

ÖPPNA JÄMFÖRELSE ANALYS

# Framgångsfaktorer inom äldreomsorgen

- EN ANALYS UTIFRÅN KOMMUNERNAS RESULTAT 2009



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



*ÖPPNA JÄMFÖRELSE ANALYS*

---

# Framgångsfaktorer inom äldreomsorgen

- EN ANALYS UTIFRÅN KOMMUNERNAS RESULTAT 2009

Upplysningar om innehållet:  
Tilsith Lacouture (projektledare), tel. 08-452 75 79  
Peter Nilsson, tel. 08-452 7875  
Katrín Östman, tel. 08-452 7831

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010  
ISBN: 978-91-7164-575-3

Foto: Alla foton Pia Nordlander förutom sidan 45 Thomas Carlgren  
och sidan 69 Thomas Henrikson  
Produktion: Kombinera AB  
Tryck: Edita, Västerås 2010

## Förord

Intresset för kvalitetsuppföljningar av äldreomsorgen ökar ständigt och Öppna jämförelser har påtagligt bidragit till det ökade intresset genom de tydliga kvalitetsskillnader som framträder mellan kommunerna. Med denna rapport tar vi nästa steg för att fördjupa kunskapen om varför kvaliteten skiljer sig åt mellan kommuner och vad den enskilda kommunen kan göra för att förbättra sin äldreomsorg.

Det finns många sätt att nå kunskap om vad kvalitetsskillnaderna beror på. Vi har i denna studie valt att fördjupa kunskapen på området genom en kvalitativ studie där beslutsfattare inom 30 utvalda kommuner har intervjuats. Med denna utgångspunkt försöker vi besvara frågan vad det är som särskiljer kommuner med bra kvalitetsresultat i Öppna Jämförelser. Det är ett mycket omfattande arbete som ger oss en unik överblick över faktorer som är av betydelse för att höja kvaliteten i äldreomsorgen.

Vi identifierar åtta framgångsfaktorer i kommunernas arbete som är speciellt utmärkande för en välfungerade och högkvalitativ äldreomsorg. Vi återger också konkreta tips och exempel på hur olika kommuner framgångsrikt har arbetat för att förbättra kvalitet med hjälp av resultat i Öppna Jämförelser.

Rapporten vänder sig i första hand till ansvariga chefer inom kommunens socialtjänst och äldreomsorg men förhoppningen är att många andra intressenter, såsom politiker, vård- och omsorgspersonal och inte minst brukare och anhöriga ska kunna dra lärdomar och finna inspiration i resultaten.

Vi vill tacka alla de tjänstemän i kommunerna som har deltagit i studien och som med kort varsel har ställt upp för intervjuerna med stort intresse. Den här rapporten är ett resultat av de värdefulla bidrag de har lämnat.

Arbetet har genomförts under projektledning av Tilsith Lacouture och med externt stöd av Health Navigator AB. Projektgruppen har från SKL bemanats med Peter Nilsson, Derk de Beer samt Stefan Ackerby och från Health Navigator med Christofer Montell, Jonas Lundberg och Joachim Werr. En särskild referensgrupp med representanter från förbundets socialchefs nätverk har bidragit med synpunkter. Samråd har även skett med professor Sven Siverbo vid Karlstads Universitet.

Min förhoppning är att studien kan vara en av utgångspunkterna för lokala diskussioner om vad kommunerna gör idag och kan göra framöver i sitt förbättringsarbete för att nå bättre kvalitet inom äldreomsorgen.

Stockholm i oktober 2010

A handwritten signature in black ink, reading 'Håkan Sörman'. The signature is written in a cursive style with a small 'c' above the 'H'.

Håkan Sörman  
*vd/Sveriges Kommuner och Landsting*

# Innehåll

- 7 Sammanfattning
- 13 Inledning
- 17 Metod
- 22 Ramverk för framgångsfaktorer inom äldreomsorgen
- 24 Framgångsfaktor 1: Att ge en individuellt anpassad omsorg
- 32 Framgångsfaktor 2: Att ha en välutvecklad personalstrategi
- 39 Framgångsfaktor 3: Att verksamhetsstyrningen är förankrad i organisationen
- 45 Framgångsfaktor 4: Att skapa en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän
- 51 Framgångsfaktor 5: Att arbeta systematiskt med kvalitetsutveckling
- 58 Framgångsfaktor 6: Att skapa en brukarorienterad organisationskultur
- 62 Framgångsfaktor 7: Att samarbeta strukturerat med landstinget
- 69 Framgångsfaktor 8: Att etablera ett aktivt samarbete i kommunala nätverk
- 75 Topp 5: Konkreta åtgärder och aktiviteter

Framgångsfaktor	Vad kommuner med höga resultat gör	Identifierade problem i kommuner med låga resultat
1. Individanpassad omsorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Omsorg värderas lika högt som vård</li> <li>➢ Har genomförandeplan som centralt verktyg i det dagliga arbetet</li> <li>➢ Ger skräddarsydd omsorg genom kontaktmannaskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ En "sjukhuskultur" existerar inom primärt särskilda boenden</li> <li>➢ Genomförandeplanen kan finnas "på papper" men inte användas i praktiken</li> </ul>
2. Välutvecklad personalstrategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Skapar utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal</li> <li>➢ Tydliggör utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal</li> <li>➢ Har en tydlig koppling mellan ökat ansvar och förbättrade villkor</li> <li>➢ Satsar på kompetensutveckling för all personal</li> <li>➢ Tar ansvar för att marknadsföra vård- och omsorgsycket</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Upplever svårigheter att attrahera ungdomar till äldreomsorgen</li> <li>➢ Marknadsför inte vård- och omsorgsutbildningen i tillräckligt hög utsträckning</li> <li>➢ Erbjuder och kommunicerar inte utvecklingsmöjligheter i tillräckligt hög utsträckning</li> </ul>
3. Förankrad verksamhetsstyrning	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Har en vision som når ut i verksamheten</li> <li>➢ Har etablerat tydliga och mätbara mål</li> <li>➢ Har en rättvis resursfördelningsmodell</li> <li>➢ Har etablerat styrverktyg för att systematisera verksamhetsstyrningen</li> <li>➢ Har incitament för att motivera måluppfyllelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Har ingen vision eller har en vision som inte används</li> <li>➢ Målstyrningen är bristfällig då prestationsmått inte är av tillräckligt hög kvalitet</li> <li>➢ Har dålig systematik i uppföljningen</li> </ul>
4. Tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Bygger förtroendefulla relationer genom att skapa forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och brukare</li> <li>➢ Politiker tar ansvar genom att ställa höga krav på beslutsunderlag</li> <li>➢ Tjänstemän tar ansvar genom att i god tid kommunicera med den politiska ledningen</li> <li>➢ Politiker har verktyg och styrsystem som möjliggör en tydlig mål- eller uppdragsstyrning</li> <li>➢ Utbildning kring roller och ansvarsområden skapar tydlighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Politiker involverar sig i frågor som faller inom ramen för tjänstemannaorganisationens ansvar</li> <li>➢ Tjänstemän stödjer inte politiker i tillräckligt hög utsträckning med relevant beslutsunderlag</li> <li>➢ Politiker saknar verktyg för att utöva en effektiv målstyrning</li> </ul>
5. Systematiskt kvalitetsarbete	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Har fokus på kvalitet som är sanktionerat från den politiska ledningen</li> <li>➢ Har kvalitetsledningssystem som sammanhållande länk i det systematiska kvalitetsarbetet</li> <li>➢ Översätter resultat i nationella uppföljningar till konkret handling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ekonomiska problem medför att kvalitetsfrågor nedprioriteras från politiskt håll</li> <li>➢ Har ej infört kvalitetsledningssystem</li> <li>➢ Använder ej nationella kvalitetsuppföljningar för att identifiera utvecklingsområden</li> </ul>
6. Brukarorienterad organisationskultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Förmår tydliggöra det offentliga åtagandet</li> <li>➢ Låter brukarens behov styra personalens insatser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Anställda är inte fullt ut införstådda med det övergripande uppdraget</li> <li>➢ Har en alltför personalcentrerad kultur</li> </ul>
7. Strukturerat samarbete med landstinget	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Har en tydlig ansvarsfördelning mellan landsting och kommun som fastställs i övergripande och lokala överenskommelser</li> <li>➢ Etablerar samverkansforum på både strategisk och operativ nivå</li> <li>➢ Driver gemensamma projekt som syftar till att överbrygga gapet mellan sjukvården och äldreomsorgen</li> <li>➢ Har väl fungerande rutiner för att tillgodose vård- och omsorgsbehov oavsett huvudmannaskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Saknar överenskommelser som reglerar ansvarsförhållandena på ett tydligt sätt</li> <li>➢ Saknar kontaktytor på operativ nivå hos landstinget</li> <li>➢ Saknar rutiner och riktlinjer som utifrån ett brukarperspektiv leder till rätt vårdnivå</li> </ul>
8. Aktivt samarbete i kommunala nätverk	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ingår i nätverk med kommuner som har liknande förutsättningar</li> <li>➢ Ingår i nätverk på flera organisatoriska nivåer</li> <li>➢ Använder nätverk för kunskapsöverföring och analytiskt stöd</li> <li>➢ Agerar gemensamt i vissa strategiska frågor såsom i kontakten med landstinget</li> <li>➢ Finns möjligheter att dela tjänster/verksamheter där kritisk massa saknas i den egna kommunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ingår ej i kommunala nätverk</li> <li>➢ De kommuner man samverkar med har andra förutsättningar än den egna kommunen</li> <li>➢ Saknar nätverk på alla organisatoriska nivåer</li> <li>➢ Har inte formaliserat nätverket tillräckligt för att beslut ska översättas i handling</li> </ul>



# Sammanfattning

Rapporten *Öppna jämförelser – vård och omsorg om äldre* (ÖJ) har sammanställts och publicerats av Sveriges Kommuner och Landsting i tre år. Syftet med öppna jämförelser är att stimulera kommuner till att utveckla och förbättra verksamhetens resultat och effektivitet. I jämförelserna framträder stora resultatskillnader mellan kommunerna. Analyser visar att det inte finns något samband mellan resultat i ÖJ och kommunens strukturella förutsättningar, såsom kommunstorlek eller geografiskt läge. Det framkom inte heller något samband mellan resultat i ÖJ och storleken på de resurser som kommunerna investerar i äldreomsorgen. Det finns därför ett stort intresse för en fördjupad analys av vad som leder till hög kvalitet inom kommunernas äldreomsorgsverksamhet.

Denna studie har som syfte att identifiera faktorer som utmärker de kommuner som lyckas bättre än andra i sin äldreomsorg (som den redovisas i ÖJ).

Rapporten baseras på djupintervjuer med företrädare för trettio kommuner varav femton har mycket höga resultat i ÖJ och femton har mycket låga resultat. Sammanlagt intervjuades 53 ledande befattningshavare inom kommunernas äldreomsorgsverksamhet. Genom en jämförande analys av kommuner med höga resultat och kommuner med låga resultat kartläggs skillnader i hur kommunerna arbetar inom olika områden och på så sätt identifieras framgångsfaktorer.

I studien framkommer att det är stora skillnader i hur kommunerna arbetar inom olika områden. Denna mångfald är en av styrkorna i det kommunala självstyret. Det är dock tydligt att kommunerna har mycket att lära av varandra, och i studien har följande åtta framgångsfaktorer inom äldreomsorgen identifierats:



FRAMGÅNGSFAKTOR 1:

### **Att ge en individuellt anpassad omsorg**

Medarbetarna ser individen istället för kollektivet, och ger den enskilde goda möjligheter att fortsätta leva sitt liv som hon vill. De kommuner som lyckas bäst:

- › Värderar omsorg lika högt som vård
- › Har genomförandeplan som centralt verktyg i det dagliga arbetet
- › Ger skraddarsydd omsorg genom kontaktmannaskap



FRAMGÅNGSFAKTOR 2:

### **Att ha en välutvecklad personalstrategi**

Kommunen har en väl genomtänkt strategi för hur man arbetar med att attrahera, utveckla, behålla och avveckla personal utifrån nuvarande och framtida behov. De kommuner som lyckas bäst:

- › Skapar utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal
- › Tydliggör utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal
- › Har en tydlig koppling mellan ökat ansvar och förbättrade villkor
- › Satsar på kompetensutveckling för all personal
- › Tar ansvar för att marknadsföra vård- och omsorgsycket
- › Tar ansvar för potentiell arbetskraft ska få upp ögonen för äldreomsorgen



FRAMGÅNGSFAKTOR 3:

### **Att verksamhetsstyrningen är förankrad i organisationen**

Alla de olika verktygen i den samlade verksamhetsstyrningen är väl implementerade och tydliga för chefer på olika nivåer inom organisationen. De kommuner som lyckas bäst:

- › Har en vision som når ut i verksamheten
- › Har etablerat tydliga och mätbara mål
- › Har en rättvis resursfördelningsmodell
- › Har etablerade styrverktyg för att systematisera verksamhetsstyrningen
- › Har incitament för att motivera måluppfyllelse



FRAMGÅNGSFAKTOR 4:

### **Att skapa en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän**

Politikerna bestämmer vad som ska göras genom att besluta om inriktningen och omfattningen på verksamheten, medan tjänstemannaorganisationen bestämmer hur organisationen ska arbeta för att uppnå den inriktningen. De kommuner som lyckas bäst:

- › Bygger förtroendefulla relationer genom att skapa forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och brukare
- › Har politiker som tar ansvar genom att ställa höga krav på beslutsunderlag
- › Har tjänstemän som tar ansvar genom att i god tid kommunicera med den politiska ledningen
- › Har verktyg och styrsystem som möjliggör en tydlig mål- eller uppdragsstyrning
- › Har utbildning kring roller och ansvarsområden som skapar tydlighet



FRAMGÅNGSFAKTOR 5:

### **Att arbeta systematiskt med kvalitetsutveckling**

I kommunen finns ett metodiskt tillvägagångssätt för att kontinuerligt identifiera, analysera och åtgärda områden där kvaliteten kan förbättras. De kommuner som lyckas bäst:

- › Har fokus på kvalitet som är sanktionerat från den politiska ledningen
- › Har kvalitetsledningssystem som sammanhållande länk i det systematiska kvalitetsarbetet
- › Har en systematisk synpunkts- och klagomålshantering där brukare och anhöriga uppmuntras att lämna klagomål
- › Översätter resultat i nationella uppföljningar till konkret handling



FRAMGÅNGSFAKTOR 6:

### **Att skapa en brukarorienterad organisationskultur**

Organisationen har en djup förståelse för varför man existerar, och visar i handling att man prioriterar brukaren högst av alla verksamhetens intressenter. De kommuner som lyckas bäst:

- › Förmår tydliggöra det offentliga åtagandet
- › Låter brukarens behov styra personalens insatser



FRAMGÅNGSFAKTOR 7:

### **Att samarbeta strukturerat med landstinget**

Kommunen och landstinget arbetar strukturerat för att finna samarbetsformer där patienters/brukares behov står i centrum. De kommuner som lyckas bäst:

- › Har en tydlig ansvarsfördelning mellan landsting och kommun som fastställs i övergripande och lokala överenskommelser
- › Etablerar samverkansforum på både strategisk och operativ nivå
- › Driver gemensamma projekt som syftar till att överbrygga gapet mellan sjukvården och äldreomsorgen
- › Har väl fungerande rutiner för att tillgodose vård- och omsorgsbehov oavsett huvudmannaskap



FRAMGÅNGSFAKTOR 8:

### **Att samarbeta aktivt i kommunala nätverk**

Kommunen finner samarbetsformer med andra kommuner för att tillsammans bli starkare och utnyttja begränsade resurser mer effektivt. De kommuner som lyckas bäst:

- › Ingår i nätverk med kommuner som har liknande förutsättningar
- › Ingår i nätverk på flera organisatoriska nivåer
- › Använder nätverk för kunskapsöverföring och analytiskt stöd
- › Agerar gemensamt i vissa strategiska frågor såsom i kontakten med landstinget
- › Finner möjligheter att dela tjänster/verksamheter där kritisk massa saknas i den egna kommunen

Sammanfattningsvis så finns en positiv rörelse mot att förbättra äldreomsorgen bland Sveriges kommuner. Detta innefattar exempelvis en trend inom alla kommuner mot en ökad brukarorientering. Det är SKL:s förhoppning att denna rapport ska stimulera till fortsatta diskussioner och inspirera kommuner till ett konkret förbättringsarbete med målet att påskynda utvecklingen mot en ännu bättre äldreomsorg.

# Inledning

## Bakgrund och syfte

Svensk äldreomsorg är mycket bra. Ett stort antal nationella satsningar på vården och omsorgen om de äldre väcker förhoppningar om att äldreomsorgens kvalitet under de kommande åren kommer att utvecklas i en positiv riktning. Införandet av öppna jämförelser av äldreomsorgens kvalitet och effektivitet har inneburit ett viktigt steg mot en förbättrad kunskapsstyrning.

Det finns samtidigt ett antal utmaningar där vi gemensamt måste ta ansvar för att åstadkomma förbättring. Sverige har en åldrande befolkning som sannolikt kommer att ställa högre krav på kvalitet, tillgänglighet och valfrihet. Färre yrkesarbetande ska i framtiden försörja fler pensionärer, vilket ökar kraven på effektivitet inom den offentliga sektorn. Stora variationer mellan kommunernas resultat i de öppna jämförelserna talar för att det finns en betydande förbättringspotential i flera kommuner.

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2007 årligen tagit fram rapporten Öppna jämförelser inom vård och omsorg om äldre (ÖJ). I ÖJ redovisas på kommunnivå indikatorer som speglar resultat och kvalitet. Det har skett en betydande utveckling av ÖJ över åren och 2009 kunde vi redovisa fler kvalitetsaspekter än tidigare. Samtidigt som ÖJ behöver fortsätta att förbättras bedömer vi att det nuvarande underlaget är av tillräcklig kvalitet för att det ska vara intressant att göra analyser av vad som kännetecknar kommuner med bra resultat i ÖJ. Det finns inom kommunerna en stor efterfrågan på en sådan fördjupad analys.

Syftet med denna studie är att identifiera de faktorer som utmärker kommuner som enligt resultaten i ÖJ lyckas bättre än andra i sin äldreomsorg. Ett delsyfte är att utifrån studiens resultat synliggöra förbättrings- och effektiviseringsutrymme inom äldreomsorgen.

## **Skillnader i resultat förklaras inte av strukturella faktorer, utbildningsnivå eller investerade resurser**

I arbetet har vi analyserat indikatorer i ÖJ och försökt finna förklaringar till varför vissa kommuner har bättre resultat än andra. Genom att sätta det sammanvägda resultatet i ÖJ mot ett antal faktorer som skulle kunna påverka kvaliteten i äldreomsorgen har vi undersökt om det föreligger ett samband mellan dem. Några faktorer som vi har testat är kommunens storlek, typ av kommun (glesbygd, förort, osv.), ålderstruktur samt utbildningsnivån på personal inom äldreomsorgen. I dessa analyser har vi inte funnit något samband mellan ovan nämnda variabler och det sammantagna resultatet i ÖJ.

En annan faktor som vi studerat är om kommunens kostnader för äldreomsorgen har ett samband med resultaten i ÖJ. Har en kommun som investerar större resurser också bättre resultat? Det är då viktigt att uppmärksamma att kommunernas strukturella förutsättningar ser helt olika ut. Med strukturella förutsättningar menas t.ex. demografiska faktorer (exempelvis andelen invånare över 65 år), socioekonomiska faktorer (exempelvis de äldres yrkesbakgrund) eller geografiska faktorer (exempelvis hur glest befolkad kommunen är). Av den anledningen har vi valt att jämföra kommunernas nettokostnad i förhållande till deras standardkostnad.<sup>1</sup>

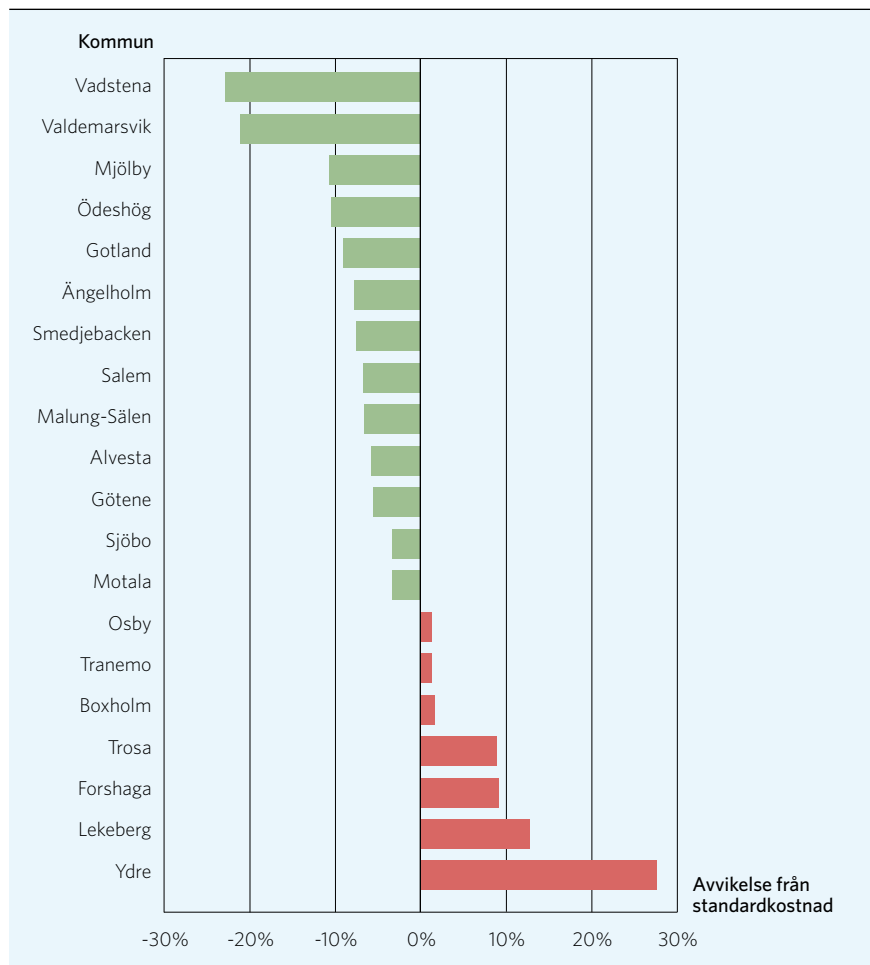
En positiv avvikelse från standardkostnaden innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är högre än vad strukturen motiverar (Tabell A, rödmarkerade celler), medan en negativ avvikelse innebär att kommunen har en kostnadsnivå som är lägre än vad strukturen motiverar (Tabell A, grönmarkerade celler). I en analys av samtliga kommuners sammanvägda resultat i ÖJ och deras avvikelse från standardkostnad fann vi inget samband, det vill säga kommuner som satsar mer än vad som kan förväntas har inte uppnått bättre resultat i ÖJ än de som satsar mindre resurser.

---

1. Standardkostnaden används i det kommunala utjämningsystemet och är den kostnad som en kommun, givet sin struktur, skulle ha om verksamheten bedrevs med en genomsnittlig ambitions- och effektivitetsnivå. Det finns här ett metodologiskt problem då det i vissa delar är två huvudmän som samverkar kring vården och omsorgen om äldre. Idag saknas data på kommunernas och landstingens samlade kostnader för de aktuella insatserna.



**DIAGRAM 1. Procentuell avvikelse från standardkostnad för de 20 kommuner med bäst resultat från Öppna Jämförelser 2009<sup>2</sup>**



Det går samtidigt inte att hävda att resursinsatsen inte har någon betydelse för kvaliteten i äldreomsorgen. Att det krävs en viss insats för att överhuvudtaget kunna bedriva verksamheten är en självklarhet. Vi kan dock hävda att en ytterligare ökning av resurserna på marginalen inte har någon direkt betydelse för de indikatorer som redovisas i Öppna jämförelser.

2. Kommunerna i tabellen skiljer sig något från dem som publicerades i Öppna jämförelser - vård och omsorg om äldre 2009 då underlaget och beräkningsmetoden är uppdaterade.

De statistiska analyser vi har gjort och erfarenheter från andra studier tyder på att skillnader i resultat inte beror på strukturella faktorer eller de resurser som kommunen satsar. Utifrån denna kunskap är det rimligt att anta att en avgörande faktor för kvaliteten inom äldreomsorgen snarare är hur olika kommuner väljer att utnyttja sina resurser än storleken på de resurser som investeras.

## **Är det möjligt att identifiera gemensamma framgångsfaktorer?**

Då det inte varit möjligt att med hjälp av statistiska metoder förklara varför vissa kommuner når höga resultat i ÖJ har en omfattande intervjustudie med ett representativt urval av kommuner med höga respektive låga resultat i ÖJ 2009 genomförts. I studien framkommer att det finns betydande skillnader mellan hur kommunerna arbetar inom olika områden.

Vi presenterar i denna rapport åtta framgångsfaktorer och ett stort antal aktiviteter och åtgärder som karaktäriserar varje framgångsfaktor. Analysen av framgångsfaktorer inom äldreomsorgen pekar mot att det inte finns ett framgångsrecept för alla kommuner, men att det finns ett antal faktorer som starkt bidrar till äldreomsorgens kvalitet. En annan generell slutsats som kan lyftas fram är att förändringar som inriktas på att förbättra verksamheten måste vara integrerade i hela systemet, följas upp och kännas igen av de som arbetar närmast brukaren. Det räcker inte att starta enskilda kvalitetsprojekt om det inte finns en systematik för hur kvalitets- och utvecklingsarbete ska bedrivas. En tredje slutsats är att ÖJ har fått ett visst genomslag i kommunernas arbete med ledning och styrning, men det finns fortfarande mycket kvar att göra oberoende av om kommunerna har lågt eller högt resultat i ÖJ. För att ledningen ska kunna ta strategiska beslut utifrån resultat finns ett behov av analytiskt stöd inom organisationen. I särskilt mindre kommuner med begränsade resurser kan det vara svårt att bemanna en sådan analysfunktion.

Slutligen vill vi lyfta fram att den starkaste trenden inom kommunerna just nu tycks handla om ett ökat brukarfokus. Vi presenterar i denna rapport en mängd exempel på hur ett ökat brukarfokus uppnås, då det är tydligt att kommunerna kommit olika långt, men det råder inget tvivel om att det är våra äldre som står i fokus i kommunernas utvecklingsarbete.

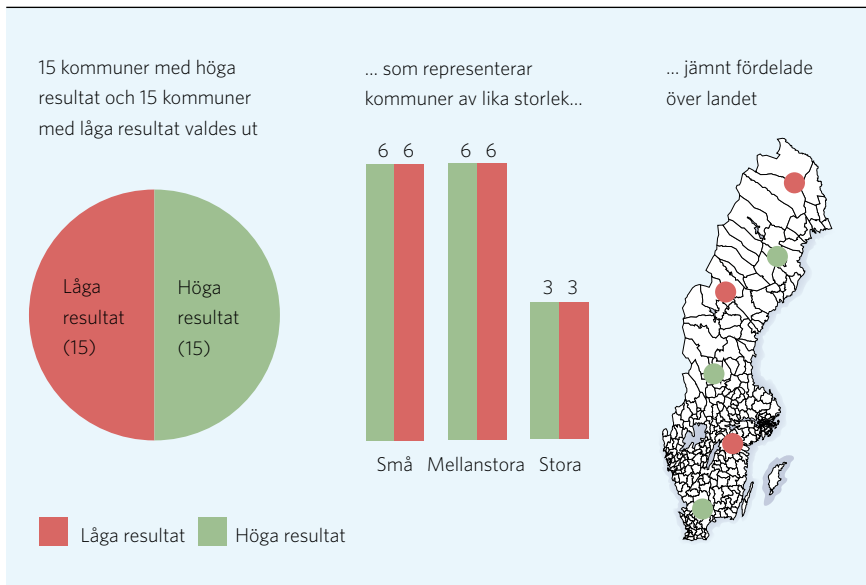
## Metod

I detta avsnitt beskrivs urvalskriterier för deltagande kommuner, datainsamlingsmetod, tillvägagångssätt för att identifiera framgångsfaktorer samt studiens avgränsningar.

### Urval av kommuner

Urvalet av kommuner gjordes baserat på resultat i ÖJ med hänsyn taget till kommunstorlek och spridning över landet (se figur 1).

FIGUR 1. Metodik för urval av kommuner



Först skapades ett sammanvägt index av indikatorerna i ÖJ<sup>3</sup>. Efter standardisering grupperades indikatorerna till olika områden. Dessa grupper viktades sedan vilket betyder att vissa områden tilldelades större betydelse än andra. För att en indikator skulle ingå krävdes att samtliga kommuner hade ett registrerat värde, därför ingår t.ex. inte indikatorerna ”väntetid till särskilt boende” och ”personalkontinuitet” i det sammanvägda indexet.

För att kunna identifiera framgångsfaktorer för kommuner av olika storlek kategoriserades alla kommuner i tre grupper<sup>4</sup>: ”små”, ”mellanstora” och ”stora”. I grupperna små och mellanstora kommuner valdes de sex kommunerna med högst respektive lägst resultat ut, sammanlagt 24 kommuner. I gruppen av stora kommuner valdes de tre kommunerna med högst respektive lägst resultat ut, sammanlagt sex kommuner. I det tredje steget gjordes en mindre justering av urvalet i syfte att åstadkomma en bättre geografisk spridning och matchning av kommuntyper. Detta innebär att urvalet inte strikt följer rangordningen i det sammanvägda indexet. Urvalet representerar dock kommuner med sammanvägt mycket höga och mycket låga resultat i ÖJ. En sammanställning av rankingen av kommunerna som deltar i studien baserat på resultat i ÖJ presenteras i tabellen nedan.

TABELL 1. Sammanställning av kommunernas plats i ranking (1= högst, 290=lägst)

Kommungrupp	Slutligt urval av kommuner med höga resultat	Slutligt urval av kommuner med låga resultat
Små kommuner	1, 2, 4, 5, 6, 23	267, 274, 277, 279, 283, 286
Mellanstora kommuner	7, 10, 11, 13, 14, 17	273, 276, 281, 284, 285, 288
Stora kommuner	3, 22, 66	271, 272, 278

Kommunernas plats i ranking baserat på index av resultat i Öppna jämförelser (1= högst, 290=lägst)

Det finns flera anledningar till att både kommuner med höga och låga resultat i ÖJ ingår i en studie om framgångsfaktorer inom äldreomsorgen. För det första ger jämförelsen mellan de båda grupperna möjlighet att kontrollera att de faktorer som kommuner med höga resultat lyfter fram som viktiga verkligen tillämpas i högre utsträckning bland dem. För det andra finns det ett värde i att utreda om det finns områden som fungerar mindre bra i kommuner med låga resultat än i kommuner med höga resultat, områden som de sistnämnda

3. Indikatorerna som presenterades i Öppna jämförelser 2009 vård och omsorg om äldre kompletterades med samtliga indikatorer från den nationella brukarundersökningen 2009.

4. ”Små”: <12 500 invånare, glesbygdskommuner; ”Mellanstora”: 12 500 - 50 000 invånare (förutom glesbygdskommuner); ”Stora”: >50 000 invånare.

inte själva reflekterat över som betydelsefulla för att åstadkomma en god kvalitet och därför inte skulle komma fram i en studie av enbart kommuner med höga resultat.

## Urval av intervjurespondenter

Givet studiens breda ansats, med målsättningen att hitta framgångsfaktorer inom flera olika områden på olika organisatoriska nivåer, föll valet på att i första hand intervjua förvaltningschef och i andra hand ytterligare någon/några ledande tjänstemän i kommunerna då dessa kunde förmodas ha insyn i flera olika delar i verksamheten. Det hade givetvis varit önskvärt att intervjua även ledande politiker, vård- och omsorgspersonal och brukare, men det rymdes inte inom ramen för denna studie. Det blir istället en naturlig inriktning för framtida projekt.

Titeln *förvaltningschef* används genomgående i rapporten som benämning på den högsta ansvariga tjänstemannen i den förvaltning som ansvarar för äldreomsorgen i kommunen. I samtliga kommuner förutom två intervjuades förvaltningschefen. I två av kommunerna intervjuades istället andra ledande befattningshavare inom förvaltningen. Utöver dessa personer intervjuades i de flesta kommunerna ytterligare någon/några nyckelpersoner inom förvaltningen, exempelvis verksamhetschef, kvalitetschef eller enhetschef. Totalt intervjuades 53 personer.

## Genomförande av intervjuer och intervjufrågor

Under maj–juni 2010 besöktes 25 av kommunerna och personliga djupintervjuer genomfördes. I de återstående 5 kommunerna genomfördes intervjuer per telefon. En genomsnittlig intervju varade cirka 1½ timme per respondent. Intervjufrågorna var explorativa till sin karaktär och baserades på ett frågeformulär koncentrerat kring fem övergripande teman. Nedanstående teman valdes ut i samråd med en expertgrupp bestående av förvaltningschefer från sex kommuner som inte deltog i studien och Sven Siverbo, professor vid Karlstads Universitet.

- › Politikens påverkan på äldreomsorgen
- › Äldreomsorgens organisation
- › Ledarskap, kultur och personal
- › Verksamhetsstyrning och uppföljning
- › Äldreomsorg i praktiken

I utarbetningen av frågeformuläret inhämtades kontinuerligt synpunkter från expertgruppen. Intervjuerna spelades in och de huvudsakliga lärdomarna för varje kommun och tema dokumenterades samma dag.

I princip alla deltagande kommuner, både med höga och låga resultat, var mycket positiva till denna studies genomförande, vilket gav goda förutsättningar för att diskutera hur man arbetade inom olika områden.

## **Analys av materialet och urval av framgångsfaktorer**

Intervjumaterialet analyserades genom att jämföra skillnader mellan hur kommuner med höga respektive låga resultat i Öppna jämförelser konkret arbetar. Särskild uppmärksamhet gavs åt områden där respondenterna själva upplevde att verksamheten fungerade särskilt bra eller mindre bra. De områden och aktiviteter där störst skillnad förelåg mellan kommuner med höga respektive låga resultat valdes ut. Dessa områden och aktiviteter sammanställdes och sorterades in i åtta övergripande områden; framgångsfaktorerna.

När kommuner med låga resultat har presenterat särskilt intressanta arbetsmetoder inom något område redovisas i vissa fall även dessa. På motsvarande vis illustreras på några ställen utvecklingsområden eller brister i kommuner med höga resultat. I de kommunporträtt som presenteras är huvuddelen hämtade från kommuner med höga resultat, men några illustrerar också hur kommuner med låga resultat påbörjat framgångsrikt arbete inom något område. Resultaten visar tydligt att ingen kommun är ”bäst” inom alla områden, och ingen kommun är ”sämst” inom alla områden.

## **Avgränsningar**

Det är viktigt att poängtera att denna rapport är explorativ till sin karaktär och innehåller en sammanställning och analys av skillnader mellan hur 30 olika kommuner valt att arbeta inom olika områden. Det kan också finnas ytterligare framgångsfaktorer som inte har identifierats i denna studie. I studien har vi exempelvis inte funnit belägg för att arbetet med viktiga frågor såsom exempelvis brukarinflytande, biståndsbedömning och anhörigstöd skiljer sig åt mellan kommuner med höga och låga resultat i ÖJ. Baserat på detta kan däremot inte dessa frågor avfärdas som ”icke-framgångsfaktorer”, utan bör utredas vidare i framtida studier. Studiens breda ansats medför också att framgångsfaktorerna inte kunde analyseras i full detalj. Tolkningen av vilka av framgångsfaktorerna som är särskilt viktiga i varje enskild kommun är en fråga för kommunen i fråga, där rapporten kan fungera som en idébank av erfarenheter från andra kommuner.

Som tidigare nämnts är det också en viktig avgränsning att det i huvudsak är förvaltningschefer som intervjuats i denna studie. En ansats baserat på intervjuer med den politiska ledningen, vård- och omsorgspersonal, brukare och anhöriga skulle kunna bidra med kompletterande insikter av vad som skapar en framgångsrik äldreomsorg.

Avslutningsvis är det också viktigt att återvända till att kommunerna valts ut utifrån resultat i ÖJ. Validiteten och precisionen i de indikatorer som ingår i ÖJ är därför viktiga även för resultaten i denna typ av studie. ÖJ gör inte anspråk på att vara ett absolut facit för vilka kommuner som bedriver framgångsrik äldreomsorg. ÖJ bedöms dock ge en god bild av äldreomsorgen i Sveriges kommuner. Det är samtidigt viktigt att arbetet med att vidareutveckla och kvalitetssäkra ÖJ fortsätter.

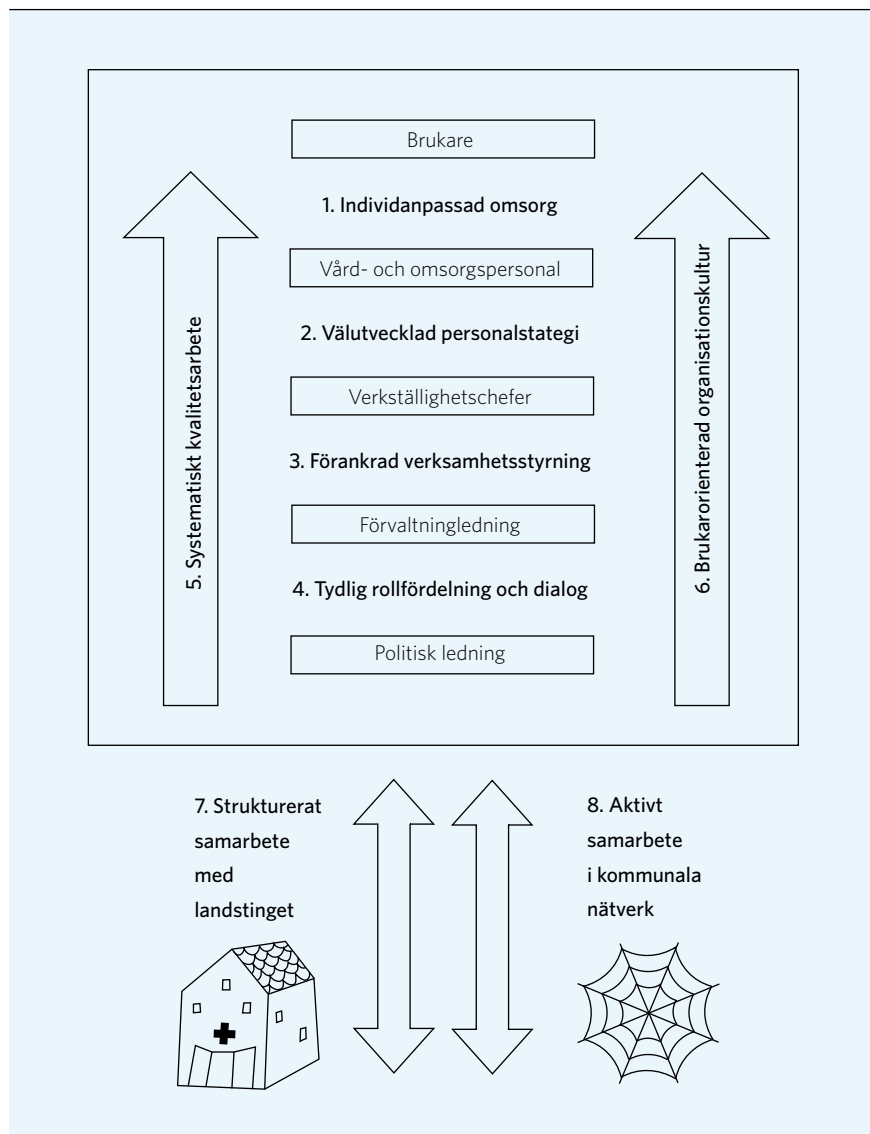
## Ramverk för framgångsfaktorer inom äldreomsorgen

I kommande kapitel redogörs för de åtta framgångsfaktorer som identifierats i studien. För att beskriva framgångsfaktorerna i ett sammanhang presenteras nedan ett ramverk som åskådliggör hur de identifierade framgångsfaktorerna relaterar till olika aktörer inom och utom kommunen (se bild 2). Ramverket ger en schematisk bild av ett antal aktörer som finns inom alla kommuners äldreomsorgsverksamhet. De kan sägas representera en minsta gemensamma nämnare mellan alla kommuner. Vissa verksamhetsdelar, såsom myndighetsutövning, har utelämnats då ingen identifierad framgångsfaktor relaterar direkt till dem.

I rapporten tas inte ett gott ledarskap upp som en enskild framgångsfaktor. Detta trots att ledarskapet frekvent återkommit som ett viktigt område i intervjuerna. Det har dock inte varit möjligt inom ramen för denna studie att visa hur det generella ledarskapet skiljer sig åt mellan kommuner med höga och låga resultat i ÖJ. Framför allt beror detta på att intervjuerna gjorts med ledare i kommunerna och inte övriga medarbetare. Vad som däremot kan sägas är att flera av de identifierade framgångsfaktorerna är uttryck för ett framgångsrikt ledarskap.



FIGUR 2. Ramverk för framgångsfaktorer



FRAMGÅNGSFAKTOR 1:

## Att ge en individuellt anpassad omsorg

Med individanpassad omsorg avses att förvaltningen sätter den enskilda brukarens unika behov i centrum, och arbetar för att i möjligaste mån tillfredsställa dem.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Värderar omsorg lika högt som vård
- › Använder genomförandeplaner som ett centralt stöd i den dagliga omsorgen
- › Ger kontaktmannaskapet hög prioritet och använder det på ett strukturerat sätt



Att den omsorg som ges ska vara individuellt anpassad är i linje med Socialtjänstlagen, som anger att verksamheten ska grunda sig på självbestämmande och integritet. På nationell nivå har också frågan om en individuellt anpassad omsorg uppmärksamats i Vårdighetsutredningens betänkande ”Värdigt liv i äldreomsorgen” (SOU 2008:51). En majoritet av kommunerna med låga resultat uppvisade betydande utvecklingsbehov på detta område. I kommuner med höga resultat var det bara ett fåtal som gjorde det, och skillnaderna mellan hur kommuner arbetar tyder på att en individanpassad omsorg är en framgångsfaktor.

Myndighetsutövningen har en central roll i den här frågan, då biståndsbeslut ligger till grund för den omsorg som ska utföras. Det förs en återkommande debatt om vilken detaljeringnivå biståndsbesluten ska ha, och i vilken utsträckning brukaren själv ska ha möjlighet att styra insatserna. Vissa kommuner har exempelvis infört rambeslut för insatser inom hemtjänsten, där brukaren ges ökade möjligheter att inom en given ram själv välja vilken hjälp och stöd hon eller han vill ha. I föreliggande studie sker ingen fördjupning i hur olika kommuners tillämpande av myndighetsutövningen påverkar kvaliteten inom äldreomsorgen. Frågan är dock viktig och bör utredas vidare.

Nedan följer exempel på de aktiviteter som tycks vara av störst vikt för att uppnå en individanpassad omsorg.

## Omsorg värderas lika högt som vård

Intervjuresultaten tyder på att det över tid skett en utveckling mot ett förhållningssätt där omsorgen och de sociala aspekterna värderas lika högt som vården av de äldre. I kommuner med höga resultat i Öppna jämförelser 2009 tycks den här utvecklingen ha kommit längre. För att översätta ett sådant förhållningssätt till praktik har kommuner valt olika vägar. Flera kommuner lyfter fram att man inrättat en särskild befattning, Socialt ansvarig samordnare (SAS), som ansvarar för bevakningen av det sociala innehållet och därtill hörande områden. På så sätt skapas en motvikt till den obligatoriska befattningen Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), som ansvarar för den medicinska behandlingen inom kommunen.

*”Den Socialt ansvariga samordnaren är en nyckelperson som i alla lägen står på den enskildes sida. Den personen ser exempelvis till att individerna på alla boenden får tillräckligt inflytande i upprättandet av genomförandeplanen.”*  
(Förvaltningschef C)

Ett annat förslag som nämnts i intervjuerna för att driva utvecklingen framåt handlar om att bredda rekryteringsbasen genom att anställa personer med annan bakgrund än den medicinska.

KOMMUNPORTRÄTT 1: OSBY

## I Osby arbetar man med individanpassad omsorg ”på riktigt”

I Osby arbetar man fokuserat för att åstadkomma en individanpassad vård- och omsorg. Under ett projekt som handlade om sociala aktiviteter kom man till en viktig insikt: ”Vi funderade mycket på om vi skulle arrangera stora evenemang, exempelvis att hela boendet ska ut på en utflykt. Då beslutade vi oss för att verkligen lyssna på vad varje brukare ville. I vårt fall var det kanske tre av de boende som ville åka på en stor utflykt. Då kanske vi kan ordna en utflykt bara för dem. Det handlar om att man inte ska arbeta mot brukare, utan mot individer.”

Ett annat bra exempel på hur man söker okonventionella individanpassade lösningar är då förvaltningen för en tid sedan kom i kontakt med en äldre person med mycket komplexa behov. ”En kvinna hade drabbats av stroke men uppvisade också inslag av demens. Personen var stundtals aggressiv till följd av sin sjukdom.

I början talades om att flytta personen till ett särskilt boende, men vi enades om att det skulle vara att flytta problematiken till ett annat ställe. Istället samlades ett team med flera professioner runt personen, och demenssjuksköterskan kom med idén att det problematiska beteendet kunde ha med en hög personalomsättning att göra. Vi anställde då två vana vikarier som skulle vara hos den här kvinnan hela tiden. Vid den senaste utvärderingen visade det sig att det fungerar perfekt. Inslagen av hot och våld har upphört helt, och nu kan vi dra ned på bemanningen till en personal. Vi har lärt oss att det handlar om att vara öppen för att hitta den bästa lösningen för varje person.”

*”Vi ska inte bara anställa undersköterskor utan även exempelvis kulturarbetare eller socialpedagoger. En kulturarbetare kan exempelvis arbeta med den dagliga sysselsättningen eller ägna sig åt utbildning. Överhuvudtaget, andra yrkesgrupper vill jag få in!” (Förvaltningschef D)*

I flera kommuner med låga resultat menar man att en ”långvårdskultur” lever kvar från tiden innan Ädelreformen år 1992, då kommunerna bl.a. övertog ansvaret för det som idag benämns särskilda boendeformer. Verksamheten präglas då av att brukaren förväntas anpassa sig till verksamhetens rutiner och vanor istället för tvärtom.

*”Sjukhuskulturen sitter starkt i väggarna. Många anställda har grunden i landstingsvärlden och man har svårt på de särskilda boendena att frigöra sig från sjukhuskulturen. Det är lättare inom hemtjänsten att se personen, eftersom man är i deras hem.” (Förvaltningschef A)*

En respondent menade att det var mycket svårt att förändra en sådan kultur, trots idoga försök.

*”Man ser lite väl mycket på de kroppsliga behoven (hel, ren, varm) medan de själsliga behoven åsidosätts. När vi får in yngre människor i vår verksamhet trillar de lätt dit. De blir fostrade av sina äldre kollegor. Vi försöker komma bort från objektifieringen. Man ser lite grann de äldre som en homogen grupp och det är de ju verkligen inte.” (Förvaltningschef B)*

En intressant lösning för att åstadkomma en mer individanpassad omsorg handlar om att anpassa nyckeltalen så att de bättre speglar individuella behov och önskemål, istället för att förutsätta att alla behöver samma insatser.

*”Istället för att ha nyckeltal som säger exempelvis ”hur många av de boende har varit ute idag” bör de definieras som ”hur många av de boende som vill vara ute idag har varit ute idag”. En uppskattad aktivitet för vissa kanske istället är att personalen fikar ”aktivt” med brukarna och talar med dem”. (Förvaltningschef E)*

## **Genomförandeplan som centralt verktyg i det dagliga arbetet**

Social dokumentation lyfts upp av flera respondenter som ett viktigt arbetsredskap för att lära känna individen och bättre förstå hans eller hennes bakgrund.

*”Vi har jobbat mycket med utbildning där all personal inom särskilt boende har fått utbildning i social dokumentation och varför social dokumentation är så viktigt. Där betonar man ankomstsamtal, levnadsberättelse och vikten av att ta reda på vem som blir hyresgäst hos mig om man uttrycker det så. Hur har den personens liv sett ut tidigare och hur ser det ut idag? Man lägger mycket kraft på att faktiskt lära känna den individ som flyttar in.” (Verksamhetschef B)*

Den sociala dokumentationen inbegriper också de genomförandeplaner som används för att översätta ett biståndsbeslut till en konkret beskrivning av hur beslutet är tänkt att verkställas och uppföljningen av resultatet. Intervjuresultaten tyder på att kommuner med höga resultat i Öppna jämförelser i högre utsträckning har lyckats etablera genomförandeplanen som det centrala stöd det är avsett att vara. Många kommuner beskriver hur ett fokuserat arbete med genomförandeplanen kan ge en bättre, mer individuellt anpassad

## KOMMUNPORTRÄTT 2: MALUNG-SÄLEN

### I Malung-Sälen hålls diskussionen vid liv

I Malung-Sälen finns några av landets mest nöjda brukare inom äldreomsorgen. Där bedrivs ett mycket noggrant arbete med att kontinuerligt diskutera varje brukares enskilda behov, för att inte genomförandeplaner och andra rutiner ska bli inaktuella och omvårdnaden en statisk aktivitet. Det gör man genom en återkommande rutin där OAS (Omvårdnadsansvariga sköterska) besöker särskilda boenden varje vecka under ett frukostmöte. Varje vecka väljs fem brukare ut, och deras livssituation går igenom grundligt med personalen. ”Det kan handla om hur brukaren reagerar på läkemedel, om han vill sköta sin ekonomi själv, om någon kan gå med honom ned på byn. Vi går igenom precis allt med just den brukaren.

Nästa vecka blir det fem nya, och det är så bra för då håller vi igång det hela tiden. Det är en trygghet för både brukaren och personal. Det förs också anteckningar så att de som inte arbetar just den dagen kan ta del av vad som blev sagt.”

omsorg genom att säkerställa att alla i personalen arbetar mot den individuella brukarens mål och önskemål.

*”Vi ser genomförandeplanen som ett kontrakt, och därmed kan vi inte arbeta på något annat sätt än det brukaren och vi kommit överens om. Genomförandeplanerna ska upp på gruppnivå, det är ett underlag för att alla ska jobba lika. Det är det som är själva knuten för att det ska bli framgångsrikt, alla måste veta hur kunden eller brukaren vill ha det” (Verksamhetschef A)*

I flera kommuner med låga resultat betonas istället att man har en del kvar att arbeta med kopplat till genomförandeplanen. I de flesta fall upprättas genomförandeplaner, men tillämpningen av dem har ändå inte fullt ut bidragit till en individanpassad äldreomsorg.

*”Vi upptäckte i en uppföljning att vi har tappat vissa delar. Delaktighet var en sådan viktig bit. Vem skulle vara delaktig i upprättandet? Det tog också lång tid innan genomförandeplanen upprättades.” (Verksamhetschef C)*

En annan viktig bit i arbetet med genomförandeplanen handlar därför om att ge personalen handledning. Flera kommuner berättar att man infört ombud som är ansvariga för att handleda sina kollegor i upprättandet av genomförandeplanen.

*”Vissa anställda behöver också mer handledning och stöd i hur verktyget ska användas. Nu har vi precis infört ombud på alla enheter som kan hjälpa sina kollegor. Anhöriga och kunder är väldigt positiva när vi berättar om genomförandeplanen så vi vill verkligen åstadkomma en genomförandeplan med kvalitet nu.” (Verksamhetschef D)*

## **Skräddarsydd omsorg genom kontaktmannaskap**

En annan närbesläktad aktivitet till genomförandeplanen och den sociala dokumentationen är kontaktmannaskapet. Intervjuresultaten tyder på att kontaktmannaskap i de flesta kommuner används både inom särskilt- och ordinärt boende. Syftet med kontaktmannaskapet är bland annat att skapa kontinuitet i relationen till den äldre, och låta en eller två personer ur personalstyrkan sköta kommunikation och information till brukaren och dennes anhöriga. Resultaten i denna studie tyder på att kommunerna, liksom i fallet med genomförandeplanen, kommit olika långt i arbetet med att etablera ett fungerande kontaktmannaskap på enheterna. Denna iakttagelse bekräftar en tidigare studie om kontaktmannaskap som genomfördes av Rönnerfält m.fl. (2008), där bilden av kontaktmannaskapet som en ofta vagt formulerad företeelse träder fram.

I kommuner med höga resultat ger man kontaktmannaskapet hög prioritet i syfte att individanpassa omsorgen. För att få till stånd ett väl fungerande kontaktmannaskap är det viktigt att personkemin mellan kontaktmannen, brukaren och de anhöriga är god. Annars, menar flera kommuner, är det viktigt att omedelbart byta ut kontaktmannen. En annan åtgärd som vissa kommuner vidtagit är att ha två kontaktpersoner per brukare, så att det under större delen av tiden finns en kontaktperson i tjänst. En tredje viktig åtgärd som lyfts fram i intervjuerna handlar om att synliggöra kontaktmannaskapet för brukaren, så att det blir ett etablerat begrepp som alla, både boende och personal är väl förtrogna med.

*”I undersökningar framkom att brukarna inte visste vem som var deras kontaktperson. När vi då frågade om de visste vem Lisa var så visste man ju det. Vi vidtog då ett antal enkla åtgärder för att lyfta upp kontaktmannaskapet, exempelvis har vi tagit kort på alla brukare och deras två kontaktpersoner. Korten sitter anslagna på brukarens dörr och på det viset tydliggör vi för alla vem som är kontaktperson.” (Verksamhetschef E)*

I en kommun framkom att man initialt var negativt inställd till införandet av kontaktmannaskap, då personalen ansåg att man redan kände brukarna och deras behov. När kontaktmannaskapet väl infördes insåg man dock betydelsen av att ha en strukturerad kontakt och dialog med varje enskild brukare.

*”Många anställda tyckte väl att ”Anna har ju bott här i 2–3 år, vi känner ju varandra”. Men när vi ändå införde kontaktmannaskap insåg de flesta att om man får till ett bra samtal så kan väldigt många saker som man tidigare inte kände till komma fram. Exempelvis saker som man har gjort på ett visst vis, som de kanske egentligen skulle vilja ha genomförda på ett annat sätt.” (Verksamhetschef F)*

## Olika kommuners förutsättningar för att uppnå en individanpassad omsorg

Förutsättningarna för att uppnå en individanpassad omsorg varierar mellan kommunerna, och är ett tydligt exempel på svårigheten i att ge rekommendationer till hur framgångsrik äldreomsorg ska uppnås.

Organisationskultur och förhållningssätt som innebär att personalen redan sätter individen i fokus kan i vissa fall minska betydelsen av formaliserade verktyg såsom genomförandeplaner och kontaktmannaskap. I andra kommuner kan sådana verktyg vara nödvändiga för att säkerställa att brukarens behov tillvaratas. Flera av respondenterna i mindre kommuner menar exempelvis att de har enklare att uppnå en individanpassad omsorg jämfört med större kommuner eftersom de ofta har kännedom om brukaren redan innan kontakten med kommunen etableras.

*”Man känner i regel till att det är mormor eller farmor till någon och den personliga kännedomen är otroligt viktig. Man ser individen hela tiden, kulturen här är fortfarande på den nivån” (Enhetschef A)*

I de mindre kommunerna som ingår i denna studie är personalomsättningen ofta relativt låg, vilket också bidrar till att personkännedomen i relationen mellan brukare och vård- och omsorgspersonal ökar. I stora och mellanstora kommuner tycks risken för anonymitet i relationen mellan brukare och personal vara större, och därmed finns ett ökat behov av formaliserade verktyg och metoder för att skapa en individuellt anpassad omsorg. Det ska poängteras att sådana verktyg och metoder används även i mindre kommuner, och resonemanget ovan syftar enbart till att illustrera vissa generella skillnader som observerats mellan olika stora kommuner.

Kommuners olika beslut kring ökad valfrihet för brukaren är en annan aspekt som bör nämnas i sammanhanget. Några respondenter menar att Kund-



val för brukaren medför möjligheten att välja en utförare som passar dennes individuella preferenser, exempelvis finns det boenden i större kommuner med särskilda inriktningar mot exempelvis kultur eller språk. Vi har dock inte funnit några belägg för att de kommuner som valt att införa kundval har högre resultat i Öppna jämförelser. Det bör nämnas att många kommuner precis har beslutat eller ska besluta om införande av kundval enligt Lagen om valfrihet (LOV), och det blir därför intressant att om några år utvärdera vilka effekter det har på äldreomsorgens kvalitet.

## FRAMGÅNGSFAKTOR 2:

## Att ha en välutvecklad personalstrategi

Med en välutvecklad personalstrategi avses att kommunen arbetar med att attrahera, utveckla, behålla och avveckla personal utifrån nuvarande och framtida behov.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Skapar utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal
- › Tydliggör utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal
- › Har en tydlig koppling mellan ökat ansvar och förbättrade villkor
- › Satsar på kompetensutveckling för all personal
- › Tar ansvar för att marknadsföra vård- och omsorgsycket



Det är välkänt att Sverige, liksom stora delar av övriga Europa, står inför en betydande utmaning i form av en åldrande befolkning. Studier visar att rekryteringsbehovet blir stort inom äldreomsorgen under de kommande åren, särskilt i vissa små kommuner där befolkningen i arbetsför ålder samtidigt minskar (Sveriges Kommuner och Landsting, 2008). Äldreomsorgen är vidare en personalintensiv verksamhet vars kvalitet ytterst är avhängig medarbetarnas insatser, vilket medför att kraven på kompetens inte kommer att minska. Resultaten i denna studie tyder på att kommuner med höga resultat i ÖJ i de flesta fall har en välutvecklad personalstrategi och kompetent personal. I kommuner med låga resultat är det fler som upplever att kommunen har haft och har problem med att attrahera kompetent personal och fler som uttrycker en oro för hur man ska kunna möta framtida personalförsörjningsutmaningar. Av den anledningen kan en välutvecklad personalstrategi betraktas som en framgångsfaktor inom äldreomsorgen.

Nedan diskuteras aktiviteter och åtgärder som tycks vara viktiga för att skapa en äldreomsorgsverksamhet som förmår attrahera, behålla, utveckla och avveckla personal för att möta nuvarande och framtida behov.

## **Skapar utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal**

En viktig faktor för att höja yrkets status, och i förlängningen attrahera och behålla kompetent personal, är att skapa möjligheter för vård- och omsorgspersonal att utvecklas inom ramen för sitt arbete så att de trivs och vill arbeta kvar. Många kommuner, både med höga och låga resultat, nämner att de har stor potential att förbättra sig i det avseendet och samtliga tillfrågade anser att det är en viktig faktor att ta hänsyn till. De bästa exemplen på att man lyckats skapa sådana möjligheter går att finna i kommuner med höga resultat i Öppna jämförelser. Det handlar i dessa fall inte nödvändigtvis om utvecklingsmöjligheter som innebär att alla ska bli chefer/arbetsledare och att nya administrativa personalgrupper ska skapas enbart i detta syfte. Det handlar istället om att höja yrkets status och skapa möjligheter för personalen att utvecklas inom sin yrkesroll. Utvecklingsmöjligheter har också ett högt signalvärde för de personer som ännu inte valt yrkesbana – att det även inom äldreomsorgen finns möjligheter att påverka sin framtida karriär. Flera respondenter upplever att det är problematiskt att kommunen inte erbjuder några utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal.

*”Det är ett bekymmer att vi inte kan erbjuda några karriärvägar för undersköterskor när man ska locka in ungdomar i det yrket. Har du blivit undersköterska så får man ju bli vid sin läst.” (Förvaltningschef B)*

Det finns flera goda exempel på hur kommuner med höga resultat valt att arbeta för att ge vård- och omsorgspersonal utvecklingsmöjligheter. Flera kommuner har satsat på att införa samordnar- eller gruppleddartjänster. Kommunerna uttrycker att det tjänar ett tudelat syfte: dels skapar det motivation hos personalen att ta ett ökat ansvar och dels avlastar det enhetschefen genom att en del av det verksamhetsnära ledarskapet delegeras till de som arbetar närmast brukarna (*se hur Sjöbo arbetar i Kommunporträtt 3*).

En annan väg som många kommuner valt handlar om att låta vård- och omsorgspersonal vidareutbilda sig för att ta en roll som specialist eller ombud inom ett särskilt område, såsom demens, nutrition eller rehabilitering.

## **Tydliggör utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal**

Tydlighet kring de utvecklingsmöjligheter som faktiskt finns är en annan viktig faktor som identifierats i intervjuerna. Några kommuner menar att man erbjuder möjligheter att ta ett ökat ansvar, men att kommunikationen kring vad som krävs för att få det ansvaret är otydlig.

*”Vi har fått kritik i medarbetarenkäter för att vi inte erbjuder tydliga karriärvägar. Några har faktiskt fått ökat ansvar, men vi måste bli tydligare på att formalisera och kommunicera kring utvecklingsmöjligheter. Jag tror det är jätteviktigt att man får möjlighet att växa. Det är absolut ett utvecklingsområde.” (Förvaltningschef F)*

I Norrköpings kommun har man bland annat av den anledningen tagit fram en så kallad Kompetenstrappa för varje personalkategori. I Kompetenstrappan framgår tydligt vilka färdigheter, kunskaper, egenskaper och erfarenheter som personal ska inneha för att verka på olika nivåer i organisationen. Kompetenstrappan underlättar också besättandet av olika tjänster, då det är noga dokumenterat vilken kompetens alla i personalstyrkan innehar.

## **Har en tydlig koppling mellan ökat ansvar och förbättrade villkor**

Det finns ett antal välkända strukturella faktorer som påverkar ett yrkes status, såsom lönenivåer och utbildningslängd. Sådana faktorer kan kommunerna bara delvis påverka, men intervjuvärderna tyder på att det är viktigt att belöna ökat ansvarstagande genom högre lön. Individuell lönesättning är etablerat i de flesta av de tillfrågade kommunerna, men det är flera som menar att det inte är särskilt stora löneskillnader ändå.

## Omsorgshandledare i Sjöbo – föredömen i verksamheten

År 2008 påbörjade förvaltningen i Sjöbo utbildningen av den första kullen omsorgshandledare. Kärnan i omsorgshandledarens uppgifter är att vara arbetsledarens förlängda arm ute i verksamheten, och stå för den dagliga handledningen av vård- och omsorgspersonalen.

Det finns en tydlig distinktion mellan enhetschefer och omsorgshandledare, då de sistnämnda inte har något personalansvar. Därmed inte sagt att det inte är en kvalificerad tjänst: omsorgshandledare rekryteras bland vård- och omsorgspersonalen och utbildas sedan på deltid under 2 år innan de "tar examen". Därefter erbjuds kontinuerlig vidareutbildning varje termin.

Målsättningen är att det ska finnas en omsorgshandledare på varje grupp om tio anställda, och totalt har kommunen idag cirka 60 omsorgshandledare. Det finns en tydlig koppling mellan omsorgshandledarna och den vision man arbetar efter i Sjöbo: "Ett gott liv varje dag". Kommunens bild är att arbetet med detaljerade handlingsplaner på flera nivåer blivit överflödigt sedan omsorgshandledarrollen infördes och visionen kunde översättas från en skrivbordsprodukt till ett konkret verktyg.

"Omsorgshandledarna är budbärare av vår vision. Deras huvuduppgift är att vara den reflekterande personen ute i verksamheten och hela tiden fråga sig: blev det här som vi hade tänkt oss?"

*"Vi har individuell lönesättning, men lönegapet är mycket litet. Den används inte i realiteten, man kan påverka väldigt lite, vilket är synd." (Förvaltningschef G)*

I några kommuner har man dock infört individuell lönesättning fullt ut, och där anser man att det är en viktig del för att höja statusen på yrket och motivera personal att göra det där lilla extra.

*"Vi har verkligen individuella löner. Det kan skilja 5 000 kronor mellan undersköterskor, där har vi verkligen vågat ta det steget fullt ut. De som är guldäggska ha bra betalt." (Förvaltningschef H)*

#### KOMMUNPORTRÄTT 4: MOTALA

### I Motala tillvaratas energin hos de anställda

I Motala finns det goda möjligheter för vård- och omsorgspersonalen att vidareutvecklas i sina roller. Detta synsätt är mycket uppskattat av medarbetarna, och förvaltningsledningen ser det som en viktig del i arbetet för att bli en attraktiv arbetsgivare: "Vi vill öka känslan av att man är professionell inom sitt jobb och öka känslan av att man kan gå vidare."

Det finns två huvudsakliga spår som undersköterskor kan gå vidare inom, antingen som arbetsledare eller som specialist inom något område, såsom demens, nutrition, rehabilitering eller psykiatri. Ett ökat ansvar som arbetsledare eller specialist medför också ett lönepåslag.

Utbildning har en mycket hög prioritet i kommunen, och man samarbetar med ett forskning och utvecklingscentrum. Där ges alla anställda möjlighet att bedriva forskning på deltid, även vård- och omsorgspersonal. En områdeschef kommenterar kommunens syn på personalutveckling: "Det är jätteviktigt med morötter även inom kommunal verksamhet, och detta är några sätt att ta tillvara på kraften och energin hos våra anställda."

### Satsar på kompetensutveckling för all personal

Kompetensutveckling är en annan viktig faktor där kommuner har valt olika strategier. Några kommuner satsar på mer formaliserad vidareutbildning i samarbete med exempelvis den lokala högskolan, medan andra kommuner anser att den verksamhetsnära utbildningen och handledningen är mer ändamålsenlig. Här går inte att se något tydligt mönster mellan kommuner med höga resultat och kommuner med låga resultat. Det är dock ändå viktigt att understryka vikten av kompetensutveckling i det här sammanhanget, eftersom det är så tydligt förknippat med en genomtänkt personalstrategi. En mer formell utbildning och vidareutbildning hos personalen skapar vissa uppenbara fördelar, såsom kvalitetssäkring av kompetens och en ökning av yrkets status. Utöver det skapar utbildning vissa positiva bieffekter. I de kommuner där man upplever en besvärande låg personalomsättning anser exempelvis vissa respondenter att utbildning är den bästa vägen för att öka rörligheten på arbetsmarknaden för vård- och omsorgspersonal.

*"Det är viktigt att vi kommunicerar att det finns en tydlig tröskel: ska man jobba här ska man ha en utbildning. Det skapar positiva bieffekter, för med utbild-*

*ning och erfarenhet ges större möjligheter att få ett annat jobb. Det här med grundkompetens är väldigt viktigt för att göra sig attraktiv på arbetsmarknaden. Rörligheten skulle underlättas om vi fick fler som gjorde sig attraktiva för en bredare arbetsmarknad. Exempelvis för att komma in på sjukhuset här i trakten, så kommer du aldrig in som vårdbiträde.” (Förvaltningschef I)*

Andra kommuner talar om verksamhetsnära utbildning och handledning som viktiga åtgärder för att utveckla personalen och få dem att känna sig trygga i sin roll.

*”Vi satsar på verksamhetsnära utbildning istället för att skicka iväg folk på kurser. Vi har också infört två stabstjänster med särskilda samordnare som handleder personal i exempelvis demens eller bemötandefrågor. Det är så oerhört viktigt med handledning inom äldreomsorgen. Vi om någon borde ju ha det, vi arbetar ju med människor 24 timmar om dygnet!” (Förvaltningschef H)*

## **Tar ansvar för att marknadsföra vård- och omsorgsycket**

Äldreomsorgens låga status är ett problem som frekvent uppmärksammats i media under senare år. Exempelvis har Ylva Ulfsdotter Eriksson (2006) i en studie visat att undersköterska och vårdbiträde, två av de största personalkategorierna inom äldreomsorgen, är yrken som uppfattas ha en låg status. Intervjuerna i föreliggande studie bekräftar bilden av att yrkets låga status i vissa kommuner är ett problem i rekryteringssammanhang.

*”Äldre uppmanar sin son eller dotter att de inte ska jobba med vård och omsorg för det är ju inte bra. Men det är klart, vi har inte haft så många apostlar som spridit ett gott rykte och det är tråkigt. På sikt kan detta bli ett bekymmer med kompetensförsörjningen.” (Förvaltningschef B)*

I några mindre kommuner riskerar det bristande elevunderlaget att orsaka nedläggningar av vård- och omsorgsprogrammet på gymnasienivå. En sådan utveckling riskerar att ytterligare sänka intresset och rekryteringsunderlaget för äldreomsorgen. Här är samarbetet mellan utbildningsanordnare och kommun mycket viktigt, då kommunen ansvarar bland annat för att förmedla praktikplatser och utse handledare som förmår motivera elever att man har gjort rätt yrkesval.

*”Vi har ett stort behov av att marknadsföra vård- och omsorgsutbildningen. Vi skulle behöva samarbeta mer med skolan för att få fler elever att välja en sådan utbildning. Det kan bli ett problem, vi har väldigt få ungdomar som väljer vård- och omsorgsinriktning, och man kanske till och med lägger ned programmet på grund av bristande elevunderlag.” (Förvaltningschef J)*

Flera kommuner poängterar vikten av att samarbeta med ett Vård- och omsorgscollege, som innebär att utbildningsanordnare och arbetsgivare samverkar för att få fler vuxna och ungdomar att utbildas inom vård- och omsorg. Samarbetet innebär att nivån på både praktik och utbildning kvalitetssäkras.

*”Vår långsiktiga strategi är att vi ska fortsätta vara engagerade i Vård- och omsorgscollege. Det handlar om att förbättra samarbetet mellan utbildningsanordnare och verksamheten så att praktiken och handledningen men även utbildningen håller en hög nivå. Vi hade ett gott samarbete med gymnasieutbildningen och Komvux tidigare, men det är en fördel att det med Vård- och omsorgscollege finns en mer formell struktur kring det här.” (Förvaltningschef K)*

För att få ungdomar att upptäcka de många positiva sidor som yrket för med sig arbetar flera kommuner aktivt med att upplåta praktikplatser till ungdomar, för att de ska få skapa sig en egen uppfattning om vård- och omsorgsycket.

*”Vi är väldigt måna om att erbjuda praktikplatser så att ungdomar får komma in och prova på och testa. Samtidigt är vi noggranna med att de inte ska hamna i en situation så att de får företrädesrätt. Det är viktigt att poängtera det när de kommer till oss; vi vill ge dem en chans att prova på yrket och sedan försöker vi motivera dem att utbilda sig. Det har visat sig vara väldigt lyckat, många av våra utbildade har valt att gå vidare på Komvux och komma tillbaka med en utbildning.” (Förvaltningschef J)*

## **Olika kommuners förutsättningar påverkar möjligheten att attrahera och utveckla kompetent personal**

I flera av de studerade mindre kommunerna talar respondenterna om en åldrande personalstyrka, samtidigt som man upplever att det är svårt att locka ungdomar till äldreomsorgen. En alltför låg personalomsättning nämns av flera respondenter som ett stort problemområde. Den vanligast angivna orsaken till den låga personalomsättningen i små kommuner handlar om att det inte finns tillräckligt många alternativa arbetsgivare, vilket får till följd att personalen stannar kvar trots att många egentligen skulle vilja byta arbete. Detta kan skapa en negativ organisationskultur, med låg motivation hos medarbetare och ett inbyggt motstånd mot förändringar. En annan följd effekt av detta fenomen är att det blir svårt att nyrekrytera, vilket i flera kommuner skapat en skev åldersstruktur i personalstyrkan.



FRAMGÅNGSFAKTOR 3:

## Att verksamhetsstyrningen är förankrad i organisationen

Med en förankrad verksamhetsstyrning avses i detta sammanhang att den samlade verksamhetsstyrningen är väl implementerad och tydlig för chefer på olika nivåer inom organisationen.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Har en vision som når ut i verksamheten
- › Har tydliga och mätbara mål
- › Har en rättvis resursfördelningsmodell
- › Har ett etablerat styrverktyg för att systematisera verksamhetsstyrningen
- › Har incitament för att motivera måluppfyllelse



De olika delarna av verksamhetsstyrningen som tas upp i denna rapport är inte heltäckande för att beskriva en komplett verksamhetsstyrning. De återspeglar istället de delar inom verksamhetsstyrningen där de största skillnaderna mellan kommuner med höga resultat och låga resultat i ÖJ identifierades. Verksamhetsstyrning kan definieras som ”samtliga åtgärder ledningen vidtar för att uppnå ett visst resultat”, och i denna rapport används denna förhållandevis breda definition.

Nedan redogörs för de aktiviteter som identifierats som särskilt viktiga för att uppnå en förankrad verksamhetsstyrning.

## Vision som når ut i verksamheten

Visionen uttrycker förvaltningens målbild. Den kan sägas utgöra det första steget i verksamhetsstyrningen, genom att vara den ledstjärna hela organisationen ska arbeta för att uppnå. Ytterst är det ett politiskt ansvar att ta fram en vision, även om anställda i förvaltningen ofta verkar pådrivande i frågan.

Flera kommuner nämnde att visionen var ett av de huvudsakliga styrverktygen i organisationen. För att visionen ska bli verkligt användbar är det viktigt att den når bred spridning i organisationen, och att dess innebörd är förankrad hos medarbetarna. Ett särskilt lyckosamt visionsarbete uppnås när de medarbetare som står närmast brukarna hela tiden reflekterar över om de åtgärder som vidtas är i linje med verksamhetens vision (för ett exempel, se hur Sjöbo arbetar i beskrivningen av Framgångsfaktor 2, Kommunporträtt 3).

Några kommuner med låga resultat hade ännu inte antagit en vision. Bland de som hade antagit en vision, var det flera som inte kunde redogöra för den på rak arm, vilket kan tolkas som att den inte används särskilt mycket i praktiken.

## Tydliga och mätbara mål

Mål och därtill kopplade prestationsmätt är ett ofta omdebatterat ämne. För att målarbetet ska bli verkningsfullt är det av yttersta vikt att det går att följa upp målen och på ett rättvisande sätt utvärdera måluppfyllelse. Nedan redovisas ett antal kriterier på effektiva prestationsmätt, som kan användas som en checklista när nya mått tas fram. Inom äldreomsorgen är det generellt sett svårt att finna goda resultatmätt, och intervjuresultaten tyder på att kommuner med låga resultat har lyckats sämre med att konstruera och följa upp mätbara mål. Detta har upplevts som en försvårande faktor i deras verksamhetsstyrning.

*”Vi har få mätbara mål. Nyckeltal skulle vi verkligen behöva bli bättre på. De som finns idag är lite missvisande och vi skulle framförallt behöva fler relevanta mått.” (Förvaltningschef L)*

### Kriterier för effektiv prestationsmätning

- › **Kongruent** med den övergripande målsättning som ska uppnås
- › **Kontrollerbart** för den som ska utvärderas med måttet, det vill säga utfallet ska kunna påverkas
- › **Precist** genom att slumpen ges en minimal påverkan
- › **Objektivt** exempelvis genom att den som ska utvärderas med måttet inte ska sköta inrapporteringen av data
- › **Aktuellt** genom att det inte ska gå för lång tid mellan prestationens utförande och mätningen av densamma
- › **Förståeligt** dels genom att den som utvärderas genom ett mått ska känna till vad de hålls ansvariga för, och dels att de måste förstå hur de kan påverka utfallet av måttet
- › **Kostnadseffektivt** med avseende på att kostnaden för att genomföra mätningen inte ska överstiga nyttan av genomförandet

Källa: Merchant & van der Stede, 2007

En kommun menade att bristen på data tidigare medfört att man gjorde en uppskattning av hur måluppfyllelsen såg ut.

*”Det är första gången i år som vi har mätbara mål. Innan kunde man inte mäta, man gjorde en slags skattning av ungefär hur man trodde att det såg ut. Det formulerades i ord, och det fanns inga riktiga data som understödde den skattningen.” (Förvaltningschef G)*

I kommunerna som har lyckats bäst med sitt målarbete lever målen, åtminstone mestadels, upp till de kriterier som redogörs ovan. En kommun hade också valt att införa ett system där varje enhet fick frihet att sätta två egna kvalitetsmål, som speglar viktiga förbättringsområden inom den specifika enheten. Sådana enhetsvisa målsättningar skapar en eftersträvanvärd dynamik i målarbetet, då det är troligt att olika enheter har olika utvecklingsbehov.

### Rättvis resursfördelningsmodell

En rättvisande resursfördelningsmodell är en annan viktig faktor i verksamhetsstyrningen. Intervjuresultaten tyder på en trend där man går från en mer traditionell budgetprocess, där resurser ofta fördelas baserat på tidigare års

tilldelning, till en resursfördelningsmodell som bygger på att enheten får ersättning baserat på faktisk eller förväntad arbetsbelastning. Inom hemtjänsten är vanliga sådana mått ”utförd tid” eller ”beviljad tid”, medan det vanligaste måttet inom särskilt boende är ”ersättning per boende”. En pådrivande faktor för en sådan övergång tycks vara ökningen av externa utförare, då egna utförare av konkurrensskäl måste ersättas efter samma principer som externa utförare. Det bör samtidigt poängteras att flera kommuner som använder en prestationsbaserad modell inte har några externa utförare. De kommuner som valt att överge den traditionella budgetmodellen är överlag positiva.

*”För vår del har det varit helt otroligt bra att man för 10 år sedan införde ett resursfördelningssystem. Våra enheter får ersättning precis på samma sätt som externa utförare. Det var ingen smärtfri övergång, men ganska snart upplevde man att det blev en rättvisa som inte fanns tidigare. Det har också medfört att enhetscheferna är mycket mer insatta i ekonomifrågor.” (Förvaltningschef K)*

Rättviseaspekten och det faktum att en traditionell budget inte skapar några incitament att minska kostnader var de vanligaste argumenten som anfördes för att övergå till ett mer prestationsbaserat resursfördelningssystem.

*”När det här systemet infördes blev det väldigt tydligt att vi hade alldeles för stor volym för kostymen på vissa enheter. Det är ett riktigt bra styrmedel.” (Förvaltningschef M)*

## **Etablerat styrverktyg för att systematisera verksamhetsstyrningen**

Flera kommuner nämner också vikten av att ha ett styrverktyg som håller ihop verksamhetsstyrningen. Det vanligast förekommande verktyget är balanserat styrkort, som kan användas i flera olika utföranden. Det bör dock poängteras att det finns ett stort antal tillgängliga verktyg för att systematisera styrningen, och det är omöjligt att ge några generella rekommendationer om vilket som passar den enskilda verksamheten. Tanken med ett balanserat styrkort är att lyfta fram olika perspektiv i verksamheten och sammankoppla dem i ett styrverktyg. Ett antal kommuner uttrycker sig positivt om olika typer av styrverktyg.

*”Det har varit jättestpositivt med införandet av balanserat styrkort. Innan har vi aldrig fått struktur och kontroll på det här med målarbete. Det har känts lite flummigt tidigare. Nu har jag ett mycket bra verktyg för att göra min årsagenda.” (Förvaltningschef J)*

## Tydlig resursfördelningsmodell skapar entreprenörsanda

I Trosa har man lyckats etablera en ekonomisk styrning som utgår från individens behov. Styrningen baseras på en tydlig resursfördelningsmodell, där enheterna inom särskilt boende ersätts baserat på vilken beläggning de har, och hemtjänsten ersätts baserat på utförd tid hos brukarna:

”Styrningen är individfokuserad, den utgår hela tiden från vilka behov brukarna har.” Förvaltningschefen upplever att tydligheten i den ekonomiska styrningen gör att fokus i verksamheten kan riktas mot kvalitet och andra viktiga frågor:

”Med en traditionell budget uppstår ofta diskussioner om resurstilldelning som handlar exempelvis om att en enhetschef har fått en hög andel svårt dementa personer som ska rymmas inom ordinarie budget. Den diskussionen elimineras nu, alla vet att man får ersättning som speglar det arbete man är satt att utföra.”

För att ytterligare öka känslan av ansvarstagande hos enhetscheferna har dessa fullt resultatansvar, där man tar med sig över- och underskott från ett år till nästa: ”Enheterna får göra vad de vill med överskottet, det kan exempelvis användas till kompetensutveckling. Det ger en sporre.” Den ekonomiska styrningen har också medfört ett förändrat förhållningssätt hos personalen: ”Förr kunde personalen säga ”vad skönt, nu har vi en tom säng”. Nu kommer de dagen efter och frågar om det inte finns någon som kan flytta in. De har inte råd att ha tomma platser. Det skapas en entreprenörsanda hos personalen som är väldigt positiv.”

## Incitament för att motivera till måluppfyllelse

Det sista området som identifierats i intervjuerna handlar om vikten av att skapa incitament för att uppnå mål på enhetsnivå. Det bör poängteras att de allra flesta kommunerna inte har några finansiella incitament för att enheter ska uppnå sina mål. I några av kommunerna med höga resultat har man dock prövat sådana metoder för att höja motivationen hos enheterna. Incitamenten riktar sig i förekommande fall inte mot enskilda medarbetare utan mot hela enheten. De kommuner som valt att pröva incitament för att motivera till måluppfyllelse är positiva (*se också hur Trosa arbetar i Kommunporträtt 5*).

*”Det är viktigt med incitament, där har vi mycket att lära från den privata sektorn. När vi hade ett stort sparbeting härom året gjorde vi medvetet sparbetaget större än vad som behövdes, för att kunna införa en särskild ”uppskattapeng” som betalades ut i relation till hur väl varje enhet lyckades möta sitt sparkrav. Vi valde att kalla det ”uppskatta-peng”, eftersom bonus klingar så illa inom den här sektorn. Det föll mycket väl ut, och visade sig vara ett effektivt verktyg genom att man kan visa lite uppskattning till de enheter som gör ett bra jobb. Pengarna kunde de använda till friskvård eller kompetensutveckling.” (Verksamhetschef A)*

## **Olika kommuners förutsättningar påverkar verksamhetsstyrningen**

Det är betydande skillnader mellan hur olika kommuner valt att styra verksamheten, vilket medför att det är särskilt svårt att ge beskrivningar och rekommendationer som är allmängiltiga inom detta område.

Val av organisationsform har naturligtvis en stor påverkan på vilken övergripande styrfilosofi som anammats. I traditionella förvaltningsorganisationer använder de flesta kommunerna målstyrning, vilket innebär att politiker sätter mål som sedan bryts ned och följs upp på olika nivåer i verksamheten. I beställar-utförarorganisationer används generellt sett uppdragsstyrning, vilket innebär att den beställande enheten ger ett uppdrag till den utförande enheten. I intervjuerna framkommer att flera kommuner befinner sig någonstans i gränlandet mellan dessa båda organisationsformer. Kommunens storlek är en annan faktor som påverkar hur sofistikerade styrmodeller som används. I större kommuner finns vanligtvis stabsfunktioner som arbetar med verksamhetsstyrning, exempelvis controllers, medan verksamhetsstyrningen i små kommuner oftast hanteras av förvaltningschefen och dennes ledningsgrupp.

FRAMGÅNGSFAKTOR 4:

## Att skapa en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

En tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän syftar på ett förhållande där politiker bestämmer vad som ska göras genom att besluta om inriktningen och omfattningen på verksamheten, medan tjänstemannaorganisationen bestämmer hur organisationen ska arbeta för att uppnå den inriktningen.



De kommuner som lyckas bäst:

- › Bygger förtroendefulla relationer genom att skapa forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och brukare
- › Har politiker som ställer höga krav på beslutsunderlag
- › Har tjänstemän som kommunicerar proaktivt med den politiska ledningen
- › Politiker har verktyg och styrsystem som möjliggör en tydlig mål- eller uppdragsstyrning
- › Har vid behov utbildat alla berörda parter om roller och ansvarsområden

Ungefär hälften av kommunerna med låga resultat menade att det fanns betydande utvecklingsområden kopplat till politikens styrning av verksamheten. I kommuner med höga resultat var det bara ett fåtal som lyfte fram sådana brister eller utvecklingsområden. Det vanligast förekommande problemet ansågs vara en otydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän, eller områden som kan anses vara intimt förknippade med detta. Det råder inget tvivel om att en tydlig rollfördelning är en målbild för de intervjuade kommunerna. Nedan presenteras de aktiviteter och åtgärder som karaktäriserar kommuner där det finns en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.

### **Bygger förtroendefulla relationer genom att skapa forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och brukare**

Resultaten tyder på att den vanligaste anledningen till en otydlig gränsdragning beror på bristande förtroende i relationen mellan politiker och tjänstemän. För att undvika en sådan situation har flera kommuner skapat olika forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och även brukare. Det tycks vara viktigt att skapa sådana alternativa kanaler, utöver nämndsammanträden, där politiker kan komma i direktkontakt med brukarna.

*”Vi har jobbat med förtroenderåd i flera år, där nämndpolitiker, ledande tjänstemän och representanter för brukare och anhöriga träffas flera gånger om året. Det är en systematisk plattform för erfarenhetsutbyte och dialog. Vi diskuterar vardagsfrågor och planerar inför framtiden. Det är ett ömsesidigt informationsutbyte. Det är den viktigaste kontaktytan mellan politiker, tjänstemän och brukare. Annars baserar politikerna sin bild av äldreomsorgen på vad grannen säger. Nu blir det ett systematiskt sätt för politikerna att få objektiv information från brukare och anhöriga.” (Förvaltningschef K)*

I en kommun har man valt att låta hela förvaltningsledningen delta på nämndsammanträdena. På så sätt kortas kommunikationsvägarna och det skapas en



naturlig kontaktyta mellan politiker och övriga ledande befattningshavare inom kommunen.

*”Hela min ledningsgrupp är med på sammanträdena. Det finns flera poänger med det. Vi kan besvara frågor direkt, istället för att det ska bli utredningsuppdrag som ska tas upp nästa möte och så vidare. Det mest värdefulla är dock att mina chefer får lyssna på politikerna och på så sätt för de ut den politiska viljan i organisationen, och allt behöver inte gå genom mig. Det är oerhört viktigt att skapa en förståelse i organisationen för politiken. Det fungerar mycket bra.” (Förvaltningschef N)*

## **Politiker tar ansvar genom att ställa höga krav på beslutsunderlag**

En annan källa till otydlig rollfördelning som är tätt förknippad med bristande förtroende handlar om bristande beslutsunderlag för politiker. Politiker som ställer höga krav på beslutsunderlag från tjänstemannaorganisationen kan fatta mer välgrundade beslut. Följden blir att det är lättare för den politiska ledningen att lämna frågan om hur besluten ska verkställas till tjänstemannaorganisationen.

*”Man ställer höga krav på utredningsmaterialet. Man vill ha väl underbyggt material för att man ska kunna ta beslut, och det visar på ett tydligt engagemang från deras sida.” (Förvaltningschef O)*

Några kommuner lyfter fram att det är ett delat ansvar, där tjänstemän också måste bli bättre på att förse politiker med adekvat beslutsunderlag.

*”Politikerna bör bli tydligare i sina målsättningar, genom att sätta nivåer och ribbor för vad vi ska uppnå. Men där spelar vi tjänstemän en viktig roll. Vi måste bli bättre på att serva politikerna med nyckeltal och på så sätt ge dem relevant beslutsunderlag. Jag kan förstå att de är lite vilsna.” (Förvaltningschef L)*

## **Tjänstemän tar ansvar genom att kommunicera proaktivt till den politiska ledningen**

Det framkommer också i intervjuresultaten att proaktiv kommunikation om händelser av mer löpande karaktär är viktig för att öka politikernas kunskap och skapa förutsättningar för välgrundade beslut. Särskilt i mindre kommuner poängteras vikten av att politiker ska vara kontinuerligt uppdaterade om vad som pågår inom verksamheten för att de ska kunna bemöta medborgar-

#### KOMMUNPORTRÄTT 6: BOXHOLM

### Proaktiv kommunikation skapar förtroende hos politikerna i Boxholm

I Boxholm har tjänstemannaorganisationen och politikerna byggt upp ett ömsesidigt förtroende genom en tät dialog mellan förvaltningschef och socialnämndens ordförande.

De träffas en gång i veckan, och där ser förvaltningschefen till att informera om allt som händer inom äldreomsorgsverksamheten. Förvaltningschefen tycker att den proaktiva kommunikationen är mycket viktig, särskilt i en liten kommun: ”Det är svårt att vara politiker i en liten kommun eftersom man blir så oerhört synlig. De får många frågor från medborgarna på stan, och därför är en av mina viktigaste uppgifter att se till att de är pålästa. De ska ju vara med på båten”.

Det nära samarbetet och informationsutbytet mellan politiker och tjänstemän har också medfört att frågor kring rollfördelning och målstyrning diskuteras kontinuerligt. Idag tycker förvaltningschefen att man har ett så öppet klimat att det är lätt att diskutera frågan och vinna gehör.

nas frågor i vardagen. En välinformerad politisk ledning blir säker i sin roll tycks det samlade budskapet kunna sammanfattas (se hur Boxholm arbetar i Kommunporträtt 6).

### Har verktyg och styrsystem som möjliggör en tydlig mål- eller uppdragsstyrning

En fungerande mål- eller uppdragsstyrning anges som en annan viktig förutsättning för att skapa en tydlig rollfördelning. Här är det viktigt att nämnden tar ett tydligt ansvar för att sätta mål, som sedan följs upp. I flera kommuner med låga resultat pekas detta ut som ett uppenbart problem.

*”Nämnden saknar fungerande verktyg för att följa upp ekonomi och kvalitet. Det finns ingen kultur av att följa upp målen. Man har inte heller varit delaktig i att följa upp målen, eftersom målen i stor utsträckning har varit en tjänstemannaprodukt.” (Förvaltningschef P)*

I kommuner där detta fungerar väl anges det som en huvudsaklig faktor till att rollfördelningen också blir tydlig (se hur Eskilstuna arbetar i Kommunporträtt 7)

## **Kommungemensamt styrsystem skapar tydlig rollfördelning i Eskilstuna**

Kommunfullmäktige i Eskilstuna antog år 2007 ett nytt kommungemensamt styrsystem. I inledningen till den skrift som förklarar styrsystemet står följande att läsa: "Visions- och målstyrning är ett sätt att tänka. Här anges en färdriktning och vad som ska uppnås, inte hur det ska utföras. Visions- och målstyrning utgår från övertygelsen om att en gemensam vision och gemensamma mål ger kraft till individen att bidra med sin egen kunskap och sina egna idéer i vardagsarbetet."

Förvaltningschefen anser att styrsystemet levt upp till den beskrivningen genom att tydliggöra rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. I systemet, som används av anställda på alla nivåer, rapporterar tjänstemannaorganisationen in handlingsplaner som sedan blir grund för uppföljning.

Nämnden får i samband med delårs- och helårsrapporterna en överblick över hur måluppfyllnaden ser ut och vid kursavvikelse kan de välja att göra nya prioriteringar: "Den politiska styrningen har blivit bättre och tydligare sedan styrsystemet infördes. Nu blir politikernas roll att tänka mer långsiktigt och strategiskt, och det blir inte så mycket "hur"-frågor som tidigare."

## **Utbildning kring roller och ansvarsområden skapar tydlighet**

I några kommuner framhålls också vikten av att genom fokuserade insatser, såsom utbildning, lyfta frågan kring ansvar och rollfördelning i relationen mellan politiker och tjänstemän. Respondenterna menar att politiker inte i samtliga fall är fullt införstådda med vilket ansvar som följer med rollen, och då kan en utbildning vara ett sätt att samlas kring ett gemensamt förhållningssätt i frågan.

*"Tidigare var politikerna nästan bara inne i "hur"-frågorna. Vi genomförde då en utbildningsdag för hela nämnden som mynnade ut i ett värdegrundsdokument. Det kanske inte gick hela vägen fram, men det lyfte frågan och blev nyttiga diskussioner." (Förvaltningschef Q)*

## **Olika kommuners förutsättningar att uppnå en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän**

Det finns inget som talar för att det är mer eller mindre viktigt med en tydlig rollfördelning i olika kommuner. Däremot tyder intervjuresultaten på att gränsdragningsproblematiken kan bli särskilt påtaglig i mindre kommuner. Det kan bero på att de personliga relationerna mellan politiker, tjänstemän och medborgare är tätare i en liten kommun, vilket kan medföra att det är svårare att upprätthålla en professionell relation. I kommuner där ekonomiska svårigheter länge präglat verksamheten eller där kvaliteten upprepade gånger ifrågasatts i externa granskningar förefaller det också vara vanligare att politiker engagerar sig mer direkt i hur verksamheten utförs.

## FRAMGÅNGSFAKTOR 5:

## Att arbeta systematiskt med kvalitetsutveckling

Med systematiskt kvalitetsarbete avses i detta sammanhang att det i förvaltningen finns ett metodiskt tillvägagångssätt för att kontinuerligt identifiera, analysera och åtgärda områden där kvaliteten kan förbättras.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Prioriterar kvalitetsmål lika högt, eller högre, än ekonomiska mål
- › Använder kvalitetsledningssystem för att systematisera planering, genomförande, uppföljning och åtgärd
- › Har en systematisk synpunkts- och klagomålshantering där brukare och anhöriga uppmuntras att lämna klagomål
- › Använder resultatet från nationella uppföljningar för att identifiera förbättringsområden



Det har över tid ställts allt högre krav på det systematiska kvalitetsarbetet i kommunerna, bland annat genom förändringar i Socialtjänstlagen. Detta betonas också av Socialstyrelsen som föreskriver att ett kvalitetsledningssystem ska finnas för verksamhet enligt Socialtjänstlagen som avser omsorg om äldre (SOSFS 2006:11). Resultaten i föreliggande studie tyder dock på att man hunnit olika långt i genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet i olika kommuner. En majoritet av kommunerna med låga resultat i ÖJ lyfter fram betydande utvecklingsområden eller brister kopplat till förvaltningens systematiska kvalitetsarbete. I kommunerna med höga resultat var det endast ett fåtal som gav samma negativa bild. Denna diskrepans i svaren tyder på att ett systematiskt kvalitetsarbete kan vara en framgångsfaktor inom äldreomsorgen. Det finns stora skillnader i hur kommunerna arbetar inom detta område, och utrymmet för organisatoriskt lärande kan därför vara betydande.

Nedan redogörs för ett antal aktiviteter och åtgärder som tycks vara av stor vikt för att uppnå ett systematiskt kvalitetsarbete.

## Fokus på kvalitet sanktionerat från den politiska ledningen

I kommuner som lyckas väl i ÖJ är verksamhetens fokus på kvalitet vanligen sanktionerat från den politiska ledningen genom att kvalitetsmål tillmätts lika stor, eller större, betydelse än ekonomiska mål.

*”Här är det kvalitetsmål som står i fokus. Det finns ett väldigt intresse från politiskt håll att ta del av kvalitetsuppföljningar. Så fort det är en förändring i någon av våra uppföljningar som till och med är slumpmässig hör de av sig och är oroliga.” (Förvaltningschef E)*

Genom att sätta politiskt fokus på kvalitet tydliggörs för organisationen vad syftet med verksamheten är. Politiker som ställer lika höga krav på beslutsunderlag i form av kvalitetsuppföljningar som ekonomiska uppföljningar skapar en drivkraft för att sätta det systematiska kvalitetsarbetet i fokus.

I de flesta kommunerna med låga resultat i Öppna jämförelser ges istället ekonomisk uppföljning och ekonomiska nyckeltal prioritet framför kvalitetsrelaterad uppföljning. Flera respondenter anger ekonomiska svårigheter som förklaring till det svala intresset för kvalitetsfrågor, och menar att en ekonomi i balans är en förutsättning för att kunna rikta organisationens fokus mot kvalitetsfrågor. I flera kommuner med låga resultat önskar förvaltningscheferna att politikerna skulle ställa tydligare krav på kvalitetsrelaterad uppföljning.

*”Jag tycker att politikerna borde efterfråga mer kvalitetsrelaterad uppföljning. Inte som nu, bara fokusera på ekonomisk uppföljning. Jag skulle gärna se fler kvalitetsrelaterade initiativ från politikerna, så att de inte blir påtvingade detta synsätt från mig.” (Förvaltningschef D)*

## **Kvalitetsledningssystem som sammanhållande länk i det systematiska kvalitetsarbetet**

I flera kommuner med höga resultat framhålls kvalitetsledningssystemet som den sammanhållande länken i det systematiska kvalitetsarbetet. Däremot varierar ledningssystemets utformning och tillämpning stort. I sin enklaste form handlar det om ett skriftligt dokument som uppfyller de krav som är reglerade av Socialstyrelsen, medan ett fåtal kommuner valt att kvalitetscertifiera verksamheten inom ramen för någon av de internationella standarder som finns (exempelvis Alvesta, se Kommunporträtt 8).

Bland kommuner med låga resultat finns en högre andel som ännu inte utvecklat ett kvalitetsledningssystem, vilket upplevs som en tydlig brist. Ofta handlar det om att man saknar en röd tråd i kvalitetsarbetet – det kan drivas

KOMMUNPORTRÄTT 8: ALVESTA

### **I Alvesta kvalitetscertifieras förvaltningen av en extern part**

År 2006 valde Förvaltningen för omsorg och hälsa i Alvesta att kvalitetscertifiera verksamheten för första gången. En internationell standard tillämpas och externa examinatorer genomför vart tredje år en grundläggande utvärdering av hela verksamheten.

Fokus i standarden ligger på att förstå att medarbetarna är organisationens viktigaste resurs: ”Den tanken tilltalar mig; satsar man på personalen når man framgång”.

Ett flertal indikatorer följs upp under tre övergripande områden: Planering, Genomförande och Utvärdering. Idag upplever förvaltningschefen att standarden är ett oumbärligt stöd i kvalitetsarbetet: ”När vi först gick in i det här var vi inte överdrivet positiva, men när vi insåg vilka oerhört goda resultat som följde blev det en självklarhet att fortsätta. Det här tror jag är en av anledningarna till våra goda resultat i Öppna Jämförelser; vi vet hur vi ska jobba med kvalitetsfrågor.”

många positiva kvalitetsprojekt men utan något som håller ihop arbetet kan det upplevas som fragmenterat och viktiga detaljer kan falla i glömska.

*”Vi är dåliga på systematik, vi har pusselbitar men ingen helhet. Exempelvis fungerar inte avvikelse- och synpunktshanteringen, den glöms lätt bort i vardagen.” (Förvaltningschef F)*

Flera av kommunerna vi talat med planerar att ta fram ett kvalitetsledningssystem, och man har stora förhoppningar om att det kommer bli ett viktigt stöd i kvalitetsarbetet.

## **Synpunkts- och klagomålshantering för att identifiera de områden där förbättringsinsatser ska fokuseras**

En viktig del i ett kvalitetsledningssystem är synpunkts- och klagomålshanteringen. Den beskrivs som en nyckelfaktor för att identifiera de områden där förbättringsinsatserna ska fokuseras. Enbart förekomsten av en klagomålsblankett och en därtill kopplad rutin för hur klagomål och synpunkter ska behandlas är däremot inte i sig självt en framgångsfaktor då nästan alla tillfrågade kommuner (både med låga och höga resultat) har detta. Rutinen består ofta av att skriftliga klagomål utreds, återkopplas till synpunktsgivaren, diarieförs och sammanställs i en rapport till nämnden. Många kommuner upplever samtidigt en motvilja hos brukare och anhöriga att lämna skriftliga klagomål, och flera respondenter talar om en kraftig underrapportering. Anledningen kan exempelvis vara en rädsla för att ”skapa en situation” och på så sätt bli impopulär hos den personal som man är fortsatt beroende av.

*”Vi måste bli bättre på att fånga upp synpunkter och klagomål. Exempelvis om frun ringer och undrar varför det är på det ena eller andra sättet. Då ska kontaktsmannen direkt ta ansvar och fånga upp, utreda och återkoppla. Vi har en klagomålsblankett som ingen använder. Jag tror att det har att göra med att det är en liten kommun och man är rädd att hamna i länsstidningen. Det vore mycket bättre om vi fick ned det skriftligt så att vi kunde arbeta systematiskt med sådana frågor.” (Förvaltningschef G)*

Flera kommuner har löst problemet genom att utbilda samtlig personal om vikten av att fånga upp och dokumentera alla typer av synpunkter och klagomål, även muntliga som i situationen kan framstå som triviala men som i ett större sammanhang kan bli värdefulla för att identifiera förbättringsområden. För att uppmuntra brukare och anhöriga att lämna klagomål och dämpa rädslan för att bli offentliggjord och för repressalier är det viktigt att upplysa om möjligheten att lämna anonyma synpunkter och klagomål, även om de är muntliga.



## I Tierp analyseras nationella uppföljningar för att identifiera förbättringsområden

I Tierps kommun har man nyligen infört en ny metodik för att analysera resultatet från nationella uppföljningar av äldreomsorgens kvalitet. De senaste tre årens resultat från bl.a. Öppna jämförelser, Jämförelseprojektet och Äldreguiden sammanställs i en rapport, där orsaken till utfallet på varje enskild indikator analyseras och kommenteras: ”Då kan vi se och analysera trender, även om nyckeltalen inte är fullständiga så säger trenden något.”

Förvaltningschefen anser att det är ett effektivt sätt att identifiera områden för förbättring: ”När vi gör en sammanvägning av de olika uppföljningarna blir det tydligt var det finns brister. Då blir det också tydligt vart vi ska fokusera våra förbättringsinsatser”. Sammanställningen upplevs också vara ett effektivt verktyg för att kommunicera med den politiska ledningen: ”De uppskattar den här typen av sammanställning, det blir lättillgängligt och de förstår hur vi ser på resultaten och vilka åtgärder vi vidtar för att förbättra oss till nästa års uppföljningar”

## Översättning av resultat i nationella uppföljningar till konkret handling

Tillämpningen av nationella uppföljningar, såsom Öppna jämförelser, är ett annat område som är tydligt kopplat till ett systematiskt kvalitetsarbete. Syftet med exempelvis Öppna jämförelser är att synliggöra förbättringsområden genom att sätta den egna kommunens resultat i relation till andra kommuners resultat. Det är tydligt att man i de flesta kommunerna läser de nationella uppföljningarna med intresse, men när det kommer till att ta till sig av resultatet och översätta det till konkret handling skiljer sig ambitionsnivån avsevärt. Flera kommuner med låga resultat berättar om en ovilja att ta till sig av dåliga resultat i nationella undersökningar.

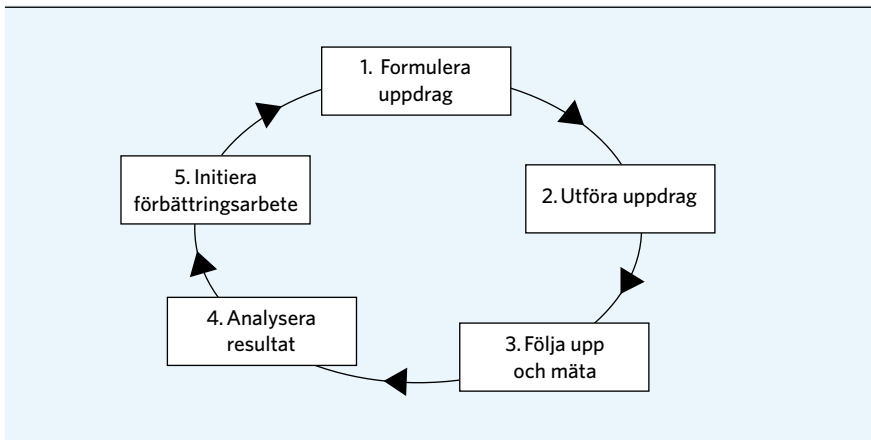
*”Ett annat exempel är när resultatet från Öppna jämförelser kom. Då slog sig politiken för bröstet för att vi var bra på någon indikator, men struntade i att vi låg dåligt till på många andra” (Förvaltningschef A)*

De flesta kommunerna ser dock de nationella uppföljningarna som en viktig del i det samlade kvalitetsarbetet, som kompletterar de egna uppföljningarna. För att inte drunkna i informationsflödet anser flera att det är viktigt att göra samlade bedömningar, där man tar resultaten från flera nationella uppföljningar och urskiljer de områden där flera källor indikerar att det finns en förbättringspotential (*exempelvis Tierp, se Kommunporträtt 9*).

## Olika kommuners förutsättningar avspeglas i det systematiska kvalitetsarbetet

Ett systematiskt kvalitetsarbete innefattar flera olika komponenter. Det finns ett flertal olika ramverk och modeller för att beskriva ett systematiskt kvalitetsarbete och i bild 5 nedan redogör vi för en möjlig modell: Utgångspunkten är ett tydligt formulerat uppdrag för verksamheten (1) och att mätbara mål kopplas till uppdraget. Uppdraget som sedan utförs (2) ska kontinuerligt följas upp mot de satta målen (3). Mätresultaten måste analyseras och kopplas till möjliga förbättringar, d.v.s. det räcker inte med att mäta och visualisera, utan organisationen behöver också förstå kopplingen mellan utförda aktiviteter och beslut och mätresultaten. Först då kan ett konkret förbättringsarbete för ökad kvalitet formuleras (5) som ska leda till en bättre kravställning och uppdragsformulering på verksamheten och dess medarbetare.

FIGUR 3. De fem stegen i ett systematiskt kvalitetsarbete



De fem stegen visar hur alla aktörer inom organisationen spelar en viktig roll. Exempelvis formulerar den politiska ledningen det övergripande uppdraget genom att välja om målen ska inrikta sig huvudsakligen på ekonomi eller kvalitet medan förvaltningsledningen och stödfunktionerna ansvarar för att

resultatet av olika uppföljningar ska analyseras och leda till att ett förbättringsarbete initieras. Våra resultat visar att olika kommuner har olika förutsättningar att fullfölja alla stegen i det systematiska kvalitetsarbetet.

Större kommuner har vanligtvis avsatt resurser som enbart arbetar med kvalitetsfrågor. Detta är särskilt påtagligt i de kommuner som har en hög andel av sin verksamhet i extern regi, då kraven på jämn kvalitet hos alla utförare medför att sofistikerade och systematiska metoder för kvalitetsuppföljning och analys används. Det går också att skönja en trend mot fler specialiserade tjänster inom kvalitetsuppföljning, då införandet av kundval enligt LOV ökar antalet externa aktörer vilket i sin tur ökar behovet av att säkerställa kvaliteten i verksamheter där full insyn och kontroll saknas. I mindre kommuner upplever flera respondenter att kvalitetsarbetet är tidskrävande och att man saknar resurser för att kunna arbeta systematiskt med framförallt analysen av resultatet från olika uppföljningar.

*”Jag skulle vilja ha dedikerade resurser till kvalitetsarbetet. Inte slänga ut pengar i det svarta hålet genom att öka en tjänst i grundbemanningen. Jag vill ha resurserna fokuserat kring kvalitetsarbetet och kvalitetsuppföljningar.”*  
(Förvaltningschef D)

Det finns samtidigt flera mindre kommuner som lyckats upparbeta goda rutiner. Närheten och transparensen mellan politiker, förvaltning och brukare innebär ofta en fördel i mindre kommuner, där flera respondenter menar att det handlar om en slags ”naturlig kvalitetskontroll” som underlättar utförandet av uppdraget.

*”Alla är väldigt synliga i en liten kommun. Du är inte anonym som undersköterska, man känner deras mormor eller farmor. Man kan inte bete sig hur som helst.”*(Förvaltningschef A)

Sammanfattningsvis är det en generell insikt att många kommuner är starkare inom några av stegen i figur 3, medan man är svagare inom några. Ett optimalt fungerande systematiskt kvalitetsarbete kräver att man arbetar aktivt med alla stegen i figur 3.

## FRAMGÅNGSFAKTOR 6:

## Att skapa en brukarorienterad organisationskultur

Med brukarorienterad organisationskultur avses att organisationen har en djup förståelse för varför man existerar, och i handling visar att man prioriterar brukaren högst av alla verksamhetens intressenter. (Medan ”Framgångsfaktor 1: Individanpassad omsorg” behandlar förhållandet individuell/kollektiv omsorg, handlar denna framgångsfaktor om en djupare organisationskultur där brukaren sätts i fokus.)

De kommuner som lyckas bäst:

- › Förmår tydliggöra det offentliga åtagandet för kommunens alla intressenter
- › Låter brukarens behov styra personalens insatser



Det är ytterst brukare som berättigar äldreomsorgsverksamhetens existens. En brukarorienterad organisationskultur handlar om att hela organisationen ska känna till detta förhållande, och framförallt agera för att tillfredställa brukarens behov av omsorg och service. Motsatsen beskrivs ofta som personalorientering, och handlar om att organisationen ser sig primärt som en arbetsgivare, vars yttersta syfte är att tillfredställa personalens behov av arbete.

I denna studie anser samtliga intervjuade kommuner att en brukarorienterad organisationskultur är målbilden. Däremot är det en lägre andel av kommunerna med låga resultat i Öppna jämförelser som bedöms ha uppnått detta mål än kommuner med höga resultat. En brukarorienterad organisationskultur omfattar alla aktörers handlande i kommunen, från den politiska ledningens inriktningsbeslut till vård- och omsorgspersonalens agerande i relationen med brukarna.

Nedan presenteras de åtgärder som identifierades som särskilt viktiga för att åstadkomma en brukarorienterad organisationskultur.

## Förmår tydliggöra det offentliga åtagandet

En viktig grundläggande åtgärd är att chefer på olika nivåer kan förmedla till medborgare, personal och brukare vilket det offentliga åtagandet är. Frågan om otydlighet i det offentliga åtagandet uppmärksammades i utredningen Senior 2005, och har lett till flera förändringar i lagstiftningen och införandet av en värdighetsgaranti (SOU 2008:51). Här åsyftas inte otydlighet i det offentliga åtagandet på nationell nivå, utan att chefer kan förmedla innebörden i den lagstiftning och reglering som är gällande idag till kommunens intressenter. En tydlighet kring sådana frågor är en viktig åtgärd för att uppnå en brukarorienterad organisationskultur, och i flera kommuner lyfts frågan upp som ett stort utvecklingsområde.

*”Organisationskulturen är vårt största utvecklingsområde. Skillnaden kommer den dagen när vi inser att det är brukaren och de anhöriga som är vår verksamhet. Den dagen när känslan sitter i magen och inte bara blir en läpparnas bekännelse.” (Förvaltningschef B)*

Utbildning och verksamhetsnära handledning anges av flera kommuner som de mest effektiva insatserna för att tydliggöra syftet med verksamheten (se hur Sollefteå arbetar i Kommunporträtt 10).

*”Personalen ska veta varför de är på sin arbetsplats. Jobbar man tillräckligt med sådana frågor så uppstår diskussioner om vem man är till för. Det är ett ständigt arbete som är mycket tidskrävande. Man måste ha rimliga personalgrupper och daglig handledning för att komma dithän.” (Förvaltningschef G)*

#### KOMMUNPORTRÄTT 10: SOLLEFTEÅ

### Utbildning ger ökat brukarfokus

I Sollefteå har man satsat mycket på att gå från en personalcentrerad organisation till en brukarorienterad organisation. Förvaltningschefen beskriver att oproportionerligt många frågor tidigare handlade om personal.

Vägen mot att bli en mer brukarorienterad organisation har gått via utbildning. ”Vi har satsat mycket på att tydliggöra vad uppdraget går ut på: att sätta brukaren i centrum. Och det tas emot positivt, när man får kunskap om åldrandets problematik är det lättare att vrida förståelsen och arbetsuppgifterna till att det är brukarens situation som vi alla finns till för att underlätta. Det låter väldigt självklart när man säger så, men det är inte alltid det i praktiken. Jag tycker att våra satsningar har varit framgångsrika.”

På politisk nivå är visionen ett viktigt verktyg för att tydliggöra det offentliga åtagandet och varför organisationen existerar. Genom att sätta brukaren och kunden i fokus i visionen, och därefter låta visionen bli ett centralt styrverktyg förtydligas för både externa och interna intressenter vilka prioriteringar organisationen har.

### Låter brukarens behov styra personalens insatser

En brukarorienterad organisationskultur handlar bland annat om att brukarens behov får styra personalens insatser. Här anser flera kommuner att man har en stor utvecklingspotential.

*”Organisationen är för personalfokuserad. För många handlar det om att man ska få ett bra schema, man ser på sina personliga behov främst, även om det kanske i grund och botten finns en förståelse för att det är obehväna arbetstider inom vården.” (Förvaltningschef B)*

Flera kommuner talar om att införandet av begreppet ”kund” underlättar övergången från personalfokus till brukarfokus. Det gäller även för kommuner som inte har några externa utförare. I praktiken handlar det lika mycket om ett förändrat förhållningssätt där brukaren likställs med en kund, och en kunds rätt att ställa krav, som om det faktum att man måste konkurrera med andra för att behålla kunden.

*”Innan sade man ”det här schemat är inte bra för mig”. Nu resonerar vi istället utifrån ett kundperspektiv: ”hur är schemat utifrån kundens behov?”. I många olika sammanhang ställer vi frågan: ”vad är kundfokus i den här frågan?”. Vi använder begreppet kundfokus på ett annat sätt än tidigare.” (Verksamhetschef D)*

En annan respondent exemplifierar kommunens övergång från en personalorienterad organisationskultur till en brukarorienterad organisationskultur på följande sätt:

*”När jag kom till boendena förut gick jag rätt ut i personalrummet och hörde mig för hur det var. Nu sätter jag mig ned hos brukarna och frågar hur de har det.” (Förvaltningschef R)*

## **Olika kommuners förutsättningar att skapa en brukarorienterad organisationskultur**

I föreliggande studie har få tydliga mönster som talar för att vissa kommuner skulle ha bättre förutsättningar för att skapa en brukarorienterad organisationskultur kunnat identifieras. Det är en viktig fråga i alla kommuner oavsett storlek och val av organisationsform. Många av respondenterna uttrycker dock förhoppningar om att införandet av Kundval enligt LOV ska bidra till ett ökat brukarfokus genom att konkurrensutsätta den kommunala verksamheten och på så sätt tvinga hela organisationen mot ökat brukarfokus för att motivera sitt existensberättigande. Det går däremot inte utifrån föreliggande studie att identifiera någon koppling mellan resultat i Öppna jämförelser och beslut om att införa valfrihet.

# KAPITEL 10

## FRAMGÅNGSFAKTOR 7:

# Att samarbeta strukturerat med landstinget

Ett strukturerat samarbete med landstinget syftar på ett förhållande där båda huvudmännen finner samarbetsformer där patienters/brukares behov står i centrum.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Har en tydlig ansvarsfördelning mellan landsting och kommun som fastställs i övergripande och lokala överenskommelser
- › Etablerar samverkansforum på både strategisk och operativ nivå
- › Driver gemensamma projekt som syftar till att överbrygga gapet mellan sjukvården och äldreomsorgen
- › Har väl fungerande rutiner för hur utskrivningsklara patienter ska omhändertas





En stor andel av brukarna inom den kommunala äldreomsorgen är i behov av medicinska insatser från landstinget. Genom att finna samarbetsformer där dessa individers behov står i centrum gynnas både brukaren och i slutändan även skattebetalarna, då vård på både lägre och högre nivåer än LEON (Lägsta Effektiva Omhändertagande Nivå) ger ökade kostnader för samhället. Problematiken kring frågan är välkänd, och ett flertal nationella satsningar inriktar sig direkt eller indirekt på att åstadkomma ett tätare samarbete mellan de båda huvudmännen som i högre utsträckning utgår från brukarens behov. Exempelvis måste kommuner och landsting presentera hur de ska samverka inom vissa områden för att ta del av de riktade stimulansmedel som utgår under 2010.

Då en stor andel av indikatorerna i Öppna jämförelser 2009 förutsätts belysa hur väl samarbetet med landstinget fungerar är det rimligt att anta att kommuner med ett högt sammanvägt resultat har ett bättre samarbete med landstinget än de med ett lågt sammanvägt resultat. Detta bekräftas i de genomförda intervjuerna, där andelen kommuner med betydande brister eller utvecklingsområden i sin samverkan med landstinget är mer än dubbelt så hög bland kommuner med låga resultat än bland kommuner med höga resultat.

Resultaten i studien kan inte ge en heltäckande bild av hur samarbetet med landstinget bäst kan samordnas. Istället presenteras de aktiviteter där det fanns störst skillnad i intervju svaren mellan kommuner med höga och låga resultat i Öppna jämförelser, som kan anses vara viktiga för de flesta kommuner.

## **Har en tydlig ansvarsfördelning mellan landsting och kommun som fastställs i övergripande och lokala överenskommelser**

Flera respondenter upplever en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunen och landstinget. Otydliga ansvarsförhållanden medför att det på operativ nivå uppstår onödiga konflikter, som i slutändan oftast drabbar patienten/brukaren. Resultaten tyder på att det är viktigt att definiera ansvarsförhållandena både på övergripande och lokal nivå. Flera mindre kommuner menar att det finns ett gott samarbete på lokal nivå med primärvårdsenheterna, medan det är svårt att etablera kontakt med landstinget centralt och med slutenvården.

*”Vi har få, om ens några ingångar på specialistklinikerna. Det finns ett glapp mellan landstingets specialiserade sjukvård och vår verksamhet, och det finns inga avtal som reglerar hur samarbetet ska ske.” (Förvaltningschef B)*

I andra kommuner finns det övergripande avtal på hög nivå mellan kommun och landsting, men en avsaknad av lokala samverkansavtal som skapar problem. Detta upplevs särskilt problematiskt i mellanstora och större kommuner.

*”Jag saknar lokala samverkansöverenskommelser som svarar på frågor om hur man ska göra där ute i verksamheten, där kvaliteten för brukaren skapas. Då handlar det om frågor som exempelvis hur det fungerar med distriktssköterskan och hemtjänstpersonalen. Idag är kvaliteten väldigt mycket upp till att det råkar vara rätt person på plats. Så ska det inte behöva vara.” (Förvaltningschef S)*

Det finns också en oro för att rollerna blir än otydligare i framtiden, när en större andel människor vill få mer avancerad sjukvård i hemmet.

*”Man måste tydliggöra roller på ett bättre sätt när den medicinska utvecklingen går framåt, vi skyller på varandra. Vård av cancerpatienter som vill bo kvar hemma är ett bra exempel, den medicinska utvecklingen möjliggör idag att man kan få avancerad vård i hemmet.” (Förvaltningschef T)*

De kommuner som anser sig ha en välfungerande samverkan med landstinget har i hög utsträckning tydliggjort ansvarsfördelningen genom att upprätta avtal som noggrant reglerar hur samverkan ska ske. När det är tydligt från början var båda parter ansvar börjar och slutar är det enklare att samarbeta i situationer nära brukaren (*se hur det fungerar i Norrköping i Kommunporträtt 11*)

## **Etablerar samverkansforum på både strategisk och operativ nivå**

Intervjuresultaten tyder också på att det är viktigt att skapa forum för samverkan och dialog på flera olika organisatoriska nivåer. Genom dialog skapas en förståelse för motparten och det stundtals förekommande ”vi och dom”-beteendet minskar. I de allra flesta kommuner finns samverkansforum på strategisk nivå, där exempelvis förvaltningschef, primärvårdschef och slutenvårdschef ingår. Många kommuner pekar dock på vikten av att etablera liknande forum på operativ nivå, då det annars är lätt att beslut som fattas inte kan översättas i handling.

*”När informationen ska ned i organisationen är det svårt. Landstinget och sjukhuset är så stora så att personerna på operativ nivå inte vet om de beslut som har fattats. Det är så många led, vilket leder till stora tidsfördröjningar innan något händer.” (Förvaltningschef F)*

## När den ena handen vet vad den andra gör

Kommunerna och landstinget i Östergötland har utvecklat en särskild modell för hur vårdplaneringen ska genomföras i samband med in- och utskrivning av patienter i slutenvården. Dokumentet ”När den ena handen vet vad den andra gör” har tagits fram, där formerna för när och hur vårdplaneringen ska genomföras noggrant beskrivs. Det framgår exempelvis att minst en representant från berörda enheter ska delta, och att vårdplaneringen ska påbörjas senast en vardag efter det att en kallelse till gemensam vårdplanering utgått.

I dokumentet är även betalningsansvaret tydligt utrett och presenterat. I samarbetsmodellen ingår också en gemensam datamodul, där all dokumentation sker. Samarbetet med landstinget beskrivs av representanter från Norrköpings kommun som mycket gott: ”Det är en av framgångsfaktorerna.”

## Driver gemensamma projekt som syftar till att överbrygga gapet mellan sjukvården och äldreomsorgen

En viktig del i det strukturerade samarbetet med landstinget handlar om att driva gemensamma projekt som syftar till att skapa en välfungerande vårdkedja för patienten/brukaren. Projekten har enligt flera respondenter positiva bieffekter genom att bidra till den så viktiga ömsesidiga förståelsen för varandra. De nationella stimulansmedlen, som kräver samarbete mellan huvudmännen för att medel ska erhållas, är enligt flera kommuner ett effektivt sätt att skapa sådan förståelse.

*”Det finns fortfarande ett visst ”stuprörstänk” kvar, men nu börjar alla aktörer inse att vi delar samma brukare. Stimulansmedlen som har krävt att vi ska samarbeta har spelat en viktig roll i denna förbättring.” (Förvaltningschef D)*

Flera respondenter lyfter fram vikten av att tillsammans kartlägga vårdprocesser för olika brukargrupper, så som dementa, strokepatienter med flera. Genom att kartlägga vårdprocesser ur ett patient/brukarperspektiv skapas en vårdkedja som i förlängningen både skapar bättre hälsa och är mer kostnadseffektiv. Flera kommuner driver projekt med den inriktningen, vilket respondenterna är mycket positiva till.

KOMMUNPORTRÄTT 12: MJÖLBY

## Lasarettansluten hemsjukvård ger stöd i livets slut

I Östergötland, och särskilt i de västra länsdelarna (där Mjölby ingår) har ett mångårigt arbete med så kallad lasarettansluten hemsjukvård (LAH) bedrivits. Metoden grundades av bland andra läkaren Barbro Beck-Friis under 70-talet och syftar till att personer med svåra sjukdomar ska kunna vårdas i hemmet även under de sista månaderna i livet.

Metoden är uppskattad och anges som en möjlig delförklaring till Mjölbys goda resultat i Öppna jämförelser. ”LAH ger ett gott stöd till personer som vårdas i livets slut i både ordinärt och särskilt boende. Landstinget ansvarar för LAH-verksamheten och vi möter upp med de insatser som faller inom vårt område. Det kan påverka vårt goda resultat inom indikatorområdet Vård i livets slut i Öppna jämförelser.”

*”Man bör kartlägga processer för olika sjukdomsgrupper hela vägen från länsjukvård via primärvård till kommunen. Det hade varit gott om någon hade ansvar för hela processen, om det fanns personer med uppdrag att se helheten och se till att det inte blev något glapp någonstans.” (Förvaltningschef U)*

Inom de kommuner som är ansvariga för hemsjukvården är det flera som pekar på vikten av att samordna insatserna från kommun och landsting. En kommun har därför valt att driva en gemensam hemvårdscentral med landstinget.

*”Man ska sitta tillsammans och utveckla samarbetet för att förbättra insatserna för dem som bor i ordinärt boende. I dagsläget åker kanske en undersköterska ut och gör sin insats för att mötas i dörren av primärvårdens distriktssköterska. Det finns effektiviseringspotential ur ekonomisk- och kvalitetssynpunkt. Dels blir det bättre kontinuitet för brukaren och dels blir det kortare informationsvägar mellan hemtjänst och primärvård.” (Förvaltningschef L)*

## Har väl fungerande rutiner för hur utskrivningsklara patienter ska omhändertas

Den vanligast förekommande problematiken i samspelet mellan kommun och landsting handlar enligt intervjuresultaten om hur processen kring utskrivningsklara patienter sköts. Flera respondenter är kritiska till de ekonomiska incitament som finns för att kommunen direkt ska överta ansvaret när pa-

tienten är medicinskt färdigbehandlad. Systemet anses av vissa respondenter skapa en misstro mellan parterna, där kommunen ofta anser att sjukvården alltför tidigt skriver ut patienter för att övervältra det ekonomiska ansvaret på kommunen.

*”Man kämpar med näbbar och klor från sjukvården för att få hem patienten. Det blir väldigt kostsamt om vi inte har plats för att ta emot brukaren direkt, och efterfrågan på platser varierar oerhört mycket. Den här ekonomiska piskan skapar grund för att man ska bli irriterad på varandra. Jag förstår grundtanken med systemet, men det måste finnas bättre metoder.” (Förvaltningschef D)*

Några intervjurespondenter anser också att man är i underläge mot landstinget när det handlar om att bedöma när någon är färdigbehandlad.

*”Sjukhusets ord väger tungt, och vi ser ett tydligt mönster när vi analyserar under vilka tidpunkter vi får flest färdigbehandlade patienter: det är precis innan semestern under en 2–3 veckors period och någon vecka innan juledigheten. Man styr planeringen påtagligt från sjukhuset, det har jag sett även i grannkommunen. I det läget har vi väldigt lite på fötterna för att kunna säga: är det verkligen så att tant Stina är så frisk så att hon kan komma hem? Sjukhusets personalplanering styr, och i slutändan är det brukaren som drabbas.” (Förvaltningschef L)*

Gemensamma vårdplaneringsteam är en viktig åtgärd för att minska friktionen kring utskrivningsklara patienter. I de fall där det fungerar allra bäst deltar alla relevanta professioner vid vårdplaneringstillfället. Det kan handla om paramedicinare, biståndsbedömare, vård- och omsorgspersonal och personal från landstingets sjukvård (se hur det fungerar i Norrköping i Kommunporträtt 11).

En kommun har valt att införa så kallad förlängd bedömningsperiod när äldre personer med komplexa, sammansatta behov skrivs ut från sjukhus. Bakgrunden är upplevelsen av att patienter skrivs ut allt tidigare idag och att det då är svårt att vid ett enda tillfälle fatta ett korrekt beslut om vilka insatser som bör ges. Ett team med ordinarie personal (sjuksköterskor, paramedicinare, biståndsbedömare och undersköterskor) genomför under 1–7 dagar en noggrann bedömning av vilka insatser som krävs.

*”Att man är utskrivningsklar innebär ju inte att man är helt frisk. Det visar sig nämligen att det här med tryggheten och kontinuiteten bland personal är oerhört betydelsefullt. Kan vi ge brukaren det under den första viktiga perioden så får vi ett väldigt bra bedömningsunderlag för vad som behövs sedan.” (Verksamhetschef E)*

## **Olika kommuners förutsättningar påverkar samarbetet med landstinget**

Ett väl fungerande samarbete med landstinget är viktigt för alla kommuner, men formerna för att uppnå ett gott samarbete kan skilja sig åt betydligt mellan kommunerna. I mindre kommuner och glesbygdskommuner talar många respondenter om vikten av att etablera ett nära samarbete med de lokala vårdcentralerna, då den specialiserade sjukvården ofta är längre bort och nyttjas i lägre utsträckning än i större städer. Avståndet till sjukhus anges också av flera respondenter som en förklaring till att äldre i lägre utsträckning avlider på sjukhus, vilket är en kvalitetsindikator i Öppna jämförelser som förutsätts spegla vilket stöd i livets slut den äldre ges. En annan uppenbar skillnad som framkommer i intervjuerna handlar om hur man har valt att organisera hemsjukvården. Socialstyrelsens utredning Hemsjukvård i förändring (2008) tyder på att det finns ett flertal samordningsvinster av att arrangera hemsjukvården i kommunal regi. Flera respondenter i denna studie stödjer denna uppfattning. Frågan om hur kommun och landsting på bästa sätt ska samarbeta är ytterst komplex och det finns flera andra skillnader som påverkar förutsättningarna för hur samarbetet mellan kommun och landsting organiseras och bör organiseras.

## FRAMGÅNGSFAKTOR 8:

## Att etablera ett aktivt samarbete i kommunala nätverk

Med aktivt samarbete i kommunala nätverk avses att man finner samarbetsformer med andra kommuner för att tillsammans bli starkare och mer effektiva.

De kommuner som lyckas bäst:

- › Ingår i nätverk på flera organisatoriska nivåer
- › Använder nätverk för kunskapsöverföring och analytiskt stöd
- › Agerar gemensamt i vissa strategiska frågor, såsom i kontakten med landstinget
- › Finner möjligheter att dela tjänster/verksamheter där kritisk massa saknas i den egna kommunen



Samarbeten med andra kommuner kan tjäna flera olika syften. Det kan handla om alltifrån att finna kollegialt stöd för befattningshavare med få eller inga kollegor till att driva viss verksamhet tillsammans. Ofta bedrivs samarbetet inom ramen för något av de många formaliserade nätverk som finns, men det kan också handla om att två eller flera kommuner finner enskilda områden att samarbeta kring.

Nästan alla tillfrågade kommuner är på något vis engagerade i kommunala nätverk eller samarbeten med andra kommuner vilket gör att enbart deltagande i kommunala nätverk inte kan sägas vara en framgångsfaktor. Ambitionsnivån och formerna skiljer sig dock åt och det går att finna vissa särskilt lyckade exempel på nätverk, där exempelvis samtliga fem deltagande kommuner placerar sig bland de 13 kommuner i Sverige som har högst resultat i Öppna jämförelser. Det finns förmodligen flera andra förklarande variabler till ett sådant resultat, men det kan ändå anses vara intressant att försöka beskriva på vilket sätt ett framgångsrikt samarbete med andra kommuner skapas.

Nedan presenteras ett antal aktiviteter och åtgärder som kan anses karaktärisera ett framgångsrikt samarbete med andra kommuner.

### **Ingår i nätverk med kommuner som har liknande förutsättningar**

Flera kommuner med låga resultat i Öppna jämförelser poängterar att det är problematiskt att finna relevanta samarbetsformer när kommunernas förvaltningar har vitt skilda förutsättningar, exempelvis i form av storlek, ansvarsområde, val av organisationsform och liknande.

*”Vi är en udda fågel bland de kommuner som ingår i vårt nätverk. Det är lätt att vi drunknar bland de stora kommunerna, och vi har dessutom helt olika problematik att brottas med.” (Förvaltningschef J)*

De kommuner som är mest nöjda med sina samarbeten framhäver vikten av att finna kommuner som är jämlika, och det kan därför anses vara en viktig punkt att överväga innan man går in i ett nytt samarbete (se exempelvis hur man uttrycker sig i Västra länsdelen i Östergötland, Kommunporträtt 13).

### **Ingår i nätverk på flera organisatoriska nivåer**

En annan viktig åtgärd tycks vara att etablera nätverk på flera olika organisatoriska nivåer. De flesta kommunerna har nätverk för befattningshavare såsom socialchefer, politiker och Medicinskt ansvariga sjuksköterskor. Flera kommuner ser dock en utvecklingspotential i att skapa nätverk även för ex-



## Nätverket som är ”bäst i klassen”

I de västra länsdelarna i Östergötland bedrivs ett mångårigt samarbete mellan fem kommuner (Motala, Mjölby, Vadstena, Boxholm och Ödes-hög) och landstinget. Samarbetet är organiserat i en styrgrupp och tre underställda operativa arbetsgrupper.

I styrgruppen sitter förvaltningschefer från kommunerna och närsjukvårdsdirektören och primärvårdschefen från landstinget. En av de tre arbetsgrupperna har ansvar för äldreomsorgsfrågor. Styrgruppen sammanträder 4–6 gånger om året och frågor av olika karaktär behandlas. ”Vi försöker hela tiden att leta efter utvecklings- och förbättringsområden. När vi hittat ett område överlämnas uppdraget till en operativ grupp som exempelvis får göra en kartläggning och ta fram beslutsunderlag till styrgruppen.” Man har också samordnat sig i viktiga strategiska frågor, exempelvis söker man vissa statsbidrag gemensamt. Ordförandeskapet i styrgruppen alternerar mellan kommun och landsting.

Samtliga deltagande kommuner har ungefär samma förutsättningar, vilket en av respondenterna lyfter fram som en framgångsfaktor. Det finns dessutom nätverk på flera andra organisatoriska nivåer, exempelvis för enhetschefer, MAS och handläggare.

empehvis enhetschefer, för att dessa också ska få ta del av de nya intryck som ofta följer av ett strukturerat samarbete med andra kommuner.

*”Vi saknar ett nätverk för enhetschefer. Det spelar ju ingen roll vilken ansvarsnivå man har i en organisation; det är alltid lätt att fastna i gamla vanor.” (Förvaltningschef J)*

För de befattningshavare som har få eller inga kollegor fyller också nätverken en viktig funktion för att skapa en kollegial samhörighet och en nödvändig ventil där komplexa frågeställningar kan dryftas. Det vanligast förekommande exemplet i intervjuerna är biståndsbedömare i mindre kommuner, som enligt flera respondenter har en krävande roll med ett stort ansvar, samtidigt som det i flera kommuner är en ensam person som ansvarar för all biståndsbedömning.

*”Det är svårt att leva upp till professionalitet och rättssäkerhet i en liten kommun. Våra tjänstemän är väldigt ensamma om de inte får utbyte med andra i samma situation.” (Förvaltningschef V)*

Det finns en annan viktig aspekt av att etablera nätverk på operativ nivå, nämligen att tillse att de strategiska beslut som fattas i nätverkens styrgrupper tillvaratas och omsätts till praktik. De mest framgångsrika nätverken har skapat arbetsgrupper med olika inriktningar som är underställda styrgruppen.

*”Det krävs att man arbetar på lägre nivåer för att det ska bli verkstad, annars blir det bara prat på övergripande nivå.” (Förvaltningschef W)*

## **Använder nätverk för kunskapsöverföring och analytiskt stöd**

En av de viktigaste uppgifterna som de framgångsrika nätverken fyller handlar om att dela kunskap och hjälpas åt i analytiskt och administrativt tunga frågeställningar. Det kan genomföras inom ramen för nationella jämförelseprojekt, men också handla om mer vardagligt stöd i gemensamma frågeställningar.

*”Vi har små analytiska resurser. Om en annan kommun kommer på en idé så är det klart att det är väldigt välkommet. Därför är samarbete jätteviktigt för oss!” (Förvaltningschef X)*

En kommun som inte ingår i något nätverk menar att det är en stor brist att inte kunna ta del av vad andra kommuner redan vet.

*”Nätverk medför att man känner sig trygg med omvärldsbevakningen, och vi ingår inte i något nätverk.” (Förvaltningschef P)*

Flera kommuner menar att nätverken också blir ett effektivt sätt att samordna vissa analytiskt tunga insatser, såsom utredandet av vissa frågeställningar, där ett aktuellt exempel i många kommuner handlar om införandet av LOV (Lagen om valfrihet).

*”Under utredandet av LOV gick vi ihop med tre andra kommuner och tillsatte en gemensam utredare, vilket fungerade bra.” (Förvaltningschef D)*

## **Agerar gemensamt i vissa strategiska frågor såsom i kontakten med landstinget**

En annan viktig uppgift för nätverken tycks vara att samordna sig i vissa strategiska frågor. Många av respondenterna menar att en av nätverkens viktigaste funktioner är att utgöra en jämnstark förhandlingsmotpart till landstinget. Enligt respondenterna är detta också uppskattat av landstingen, då de kan tala med en motpart istället för flera. Många nätverk har också involverat höga befattningshavare inom landstinget.

## **Finner möjligheter att dela tjänster/verksamheter där kritisk massa saknas i den egna kommunen**

Många kommuner uttrycker att ett av de största utvecklingsområdena är att finna konkreta samarbetsmöjligheter, där man kan dela tjänster och verksamheter när en kritisk massa saknas i den egna kommunen. Behovet av att finna sådana samarbetsmöjligheter tycks vara särskilt stort i mindre kommuner.

*”Samarbete mellan kommunerna blir bara viktigare. De små kommunerna kommer inte att klara det om vi inte utvecklar vårt samarbete. Ett konkret exempel på ett utvecklat samarbete skulle kunna vara att driva en gemensam avdelning för vårdkrävande brukare.” (Förvaltningschef L)*

Även några mellanstora kommuner anser att utökat operativt samarbete är rätt väg för att möta framtidens utmaningar.

*”Om det inte ska bli kommunsammanslagningar måste vi hitta bättre former för att samarbeta operativt. Vi skulle behöva samarbeta kring äldre med särskilda behov, exempelvis främmande språk, där vi inte har underlag själva för att driva det effektivt.” (Förvaltningschef F)*

I flera kommuner har man redan idag utvecklat framgångsrika former för att driva gemensam verksamhet och dela tjänster. Oftast handlar det om att man köper in specialiserade tjänster, såsom MAS och sjukgymnast, på deltid från andra kommuner.

*”Vi vinner kompetensmässigt på att samarbeta. Den kompetens som vi har svårt att hålla själva kan vi få hjälp med från andra.” (Förvaltningschef V)*

## **Olika kommuners förutsättningar påverkar hur samarbetet utformas**

Det finns vissa tydliga skillnader mellan hur olika kommuner samarbetar, och vilka samarbetsformer som tycks vara viktigast för olika kommuner. I flera glesbygdskommuner upplever man att geografien är en försvårande faktor, då stora avstånd medför svårigheter att träffas regelbundet. I mindre kommuner och glesbygdskommuner tycks också viljan och behovet av att samarbeta vara allra störst. En vanlig anledning till det är att nationella initiativ och regelverk ställer samma höga krav på små kommuner med små administrativa resurser som på stora kommuner. Detta ökar behovet av att lösa vissa uppgifter gemensamt. Dessutom utgör småskaligheten ofta ett problem då det kan vara svårt att uppnå en kritisk massa för att bedriva viss verksamhet. I större kommuner handlar arbetet i nätverk i högre utsträckning om att exempelvis finna former för att kunna genomföra kvalitets- och kostnadsjämförelser.

TOPP 5:

## Konkreta åtgärder och aktiviteter

Vi presenterar nedan fem viktiga åtgärder och aktiviteter som har identifierats i föreliggande studie. Åtgärderna är utvalda inom områden där det föreligger en stor diskrepans mellan hur kommuner med höga respektive låga resultat arbetar. De innehåller konkreta åtgärder som kan implementeras i alla kommuner och det finns sannolikt en stor förbättringspotential inom flera kommuner. Andra aktiviteter som omnämns i denna rapport är också viktiga, och det är givetvis den enskilda kommunens förutsättningar som avgör vilka åtgärder som är viktigast.

### **Skapa proaktiv kommunikation och kontinuerlig dialog mellan tjänstemän och den politiska ledningen**

Den viktigaste förutsättningen för en tydlig rollfördelning och ett välfungerande samspel mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen tycks vara ett ömsesidigt förtroende för motparten. För att uppnå detta kan följande åtgärder vidtas:

- › Etablera forum för dialog mellan politiker, tjänstemän och brukare och deras anhöriga för att korta informationsvägar och erbjuda politiker en möjlighet att få tillgång till objektiv förstahandsinformation
- › Bjud in fler tjänstemän än förvaltningschefen att delta på nämndsammanträdena och skapa på så sätt en förståelse för politiken i organisationen
- › Skapa en återkommande tidpunkt där informella samtal mellan förvaltningschef och nämndordförande kan föras i syfte att proaktivt ventiler viktiga frågeställningar

## **Utveckla kvalitetsledningssystem som sammanhållande länk i det systematiska kvalitetsarbetet**

För att skapa systematik i kvalitetsarbetet tycks den viktigaste åtgärden vara att införa ett kvalitetsledningssystem som fungerar som en röd tråd i kvalitetsarbetet – det kan drivas många positiva kvalitetsprojekt, men utan något som håller ihop arbetet kan det upplevas som fragmenterat och viktiga detaljer kan falla i glömska. För att uppnå systematik i kvalitetsarbetet kan följande åtgärder vidtas:

- › Utveckla internt ett kvalitetsledningssystem
- › Inför ett kvalitetsledningssystem enligt någon av de nationella standarders som finns
- › Fäst särskild vikt vid att klagomåls- och synpunktshanteringen verkligen blir ett kraftfullt verktyg för att identifiera områden för förbättring genom att exempelvis införa rutiner för att samtliga klagomål, även muntliga, nedtecknas och sammanställs

## **Utveckla rutiner för att skapa ett smidigt flöde av patient/brukare mellan kommuner och landsting**

För att undvika friktion i samband med in- och utskrivning av patienter/brukare i sjukvården är det nödvändigt att de båda huvudmännen finner goda samverksansformer utifrån ett patient- och brukarperspektiv. För att uppnå detta kan följande åtgärder vidtas:

- › Etablera tillsammans med landstinget och kommunicera tydligt vilka ekonomiska incitament som gäller för att undvika misstroende i samband med utskrivning från sjukvården
- › Inför gemensamma vårdplaneringsteam där relevanta professioner från båda huvudmännen representeras
- › Kartlägg vårdprocesser för att identifiera hur samarbetet bör utformas för att möta patienten/brukaren på rätt vårdnivå

## **Skapa utvecklingsmöjligheter för vård- och omsorgspersonal**

En viktig åtgärd för att säkra tillgången på kompetent personal i framtiden är att erbjuda och kommunicera möjligheter för vård- och omsorgspersonal att utvecklas inom sin roll. För att göra det kan följande åtgärder vidtas:

- › Inför gruppledar- eller samordnartjänster där undersköterskor står för den verksamhetsnära handledningen och ledarskapet
- › Låt undersköterskor utbilda sig för att ta en roll som specialist inom något område (exempelvis demens, nutrition, rehabilitering)
- › Skapa en tydlig koppling mellan ökat ansvar och förbättrade villkor

## **Låt kontaktmannaskap och genomförandeplan bli centrala verktyg för att uppnå en individanpassad omsorg**

En omsorg som utgår från varje brukares individuella behov är absolut nödvändigt för att skapa en äldreomsorg i världsklass. För att uppnå en sådan omsorg kan följande åtgärder vidtas:

- › Etablera kontaktmannaskapet som en självklar del i individanpassningen. Satsa särskilt på att säkerställa att personkemin mellan brukare och kontaktperson stämmer, att det oftast finns en kontaktperson i tjänst och att kontaktmannaskapet synliggörs.
- › Betrakta genomförandeplanen som ett kontrakt mellan brukare och kommun. Satsa särskilt på att ge personal handledning i hur en genomförandeplan upprättas och inför rutiner för att den kontinuerligt ska uppdateras.

# Referenser

- Eriksson Ulfsdotter, Ylva, 2006. Yrke, Status & Genus – En sociologisk studie om yrken på en segregerad arbetsmarknad. Göteborg: Göteborgs Universitet, 2006. (Doktorsavhandling)
- Merchant, Kenneth A. & Van der Stede, Wim A, 2007. Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation, and Incentives. New York: Financial Times, Prentice Hall, 2007.
- Rönnerfält, Marie, Birge, Norman, Eva, Wennberg, Kerstin, 2008. Kontaktmannskap i äldreomsorgen. Stockholm: Gothia Förlag, 2008.
- Socialstyrelsen, 2008. Hemsjukvård i förändring – En kartläggning av hemsjukvården i Sverige
- Socialstyrelsen, 2008. Värdigt liv i äldreomsorgen (SOU 2008:51).
- SOSFS 2006:11. Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. Aktuellt på äldreområdet 2008. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2008.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2009. Öppna jämförelser 2009 – Vård och omsorg om äldre. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2009.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2010. Kundval i äldreomsorgen – stärks brukarens ställning i ett valfrihetssystem? Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.









# Framgångsfaktorer inom äldreomsorgen

---

## – en analys utifrån kommunernas resultat 2009

Intresset för kvalitetsuppföljningar av äldreomsorgen ökar ständigt och Öppna jämförelser har påtagligt bidragit till det ökade intresset genom de tydliga kvalitetsskillnader som framträder mellan kommunerna. Med denna rapport tar vi nästa steg för att fördjupa kunskapen om varför kvaliteten skiljer sig åt mellan kommuner och vad den enskilda kommunen kan göra för att förbättra sin äldreomsorg.

Vi identifierar åtta framgångsfaktorer i kommunernas arbete som är speciellt utmärkande för en välfungerade och högkvalitativ äldreomsorg. Vi återger också konkreta tips och exempel på hur olika kommuner framgångsrikt har arbetat för att förbättra kvalitet därigenom resultat i Öppna Jämförelser. Det är ett mycket omfattande arbete som ger oss en unik överblick över faktorer som är av betydelse för att höja kvaliteten i äldreomsorgen.

Beställ eller ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-575-3



**Sveriges  
Kommuner  
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm  
Besök: Hornsgatan 20  
Telefon: 08-452 70 00  
[www.skl.se](http://www.skl.se)