

*KVALITET OCH RESULTAT*

# Mål och resultat

ATT UTVECKLA MÅL- OCH RESULTATSTYRNING



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Mål och resultat

ATT UTVECKLA MÅL- OCH RESULTATSTYRNING



Upplysningar om innehållet:

Leif Eldås 08-452 7635, leif.eldas@skl.se,

Christine Feuk 08-452 7994, christine.feuk@skl.se,

Gunnar Gidenstam 08-452 7649, gunnar.gidenstam@skl.se,

Lars Strid 08-452 7643, lars.strid@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014

ISBN: 978-91-7585-116-7

Text: Lars Strid

Foto: Maskot

Produktion: Kombinera AB

Tryck: LTAB, 2014

# Innehåll

- 5 Resultat i fokus
- 7 Mål och resultat
- 11 Vad är resultat?
- 15 Resultatindikatorer och mått
- 17 Resultatstyrning
- 22 Några första grundläggande steg
- 24 Hur långt har din kommun kommit?



# Resultat i fokus

*”Varje månad får jag en rapport full av tabeller, kurvor och sammanställningar av leende gubbar och trafikljus. Vi tittar igenom dem och försöker ställa några frågor, sedan glömmar vi dem tills de dyker upp igen nästa månad.”*

*”Jag förstår att resultatmåttan är viktiga för de finns ju i vår budget och våra uppföljningsdokument, men jag förstår inte hur livet där ute bland människorna ska bli bättre för att jag får alla dessa rapporter och resultatmått.”*

*”Om en resultatindikator visar rött ljus då förväntas jag fråga tjänstemännen varför, och de förväntas kunna förklara orsaken för mig.”*

Vi lever i en tid där det blir allt vanligare att vi blir värderade och jämförda. Medierna älskar rankinglistor och kommuner och landsting arbetar i allt större utsträckning med resultatindikatorer och jämförelser. Inte minst har SKL bidragit till denna utveckling genom Öppna Jämförelser och genom utvecklingsprojekt som Jämförelseprojektet, Leda för resultat och Kommunens Kvalitet i Korthet.

Synen på detta kan onekligen variera. Är mätning och jämförelser en grundläggande förutsättning för att vi skall ha kontroll över och kunna styra våra organisationer? Eller är det ett onödigt ont som enbart kostar en massa pengar och dränerar oss på energi som vi istället borde ägna åt något mer produktivt?

Vår bedömning är att utvecklingen i allt väsentligt varit positiv. Traditionellt har allt för mycket intresse ägnats åt de resurser vi sätter in i verksamheterna och ett finansiellt perspektiv har dominerat. De finansiella aspekterna är självfallet viktiga men pengar är enbart ett medel för att kunna utföra välfärdsuppdraget inom offentlig verksamhet. Det ökade intresset för att mäta

och jämföra har satt fokus på vad vi får för alla de pengar vi sätter in i vår verksamhet och hur väl vi lyckas jämfört med andra. Utvecklingen är som vi ser det också en nödvändig förutsättning i en ambition att ge våra medborgare mesta möjliga värde för de pengar de ställer till vårt gemensamma förfogande.

Utvecklingen har inte varit oproblematiske eller enkel. Resultatindikatorer har många gånger saknats inom vissa verksamhetsområden eller enbart delvis lyckats fånga de resultat vi velat få en bild av. Vi har varit inne i en fas där merparten av kraften lagts ned på att identifiera och testa, på att sammanställa och förmedla en stor mängd nyckeltal. Även om denna utvecklingsinsats varit nödvändig så har den varit energikrävande och många gånger har vi inte riktigt orkat gå från att mäta till att agera utifrån de resultat som redovisats. Vi menar att det nu är dags att gå vidare med utgångspunkt från de erfarenheter vi har av resultatindikatorer som används för att styra och leda kommuner och landsting.

Den grundläggande utgångspunkten för detta har sammanfattats med att:

- › Om du inte kan mäta resultat kan du inte skilja framgångar från misslyckanden.
- › Om du inte kan identifiera framgångar kan du inte lära dig från dem.
- › Om du inte kan identifiera misslyckanden kan du inte korrigera dem.



# Mål och resultat

Vi har sedan många år tillbaka granskat kommuner och landstings arbete med målstyrning, eller som det heter ”mål och resultat”, genom bland annat över hundratalet utvärderingar med stödverkyget Kommunkompassen, Kommuns Kvalitet i Korthet, Resultatvisaren med flera. Ofta får vi frågor omkring mål och resultat. Vilka är erfarenheterna? Vilka är de goda exemplen? Vilka hinder och fällor finns? Nedan har vi valt ut ett antal viktiga aspekter kring målstyrning som vi tror kan vara till hjälp i det lokala arbetet med att förbättra styrningen. Det finns givetvis fler men vi får återkomma om det.

Målstyrningen är den grundläggande styrmodellen inom i stort sett all offentlig verksamhet, såväl nationellt som internationellt. I Sverige har målstyrningen diskuterats och införts som styrmodell sedan mitten av 1980-talet. Inspirationen hämtades liksom många andra gånger från den anglosachsiska världen och från den privata företagssidan. Flera varianter av målstyrning har utvecklats sedan dess. Alla med den gemensamma utgångspunkten att styra genom att sätta mål och följa upp dessa. Det har många gånger varit svårt att anpassa målstyrningen till vår kontext. Exempelvis har vi prioriterat och utvecklat en mängd, många gånger hundratals, mål i kommuner och landsting. Dessa har i sin tur delats upp i olika områden, perspektiv, nivåer, etc. Mängden har lett till att det varit svårt att få en överblick samtidigt som det har varit svårt att fokusera på det som är det viktigaste. Mindre utmaningar och problem konkurrerar ibland på samma arena som de strategiskt viktigaste.

Det är den ena sidan av myntet: målen. Den andra sidan, resultaten, har vi i alldeles för liten utsträckning lagt fokus på. Ofta har vi tyckt att det arbetet varit för problematiskt, man har fastnat, gett upp och istället beskrivit vad vi gjort med de medel vi fått, exempelvis de aktiviteter, projekt och annat som utförts. Det är skälet till att de ofta funnits en okunnighet kring hur mål och resultat hänger ihop. Ett tecken på det går enkelt att urskilja genom att studera förvaltningsberättelser tio år tillbaka i tiden. Det är först under de

senare åren som verksamhetens resultat börjar synliggöras i förvaltningsberättelserna. Tidigare var det vanligt att man angav en del mål och till dessa redovisades de aktiviteter som genomförts för att uppnå målen. En stor del av förklaringen är givetvis att det är först under de senaste åren som vi prioriterat arbetet med att ta fram resultat inom alla verksamhetsområden.

## Politikens verktyg

Målstyrningen är det verktyg som politiken, medborgarnas företrädare, har för att styra verksamheten. Idag är det vanligt att fullmäktige har antagit mål som är mer att betrakta som visioner eller viljeyttringar. De är ofta allmänna och "utslätade" till sin karaktär och de kan säkerligen i många fall vara gemensamma för flera kommuner och landsting eftersom de inte skiljer sig speciellt mycket från varandra. Gemensamt för dessa är att de sällan är mätbara och kan därmed inte följas upp och därmed går det bara att spekulera kring vad som åstadkommit. Mål måste, för att ha en styrande effekt i en resultatstyrningmodell, vara mätbara och bygga på saklig fakta. Om inga andra mål finns än de ovan beskrivna har fullmäktige reducerat sin möjlighet att styra och därmed frångått en av de viktigaste diskussionerna, det vill säga vad får medborgarna för sina skattepengar och hur ska tjänster och service bli bättre?

Politiker i nämnder har däremot ofta getts uppgiften att ta fram mer verksamhetsspecifika mål. Många gånger är dessa mål inte fullmäktiges mål, vilket ibland medfört att nämnderna fått en form av autonom position och välfärdsfrågorna har blivit "deras". En nämnds mål måste givetvis alltid vara fullmäktiges mål eftersom en nämnd är fullmäktiges förlängda arm för att få genomslag i verksamheten. Med andra ord kan det inte finnas mål som enbart är nämndens utan det är med automatik alla politikernas, fullmäktiges mål. Det är dessa gemensamma mål som utgör grunden för målstyrningen.

## Målstyrningens idé

Målstyrningens grundläggande idé på övergripande nivå är begränsning. Erfarenheter visar att för många mål faller på eget grepp eftersom syftet är att skapa fokus på det viktigaste i verksamheten. En uppsjö av mål inom exempelvis skolan gör att styrningen automatiskt havererar. Det kan se ambitiöst och prydligt ut att man tänkt på allt och inget glömt, men fungerar inte i praktiken styrande. Att begränsa antalet till två-tre politiskt bestämda mål inom respektive verksamhet gör det överblickbart och möjliggör effektiv styrning.

En viktig utgångspunkt är att vid prioriteringen av mål diskutera och utgå från det man vet och vad som är de strategiskt viktiga problemen/frå-

geställningarna inom verksamheten/målområdet. Exempelvis kan det vara kunskapsnivån inom skolan, meningsfullhet och trygghet för den äldre på särskilt boende, kontinuitet inom hemtjänsten, långtidsberoende inom försörjningsstöd, och så vidare. Till dessa prioriterade områden sätts mål som utgår från en faktabaserad kunskap om hur det ser ut just nu. Då har man en utgångspunkt för att kunna se hur väl man lyckas eller inte över tid. Saknar man denna kunskap befinner man sig i "dimman" och har ingen tydlig bild av utvecklingen mot målpuppfyllelse. Man kan i stort sett bara gissa var man befinner sig.

De resultatindikatorer som ska kopplas till målen bör vara stabila och ha en solid grund byggd på fakta samt kunna följas över tid. Utan denna koppling blir målstyrningen uddlös. Vi kommer i så fall än en gång använda oss av gissningar, önskningar och tro om vad som är resultatet.

De olika verksamheternas tjänstemannaledning kan givetvis använda flera olika mål och resultatnivåer utifrån den analys man gör för att nå de av politikerna uppsatta målen. Detta är professionens verktyg som dels syftar till att maximera organisationens fokus på utveckling och förbättring och dels har en tydlig koppling till politikernas mål. Eftersträvandsvårt är att kunna bryta ned och följa resultaten på enhets- och individnivå. Först då kan vi se den så kallade röda tråden i styrningen, ledningen och utvecklingen.

## Målnivåer

Ett syfte med ett mål är att skaffa kunskap om vad som kan förbättras men även att få kännedom om när utvecklingen inte gått i avsedd riktning. Detta förutsätter att mål sätts med rimlig och tydlig ambitionsnivå. Ett mål som uttrycks "det ska bli bättre" är i princip meningslöst om man inte vet vad som orsakat resultatet. Ett resultat kan bli lite bättre eller sämre av ren slump, ad hoc, i olika mätningar. Men vi vet inte hur mycket och vi vet inte vad som orsakat resultatet. Speciellt är detta viktigt med tanke på att många av de mått vi använder för att mäta resultatet inte kan vara helt exakta. Måtten är indikatorer som ger en bild av det resultat som ska uppnås. Ett mål med fastställd målnivå på en eller ett fåtal indikatorer ger möjlighet till analys om vad som orsakade resultatet. Det ger en förnyad kunskap och möjlighet till gratulationer eller att vi vidtar effektivare åtgärder.

Det är viktigt att inse att allt inte kanske kan förbättras med en gång. För att målstyrningen ska fungera bör man därför arbeta med långsiktiga och kortsiktiga mål. Att sätta upp mål som på kort sikt är orimliga gör att man tappar tilltron till styrsystemet. Exempelvis ska givetvis alla elever i ett längre perspektiv ha godkänt i alla ämnen. Detta bör vara ett långsiktigt mål. Vi har idag kanske 80% med godkänt och det rimliga efter analys och diskussion är

att det nästa år ska vara 84% som har godkänt. Ett kortsiktigt mål. Målstyrningen ger på detta sätt möjligheten att styra mot en progression, en ständig förbättring.

Ta gärna del av erfarenheterna från Sollentuna kommuns målarbete med att förbättra sin skola på [www.skl.se/kkik](http://www.skl.se/kkik)

## **Stabilitet över tid**

En annan viktig aspekt och framgångsfaktor är att eftersträva hållbara, stabila mål som kan verka under många år. För att lyckas med detta förutsätts att det finns en politisk enighet kring de långsiktiga målen, över partigränser. Verksamheterna behöver stabiliteten för att uppnå goda resultat så att inte organisationens fokus pendlar allt för mycket mellan mandatperioderna. En del kommuner har kommit från detta då man skapat hållbara mål som har en förankring inom i princip samtliga partier. Detta utesluter inte att olika majoriteter kan ha olika åsikter om vad som ska göras för att uppnå de gemensamma politiska målen. Exempelvis om det ska vara mer verksamhet som konkurrensutsätts eller inte, eller om det är en speciell inriktning på verksamheten som ska utvecklas osv.

# Vad är resultat?

Ställer man frågan – vad är resultat? – tänker nog många på pengar och det finansiella resultatet. För företag som primärt har en ekonomisk målsättning och som får sina resurser via konkurrens på en marknad, fångar resultatbegreppet centrala delar av hur väl organisationen skött sig.

I kommuner och landsting gäller inte detta utan här handlar det finansiella resultatet för skolverksamhet, äldreomsorg och andra delverksamheter vanligen om skillnaden mellan budgeterad kostnadsram och faktiskt utfall. Detta resultat säger alltså inget om hur pengarna använts eller hur väl man lyckats utföra det välfärdsuppdrag man är satt att sköta. De finansiella resurserna är ju enbart medel och sätter primärt ett tak för de ambitioner man har möjlighet att leva upp till.

I kommuner och landsting är det intressantare att tala om resultat i termer av vad man lyckats åstadkomma för medborgarna. Resultat handlar här om i vilken utsträckning kommunen eller landstinget lyckas leverera service till sina medborgare som möter de behov som medborgarna har, till lägsta möjliga kostnad. När vi talar om resultatstyrning står alltså begreppet resultat för att de tjänster som kommunen/landstinget levererat till sina medborgare har utförts på ett sådant tillfredställande sätt att det ur brukarens/medborgarens synvinkel har skapats ett kvalitativt mervärde utifrån dennes behov. Givetvis finns det andra uppfattningar och perspektiv på vad som kan vara kvalitativa resultat. Vi uppfattar emellertid att det är naturligt att ta utgångspunkt i ett brukar/medborgarperspektiv. Det är ju de som våra tjänster och service är till för och vars skattemedel finansierar servicen.

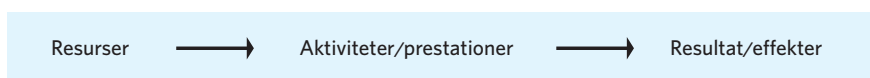
## Ett virrvarr av mått

Det kan ibland vara svårt att identifiera vad som är ett användbart resultatmått. Olika organisationer exempelvis statliga verk, fackföreningar, kommuner, intresseorganisationer med flera har ofta olika uppfattningar om vad som är ett användbart resultatmått. Uppfattningen styrs av vilken roll och uppdrag den egna organisationen har. Det kan av det skälet många gånger uppstå en förvirrande diskussion om vad som är ett användbart resultatmått. En vanlig men förenklad uppfattning är att ju mer resurser, personal, som en viss verksamhet har så är det i sig ett bra resultat. Utgångspunkten i en sådan uppfattning är att mer resurser givet leder till förbättringar för den målgrupp servicen riktar sig till. Erfarenheterna visar dock att det inte finns ett direkt och enkelt samband mellan kostnader och resultat. Orsakerna till goda resultat är mer komplext och många gånger är inte ”medicinen” mer resurser.

De senaste årens ökade fokus på resultat har även lett till att vi idag samlar in mer data/uppgifter. Denna ökning har väckt många frågor och diskussioner i kommuner och landsting. Är det nödvändigt med allt detta? Vad har vi för nytta av dem? Frågorna är viktiga för utvecklingen kan leda oss fel. Samlar vi in mer uppgifter som vi inte har praktisk nytta av riskerar en god strävan att falla på eget grepp. Det uppstår en trötthet i organisationen och man prioriterar bort uppgiften. Internationella erfarenheter pekar på detta. Det är inte mängden uppgifter som är det centrala utan det viktiga är att få fram kunskap som vi kan använda för att styra utvecklingen. Kunskap som är viktig för att vi ska kunna arbeta kostnadseffektivt, lösa problem och utveckla kvaliteten på tjänsterna.

## Olika typer av mått

För att belysa hur vi ser på vad som är resultat kan vi utgå från den klassiska modell som även används internationellt. Den är uppdelad i tre områden enligt nedan



Varje område har knutit till sig ett antal mått för att skapa en bild av läget och dessutom jämföra läget med andra. Exempelvis inom området resurser så ser vi kostnad per elev, kostnad per särskilt boendeplats, lokalkostnad per kvadratmeter, kostnad per hemtjänsttagare, med flera. Sverige är sedan många år tillbaka väl försett med olika kostnads- och resursuppgifter.

Inom det andra området, **aktiviteter/prestationer**, finns mått som visar vad vi gör med resurserna. Exempelvis antal lektionstimmar, antal samarbetsavtal, antal lagade potthål, antal licenser, antal förskoleplatser, antal äldreboendeplatser, antal hemtjänsttimmar, antal annonsplatser, osv. Här finns de mått där man enkelt definitionsmässigt kan säga att det är *saker eller tjänster som vi kan köpa*. Det är alltså de redskap vi har för att för att åstadkomma resultat. Det är inom denna grupp som antalet mått har ökat under de senaste åren. Ofta är de enkla att mäta och det finns i bland en tro på att det finns ett tydligt samband mellan aktivitet/prestation och resultat. Tyvärr är de sambanden inte alltid så tydliga. Exempelvis behöver fler lektionstimmar inte per automatik innebära att eleverna lär sig mer utan det är mer troligt att det är på vilket sätt undervisningen bedrivs som har större betydelse. En övervikt av denna typ av mått kan leda till att de medarbetare, som utför tjänsterna, upplever att måtten är till för kontroll och inte ett redskap för stöd och förbättringar.

Utmaningen vi står inför är att i större utsträckning fokusera på det tredje området **resultat/effekter**. Resultat är med tanke på ovanstående definition inget som vi kan köpa oss till, utan är oftast en *förändring* hos den enskilde som är kopplat till verksamhetens syfte. Med en förändring menas att personen/personerna fått den hjälp och service som verksamheten syftar till och att vi kan avläsa det i en förändring hos personen. Det kan vara ungdomar som förändrar sitt beteende genom att upphöra med kriminalitet och missbruk eller att arbetsmarknadsåtgärderna leder till arbete/studier eller att personer slipper vara beroende av försörjningsstöd. Men det kan också ses som en förändring av personens fysiska eller psykiska tillstånd, exempelvis att man blir frisk från sin sjukdom. Det kan också ses som att förändring hos eleven eftersom han/hon har fått den förväntade kunskapen inom ett visst undervisningsområde. Det kan även ses som minskad kötid hos trafikanter och resenärer i och med att trafikmiljön förändrats. Resultatet kan även vara en upplevd förändring, t.ex. som ökad trygghet i hemtjänsten. Exemplet illustrerar det resultat vi vill uppnå för skattebetalarnas pengar, genom de aktiviteter/prestationer vi använder. Vi producerar välfärd och det är där vi måste mäta resultat utifrån ett kvalitativt perspektiv.

## Kvalitet och resultat

Det är först när vi har kunskap om resultat som vi kan ställa oss frågor kring om vi uppnår målen. Kan vi arbeta på ett bättre sätt? Varför lyckas andra bättre än vi? Vad kan vi lära? Här finns givetvis en koppling mellan kvalitet och

resultat. En slutsats är att den verksamhet som når goda resultat, grundade på fakta och inte gissningar, med gott samvete kan hävda att man har en god kvalitet.

Samtidigt är det viktigt att understryka att det idag fortfarande finns verksamhetsområden som nästintill helt saknar resultatmått. Ett utvecklingsområde är därför att inom dessa områden fortsätta ta fram fler resultatmått och som även internationella erfarenheter och utveckling pekar på, att förflytta sig från aktivitets/-prestationsmått till användbara resultatmått. Det kan alltså vara mer användbart med tre resultatmått istället för 75 prestationsmått för att styra och utveckla.

En annan viktig aspekt är att använda annan kunskap vi har om servicekvaliteten som komplement till resultatmått. Det kan exempelvis vara kvalitetsaspekter som lyfts fram i dialogen med kunder/brukarföreträdare, genom avvikelshantering eller synpunktshantering, egen kvalitetsgranskning eller genom tillsynsmyndigheters granskning.

Svårigheterna att identifiera och värdera resultat gör att vi måste inta en ödmjuk attityd när vi arbetar med dem. Vi måste också acceptera att allt inte blir rätt på en gång. Svårigheterna får emellertid inte bli argument som gör att vi inte bryr oss om vilka resultat vi åstadkommer. Utmaningen ligger i att få organisationen fokuserad på resultat och att skapa en öppenhet för att det kan finnas andra sätt att arbeta än vad vi gör idag och ett intresse att ständigt ompröva och förbättra den service som erbjuds medborgarna. Lyckas vi med detta har vi fått ett kraftfullt instrument att ge medborgarna valuta för skattepengarna.

För att ge ytterligare kunskap om resultat och vad det är så finns en kort introduktionsfilm som bygger på en föreläsning av dr Ray Rist, en auktoritet inom området. Se gärna filmen på [www.skl.se/resultatstyrning](http://www.skl.se/resultatstyrning)



# Resultatindikatorer och mått

En resultatindikator är ett mått som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål. En enskild indikator mäter aldrig alla aspekter av en service, men lyfter fram någon del som anses vara väsentlig. Bra resultatindikatorer lyfter fram viktiga kvalitativa egenskaper av de kommunala tjänsterna utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv. De fångar därmed viktiga värden som har betydelse för de som tar del av tjänsterna. En bra indikator gör det även möjligt att värdera resultatet i förhållande till andra kommuner. Jämförelse med andra kommuner är nödvändiga för att se och värdera om resultatet är acceptabelt för kommunen eller inte.

För att kunna använda resultaten som grund för verksamhetsutveckling (förbättra resultaten) bör även en bra indikator vara transparent, dvs. kunna härledas och brytas ned på enhetsnivå som till exempel enskilda förskolor eller serviceboenden. Det är ju på enhetsnivå som merparten av våra tjänster produceras.

Det är självklart viktigt att varje kommun/landsting väljer sin uppsättning indikatorer utifrån de mål man formulerat och prioriterat. Varje enskild kommun skall emellertid inte behöva ”uppfinna hjulet”. Inom SKL har vi under de senaste åren gjort stora satsningar för att ta fram resultatindikatorer. Jämförelseprojektet har utvecklat och samlat indikatorer för i stort sett alla kommunala verksamheter på [www.skl.se/kvalitet](http://www.skl.se/kvalitet). I Kommunens Kvalitet i Korthet har en begränsad uppsättning på cirka fyrtio indikatorer, som är särskilt intressanta för kommunledningar, tagits fram. Drygt hälften av landets kommuner använder dessa indikatorer som en plattform för sitt förbättringsarbete. Vid gemensamma träffar kan man ta del av varandras erfarenheter och goda exempel. (Se [www.skl.se/kkik](http://www.skl.se/kkik))

Under de senaste åren har intresset för medborgarundersökningar ökat i många kommuner. Vi vill veta vad medborgaren tycker om trygghet, inflytande, verksamheterna osv. En kunskap som ur flera aspekter kan vara viktiga

att följa för kommunens politiker. Det viktiga är då att förtydliga att man i dessa undersökningar inte mäter resultat utan attityder hos invånarna som i många fall inte har någon egen erfarenhet av den verksamhet som undersöks. Deras bild av kommunens service kan präglas av subjektiva intryck exempelvis onyanserade mediabilder, kultur, historiska händelser etc. Faktorer som kommunen inte kontrollerar över eller ska kontrollera. Verksamhetens resultat och kvalitet kan inte bedömas på dessa subjektiva grunder. För att få en korrekt bedömning måste man mäta kvalitet i verksamheten och bland dess brukare och formulera mål utifrån dessa.

# Resultatstyrning

Resultatmätning och resultatindikatorer är centrala delar i ett resultatstyrningssystem. Det är emellertid viktigt att inse att indikatorerna och resultatmätningen inte är ett mål i sig utan enbart ett medel. Indikatorer och mätningar är enbart delar i ett system.

Litteraturen är full av olika tekniska beskrivningar av de olika delar som bygger upp ett resultatstyrningssystem. En vanligt förekommande uppsättning delsystem framgår nedan.

## Fastställande av mål och indikatorer

I ett mål- och resultatstyrningssystem fastställer de förtroendevalda mål för verksamheterna. För att kunna göra detta krävs kunskap om kommunens förutsättningar och om vad medborgare och brukare värderar som betydelsefullt i kommunen. Målen ska beskriva ett resultat eller ett önskat läge som kommunen vill uppnå. Men i ett mål- och resultatstyrningssystem räcker inte detta, utan här krävs också kunskap om vad medborgarna och brukarna värderar som betydelsefulla egenskaper i verksamheten. Dessa egenskaper kan mätas med hjälp av resultatindikatorer och för att kunna tala om att kommunen arbetar med ett resultatstyrningssystem måste resultatmål kopplas till resultatindikatorerna. Liksom i ett målstyrningssystem är det viktigt att man skapar en förståelse för vad kommunen vill åstadkomma genom en tydlig målkedja, från visioner/strategier, mål antagna av fullmäktige ned till verksamhet och medarbetare. Resultatindikatorerna och därtill hörande resultatmål måste därför kopplas till målkedjan och lyftas in i befintliga styrdokument som till exempel verksamhetsplaner, tjänstegarantier eller motsvarande dokument.

## Planeringsprocessen

I planeringsprocessen fastställs fördelning av resurser till verksamheterna. Ett viktigt steg i denna process är att det sker en koppling mellan resurser och mål. Fastställda resultatmål, som mäts med hjälp av resultatindikatorer, skall ingå i budgetdokumentet.

## Dialog

I budgetdokumentet eller annat likvärdigt styrdokument skall verksamheten kunna utläsa vilket uppdrag som skall utföras under verksamhetsåret. Vilka resultatmål har fastställts och vilka effekter skall detta leda till för medborgarna och brukarna. Dialogen med medarbetare har en viktig funktion då det handlar om att skapa en förståelse för fastställda resultatmål. Detta i sin tur blir till underlag för en diskussion i verksamheten hur man på bästa sätt skall kunna leverera service utifrån fastställda resultatmål. I dialogen, kring resultatmålen, får medarbetarna insikt om vad som, ur ett medborgar-/brukarperspektiv, är viktigt.

## Uppföljning och analys

Resultatindikatorerna ger signaler om hur väl kommunen uppnår eller är på väg att uppnå önskade resultat. Uppföljningen kan ske med olika tidsintervall beroende på resultatindikatorns karaktär och på olika nivåer i organisationen. Resultatindikatorerna är inte en absolut sanning utan skall ses som en indikation i en riktning. För att se orsakerna till ett visst resultat krävs det kunskap och att man gör en analys som baseras på tillförlitliga fakta. Det är lätt att ta till enkla lösningar som vi tror, känner eller snarare önskar ska fungera. Valet av fakta är därför avgörande för analysens resultat och föreslagna åtgärder. Ofta kan inte svaret på vad som ska göras hittas i den mängd andra mått som eventuellt samlas in i området utan det kan behöva göras helt nya undersökningar av hur verkligheten ser ut. Ett dåligt underlag kan leda till felaktiga åtgärder eller åtgärder som inte påverkar resultatet. Det leder många gånger till resursslöseri och ibland till hopplöshet och vanmakt: "Det spelar ju ingen roll vad vi gör". En bra analys har alltid som en viktig utgångspunkt i att studera de kommuner som lyckats förbättrat sina resultat inom området. Vad gjorde de? Vilka åtgärder fungerade? Vilka är lärdomarna? Denna kompetens är något som måste förvärvas och det är många gånger där svaret finns på vilka åtgärder som bör sättas in. *Vid ett tillfälle tillfrågades drygt 20 olika kvalitetsansvariga vad de skulle vidta för åtgärder för att förbättra personalkontinuiteten inom hemtjänsten. Sex olika förslag kom fram*

*varav inget skulle påverka resultatet, dvs. situationen för de äldre!!* För att analysen och de åtgärder som vidtas ska fungera bör man formulera en teori om vad man anser ska leda till förbättringar. Teorin ska bygga på egna och andras erfarenheter samt fakta. Den bör samtidigt vara enkel, konkret och kopplad till aktiviteter som understödjer förändringen. Teorin är ett uttryck för vad vi tror på och blir vägledande för åtgärderna.

Detta understryker betydelsen av konkreta kunskapssammanställningar om vad som ger framgång inom olika verksamheter. Vad är faktabaserad kunskap och hur gör man? Som ett första steg i detta har finns en sammanställning av framgångsfaktorer kopplade till KKiK:s resultatmått. Ta gärna del av denna på [www.skil.se/kkik](http://www.skil.se/kkik). I Handboken som finns på samma webbplats finner du ytterligare hjälp med att kunna göra bra analyser.

## **Förbättringsåtgärder/verksamhetsutveckling**

Resultatet av analysen är en viktig input i den kommande prioriteringsprocessen för de förtroendevalda, men även för verksamhetsorganisationen i deras arbete med verksamhetsutveckling. Analysen måste alltså återkopplas till verksamheten och en dialog startas med medarbetarna kring resultaten och konkreta förbättringsåtgärder. Handlingsplaner kan upprättas för att tydliggöra vad som skall förändras i verksamheten för att målen skall uppnås, när detta ska vara genomfört och vem som är ansvarig. I uppföljningen av handlingsplanen är det relevant att hitta och även mäta aktiviteter/prestationer som vi utifrån vår analys ska leda till att bättre resultat uppnås.

## **Resultat och värderingar**

Erfarenheter från arbetet med resultatförbättringar inom flera verksamheter visar att det finns en koppling mellan faktiska resultat och medarbetars synsätt/värderingar på sitt arbete och brukaren. Kunskapen och insikten om detta förhållande är ofta inte lätt att identifiera. Det bildas med tiden en arbetskultur eller ett arbetssätt på varje arbetsplats. Det är detta som blir det "normala" och "så här har vi alltid gjort". Det finns dessutom ofta en uppfattning att så här jobbar alla inom exempelvis ett särskilt boende eller ett klassrum. Så är inte fallet. Det är stora skillnader mellan kommuners arbetsätt men även inom den egna kommunen om det finns flera enheter. Det blir för många väldigt tydligt när man har bytt arbetsplats inom sin yrkesgrupp. Flera kommuner har därför medvetet fokuserat på sina manifesterade arbetssätt och värderingar för att förbättra sina resultat. Inom skolan har exempelvis Haninge och Essunga kommun med flera, tydliggjort att elevens resultat är en spegling av lärarens förmåga och skicklighet. Det är inte de bakomliggande

faktorer som exempelvis föräldrars utbildning som styr. Hela arbetet har därför inneburit att arbetskultur, värderingar och synsätt på eleven har förändrats. Här ställs höga förväntningar på alla elever och man arbetar i team för att förbättra skolan. En kulturförändring som ofta uttrycks i en ”synvända”. Inom äldreomsorgens särskilda boenden och LSS-serviceboenden har man med hjälp av KKiKs resultatindikatorer lyft fram diskussioner kring personalens värderingar och synsätt på brukaren. Indikatorerna har lett till många diskussioner om vilket syn- och förhållningssätt som ska råda på de olika boendena. I en del kommuner, exempelvis Arboga, har man varit framgångsrik i att konkretisera en gemensam värdegrund som i praktiken präglar enheternas arbete med äldre och funktionshindrade. Väl värt att notera är att inga av dessa resultatindikatorer är kopplade till en ökning av resurser och därmed är kostnadsdrivande. Ett gott bemötande eller högra förväntningar kostar inte mera.

## Kommunikation av resultat

De är många som berörs av resultaten och det innebär att resultaten behöver kommuniceras på flera olika sätt och till olika målgrupper. Till exempel. i årsredovisning till fullmäktige, till anställda via intranätet och på arbetsplatsträffar, till medborgarna och brukarna via kommundidning, hemsida och andra kommunikationskanaler. Vill man ta ytterligare ett steg kan man bjuda in medborgarna till dialog kring resultaten. Resultatmål och resultatindikatorer utgör en central del, men som sammanställningen illustrerar handlar resultatstyrning om så mycket mer. Det är viktigt att alla dessa delar finns på plats och stödjer varandra.

## Är det bara vi?

Om man gör en utblick kan man enkelt konstatera att resultatstyrning inom offentlig sektor tillämpas i många länder. Det finns länder som arbetat med resultatstyrning under drygt 15 års tid. Erfarenheterna är många och det kan vara klokt att lyfta fram dessa i vår egen utveckling. En iakttagelse är vikten av att utveckla resultatstyrningen från vad man skulle kunna säga är en ”uppfyllnad av lagstiftningen” till en resultatstyrning som är kopplad till den enskilde individen/brukarens behov. Med detta menas att det inte är ovanligt att resultatstyrning inledningsvis har fokus på de lagar och föreskrifter som finns i verksamheterna. Exempelvis, hur många som fått plats i förskolan inom tre månader eller att utredningen inte tar längre tid än fyra månader etc. Risken med detta är att resultat enbart ses som att följa lagstiftningen i stället för ett sätt att förbättra/skapa så bra verksamhet som möjligt för invå-

narna. Lagstiftningen ska ses som en lägsta nivå. Det intressanta är att se hur många föräldrar som kan få en plats på förskolan när man vill ha en sådan. Eller hur lång utredningstiden faktiskt är och hur vi ska kunna få ned denna tid, det vill säga, följa resultatet av ett utvecklingsarbete.

## **Mäta på individnivå – en röd tråd**

Internationella erfarenheter pekar på att resultatstyrningen på den övergripande nivån, som i huvudsak diskuteras i denna skrift, i framtiden bör fokusera på utvecklingen av lokala utvärderingsinstrument som är anpassade till de olika verksamhetsområdena. Instrument som används av professionen i det dagliga arbetet nära brukarna och servicen. Mätningen bygger på individens behov och förutsättningar samtidigt som de möjliggör en aggregering av resultaten på övergripande ledningsnivå. Genom dessa kan brukarens utveckling följas på i stort sett daglig basis och man kan med kort varsel korrigera brister samtidigt som det möjliggör ett lärande för verksamheten. En bild av detta kan ges från skolan där det idag finns kommuner, som exempelvis Haninge, som utvecklat en mål- och resultatplan med över 20-talet resultatindikatorer. Alla dessa resultat bygger på den enskilde elevens utveckling i form av läsutvecklingsscheman, lokalt utformad kunskapskontroller i flera ämnen, nationella prov, med mera. Allt kan aggregeras till klassnivå men även till den politiska ledningens uppsatta mål. Den kontinuerliga uppföljningen möjliggör att rätt insatser sätts in på rätt plats och tid och man får en röd tråd i sin styrning: varje mål och resultat kan brytas ned på den enskilde individen. Se gärna Mats Öhlin, skolchef i Haninge, föreläsning på [www.skil.se/resultatstyrning](http://www.skil.se/resultatstyrning) samt David Hunters föreläsning om resultatstyrning inom psykiatrin på samma webbsidor.

Utvecklingen av liknande uppföljningsinstrument inom fler verksamheter är en av de stora utmaningarna inom resultatstyrningens framtid. En utveckling som troligen kommer leda till en ökad fokus på brukare och medborgare.

# Några första grundläggande steg

Nu ska resultatstyrning inte i första hand karakteriseras som en teknisk fråga. Även om delsystemen är viktiga så är det hur man väljer att arbeta som avgör om det fungerar väl eller inte. I grunden handlar det om att skapa en organisationskultur där alla har medborgarnas bästa för ögonen och där man ständigt söker efter nya möjligheter att ge medborgare ännu lite mer värde för pengarna.

När man ser alla delsystem som måste vara på plats, alla indikatorer och mål som måste formuleras och när man inser alla övervägande som måste göras då kan resan mot ett utvecklat resultatstyrningssystem lätt uppfattas som ett övermäktigt projekt. Men varje resa börjar med ett första steg, sedan ett andra, ett tredje...

Nedan har vi försökt mejsla ut några första steg som vi uppfattar kan vara intressanta att överväga när man skall anträda resan mot en utvecklad resultatstyrning.

## Arbeta med en begränsad uppsättning resultatindikatorer

Kommunens uppdrag är stort och kan väl närmast beskrivas som ett konglomerat av tjänster och uppgifter. All erfarenhet pekar därför mot att det behövs göras prioriteringar. Allt kan inte vara lika viktigt. På kommunledningsnivå måste en begränsning göras till ett mindre antal indikatorer som fångar det som bedöms som viktigaste för stunden. En sådan prioritering innebär lämpligen att två till tre indikatorer väljs för varje delverksamhet. Totalt sett blir det ändå ett relativt stort antal indikatorer, men ändå hanterbart. Det är kring dessa indikatorer som uppföljning och styrning bör fokuseras. På förvaltningsledningsnivå är det givetvis inte tillräckligt att nöja sig med de



indikatorer som kommunledningen valt. På denna nivå behövs vanligen fler indikatorer. Men även på förvaltningsledningsnivå är det en fördel att sträva mot att hålla ned antalet.

## Uppgradera uppföljningen och analysen

Hittills har allt för mycket kraft lagts ned på att formulera mål och allt för lite intresse ägnats åt vad vi faktiskt lyckas prestera. Självklart måste vi ägna intresse och kraft åt att formulera mål, men vi kan inte tömma all vår energi på detta. Det viktiga är ju trots allt vad vi faktisk lyckas ge våra medborgare. Detta innebär att vi kan behöva göra en förskjutning i både fokus och resurser från planeringsfasen till uppföljnings- och analysfasen. En bra uppföljning är inte bara systematisk, den registrerar heller inte enbart vilka aktiviteter som genomförts utan lyfter även fram resultat som har betydelse för brukare/medborgare. Tolkningen, analysen, av de resultat som följts upp är mycket viktig. Vad har satsningen lett till? Motsvarar det förväntningarna? Vad lyckades vi med och vad lyckades vi mindre bra med? Varför nådde vi respektive nådde vi inte målen? Vilka aktiviteter måste vi genomföra för att förbättra oss? Genom uppföljningen och analys får vi möjlighet att lära oss av misstagen och gå vidare med förbättringar.

## Uppmärksamma och belöna goda resultat

Genom resultaten och uppföljningen får vi kunskap om vilka verksamheter som har goda resultat. Vi kan lyfta fram dessa, lära av dem och låta andra inspireras. På så sätt kan vi utveckla en kultur där goda resultat uppmärksammas, belönas och har betydelse för kommunen. En sådan kultur leder även till att vi vänder blickarna utanför kommunen. Finns det andra kommuner och verksamheter som lyckats bättre än vi? Vad har de gjort och vad kan vi lära av dem? En sådan omvärldsorientering med fokus på goda resultat stimulerar organisationen till utveckling och förbättringar.

Ta del av mer kring resultatstyrning genom dessa länkar:

[www.skl.se/kvalitet](http://www.skl.se/kvalitet)

[www.skl.se/kkik](http://www.skl.se/kkik)

[www.skl.se/resultatstyrning](http://www.skl.se/resultatstyrning)

# Hur långt har din kommun kommit?

Utveckling går inte i en jämn takt utan den har olika tempo och fokus över tiden. Din kommun har säkert kommit en bit på väg i riktning mot ett utvecklat resultatstyrningssystem. Vill ni ta ytterligare steg kan kanske nedanstående checklista tjäna som underlag för en diskussion av den fortsatta utvecklingen av ert styr- och ledningssystem.

## CHECKLISTA

- › Kommunledningen har beslutat ett begränsat antal resultatindikatorer utifrån ett brukar- och medborgarperspektiv.
- › Merparten av de kommunala verksamheterna finns med i denna uppsättning.
- › Merparten av resultatindikatorerna är jämförbara med andra kommuner.
- › Resultatindikatorerna är angivna med en målnivå som anger vad kommunen vill uppnå.
- › Resultatindikatorerna finns angivna i kommunens övergripande budgetdokument.
- › Resultatindikatorerna avrapporteras i kommunens årsredovisning.
- › Utfallet av dessa indikatorer följs kontinuerligt upp och sammanställs periodvis, för vissa även under löpande budgetår.

- › Årliga resultatsammanställningar av indikatorerna presenteras för politiker och tjänstemän.
  - Resultaten ställs i relation till de mål som kommunen antagit.
  - Resultaten ställs i relation till de resurser (kostnader) som nyttjats.
- › Resultat och kostnader ställs i relation till andra kommuners resultat.
- › Sammanställningarna av resultatindikatorerna utgör en del i kommunens planerings- och prioriteringsdiskussioner.
- › Handlingsplaner och mål utarbetas för de resultat som ska förbättras.
- › Resultatindikatorerna och uppnådda resultat kommuniceras internt till ledare och medarbetare i organisationen.
- › Resultaten presenteras för medborgare/brukare på olika sätt.





## Mål och resultat

---

### att utveckla mål- och resultatstyrning

Vill du veta mer eller har du idéer och önskemål om insatser som förbundet borde göra inom området kontakta:

**Leif Eldås** 08-452 7635, leif.eldas@skl.se

**Christine Feuk** 08-452 7994, christine.feuk@skl.se

**Gunnar Gidenstam** 08-452 7649, gunnar.gidenstam@skl.se

**Lars Strid** 08-452 7643, lars.strid@skl.se

Du har väl också uppmärksammat

- att du kan medverka i utvecklingsarbete inom området genom projektet Kommunens Kvalitet i Korthet, för mer information se [www.skl.se/kkik](http://www.skl.se/kkik)

