

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2012]

Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan

Lisa Ringqvist

Handledare: Lena Lindgren

Examinator: Stig Montin

Att ta Socialstyrelsens kvalitetskrav på allvar

**- En begrepps- och metodutvecklande fallstudie om
kvalitetsmätning i en komplex verksamhet**

Sammanfattning

Den här uppsatsen är en begrepps- och metodutvecklande fallstudie som undersöker hur kvalitetsmätning kan hanteras i verksamheter som är av komplex karaktär. Studien utgår från en problembeskrivning om kvalitetsbegreppet som ett välanvänt uttryck i offentlig sektor där en kvalitetssäkrad välfärd anges vara ett av flera övergripande mål i den svenska statsförvaltningen. Samtidigt är kvalitetsbegreppet mångfacetterat och potentiellt problematiskt eftersom det är svårt att få kunskap om och följa upp kvalitet i komplexa verksamheter. Därför är det relevant att analysera hur ett utvalt komplext fall hanterar kvalitetsmätning i praktiken.

Syftet med uppsatsen är att grundligt studera kvalitetsbegreppet i en förvaltningskontext och utifrån dess mångtydighet så som det kommer till uttryck i forskning om kvalitetsmätningars möjligheter och problem undersöka hur kvalitetsmätning i en komplex offentlig verksamhet kan hanteras.

Studien delas in i en allmän teoretisk redogörelse för kvalitetsbegreppets betydelse i offentlig verksamhet generellt och i det komplexa fallet i synnerhet. Med utgångspunkt i de teoretiska slutsatserna analyseras det komplexa fallet och genererar en kvalitetsmätningmodell som i vissa avseenden generellt kan tillämpas i andra offentliga verksamheter av komplex karaktär. Hur denna modell beaktar det som bedöms vara problematiskt med kvalitetsmätning beskrivs ingående. Sammantaget leder denna beskrivning fram till en analys huruvida måluppfyllelse är ett lämpligt kvalitetskriterium för kvalitetsmätning i komplexa verksamheter.

Analysen av det komplexa fallet utmynnar i en slutsats om att kvalitetsmätning om måluppfyllelse är ett kvalitetskriterium med stor sannolikhet inte kan beakta komplexa aspekter. Istället kan uppföljning i en sådan miljö snarast anses kamouflera komplexitet genom att ge uttryck för ensidiga förändringsteorier och där kunskap om interventionens egentliga resultat och konsekvenser förblir okända.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Det komplexa kvalitetsbegreppet	1
1.2 Problemformulering	3
1.3 Syfte och frågeställningar.....	7
1.4 Fortsatt disposition	9
2. Uppsatsens genomförande	10
2.1 Programteori som ett överordnat metodverktyg.....	11
2.2 Hur kan begreppet kvalitet förstås i offentlig verksamhet generellt och i en komplex offentlig verksamhet i synnerhet?	14
2.3 Vilka befintliga mått på kvalitet för den utvalda och komplexa verksamhet som utgör studiens fall finns att tillgå?.....	14
2.4 Givet denna förståelse, hur kan kvalitetsmätning hanteras i en komplex verksamhet?	16
2.5 Uppsatsens tillförlitlighet och generaliserbarhet	18
3. Teoretiskt ramverk.....	20
3.1 Kvalitetsbegreppets historiska bakgrund.....	20
3.1.2 Kvalitetsmätning sprids från tillverkningsindustri till offentlig sektor	21
3.2 Kvalitetsmätning i en komplex verksamhet	23
3.2.1 Centrala begreppsdefinitioner	23
3.3 Kvalitetsbegreppets kärna	29
3.3.1 En generaliserad grundmodell för beskrivning av kvalitet.....	30
3.3.2 Kvalitetsmätning är mer omfattande än resultatmätning.....	32
3.4 Kvalitetsbegreppet i offentlig sektor	33
3.4.1 Standardisering	34
3.4.2 Effektuppfyllelse	34
3.4.3 Måluppfyllelse.....	35
3.4.4 Brukarnöjdhet.....	37
3.4.5 Organisatoriskt system för kvalitetssäkring	37
3.4.6 Rankningssystem.....	38
3.5 Hur förhåller dig dessa kvalitetsperspektiv till Donabedians kvalitetskategorier?.....	38
3.6 Kvalitetsbegreppet i forskning om socialt arbete	39
3.6.1 Livskvalitet består av välfärd och välbefinnande	40
3.6.2 En generaliserad kvalitetsmättningsmodell för verksamheter i socialtjänstens regi	42
3.6.3 Livskvalitet är ett komplext kvalitetsmått	43
3.6.4 Går det att mäta livskvalitet?	44
3.7 Kvalitetsbegreppet i centrala styrdokument inom socialtjänsten	45

3.7.1 Vilken verksamhet kan definieras som socialtjänst?	45
3.7.2 Kvalitetssäkrad socialtjänst- vad innebär det?	46
3.8 Innebörden av kvalitet i offentlig verksamhet	49
4. Kvalitetsbegreppet ur ett kvalitetsmätningssperspektiv	50
4.1 Kvalitetsmätningar är nyckeln till framgång?	51
4.2 Kvalitetsmätningar är kanske inte nyckeln till framgång?	52
5. Kvalitet i en kommunal arbetsmarknadsenhet	55
5.1 Vilka befintliga mått på kvalitet finns att tillgå för en kommunal arbetsmarknadsenhet?	56
5.1.2 Vilken bild av kvalitet i socialtjänsten ger tillgängliga indikatorer?	59
5.1.3 Kan arbetsmarknadsenheten skapa en kvalitetsmätningmodell med dessa tillgängliga mått?	61
6. En konstruktionsstrategi för utveckling av kvalitetsindikatorer för mätning av kvalitet i en komplex verksamhet	64
6.1 Arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmätningmodell	74
6.2 Hur hanterar en kvalitetsmodell som utformats enligt konstruktionsstrategin en ”dubbel” komplexitet?	76
6.2.1 Varför lämpar sig kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i en komplex verksamhet?	76
6.2.2 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för konstruktionsfel	77
6.2.3 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för genomförande- och användningsproblem	78
6.2.4 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för perverse bieffekter	79
6.3 Ett kritiskt förhållningssätt till kvalitetsmätning i komplexa verksamheter	79
7. Är Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning rimlig och är måluppfyllelse ett lämpligt kvalitetskriterium i en komplex verksamhet?	80
7.1 Är Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning rimlig?	80
7.2 Är måluppfyllelse ett lämpligt kvalitetskriterium för uppföljning i en komplex verksamhet? ...	87
8. Slutsatser	89
9. Vidare forskning	89
10. Referenslista	90
11. Appendix	95
11.1 Bilaga 1. Intervjuguide	95
11.2 Bilaga 2. Precisering av indikatorkällornas kategoriseringslistor	97
11.3 Bilaga 3. Tillgängliga kvalitetsmått	98
11.4 Bilaga 4. Indikatorbeskrivning	104

1. Inledning

1.1 Det komplexa kvalitetsbegreppet

Kvalitetsmätning är idag kanske en av de mest centrala företeelserna i all offentlig verksamhet och det finns en politisk vision om att svensk förvaltning ska vara världsledande i kvalitetsutveckling.¹ Enligt forskare går det att tala om en global kvalitetsrörelse där aktiviteter som kvalitetsstyrning, kvalitetsuppföljning, kvalitetsledning, kvalitetssäkring och kvalitetsrankning fullkomligt översköljt såväl den privata som den offentliga sektorn. De svenska politiska beslutsfattarnas ambitiösa ansats att skapa system för kvalitetssäkring för verksamheter inom välfärdsområdet är således en tydlig respons på en internationell trend som pågått i över ett decennium.² Denna globala kvalitetsrörelse kan i sin tur betraktas i ljuset av att vi lever i uppföljningens och utvärderingens tidevarv där samtliga delar av den offentliga sektorn ska granskas, bedömas och inspekteras.³ Detta indikerar en tydlig förskjutning av synen på styrning inom den offentliga förvaltningen med ett ökat fokus på politikens utflöde, snarare än dess inflöde och där kvalitet har kommit att bli ett nyckelbegrepp.⁴ Inom ett flertal sektorer är krav på kvalitetsmätning modeller reglerat i förordningar och bindande myndighetsföreskrifter. I andra fall finns tydligt preciserade allmänna råd som förordar kvalitets- och resultatmätning som en slags guldstandard för det specifika området.⁵ Det verkar helt enkelt som att *”kvalitet är ett ord som vi inte verkar få nog av”*, skriver författaren Lars Strannegård i inledningen till sin antologi om kvalitetsbegreppet.⁶

Det låter kanske tämligen enkelt och självklart detta med kvalitet. Det är ett vanligt förekommande ord i det svenska språket. Det finns intuitivt något mycket tilltalande i begreppet och de flesta anser sig nog ha en god förståelse för dess betydelse. Flertalet av oss använder kvalitetsbegreppet som att det är självklart vad vi avser och tar för givet att kvalitet alltid är något värdefullt och positivt. Det verkar finnas en uppfattning om att det som kallas kvalitet är något högst verkligt och av naturen vetbart. Betyder kvalitet således alltid sådant som är ”bra”? Vad är då egentligen bra ur ett kvalitetsperspektiv? För att veta detta måste vi

¹ Bejerot et Hasselbladh (2002, s 25)

² Lindgren et. Johansson (2013, s 1)

³ Eriksson et. Karlsson (2012, s 10)

⁴ Premfors (2003), Christensen (2005)

⁵ Lindgren et. Johansson (2013, s 11)

⁶ Strannegård et al. (2007, s 13)

definiera vad vi menar med kvalitet. Det finns nämligen många kriterier som är svåra att definiera och precisera. Hur mäts exempelvis skönhet och trygghet? Hur ska målsättningar som ekonomisk och social trygghet värderas? I korthet; hur ska sådana välfärdsambitioner som svårligen går att kvantifiera omformuleras till mätbara kvalitetsindikatorer? Det finns idag en tydlig trend i samhället där en alldeles särskild typ av kvalitet i det offentliga anses speciellt fördelaktig. Verksamhet i offentlig regi måste till varje pris gå att kvalitetsmäta, också det som tidigare ansågs oviktigt eller omöjligt att bedöma. Följande går att utläsa från SOM- institutets undersökning av medborgarnas syn på kvalitet i offentlig sektor; ”*Det är dock inte kvalitet i offentlig verksamhet per se [i sig självt] vi tänker på, även om alla självklart efterfrågar det. Det vi åsyftar – och som just nu är högt upp på agendan när det gäller offentlig sektor – är användbara och handfasta mätningar av kvaliteten på offentliga verksamheter.*”⁷ Universitet och högskolor rankas alltmer efter kvalitetspoäng. Något som kallas EQ (Emotional Quality) mäter känslomässig kompetens och inom området skola, vård och omsorg blir kvantitativa kvalitetsmättnings- och utvärderingssystem allt viktigare för att belägga kvalitet. Samtidigt hävdar somliga att kvalitetsbegreppet är överflödigt eftersom det i själva verket skulle gå lika bra att uttrycka sig i termer som ”bra” och ”dåligt”. Genom att tala om kvalitet går det dock att bibehålla ett objektiva skimmer över begreppet kvalitet eftersom bra och dåligt associeras med en hög grad av subjektivitet och godtycklighet vilket skulle få de trendiga kvalitetsmätningarna att framstå i sämre dager. Somliga ifrågasätter varför vi envisas med att tala om kvalitet när dessa mätningar i själva verket nästintill uteslutande handlar om strävan efter indikatorer på måluppfyllelse?⁸

Trots kvalitetsbegreppets besvärliga karaktär finns således en tanke om att offentliga verksamheter genom mätning av specifika kvalitetsindikatorer skapar underlag för verksamhetsutveckling, kvalitetsstyrning och kontroll men hur? Vilka egenskaper ska räknas som kvalitet i en given verksamhet? Vem ska bedöma vad som är kvalitet? Är det verksamhetens mål som ska tjäna som värdemässig grund för att definiera kvalitet eller är hög kvalitet detsamma som att brukarna är nöjda? Mäter de valda indikatorerna rätt saker? Vilket värde på respektive indikator ska uppnås för att kvaliteten ska anses vara god eller tillräcklig?

Denna uppsats kommer att göra en rejäl djupdykning i kvalitetsbegreppet och försöka reda ut hur kvalitetsmätning, eller kvalitetsuppföljning som det också kan kallas, fungerar och vilka

⁷ Johansson et. Holmberg (2011, s 105)

⁸ Strannegård et. al. (2007, s 9-14, 175f)

konsekvenser denna mätningstrend kan generera. Djupdykningen görs med hjälp av ett utvalt, komplext – men för offentliga välfärdstjänster tämligen vanligtvis förekommande- fall, nämligen en arbetsmarknadsenhet i en av Göteborgs stadsdelsförvaltningar. Enheten ifråga står, i likhet med de flesta verksamheter inom socialtjänsten inför det faktum att kvalitativa målsättningar måste kvantifieras. Kraven uttrycks i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och från Göteborgs stadsledningskontor finns motsvarande förväntningar. I de förra framgår att den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska ha ett dylikt ledningssystem som ska användas för verksamhetsutveckling och kontroll (SOSFS 2011:9).⁹

Mer specifikt kommer uppsatsen att med utgångspunkt i nämnda krav, och med hjälp av internationell forskning om kvalitetsmätningars möjligheter och problem, konstruera en modell med mätbara indikatorer som kan användas för att löpande följa upp kvaliteten i en kommunal arbetsmarknadsenhet. I konstruktionen av denna modell kommer särskild vikt att läggas vid sådana kvalitetsmått som redan finns tillgängliga. Är dessa mått tillräckliga för att spegla de aspekter av kvalitet som de övergripande styrdokumenterna för kvalitetsmätning anger som viktiga att spegla? Kvalitetsmodellen kan tillämpas i det utvalda fallet men i sin grundstruktur också i andra offentliga verksamheter som bedöms vara av liknande komplex karaktär.

1.2 Problemformulering

I propositionen, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, skriver regeringen att kvalitetsstyrning genom kvalitetsmätning ska vara centralt i samtliga myndigheters arbete och att Sverige i denna kvalitetssträvan ska vara i frontlinjen i ett internationellt perspektiv. I skarp kontrast till denna utsaga är kvalitetsbegreppet anmärkningsvärt lite uppmärksammat både i litteratur om uppföljning och utvärdering men också i specifika utvärderingsrapporter. En diskussion om graden av överensstämmelser mellan vilka kvalitetsegenskaper hos det fenomen som ska studeras i relation till vilka indikatorer som sedan följs upp förekommer sällan. Detta är anmärkningsvärt eftersom uppföljning och utvärdering i stor utsträckning direkt eller indirekt består i att urskilja och belägga kvalitet.¹⁰

En särskild typ av kvalitetsmätning inom offentlig förvaltning har, vilket uppsatsens inledning lyfter fram, blivit extra uppmärksammat och i allt större utsträckning standardiserad i svensk

⁹ Socialstyrelsen 2011:9a, Bilaga 1. Intervjutillfälle 1, Områdeschef

¹⁰ Statskontoret (2011:13, s7f), Bejerot et Hasselbladh (2002, s 25), Blom et al. (2011, s 71), Prop 1997/98:136

offentlig sektor. Det handlar om kvalitetsmätningar som i allt större utsträckning sker genom så kallade ”hårda” kvalitetsmättningsmodeller som innebär att utvecklingen i en specifik verksamhet mäts och följs upp i relation till på förhand fastlagda indikatorer. Detta i syfte att generera likvärdighet och jämförbara referenspunkter mellan olika verksamheter för att avgöra vem som är ”bäst i klassen”. I slutändan ska dessa kvalitetsmättningsmodeller fungera som ett underlag för kontroll, kvalitetsstyrning och verksamhetsutveckling samt främja brukarens utövande av valfrihet på en välfungerande och konkurrensutsatt välfärdsmarknad.¹¹ Tanken är att de verksamheter som anses ha låg kvalitet väljs bort till förmån för dess mer välfungerande motsvarigheter och därigenom förväntas den totala kvaliteten öka.¹² Det finns onekligen något mycket tilltalande med tanken om en kvalitetssäkrad offentlig verksamhet och värdet av att uppnå detta betraktas ytterst vara en central framgångsfaktor för att främja medborgarnas förtroende för förvaltningen samt skapa legitimitet för genomförda politiska beslut.¹³ Evert Vedung, utvärderingsforskningens ”nestor”, beskriver de hårda kvalitetsmättningsmodellerna som en förvaltningspolitisk megatrend där kvalitets- och resultatmätning är förvaltningspolitikens främsta styrmedel för insyn och ansvarsutkrävande i en tid som präglas av målstyrda offentliga organisationer.¹⁴ Kvalitetsmätning genom lättillgängliga och redan fastställda kvantitativa indikatorer hyllas av somliga som styrmedel som kommer att ”*saving the world*”.¹⁵

Att kvalitetsmätning gör nytta och är positivt för den verksamhet som mätningen avser tas ofta för givet. Detta är dock inte slutet på kvalitetsframgångssagan. Som vi kommer att erfara finns en annan version av kvalitetsmätningarnas effekter som snarare anser att dessa inte är världens frälsare utan snarare kommer att ”*paving the road to hell*”.¹⁶ Dessa perspektiv på kvalitetsmätning är naturligtvis två extrema motpoler men visar samtidigt sprängkraften i den pågående kvalitetsdiskussionen. I huvudsak handlar kritiken om kvalitets- och resultatmätandets logik, metod och användning och att dessa aspekter delvis är inbyggda i själva mätandet och därför ofrånkomliga och omöjliga att undvika. Sådana problematiska aspekter av offentlig verksamhet har alltmer kommit att uppmärksammas av utvärderingsforskare. Kvalitetsmätning i sig självt bör därmed betraktas som en svårbemästrad företeelse då forskning visar på att uppföljning av denna karaktär tenderar att

¹¹ Lindgren et. Johansson (2013, s 10), Lindgren (2012, s 10)

¹² Hartman (2011, s 13)

¹³ Prop. (2001/02:80, s 98)

¹⁴ Vedung (2003, s 1)

¹⁵ Lindgren (2006, s115)

¹⁶ Lindgren (2006, s 115)

utgå från osäkra effektmått och orsakssamband, generera skiftande tolkningar och kreativ bokföring, ha en diffus användning och icke-användning samt resultera i perversa bieffekter.¹⁷

Kvalitet i offentlig verksamhet definieras ofta som måluppfyllelse, där resultat i form av avsedda effekter är det centrala.¹⁸ Dock präglas som antytts inledningsvis många offentliga insatser av en hög grad av komplexitet där resultat svårligen kan förutses. En viktig orsak är att det inte sällan råder en betydande osäkerhet om relationen mellan orsak och effekt samt om vilka omständigheter som faktiskt påverkar resultaten. För komplexa verksamheter är således effektfrågan utomordentligt svårlöst och problematiseras sällan vilket riskerar resultera i att missvisande mått får ligga till grund för förändringar som till och med kan vara skadliga för verksamheten. Tolkningsbara och kvalitativa resultat, styrning från flera aktörer och nivåer är ytterligare exempel på komplexiteten i dessa verksamheter.¹⁹ Dock ska poängteras att svårigheterna med kvalitetsmätning inte kan antas gälla för alla offentliga verksamheter; istället kan de präglas av en högre eller lägre grad av komplexitet. Kvalitetsmätning är i sig självt svårt och det blir ännu svårare när det tillämpas i en komplex verksamhet. Således går det att tala om en ”dubbel komplexitet” som avser såväl mätningen i sig som verksamhetens struktur; kvalitetsmätning är i sin logiska och metodiska konstruktion problematisk och verkar generera negativa bieffekter vilket ytterligare kompliceras av det faktum att det används i en verksamhet som präglas av svårtolkade orsakssamband.

Ett tydligt exempel på den problematik och komplexitet som speglats ovan är socialtjänstens verksamhet. I socialtjänstlagens målsättningsparagraf anges att verksamhetens övergripande uppgift är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet och att detta ska uppnås genom uppföljning. Dessa målsättningar ska värderas i en kontext som i många fall bygger på osäkra antaganden om vad i verksamheten som genererar måluppfyllelse. Det därför en enorm utmaning att konstruera tillförlitliga mått.²⁰ I tidigare nämnda föreskrift och allmänna råd för kvalitetsarbete från Socialstyrelsen poängterar och preciserar myndigheten vikten av kvalitetsmätning och att själva tillämpningen av en sådan kvalitetsmätningmodell kommer att styra den specifika verksamheten mot kvalitet genom att: *”göra det möjligt för ledningen att styra verksamheten*

¹⁷ Lindgren (2006, s 79-112)

¹⁸ Dahler-Larsen (2008, s 126)

¹⁹ Rogers (2008), Jones (2011), Forss (2007,2011), Lindgren (2006), Szebehely (1997)

²⁰ Lindgren (2006, s 90)

så att rätt sak görs vid rätt tillfälle och på rätt sätt."²¹ Dock lämnas frågan om *hur* en kvalitetsmättningsmodell inom socialtjänsten bör se ut i det närmaste helt obesvarad vilket skapar ett omfattande tolkningsutrymme för aktörerna på området.²² Det finns därmed ingen utformad manual som är anpassad för en konstruktion av en sådan modell. Det enda som konstateras är att kvalitetsbegreppet inom socialtjänsten främst ska avse graden av måluppfyllelse. Att utforma en modell för kvalitetsmätning i en komplex verksamhet är därmed i sig en svårbemästrad process.

I sammanhanget bör också nämnas att det pågår ett utvecklingsarbete inom ramen för Socialstyrelsens och SKL:s (Sveriges Kommuner och landsting) kvalitetsmättningsmodell "Öppna jämförelser". Enligt regeringens beslut ska nationella kvalitetsindikatorer finnas för alla verksamheter inom socialtjänsten senast år 2014. För flera områden inom socialtjänsten finns sådana indikatorer redan fastställda och tillgängliga.²³ I dessa rapporter problematiseras kvalitetsbegreppet i något större utsträckning. Begreppet anses rymma flera dimensioner och befintliga indikatorer och de som så småningom ska finnas för socialtjänsten ska vara balanserade där såväl struktur-, process- som resultatmått anses vara grundläggande komponenter. Detta i syfte att undgå att ett ensidigt fokus på vissa aspekter av en verksamhet etableras.²⁴ I rapporter från Socialstyrelsen som relaterar till hur den praktiska utformningen av en kvalitetsmättningsmodell ska ske förespråkas att specifika tillgängliga verksamhetsrelevanta indikatorer ska utgöra utgångspunkten för modellens konstruktion.²⁵

Som torde ha framgått är kvalitetsmätning i offentlig verksamhet central och efterfrågad men samtidigt är det en mycket svårbemästrad uppgift att konstruera tillförlitliga mått. Det finns inte något entydigt svar på hur kvalitetsmättningskraven ska hanteras. Exakt vad som ska definieras som kvalitet i det specifika fallet lämnas därhän utan närmare precisering. Mot denna bakgrund är det därför relevant att närmare undersöka de problematiska förutsättningarna i kvalitetsmättningskraven och hur dessa praktiskt skulle kunna bemästras i det utvalda fallet, en arbetsmarknadsenhet i en stadsdel i Göteborg, som i hög grad präglas av komplexitet. Om kvalitetsmätning är så problematiskt i offentliga miljöer av denna karaktär,

²¹ Socialstyrelsen (2011:9a)

Socialstyrelsen (2011:9b, s 9)

²² Lindgren (2006, s 32)

²³ Socialstyrelsen (2010a s 5ff)

²⁴ Socialstyrelsen (2005a, s 9ff) *Rapporten är utgångspunkten för kvalitetsarbete inom samtliga områden i Socialstyrelsens regi, Socialstyrelsen (2000), Socialstyrelsen (2010b, s 3ff)

²⁵ Socialstyrelsen i SOU (2005:110, s 64f)

kanske rent av en omöjlighet, samtidigt som de är obligatoriska; hur kan denna disharmoni hanteras när kvalitetsmätning är en faktisk realitet? Vilka problem och möjligheter finns?

1.3 Syfte och frågeställningar

Med avstamp i det nu sagda urskiljer sig ett mycket intresseväckande analysområde. Kvalitetsbegreppet är som nämnts ett osedvanligt välanvänt uttryck i offentlig sektor och förekommer i ett antal centrala styrdokument som anger den politiska riktlinjen för den svenska förvaltningens utveckling. Ett systematiskt kvalitetsarbete som ska återspegla den totala kvaliteten i en specifik verksamhet anges vara ett av flera övergripande mål för den svenska statsförvaltningen samtidigt som vad som ska definieras som kvalitet i det specifika fallet som sagt förblir oklart utan någon närmare precisering.²⁶ Samtidigt finns ett otal definitioner och typer av kvalitet inom den akademiska världen. Flera studier vittnar också om att begreppet är mångfacetterat och därmed också potentiellt problematiskt vilket resulterar i att de som ska tillämpa kvalitetsmättningsmodeller i den dagliga verksamheten oroas över skiftande tolkningar och därmed rädsla för orättvisa resultat.²⁷ Det finns således ett behov av att reda ut vad kvalitetsbegreppet kan innebära i en förvaltningskontext.

Uppsatsens syfte blir således att grundligt undersöka kvalitetsbegreppet och utifrån dess mångtydighet och problematiska karaktär, så som det kommer till uttryck i internationell forskning om kvalitetsmätningars möjligheter och problem, studera hur kvalitetsmätning skulle kunna hanteras i en komplex offentlig verksamhet. En praktisk ambition är att studien ska utmynna i en modell med mätbara indikatorer som kan användas för att löpande följa upp kvaliteten i en kommunal arbetsmarknadsenhet. Studien har därigenom primärt en metodutvecklande ambition då nämnda modell försöker hantera komplexitetsaspekten genom att beakta forskning om kvalitetsmätningars möjligheter och problem.

Syftet uppfylls med hjälp av att besvara följande frågeställningar;

1. Hur kan begreppet kvalitet förstås i offentlig verksamhet generellt och i en komplex offentlig verksamhet i synnerhet?
2. Vilka befintliga kvalitetsmått för den utvalda och komplexa verksamhet som utgör studiens fall finns att tillgå?
3. Givet denna förståelse, hur kan kvalitetsmätning hanteras i en komplex verksamhet?

²⁶ Prop. 2001/02:80, Blom & Morén (2011, s 71)

²⁷ Lindgren et. Johansson (2013)

Den inledande frågeställningen kommer att besvaras genom en litteraturstudie medan frågeställning nummer två kommer att besvaras med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys av vilka relevanta kvalitetsmått som finns tillgängliga för den komplexa verksamheten. Den sista frågeställningen kommer att utifrån resultatet från sagda innehållsanalys beskriva en modell med mätbara indikatorer som kan användas för att löpande följa upp kvaliteten i det utvalda fallet med hänsyn till dess komplexa karaktär. Denna uppsatsdel avslutas med en analys av normativ karaktär som utifrån det utvalda fallet diskuterar huruvida kvalitetsmätning är ändamålsenlig i en komplex miljö.

För tydlighetens skull ska redan nu sägas att uppsatsen har en teoretisk avgränsning och förtydligande. Studiens avser kvalitetsmätning (mått i sig och strategin för att utforma en kvalitetsmättningsmodell) och analyserar således inte hur själva kvalitetsinformationen kan användas för verksamhetsstyrning. Dock visar forskning att själva kvalitetsmättningsfenomenet i sig verkar få individer och organisationer att bete sig på specifika sätt vilket medför ”dolda” styrningsmekanismer vilken analyseras i uppsatsens senare del. Dessa effekter är kopplade till själva kvalitetsmättningskonceptet och något som de aktörer som ska tillämpa kvalitetsmättningsmodeller bör vara medvetna om.²⁸

Uppsatsens resultat är relevant av flera orsaker. En kvalitetskartläggning av den typ som genomförs i denna uppsats är författaren veterligen unik i sitt slag och ett utforskat område inom socialt arbete. Det kan vara betydelsefullt för forskningen på området och bidra med att tydliggöra hur ett så välanvänt och mångdimensionellt begrepp som kvalitet i praktiken tillämpas i ett konkret fall. Uppsatsens resultat kan därmed i det utvalda fallet visa vilka kvalitetsaspekter som är välutvecklade, det vill säga som täcks av relevanta mått, och vilka som kräver förbättring. Studien är också genom dess begrepps- och metodutvecklande ansats relevant ur ett teoretiskt perspektiv. Detta eftersom studien empiriskt problematiserar och systematiserar kvalitetsmättningsbegreppet i ljuset av komplexitet vilket författaren veterligen inte genomförts tidigare. Genom att utreda och problematisera kvalitetsbegreppet främjas ett kritiskt förhållningsätt till kvalitetsmätning vilket kan utgöra en vägledning för hur aktörer i verksamheter inom offentlig sektor som präglas av komplexitet bör förhålla sig till kvalitetsinformation. Ökad kunskap om kvalitet kan således leda till förbättrade mättningsmetoder i den faktiska verksamheten. För verksamheter som präglas av en hög grad av komplexitet kan uppsatsen bidra med en modell för kvalitetsmätning. Att utforma en

²⁸ Lindgren (2006, s 75ff)

modell för kvalitetsmätning i en komplex verksamhet är i sig en svårbemästrad process. Denna modell kan i sin grundstruktur användas för att kritiskt granska vilka kvalitetsaspekter som faktiskt mäts i relation till uttalade kvalitetsmål och för att utforma nya verksamhetsspecifika kvalitetsindikatorer. Den är således generellt tillämpbar i andra likartade offentliga kontexter vilka anses präglas av komplexitet. Grundstrukturen är särskilt relevant för det utvalda fallet eftersom en sådan kvalitetsmätningmodell som kan motsvara Socialstyrelsens kvalitetskrav till dags dato inte existerar. Ambitionen är att denna modell genom sin konstruktionsstrategi ska bidra med att öka förutsättningarna för att i större utsträckning kunna hantera delar av det som benämns vara problematiskt med kvalitetsmätning.

1.4 Fortsatt disposition

Kapitel 2: Studiens tillvägagångsätt beskrivs och inleds med att val av forskningsdesign och undersökningsobjekt presenteras samt en redogörelse för varför programteori används som överordnat metodverktyg för analys av det utvalda fallet. Därefter följer en frågeställningsspecifik metoddiskussion som motsvarar varje separat forskningsfråga.

Kapitel 3: Det teoretiska ramverket, en generaliserad modell för beskrivning av kvalitet, presenteras med utgångspunkt i en grundlig redogörelse för begreppen kvalitet, komplexitet och uppföljning i offentlig förvaltning. Sedermera följer en teoretisk analys av kvalitetsbegreppets betydelse i offentlig verksamhet generellt och i det utvalda komplexa fallet i synnerhet. Kapitlet avslutas med att frågeställning ett besvaras.

Kapitel 4: En beskrivning av själva fenomenet kvalitetsmätning presenteras. Vilka möjligheter och problem finns med kvalitetsmätning? Detta kapitel är en förutsättning för den fortsatta analysen av det utvalda komplexa fallet när en kvalitetsmätningmodell ska konstrueras.

Kapitel 5: En innehållsanalys av vilka befintliga mått på kvalitet som finns tillgängliga för det komplexa fallet beskrivs vars resultat jämförs och analyseras med slutsatser från föregående teorikapitel. Kapitlet avslutas med att frågeställning två besvaras.

Kapitel 6: Utifrån innehållsanslyns resultat och analys av det komplexa fallet presenteras en modell för kvalitetsmätning med tillhörande konstruktionsstrategi och indikatormodell som i

vissa delar kan användas i andra offentliga verksamheter som är av komplex karaktär. I tillägg förklaras också hur denna modell tar hänsyn till problematiska aspekter av kvalitetsmätning.

Kapitel 7: Rimligheten i Socialstyrelsens krav på kvalitetsmätning och hur denna process på ett övergripande plan är tänkt att hanteras genom en programteoretisk rekonstruktion av kvalitetsmätningens tänkta effekter så som de kommer till uttryck i Socialstyrelsens kvalitetsföreskrift och angränsade rapporter analyseras. En diskussion huruvida måluppfyllelse är lämpligt som kvalitetskriterium i en komplex verksamhet samt att frågeställning tre besvaras avslutar kapitlet.

Kapitel 8: Uppsatsens övergripande slutsatser presenteras.

Kapitel 9: Förslag till vidare forskning beskrivs.

Kapitel 10-11: Innehåller studiens referenslista och bilagor.

2. Uppsatsens genomförande

Uppsatsens forskningsdesign kan om man så vill kategoriseras som en kvalitativt orienterad begrepps- och metodutvecklande fallstudie. Studien är begreppsutvecklande i det avseende att den empiriskt och teoretiskt problematiserar och systematiserar kvalitetsbegreppet i ljuset av komplexitet samt metodutvecklande genom att beskriva en kvalitetsmätningensmodell som försöker beakta komplexitet. En fallstudie innebär i dess grundläggande form en detaljerad och ingående studie av ett enda fall. En fallstudies främsta styrka är således dess informationsrikedom vilket kan synliggöra ett fenomenets komplexitet och skapa ökad förståelse för komplicerade sociala företeelser. Enligt Bryman (2011) lämpar sig därför en fallstudie väl för undersökningar av ett organisatoriskt system, som i det här fallet en specifik kvalitetsmätningensmodell.²⁹ Centralt för en väl utförd fallstudie är att undersökningsobjektet är ändamålsenligt utvalt för att kunna generera tillräckligt med information för undersökningens syfte.³⁰ Kriteriet för val av undersökningsobjekt i denna uppsats blir därför att välja ut en verksamhet som kan definieras vara av komplex karaktär och som därmed medför att kvalitetsmätning är särskilt problematiskt i en sådan kontext. I syfte att motivera mitt val av fall använder jag Rogers (2008) allmänt vedertagna komplexitetskriterier och argumenterar

²⁹ Bryman (2012, s 73)

³⁰ Patton (2002, s 230)

för att mitt undersökningsobjekt uppfyller samtliga kriterier.^{31*} Exakt hur dessa aspekter förhåller sig till mitt val av fall förklaras ingående i kommande teorikapitel.

Uppsatsens konkreta undersökningsobjekt utgörs av en arbetsmarknadsenhet³² i ett område i Göteborg med ett huvudsakligt uppdrag att inom området för arbetsmarknad/sysselsättning att verkställa beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Verksamheten kan definieras som komplex samtidigt som dess insatser växer i betydelse. Detta som ett resultat av den rådande arbetsmarknadssituationen med hög arbetslöshet i staden vilket särskilt motiverar en studie av kvalitetsmätning i denna kontext. Enheten ansvarar således för insatser inom följande områden:

- Arbetsförmågeutredningar, arbetsrehabilitering, coachning och matchning mot arbete och studier för långtidsarbetslösa.
- Individuellt stöd i ordinärt boende, psykosociala rehabiliteringsinsatser och ADL- träning [aktiviteter för dagligt liv] för personer med funktionsnedsättning.
- Socialmedicinskt stöd och behandlingsarbete för personer med missbruksproblematik.
- Daglig sysselsättning och daglig verksamhet för personer med funktionsnedsättning.

Enhetens verksamhetsidé består i att genom: ”att utreda, rusta, stödja, träna, kompensera och behandla den enskilde öka förutsättningarna för att kunna få, finna, klara och bibehålla boende, sysselsättning, arbete eller studier och därigenom också öka möjligheterna att kunna försörja sig själv och uppleva ökad livskvalitet, hälsa och självständighet.” De bärande värderingarna är utformade utifrån de politiska mål och uppdrag som styr verksamheten vilka anges i socialtjänstlagens portalparagraf; ”främja människors sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.”³³

2.1 Programteori som ett överordnat metodverktyg

Flera kapitel i denna uppsats utgår teoretiskt från en tanke om att alla verksamheter och interventioner, också system för kvalitetsmätning bygger på en viss förändringslogik. En metod för att illustrera en sådan logik är programteori med rötter i utvärderingsforskning. Metoden innebär att en verksamhet kartläggs genom ett flödesschema som beskriver förväntade samband mellan en åtgärds resurser, aktiviteter, prestationer och effekter.

³¹ Rogers (2008) *Rogers särskiljer komplicerade och komplexa verksamheter, men i föreliggande studie behandlas deras specifika karaktärsdrag tillsammans under beteckningen komplex.

³²*Värt att nämna i sammanhanget är att denna uppsats delvis är ett resultat av ett uppdrag från den specifika stadsdelsförvaltning som inom ramen för metodstöd inom KOLV vill ha stöd i att utarbeta en kvalitetsmätningmodell för sin verksamhet enligt SOSFS 2011:9:s föreskrifter.

³³ Arbetsmarknadsenheten (2012, s 2)

Programteori visar genom sin konstruktion således antaganden om orsak och verkan.^{34*} Metoden är vedertagen i offentlig sektor och tillämpas vid uppföljning, planering, styrning, kommunikation samt vid konstruktion av mål- och resultatindikatorer.³⁵

Hur är programteori som metodverktyg relevant i mitt fall? Programteori som strategi för att utveckla specifika mättningsmodeller för kvalitet rekommenderas i utvärderingsforskning vilket därigenom motsvarar uppsatsens syfte väl. Programteorins styrka är att metoden genom sin logiska konstruktion kan rama in en verksamhets förändringslogik och visa vilka insatser i en verksamhet som förväntas vara kvalitetsgenererande. Kort sagt kan metoden därmed visa hur kvalitet är tänkt att skapas och därmed åskådliggöra och generera kunskap om vad kvalitet innebär.³⁶ Programteori kommer också att vara utgångspunkt för den kvalitetsmodell som ska fungera som analysverktyg för att undersöka vilka befintliga kvalitetsmätt för den kommunala arbetsmarknadsenheten som finns att tillgå. Slutligen kommer metoden att användas i syfte att härleda och skapa kvalitetsindikatorer för de insatser inom arbetsmarknadsenheten som identifieras sakna mätbara kvalitetsmätt.

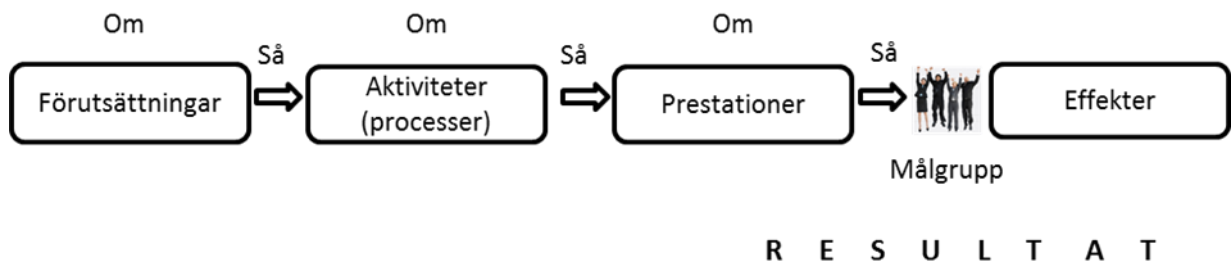
Då programteori är en så pass central del i uppsatsen krävs en närmare genomgång av metodverktyget. Programteori bör betraktas som ett heuristiskt redskap och inte en modell över verkligheten och illustrerar främst hur en verksamhet är tänkt att fungera enligt interventionens skapare.³⁷ Programteori bör därför generellt betraktas som en hypotes om förväntade förändringsmekanismer. Ett antal ”om...så”-satser (se figur 1.) bygger således upp en logisk kedja som visar den tänkta kausaliteten i en verksamhets flödesschema. Därigenom möjliggörs en heltäckande analys av interventionens underliggande logik. En sådan logik till trots kan det vara svårt att fastställa alla samband och påverkansfaktorer. Verkligheten är komplex vilket ofta genererar betydande svårigheter i detta avseende men också att vissa faktorer är svåra att mäta. Programteorin kan likväl bidra till att systematisera hur åtgärden är tänkt att fungera och därigenom skapa en utgångspunkt för djupare analys.

³⁴ ESV (2001, s 6f), Vedung (2009, s 46ff) *Andra begrepp för programteori är interventionsteori, verksamhetslogik, logisk modell eller logiskt ramverk.

³⁵ ESV (2001, s 7), Vedung (2009, s 45ff)

³⁶ Vedung (2009, s 59), KREVI (2008 s 7ff), KREVI (2010)

³⁷ Vedung (2009, s 52)



Figur 1. En generell programteori

Hur konstrueras en programteori? Förändringslogiken är sällan explicit formulerad i en verksamhet vilket medför att en programteori vanligen måste rekonstrueras. Det kan göras med hjälp av för verksamheten relevanta policydokument såsom propositioner, verksamhetsplaner, målbeskrivningar, specifika lagar samt förordningar.³⁸ Därigenom ges möjligheter till ett teoretiskt resonemang om möjligheter/utmaningar med de antaganden om förändring som verksamheten bygger på.³⁹ En programteori kan vara alltifrån enkel till mycket komplicerad men består alltid av grundkomponenterna förutsättningar, aktiviteter, prestationer och resultat samt ibland framgångsfaktorer.

Förutsättningar är de resurser, vanligen ekonomiska medel och humankapital, som är centrala för att stödja den specifika verksamheten medan aktiviteter är samtliga insatser som genomförs i syfte att generera en förändring för den identifierade målgruppen. Målgruppen/målobjektet kan således vara en individ, population, organisation eller ett samhälle. Prestationer är de direkta resultat som kan observeras av aktiviteterna, det vill säga aktiviteternas omfattning. Effekter brukar delas in i utfall och effekter i utfall. Utfall är identifierade effekter som indikerar en förändring, vilken som helst, hos målobjektet och täcker därigenom allt som sker på slutmottagarsidan. Utfall i effekter är dock reserverat för den skillnad i utfall som är förbehållet den specifika verksamheten.⁴⁰ Skillnaden mellan utfall i effekter och utfall är därmed att det förstnämnda kräver att förändringen måste kunna isoleras till själva insatsen. En sådan isolering innebär att det finns ett orsakssamband, en kausalitet, mellan verksamhetens insats och resultat. Denna effektdel är följaktligen en jämförelse mellan den faktiskt uppmätta förändringen och den utveckling som vi tror skulle ha inträffat utan den vidtagna åtgärden, den så kallade kontrafaktiska utvecklingen.⁴¹ Resultat i

³⁸ Vedung (2009, s 45ff), McLaughlin & Jordan (1998)

³⁹ Lindgren (2012, s 81)

⁴⁰ Vedung (2009, s 27), ESV (2006a)

⁴¹ Forss (2007, s 46)

en programteori brukar i utvärderingslitteratur således bestå av prestationer och/eller effekter.⁴² I denna uppsats beaktas inte kausalitetsfrågan och olika typer av effekter särskiljs inte när programteori används som metodverktyg i kvalitetsmättningsmodellen. Detta eftersom kausalitet inte kan härledas genom kvalitetsmätning. Modeller av denna karaktär kan beskriva ett uppmätt tillstånd men inte beskriva dess orsaker. För att möjliggöra effekthärledning krävs robustare utvärderingar. Effekter innebär således alltid utfall vid kvalitetsmätning.

2.2 Hur kan begreppet kvalitet förstås i offentlig verksamhet generellt och i en komplex offentlig verksamhet i synnerhet?

Uppsatsens första frågeställning kommer att besvaras teoretiskt genom en litteraturstudie över kvalitetsbegreppets generella betydelse och funktion i offentlig förvaltning men också begreppets innebörd i den miljö som utgörs av den utvalda arbetsmarknadsenheten. Som ett resultat av ordets komplexitet krävs en gedigen begreppsgenomgång för att precisera vad kvalitet kan anses vara i denna kontext. Då forskningsfältet är tämligen spretigt och saknar en sammanhållen begreppsbeskrivning försöker uppsatsförfattaren kategorisera kvalitetsbegreppet systematiskt. Litteraturstudien bör betraktas som en nödvändig utgångspunkt för att skapa förutsättningar för att kunna utveckla en teoretiskt förankrad kvalitetsmättningsmodell som kan besvara uppsatsens övriga frågeställningar.

Det teoretiska kapitlet utgår i huvudsak från litteratur inom offentlig förvaltning som avser utvärdering, uppföljning och kvalitetsmätning generellt. Studiens huvudsakliga informationskälla har varit *Kvalitetens beskaffenhet* (Dahler-Larsen 2008), *Utvärdering i politik och förvaltning* (Vedung 2009) samt *Utvärderingsmonstret* (Lindgren 2006). Teorikapitlets andra del som motsvaras av en studie av kvalitetsbegreppet i en utvald komplex verksamhet har i huvudsak utgått från *Utvärdering i socialt arbete* (Morén et al. 2011) som avser uppföljning och utvärdering av socialt arbete. Valet av informationskällor är ett resultat av att övrig litteratur på området främst hänvisar till dessa författare. Det är därför rimligt att anta att den valda litteraturen lämpar sig väl för studiens syfte.

2.3 Vilka befintliga mått på kvalitet för den utvalda och komplexa verksamhet som utgör studiens fall finns att tillgå?

Uppsatsens andra frågeställning besvaras med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys som lämpar sig väl för att systematisera någon typ av material för att klargöra en specifik

⁴² Vedung (2009)

företeelse.⁴³ Metoden kommer därför att användas för att kartlägga och kategorisera de mått på nationell, stadsövergripande och lokal nivå som finns tillgängliga för den kommunala arbetsmarknadsenheten. Innehållsanalysen utförs sedan som följer. Utifrån litteraturstudien utformas en teoretiskt förankrad kvalitetsmodell som delar in kvalitetsbegreppet i olika kategorier. Denna modell svarar på frågan om vad kvalitet bör vara för arbetsmarknadsenheten enligt forskning på området och i centrala styrdokument inom socialtjänsten? Kvalitetsmodellen fungerar som ett analysverktyg och utifrån dessa kriterier sorteras alla tillgängliga kvalitetsmått på nationell, stadsövergripande och nationell nivå som är relevanta för arbetsmarknadsenheten. Den genomförda innehållsanalysen svarar därmed på frågan om vad kvalitet blir i praktiken för en arbetsmarknadsenhet om vi ser till vilka mått som finns tillgängliga? Innehållsanalysen som metod rymmer därmed ett värderande moment som innebär tolkning av materialet genom att det jämförs med en utformad, teoretiskt förankrad kvalitetsmodell.⁴⁴ Den jämförelse som innehållsanalysen genererar resulterar i att vi kan uttala oss om dels vilken typ av kvalitet som med dessa mått kan mätas, vilka kvalitetsmått som är mer förekommande än andra samt vilka kvalitetsmått som saknas i relation till de områden som arbetsmarknadsenheten definierar som viktiga att följa upp.

Det material som analyseras i innehållsanalysen består av data som samlats in från de aktörer som utformar och tillhandahåller kvalitetsmått som är relevanta i den bemärkelsen de kan tillämpas för att mäta den verksamhet som utgörs av den specifika arbetsmarknadsenhetens ansvarsområden. Dessa informationskällor är enligt uppsatsförfattarens bedömning följande:

- Kommun och landstingsdatabasen (KOLADA) syftar till att presentera nyckeltal (ca 2000) som underlag för analyser och jämförelser mellan kommunernas och landstingens verksamheter.⁴⁵
- Öppna jämförelser för socialtjänst syftar till att möjliggöra jämförelser mellan kvaliteten inom socialtjänst i hela landet.⁴⁶
- Nationella statistikregister hos Socialstyrelsen presenterar ämnessorterade nyckeltal för socialtjänstens verksamhet.⁴⁷
- Stadsgemensamma nyckeltal i kommunala uppföljningsrapporter syftar till att möjliggöra uppföljning och jämförelser av resultat i Göteborgs stads verksamheter.⁴⁸

⁴³ Esaiasson et. al. (2007, s 237ff)

⁴⁴ Bryman (2012, s 297)

⁴⁵ SKL ”Nyckeltalslista”

⁴⁶ Socialstyrelsen ”Öppna jämförelser”

⁴⁷ Socialstyrelsen ”Statistik efter ämne”

⁴⁸ Göteborgs Stad ”Stadsgemensamma nyckeltal”

- Områdesspecifika nyckeltal som återfinns i verksamhetsplaner syftar till att följa upp den lokala verksamhetens resultat.⁴⁹
- Stadsgemensam brukarenkät syftar till att följa upp verksamhetens resultat ur ett brukarperspektiv.⁵⁰

Dessa informationskällor har identifierats i samråd med områdeschef, verksamhetsutvecklare och samtliga enhetschefer vilket medför att vi kan utgå från att detta material har korrekt relevans för innehållsanalysen. Av utrymmesskäl kan inte en närmare genomgång av varje databas kategoriseringslistor för områdesspecifika indikatorer presenteras här men återfinns i uppsatsens appendix (se bilaga 2). Dock är det centralt att poängtera att samtliga kvalitetsmått i varje kategoriseringslista för respektive informationskälla inte faller inom ramen för uppsatsens direkta undersökningsområde. Dessa har då lämpligen exkluderats från innehållsanalysen vilket också kontrollerats och godkänts av arbetsmarknadsenhetens fokusgrupp.

Den finns ett antal metodologiska fördelar med en kvalitativ innehållsanalys. Metoden är fördelaktig när ett omfattande empiriskt material, som i detta fall cirka 350 kvalitetsmått, ska studeras och preciseras. Dessutom ökar den vetenskapliga tillförlitligheten eftersom metoden bygger på en teoretiskt förankrad och härledd kategorisering av material vilket underlättar replikering av andra forskare. En väl genomförd innehållsanalys minskar därmed graden av godtycklighet trots att metoden innehåller ett värderande moment. Detta förutsätter dock att analysverktyget har en hög validitet vad gäller operationaliseringar av det fenomen som ska studeras.⁵¹

2.4 Givet denna förståelse, hur kan kvalitetsmätning hanteras i en komplex verksamhet?

Metoden för att besvara frågeställning tre består av tre delar; en fokusgrupp, ett antal ostrukturerade intervjuer med individerna inom denna fokusgrupp samt en rekonstruktion av Socialstyrelsens programteori för hur kvalitetsmätning på ett övergripande plan är tänkt att hanteras. Sammantaget lägger dessa delar grunden för arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell med en tillhörande beskrivning för hur denna försöker ta hänsyn till komplexitetsaspekter samt en analys av normativ karaktär som utifrån det utvalda fallet diskuterar huruvida kvalitetsmätning är ändamålsenlig i en komplex miljö.

⁴⁹ Arbetsmarknadsenheten ”Verksamhetsplan”

⁵⁰ Markör ”Medarbetarenkät”

⁵¹ Bryman (2012, s 297)

En fokusgrupp kan definieras som planlagda gruppintervjuer där epitetet ”fokus” anger att en grupp är sammansatt för att uppnå ett särskilt syfte och samtalen är fokuserat kring ett visst tema och det finns ofta en uttalad samtalsledare som i någon utsträckning håller samman gruppen.⁵² Studiens fokusgrupp utgörs av samtliga individer (en områdeschef, fyra enhetschefer och en verksamhetsutvecklare) som tillhör enhetens ledningsgrupp och som tillsammans ansvarar för arbetsmarknadsenhetens verksamhetsutveckling. Uppsatsförfattaren har fungerat som samtalsledare/moderator. Fokusgruppen sammantrålar vid tre tillfällen med syftet att utforma den kvalitetsmättningsmodell som ska tillämpas i arbetsmarknadsenheten. De diskussioner som förs i fokusgruppen utgör således utgångspunkten för modellens utformning. Arbetet sker stegvis genom att gruppen inledningsvis programteoretiskt preciserar enhetens verksamheter för att därefter formulera mätbara kvalitetsindikatorer som motsvarar dessa verksamhetsdelar.

En fördel som brukar nämnas i anslutning till att använda fokusgrupper som metod är att intervjuarens roll minskar eftersom poängen är att skapa en ideal situation för gruppdiskussion och att de data som genereras speglar vad deltagarna tillsammans tänker kring ett specifikt fenomen. Fokusgrupper är särskilt användbara när det gäller att generera idéer vilket lämpar sig väl för studiens syfte.⁵³ Det är centralt att som moderator i en fokusgrupp vara medveten om att det med stor sannolikhet finns maktstrukturer som påverkar den sociala interaktionen vilket bör stävjas i den mån det är möjligt genom att exempelvis fördela ordet.⁵⁴ Det kan mycket väl finnas en ojämn maktfördelning i arbetsmarknadsenhetens fokusgrupp eftersom individerna som ingår befinner sig på en arbetsplats som är hierarkiskt strukturerad där individerna i fokusgruppen har olika befattningar. Dock är fokusgruppens medverkande ansvariga för olika arbetsområden vilket rimligen borde utjämna en sådan maktordning eftersom de är experter på varsina specifika verksamhetsdelar. Dessutom kan intervjuerna eventuellt dämpa en sådan effekt eftersom varje individ ges större utrymme och påverkas inte av gruppdynamiken i samma utsträckning som vid fokusgruppens ordinarie möten.

Dessutom utgörs studien av åtta kvalitativa intervjuer (vissa i ledningsgruppen har intervjuats vid flera tillfällen) av ostrukturerad karaktär på individnivå. Arbetsmarknadsenheten är

⁵² Bryman (2012, s 446ff)

⁵³ Esaiasson et. al. (2007, s 361ff)

⁵⁴ Bryman (2012, s 463f)

uppdelad i tre verksamhetsområden varpå intervjuer blir ett logiskt tillvägagångssätt i syfte att fördjupa de programteorier som utarbetats i fokusgruppen samt ytterligare precisera mätbara kvalitetsindikatorer och förbättra dessa för varje verksamhetsområde. Intervjuerna kan därmed komplettera fokusgruppen genom att utförligare kontextanpassa kvalitetsindikatorerna och därigenom uppnå en högre validitet. Detta kan betraktas som en framgångsfaktor för en funktionell kvalitetsmättningsmodell. Intervjuerna är ostrukturerade till sin karaktär vilket innebär att intervjuguiden som används består av ett antal frågeområden och där frågeföljden i viss utsträckning avgörs av intervjusituationen och informantens svar.⁵⁵ Valet av denna intervjumetod är logisk eftersom det primära syftet är att generera idéer till kvalitetsmodellen vilket eventuellt skulle hämmas av intervjufrågor av alltför strukturerad karaktär. Intervjuguide samt utförligare beskrivning av diskussionsteman för varje fokusgrupp återfinns i bilaga 1.

I denna studie bör sannolikheten för intervjuareffekter, dvs. att svaren kan skifta beroende på vem det är som ställer dem, vara begränsad.⁵⁶ Kvalitetsmätning som är fokus i intervjuerna är inte ett särskilt känsligt ämne och arbetsmarknadsenhetens ledningsgrupp har ett informationsövertag gentemot intervjuaren eftersom de är experter på den egna verksamheten. Dessutom är syftet med intervjuerna inte att granska en specifik företeelse utan att gemensamt utarbeta en kvalitetsmättningsmodell som ledningsgruppen själva har ett intresse av ska bli väl utformad då den ska tillämpas i den faktiska verksamheten.

Frågeställningen rymmer avslutningsvis en analys av normativ karaktär där uppsatsförfattaren utifrån det utvalda fallet diskuterar huruvida kvalitetsmätning är ändamålsenlig i en komplex miljö. Analysen sker delvis genom en rekonstruktion av Socialstyrelsens programteori över hur kvalitetsmätning på ett övergripande plan ska hanteras men också genom de reflektioner som utkristalliserat sig i föreliggande studie. Rekonstruktionen av programteorin bygger främst på föreskriften om kvalitetsmätning (SOF 2011:9) och analyseras med hjälp av utvärderingslitteratur (Lindgren 2006) och Hirschman:s teori om ”exit och voice” (1970).

2.5 Uppsatsens tillförlitlighet och generaliserbarhet

En förutsättning för uppsatsens tillförlitlighet vad gäller resultat och slutsatser är att uppnå en hög intern validitet vilket innebär att uppsatsen faktiskt undersöker det fenomen den säger sig undersöka. Om det inte finns en god överensstämmelse mellan de teoretiska och operationella

⁵⁵ KREVI (2010), Bryman (2012, s 415f)

⁵⁶ Esaiasson et. al. (2007, s 301)

definitionerna kommer resultatet att blir missvisande.⁵⁷ I det specifika uppsatsfallet avser validitetsaspekten dels det teoretiska analysverktyget samt den kvalitativa innehållsanalysen men också de kvalitativa intervjuerna. Begreppet kvalitet är ett fenomen som i hög grad präglas av mångtydighet och komplexitet vilket kräver en genomgripande teoretisk förankring och operationaliserad definition. Detta uppnås genom att ett helt kapitel ägnas åt att systematiskt diskutera flera aspekter av begreppet utifrån ett stort antal källor vilket medför att vi kan sluta oss till att begreppet är väl förankrat i den teoretiska diskursen på området. De operationella definitionerna (kvalitetsmodellens kategorier) förankras i de teoretiska definitionerna (begreppet kvalitet) vilket reducerar risken för validitetsproblem. En god validitet i relation till intervjuresultat ökar om frågorna som tillämpas är ostrukturerade eftersom det finns möjligheter att korrigera och förtydliga om den som håller i intervjuerna märker att en specifik fråga missuppfattats av informanten.⁵⁸ En annan aspekt av tillförlitlighet i resultat är att undersökningen är graden av reliabilitet vilket avser mätningarnas kvalitet. För att lyckas uppnå god reliabilitet bör resultatet bli detsamma om undersökningen upprepas och detta ska vara oberoende av vem som utför den, dvs. intersubjektivitet ska vara möjlig. Ett väl utformat analysverktyg underlättar en sådan replikering. Materialet har omanalyserats vid ett flertal tillfällen.⁵⁹ Reliabilitet i relation till de intervjuer som utförts är mer problematiskt eftersom ostrukturerade intervjuer inte exakt anger hur frågan ställts och sannolikheten att den ställts lika till samtliga informanter är begränsad.⁶⁰ Denna reliabilitetsbegränsning får ställas mot det faktum att den intervjuform som används är mest lämpad för att utforma och förankra kvalitetsmättningsmodeller som är verksamhetsspecifika. Intervjuer av mer strukturerad karaktär hade i större utsträckning riskerat att ”styra” informanterna och därmed potentiellt reducerat innovation och kreativitet i indikatorformuleringsprocessen.

Slutligen några ord om uppsatsens externa validitet, det vill säga generaliserbarhet. Generellt brukar sägas att fallstudier inte kan ha generaliserande ambitioner i den traditionella bemärkelsen att resultatet är möjligt att applicera i andra miljöer.⁶¹ Dock har detta perspektiv ifrågasatts för att vara alltför snävt och Larsson (2009) menar att kvalitativa studier, bortsett från exempelvis ideografiska studier, om inte explicit, så implicit har generaliserande

⁵⁷ Teorell & Svensson (2007, s 55ff)

⁵⁸ Bryman (2012, s 412ff)

⁵⁹ Teorell & Svensson (2007, s 54ff)

⁶⁰ Bryman (2012, s 412ff)

⁶¹ Bryman (2012, s 415, 369)

ambitioner. Larsson menar att en avsaknad av generaliseringsambitioner: “*will reduce the interest in many qualitative studies to practically nothing*”. Därför hänvisar Larsson till kontextgeneralisering där teoretiska slutsatser kan generaliseras till andra kontexter av likartad karaktär förutsatt att det är själva kontexten som är central för det specifika fenomenet.⁶² De specifika kvalitetsindikatorer som konstrueras vilka utgör kvalitetsmättningsmodellens byggstenar (resultat av frågeställning tre) är inte generaliserbara eftersom de är verksamhets specifika; däremot kan den konstruktionsstrategi att skapa en kvalitetsmättningsmodell och dess försök att beakta komplexitet (resultat av frågeställning tre) anses vara generaliserbar i den bemärkelsen att den kan tillämpas i andra verksamheter av likartad karaktär (det vill säga uppfyller komplexitetskriterier) i enlighet med Larssons resonemang. Det är rimligt att anta att flertalet arbetsmarknadsenheter runt om i landet med stor sannolikhet är av komplex karaktär och möter en likartad problematik eftersom sådana enheter regleras av samma kvalitetsföreskrift.

3. Teoretiskt ramverk

3.1 Kvalitetsbegreppets historiska bakgrund

Nedan följer en beskrivning av kvalitetsutvecklingens historia vilken till en början inte alls handlade om att mäta kvaliteten på offentlig välfärd utan istället om framväxten av förfinade metoder för att öka kvaliteten på produktionsvaror. Med tiden översattes kvalitetsutveckling för varor också på tjänster; hur kunde det bli så? Detta avsnitt försöker besvara denna fråga och är relevant eftersom det faktum att en mätmetod som från början tillämpades på varor numer appliceras på tjänster utgör en del av kvalitetsbegreppets mångtydighet.

Redan den grekiske filosofen Platon (427- f.Kr-347 f.Kr) och långt senare den brittiske ekonomen Adam Smith (1723-1790) lyfte fram vikten av specialisering i syfte att öka kvaliteten inom produktionen. Upprinnelsen till den kvalitetsrörelse vi ser idag finns dock snarare i det medeltida Europas skråväsende där dess medlemmar kontrollerades av sina hantverkare genom att dessa organiserade sig och krävde rigorösa regler för produktkvalitet. Den sk. moderna kvalitetstekniken växte fram i slutet av 1800-talet, skapad av Frederick Winslow Taylor vars organisationslära ”Scientific Management” tog produktspecialisering inom industrin till nya höjder. Taylor var den stora inspiratören bakom idén om den kända produktionslinjen vid Fordfabrikerna vilken byggde på hans iakttagelser om att industrins

⁶² Larsson (2009, s 32f)

produktivitet och kvalitet med stor sannolikhet skulle öka om arbetsprocessen delades upp i små beståndsdelar. Dessa skulle sedan kontrolleras och befinna sig inom specifika toleransgränser för att slutprodukterna skulle anses kvalitetssäkrade. En annan pionjär inom kvalitetsteknik, amerikanen Walter Shewhart, vidareutvecklade på 1920-talet en metod för att kontrollera produktionen av varor med fokus främst på arbetsprocessen. Andra har sedermera förfinat Shewharts metoder, bl.a. genom att betona vikten av företagsledningens roll, att ständigt arbeta med kvalitetsförbättringar samt att alla anställda får möjlighet att känna ansvar och engagemang. Välkända kvalitetskoncept som ”Total Quality Management”, ”Six Sigma”, ”Lean Manufacturing” och ”ISO-9000” vilka tillämpas världen över, har sitt ursprung i dessa idéer.⁶³

3.1.2 Kvalitetsmätning sprids från tillverkningsindustri till offentlig sektor

Intresset för kvalitet och kvalitetsmätningar uppstod sålunda först inom tillverkningsindustrin men i takt med att handel med tjänster och service fick allt större betydelse för samhällsekonomin utvidgades intresset för kvalitet till att också omfatta tjänsteproduktionen.⁶⁴ Hur kunde den kvalitetsrörelse som endast fanns i den privata sektorn sprida sig till den offentliga sfären? Den offentliga sektorn genomgick under hela 1900-talet omfattande reformer som fick konsekvenser för välfärdsstatens utformning och organisation. Sedan 80-talet har en omfattande transnationell reformering av den offentliga sektorn ägt rum genom en förskjutning av regel- och detaljstyrning till decentralisering, resultatstyrning, avreglering, privatisering och en kundorienterad förvaltning. Sammantaget kallas denna marknadsorientering för New Public Management, förkortat NPM.⁶⁵ Ett ökat fokus på kvalitet som ett nyckelord i styrningen av förvaltningen blev allt viktigare i takt med att NPM-reformer blev mönsterbildande i offentliga verksamheter under 90-talet. Denna förändring länkas samman med den ekonomiska recession som vid denna tid präglade flera länder vilken i sin tur implicit kopplas samman med en växande kritik mot välfärdsstatens organisering och kvaliteten på välfärdstjänster ansågs inte tillfredställande. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) hade i mitten av decenniet tilldelats ett regeringsuppdrag att studera den offentliga tjänsteproduktionen där kvalitet blev temat i ett flertal rapporter. Rapporterna identifierade ett behov att tillämpa kvalitetsprinciper och styrningsmetoder som användes inom tillverkningsindustrin också i svensk offentlig sektor. Resultatet av ESO-rapporterna blev en strävan efter ett mer systematiskt kvalitetsarbete inom förvaltningen och ett gediget

⁶³ Bergman & Klefsjö (2011, s 79-107)

⁶⁴ Statskontoret (2011:2, s 23)

⁶⁵ Bejeroth et. Hasselbladh (2002, s 81ff)

arbete påbörjades för att konstruera mätbara indikatorer som skulle kunna tillämpas inom specifika välfärdsområden.⁶⁶

Hur ska då den växande kvalitetsrörelsen inom offentlig förvaltning med dess tydliga prägel av *hårda* kvalitetsmättningsmodeller förstås? Varför har just denna typ av modeller inom välfärdsområdet blivit så populär? Kvalitetsmättningsmodellernas utformning bör inledningsvis betraktas som en återspeglning av den rådande rationalitet som i övrigt präglar den offentliga förvaltningen. Kvalitetsmätning anses som ett styrmedel för effektivisering i den ekonomiska politikens arsenal av organisatoriska åtgärder. Strävan efter kvalitetssäkring kan också betraktas som en respons på den reformrörelse som präglat offentlig sektor vilken hyllat marknadslösningar. Marknadsanaloga åtgärder anses vara främsta styrmedlet för att kvalitetssäkra en specifik verksamhet. Denna rationalitet medför att tjänsteproduktion tenderar att likställas med företagsproduktion i den bemärkelsen att identiska procedurer för kvalitetsmättningsmodeller anses lika adekvata för verksamheter i såväl offentlig som i privat regi. I den målstyrda förvaltningen har staten vidare ett behov av att kontrollera och att ha översikt över decentraliserade offentliga åtaganden, kontrollera användandet av offentliga medel samt reglera relationen mellan privata och offentliga aktörer. Tillsynsmetoden har gradvis förändrats från tillsyn genom resultat till kontroll genom kvalitetsmätning. Kvalitetsmätning kan också betraktas som en respons på att specifika styrmedel införs på grund av att de förväntas göra intryck på sin omgivning i en särskild önskvärd riktning, dvs. det går att tala om ”moderiktiga” styrmedelstrender. Kvalitetsmätning tillämpas helt enkelt eftersom det anses definiera en modern organisation. Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv finns incitament, som inte i lika hög grad anses trendkänsliga, för alla hierarkiska organisationer att skapa strukturer som möjliggör koordinering och kontroll vilket skulle tala för att kvalitetsmättningsmodeller är en rationell respons på ett sådant styrningsbehov. Vidare finns en tydlig trend som lyfter fram vikten av en ökad standardisering och reglering av informella personliga bedömningar för att säkra en likvärdig tjänstesektor. Standardiserade kvalitetsmättningsmodeller kan därför betraktas vara resultat av att funktionella verktyg efterfrågas i syfte att reducera och kontrollera sådana bedömningar i verksamheter som i hög grad präglas av komplexitet. Komplexiteten härleds till det faktum att kvalitetsdefinitioner på vilka beslut som anses vara ”bra” eller ”dåliga” oftast inte finns tydligt nedtecknade i lagar och föreskrifter vilket ökar det individuella tolkningsutrymmet. Betoningen på

⁶⁶ Bejeroth et. Hasselbladh (2002, s 61f)

kvalitetssäkring kan därmed betraktas som en strategi i syfte för att säkra informella beslutssystem samt istället formalisera bedömningsrutiner och samtidigt vara en strategi från förvaltningens sida att skapa likartade tjänster och rutiner. Sammanfattningsvis kan dagens kvalitetsrörelse därmed förstås utifrån en ideologisk, politisk och organisatorisk kontext som skapat ett behov av hårda kvalitetsmättningsmodeller. Dessa kan betraktas som ett resultat av ett föränderligt samhälle som ställer nya och delvis andra krav på den offentliga sektorn.⁶⁷

3.2 Kvalitetsmätning i en komplex verksamhet

3.2.1 Centrala begreppsdefinitioner

Uppsatsen utgörs av en studie av kvalitetsmätning främst i en förvaltningskontext och närmare preciserat ur ett uppföljningsperspektiv i en komplex verksamhet. Begreppen uppföljning och komplexitet kräver därför en närmare redogörelse. Uppföljning definieras generellt som: *”en aktivitet som görs löpande enligt fasta rutiner för att granska hur en verksamhet utvecklas i något eller några på förhand definierade avseenden.”*⁶⁸ Uppföljning utgår vanligen från olika typer av kvantitativ data (nyckeltal, statistik, indikatorer) som inhämtas från befintliga datakällor men kan också innefattas av reguljära surveyundersökningar som riktar sig till specifika målgrupper som omfattas av interventionen, t.ex. brukarenkäter.⁶⁹ Kvalitetsmätning avser därmed i denna uppsats sådana rutinmässiga mättningsaktiviteter som genomförs i syfte att granska och följa upp kvalitetsutveckling i en specifik verksamhet. En kvalitetsmättningsmodell kan därmed betraktas som en utgångspunkt som möjliggör kontinuerlig kvalitetsmätning och därigenom uppföljning av kvalitet.

Indikatorer är centrala komponenter för att möjliggöra kvalitetsmätning, och därigenom kvalitetsuppföljning, och är därför ytterligare ett begrepp i denna studie som behöver definieras. Ordet indikator har sitt ursprung i latinets *indicium* och betyder tecken på något. Inom samhällsvetenskaplig metodlära och utvärderingslitteratur beskrivs indikator som något synonymt med ett teoretiskt begrepps operationella definition; t.ex. om ohälsa i ett land ska kartläggas behövs indikatorer som beskriver och mäter ohälsa. En indikator är därmed ett observerbart, indirekt mått som används för att värdera något specifikt (operationell definition) som representerar något övergripande (teoretiskt begrepp). Begreppen mått och nyckeltal används i litteratur om uppföljning synonymt med begreppet indikator.⁷⁰ Det är

⁶⁷ Bejeroth & Hasselbladh (2002, s 90-94)

⁶⁸ Skolinspektionen (2010, s 50)

⁶⁹ Skolinspektionen (2010, s 50)

⁷⁰ Lindgren (2012, s 47f), ESV (2006b, s 11f)

dock värt att nämna att Dahler-Larsson (2008) exempelvis lyfter fram att det inte är ett helt korrekt språkbruk eftersom ett mått (exempelvis antal arbetsförmågeutredningar) inte i sig självt är en indikator. Ett mått kräver en noga angiven användning, tolkning och integrering i en kontext där denna illustrerar eller värderar något specifikt för att ett mått optimalt ska kunna definieras som en indikator. En indikator är därmed alltid ett mått men däremot är inte ett mått alltid en indikator.⁷¹ Därför kommer dessa två begrepp att skiljas åt i denna studie i enlighet med Dahler-Larssons resonemang.

Slutligen bör innebörden av en komplex verksamhet beskrivas. Inledningsvis definierar Socialstyrelsen socialtjänsten som en komplex verksamhet men eftersom myndigheten inte närmare preciserar vad som avses med begreppet krävs en tydligare teoretisk förankring.⁷² För att definiera komplexitet använder jag Rogers (2008) allmänt vedertagna kriterier och argumenterar för att mitt undersökningsobjekt uppfyller samtliga av dessa. Rogers särskiljer komplicerade och komplexa verksamheter, men i föreliggande studie behandlas deras specifika karaktärsdrag tillsammans under beteckningen komplex. Följande kriterier ska enligt Rogers vara uppnådda för att en specifik verksamhet ska definieras som komplex: *icke-linjär kausalitet* samt *emergens*. En komplicerad verksamhet innehåller följande aspekter: *fysisk spridning och/eller styrning från flera håll* samt *samtidiga och alternativa orsaksförlopp*.^{73*}

Ickelinjär kausalitet, ett centralt kriterium för komplexitetsbegreppet, bygger på att kausalitetssamband inte är tydliga, direkta eller proportionerliga. Exempelvis kan komplexa verksamheter vara beroende av initiala framgångar för att möjliggöra fortsatta framsteg. Dessa initiala insatser kan också vara avgörande för framtida resultat. Dessa framsteg är ofta oproportionerliga i insats i relation till observerade effekter vilket innebär att ytterligare en liten insats kan få oproportionerligt stor effekt. Vidare bygger icke-linjär kausalitet på antagandet om att vissa resultat kan uppstå efter en ansevärd tid efter insatsen och då är det svårt att härleda en sådan effekt till orsaken. Det finns alltså en oproportionerlig tids- och rumsmässig kausalitetshärledning som sammantaget med aspekterna ovan medför att det är svårt att avgöra hur sambanden mellan orsak och verkan ser ut.⁷⁴ Den mest krävande aspekten av komplexa verksamheter är *emergens* vilket innebär oförutsägbarhet om insatsens resultat.

⁷¹ Dahler-Larsen (2008)

⁷² Socialstyrelsen (2011:9b, s 9)

⁷³ Rogers (2008, sida 32), *Jones (2011) definierar Rogers kriterier som sammantaget komplexa

⁷⁴ Rogers (2008), Fors (2007, s 102), Fors et. al. (2007, s 11)

Emergens uppstår som ett resultat av att det finns en mångfald av aktörer och system som ömsesidigt påverkar varandra samtidigt som externa faktorer har en inverkan. Sammantaget skapas därför kontinuerligt nya beteendemönster och förutsättningar och det sker en systemanpassning till den förändrade kontexten. Genomförande och utfall påverkas av att det ständigt kan inträffa oväntade händelser.⁷⁵ Denna oförutsägbarhet medför att kunskap om hur insatser bör genomföras samt hur förväntade effekter uppstår blir synliga först vid implementeringen. Vanligen används liknelsen ”fostra ett barn” som en komplex företeelse där det krävs kontinuerlig kontextanpassning utefter barnets specifika behov, det finns inga garantier för att den tillämpade strategin är universellt gångbar. Anpassningsförmåga och relationsskapande spelar istället stor roll.⁷⁶ *Fysisk spridning och/eller styrning från flera håll*, ett kriterium för en komplicerad verksamhet, innebär precis som det låter att insatser genomförs på flera olika platser och regleras från flera nivåer. En annan aspekt som definierar en komplicerad verksamhet är att det förekommer *samtidiga orsaksförlopp* där flera insatser, kausala vägar, tillsammans är nödvändiga för att verksamheten ska kunna genomföras. Dessutom förekommer i komplicerade interventioner *alternativa orsaksförlopp* där olika kontexter medför att olika orsakskedjor är dem som kommer att ge effekter, explicit ”*vad fungerar och för vem*”? ”Skicka en raket till månen” brukar exemplifiera en komplicerad företeelse vilken kräver expertis och koordinering och där initial framgång ökar förutsättningarna för fortsatt framgång.⁷⁷

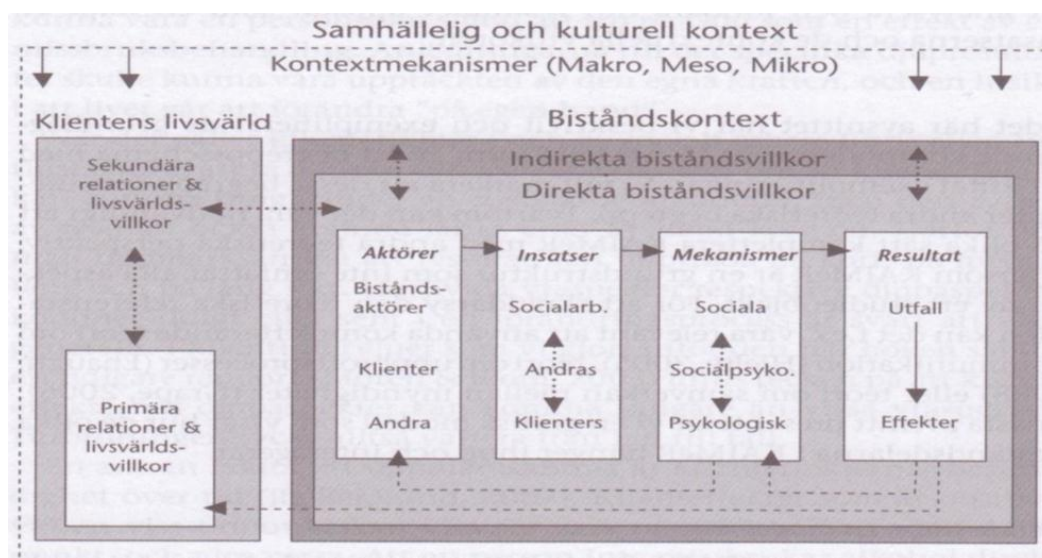
Hur förhåller sig dessa aspekter till arbetsmarknadsenheten? Inledningsvis kan konstateras att det i utvalda fallet råder fysisk spridning och styrning från flera håll. Verksamheterna bedrivs på ett antal olika platser (inom och utanför stadsdelen) och styrs från flera håll, exempelvis nationell, stadslednings- och verksamhetsnivå. Enheten styrs av olika lagstiftningar, ekonomiska och politiska mål, samt att det för vissa verksamhetsdelar/insatser även finns lokala riktlinjer och tolkning av lagstiftning att rätta sig efter. Enheten påverkas också starkt av övriga myndigheter och den lagstiftning och politik som styr den, exempelvis arbetsmarknadspolitik, sjukförsäkringsregler, sjukvårdens ambitioner och prioriteringar. Ytterligare en ”aktör” är den enskilde och beroende på typ av insats, och vilken lagstiftning insatsen grundas på, kan enhetens medarbetare i olika stor utsträckning ta hänsyn till den enskildes vilja, önskemål samt behov. I Göteborg har exempelvis stadens politiker bestämt att

⁷⁵ Blom et. al. (2011, s 131)

⁷⁶ Blom et. al. (2011, s 123)

⁷⁷ Rogers (2008), Blom et. al. (2011, s 127-130)

de brukare som har lagstadgad rätt till daglig verksamhet även skall ha valfrihet att välja form för denna insats. Enhetens områdeschef upplever att det dessa otaliga krav, vilka ibland upplevs motstridande, medför en problematik vid kvalitetsmätning exempelvis som att enas om vad som är viktigt att mäta.⁷⁸ Fyra av Rogers kriterier (*icke-linjär kausalitet, emergens, alternativa och samtidiga orsaksförlopp*) är kopplade till olika aspekter av kausalitet och är särskilt problematiska och högst anmärkningsvärda i en verksamhet som arbetsmarknadsenheten. Följande beskrivning kommer att visa att socialt arbete inbegriper ett betydande samspel mellan olika kontexter och aktörer som återverkar varandra. Denna komplexa interaktion får betydelse för oförutsägbarheten i utfall och möjligheten till precisering av orsaksförlopp vid kvalitetsmätning. Arbetsmarknadsenhetens områdeschef lyfter vid en intervju en allmänt vedertagen teori (KAIMeR^{*79}) för att beskriva hur socialt arbete fungerar och som genererar särskilda förutsättningar vid kvalitetsmätning med fastlagda indikatorer.⁸⁰



Figur 2. KAIMEr-modellen hämtad ur Blom & Morén (2009, s 256)

KAIMEr-modellen i figur 2. visar att socialt arbete verkar i ett sammanhang där verksamhetens framgång är beroende av olika kontexter, aktörer, insatser och mekanismer. Det övergripande kontextuella sammanhanget som utgörs av en samhällelig och kulturell kontext (ex. lagar, normer) inverkar genom kontextmekanismer (ex. grupp-, organisations- och individnivå) på förutsättningarna för biståndskontexten (ex. det sociala arbetets insatser) och klientens livsvärld (ex. familj, vänner, kollegor). Det finns således en växelverkan mellan

⁷⁸ Bilaga 1. Intervjutillfälle 1, Områdeschef

⁷⁹ *Teorin utarbetades av Blom och Morén (2007) genom empiriska studier av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. KAIMEr är akronym och står för kontext, aktörer, insatser samt mekanismer och resultat.

⁸⁰ Bilaga 1. Intervjutillfälle 1, Områdeschef

den individ som får en specifik insats och dennes livsvärld och insatsens biståndskontext. Inom biståndskontextens direkta villkor/processer finns ett antal aktörer (ex. socialarbetare, läkare, andra klienter) som i idealfallet främjar ett antal mekanismer (ex. socialpsykologiska/psykologiska) som utmynnar i olika typer av förändring, det vill säga resultat, hos individen. Resultat kan identifieras på kort, medellång eller lång sikt men också att effektens beständighet kan variera över tid. Observerbara resultat som vid en viss tidpunkt kan vara positiv kan senare övergå i något negativt och vice versa. En sådan förändringsprocess följer inget linjärt orsakssamband utan påverkar/påverkas växelvis av de olika faktorerna vilket illustreras genom streckade dubbelriktade pilar i figuren. Heldragna pilar illustrerar huvudsakliga påverkansvägar medan streckade ensidiga pilar illustrerar återkopplingsvägar.⁸¹

KAIMEr-modellen visar att en framgångsrik insats är beroende av ett otal mekanismer varav vissa befinner sig utanför verksamhetens direkta påverkansområde men som bör beaktas vid en analys av kvalitetsmättningsresultat. Sådana mekanismer kan öka förståelsen varför specifika resultat uppnås alternativt misslyckas. En alltför enkel förändringslogik riskerar att överskatta interventionens betydelse och därigenom riskera att informationen blir mindre tillförlitlig vid en upprepning. I en kontext där socialt arbete vanligen består av att flera insatser bedrivs parallellt är det rimligt att anta att insatsernas framgång är beroende av kontext och klienternas karaktäristik. Enhetens områdeschef uppger att ”delade uppdrag” är vanligt förekommande mellan olika stadsdelar/andra aktörer och att resultat är beroende av en optimal samverkan och att det finns en gemensam syn på den specifika förändringslogiken. Exempelvis finns en växelverkan mellan en individ som erhåller ett stöd i boende och har daglig verksamhet där båda insatserna måste fungera optimalt för att nå resultat. Ett annat exempel är att boendestöd tenderar att vara en förutsättning för att en person ska klara en arbetslik sysselsättning/praktik. Områdeschefen nämner vidare vikten av kontext som en framgångsfaktor för resultat men som är svårsmätbart, exempelvis kreativa miljöer, vilken växelverkar med gruppdynamiken. Gruppsammansättning och dess dynamik i enhetens insatser är något som områdeschefen lyfter fram som ytterligare en central faktor för resultat och att denna borde beaktas. Istället utgår ofta socialtjänstverksamhet implicit utifrån ett antagande om att individer med samma typ av problem ska sättas samman eftersom en sådan konstellation per definition anses skapa förändring. Detta kräver också att insatserna anpassas

⁸¹ Blom et. Morén (2007, s 241-274)

efter den specifika gruppen vilket kan generera olika utfall som är svåra att förutspå vid kvalitetsmätning och vid konstruktion av kvalitetsindikatorer. Det finns sällan standardiserade insatser givet hänsyn till olika fall eller situationer. Individens handlingar är inte av deterministisk karaktär. Effekter i utfall uppstår som ett resultat av klientens val och handlingar givet de villkor som insatserna skapat och de villkor som finns i utgångsläget för insatserna.⁸² Detta resonemang pekar enligt uppsatsförfattarens bedömning på att det verkar som att verksamheter av denna karaktär, som arbetsmarknadsenheten, sannolikt bygger på *icke-linjär kausalitet, emergens samt alternativa och simultana orsaksförlopp*.

Internationell och nationell forskning visar att det sociala arbetet i liten utsträckning bedrivs utifrån beprövad forskning om effekten av insatser, arbetssätt och metoder. Istället tenderar erfarenhetsbaserad professionalism i kombination med lagstiftning och föreskrifter för ärendehandläggning vara utgångspunkter för verksamheternas arbetsmetoder.⁸³ Det sociala arbetet⁸⁴ bygger i stor utsträckning på tradition och vedertagna uppfattningar som saknar vetenskaplig förankring.⁸⁵ Den nationella utredningen, *Evidensbaserad praktik- till nytta för brukaren*, bekräftar också denna beskrivning av socialtjänstens verksamhet och menar att det i stor utsträckning helt saknas forskning som beskriver vad som utgör god socialtjänst samt vilka resultat olika insatser ger.⁸⁶ Bristen på kausalitetshärledning bör tolkas som ytterligare ett tecken på sociala insatsernas komplexitet vilket välfärdsforskare hänvisar till det faktum att det är svårt ha kännedom om eller kontrollera för alla de faktorer som inom och vid sidan om interventionen kan ha påverkat utfallet. Detta förstärker tidigare antaganden om att välfärdstjänster av denna karaktär i hög grad präglas av komplexa kausalitetsförlopp och att det valda fallet därför med stor sannolikhet uppfyller dessa begreppskriterier.⁸⁷

Som synes innehåller uppsatsförfattarens val av fall tydligt komponenter av samtliga komplexitetsaspekter och därför kan anses vara ett välmotiverat undersökningsobjekt i en fallstudie. En komplicerad verksamhet är dock inte per definition också komplex och vice

⁸² Blom et. Morén (2011, s 126), Intervjutillfälle 1 Områdeschef

⁸³ SOU (2008:18, s 128), Munro (2004, s 10)

⁸⁴ *Socialt arbete definieras allmänt som att avse social förändring, problemlösning för den enskilda individen och att öka människors välbefinnande används i denna uppsats synonymt med socialtjänst eftersom dessa vanligen tillämpas synonymt i forskning på området (Blom & Morén (2011, s 71)). Dock är det värt att poängtera att det finns visst socialt arbete som faller utanför verksamhet som regleras av socialtjänstlagen t.ex. äldreomsorg som delvis regleras av HSL (Hälso- och sjukvårdslagen)

⁸⁵ Munro (2004, s 10)

⁸⁶ SOU (2008:18, s 18)

⁸⁷ Eriksson och Karlsson (2008, s 61ff)

versa varför det varit viktigt att beskriva dessa aspekter var för sig i begreppsförklaringen. Denna studie kommer därför inte att kunna uttala sig om verksamheter som enbart definieras som komplicerade eftersom sådana interventioner inte uppfyller kriterierna för komplexitet. Interventioner som enbart är komplexa men inte komplicerade kan i motsvarande utsträckning inte heller anses fångas in av studien.

3.3 Kvalitetsbegreppets kärna

Kvalitet är som nämnts ett centralt nyckelbegrepp i offentlig verksamhet. Kvalitetsbegreppet härstammar ursprungligen från det latinska ordet *qualis* med innebörden beskaffenhet eller egenskap och kan knytas till olika aspekter av en vara eller en tjänst.⁸⁸ Det råder, som Bejerot och Hasselbladh (2002), poängterar i sin bok om kvalitetsrörelsen, ingen brist på litteratur som förklarar varför kvalitetsarbete, kvalitetsstyrning, jämförelser och ranking uppfattas som viktigt eller till och med oundvikligt. Likväl är, som Dahler-Larsen (2008) påpekat kvalitet ett ovanligt luddigt och innehållslöst begrepp och någon generaldefinition finns inte.⁸⁹ Den allmänt vedertagna beskrivningen av kvalitet är dock den som formulerats av den nationella Standardiseringskommissionen: ”*Alla sammantagna egenskaper hos en produkt eller tjänst som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov*” vilken knappast skapar en djupare förståelse för begreppets innebörd.⁹⁰ Uttalade och outtalade behov kan omöjligt såvitt uppsatsförfattaren bedömer anses vara universellt giltiga. Kvalitetsbegreppet får fortfarande anses innehållslöst utan ett kontextuellt sammanhang som definierar uttalade och outtalade behov. Vanligen brukar kvalitet istället, med utgångspunkt i Donabedians (1966) klassiska språkbruk, delas in i tre kvalitetskategorier/kvalitetstyper som är knutna till tjänstens resurser, processer och resultat. Strukturmått speglar en verksamhets resurser (ex. ekonomi och kompetens) medan processmått avser tjänstens utförande (ex. arbetssätt och verksamhetens innehåll). Resultatmått avser mål och effekter för verksamheten. Mål innebär huruvida verksamheten uppnår det som avsetts medan effekter speglar vad som uppnås med verksamheten (ex. på mål och effekter kan vara kunskap och motivation).⁹¹ Donabedians kategorisering används systematiskt av Statskontoret, Socialstyrelsen samt i forskning om kvalitet i socialt arbete som utgångspunkt i syfte att identifiera övergripande kvalitetskategorier.⁹² Såvitt uppsatsförfattaren kan förstå kan därmed kvalitet härledas från alla led av en verksamhetskedja men faktum kvarstår att Donabedians kvalitetskategorier är

⁸⁸ Bergman et. Klefsjö (2011, s 23)

⁸⁹ Bejerot et. Hasselbladh (2002), Dahler-Larsen (2008)

⁹⁰ SOU (2008:18, s 20)

⁹¹ Donabedian (1966)

⁹² Statskontoret 2011:13, Blom och Morén (2011, s 77), Socialstyrelsen (SOFS 2011:9b)

övergripande och för att kunna tillämpas måste dessa kvalitetskategorier kontextanpassas för att få en praktisk betydelse i en verksamhet. Det räcker således inte med att konstatera att kvaliteten i en specifik verksamhet bör öka eftersom det är högst oklart vilken typ av kvalitet som avses. Enligt uppsatsförfattarens bedömning kan Donabedians kategorisering därför vara ett verktyg på vägen mot en precisering av kvalitetsbegreppet.

3.3.1 En generaliserad grundmodell för beskrivning av kvalitet

En för uppsatsen viktig slutsats kan redan nu urskiljas vilket avser en generaliserad modell (se figur 3.) för beskrivning av kvalitet som oavsett i vilken verksamhet den tillämpas i kan användas som utgångspunkt i syfte att följa upp kvalitet.

Verksamhetsled	Typ av kvalitet	Indikator	Mått	Målvärde	Resultat
Resurser	Strukturkvalitet	A	A1		
		B	B1-2		
Prestationer	Processkvalitet	C	C1-2		
		D	D1		
Effekter	Resultatkvalitet	E	E1		
		F	F1		

Figur 3. En generaliserad grundmodell för beskrivning av kvalitet

Modellen är självständigt utformad av uppsatsförfattaren genom att koppla samman Donabedians vedertagna resonemang om att kvalitet kan urskiljas i varje specifikt verksamhetsled med en programteoretisk ansats som identifierar den tänkta verksamhetslogiken. Denna sammanslagning till en enhetlig grundmodell medför att det blir logiskt att varje del av en verksamhet som identifierats programteoretiskt kopplas samman med ett motsvarande kvalitetsmått. Detta bör i enlighet med resonemanget enligt uppsatsförfattaren betraktas som grundläggande byggstenar för att kunna konstruera en kvalitetsmättningsmodell. Modellen (figur 3.) beskrivs utförligt som följer.⁹³ Programteorins beståndsdelar: resurser, aktiviteter/prestationer och effekter (kolumn *Verksamhetsled*) kan omvandlas till Donabedians motsvarande kvalitetskategorier (kolumn *Typ av kvalitet*) vilket i sin tur kan delas in i specifika indikatorer (kolumn *Indikator*) med tillhörande mått (kolumn *Mått*) som vid praktisk tillämpning blir verksamhetsspecifika. Aktiviteter och prestationer är sammanslagna till ett och samma verksamhetsled (enbart prestationer) i modellen vilka vanligen annars brukar skiljas åt vid konstruktionsprocessen av en programteori. Sammanslagningen är en logisk följd av att de kvalitetsindikatorer som kopplas till aktiviteter

⁹³ ESV (2007)

tenderar att vara detsamma som programteorins prestationer dvs. mått på aktiviteternas omfattning. De kvalitetsindikatorer som identifieras i en specifik verksamhet kopplas sedan i modellen samman med preciserade målvärden (kolumn *Målvärde*), det vill säga vilka kvalitetsresultat för varje indikator som verksamheten har som ambition att nå vilka kan analyseras i relation till faktiska resultat (kolumn *Resultat*). Dessa två kolumner möjliggör en granskning av huruvida verksamheten når den kvalitet som eftersträvas. Målvärde blir därmed en kvalitetsstandard, eller en referenspunkt, vilket krävs för att det vid en kvalitetsuppföljning ska gå att uttala sig om huruvida ett visst värde på en indikator uppvisar god eller tillräckligt god kvalitet. Målvärdet definierar därigenom vad som är att anse som kvalitet. En standard som för övrigt är något som anmärkningsvärt nog tenderar att saknas i ett antal nationella kvalitetsregister.⁹⁴

Modellens tillämpning konkretiseras med hjälp av följande exempel. Arbetsmarknadsenheten definierar kompetens som en viktig indikator på strukturkvalitet och mäter denna indikator med måttet, *”andel medarbetare med relevant utbildning på yrkeshögskola eller högskolenivå”*. Det finns ett målvärde om att 20% av personalen på enheten ska ha högskolekompetens för enheten relevant område. Procentandelen är därmed kvalitetsstandard för indikatorn. Om enheten uppnår 20% i sitt uppföljningsresultat kan verksamheten definieras som av god kvalitet för denna indikator. Samma procedur tillämpas för varje specifik indikator som utformas i den specifika verksamheten.⁹⁵

Den generaliserade kvalitetsmättningsmodellen kan därmed enligt uppsatsförfattarens bedömning fungera som utgångspunkt för att följa upp samt utvärdera kvalitet. Ur ett utvärderingshänseende kan modellen genom sin logiska konstruktion tydliggöra vilka insatser i en verksamhet som förväntas vara kvalitetsgenererande och därmed fungera som underlag för olika typer av utvärdering. Den generaliserade kvalitetsmodellen kan också användas i syfte att kritiskt granska vilka kvalitetsaspekter som faktiskt mäts i relation till uttalade kvalitetsmål samt utgöra ett underlag i syfte att skapa nya verksamhetsrelevanta kvalitetsmättningsmodeller som i sin programteoretiska konstruktion kräver att hänsyn tas till olika kvalitetskategorier och därmed reducerar risken för en alltför ensidig kvalitetsmättningsmodell. Grundmodellen för beskrivning av kvalitet kommer i denna uppsats att i en modifierad version anpassad för en verksamhet i socialtjänstens regi att användas för

⁹⁴ Lindgren et. Johansson (2013)

⁹⁵ Appendix Bilaga 4 Mått 1.3

att undersöka vilka kvalitetsmått som finns tillgängliga för den specifika arbetsmarknadsenheten samt utgöra stommen för enhetens egen kvalitetsmättningsmodell som försöker beakta komplexitet. Författaren veterligen finns för närvarande ingen modell som applicerar ett sådant perspektiv på kvalitet i ett programteoretiskt hänseende.

3.3.2 Kvalitetsmätning är mer omfattande än resultatmätning

Kvalitetsmättningsmodellen kan enligt uppsatsförfattarens bedömning också illustrera skillnaden mellan kvalitets- och resultatmätning. Resultatmätning fokuserar enbart på verksamhetens resultat (prestationer och effekter) medan kvalitetsmätning som kan avse hela verksamhetskedjan (resurser, prestationer och effekter). Kvalitetsmätning blir såvitt uppsatsförfattaren förstår således betydligt mer omfattande än resultatmätning vilken kan sägas ingå i den mer övergripande aktiviteten kvalitetsmätning. Inledningsvis kan det konstateras att kvalitetsmätning precis som i fallet med resultatmätning i huvudsak handlar om kvantitativa mått som regelbundet mäter specifika egenskaper. I litteratur på området härleds de båda begreppen från engelskans *”performance measures”* som definierar ämnet som: *”the process of designing and implementing.... measures of program results.”*⁹⁶ Begreppet indikerar att kvalitet främst skulle handla om resultatmått vilket enbart i så fall skulle omfatta kvalitet ur ett resultatperspektiv. Skulle kvalitet och resultat i detta avseende vara synonymt? Lindgren (2006) hävdar dock att denna direktöversättning inte vunnit gehör i den svenska offentliga sektorn. Istället används termer som kvalitetsmått eller kvalitetsindikatorer men som avser fler delar än själva resultatet. Socialstyrelsens bruk av begreppet resultat kvalitet är ett exempel på detta. Ekonomistyrningsverket (ESV) lyfter exempelvis fram kvaliteten i aktiviteter och processer som centrala för resultat.⁹⁷ Statskontoret som har ett regeringsuppdrag att utveckla redovisningen av offentlig sektors utveckling hävdar likt ESV att: *”kvalitet är något som kan ses i relation till såväl insatta resurser som till utförda aktiviteter, och inte minst i relation till prestationer och effekter.”*⁹⁸ Samtidigt tenderar kvalitet i offentlig verksamhet att likställas med graden av måluppfyllelse vilket tangerar den ursprungliga definitionen ovan. Lindgren (2006) jämför därför samman den direkta översättningen av *”performance measures”* med den innebörd begreppet har i en svensk förvaltningskontext och talar således både om kvalitets- och resultatmätning (förkortat KRM).⁹⁹ Jag nöjer mig att benämna båda dessa aspekter som kort och gott kvalitetsmätning eftersom resultatmätning som tidigare nämnts ingår i det mer allomfattande begreppet

⁹⁶ McDavid & Hawthorn (2005, s 445)

⁹⁷ ESV (2003, s 21)

⁹⁸ Statskontoret (2011:3, s 25)

⁹⁹ Lindgren (2006, s 53f)

kvalitetsmätning. Läsaren ska således dock vara uppmärksam på att det i denna uppsats, liksom i svensk förvaltningsprosa, finns ett tydligt resultatperspektiv inbyggt i kvalitetsbegreppet.

Det faktum att kvalitetsbegreppet således inkluderar alla verksamhetsled kan enligt uppsatsförfattarens bedömning samtidigt anses problematiskt och, skapar som diskussionen ovan anger, också en utbredd begreppsförvirring om hur kvalitet bör definieras. Om kvalitet till synes existerar i samtliga verksamhetsled och då också kan definieras som ”allt” som ingår där töms begreppet helt på innehåll. I relation till den specifika arbetsmarknadsenheten kan vi dock genom detta avsnitt konstatera att en modell för kvalitetsmätning bör innehålla indikatorer som speglar struktur-, process- och resultat kvalitet men att dessa i sin tur kräver att kvalitet för just denna enhet preciseras för att Donabedians övergripande kvalitetskategorier ska få en tillämpad betydelse. Innan vi analyserar kvalitet i relation till den specifika arbetsmarknadsenheten bör vi inledningsvis undersöka kvalitetsbegreppet generellt i offentlig sektor. I syfte att belysa vad kvalitet är i denna kontext är det därför nödvändigt att närmare undersöka de vanligaste kvalitetsperspektiven i offentlig verksamhet eftersom det endast är så som begreppet förtydligas. Hur förhåller sig dessa perspektiv till Donabedians kvalitetskategorier?

3.4 Kvalitetsbegreppet i offentlig sektor

Den danske statsvetaren Dahler-Larsen (2008) definierar fem perspektiv vilka anger olika sätt att förhålla sig till kvalitetsbegreppet i offentlig verksamhet: standardisering, effektuppfyllelse, måluppfyllelse, brukarnöjdhet samt organisatoriskt system för kvalitetssäkring. Dessa kvalitetsperspektiv kan naturligtvis samexistera inom en och samma verksamhet och tillsammans definiera vad som bör betraktas som kvalitet.¹⁰⁰ Lindgren (2013) tillstyrker att dessa perspektiv inte enbart definierar kvalitet utan också är de absolut vanligaste strategierna att beakta kvalitet i offentliga verksamheter. Därtill bör ytterligare ett perspektiv på kvalitet lyftas fram vilket avser olika former av rankingssystem.¹⁰¹ Varje kvalitetsperspektiv kräver en närmare beskrivning. Detta avsnitt kan betraktas som ett försök att precisera delar av den första frågeställningen som anger hur kvalitetsbegreppet generellt ska förstås i offentlig verksamhet.

¹⁰⁰ Dahler-Larsen (2008)

¹⁰¹ Lindgren & Johansson (2013, s 8ff)

3.4.1 Standardisering

Standardisering har sina rötter i ett företagsekonomiskt managementperspektiv där kvalitet helt enkelt definieras utifrån en överenskommen norm för vad som ska anses vara en godtagbar kvalitet. Själva kriteriet för kvalitet handlar därmed om att verksamheten ska befinna sig så nära den fastställda standarden som möjligt. En standard kan vara alltifrån tidsramar för arbetsprocesser eller en viss grad av nöjdhet hos brukare. Standardiseringssystemens kriterier för kvalitet kan bygga på olika grunder, såsom intressent- och/eller ett ledningsperspektiv samt politiska beslut.¹⁰² Ett illustrativt exempel är Försäkringskassan som utarbetat ett kvalitetskontrollsystem i syfte att normera rättsäkerheten vilken bygger på slumpartade kontroller av mängden ärenden som kan anses korrekt handlagda enligt en särskild granskningsmall.¹⁰³ Standardisering anses dock problematiskt vid komplex professionsutövning, exempelvis socialt arbete, eftersom det finns aspekter av en sådan verksamhet som svårligen går att standardisera. Det gäller exempelvis samspel som grund för individuella bedömningar samt dynamisk insatsanpassning.¹⁰⁴

3.4.2 Effektuppfyllelse

Effektuppfyllelse som ett kvalitetsmått värderar en offentlig verksamhet utifrån resurstilldelning, prestationer och avsedda effekter i utfallet. Kriteriet för kvalitet blir således vilka förbättringar som målgruppen erfar som en effekt av verksamheten.¹⁰⁵ I ett konkret fall kan prestationen bestå i att det svenska polisväsendet beslutar att öka antalet alkoholutandningsprov som tas på bilisterna. Om rattonykterheten minskar och antalet alkoholrelaterade dödsolyckor i samband med åtgärden reduceras finns ett observerat förändrat tillstånd, dvs. ett utfall. För att kunna påvisa en effekt i utfall, dvs. att antalet kontroller är den faktor som bidragit till förändringen i rattonykterhet, måste däremot denna kunna härledas till själva insatsen, dvs. effektuppfyllelse som kvalitetsmått kräver en kausalitetshärledning. En sådan kausalitetshärledning kan vara svår i komplexa verksamheter eftersom det är svårt att isolera för externa påverkansfaktorer och om effektuppfyllelse ska konstateras krävs egentligen utvärdering istället för uppföljning. Dock finns en tendens att härleda effekter i utfall också i uppföljning.¹⁰⁶

¹⁰² Dahler-Larsen (2008, s 108-116)

¹⁰³ Försäkringskassan (2008:16, s 8)

¹⁰⁴ Dahler-Larsen (2008, s 113)

Blom och Morén (2011, s 73)

¹⁰⁵ Dahler-Larsen (2008, s 116-125)

¹⁰⁶ ESV (2006b, s 9)

3.4.3 Måluppfyllelse

Det tredje perspektivet på kvalitet inom offentlig sektor är att uppnå fastställda mål. Mål definieras som något som ”beskriver ett önskvärt resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt”.¹⁰⁷ Om en kvalitetsvärdering som grundar sig på demokratisk legitimitet är det eftersträvansvärda är det naturligt att utgå från politiska mål som formuleras i den parlamentariska styrningskedjan. Kvalitetskriteriet i detta fall blir således i vilken mån dessa politiskt fastställda mål realiserar.¹⁰⁸ Socialstyrelsens kvalitetskriterier för det sociala arbetet är exempelvis i hög grad definierade utifrån i vilken utsträckning verksamheten uppfyller de krav och mål som finns identifierade i relevanta lagar och förordningar.¹⁰⁹ Utvärderingsforskaren Vedung (1999) talar om att måluppfyllelse är ett olämpligt kriterium för att fastställa offentliga interventioners värde eftersom politiska mål av denna karaktär inte är utformade i syfte att möjliggöra en välanpassad operationalisering.¹¹⁰ Det problematiska med måluppfyllelse som kvalitetskriterium är att politiska mål tenderar att vara allmänt formulerade vilket medför att det är svårt att veta hur uppfyllelsen av dem ska hanteras i den praktiska kvalitetsmätningens kontexten. Mål i offentlig sektor tenderar istället att vara vaga och oklara. Ju högre upp ett mål befinner sig i en målhierarki, desto högre abstraktionsnivå uppvisar troligen målformuleringen. Orsaken till abstrakta målformuleringar är sannolikt att dessa inte enbart ska ta hänsyn till och anpassas för en ändamålsenlig måluppfyllelse utan också är ett resultat av beslutsfattarens behov av att ha stöd för sin politik av breda väljargrupper. Myndigheter som Ekonomistyrningsverket uppmanar dock till precisering av politiska mål för att möjliggöra ett konstaterande av måluppfyllelse. Vid konstruktion av en kvalitetsmätningens modell som ska spegla måluppfyllelse finns vanligen ingen vägledning hur en operationalisering ska ske. En strategi kan då vara att helt enkelt inventera allt som är möjligt att mäta vilket får utgöra själva modellen för kvalitetsmätning.¹¹¹ Att operationalisera vaga och oklara mål till mätbara indikatorer med bevarad validitet är en svårbemästrad process. Detta riskerar att medföra att ett mål som konstrueras i mätbara termer för att spegla ett specifikt resultat enbart kommer att visa en viss del av det mål som ska analyseras. Detta som en naturligt följd av att målet genom kvantifiering avgränsas. Den kvalitetsinformationen som en sådan indikator genererar blir därmed begränsad och med stor sannolikhet uteblir en korrekt verklighetsbeskrivning. Om det exempelvis råder ett uttalat/uttalat krav på

¹⁰⁷ ESV (2006b, s 12)

¹⁰⁸ Vedung (2009, s 94ff)

Dahler-Larsen (2008, s 126-133)

¹⁰⁹ Socialstyrelsen (2011:9a), Socialstyrelsen (2011:9b)

¹¹⁰ Vedung (1999)

¹¹¹ Lindgren (2006, s 56)

verksamheter att nå resultat finns risken att fokusera på det som är mätbart och på det resultat som är enkla att kvantifiera och på så vis uppvisa både mål- och resultatuppfyllelse. Ett sådant fokus riskerar att resultera i att ambitiösa och komplexa insatser och mål där det är svårt att konkretisera indikatorer mätbart undviks.¹¹² Den mätbara måluppfyllelsen är i ett sådant fall alltför abstrakt. Om ambitiösa insatser undviks förblir verkliga resultat och effekter okända. Kvalitetsinformation av en måluppfyllelseanalys begränsas till mål för verksamheten och om dessa är alltför konkreta kan det resultera i en än mer begränsad kvalitetsinformation. Det är olyckligt om komplexa verksamheter konkretiserar mål i syfte att målen bättre ska stämma överens med kvalitetsindikatorer eftersom den komplexa kontexten förbises.¹¹³ Offentlig sektor präglas också av något som benämns som målträngsel vilket beskriver det faktum att beslutsfattare inkluderar alla potentiella mål som ett politikområde skulle kunna bidra med utan inbördes prioriteringsordning eller strategier för eventuella målkonflikter.¹¹⁴ Ett exempel på en sådan oprioriterad målbeskrivning kan 2011 års socialtjänst vittna om där uppsatsförfattaren finner 14 mål som får betraktas som tämligen vaga: *”Samhällets socialtjänst ska på 1) demokratins och 2) solidaritetens grund främja människors 3)ekonomiska och 4)sociala trygghet, 5)jämlighet i levnadsvillkor, 6)aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för 7)sin och 8)andras sociala situation inriktas på att 9) frigöra och 10)utveckla enskildas egna resurser samt 11) frigöra och 12) utveckla grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för 13) människors självbestämmanderätt och 14) integritet.”*¹¹⁵ Ska samtliga dessa mål inkluderas i en modell för kvalitetsmätning eller kan somliga exkluderas? Målträngsel och oklara mål resulterar i att det är svårt att veta prioriteringsordning mellan mål och vad som ska mätas. En indikatorformuleringsprocess innebär i en sådan kontext alltid en värdering eftersom vissa aspekter lyfts fram medan andra inte alls beaktas. En kvalitetsindikator är således aldrig ett objektiva mått på kvalitet. Trots det lyfts tillämpade kvalitetsindikatorer ofta fram som just givna och objektiva. Det verkar vara högst oklart vad en indikator är en indikator på. Går det ens att tala om måluppfyllelse? Insatserna kan dessutom generera bieffekter som inte inkluderas i de politiska målen och därför inte beaktas.¹¹⁶

¹¹² Rogers (2008), Christensen (2005), Forss (2007, s 98)

¹¹³ Jones (2011, s 16)

¹¹⁴ Lindgren (2006, s 84)

¹¹⁵ Bergstrand (2010, s 10)

¹¹⁶ Dahler-Larsen (2008, s 127-129)

Skillnaden mellan effekt- och måluppfyllelse är såvitt uppsatsförfattaren förstår att måluppfyllelse generellt beskriver huruvida ett specifikt mål är uppfyllt eller inte medan effektuppfyllelse kräver en analys av hur stor del av exempelvis ett mål som är ett resultat av verksamhetens insatser.

3.4.4 Brukarnöjdhet

Liksom standardisering har sina rötter i ett företagsekonomiskt managementperspektiv har det fjärde sättet att närma sig kvalitet på också sitt ursprung i en företagsekonomisk tjänsteforskningstradition som placerar kunden/brukarens önskemål i centrum.¹¹⁷ Således har det sätt på vilket kundundersökningar tillämpas i privata företag översatts i offentlig verksamhet, dvs. det handlar därmed om den upplevda kvaliteten av både vad men också hur kunden erhållit en vara. En dylik definition brukar vara; *”kvaliteten på en produkt (vara eller tjänst) är dess förmåga att tillfredsställa, eller helst överträffa, kundernas behov och förväntningar.”*¹¹⁸ Kvalitetskriteriet blir således graden av kundnöjdhet. Detta perspektiv på kvalitet har sedan 90-talet fått en stark genomslagskraft i välfärdsproducerande offentliga verksamheter vilket resulterat i ett antal koncept som antas mäta kundnöjdhet inom dessa sektorer. Återkommande så kallade brukarundersökningar är idag vanliga inslag i de flesta socialtjänster. Ibland kan det dock vara svårt att avgöra vem som ska anses vara brukare eftersom det finns fler indirekt berörda i klientens närhet. I komplexa verksamheter är det också svårt att utgå från brukaren som kvalitetsmarkör eftersom vissa insatser är tvingande, t.ex. tvångsomhändertaganden och tvångsvård, vilket medför att det kan vara olämpligt att se brukare som någon typ av kund.¹¹⁹ Det har också blivit alltmer vanligt att kvaliteten i offentliga verksamheter bedöms utifrån en företagshorisont alternativt en bredare allmänhet. Statskontoret har också nyligen tilldelats ett regeringsuppdrag att undersöka företagens och medborgarnas åsikter om kvaliteten i det offentligas verksamheter. Detta som ett resultat av 2010 års förvaltningspolitiska proposition som fastslår att det ytterst är dessa två grupper som avgör om det offentliga har god kvalitet.¹²⁰

3.4.5 Organisatoriskt system för kvalitetssäkring

Dahler-Larsen (2008) lyfter vidare fram att kvalitet kan definieras utifrån huruvida en verksamhet har ett internt system som kan generera underlag för verksamhetskontroll. I det här perspektivet handlar kvalitet om att det finns ett kvalitetssäkringssystem inbyggt i

¹¹⁷ Dahler- Larsen (2008, s134)

¹¹⁸ Bergman & Klefsjö (2011, s 20)

¹¹⁹ Blom och Morén (2011, s 27f, 77)

¹²⁰ Statskontoret (2011b, s 5)

organisationen. Ett sådant kvalitetssäkringssystem kan exempelvis utgöras av ett specifikt dokumentationssystem som underlättar intern kontroll i syfte att övervaka graden av verksamhetslogik. Ett sådant perspektiv brukar härledas till tillverkningsindustrin. Denna typ av system kritiseras ibland för att vara alltför abstrakta och att kvaliteten i den faktiska verksamheten i exempelvis sociala verksamheter inte tillräckligt väl speglas i dessa system.¹²¹

3.4.6 Rankningssystem

Det sista perspektivet skiljer sig från de övriga kvalitetsmätningssystemen genom att de enheter som rankas jämförs med dess motsvarigheter utefter specifika kvalitetsaspekter istället för att bedömas gentemot absoluta kriterier och kvalitetsstandarder. Rankningssystem har länge härskat inom idrottsrörelsen men är en relativt ny trend inom offentlig sektor. Naturskyddsföreningen rankar exempelvis årligen samtliga kommuner efter deras klimatarbete. Socialstyrelsen har tillsammans med Sveriges kommuner och landsting (SKL) utarbetat en modell för kvalitetsmätning, Öppna jämförelser, som på årlig basis rankar kvaliteten hos utförare inom hälso- och sjukvård, äldreomsorg och socialtjänst. Vi kan också observera ett växande antal internationella rankingslistor som exempelvis bedömer lärosäten och graden av ”good governance” i olika länder utefter specifika kvalitetsaspekter. Kvalitetskriteriet är således relativt och är beroende av samtliga aktörers resultat. Denna typ av kvalitetssystem kritiseras ibland för att resultera i nivellering vilket innebär att alla enheter strävar mot mitten och att genomsnittet därmed blir kvalitetsnorm. Detta riskerar att sänka den totala kvaliteten eftersom det räcker med att vara bättre än genomsnittet.¹²²

3.5 Hur förhåller dig dessa kvalitetsperspektiv till Donabedians kvalitetskategorier?

Kvalitetsbegreppet i offentlig sektor pekar tydligt på en mångtydighet och komplexitet samt att kvalitet kan betyda en rad olika saker genom att tillämpas på en rad olika sätt. Det går än en gång att konstatera att begreppet får sin faktiska innebörd med det sätt varpå det tillämpas i en specifik situation. Enligt uppsatsförfattarens bedömning verkar det som att samtliga perspektiv går att placera in i Donabedians kvalitetskategorier. Strukturkvalitet kan anses central i huruvida det finns ett organisatoriskt system för kvalitetsmätning. Två av Dahler-Larsens kvalitetsperspektiv (standardisering och brukarnöjdhet) och ett av Lindgrens (rankning) verkar spegla både struktur- och processkvalitet eftersom olika typer kvalitetsindikatorer kan inkluderas. Mål- och effekttuppfyllelse bedöms vara särpräglade

¹²¹ Dahler-Larsen (2008, s 142-152)

¹²² Lindgren i Johansson & Lindgren (2013)

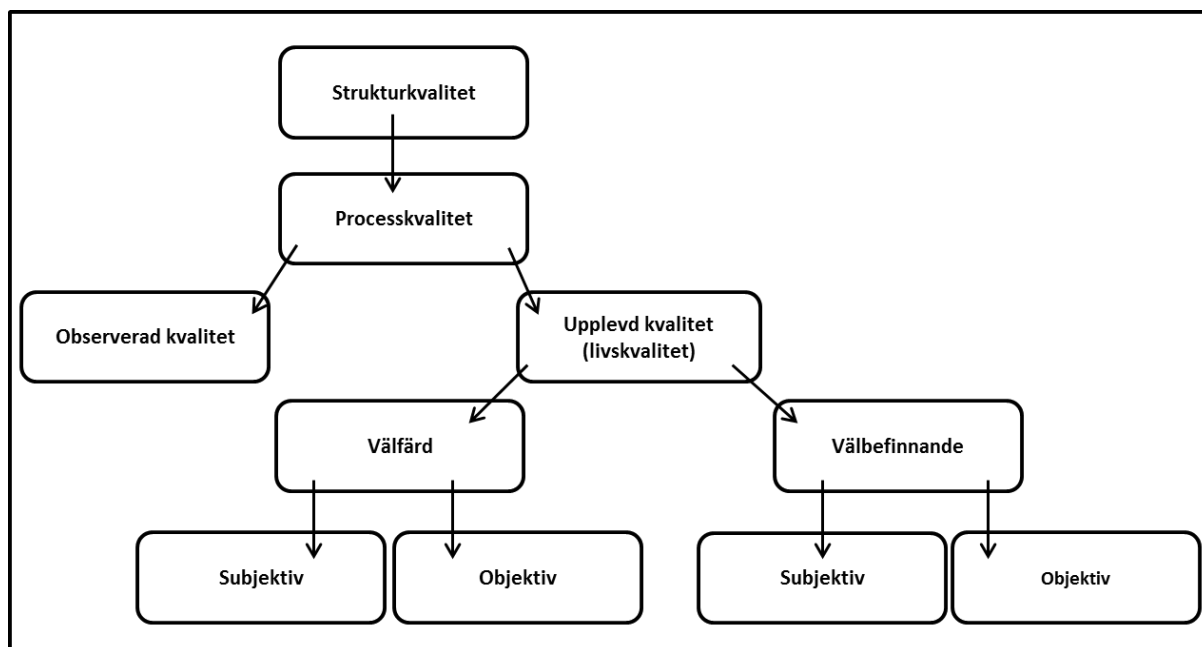
resultat kvalitetsaspekter men ställer olika höga krav på fastställda orsakssamband. Donabedians kvalitetskategorier ringar väl in de olika kvalitetsaspekterna vilket enligt uppsatsförfattaren bör anses som att denna begreppskategorisering av kvalitet är generellt tillämpbar vid systematisering av kvalitetsperspektiv.

3.6 Kvalitetsbegreppet i forskning om socialt arbete

Det är nu tid för att närmare undersöka vad som anses vara kvalitet för arbetsmarknadsenheten, en verksamhet i socialtjänstens regi, vilket kommer att bestå av två delar; hur definieras kvalitet i forskning om socialt arbete respektive i centrala styrdokument om god kvalitet inom socialt arbete?^{123*} Stämmer dessa överens eller finns det en diskrepans dem emellan? För varje del avser uppsatsförfattaren att tydliggöra vad de teoretiska implikationerna för kvalitetsbegreppet innebär i relation till den kvalitetsmättningsmodell som ska konstrueras för arbetsmarknadsenheten. Utgångspunkten är Donabedians tre övergripande kvalitetskategorier: struktur-, process- och resultat kvalitet. Statskontoret som tilldelats ett regeringsuppdrag att se över förutsättningarna för att mäta kvalitet i offentlig sektor bekräftar enligt uppsatsförfattarens bedömning Donabedians indelning. I Statskontorets förslag till kvalitetsmätning finfördelas resultat kvalitet ytterligare i observerad och upplevd kvalitet vilket i större utsträckning motsvarar synen på kvalitetsbegreppet i forskning om socialt arbete. Observerad kvalitet är de effekter som är observerbara till synes oberoende av subjektiva bedömningar av vad som är bra och dåligt, exempelvis skolelevers kunskaper och betyg. Dessa mått anses således bygga på objektiva kriterier och konstrueras vanligen utifrån specifika huvudmäns och professioners gemensamma definition om vad som är god kvalitet. Den upplevda kvaliteten avser kvalitetsmått som baseras på resultat eller förbättringar i klientens livssituation, brukarens erfarenheter eller på åsikter om specifika tjänster som finns hos medborgare i allmänhet. Graden av upplevd kvalitet kan också bedömas av specifika experter eller värderas genom erfarenheter hos anställda.¹²⁴ Blom och Morén (2011) bekräftar således i sin bok, *Utvärdering i socialt arbete*, Donabedians och sedermera Statskontorets indelning som allmänt accepterad inom socialt arbete men finfördelar resultat kvalitet ytterligare genom att utöver observerad kvalitet dela in upplevd kvalitet i ytterligare fyra dimensioner. Upplevd kvalitet definieras i litteratur på området som livskvalitet som i sin tur

¹²⁴ Statskontoret (2011:13, s 28), Blom & Morén (2011, s 80)

kan delas in i välfärd och välbefinnande som kan vara av subjektiv eller objektiv karaktär.*¹²⁵ Samtliga övergripande kvalitetskategorier som identifierats via forskning om socialt arbete presenteras i figur 4.



Figur 4. Översiktlig modell över kvalitetsbegreppet inom forskning om socialt arbete. Källa: Blom & Morén (2011, s 80), uppsatsförfattarens bearbetning

3.6.1 Livskvalitet består av välfärd och välbefinnande

Livskvalitet (upplevd kvalitet) definieras i litteraturen på området som sagts med välfärd och välbefinnande som kan värderas med hjälp av objektiva och subjektiva kriterier. Det finns således fyra potentiellt mätbara aspekter av livskvalitet vilket visas i figur 5.

¹²⁵ Blom & Morén (2011, s 71ff) *Upplysningsvis slås struktur- och processkvalitet samman som enbart servicekvalitet i viss litteratur på området men särskiljs i denna studie för att markera att det finns viktiga skillnader mellan dessa perspektiv.

Typ av livskvalitet		
	Kriterier	
	Objektiva	Subjektiva
Välfärd Personlig behovstillfredsställelse	Socioekonomisk status och hälsotillstånd	Muntliga och skriftliga redogörelser <i>Ex: "Jag får den hjälp jag behöver", "Jag har aldrig råd med semester"</i>
Välbefinnande Personlig upplevelse av livet	Psykologiska mätinstrument	Muntliga och skriftliga redogörelser <i>Ex: "Jag mår som en kung", "Framtiden ser mörk ut..."</i>

Figur 5. Fyra olika typer av livskvalitet. Källa: Osborne (1992, s 444), uppsatsförfattarens översättning och bearbetning

Insatser inom socialt arbete bör per definition alltid syfta till att uppnå både välfärd och välbefinnande. Den allmänt vedertagna definitionen av välfärd i en livskvalitetskontext är graden av tillgodosedda individuella behov vilket vanligen associeras med den amerikanske psykologen Maslows behovshieraki. Fem olika typer av behov identifierades vilka kategoriserades i en så kallad behovstrappa där de primära behoven t.ex. de fysiska skulle vara tillfredställda innan en individ kunde fokusera på andra ”högre” stående behov. Självförverkligande befann sig högst upp i Maslows behovshieraki. I modern tid har denna behovstrappa kritiserats för dess rigida hierarkiska struktur och modellen har med tiden förändrats till att anta en mer spiralliknande form i syfte att visa att flera behov kan samexistera. Faktum kvarstår att behovstillfredsställelse är centralt för en individs välfärd. Välfärd betyder i detta sammanhang kort och gott personlig behovstillfredsställelse. Vad är välbefinnande? Den allmänt accepterade definitionen av begreppet refererar istället till den personliga upplevelsen av livet och baseras på tre högst abstrakta faktorer; tillfredsställelse, självkänsla och lycka.¹²⁶

Hur ska välfärd och välbefinnande mätas? Osborne (1992) presenterar en kvalitetsmodell för värdering av socialt arbete och lyfter fram att det som tidigare nämnts går att använda både objektiva och subjektiva bedömningskriterier. Det förstnämnda handlar då främst om olika typer av socioekonomiska mått medan subjektiva livskvalitetsmått istället försöker fånga upp

¹²⁶ Osborne (1992)

den personliga upplevelsen vilket ofta mäts genom olika typer av självskattningstest. Traditionellt sett har objektiva mätkriterier likställts med välfärd medan de subjektiva måtten tillämpats på livskvalitetsbegreppets välbefinnandeaspekt. Osborne anser dock att detta är en alltför simplifierad bild av livskvalitetsbegreppet. Istället hävdar han att det går att formulera objektiva och subjektiva mått för både välfärd och välbefinnande. Slutligen är det upp till skaparen av kvalitetsmättningsmodellen att välja vilka kriterier och aspekter av livskvalitet som bör mätas. Dock bör en modell för kvalitetmätning inom socialt arbete innehålla indikatorer som speglar både välfärd och välbefinnande.¹²⁷

3.6.2 En generaliserad kvalitetsmättningsmodell för verksamheter i socialtjänstens regi

Kvalitetsbegreppet kan således inom forskning om socialt arbete kopplas till den generaliserade kvalitetsmättningsmodellen enligt Donabedians kvalitetskategorier i figur 6. Därmed finns enligt uppsatsförfattaren en utgångspunkt för vilka aspekter som bör beaktas i en modell för kvalitetmätning anpassad för en verksamhet i socialtjänstens regi, såsom den specifika arbetsmarknadsenheten. Det är endast en kolumn, *Typ av kvalitet definierat av forskningen om socialt arbete*, som skiljer sig från den generaliserade grundmodellen för beskrivning av kvalitet (se figur 3.) och denna kolumn visar de övergripande kvalitetsegenskaper som identifierats som centrala att mäta enligt forskning på området.

Verksamhetsled	Typ av kvalitet	Typ av kvalitet definierat av forskningen om socialt arbete	Indikator	Mått	Målvärde	Resultat
Resurser	Strukturkvalitet	Strukturkvalitet	A B	A1 B1-2		
Processer	Processkvalitet	Processkvalitet	C D	C1-2 D1		
Effekter	Resultatkvalitet	Observerad kvalitet Livskvalitet/Upplevd kvalitet: Livskvalitet/Välfärd (objektiv) Livskvalitet/Välfärd (subjektiv) Livskvalitet/Välbefinnande (objektiv) Livskvalitet/Välbefinnande (subjektiv)	E F G H I	E1-2 F1-3 G1 H1 I1		

Figur 6. Generaliserad kvalitetsmättningsmodell enligt forskning om socialt arbete

Således bör enligt uppsatsförfattaren arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell i enlighet med Donabedians kvalitetskategorier formulera indikatorer som mäter kvalitet i enhetens struktur-, process- och resultatdel. Definitionen av vad som bör betraktas som resultat kvalitet i arbetsmarknadsenhetens verksamheter preciseras ytterligare och bör utgöras av observerad kvalitet samt upplevd kvalitet där upplevd kvalitet i sin tur består av välbefinnande och välfärd som kan vara av objektiv eller subjektiv karaktär.

¹²⁷ Osborne (1992, s 444)

Arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell bör innehålla indikatorer som speglar både observerad och upplevd kvalitet där mått på välbefinnande och välfärd bör inkluderas eftersom insatser inom socialt arbete per definition alltid bör syfta till att uppnå både välfärd och välbefinnande. Den generaliserade kvalitetsmättningsmodellen för verksamheter i socialtjänstens regi i figur 6. är den modell som sedermera kommer att vara utgångspunkten för den kvalitativa innehållsanalysen av vilka kvalitetsmått som finns tillgängliga för arbetsmarknadsenheten och huruvida dessa stämmer överens med Socialstyrelsens intentioner. Begreppsgenomgången i detta avsnitt visar att modellen enligt uppsatsförfattaren kan anses ha en god teoretiskt förankring i forskning på området.

3.6.3 Livskvalitet är ett komplext kvalitetsmått

Osborne (1992) fokuserar i sin kvalitetsmodell främst på livskvalitet som resultatmått eftersom indikatorer av denna karaktär är de mest problematiska. Det finns ett antal aspekter som bör beaktas när den typen av kvalitetsmått används i uppföljnings- och utvärderingsmodeller. Inledningsvis bör en reservation göras för att sådana mått som tenderar att användas i kvalitetsmättningsmodeller ofta indikerar en begränsad del av ett egentligen mycket mer omfattande livskvalitetsbegrepp. Ofta väljs kvalitetsmått som sägs värdera antingen välfärd **eller** välbefinnande. Dock anser Osborne att insatser inom socialt arbete per definition bör syfta till att uppnå både välfärd och välbefinnande. Det bör därför finnas indikatorer för båda dessa mått för att en kvalitetsmättningsmodell ska kunna säga sig mäta livskvalitet. Den kausala kedjan mellan insatser och resultat, i bemärkelsen att generera livskvalitet, tenderar att finnas med som ett implicit men självklart antagande i modeller för kvalitetsmätning. Detta är enligt Osborne problematiskt. Kvalitetsmättningsmodeller kan inte visa varför det finns en observerad kausalitet. Detta eftersom socialt arbete är av komplex karaktär vilket medför att det är en enorm utmaning att verkligen kunna utesluta det faktum att såväl externa som verksamhetsinterna påverkansfaktorer är det som genererar observerade kvalitetseffekter. Osborne exemplifierar komplexiteten i länken mellan insatser och resultat med att en vuxen individ med lässvårigheter och som erhåller ett icke-kvalitativt stöd för denna funktionsnedsättning ges en dålig processkvalitet. Däremot kanske denna persons livskvalitet ökar eftersom den deltar i en övrigt högfungerande och kvalitativ daglig verksamhet. Exemplet visar att kvalitetsresultatet är en effekt av en oförutsedd verksamhetsintern påverkansfaktor och uppvisar därför en skenbar kausalitet. Hur bör då länken mellan insatser och resultat i uppföljningssammanhang hanteras vid komplexa kausalitetssamband? Eftersom uppföljning som sagt inte kan visa varför det finns en

observerad kausalitet bör sådana kontextuella framgångsfaktorer på något sätt beaktas om livskvalitetsindikatorer ska tillämpas vilket de som ska utföra och analysera resultat från kvalitetsmätning av denna karaktär bör vara medvetna om. Utöver osäkra orsakssamband lyfter Osborne också fram att sambandet mellan insatser och resultat inte måste vara konstant utan kan variera över tid. Detta medför att kvalitetsmättningsmodeller som mäter alltför kortsiktiga förändringar riskerar att bli missvisande eftersom sådana förändringar riskeras att inte fångas upp.¹²⁸ Tidsdimensionen blir således att tala om resultat som process. Förändring i socialt arbete är sällan därför entydigt bestämbar vid ett givet tillfälle, utan istället dynamisk och föränderlig.¹²⁹

3.6.4 Går det att mäta livskvalitet?

Brülde (2003), docent i praktisk filosofi och Sveriges mest framstående forskare inom området livskvalitet, problematiserar inte enbart det faktum att det är svårt att härleda kausalitet utan ifrågasätter i sin bok *Teorier om livskvalitet* också om det överhuvudtaget går att mäta livskvalitet och i så fall i vilken utsträckning. Kritiken avser huruvida vissa livskvalitetsmått är jämförbara mellan individer alternativt jämförbara hos en och samma individ över tid.¹³⁰ Brülde själv konstaterar också att det trots komplexiteten är: ”lika praktiskt betydelsefullt som tidigare att så gott det går mäta livskvalitet. Det är ju i det allra bästa fall betydligt bättre att basera sina beslut på bristfälliga mätningar än på inga mätningar alls...”¹³¹ Han menar vidare att kvalitetsmätning inte ska betraktas som ett meningslöst företag och att det fortfarande är möjligt att jämföra många tillstånd och liv med avseende på kvalitet och att det finns ”fickor av kardinalitet” i sådana mätningar. Det är också nödvändigt med någon form av livskvalitetsmätning för att följa upp verksamheter som har det som något slags övergripande mål vilket också medför att livskvalitet blir ett centralt effektmått. Livskvalitetsindikatorer kan således också komplettera de kvalitetsindikatorer som baseras på observerade mått. Livskvalitetsmätningar (korrekt utförda) möjliggör också en rättvis resursfördelning samt är nödvändiga för att granska och utvärdera vilka verksamheter och insatser med livskvalitet som allmän målsättning som genererar effekter och vilka typer av effekter. Brülde hävdar slutligen att det centrala för att lyckas mäta livskvalitet är att definiera vad som åsyftas med begreppet i det specifika sammanhanget och att den mest effektiva strategin för att mäta livskvalitet är direktintervjuer.¹³²

¹²⁸ Osborne (1992, s 445ff)

¹²⁹ Blom och Morén (2011, s 81)

¹³⁰ Brülde (2003, s 135)

¹³¹ Brülde (2003, s 165)

¹³² Brülde (1993, s 137, s 165, s 135)

Brüldes och Osbornes diskussion om livskvalitetsbegreppet visar att mått av denna karaktär i en uppföljningskontext är problematiskt. Samtidigt bör sådana indikatorer inkluderas om en verksamhet i någon bemärkelse har livskvalitet som övergripande mål. Osborne hävdar att insatser inom socialt arbete per definition bör syfta till att uppnå både välfärd och välbefinnande. Det vore därför märkligt om sådana mått, enbart för att de är svåra att kvantifiera, uteslöts ur en sådan modell för kvalitetsmätning. Eftersom kvalitetsmätning endast kan registrera ett uppmätt tillstånd och inte isolerad kausalitetshärledning bör det finnas utrymme för att lyfta fram tolkningssvårigheter vid analys av utfall så att verksamheten analyserar verksamhetens utfall på ett korrekt sätt. Om effektfrågan inte problematiseras riskeras att missvisande mått får ligga till grund för förändringar som till och med kan vara skadliga för verksamheten. I relation till arbetsmarknadsenheten bör kvalitetsmätningens modellen såvitt uppsatsförfattaren förstår utöver att inkludera indikatorer på välfärd och välbefinnande, också lyfta tolkningssvårigheter främst i relation till effekthärledning i anslutning till modellen.

3.7 Kvalitetsbegreppet i centrala styrdokument inom socialtjänsten

Efter att ha identifierat vad forskning om socialt arbete anger som centrala aspekter av kvalitet på området är det relevant att ingående undersöka hur kvalitetsbegreppet definieras i de föreskrifter och lagar som anger socialtjänstens inriktning och som arbetsmarknadsenheten måste förhålla sig till; stämmer forskningens definitioner överens med professionens?

3.7.1 Vilken verksamhet kan definieras som socialtjänst?

Innan en närmare beskrivning av hur Socialstyrelsen preciserar vad som bör vara kvalitet för de områden som regleras av föreskriften om kvalitetsmätning är det centralt att definiera vad som i denna uppsats definieras som socialtjänst och som därmed avkrävs en sådan modell för kvalitetsmätning. Lindgren (2006) tillämpar en bred definition som snarast syftar till verksamheten och kategoriserar socialtjänst såsom bestående av individ- och familjeomsorg (barn- och ungdomsvård, missbruksvård och ekonomiskt bistånd) samt socialt omsorgsarbete med äldre- och funktionshindrade vilket också är den innebörd i begreppsterminologin som jag använder mig av i denna uppsats.¹³³ Definitionen stämmer också väl överens med de områden som Socialstyrelsen, vilken är expert- och tillsynsmyndighet inom området,

¹³³ Lindgren (2006, s 31) Definitionen stämmer också väl överens med 2012 års regleringsbrev för Socialstyrelsens tillsynsverksamhet vilken omfattar följande områden; hälso- och sjukvårdspolitik, folkhälsa, funktionshinder, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg och krisberedskap.

definierar som verksamhetsområden.¹³⁴ Socialstyrelsen har i avsaknad av en allmängiltig definition i den nuvarande socialtjänstlagen (2001:454) i syfte att skapa en mer enhetlig terminologi utarbetat en terminologibank, den sk. ”Termbanken” där myndigheten menar att: ”med socialtjänst avses i första hand den verksamhet som regleras genom bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).”¹³⁵ Således kan vi sluta oss till att socialtjänst kan definieras som den sociala omsorgsverksamhet som bedrivs med hjälp av ett flertal preciserade lagar och att Lindgrens (2006), sedermera också min, definition stämmer väl överens med den avgränsning av verksamhetsområden som Socialstyrelsen gör i syfte att precisera begreppet.

3.7.2 Kvalitetssäkrad socialtjänst- vad innebär det?

Den så kallade kvalitetsparagrafen lagstodades 1998 vilken stipulerar att socialtjänstlagen ska vara av god kvalitet vilken sedermera kompletterades med en formulering om kvalitetssäkring genom systematisk uppföljning.¹³⁶ Sedan den första januari år 2012 finns numer en gemensam begreppsdefinition av kvalitet i och med Socialstyrelsens tidigare nämnda allmänna föreskrift ”Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete” (SOSFS 2011:9). I 2:a kapitlet 1§ i SOSFS 2011:9 definieras kvalitet såsom följer; ”att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.”¹³⁷ Definitionen innebär att kvalitet i socialtjänsten är synonymt med följsamhet av nationella mål och krav som framkommer av lagar, föreskrifter och beslut av olika slag. Kvalitet motsvaras därmed av socialtjänstlagens målsättningsparagraf som anger att den övergripande uppgiften är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet; helt enkelt ett bättre liv och möjligheter att påverka sin livssituation. Socialtjänstens arbete ska fokusera på att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser samt utgå från en princip om individers rätt till självbestämmande och integritet.¹³⁸ Utöver måluppfyllelse som kvalitetskriterium preciseras ytterligare fem kvalitetsområden i föreskriften där verksamheten når kvalitet om insatserna:

¹³⁴ Socialstyrelsen 5 ”Detta är Socialstyrelsen”

¹³⁵ Socialstyrelsen 6 ”Termbank”

¹³⁶ Bergstrand (2010, s 30ff)

¹³⁷ Socialstyrelsen (2011:9a)

¹³⁸ Bergstrand (2010, s 10f)

- bygger på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (se 1 kap 1§ SoL)
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglade av kontinuitet (se 3 kap 1 §, 3 kap 5§ SoL)
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda (se 3 kap 3§ SoL)
- är tillgängliga (se 3 kap 1§, 3 kap 4§ SoL)
- är trygga och säkra och präglas av rättsäkerhet i myndighetsutövningen (se 11 kap 1§, 11 kap 5§, 11 kap 7§ SoL)¹³⁹

Vi kan konstatera att kvalitetsbegreppet inom socialtjänsten därmed avser graden av måluppfyllelse med inslag av kvalitetskriterier för verksamhetens processled. I föreskriften framgår vidare att verksamhetsansvarig kan välja att ställa delvis andra krav och formulera självständiga mål utöver kvalitetsparagrafen, förutsatt att dessa inte står i konflikt med verksamhetsrelevanta författningar. Dock lämnas frågan om *hur* ett kvalitetssystem inom socialtjänsten bör se ut i det närmaste helt obesvarad.¹⁴⁰ Även om målen och kraven är givna måste deras innebörd tolkas i syfte att möjliggöra en kvalitetsmätning. Socialstyrelsen har därför i syfte att underlätta utformningen av den specifika kvalitetsmätningens modellen också publicerat en kvalitetshandbok som ska komplettera föreskriften och göra den mer lätthanterlig i den faktiska verksamheten. Framgår det i handboken tydligare hur uppföljningen ska utformas? Socialstyrelsen nämner endast att det är upp till den som är verksamhetsansvarig att avgöra vilka processer som behövs för att säkra att verksamheten uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten.¹⁴¹ Processer definieras således som en *”serie aktiviteter som främjar ett bestämt ändamål eller ett avsett resultat.”*¹⁴² Socialstyrelsen menar vidare att *”definitionen av kvalitet utgör både grunden för hur ledningssystemet ska byggas upp samt det som ska uppnås med hjälp av ledningssystemet.”*¹⁴³ Förhåller sig Socialstyrelsen i sin föreskrift och dess handbok ur något hänseende till komplexitetsaspekten? Svaret är nekande och myndigheten nöjer sig endast med att konstatera att den verksamhet som ska regleras genom kvalitetsmätningens modellen är komplex men för inget djupare resonemang om dess implikationer för möjligheten att härleda kvalitet. Istället är det själva komplexiteten som motiverar en kvalitetsmätningens modell och användandet av uppföljningsbara mål.¹⁴⁴ Om inte kvalitetsbegreppet diskuteras utförligt alternativt strategier för framtagande av kvalitetsmätningens modeller av denna karaktär; vad behandlar egentligen

¹³⁹ Socialstyrelsen (2011:9a)

¹⁴⁰ Lindgren (2006, s 32)

¹⁴¹ Socialstyrelsen (2011:9b, s 21)
Lindgren (2006, s 33)

¹⁴² Socialstyrelsen (2011:9b, s 20)

¹⁴³ Socialstyrelsen (2011:9b, s 12)

¹⁴⁴ Socialstyrelsen (2011:9b, s 9), Socialstyrelsen (2010, s 11)

båda dessa föreskrifter? Merparten av föreskriftens innehåll ägnas uteslutande åt att precisera tillämpningsområde, centrala begrepp, ansvarsfördelning, samverkan, metoder för riskanalys och egenkontroll samt rutiner för dokumentation. Eftersom handboken ska fungera som ett komplement till föreskriften avhandlar denna i princip samma områden men något mer utförligt.¹⁴⁵

Den strategi som allmänt förespråkas av Socialstyrelsen för utveckling av modeller för kvalitetsmätning är att använda sig av så kallade kvalitetsindikatorer ska generera verksamhetsutveckling genom att visa kvaliteten i en social tjänst: *”Indikatorn ska också användas för att mäta och följa upp kvaliteten i syfte att tydliggöra kvaliteten för olika intressenter.”*¹⁴⁶ Någon diskussion om kvalitetsindikatorer nämns dock inte vare sig i kvalitetsföreskriften eller i dess handbok. Socialstyrelsen har sedan år 2006 haft ett regeringsuppdrag att utöka tillgången på indikatorer genom att utveckla statistikdatabasen för socialtjänstområdet. Detta arbete intensifierades under 2009 då Socialstyrelsen tillsammans med Socialstyrelsen och SKL (Sveriges kommuner och landsting) fick i uppdrag att utifrån denna statistisk skapa nationella kvalitetsregister i syfte att precisera indikatorer som motsvarar målformulering i specifika lagar och riktlinjer för verksamheten.¹⁴⁷ Dessa kvalitetsindikatorer ska stödja kommunerna i deras systematiska kvalitetsarbete, skapa underlag för förbättringsarbete, styrning och kontroll samt främja individens fria val av välfärdsproducenter.¹⁴⁸ I rapporter som relaterar till detta övergripande uppdrag definierar Socialstyrelsen kvalitet något mer precist och lyfter fram att begreppet rymmer flera dimensioner och att de tillgängliga kvalitetsindikatorerna därför bör spegla olika aspekter av verksamheten. De indikatorer som utarbetas för socialtjänsten ska således vara ”balanserade mått” för att inte skapa ett ensidigt fokus på vissa aspekter av en verksamhet och Socialstyrelsen hänvisar allmänt till Donabedians kvalitetskategorier där en kvalitetsmätningmodell bör innehålla struktur-, process- och resultatmått och; *”utifrån denna modell kan man sedan försöka följa olika orsaks- och effektsamband för att bedöma om det finns några möjliga kvalitetsförbättringsområden.”*¹⁴⁹

¹⁴⁵ Socialstyrelsen (2011:9a), Socialstyrelsen (2011:9b)

¹⁴⁶ Socialstyrelsen (2005a, s 9ff)

¹⁴⁷ SOU (2005:110, s 64f)

¹⁴⁸ Socialstyrelsen ”Öppna jämförelse- nationell strategi för socialtjänst och hemsjukvård”

¹⁴⁹ Socialstyrelsen (2005b, s 17)

Utöver att använda måluppfyllelse som ett kvalitetskriterium verkar angränsande rapporter i någon utsträckning lyfta fram resultat och effekthärledning som centrala aspekter som motiverar modeller för kvalitetsmätning. Detta genom att som sagts tala om orsakssamband för att identifiera områden för kvalitetsförbättring.¹⁵⁰ I enlighet med detta resonemang och Socialstyrelsens egna definitioner verkar det enligt uppsatsförfattarens bedömning som att myndigheten i någon utsträckning anlägger ett kausalitetsanspråk i de modeller för kvalitetsmätning som ska utarbetas i enlighet med myndighetens föreskrift (SOF S 2011:9) trots att modeller för kvalitetsmätning inte kan beakta kausalitet. Det finns därmed en risk att missvisande mått kan få ligga till grund för förändringar som kan vara skadliga för verksamheten. Sådana implikationer kommer att diskuteras i analyskapitlet eftersom det utgör kärnan i det som är problematiskt med kvalitetsmätning i relation till komplexitet.

I relation till arbetsmarknadsenheten återfinns i de centrala styrdokumenterna vikten av att en kvalitetsmätningmodell bör innehålla balanserade mått dvs. kvalitetsindikatorer i varje verksamhetsled (struktur, process, resultat) men dessutom att modellen främst ska vara målfokuserad dvs. inriktad på resultatmått. Dessutom lyfts också effekthärledning och resultatfokus fram som centrala och tämligen oproblematiske aspekter i modeller för kvalitetsmätning dvs. det verkar delvis finnas en tanke om att sådana modeller i sin konstruktion kan förklara varför specifika resultat uppnås. Uppsatsförfattaren noterar en skillnad mellan forskning om socialt arbete och Socialstyrelsens kvalitetsföreskrift och rapporter i anslutning till dessa med avseende på att möjligheter till kausalitet i relation till kvalitetsmätning problematiseras i större utsträckning i den första kontexten.

3.8 Innebörden av kvalitet i offentlig verksamhet

Sammantaget har kvalitetsbegreppets betydelse analyserats generellt i offentlig verksamhet men också särskilt i det komplexa fallet där det konstaterats att begreppet är särskilt problematiskt i en sådan kontext. Därmed kan den första frågeställningen, *"hur kan begreppet kvalitet i offentlig verksamhet förstås generellt och i en komplex offentlig verksamhet i synnerhet?"*, besvaras i sin helhet. Inledningsvis kan uppsatsförfattaren konstatera att det trots en gedigen begreppsgenomgång av kvalitetsbegreppet kvarstår en avsaknad av ett avgränsat och väldefinierat begreppsinnehåll som kan möjliggöra en generell betydelse av kvalitet i offentliga verksamheter generellt och i komplexa verksamheter i synnerhet. Istället kräver begreppet ett preciserat kontextuellt sammanhang för att få betydelse. Dahler-Larsen (2009)

¹⁵⁰ Socialstyrelsen (2005a, s 9ff), Socialstyrelsen (2010b), Socialstyrelsen (2000, s 69)

menar i enlighet med denna slutsats att kvalitet är ett så kallat ”*essentially contested concept*” vilket innebär; ”*Et sådant nærmest pr. Definition omstridt begreb or vaerdiladet, den praksis, det henviser til, er mangedimensionel og kompleks, or det er socialt relativt åbent, hvordan begrebet omsaettes till noget konkret i konkrete situationer...Kvalitetsmålinger fortolker, ordner, interPELLerer, relaterer, temporaliserer og fikserer nogle bestemte sociale konstruktioner.*”¹⁵¹ Enligt uppsatsförfattarens bedömning kan kvalitet också definieras i enlighet med Bouckaert (2004) som ett så kallat ”*slippery concept*” som avser begrepp som är mångtydiga och vars begrepps innebörd är beroende av vem som har definitionsrätten och vems kvalitet det handlar om.¹⁵² Det innebär att aktörer på olika positioner och i olika miljöer kommer att definiera kvalitet på olika sätt: vissa perspektiv framhåller brukarens upplevelse som central medan andra perspektiv betonar uppfyllelse av mål och effekter som det väsentliga. White (2010) betonar att kvalitetsdefinitionen därmed främst blir en semantisk fråga och att det inte finns någon korrekt eller felaktig definition.¹⁵³ Forss (2007) lyfter fram att det i en given kontext därför är centralt att betona vad kvalitet innebär i det specifika fallet.¹⁵⁴ Uppsatsförfattaren anser att kvalitet i enlighet med detta resonemang främst bör betraktas som ett samlingsbegrepp för olika typer av kvalitet.

4. Kvalitetsbegreppet ur ett kvalitetsmätningssperspektiv

I föregående kapitel har kunnat konstatera att kvalitetsmätning är särskilt svår bemästrat i en komplex verksamhet. Dock kvarstår en beskrivning av själva fenomenet kvalitetsmätning vilket varit i fokus och undersökts inom en rad områden som policyanalys, ekonomistyrning, organisationsteori, utvärdering och medicin. Litteraturen på området är således omfattande vilket flera kunskapsöversikter (exempelvis de Bruijn 2002) tydligt visar. Flertalet behandlar kvalitetsmätning ur ett metodologiskt, teoretiskt och begreppsutredande hänseende och bygger inte på empiriska observationer. En del empiriska studier har utförts men endast i ett begränsat antal (exempelvis Blomgren och Waks).¹⁵⁵ Sammantaget visar dessa en sammansatt bild av kvalitetsmätningarnas möjligheter och problem. Lindgren (2006) har utförligt studerat kvalitetsmätningss fenomenet i *Utvärderingsmonstret* så detta avsnitt innehåller endast en kort

¹⁵¹ Dahler-Larsen (2009, s 33)

¹⁵² Bouckaert (2004)

¹⁵³ White (2010, s 154)

¹⁵⁴ Forss (2007, s 51)

¹⁵⁵ De Bruijn (2002), Blomgren et. Waks (2010)

sammanfattning av bokens övergripande slutsatser. I kontrast till *Utvärderingsmonstret* finns en helt annan diskurs som menar att kvalitetsmätning är nyckeln till framgång.¹⁵⁶

I syfte att än mer fördjupa kvalitetsbegreppets komplexitet är en genomgång av båda dessa perspektiv nödvändiga. Kvalitetsmätning är svårt i en komplex verksamhet men kvalitetsmätning är som vi kommer bli varse i detta avsnitt också i sig självt svårt. Således går det att tala om en ”dubbel komplexitet” som avser såväl mätningen i sig som verksamhetens struktur. Kvalitetsmätning är i sin logiska och metodiska konstruktion problematisk och verkar generera negativa bieffekter vilket ytterligare kompliceras av det faktum att det används i en verksamhet som präglas av svårtolkade orsakssamband. Lindgrens slutsatser om det som är särskilt problematiskt med kvalitetsmätning bör samtidigt vara utgångspunkten för den kvalitetsmättningsmodell som ska konstrueras för arbetsmarknadsenheten. Denna bör analyseras i relation till vad forskningen har att säga om problem att ta hänsyn till. Faktum kvarstår att trots att kvalitetsmätning är så problematiskt i offentliga verksamheter av den karaktär som arbetsmarknadsenheten utgör är det fortfarande så att dessa kvalitetsmättningsmodeller är obligatoriska. Socialstyrelsen framhåller krav på kvalitetsmätning oberoende av kvalitetsmätningens problematiska aspekter. Trots att det är svårt med kvalitetsmätning gäller det att försöka utgå från och förhålla sig till denna problematik i konstruktionsprocessen av kvalitetsmättningsmodellen. Därför är det relevant att utifrån konstruktionen av kvalitetsmättningsmodellen för arbetsmarknadsenheten försöka identifiera centrala framgångsfaktorer som skulle kunna resultera i ett bättre förhållningssätt till det som är problematiskt med kvalitetsmätning. Det handlar således inte om att reducera komplexitet men att sådana aspekter inte ska kamoufleras i kvalitetsmättningsmodeller. Men först; varför kvalitetsmätning överhuvudtaget?

4.1 Kvalitetsmätningar är nyckeln till framgång?

Behn (2003) argumenterar i sin artikel ”*Why measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*” för vikten av kvalitetsmätning i offentlig sektor. Huvudargumenten för att etablera en kvalitetsmättningsmodell kan kortfattat summeras till att en granskning av denna karaktär resulterar i ökad kontroll, bättre dokumentation, möjligheter till insyn och kvalitetsjämförelser samt valfrihet. Kvalitetsmätning anses därmed vara en förutsättning för en framgångsrik verksamhetsutveckling. Kvalitetsinformation anses därigenom vara en förutsättning för styrning och förändring av bristfälliga

¹⁵⁶ Lindgren (2006)

organisationsstrukturer. Det som bedöms vara framgångsfaktorer med kvalitetsmätning bör också identifieras som de problemområden som en kvalitetsmättningsmodell är tänkt att åtgärda. I och med den nuvarande mål- och resultatstyrningen har strategier för att möjliggöra ansvarsutkrävande blivit centrala och där anses kvalitetsmätning som ett centralt verktyg. Politiker kan genom kvalitetsinformation kontrollera om förvaltningen sköter sitt uppdrag i enlighet med överenskomna riktlinjer. Sådan kvalitetsinformation är central för resursfördelning och för att kunna kontrollera huruvida de skattefinansierade utförarna har korrekta arbetsmetoder. I längden är tillgänglig kvalitetsinformation centralt för den demokratiska legitimiteten där medborgarna måste kunna hålla sina beslutsfattare ansvariga. En offentlig sektor som anses uppvisa kvalitet kan på sikt öka det allmänna förtroendet för den offentliga verksamheten. Slutligen är kvalitetsinformation en central faktor i syfte att möjliggöra individens valfrihet. Tanken är således att tillförlitliga och jämförbara mätresultat kommer att resultera i att brukaren kommer att välja bort verksamheter som inte anses högkvalitativa. I förlängningen kommer detta medföra att ”dåliga” verksamheter kommer att försvinna alternativt förändras i positiv riktning eftersom det därmed finns en konkurrenssituation om brukarna.¹⁵⁷

Kvalitetsmätningars förespråkare menar att trots brister i svårigheter att exempelvis konstruera mätbara kvalitets- och resultatmått ”måste” allting med nödvändighet gå att mäta. Skulle det vara så att en specifik verksamhet definieras såsom svårsmätbar, ska mål formuleras som möjliggör en mätning. En funktionell verksamhetsstyrning kräver att centrala aspekter mäts och genom en kvantifiering av nyckelindikatorer utvecklas verksamheten genom en fokusering på ”rätt” saker i enlighet med argumentet; *”If you can’t measure it, you can’t manage it”*.¹⁵⁸ I en specifik verksamhet som definieras såsom svårsmätbar, kan mål ändå formuleras som möjliggör en mätning. Ekonomistyrningsverket (2006b) är av samma åsikt och menar att i stort sett alla mål kan följas upp: *”Oavsett hur ett mål är formulerat – om det är exakt eller vagt – kan en bedömning av målets uppfyllelse vara underbyggd med redovisade data.”*¹⁵⁹

4.2 Kvalitetsmätningar är kanske inte nyckeln till framgång?

Som nämndes i inledningskapitlet handlar kritiken mot kvalitets- och resultatmätning i huvudsak om dess logik, metod och användning och att dessa aspekter delvis är inbyggda i

¹⁵⁷ Behn (2003)

¹⁵⁸ Lindgren (2006, s 88)

¹⁵⁹ ESV (2006b, s 11)

själva mätandet och därför ofrånkomliga och omöjliga att undvika. Dessa problematiska aspekter av offentlig verksamhet har alltmer kommit att uppmärksammas av utvärderingsforskare eftersom denna komplexitet genererar särskilda förutsättningar för kvalitetsmätning. Kvalitetsmätning i sig självt bör därmed betraktas som en svårbemästrad företeelse då forskning visar på att uppföljning av denna karaktär tenderar att utgå från osäkra effektmått och orsakssamband, generera skiftande tolkningar och kreativ bokföring, ha en diffus användning och icke-användning samt resultera i perversa bieffekter. Lindgren har konstruerat *Kvalitetsmätningens problematiska programteori* och placerat in de kritiska argumenten i tre huvudkategorier av problem som motsvarar programteorins flödesschema: konstruktionsfel, genomförande- och användningsfel samt bieffekter.¹⁶⁰

Den första är risken för konstruktionsfel vilket handlar om att kvalitetsmättningsmodeller från produktionsindustrin plagierats in i tjänstesektorn och att dess lämplighet därför kan ifrågasättas eftersom tjänster har andra karaktärsdrag än varor. Följande skillnader brukar lyftas fram: tjänster är immateriella, de anses svårare att standardisera, kunden/brukaren medverkar i processen, produktion och konsumtion sker samtidigt samt att tjänstens påverkan kan pågå långt efter det att själva tjänsten konsumerats. Sociala tjänster, i relation till andra typer av tjänster, syftar sammantaget inte till att omvandla ”input” till ”output” utan istället om att öka förutsättningarna för individer att förändra och förverkliga sig själva och sina levnadsvillkor.¹⁶¹ Det finns därmed inte någon förädlingsprocess i traditionell betydelse och företagsekonomins kvalitetsmättningsmodeller borde i liten utsträckning kunna fånga in det som är kännetecknande för sådana värdeprocesser i sociala verksamheter. Kvalitetsmättningsmodeller av den karaktär som tillämpas i offentliga verksamheter är främst lämpade i den verksamhet som präglas av en linjär förändringslogik i en homogen verksamhet där det finns samförstånd över förändringslogiken. Orsaksmekanismen är universellt giltig, det vill säga oberoende av kontext och det finns fördefinierade resultat utan större variation. En annan problematisk förutsättning är som redan beskrivits ingående är att måluppfyllelse kan anses vara ett olämpligt kriterium för att fastställa offentliga verksameters värde eftersom mål av denna karaktär är svåra att kvantifiera på ett ändamålsenligt sätt.

Lindgren konstaterar följande risker i relation till genomförande- och användningsfel. Den första risken är att oklara mål och målträngsel medför en överdriven fokusering på

¹⁶⁰ Lindgren (2006, sida 27)

¹⁶¹ Lindgren et. Johansson (2013)

lättillgängliga indikatorer till förfång för komplexa resultatmått. Den andra risken handlar om att om effektmått konstrueras så uppvisar dessa en hög grad av osäkerhet eftersom de bygger på lösa antagande om kausalitet. En verksamhets effekter påverkas av en rad faktorer i omvärlden och det är därför riskabelt att utgå från att uppmätta effekter kan tillskrivas just den verksamheten. Risken är överhängande i komplexa verksamheter samtidigt som denna sällan problematiseras. En tredje risk är att det faktum att politiska målformuleringar är allmänt hållna som ett resultat av politiska kompromisser medför att dessa mål måste konstrueras för att möjliggöra en kvantifiering vilket medför en avgränsning och värdering. Kvalitetsmätning skapar därmed en konstruerad realitet utifrån ett specifikt perspektiv. Den fjärde risken som identifieras är att det trots att det i teorin skulle gå att formulera mål som är relevanta, tydliggjorda och valida i relation till identifierade verksamhetsmål finns alltid risken för tolkningsproblem vilket genererar en inkorrekt beskrivning av kvaliteten. Kreativ bokföring bygger på ett antagande om att berörda individer kommer att göra skiftande tolkningar av centrala termer om det finns starka incitament för att ett specifikt resultat belönas/bestrafvas. En strategi som brukar nämnas i samband med kreativ bokföring är ”creaming” vilket innebär att en verksamhet fokuserar på ett urval av individer som presterar bra i ett/flera specifika avseenden. Den sista risken som identifieras är att kvalitetsmätningens faktiska tillämpning ofta är diffus och det är därför viktigt att poängtera att enbart det faktum att ett system finns inte är detsamma som att använda den resultatinformation som denna genererar. Icke-användning avser att det finns en fastlagd rutin för kvalitetsmätning och att rapportering av indikatorer utförs utan någon meningsfull användning som resultat. Det som mäts blir kanske gjort men det är också allt som blir gjort. Mätandet är istället mer av symboliskt och rituellt värde som genomförs eftersom det som definierar en modern organisationen är att det finns en etablerad kvalitetsmätningmodell. Orsaken härleds till att individer har en tendens att ignorera sådant som de själva saknar inflytande över, något som i litteraturen kallas ”*the not invented here syndrom*”. En annan förklaring som uppmärksammas är att det inte finns något tydligt incitament för användning av resultat från mätningar eftersom sådana kvalitetsresultat inte genererar några konsekvenser.

Utöver konstruktions- och användningsfel finns i själva tillämpningen av kvalitetsmätning inneboende mekanismer som har en tendens att generera icke-avsedda, så kallade perversa bieffekter, vilka är kontraproduktiva i relation till avsedda effekter. Centralt för denna resultatparadox är att det är själva mätandet som genererar dessa bieffekter vilket delvis är oberoende av i vilken utsträckning uppföljning tillämpas. Istället förändras individers och

organisationers beteendemönster till följd av att det finns anledning att ”tro” att måtten används alternativt kommer att användas. Det finns exempelvis en risk för nivellering som tidigare nämnts som innebär en risk för att genomsnittet blir kvalitetsnorm i avsaknad av en fastställd kvalitetsnorm med resultatet av en total kvalitetsförsämring. En annan effekt är det som brukar kallas ”*måtten blir mål*” vilket innebär att verksamheten riktar in sig på det som ska mätas vilket på sikt resulterar i att de indikatorer som används för kvalitetsmätning blir viktigare än verksamhetens mål. Detta är särskilt problematiskt om verksamheten väljer ut mått som är lätta att kvantifiera på bekostnad av komplexa resultatmått. En tredje risk är att om enkla kvalitetsmått som är lätta att kvantifiera tillämpas så leder det slutligen till en avprofessionalisering och hämmar innovation. Den typ av professionell kunskap som brukar kallas förtrogenhetskunskap eller ”tyst kunskap” riskerar att tyna bort. Panopticon, den sista identifierade risken, beskriver en disciplineringsprocess där personalen ständigt känner sig övervakade. Detta skapar en organisationskultur där människor inte vågar ifrågasätta samtidigt som förtroende och tillit medarbetare emellan försvagas.¹⁶²

5. Kvalitet i en kommunal arbetsmarknadsenhet

Med utgångspunkt dels i kvalitetsbegreppets betydelse i offentlig verksamhet generellt och i en komplex offentlig verksamhet i synnerhet och dels i kvalitetsbegreppet ur ett kvalitetsmätningssperspektiv är det nu hög tid att förflytta fokus till den kommunala arbetsmarknadsenheten. Det är därmed dags att besvara frågeställning nummer två; ”*vilka befintliga kvalitetsmått för den utvalda och komplexa verksamhet som utgör studiens fall finns att tillgå?*”, utifrån resultatet av den kvalitativa innehållsanalysen som genomförts. Som utgångspunkt är det nödvändigt att först klargöra vad vi rimligen kan förvänta oss för resultat i relation till studiens teoretiska kapitel om kvalitetsbegreppet. Enligt uppsatsförfattarens bedömning verkar en övergripande slutsats från denna uppsatsdel vara att det finns en tämligen god överensstämmelse mellan forskning om socialt arbete samt Socialstyrelsens bindande riktlinjer om hur kvalitetsbegreppet bör tillämpas och vilka generella aspekter som bör mätas i arbetsmarknadsenhetens verksamheter. En kvalitetsmätningmodell i en verksamhet i socialtjänstens regi ska vara målfokuserad och balanserad. I enlighet med detta resonemang borde de kvalitetsmått som finns tillgängliga hos identifierade indikatorkällor, det vill säga de aktörer som utformar och tillhandahåller kvalitetsmått, rimligen fokusera på resultatindikatorer som mäter det som identifieras som mål för verksamheten.

¹⁶² Lindgren (2006, s 87ff)

Resultatindikatorerna bör i enlighet med resonemanget därför visa graden av social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktivt deltagande i samhällslivet.¹⁶³ Det borde rimligen finnas indikatorer som avspeglar både struktur-, process- och resultat kvalitet eftersom det per definition anses möjliggöra en balanserad kvalitetsmätning. Värt att notera är att Socialstyrelsen utöver måluppfyllelse inte närmare preciserar vilken typ av resultat kvalitet som avses. Forskning om socialt arbete delar som sagt in resultat kvalitet (livskvalitet) i fem aspekter: observerad kvalitet, välfärd (objektiv), välfärd (subjektiv), välbefinnande (objektiv) samt välbefinnande (subjektiv). Vidare betonas att insatser inom socialt arbete per definition bör syfta till att uppnå både välfärd och välbefinnande. Enligt forskning på området bör det finnas tillgängliga indikatorer för båda dessa kvalitetsaspekter för att en kvalitetsmättningsmodell ska kunna säga sig mäta livskvalitet och dessa inkluderas som kvalitetskategorier i innehållsanalysen. Ett rimligt antagande är att det som Socialstyrelsen självt preciserar som ett bra liv rimligen borde inkludera sådana kvalitetsaspekter eftersom myndigheten anger att socialtjänstverksamhet utgår från forskning och beprövad erfarenhet om vad som definierar god kvalitet.¹⁶⁴

5.1 Vilka befintliga mått på kvalitet finns att tillgå för en kommunal arbetsmarknadsenhet?

På grund av utrymmesskäl visas ett förenklat resultat av innehållsanalysen i modellen nedan i figur 7.

Verksamhetsled	Typ av kvalitet	Kvalitetsindikatorer	Kvalitetsindikatorer	Kvalitetsindikatorer
		KOLADA	Öppna jämförelser	Nationellt statistikregister
Struktur	Strukturkvalitet	Kompetens: 9 indikatorer Ekonomi: 63 indikatorer	Kompetens: 5 indikatorer Ekonomi: 23 indikatorer	Kompetens: Saknas Ekonomi: 3 indikatorer
Process	Processkvalitet	Arbetsätt: 73 indikatorer Verksamhetsinnehåll: 14 indikatorer	Arbetsätt: 22 indikatorer Verksamhetsinnehåll: 34 indikatorer	Arbetsätt: Saknas Verksamhetsinnehåll: 14 indikatorer
Resultat	Observerad kvalitet	4 indikatorer	1 indikator	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välfärd (objektiv)	Saknas	Saknas	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välfärd (subjektiv)	Saknas	Saknas	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välbefinnande (objektiv)	Saknas	Saknas	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välbefinnande (subjektiv)	Saknas	Saknas	Saknas

Verksamhetsled	Typ av kvalitet	Kvalitetsindikatorer	Kvalitetsindikatorer	Kvalitetsindikatorer
		Stadsgemensamma nyckeltal	Områdsspecifika nyckeltal	Brukarenkät
Struktur	Strukturkvalitet	Kompetens: Saknas Ekonomi: Saknas	Kompetens: 2 indikatorer Ekonomi: 1 indikator	Kompetens: 1 indikator Ekonomi: Saknas
Process	Processkvalitet	Arbetsätt: Saknas Verksamhetsinnehåll: 8 indikatorer	Arbetsätt: 8 indikatorer Verksamhetsinnehåll: 31 indikatorer	Arbetsätt: 42 indikatorer Verksamhetsinnehåll: 2 indikatorer
Resultat	Observerad kvalitet	Saknas	2 indikatorer	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välfärd (objektiv)	Saknas	Saknas	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välfärd (subjektiv)	Saknas	Saknas	1 indikator
Resultat	Livskvalitet/Välbefinnande (objektiv)	Saknas	Saknas	Saknas
Resultat	Livskvalitet/Välbefinnande (subjektiv)	Saknas	Saknas	1 indikator

Figur 7. Innehållsanalysens resultat sorterat efter identifierade indikatorkällor.

¹⁶⁴ Socialstyrelsen (2012c, sida 5ff)

Modellen över innehållsanalysens resultat är konstruerad enligt de huvudrubriker som utkristalliserats från den kvalitetsmättningsmodell (se figur 3.) som tidigare identifierats för verksamheter i socialtjänstens regi utifrån studiens teorikapitel. De två första kolumnerna från vänster, med rubrikerna ”Verksamhetsled” samt ”Typ av kvalitet” visar således var i verksamhetens flöde det specifika måttet kan identifieras samt i vilken kvalitetsegenskapskategori de olika indikatorerna kan sorteras in. Därefter följer sex kolumner som visar resultatet för varje indikatorkälla (*KOLADA*, *Öppna jämförelser*, *Nationellt statistikregister*, *Stadsgemensamma nyckeltal*, *Områdesspecifika nyckeltal samt Brukarenkät*) vilka som tidigare nämnts identifierats som relevanta för arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell av studiens fokusgrupp (se kapitel 2.3).

I syfte att i större utsträckning precisera vilka typer av mått som är de vanligaste inom struktur- och processkvalitet eftersom det visade sig att dessa jämförelsevis är oerhört talrika har ytterligare en uppdelning skett. Struktur- och processkvalitet är för varje kolumn, dvs. indikatorkälla, i sin tur uppdelad i ytterligare två kategorier. Strukturkvalitet är sorterad i indikatorer på kompetens och ekonomi medan processkvalitet är indelad i arbetssätt och verksamhetsinnehåll. Kompetensindikatorer avser främst mått på utbildningsnivå samt antal medarbetare medan ekonomi-indikatorer återspeglar kostnader av olika karaktär. Kvalitetsindikatorer som sorteras in under arbetssätt inkluderar mått som avser specifika rutiner, samverkan samt tillgänglig information. Slutligen avser indikatorer på verksamhetsinnehåll de aktiviteter som utförs. Denna något snävare indelning inom de övergripande kategorierna stämmer väl överens med de kvalitetsegenskaper Donabedian exemplifierar (se kapitel 3.3) och täcker därför väl in samtliga indikatorer.¹⁶⁵ Uppsatsförfattaren kunde givetvis skapat ännu fler underrubriker eftersom det kan tyckas alltför förenklat med två kategorier men det skulle sannolikt reducera överskådligheten i modellen över innehållsanalysens resultat. Samtliga indikatorer finns namngivna och placerade i en bilaga (se bilaga 3). Indelningen av indikatorer är kontrollerad av verksamhetens områdeschef och verksamhetsutvecklare vilket styrker resultatets validitet. Om något mått mot all förmodan skulle blivit inkorrekt placerad påverkar detta fel troligen inte det generella resultatet eftersom diskrepansen mellan de olika kvalitetskategoriernas frekvens är betydande. Det skulle därför krävas ett omfattande misstag i avkodningen för att resultatet

¹⁶⁵ Blom & Morén (2011, s 77)
Donabedian (1966, s 694ff)

skulle bli direkt felaktigt. När modellens, det vill säga innehållsanalysens konstruktion, nu är preciserad är det dags att presentera samt beskriva resultatet (se figur 7.).

Den kvalitativa innehållsanalysen visar således att tillgängliga kvalitetsindikatorer sammantaget varken är särskilt välbalanserade eller målfokuserade vilket var det resultat som förväntades. En noggrann analys av måttens täckningsgrad har genom innehållsanalysen genomförts och det visar sig att kvalitetsindikatorer som explicit fokuserar på resultatkvalitet är ytterst sparsamt förekommande. Sammantaget finns 106 mått på strukturkvalitet, 248 mått på processkvalitet medan det endast finns åtta indikatorer av resultatkvalitetskaraktär.*¹⁶⁶ Nedan i figur 8. visas några exempel på de indikatorer som identifierades i den kvalitativa innehållsanalysen sorterat efter kvalitetskategori. Samtliga resultatkvalitetsindikatorer presenteras i denna matris.

Exempel strukturkvalitetsindikatorer	Exempel processkvalitetsindikatorer	Exempel resultatkvalitetsindikatorer
"LSS-handläggartimmar utförda av handläggare med socionomexamen (andel)"	"Förekomst av klientundersökning"	"Andel avslutade Lundbybor under månaden"
"Kostnad särskilt boende funktionsnedsatta enl. SoL, kr/brukare"	"Finns skriftlig rutin för informationsutbyte"	"Antal personer som förändrat sysselsättnings-/aktivitetsnivå"
"Samtliga anställda på enheten har en skriftlig och individuell utvecklingsplan som inte är äldre än ett år"	"Systematiskt användande av strukturerad utredningsmall"	"Förekomst av personer som gått från daglig verksamhet till arbete i kommunen/stadsdelen"
"Personalkostnad som kostnad per biståndsmånad"	"Boendeplatser där alla på boendet har möjlighet att äta huvudmålet tillsammans minst en gång/vecka"	"Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukare gått till öppen arbetsmarknad under förra året (andel)"
"Årsarbetare, kommunalt anställda personliga assistenter (antal)"	"Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukarna kan byta sysselsättning inom dagliga verksamheten (andel)"	"Ej återaktualiserade vuxna med missbruksproblem 21+ år ett år efter avslutad utredning eller insats (andel)"
"Nettokostnad öppen verksamhet äldre och funktionshindrade (kr/inv)"	"Har kommunen/stadsdelen under de senaste två åren använt sammanställningar av synpunkter och klagomål för att utveckla LSS-verksamheten i kommunen"	"Personer har gått från daglig verksamhet till lönearbete"
"Andel timmar LSS-handläggning inom kommunen/stadsdelen utförda av handläggare med aktuell utvecklingsplan"	"Samtliga personer på enheten med beslut om daglig verksamhet enligt LSS en aktuell (ej äldre än sex månader) genomförandeplan"	"Ej återaktualiserade personer med försörjningsstöd ett år efter avslutad försörjningsstöd (andel)"
"Biståndsbelopp per kommuninvånare"	"Antal deltagare i arbetsmarknadsinriktade insatser utifrån prioriterade grupper"	"Hur har din situation ändrats i och med det stöd du får från oss?"

Figur 8. Exempel på tillgängliga kvalitetsindikatorer sorterade efter Donabedians kvalitetskategorier.

Figur 8. visar dessutom att sex av dessa kvalitetsindikatorer nästintill kan tolkas synonymt eftersom alla dessa mått avser andelen individer som förändrat sin sysselsättningsnivå som ett resultat av specifika insatser. Dessa resultatmått visar enbart observerad kvalitet.

^{166*} Eg. 9 indikatorer men eftersom kvalitetsmättet "Hur har din situation ändrats i och med det stöd du får från oss?" inte anger om det är välfärd eller välbefinnande som avses kan måttet inte räknas som två olika trots att de sorterats in under både välfärd och välbefinnande

Innehållsanalysen visar också att det endast finns en resultatindikator som i någon utsträckning återspeglar individens upplevelse av det egna välmåendet. De kvalitetskategorier som av forskning om socialt arbete identifierats som centrala att följa upp och som relaterar till upplevd kvalitet har en anmärkningsvärd låg täckningsgrad. Socialstyrelsen (myndigheten är ansvarig för indikatorer i *Öppna jämförelser* och *Nationellt statistikregister*) presenterar inte ett enda kvalitetsmått som avser brukarens upplevelse av en förändrad livssituation (livskvalitet). Brukarenkäten ställer den enda frågan med avseende på livskvalitet; ”*hur har din situation ändrats i och med det stöd du fått från oss?*”, men svarsalternativen är förtryckta och anger en sexgradig skala som anger en förbättrad alternativt en försämrade situation. Uppsatsförfattarens bedömning är att det är komplicerat att uttala sig om vad ett sådant resultatmått egentligen speglar.¹⁶⁷

5.1.2 Vilken bild av kvalitet i socialtjänsten ger tillgängliga indikatorer?

Efter en redovisning av innehållsanalysens resultat är det således dags att ställa sig frågan om vilken kvalitetsinformation dessa indikatorer genererar. Är det möjligt att med dessa mått få kunskap om kvalitet i komplexa verksamheter? Vi kan inledningsvis konstatera att det finns en hel ”måttskog” med tillgängliga kvalitetsindikatorer men avsaknaden av relevanta mått i relation till vad som identifierats som syftet med att etablera en kvalitetsmättningsmodell är anmärkningsvärd. Den information som genereras som ett resultat av de indikatorer som finns tillgängliga är mått som nästintill enbart kommer att kunna spegla olika typer av kvalitet i en specifik verksamhets struktur- och processdel. En kvalitetsmättningsmodell som enbart skulle baseras på indikatorer av denna karaktär medför enligt uppsatsförfattarens bedömning att det rimligen också är inom dessa områden som det är möjligt att få kunskap om kvalitet i komplexa verksamheter förutsatt att dessa mått når en hög validitet. Dessutom visar de få resultatindikatorer som finns att tillämpa vid utformningen av en kvalitetsmättningsmodell på en tämligen instrumentell syn på individen där fokus uteslutande handlar om huruvida han/hon erhållit ett arbete trots att målsättningen med den verksamhet som är uppsatsens studieområde och som regleras av Socialtjänstlagens portalgraf som sagt handlar om att: ”*främja människors sociala och ekonomiska trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.*”¹⁶⁸ Resultatindikatorerna skulle visserligen kunna anses rimliga i relation till denna målsättning och anses nå en fullgod täckningsgrad om det skulle vara så att social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet per definition enbart betyder möjligheten till deltagande på den reguljära arbetsmarknaden.

¹⁶⁷ MARKÖR ”Brukarenkät”

¹⁶⁸ Bergstrand (2010, sid. 10)

Uppsatsförfattaren bedömer denna ansats som föga trolig eftersom målsättningarna rimligen då kunde slagits samman till en enda definition, exempelvis ekonomisk trygghet.

Vad blir då sannolikt konsekvensen av ett sådant ensidigt perspektiv på kvalitet? Används endast mått som speglar en begränsad del av vad som borde betraktas som kvalitet enligt forskning på området och om det är så att kvalitetsmätning resulterar i sådana negativa effekter som identifierats i *Utvärderingsmonstret*, exempelvis att måtten blir mål i verksamheten, borde det enligt uppsatsförfattaren finnas en risk för överdriven fokusering på enbart dessa aspekter till förfång för resultat kvalitet. Det faktum att det saknas mått som tar sikte på utfall riskerar att resultera i att kausalitet mellan olika mått inte problematiseras. Det finns därmed enligt uppsatsförfattaren en risk att komplexitet i offentlig verksamhet kamoufleras så som måtten är konstruerade och att det anses som en självklarhet att goda kvalitetsegenskaper i struktur- och processled leder till förväntat resultat.¹⁶⁹ Dessutom finns en risk för en ensidig syn på resultat och orsakssamband om endast en viss typ av mått används när måluppfyllelse är kvalitetskriteriet för en kvalitetsmättningsmodell. Vad händer om resultat och effekter genereras i en verksamhet utanför det som identifierats som mål och som därmed inte följs upp?

Värt att nämna i sammanhanget är att Socialstyrelsen inte ansvarar för samtliga indikatorer som inkluderats i innehållsanalysen vilket skulle kunna medföra att kritiken som framförts delvis kan anses obefogad. Dock är Socialstyrelsen i sin myndighetsfunktion normgivande och har det överordnade tillsynsansvaret vilket medför att det är rimligt att anta att myndigheten sannolikt påverkar andra aktörer som tillhandahåller kvalitetsmått genom att ange en "miniminivå" för vilka faktiska krav som ställs på vilka indikatorer en kvalitetsmättningsmodell bör inkludera. Dessutom visar innehållsanalysen att även om vi endast skulle ta hänsyn till Socialstyrelsens tillgängliga kvalitetsmått vilka är bindande för lokala utförare i och med 2009 års föreskrift om kvalitetsmätning återfinns endast ett resultatmått (indikatorer: Öppna jämförelser, se figur 6, se bilaga 3). Ytterligare en invändning mot den kritik som framförts som ett resultat av innehållsanalysen skulle kunna vara huruvida lokala utförare verkligen kan kräva att det ska finnas mått som tillsammans når en fullständig täckningsgrad. Är Socialstyrelsen skyldig att tillhandahålla tydligt specificerade indikatorer för varje verksamhetsdel eftersom verksamheterna i någon utsträckning borde

¹⁶⁹ Krogstrup (2004)

variera efter lokal kontext? Kan exempelvis Socialstyrelsen anses ansvarig för att beakta en sådan kontext? Givetvis är det inte förenligt med den målstyrningsprincip som reglerar socialtjänstens verksamhet att myndigheten detaljstyr vilka specifika insatser som ska utföras samt exakt precisera kvalitetsindikatorer för att mäta dessa. Däremot är det rimligt att myndigheten i sin normgivande funktion för varje verksamhetsled åtminstone presenterar ett antal generella mått som kan fungera som inspiration och ge en fingervisning om hur dessa mått skulle kunna se ut om myndighetens ska svara upp mot sina egna krav på en balanserad och målfokuserad kvalitetsmättningsmodell.

5.1.3 Kan arbetsmarknadsenheten skapa en kvalitetsmättningsmodell med dessa tillgängliga mått?

Möjliggör de kvalitetsindikatorer som finns tillgängliga att arbetsmarknadsenheten kan uppfylla och skapa en kvalitetsmättningsmodell enligt Socialstyrelsens krav på balanserade och resultatfokuserade kvalitetsmått? Efter redogörelsen ovan är det rimligt att anta att det kommer att vara en svårbemästrad uppgift eftersom innehållsanalysens resultat visar att kriterierna inte är uppfyllda. För att kunna besvara denna fråga närmare bör vi dock utgå från enhetens programteorier som anpassats för den specifika arbetsmarknadsenheten och som presenteras nedan i figur 9.

Verksamhetsled	Typ av kvalitets		Arbetsmarknadsenheten		Enhet för boendestöd		Enhet för dagliga verksamheter	
	Strukturkvalitet	Processkvalitet	Kvalitetsindikator	Tillgängliga mått	Kvalitetsindikator	Tillgängliga mått	Kvalitetsindikator	Tillgängliga mått
Resurser/Förutsättningar			1. Personalkompetens	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal	1. Personalkompetens	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal	1. Personalkompetens	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal
			2. Ekonomibudget	KOLADA, Öppna jämförelser samt Nationella statistikregister	2. Ekonomibudget	KOLADA, Öppna jämförelser samt Nationella statistikregister	2. Ekonomibudget	KOLADA, Öppna jämförelser samt Nationella statistikregister
Prestationer/Processer			3. Nära arbetsledning	Öppna jämförelser samt KOLADA	3. Nära arbetsledning	Öppna jämförelser samt KOLADA	3. Nära arbetsledning	Öppna jämförelser, KOLADA
			4. Kartläggning och bedömning av arbetsförmåga	Områdespecifika nyckeltal	15. Individuellt stöd i ordinarie boende, samt stöd i att byta boende- och aktiviteter/sysselsättning	Saknas	30. Arbetsutbildning	Områdespecifika nyckeltal
			5. Rätta individerna för arbetsmarknaden	Områdespecifika nyckeltal	16. Motivations- och behandlingsgrupper	Saknas	31. Coaching och matchning mot praktik, studier och sysselsättning	Saknas
			6. Stödjä individerna att starta företag	Saknas	17. Individbaserat motivationsstöd (misslyck)	Saknas	32. Daglig sysselsättning och verksamheter för personer med funktionsnedsättning	KOLADA, Öppna jämförelser, Statistiska centralbyråns nyckeltal samt Områdespecifika nyckeltal
			7. Hälso- och sjukvårdssamarbete	KOLADA samt Öppna jämförelser	18. Hälso- och sjukvårdssamarbete	Saknas	18. Hälso- och sjukvårdssamarbete	KOLADA samt Öppna jämförelser
			8. Kvalitetssäkert dokumentation på individnivå	Öppna jämförelser	19. Samverkan med brukarorganisationer i verksamhetsutveckling	KOLADA samt Öppna jämförelser	8. Kvalitetssäkert dokumentation på individnivå	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal
			9. Tillgänglighet	Öppna jämförelser	20. Bedömning av psykisk ohälsa, funktion och A/DL-förmåga	Saknas	11. Förekomst av brukarundersökning	KOLADA samt Öppna jämförelser
			10. Färdigheter/motiveringsarbete	Öppna jämförelser	8. Kvalitetssäkert dokumentation på individnivå	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal	19. Samverkan med brukarorganisationer i verksamhetsutveckling	KOLADA samt Öppna jämförelser
			11. Förekomst av brukarundersökning	KOLADA samt Öppna jämförelser	11. Förekomst av brukarundersökning	KOLADA, Öppna jämförelser		
Effekter			12. Sjlvförsörjning	KOLADA, Öppna jämförelser samt Områdespecifika nyckeltal	22. Individerna får en ökad möjlighet att behålla sitt ordinarie boende.	Saknas	33. Ökad möjligheter till självförsörjning	Områdespecifika nyckeltal
			13. Förekomst av ökad motivation	Saknas	23. Individerna får en ökad självständighet i sitt boende.	Saknas	25. Förekomst av ökad fysisk aktivitet	Saknas
			14. Bättre resultat för arbetsmarknaden	Saknas	24. Individerna får en ökad aktivitet/sysselsättning	Saknas	34. Ökad aktivitet/sysselsättning	Saknas
					25. Förekomst av ökad fysisk aktivitet	Saknas	29. Minskad social isolering	Saknas
					26. Förekomst av förbättrad hälsa	Saknas	35. Skapa en större variation i arbetsuppgifter	KOLADA samt Områdespecifika nyckeltal
					27. Ökad nytte och -minskad missbruk/bevande	KOLADA	26. Förekomst av förbättrad hälsa	Saknas
					28. Att kunna bibehålla nytte och efter avslutat behandling	Saknas		
					29. Minskad social isolering	Saknas		

Figur 9. Tillgängliga kvalitetsindikatorers täckningsgrad i relation till Arbetsmarknadsenhetens programteori.

Varje verksamhet (Arbetsmarknadsenhet, Enhet för boendestöd samt Enhet för daglig verksamhet) kategoriseras kolumnvis i figur 9. Varje verksamhetskolumn är i sin tur uppdelad i två delar där den vänstra spalten programteoretiskt illustrerar identifierade kvalitetsindikatorer/-egenskaper. Den högra spalten visar huruvida det finns tillgängliga mått vilka skulle kunna tillämpas för den specifika kvalitetsindikatorn och i så fall inom vilka indikatorkällor (Öppna jämförelser, KOLADA, Nationellt statistikregister, Områdesspecifika och Stadsgemensamma nyckeltal och stadsgemensam brukarenkät) dessa kan återfinnas. De kvalitetsegenskaper som helt saknar täckningsgrad i Arbetsmarknadsenhetens programteori, det vill säga det finns inga mått som motsvarar denna egenskap i de relevanta indikatorkällorna, står utmärkt som ”saknas” i den högra kolumnspalten.

Som figur 9. ovan visar är det utifrån de tre specifika verksamheternas programteori inte möjligt att konstruera en kvalitetsmättningsmodell med de mått som idag finns tillgängliga. Detta medför att det enligt uppsatsförfattaren krävs en gedigen process för de lokala utförarna att självständigt utarbeta indikatorer som motsvarar de programteoretiskt härledda kvalitetsegenskaperna. Denna konstruktionsprocess är därför i fokus när studiens sista frågeställning ska besvaras vilket övergripande avser hur en modell för kvalitetsmätning kan utformas i en komplex verksamhet som försöker beakta komplexa aspekter givet det resultat som den kvalitativa innehållsanalysen illustrerat.

Därmed kan studiens andra frågeställning besvaras. Sammanfattningsvis visar detta kapitel att det finns en ofantlig mängd indikatorer att tillgå men enligt uppsatsförfattaren kan avsaknaden av relevanta mått i relation till vad som identifierats som syftet med att etablera en kvalitetsmättningsmodell anses anmärkningsvärd. Denna slutsats får sannolikt i huvudsak två konsekvenser enligt uppsatsförfattarens bedömning. Ett sådant ensidigt perspektiv riskerar i sin tur att generera negativa effekter av den karaktär som identifierats i *Utvärderingsmonstret*, exempelvis ett fokus på kvalitetsaspekter som är lätta att kvantifiera och därigenom kamouflerar komplexitet.¹⁷⁰ Det är heller inte möjligt för arbetsmarknadsenheten att konstruera en modell för kvalitetsmätning med de mått som idag finns tillgängliga och som motsvarar Socialstyrelsens krav på balanserade och resultatfokuserade kvalitetsmättningsmodeller.

¹⁷⁰ Lindgren (2006)

6. En konstruktionsstrategi för utveckling av kvalitetsindikatorer för mätning av kvalitet i en komplex verksamhet

Vi har konstaterat att det i princip är en omöjlighet för den kommunala arbetsmarknadsenheten att leva upp till Socialstyrelsens krav om balanserade och målfokuserade kvalitetsindikatorer eftersom de mått som finns tillgängliga inte uppfyller dessa kriterier. Hur skulle då ett tillvägagångssätt för att skapa en kvalitetsmätningmodell för arbetsmarknadsenheten givet dessa förutsättningar se ut? De resterande kapitlen avser att besvara den sista frågeställningen, ”Givet denna förståelse, hur kan kvalitetsmätning hanteras i en komplex verksamhet?”, genom att inledningsvis stegvis beskriva den konstruktionsstrategi som tillämpats för att skapa nya kvalitetsindikatorer som kan täcka in de kvalitetsegenskaper som identifierats via arbetsmarknadsenhetens programteori men som saknar motsvarande tillgängliga mätbara indikatorer (se figur 9.). Konstruktionsstrategin har delvis hämtat inspiration från McDavid och Hawthorn (2005) med flera men motsvaras främst av det tillvägagångssätt som tillämpats i praktiken och bör betraktas som ett resultat av fokusgruppens möten samt de individuella intervjuerna.¹⁷¹

Strategin för att utveckla en kvalitetsmätningmodell är uppdelad i följande moment: *Programteoriutformning för specificering av verksamheten (steg 1)*, *Analys av vad som bör definieras som god kvalitet i den specifika verksamheten (steg 2)*, *Inventering av tillgängliga kvalitetsindikatorer (steg 3)*, *Indikatorformuleringsprocess (steg 4)*, *Remissförfarande (steg 5)* samt *Beslut och implementering (steg 6)*. Denna konstruktionsstrategi kan enligt uppsatsförfattarens bedömning anses allmänt tillämpbar och generaliseras till komplexa verksamheter av likartad karaktär.

Nedan beskrivs processen stegvis och mer utförligt. Eftersom det inte finns någon anpassad manual för lokala utförare i socialtjänstverksamhet att tillämpa vid konstruktion av en sådan modell kan denna strategi betraktas som ett empiriskt bidrag till denna kunskapslucka. Vilka möjligheter och utmaningar har diskuterats i arbetsmarknadsenhetens fokusgrupp under den process som ägt rum för att konstruera kvalitetsmätningmodellen? Varför lämpar sig denna modell i en komplex verksamhet? För varje steg i strategin för att utveckla en kvalitetsmätningmodell ges en sammanfattande beskrivning av hur arbetsmarknadsenhetens ledningsgrupp, uppsatsens fokusgrupp, ser på kvalitetsmätning. Detta analyseras i relation till

¹⁷¹ McDavid et. Hawthorn (2005), Socialstyrelsen (2005a)

det som av forskningen identifierats som kritiska moment när en modell för kvalitetsmätning ska utformas och tillämpas. Denna del kan också betraktas som generaliserbar till andra verksamheter av likartad komplex karaktär.

Steg 1. Programteoriutformning för specificering av verksamheten

I syfte att utarbeta en kvalitetsmättningsmodell krävs att den verksamhet som kvalitetsindikatorerna ska avspegla tydligt definieras och avgränsas. I syfte att åskådliggöra den specifika verksamhetens innehåll bör en programteoretisk ansats användas eftersom verksamhetslogiken då blir tydlig samt möjliggör att de kvalitetsindikatorer som i ett senare skede ska utarbetas är balanserade dvs. avspeglar både struktur-, process- och resultat kvalitet. Balanserade kvalitetsindikatorer blir därmed en logisk följd av att programteori används för att specificera verksamheten eftersom denna tydligt preciserar verksamhetslogik.

Steg 1. Arbetsmarknadsenheten formulerar programteorier för sin verksamhet

Ett utkast till programteori för enheten (uppsatsförfattarens sammanställning, se figur 9.) samt en inventering av de mått som för närvarande tillämpas har till fokusgruppens inledande möte utformats och är således utgångspunkten för diskussion vid det första tillfället.^{172*} Innan denna presenteras är fokusgruppen tämligen överens om att det där med att skapa en modell för kvalitetsmätning varken är särskilt komplicerat eller tidskrävande: *”Vi mäter redan en massa saker!”* Kvalitetsmätning som ett ursprungligt fenomen från den varuproducerande sektorn anses inte heller vara problematiskt. Istället är fokusgruppen enig om att det är ett förtjänstfullt verktyg i syfte att värdera framgångsrika och mindre framgångsrika aktiviteter i relation till mål och förväntade effekter: *”Vi mäter för att veta vad vi gör som är bra och mindre bra”!*

Det faktum att kvalitetsmättningsmodellen utformas i en kontext som präglas av oklara mål och målträngsel märks tydligt i de diskussioner som förs i fokusgruppen. De upplever att deras verksamhet präglas av nya tydligare krav på kvalitetsmätning både från nationell nivå och från Göteborgs stadsledningskontor och att många olika mål ska följas upp men att det däremot inte finns någon uttalad gemensam strategi för hur en kvalitetsmättningsmodell ska konstrueras. Dock upplever fokusgruppen snarare att de är snävt ”styrda” och att politiker på främst stadsledningsnivå i ökad grad kräver att oklara målformuleringar såsom ”ökad

^{172*} Fokusgrupp; Samtliga citat som följer är resultat av fokusgruppen och de enskilda intervjuerna. Minnesanteckningar från dessa möten kan lämnas ut vid förfrågan.

livskvalitet” ska mätas i den kvalitetsmättningsmodell som utarbetas. Politikerna förväntar sig också att enheten kommer att leverera kvalitetsresultat på dessa områden. Fokusgruppen problematiserar svårigheterna med att formulera sådana mått som är allmänt och visionärt formulerade av den karaktär som politikerna efterfrågar i mätbara termer: *”Vet vi ens själva vad som är livskvalitet?* Samtidigt är fokusgruppen högst medvetna om att de måste förhålla sig till dessa eftersom enheten har ett uttalat krav på sig att spegla politiska mål; *”Det är så här det är att arbeta som tjänsteman i en politiskt styrd verksamhet”*. Samtliga i fokusgruppen uttrycker att de därför befinner sig i ett ”skruvstäd” där den politiska nivån kräver att sådana visionära indikatorer följs upp och rapporteras samtidigt som de är svåra att göra mätbara på ett funktionellt sätt. Fokusgruppen uttrycker en önskan om att det måste gå att problematisera sådana indikatorer internt. De pratar om att ”rödflagga” de indikatorer som är svåra att omsätta i mätbara mått för att inte förledas att tro att sådana mått är enkla att förhålla sig till och analysera för att tillämpa i verksamhetsutvecklande syfte. Fokusgruppen lyfter kontinuerligt verksamhetens uppföljning i relation till politiska mål och att detta medför att de ”måste” välja vissa nyckeltal att följa upp eftersom dessa är prioriterade i politiken. Hade de själva fått välja skulle vissa mått inte vara med som ett resultat av svårigheter att kvantifiera dem på ett förtjänstfullt sätt.

Steg 2. Analys av vad som bör definieras som god kvalitet i den specifika verksamheten

När verksamheten programteoretiskt specificerats är det viktigt att identifiera vad som anses vara god kvalitet för den valda verksamheten eftersom det är utgångspunkten för att möjliggöra en indikatorformuleringsprocess. Inledningsvis krävs därför en kartläggning av vilket underlag samt vilka intressenter (exempelvis brukare, beslutsfattare, medborgare) som finns att beakta med avseende på vad som bör betraktas som kvalitet. En kartläggning av denna karaktär innebär att undersöka relevant lagstiftning samt se över om det finns utfärdade föreskrifter samt allmänna råd för den specifika verksamheten. Det är också centralt att undersöka om det finns annat material såsom riktlinjer, kunskapsöversikter, tillgänglig statistik samt befintliga kvalitetsmättningsmodeller som skulle kunna bidra till att definiera kvalitetsbegreppet i den särskilda kontexten.

Steg 2. Arbetsmarknadsenheten definierar vad som bör vara god kvalitet inom socialtjänsten

För arbetsmarknadsenheten finns detta underlag tydligt specificerat i tidigare nämnda föreskrift. En kvalitetssäkrad arbetsmarknadsenhet är den verksamhet som når måluppfyllelse

vilket preciserats med utgångspunkt i socialtjänstlagen, LSS, Göteborgs stads gemensamma riktlinjer samt enhetens egna verksamhetsplaner. Dessutom finns som tidigare nämnts fem kvalitetsområden som arbetsmarknadsenheten måste beakta: helhetssyn och samordning, tillgänglighet, trygghet och säkerhet, självbestämmande och integritet samt kunskapsbaserad verksamhet. Det är också viktigt att arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell präglas av balanserade mått dvs. både struktur-, process- och resultatkvalitet. Fokusgruppen konstaterar att det kan vara problematiskt att förhålla sig till alla dessa olika typer av kvalitetskrav och att det är svårt att veta vilka krav som ska prioriteras samtidigt som vissa kvalitetsmått inte anses relevanta för verksamheten.

Steg 3. Inventering av tillgängliga kvalitetsindikatorer

Efter att ha identifierat och preciserat verksamheten som kvalitetsindikatorerna ska spegla (steg 1) samt kartlagt vilket underlag som finns tillgängligt och som definierar kvalitetsbegreppet, det vill säga vad som är att betrakta som god kvalitet, och därför bör vara utgångspunkt för utveckling av kvalitetsmått (steg 2) är det dags att genomföra en inventering av redan definierade kvalitetsindikatorer. Detta i syfte att få en vägledning på hur dessa kan konstrueras samt undvika eventuellt dubbelarbete om det redan finns väldefinierade kvalitetsmått som kan tillämpas. För detta moment kan uppsatsförfattarens kvalitetsmättningsmodell (se figur 6.) användas för att kategorisera mått. Finns det riktlinjer (steg 2) för hur kvalitetsmättningsmodellen ska se ut bör verksamheten beakta dessa och finns det tillgängliga kvalitetsmått som avspeglar dessa riktlinjer bör dessa inkluderas i den fortsatta processen. Om inte dessa kriterier uppfylls är det upp till den specifika verksamheten att på egen hand utarbeta indikatorer.

Steg.3 Arbetsmarknadsenheten inventerar tillgängliga kvalitetsindikatorer

Arbetsmarknadsenheten inventerar inledningsvis de kvalitetsmått som för närvarande tillämpas vid uppföljning. Dessa är dels utformade på stadsövergripande nivå, det vill säga kriterier som Göteborgs stad fastställt, och dels områdesspecifika konstruerade av enheten. Fokusgruppen konstaterar att dessa inte räcker i relation till de programteorier som utarbetats och att arbetsmarknadsenheten har ett stort antal insatser och resultat som inte mäts överhuvudtaget. Dessutom saknas i princip resultatmått som motsvarar politikernas krav. Fokusgruppen anser att programteori är ett utmärkt sätt att kartlägga sådana täckningsluckor som annars skulle förblivit dold. Uppsatsförfattaren inventerar sedan indikatorer på nationell

nivå men det visar sig att den låga täckningsgraden för arbetsmarknadsenhetens programteori kvarstår.

Efter presentationen av programteorierna i relation till ovan nämnda kvalitetsmått är reflektionerna något annorlunda i relation till fokusgruppens först mötestillfälle; den främsta reaktionen i fokusgruppen är att det är anmärkningsvärt och förvånande att det i princip helt saknas resultatmått: *”Här sitter vi fem verksamhetsledare och helt plötsligt har vi ingen aning om vad som ger resultat!”*. Det faktum att programteori används som utgångspunkt i kvalitetsmättningsmodellen lyfts fram som positivt utifrån att fokusgruppen ”tvingas” formulera indikatorer i hela verksamhetsledet. Detta eftersom fokusgruppen är övertygad om att de delar av en verksamhet som mäts också är det som verksamheten riktar in sig på; *”Nu kan vi få ett tydligt resultatfokus också!”* Som citatet indikerar menar fokusgruppen att det är en faktisk realitet att det enkla mätbara mäts och att det troligen är en av anledningarna till att resultatmått tidigare saknats men som politikerna i allt större utsträckning kräver i enlighet med resonemanget ovan. Det finns idag ett tydligare resultatkrav. Fokusgruppen lyfter också denna aspekt genom att framhäva vikten av konstruktion av ”rätt” mått eftersom de sannolikt blir mål i verksamheten. Fokusgruppen är överens om vikten av resultatmått men att vad som är att anse som ”rätta” indikatorer inte alltid överensstämmer med politikernas preferenser och vad som efterfrågas i och med den nya kvalitetsmättningsmodellen.

Steg 4. Indikatorformuleringsprocess

Om det saknas underlag för relevanta kvalitetsindikatorer är det dags att formulera indikatorer som på ett relevant sätt mäter kvaliteten i den specifika verksamheten. Det finns ett antal krav på hur indikatorer bör utformas så att de blir trovärdiga och praktiskt användbara i en kvalitetsmättningsmodell. Måtten bör enligt Socialstyrelsen sträva efter att uppfylla de så kallade SMART-kriterierna vilket innebär att de ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta.^{173*} Ett mått bör inledningsvis vara specifikt dvs. dess innebörd måste vara tydligt och konkret preciserat. Detta hänger samman med att indikatorn bör eftersträva en hög validitet vilket innebär att den når vetenskaplig rimlighet och faktiskt verkligen mäter den kvalitet som den utger sig för att vara en indikator för. En indikator kan anses nå en god validitet om den bygger på erkänd evidens eller på att indikatorn formulerats genom en konsensusprocess där det finns en gemensam övertygelse om att måttet verkligen är en

¹⁷³ Socialstyrelsen i SOU 2005:110 *Allmänt vedertagen metod vid kvalitetsmätning, se ESV (2006b)

indikator på en specifik företeelse. En indikator bör också vara mätbar vilket innebär att denna bör vara konstruerad så att det går att mäta den på ett tillförlitligt sätt. Det ska tydligt framgå vad som ska mätas, när och hur vilket är centrala framgångsfaktorer för att kunna avgöra en kvalitetsegenskaps måluppfyllelse. Ett accepterat kvalitetsmått innebär att den specifika indikatorn anses relevant av centralt definierade aktörer och målgrupper. Ett realistiskt mått är möjligt att uppnå dvs. finns inom den specifika verksamhetens direkta påverkansområde och i verksamhetens närmaste utvecklingszon. En realistisk indikator är således ett mått som anger något annat än en vision eller ett idealtillstånd. Det ska därmed vara möjligt att avspegla huruvida en förändring i arbetsmetoder kommer att visa ett annat resultat vid mätningstillfället. Slutligen ska målet vara tidsbegränsat dvs. det bör framgå när ett specifikt kvalitetsmål ska vara uppfyllt.¹⁷⁴ Detta är det antal krav som de lokala utförarna har att förhålla sig till när de ska inleda den konkreta indikatorformuleringsprocessen. Hur kan dessa SMART- kriterier hanteras?

I syfte att i möjligaste mån beakta dessa kriterier vid formuleringen av kvalitetsindikatorer bör en specifik indikatormodell sammankopplas med den generella kvalitetsmättningsmodellen som närmare beskriver den specifika indikatorn. Uppsatsförfattarens indikatormodell (se figur 10.) medför också att utrymmet för olika tolkningar reduceras och att sannolikheten ökar för att tillämpningen av indikatorn blir likvärdig.

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Beskrivning av indikatorn	Beskrivning av indikatorns relevans	Beskrivning av datakälla och mätmetod	Beskrivning av vem som ansvarar för att dokumentation möjliggörs	Beskrivning av hur/när resultatet ska redovisas	Beskrivning av målgrupp t.ex. brukare, yrkesverksamma, verksamhetsledning och beslutsfattare	Beskrivning av de faktorer som kan påverka utfallet eller analysen av utfallet
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Figur 10. Generell modell för indikatorbeskrivning

Modellen består av fem kolumner: *Indikatorbeskrivning*, *Relevans*, *Dokumentation*, *Ansvar*, *Redovisningsform*, *Målgrupp* samt *Tolkningssvårigheter*. För varje kolumn anges i den nedersta rutan vilket SMART-kriterium som avses att beaktas för varje kategori. Kolumnen längst till vänster beskriver indikatorn vilket innebär att denna tydligt specificeras vilket syftar till att uppfylla SMART-kriteriet för specificerbarhet. Därefter följer en kolumn som anger indikatorns relevans för den specifika verksamheten vilket syftar till att stärka dess validitet och därmed uppnå kriterierna för specifika och realistiska mått. Kolumnen för

¹⁷⁴ ESV (2006b, s 12)

dokumentation beskriver hur indikatorn ska mätas och inom vilket tidsintervall och därmed anges måttets mätbarhet. Den tredje kolumnen anger vem som är ansvarig för att uppföljning sker av den specifika indikatorn. Redovisningsform anger hur resultatet ska redovisas t.ex. om det ska vara stratifierat efter kön, ålder och när rapporteringen ska redovisas. Den näst sista kolumnen beskriver för vilka aktörer indikatorn är relevant vilket uppfyller SMART- kriteriet för accepterade mått. Den sista kolumnen, tolkningssvårigheter, är konstruerad av uppsatsförfattaren utöver hänsynen till dessa kriterier i enlighet med teorierna om komplexitet och det som bedöms vara problematiskt med kvalitetsmätning. I denna kolumn kan de faktorer som kan påverka utfallet eller analysen av utfallet preciseras.

Som tidigare konstaterats är det sällan som samtliga dessa krav på ett specifikt mått kan uppfyllas vid indikatorkonstruktion eftersom denna ska spegla en komplex verklighet. SMART-kriterierna bör därför främst betraktas såsom strävansmål vid en indikatorformuleringsprocess. Enligt uppsatsförfattaren bör relevans, det vill säga betydelse (kolumn 2 *Relevans* i figur 10.), i relation till mål i lika stor utsträckning beaktas, en balansgång som sannolikt kan vara svår att bemästra eftersom det verkar finnas en inneboende spänning mellan det faktum att när ett mål blir ”SMART” reduceras sannolikt dess övergripande målöverensstämmelse som en naturlig del av kriterierna. Å andra sidan riskerar ett mått som bättre stämmer överens med övergripande mål vara komplext att mäta med bevarad validitet. Någon generell lösning på denna problematik är sannolikt svår att finna men något som aktörer bör förhålla sig till. Kolumnen för tolkningssvårigheter beskriver i enlighet med detta resonemang därför olika sådana faktorer som bör beaktas vid tolkning av resultatet för en specifik indikator vilken lyfter fram, snarare än kamouflerar komplexitet (se figur 12 för exempel på identifierade tolkningssvårigheter).

Steg 4. Arbetsmarknadsenheten konstruerar kvalitetsindikatorer

Detta steg har varit det mest krävande på vägen mot att utforma en kvalitetsmättningsmodell för arbetsmarknadsenheten. Åtskilliga intervju- och fokustimmar har av uppsatsförfattaren och till viss del fokusgruppen ägnats åt att konstruera och revidera indikatorer. En programteoretisk härledning har medfört att kvalitetsmättningsmodellen inte enbart kunnat använda ”lätta” mått i bemärkelsen att ignorera resultatmått, vilket delvis får betraktas som ett resultat av politiska krav på vad som ska följas upp. Fokusgruppen säger att indikatormodellen bidragit till att etablera ett kritiskt förhållningssätt till de mått som konstrueras: ”*det går inte längre att skapa indikatorer bara för att, utan att dess relevans*

preciseras". Indikatormodellen har därför hjälpt och ställt ett flertal indikatorer eftersom denna ställer tydliga krav på indikatorerna; enheten kan inte inventera allt som går att mäta och sedan låta dessa mått utgöra grunden för kvalitetsmodellen. Indikatormodellen har också bidragit till att en del mått helt enkelt utesluts under processens gång. Fokusgruppen har inledningsvis en tämligen oproblematiserad inställning till kausalitet utan härleder främst orsaken till att de inte vet vad de gör till att de inte har resultatmått och att om sådana konstrueras blir effekterna tydligare. Det är först vid fokusgruppens tredje tillfälle när indikatormodellen med tolkningssvårigheter presenteras och diskuteras som möjligheter till kausalitet börjar diskuteras och nyanseras. Fokusgruppen talar om att deras verksamheter är så beroende av andra aktörer, t.ex. företagare som i slutändan "äger" anställningsfrågan att arbetsmarknadsenheten knappast kan ta åt sig hela äran av andelen av deras brukare som fått ett arbete eller att förändring hos individer ibland tar lång tid vilket uppföljning inte kan beakta. *"Vi kan egentligen aldrig veta om det är våra insatser som avgör ett specifikt resultat, däremot brukar vi internt tala om att vi "främjar" specifika resultat. Dessa resultat kan också ändras under tiden eftersom vi är en komplicerad verksamhet som ändrar sig under tiden. Hur mäter man sådant?"*

Fokusgruppen lyfter också kreativ bokföring, exempelvis inlåsnings effekter, som viktiga att beakta vid konstruktion och tillämpning av indikatorer. *"Vi måste vara medvetna om att vissa mått kan ge incitament för att "hålla" kvar nyckelindivider i grupper som exempelvis gynnar en gruppdynamik fastän en sådan person egentligen är kvalificerad för andra arbetsuppgifter"*. Fokusgruppen framhåller att denna risk måste framgå vid analysen av indikatorn.

Fokusgruppen diskuterar skiftande tolkningar som ett problem: *"Man antar att alla vet vad som menas med alla begrepp fastän så inte är fallet"*. Områdeschefen lyfter också diffus användning av kvalitetsmättningsmodeller och menar att externa uppföljningskrav ofta tidigare resulterat i att man bara mäter utan att det funnits någon tydlig funktionell tillämpning. Dock finns ett tydligt incitament att följa upp eftersom det ska rapporteras till politiker och det finns en upplevelse i fokusgruppen av att det är viktigt att leverera resultat. Det faktum att kvalitetsmättningsmodellen är internt konstruerad tror också fokusgruppen främjar att den kommer att tillämpas eftersom det finns en tydlig avsändare och mottagare; *"Eftersom det är vi själva som kommit på måtten måste vi också stå till svars för om dessa sedan inte används"*.

Fokusgruppen talar slutligen om huruvida innovation främjas eller undermineras men hävdar att dessa främjas eftersom indikatormodellen ger utrymme för diskussion. Fokusgruppen menar tvärtom att innovation ökar genom att de "tvingas" tänka till genom att tillämpa en indikatormodell och att de är överens om att kvalitetsmättningsmodellen kontinuerligt ska uppdateras och omformuleras för att bevara innovation. Denna ska inte vara ett substitut för gott omdöme. De är överens om att kvalitetsmättningsmodellen är en aspekt av andra metoder för att spegla en verksamhet. En oro är dock att personalen ska känna sig granskad vilket lyfts av två enhetschefer som talar om att välja indikatorer med omsorg eftersom de inte vill att deras personal ska känna sig övervakade på grund av att de inte skulle anses vara tillräckligt professionella i sitt arbete. *"De är redan pressade av att följa upp "allt"*. Fokusgruppen är överens om att det är avgörande att förmedla och förankra syftet med kvalitetsmätning och dess styrkor och svagheter. Risken för avprofessionalisering är inget som lyfts överhuvudtaget i fokusgruppen som en problematisk effekt av kvalitetsmätning.

Steg 5. Remissförfarande

När det väl finns ett utkast till indikatorer (steg 4) bör dessa "testas" i någon typ av remissförfarande i syfte att de som legitimt anses beröras av kvalitetsmättningsmodellen också måste få en möjlighet att yttra sig innan det slutgiltiga beslutet om modellen fullföljs. Ett remissförfarande möjliggör också revidering av kvalitetsindikatorer mot bakgrund av testomgången. Detta möjliggör också att de aktörer som finns nära verksamheten och som främst kanske kan anses "känna" sin verksamhet samt sina brukare och därmed också är högst lämpliga att identifiera centrala kvalitetsegenskaper får reellt inflytande över kvalitetsmättningsmodellen. Möjligheterna till en lyckad implementering av kvalitetsmättningsmodellen borde rimligen då också öka eftersom denna i större utsträckning redan är väl förankrad hos personalen genom utfört remissförfarande.

Steg 5. Arbetsmarknadsenhetens remissförfarande

Processen med modellen är fortfarande i sin linda; ett utkast till kvalitetsmättningsmodell framtagen i fokusgruppen och sammanställd av uppsatsförfattaren med tillhörande indikatormodell finns vid denna uppsats slutfas. Däremot har ett remissförfarande ännu inte utförts men kommer att ske under våren 2013.

Steg 6. Beslut och implementering

Slutligen fastställs modellen för kvalitetsmätning av de ansvariga för detta utvecklingsområde och det återstår sedan en implementeringsprocess för att sprida information till samtliga berörda parter om dess existens. Arbetet med att formulera kvalitetsindikatorer bör efter den initiala implementeringsprocessen kontinuerligt utvecklas och utvärderas för att vid behov revideras.

6.1 Arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell

Verksamhet	Typ av kvalitet	Arbetsmarknadsenhet	Enhet för kvantitet	Enhet för kvalitetsmättningsmodell
Resurser / Föreläsningar	Strukturkvalitet	Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
Prestationer/Processer	Processkvalitet	Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell		
Effekter	Resultat	Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell
		Kvalitetsmättningsmodell	Kvalitetsindikator	Kvalitetsmättningsmodell

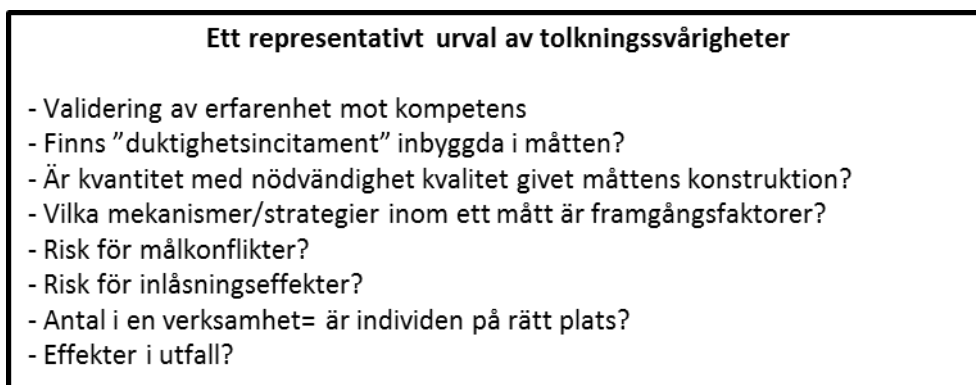
Figur 11. Arbetsmarknadsenhetens kvalitetsmättningsmodell

Figur 11. visar de tre verksamheternas programteorier kolumnvis där varje kolumn delas in i två spalter där den vänstra visar kvalitetsindikatorer och den högra konstruerade kvalitetsmått. Av utrymmesskäl kan inte varje indikator diskuteras utförligt men finns beskriven i studiens Appendix (se bilaga 4). Varje mått har tilldelats ett nummer som gör det enklare för läsaren att identifiera indikatorn/måttet i Appendix. Värt att notera är att en indikator (t.ex. nära

arbetsledning nr. 3) kan ha flera mått (t.ex. andel medarbetare som är nöjda med sin arbetsledning nr. 3.1 och andel medarbetare med individuell utvecklingsplan nr. 3.2). Indikatorer och mått beskrivs i samma indikatormodell i Appendix.¹⁷⁵ Figur 11. visar att arbetsmarknadsenheten numer har en kvalitetsmättningsmodell som är balanserad, det vill säga har kvalitetsindikatorer som återspeglar hela verksamhetskedjan samt är målfokuserad med mått som speglar identifierade mål och som i sin tur beaktar både observerad kvalitet, välfärd och välbefinnande (typ av kvalitet återfinns för varje indikator i bilaga 4). Därigenom uppnår enheten både Socialstyrelsens kvalitetskrav samt de kriterier som forskning på området anger.

Konstruktionsprocessen har analyserats i stor utsträckning i tidigare avsnitt men kan kort sammanfattas med att det enligt uppsatsförfattarens bedömning går att skönja en outtalad konfliktlinje mellan tjänstemän (arbetsmarknadsenheten) och politiker (stadsledningsnivå) vad gäller att dels identifiera centrala kvalitetsaspekter och dels vad som är möjligt och funktionellt att mäta vilket medfört att modellen innehåller indikatorer som är konstruerade på ett sätt som är eftertraktat från den politiska nivån (exempelvis främja ökad livskvalitet och hälsa) men som med stor sannolikhet inte konstruerats så övergripande om enheten inte avkrävts resultat på sådana mål.

Istället för att visa ett exempel på en indikatormodell visas nedan i figuren istället en sammanfattning i figur 12. av de tolkningssvårigheter som preciserats av fokusgruppen eftersom dessa främst avser komplexitet.



Figur 12. Ett urval av identifierade tolkningssvårigheter

Sammantaget visar dessa tolkningssvårigheter enligt uppsatsförfattaren att det krävs en gedigen analys när kvalitetsmättningsresultatet följs upp. Två strategier för att beakta dessa

¹⁷⁵ Bilaga 4. *Följande mått ska också rapporteras till Öppna jämförelser: Indikator med nr.: 1.1, 1.4, 1.3, 1.5, 2.5, 7.8, 9, 10, 11, 12.1 samt 22

svårigheter har identifierats i fokusgruppen vilket dels avser en kontinuerlig målgruppsanalys; vad är rimligt att förvänta sig för resultat i relation till gruppens sammansättning och kontextuella förutsättningar? I syfte att identifiera framgångsrika och mindre framgångsrika mekanismer inom ett mått bör den professionella bedömningen kompletteras med brukarintervjuer för att öka sannolikheten att identifiera sådana aspekter.

6.2 Hur hanterar en kvalitetsmodell som utformats enligt konstruktionsstrategin en ”dubbel” komplexitet?

Detta kapitel är uppdelat i två delar eftersom studien tidigare konstaterat att det går att tala om en ”dubbel komplexitet” som avser såväl kvalitetsmätning i sig såväl som kvalitetsmätning i en verksamhets kontext. Inledningsvis argumenterar uppsatsförfattaren för varför kvalitetsmodellens, i detta fall arbetsmarknadsenhetens, konstruktionsstrategi generellt skulle kunna lämpa sig i en komplex verksamhet. Därefter beskrivs konstruktionsstrategin i förhållande till tidigare nämnda kvalitetsmätningsskritiska huvudargument: konstruktionsfel, genomförande- och användningsfel samt bieffekter.

6.2.1 Varför lämpar sig kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i en komplex verksamhet?

Den strategi för att utforma en kvalitetsmätningssmodell som presenterats ovan har främst två styrkor som gör att den lämpar sig väl i en komplex verksamhet eftersom detta tillvägagångssätt bygger på en programteoretisk kvalitetshärledning samt är kopplad till en indikatormodell. Det teoretiska avsnittet om kvalitetsbegreppet ur ett kvalitetsmätningssperspektiv gör ett antagande om att resultatindikatorer tenderar att saknas då det som är lätt att kvantifiera prioriteras. Den kvalitativa innehållsanalysen visar sedermera att det finns en snedvridning i befintliga indikatorkällor och att indikatorer som speglar resultatet av specifika insatser är bristfälliga. Tidigare har konstaterats (se kapitel 3.4.3) att myndigheter som präglas av oklara och komplexa målformuleringar vanligen använder sig av en strategi att helt enkelt inventera allt som är möjligt att mäta vilket får utgöra själva modellen för kvalitetsmätning. De komplexa aspekterna riskerar därför att negligeras vid konstruktion av kvalitetsmätningssmodeller av denna karaktär.¹⁷⁶ Genom att i strategin tillämpa programteori för att dels rama in den specifika verksamheten samt identifiera centrala kvalitetsegenskaper ökar sannolikheten att indikatorerna i kvalitetsmätningssmodellen blir balanserade, det vill säga återspeglar kvalitet i struktur-, process- och kvalitetsled. Genom att programteoretiskt härleda kvalitetsegenskaper ”tvingas” utförare formulera mått för de områden som anses särskilt svårbemästrade. Genom

¹⁷⁶ Krogstrup (2004)

att härleda kvalitetsindikatorer ur hela verksamhetsledet finns utrymme för en kausalitetslogik vilket medför att modellen kan utgöra underlag för mer robusta utvärderingar av effekter av specifika insatser. Indikatormodellen ökar sannolikheten att indikatorerna i kvalitetsmättningsmodellen är relevanta samtidigt som faktorer som påverkar tolkning av indikatorn vilket kan vara särskilt besvärligt i komplexa verksamheter beaktas. Därmed lyfter indikatormodellen fram komplexa aspekter för det specifika kvalitetsmålet. Konstruktionsstrategin skulle givetvis också generellt kunna tillämpas för att utarbeta en kvalitetsmättningsmodell som inte ska användas i en komplex verksamhet men lämpar sig av ovan nämnda anledningar i synnerhet väl i en sådan kontext.

6.2.2 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för konstruktionsfel

Utgångspunkten för att tillämpa kvalitetsmätning är i sig problematisk vilket främst avser risk för konstruktionsfel vilket motsvarar den konstruktionsstrategi som tillämpats i syfte att utforma en kvalitetsmättningsmodell. Det faktum att kvalitetsmättningsfenomenet ursprungligen härstammar från produktionsindustrin medför att modeller av denna karaktär implementeras i en främmande kontext vilken bygger på andra premisser vilket resulterar i svårigheter när dessa tjänster ska värderas med likartade instrument. Det faktum att det medför problematiska förutsättningar och risk för konstruktionsfel givet en främmande diskurs är systemiskt i det avseendet att kvalitetsmättningsmodellen är tvingande vilket medför att denna utgångspunkt är svår att förändra. Därför är det centralt att finna strategier för att reducera risken för konstruktionsfel utifrån dessa förutsättningar. I relation till det faktum att kvalitetsmättningsmodeller tenderar att utformas i en kontext av oklara mål och målträngsel medför detta en utmaning vid konstruktionen av sådana modeller. Det finns ett antal framgångsfaktorer som skulle kunna reducera risken för konstruktionsfel. En kvalitetsmättningsmodell bör därför bygga på verksamhets- och målkonsensus vilket i större utsträckning kan skapas genom att en fokusgrupp skapas med centrala aktörer som tillsammans utarbetar en kvalitetsmättningsmodell. (steg 1-5 i konstruktionsstrategin). I syfte att nå balanserade mått är det att föredra användningen av en kvalitetsmättningsmodell som bygger på en programteoretisk logik. Denna logik möjliggör också en kategorisering av mål om dessa är oklara (steg 1 i konstruktionsstrategin). Som tidigare nämnts är det centralt i syfte att undvika konstruktionsfel att indikatorerna i möjligaste mån uppnår SMART-kriterierna dvs. som tidigare nämnts har en hög validitet i relation till de mål de avser, är mätbara, entydigt formulerade så att tolkningssvårigheter reduceras, testas och uppdateras kontinuerligt, är relevanta dvs. täcker in centrala aspekter och centrala intressenters perspektiv

samt avgränsade och enbart tar sikte på vad som kan påverkas. Dessa aspekter beaktas genom att fokusgruppen gemensamt preciserar dessa SMART-kriterier i den indikatormodell som kompletterar kvalitetsmättningsmodellen (steg 4 i konstruktionsstrategin).

6.2.3 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för genomförande- och användningsproblem

Diffus användning och icke-användning kan reduceras genom det faktum att kvalitetsmättningsmodellen är internt konstruerad och förankrad hos personalen. Indikatormodellen kan också bidra till att användningsproblem minskar eftersom denna anger hur/varför indikatorn är relevant. Dessutom kan indikatormodellen reducera risken för skiftande tolkningar eftersom denna tydligt specificerar hur indikatorn ska tolkas. Kreativ bokföring, det vill säga risk för medvetna inläsningseffekter, är inte något som en modell för indikatormodell direkt kan reducera förutom att sådana risker, om sådana förekommer, kan preciseras i den kolumn som anger tolkningssvårigheter. Medvetenhet om denna risk kan i stor utsträckning betraktas som en framgångsfaktor för att hantera densamma (steg 4 i konstruktionsstrategin). Det faktum att mått är politiska konstruktioner och därigenom är varje konstruktionsprocess av mätbara indikatorer en värdering är något som också är en faktor som kan vara problematisk men en tvingande realitet.

Tidigare har konstaterats (se kapitel 3.8.2) att myndigheter som präglas av oklara och komplexa målformuleringar tenderar att negligera indikatorer av denna karaktär vid konstruktion av kvalitetsmättningsmodeller vilket medför att bara det enkelt mätbara mäts. Genom att kvalitetsmättningsmodellens konstruktionsstrategi tillämpar programteori för att dels rama in den specifika verksamheten samt identifiera centrala kvalitetsegenskaper ökar sannolikheten att indikatorerna i kvalitetsmättningsmodellen blir balanserade. Genom att programteoretiskt härleda kvalitetsegenskaper ”tvingas” utförare formulera mått för de områden som anses särskilt svårbemästrade (steg 1-4 i konstruktionsstrategin). Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi kan genom indikatormodellen problematisera effekthärledning istället för att ta kausalitet mellan en verksamhets in- och utflöde för given (steg 4 i konstruktionsstrategin). Det är av samma anledning centralt att förankra att kvalitetsmättningsmodeller enbart beskriver **vad** som händer i en specifik verksamhet och inte per automatik kan uppvisa kausalitet trots att kvalitetsmätningen är uppbyggt programteoretiskt vilket bygger på tanken om orsak och verkan. I syfte att härleda kausalitet krävs robustare utvärderingar. Däremot medför det faktum att om kvalitetsmått härleds programteoretiskt går det inte att undvika att utforma resultatindikatorer vilket denna studie visat tenderar att saknas vilket i sin tur resulterar i att det finns ett underlag

för utvärderingar av kausalitet. I det empiriska fallet har detta tidigare varit en omöjlighet eftersom kausalitet dvs. orsak och verkan kräver mått på det som ska definieras som verkan och inte enbart orsak som motsvaras av indikatorer på struktur- och processkvalitet. Kanske är också detta en av flera orsaker till att kunskapen om kausalitet inom socialtjänsten är bristfällig. Om det inte finns kvalitetsmått som speglar resultat och mål med en verksamhet finns heller ingen grundläggande utgångspunkt för utvärdering av framgångsrika eller mindre framgångsrika insatser. Därför verkar det också rimligt att tydliggöra att kvalitetsmätningens användning inte får bli ett substitut för gott omdöme och att uppföljning av denna karaktär bör vara en av flera strategier som används för att kontrollera en verksamhet.

6.2.4 Kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i förhållande till kvalitetsmätningars risk för perversa bieffekter

Det faktum att kvalitetsmätning verkar resultera i negativa bieffekter kan kvalitetsmodellens konstruktionsstrategi i sig inte bemästra. Genom en progranteoretisk härledning måste resultatmått formuleras och om verksamheten skulle rikta in sig på enbart indikatorer medför det åtminstone att resultataspekten inte försvinner. Risken för nivellering mot ett genomsnittligt mätresultats uttalade kvalitetsnorm är inte särskilt stor om de mått utformas lokalt eftersom dessa mått har en fastlagd standard. Slutligen lyfts risken för avprofessionalisering fram och att kvalitetsmätning eventuellt skulle hämma innovation. Sådana risker kan sannolikt motverkas om kvalitetsmätningens modellen utvecklas i dialog och är internt förankrad. Indikatormodellen kan om man vill tro arbetsmarknadsenhetens fokusgrupp kunna främja innovation eftersom den ställer preciserade och väl genomtänkta krav på kvalitetsmått. Det måste finnas utrymme för att modellen för kvalitetsmätning är ett dynamiskt dokument som uppdateras kontinuerligt så att professionaliseringen inte hämmas. Den sista identifierade risken, beskriver en disciplineringsprocess där personalen ständigt känner sig övervakade kan med stor sannolikhet reduceras om dialog förs med personalen om varför kvalitetsmätning sker. Har personalen dessutom varit delaktig i framtagande via ovan nämnda remissförfarande borde risken reduceras ytterligare.

6.3 Ett kritiskt förhållningssätt till kvalitetsmätning i komplexa verksamheter

Enligt uppsatsförfattaren finns således ett antal generaliserbara faktorer, sammantaget ett förhållningssätt, som åtminstone i teorin skulle kunna öka sannolikheten för att de mekanismer som definieras som problematiska med kvalitetsmätning skulle kunna hanteras i praktiken. Dessa framgångsfaktorer illustreras i figur 13. Således pekar dessa faktorer tillsammans med

strategin för konstruktion av framtagen kvalitetsmättningsmodell hur kvalitetsmätning skulle kunna hanteras i praktiken och som försöker beakta en komplexitetsaspekt.^{177*}

Faktorer som sannolikt främjar ett kritiskt förhållningssätt till kvalitetsmätning i komplexa verksamheter
- Modellen utformas och förankras internt
- Modellen bygger på mål- och kvalitetskonsensus
- Modellen utvecklas i dialog med verksamhetens medarbetare
- Modellen konstrueras genom programteoretisk kvalitetshärledning
- Modellen konstrueras genom en indikatorbeskrivning som framhäver komplexitet och där tolkningssvårigheter preciseras
- Modellens användning är begränsad och inte ensamt avgörande för verksamhetsstyrning
- Medvetenhet om att uppföljning beskriver ett uppmätt tillstånd men inte dess orsaker
- Modellen uppdateras kontinuerligt för att beakta komplexitetsaspekter
- Mätningresultat analyseras noggrant vid uppföljningsanalys

Figur 13. Modell över faktorer som sannolikt främjar ett kritiskt förhållningssätt till kvalitetsmätning i komplexa verksamheter

Sammanfattningsvis pekar detta avsnitt på att kvalitetsmätning är problematiskt ur flera aspekter och att det är en svårbemästrad uppgift att hantera kvalitetsmätning i en komplex verksamhet. Därför är det relevant att också utföra en analys av mer normativ karaktär som diskuterar huruvida kvalitetsmätning på ett övergripande plan är tänkt att fungera/hanteras enligt Socialstyrelsen och om kvalitetsmätning är ändamålsenlig i en komplex verksamhet.

7. Är Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning rimlig och är måluppfyllelse ett lämpligt kvalitetskriterium i en komplex verksamhet?

Denna avslutande analysdel ska inledningsvis diskutera rimligheten i Socialstyrelsens krav på kvalitetsmätning och hur denna på ett övergripande plan är tänkt att hanteras genom en programteoretisk rekonstruktion av kvalitetsmätningens tänkta effekter så som de kommer till uttryck i Socialstyrelsens kvalitetsföreskrift och angränsade rapporter.¹⁷⁸ Därefter avslutas studien med en diskussion om lämpligheten i att använda måluppfyllelse som kvalitetskriterium i en komplex verksamhet vilken bygger på uppsatsförfattarens reflektioner som ett resultat av denna studie. Vi lämnar nu arbetsmarknadsenheten och analysen som följer är av generaliserad karaktär.

7.1 Är Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning rimlig?

Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning rekonstrueras med hjälp av centrala policydokument så som interventionen är tänkt att fungera enligt dess initiativtagare. I uppsatsens inledningskapitel konstaterades att den kvalitetsmättningsmodell som

¹⁷⁷ Lindgren (2006) *I slutet av *Utvärderingsmonstret* finns andra referenser till vilka faktorer som förespråkarna menar bör beaktas men som delvis inte berördes i studiens fokusgrupp.

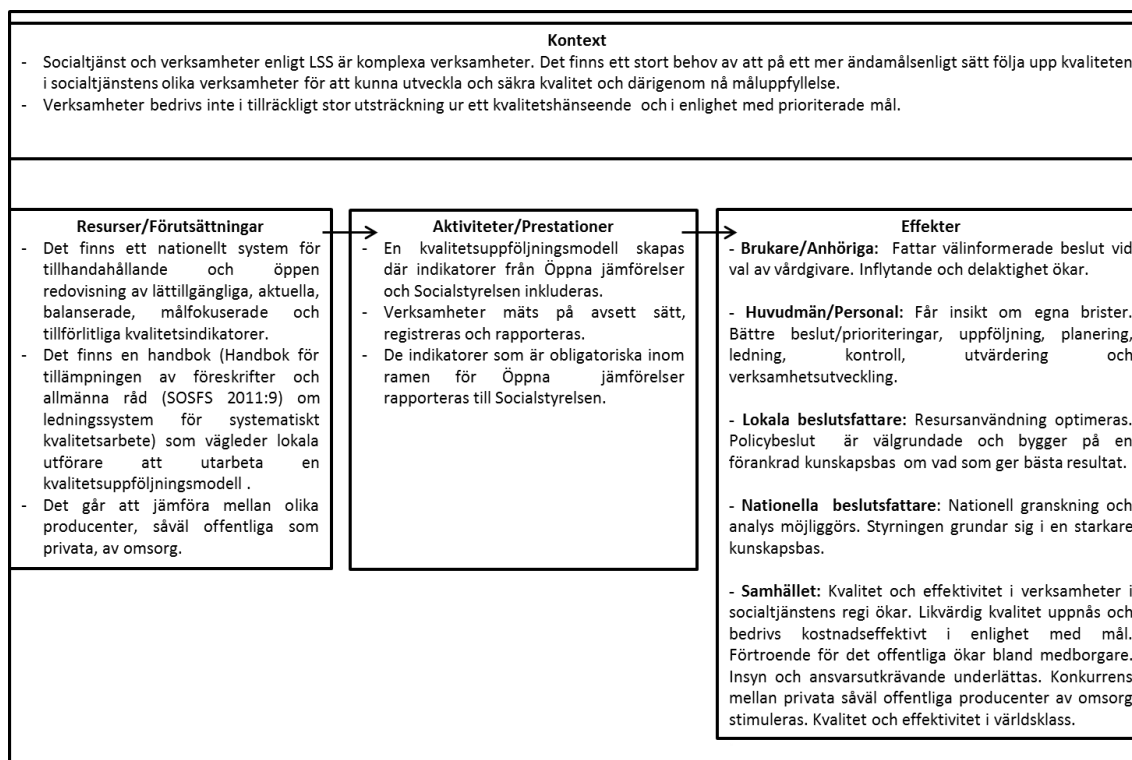
¹⁷⁸ Socialstyrelsen (SOFS 2011:9a, SOFS 2011:9b)

Socialstyrelsen initierat kan kategoriseras som en typ av hård uppföljning i bemärkelsen att det handlar om att leverera kvantitativa data om en verksamhets specifika utveckling i på förhand delvis nationellt överenskomna kvalitetsavseenden. Kvalitetsmätningens modellen ska vara målfokuserad samt statuera processkvalitetsindikatorer som 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, trygga och säkra samt präglas av rättsäkerhet i myndighetsutövningen.¹⁷⁹ Samtliga dessa övergripande processkvalitetsmått (utöver måluppfyllelse) ingår inom ramen för Öppna jämförelser och rapporteras till Socialstyrelsen och jämförs på årlig basis. En ingående analys av styrmedelslogiken i Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvård samt äldreomsorg finns i Blomgren och Waks (2010) samt FOU:s *Öppna jämförelser- ett styrmedel i tiden* (2012) och uppsatsförfattaren lämnar därför den diskussionen därhän och inriktar sig enbart på Socialstyrelsens kvalitetsföreskrift (SOFS 2011:9) och angränsade rapporter.¹⁸⁰ Kort kan dock nämnas att Öppna jämförelser är ett informativt styrmedel som genom att presentera jämförande kvalitetsinformation på en allmän webbsida ska främja brukarens utövande på en välfungerande och konkurrensutsatt välfärdsmarknad. Tanken är att de verksamheter som anses ha låg kvalitet väljs bort till förmån för dess mer välfungerande motsvarigheter och därigenom förväntas socialtjänstens kvalitet och effektivitet öka. Denna styrmedelslogik illustreras genom Lagen om valfrihetssystem (LOV) som innebär att välfärdsproducenter konkurrensutsätts genom att överlåta valet av omsorgsgivare till individen. Inom socialtjänstområdet är Lagen om valfrihetssystem ännu inte är obligatorisk varpå förutsättningarna om valfrihet i enlighet med styrmedlets logik ännu inte realiserats. Det är dock rimligt att anta att de slutsatser om styrmedlets konsekvenser inom äldreomsorg som presenteras i FOU-rapporten skulle kunna appliceras också inom socialtjänstområdet eftersom det handlar om tjänster av likartad karaktär.^{181*}

¹⁷⁹ Socialstyrelsen (2010b, s 19)

¹⁸⁰ Blomgren och Waks (2010), FOU 2012:2

^{181*} Vissa av delarna i Socialstyrelsens programteori tangerar dock Öppna jämförelser (eftersom en del av måtten inkluderas i Öppna jämförelser och vars tänkta effekter finns preciserade i SOFS2011:9) men analyseras inte av nämnda orsaker som styrmedelslogik. Ett antal av landets kommuner har också på frivillig basis infört LOV.



Figur 14. Rekonstruerad programteori över Socialstyrelsens kvalitetsmättningsmodell av uppsatsförfattaren

Programteorin för kvalitetsmätning kan i korta ordalag beskrivas som följer och är en sammanfattning av figur 11. Socialstyrelsen identifierar en bristande systematisk kvalitetsmätning och måluppfyllelse i socialtjänstens verksamheter. Resurser definieras som de tillgängliga mått som myndigheten förfogar över och som är balanserade, ändamålsenliga, målfokuserade samt att det finns en handbok för kvalitetsmätning som vägleder lokala utförare att skapa en modell för uppföljning. Prestationer består i att verksamheten skapar en kvalitetsmättningsmodell, mäter samt rapporterar till Öppna jämförelser de indikatorer som ska finnas tillgängliga där. Effekterna identifieras på en rad olika nivåer men kan kort sägas bestå i att kvalitetsinformationen används så att brukaren kan fatta mer välgrundade beslut av val av vårdgivare (om valfrihet finns) och får inflytande och delaktighet, socialtjänstens huvudmän kan stimuleras till verksamhetsutveckling, beslutsfattare kan göra verksamheter mer ändamålsenliga där det slutligen går att tala om samhällsvinster där kvaliteten ökar och där offentlig sektor kan åtnjuta högre förtroende bland medborgarna.¹⁸²

Hur rimlig är programteorin i relation till den huvudsakliga problematiken (se figur 14. *kontextrutan*), det vill säga att det finns alltför stora brister med dagens kvalitetsmätning och

¹⁸² Socialstyrelsen (2011:9a), Socialstyrelsen (2011:9b), Socialstyrelsen "Öppna jämförelser- nationell strategi för kvalitetsutveckling inom sjukvård och socialtjänst", Socialstyrelsen (2010:a)

att denna inte bedrivs ändamålsenligt i syfte att nå måluppfyllelse i socialtjänstens verksamheter? För att avgöra rimligheten i Socialstyrelsens programteori över kvalitetsmätning finns i huvudsakligen två förklaringar inom utvärderingsforskning som brukar användas. Det första är så kallade implementeringsfel där aktiviteter som identifierats som nödvändiga för att nå effekter inte genomförts eller genomförts på icke-avsett vis. Teorifel bygger på att den bakomliggande orsaken, dvs. antaganden om orsak och verkan är felaktig. De förväntade effekterna kan inte inträffa som en följd av de åtgärder som beslutats.¹⁸³ Vilka är de sannolika utfallen och orsakerna i detta fall?

Inledningsvis kan konstateras att förutsättningarna för att uppnå effektuppfyllelse i programteorin sannolikt uteblir även om vi skulle anta att implementeringen skulle ske korrekt. Tillgängliga kvalitetsindikatorer är varken balanserade eller målfokuserade och Socialstyrelsens handbok för hur en modell för kvalitetsmätning ska utformas ger ingen vägledning för lokala utförare. Det går visserligen att jämföra vissa kvalitetsmått (inom ramen för Öppna jämförelser) men i avsaknad av valfrihet är incitamentet att tillskansa sig sådan information tämligen begränsad. En verksamhet som enbart implementerar de mått som finns tillgängliga givet ett antagande om att identifierade aktörer på effektsidan betar sig i enlighet med interventionens logik kvarstår det faktum att effektuppfyllelse i bemärkelsen måluppfyllelse och kunskap om resultat ändå inte uppnås. Detta eftersom mål- och resultatindikatorer i princip saknas. Däremot är det möjligt att få kunskap om kvalitet i struktur- och processled och skulle interventionens styrmedelslogik visa sig stämma är det rimligt att anta att en kvalitetsutveckling sker i dessa avseenden. Enligt uppsatsförfattaren krävs det därför en gedigen process, likt den arbetsmarknadsenheten nu genomför, för att kompensera för Socialstyrelsens brister vad gäller tillgängliga kvalitetsmått i syfte att utforma en kvalitetsmättningsmodell som speglar måluppfyllelse och är balanserad.

En gedigen statsvetenskaplig litteratur talar vidare om att det krävs tre faktorer för en lyckad implementering, det vill säga genomförandet och förverkligandet av politiska beslut. Implementeringsforskare brukar klassiskt kategorisera avsaknad eller bristande implementering med begreppen förstå, vilja och kunna. Potentiella användare (beslutsfattare, politiker och brukare) måste förstå och analysera mätresultatens innebörd på ett ändamålsenligt sätt, men också vilja tillämpa underlaget och slutligen kunna tillämpa

¹⁸³ Vedung (2009, s 22)

detsamma i praktiken. Denna uppsats har pekat på ett antal antaganden som kan anses problematiska och som avser implementeringsproblem vilket indikerar att det finns en risk för att kvalitetsmättningsmodellens användare inte använder mätresultat i enlighet med styrmedlets logik. Exempel som denna studie lyft fram kan vara risken för diffus användning men också icke-användning av kvalitetsmätning.¹⁸⁴ Båda dessa antaganden utgår från att det är av ringa betydelse om kvalitetsmättningsmodellen implementerats och kvalitetsaspekter mäts. Trots en implementerad mättningsprocess används inte mätningarna på något funktionellt sätt vars orsaker skulle kunna härledas till implementeringsforskningens förstå, vilja och kunna. Detta skulle också enligt uppsatsförfattaren kunna betraktas som ett teorifel om Socialstyrelsen förutsätter att en implementerad kvalitetsmättningsmodell per definition innebär en funktionell tillämpning. Vilja kan vidare avse huruvida det finns incitament för funktionell tillämpning av kvalitetsmätning i enlighet med styrmedlets logik; finns sanktionsmöjligheter kopplade till styrmedlet är det rimligt att anta att ”viljan” ökar. Det är obligatoriskt för verksamheter i socialtjänstens regi att utforma en kvalitetsmättningsmodell och Socialstyrelsen utövar tillsyn vilket medför att det där finns sanktionsmöjligheter vid avsaknad av kvalitetsmätning vilket sannolikt ökar incitamentet att utforma en sådan kvalitetsmättningsmodell. Dock finns inga garantier för en funktionell tillämpning, det vill säga att mätningarna används i verksamhetsutvecklande syfte.

Uppsatsförfattaren har i enlighet med tidigare slutsatser (Lindgren 2006) således pekat på möjliga implementeringsfel i enlighet med Socialstyrelsens programteori. Den andra orsaken till att effekter av specifika styrmedel kan utebli brukar som sagt härledas till teorifel. Förutsättningarna att i praktiken förutspå specifika styrmedels kausala händelseförlopp har blivit allmänt ifrågasatt. Detta antagande lyfts fram som en potentiell orsaksförklaring till att specifika policymål inte uppnås och att styrmedlet genererar ”egna” effekter som kan vara helt oberoende av de ursprungliga intentionerna. Förklaringen till denna observation tillskrivs det faktum att den verklighet vari styrmedlet ska operationaliseras är alltför oförutsägbar. Resonemanget är sannolikt applicerbart i Socialstyrelsens kontext.

Det torde vara en komplicerad process för myndigheten att förutspå hur den kanske viktigaste målgruppen, socialtjänstens mottagare det vill säga brukarna, nås av eller använder kvalitetsmättningsresultat i enlighet med styrmedlets logik. Den diskussion som följer lyfter

¹⁸⁴ Lindgren (2006, s 99-102)

frågan om det finns teorifel, utöver att de initiala förutsättningarna inte är uppfyllda, inbyggda i Socialstyrelsens styrmedelslogik om kvalitetsmätningars effekter för målgruppen. I syfte att belysa denna problematik används Hirschmans teori (1970) om "exit" och "voice" vilket beskriver dynamiken i relationen mellan utförare och mottagare av en tjänst eller vara. Exit avser möjligheten att mottagaren vid missnöje med en tjänst kan välja en annan utförare. Denna strategi kräver dock att det existerar en marknad som erbjuder andra alternativ. Om exit av en sådan anledning inte kan tillämpas är istället strategin voice tillgänglig. Detta antagande bygger på att mottagaren påpekar kvalitetsbrister till sin utförare och därigenom försöka nå en förbättring. Hirschman menar generellt att voice är den enda strategin som återstår om exit är uteslutet.¹⁸⁵ Uppsatsförfattaren bedömer att denna teori skulle kunna tillämpas på följande vis för att belysa eventuella teorifel i styrmedlets logik. Eftersom det inte finns en allmänt existerande valfrihet inom socialtjänstområdet saknas alternativet exit. Socialstyrelsen utgår såvitt uppsatsförfattaren bedömer sannolikt istället ifrån voice i styrmedelslogiken och att mottagare genom kvalitetsinformation ska använda sådan kunskap i kvalitetsutvecklande syfte gentemot utföraren. Antagandet om möjligheter till voice utgår i hög grad från tanken om en rationell autonom individ och att han/hon är kapabel att handla i enlighet med denna logik. Inom socialtjänstområdet bör dock relationen mellan utförare och mottagare främst betraktas som ett beroendeförhållande där mottagaren inom socialtjänst kan vara individer med fysiska och/eller psykiska funktionsnedsättningar. Ett beroendeförhållande av denna karaktär reducerar sannolikheten för ett autonomt agerande och att kostnaden för att använda voice-funktionen därigenom kan upplevas alltför påfrestande. Utredningar har också visat att individer med olika typer av medicinska diagnoser har svårigheter att utöva och tillämpa sin voice-funktion och därigenom nå inflytande och delaktighet.¹⁸⁶ Enligt uppsatsförfattaren skulle ett sådant beroendeförhållande kunna resultera i två övergripande tänkbara scenarier. Mottagaren använder inte strategin voice och förblir i en verksamhet som kanske inte är optimal eftersom det föreligger outtalade socialpsykologiska, fysiska och sociala hinder. Mottagaren kanske upplever att relationen till dess utförare försämras eller att den enskilde skulle behandlas sämre. Ett annat rimligt antagande är att voice istället skulle främjas genom den personliga relationen och föreliggande beroendeförhållande. Med stor sannolikhet existerar båda effekterna med resultatet att Socialstyrelsen inte bör förutsätta att mottagaren använder voice i enlighet med styrmedlets logik. Med risk för att överdriva kan en risk för asymmetri identifieras där vissa verksamheter i socialtjänstens regi presterar olika

¹⁸⁵ Hirschman (1970)

¹⁸⁶ Agevall et. Olofsson (2008, s 29-32)

ur ett kvalitetshänseende beroende på i vilken utsträckning voice tillämpas. Slutligen är tjänster inom socialtjänsten en komplex typ av tjänst; det saknas som denna studie visat i stor utsträckning etablerad kunskap om vad som är ”god” socialtjänst vilket medför att det är svårt för individen eller medborgaren, oavsett om ett beroendeförhållande föreligger eller inte, att skaffa sig en uppfattning om kvaliteten på den tjänsten. Det finns inget i själva styrmedlets logik givet att vi antar att voice tillämpas som garanterar att tillämpning av denna strategi sker på basis av givna kvalitetskriterier. Vad som betraktas som kvalitet är också högst en individuell fråga. Givet resonemanget skulle denna logik i syfte att kvalitetssäkra en verksamhet enligt uppsatsförfattaren enbart fungera i praktiken om individer ställer krav på socialtjänst i enlighet med styrmedlets identifierade ”rätta” kriterier. Sammantaget är det rimligt att ställa sig frågande huruvida Socialstyrelsens styrmedelslogik om hur socialtjänstens mottagare kommer att agera är rimlig. Resonemanget ovan skulle kunna förklara om identifierade effekter i enlighet med styrmedlets logik uteblir.

Studien konstaterade vidare i tidigare kapitel att bieffekter av kvalitetsmätning kan genereras utanför interventionens styrmedelslogik som inte beaktas; måtten blir mål, innovation motverkas, verksamheter förstelnas, avprofessionalisering, en granskningskultur etableras, ensidigt fokus på det mätbara, osäkra effektmått och orsakssamband, skiftande tolkningar och kreativ bokföring samt nivellering mot mitten.¹⁸⁷ Ett antal framgångsfaktorer har identifierats som bör vara uppfyllda för att risken för att sådana teorifel ska reduceras. Sådana mekanismer lyfts inte fram i Socialstyrelsens programteori. Dessa har presenterats tidigare i uppsatsen (se figur 13.) som försöker korrigeras sådana brister och borde analyseras i relation till Socialstyrelsens programteori.

I enlighet med detta resonemang är det enligt uppsatsförfattaren rimligt att ställa sig skeptisk till huruvida programteorin över hur kvalitetsmätning på ett övergripande plan ska hanteras är rimlig. Det är sannolikt att Socialstyrelsen inte uppnår avsedda effekter med att införa obligatoriska kvalitetsmättningsmodeller i socialtjänstverksamhet. Orsaker till denna slutsats kan härledas både till implementerings- och teorifel. Dessutom finns en överhängande risk för att bieffekter uppstår oberoende av styrmedlets logik. En rimlig bedömning enligt uppsatsförfattaren är således att Socialstyrelsen inte för närvarande tillhandahåller grundläggande förutsättningar för att i enlighet med styrmedlets logik kunna hantera

¹⁸⁷ Lindgren (2006)

kvalitetsmätning i komplexa verksamheter om kriteriet om måluppfyllelse och balanserade mått ska vara vägledande.

7.2 Är måluppfyllelse ett lämpligt kvalitetskriterium för uppföljning i en komplex verksamhet?

Föreliggande studie har genomgående utgått från att acceptera måluppfyllelse som kvalitetsperspektiv för att mäta kvalitet. Uppsatsen har samtidigt visat att detta antagande kan vara problematiskt i komplexa verksamheter. Dock har ett antal faktorer i syfte att kunna hantera denna problematik lyfts fram men dessa ställer höga krav på de aktörer som ska tillämpa kvalitetsmätning ur ett måluppfyllelseperspektiv. Vad riskeras att förloras genom att tillämpa måluppfyllelse i en kvalitetsmättningsmodell?

Denna studie har sammantaget pekat på några aspekter som medför att ett måluppfyllelseperspektiv som kvalitetskriterium i komplexa verksamheter kan ifrågasättas. Främst finns två problematiska faktorer som är särskilt framträdande. Dels avses lämpligheten i att använda mål som mätbara indikatorer för att värdera resultat samt ett ensidigt perspektiv på resultat som riskerar att missa utfall och processer utanför målområdet. Att dessa aspekter generellt är problematiska vid måluppfyllelse som kvalitetskriterium har tidigare konstaterats men blir särskilt framträdande eftersom det i en komplex verksamhet per definition är särskilt svårt att förutspå resultat.¹⁸⁸ Dessa två aspekter råder inte den kvalitetsmättningsmodell och konstruktionsstrategi som presenterats av uppsatsförfattaren över, utöver att sådana aspekter bör granskas vid en analys av mätningen. Risken är att vaga målkriterier i kombination med att verksamheten är komplex medför att sannolika kausala orsakssambanden i stor utsträckning är svåra att identifiera och därigenom genereras en enorm utmaning att förutspå en förändringslogik med verklighetstroga indikatorer. Därigenom blir det sannolikt problematiskt att jämföra måluppfyllelse med på förhand fastlagda indikatorer. Det finns en risk att kvalitetsmättningsmodellen därför förmodligen inte stämmer med verkligheten men med måluppfyllelse som kvalitetskriterium värderas insatserna utifrån denna verklighetsbild. Detta kan riskera att resultera i att missvisande resultat på grund av svårigheten att förutspå utfall, får ligga till grund för förändringar som inte är ändamålsenliga för verksamheten. En annan central faktor i relation till denna problematik som bör beaktas vid användning av måluppfyllelse som kvalitetskriterium är att komplexitet i offentlig verksamhet medför att det

¹⁸⁸ Vedung (2009)

sannolikt genereras positiva och/eller negativa effekter som inte förutsågs när kvalitetsindikatorerna skapades. Sådana effekter kan en måluppfyllelsemodell i dess konstruktion inte ta hänsyn till. Måluppfyllelse som kvalitetskriterium i en komplex verksamhet riskerar därför att resultera i att kunskap om effekter utanför målområdet, det vill säga insatsernas egentliga konsekvenser sannolikt förblir okända eller betraktade som mindre viktiga. En komplex verksamhet kräver per definition också en dynamisk syn på förändringsprocesser men fastlagda indikatorer trots att de är balanserade och målfokuserade tenderar att motverka en sådan dynamik. Indikatorerna kan sällan därför spegla den reella förändringsprocessen helt korrekt. En komplex verksamhet medför att andra aktörer sannolikt påverkar under implementeringsprocessen och medför att vissa indikatorer blir inaktuella och därigenom också kvalitetsmätningens modellen i någon utsträckning vilket medför en skevhet om måluppfyllelse ska värdera verksamheten.

Sammantaget verkar måluppfyllelse som ett syfte med kvalitetsmätning ha svårt att fungera optimalt i komplexa verksamheter som exempelvis präglas av icke linjär kausalitet och oförutsägbarhet. Måluppfyllelse som kvalitetskriterium lämpar sig i enlighet med detta resonemang enligt uppsatsförfattarens bedömning främst i den verksamhet som präglas av en i en homogen verksamhet där det finns en linjär förändringslogik som det råder samförstånd kring. Orsaksmekanismen bör vara universellt giltig och att det finns fördefinierade resultat utan större variation. Måluppfyllelse lämpar sig sannolikt i större utsträckning i sådana fall eftersom utfallet i högre grad går att kontrollera.

Denna diskussion visar enligt uppsatsförfattaren att det kan vara problematiskt med måluppfyllelse i relation till kvalitetsmätning och att det kanske är så att uppföljning genom kvalitetsmätning inte är särskilt lämpad för att beakta komplexitet. Det ställs enorma krav på kvalitetsmätningens utförare för att korrigera för sådana brister. Samtidigt är analyser av mål centralt i en målstyrd förvaltning och det är nödvändigt att följa upp åtgärder som vidtas för att nå givna mål men att utgå från ett måluppfyllesekriterium för kvalitetsmätning i en komplex verksamhet måste analyseras i relation till identifierade potentiella svagheter. Kvalitetsmätningens modeller av denna karaktär kräver en enorm medvetenhet om att modellen inte gör komplexa verksamheter ”rättvisa” utan är en heuristisk förenkling av detsamma.

Uppsatsförfattaren avslutar med att besvara studiens sista frågeställning, *givet denna förståelse; hur kan kvalitetsmätning hanteras i en komplex verksamhet?*, genom att konstatera

att det finns numer finns en strategi anpassad för att konstruera en kvalitetsmättningsmodell i en komplex verksamhet som försöker beakta komplexitet och det som identifierats som problematiskt med kvalitetsmätning. Uppsatsförfattaren kan också konstatera att alla aspekter av komplexitet inte kan beaktas om måluppfyllelse används som kvalitetskriterium och i det avseendet kan svårligen kvalitetsmätning hanteras fullt ut i en komplex verksamhet. Uppföljning tenderar genom sin konstruktion att kamouflera komplexitet. Kanske borde ledordet för värdering av kvalitetsmätning i komplexa verksamheter istället vägledas av följande citat; *”Att göra det väsentligaste bedömbart och inte det enkelt mätbara till det väsentligaste”*.¹⁸⁹

8. Slutsatser

Denna studie har sammantaget visat att kvalitetsbegreppet är mångtydigt och snarast bör betraktas som ett samlingsbegrepp för ett flertal olika begrepp. Vidare har denna studie visat att kvalitetsmätning är en svårbemästrad företeelse både i sig självt men också när kvalitetsmätning tillämpas i en komplex verksamhet. Det krävs en gedigen process att konstruera en kvalitetsmättningsmodell som försöker beakta komplexitet och det som är problematiskt med kvalitetsmätning och det finne ett otal fallgropar på vägen vilket denna studie lyft fram. Slutligen är det också rimligt att fråga sig om kvalitetsmätning om måluppfyllelse ska vara ett kvalitetskriterium är lämpligt. Med stor sannolikhet kan inte en kvalitetsmättningsmodell ur detta perspektiv beakta komplexa aspekter. Istället riskeras i slutändan att uppföljning i en sådan miljö snarast kamouflerar komplexitet genom att ge uttryck för ensidiga förändringsteorier och där kunskap om interventionens egentliga resultat och konsekvenser förblir okända.

9. Vidare forskning

Denna uppsats har visat på ett antal teoretiska antaganden om hur kvalitetsmätningars problematiska karaktär skulle kunna hanteras i en komplex verksamhet men kvar för vidare forskning återstår att utreda huruvida dessa antaganden skulle fungera i ett empiriskt fall. I en sådan studie skulle denna uppsats bidra med ett kunskapsunderlag att tillämpa som utgångspunkt för en sådan empirisk hypotesprövning.

¹⁸⁹ Pettersson, A i Lindström et. Lindberg (2005)

10. Referenslista

- Agevall, L., & Olfosson, G. (2008). *Moderna klassiker- Albert O. Hirschman-Sorti eller protest- en fråga om lojaliteter*. Lund: Arkiv förlag.
- Arbetsmarknadsenheten (2012) ”Verksamhetsplan” (Dokument kan utlämnas vid begäran)
- Behn, R (2003) Why measure Performance? Different Purposes Require Different Measures *I Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5
- Bejerot, E et Hasselbladh, H (2002) *Kvalitet utan gränser* Trelleborg: Academia Adacta
- Bergman, B & Klefsjö, B (2011) *Kvalitet- från behov till användning* Lund: Studentlitteratur
- Bergstrand, B-O (2010) *Socialtjänstkagen-2010* Helsingborg: Komlitt
- Blom et Morén (2011) *Utvärdering i socialt arbete- Utgångspunkter, modeller och användning* Stockholm: Natur & Kultur
- Blom, B & Morén, S 2009. ”Analys av generativa mekanismer” i Dahlgren, Lena & Sauer, Lennart (red.) *Att forska i socialt arbete: utmaningar, förhållningssätt och metoder*”. Lund: Studentlitteratur.
- Blom, B & Morén, S 2007. *Insatser och resultat i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur
- Blomgren, M. och Waks, C. (2010) *Ett nytt tänk. Öppna jämförelser i hälso- och sjukvårdens lednings-, styrnings- och kvalitetsarbete*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- de Bruijin, H. (2002) *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). ”Results: Through a glass darkly” i Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. 2 uppl. Oxford: Oxford University Press
- Brülde, B 2003 *Teorier om livskvalitet* Lund: Studentlitteratur
- Bryman (2012) *Samhällsvetenskapliga metoder* Malmö: Liber
- Christensen, Tom (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Dahler-Larsen (2008) *Kvalitetens beskaffenhet* Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Donabedian (1966) Evaluating the Quality of Medical Care i *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 44/2 (166-203)
- Ekonomistyrningsverket (2007) *Resultatindikatorer*:
<http://www.esv.se/PageFiles/1763/resultatindikatorer.pdf>
- Ekonomistyrningsverket (2006a). *Effektutvärdering: att välja upplägg*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
<http://www.esv.se/download/18.ff0d4b10adbe9fc4d8000174/ESV+2006-8.pdf>

Ekonomistyrningsverket (2006b). *Måluppfyllelseanalys: hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
<http://www.esv.se/download/18.bc448b10a03f3944f80001267/ESV+2006-7.pdf>

ESV (2003) Resultatanalys för nybörjare: <http://www.esv.se/PageFiles/2788/resultatanalys-for-nyborjare.pdf>

Ekonomistyrningsverket (2001). *Verksamhetslogik. ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
<http://www.esv.se/download/18.1cccaa5711744dca15f80001008/ESV+2001-16ny.pdf>

Eriksson, B & Karlsson, P-Å (2012) *Att utvärdera välfärdsarbete* Stockholm: Gothia förlag

Esaiasson et al. (2007) *Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad* Stockholm: Nordstedts Juridik

FOU (2011:2) *Öppna jämförelser- Ett styrmedel i tiden eller hur kunde det bli så här?* Göteborg: FOU i Väst

Forss, K, Mara, M, Schwartz, R (2011). *Evaluating the complex: attribution, contribution and beyond*. New Jersey: Transaction Publishers.

Forss, K (2007). *Utvärdering som hantverk: bortom mallar och manualer*. Lund: Studentlitteratur

Försäkringskassan (2008:16) *Mäter försäkringskassan kvalitet tillförlitligt?*
http://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/37087bc7-8176-4df8-90c9-bbe544e6d095/socialforsakringsrapport_2008_16.pdf?MOD=AJPERES

Göteborgs Stad *Stadsgemensamma nyckeltal* (Dokument kan utlämnas vid behov)
Johansson, S et. Holmberg, S (2011) *Kvalitet i offentlig verksamhet* Göteborg: SOM-institutet:
www.som.gu.se/.../1351260_105-114-s-joh-o-ho-kvalitet

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and loyalty- responses to decline in firms, organisations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.

Jones, H (2011). *Taking responsibility for complexity: how implementation can reach results in the face of complex problems*. Overseas Development Institute. Working Paper 330.
<http://www.odi.org.uk/resources/docs/6485.pdf>

KREVI (2010) *Gode indikatorer for den offentlige indsats*:
http://krevis.dk/files/Guide_til_indikatorerne_KT.pdf

KREVI (2008) *Den logiske model – et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*: http://krevis.dk/files/Den_logiske_model_290808_0.pdf

Hartman, L et al (2011) *Konkurrensens konsekvenser- vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag

Krogstrup, H (2004) *The old philosopher and the teenager who left the setee* – Evaluation in time of New Public Management, paper presenterat vid European Evaluation Society, Berlin, oktober 2004.

Larsson, S (2009) A pluralist view of generalization in qualitative research, *I International Journal of Research & Method in Education*, (32), 1, 25-38

Lindgren, L et. Johansson, V (2013) *Kvalitetsmätning och rankning av offentliga tjänster* (Kapitel kan lämnas ut på begäran)

Lindgren, L (2012) *Terminologihandbok för utvärdering* Lund: Studentlitteratur

Lindgren, L (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn* Lund: Studentlitteratur

Markör ”Medarbetarenkät” (Dokument kan utlämnas vid begäran)

Lindström et. Lindberg (2005) *Pedagogisk bedömning; Att dokumentera, bedöma och utveckla kunskap* Stockholm: Stockholms Universitets förlag

Mc David & Hawthorn (2005) *Program evaluation and performance measurement. An introduction to Practice*. Thousand Oaks: Sage

McLaughlin, JA & Jordan, GB (1999) *Logic models: a tool for telling your program's performance story*, I tidsskriften Evaluation and Program Planning, nummer 22, ss. 65-72

Munro, E (2004) The impact of audit on social work practice, *I British Journal of Social Work* 34 (8) 1073-1074, London: Research Online service

Osborne, S (1992) The Quality Dimension. Evaluating Quality of Service and Quality of Life in Human Services I *Br. J. Social Wk.* (1992) 22, 437-453

Patton, Michael Quinn (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. 3. ed. London: SAGE.

Pettersson, Astrid. (2005). ”Bedömning - varför, vad och varthän”

Premfors, R (2003) *Demokrati och byråkrati* Lund: Studentlitteratur

Proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet* Regeringskansliet
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/09/00/693cd230.pdf>

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* Regeringskansliet:
<http://www.opengov.se/govtrack/prop/1997/98:136/>

Rogers, P (2008) “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”. *Evaluation*. 14(1), s 29-48

SKL Nyckeltalslista: <http://www.kolada.se/portal.php?page=nyckeltalslista>

Skolverket *Terminologihandbok för Skolinspektionens kvalitetsgranskning*:
<http://www.skolinspektionen.se/documents/kvalitetsgranskning/terminologihandbok-webb.pdf>

Socialstyrelsen (SOFS2011:9a) *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*:
<http://www.socialstyrelsen.se/ledningssystem>

Socialstyrelsen (SOFS 2011:9b) *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*:<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-6-53>

Socialstyrelsen (2010a) *Öppna jämförelser i socialtjänsten- Handlingsplan för socialtjänst och hemsjukvård 2010-2014*: http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/oppna-jamforelser-i-socialtjansten-handlingsplan-for-den-sociala-barn-och-ungdomsvarden/Documents/HandlingsplanOJ_barn_100520.pdf

Socialstyrelsen (2010b) *God kvalitet i socialtjänsten*:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18114/2010-9-7.pdf>

Socialstyrelsen (2010c) *Om Evidensbaserad Praktik*:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18920/2012-12-20.pdf>

Socialstyrelsen (2005a) *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer. Rapport från InfoVU-projektets nätverk för kvalitetsindikatorer*:
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10118/2005-124-7_20051247.pdf

Socialstyrelsen (2005b) *Kvalitet i missbruksvård- Delrapport*
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10156/2005-131-16_200513117.pdf

Socialstyrelsen (2000) *Metoder för verktyg i kvalitet*:
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/11876/2000-31-1_0031001.pdf

Socialstyrelsen: *Öppna jämförelser*:<http://www.socialstyrelsen.se/oppnajakmforelser>

Socialstyrelsen: *Statistik efter ämne*: <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne>

Socialstyrelsen: *Detta är Socialstyrelsen*:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18323/2011-5-6.pdf>

Socialstyrelsen: *Termbank*: <http://app.socialstyrelsen.se/termbank/QuickSearchBrowse.aspx>

Socialstyrelsen ”*Öppna jämförelser- nationell strategi för kvalitetsutveckling inom sjukvård och socialtjänst*”: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/63/49/a3dfa6f7.pdf>

SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik- till nytta för brukaren* Stockholm:
<http://www.government.se/content/1/c6/10/05/51/b6695b69.pdf>

SOU 2005:110 *Jämförelsevis - Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* Finansdepartementet: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/53/89/c752bf36.pdf>

Statskontoret (2011:3) *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet*: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201113.pdf>

Statskontoret (2011b) *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/Om-offentlig-sektor-13.pdf>

Strannegård, L et. al. (2007) *Den omätbara kvaliteten* Norge: Nordstedts Akademiska förlag

Szebehely, Marta. ”Kvalitetssäkring – ett hot mot hemtjänstens ideal?”, i *Äldre i centrum* nr 3 1997, sid. 4–7

Teorell, J et. Svensson, T (2007) *Att fråga och att svara*, Malmö: Liber AB

Vedung, E (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning* Lund: Studentlitteratur

Vedung, E (2003) *Utvärderingsböljans former och förvaltning*. STAKES, Finsoc Working Papers 1/2003: <http://www.ibf.uu.se/PERSON/evert/megatrend.pdf>

White, Howard (2010). “A contribution to current debates in impact evaluation”. *Evaluation*. The International Initiative for Impact Evaluation (3ie). Working paper 3

11. Appendix

11.1 Bilaga 1. Intervjuguide

Antal fokusgruppsmöten: 3

Antal intervjuer: 8

Fokusgrupp 1 (områdeschef och 4 enhetschefer)

Diskussionsfokus: Programteoretisk avgränsning av arbetsmarknadsenheten. Ett utkast till programteori för enheten (uppsatsförfattarens sammanställning) har innan denna session genomförts och är utgångspunkten för den första fokusgruppen. Dessutom presenteras de områdesspecifika kvalitetsmått som enheten för tillfället använder (uppsatsförfattarens sammanställning)

Diskussionsteman (utan inbördes ordning):

1. Ytterligare precisering/korrigerings av programteoretisk avgränsning av verksamheten
 2. Vad ska definieras som god kvalitet och var finns underlag för detta?
 3. Allmänna funderingar om hur man bör tänka vid kvalitetsuppföljning
-

Intervjutillfälle 1 (områdeschef, 4 enhetschefer och verksamhetsutvecklare)

Diskussionsfokus: Kvalitetsegenskaper, indikatorer och mått kopplas till arbetsmarknadsenhetens programteori. En inventering av alla tillgängliga kvalitetsindikatorer (uppsatsförfattarens sammanställning) som skulle kunna tillämpas har innan denna session genomförts och är utgångspunkten för de enskilda intervjuerna.

Diskussionsteman (utan inbördes ordning):

1. Vilka tillgängliga indikatorer kan användas?
 2. Vilka kvalitetsegenskaper saknar mätbara indikatorer?
 3. Formulering av nya indikatorer i relation till verksamhetens programteori
 4. Diskussion om styrkor och svagheter med valda indikatorer
-

Fokusgrupp 2 (områdeschef, 4 enhetschefer och verksamhetsutvecklare)

Diskussionsfokus: Utarbetade uppföljningsmodeller för kvalitetsmätning diskuteras/omarbetas. Fokusgrupp 2 är första gången arbetsmarknadsenhetens programteori sätts samman med de kvalitetsindikatorer som utformats vid intervju-sessionen.

Diskussionsteman (utan inbördes ordning):

1. Återkoppling på kvalitetsuppföljningsmodellen
2. Kan vissa indikatorer vara gemensamma?
3. Indikatorernas relevans

Intervjutillfälle 2 (områdeschef och verksamhetsutvecklare)

Diskussionsfokus: Indikatorbeskrivning utvecklas och utkast till sådant för varje kvalitetsmått diskuteras. De problematiska aspekter som framkommit om indikatorer till kvalitetsuppföljningsmodellen kopplas till en strukturerad indikatorbeskrivning.

Diskussionsteman:

1. Precisering av vad som anses vara problematiskt med varje indikator
2. Hur skulle det som anses vara problematiskt med indikatorer generellt kunna beskrivas i anslutning till kvalitetsuppföljningsmodellen?

Fokusgrupp 3 (områdeschef, 4 enhetschefer och verksamhetsutvecklare)

Diskussionsfokus: Utkast till den strukturerade indikatorbeskrivningens innehåll diskuteras och revideras. Inför fokusgrupp 3 har intervjutillfälle 2 resulterat i att det finns ett utkast till kategorier som bör ingå enhetens indikatorbeskrivning samt en sådan preciserad för varje indikator.

Diskussionsteman (utan inbördes ordning):

1. Indikatorbeskrivning (Ex: Beskrivning av indikator, Behöver något begrepp som ingår i indikatorn förklaras?, Validitet i relationen mellan indikator och mått)
 2. Relevans (Ex: Varför är det viktigt att denna indikator mäts?)
 3. Dokumentation (Ex: Hur ska denna indikator mätas?, Vilket underlag finns?)
 4. Ansvar (Ex: Vem har ansvar för att indikatorn följs upp på rätt sätt?)
 5. Redovisningsform (Hur ska uppföljningen av denna indikator redovisas? Målvärde i relation till resultat?)
 6. Målgrupp (Ex: För vilka är denna indikator central att följa upp? Direkta/Indirekta målgrupper?)
 7. Tolkningssvårigheter (Ex: Vad bör beaktas vid tolkning av indikatorn?, Finns det faktorer som kan påverka utfallet?, Är indikatorn så svårtolkad att denna bör uteslutas ur uppföljningsmodellen?)
 8. Blir vissa indikatorer då överflödiga och bör uteslutas ur uppföljningsmodellen?
-

11.2 Bilaga 2. Precisering av indikatorkällornas kategoriseringslistor

Kommun och landstingsdatabasen (KOLADA): Insatser enligt LSS, Insatser enligt SoL, Insatser vuxna med missbruksproblem, LSS: boende för funktionsnedsatta, LSS: övriga insatser, Ekonomiskt bistånd, Vård och omsorg om personer med funktionsnedsättning, Öppen verksamhet, Öppen verksamhet funktionsnedsättning

Öppna jämförelser inom socialtjänsten: Ekonomiskt bistånd, Missbruks- och beroendevård, Stöd till personer med funktionsnedsättning och Kostnadsmått inom socialtjänsten

Nationellt statistikregister hos Socialstyrelsen: Ekonomiskt bistånd, Vuxna med missbruksproblem, Personer med funktionsnedsättning, insatser enligt LSS och Personer med funktionsnedsättning, Kommunal vård och omsorg

Stadsgemensamma nyckeltal: Insatser för personer med funktionsnedsättning, Arbetsmarknadsinsatser för grupper långt ifrån arbetsmarknaden ska öka, Tidigt förebyggande och rehabiliterande insatser ska öka när det gäller barn och unga samt vuxna med missbruksproblem

Lundbyspecifika nyckeltal: Verksamhetsplaner för boendestöd, Arbetsmarknad samt daglig verksamhet

Nationellt utformad brukarenkät: Göteborgs Stad brukarenkät

11.3 Bilaga 3. Tillgängliga kvalitetsmått

Kvalitetsmått

KOLADA

Strukturkvalitet

Kompetens: LSS-handläggartimmar utförda av handläggare med socionomexamen (andel), Andel timmar LSS-handläggning utförda av handläggare med aktuell utvecklingsplan, Årsarbetare inom insatser för funktionsnedsatta enl SoL/HSL, egen regi, Månadsavlönad personal, kommunalt anställda personliga assistenter, antal, Årsarbetare inom insatser för funktionsnedsatta enl SoL i ordinärt boende, egen regi, antal/brukare, Årsarbetare inom insatser för funktionsnedsatta enl SoL i särskilt boende, egen regi, antal/brukare, Årsarbetare, kommunalt anställda personliga assistenter, antal, Månadsavlönad personal, kommunalt anställda personliga assistenter, antal, Årsarbetare, kommunalt anställda personliga assistenter, antal

Ekonomi: Avvikelse redovisad kostnad och strukturårsjusterad standarskostnad LSS, Nettokostnad för insatser enligt LSS, Standardkostnad i utjämningskostnad för LSS kr/invånare, Standardkostnad i utjämningskostnad för LSS kr/invånare, Nettokostnad för insatser enl LSS kr/inv, Kostnader insatser enligt SoL (andel av kommunens totala kostnad för funktionsnedsatta), Personalkostnad för funktionsnedsatta enl. SoL (egen regi, kr/årsarbetare), Personalkostnad insatser för funktionsnedsatta enl SoL, (egen regi, kr/brukare), Lokalkostnader insatser för funktionsnedsatta enl SoL/HSL kr/inv 0-64 år, Kostnad boende enl. LSS (kr/brukare), Kostnad exkl lokalkostnad boende enl LSS kr/inv 0-64 år, Kostnad exkl lokalkostnader boende enligt LSS kr/brukare, Kostnad daglig verksamhet enl. LSS, kr/brukare, Kostnad daglig verksamhet, enl LSS kr/inv 0-64 år, Kostnad insatser enligt LSS och LASS, exkl ersättning från FK och lokalkostnader, kr/inv 0-64 år, Kostnad övriga insatser enl LSS kr/inv 0-64 år, Intäkter ekonomiskt bistånd, kr/inv, Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv, Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv 0-64 år, Kostnad utbetalt ekonomiskt bistånd (enl Sos), kr/inv, Kostnad utbetalt ekonomiskt bistånd, kr/inv, Kostnad övrigt ekonomiskt bistånd (ej utbet ek bistånd), kr/inv, Nettokostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv, Skillnad nyckeltal enl Sos och RS, kr/inv, , Kostnad ekonomiskt bistånd som andel av kommunens kostnader, Kostnad för arbetsfrämjande insatser per vuxen biståndsmottagare, kronor, Kostnad för utbetalt ekonomiskt bistånd, kr/invånare, Kostnad försörjningsstöd, kr/utredning, Kostnad handläggning av ekonomiskt bistånd till biståndshushåll, kr/biståndshushåll, Personalkostnad per biståndsmånad för ekonomiskt bistånd, kronor, Personalkostnad som andel av handläggningskostnad, andel , Utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll (exkl flyktinghushåll), kr/hushåll, Kostnad exkl. hyresintäkter insatser för personer med funktionsnedsättning kr/inv, Kostnad exkl. hyresintäkter insatser för personer med funktionsnedsättning kr/inv 0-64 år, Kostnad för samtliga insatser för funktionsnedsatta, exkl ersättning från FK, kr/inv, Kostnad hemtjänst i ordinärt boende funktionsnedsatta, Kostnad insatser enl. LSS och LASS, kr/inv, Kostnad insatser enligt LSS och LASS, exkl ersättning från FK, kr/inv 0-64 år, Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning totalt exkl ers från f-kassan, kr/inv 0-64 år, Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning totalt, kr/inv 0-64 år, Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning, andel av kommunens totala driftskostnad (%), Kostnad insatser för personer med funktionsnedsättning, kr/inv, Kostnad LSS och LASS som andel av insatser för funktionsnedsatta, (%), Kostnad ordinärt boende insatser för funktionsneds enl. SoL och HSL, exkl. lokalkostnader, kr/inv 0-64 år, Kostnad särskilt boende funktionsnedsatta enl SoL, kr/brukare, Kostnad särskilt boende insatser för funktionsneds enl. SoL/HSL, kr/inv 0-64 år, Lokalkostnader insatser enl LSS, kr/inv 0-64 år, Personalkostnad insatser för funktionsnedsatta i ordinärt boende, egen regi, kr/brukare, Personalkostnad insatser för funktionsnedsatta i ordinärt boende, egen regi, kr/årsarbetare, Personalkostnad insatser för funktionsnedsatta i särskilt boende, egen regi, kr/brukare, Personalkostnad insatser för funktionsnedsatta i särskilt boende, egen regi, kr/årsarbetare, Kostnad för insatser till personer med funktionsnedsättning som andel av total kostnad för socialtjänst, Kostnad för särskilt boende som andel av total kostnad för insatser till personer med funktionsnedsättning, Nettokostnad öppen verksamhet äldre och funktionshindrade, kr/inv, Nettokostnad öppen verksamhet äldre och funktionshindrade, kr/inv, Kostnad öppen verksamhet insatser för funktionsneds., kr/inv 0-64 år, Kostnad insatser för vuxna med missbruksproblem 21+ år, kr/utredning, Kostnad öppna insatser vuxna missbrukare, indiv.behovsprövade, kr/inv, Kostnad öppna insatser vuxna missbrukare, kr/inv, Kostnad öppna insatser vuxna missbrukare, kr/inv 21-64 år, Kostnad öppna insatser, individuellt behovspr. kr/inv 21-64 år, Kostnad övriga öppna insatser vuxna missbrukare, kr/inv, Kostnad övriga öppna insatser vuxna missbrukare. kr/inv 21-64 år, Nettokostnad öppna insatser vuxna missbrukare, kr/inv, Intäkter öppna insatser vuxna missbrukare, kr/inv

Processkvalitet

Arbetsätt: Finns ett samarbete med universitet/folkhögskola, Finns skriftlig överenskommelse med frivilligorganisationer, Finns skriftlig överenskommelse med Landstings- finansierad beroende- vård / psykiatri, Finns skriftlig överenskommelse med primär- vård, Finns skriftliga rutiner för informationsutbyte, Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med barn, Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med ekonomiskt bistånd, Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med kriminalvård, Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med personer med funk. Nedsättning, Finns skriftliga rutiner för samverkan med enheter som arbetar med äldre, rutiner för intern samverkan, rutiner för extern samverkan, Regleras ansvarsfördelningen i insatser till personer med samsjuklighet, Strategi för unga vuxna ,Plan för personalens kompetensutveckling, Rutin för enskildes medverkan, rutin för att erbjuda individuell plan enligt LSS, rutin för hur erbjudande om individuell plan enligt LSS dokumenteras, Informationsindex för kommunens webbplats - Personer med funktionsnedsättning, Inrättat råd för funktionshinder-frågor, Genomförandeplan för ekonomiskt bistånd skrivs alltid under av den det berör, Klagomålshantering vid ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin för aktualisering av barn som misstänks fara illa, Aktuell rutin för samarbete vid våld i nära relationer, Aktuell rutin med Arbetsförmedlingen för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med arbetsmarknadsverksamhet för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med barn och ungdom för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med Försäkringskassan för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med Kronofogdemyndigheten för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med landstingsfinansierad primärvård för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med landstingsfinansierad öppenspsykiatri för ekonomiskt bistånd, Aktuell rutin med missbruk för ekonomiskt bistånd, Information om LSS finns i följande format; daisy, lättläst, textfil, inläst version, inspelat som teckenspråk , Alla beslut om bostad med särskild service följs upp, Brukarundersökning om LSS används för att utveckla verksamheten, Synpunkter och klagomål används för att utveckla LSS-verksamheten, Utredningstid i antal dagar från ansökan till beslut om LSS-insats (alla insatser) medelvärde och median, Verkställighetstid i antal dagar från beslut till insats avseende boende (medelvärde, median), Andel domar som ändrats av förvaltningsrätt (andel), Arbetsfrämjande insatser till unga vuxna inom en månad, Genomförandeplan för ekonomiskt bistånd följs upp minst var tredje månad, Genomförandeplan för ekonomiskt bistånd upprättas inom tre månader, Genomfört och använt resultat av klientundersökning för ekonomiskt bistånd, Handläggarnas tillgång till direkt handläggarsöd för ekonomiskt bistånd (timmar/vecka), Systematisk användning av strukturerad utredningsmall för ekonomiskt bistånd, Väntetid för nybesök vid ekonomiskt bistånd, Väntetid i antal dagar från första kontakttillfället vid nybesök till beslut inom försörjningsstöd (medelvärde och median), Alla beslut om daglig verksamhet följs upp, Habiliteringsersättning utgår till deltagare i daglig verksamhet, Medarbetarengagemang (HME) omsorg om personer med funktionsnedsättning - Ledarskapsindex, Medarbetarengagemang (HME) omsorg om personer med funktionsnedsättning - Motivationsindex, Medarbetarengagemang (HME) omsorg om personer med funktionsnedsättning - Totalindex, Rådet hade möjlighet att lämna synpunkter på kommunens verksamhetsplan, Analys av gruppen unga vuxna, Används fel och brister för utveckla missbruks- och beroendevården, Används klagomål för att analysera och utveckla missbruks- och beroendevården, Används screeninginstrument , Används statistik från bedömningsinstrument, Delaktighet inom missbruks- och beroendevården, omdöme, Klienter med samsjuklighet där gemensam vårdplanering genomförts med landstinget, andel , Klienter inom missbruks- och beroendevården, Webbgranskning (finns information på internet om stöd och insatser enligt LSS, klagomålshantering, kontaktinfo, lättläst version, mejladress, personlig assistans, sysselsättning eller daglig verksamhet, särskilt boende, talad information, teckenspråk, telefonnr samt överklagan),

Verksamhetsinnehåll: Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där hot eller våld mot brukare inte förekommit under de senaste sex månaderna, andel (%), Boendeplatser där alla på boendet har möjlighet att äta huvudmålet tillsammans minst en gång/vecka, Andel boendeplatser där de boende använder egen nyckel till sin bostad, Andel boendeplatser där den boende ges möjlighet att vara ute på aktiviteter som kräver personalstöd efter kl. 21 minst en gång i månaden, Andel boendeplatser där den boende har inflytande över maten (huvudmålet), Andel boendeplatser där den boende har möjlighet till en individuellt anpassad aktivitet per dag utanför bostaden, Andel boendeplatser där den boende har tillgång till, egen brevlåda som posten levereras till, Andel boendeplatser där den boende kan ta emot gäster alla kvällar efter kl. 21, Andel boendeplatser där det är möjligt att bli sambo eller få hjälp med att hitta gemensamt boende på annat boende, Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukarna erbjuds delta på arbetsplatsträffar, andel (%), Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukarna får vara kvar i verksamheten efter 65 år, andel (%), Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukarna kan byta sysselsättning inom dagliga verksamheten, andel (%), Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där verksamheten är öppen året runt, andel (%), Verkställighetstid i antal dagar från beslut till insats avseende kontaktperson enl. LSS (medelvärde och median), Invånare som någon gång under året erhållit ekonomiskt bistånd inkl. introduktionsersättning, andel (%),

Resultatkvalitet

Observerad kvalitet

Personer som deltar i daglig verksamhet enl. LSS där brukare gått till öppen arbetsmarknad under förra året, andel, Ej återaktualiserade personer med försörjningsstöd ett år efter avslutad försörjningsstöd (andel), Personer har gått från daglig verksamhet till lönearbete, Ej återaktualiserade vuxna med missbruksproblem 21+ år ett år efter avslutad utredning eller insats, andel

Välfärd (objektiv)

Saknas

Välfärd (subjektiv)

Saknas

Välbefinnande (objektiv)

Saknas

Välbefinnande (subjektiv)

Saknas

Kvalitetsmått

Öppna jämförelser

Struktur

Kompetens: Andel LSS-handläggartimmar inom kommunen/stadsdelen utförda av handläggare med socionomexamen, Andel timmar LSS-handläggning inom kommunen/stadsdelen utförda av handläggare med aktuell utvecklingsplan, Samtliga anställda på enheten har en skriftlig och individuell kompetensutvecklingsplan som inte är äldre än ett år, Plan för kompetensutveckling, Tillgång till tillgänglig och stödjande arbetsledning

Ekonomi: Biståndsbelopp per kommuninvånare, Det ekonomiska biståndets andel av kommunens kostnader, Kostnad per biståndsmånad för handläggning av ekonomiskt bistånd, Andel personalkostnad av handlägningskostnad, Personalkostnad per biståndsmånad för ekonomiskt bistånd, Kostnad för arbetsfrämjande insatser per vuxen biståndsmottagare, Kostnad för bostad med särskild service enligt LSS i förhållande till den kostnaden för insatser till personer med funktionsnedsättning, Kostnad för daglig verksamhet i förhållande till den totala kostnaden för insatser till personer med funktionsnedsättning, Kostnad per person i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, Kostnad per person som deltar i daglig verksamhet enligt LSS, Andel av kommunens totala kostnad för ekonomiskt bistånd till personer med funktionsnedsättning, för missbruks- och beroendevård, Kostnad per biståndsmånad för handläggning, Personalkostnad som andel av handlägningskostnad, Personalkostnad som kostnad per biståndsmånad, Kostnad per vuxen biståndsmottagare för arbetsfrämjande insatser, Andel av kostnad för insatser till personer med funktionsnedsättning för särskilt boende enligt SoL, för särskilt boende till vuxna enligt LSS, för Daglig verksamhet enligt LSS, Kostnad per person för daglig verksamhet enligt LSS, för särskilt boende enligt SoL, för särskilt boende till vuxna enligt LSS, Andel av kostnad för missbruks- och beroende-vård för institutionsvård eller öppna insatser

Processkvalitet

Arbetsätt: Rutin för information till externa aktörer, Finns en strategi för unga vuxna med missbruks- och beroendeproblem, Förekomst av rutiner för intern samverkan, Förekomst av rutiner för extern samverkan, Förekomst av klientundersökning, förekomst av en aktuell rutin för aktualisering av barn som misstänks fara illa, Förekomst av en aktuell rutin för samarbete vid våld i nära relationer, Förekomst av klagomålshandling, Kommunen/stadsdelen har en skriftlig rutin för hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare inom socialpsykiatri, Kommunen/stadsdelen har en skriftlig rutin för hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare inom äldreomsorgen, Kommunen/stadsdelen har en skriftlig överenskommelse på ledningsnivå om hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare på Arbetsförmedlingen, Har kommunen/stadsdelen en skriftlig överenskommelse på ledningsnivå om hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare på Försäkringskassan, Har kommunen/stadsdelen en skriftlig överenskommelse på ledningsnivå om hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare på Landstingets vuxenhabilitering, Har kommunen en skriftlig överenskommelse på ledningsnivå om hur LSS-handläggare ska samverka i enskilda ärenden med handläggare på Landstingets vuxenpsykiatri, Har kommunen/stadsdelen en skriftlig rutin för att erbjuda individuell plan enligt LSS, Har kommunen/stadsdelen en skriftlig rutin för hur erbjudande om individuell plan enligt LSS ska dokumenteras, Har kommunen/stadsdelen information om LSS i följande format: lättläst svenska, inläst format, Daisyformat, teckenspråk, skriftligt format, Kommunen/stadsdelen har ett inrättat råd för funktionshinderfrågor, Deltagarna i rådet för funktionshinderfrågor hade möjlighet att komma med synpunkter på kommunens, stadsdelens eller stadens verksamhetsplan, Finns information om hur man kan överklaga ett beslut på kommunens/stadsdelens webb?, Finns information på Lättläst, Lyssna, Teckenspråk och om stöd till personer med funktionsnedsättning på

kommunens/stadsdelens webb?, Finns det någon toalett för deltagare i enhetens verksamhet som är anpassad för personer som använder rullstol

Verksamhetsinnehåll: Systematiskt användande av en strukturerad utredningsmall, Systematiskt upprättande av genomförandeplaner inom tre månader, Systematiskt undertecknande av genomförandeplaner av den enskilde, Systematisk uppföljning av genomförandeplaner minst var tredje månad, väntetid för nybesök, Förekomst av arbetsfrämjande insatser till unga vuxna inom en månad, andel överklagade ärenden rörande ekonomiskt bistånd som ändrats av förvaltningsrätt, Har kommunen/stadsdelen under de senaste två åren använt sammanställningar av synpunkter och klagomål för att utveckla LSS-verksamheten i kommunen, Har kommunen/stadsdelen under de senaste två åren använt resultatet av genomförda brukarundersökningar för att utveckla LSS-verksamheten i kommunen, Har samtliga beslut om bostad med särskilt stöd i kommunen/stadsdelen följts upp inom ett år, Har samtliga beslut om daglig verksamhet i kommunen/stadsdelen följts upp inom ett år, Kommunen/stadsdelen betalar ut habiliteringsersättning till personer som deltar i daglig verksamhet, Samtliga personer på enheten med beslut om särskilt boende enligt LSS har en aktuell (ej äldre än sex månader) genomförandeplan, Alla personer på enheten har en särskild stödperson/kontaktperson bland personalen, Samtliga boende på enheten med beslut om särskilt boende enligt LSS har varit delaktiga i upprättande av aktuell genomförandeplan, Ordnas regelbundna möten ("boråd") där de boende är med och bestämmer i gemensamma frågor, De boende har tillgång till gemensamt kök och vardagsrum dygnet runt, Enhetens lokaler inventerade ur ett tillgänglighetsperspektiv, Samtliga personer på enheten med beslut om daglig verksamhet enligt LSS en aktuell (ej äldre än sex månader) genomförandeplan, Har samtliga på enheten med beslut om daglig verksamhet enligt LSS varit delaktiga i upprättande av aktuell genomförandeplan, Ordnas regelbundna möten ("arbetsplatsträffar") där personer som deltar i enhetens dagliga verksamhet är med och bestämmer i gemensamma frågor, Är det möjligt, för den som vill, att delta i enhetens dagliga verksamhet 40 timmar per vecka, Är enhetens dagliga verksamhet öppen under hela sommaren, Uppföljning av intern samverkan, Uppföljning av extern samverkan, Andel klienter med samsjuklighet där gemensam vårdplanering genomförts med landstinget (%), Brukarundersökning genomförs årsvis, Samarbete med universitet / FoU, Inventering av aktuella klientgrupper, Bedömning om insatserna svarar mot behoven, Analys av gruppen unga vuxna, Systematisk uppföljning av resultat på individnivå, Strukturerad öppenvård (dagligen), Tid för första besök, Används synpunkter / klagomål

Resultatkvalitet

Observerad kvalitet

Välfärd (objektiv)

Förekomst av personer som gått från daglig verksamhet till arbete i kommunen/stadsdelen

Saknas

Välfärd (subjektiv)

Saknas

Välbefinnande (objektiv)

Saknas

Välbefinnande (subjektiv)

Saknas

Kvalitetsmått

Strukturkvalitet

Nationellt statistikregister

Kompetens: Saknas

Ekonomi: Utbetalt ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning (löpande priser), Utbetalt ekonomiskt bistånd exklusive introduktionsersättning (löpande priser), Utbetald introduktionsersättning (löpande priser),

Processkvalitet

Arbetsätt: Saknas

Verksamhetsinnehåll: Antal beslutade timmar per månad avseende personlig assistans, Antal beslutade timmar per månad avseende ledsagarservice, Antal beslutade timmar per månad avseende avlösarservice, Antal beslutade dygn per månad avseende korttidsvistelse, Antal individuellt behovsprovade öppna insatser, Antal frivilliga inskrivningar (bistånd som avser boende, institutionsvård och familjehemsvård), Antal beviljade vårddygn i frivillig institutionsvård, Antal personer i frivillig institutionsvård, Antal dygn per person i frivillig institutionsvård, Antal personer med insatser enligt LSS, antal personer med beslut om insatsen fördelade på kön, åldersklass och personkrets, Antal personer 0–64 år som var beviljade insats enligt SoL den 1 april 2012 fördelade efter typ av insats, ålder och kön, Antal personer 0–64 år i ordinärt boende som var beviljade insats enligt SoL den 1 april 2012 fördelade efter typ av insats, ålder och kön, Antal personer 0–64 år i särskilt boende som var beviljade insats enligt SoL den 1 april 2012 fördelade efter typ av insats, ålder och kön, Antal personer 0–64 år som var beviljade olika insatser enligt SoL den 1 april 2012

Resultatkvalitet	
Observerad kvalitet	Saknas
Välfärd (objektiv)	Saknas
Välfärd (subjektiv)	Saknas
Välbefinnande (objektiv)	Saknas
Välbefinnande (subjektiv)	Saknas

Kvalitetsmått	Stadsgemensamma nyckeltal
----------------------	----------------------------------

Strukturkvalitet	Kompetens: Saknas
-------------------------	--------------------------

Ekonomi: Saknas

Processkvalitet	Arbetsätt: Saknas
------------------------	--------------------------

Verksamhetsinnehåll: Antal deltagare i arbetsmarknadsinriktade insatser utifrån prioriterade grupper, Andel tidigt förebyggande insatser när det gäller barn och unga samt vuxna med missbruksproblem, Antal personer med beslut om daglig verksamhet enligt LSS i egen regi, Antal personer med beslut om daglig verksamhet enligt LSS i annan SDN, Antal personer med beslut om daglig verksamhet enligt LSS i externa aktörers verksamhet, Antal genomförda brukarrevisioner avseende bostad med särskilt service/annat boende, Antal genomförda brukarrevisioner avseende boendestöd, Antal genomförda brukarrevisioner avseende daglig verksamhet/sysselsättning

Resultatkvalitet	
Observerad kvalitet	Saknas
Välfärd (objektiv)	Saknas
Välfärd (subjektiv)	Saknas
Välbefinnande (objektiv)	Saknas
Välbefinnande (subjektiv)	Saknas

Kvalitetsmått	Områdesspecifika nyckeltal
----------------------	-----------------------------------

Strukturkvalitet	Kompetens: Antal medarbetare, Antal årsarbetare, Snittkostnad per plats/år
-------------------------	---

Ekonomi: Saknas

Processkvalitet	Arbetsätt: Andel brukare med aktuella genomförandeplaner, Antal nya ärenden, Antal ärenden, Antal avslutade ärenden, Antal beviljade timmar, Antal utförda timmar, Antal brukare med aktuell genomförandeplan, Antal brukare med genomförandeplan som inkluderar sysselsättning
------------------------	--

Verksamhetsinnehåll: Insatser antal personer, Antal arbetsförmågebedömningar, Antal medicinska bedömningar, Antal i arbetsträning, Antal på praktikplats, Antal i yrkesutbildning, Antal på arbetsförlagd utbildning, Antal som har fått jobbcoachning, Antal som deltagit i flera verksamheter, Antal personer med sysselsättning, Antal klienter med individuellt stöd, Antal klienter med individuellt stöd, Utförd brukartid- individuellt, Utförd brukartid- gruppaktivitet, Sysselsättning i timmar/månad, Utförd brukartid- sysselsättning, Antal personer med sysselsättning varav personer med sysselsättning i arbetsliknande form, Antal klienter i programverksamhet, Antal lundbybor med beslut om daglig verksamhet, Antal platser egen regi, Antal köpta platser, Antal sålda platser, Antal vidare till VIDA, Antal köpta resor, Antal köpta resor i egen regi, Antal arbetsträningsplatser Vida, Antal platser egen regi, Antal sålda platser, GFP kopplat till ToR DV, Antal Lundbybor inom AME, Antal nya Lundbybor under månaden

Resultatkvalitet	
Observerad kvalitet	Antal avslutade Lundbybor under månaden, Antal personer som förändrat sysselsättnings-/aktivitetsnivå
Välfärd (objektiv)	Saknas

Välfärd (subjektiv) Saknas
Välbefinnande (objektiv) Saknas
Välbefinnande (subjektiv) Saknas

Kvalitetsmått

Nationell Brukarenkät

Strukturkvalitet

Kompetens: Hur nöjd är du med hur kunnig personalen är?

Ekonomi: Saknas

Processkvalitet

Arbetsätt: Hur nöjd är du med möjligheten att få kontakt med personalen?, hur snabbt du fick hjälp?, hur väl personalen håller de tider som ni har bestämt?, hur snabbt du får besked?, hur personalen samarbetar för att hjälpa dig?, hur snabbt du får stöd eller hjälp?, hur lätt är det att förstå den skriftliga informationen?, hur lätt är det att förstå den muntliga informationen?, informationen om vad du kan få hjälp med?, hur väl du tas emot av personalen?, hur personalen respekterar dig?, hur personalen lyssnar på dig?, möjligheten att i lugn och ro kunna tala med personalen?, hur personalen tar hänsyn till ditt privatliv?, hur personalen håller sin tystnadsplikt?, hur rättvist du blir behandlad?, hur du kan lita på vad personalen säger?, dina möjligheter att klaga om du är missnöjd?, hur personalen samarbetar med dig?, hur personalen diskuterar olika möjligheter med dig?, hur du kan påverka stödet?, hur kan du påverka genomförandeplanen?, hur personalen bemött dig när du framfört synpunkter?, hur man försökt åtgärda det du haft synpunkter på?, hur väl personen förstår hur du har det?, hur väl personen förstår vad du behöver ha hjälp med?, möjligheten att ta upp känsliga frågor?, hur väl personalen kan ge dig övrig samhällsinformation?, i vilken mån stödet ges av samma personer?, hur väl du känner att du kan lita på personalen?, möjligheten att få tag på personal om du behöver hjälp eller behöver fråga om något?, känner du förtroende för verksamheten?, känner du förtroende för verksamheten du möter?, hur nöjd är du med stödet som helhet?, hur väl har stödet uppfyllt dina förväntningar?, hur nära eller hur långt ifrån ett sådant stöd är det stödet du fått?, hur väl personalen förstår hur du har det?, hur väl personalen förstår vad du behöver hjälp med?, möjligheten att ta upp känsliga frågor?, hur väl personalen kan ge dig övrig samhällsinformation?, har du under de senaste 12 månaderna blivit behandlad/bemött på ett sätt att du känt dig kränkt av personalen?, tror du att den kränkande behandlingen/bemötandet hade samband med något av följande (etnisk tillhörighet, kön, ålder, sexuell läggning, funktionsnedsättning, religion, hudfärg, könsidentitet eller/och annat könsuttryck eller annat)

Verksamhetsinnehåll: Hur nöjd är du med lokalernas tillgänglighet?

Resultatkvalitet

Observerad kvalitet

Välfärd (objektiv)

Välfärd (subjektiv)

Hur har din situation förändrats i och med det stöd du fått från oss?

Välbefinnande (objektiv)

Välbefinnande (subjektiv)

Hur har din situation förändrats i och med det stöd du fått från oss?

11.4 Bilaga 4. Indikatorbeskrivning

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 1: Personal/Kompetens</p> <p>Mått: 1. Andel medarbetare med baskompetens</p> <p>Typ av mått: Strukturkvalitet</p> <p>Beskrivning: Med baskompetens avses minst gymnasiekompetens inom för området relevant område</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Kompetens, "rätt person på rätt plats", bör främja kunskap och ändamålsenliga insatser för brukarna i verksamheten. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser</p>	<p>Dokumentation:</p> <p>Anställningsbevis</p>	<p>Ansvar: Enhetschef och Samordnare</p>	<p>Redovisning: Enhetsspecifik årsrapport</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, HR-avdelning</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Validering av erfarenhet som kan motsvara kompetens</p> <p>2. Validering av utbildning i annat land</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	
<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 1: Personal/Kompetens</p> <p>Mått: 2. Antal "egna" utbildningsstimmar hos personalen (medelta)</p> <p>Typ av mått: Strukturkvalitet</p> <p>Beskrivning: Självskattad antal h som läggs på kompetensutveckling utanför de aktiviteter som bedrivs inom ramen för kompetensutvecklingsplanen</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Känslan av det egna ansvaret för fortbildning och kompetensutveckling stärks. Alla typer av kompetensutveckling bör främja kunskap och ändamålsenliga insatser för brukarna i verksamheten.</p>	<p>Dokumentation:</p> <p>Personalenkät</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Kontinuerlig redovisning i varje arbetsgrupp</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Risk för överrapportering av den egna förmågan eftersom det finns ett indämamt att verka "duktig"</p> <p>2. Är kvantitet utbildningstimmar med nödvändighet kvalitativ kompetensutveckling?</p> <p>3) Bör kanske kompletteras med "studiecirkel" för att kompensera</p> <p>4) Bör balanseras mot hur mycket som ska krävas av personalen att ta av sin fritid?</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	
<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 1: Personal/Kompetens</p> <p>Mått: 3. Andel medarbetare med relevant utbildning på YH eller högskolenivå</p> <p>Typ av mått: Strukturkvalitet</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Kompetens, dvs. "rätt person på rätt plats" bör främja kunskap i organisationen och främja ändamålsenliga insatser för brukarna. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser.</p>	<p>Dokumentation:</p> <p>Anställningsbevis</p>	<p>Ansvar: Enhetschef och Samordnare</p>	<p>Redovisning: Enhetsspecifik årsrapport</p> <p>Målvärde: 20% ska ha högskolekompetens (VP Göteborg) Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, HR-avdelning</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Validering av utbildning i annat land</p> <p>2. Validering av erfarenhet som skulle kunna motsvara kompetens</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 1: Personal/Kompetens Personal/Kompetens</p> <p>Mått 4: Totalt antal arbetstidartimmar per vecka i som avsätts för direkt handläggarstöd för verksamhet med ekonomiskt bistånd/ totalt antal handläggare omräknat till heltid.</p> <p>Typ av mått: Strukturkvalitet</p> <p>SPECIFICERAT</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Stöd i handläggning bör främja kunskap och främja ändamålsenliga insatser för brukarna. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Enhetsspecifik årsrapport</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, HR-avdelning</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Är antal arbetstidartimmar alltid synonymt med kvaliteten i handläggning även om det är rimligt att dessa hänger samman?</p> <p>2. Kräver analys i ledningsgrupp vid uppföljningsresultat i relation till 1) Vilka mekanismer inom detta mått är framgångsrika faktorer?</p>
	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 1: Personal/Kompetens: Mått 5: Förekomst av kompetensutvecklingsplan</p> <p>Typ av kvalitet: Strukturkvalitet</p> <p>Beskrivning: Det finns en plan för kompetensutveckling som fastställs i samråd med ledningsgrupp</p> <p>SPECIFICERAT</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet för brukarnas bästa. Aktiv fortbildning och kompetensutveckling bör främja denna kvalitetsaspekt. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser. Alla typer av kompetensutveckling bör främja kunskap och ändamålsenliga insatser för brukarna i verksamheten.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Utvecklingsenheten</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p> <p>Målvärde: Alla aktiviteter inom ramen för utvecklingsplanerna ska vara uppfyllt</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Är förekomsten av kompetensutvecklingsplan synonymt med kompetensutveckling även om det är rimligt att dessa hänger samman?</p> <p>2. Kräver analys i ledningsgrupp vid uppföljningsresultat i relation till 1) Vilka mekanismer inom detta mått är framgångsrika faktorer?</p>
	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 2: Ekonomi/Budget</p> <p>Mått: 1) Antal ärenden 2) Antal nya ärenden 3) Antal avslutade ärenden 4) Antal planerade timmar 5) Antal utförda timmar 6) Antal årsarbetare 7) Kostnad per brukare</p> <p>Typ av mått: Strukturkvalitet</p> <p>SPECIFICERAT</p>	<p>Relevans: Centralt för enheten i syfte att "hålla" budget och visar på effektiviteten i tjänsterna det vill säga peka på in- och utförelse. Obligatoriskt att rapportera till Öppna jämförelser</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Enhetsspecifik årsrapport</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp:</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1. Risk för målkonflikt? Flödesmått är det ett relevant mått på kvalitet? Kräver analys vid uppföljningsresultat</p>
	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 3: Nära arbetsledning Mått: 1. Andel medarbetare som är nöjda med sin arbetsledning Typ av mått: Strukturkvalitet	Relevans: En välfungerande arbetsledning främjar ett gott arbetsklimat vilket i sin tur förväntas resultera i ett förbättrat arbete i verksamheten	Dokumentation: Personalenkät/NMI	Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Kontinuerlig redovisning av enkätresultat i varje arbetsgrupp Målvärde: Ej fastställt för 2013 Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Finns incitament att överrapportera? Kräver analys av ledningsgrupp i relation till både 1 och 2 2. En arbetsledning som medarbetare är nöjda med, är det med nödvändighet detsamma som en välfungerande arbetsledning ur ett verksamhetshänseende?
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 3: Personal/Kompetens Mått: 2) Andel medarbetare med individuell utvecklingsplan Typ av mått: Strukturkvalitet	Relevans De sociala tjänsterna ska bygga på bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfarenhet. Anses främja ett gott arbetsklimat och medarbetarens möjlighet till individuell kompetensutveckling. Bör främja kunskap och främja ändamålsenliga insatser för brukarna. Det finns också ett krav från stadsledningsnivå på utvecklingsplaner/utvecklingsamtal där utvecklingsplaner upprättas	Dokumentation: Personalenkät/NMI (Nöjd-medarbetar-Index)	Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Kontinuerlig redovisning av enkätresultat i varje arbetsgrupp Målvärde: 100% Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1) Finns incitament att överrapportera? Kräver analys av ledningsgrupp i relation till 1
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 4: Kartläggning och bedömning av arbetsförmåga Mått: 1. Antal arbetsfrågebedomningar (Vican) 2. Antal medicinska bedömningar (Vican) Typ av mått: Processkvalitet	Relevans Relevans: Möjliggör en samlad analys när individens arbetsförmåga när denna är oklar. - Centralt för att identifiera vilka insatser som behövs för att individen ska kunna gå vidare i sin process mot egen försörjning. - Kunskap om de egna förutsättningar i förhållande till arbetsmarknaden och bli medveten om de egna resurserna. - Självtroende, ökad motivation och delaktighet för att komma vidare i rätt åtgärd. Helhetsbild av arbetsförmåga- var befinner sig individen i förhållande till arbetsmarknaden, relevant för att individanpassa handlingsplanen och därigenom öka förutsättningarna att nå sysselsättningsmål	Dokumentation: Statistisk dokumentation	Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Årsrapport, SUS Målvärde: Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Områdeschef samt DELTA (Samordningsförbund) Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Målggruppsanalys nödvändig, antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningsvärigheter
<p>Indikator 4: Kartläggning och bedömning av arbetsförmåga</p> <p>Mått: 3) Antal individer i rehab/behandling 4) Antal individer som slussas till långsiktiga försörjningsmöjligheter</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p> <p>Beskrivning: De individer som utretts i Vican slussas vidare till "rätt" insats</p>	<p>Relevans: Jobbcentralen är en riktad insats gentemot stadsbor i åldern 18-64 med längre tids frånvaro från arbetsmarknaden eller som aldrig haft arbete och har som syfte att utveckla nya metoder för att slussa in dessa individer till studier och arbete. Dessa är i särskilt behov av särskilda arbetsmarknadsriktade insatser; därför erbjuds ett smörgåsbord av aktiviteter med nya möjligheter. Relevant för att möjliggöra nivåanpassning och därigenom rätt insats till rätt person</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årsrapport, SUS, Stygrupp</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Områdeschef samt DELTA (Samordningsförbund)</p>	<p>Tolkningsvärigheter</p> <p>Tolkningsvärigheter: 1) Hur vet man säkert att dessa är "rätt" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier. 2) Finns risk för inläsnings effekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd" eller att specifika individer är alltför viktiga för gruppdynamiken? 3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning</p>
SPECIFICERAT			MÄTBART	TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningsvärigheter
<p>Indikator 5: Rusta individen för arbetsmarknaden:</p> <p>Mått 1: Andel socialbidragstagare som har aktiviteter inom AME</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: De sociala tjänsterna ska vara tillgängliga vilket innebär att det ska vara lätt att, vid behov, få assistans av socialtjänsten. En förutsättning för resultat. Samtliga individer som är socialbidragstagare bör ha någon form aktivitet. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation Ska delas upp i unga vuxna 18-24 samt man/kvinna</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årsrapport</p> <p>Målvärde: Samtliga individer som är socialbidragstagare bör ha någon form aktivitet</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Beslutsfattare, Enhetschef</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningsvärigheter</p> <p>Tolkningsvärigheter:</p> <p>1. Tolknningen av indikatorn är beroende av en analys av målgruppen (klientstocken). Målet är givetvis att minska andelen socialbidragstagare i stadsdelen men av de som är bidragstagare eftersträvas en hög närvaro frekvens inom de aktiviteter som erbjuds</p>
SPECIFICERAT/REALISTISKT			MÄTBART	TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningsvärigheter
<p>Indikator 5: Rusta individen för arbetsmarknaden</p> <p>Mått: 2. Antal individer i arbetsträning 3. Antal individer som erhållit jobbochanning 4. Antal individer på praktikplats 5. Antal individer i yrkesutbildning 6. Antal individer på arbetsförlagd utbildning</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: Jobbcentralen är en riktad insats gentemot stadsbor i åldern 18-64 med längre tids frånvaro från arbetsmarknaden eller som aldrig haft arbete och har som syfte att utveckla nya metoder för att slussa in dessa individer till studier och arbete. Dessa är i särskilt behov av särskilda arbetsmarknadsriktade insatser; erbjuds ett smörgåsbord av aktiviteter med nya möjligheter. Relevant för att möjliggöra nivåanpassning och därigenom möjligheter till sysselsättning</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Kontinuerligt under året samt i årsrapport</p> <p>Målvärde:</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Beslutsfattare, Enhetschef</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningsvärigheter</p> <p>Tolkningsvärigheter:</p> <p>1) Hur vet man säkert att dessa är "rätt" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier</p> <p>2) Finns risk för inläsnings effekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd" eller att gruppdynamiken blir beroende av specifika personer?</p> <p>3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning</p>
SPECIFICERAT			MÄTBART	TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning Indikator 6: Stödjande individer att starta företag Mått: 1) Antal individer som har fått information om företagande (inkubator) 2. Antal individer i inkubatorsverksamhet Typ av mått: Processkvalitet	Relevans Relevans: EU-projekt; företagande som en strategi att komma närmare verksamheten. Ökar förutsättningarna att starta företag vilket är en väg ut ur långvarigt försörjningsstöd	Dokumentation Dokumentation: Statistisk dokumentation	Ansvar Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport Målvärde: Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningsvårigheter Tolkningsvårigheter: 1) Hur vet man säkert att dessa är "riktiga" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier 2) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning Indikator 7: Helhetssyn/Samverkan Mått: 1. Antal nätverksmöten med företagare Typ av mått: Processkvalitet	Relevans Relevans: Viktigt för att skapa arbetsplatsförlagd arbetsutbildning. Samarbetet syftar till att hindra människor hamna i en gräzon och en rundgång mellan olika aktörer samt skapa nya möjligheter för sysselsättning och kompetensutveckling	Dokumentation Dokumentation: Statistisk dokumentation	Ansvar Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport Målvärde: Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningsvårigheter Tolkningsvårigheter: 1) Bör tolkas i relation till hur många platser som genereras som ett resultat av dessa möten 2) Vilka är framgångsmekanismerna?
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning Indikator 7: Helhetssyn/Samordning Mått: 2. Förekomst av intern samverkan med relevanta aktörer 3. Förekomst av rutin för extern samverkan med relevanta aktörer Typ av mått: Processkvalitet Beskrivning: Rutinen är skriftlig och beslutad på ledningsnivå. Den beskriver hur samverkan ska ske i enskilda ärenden. Rutinen är aktuell genom att den har upprättats eller följs upp det senaste året.	Relevans Relevans: Med att tjänsterna utgår från en helhetssyn menas att den enskildes samlade livssituation utgör utgångspunkten. I detta ligger också att se till hur olika insatser på bästa sätt kan verka förebyggande. I den mån den enskilde har behov av tjänster som bedrivs inom olika verksamheter och av olika utförare är det viktigt att dessa olika tjänster är samordnade på ett bra sätt och präglade av kontinuitet. Samarbete syftar till att hindra människor hamna i en gräzon och en rundgång mellan olika aktörer samt skapa nya möjligheter för sysselsättning och kompetensutveckling	Dokumentation Dokumentation: Statistisk dokumentation	Ansvar Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport Målvärde: Resultat:	Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningsvårigheter Tolkningsvårigheter: 1. En aktuell rutin betyder inte per definition att den praktiskt tillämpas. Vad genererar dessa möten? En ingående analys krävs
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

<p>Indikatorbeskrivning Indikator 7: Helhetsyn/Samordning Mått: 4. Förekomst av gemensam utredningsmall Typ av mått: Processkvalitet Beskrivning: Utredningsmallen är gemensam för alla handläggare och används för samtliga sökande av ekonomiskt bistånd där behovet inte endast är av engångskaraktär.</p>	<p>Relevans Relevans: Med att tjänsterna utgår från en helhetsyn menas att den enskildes samlade livssituation utgör utgångspunkten. I detta ligger också att se till hur olika insatser på bästa sätt kan verka förebyggande. I den mån den enskilde har behov av tjänster som bedrivs inom olika verksamheter och av olika utförare är det viktigt att dessa olika tjänster är samordnade på ett bra sätt och präglade av kontinuitet.</p>	<p>Dokumentation Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport Målvärde: Resultat:</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Beslutsfattare, Enhetschef Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningsvärdigheter Tolkningsvärdigheter: 1. En aktuell rutin betyder inte per definition att den praktiskt tillämpas. En ingående analys krävs</p>
<p>SPECIFICERAT</p>	<p>SPECIFICERAT/REALISTISKT</p>	<p>MÅTBART</p>	<p>TIDSSATT</p>	<p>ACCEPTERAT</p>		

<p>Indikatorbeskrivning Indikator 7: Helhetsyn/Samverkan med andra myndigheter/nätverk Mått: 5. Antal vård- och stöd-samordningsärenden Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans Relevans: Med att tjänsterna utgår från en helhetsyn menas att den enskildes samlade livssituation utgör utgångspunkten. I detta ligger också att se till hur olika insatser på bästa sätt kan verka förebyggande. I den mån den enskilde har behov av tjänster som bedrivs inom olika verksamheter och av olika utförare är det viktigt att dessa olika tjänster är samordnade på ett bra sätt och präglade av kontinuitet. Samarbeta syftar till att hindra människor hamna i en gräzon och en rundgång mellan olika aktörer samt skapa nya möjligheter för sysselsättning och kompetensutveckling. Obligatoriskt att rapportera till Öppna jämförelser</p>	<p>Dokumentation Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningsvärdigheter Tolkningsvärdigheter: En aktuell rutin betyder inte per definition att den praktiskt tillämpas. En ingående analys krävs</p>
<p>SPECIFICERAT</p>	<p>SPECIFICERAT/REALISTISKT</p>	<p>MÅTBART</p>	<p>TIDSSATT</p>	<p>ACCEPTERAT</p>		

<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 8: Kvalitetssäkrad dokumentation på individnivå/ Genomförandeplaner, mål och uppföljning</p> <p>Mått: 1. Antal brukare med aktuell genomförandeplan som upprättats inom tre månader, skrivits under och följs upp kontinuerligt 2. Antal brukare med genomförandeplan som inkluderar sysselsättning</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p> <p>Beskrivning: En genomförandeplan upprättas regelbundet tillsammans med den enskilde inom tre månader från första kontakt. Med genomförandeplan menas en dokumenterad planering för hur den enskilde ska uppnå självförsörjning/annan arbetsliknande sysselsättning beroende på individen. Genomförandeplaner undertecknas alltid av den enskilde. Genomförandeplaner följs regelbundet upp tillsammans med den enskilde minst var tredje månad. Med uppföljning menas att handläggaren och den enskilde tillsammans går igenom att genomförandeplanen fungerar som planerat och vid behov omarbetar denna.</p>	<p>Relevans</p> <p>Relevans: De sociala tjänsterna bör utgå från en helhetssyn menas att den enskildes samlade livssituation utgör utgångspunkten. En genomförandeplan upprättas därför regelbundet tillsammans med den enskilde inom tre månader från första kontakt och denna plan är relevant för att möjliggöra nivåanpassning på aktiviteten och därigenom en strategi mot självförsörjning/annan arbetsliknande sysselsättning. Det är därför relevant att en sådan plan upprättas med kort tidsintervall, tillsammans med brukaren och att denna kontinuerligt följs upp. Individens behov kan förändras</p>	<p>Dokumentation</p> <p>Dokumentation: Statistisk rapport</p>	<p>Ansvar</p> <p>Ansvar: Enhetschef, medarbetare</p>	<p>Redovisningsform</p> <p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp</p> <p>Direkt Målgrupp: Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter</p> <p>Tolkningssvårigheter: Fanns en risk för målkonflikt? Brukarens intresse och den yrkesverksamma delar inte synen på vad som ska inkluderas i genomförandeplanen</p>
<p>SPECIFICERAT</p>	<p>SPECIFICERAT/REALISTISKT</p>	<p>MÅTBART</p>	<p>TIDSSATT</p>	<p>ACCEPTERAT</p>		

<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 9: Tillgänglighet Mått: 1. Väntetid för nybesök - antal dagar</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p> <p>Beskrivning: Genomsnittlig väntetid för ett första personligt besök (nybesök) efter att en person tagit kontakt med socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd som inte är av akut karaktär (nödprovning). Dagar har beräknats inklusive helgdagar dvs. 7 dagar = 1 vecka.</p>	<p>Relevans</p> <p>Relevans: Centralt eftersom arbetsmarknadsenhetens tjänster ska sträva efter att vara tillgängliga. Det ska vara lätt att, vid behov, få kontakt med socialtjänsten. Obligatoriskt att mäta och rapportera till öppna jämförelser. En viktig indikator för att nå individer i behov och för att påbörja insats. Det är eftersträvsvärt att individen snabbt kommer i aktivitet.</p>	<p>Dokumentation</p> <p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar</p> <p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare och Samordnare</p>	<p>Redovisningsform</p> <p>Redovisningsform: Årsrapport</p> <p>Målvärde: Ej fastställt för 2013</p> <p>Resultat:</p>	<p>Målgrupp</p> <p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Beslutsfattare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter</p> <p>Tolkningssvårigheter: 1. Överrapportering (medveten), 2. Felrapportering (omedveten) 3. Kan det finnas incitament att skynda på processen dvs. korta ned mötestid i syfte att korta ned väntetiden på besökskostnad av kvaliteten? Eller är processen ineffektiv så detta mått effektiviserar? 4. Kräver analys i ledningsgrupp vid uppföljningsresultat. 5. Målgruppsanalys krävs i relation till resurser/budget; vad är rimligt att leverera för resultat? Beroende av en samhällelig kontext i stadsdelen.</p>
<p>SPECIFICERAT</p>	<p>SPECIFICERAT/REALISTISKT</p>	<p>MÅTBART</p>	<p>TIDSSATT</p>	<p>ACCEPTERAT</p>		

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkingsvärdigheter
<p>Indikator 9: Tillgänglighet</p> <p>Mått: 2. Arbetsfrämjande insatser till unga vuxna inom en månad</p> <p>Typ av mått: Processmått</p> <p>Beskrivning: Samtliga unga vuxna (18–24 år) som ansöker om försörjningsstöd på grund av arbetslöshet kan få påbörja någon form av kommunalt finansierad arbetsfrämjande insats inom en månad från nybesöket.</p>	<p>Relevans: Måttet är centralt eftersom arbetsmarknadsnhetens tjänster ska sträva efter att vara tillgängliga. Det ska vara lätt att, vid behov, få kontakt med socialtjänsten. Obligatoriskt att mäta och rapportera till Öppna jämförelser. En viktig indikator för att nå resultat. En viktig indikator för att nå individer i behov och för att påbörja insats. Det är eftersträvarvärt att individen snabbt kommer i aktivitet.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p> <p>Målvärde: Ej fastställt för 2013</p> <p>Resultat:</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkingsvärdigheter: 1) Överrapportering (medveten) och feirapportering (omedveten). 2. Kräver ingående analys i ledningsgrupp vid uppföljningsresultat. 3. Målgruppsanalys krävs i relation till kommunens resurser; resultat och förutsättningar för resultat kan påverkas av kommunens förutsättningar.</p>
SPECIFICERAT			MÅTBART	TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkingsvärdigheter
<p>Indikator 10: Rättsäker myndighetsutövning</p> <p>Mått: 1. Förekomst av skriftlig rutin för klagomålshantering 2. Andel domar som ändrats av förvaltningsrätt</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p> <p>Beskrivning: 1. Det finns skriftliga rutiner för hur synpunkter och klagomål som tas emot från klienter och anhöriga ska dokumenteras och återkopplas. 2. Andel domar rörande beslut om ekonomiskt bistånd som inkommit till kommunen/stadsdelen under år 2011 där förvaltningsrätten ändrat socialtjänstens beslut. Till ändrade beslut räknas även ärenden som återförvisats till socialtjänsten för förnyad handläggning.</p>	<p>Relevans: Med trygga och säkra tjänster menas att den enskilde brukaren inte ska löpa någon risk att drabbas i någon negativ mening av dessa. Kvalitet i tjänsterna handlar också om att tjänsterna ska präglas av rättsäkerhet i myndighetsutövningen. Obligatoriskt att rapportera till Öppna jämförelser</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkingsvärdigheter: 1. Underrapportering eller feirapportering 2. Underrapportering eller feirapportering 3. Andelsvärden för kommuner med små tal kan enskilda domar stor påverkan på andelsvärdet.</p>
SPECIFICERAT			MÅTBART	TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkingsvärdigheter
<p>Indikator 11: Förekomst av brukarundersökning</p> <p>Mått: 1. Genomfört och använt resultat av brukarundersökning på årlig basis</p>	<p>Relevans: Med brukarundersökningar avses enkäter, intervjuer, fokusgrupper och brukarrevisioner som syftar till att fånga de enskilda uppfattning om verksamheten. n undersökning av brukarens uppfattning om verksamheten har gjorts under de senaste 24 månaderna. Resultatet har använts för verksamhetsutveckling.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Motivator/Enhetschef</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkingsvärdigheter: 1) På vilket sätt har resultatet använts? Finns risk för målkonflikt? Hur mycket hänsyn kan "tas" till brukarna?</p>
SPECIFICERAT			MÅTBART	TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 12: Självförörjning. Mått: 1. Andel "avslutade" individer dvs. ej längre socialbidragstagare 2. Andel "avslutade" individer dvs. ej längre socialbidragstagare som gått till studier 3. Andel "avslutade" individer dvs. ej längre socialbidragstagare som gått till arbete med lön eller lönebidrag 4. Andel "avslutade" individer dvs. ej längre socialbidragstagare som avslutat pga arbetshinder</p> <p>Typ av mått: Resultatkvantitet/Observerad kvalitet/Välfärd</p>	<p>Relevans: Det övergripande målet med allt som enheten gör, dvs. att individer som genomfört aktivitet ska leva ett självständigt liv genom att komma i arbete eller gå till studier som förberedelse till arbetslivet. Det övergripande målet med allt som enheten gör, dvs. att individer som genomfört aktivitet ska leva ett självständigt liv genom att komma i arbete eller gå till studier som förberedelse till arbetslivet; Differentiering är av vikt från centralt håll</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation: Ska delas upp i unga vuxna 18-24 samt män/kvinnor</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: Riskerar att bli missvisande: 1. Man kan vara socialbidragstagare trots självförörjning i den bemärkelsen att man har ett deltidarbete 2. Målggruppsanalys: vad är troligt att insatsen bidragit till? Svårt att härleda effekt. Orsak är oklar. Rimlig koppling dock. Bör appliceras som ett "främjande perspektiv"; enheten äger ej anställningsfrågan</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 13: Främja en ökad motivation</p> <p>Mått: Andel individer med en självskattad ökad motivationsgrad</p> <p>Typ av mått: Resultatkvantitet/Upplevd kvalitet/Välbefinnande</p>	<p>Relevans: Mål i Verksamhetsplan, på stadsdelsnivå samt nationell nivå; bör främst betraktas som en målsättning.</p>	<p>Dokumentation: Brukarekät-/Brukarintervju samt Professionell bedömning</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är motivationsdrivande (utfall och utfall i effekter?) för individen och vilka insatser som är motivationsdrivande? Ornotiverat självförörjande? Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 14: Bättre rustad för arbetsmarknaden</p> <p>Mått: 1. Andel individer med en självskattad ökad känsla av att närmast sig arbetsmarknaden</p> <p>Typ av mått: Resultatkvantitet/Upplevd kvalitet/Välbefinnande</p>	<p>Relevans: Mål i Verksamhetsplan, på stadsdelsnivå samt nationell nivå; bör främst betraktas som en målsättning</p>	<p>Dokumentation: Brukarekät-/Brukarintervju samt Professionell bedömning</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är kapacitetsgenererande (outcome vs. impact?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är kapacitetsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

<p>Indikator 15: individuellt stöd i ordinarie boende, samt stöd i att bryta isolering- mot aktivitet/sysselsättning</p> <p>Mått: 1. Antal brukare, och utförd brukartid individuellt 2. Andel brukare med insats "i hemmet" samt insats "utanför hemmet"</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: Centralt för att tillgodose den enskildes hela behov av stöd och hjälp i hemmet av både praktisk och motiverande karaktär. För att bryta social isolering är det viktigt att brukaren får stöd i att upprätta/underhålla relevanta kontakter med myndigheter, sociala nätverk samt aktiviteter och/eller sysselsättning/arbete. Relevant för att tillgodose den enskildes hela behov av stöd och hjälp i hemmet av både praktisk och motiverande karaktär. För att bryta social isolering är det viktigt att brukaren får stöd i att upprätta/underhålla relevanta kontakter med myndigheter, sociala nätverk samt aktiviteter och/eller sysselsättning/arbete. Strävan efter att öka andelen brukar med insats " utanför hemmet"</p>	<p>Dokumentation: Statisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1) Inläsnings effekter; utförd brukartid 2) Kräver målgruppsanalys</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 16: Motivations- och behandlingsgrupper</p> <p>Mått: 1. Antal brukare, och utförd brukartid i gruppverksamhet</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans</p> <p>Relevans: Miljöterapeutisk verksamhet, tolvsstegsmodellen och MI (motiverande intervju); syftar till klara sin vardag och reducerat/att komma ur sitt missbruk</p>	<p>Dokumentation</p> <p>Dokumentation: Statisk dokumentation</p>	<p>Ansvar</p> <p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisningsform</p> <p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp</p> <p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter</p> <p>Tolkningssvårigheter: 1) Hur vet man säkert att dessa är "rätt" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier 2) Finns risk för inläsnings effekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd", att specifika individer är alltför viktiga för gruppdynamiken samt incitament att "dra ut på tiden" på grund av antal timmar som mäts? 3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 17: Individbaserat motivationsstöd (missbruk)</p> <p>Mått: 1. Antal brukare, planerade och utförda timmar i individuellt</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: För att byta social isolering är det viktigt att brukaren får stöd i att upprätthålla relevanta kontakter med myndigheter, sociala nätverk samt aktiviteter och/eller sysselsättning/arbete, för att motivera den enskilda att sätta mål och strategier för att nå sina mål, att arbeta med anhöriga i syfte att hjälpa den enskilde individen i det system denne befinner sig och stöd i ordinarie boende. Centralt för att främja reducerat missbruk</p>	<p>Dokumentation: Statisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1) Hur vet man säkert att dessa är "rikt" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier 2) Finns risk för inlåsningseffekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd", att specifika individer är alltför viktiga för gruppdynamiken samt incitament att "dra ut på tiden" på grund av antal timmar som mäts? 3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 19: Samverkan med brukarorganisationer i verksamhetsutveckling</p> <p>Mått: 1. Antal kontakter/möten</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: I syfte att stärka en ändamålsenlig verksamhet för brukarna bör deras intressen samt deras anhörigas intressen tillvaratas. Brukarorganisationer har en kompetens som bör inkluderas</p>	<p>Dokumentation: Statisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1) På vilket sätt har resultatet använts? Finns risk för målkonflikt? Hur mycket hänsyn kan "tas" till brukarna?</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 20: Bedömning av psykisk ohälsa, funktion och ADL-förmåga</p> <p>Mått: 1. Antal och (andel av brukarnas) bedömningar som gjorts</p>	<p>Relevans: Centralt för att bedöma brukarens behov. Instrumentet har valts för att det bedömer aktivitetsförmåga ur ett kan/gör/vill perspektiv och samtidigt tillåter beskrivning av hjälpbehov. Används för att beskriva aktivitetsförmåga och därefter individbasera behovet.</p>	<p>Dokumentation: Statisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Arbetsterapeut</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 21: Alla beslut om bostad med särskild service följs upp 2. Alla beslut om särskild bostad följs upp Typ av mått: Processkvalitet	Relevans: De sociala tjänsterna bör utgå från en helhetssyn menas att den enskildes samlade livssituation utgör utgångspunkten. En uppföljning av beslut är relevant för att möjliggöra nivåanpassning och att beakta individens föränderliga behov.	Dokumentation: Statisk dokumentation	Ansvar: Enhetschef/Motivatör, Medarbetare samt Samordnare	Redovisning: Årligen i årsrapport	Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter: Fanns en risk för målkonflikt? Brukarens intresse och den yrkesverksamma delar inte synen på vad som ska inkluderas i genomförandeplanen
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 22: Att människor fått en ökad möjlighet att behålla sitt ordinarie boende Mått: 1. Andel med insatser som bibehållit sitt boende Typ av mått: Resultatkvalitet/Observerad kvalitet	Relevans: Centralt att främja att individer klarar av att bibehålla ett ordinarie boende eftersom det är en utmaning. Fungerar boende så ökar förutsättningarna för att klara andra aktiviteter. Ett mål i verksamhetsplanen.	Dokumentation: Statisk dokumentation/Brukarintervju	Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare	Redovisning: Årligen i årsrapport	Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
Indikator 23: Att människor har blivit mer självständiga i sitt boende Mått: 1) Skatning vid start av insats samt vid uppföljning - andel som uppskattas ha blivit mer självständig (vid uppföljning) Typ av mått: Resultatkvalitet/Välbefinnande	Relevans: Centralt att främja att individer klarar av att bibehålla ett ordinarie boende eftersom det är en utmaning. Ett mål i verksamhetsplanen.	Dokumentation: Statisk dokumentation/Brukarintervju	Ansvar: Arbetsterapeut genom bedömning av ADL-förmåga	Redovisning: Årligen i årsrapport	Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare	Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer utöver Arbetsterapeutens bedömning.
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

<p>Indikator 24: Att människor har ökat sin aktivitet/sysselsättning Mått: 1. Nivå av aktivitet (specifitera nivåer)/antal ärenden Typ av mått: Resultatkvalitet/Observerad kvalitet</p>	<p>Relevans: Centralt att främja att individer utefter den egna förmågan inkluderar i aktiviteter och denna ska helst öka. Ett mål i verksamhetsplanen.</p>	<p>Dokumentation: Statisk dokumentation/Brukarintervju</p>	<p>Ansvar: Arbetsterapeut genom bedömning av ADL-förmåga</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer utöver Arbetsterapeutens bedömning.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 25: Ökad livskvalitet Mått: 1. Upplevd förbättrad livskvalitet Typ av mått: Resultatkvalitet/Välfärd/Välbefinnande</p>	<p>Relevans Relevans: Ett mål i verksamhetsplanen samt på stadsövergripande nivå. Centralt för det som enheten strävar efter.</p>	<p>Dokumentation Dokumentation: Brukarintervju/Enkät</p>	<p>Ansvar Ansvar: Motivator/ Assistent/Enhetschef</p>	<p>Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Vad är livskvalitet? Vet vi vad som är livskvalitetsgenererande (outcome vs. impact?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är livskvalitetsgenererande? Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

<p>Indikatorbeskrivning</p> <p>Indikator 26: Förbättrad hälsa Mått: 1. Upplevd/observerad förbättrad hälsa Typ av mått: Resultatkvalitet/Välfärd</p>	<p>Relevans Relevans: Ett mål i verksamhetsplanen samt på stadsövergripande nivå. Centralt målsättning för det som enheten strävar efter.</p>	<p>Dokumentation Dokumentation: Brukarintervju/Enkät</p>	<p>Ansvar Ansvar: Arbetsterapeut/Motivator/ Assistent/Enhetschef</p>	<p>Redovisningsform Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är hälsogenererande (outcome vs. impact?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är hälsogenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 27: Ökad nykterhet- minskat missbruk/beroende</p> <p>Mått: 1. Andel nyktra dagar under pågående insats</p> <p>Typ av mått: Resultatkvalitet/Välfärd</p>	<p>Relevans: Centralt för att den enskilda individen ska öka möjligheten till att klara sin vardag och komma ur sitt missbruk. Central målsättning som enheten strävar efter.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Motivator/ Enhetschef</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångssgenrerande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatsema som är framgångssgenrerande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 28: Att kunna bibehålla nykterhet efter avslutad behandling</p> <p>Mått: 1. Längden på perioden av nykterhet under pågående insats 2. Antal återfall under pågående insats.</p> <p>Typ av mått: Resultatkvalitet/Välfärd</p>	<p>Relevans: Centralt för att den enskilda individen ska öka möjligheten till att klara sin vardag och komma ur sitt missbruk.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation/Brukarintervju</p>	<p>Ansvar: Motivator/Enhetschef</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångssgenrerande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatsema som är framgångssgenrerande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer. Vad får vi för analys vid "misslyckande"? Kan det bero på insatsen eller andra faktorer?</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 29: Minskad social isolering</p> <p>Mått: 1. Antal timmar utanför bostad</p> <p>2. Egenskattning</p> <p>Typ av mått: Resultatkvalitet/välfärd/Välbefinnande</p>	<p>Relevans: Centralt för att den enskilda individen ska öka möjligheten till att klara sin vardag och långsamt bryta en social isolering.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation/Brukarintervju</p>	<p>Ansvar: Motivator/Enhetschef</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångssgenrerande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatsema som är framgångssgenrerande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer. Vad får vi för analys vid "misslyckande"? Kan det bero på insatsen eller andra faktorer?</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssäkerheter
<p>Indikator 30: Arbetsträning</p> <p>Mått: 1. Antal i arbetsträning</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: Coacha och matcha klienter mot arbete, studier och sysselsättning. Stödja integrering i arbetsliv och arbetsfika sysselsättningsformer. Möjliggör kunskap om sina förutsättningar i förhållande till arbetsmarknaden och bli medveten om de egna resurserna, - Självförtroende, ökad motivation och delaktighet för att komma vidare i rätt åtgärd.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssäkerheter:</p> <p>1) Hur vet man säkert att dessa är "rätt" på grund av antal? Målggruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier</p> <p>2) Finns risk för inläsnings effekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd" eller att gruppdynamiken blir beroende av specifika personer?</p> <p>3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssäkerheter
<p>Indikator 31: Coaching och matchning mot praktik, studier och sysselsättning</p> <p>Mått: 1. Antal personer i kartläggning 2. Antal personer i utflyttad daglig verksamhet</p>	<p>Relevans: -Möjliggör en samlad analys när individens arbetsförmåga när denna är oklar, - Central för att identifiera vilka insatser som behövs för att individen ska kunna gå vidare i sin process mot egen försörjning, - Kunskap om sina förutsättningar i förhållande till arbetsmarknaden och bli medveten om de egna resurserna, - Självförtroende, ökad motivation och delaktighet för att komma vidare i rätt åtgärd, - Helhetsbild av arbetsförmåga- var befinner sig individen i förhållande till arbetsmarknaden, relevant för att individanpassa handlingsplanen. Dessutom vill man erbjuda en större variation i utbud av arbetsuppgifter vilket innebär en strävan efter att placera brukare i utflyttad daglig verksamhet. Det innebär att alla ska ges olika karriärmöjligheter genom utflyttad daglig verksamhet.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssäkerheter:</p> <p>1) Hur vet man säkert att dessa är "rätt" på grund av antal? Målggruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier</p> <p>2) Finns risk för inläsnings effekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd" eller att gruppdynamiken blir beroende av specifika personer?</p> <p>3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÅTBART		TIDSSATT	ACCEPTTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 32: Daglig sysselsättning och verksamhet för personer med funktionsnedsättning</p> <p>Mått: 1. Antal personer i daglig verksamhet</p> <p>Typ av mått: Processkvalitet</p>	<p>Relevans: Träning/prövning av förmåga relaterade till arbete i anpassade miljöer och på arbetsplatser med stöd.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter:</p> <p>1) Hur vet man säkert att dessa är "rikt" på grund av antal? Målgruppsanalys nödvändig; antal i kartläggning bör matchas gentemot förmåga att se till individens behov och alternativa strategier</p> <p>2) Finns risk för inläsningseffekter "det blir för tryggt och trevligt med enhetens stöd", eller att gruppdynamiken blir beroende av specifika personer?</p> <p>3) Vilka är framgångsmekanismerna; gruppdynamik, kreativ miljö? En sådan analys bör genomföras vid uppföljning.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
<p>Indikator 33: Ökade möjligheter till självförbättring</p> <p>Mått: 1. Antal personer som har haft daglig verksamhet som har gått vidare till kartläggning 2. Antal personer som har haft daglig verksamhet som har gått vidare till praktik 3) Antal personer som har gått från arbetssträning till sysselsättning</p> <p>Typ av mått: Resultatkvalitet/Observerad kvalitet</p>	<p>Relevans: Ett mål i verksamhetsplanen samt på stadsövergripande nivå. Centralt målsättning för det som enheten strävar efter.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation/Brukarintervju</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Direktmålgrupp: Enhetschef, Medarbetare</p> <p>Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatsema som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	
<p>Indikator 34: Ökad aktivitetsnivå Mått: 1. Skattning vid start av insats samt vid uppföljning - andel som uppskattas ha blivit mer självständig (vid uppföljning) 2. Andel sjukfrånvaro Typ av mått: Resultatkvalitet/Välfärd/Välbefinnande</p>	<p>Relevans: Ett mål i verksamhetsplanen samt på stadsövergripande nivå. Centralt målsättning för det som enheten strävar efter.</p>	<p>Dokumentation: Statistisk dokumentation/Brukarintervju</p>	<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp: Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>

Indikatorbeskrivning	Relevans	Dokumentation	Ansvar	Redovisningsform	Målgrupp	Tolkningssvårigheter
SPECIFICERAT	SPECIFICERAT/REALISTISKT	MÄTBART		TIDSSATT	ACCEPTERAT	
<p>Indikator 35: En större variation i arbetsuppgifter Mått: 1. Antal personer som har delad daglig verksamhet Typ av mått: Resultatkvalitet/Observerad kvalitet</p>	<p>Relevans: Enheten vill erbjuda en större variation i utbud av arbetsuppgifter vilket innebär en strävan efter att placera brukare i utflyttad daglig verksamhet. Det innebär att alla ska ges olika karriärmöjligheter genom utflyttad daglig verksamhet.</p>		<p>Ansvar: Enhetschef, Medarbetare samt Samordnare</p>	<p>Redovisning: Årligen i årsrapport</p>	<p>Målgrupp: Direkt målgrupp: Enhetschef, Medarbetare Indirekt målgrupp: Brukare</p>	<p>Tolkningssvårigheter: 1. Vet vi vad som är framgångsgenererande (utfall och effekter i utfall?) för individen och vilka faktorer inom insatserna som är framgångsgenererande. Brukarintervju som en del av genomförandeplan bör tillämpas för att specificera sådana potentiella faktorer.</p>