

Det funkar!

ERFARENHETER FRÅN 7 KOMMUNER SOM ARBETAR
MED KOSTNAD PER BRUKARE (KPB)



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Det funkar!

ERFARENHETER FRÅN 7 KOMMUNER SOM ARBETAR
MED KOSTNAD PER BRUKARE (KPB)



Upplysningar om innehållet:
Camilla Eriksson, camilla.eriksson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

ISBN: 978-91-7164-893-8

Text: Kenneth Löfgren, SKL

Foto: Stephan Berglund/Bildarkivet.se, Casper Hedberg, Jan Magnusson, Christel Lind,

Spenat reklambyrå, Carina Heed, Stig Hammarstedt, Daniel Olausson

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB december 2012

Förord

Ett 80-tal kommuner använder Kostnad per brukare (KPB) som ett instrument i sin uppföljning av omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Sveriges Kommuner och Landstings roll inom KPB är att förvalta och utveckla metoden för att beräkna KPB. Dessutom verkar SKL för att på olika sätt stötta de kommuner som använder metoden så att materialet från KPB ännu bättre skall kunna utnyttjas av kommunerna. Denna rapport är en del i detta arbete.

Vår förhoppning är att rapporten ska bidra med tips och idéer om hur KPB kan användas inom uppföljning, ledning och styrning.

Kenneth Löfgren har skrivit rapporten som helt och hållet baseras på intervjuer med företrädare från Ronneby, Laholm, Kalmar, Karlstad, Ludvika, Gotland och Gällivare. Från och med försommaren 2012 var det möjligt för alla kommuner som arbetar med KPB att anmäla sitt intresse för att medverka i rapporten. Det slutgiltiga urvalet gjordes av SKL tillsammans med författaren. De kommuner som valdes ut för intervjuer och sedermera till att ingå i rapporten, representerar olika exempel på hur KPB i dagsläget används. Texterna innehåller exempel från olika verksamheter samt olika angreppssätt när det gäller uppföljning, ledning och styrning med hjälp av KPB.

Författaren ansvarar för innehåll och slutsatser i rapporten.

Vi vill särskilt tacka de personer som genom intervjuer medverkat till att denna rapport kunde sammanställas.

Camilla Eriksson har varit projektledare och svarar på frågor om skriften och om samarbetet Kostnad per brukare. Rapporten går att ladda ner från SKL:s webbplats.

Stockholm i december 2012

Stefan Ackerby

Ordförande i styrgruppen för KPB

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Inledning
- 11 Kapitel 1. Det tog lite tid innan man kom in i tänket
- 19 Kapitel 2. KPB - ett verktyg för att förstå, analysera och åtgärda
- 27 Kapitel 3. För att lyckas krävs tydlighet och envishet
- 37 Kapitel 4. Det har varit en lång resa - och än är vi inte framme!
- 45 Kapitel 5. Först KPB sedan SIV - nu varandras komplement
- 55 Kapitel 6. Det gäller att inte ge upp
- 63 Kapitel 7. Drömmen om fräscha nyckeltal
- 71 Slutord
- 73 Bilaga



Inledning

I början av 2000-talet inleddes ett arbete med att utveckla en uppföljningsmodell, inom områdena äldreomsorg och funktionshinder, för att beräkna kostnader för olika insatser och hur dessa kostnader kunde knytas till den enskilde brukaren. Metoden kom att kallas Kostnad per brukare (KPB). Initiativet för detta utvecklingsarbete kom från det nationella projektet InfoVU (Informationsförsörjning och verksamhetsuppföljning).¹ I uppdraget för InfoVU ”lyftes verksamhetsuppföljning byggd på individuppgifter fram som särskilt viktigt för att beskriva vårdprocesser och verksamheter samt deras kostnader och resultat”.² Mycket av det som gjordes inom projektets ram har allteftersom blivit en del av det som vi idag känner igen och arbetar med inom den kommunala världen (termer och begrepp, individbaserad statistik, kvalitetsindikatorer som exempel).

Ett av delprojekten i InfoVU var alltså att utveckla en metod för att kunna beskriva insatser och kostnader relaterade till den enskilde brukaren. En förutsättning för att kunna utveckla metoden var att utvecklingsarbetet var kopplat till den kommunala verkligheten. Det blev Borlänge kommun som tog på sig uppdraget och resultatet blev alltså Kostnad per brukare. Östersund var sedan den kommun som fick i uppdrag att testa metoden innan den kunde spridas till fler kommuner. Idag är det cirka åttio kommuner som använder sig av metoden.

I den här skriften skall du som läsare få bekanta dig med sju av dessa kommuner och deras arbete med Kostnad per brukare, om förändringsarbete utifrån KPB-resultat, om att ta metoden ett steg till och om vikten av att

Not. 1. InfoVU var en del av Nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården, prop. 1999/2000:149.

Not. 2. Sveriges Kommuner och Landsting. Metodbeskrivning. Kostnad per brukare inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. 2012.

ha kvalitetssäkrad data med mera. Dessa kommuner är Ronneby, Kalmar, Laholm, Karlstad, Ludvika, Gotland och Gällivare.

Liten tillbakablick

Som redan nämnts inledningsvis så var det projektet InfoVU som initierade arbetet med Kostnad per brukare. Bakgrunden till projektet kunde relateras till det faktum att det fanns stora brister vad gäller verksamhetsuppföljning inom vård och omsorg. Många av de uppgifter som fanns och producerades byggde på mängddata, men sådana data säger egentligen inget om vad som sker i en vård- och omsorgskedja, inget eller litet om faktiska eller upplevda behov, inget eller litet om vad som planerats eller som utförs, inget om kvalitet etcetera.

Diskussionen och arbetet i InfoVU, och i de olika delprojekten, kom att fokusera på att hitta metoder för att kunna följa individen i vård- och omsorgskedjan för att kunna beskriva vad som sker, varför det sker och till vilken nytta, och slutsatsen blev, för att komma dit så krävdes individdata. Men man ville ta det ett steg till, för under projektets gång hade det blivit allt tydligare att det inte räcker att beskriva och mäta behov, insatser och kvalitet. Det räcker inte att ställa frågan: Vem får vad, av vem och till vilken kvalitet? Man måste också lägga till frågan: Till vilken kostnad?

En komplikation som uppmärksammades var termernas och begreppens betydelse. Dessa kunde definieras olika beroende på vilken organisation, eller yrkesgrupp, man tillhörde. Arbetet med termer och begrepp blev en viktig förutsättning i utvecklandet av KPB. Idag är termerna och begreppen i KPB anpassade till Terminologirådets rekommendationer.

Vad är då KPB?

I rapporten ”Kostnad per brukare. Jämförelser mellan kommuner inom omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning – utfall 2011”, beskrivs KPB så här.

”Kostnad per brukare är en metod för att beräkna kommunens kostnader för olika insatser och hur dessa kostnader kan knytas till den enskilde brukaren. Genom att KPB bygger på avidentifierade individdata kan kostnaden för vård och omsorg för olika typer av brukare sammanställas och utgöra grunden för uppföljning ur olika perspektiv. KPB är en efterkalkyl och bygger på helårsutfall där samtliga kostnader för den aktuella verksamheten i en kommun ingår.”

KPB ger kommunerna möjligheter att, förutom att jämföra sig med andra kommuner, göra kostnadsjämförelser på enhetsnivå internt i kommunen. Eftersom KPB bygger på individdata kan insatser och konsumtion följas över tid på individnivå och man kan också följa upp vilka insatser som ges till olika målgrupper och till vilken kostnad.

Sveriges Kommuner och Landstings roll

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) roll är att förvalta och vidareutveckla metoden, bland annat har SKL utvecklat ett analysverktyg som hjälper till att sortera in och kombinera nyckeltal från olika nyckeltalssamlingar (bland annat Öppna jämförelser) och resultat från den nationella brukarundersökningen (äldre) med KPB. Dessutom har SKL utarbetat en metodbeskrivning där man steg för steg går igenom hela metoden för att beräkna KPB.

SKL ger årligen ut en "jämförelserapport" där kommunernas resultat presenteras och SKL anordnar också nätverksträffar där kommunerna gemensamt kan fördjupa sig i sina egna resultat i jämförelse med andra.

Sedan 2011 har kommunerna möjlighet att lägga in sina KPB-resultat i Kolada.

Kapitlens innehåll

Beskrivningarna i de kommande kapitlen bygger helt på de berättelser som jag fått till mig under mina besök i de tidigare nämnda sju kommunerna. Om man skulle prata i termer av metod så är det inte ens ostrukturerade intervjuer, i stället har jag bett de personer som jag träffat att, utifrån ett överenskommet tema, fritt berätta om sitt arbete med KPB, om utvecklingsprojekt, om kvalitetssäkring etcetera. Detta har naturligtvis satt sina spår i det skrivna. Jag har så långt det är möjligt försökt att göra dessa berättelser rättvisa.

En effekt av det här sättet att ta sig an alla dessa intressanta berättelser är att jag, nästan, helt har undvikit tabeller och diagram i texterna. I något fall återfinns en del resultat i bilagan. I bilagan finns också en del förklaringar och definitioner, allt för att slippa få detta insprängt i texten eller i dess anslutning.

Jag vill så här redan i inledningen passa på att tacka alla de fantastiska personer jag träffat under mina besök. Jag hoppas att ni känner igen er i era berättelser. TACK!



Det tog lite tid innan man kom in i tänket

När jag planerade mitt besök i Ronneby visade det sig att Susanne just fått ett nytt jobb i en annan kommun. Nu inställde sig frågan. Hur gör vi nu? I mina tidigare kontakter med Susanne hade hon varit mycket entusiastisk över att få berätta om deras utvecklingsarbete inom den personliga assistansen. Så här svarade hon på ett av mina mejl. ”Vad roligt! Självklart delar jag med mig av mitt arbete inom assistansen”.

Det löste sig för självklart skulle vi träffas ändå tyckte Susanne. Det fanns så mycket att berätta om själva utvecklingsarbetet, men också om det nära samarbetet med Eva, som är ekonom, och om personalgruppernas utveckling. Sagt och gjort, jag for till Ronneby och där träffar jag Susanne, som varit enhetschef inom personlig assistans i Ronneby kommun, Eva och Mikaela, som är personlig assistent.

Det var skarpt läge

Vad var då skälet till att Susanne satte igång ett ganska omfattande utvecklingsarbete inom sitt assistansområde? Som så många gånger förr så var det ekonomin. Så här berättar Susanne.

”Det var skarpt läge när jag kom tillbaka från föräldraledigheten 2009. Siffrorna var fruktansvärda. Vi gick back med flera miljoner, och det hade pågått under flera år.”

Politiken gick in och ställde konkreta krav på att något måste göras åt det återkommande underskottet. Det var det ena, men Susanne funderade väldigt mycket själv över varför det såg ut som det gjorde. Och med sina egna funderingar och nämndens krav började själva grovarbetet, nämligen att gräva sig ner i verksamheten, och försöka förstå, förklara och så småningom åtgärda. Arbetet utgick från den enkla (?) frågeställningen. Varför ser det ut som det gör?

Varför såg det ut som det gjorde?

Det som ganska snabbt utkristalliserade sig var den höga sjukfrånvaron och ett stort övertidsuttag. Vid en djupare analys framkom att övertidsuttaget till stor del hängde ihop med sjukfrånvaron, eller som Mikaela uttrycker det.

”Rätt som det var blev någon sjuk och då fick man hoppa in och göra övertid. Det gick ju inte att bara plocka in någon utifrån med tanke på brukaren, utan det fick bli så att det var den personal som var knuten till brukaren som fick gå in.”

”Det var skarpt läge när jag kom tillbaka från föräldradigheten 2009. Siffrorna var fruktansvärda. Vi gick back med flera miljoner, och det hade pågått under flera år.”

Susanne

Övertiden hängde sedan i sin tur ihop med bristen på vikarier.

Nästa steg blev att systematiskt gå igenom varje assistansärende. Då konstaterades det att det var utlagt fler timmar än vad som låg i brukarnas beslut, men det visade sig också att vissa ”ärenden” var underbudgeterade. Det fanns många funderingar kring hur det kom sig att fler timmar än vad beslutet sa var utlagda.

”Hur det uppstått finns säkert flera förklaringar till”, säger Susanne. ”Brukarna ansåg att de hade behovet, men enligt beslutet såg det inte ut så, så personalen hade anpassat sig lite utefter vad brukaren signalerade. Man hade kanske inte kunnat stå emot detta, och sagt OK, men det fanns igen budget för detta. Så såg det ut i vissa ärenden.”

Den tredje upptäckten var att flera av medarbetarna hade fel sysselsättningsgrad, eller rättare sagt att de arbetade mindre än vad de hade i sysselsättningsgrad. Ett exempel på detta. Man kunde ha en heltidstjänst men all

den tid som man hade betalt för var inte utlagt i schemat.

Det fjärde området var det de kallar driften, alltså medel för förbrukningsmaterial, personalens omkostnader vid olika aktiviteter med mera. Personalen hade dålig koll på vad som beställdes och hur mycket man kunde använda vid olika aktiviteter i relation till vad man hade för resurser.

Vid en djupare analys framskyntade några områden som skulle kunna, till en del, förklara orsakerna till de brister som identifierades under det första steget i utvecklingsarbetet, nämligen brister i styrning och uppföljning, att personalen inte kände sig delaktiga och att personalen inte alltid förstod sambandet mellan beslutet och vad som skulle utföras. Dessutom behövdes kostnadsmedvetandet höjas.

Sedan fanns det en sak till, och som kom att få stor betydelse för det fortsatta arbetet, nämligen ett behov av att höja medvetenheten om själva inbörden av personlig assistans. Men mer om detta lite senare.

Detta var de huvudområden som kom att utgöra grunden för själva utvecklingsarbetet. Nu skall det med en gång sägas att inventering, analys och åtgärd oftast gick hand i hand. När man, som exempel, upptäckte att flera av personalens schema inte stämde överens med den sysselsättningsgrad man hade så åtgärdades detta direkt. Men för åskådlighetens skull så redovisas åtgärder utifrån varje identifierat "problemområde". Ja, nu är detta en sanning med modifikation. En del redovisas bara lite översiktligt, annat lite mer grundligt. Men den ena åtgärden hänger intimt samman med andra åtgärder, så mycket kommer att gå i vartannat. Men först. Var kommer Kostnad per brukare (KPB) in? Jag ställer följande fråga till Susanne och Eva.

"Hur visste ni egentligen hur ni låg till i jämförelse med andra kommuner? Var ni dyra, eller billiga? Budgeten är ju en sak, men hur såg det ut i jämförelse med andra?"

"Vi var nog inte med i KPB när jag kom tillbaka från föräldraledigheten. Vi kunde bara jämföra oss med oss själva, med våra egna siffror. Men när vi fick 2009 års utfall så kunde vi se att vi låg högt om vi jämförde oss med andra KPB-kommuner. Detta bekräftade bara att vi var tvungna att fortsätta på vår inslagna linje. Sedan har vi noggrant följt utvecklingen 2010 och 2011 och sett att våra kostnader sjunker år för år, vilket ger oss bekräftelse på att våra insatser ger resultat."

Men vad har man då genomfört?

Inte bara siffror

En av de första åtgärderna var att få rätsida på brukarnas timmar utifrån beslut. Även om det skapade en del missnöje, både i personalgrupperna och hos en del brukare så kunde detta genomföras på ganska kort tid. Och detta,

tillsammans med att styra upp personalens scheman utifrån deras sysselsättningsgrader, gav direkt (efter cirka 2 månader) resultat ekonomiskt.

Lite längre tid tog det att komma åt övertiden, som till stor del var en direkt följd av den höga sjukfrånvaron. Orsaken till det stora övertidsuttaget var bristen på vikarier. Här diskuterades olika lösningar, men till slut fastnade man för att försöka knyta timvikarier till varje assistansgrupp (varje ärende). Detta hänger ihop med det ”nya” sättet att tänka och organisera verksamheten, lite mer om detta kommer i den följande redovisningen.

Även om en del var tvunget att rättas till direkt så fanns en mer djupgående tanke hos Susanne, att kunna fokusera lite mer på det grundläggande i, och med, personlig assistans och utifrån detta forma en organisation, och ett tankesätt som, i större grad, tar sin utgångspunkt i brukaren och de som hjälper brukaren i dennes vardag (och helgdag). Det första steget blev en ”hemmasnickrad” utbildning (som gjordes tillsammans med en kollega). Så här förklarar Susanne detta.

”Man får inte bara titta på siffror, utan det är det där andra också, det mest grundläggande, man måste se helheten. Det jag upplevde i början var att personalen inte själva riktigt visste vad personlig assistans är, trots att många jobbat många år. Då anordnade vi en utbildning som utgick från det grundläggande i personlig assistans. Vi gick igenom LSS, tog upp diskussion om intentionerna med personlig assistans och mycket kom att handla om värdegrund. Det blev väldigt uppskattat, och vi märkte att det började hända saker efter den här dagen.”

”Man får inte bara titta på siffror, utan det är det där andra också, det mest grundläggande, man måste se helheten.”

Susanne

Med detta i ryggen kunde de gå vidare och utveckla sin verksamhet. Det ena var att ge personalen större ansvar för ”sin egen” verksamhet. Då gällde det både att ta ansvar för den ram av timmar som brukaren har och att ta ansvar för ”driften”. Vi låter Mikaela ge röst åt detta.

”Ofta var det så tidigare att man gjorde sina timmar, man hade sin lilla schemarad som man följde. Man kunde inte göra så mycket för att påverka gruppens budget, gruppens timmar, eller någonting. Det var styrt uppifrån. Men när Susanne kom så sa hon att det här antalet timmar har ni, det är det ni har att spela med. En del av besluten var ju fasta timmar som måste utföras,

exempelvis daglig verksamhet, men aktivitetstimmarna kan vi, tillsammans med brukaren, laborera med. Så nu planerar vi tillsammans olika aktiviteter, och den planeringen kan vara ganska långsiktig, för då kan vi kanske spara timmar för en viss aktivitet, exempelvis en resa, eller om vi måste vara två på någon aktivitet. Det händer ganska ofta att vi kastar om i våra scheman, vi kan byta från att man kanske skulle arbeta dagtid till att förlägga den tiden på kvällen i stället. Oftast vet vi detta tidigt så det brukar inte innebära några större problem, vi ändrar bara i schemat.”

”Den enskilde kan använda sina timmar lite flexibelt, kan spara timmar för att använda vid något speciellt tillfälle. Då blir det ju så att man styr själv, det är inte att nu har du ditt schema och det skall se ut så här, utan tillsammans med personalen kan man planera sina aktiviteter.”

Susanne

Susanne bekräftar vad Mikaela säger.

”Den enskilde kan använda sina timmar lite flexibelt, kan spara timmar för att använda vid något speciellt tillfälle. Då blir det ju så att man styr själv, det är inte att nu har du ditt schema och det skall se ut så här, utan tillsammans med personalen kan man planera sina aktiviteter.”

Till varje grupp finns nu också en ”egen” vikarie knuten, som personalen själva ringer in vid behov. Anledningen till detta är naturligtvis i första hand att upprätthålla så hög kontinuitet som möjligt, men också att vikarien skall känna samhörighet och så mycket som möjligt involveras i gruppens tänk och arbetssätt.

Även driftbudgeten är utlagd på personalgruppen, vilket gjort att kostnadsmedvetenheten har ökat avsevärt. Nu har man verklig koll på sina pengar och arrangörer kan vänta sig diskussioner om inträdesavgifter och annat. Det fick jag bevis på i mitt samtal med Mikaela.

Det andra var att det fanns ett stort behov av ett uppföljningssystem som var överskådligt och lättanvänt. Med inspiration från en grannkommun byggde Eva upp ett eget uppföljningssystem. Ambitionen var att samla det mesta som rörde assistansen i ett system.

”I stället för att ha uppgifter på många ställen så har vi lagt in allt i ett system”, säger Eva.

Här finns bland annat uppgifter om intäkterna från Försäkringskassan, om utförda timmar i förhållande till beviljade timmar, om personalens tjänstgöring, hur mycket var och en har arbetat (kopplat till varje brukare) och här finns också uppgifter kopplade till slutavräkningen. Att ha ett system där alla uppgifter finns och som är lätt att använda har, enligt både Eva och Susanne, underlättat arbetet med att följa upp verksamheten både på ärendenivå och på den övergripande nivån.

”Nu har vi ett jättebra uppföljningssystem”, säger Susanne, ”som gör att man kan ha koll på det här med timmarna, avstämningsperioderna, intäkterna från Försäkringskassan med mera, och det är lätt för mig att gå in och ta fram informationen när jag skall träffa grupperna.”

Uppföljning sker nu både i personalgrupperna och på enhetschefsnivån. I personalgrupperna sker uppföljningen ofta löpande.

”Ofta gör vi det löpande när vi planerar och bestämmer en aktivitet, men minst en gång i månaden”, säger Mikaela. ”Vi skriver in i ett block hur många timmar vi gjort, även vikarien gör detta. Likadant med budgeten, hur mycket vi lagt ut, vi har fullständig koll på pengarna.”

”Nu har vi ett jättebra uppföljningssystem som gör att man kan ha koll på det här med timmarna, avstämningsperioderna, intäkterna från Försäkringskassan med mera, och det är lätt för mig att gå in och ta fram informationen när jag skall träffa grupperna.”

Susanne

Övergripande görs, i regel, uppföljningarna månadsvis. På arbetsplatsträffar diskuteras också ekonomi men mest på den lite mer övergripande nivån. När det gäller ärendenivån så följer enhetschefen upp detta med respektive personalgrupp.

Avslutningsvis

Exemplet Ronneby visar på ett sätt att ta sig an ett utvecklingsarbete och föra det framåt trots att utgångspunkten var minus i kassan. Huvudpunkterna har varit att fokusera på styrning och uppföljning och att utveckla personalgrupperna. Susanne säger flera gånger att hon vill jobba med varje grupp för sig, utan att därför tappa helheten. Att tro på personalen, att öka deras delaktighet och ansvar, har gett effekt ekonomiskt, men kanske framför allt att brukaren nu i allt högre utsträckning än tidigare står i fokus. Lägg därtill till att man nu har ett uppföljningssystem där man kan följa utvecklingen, och ha koll på ekonomin, utförda timmar etcetera vilket borgar för att ekonomin kommer att fortsätta förbättras, det tror i alla fall Eva och Susanne.

”Det är mycket mer positivt nu, just att man har mer ansvar, vet att folk litar på en, man känner sig mer delaktig.”

Mikaela

Mikaela får avsluta med att säga lite om skillnaden då och nu.

”Det är mycket mer positivt nu, just att man har mer ansvar, vet att folk litar på en, man känner sig mer delaktig. Det tog lite tid innan man kom in i tänket, men nu är det väldigt bra. Nu behöver vi inte ringa till chefen för att kolla upp om vi kan göra det eller det, det planerar vi själva nu. Men det kräver mycket engagemang att jobba på det här sättet, men det är väldigt, väldigt roligt!”

A person with brown hair tied back is riding a bicycle away from the camera. They are wearing a black long-sleeved top, black leggings, and a bright yellow high-visibility vest with two reflective silver stripes. The vest has the text "Hemtjänst på väg" printed on the back in black. The bicycle has a black front basket and a rear rack with a red light. The background shows a paved path, a large tree, a building with a tiled roof, and a body of water under an overcast sky.

Hemtjänst
på väg

KPB – ett verktyg för att förstå, analysera och åtgärda

2010 fick omsorgsförvaltningen i Kalmar i uppdrag av kommunledningen att ta fram åtgärder för att minska kostnaderna inom förvaltningen. Skälet till detta var, bland annat, att kommunledningen reagerat starkt på den stora avvikelsen mot standardkostnaden (16,9 % 2009).

En av de åtgärder som redovisades till kommunledningen var att man tänkte genomföra en genomlysning av verksamheten med hjälp av metoden ”Kostnad per brukare” (KPB). Skälet till detta ställningstagande förklarar Thomas så här.

”Även om vi hade vissa saker på känn så kunde vi inte förklara orsakerna till den stora avvikelsen. Vi kände att vi behövde verktyg för att förstå, analysera och utarbeta konkreta åtgärdsförslag. Vi behövde alltså bättre nyckeltal för bättre egen uppföljning, men också för att vi skulle kunna jämföra oss med andra.”

Magnus fyller på.

”Kostnad per brukare har varit ovärderligt för oss eftersom vi inte riktigt visste i vilken ände vi skulle börja nysta.”

Efterhand konkretiserades kraven på omsorgsförvaltningen. Budgetramen sänktes med 10 miljoner kronor för år 2012. Och mer skulle det bli.

Hösten 2011 fanns en åtgärdsplan utarbetad för ”minskad budgetram år 2012 och minskad avvikelse mot standardkostnaden”. 2011 års plan följdes

sedan upp med en ny 2012 (till största delen med samma innehåll). Flera av de förslag som finns presenterade i planerna tar sin utgångspunkt i resultatet från KPB-genomlysningen. Men mer om detta nedan.

KPB gav oss stöd och vägledning

När man fick det första resultatet av KPB 2011 (2010 års utfall) kunde man med större säkerhet arbeta fram olika förslag till åtgärder för att minska kostnaderna. Nu hade man nyckeltal som man skulle kunna följa över tid, men också kunna jämföra sig med andra kommuner. Nu blev det lättare att rikta in sparåtgärderna på rätt ställe, men resultatet gav också inspiration till diskussioner om, bland annat, arbetssätt. Thomas uttrycker det så här.

”Flera av åtgärds punkterna kan vi koppla direkt till det första KPB-resultatet. Där fick vi stöd och vägledning. Vad är det vi skall skjuta in oss på nu när vi skall minska kostnaderna med 10 miljoner? Var tror vi att vi har störst framgång?”

”Kostnad per brukare har varit ovärderligt för oss eftersom vi inte riktigt visste i vilken ände vi skulle börja nysta.”

Magnus

Nu kunde man, som Magnus säger, ”börja nysta”, alltså studera nyckeltalen och försöka hitta förklaringar till sådant som sticker ut för att sedan gå vidare med olika former av åtgärder. Men innan vi går vidare så skall läsaren få stifta bekantskap med Thomas, som är avdelningschef för Utveckling och kvalitetsavdelningen, Magnus, som är förvaltningskamrer och Christina, som är en av fyra verksamhetschefer (förvaltningen är uppdelad i fyra verksamhetsområden med en verksamhetschef för varje område som är direkt underställda förvaltningschefen).

Vad såg man och vilka slutsatser drog man?

Vad kunde man då se i de första KPB-resultaten och vilka slutsatser drog man av detta? Först hemtjänstkostnaden. Medelkostnaden för en hemtjänsttimma i Kalmar landade på 379 kronor, vilket skall jämföras med medelvärdet för samtliga KPB-kommuner som var 424. Resultatet skulle kunna ge vid handen att allt är frid och fröjd. Men Thomas konstaterar.

”Vi ligger bra till om man bara ser på medelkostnaden, men tittar man lite

djupare så kan man se att det finns höga staplar inom hemtjänsten.”

Med detta menar han att det finns en stor spridning mellan de olika hemtjänstområdena. Den billigaste kostar 332 kronor och den dyraste 430. Läger man därtill andel ytterfall (i ordinärt boende), som Magnus påpekar, så framträder en lite annorlunda bild.

”Flera av åtgärds punkterna kan vi koppla direkt till det första KPB-resultatet. Där fick vi stöd och vägledning.”

Thomas

”Ja, vi har levt med kvarboendepincipen och samtidigt har vi haft tomma platser. Skälen är kanske hur vi tolkat de politiska intentionerna, men det kan också handla om hur vi förhåller oss till den enskilde. Vi kanske inte i någon större utsträckning pratar om flyttalternativet.”

Detta har resulterat i ett uppdrag till myndighetssidan att handläggarna skall presentera vård- och omsorgsboende som likvärdiga alternativ till omfattande hemtjänst. Men en förutsättning för detta är att det finns tillräckligt med bra boenden. För trots att det tidvis funnits tomma platser så behövs ett tillskott av platser de kommande åren, samt att flera boende måste ”ställas om”.

Detta blev en naturlig övergång till att redovisa resultatet för äldreboendena. Medelkostnaden per dygn låg på 1 968 kronor som kan jämföras med medelkostnaden i KPB-kommunerna som 2010 var 1 593. Även här är det stor spridning mellan boenden. På äldreboende med demensinriktning varierar det mellan 1 665 och 2 276 kronor per dygn. På övriga boenden varierar det mellan 1 367 och 2 322 kronor per dygn. När man försökte hitta förklaringar till detta fick man delvis hjälp av genomlysningen som hade signalerat dålig beläggning, vilket berodde på tidsintervallet mellan in- och utflyttning till boendena, men förklaringen låg också i tomma platser. Anledningen är, enligt Thomas, att de fortfarande har otidsenliga boenden (gamla sjukhem) med otillräcklig standard som gör att detta alternativ väljs bort. Thomas menar.

”Vi måste kunna erbjuda vettigt boende, alltså moderna boenden. Det är inte roligt att erbjuda något man känner standardmässigt inte riktigt håller”, och han fortsätter. ”Men det är inte enbart standard i särskilt boende det handlar om utan väsentligt är att det finns en lämplig resurstmix mellan hemtjänst och särskilt boende. Det har vi inte i Kalmar. Med jämförbara kommuner har vi en låg andel särskilt boende. Detta påverkar också hur personer

får sina behov tillgodosedda. Vi har känt till detta länge men har genom KPB fått ytterligare stöd för att beskriva denna interna resursfördelning.”

Alla poängterar att fler boendeplatser är en förutsättning för att intentionerna i hemtjänsten skall kunna fullföljas fullt ut.

Standarden på boendena kan förklara en del av kostnadsskillnaderna mellan olika boenden, annat kan vara att en del har höga lokalkostnader. Men storleken på boendena kan också vara en anledning. I Kalmar finns flera små boenden, med 14–16 platser, och detta finns också med som ett viktigt inslag för att minska kostnaderna, vilket kommer att framgå senare.

”Arbetet med KPB har lett till skarpare ekonomiuppföljning och en ny modell för uppföljning i team har skapats från årsskiftet.”

Thomas

Det skall tilläggas att det fanns fler områden som lyfts fram i genomlysningen. Det visade sig, bland annat, att Kalmar i jämförelse med andra har mycket höga kostnader för sina ”träffpunkter” och att mängden beviljade tillsynsinsatser i hemtjänsten var stor.

Vad har det här resulterat i?

Nu när man hade resultatet av genomlysningen så började arbetet med att utarbeta åtgärdsplanen för 2012, och som sedan uppdaterats för 2013. Här skall ges ett axplock ur dessa planer.

Ett uppdrag, och ett viktigt sådant, är att fortsätta att analysera de stora skillnaderna som finns mellan olika boenden och hemtjänstområden. Nu gäller det att analysera vad skillnaderna består i. Redan finns, inom hemtjänsten, frågeställningar om de volymminskningar (färre ärenden) som nu sker. Är det så att organisationen inte hinner ställa om snabbt nog? Står man med överkapacitet? Den här frågan återkommer.

När det gäller ytterfallen inom ordinärt boende så handlar det dels om förändrat förhållningssätt på myndighetssidan, där finns ett uppdrag, dels om tillgången på boendeplatser. Det finns en boendeplan som bland annat innehåller nyproduktion, både för att få nya platser och för att kunna avveckla de små boendena och ersätta dem samt omvandling av servicehusboenden till trygghetsboenden. Redan under 2013 beräknas ett nytt boende, med 42 platser, stå klart. Beräknad kostnadsminskning är 5 miljoner (bland annat färre

ytterfall). Mer är på gång. Totalt planeras för minst 150 lägenheter i särskilt boende fram till 2020 som både är nytillskott för att klara resursmixen och ersättning för nuvarande boende. Uppskattat nettotillskott är 15 procent.

För att förbättra beläggningen har man redan utarbetat nya rutiner för in- och utflyttning på boendena. Dessutom skall man se över lokalkostnaderna med inriktningen att bara betala för de lokaler man använder.

När det sedan gäller det stora antalet tillsynsärenden så finns också ett uppdrag att se över detta och kanske koppla ihop detta med hemrehabilitering. Och naturligtvis har träffpunkterna fått en särskild punkt i åtgärdsplanen.

Utöver detta så ser man över resursfördelningen (ersättningsnivåerna), främst på boendena samt nattbemanningen på dessa.

Inledningsvis nämnde jag, i anslutning till minskningen av budgetramen, att det skulle komma mer. Budgetramen minskades 2012 med 10 miljoner och under 2012 fattades beslut om ytterligare ramsänkning med 10 miljoner för 2013 och för de kommande två åren därefter med ytterligare 5 miljoner per år. Allt med hänvisning till att närma sig standardkostnaden.

Ny modell för uppföljning

I mina inledande kontakter med Thomas där vi diskuterade upplägg och innehåll inför mitt besök fanns detta med i ett mejl till mig, vilket väckte mitt intresse.

”Arbetet med KPB har lett till skarpare ekonomiuppföljning och en ny modell för uppföljning i team har skapats från årsskiftet. Ett team är 3–4 enheter. Detta har gett bättre budgetefterlevnad. Så sammanfattningsvis tänkte vi beskriva hur KPB lett oss fram till ny modell för ekonomiuppföljning och hur KPB sätter spår i vardagen. Hos oss känns det viktigt.”

Inledningsvis har arbetet med Kostnad per brukare mest skett på en övergripande nivå. Magnus förklarar, utifrån min fråga om enhetschefernas medverkan i diskussioner och analyser, det så här.

”Nej, vi är inte där riktigt än. KPB 2010 processade vi inte, det användes över huvud taget inte nere i organisationen. Det var inte medvetet, det bara blev så.”

Christina fyller i.

”Vi hade stora dragningar, sedan bearbetade vi inte detta så mycket mer.”

”Men det satte ett avtryck, som vi berättat, i det som blev sparförslagen, det har blivit en del av styrningen”, säger Thomas.

”Men nu har vi tagit det ett steg till, nu har vi våra team, nu kan vi ta ner det på team- och enhetschefsnivå”, säger Magnus.

Bakgrunden är att få lite mer överskådliga områden, områden där man kan ha ett nära samarbete med sina kollegor. Christina berättar lite om bakgrund till och syftet med teamen, och dess uppdrag när det gäller verksamhetsuppföljning.

”När jag började på omsorgsförvaltningen fanns ett antal kritiska synpunkter för man tyckte att mycket var otydligt, snårigt och svårarbetat. Mycket var stuprördiskussioner. Efter lite diskussioner i organisationen skrev jag ihop ett förslag att vi skulle pröva att ha verksamhetsuppföljning i team, och så blev det. Vi började lite trevande med våra uppföljningar där vi tittade på budget och resultat och försökte analysera budget och utfall – det här är ju inte så lätt för vi är ju bara i början på den här resan. Varför ser det ut som det gör, varför går hemtjänsten upp och ner, finns det åtgärder man kan sätta in, hur ser det ut med bemanningen, med sjukskrivningar, KPB etcetera? Vi skall ju också koppla ihop detta med kvalitet. Alla frågor kokas ihop, för drar man i en ände så får detta ofta konsekvenser på många andra håll.”

I tjänsteskrivelsen formuleras teamens uppgift så här.

- › Syftet med mötet är en del uppföljning, en del korrigerande och en del planering framåt med mål budget i balans med bibehållen kvalitet.
- › Budget, personalkostnader, tidsutnyttjande inom enheten och inom teamet, schema, sjukfrånvaro, ohälsotal, övertid, avvikelser, kvalitetsbristkostnader.
- › Inga omsorgsärenden tas upp. Inga övriga ärenden som inte har med VUF:en (verksamhetsuppföljning) att göra diskuteras.
- › Minnesanteckningar görs där varje mål/överenskommelse tydliggörs.

Ett team består av 3–4 enhetschefer (både från äldreboende och hemtjänst), verksamhetschef, ekonom, personaladministratör och, vid behov, ytterligare personer.

En fråga som ställer till problem är svängningarna i hemtjänsten. Hur hanterar man personalfrågan för att slippa övertalighet? Genom teamens tillkomst ser man möjligheten att använda personalen på ett mera effektivt sätt inom teamområdena. Målet är att man både skall vara självförsörjande, vid frånvaro, och att man använder eventuell övertalig personal inom sitt eget område. Detta blir då ett sätt att i så stor utsträckning som möjligt bibehålla kontinuiteten gentemot brukarna, samt att medarbetarna känner sig trygga och hemma inom ett begränsat geografiskt område.

Nätverksarbete

Även om detta inte direkt hänger ihop med arbetet i teamen så skall här ändå nämnas att Kalmar, sedan många år tillbaka, har ett utvecklat samarbete med

tre andra kommuner, nämligen Kristianstad, Karlskrona och Växjö. Med de här kommunerna kan man fördjupa diskussionerna kring standardavvikelser, olika slag av nyckeltal, däribland Kostnad per brukare, kvalitet med mera och få hjälp med att förstå och förklara sina siffror.

Avslutningsvis

Kalmar har visat att man redan efter första året med KPB kan få hjälp att ta sig an svåra uppgifter och rikta in sina sparåtgärder där bristerna finns, eller som Magnus uttryckte det.

”Kostnad per brukare har varit ovärderligt för oss eftersom vi inte riktigt visste i vilken ände vi skulle börja nysta.”

Man har kunnat fokusera på några områden som man nu är mitt inne i att ”ta tag i”. Ett exempel är hemtjänsten. Man kanske inte skall ägna så mycket kraft åt de områden som går ekonomiskt bra, utan fokusera på de som ”lider” av höga kostnader.

Visserligen genererar åtgärder och ytterligare analyser nya infallsvinklar och nya åtgärder, men man vet vilka områden som man skall hålla sig till. Detta gör ju också att förvaltningen kan följa utvecklingen över tid och de kan också se hur deras nätverkspartners och andra KPB-kommuner utvecklas.

Arbetet med Kostnad per brukare har också tydliggjort att det behövs en organisation som tar hand om resultatet och för ner detta på verksamhetsnivå. Även om teamen är i sin linda så är Thomas, Magnus och Christina övertygade om att teamen kommer att få stor betydelse för framtiden, inte minst för att just föra ut resultat och diskussioner i personalgrupperna. En gemensam uppfattning är också att det nu påbörjade arbetet har höjt kvaliteten på uppföljningsarbetet och lett till en bättre budgetefterlevnad.



För att lyckas krävs tydlighet och envishet

2008 tog Laholms socialtjänst steget in i Kostnad per brukare (KPB) för äldreomsorgen och verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Detta var ett mycket medvetet steg. Man ville ha ett uppföljningsverktyg som gav möjligheter till egna interna jämförelser över tid, men också möjligheter att jämföra sig med andra kommuner, både regionalt och nationellt. Och då föll valet på KPB.

Så här säger Andreas, som är kvalitetschef/stf socialchef för den sociala verksamheten.

”Vi tyckte att det verkade väldigt bra, för det gav oss möjligheter att följa kostnaderna på en övergripande nivå, men också på individnivå, vilket vi kom att ha mycket nytta av skulle det visa sig. Detta gör att man kan fatta kloka beslut utifrån fakta i stället för utifrån ’känsla’ eller rent av gissningar.”

Andreas svar på min fråga om det var av besparingsskäl som gjorde att man gick in i KPB var att det inte var så, i alla fall var detta inte huvudskälet. Det handlade i stället om att få ett helhetsgrepp om socialtjänsten. Mycket handlar det om att få ”koll och kontroll” för rätt styrning och ledning eller som Andreas uttrycker det.

”Vi vill ta ansvar för vår verksamhet, vi vill ha hög kundnöjdhet, vi vill ha kundfokus, vi vill ha hög och jämn kvalitet, vi vill jobba med kostnadsrationiseringar och vara kostnadseffektiva.”

I Laholms sociala verksamhet ser man KPB som en viktig del i styrnings- och uppföljningsprocessen. Socialtjänstens styrnings- och uppföljningsprocess innefattar nämndsplan (som utgår från kommunplanen), verksamhetsplan, handlingsplaner och uppföljning. Det finns ett stort politiskt intresse för KPB vilket också avspeglar sig i nämndsplanen.

KPB i förändringsarbetet

Det var alltså 2008 som äldreomsorgen och verksamheten för funktionsnedsatta fick det första resultatet (2007 års utfall). Redan vid presentationen av resultatet startade ett ganska omfattande utvecklingsarbete. Resultatet gav vid handen att äldreomsorgen, både hemtjänsten och särskilt boende hade, i jämförelse med andra KPB-kommuner, låga kostnader. Däremot var tillståndet det motsatta när det gäller LSS-verksamheten. Här var kostnaderna höga och det visade sig också att ytterfallen var många. Följden av detta blev en genomgripande genomlysning av hela LSS-verksamheten med åtföljande åtgärder. För att genomföra detta skapades det en processorganisation med processledare som, på heltid, arbetade med förändringsprocessen inom LSS-verksamheten. För att få snabba ställningstaganden under processens gång skapades en grupp, som träffades en gång i veckan, som hade mandat att fatta fortlöpande beslut. På så sätt blev det inga avbrott i processen som sinkande förändringsarbetet.

”Vi tyckte att det verkade väldigt bra, för det gav oss möjligheter att följa kostnaderna på en övergripande nivå, men också på individnivå, vilket vi kom att ha mycket nytta av skulle det visa sig. Detta gör att man kan fatta kloka beslut utifrån fakta i stället för utifrån ’känsla’ eller rent av gissningar.”

Andreas

Vad var det då som gjordes? Nu skall sägas att det inte blir en fullständig genomgång av alla de förändrings- och förbättringsåtgärder som genomfördes, utan

jag kommer att uppehålla mig vid tre av dem. Detta för att visa på tre sätt, att utifrån KPB, ta sig an ett förändringsarbete. Detta skall sedan kompletteras med ytterligare exempel på hur man kan både bredda och fördjupa utvecklingsarbetet.

”Det fanns ärenden där vi förändrade insatserna betydligt, vilket naturligtvis gav effekt ekonomiskt men också kvalitetsmässigt.”

Andreas

Det första är gruppboendena. Här tittade man på behoven kontra det som utfördes (se också nedan), personalbemanning (exempelvis bemanning på boendet när ingen brukare var hemma), nattbemanning, om det går att samverka med annan verksamhet eller andra personalkategorier, på lokalkostnader med mera. Resultaten lät inte att vänta på sig. Schemaförändringar, förändringar i nattbemanningen och justeringar i brukarens insatser gav en påtaglig sänkning av kostnaderna, och detta utan att försämra kvaliteten. Medelkostnaden 2008 för gruppboenden var 4 262 kronor per dygn. Jämför man detta med kostnaden 2011 som var 2 851 ser man att det hänt mycket kostnads- och kvalitetsmässigt. Laholm ligger fortfarande över medelkostnaden för samtliga KPB-kommuner, så det finns mer att göra, enligt Andreas. Medelkostnaden för KPB-kommunerna 2011 är 2 491 kronor per dygn (i den kommun som har lägst kostnad är dygnskostnaden 1 635 kronor).

Det andra exemplet är de så kallade ytterfallen inom LSS-verksamheten. Ytterfallen var många och man hade ambitionen att gå igenom 24 ärenden, men av olika anledningar blev det inte riktigt så många. Individgenomgångarna gjordes av handläggare, chef och personal från utförarledet samt brukaren (och eventuellt anhöriga/företrädare). Metoden var att man gemensamt gjorde en ny planering utifrån brukarens behov och målsättning.

”Det fanns ärenden där vi förändrade insatserna betydligt, vilket naturligtvis gav effekt ekonomiskt men också kvalitetsmässigt”, berättar Andreas. ”Ibland har vi nog varit överkompenserande, alltså att vi gjort för mycket. Vi gör ju då den enskilde beroende på ett felaktigt sätt.”

Andreas berättar att för de 8–10 ”dyraste ärendena” fick man ner kostnaderna med cirka 9 miljoner kronor mellan 2008 och 2010. En avsevärd kostnadsreducering.

Även om äldreomsorgens siffror såg bra ut fanns det naturligtvis skillnader

mellan olika boenden och hemtjänstområden. Ett av boendena stack ut ordentligt. Det hade funnits diskussioner redan innan KPB att avveckla boendet, men detta hade mötts av starka lokala protester. Nu fanns all anledning att aktualisera den diskussionen igen, för kostnaden för boendet var avsevärt mycket högre än för de andra boendena, ja, till och med dubbelt så dyrt än för flera andra boenden i kommunen. Och trots detta var kvaliteten inte högre där än på andra boenden.

Här ges ett ypperligt tillfälle till att berätta att Laholm kontinuerligt genomför (i anslutning till KPB) brukarundersökningar och personalundersökningar. Med resultat från KPB och enkätundersökningar kan man få en överskådlig bild av kostnader kontra kvalitet (både brukarens upplevda kvalitet och hur personalen ser på kvaliteten) och på så sätt kan man jämföra sina egna enheter både kvalitativt och kostnadsmässigt. Det var på detta sätt man hade fått fram bilden av det nämnda boendet och det blev betydligt lättare att nu föra en diskussion om avveckling. Beslutet blev att omvandla boendet till ett trygghetsboende.

Trots att äldreomsorgen ”ligger bra till” så är detta inget som man slår sig till ro med. Det finns alltid skillnader mellan olika boenden eller hemtjänstområden som man behöver fundera över. Det kan också vara så att ett område ett år ”ligger bra till” men nästa år har detta förändrats. Då gäller att hitta orsaker för att snabbt kunna åtgärda. Här har cheferna ett stort ansvar att följa upp sin egen verksamhet och analysera eventuella förändringar och möta upp med olika former av åtgärder.

Inte bara ekonomi

Jag har tidigare nämnt att jag skall komplettera bilden av de mått och steg Laholm har tagit, och kommer att ta, för att utveckla LSS-verksamheten ytterligare. Det handlade inte bara om att få ner kostnaderna. Andreas får ge röst åt de tankegångar som blev utgångspunkten för detta arbete.

”Inom äldreomsorgen hade vi en tydlig inriktning, vi ville jobba förebyggande, vara proaktiva och jobba med tidiga insatser och vi ville jobba rehabiliterande. Men vi hade inte någon tydlig inriktning för verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Och då funderade vi på: Vad är det för process vi behöver för att skapa den här riktningen? Här behövde vi naturligtvis ha med oss ledningen, politiken, de fackliga organisationerna, personalen, brukarorganisationer och brukare för att kunna starta och genomföra ett utvecklingsarbete inom LSS-verksamheterna. Vi kom, så småningom, fram till att vi kanske måste hämta hem kunskap från andra kommuner. Resultatet blev att vi åkte ut på lite olika turnéer. Vi besökte tretton olika svenska städer.”

Och inte nog med detta. De besökte också fem olika länder, nämligen

Österrike, Danmark, Polen, Norge och Storbritannien. Man tittade på de olika områdena inom funktionshinder och alla som gjorde dessa besök hade med sig ett antal frågeställningar som de ville ha svar på. Nämnas kan att cirka femtio personer besökte de olika länderna. Med på de här olika studiebesöken var politiker, chefer, personal, representanter för brukarna och fackliga representanter. Därefter sammanställdes allt material. Sammanfattningsvis handlade det mycket om delaktighet och inflytande, det handlade om att ha fokus på insatser ”utifrån behoven och naturligtvis att göra rätt saker på rätt sätt, men framför allt det här med delaktigheten och inflytande”, säger Andreas, och han fortsätter.”Och medborgarskapet var en fråga som verkligen lyftes fram. Att vara en del av samhället. Att i stället understödja kraften hos enskilda och olika föreningar med målet att man skall bli en del av samhället och att kommunen inte konstruerar verksamheter som kanske får den motsatta effekten. Det var egentligen det vi fick med oss utifrån.”

”Syftet är att göra en totalanalys där vi återigen tittar på kostnader, på produktivitet och effektivitet och naturligtvis på kvalitet för den enskilde.”

Andreas

Effekten av detta blev att socialnämnden beslutade om särskilda inriktningsmål som verksamheten arbetat efter sedan dess. Tittar man i nämndsplanen kan man hitta formuleringar som ”Ökat antal anställda med funktionsnedsättning inom ordinarie arbetsmarknad, en ökning av sociala företag och idéburna organisationsformer och därmed minskade konstruerade verksamhetsformer...” (Socialnämndens plan med budget år 2012).

Laholm har fortfarande förhållandevis höga kostnader inom LSS-verksamheten vilket fått till följd att en ny genomlysning nu pågår.

”Syftet är att göra en totalanalys där vi återigen tittar på kostnader, på produktivitet och effektivitet och naturligtvis på kvalitet för den enskilde”, berättar Andreas. ”Vi har skapat en processorganisation, vi har tillsatt processledare som, tillsammans med avdelningschefer och enhetschefer, skall jobba med det här, och det finns ett framtaget direktiv för arbetet. Nu tar vi ett nytt tag.”

Även den här gången kommer man att se över bemanning, arbetsätt, lokalkostnader, samverkan samt individgenomgångar. Målet är att få en ökad

kvalitet för brukarna och utveckla arbetssätt och metoder inom hela rehabiliteringskedjan och fokus kommer att till stor del ligga på delaktighet, normalisering och integrering. Målet är naturligtvis också att minska kostnaden.

Som ett led i utvecklingsarbetet planeras nya studiebesök, både inom landet och utomlands, och en av huvudfrågorna kommer säkert att vara just integrering.

Andreas berättar att den sociala verksamheten nu har ett väl beprövat sätt att ta sig an olika utvecklingsfrågor.

”Vi har en tydlig processplanering när vi skall genomföra något. Ta KPB som exempel. Vi genomför KPB plus kvalitetsmätning, vi presenterar resultaten, vi prioriterar och sedan gör vi en ansvarsfördelning och klargör målsättningen, oftast utformade som projektdirektiv. Vi skapar förutsättningar för genomförande, vi tillsätter resurser, vi skapar processorganisation och tillsätter processledning.”

Arbetet rapporteras kontinuerligt, oftast varje vecka, till ledningen. Ledningen i det här fallet är både den strategiska ledningsgruppen, som består av socialchefen, kvalitetschefen, myndighetschefen, verksamhetsutvecklare samt personal- och ekonomisekreterare och den taktiska ledningsgruppen som består av avdelningschefer. Även politiken får återkommande rapporter.

”Vi hade tre ledningsdagar där den ena dagen ägnades helt åt Kostnad per brukare, brukarundersökningar, Öppna jämförelser, Äldreguiden, Kolada, ja allt som har med statistik och uppföljning att göra.”

Andreas

Innan jag går vidare skall jag kort nämna något om hur socialtjänsten strukturerat upp sin verksamhet i så kallade rehabiliteringskedjor som omfattar samtliga målgrupper. Tanken, och syftet, med detta är att samma synsätt skall genomsyra alla verksamheter. I verksamhetsplanen för 2012 läser man följande: ”Det möjliggör en mer systematisk beskrivning, utveckling och kvalitetssäkring av verksamheten.”

Första steget i varje kedja är inriktningen på det förebyggande arbetet och tidiga insatser, i andra steget återfinns aktualisering, förhandsbedömning,

utredning och vård- och omsorgsplan, tredje steget är genomförande (genomförandeplan) och slutligen i det fjärde steget uppföljning och utvärdering. Socialtjänsten är sedan organiserad på så sätt att den möter upp de olika stegen i rehabiliteringskedjorna. En avdelning är inriktad på prevention, det finns en myndighetsavdelning och det finns en utförarorganisation (Resurscentrum) som är uppdelad i tre avdelningar, nämligen Äldreomsorg, Vuxna och Barn, unga och familj, samt att det finns en Utvecklings- och kvalitetsavdelning. Tilläggas kan att en del verksamhet för äldre och funktionsnedsatta är utlagt på entreprenad.

Att se saker och ting i ett större perspektiv

Att börja arbeta med KPB-metoden var ett medvetet beslut. Att sedan kunna koppla detta till kvalitetsmätningar gav ytterligare tyngd åt metoden. Av beskrivningen ovan har det också framkommit att man mycket aktivt använder sig av resultaten i omställnings- och utvecklingsarbete inom äldreomsorgen och inom verksamheten för funktionsnedsatta personer. Men för att komplettera denna bild blir min fråga till Andreas.

”Jobbar cheferna aktivt med resultatet?”

”Ja, det gör de. Men om du frågat detta för något år sedan så hade svaret blivit ett annat, då var det mer så att vi arbetade med det här centralt, men att vi försökte få med cheferna på tåget.”

Andreas berättar om en satsning de gjorde under hösten.

”Vi hade tre ledningsdagar där den ena dagen ägnades helt åt Kostnad per brukare, brukarundersökningar, Öppna jämförelser, Äldreguiden, Kolada, ja allt som har med statistik och uppföljning att göra.”

På förmiddagen delades gruppen upp i smågrupper som själva fick söka information inom olika områden, bland annat för att bekanta sig med olika former av statistik och hur man hittar och kan använda detta.

”Vi har ställt krav på cheferna att de själva skall hämta information i, bland annat, Kolada, och då måste vi också ge dem förutsättningar för detta. Då blev detta ett steg i den processen. Det handlar om att väcka intresse, väcka lust och motivation för att sedan gå hem och jobba vidare i sitt respektive område. Cheferna skall ju sedan i sin tur informera om, och diskutera, resultaten i sina personalgrupper. Får inte personalen ta del av resultaten kan man inte begära att de skall engagera sig och själva fundera över varför det ser ut så eller så.”

Eftermiddagen gick sedan åt att summera, byta erfarenheter, diskutera hur man kan gå vidare med mera. Allt med fokus på statistik och uppföljning.

En av dagarna ägnades helt åt presentation av KPB där bland annat resultaten för 2011 års utfall gick igenom.

Andreas menar att idag har resultaten från KPB, och andra nationella

nyckeltal, blivit viktiga inslag i chefernas styrning. Det handlar om att se saker och ting i ett större perspektiv än att bara titta på sin budget.

Som framgår av ovanstående, och som också var tydligt i mitt samtal med Andreas, är att man också aktivt använder sig av andra nationella måttal. Han menar att nu när det finns en mängd olika jämförbara nyckeltal så skall man naturligtvis använda dessa. De kan också ge impulser till förändringar och förbättringar.

”Socialnämnden är ju bara en verksamhet av många. Då är detta en viktig del för att få helhetskunskap på den övergripande nivån.”

Andreas

För att återgå till Kostnad per brukare så är detta inte bara en fråga för den sociala verksamheten och socialnämnden. När resultatet kommer så sker information om detta på flera plan. Dels då inom den egna verksamheten, till ledning, enhetschefer med flera och naturligtvis nämnden. Men man informerar också kommunstyrelsen, kommunledningen och revisionen. Detta upplevs som mycket positivt och sätter in socialtjänsten i ett helhetsperspektiv, eller som Andreas uttrycker det.

”Socialnämnden är ju bara en verksamhet av många. Då är detta en viktig del för att få helhetskunskap på den övergripande nivån. Följden av detta har blivit att vi fått bättre kvalitetsmässiga diskussioner, eftersom vi redovisar fakta, fakta som också redovisas på nationell nivå. Följden har också blivit att förståelsen för socialtjänsten och socialtjänstens utmaningar har ökat men också att det finns en gemensam syn på framtiden som innebär att alla, inte bara socialtjänsten, har ett gemensamt framtidsansvar.”

Avslutningsvis

I Laholm arbetar man mycket aktivt med Kostnad per brukare. KPB har blivit en viktig utgångspunkt i mycket av det utvecklingsarbete som sker inom äldreomsorgen och inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning och skälet till detta är att man försöker se på verksamheterna utifrån ett helhetsperspektiv, alltså inte uppdelat mellan ekonomi och verksamhet. En insats på ett ställe får oftast konsekvenser på ett annat. KPB har också blivit ett allt viktigare verktyg i socialtjänstens styrnings- och uppföljningsprocess.

Laholm har visat att man med KPB-resultatet som utgångspunkt kan, genom inventeringar, analyser och åtgärder etcetera, genomföra stora förändringar i verksamheterna som också resulterat i betydande kostnadsreduceringar. För att lyckas med detta krävs tydlighet och envishet. I ett presentationsmaterial har Andreas punktat ner ett antal punkter som de tycker är avgörande för ett framgångsrikt arbete. Bildens rubrik är ”Kvalitetssäkring, kostnadsrationalisering, effektivisering och ständigt förändringsarbete” och beskriver arbetsprocessen utifrån resultatet från Kostnad per brukare och kvalitetsmätningar. Jag dristar mig till att citera materialet (även om en del av detta nämnts tidigare) och gör det precis som i materialet, i punktform.

1. Processplanering,
2. Genomförande av KPB och kvalitetsmätningar,
3. Presentation av resultat,
4. Analys av resultat,
5. Identifiering av förbättringsområden,
6. Prioritering och beslut om förbättringsområden,
7. Ansvarsfördelning,
8. Klargör målsättning och förväntat resultat,
9. Skapa förutsättningar för genomförande av förbättringsåtgärder (resurser, organisation mm),
10. Genomförande utifrån beslut,
11. Kontinuerlig lägesrapport till strategisk och taktisk ledning (samt politik),
12. Uppföljning och utvärdering och
13. Ständigt förbättringsarbete.

Som framgångsfaktorer nämns skyndsamt resultatshantering, kvalitativa processer och en engagerad och kravställande ledning.

De här punkterna får sammanfatta hela avsnittet om Laholms arbete med Kostnad per brukare.



Det har varit en lång resa – och än är vi inte framme!

När jag åkte till Karlstad var det med den föresatsen att jag skulle ta reda på hur de organiserat sin hemtjänst och hur Kostnad per brukare varit en hjälp för dem i detta arbete. Och visst, så blev det också. Men det blev lite mer än så, för Ann-Sophie och Karin liknade utvecklingen vid en lång resa, en resa som ledde fram till hur hemtjänstens organisation ser ut idag. Och resan kommer att fortgå, för ”än är vi inte framme” säger Ann-Sophie.

Den här resan startade 2005.

Hemtjänstsresan

Så här var det! 2005 gjordes en ganska omfattande organisationsförändring inom äldreomsorgen. Ann-Sophie berättar.

”Vi gjorde en omorganisation, som vi kallade Steget vidare, där vi bröt en geografisk organisation, där man jobbade med både hemtjänst och vårdboende, till att bli två olika verksamhetsområden.”

Syftet var att renodla verksamheterna så att de som arbetade med hemtjänst skulle koncentrera sig på detta, och likadant på boendesidan. Hemtjänsten samlokaliseras i det som kom att kallas hemtjänstens hus. Samordning, gemensam administration, att man skulle sitta tillsammans och få ut samarbeteffekter och att kunna ta tillvara på varandras kunskaper och

erfarenheter var en del av skälen till denna samlokalisering.

Det som uppdagades då, eller åtminstone blev tydligt, var att hemtjänsten hade stora ekonomiska bekymmer.

”Vi såg när vi delade upp verksamheterna att hemtjänsten inte bar sig. Vårdboendena bar sig väldigt väl ekonomiskt, men inte hemtjänsten”, säger Ann-Sophie och fortsätter. ”Tidigare hade man ju haft både hemtjänst och boende inom samma enhet vilket gjorde att boendena också ’bar upp’ hemtjänsten.”

Nu blev det tydligt att hemtjänsten ”blödde” ekonomiskt, så något måste göras.

Trots att man flyttat ihop i en lokal så fanns den största delen av hemtjänsten fortfarande spridd i kommunen, för alla hemtjänstgrupper verkade i samma geografiska områden som tidigare, så någon samordningseffekt kunde inte hämtas hem där. Varje grupp hade, som exempel, sina bilar och sina cyklar, och det var svårt att kunna nyttja dessa över gränserna. Och att gå in och täcka upp för varandra mellan grupperna var knappast att tänka på. Där fanns väl en del av orsakerna till den dåliga ekonomin. Men analysen avslöjade att de utförde mer tid än vad de hade betalt för, och detta var kanske den största orsaken till de uppkomna underskotten.

Nu började ett stort arbete för att fortsätta att analysera obalansen i ekonomin men framför allt att hitta lösningar för att komma till rätta med de ekonomiska bekymren.

Resan fortsätter

Det blev främst enhetscheferna som tog sig an uppgiften att försöka ta fram förslag till lösningar. En stor del av deras resonemang handlade om samordning, samarbete, att använda resurserna optimalt, kunna arbeta över gränserna etcetera, och, som de tyckte, att den nya organisationen inte hade upp nått. Organisationen var stor så det var svårt att se att man inom den skulle kunna uppnå det som var tänkt att man skulle nå upp till.

Deras diskussioner landade så småningom i ett förslag på en ny organisationsförändring, men inom verksamhetsområdet hemtjänst.

Förslaget blev att dela upp hemtjänsten i två ”zoner”, nämligen zon väst och zon öst och 2008 flyttade väst in i sitt zonhus, och det är där jag träffar Ann-Sophie, som är chef för service- och utvecklingsenheten inom vård- och omsorgsförvaltningen samt Karin, som är en av enhetscheferna på zon väst.

Nu kunde man på ett bättre sätt nå upp till de ambitioner som redan var uttalade i den tidigare organisationen. Den nya organisationen blev mindre och mer hanterbar, och det riktigt nya blev att man samlokaliserade en stor del av arbetslagen. Idag utgår sex, av zon västs arbetslag, från zonhuset. Karin berättar att de nu verkligen kan prata om samordning, samverkan och att

använda resurserna på ett mer effektivt sätt. Hon ger ett par exempel.

”I och med att flera av våra grupper sitter i samma lokaler så blir det betydligt lättare att jobba över gränserna. Det blir mer naturligt. Man sitter ihop, man möts i lunchrummet, man känner varandra så det är inget dramatiskt att gå över gränserna. Är det så att en personal har ’ett hål’ i schemat så vet man att man får arbeta någon annanstans. Detta ifrågasätts inte idag. På så sätt kan vi också begränsa vikarieanvändningen. Andra effekter vi fått är, bland annat, att vi kan ’låna’ varandras bilar och cyklar, att vi använder våra gemensamma resurser på ett effektivt sätt.”

”Genom att vi chefer sitter ihop och att flera av arbetslagen finns i huset så skapar det större förutsättningar för diskussion och förändring.”

Karin

Detta menar de har gett positiva effekter på ekonomin. Ann-Sophie lägger också till att de genom den nya organisationen fått lägre lokalkostnader.

Innan jag går vidare skall jag nämna något om zon väst. Den består av tre enheter, som var och en leds av en enhetschef, och varje enhet består i sin tur av ett antal arbetslag. Zon väst har tio arbetslag, varav sex då är lokaliserade i zonhuset. De andra fyra är arbetslag i glesbygd och de finns i de områden de verkar i. I zonhuset finns också tillhörande administration. Och som läsaren förstår så är zon öst uppbyggt på ett liknande sätt.

Landsbygdsgrupperna har ju inte samma förutsättningar som de som finns samlade i zonhus väst, men samarbetet sker ändå och då inom respektive enhet. Man försöker att så långt det är möjligt att skapa samma tankesätt i de här grupperna. Detta gör man genom täta möten mellan chef och grupp.

Ytterligare en positiv faktor som Karin tar upp är chefernas samarbete. Karin menar att de nu mer tydligt tar ansvar för hela verksamheten, inte bara sin egen enhet. Karin menar också att deras närvaro, och nära ledarskap, har varit en förutsättning för utvecklingen på väst. Förändringar sker inte med automatik, utan har naturligtvis föregåtts av många diskussioner och mycket planering, men med den nya organisationen blev det lättare.

”Genom att vi chefer sitter ihop och att flera av arbetslagen finns i huset så skapar det större förutsättningar för diskussion och förändring”, säger Karin.

Räckte det med att organisera om för att komma till rätta med ekonomin? Jag ställer frågan till Ann-Sophie.

”Naturligtvis inte. Det fanns ju en differens mellan beslutad tid och vad som utfördes. Det blev mycket motivationsarbete, och mycket praktiskt arbete, både hos chefer och medarbetare, för att lägga om alla scheman, och försöka matcha personaltid kontra den beviljade tiden, att personalresurserna ligger där behoven finns.”

Här passade det bra att komma in på Kostnad per brukare (KPB). Frågan var om de använde KPB i förändringsarbetet. Ann-Sophie berättar.

”Det var väl 2009 som vi började processen att titta på enhet för enhet, och jämförde/analyserade kostnaderna mellan enheterna. Vi gick ner på djupet.”

Ann-Sophie berättar att de kartlade varje enhets kostnader, post för post (exempelvis personalkostnader, vikariekostnader, förbrukningsmaterial, bilar och om det fanns felkonteringar) för att hitta orsaker till en enhets höga kostnader, och resultatet av detta blev en del av underlaget till förändringarna.

Värdegrundsarbete

Både Karin och Ann-Sophie är övertygade om att deras värdegrundsarbete har underlättat förändringsarbetet och att det till stor del har lett till att de är där de är idag. Hela organisationen har nu en gemensam bas att stå på, och personalen har, under två dagar, fått diskutera och bryta ner de olika områdena i kommunens värdegrund till sin nivå. Ann-Sophie berättar.

”Vi har inte varit så bra att föra ut det i verksamheten men ju mer vi arbetat med KPB, ju mer förstår man vikten av att kommunicera ut detta till cheferna, så nu kommer det att bli annorlunda.”

Ann-Sophie

”Under två dagar, på internt, jobbade personalen med de fem punkterna i kommunens värdegrund, exempelvis, ’Vi är till för Karlstadsborna’, vad betyder det för oss i hemtjänsten? eller ’Vi är en kommun i gott skick’, hur uppfyller vi det på vår nivå? Och så har man brutit ner detta på en mycket konkret nivå. Diskussionerna har ’kittat ihop’ grupperna och utvecklat den enskilde medarbetaren. Man har sett sin egen betydelse i verksamheten. Vi kan inte jobba här för vår egen skull, utan vi ingår i ett sammanhang, och detta måste vi förstå och ta ansvar för.”

Karin fyller på.

”Varje grupp har gjort en checklista på de områden som de skall fortsätta jobba med i gruppen.”

De tre andra områdena är: ”Vi når goda resultat”, ”Vi genomför vårt uppdrag med engagemang” och ”Vi ser framåt och utvecklar vår verksamhet.”

Arbetet med värdegrunden följs kontinuerligt upp, bland annat på arbetsplatsträffar, för värdegrundsarbetet är ett fortlöpande arbete. Värdegrunden skall alltid finnas där som en påminnelse och som ett stöd i arbetet, men också vara en källa till fortsatta diskussioner.

”Nu har vi en ekonomi som är mer i balans än vad vi tidigare haft. KPB visar också att vi är på rätt väg.”

Ann-Sophie

Som nämnts inledningsvis i det här avsnittet så anser båda att värdegrundsarbetet har varit en viktig ingrediens i förändringsarbetet. De menar att man kan inte bara stirra sig blind på ekonomi utan man måste arbeta med helheten. Det gäller att ha förståelse för sitt uppdrag, att förstå att man ingår i en helhet och att man är värdefull (för kunden, för sina kollegor och för medborgarna), vilket då kan öka förståelsen för att ekonomi är en del av denna helhet.

KPB

Sammantaget har alla de åtgärder man genomfört gett resultat på ekonomin. Ann-Sophie uttrycker det så här.

”Nu har vi en ekonomi som är mer i balans än vad vi tidigare haft. KPB visar också att vi är på rätt väg.”

Tittar man på resultatet från KPB kan man se att kostnaden per hemtjänsttimme sjunkit vilket bekräftar vad Ann-Sophie säger. Mellan 2009 och 2011 har kostnaden sjunkit från 437 kronor till 375 kronor.

Men hur använder man sig av KPB på enhets- och arbetslagsnivån. Jag frågar Karin.

”Hur jobbar ni som chefer med KPB?”

”Jag måste erkänna att jag inte jobbar så mycket med det. Vi får information och sedan är det nog inte så mycket mer.”

Ann-Sophie förklarar detta så här.

”Vi har inte varit så bra att föra ut det i verksamheten men ju mer vi arbetat

med KPB, ju mer förstår man vikten av att kommunicera ut detta till cheferna, så nu kommer det att bli annorlunda.”

Idag är det så, att när resultatet kommer, så får alla övergripande chefer en dragningsavbildning av resultatet på helheten, men också för enhet för enhet. Efter det presenteras resultatet för alla enhetschefer som sedan förväntas att använda sig av materialet. Men, som Ann-Sophie påpekar, så har det inte funnits någon egentlig plan för detta. Intentionerna är att cheferna skall få bättre förutsättningar att arbeta med KPB, och då menar hon både ett mer bearbetat och pedagogiskt material som de kan använda för information och diskussion i arbetslagen samt bättre kunskap om KPB, och hur man kan använda sig av KPB. Men detta är på gång och den följande diskussionen kom också att visa att det finns tankar på en utveckling av KPB.

Vård- och omsorgsförvaltningen genomför varje år kundundersökningar (enkäter) som man nu ”matchar” med KPB. Matchningen gjordes för första gången i år. Detta ökar naturligtvis intresset i verksamheten när man kan koppla ihop kostnader och kvalitet och förhoppningen är att detta skall skapa diskussioner både på arbetslags- och enhetsnivå. Diskussionerna kommer då inte bara att handla om att det går så eller så ekonomiskt utan diskussionen kan relateras till kundernas upplevelser och kopplingen till värdegrunden är uppenbar.

”Jag tycker att få jobba renodlat med hemtjänst är väldigt positivt, man kan fokusera på sitt område.”

Karin

Nästa steg är att också lägga på resultatet från medarbetarundersökningen som förväntas vara klar i början av nästa år, så då har man KPB, resultat från kundundersökning och från medarbetarundersökningen. Ann-Sophie har också funderingar på hur man skulle kunna använda sig av andra nyckeltal, exempelvis Öppna jämförelser. Men detta är en annan fråga.

Ett annat exempel är att använda KPB-materialet mer strategiskt över tid. Exempelvis att följa utvecklingen på enhets- och/eller arbetslagsnivå så att man snabbt kan uppmärksamma svängningar. En grupp kan gå bra ett år men året därpå kan det vara annorlunda och då kan man agera snabbt. Det samma gäller ju också om kvaliteten förändras radikalt från ett år till ett annat.

Ett annat exempel som Ann-Sophie tar upp i det här sammanhanget är vikten av att följa ytterfallen kombinerat med kostnadsutvecklingen över tid. Exemplet är detta.

”Vi har stor brist på boendeplatser. Det finns en planering för ytterligare ett boende men det vi fått göra nu, i väntan på det nya boendet, är att vi har fått ta fyrtiofyra korttidsplatser i anspråk för att göra vårdboende av dem. Fyrtiofyra korttidsplatser försvinner, vilket innebär att de personerna nu finns i hemtjänsten. Många har omfattande omsorgsinsatser, både dag- och nattetid och många behöver mycket tillsyn på grund av oro eller demenssjukdom. Detta kan komma att öka ytterfallen och kostnaderna för hemtjänsten kan därmed också öka.”

Men det finns ytterligare en faktor som kan påverka utvecklingen och ekonomin nämligen det faktum att ansökningarna om hemtjänst har minskat med tio procent i år. Fortsätter trenden så kan detta bidra till en bättre balans i hemtjänsten rent ekonomiskt.

Ann-Sophies bestämda uppfattning är att de kommer att arbeta mer aktivt med KPB framledes och då på alla nivåer i organisationen.

Avslutningsvis

Hemtjänstens utveckling kan, precis som Karin och Ann-Sophie säger, liknas vid en resa. Från starten 2005 fram till idag har flera stationer passerats, nya resmål har satts upp, det har varit problem under resan (pengarna räckte inte till) och nya vagnar har kopplats på efter hand (KPB-vagnen, värdegrundsvagnen) och nu har man stannat till, men resan kommer att fortsätta, kanske blir det bara kortare eller längre utflykter, för hållplatsen där de nu stannat verkar vara en bra plats som ger möjligheter till fortsatt utveckling.

Under arbetets gång har KPB bidragit till att identifiera kostnader ner på enhets- och arbetslagsnivå och med hjälp av KPB har man också kunnat följa kostnadsutvecklingen för helheten men också på enhets- och arbetslagsnivå och man har kunnat konstatera att man är på rätt väg. Utvecklingen av KPB kommer att fortsätta.

När jag till slut frågar om de största fördelarna med den nya organisationen och arbetssättet återkommer de till närheten, samordningsvinster och samarbete, att kunna nyttja resurserna på ett effektivt sätt, utbytet av varandra, att alla tar ett större gemensamt ansvar och närheten till arbetslagen. Karin får sista ordet.

”Jag tycker att få jobba renodlat med hemtjänst är väldigt positivt, man kan fokusera på sitt område.”



Först KPB sedan SIV – nu varandras komplement

Då tackade vi för kaffet och åkte hem! Ja, så där lite skämtsamt beskriver Mikael sin första kontakt med metoden Kostnad per brukare (KPB). Bakgrunden var denna.

När Mikael, som är utvärderare, 2008 började på vård- och omsorgsförvaltningen i Ludvika blev ett av hans första uppdrag att utarbeta förslag för att förbättra den interna uppföljningen, eller som Mikael själv uttrycker det.

”Min bild är att när jag blev anställd 2008 så var huvuduppdraget att arbeta upp vår egen internuppföljning och skapa bättre försörjning av uppgifter och data, om ekonomi, verksamhet, personalområdet och mycket annat.”

Och som ett led i detta arbete åkte han och Håkan, som är ekonom, till Stockholm på en konferens om Kostnad per brukare. Men Mikaelns reaktion på KPB var, att det säkert var en bra metod, men det svarade inte till fullo upp mot den bild han hade av ett uppföljningssystem. Hans bild var ett system med månadsvisa uppföljningar. Därav uttalandet ovan.

Men det satte ändå lite spår för året därpå åkte de återigen på KPB-konferens, och då var skaran utökad med några fler personer, bland annat Margareta, som är förvaltningschef.

Nu informerade man också om KPB på hemmaplan och detta väckte intresse hos enhetscheferna. De tyckte att det var intressant att kunna jämföra sig med andra, men också jämföra de egna enheterna med varandra och följa verksamheterna över tid. Nu hade intresset väckts, och detta på en ganska bred front. Nu var det dags att gå vidare.

Först KPB

Nu kanske du som läsare tror att man direkt, och med hull och hår, gick in i Kostnad per brukare. Men så var inte fallet. Fortfarande fanns tanken på ett system som kunde leverera uppgifter varje månad. Så med hjälp av ett konsultföretag gjordes en förstudie vars syfte var att sätta fokus på hur man kan och skall tänka, och vilka möjligheter och svårigheter som finns, om man vill bygga upp ett eget uppföljningssystem. Studien gav vid handen att det fanns stora brister i förvaltningen, bland annat att få fram uppgifter, och rätt uppgifter, ur verksamhetssystemet, men också att det fanns kunskapsmässiga luckor vad gäller uppföljning och utvärdering. Av förstudien framkom också med all tydlighet att det fanns ett stort behov i organisationen av att kunna följa upp sin verksamhet bättre.

En slutsats av det förberedande arbetet blev att Kostnad per brukare skulle kunna vara en bra grund att utgå ifrån när man skulle bygga upp ett uppföljningssystem som kunde leverera data varje månad. På så sätt skulle man både få ett system som gav möjligheter till jämförelser med andra kommuner och ett eget månadsuppföljningssystem, som i princip skulle kunna bygga på samma data som KPB (vilket skulle underlätta jämförelserna med de egna nyckeltalen och de i KPB).

Lite om arbetet med Kostnad per brukare

Ludvika har nu KPB-resultat för 2009, 2010 och 2011, och jag är naturligtvis nyfiken på hur man använder detta.

”Hur har ni arbetat med resultaten under åren? Hur ligger ni till i jämförelse med andra kommuner?”

”Först skall vi säga, säger Margareta, ”att det var det här, KPB-måtten, som väckte intresset ute i verksamheten. Det började hända något hos cheferna. Direkt kunde de se kostnaderna i jämförelser med andra, både hur vi låg till i jämförelse med andra kommuner och i jämförelse med olika enheter inom våra verksamheter, vilket genererade en mängd frågeställningar.”

Även om man, på flera områden, har lite högre kostnader än medelkostnaden för alla KPB-kommuner så har man ännu inte gjort några djupare analyser eller åtgärder utom på ett område, nämligen personlig assistans. Mer om detta senare.

Nu skall det i ärlighetens namn sägas att visst görs det en hel del. Precis som Margareta säger så har intresset väckts hos cheferna och varje chef har sitt ansvar att se över, analysera och vidta åtgärder i sina egna områden utifrån KPB-resultaten. Nu har man ett verktyg för detta.

”Men när ni bröt ner KPB-resultaten på enhetsnivå”, fortsätter jag, ”såg ni stora skillnader mellan exempelvis äldreboenden, mellan olika hemtjänstområden eller mellan olika gruppboenden? Och hur var det med ytterfallen?”

Mikael och Cecilia (Cecilia är områdeschef) funderar en stund och svarar att det inte var så stora skillnader mellan äldreboendena, inte heller mellan gruppboendena, men på hemtjänsten var det stora skillnader mellan olika områden, och dessa skillnader består till stor del. När det gäller ytterfall så är dessa få, så detta har heller inte föranlett någon djupare analys.

”Men när det gäller hemtjänsten så talar det för att vi måste se över denna framöver”, säger Margareta, ”men det handlar mycket om resurser, att vi skall hinna med detta.”

”Först skall vi säga att det var det här, KPB-måtten, som väckte intresset ute i verksamheten. Det började hända något hos cheferna.”

Margareta

Kostnad per brukare har fått en viktig roll i arbetet med målstyrning och i arbetet med att utveckla balanserade styrkort. Men detta hänger ihop med nästa avsnitt så vi får slå oss till ro en stund.

En förutsättning för Kostnad per brukare är att man har ”koll” på sina system (ekonomi- och verksamhetssystem). Under arbetet med KPB har man upptäckt ganska många fel (exempelvis felregistreringar i verksamhetssystemet, felbokningar i ekonomisystemet) och det har blivit mycket att ”städa” och ”rensa” i systemen. Idag är deras uppfattning att de har hög kvalitet i sina system. Arbetet med kvalitetssäkring är dock ett fortlöpande arbete.

Ett resultat av arbetet med att rätta till felaktigheter i systemen har blivit att en del av de skillnader som fanns mellan olika områden inom förvaltningen har reducerats. Ett exempel på detta är att en hemtjänstgrupp, som var dyr, var ”belastad” med en verksamhet som egentligen inte tillhörde hemtjänsten. När detta har korrigerats så är denna hemtjänstgrupp inte lika dyr längre. Och det fanns flera sådana exempel.

Efter KPB blev nästa steg mätningar varje månad

Nu hade man Kostnad per brukare, systemen var kvalitetssäkrade och man var beredd att ta nästa steg, för tanken på ett uppföljningssystem som kunde leverera data varje månad fanns kvar. Nu började arbetet med SIV. Ja, detta är inte en kvinna utan namnet på ett uppföljningssystem. SIV står för ”Systematisk verksamhetsuppföljning inom vård och omsorg”, och började användas 2011.

Vad är då SIV? Svaret på den frågan ger Mikael.

”För det första är det ett uppföljningssystem, ibland kallar vi det för beslutsstöd. Det handlar om att ge ett bra underlag och stöd för dem som har att fatta beslut om verksamheten och för att hålla sig underrättad om den egna verksamheten.”

SIV är i första hand ett stöd för enhetscheferna.

”Det är främst dem som vi sett framför oss när vi byggt och utvecklar SIV”, säger Mikael.

Det finns en väl utvecklad tanke när det gäller hur förvaltningen skall arbeta gentemot cheferna, nämligen att det skall finnas ett lättanvänt verktyg och de skall, på ett enkelt sätt, ha tillgång till data och uppgifter som underlättar för dem i sin roll som chef.

Till skillnad från tidigare då man fick hämta, eller fick levererat, uppgifter, från olika system så finns dessa nu samlade på ett och samma ställe. Cecilia ger uttryck för den frustration som många upplevde innan SIV.

”Det kändes lite som om man drunknade, det kom lite uppgifter här, och det kom lite där, det var en mängd uppgifter som man förväntades att förstå och göra något åt.”

Nu samlar man uppgifter i SIV, vars uppgifter tankas över från ekonomi- och verksamhetssystemet och där finns också vissa personalmått (vikarieanvändning). SIV är fortfarande i en uppbyggnadsfas så ännu fattas en del uppgifter. Målet är att fler personalmått skall inrymmas, exempelvis sjukfrånvaro och övertidsuttag. Planen är också att lägga in olika kvalitetsmått med mera. Hela idén är att så långt som möjligt använda redan befintliga uppgifter som finns i olika system och ”tanka” över dessa i SIV där de sammanställs för att sedan kunna användas separat eller i kombination med varandra. Mikael uttrycker det så här.

”Kärnan är att det redan finns information om allt. Här är poängen att någorlunda smart välja ut vad, i det här stora havet av data, som vi tycker våra chefer varje månad skall få information om, och reagera på.”

Varje chef kan ta ut detaljerad information för sina enheter, men också se informationen på alla nivåerna. SIV är uppbyggt som ett organisationsträd, där alla nivåerna finns tillgängliga för alla. För det är också en grundtanke. Det skall präglas av transparens.

Vad kan man då se, och använda sig av, i SIV? Där finns verksamhetsmått, bland annat uppgifter om volymer, antal brukare, beläggning, hur mycket assistanstimmar det finns och hur detta förändras över tid och det finns uppgifter om ekonomi. Detta kan sedan kombineras (kombinationsmått) så att man får ut en nettokostnad, exempelvis nettokostnad per hemtjänststimme. Måtten är i princip desamma som i KPB. Det som skiljer är att i SIV redovisas bara de direkta kostnaderna, kostnader som en enhetschef själv kan påverka. I KPB finns förvaltnings- och kommunoverhead med och

resurser som omfattar flera verksamheter som är fördelade efter vissa principer. Bedömningen är att SIV ändå omfattar ungefär 90–95 procent av KP:s kostnader.

Med hjälp av staplar kan man följa utvecklingen, antingen bara verksamhetsmåten eller ekonomimåten, men också kombinationsmåten. I bilden nedan kan man se nettokostnaden för hemtjänsten månad för månad. Där finns också en trendlinje per tolv månadersnitt som jämnar ut säsongsvariationerna (exempelvis vid semestertider). Bilden visar oktober 2012 och utfallet för oktober är 425 kronor. Vill man följa utvecklingen över längre tid kan man också ta fram de två föregående åren.

FIGUR 1. Nettokostnad per schablotimme (ÄO/hemtjänst/dag)



På samma sätt kan man ta fram variationerna mellan olika områden, exempelvis mellan hemtjänstgrupper.

Jag har tidigare nämnt att KP har fått stor betydelse vid arbetet med att utforma målsättningar för verksamheterna. I Ludvika arbetar man med så kallade balanserade styrkort som i deras fall består av fyra övergripande

rubriker, nämligen ”Strategiska mål”, ”Framgångsfaktorer”, ”Mått med målvärden” samt ”Enhetens aktiviteter för att målen skall nås”. Jag skall uppehålla mig lite vid punkten ekonomi där man under ”Framgångsfaktorer” finner ”Effektiv användning av resurserna” vilket i sin tur konkretiseras med målvärden för hemtjänsten (högst 428 kronor per hemtjänsttimme), särskilt boende (högst 1 506 kronor per dygn), gruppboende (högst 2 531 kronor per dygn) och personlig assistans (högst 53 kronor per nettotimkostnad för personlig assistans, SFB).

”Kärnan är att det redan finns information om allt. Här är poängen att någorlunda smart välja ut vad, i det här stora havet av data, som vi tycker våra chefer varje månad skall få information om, och reagera på.”

Mikael

Utgångspunkten är Kostnad per brukare men värdena är satta utifrån de beräkningsgrunder man använder sig av i SIV. Skälet till detta är naturligtvis att man skall kunna följa utvecklingen under året för att se om man är på rätt väg. Men när året är slut kan man ändå jämföra sig med andra KPB-kommuner, men då med hela kostnadsbilden för, exempelvis, en hemtjänsttimme.

KPB ledde till förbättringsarbete inom personlig assistans

Jag har tidigare nämnt att på ett område har man, med utgångspunkt från resultatet från Kostnad per brukare, fördjupat analyserna och startat ett omfattande förändringsarbete. Skälet var den höga kostnaden. 2010 var nettotimkostnaden 108 kronor vilket kan jämföras med medelvärdet för samtliga KPB-kommuner som då var 76 kronor. Lina, som är tillförordnad områdeschef inom LSS, berättar.

”Vi hade fört mycket diskussioner kring ekonomin för personlig assistans. Vi hade nog en känsla av att vår verksamhet var dyr, och det var mycket frustration över att vi inte riktigt hade kontroll över ekonomin. Och när vi fick KPB-siffrorna så bekräftades våra farhågor, vi låg skyhögt över många andra kommuner. Nu måste något göras! Vad beror det på? Varför kan inte vi utföra

verksamheten till samma kostnad som flera av de andra KPB-kommunerna? Ja, det blev många frågor, frågor vi ville ha svar på.”

Innan jag går vidare så skall jag presentera personerna som deltog i samtalet kring personlig assistans. Det var enhetscheferna Maj, Wiveca, Lena, Anna-Karin och Lotta, som är ekonomiassistent, samt Lina, som är tf områdeschef men som också varit projektledare för förändringsarbetet inom personlig assistans. Dessutom deltog Mikael och Cecilia.

Första steget var att anlita en konsult som fick i uppdrag att våren 2011 göra en genomlysning.

”Uppdraget var inte att ta fram besparingsförslag, utan mer att ge oss underlag för hur vi skulle kunna få kontroll på hela assistansverksamheten”, berättar Mikael och fortsätter, ”och då var en komponent att få koll på assistentersättningen som Försäkringskassan betalar för varje timme.”

Utifrån genomlysningen utkristalliserades åtta förbättringsområden som Ludvika valde att i projektform jobba vidare med på egen hand hösten/vintern 2011/2012. Förbättringsområdena kan i sin tur delas in i tre huvudområden. Det ena handlade om medarbetaren och arbetsledning, det andra fokuserade på chefsrollen och det tredje hade fokus på ekonomi och den ekonomiska uppföljningen. Att gå igenom alla åtta områdena skulle föra alldeles för långt. Därför skall jag uppehålla mig vid två områden. Det ena är chefskapet.

”Uppdraget var inte att ta fram besparingsförslag, utan mer att ge oss underlag för hur vi skulle kunna få kontroll på hela assistansverksamheten.”

Mikael

Ett intressant angreppssätt var att, som chef och chefsgrupp, titta på sig själv, hur man är, agerar, kommunicerar och så vidare. Skall man föra upp diskussioner i personalgrupperna om arbetsmoral, etik och värdegrund kanske man först måste fundera över sitt eget sätt att vara och förhålla sig. Ett område som hade lyfts fram i genomlysningen var att det fanns brister vad gäller arbetsmoral, och då bland annat utifrån hur man ser på sitt arbete (exempelvis om det är något tillfälligt) eller hur man talar om sitt arbete. Det blev en genomgripande diskussion om detta i projektgruppen (som bland annat bestod av enhetscheferna). Någon säger.

”Vi fick, det kommer jag ihåg särskilt, själva starta arbetet med arbetsmoral

i enhetschefgruppen. Vi pratade om var vi själva står, vad vi tycker om personlig assistans, hur jag ser på mitt chefskap, är det något som jag gör just nu men tänker söka mig ifrån när tillfälle ges.”

I genomlysningen hade också en annan bild framträtt när det gäller chefsgruppen. Otydlighet, brist på enhetliga arbetssätt och rutiner med mera hade lyfts fram. Detta skapade i sin tur frustration i personalgrupperna eftersom cheferna kunde förmedla olika budskap ut i organisationen. Cheferna var själva helt införstådda med detta. Att det var brist på enhetlighet och att det fattades bärande rutiner för verksamheten var i sig ingen nyhet, man fick det nu bara bekräftat och en skjuts i att ta tag i detta.

Mycket av förändringsarbetet tog sin utgångspunkt i projektgruppen, eller som någon uttrycker det.

”Det handlar mycket om oss som chefer, hur vi jobbar, diskussionen landade ofta där.”

”Ja, det var detta vi kom tillbaka till hela tiden”, fyller någon annan i.

”Nu har vi ett jättebra verktyg. Vi kan både analysera och ta fram åtgärder för vartenda ärende, om det skulle behövas. Nu har vi full kontroll över vad det är som händer.”

Enhetschef

Efter genomgående diskussioner i projektgruppen kunde man sedan gå vidare och ta diskussioner i personalgrupperna, utarbeta material, bland annat togs en vägledning för professionellt förhållningssätt fram (som nu finns i varje personalpärm) med mera. Nu kunde man föra diskussioner om intentionerna i personlig assistans, om yrket och vilka förväntningar cheferna har på sin personal när det gäller arbetsmoral, om ansvarstagande etcetera. Nu utarbetades rutiner och arbetsbeskrivningar tydliggjordes, allt för att skapa tydlighet och struktur inom personlig assistans, både för chefer och för medarbetare.

Det andra området som jag kort skall nämna något om är den ekonomiska uppföljningen. Utgångspunkten för utvecklingsarbetet kan kort förklaras med frågeställningarna (citaten är hämtade från projektrapporten). ”Hur får vi kontroll på den ekonomiska uppföljningen för personlig assistans? Vilka verktyg behöver enhetscheferna?” Alla som arbetar med personlig assistans vet hur komplicerat och krångligt det kan vara. Nu skall jag inte förirra mig in

i några förklaringar utan fokusera på vad som i stället åstadkommit för att underlätta ekonomihanteringen för personlig assistans.

För att möta upp verksamhetens behov skapades en rapport där man kan följa utvecklingen för varje ärende under varje sexmånadersperiod (avräkningstiden). Rapporten innehåller assistanstimmar och assistansersättning och ärendets kostnad vilket gör att man också kan följa KPB-nyckeltalet kostnad per assistanstimme. Ur rapporten kan man följa varje ärende månadsvis, men också få en prognos för perioden, samt slutligen ett underlag för den så kallade avräkningen, gentemot Försäkringskassan, var sjätte månad. Den samstämmiga uppfattningen kan sammanfattas så här: Äntligen!

”Nu har vi ett jättebra verktyg”, säger en av enhetscheferna. ”Vi kan både analysera och ta fram åtgärder för vartenda ärende, om det skulle behövas. Nu har vi full kontroll över vad det är som händer.”

Lotta, som är ekonomiassistent, har ett sammanhållande ansvar för det löpande arbetet med rapporten. Det är också Lotta som, tillsammans med enhetschefen, genomför uppföljningarna och den ekonomiska kontrollen i varje enskilt ärende.

Avslutningsvis

Trots att man i Ludvika från början var tveksamma till Kostnad per brukare så är nu KPB ett viktigt verktyg för både uppföljning och styrning. Med hjälp av KPB kan man årligen jämföra sig med alla de andra kommunerna som använder sig av KPB. I dessa jämförelser kan man se hur man ligger till i förhållande till andra, om det är något som ”sticker ut”, exempelvis om man har högre kostnader än andra. Utvecklingsarbetet inom personlig assistans var ett resultat av dessa jämförelser. Det som kanske står på tur nu är en genomlysning av hemtjänsten, för där har KPB visat att kostnadsdifferensen mellan olika hemtjänstgrupper är stor. Det kan skilja flera hundra kronor mellan den dyraste och den billigaste.

Med inspiration av KPB har man tagit ytterligare ett steg, nämligen utvecklat och fortsätter att utveckla sitt eget verktyg, SIV, för månatlig verksamhetsuppföljning. Den månadsvisa uppföljningen möjliggör snabba åtgärder om, till exempel, kostnaderna ökar betänkligt för någon av verksamheterna. Nästa steg i utvecklingen av SIV är att få in ytterligare uppgifter, exempelvis sjukfrånvaro, övertidsuttag, som både kan förklara avvikelser och vara ett underlag för djupare analyser.

Slutligen. Med hjälp av KPB har man identifierat lämpliga nivåer på de målvärden som nu finns i styrkortet. KPB och SIV är inte bara uppföljningsverktyg utan är en del i hela styrnings- och uppföljningsprocessen.



Det gäller att inte ge upp

Även om inte Gotlands kommun tillhörde de allra första kommunerna som började arbeta med Kostnad per brukare (KPB) kan man nog ändå säga att Gotland, tillsammans med ett antal andra kommuner, tillhör pionjärerna.

Efter Borlänge och Östersund anslöt sig tio kommuner och därefter trädde Gotland och ytterligare ett antal kommuner in på arenan. Att jag kallar Gotland för en pionjärkommun är att Gotland med flera kommuner kom att få stor betydelse för standardiseringen av metoden. Det blev dessa kommuner, som utifrån det praktiska arbetet på hemmaplan, kunde pröva den så kallade insatslistan, pröva begreppen och termerna i relation till kommunens egna insatser och begrepp och termer. Detta diskuterades sedan vid olika nätverksmöten. Eva berättar.

”Då var vi på ett antal nätverksmöten där vi fick vara med och utveckla metoden. Vi diskuterade insatser, vad de betyder och vad som ingår i de olika insatserna, hur man kodar, men också hur man kan analysera och jämföra resultaten. Det var väldiga diskussioner.”

Men diskussionen i kommunen om behovet av jämförbara nyckeltal hade startat långt innan.

Alltings början

Redan i början av tjugohundratalet fördes inom kommunen diskussioner om behovet av relevanta nyckeltal för att kunna göra jämförelser.

”Grunden var egentligen krav från kommunstyrelsen och kommunledningskontoret att vi måste bli bättre på nyckeltal för att kunna göra jämförelser, men också att på ett bättre sätt följa vår egen verksamhet”, säger Eva.

På uppdrag av Socialnämnden startades arbetet upp, men helt enkelt var det inte, och som Eva uttrycker det.

”Det var ju inte helt enkelt att få någon systematik i det. Det var ständiga diskussioner om hur vi skulle få rätt underlag om vad det är vi skall mäta och vilka jämförelser vill vi kunna göra. Så småningom upptäckte vi KPB.”

Tilläggs kan att det också fanns ekonomiska aspekter bakom kraven på bättre nyckeltal. På vissa områden var kostnaderna högre än vad budgeten tillät, och det var svårt att riktigt kunna förklara varför det var så.

”Vi kunde inte riktigt se vart pengarna tog vägen. Jag kunde väl ana lite, men man visste ju inte säkert.”

Pia

Gotlands socialförvaltning startade sitt arbete med KPB under 2006–2007. Man förväntade sig att KPB skulle förbättra underlaget för socialtjänstens styrning och uppföljning, att man skulle få bättre beslutsunderlag, att ekonomi- och verksamhetsredovisningen skulle bli bättre kvalitetsmässigt samt att kvaliteten på statistikunderlagen skulle bli bättre (bland annat det som lämnas in nationellt). Men det fanns också en förväntan att det skulle ge effekter på individnivå, både vad gäller insatser och uppföljning.

Första resultatet kom 2007 (2006 års utfall). Men resultatet kom knappast till någon användning eftersom de kände att kvaliteten på materialet inte riktigt höll, eller som Eva säger.

”Det första utfallet kändes lite darrigt, det fanns brister i underlaget och främst i underlaget från verksamhetssystemet. Vi kan nog säga att utfallet 2007 är det första riktiga utfallet.”

Trots att utfallet för 2006 inte höll kvalitetsmässigt så samlade man ändå alla chefer, ekonomer med flera för att informera om KPB, om syftet och hur de tänkte ta sig an arbetet med KPB, och naturligtvis visades resultatet, men med reservationen att inga åtgärder skulle genomföras. Jag blir lite nyfiken på om de hade skapat en organisation för hur de skulle arbeta med KPB.

”Nej, det blev inte så. Det blev systemförvaltare och ekonomer som mest kom att jobba med detta, men jag och en kollega samlade en grupp med systemförvaltare, handläggare och några chefer för att ta hand om materialet, men sedan blev det inte så att detta fortsatte.”

I stället blev det så att man samlade alla chefer och andra nyckelpersoner när resultatet av KPB skulle presenteras. Vid dessa träffar diskuterade man gemensamt resultatet och tog ställning till om man skulle fördjupa sig i någon fråga, exempelvis om något område ”stack ut”. Och utifrån 2007 års resultat blev det hemtjänsten som granskades.

Men innan vi tar oss an detta så skall jag presentera de personer som deltog i samtalet med mig. Eva, som redan fått göra sin röst hörd, var vid de första åren med KPB kvalitetsutvecklare på socialförvaltningen, Pia, som ni snart skall få träffa, var enhetschef inom hemtjänsten när fördjupningen genomfördes. Dessutom deltog Samuel, verksamhetscontroller och Ingrid, som är ekonomichef.

Dyra eller inte dyra, det är frågan

Produktivitetsanalysen av hemtjänsten (2007 års utfall) visade att det var flera av hemtjänstområdena som hade höga kostnader (kostnad per hemtjänsttimme). Tre av dessa var rena landsbygdsområden. I Pias område låg kostnaden på 397 kronor, som skall jämföras med medelkostnaden i kommunen som var 320 kronor och det område som hade lägst kostnad låg på 235 kronor. Så här säger Pia.

”Vi kunde inte riktigt se vart pengarna tog vägen. Jag kunde väl ana lite, men man visste ju inte säkert.”

Med hjälp av en konsult gjordes en omfattande processkartläggning i varje område.

”Vi höll nog på i två heldagar och processade allt i detalj, från det att de började på morgonen till det att de slutade.”

Kartläggningen visade att hennes grupp utförde många väldigt korta insatser. Det var mycket tillsyn. Det var precis det som Pia misstänkte bidrog till den höga kostnaden.

”Det tog dubbelt så lång tid att köra dit än vad vi fick betalt för”, säger Pia.

När jag frågar Pia om det fanns några lösningar så svarar hon.

”Det var inte mycket att göra, det var ju som det var.”

Och med det menar hon att de hade biståndsbesluten och det var deras uppgift att genomföra vad som var beslutat. I kartläggningen hade de också noggrant gått igenom hur gruppen planerar sina resurter, men där fanns heller inget att hämta.

Men var det då bortkastade resurser för att genomföra processkartläggningen. Pia igen.

”Det var jättebra att göra den här kartläggningen för vi kunde se alla små detaljer som vi kunde rätta till men som kanske inte hade något ekonomiskt värde men ändå ett värde för brukaren och personalen. Det var väldigt värdefullt!”

Utifrån processkartläggningen utarbetades en handlingsplan med en mängd olika punkter, allt ifrån kontaktmannaskap till frågor kring biståndshandläggning.

Nu undrar säkert du som läsare om kostnaderna ändå kunde sänkas. Svaret är både ja och nej. De här landsbygdsområdena slogs ihop med tätortsområden och en effekt av detta blev att spridningen mellan de olika hemtjänstområdena utjämnades. Men som Ingrid påpekar så är ju varje tillsynsärende fortfarande lika dyra.

Nästa område som studerades lite mer grundligt var bostäder med särskild service inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Anledningen vardenstoraspridningen i kostnader. Dendyraste kostade (2008) 5 374 kronor per dygn och den billigaste kostade 1 451 kronor. En anledning till den stora spridningen handlade om begreppsförvirring. Eva säger.

”Det var inte helt renodlat vad vi menade med bostad med särskild service. En del var gruppboende, en del var serviceboende.”

I genomlysningen kunde man konstatera att olika boenden, oavsett behov av insatser hos de som bodde där, hade samma budgetförutsättningar. Man fördelade budgeten efter antalet boende, inte utifrån insatsbehov vilket kunde innebära att ett boende där behoven inte var så omfattande hade samma ”peng” som ett boende där insatserna var omfattande. Detta konstaterande bidrog till att Gotland så småningom differentierade ersättningarna. Nu finns en ersättningsmodell som bygger på sju olika nivåer, alltså ersättningen viktas utifrån de personer som bor där.

Samma process är man inne på nu när det gäller korttidshemmen inom LSS. Korttidshemmen var väldigt dyra och spridningen i kostnaderna var väldigt stora. Korttidshemmens höga kostnader kunde relateras till dålig beläggning, vilket resulterat i reduktion av platser.

Hur har arbetet med KPB utvecklats

2009 berättade Gotlands kommun om hur de arbetade med och tänkte arbeta med KPB på en konferens som Sveriges Kommuner och Landsting arrangerade för KPB-kommunerna och andra intresserade kommuner. Mitt intresse var att få en bild av hur de sedan gått vidare med KPB-arbetet, för min känsla var att det nog haltade lite. Så här säger Ingrid.

”Det var nog lite så att vi kände att vi riktigt fick stuns i kvaliteten. Jag tyckte att det svajade lite när jag kom. Lite det där att det var olika som lämnade in uppgifter, vi tyckte att det fortfarande svajade lite, vi kände oss inte riktigt bekväma med de uppgifter vi tagit fram. Vi hade inte någon egenkontroll skulle man kunna säga.”

Det fanns heller ingen struktur för hur man skulle arbeta med KPB, varken vid framtagandet av grunduppgifterna, hur materialet skulle kvalitetssäkras eller för analysarbetet.

”Det var väl först när jag kom som vi började på riktigt”, säger Samuel.

Gången var ungefär så här (liten repetition). Systemförvaltare och ekonomer tog fram underlag från verksamhets- och ekonomisystemen. Materialet bearbetades och så fick man sitt KPB-resultat. Detta presenterades sedan för chefer, ekonomer och andra nyckelpersoner och vid de tillfällena kunde man bestämma vad, och om, man skulle fördjupa sig i något speciellt område. 2008 resulterade detta i genomlysningen av hemtjänsten (som beskrivs ovan) och 2009 var det bostäder med särskild services tur vilket 2010 resulterade i ett nytt sätt att budgetera boendena.

2010 blev lite av en mellanperiod. Visserligen fick man 2009 års utfall men detta föranledde inte någon djupare analys eller åtgärder. Jag blir ändå nyfiken på om man ute i organisationen på något sätt använder sig av resultatet. Samuel funderar en stund och säger.

”Det jag funderar på är om inte utförarna ändå sätter sig i grupp och tittar på sina kostnader. De är ju med på presentationerna så de har ju allt material.” Han fortsätter. ”När jag pratade med en av cheferna så sa hon att de för diskussioner om varför vissa enheter är dyrare än andra. Jag tror nog att de använder materialet.”

Nu var det inte så att inget hände 2010. Förberedelserna inför införande av LOV med vad detta innebar med att utarbeta en ersättningsmodell för detta, och det var också under 2010 som ersättningsmodellen för bostäder med särskild service togs fram. Ingrid lyfter fram KPB som ett viktigt underlag när de har utarbetat ersättningsmodellerna.

Arbetet med KPB har gått lite upp och ner på Gotland. Brister i struktur och samordning, brister i kvalitetssäkringen av grundmaterialet, brister i valideringen av resultatet och känslan av att man inte helt använt sig av KPB på det sätt som metoden erbjuder har föranlett många diskussioner för att hitta strategier för att kunna gå vidare. Alla är överens om att orsaken till de brister de har sett och ser är att man inte på ett tidigt skede bestämde sig för hur arbetet med KPB skulle gå till kopplat till de ambitioner man stakat ut från början (förbättrad styrning och uppföljning etcetera). Ett första ställningstagande på den nya resan var att inrätta en tjänst som verksamhetscontroller. Våren 2011 började Samuel. Han minns den första tiden då han kom i kontakt med KPB.

”Jag började våren 2011, samtidigt som resultatet för 2010 kom, och då minns jag att jag funderade över vad som egentligen sedan hände med resultatet, det var inga diskussioner om det. Vad jag minns så hände nog ingenting konkret utifrån resultatet.”

En ny ordning börjar ta form

Nu har man i förvaltningen en sammanhållande funktion som kan arbeta med KPB, men även med andra nyckeltal, både interna och nationella (exempelvis Öppna jämförelser). Resultatet av detta är att en ny ordning börjar ta form. Första steget har varit att säkra uttagen ur verksamhetssystem och ekonomisystem. Nu liksom tidigare är det systemförvaltaren och ekonomerna som gör detta, men med i processen finns både Samuel och Ingrid. Nu hjälps man åt att redan i det första steget se till att kvaliteten på grundmaterialet blir så rätt som möjligt. När uppgifterna är matchade och det finns ett preliminärt resultat har man valideringsmöten. Vid de mötena finns också personer från verksamheten med. Samuel igen.

”Då är det representanter från varje verksamhet som kan vara med och bedöma rimligheten, resonera om sådant som kanske ser konstigt ut. Där säkrar vi upp materialet så att det känns OK. Nu är tanken att vi skall hålla kvar det här sättet att jobba och att det i så stor utsträckning som möjligt är samma personer som ingår vid valideringsmötena.”

Men mer är på gång

Planen nu är att få till en struktur som är hållbar över tid. Samuel tänker sig en processbeskrivning som beskriver alla stegen i KPB-arbetet och vilka funktioner som skall delta i de olika stegen och vem som ansvarar för dessa. Viktigt är, menar Samuel, att det skall vara igenkännbart så att alla i organisationen vet när de olika stegen sker, vilka som förväntas vara delaktiga etcetera och att det är samma process varje år. Målet är att de olika stegen går att finna i förvaltningens årsplanering.

Samuel och Ingrid ser två områden som särskilt viktiga att utveckla. Det ena är analysarbetet. Här menar båda att det är viktigt att man, trots att man kanske ligger bra till i jämförelse med andra kommuner, studerar materialet, bland annat, för att följa utvecklingen i de olika områdena och analysera orsaker till eventuella förändringar. Detta för att ha beredskap att sätta in åtgärder om kostnaderna ökar betänkligt inom något område. De menar också att analysarbetet måste ske på olika nivåer i förvaltningen och utifrån olika perspektiv. Nämnden och förvaltningsledningen har sina utgångspunkter i sitt analysarbete, beställaravdelningen kan studera insatser kontra kostnader på individnivå och enheterna kan följa sin produktivitetsutveckling, detta som några exempel.

Det andra området är att försöka få ett ökat engagemang och ansvar för uppföljning i organisationen. Samuel menar att de behöver öka kunskapen hos cheferna om olika nyckeltal (exempelvis KPB och Öppna jämförelser) och var man kan finna sammanställningar av dessa och hur man, bland annat, kan använda sig av Kolada. En ökad kunskap och förståelse hos cheferna för olika nyckeltal skapar bättre förutsättningar för cheferna att informera om

och diskutera resultat med sina medarbetare. För detta är ambitionen, att alla skall kunna vara delaktiga i diskussionen och analysen inom sitt eget område.

Avslutningsvis

Gotland, som nu inte är en kommun längre utan ingår i Region Gotland, har under åren på olika sätt bidragit med sina erfarenheter till Sveriges Kommuner och Landsting och intresserade kommuner. Eva berättade om deras medverkan vid olika nätverksträffar och att de berättat om sitt arbete på en SKL-konferens. Det här engagemanget har också resulterat i att Ingrid tidigare ingått i SKL:s referensgrupp för KPB och sedan en tid tillbaka så har Samuel tagit över den rollen.

”Då är det representanter från varje verksamhet som kan vara med och bedöma rimligheten, resonera om sådant som kanske ser konstigt ut. Där säkrar vi upp materialet så att det känns OK.”

Samuel

De erfarenheter de delat med sig av har naturligtvis byggt på det egna arbetet på Gotland, och då inte bara det som är positivt, utan också, och kanske mer, på de svårigheter och problem de stött på. För det är ju så, som beskrivningen ovan visat, det är en resa, med både nedförs- och uppförsbacke. Ingrid sammanfattar deras arbete så här.

”Det började väldigt trevande och direkt blottades brister i våra underlag vilket gjorde att vi var tvungna att se till att våra system och grunddata kvalitetssäkrades. Detta har krävt tid och resurser, allra helst i början, men detta har varit helt nödvändigt. Med rätt underlag riktas fokus in på rätt saker vilket resulterat i bättre diskussioner, inte bara i relation till KPB utan generellt i ledningsarbetet.”

Ingrid menar att säkra och relevanta faktaunderlag är ”guld värt” för att kunna ”leda för resultat” och hon fortsätter.

”Vår erfarenhet är att det är viktigt att inte ge upp. KPB-arbetet kommer att ge effekt på många olika sätt framöver.”

Så med egna ansträngningar och ”input” från andra kommuners erfarenheter så står man nu inför nya utmaningar.

Så till sist. Samuel ser fram emot att börja använda SKL:s nya analysverktyg. Detta tror han kommer att öka intresset för uppföljning på hemmaplan.



Drömmen om fräscha nyckeltal

”Ordning och reda” är ord som jag ofta träffat på under mina kommunbesök. Flera av kommunerna har vittnat om att det inte alltid varit så, och då menar de ordning och reda i sina data-system (exempelvis verksamhets- och ekonomisystem). I och med inträdet i Kostnad per brukare (KPB) så har betydelsen av ”ordning och reda” ökat betydligt för dessa kommuner.

Arbetet med KPB har för de flesta inneburit både rensning i, och städning av, systemen. Upptäckter att inte alla beslut var verkställda, att timmar var felregistrerade, att ärenden inte var avslutade har de flesta råkat ut för, likaså felkodningar i ekonomisystemet. Ligger sådana fel kvar så får det naturligtvis konsekvenser för KPB-resultatet, men också för resultatet i annan nationell statistik (exempelvis Socialstyrelsens socialtjänststatistik och Öppna jämförelser).

Där fanns heller ingen organisation eller processbeskrivning över hur statistikuttag skulle hanteras, eller vem som ansvarade för detta etcetera, vilket till slut resulterade i att ledningen ”satte ned foten” och fattade beslut om att detta skulle samordnas och att alla uppgifter som skulle lämnas in nationellt, eller användas lokalt, skulle kvalitetssäkras.

Så här var det!

Marie, som är chef för controllerfunktionen, berättar.

”Tidigare fanns det ingen samordning överhuvudtaget. Det var inte bestämt vem som skulle lämna in uppgifterna. Det var ingen som hade ett övergripande ansvar. Det blev lite så att det tidvis var slumpen som avgjorde vem som lämnade in uppgifterna.”

Christina, som är kvalitetsutvecklare, säger.

”Det kom lite som en överraskning varje gång det skulle lämnas in statistik, det blev lite smått panik när det skulle göras, för det var ju inte förutbestämt vem som skulle ha den här uppgiften.”

”Ja, det var återkommande diskussioner om vem som skulle göra det”, säger en av biståndshandläggarna, ”det var någon som skulle göra det, men ingen visste vem denna någon var. Till slut lade de detta hos oss.”

”Vi levererar inte data som inte är tillförlitliga, som vi inte kan stå för.”

Marie

Det blev alltså någon, eller några av handläggarna, som fick ta på sig uppdraget att samla in och leverera statistiken till, exempelvis, Socialstyrelsen. Men eftersom det inte fanns någon samordning och att uppdraget kunde skifta år från år så skapades inga gemensamma rutiner för statistikarbetet vilket knappast gynnade kvaliteten på det inlämnade. Ibland blev det fel.

”Då skulle man hitta en förklaring till felen, men ofta blev det så att man hittade på lite, och så var det bra till nästa år.”

Så småningom kom uppdraget att ligga på de samordnande handläggarna, men även detta skapade problem. De var ju i sin tur beroende av handläggarnas hjälp och lite skämtsamt sa Maria, som är samordnande handläggare.

”Gick man till handläggarna så stängde de dörren framför näsan på en. På den tiden var man inte älskad av någon.”

Eftersom statistikarbetet mest sågs som en pålaga, och tidvis en plåga, så var det heller ingen som arbetade med resultaten, det var ingen som ”hämtade hem” resultaten för att använda dessa i uppföljningen av socialförvaltningens verksamheter eller för interna analyser.

Efter en del diskussioner om bristande samordning, om oklarheter och missförstånd, dålig kvalitet på statistikunderlaget etcetera beslutade socialchefen 2007 om en annan ordning för detta arbete. Beslutet gick i korthet ut på att all inlämning av statistik och enkäter skulle samordnas, valideras och kvalitetssäkras av controller.

”Till slut kom vi överens om att satsa mer resurser på controllerfunktionen”, säger Marie.

Ett annat ställningstagande var att ”återvända” till handläggarna, eller som Marie uttrycker det.

”Tanken var att vi skulle jobba med dem som sitter på den absolut bästa informationen när det gäller våra brukare, och det är handläggarna. Då började vi jobba direkt mot handläggarna.”

Men nu på ett annat sätt än tidigare. Detta återkommer jag till.

Innan jag går vidare så skall jag presentera de personer som deltog i samtalet. Det var Marie, Christina och Maria som ni redan har stiftat bekantskap med. Dessutom deltog Susann, som är statistikhandläggare, Lena och Eva som är biståndshandläggare och Eva-Lis som är enhetschef inom äldreomsorgen.

På väg mot en ny ordning

Nu började ett mödosamt arbete med att utarbeta rutiner och arbetsmetoder inom controllerfunktionen för att möta upp kravet på samordning och kvalitetssäkring. Det första steget på vägen mot ett nytt sätt att arbeta var att informera verksamheterna om nyordningen. Budskapet var att alla insamlingar, även Äldreguiden, kommer att styras, samordnas och kvalitetssäkras av controllern. I anslutning till detta beslutades också (2008) att Gällivare socialförvaltning skulle börja arbeta med Kostnad per brukare (KPB), vilket också hamnade under controllerns vingar.

Under inledningsskedet av uppbyggnadsarbetet var fokus helt inriktat på att det som skulle levereras (exempelvis den offentliga statistiken) skulle vara kvalitetssäkrat. Så här säger Marie.

”Vi levererar inte data som inte är tillförlitliga, som vi inte kan stå för.”

Sedan kan det ju ändå hända att det kan finnas kvalitetsbrister i något material, men då meddelar de detta till den instans som är mottagare. Marie igen.

”Om vi levererar data där vi känner att dessa inte är riktigt tillförlitliga så är vi väldigt noga med att tala om detta, att tala om graden av tillförlitlighet, såsom vi bedömt det.”

Eftersom fokus helt låg på kvalitetssäkring fick analysarbetet fortfarande stå tillbaka.

”Det var väl så att när min verksamhet hade levererat resultaten så kändes det lite som förr”, säger Marie. ”Den enda skillnaden var att vi nu hade kontroll över vad vi levererade.”

I det följande skall jag lyfta fram tre exempel på arbetsmodeller som de använder sig av i Gällivare i sin strävan att ha så kvalitetssäkra underlag som möjligt när det gäller enkätsvar, statistikuppgifter med mera. Det ena är hur man säkerställer underlaget för den officiella statistiken, det andra är hur de arbetar med de enkäter som ger underlag till Öppna jämförelser samt lite om

KPB och hur de håller på att utveckla månads/kvartalsuppföljning utifrån KPB. Detta knyts sedan ihop med socialtjänstens balanserade styrkort, och det finns ett särskilt skäl till detta. Men för att det skall bli förståeligt så börjar jag med KPB, för detta hänger intimt ihop med hanteringen av individstatistiken.

KPB

Eftersom man i Gällivare har svårigheter att få ut rätt uppgifter i sitt verksamhetssystem sker insamlandet av uppgifter till stor del manuellt. Orsaken till detta är brister i verksamhetssystemet men också som någon uttryckte det ”skräp in skräp ut”. Egentligen är det bara uppgiften om beviljade timmar i hemtjänsten som plockas direkt ur verksamhetssystemet. I KPB-redovisningen är kostnaden för en hemtjänsttimme beräknad på beviljad timme, men målet är att redovisa kostnaden utifrån utförd timme.

Om man, till exempel, tar särskilda boenden så har dessa särskilda ”KPB-mallar” där boendets administratör kvartalsvis fyller i personuppgifter för varje person och hur många dygn personen bott på boendet. Har personen avlidit eller flyttat så noteras också detta. Skälet till detta är att då kan man sedan kontrollera uppgiften i verksamhetssystemet, så att ärendet är avslutat. För så är det hela tiden. Det ena kontrolleras med det andra.

När det gäller hemtjänsten så registrerar varje medarbetare den tid de är hos brukarna. Detta läggs sedan in i en mall och resultatet rapporteras in varje månad. I hemtjänsten har man också utsett KPB-ombud som skall vara ett stöd för kollegorna. KPB-ombuden får i sin tur stöd och uppbackning av controllerfunktionen.

Beroende på vilken verksamhet det är inom SoL- eller LSS-området så rapporteras uppgifterna in månadsvis eller kvartalsvis.

När året sedan är slut har man ett validerat material som är uppbyggt så att det är anpassat till KPB, alltså det är detta material som matchas med uppgifterna ur ekonomisystemet.

Resultatet av det här sättet att arbeta har också blivit att förvaltningen löpande kan presentera aktuell brukarstatistik till nämnden och Marie menar att den inte bara är aktuell, utan den är också rätt, för som hon säger.

”Vi kan ju validera vårt KPB-material löpande under året.”

Förhoppningen är också att det här sättet, att löpande följa upp verksamheten, skall skapa intresse och engagemang ute i verksamheterna för att följa och analysera resultaten.

Målet är att så småningom kunna koppla ihop månads-/kvartalsstatistiken med ekonomin och löpande kunna följa kostnader per insats.

Individstatistiken

I Gällivare har man räknat ut att det är ungefär femtio ”insamlingar” som skall göras varje år, så det gäller att ha organisation och rutiner som kan möta

upp de här kraven, allra helst om varje uppgift som skall levereras skall vara kvalitetssäkrad. När det gäller individstatistiken, som skall levereras till Socialstyrelsen, har man utarbetat följande arbetsmodeller, för det skiljer lite mellan SoL- och LSS-statistiken. När det gäller SoL-statistiken kan gången kort kunna beskrivas så här.

”Vi har nog också blivit bättre på att hålla efter i systemet, att vi inte låter det bli så mycket fel.”

Handläggare

Första steget är att, ur verksamhetssystemet, ”ta fram” den mapp som är förberedd för inlämnandet av uppgifter till Socialstyrelsen och börja med den första valideringen. Detta innebär att Susann bland annat jämför det aktuella året gentemot året innan, kontrollerar med KPB-statistiken och kollar uppgifterna gentemot verksamhetssystemet. När detta är gjort, och det är en noggrann kontroll, sorterar hon materialet utifrån handläggarna, så att handläggarna kan gå igenom sina egna ärenden utan att behöva leta i ett stort material. Sedan inträder nästa fas, och det är här handläggarna kommer in. Susann berättar.

”Jag träffar handläggarna enskilt och så går vi igenom varje enskild person de har och kollar på besluten, kollar att det stämmer i systemet. Det som är fel rättas efterhand, så det blir på så vis också städning i systemet, kvalitets-säkring i sig. Nu har de större koll.”

När det gäller LSS-området är det lite annorlunda, eftersom volymerna inte är så stora där. Gången är i princip densamma med den skillnaden att Susann inte träffar biståndshandläggarna så som hon gör med handläggarna inom SoL-området. Men kravet på validering är densamma.

Det kan tyckas att det är ett omfattande arbete som görs, att inför varje inlämning gå igenom varje ärende för att ha full kontroll på att rätt uppgifter lämnas in. Men ju fler gånger detta görs, ju fortare går det, för kvaliteten i verksamhetssystemet bli ju bättre och bättre.

Vad tycker då handläggarna om det här sättet att arbeta, jag ställer frågan till dem hur de upplever det. Så här utspann sig samtalet.

”Det är jättebra! Från början var det mycket att rensa, för det var mycket som var fel i systemet. Gammalt som inte var avslutat, att vi inte hade separerade beslut, exempelvis mattjänst och larm med mera. Framför allt att det nu är aktuella uppgifter.”

”Det var hemskt tidigare, det var det värsta på året när statistiken skulle lämnas in. Nu är det mycket bättre, och det beror dels på att Susann finns,

men också att vi rensat i systemet. Förut var det nästan oöverstigligt, det var hemskt. Vi hade mycket att göra och så skulle vi reda ut statistiken. Och så var det så mycket fel.”

”Vi har nog också blivit bättre på att hålla efter i systemet, att vi inte låter det bli så mycket fel.”

Öppna jämförelser

Varje år samlar Socialstyrelsen in uppgifter om kvaliteten inom flera av socialtjänstens områden, bland annat inom äldreomsorgen (Äldreguiden) och inom LSS-området. Syftet med detta är bland annat att medborgarna skall kunna jämföra kvaliteten mellan olika kommuner och enheter inom kommunerna men också att detta skall vara ett led i kommunernas uppföljnings- och förbättringsarbete.

”Vi tolkade frågorna väldigt olika, vi hade olika uppfattningar om innebörden av frågorna, så de här träffarna har underlättat arbetet betydligt.”

Eva-Lis

I Gällivare har de utarbetat följande rutin och arbetssätt. Varje år när enkäterna anländer, för det är enkäter som går ut till kommunerna och deras enheter, så samlar man alla som skall lämna underlag inför ifyllandet av enkäterna. Det är enhetschefer, någon från personalfunktionen, medicinskt ansvarig sjuksköterska och vid behov även andra funktioner. Vid dessa träffar så går man igenom enkäterna och ser om det är några förändringar sedan föregående år (nya frågor, frågor som tagits bort, omformulerade frågor etcetera) och därefter går man igenom samtliga frågor och formulerar gemensamma tolkningar av frågorna. Eva-Lis (som är enhetschef på ett särskilt boende) berättar.

”Vi tolkade frågorna väldigt olika, vi hade olika uppfattningar om innebörden av frågorna, så de här träffarna har underlättat arbetet betydligt.”

Är det sedan oklarheter vid tolkningen av frågorna så tar man kontakt med Socialstyrelsen för att rätta ut dessa oklarheter.

När det gäller ”enhetsenkäten” så är det enhetscheferna som fyller i denna, men på träffarna delas också uppgifter ut till exempelvis personalfunktionen och hälso- och sjukvården så att de bistår cheferna med underlag inom dessa områden. Och naturligtvis! Tidplanen gås igenom där stopptider för de olika funktionerna sätts.

Även om det är enhetscheferna som fyller i själva enkäten så är det inte

de som skickar in den. Det gör Susann, för innan detta kan göras så skall det valideras. Susann går igenom enkäterna och kontrollerar att de är rätt ifyllda, att man följt anvisningarna etcetera. Om allt är okej efter slutvalidering med controller så skickar Susann in svaren, men finns det felaktigheter eller om något är oklart så går dessa tillbaka till enhetscheferna för åtgärd. Marie berättar om ett sådant tillfälle, och det gällde uppgifter om genomförandeplaner där de flesta hade fyllt i att de hade aktuella genomförandeplaner.

”Men Socialstyrelsens definition av aktuella genomförandeplaner är att de inte får vara äldre än sex månader, och när vi kontrollerade detta så visade det sig att ingen uppdaterade planerna inom en sexmånadersperiod, men de flesta hade svarat att de hade aktuella planer.”

I stället för att svaren blev ett ja så blev det ett nej, och följaktligen når inte Gällivare upp till Socialstyrelsens krav. Marie nämner i anslutning till detta att, exempelvis, Äldreguiden ingår som en del i styrningen, för hon menar att inriktningen (exempelvis för genomförandeplaner) som Socialstyrelsen stakat ut bygger på deras tolkning av Socialtjänstlagen. Men lite mer om detta kommer under nästa rubrik

Balanserad styrning

I Gällivare har man arbetat med balanserade styrkort sedan 2009. Där, som på så många andra ställen, har den första tiden varit lite trevande. En del har handlat om politikens roll kontra förvaltningens, men deras samstämmiga uppfattning är att deras nämnd nu arbetar bra med att sätta mål, att formulera vad som skall göras och överlämnar ”huret” till förvaltningen.

En slutsats av diskussionerna mellan nämnd och förvaltning har resulterat i att man nu väljer styrmedel som utgår från de inriktningar och resultat som, bland annat, finns i Öppna jämförelser. Dessutom ingår Kostnad per brukare som ett styrmedel, samt brukarundersökningarna som gett möjligheter att sätta kvalitetsmål relaterade till upplevd kvalitet.

När nämnden har fattat sitt beslut så skall målen omsättas i konkret handling i verksamheterna. Ett första steg är att informera om och diskutera nämndens beslut. Inför 2013 års verksamhetsplan och styrkort gick det till så här.

”Vi hade en heldag med våra chefer och andra nyckelpersoner inom förvaltningen”, berättar Christina. ”Där gick vi igenom vad kommunfullmäktige sagt och sedan hur detta brutits ner på nämndnivå med nämndens mål, målnivåer och styrtalet. Men för att sätta in arbetet med styrkortet i ett större sammanhang gick vi igenom flera saker, bland annat socialtjänstlagen, Öppna jämförelser och Kostnad per brukare.”

Eftersom inriktningen är att använda sig av resultaten, både i styrningen och uppföljningen, från Öppna jämförelser, KPB, brukarundersökningar med mera, så fanns det all anledning, enligt Christina, att bredda informationen och diskussionen.

Under punkten Öppna jämförelser (i informationsmaterialet för dagen) återfinns formuleringar som förstärker det som nämnts ovan.

- › Öppna jämförelser är ett underlag för utveckling och styrning av socialtjänstens verksamheter.
- › Öppna jämförelser ska kunna användas som ett effektivt verktyg för att förbättra socialtjänstens kvalitet, som ett relevant underlag för politiska beslut på olika nivåer och som ett underlag för uppföljning och utvärdering av socialtjänstens verksamheter.

Christina berättar att styrkortet är uppbyggt på fem olika nivåer, nämligen perspektiv (medborgare, tillväxt och utveckling, intern effektivitet, medarbetare och ekonomi), strategi, kommunfullmäktiges mål och socialnämndens mål. Socialnämndens mål är sedan nedbrutna till styrtal, typ av styrtal (procent, antal som exempel) samt målnivå. Studerar man styrkortet så kan man finna (nästan uteslutande) hänvisningar, både i styrtal och målnivåer, till Öppna jämförelser, KPB och brukarundersökningar under tre av de fem perspektiven.

Avslutningsvis

IGällivare har ordet validering nästan blivit ett honnörsord. Ställningstagandet att alla uppgifter som skall levereras till den nationella nivån, men även interna statistikuppgifter, skall alltid kvalitetssäkras, eller som Marie säger.

”Inga uppgifter lämnar Gällivare innan de är validerade.”

Sättet att arbeta har också skapat en större trygghet i organisationen. Nu vet alla vad som gäller och vilka funktioner och personer som förväntas delta vid de olika insamlingstillfällena, och att inte förglömma, nu finns också en årsplanering med uppgifter om tid för insamlingen, när materialet skall levereras till controller, valideringsdatum, när materialet skall leveras till, exempelvis, Socialstyrelsen samt kommentarer om vem som skall göra vad. Denna årsplanering går ut till alla som på något sätt är berörda.

Som säkert framgått av berättelsen om Gällivares valideringsarbete är att mycket av detta arbete görs manuellt. Varken Marie eller Susann känner några tveksamheter inför detta. De menar i stället att det är bättre att ha rätt från början än att behöva rätta i efterhand, eller än värre, att resultaten blir fel.

När man också använder de nationella resultaten av olika undersökningar i sin styrning förstår man ännu mer vidden av deras strävan mot att det skall vara så rätt som möjligt.

Så till slut. Rubriken på kapitlet om Gällivares arbete har jag lånat från ett presentationsmaterial som Marie och Susann använt sig av när de berättat om sitt arbete på ett SKL-seminarium.

Slutord

Inledningsvis skriver jag att kapitlet helt bygger på de berättelser som jag fått till mig under mina kommunbesök. Detta har inneburit att jag anpassat mitt skrivande till det som sagts, och hur det sagts. Det är alltså de personer som jag träffat och vad de förmedlat som varit det allra viktigaste när jag beskrivit kommunernas arbete med Kostnad per brukare. Och jag tänker även nu i slutordet hålla fast vid detta. Jag tänker alltså inte ge mig in på någon form av analyser eller slutsatser, inte ens en sammanfattning. Nej, berättelserna får stå för sig själva. Det jag ändå skall drista mig till är att reflektera lite över olika sätt att använda KPB, och då med utgångspunkt från de sju kommunerna.

Spännvidden i hur man kan använda KPB är stor, allt från att använda ett nyckeltal som mät punkt vid ett utvecklingsarbete till att använda dess nyckeltal i styrnings- och uppföljningsprocessen. Med hjälp av KPB kan man också identifiera förbättringsområden både på en övergripande nivå (exempelvis hög kostnad i jämförelse med andra kommuner) och på enhetsnivå (stor spridning mellan enheter). Med hjälp av metoden kan man då få stöd och vägledning så att eventuella åtgärder sätts in på rätt ställe.

Eftersom metoden bygger på individdata ger detta också möjlighet till att göra analyser på individnivån. Genom att identifiera de så kallade ytterfallen (de dyraste brukarna) kan man ställa sig frågor kring temat, rätt insatser till rätt kostnader. Ytterfallsanalysen kan också indikera obalans mellan, exempelvis, äldreboende och hemtjänst. Brist på boendeplatser kan innebära att många med stort omvårdnadsbehov i stället får sin hjälp i hemmet, vilket kan generera stora kostnader för hemtjänsten.

Värt att notera är att KPB kan användas, och används, på olika nivåer, allt ifrån en enskild enhetschef, och dennes medarbetare, till den politiska nivån för styrning och uppföljning av den sociala verksamheten.

En förutsättning för ett kvalitativt och säkert arbete med KPB är att de uppgifter man tar ut ur datasystemen är de rätta. En effekt av att arbeta med KPB är att de flesta kommuner har fått städa och rensa i sina system, vilket också

fått som effekt att andra ekonomi- och statistikuppgifter som skall levereras till, exempelvis den nationella nivån, har fått bättre kvalitet. Är man också helt säker på att det är rätt uppgifter som ligger till grund för statistik, KPB och så vidare slipper man diskussioner om tillförlitligheten i resultaten. Då kan man ta tag i diskussioner om orsaker och åtgärder i stället för att diskutera om siffrorna är rätt eller inte.

En annan sak som jag tror är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete med KPB är att det finns en organisation eller struktur för hur detta arbete skall gå till, en struktur som beskriver processen från uttag ur datasystemen till hur resultatet skall presenteras och tas hand om i organisationen.

Avslutningsvis – En liten personlig betraktelse

Jag själv har gjort en KPB resa. Jag hade förmånen att ingå i det delprojekt inom InfoVU som initierade arbetet med KPB. Jag kommer så väl ihåg diskussionerna om nödvändigheten att närma sig den individuella nivån och att kunna följa individen i hela vård- och omsorgskedjan, både vad gäller insatser och deras effekter och kostnader.

Men jag kommer också ihåg diskussionerna om nödvändigheten att, oavsett yrkesgrupp eller vilken organisation man tillhör, använda samma begrepp och termer. Jag kommer ihåg de invecklade diskussionerna om begreppet behov kontra insatser, om kvalitetsindikatorer och diskussionen att öppet redovisa resultat och kvalitet till medborgarna och naturligtvis till de som är beroende av vården och omsorgen.

Efter InfoVU arbetade jag i en av de tio kommuner som trädde in på arenan efter Borlänge och Östersund. Jag fick alltså vara med och starta upp arbetet med KPB i den kommunen. Och så nu! Nu har jag haft förmånen att få ta del av, och skriva om, Ronnebys, Kalmars, Laholms, Karlstads, Ludvikas, Gotlands och Gällivares arbete med KPB. Hoppas att du som läsare blivit inspirerad av dessa kommuners erfarenheter, idéer och tankar.

Bilaga

Nyckeltal

I skriften nämns följande nyckeltal. Dessa, med flera andra, nyckeltal finns redovisade i SKL:s jämförelserapporter samt i Kolada.

Nettotimkostnad personlig assistans SFB

Kostnad per timme för personlig assistans enligt SFB efter avdrag för ersättning från Försäkringskassan. Nettotimkostnaden gäller verksamhet i egen regi och inkluderar kostnader för de första 20 timmarna för samtliga brukare.

Kostnad per beviljad hemtjänststimme

Kostnad per beviljad hemtjänststimme i egen regi, exklusive delegerad hälso- och sjukvård och boendestöd. Gäller samtliga brukare.

Kostnad per dygn i särskilt boende

Kostnad per dygn inom särskilt boende enligt SoL/HSL. Egen regi. Boende för psykiskt funktionshindrade och boende utan heldygnsomsorg (servicehus) ingår ej. Gäller samtliga brukare.

Kostnad i gruppbostad för vuxna enligt LSS

Kostnad per dygn i gruppbostad LSS för vuxna. Boende för barn, servicebostad och annat särskilt anpassat boende ingår ej. Egen regi. Gäller samtliga brukare 18-w år.

Ytterfall ordinärt boende

Procentandel brukare inom ordinärt boende med insatser enligt SoL/HSL med en årskostnad överstigande 600 000 kr. Egen och annan regi. Gäller samtliga brukare.

Ytterfall särskilt boende

Procentandel brukare inom särskilt boende med insatser enligt SoL/HSL med en årskostnad överstigande 600 000 kr. Egen och annan regi. Gäller samtliga brukare.

Ytterfall insatser inom LSS

Procentandel brukare med LSS-insatser med en årskostnad överstigande 1 000 000 kr. Avser samtliga insatser enligt LSS. Egen och annan regi. Samtliga brukare 0-w år.

Kompletteringar till:

Inledningen

Terminologirådet

Beslut om rekommenderad användning av termer och begrepp beslutas av terminologirådet som består av representanter från Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och privata vårdgivare.

Ronneby

Ronneby har sänkt sin nettotimkostnad för personlig assistans från 86 kronor 2009 till 69 kronor 2011. Medelkostnaden för samtliga KPB-kommuner var 2011 78 kronor.

Kalmar

Avvikelse från standardkostnad

Procentuell skillnad mellan äldreomsorgens nettokostnad och standardkostnad.

Standardkostnaden är uträknad för att motsvara den kostnad som kommunen skulle ha för äldreomsorg om de bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till kommunens strukturella faktorer. I kommuner där den faktiska kostnaden överstiger standardkostnaden kostar äldreomsorgen mer än förväntat.

Ludvika

Nettotimkostnaden för personlig assistans var 2009 115 kronor och 2011 var den kostnaden 105 kronor. Medelkostnaden för samtliga KPB-kommuner var 2011 78 kronor. 105 kronor motsvaras av 75 kronor i SIV. I styrkortet för 2012 är målet satt till 53 kronor. Alltså en förväntad kostnadsreducering med 22 kronor.

SKL:s rapporter om Kostnad per brukare

- Brukarrelaterad redovisning av insatser och kostnader inom äldre- och handikappomsorg, 2005
- Kostnad per brukare och per resultat. Ett pilotförsök inom vård och omsorg i Östersunds kommun, 2006
- Kostnad per brukare inom kommunal vård och omsorg – Syfte och beräkningsprinciper, 2007
- Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg, 2006/2007
- Kostnad per brukare (KPB): Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg, 2008, 2009
- Kostnad per brukare. Resultat och jämförelser inom omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning – utfall 2009, 2010
- Kostnad per brukare. Jämförelser mellan kommuner inom omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning – utfall 2010, 2011
- Kostnad per brukare. Jämförelser mellan kommuner inom omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning – utfall 2011, 2012
- Metodbeskrivning, Kostnad per brukare inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning, 2012

För mer information om metoden gå in på www.skl.se/kpb.

Kolada

Sedan 2011 är det möjligt för KPB-kommuner att lägga in sina resultat i kommun- och landstingsdatabasen Kolada. För mer information se www.kolada.se.

Det funkar!

Erfarenheter från 7 kommuner som arbetar med Kostnad per brukare (KPB)

En allt större andel kommuner använder Kostnad per brukare (KPB) som ett instrument i sin uppföljning inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. SKL verkar för att sprida goda exempel från kommuner som använder KPB och denna rapport är en del i detta arbete. Ambitionen är att rapporten ska bidra med tips och idéer om hur KPB kan användas inom uppföljning, ledning och styrning.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer

ISBN 978-91-7164-893-8



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se