mest intern benchmarking som används eftersom det är svårt med extern. Svårigheterna grundar sig bland annat på att det finns mänskliga faktorer som gör det svårt att få exakta jämförelser i nyckeltalen. Detta kan bero på att kommunerna inte använder sig utav samma kodplan. Försök har gjorts i Bohuslän, men det krävs ett långvarigt arbete för att det ska kunna kvalitetssäkras. Dessutom skapar organisationernas och verksamheternas skillnader svårigheter eftersom alla funktioner inte finns i alla kommuner, menar ekonomichefen. Faktorer som kommunstorlek, demografi och politisk storlek gör att kommuner väljer att satsa olika mycket på saker och ting. Exempelvis finns det i en mindre närliggande kommuner med exempelvis ett behov av 0,25 alkoholhandläggare.

A.2.3 Marks kommuns socialförvaltning

Socialchefen talar om att människor som har rätt till bistånd ska få den hjälp de behöver enligt svensk lagstiftning. Målet är därför att ge människorna bistånd enligt gällande lagar. I Marks kommun gör de på olika sätt mätningar för att se om de uppställda målen uppnås. Socialchefen beskriver beslutsprocessen då fullmäktige fattar beslut i anslutning till varje budget, där en mål- och resultatplan sammanställs. Då kommunfullmäktige antar planen tar de även beslut om olika uppdrag för de olika nämnderna, uppdrag vars resultat nämnderna sedan ska rapportera in till fullmäktige. Enligt socialchefen finns ett antal inriktningsbeslut om vad socialnämnden ska genomföra. Jobbet utförs sedan av respektive förvaltning och de rapporterar varje tertiäl till socialnämnden, som i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen och slutligen till kommunfullmäktige.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Marks kommun

Socialchefen berättar att det främst är de olika verksamhetscheferna som använder sig av olika nyckeltal. Däremot i ganska begränsad utsträckning för egen del. Dock är det viktigt att se till helheten, anser socialchefen, budgeten styr och de förmedlar ner målen till verksamhetscheferna, som i sin tur förmedla ner dem till enhetscheferna.

Det finns inom kommunen ett antal uppdrag av kvalitetskaraktär. Bland annat genomförs enkätundersökningar inom olika verksamhetsområden med ungefär tre års mellanrum. Ett av mätalen från SKL som finns med är: *Hur lång tid får brukaren vänta från det att han eller hon söker äldreboende till att de får plats?* När det kommer till effektivitet, menar socialchefen att det är svårt att mäta. Ofta mäts effektivitet på olika sätt inom olika kommuner och i många fall går det effektivitetsrelaterade måtten inte att jämföra. Några exempel på effektivitetsmått som används i Marks kommun är hur många vårdtagare som finns i kommunen, vad verksamheten kostar och hur mycket det kostar per vårdtagare.

Benchmarking, Marks kommun

Då det kommer till frågan om jämförelser berättar socialchefen att de inom Marks kommun internt jämför äldreomsorgen mellan olika boenden. Dessutom jämför de sig med andra kommuner och socialchefen påpekar betydelsen av att hitta kommuner som är jämförbara med den egna kommunen. Vidare menar socialchefen att det inte bara handlar om kommunens folkmängd, utan även befolkningsstrukturen. Exempelvis är äldreomsorgen mer omfattande i Marks kommun än i många andra kommuner eftersom en stor del av befolkningen är äldre.

Gällande Kommundatabasen har socialchefen gjort försök att titta där och provat jämföra Marks kommun med hur andra kommuner ligger till. Dock utför socialchefen sällan dessa jämförelser själv,

istället är det oftast utredare som gör detta. Det finns ett antal kommuner, speciellt i Sydsverige som har liknande struktur som Mark och socialchefen berättar att de bland annat använder SKL:s jämförelsekategorisering av kommuner, där bland annat Falkenberg ingår.

A.2.5 Partille kommuns social- och arbetsförvaltning

De mål som finns formulerade för Partille kommun finns enligt förvaltningschefen beskrivna i deras Värdegrund. Där finns även de officiella mål som är specifika för socialförvaltningen. De officiella målen bryts sedan ner i mindre delar på enhetsnivå för att de ska bli hanterbara. Avdelningscheferna sammanställer målen för sina avdelningar och målen redovisas i halv- och helårsbokslut.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Partille kommun

I Partille kommun har de försökt att inte ha för många verksamhetsmått, eftersom förvaltningschefen menar att "det krånglar till saker". Det är lättare att använda sig av ett fåtal mått och använda dessa på rätt sätt, än att ha ett flertal mått som riskerar att bli överflödiga. Några exempel på mått är försörjningsstöd, prioritera hemmaplanslösningar för barn och ungdomar, samt tillbringad tid med brukare. Nyckeltalen sammanställs i övrigt en gång per år inför bokslutsförhandlingen och följs även upp årligen. Förvaltningschefen berättar att det är viktigt att nyckeltalen ska vara mätbara över tid för att det ska gå att se förändringar. Därför är det viktigt att inte ändra nyckeltalen varje år. Om nyckeltalen ändras för ofta uppstår svårigheter, då de inte kan jämföra tillbaka i tiden.

Tanken är att hela organisationen i Partille kommun ska få ta del av nyckeltalen. Själva nyckeltalen tas fram i ledningsgrupper. Dock säger förvaltningschefen att de går igenom nyckeltalen med personalen då det i Partille kommuns socialförvaltning anses vara viktigt med återkoppling till nyckeltalen. Personalen får därför både ta del av de nyckeltal som satts upp som mål, men får även ta del av resultatet efter att nyckeltalen har sammanställts.

Kvaliteten i Partille kommun mäts bland annat i brukartid och de jämför sig med SKL hur det går, samt målsätter hur de strävar att nå. Förvaltningschefen berättade att de inom hemtjänsten mäter hur mycket tid personalen tillbringar hos brukaren, samt "övrig tid". För att mäta kvalitet används exempelvis brukarenkäter och personalenkäter, där exempelvis frågor kring bemötande, tid, trivsel, personalen med mera ställs. Efter sammanställningen av enkäterna får personalen ta del av resultatet. Förvaltningschefen förklarar problematiken med att mäta effektivitet, vilket betyder att det är svårt att mäta i ett långsiktigt perspektiv. Ett av de enklaste sätten att mäta effektivitet är i brukartidsmätningar, där måtten hur mycket faktisk tid personalen tillbringar med brukaren och hur mycket tid som går åt till annat kan ge en effektivitetsindikation.

Benchmarking, Partille kommun

Partille kommun jämför sig framför allt med kommuner inom GR-nätverket¹² där i första hand kostnadsjämförelser används, såsom SKL:s rapport "Vad kostar din kommun?". I rapporten går det att jämföra den egna kommunens resultat med andra kommuners, och Partille kommun jämför försörjningsstödstal i synnerhet. I första hand jämför social och arbetsförvaltningen i Partille sig med kommunerna Lerum och Härryda, då dessa kan anses vara av liknande karaktär som Partille. Dock använder förvaltningschefen inte databaserna i någon större utsträckning personligen, utan det

¹² GR är förkortning för Göteborgsregionens kommunalförband och är en samarbetsorganisation för tretton kommuner i Västsverige. (Källa: www.grkom.se)

arbetet utförs mestadels av en controller. I övrigt används SKL:s Öppna Jämförelser, där framför allt Partille jämförs med andra kommuner inom Göteborgsregionen.

A.2.6 Uddevalla kommuns socialtjänst

Socialchefen berättar att det är socialnämnden som antar målen, vilka är övergripande för hela verksamheten inom socialtjänsten i Uddevalla. Det är socialtjänstlagen som är övergripande men som bryts ner till mer konkreta mål.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Uddevalla kommun

Socialtjänsten i Uddevalla jobbar mycket med resursnyckeltal som delas in i de tre områdena äldreomsorg, särskild handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg. Socialchefen berättar att sammanställningen "Vad kostar din kommun?" från SKL används till stor del, samt att även andra nyckeltal för att beskriva kvalitet används, för att försöka komma bort från enbart den ekonomiska aspekten.

Nyckeltalen tas fram centralt och rapporteras upp till socialnämnden, kommunstyrelse och fullmäktige. Avdelningscheferna och ekonomerna har tillgång till alla nyckeltal, emedan alla chefer tar del av nyckeltal av enklare mått, exempelvis jämförelse med utbetalning av försörjningsstöd, hur många bor på äldreboende och står i kö. Dessutom har personalen har även möjlighet att se olika personalmått såsom hälsotal. För att mäta kvaliteten i verksamheten berättar socialchefen att de gjort en så kallad kravkatalog med olika kriterier som ska uppfyllas och används när det ska göras tillsyn. Exempel på effektivitetsmått som socialförvaltningen använder sig av är hur många handläggare som kan ta emot, hur många beslut tas per månad.

Den största nackdelen med nyckeltal menar socialchefen, är mängden nyckeltal. Ett färre antal skulle vara önskvärt eftersom det skulle vara enklare att mäta och förstå. En risk är dock att det kan bli för stort fokus på nyckeltalsanvändandet med för många enkäter som ska fyllas i, men samtidigt är det ett måste att jämföra sin verksamhet.

Benchmarking, Uddevalla kommun

Nyckeltalen används till största del för jämförelse med socialtjänsten inom den egna kommunen från år till år, för att se om någon verksamhet är billigare eller dyrare. Dessutom finns nyckeltalen med i varje årsrapport till politikerna för att kunna användas i varje planering för kommande år.

Uddevalla kommun använder sig både av RKA:s kommundatabas och av SKL:s WebOr och jämför sig framförallt med Västra Götalandsregionen. Dessutom jämför de sig även till stor del med grannkommunerna i Trollhättan och Vänersborg, vilka ingår i nätverket Väst kust. Utöver dessa har Uddevalla en del jämförelser i mer specifikt så kallade IFO-nätverk med t ex Borlänge och Nyköping.

Begreppet benchmarking, menar socialchefen, användes för ett par år sedan men problematiken är att få ut det i hela organisationen. En tendens är att ju längre ut i verksamheten de kommer, desto mindre intresserad är de att mäta och jämföra. En anledning, tror socialchefen, är att exempelvis vårdpersonalen är mer intresserad av själva vården.

A.2.7 Vänersborgs kommuns socialförvaltning

Socialtjänstens uppgifter i Vänersborgs kommun finns, enligt socialchefen, i lag där det finns rättigheter för varje medborgare för sociala tjänster. Vidare berörs socialtjänstens område av

kommunledningens vision och inriktningsmål relativt lite, utan istället finns det andra mål från socialnämnden som fyller ut.

Nyckeltal i kvalitet och effektivitet, Vänersborgs kommun

Målen från socialnämnden bryts ner i så kallade RA-planer (resultat- och aktivitets-planer) som ska värdesätta insatser såsom nöjda brukare per medborgare samt andra kvantitativa mått, exempelvis antal boenden och hemtjänsttimmar. Måtten rapporteras till socialnämnden, kommunledning samt kommunstyrelsen. I socialnämnden har de uppföljning cirka nio gånger per år kring hur verksamheten utvecklas och jämförelser sker med förra månaden alternativt samma månad föregående år.

Socialchefen menar på att många av måtten grundar sig på enstaka tillfällen under året som inte går att avrapportera under löpande budgetår. Exempel på detta är nöjdbrukar-index som endast mäts en gång per år. Dessa mått är inte passande för själva styrningen under löpande verksamhetsår utan istället mer ett facit på vad de åstadkommit. Vidare förklarar socialchefen att det finns en hel del volymmått som inte är kopplade till de mål som politikerna har bestämt. Största fördelen men verksamhetsmått menar socialchefen att de kan fånga upp verksamhetens svaga sidor, det vill säga indikatorer på om de gör rätt eller inte. Det viktiga är att komma ifrån att skylla ifrån sig, och istället koncentrera sig på att förbättra det som är mindre bra.

Benchmarking, Vänersborgs kommun

Det finns en hel del jämförelseprojekt som socialförvaltningen i Vänersborgs kommun är med i, däribland nätverket Väst kust. I detta projekt menar socialchefen att de gör med "djupodlade" jämförelser mellan de medverkande kommuner och försöker dessutom "gå bakom" siffrorna, såsom ovanstående exempel med flyktningmottagandet. Det är både till som indikatorer på vad de är bra på och vad som kan förbättras. Vidare jämför socialförvaltningen i Vänersborg sig med SKL, det vill säga alla kommuner enligt den klassificering som SKL gör. På detta sätt kan de jämföra sig inom sitt område. Vänersborgs kommun jämför sig mycket med grannkommunerna Uddevalla och Trollhättan och även andra likartade storleksmässigt i Västergötlandsregionen, såsom Alingsås, Lidköping och Falköping.

Det är en nackdel med nyckeltal och dess användning i jämförelser med tanke på dess ytlighet. Socialchefen tar upp ett konkret exempel med denna problematik då de förra året jämförde med Stenungsund angående hur många flyktingar och invandrare som kunde försörja sig själva efter en viss tid. I detta fall såg nyckeltalet oerhört dåligt ut för Vänersborg jämfört med Stenungsund. Men en bakomliggande orsak till detta kunde men största sannolikhet vara att Stenungsund tog emot välutbildade invandrare, medan Vänersborg tog emot invandrare med ringa eller ingen utbildning överhuvudtaget. Med detta menar socialchefen att det blir missvisande att endast se nyckeltalet utan beroende och förklarande bakgrund.

APPENDIX B

I appendix B sammanställs resultatet från intervjuerna med representanter från RKA och SKL.

B.1 Presentation av Sveriges Kommuner och Landsting och Rådet för främjande av kommunala analyser

Empirikapitlets andra del är baserad på intervjuer med två respondenter från SKL och RKA. Frågorna till dessa baserades på en annan intervjuguide än den som användes till intervjuerna till socialförvaltningarna. En sammanställning av intervjuguiden finns i *Bilaga 3B*. Respondenten från SKL utgjordes av en projektchef och RKA:s respondent hade befattningen kanslichef. En mer utförlig beskrivning av respektive respondent återfinns i *Bilaga 2*.

B.1.1 Sveriges Kommuner och Landsting

Projektchefen på SKL beskriver att det allmänt går att dela in nyckeltalen i två grupper, kostnadsmått och kvalitativa resultat. Projektchefen på SKL betonar att definitionen av kvalitet helt beror på från vems perspektiv det ska ses ifrån och talar om det professionella perspektivet och brukarperspektivet. Vid frågan om huruvida det finns bakgrundsfaktorer som inte syns i nyckeltalet säger SKL:s projektchef att Sverige antagligen är det land som i särklass har det högsta antalet nyckeltal kring kommunal verksamhet. "Vad som är intressant bestäms av hur man gör analysen" (SKL:s projektchef, 2010-05-21). En intressant sak som framkommit är att det inte spelar någon roll hur analysen är utförd. Det har ändå inte gått att finna några specifika faktorer som visar på sambandet mellan kvalitet och effektivitet, under förutsättning att inte ekonomiska "hårda resultat" avses. SKL:s projektchef menar att det istället är arbetsprocessen som skapar värde och resultat. Det finns flera bakgrundsfaktorer som kan påverka, men där finns ingen ingång till förbättringsperspektiv, utan endast ett ekonomiskt perspektiv.

SKL:s indelning av kommuner inte har någon betydelse, menar projektchefen. Det är intressant ur ett ekonomiskt perspektiv, men inte via resultatmått. Om en organisation vill förbättra sin verksamhet ligger inte fokus på de ekonomiska jämförelserna. SKL:s projektchef säger att det inte gått att förklara skillnader mellan att vissa kommuner har bättre kvalitet på sina verksamheter, med exempelvis kommunstorlek och geografiska faktorer. Projektchefen menar att utgångspunkten måste vara utgångspunkt att alla arbetar på olika sätt. Från ett brukarperspektiv då kvalitativa resultat mäts går det inte att hitta någon direkt relation mellan kostnader och effektivitet. Exempelvis behöver inte 10 % mer resurser medföra att resultatet förbättras med 10 %.

Projektchefen påpekar att det alltid finns problematik att hantera. Kvalitetsbegreppet definieras utifrån antingen ett professionellt eller från ett brukarperspektiv. Det resulterar i att kvalitet står för olika saker beroende från vems perspektiv det är. Projektchefen anser att inget av dessa är rätt eller fel, utan det måste bara finnas en medvetenhetsgrad om vad som görs och vilket perspektiv det ska återspegla. Gällande jämförelser säger SKL:s projektchef att jämförelser har olika kostnader beroende på vilken kommun som åsyftas. Kostnadsjämförelser handlar ofta om det egna resultatet jämfört med någon annan som har ett bra resultat. Ett exempel på ett effektivitetsmått är brukarperspektivet jämfört med satsade resurser.

NBI bygger på att kunden värderar saker genom antingen enkäter eller telefonintervjuer. Dock säger projektchefen att enkätundersökningen är den vanligaste typen av undersökning. NBI är framtaget på forskarbasis av bland annat SCB. NBI bygger i övrigt på att man använder sig av tre

standardiserade frågor, vilka ligger till grund för slutvärdering där verksamhetens kvalitet mäts utifrån brukarens perspektiv. Resultatet blir ett kvalitetsindex.

Spridningen av databaserna hanteras på olika sätt och SKL håller bland annat i konferenser där informationen om databaserna sprids. SKL:s projektchef menar att ekonomerna känner till databaserna väl. Verksamhetsfolket känner inte till dem lika väl, men där finns ett begynnande intresse. Dock är det först på senare år som det man börjat med att lägga in kvalitetsmått.

B.1.2 Rådet för främjande av kommunala analyser

RKA:s kanslichef anser att det är viktigt att ha nyckeltal som är väsentliga i relation till verksamhetens uppdrag. Målen är kanske inte alltid så tydliga, men när det gäller socialförvaltningen menar kanslichefen att socialtjänstlagen har tydliga uppgifter för socialnämnden att arbeta utifrån. Ett exempel är att äldre ska få bo och leva självständigt vilket då är kärnan i det uppdraget.

Vidare belyser RKA:s kanslichef vikten av standardiseringar för att jämförbarhet av nyckeltalen ska vara möjlig. Ett exempel som tas upp är projektet med Öppna Jämförelser som startade 2007 och sätter fokus på kvalitet och resultat inom vården. Då projektet fortfarande är i utvecklingsfasen, menar kanslichefen att det är många vägar måste prövas. Dock menar kanslichefen att det inte går att göra någon generell kategorisering av nyckeltal, utan att det beror på syftet med jämförbarheten.

Om nyckeltalen används rätt så finns det bara fördelar, anser RKA:s kanslichef, och då gäller det att styra uppdraget på ett relevant sätt och ge nyckeltalen rätt roll. Däremot kan det vara direkt skadligt om nyckeltalen används "destruktivt", det vill säga dömande angående huruvida verksamheter får godkänt eller ej och detta medför att de blir styrande. Utvecklingen av kommunernas användning av nyckeltal är att RKA ska fungera som en katalysator och vara "en liten spindel i ett stort nät" (RKA:s kanslichef, 2010-05-19). Detta gäller allt från att uppmärksamma brister till att göra egna mätningar, samt erbjuda kommunerna att publicera sina egna nyckeltal. Exempel på resursmått är att mäta det som åstadkommes, det vill säga verksamhetsresultatet. Kvalitetsmått kan både vara hur ofta en lägenhet städas samt hur bra den städas och RKA:s kanslichef understryker att kvalitet handlar om egenskapen hos tjänsten eller produkten. Däremot menar kanslichefen att effektivitet och produktivitet måste skiljas åt då produktivitet är att göra saker på rätt sätt. Ett exempel på detta är att städa 100 kvm/h. Däremot definieras effektivitet som att göra rätt saker, det vill säga det handlar om prioriteringar. Vidare menar kanslichefen att det är viktigt att vid framtagningen av kvalitetsmått är viktigt att tänka på att inte bara ha med subjektiva brukarundersökningar utan även använda sig av objektiva mått.

Nyckeltal och dess användning handlar om en flerdimensionell analys där det är viktigt hur man ställer frågan. I dagsläget är det stort fokus på resultat- och kvalitetsmått men i framtiden tror RKA:s kanslichef att det kommer handla mer om ledning och styrning. Dessa två är starkt drivande faktorer inom en organisation och har därmed stor betydelse.

BILAGA 1 DEFINITIONER AV BEGREPP

Bilaga 1 förklarar de definitioner som förekommer i studien.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL): En arbetsgivar- och intresseorganisation där 290 kommuner, 18 landsting och regionerna Skåne och Västra Götaland ingår. Organisationens uppgift är att driva medlemmarnas intressen och erbjuda stöd och service. SKL har även publicerat en rad rapporter, där man bland annat jämför kvalitet och effektivitet i olika verksamheter.

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA): Ideell förening bildad av staten och SKL. RKA ansvarar för kommundatabasen (*se nedan*) och publicerar rapporter, vilka ska vara till hjälp i kommuners och landstings arbete med nyckeltal.

Jämförelseprojektet: Ett samarbete mellan RKA och SKL där målet är att genom benchmarkingmetoder finna samband mellan kostnader och kvalitet inom olika verksamhetsområden, vilket ska leda till verksamhetsförbättringar. Projektet har 184 medlemskommuner, där varje kommun ingår i ett nätverk där mellan tre och tio kommuner ingår.

WebOr: SKL:s databas där kommunerna kan göra nyckeltalsjämförelser. Databasen sammanställs utifrån data, vilka inrapporteras till SKL från kommunerna.

Kommundatabasen: RKA:s databas, i vilken kvalitetssäkrade nyckeltal för kommuner och landsting återfinns.

BILAGA 2 RESPONDENTER

Bilaga 2 ger övergripande bakgrundsbild av de respondenter som deltagit i studien. Bakgrunden anger respektive respondents position och roll i organisationen, det vill säga deras ansvarsområden, men beskriver även respondenternas utbildning och några av deras tidigare arbeten.

Lisbeth Tilly, förvaltningschef, socialförvaltningen, Ale kommun

Lisbeth Tilly har sedan två år tillbaka haft positionen som förvaltningschef. Hon ingår även i ledningsgruppen tillsammans med de andra förvaltningscheferna inom kommunen, vilka tillsammans svarar mot kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Lisbeth Tilly är utbildad arbetsterapeut, men bytte spår och har arbetat med controllerrelaterade uppgifter, såsom ekonomifrågor, personalfrågor och redovisning, i ungefär 10 års tid. Hon har även innehaft befattningen enhetschef inom äldreomsorgen, där hon arbetade under många år.

Charlotta Rehbinder, förste ekonom, socialkontoret, Borås Stad

Charlotta Rehbinder arbetar som förste ekonom, vilket motsvarar en ekonomichefsposition, på socialkontoret i Borås Stad. Hon har innehaft posten i ungefär två år, varav ett halvt år var en upplärningsperiod under vilken förvaltningschefen hade det ekonomiska huvudansvaret. Charlotta Rehbinder har en kandidatexamen i företagsekonomi, med inriktning mot marknadsföring. Hon arbetade under 2002-2004 som ekonomiassistent och ekonomiadministratör, men har även haft andra befattningar inom Borås kommun såsom löneassistent och nämndsekreterare. År 2005 fick hon sitt första arbete som ekonom.

Malin Krantz, ekonomiansvarig, socialförvaltningen, Falkenbergs kommun

Malin Krantz är ekonomiansvarig för socialförvaltningen i Falkenbergs kommun. Hon har tidigare arbetat som förvaltningsekonom, verksamhetscontroller och samordnare på administrativ avdelning. Hon har tidigare bland annat haft ekonomiansvaret för hela socialförvaltningen i Tanums kommun, men har även varit egen företagare. I grunden är Malin Krantz utbildad ekonom med inriktning mot marknadsföring.

Henry Freij, tillförordnad socialchef, socialförvaltningen, Marks kommun

Henry Freij arbetar för närvarande som tillförordnad socialchef, med ansvar för hela socialtjänsten i Marks kommun. Han är utbildad socionom och har i huvudsak arbetat inom socialtjänsten. Han började sin karriär som socialassistent (vilket motsvarar dagens socialsekreterare), arbetade i 15 år som chef för individ- och familjeomsorgen och har därefter arbetat med beredning och stab centralt på socialförvaltningen. Hans nuvarande tjänst är utredningsledare, men är sedan den 15 januari 2010 tillförordnad socialchef, en befattning han kommer att inneha fram till juni samma år.

Anders Einarsson, förvaltningschef, social- och arbetsförvaltningen, Partille kommun

Anders Einarssons nuvarande position är som förvaltningschef i Partille kommun. Gällande utbildning har han läst på Socialhögskolan i Göteborg, samt läst några fristående kurser på Göteborgs universitet. Några av Anders Einarsson tidigare arbeten är som enhetschef inom socialförvaltningen, samt som skolområdeschef inom skolväsendet.

Bo Lundgren, socialchef, socialtjänsten, Uddevalla kommun

Bo Lundgrens arbetar som socialchef i Uddevalla kommun, där han är övergripande ansvarig för all socialtjänst i Uddevalla. Socialtjänsten har för närvarande ungefär 2 000 anställda. Bo Lundgren är utbildad socionom och han har arbetat i Uddevalla med många olika uppgifter, såsom

socialsekreterare till distriktschef. Han har även varit förvaltningschef i två distrikt i ungefär ett och ett halvt år. Han har haft posten som socialchef i Uddevalla i 1,5 år, men har även under 5 år varit socialchef i två andra kommuner.

Sture Johansson, socialchef, Vänersborgs kommun

Sture Johansson är verksam som socialchef för socialförvaltningen, Vänersborgs kommun. Han är utbildad socionom på förvaltningslinjen. Innan han började på socialförvaltningen år 1975 arbetade han som kyrkokamrer. Inom socialförvaltningen har han bland annat arbetat som biträdande socialchef, men de senaste 15 åren har han arbetat som socialchef i Lysekil och Vänersborgs kommun.

Lars Strid, projektchef, SKL

Lars Strid jobbar som projektchef på SKL där han har varit verksam i 15 år. Tidigare har Lars Strid jobbat inom individ- och familjeomsorg med inriktning på ungdomsfrågor och innan dess även som lärare och fritidsledare. Han är utbildad till socionom.

Anders Norrlid, kanslichef, RKA

Anders Norrlid är kanslichef på RKA och är operativt ansvarig för hela organisationens verksamhet. Han är utbildad till nationalekonom och har tidigare jobbat på Finansdepartementet och SCB.

BILAGA 3A INTERVJUGUIDE, KOMMUNER

Bilagan ger en översikt av de frågor som användes under de semistrukturerade intervjutillfällena. Upplägget på intervjuerna har inneburit att respondenterna förutom att haft möjlighet att fritt utveckla sina svar har intervjuerna även haft möjligheten att ställa följdfrågor.

A. Allmänt

1. Vad är din position och roll i organisationen?
 - a. Vad har du för utbildning?
 - b. Tidigare arbeten?
2. Beskriv kortfattat verksamheten och dess underliggande områden.
3. Vilka mål finns formulerade för socialförvaltningen?
 - a. Även mål för de olika delarna och områdena inom socialförvaltningen.

B. Nyckeltal

1. Hur jobbar du med nyckeltal/verksamhetsmått?
 - a. Vilka mått? Hur tas dem fram?
 - b. För vem?
 - c. Vad har ni för indelning av era nyckeltal?
 - d. Hur ofta sammanställs nyckeltalen?
 - e. Hur ofta följs dem upp?
 - f. Har ni någon standardmall för nyckeltalen?
 - g. Fördelar och nackdelar med nyckeltal?
2. Hur rapporteras målen till dig och hur & till vem rapporterar du målen vidare? (båda hållen)
3. Vilka i organisationen tar del av nyckeltalen? (Ex avdelningar, personal, ekonomi etc.)
4. Använder ni Kommundatabasen och/eller WebOr?
 - a. Hur?
 - b. När?
 - c. Till vad?
5. Använder ni exempelvis SKL:s Öppna Jämförelser, eller andra liknande databaser för jämförelser?

C. Kvalitet & effektivitet

1. Hur mäter du kvalitet?
 - a. Ex. Hur nöjda är era 1) brukare/kunder, 2) medborgare
2. Hur mäter du effektivitet?
 - a. Ex.

D. Benchmarking

1. Nyckeltalsanvändning kräver att man jämför med något. Vad jämför ni era nyckeltal med?
 - a. Hur?
 - b. Vilka? (Förebild)
 - c. I vad?

E. Övrigt

1. Har du något övrigt du vill tillägga?

BILAGA 3B INTERVJUGUIDE, SKL & RKA

Bilagan ger en översikt av de frågor som användes under de semistrukturerade intervjutillfällena. Upplägget på intervjuerna har inneburit att respondenterna förutom att haft möjlighet att fritt utveckla sina svar har intervjuarna även haft möjligheten att ställa följdfrågor.

A. Allmänt

1. Vad är din position och roll i organisationen?
 - a. Vad har du för utbildning?
 - b. Tidigare arbeten?

B. Nyckeltal

1. Hur ofta sker inrapporteringen av nyckeltal?
2. Vad är det ni vill ha in?
3. Hur kvalitetssäkras nyckeltalen?
4. Hur jobbar ni med standardisering av nyckeltal?
5. Vad mer än själva nyckeltalen är viktigt att tänka på?
6. fördelar och nackdelar?

C. Kvalitet & effektivitet

1. Hur definierar ni kvalitet och effektivitet?
2. Finns det några motsatsmått?
3. Hur använder ni nöjdbrukarindex (NBI)?
4. fördelar och nackdelar?

D. Benchmarking

1. Vad är viktigt att tänka på vid jämförelser av nyckeltal?
2. Hur arbetar ni med spridningen av nyckeltalsjämförelser?
3. Vem har ansvaret för benchmarking/standardisering?
4. Vad för kategorisering av kommuner gör ni vid benchmarking?

E. Övrigt

1. Har du något övrigt du vill tillägga?