

En effektiv socialtjänst

Att fördela resurser och använda dem effektivt



En effektiv socialtjänst

**Att fördela resurser och
använda dem effektivt**



ISBN: 978-91-978065-2-7
Artikelnummer: 2009-I 26-42
Form: AB Typoform
Tryck: Edita Västra Aros, Västerås, april 2009

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	7
INLEDNING	8
Stora kommunala kostnadsskillnader	9
De flesta försöker minska kostnaderna	9
Värdet av socialtjänstens insatser	9
Hur kan effektiviteten förbättras?	10
ATT BEDRIVA RÄTT VERKSAMHET	11
Socialtjänstens uppdrag	11
Ekonomisk hushållning	12
Socialtjänstens förutsättningar	13
Kommunens mål och ambitioner	14
Fördela resurser	14
Effekter av insatser	16
Sociala investeringar	17
Samhällsekonomiskt perspektiv	18
Samverka med andra	19
Översynen i korthet	20
ATT BEDRIVA VERKSAMHETEN PÅ RÄTT SÄTT	21
Beskriva och analysera kostnadsskillnader	22
Kompetens och kompetensförsörjning	27
Effekter och resultat	27
Styrning, ledning och organisation	28
Planering och uppföljning	29
Stödsystem och IT	30
SAMMANVÄGNING	31
BILAGA RAPPORTER OCH NYCKELTAL	35
Rapporter och skrifter	35
Underlag för kommunala jämförelser	36
REFERENSER	38

Förord

Frågan hur vi kan använda våra begränsade resurser så effektivt som möjligt är ständigt aktuell. Det finns ett stort behov av vård och omsorg samtidigt som samhällets resurser är begränsade. De flesta kommuner arbetar därför med effektiviseringsfrågor. Många kommuner har efterlyst underlag för detta arbete.

Socialstyrelsen har i flera rapporter tagit upp frågor om kostnadskillnader, fördelning av resurser, produktivitet och effektivitet. I denna skrift beskrivs översiktligt hur man kan arbeta för att få en verksamhet som både uppfyller målen och bedrivs på ett effektivt sätt. Exempelen har inspirerats av många kommuners erfarenheter av detta arbete.

Arbetet med skriften påbörjades innan den globala finanskrisen. Ett långsiktigt kommunalt effektiviseringsarbete framstår i ljuset av denna som än mer angeläget.

Skriften vänder sig främst till socialchefer och andra chefer i socialtjänsten samt till kommunalpolitiker.

Rapporten har skrivits av Karin Mossler. Värdefulla synpunkter har lämnats av personer från Föreningen Sveriges Socialchefer, Stefan Ackerby, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Anders Norrlid, Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) samt flera medarbetare på Socialstyrelsen, däribland Matilda Hansson (som uppdaterat beräkningar från tidigare rapporter), Lennarth Johansson, Georg Lagerberg, Anna Marnell, Monica Norrman och Ann-Britt Thulin. Peter Nilsson (SKL) och Anders Norrlid (RKA) har vidare skrivit om statistik och nyckeltal som finns i SKL:s och RKA:s respektive databaser (se bilaga).

Åsa Börjesson

Avdelningschef

Socialtjänstavdelningen

Sammanfattning

Det finns ett stort behov av vård och omsorg samtidigt som samhällets resurser är begränsade. Denna skrift syftar till att inspirera och underlätta effektiviseringsarbete i kommunerna. Effektivitet innebär både ”att göra rätt saker” och ”att göra dem på rätt sätt”. Verksamheten måste bedrivas enligt målen (= rätt saker) och resurserna användas på bästa sätt, givet dessa mål. Ett effektiviseringsarbete kan leda till att verksamheten förbättras, kostnaderna minskas eller i bästa fall både och.

För att få ett underlag för att förbättra effektiviteten behöver man gå igenom socialtjänstens uppdrag utifrån regelverk och den kommunalt valda ambitionsnivån, invånarnas situation och behov av socialtjänstens insatser samt kommunens förutsättningar att tillgodose deras behov på. Ett sätt att få inspiration att tänka nytt är att ”börja från början”. Hur väl stämmer resurserna med uppdraget, de lokala målen och behovet av stöd, service, vård och omsorg? Hur fördelas kostnader till verksamheter och målgrupper? Vilka effekter och resultat ger socialtjänstens insatser i förhållande till målen och kostnaderna? Behöver det göras långsiktiga satsningar, sociala investeringar, för att minska behovet av insatser från socialtjänsten på längre sikt?

Det finns stora skillnader i kostnader för socialtjänstens verksamheter. Nyckeltalsanvändning inspirerar till fördjupad analys av orsakerna till olikheterna.

Kommunernas förutsättningar är olika, men också ambitionsnivå och hur effektivt verksamheter bedrivs. Verksamhetsformer varierar både mellan kommuner och över tid. Det är ofta historiska förhållanden som ligger bakom organisation, verksamhetsformer och arbetssätt. Det finns också olikheter i hur kommuner har redovisat verksamhet.

Hur styrning, ledning och organisation fungerar har stor betydelse för att utveckla verksamheten, liksom rätt kompetens och effektiva IT-system. Samverkan mellan huvudmän och kommunala verksamheter kan ge samordningsvinster och förbättra resultatet av insatserna.

Man måste ha ett långsiktigt perspektiv på effektiviseringsarbete. Det tar tid och kräver resurser att förändra verksamheter. Sett över tid finns det dock en stor potential även i ”vardagsrationaliseringar”.



Inledning

Det finns ett stort behov av vård och omsorg samtidigt som samhällets resurser är begränsade. Ett ekonomiskt mål som få ifrågasätter är därför att få en så effektiv användning av samhällets resurser som möjligt, med hänsyn till politiska mål och fattade beslut. I kommunerna strävar man efter att ständigt förbättra effektiviteten i sin verksamhet och göra ”goda besparingar” som innebär både bättre resultat och lägre kostnader. Men det är lättare sagt än gjort.

Det är komplicerat och kräver mycket arbete att besvara de skenbart enkla ekonomiska analysfrågorna: Vad görs? För vilka? Hur? Till vilken kostnad? Med vilket resultat på kort och lång sikt? För att inte tala om frågan vad som skulle ha hänt om insatsen inte hade gjorts eller getts på ett annat sätt. Att anlägga ett ekonomiskt perspektiv på verksamheten innebär ofta av tidsskäl och brist på data att jämföra ekonomiska nyckeltal för ett enskilt år.

Många kommuner har efterlyst underlag för sitt effektiviseringsarbete. Socialstyrelsen har sedan flera år tillbaka fått (1) en mer aktiv, pådrivande och utåtriktad roll när det gäller bl.a. frågor om vårdens och omsorgens produktivitet och effektivitet.

I denna skrift ges exempel på hur socialtjänsten kan utveckla sitt arbete med att uppfylla målen för verksamheten, fördela resurser och använda dem effektivt. Beskrivningarna bygger på många kommuners erfarenheter av effektiviseringsarbete. Avsnitten kommenteras utifrån bl.a. lagstiftning och resultat från Socialstyrelsens arbete med att belysa kostnadsskillnader, prioritering och resursanvändning i socialtjänsten (se beskrivning i bilaga).

Syftet med skriften är att inspirera till förändring genom att beskriva olika delar i ett effektiviseringsarbete. Ett översynsarbete måste givetvis utgå från situationen i den egna kommunen.

Stora kommunala kostnadsskillnader

Kostnaderna för kommunernas socialtjänst, individ- och familjeomsorg, handikappomsorg och äldreomsorg mm. var knappt 154 miljarder kronor år 2007. Många studier (se bilaga) har visat att det finns stora skillnader i kostnader för socialtjänstens olika verksamheter, oavsett kostnadsmått.

Enligt en studie var det stora kommunala skillnader i kostnaden per insats, per person och per invånare i målgruppen (2). För de mindre verksamheterna var kostnadsskillnaderna störst. Kommuner med högst kostnad kunde ha över 10 gånger högre kostnad än den med lägst kostnad, oavsett kostnadsmått. Den kommun vars socialtjänst kostade mest i relation till kommunens totala kostnader hade dubbelt så höga kostnader 2007 som den kommun med minst¹. Delverksamheternas andel av kommunens kostnader varierade ännu mer.

Det finns många förklaringar till de stora kostnadsskillnaderna för socialtjänstens verksamheter (se s. 21). Vissa förhållanden kan kommunen inte göra något åt, i varje fall inte på kort sikt. Men mycket går att påverka.

De flesta försöker minska kostnaderna

Socialstyrelsen sände vintern 2007 ut en enkät till landets socialchefer med frågor om hur de såg på² resursfördelning, prioriteringar och effektiviseringar i socialtjänsten (3). Den visade att drygt 75 procent av kommunerna hade genomfört något större arbete inriktat på att antingen minska kostnaderna eller kostnadsökningstakten för socialtjänsten 2006. Initiativet kom oftast från förvaltningen. De vanligaste åtgärderna var att man såg över arbetsmetoder samt styrning och organisation.

Värdet av socialtjänstens insatser

Det finns många rapporter som belyser kostnader för socialtjänstens verksamheter men nästan ingenting om det ekonomiska värdet av det sociala arbetet. Om socialtjänsten hade varit ett företag hade inte bara kostnaderna

1 När de fem lägsta respektive högsta värdena tagits bort, se vidare (2).

2 Frågorna gällde mandatperiod 2003-2006 med fokus på 2006. Svarsfrekvensen i kommunerna var 80 procent och i kommundels- och stadsdelsnämnderna 59 procent.

varit intressanta att redovisa. Även intäkterna hade varit i fokus – balanseras kostnaderna av intäkterna? För att få en effektiv verksamhet måste även värdet av socialtjänstens insatser beskrivas och om möjligt uppskattas på olika sätt. Men det är svårt att översätta värdet av den socialtjänsten i pengar.

Hur kan effektiviteten förbättras?

Det finns alltid en alternativ användning av resurser. En central fråga är om – och i så fall hur – kommunens resurser skulle kunna användas mer effektivt. Många kommuner har funnit att man genom ett effektiviseringsarbete kan förbättra både måluppfyllelsen och resursutnyttjandet. Omkring 65 procent av socialcheferna ansåg att det går att arbeta mer effektivt inom socialtjänsten.



Figur 1. Effektiviseringsarbetet syftar till att få ut mer av pengarna.

Att förbättra effektiviteten är inte samma sak som ”nedskränningar”. Effektivitet innebär både *”att göra rätt saker”* och *”att göra dem på rätt sätt”*. Verksamheten måste bedrivas enligt målen (= rätt saker) och resurserna användas på bästa sätt, givet dessa mål.

Hur man kan arbeta för att belysa socialtjänsten ur dessa två perspektiv belyses i de följande två kapitlen.

Att bedriva rätt verksamhet

Hur ska man i ett effektiviseringsarbete belysa om socialtjänsten ”gör rätt saker”?

För att svara på det behöver man gå igenom

- socialtjänstens *uppdrag*
- kommunens *förutsättningar* – invånarnas *behov* av stöd från socialtjänsten och dess möjligheter att tillgodose behoven
- hur resurserna *fördelas*
- *effekterna*/resultatet av insatserna

Resurser som frigörs genom effektiviseringsarbetet kan användas på olika sätt: till verksamheten de kommer från, till annan verksamhet i socialtjänsten eller i kommunen alternativt till att sänka skatten.

Socialtjänstens uppdrag

Det är naturligt att börja översynen med att gå igenom socialtjänstens *uppdrag*. Vilka krav, skyldigheter och möjligheter innebär uppdraget konkret för socialtjänsten i kommunen? Vilka rättigheter har brukarna? Vilken ambition har den egna kommunen och hur vill man utforma sin verksamhet?

Syftet med insatserna – socialtjänstens uppdrag – framgår av statsmakternas beslut i form av lagar, förordningar och andra föreskrifter. En *sammanfattande* bild av uppdraget ges genom målsättningsbestämmelsen i 1 kap 1 § socialtjänstlagen (4). Där framgår att socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten har ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver men ska även arbeta förebyggande och inventerande. Socialtjänstlagen omfattar vidare rätten till bistånd och särskilda bestämmelser för olika grupper.

Enligt 3 kap. 1 § socialtjänstlagen ingår det i socialtjänstens uppgifter att ”göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen” och genom bl.a. uppsökande verksamhet ”främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden”. Socialtjänsten ska medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med

andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.

Statsmakternas intentioner uttrycks också i nationella mål, handlingsplaner, etiska principer etc.

Kvalitet

Enligt 3 kap 3 § SoL framgår att *insatser* inom socialtjänsten ska vara av *god kvalitet*. Personalen ska ha lämplig utbildning och erfarenhet. God kvalitet i socialtjänstens verksamhet kan (5) beskrivas i termer av att tjänsterna svarar mot de mål (lagar, förordningar, föreskrifter) som beslutats samt att de

- bygger på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglade av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga, säkra och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

Ekonomisk hushållning

Det finns uttalanden om ekonomi och kostnader både i lagen och förarbetena till kommunallagen och i förarbetena till socialtjänstlagen.

I kommunallagen (6) anges³ att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna om det inte finns synnerliga skäl emot (balanskravet). I samband med ändringen av kommunallagen 2004 (7) framhölls att den kommunala verksamheten ska genomsyras av en god ekonomisk hushållning i både ett kort- och långsiktigt perspektiv. För att uppfylla kravet på en god ekonomisk hushållning bör det ekonomiska resultatet i normalfallet ligga på än högre nivå än vad balanskravet anger (8). För att få en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet måste det enligt propositionen finnas (s 11) "... ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter".

3 8 kap. 4§ tredje stycket.

I förarbetena till socialtjänstlagen uttalas det att ”Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.” Det angavs (s. 91) att det inte kan ”finnas en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad” (9).

Socialtjänstens förutsättningar

Nästa fråga, givet uppdraget, är vilka förutsättningar kommunen har för sin verksamhet. Invånarnas behov av service, stöd och omvårdnad varierar. Det påverkas bl.a. av befolkningens åldersfördelning, försörjningsmöjlighet och hur vanligt det är med sociala problem, ohälsa och funktionsnedsättningar.

Många faktorer i omvärlden inverkar också på behovet av socialtjänstens insatser. Hur utbildningssystemet fungerar och situationen på arbetsmarknaden påverkar människors möjlighet att försörja sig. Tillgång till bostäder och deras utformning har betydelse för människors möjlighet till självständigt boende. Samhällets tillgänglighet har betydelse för personer med funktionsnedsättningar delaktighet och behov av stöd.

Ansvarsfördelning mellan socialtjänsten och andra verksamheter inom och utom kommunen har också betydelse. Andra huvudmäns verksamhet kan påverka behovet av insatser från socialtjänsten. Stöd kan ges av andra än av socialtjänsten, av familj och närstående, frivilligorganisationer eller genom privata tjänsteköp.

Kommunala förutsättningar som klimat, geografi och avstånd till tätorter skiljer sig åt liksom kommunernas storlek. Ekonomiskt och organisatoriskt kan det finnas både för- och nackdelar med att ha en verksamhet med få respektive många personer som behöver insatser.

Kommunens mål och ambitioner

Många beslut som påverkar socialtjänsten har fattats på nationell nivå av regering och riksdag. Men socialtjänstlagen är en ramlag och det finns ett utrymme för kommunala prioriteringar. Utifrån uppdraget, behoven av socialtjänst och kommunens förutsättningar att tillgodose behovet är därför nästa frågeområde vilka politiska prioriteringar kommunen vill göra. Och därefter hur dessa sedan ska omsättas i realistiska, tydliga och uppföljningsbara mål (se s. 29).

Fördela resurser

Resurser är inte allt. Men pengar ger förutsättningar för att skapa en bra verksamhet. Hur mycket resurser verksamheter har är ett uttryck för en prioritering och en effektivitetsaspekt.

Det är ofta historiska förhållanden som ligger bakom resursfördelning, organisation, verksamhetsformer och arbetssätt. Vi gör som vi har gjort tidigare, trots att behoven kan ha ändrats och det kan vara mer ändamålsenligt att förändra insatser eller ge stöd i andra former. För verksamhet som funnits en tid diskuteras oftast en uppräknings eller besparing på några procent, snarare än hela budgetramen.

Att börja från början

Ett sätt att få inspiration att tänka nytt är att då och då ”börja från början”. Hur skulle ni vilja bygga upp verksamheten, med tanke på socialtjänstens uppdrag, invånarnas stödbehov, förutsättningar för att tillgodose dessa och vad kommunen vill satsa på? Ramen kan vara dagens resursförbrukning eller en lägre nivå, med möjlighet att lägga till resurser.

Har man inte resurser att gå igenom allt kan man börja med verksamheter eller insatser som kostar mycket där även en liten förändring kan ge stora kostnadsminskningar. Kommunens resursfördelning kan jämföras med likvärdiga kommuners (se s. 26). Man kan identifiera översynsområden genom att fråga:

- Inom vilka verksamheter/områden är kostnaderna höga?
- Vad beror det på?
- Är det möjligt att påverka på kort eller längre sikt?
- Kan resursutnyttjandet förbättras? Vad krävs i så fall?

Ett sätt att få ytterligare underlag för en diskussion om resursfördelning utifrån frågan ”Gör vi rätt saker?” är att beskriva och jämföra de totala kostnaderna både till *verksamheter* av olika slag och till *målgrupper*. Hur väl stämmer resursfördelningen med uppdraget, de lokala målen och behovet av stöd, service vård och omsorg?

Resurser till verksamheter

Det vanligaste sättet att fördela pengar på i budgetarbetet är att utgå från de verksamheter som finns. Enligt enkätundersökningen till socialcheferna (3) fanns det en konkurrens om medel mellan socialtjänsten och andra kommunala verksamheter, snarare än mellan olika verksamheter eller målgrupper inom socialtjänsten. Resurser diskuteras till t.ex. socialtjänst och skola snarare än resurser till målgruppen barn och unga samlat.

Några frågor man kan ha som underlag för en diskussion om fördelning av resurser till olika verksamheter är:

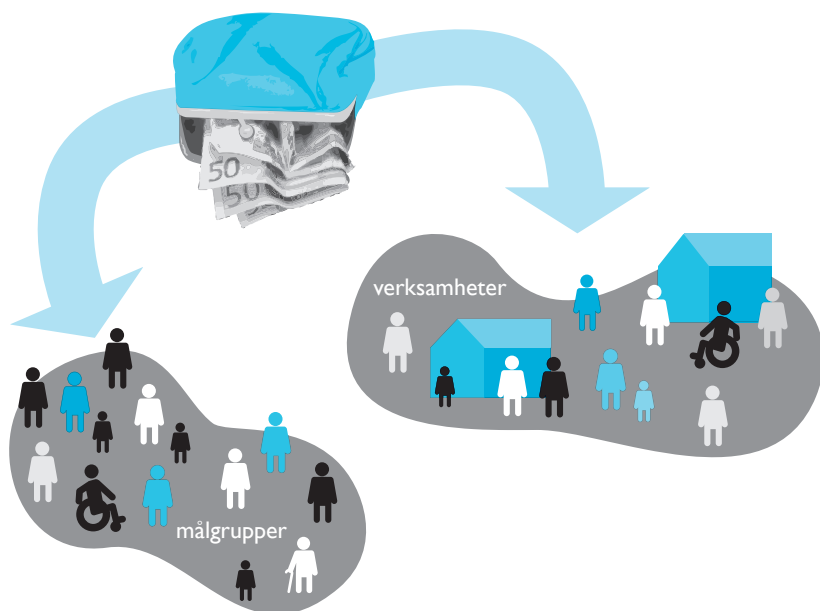
- Hur stor andel av hela kommunens kostnader ges till socialtjänsten? Till andra verksamheter eller insatser för målgruppen? Till exempel resurser till förskoleverksamhet, skola och fritidsverksamhet
- Hur mycket av kommunens och socialtjänstens resurser får socialtjänstens olika verksamheter äldreomsorg, handikappomsorg och IFO? Hur mycket resurser får olika typer av insatser? Anhörigstöd?

Resurser till målgrupper

Ett annat sätt att få en bild av om rätt saker görs är att studera hur resurserna fördelas på *målgrupper*.

Hur mycket resurser ges till grupper sett utifrån:

- ålder (barn, unga, vuxna, äldre)
- kön
- hushållstyper (ensamboende respektive sammanboende)
- vistelsetid i Sverige
- olika typer (och grader) av sociala problem, funktionsnedsättning eller sjuklighet
- andra aspekter?



Figur 2. Resurser fördelas till verksamheter och målgrupper.

Effekter av insatser

Det är inte bara kostnaderna för verksamheten som behöver studeras. En central del i arbetet att se över om vi gör rätt saker är vilket *resultat* socialtjänstens insatser ger i förhållande till mål och kostnader. När man gör ekonomiska analyser brukar man studera vilka *effekter* som uppnåtts av behandling eller en insats. En eller flera angivna effekter är lättare att beskriva och jämföra än summan av dem, resultatet.

Effekter av socialtjänstens insatser ska bedömas utifrån mål, lagstiftning och annat regelverk. Socialtjänsten har många mål för sin verksamhet. Det finns därför många olika slags effekter att beskriva och följa upp (se s. 19 och s. 28). Effekter av socialtjänstens insatser kan vara att en person fått ett arbete, blivit drogfri eller fått god omvårdnad. En del av socialtjänstens verksamhet innebär myndighetsutövning där ingripanden och tvångsåtgärder kan behöva göras.

När man bedömer om ”socialtjänsten gör rätt saker” måste uppdraget, målen med verksamheten, socialtjänstens förutsättningar (behov och struktur mm) och effekterna av det man gör vägas mot resurserna man har att bedriva sin verksamhet med.

Sociala investeringar

En viktig aspekt är om och i så fall hur ett förväntat behov av insatser kan påverkas genom förebyggande arbete eller tidiga insatser. Det finns uttryckt i utredningar, propositioner och forskning. I propositionen om socialtjänstlag (10) framhölls att:

”...ju tidigare problem upptäcks och åtgärdas desto större chans att insatserna inte behöver bli så omfattande eller ingripande.”

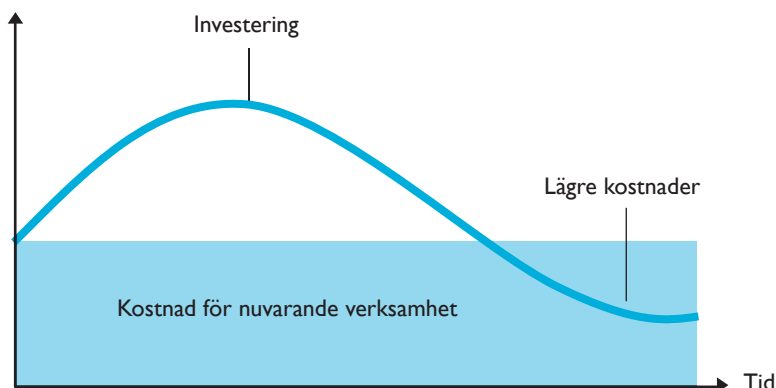
Ibland kan man hamna i en ond cirkel. Ökande problem kan leda till att fler vänder sig till socialtjänsten, vilket ökar kostnaderna. För att klara budgeten kanske man anser sig tvungen att dra ner på förebyggande verksamhet och/eller skjuta upp insatser för personer med mindre akuta problem. En del problem löser sig ändå, men en del växer sig större och kräver mer resurser längre fram. Det blir en negativ spiral, med sämre resultat av insatserna till högre kostnader. Det som framstod som en besparing på något års sikt (att prioritera bort förebyggande insatser) kostade mer sett över en längre tidsperiod.

I enkätundersökningen till landets socialchefer vintern 2007 (3) angav drygt 25 procent att det behövs mer långsiktighet inom socialtjänstens verksamheter för att man ska kunna arbeta mer effektivt. Ungefär 20 procent av socialcheferna angav behov av mer förebyggande arbete och 16 procent behov av fler tidiga insatser.

Det kan vara dyrt att ha ont om pengar...

Tidiga eller förebyggande insatser kan ses som en ”social investering” som kan löna sig, inte bara sett till effekterna för den enskilde utan även till ekonomin. Till att börja med kan det innebära ökade kostnader. Ny verksamhet kostar pengar, samtidigt som man har kostnaden för pågående insatser kvar. Kanske upptäcks också nya stödbehov som man annars inte skulle ha fått reda på så tidigt. Men på längre sikt förväntas kostnaden sjunka och resultatet förbättras. Som vid alla investeringar finns det dock en osäkerhet i

bedömningen av både framtida effekter och kostnader. Prognoser och alternativa scenarios behöver jämföras och diskuteras. Vad får det för effekter om vi försöker förebygga mer jämfört med dagens situation och hur stora kostnadsskillnader får vi på några års sikt?



Figur 3. Beskrivning av kostnadsförändring vid en "social investering".

Samhällsekonomiskt perspektiv

Att en verksamhet är kostnadseffektiv för socialtjänsten behöver inte innebära att den är samhällsekonomiskt effektiv. Om man ska kunna få ut mer av samhällets samlade resurser för stöd, behandling, vård och omsorg är det viktigt med ett helhetsperspektiv. Andra huvudmän och verksamheter påverkar socialtjänstens kostnader (och vice versa). Det kan gälla ansvarsfördelningen mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt olika former av privat och ideell verksamhet.

Vissa kostnader kan belasta en huvudman (t.ex. kommunen) medan en annan får nytta av insatsen (t.ex. landsting och stat). Det kan resultera i ett "Svarte-Petterspel" mellan olika aktörer, där man försöker få andra att ta ansvaret och kostnaderna för en person.

Det behövs ett samhällsekonomiskt perspektiv på vad socialtjänsten gör, vad det kostar i förhållande till andra aktörer men också vilket resultat och

effekter som insatserna ger (se s. 16). På motsvarande sätt kan man anlägga ett bredare kommunalt perspektiv på socialtjänstens verksamhet. Kan andra kommunala verksamheter, som t.ex. utbildning, bidra till att förbättra förutsättningarna för socialtjänstens verksamhet? Kan samverkan utvecklas (se nedan)?

En samlad beskrivning av kostnader och värde

Grunden för en samhällsekonomisk analys är en samlad beskrivning av hur kostnader och intäkter fördelas på individer, anhöriga, övriga medborgare, kommun, landsting, stat och den privata sektorn. Kostnaderna måste vägas mot värdet på kort och lång sikt. För att få en effektiv verksamhet måste man studera resursfördelningen mellan olika verksamheter och hur bra man är på det man gör inom dessa. Hur mycket resurser ska t.ex. gå till att förebygga missbruk, förhindra att ett inlett missbruk ökar eller till att behandla personer som redan har ett långvarigt, tungt missbruk? Ibland kan det vara mer samhällsekonomiskt effektivt att en annan verksamhet ges resurser för att minska människors problem.

Inom socialtjänsten har man begränsad möjlighet att påverka vad som görs inom övriga samhällssektorer. Kommunala exempel visar dock att det ofta är möjligt att förbättra samverkan med andra, vilket kan ge samordningsvinster, förbättra resultatet av de samlade insatserna och minska kostnaderna.

Samverka med andra

Samverkan är ett sätt att öka effektiviteten. Samverkan med andra kan göra det möjligt att kraftsamla och avsätta resurser gemensamt för att förebygga eller komma till rätta med problem. Det kan också innebära rationaliseringsvinster. Många studier (11) har visat att samverkan mellan huvudmän och mellan olika kommunala verksamheter kan innebära både bättre verksamhet och resultat samt lägre kostnader.

Socialtjänstens skyldighet att samverka regleras i lagar och föreskrifter (12)-(14). Nämnden har ansvar för att det finns rutiner som tydliggör vem som har ansvaret för samarbete kring brukaren och hur samarbetet ska gå till.

Enligt tidigare nämnda enkät angav socialcheferna behov av samverkan framförallt med andra huvudmän.

I ett översynsarbete kan undersökas hur samverkan fungerar med andra aktörer som påverkar behovet av socialtjänst. Som underlag för översynsarbetet är det viktigt att brukare, anhöriga, anställda, utförare och annan verksamhet i kommunen än socialtjänst (förskola/skola m fl) kommer till tals. Synpunkter även från andra aktörer (hälso- och sjukvård, försäkringskassa, arbetsförmedling, brukar-, intresse- och frivilligorganisationer, näringsliv m fl) kan också ge värdefull information.

- Hur tycker andra att socialtjänsten fungerar? Vad är bra? Mindre bra?
- Hur kan samverkan utvecklas?
- Vad är eller kan bli gemensamma åtaganden? Hur ska detta genomföras?

Översynen i korthet

Centralt i översynsarbetet är sammanfattningsvis att belysa följande (se s. 32).

Kartläggning

- Vilket behov av stöd, omsorg och service från socialtjänsten har invånarna nu eller förväntas de ha längre fram? Vad av detta kan påverkas? Kan man förebygga eller ge stöd tidigare?
- Vilka styrkor och resurser finns i kommunen?

Uppdrag och mål

- Vad behöver, ska och kan socialtjänsten göra, vad kan göras i samverkan med andra och vad är andras uppgifter?
- Vilken policy, ambitionsnivå och vilka lokala mål ska kommunen ha?

Resurser

- Hur ska behov, mål, och önskade effekter av insatserna återspeglas i resurserna till verksamheterna?

Effekter och resultat

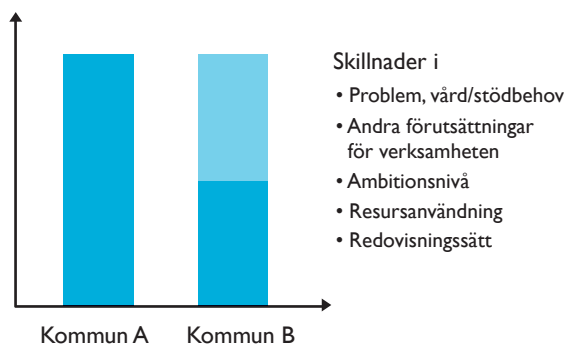
- Vilka effekter och resultat skapas av socialtjänstens insatser? Stämmer det med vad vi vill uppnå?

Samverkan

- Kan samverkan förbättras?

Att bedriva verksamheten på rätt sätt

Den andra delen i översynsarbetet innebär att undersöka om ”sakerna görs på rätt sätt”. Kan verksamheten bedrivas så att man kan uppnå det man vill till lägre kostnader? En allmän föreställning är att högre kostnader för en verksamhet än jämförbara enheter eller kommuner också innebär högre kvalitet. Kostnadsskillnader beror dock på många olika faktorer, däribland stödbehoven och andra förutsättningar för socialtjänsten (se s. 13 och figuren nedan).



Figur 4. Det finns flera orsaker till kommunala kostnadsskillnader.

Det finns inget entydigt samband mellan kostnader och kvalitet. Det kan kosta mer att uppnå en hög kvalitetsnivå. Men brister i kvalitet kan också leda till ökade kostnader längre fram. Det finns studier som talar för att en verksamhet av god kvalitet innebär att man har ”ordning på både verksamhet och kostnad”.

Frågan är hur mycket av kostnaderna som beror på förutsättningar för verksamheten, vald ambitionsnivå och hur verksamheten bedrivs. Kan ändamålsenliga verksamhetsformer och insatser samt ett kunskapsbaserat och effektivt arbetssätt minska kostnaderna? För att kunna besvara denna fråga behöver kostnader och kostnadsskillnader beskrivas och analyseras.

Beskriva och analysera kostnadsskillnader

Den tidigare beskrivna genomgången av resursfördelningen omfattade kostnader för verksamheter och målgrupper (se s. 15). I översynen av hur verksamheten bedrivs beskrivs utbudet; verksamhetens former och insatser samt hur de bedrivs.

Olikheter i verksamhetsformer och insatser

Socialtjänstens verksamhet omfattar många olika typer av insatser. Individer ges stöd, service, omvårdnad och omsorg. Behandlande insatser syftar till att påverka eller förändra beteenden eller funktionstillstånd. Information och psykosocialt stöd kan riktas till både brukare och anhöriga. Anhöriga kan ges avlösning. Andra insatser avser förändringar av omgivningen eller miljön, t ex hjälpmedel och bostadsanpassning. Genom förebyggande insatser försöker man påverka individers framtida behov (se s. 17).

VERKSAMHETSFORMER

Formerna för verksamheten är viktiga ur kostnadssynpunkt. Den genomsnittliga kostnaden för institutionsvård är oftast högre än kostnaden för öppna insatser. Många kommuner har strävat efter att minska institutionsvården till förmån för öppna insatser. Andelen personer med institutionsvård och öppna insatser varierar mellan kommuner och över tid. Ofta finns en tradition av att erbjuda vissa verksamhetsformer. Tillgången till platser kan också spela in.

Kostnaderna måste dock ses i relation till individernas stödbehov. De höga kostnaderna för institutionsvård och heldygnsoomsorg beror till stor del på att personerna har ett större stödbehov. Det är inte alltid billigare att erbjuda öppna insatser istället för heldygnsoomsorg. Det kostar normalt mer om en persons svårigheter och behov av stöd är stora. För att få en rättvisande jämförelse skulle man behöva redovisa kostnader för personer med likartat *vårdbehov*.

Som underlag för en bedömning kan redovisas:

- Hur mycket resurser fördelas till olika verksamhetsformer - förebyggande, tidiga och öppna insatser jämfört med heldygnsoomsorg, institutionsvård eller boende i olika verksamheter i relation till individernas behov av stöd och omsorg och egna önskemål? Har det förändrats över tid? Hur är nivån jämfört med kommuner med likartade förutsättningar?

INSATSER

En del av variationen i kostnader mellan enheter och kommuner beror på olikheter i insatser. Frågan är om det går att bedriva verksamheten till lägre kostnader, med bättre effekter eller både och? Kan verksamheten planeras, organiseras, styras och ledas på ett sätt som är mer effektivt? För att belysa detta och analysera vad skillnader i kostnader beror på kan man ta fram uppgifter om:

- *Vad görs?* Typ av insats(er), innehåll, mängd, hur ofta och hur länge, verksamhetsform och driftsform, kvalitet?
- *Hur görs det?* Hur är tidsanvändningen? Vilket arbetssätt och vilka metoder används? Behöver dessa förändras? Finns det ny kunskap?
- Hur väl stämmer insatsen med *syftet*? (Uppdrag, mål, önskat resultat/effekt, se tidigare avsnitt.)
- *När* ges insatsen? Är den förebyggande, tidig eller ges den i ett akut skede?
- *Vem/vilka* får/får inte insatsen och vilket *behov* eller vilka problem har de?
- Vilka *effekter* ger insatserna/blir det av att inte få stöd (se s. 28)?
- *Vem/vilka* utför insatsen (se s. 28)?

Olika kostnadsmått

Hur man beskriver kommuners kostnader spelar stor roll för vilken bild man får. Det behövs ofta flera nyckeltal för att belysa kostnadsskillnader. Valet av nyckeltal måste göras utifrån den kostnadsfråga man vill försöka besvara. En kommun kan framstå som ”billig” om man använder ett nyckeltal och ”dyr” med ett annat.

Ur effektivitetssynpunkt skulle man vilja beskriva marginalkostnaden, dvs. hur mycket kostnaden förändras om man producerar en insats (plats, timme) till. Det är dock inte så enkelt att ta fram uppgifter om marginalkostnader. Därför används oftast andra, och flera olika, kostnadsmått.

MED FLER BARN FRAMSTÅR ÄLDREOMSORGEN SOM BILLIGARE

För att jämföra kostnader mellan stora och små kommuner dividerar man ofta den totala kostnaden med något volymmått som antal kommuninvånare eller personer som kan få insatser, målgruppen (2). Men om verksamheten bara omfattar vissa åldrar – som äldreomsorg – kan nyckeltalet kronor per invånare bli svårt att tolka. Anta att två kommuner har identisk äldrebefolk-

ning och äldreomsorg men den ena har fler barn än den andra. Då blir nyckeltalet äldreomsorgskostnad per invånare lägre som ett resultat av att kommunen har fler barn som kostnaden fördelas ut på.

Ett användbart kostnadsmått om man vill jämföra vissa verksamheter är *kostnad per person i målgruppen* som insatsen kan ges till. Den totala kostnaden divideras med antal personer i målgruppen. Kostnaden per person i målgruppen beror både på hur vanligt det är att personer får stöd och kostnaden för att ge detta. Allt fler kommuner jämför *kostnader per brukare*; per person som får insatser. (15)



Figur 5. En verksamhets kostnad kan fördelas på invånare, målgrupp och brukare.

OMFATTANDE BEHOV OCH INSATSER KOSTAR MER

Många nyckeltal visar styckkostnader, vad något kostar per enhet; per plats eller per timme. En svårighet vid kostnadsjämförelser är att fler problem eller svårare funktionsnedsättning oftast innebär mer omfattande insatser (se ovan), en annan att insatser kan benämnas lika men ändå ha olika innehåll.

Kommuner har olika förutsättningar

För att kommunala jämförelser ska bli rättvisande och kunna användas för att belysa om saker görs på rätt sätt måste man ta hänsyn till skillnader i kommunernas *förutsättningar* (se s.13). Det kan finnas olikheter i ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och andra verksamheter som påverkar kostnaden. För att få rättvisande jämförelse skulle man behöva redovisa kostnaderna för insatser med samma innehåll som ges till personer med likartat vårdbehov.

Ett sätt att ta hänsyn till kommunala olikheter i förutsättningar är att utgå från de beräknade standardkostnader som finns i de kommunala utjämnings-systemen. Standardkostnaden är en beräknad kostnad för kommunens verksamhet, om den skulle bedrivas med genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn tagen till varje kommuns och verksamhets strukturella förutsättningar. Standardkostnaden ska inte ta hänsyn till kostnadsskillnader som beror på skillnader i ambitioner, effektivitet eller avgifter. Inom socialtjänstens område finns delmodeller i den kommunala kostnadsutjämningen för individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Dessutom finns ett separat utjämningsystem för kommunernas verksamhet enligt LSS och LASS som är uppbyggt på samma sätt.

REDOVISNINGSSKILLNADER

För att få jämförbarhet mellan verksamheter och kommuner måste man också undersöka *hur man redovisat kostnader för sin verksamhet*. Det beror bl.a. på organisation. Om en familj behöver insatser från många av socialtjänstens delverksamheter kan det t.ex. finnas skillnader i var kostnaderna bokförs – på barn och unga, missbruksvård, psykiska funktionshinder, ekonomiskt bistånd? En kommun kan vidare ha låga kostnader för socialtjänstens barn och unga för att man har mycket stödresurser i förskola/skola. Kostnader för administration och gemensamma kostnader kan också fördelas olika.

Hur kan kostnaderna påverkas?

Ur ett utvecklingsperspektiv är det viktigt att undersöka hur mycket av kostnaderna som är möjliga att förändra på kort eller lång sikt.

- Vad är kostnadsläget i förhållande till andra jämförbara verksamheter?
- Hur mycket av kostnaderna går till personal, lokaler, administration, övrigt?

- Hur stor andel av kostnaderna är fasta respektive förändras med antalet personer som får insatser?
- Finns det kostnader vi inte tänker på, ”osynliga” kostnader eller undvikbara kostnader? Persontid? Vikariekostnader pga personalomsättning och sjukfrånvaro? Framtida kostnader? Kostnader för andra verksamheter?
- Vilka förändringar kräver investeringar?
- Hur mycket av kostnaderna är bundna genom avtal?

Det bästa får inte bli det godas fiende

Det finns således många kostnadsmått med vars hjälp man kan belysa olika frågeställningar. Det finns begränsningar i vad nyckeltalen visar, med de data som finns tillgängliga idag, och det kan brista i jämförbarhet. Genom att använda nyckeltal kan man dock få underlag för diskussionen vad skillnader i kostnader beror på. Nyckeltalsanvändning inspirerar till fördjupad analys av orsakerna till olikheterna. Jämförelser mellan enheter och kommuner gör det lättare att förstå mekanismerna bakom effektivitet och ineffektivitet. Det ger idéer till hur verksamheten och resursanvändningen kan förbättras. Många kommuner arbetar med lärande exempel inom eller utanför den egna kommunen.

ALLT FLER JÄMFÖR SIG MED ANDRA

De flesta socialchefer, drygt 65 procent, svarade i enkätundersökningen vintern 2007 att man regelbundet gör nyckeltalsjämförelser med andra kommuner. Drygt hälften av socialcheferna efterlyste dock fler och bättre nyckeltal som underlag för förbättringsarbetet (3).

Kommunala nyckeltal finns hos Socialstyrelsen, SCB, SKL och RKA (se bilaga). Det pågår ett intensivt arbete med att utveckla och förbättra nyckeltal som beskriver vad som görs i kommunerna, för vilka, till vilken kostnad och med vilket resultat. Det ger allt bättre förutsättningar för jämförelser av insatser, kvalitet och kostnader, även om det fortfarande är få nyckeltal som speglar effekter och resultat.

Kompetens och kompetensförsörjning

Enligt 3 kap. 3 § SoL ska socialtjänstens personal ha lämplig utbildning och erfarenhet. Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter och allmänna råd (16) om ledningssystem för kvalitet i socialtjänsten. Av dessa framgår att rutiner måste säkra både *bemanning* och att personalen på olika nivåer har den *kompetens* som krävs. Personalen måste vidare få möjlighet att *utveckla sin kompetens* utifrån verksamhetens behov och kunskapsutvecklingen.

Knappt 20 procent av socialcheferna ansåg i enkäten 2007 att socialnämnden prioriterat kompetensfrågor och mindre än 10 procent att personalförsörjningsfrågor prioriterats under den senaste mandatperioden. Närmare 80 procent av socialcheferna ansåg dock att tjänstemännen arbetade mycket eller ganska mycket med kompetensförsörjningsfrågor.

Rätt kompetens och bemanning för att bedriva verksamheten är en förutsättning för en effektiv verksamhet. Några kompetensförsörjningsfrågor att diskutera:

- Har vi rätt kompetens och bemanning i förhållande till verksamhetens behov? På kort och lång sikt?
- Hur stor personalomsättning har vi? Sjukskrivningar? Vad beror det på?
- Vilken åldersfördelning har personalen? Finns det nära förestående pensionsavgångar?
- Hur är fördelningen ur ett köns- och mångfaldsperspektiv?
- Kan vi utveckla ledning/handledning? Introduktionen av nyanställda? Fort- och vidareutbildning?
- Kan vi utveckla arbetsmiljö och arbetsvillkor?

Effekter och resultat

Socialtjänstens insatser syftar till att uppnå effekter och resultat för människor. Det finns många olika slags mål och typer av insatser. Det är svårt att beskriva effekter av just insatserna. Människor och människors livsvillkor bestäms och förändras av många orsaker. Förebyggande verksamhet syftar till att ett oönskat tillstånd eller beteende *inte* inträffar, att en person t ex inte ska börja missbruka narkotika.

Några frågor som kan användas för att beskriva effekter (17) av en insats är:

- Vad uppnåddes i relation till målet, syftet med insatsen? Förändrades problemets omfattning och/eller stödbehovet till följd av insatsen? Vad kunde annars ha hänt?
- Vad tycker brukare/klient, anhöriga, personal, omgivning?
- Hur stora är effekterna, när uppstår de och hur länge varar de?
- Från vilken nivå skedde förändringen?

Styrning, ledning och organisation

Det är lätt att göra förändringar om det blir både bättre och billigare. Men olika mål kan stå i motsats till varandra. Socialtjänsten är en politiskt styrd verksamhet. Politiska ställningstaganden kan innebära att man väljer en högre ambitionsnivå för en viss verksamhet eller satsningar på en viss målgrupp. Ekonomiska restriktioner måste vägas mot bl.a. brukarnas valfrihet, kvalitet och arbetsförhållanden.

Mätbara mål

En central del i ett effektiviseringsarbete är att formulera tydliga och mätbara mål för verksamheten och att följa upp dessa. Samspelet mellan politiker och tjänstemän är en viktig styrningsfråga. Enligt den tidigare nämnda enkäten ansåg en av fem av socialcheferna att det behövdes *tydligare politiska målsättningar*. Omkring 85 procent ansåg att det rådde en tydlig ansvarsfördelning – såväl juridiskt som i praktiken - mellan socialnämnd (eller motsvarande) och chefstjänstemän inom förvaltningen. Men 64 procent av socialcheferna ansåg att det främst var chefstjänstemännen som initierade en diskussion om mål och riktlinjer för socialtjänsten (3).

Hur verksamheten styrs och leds betyder mycket för effektiviteten. Närmare 60 procent av socialcheferna ansåg att tjänstemännen arbetade mycket eller ganska mycket med ledarskapsutveckling. Men närmare en av fyra socialchefer ansåg att *utvecklat ledarskap/styrning* behövdes för att kunna arbeta mer effektivt inom socialtjänstens verksamheter.

Ändamålsenlig organisation

Organisationen ska underlätta styrningen. För att få en god ekonomiskushållning behövs en *effektiv organisation* som säkerställer måluppfyllelsen,

framhölls det i propositionen om ändringar i kommunallagen (7). Enligt den tidigare nämnda enkäten ansåg 20 procent av socialcheferna att socialnämnden prioriterat frågor rörande socialtjänstens organisation under den senaste mandatperioden. Det var oftast chefstjänstemännen som tog initiativ till diskussion om socialtjänstens organisation. Tio procent av socialcheferna ansåg att det behövdes en förändrad organisation för att man skulle kunna arbeta mer effektivt (3).

En ändamålsenlig organisation ska underlätta verksamheten. När man utvärderar sin organisation kan man fundera över om den underlättar:

- Utformning av individanpassade insatser för att tillgodose brukarnas/klienternas behov?
- Styrning- och ledning?
- Samordning av insatser för målgrupp/målgrupper?
- Kontakter och samverkan mellan berörda verksamheter?
- Kompetensförsörjning och kompetensutveckling?
- Bedömning av behov och beslut om bistånd
- Biståndsbedömning och dokumentation?
- Olika transaktioner?
- Administration?
- Uppföljning?

Planering och uppföljning

Ur styrningssynpunkt krävs enligt förarbetena till kommunallagen (7) att man kan säkerställa viktiga processer. Särskilt nämns planer för verksamhet, kompetensförsörjning, investeringar, lokalförsörjning, upphandling samt policy för kvalitet och konkurrens. Omvärldsbevakning kan uppmärksamma förändringar som man behöver ta hänsyn till i planeringen.

För att kunna styra verksamhet och ekonomi krävs en fungerande uppföljning. Det framgår av förarbetena till både kommunallagen och SoL. För att man ska kunna följa upp ekonomi och verksamhet måste det finnas uppföljningsbara mål. Mål och riktlinjer ska kontinuerligt utvärderas och omprövas (7). Resultatanalyser och kontroller ska visa hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål. Det ska finnas metoder för att följa upp och utvärdera planering, genomförande, resultat och utveckling (16).

Uppföljning och utvärdering bör bl.a. göras utifrån

- hur väl verksamheten uppfyller lagstiftningens krav och de kommunala målen
- hur behovet av stöd och insatser tillgodoses
- verksamhetens kvalitet och effekter
- kostnader

Verksamheten bör bedömas ur flera perspektiv: klientens/brukarens, personalens, ledningens och medborgarnas. Personal, enskilda och grupper ska ges möjlighet att vara delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten (16).

Enligt enkäten till socialcheferna hade 40 procent följt upp eller utvärderat behandlingsmetoder inom socialtjänsten som helhet under 2005 och 2006. De flesta, ca 85 procent av socialcheferna, hade följt upp eller utvärderat arbetssätt eller insatser inom någon verksamhet. De flesta hade genomfört minst en brukarundersökning inom socialtjänsten de senaste två budgetåren. Det genomfördes fler brukar- än anhörigundersökningar.

Det behöver avsättas tid för uppföljning. Ungefär 30 procent av socialcheferna svarade att det behövs mer tid för verksamhetsuppföljning och 23 procent att det behövdes mer regelbunden kvalitetsuppföljning (3).

Stödsystem och IT

Ändamålsenliga system för planering och uppföljning, administration samt ärendehantering, biståndsbedömning och dokumentation bidrar till en effektiv verksamhet. En fungerande personalplanering (schemaläggning, vikarier etc) är av stor betydelse för socialtjänsten. Ett översynsområde är om systemen använder de möjligheter som erbjuds av informationsteknik (IT) och kommunikationsteknik och vilka utvecklingsmöjligheter det finns.

Sammanvägning

För att besvara frågan om socialtjänsten bedrivs enligt målen och om resurserna användas på bästa sätt har verksamheten belysts ur många olika perspektiv (se även s. 20). En genomgång har gjorts av uppdrag och mål, hur resurser fördelas, vilka insatser som ges, till vilka kostnader och med vilka effekter. Översynsområdena sammanfattas i nedanstående figur.



Figur 6. Olika översynsområden för effektiviseringsarbetet.

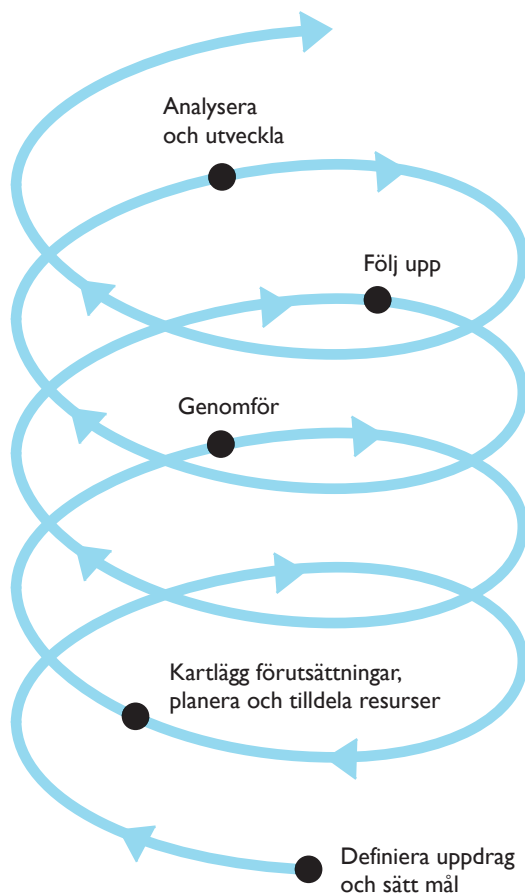
Det är förstås ett omfattande arbete att komma fram till vad som bör förändras, hur och när. Värdet; effekterna och resultatet, av verksamheten måste vägas mot kostnaderna för den.



Figur 7. Värdet av verksamheten vägs mot kostnaderna för den.

En kontinuerlig process

Den ständigt pågående utvecklingsprocessen att sätta mål, planera, genomföra, följa upp och förändra som beskrivits ovan kan sammanfattningsvis illustreras i nedanstående figur.



Figur 8. Det är en kontinuerlig process att utveckla verksamhet.

Många bäckar små...

Analys av uppdrag, verksamhet, kostnader och effekter kan ge underlag för genomgripande förändringar. Men det finns också en stor potential i "vardagsrationaliseringar", även om de kan tyckas ge små effekter under ett enskilt år.

Som framgår av exemplet nedan kan en minskning av kostnaderna med 0,5 procent per år under 10 år ge en sänkning av kostnaderna med ca 800 kronor per invånare och år för en genomsnittlig kommun.

Om en genomsnittskommun med 15 000 invånare och en kostnad för socialtjänsten på ca 250 miljoner kronor sparar 0,5 procent per år blir kostnadsminskningen 12 miljoner kronor efter 10 år. Det motsvarar en sänkning av kostnaderna med 800 kr/invånare.

Förändring tar tid

Det tar tid och resurser att förändra. För att kunna ta fram ett underlag som beskriver förutsättningar, uppdrag, socialtjänstens insatser, dess effekter och kostnader behövs olika kompetenser och perspektiv: ledning, chefer och medarbetare samt politiker, de som har ett verksamhetsperspektiv och de som arbetar med styrning, ledning och ekonomi. Arbetet behöver konkretiseras och etappindelas.

Även om majoriteten av socialcheferna ansåg att det går att arbeta mer effektivt inom socialtjänsten angav de att det förutsatte framför allt mer tid åt verksamhetsuppföljning, långsiktighet samt utvecklad samverkan med andra huvudmän.

Bilaga Rapporter och nyckeltal

Rapporter och skrifter

Denna skrift utgår från resonemang och resultat från Socialstyrelsens arbete under de senaste åren som bl a redovisats i olika rapporter. Kommunala kostnadsskillnader i socialtjänstens verksamheter har beskrivits och analyserats (2). Fördjupade analyser av kommunala kostnadsskillnader inom äldreomsorg har gjorts (18), (19). Frågor om resursfördelning, prioritering och effektivitet har tagits upp i en rapport som bl.a. redovisar resultatet av en enkät till landets socialchefer vintern 2007 (3). En rapport som togs fram av SKL i samarbete med Rådet för kommunala analyser och jämförelser och Socialstyrelsen beskriver nyckeltalsanvändning inom individ- och familjeomsorgen (20).

Behovet av samhällsekonomiska analyser har lyfts fram i flera rapporter (11), (19), (21) och gjorts inom bl.a. funktionshinderområdet (22).

Socialstyrelsen (IMS) tar vidare fram systematiska kunskapsöversikter över vilka insatser och metoder som fungerar i det sociala arbetet och främjar utvecklingen av metoder och arbetsformer. En nytutgiven bok handlar om evidensbaserad praktik och innehåller ett kapitel om ekonomiskt perspektiv (23).

Socialstyrelsen har publicerat nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård och arbetar med nationella riktlinjer för insatser till personer med demenssjukdom och deras anhöriga. Riktlinjerna baseras på bästa tillgängliga kunskap om olika insatsers effekter, kostnader och/eller bedömd kostnadseffektivitet.

Socialstyrelsens publikationer kan laddas ner från Socialstyrelsens webbplats – www.socialstyrelsen.se – eller beställas från:

Socialstyrelsens beställningsservice,

120 88 Stockholm.

Fax 08-779 96 67

E-post: socialstyrelsen@strd.se

Webbutik: <http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/>

Underlag för kommunala jämförelser

Det finns flera databaser med nyckeltal för socialtjänsten hos Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rådet för främjande av kommunala analyser och jämförelser (RKA).

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för statistik om socialtjänst. Varje år publiceras ett antal statistikrapporter i serien Sveriges officiella statistik (sos) på Socialstyrelsens webbplats. Statistiken redovisas på kommun-nivå och/eller läns- och riksnivå beroende på statistikens innehåll och detaljeringsgrad. Redovisningen sker i rapporter i pdf-format, som separata nedladdningsbara tabeller i Excel samt i Socialstyrelsens statistikdatabas. Varje år redovisas dessutom Jämförelsetal för socialtjänsten på webben. Dessa belyser utförd verksamhet och kostnader inom olika delar av socialtjänstens verksamhet och som gör det möjligt att följa upp och utvärdera de olika verksamheterna.

SKL

SKL arbetar bland annat för att statistik sammanställs som är av intresse för kommuner, landsting och regioner. Personal och lönestatistik sammanställs varje år och är ett viktigt underlag för SKL:s roll som arbetsgivarorganisation. En annan viktig del är ekonomi- och verksamhetsstatistik däribland utvecklingen av systemen Kostnad Per Patient (KPP) och Kostnad Per Brukare (KPB). Syftet är att förbättra underlaget för verksamhetsutveckling genom att beräkna kostnaden för varje individuell vård eller omsorgskontakt. Genom Jämförelseprojektet får kommuner möjlighet att genom mindre nätverk arbeta fram arbetssätt för jämförelser av kvalitet och kostnad som sedan kan leda till förbättringar i kommunernas verksamhet. SKL erbjuder två webbaserade system för jämförelser av nyckeltal, WebOr och Sjukvårdsdata i fokus. Genom WebOr finns nyckeltal för en mängd olika områden av kommunens verksamheter. I Sjukvårdsdata i fokus finns statistik samlat som rör landstingen och regionernas verksamhet. I samtliga system finns möjligheten att göra analyser med hjälp av diagram, kartor och tabeller.

Rådet för främjande av kommunala analyser

För att underlätta de kommunala jämförelserna har en kommundatabas utarbetats genom ett samarbete mellan staten och kommunsektorn. Denna databas (www.kommundatabas.se) är ett Internetverktyg med ca 150 nyckeltal för verksamheten i kommuner och knappt 50 för hälso- och sjukvård i landstingen. Den tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser. Nyckeltalen är utvalda för att snabbt och enkelt kunna ge en översiktlig bild av verksamheternas kostnader, volymer och kvalitet. Nyckeltalen bygger på officiell statistik från Skolverket, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hösten 2008 har Kommundatabasen kompletterats med nya nyckeltal från andra källor, s.k. ”utvecklingsnyckeltal”. Bland utvecklingsnyckeltalen finns t.ex. SKL:s Öppna jämförelser, SCB:s medborgarundersökningar och det nationella Jämförelseprojektet, som bidrar till att belysa frågan om kvalitet och resultat i verksamheten.

Rådet har publicerat bl.a. tre delar i en serie skrifter med den gemensamma titeln Skapa resultat med nyckeltal, där Nyckeltal och mått i styrprocessen berörs i en del och Äldreomsorg i en annan.

Referenser

1. Finansdepartementet. Proposition 1999/2000:1 utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Finansdepartementet 2000.
2. Socialstyrelsen. Lika olika socialtjänst? Kommunala skillnader i prioritering, kostnader och verksamhet. Socialstyrelsen. 2007.
3. Socialstyrelsen. Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten. Socialstyrelsen 2007.
4. Socialtjänstlag (2001:453).
5. Socialstyrelsen. Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer i socialtjänsten. Socialstyrelsen 2007.
6. Kommunallag (1991:900).
7. Finansdepartementet. Proposition 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Finansdepartementet 2004.
8. Finansdepartementet. Proposition 2005/06:100 2006 års ekonomiska vårproposition Förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt tilläggsbudget m.m. Finansdepartementet 2006.
9. Socialdepartementet. Proposition 2000/01:80. Ny socialtjänstlag m.m. Socialdepartementet 2001.
10. Socialdepartementet. Proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Socialdepartementet 1997.
11. Socialstyrelsen. Vårdens värde. Vad får vi för pengarna i vård och omsorg? Stockholm: Socialstyrelsen; 2002.
12. Socialstyrelsen. God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SOL, LVU, LVM och LSS Socialstyrelsen 2008.
13. Socialstyrelsen. SOSFS 2006:12 (S). Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga. Socialstyrelsen 2006.
14. Socialstyrelsen. Barn och unga i socialtjänsten. Socialstyrelsen 2006.
15. Sveriges Kommuner och Landsting Jämförelser mellan kommuner utifrån brukarrelaterad information inom äldre- och handikappomsorg. Kostnad per brukare (KPB). Sveriges Kommuner och Landsting 2008.

16. Socialstyrelsen. SOSFS 2006:11 (S). Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Socialstyrelsen 2006.
17. Socialstyrelsen. Att mäta effekter av socialtjänstens insatser. Socialstyrelsen. 2007.
18. Socialstyrelsen. Kostnadsskillnader i äldreomsorgen. Vad beror de på? Stockholm: Socialstyrelsen. 2006.
19. Socialstyrelsen. Äldres vård och omsorg i Skåne ur ett kostnadsperspektiv. Socialstyrelsen 2006.
20. Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för kommunala analyser och jämförelser, Socialstyrelsen. Jämför, förnya och utveckla! – genom nyckeltal för individ- och familjeomsorgen. Sveriges Kommuner och Landsting 2005.
21. Socialstyrelsen, Skolverket, Statens Folkhälsoinstitut. Tänk långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa. Socialstyrelsen 2004.
22. Socialstyrelsen. Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Socialstyrelsen 2007.
23. Socialstyrelsen. IMS. Red. Ulla Jergerby. Evidensbaserad praktik i socialt arbete. Gothia förlag 2008.

Socialstyrelsen stöder på olika sätt socialtjänstens arbete med att uppfylla målen för verksamheten och använda resurserna effektivt. I denna skrift ges exempel på hur man kan arbeta för att förbättra effektiviteten i sin verksamhet. Det görs utifrån rapporter som Socialstyrelsen tagit fram för att belysa kostnadsskillnader, prioritering och resursanvändning i socialtjänsten samt med inspiration av många kommuners erfarenheter av effektiviseringsarbete.

Vår förhoppning är att skriften ska inspirera effektiviseringsarbetet i kommunerna. Foldern vänder sig till socialchefer och andra chefer samt till kommunalpolitiker och andra intresserade.

En effektiv socialtjänst (artikelnummer 2009-126-42) kan beställas från Socialstyrelsens beställningsservice, 120 88 Stockholm
Webbutik: www.socialstyrelsen.se/publicerat
E-post: socialstyrelsen@strd.se
Fax: 08-779 96 67

Publikationen kan också laddas ner från
www.socialstyrelsen.se