

Sammanfattning

En väl fungerande omsorg om gamla människor står högt på den politiska dagordningen i Sverige. Äldreomsorg är en tung post i Sveriges samlade offentliga utgifter. År 2011 uppgick kommunernas kostnader för äldreomsorg till 90 miljarder kronor. Det motsvarar 2,7 procent av Sveriges BNP. Tillsammans med Nederländerna är Sverige det land i världen som satsar mest resurser på äldreomsorg.

Äldreboenden står för cirka två tredjedelar av de samlade kostnaderna för äldreomsorg i Sverige. Att de styrs och organiseras på bästa möjliga sätt är centralt, både för hushållningen med offentliga medel och för livskvaliteten för de sjuka och sköra äldre som använder de 90 000 platser som i dag finns på svenska äldreboenden.

Under de kommande decennierna kommer andelen äldre i befolkningen att öka kraftigt. Samtidigt vet vi att medborgarnas förväntningar på välfärdens omfattning och kvalitet tenderar att höjas i takt med den allmänna levnadsstandarden i samhället. Hur äldreomsorgen ska organiseras för att ge bästa möjliga vård- och omsorgskvalitet i förhållande till satsade resurser är därför en viktig policyfråga.

Frågor om kvaliteten i äldreomsorgen – ofta med fokus på enskilda incidenter av bristande kvalitet – får stort utrymme i den svenska debatten. Mer sällan diskuteras hur verksamheten konkret ska organiseras för att uppnå god kvalitet och effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Denna studie syftar till att med hjälp av en väletablerad metod belysa styrning och ledning i svenska äldreboenden. Vi gör också ett försök att undersöka huruvida det finns ett samband mellan å ena sidan kvaliteten på styrning och ledning och å andra sidan omsorgens kvalitet inklusive hur nöjda brukarna är.

INTERVJUSTUDIE OM VERKSAMHETSSTYRNING I DEN SVENSKA ÄLDREOMSORGEN

I denna rapport presenteras en studie av kvaliteten på lokal styrning och ledning av svenska äldreboenden. Vi använder en väletablerad metod,

utvecklad av nationalekonomerna Nicholas Bloom och John Van Reenen, för att genom intervjuer med verksamhetschefer bedöma kvaliteten på styrning och ledning, så kallad managementkvalitet. Metoden har använts i omkring tio år för studier av över 10 000 verksamheter i ett tjugotal länder. Undersökningarna har omfattat verksamheter i en mängd olika branscher från tillverkningsindustri till vård och omsorg. I denna forskning har man kunnat påvisa att företag som har högre managementkvalitet tenderar att prestera bättre i en rad dimensioner: de är mer produktiva, har högre tillväxt och bättre överlevnadsförmåga. Det finns också studier av vårdverksamhet som visar på ett positivt samband mellan managementkvalitet och vårdkvalitet.

Vår studie bygger på intervjuer med verksamhetschefer på cirka 500 av de totalt 2 300 äldreboenden som finns i Sverige. Bland de studerade verksamheterna finns alla typer av driftsformer: kommunal, ideell och vinstsyftande företag. Inom kategorin företag finns både boenden som drivs av stora koncerner och boenden som drivs av mindre företag.

SÅ GJORDES STUDIEN

Undersökningen omfattar 19 styrnings- och ledningsmetoder fördelade på tre områden:

1. *Funktioner och processer.* Här studeras om äldreboendet har genomtänkta rutiner och arbetsprocesser, hur man arbetar för att ta tillvara lärdomar och om det finns ett systematiskt förbättringsarbete.
2. *Målstyrning.* Här studeras om det finns tydliga mål för verksamheten på äldreboendet, om de följs upp samt om det finns en överensstämmelse mellan olika mål.
3. *Incitament och personalutveckling.* Här ställs frågor om det finns utvecklade processer för att attrahera kompetent personal och behålla, utveckla och befordra medarbetare som presterar väl. Här studeras även om äldreboendet har processer för att se till att den som inte klarar av sina arbetsuppgifter får lämna sin position.

Intervjuerna genomfördes under sommaren och hösten 2013. De följer en mall som med öppna frågor täcker in ovan nämnda styrnings- och ledningsmetoder. Frågorna har anpassats för att vara relevanta för äldreomsorgen.

VILKA ÄLDREBOENDEN INGÅR I STUDIEN?

Verksamhetschefer för 497 äldreboenden intervjuades, vilket ger en svarsfrekvens på 21 procent. Vi har genomfört en bortfallsanalys och vår övergripande bedömning är att bortfallet inte påverkar studiens resultat. Men eftersom svarsfrekvensen är relativt låg bör man vara försiktig med vilka generella slutsatser som dras från studien.

Av äldreboendena i studien är 78 procent kommunala, 15 procent drivs av stora företag, 4 procent av små företag och 3 procent av ideella organisationer. Det innebär att kommunala boenden är något underrepresenterade i studien, medan det omvända gäller för privata äldreboenden, framför allt de som ägs av stora företag och ideella organisationer.

HÖG GENOMSNIITTLIG KVALITET PÅ LEDNING OCH STYRNING

Undersökningsresultaten tyder på att ledning och styrning i allmänhet fungerar väl på de äldreboenden som ingick i studien. På en femgradig skala ligger genomsnittet på 3,5. Detta är högre än snittet för svenska företag i liknande studier och ligger ungefär i nivå med genomsnittet för en av de grupper av företag som har allra högst managementkvalitet i tidigare mätningar av denna typ (utländska multinationella företag i USA). Skillnaderna mellan enskilda äldreboenden är dock stora. Det tyder på att det finns stora möjligheter att förbättra styrningen och ledningen på många boenden.

De högsta medelpoängen för ledningskvalitet kan vi observera inom området som handlar om genomtänkta rutiner och arbetsprocesser. Relativt få boenden får låga poäng här. Den fysiska arbetsmiljön och

arbetsmetoderna har anpassats relativt väl till de boendes vård- och omsorgsbehov. Flertalet äldreboenden har också ett väl utvecklat förbättringsarbete. Mer kan dock göras för att mäta och följa upp verksamhetens prestationer och engagera personalen i uppföljningen.

Det område där det finns störst variation är målstyrning. Här finns äldreboenden som verkar ha mycket väl fungerande processer för målstyrning. Men samtidigt får 6 procent 2 poäng eller lägre, vilket tyder på att dessa boenden över huvud taget inte arbetar systematiskt med målstyrning.

Inom området målstyrning får äldreboendena högst medelpoäng när det gäller sammanlänkning av mål, vilket innebär att målen på olika nivåer, för medarbetare, arbetsgruppen och organisationen som helhet stämmer överens med varandra och länkas samman på ett genomtänkt sätt. Lägst poäng får boendena när det gäller hur tydliga och jämförbara prestationsmått är. Det antyder att de mått som används kan vara svåra att förstå och inte kommuniceras till personalen i tillräcklig utsträckning.

Det område där det verkar finnas störst förbättringspotential är området incitament och personalutveckling, som får lägst genomsnittspoäng. Allra lägst hamnar metoder för att behålla talanger. Flera av de intervjuade cheferna uppgav till och med att de uppmuntrar högpresterande medarbetare att söka sig till ett annat jobb, utanför äldreboendet.

Äldreboendena är också relativt sett sämre på att belöna personal som gör särskilt goda insatser. I intervjuerna framgår att utbildning ofta används som belöning, men samtidigt saknas en naturlig befodringsstege, vilket gör det svårt att ge duktiga medarbetare utökat ansvar. Det verkar även finnas brister när det gäller att omplacera anställda som inte klarar sina arbetsuppgifter. Sammanfattningsvis framstår det som att det finns ett behov av att ge cheferna bättre förutsättningar för att utveckla personalens färdigheter och arbetsroller.

Dessa resultat ligger i linje med internationella jämförelser där företag i Sverige hamnar i topp när det gäller välfungerande funktioner och processer, men är sämre på incitament och personalutveckling.

När det gäller olika typer av äldreboenden verkar de som drivs av sto-

ra företag i genomsnitt hålla högre managementkvalitet jämfört med de som drivs av små företag, ideella organisationer eller kommuner. Däremot förefaller inte storleken på det enskilda äldreboendet eller på kommunen spela någon roll. Huruvida äldreboendet är privat eller kommunalt verkar inte heller ha någon större betydelse. Äldreboenden som drivs av stora företag får i genomsnitt 3,8 jämfört med 3,4 i övriga driftsformer (kommunal, ideell och små företag). Skillnaderna är störst när det gäller incitament och personalutveckling samt målstyrning, och mindre när det gäller funktioner och processer.

Samtidigt ska skillnaderna mellan stora företag och äldreboenden med andra ägare inte överdrivas. Det är viktigt att notera att skillnaderna i managementkvalitet mellan äldreboenden är högre *inom* gruppen stora företag än skillnaderna är *mellan* storföretagsdrivna och övriga (kommunala, ideella och småföretag). Exempelvis har en fjärdedel av storföretagsdrivna äldreboenden sämre managementkvalitet än genomsnittet för äldreboenden i kommunal regi. Det finns således en betydande förbättringspotential för styrning och ledning på många enskilda äldreboenden, både privata och kommunala.

En möjlig förklaring till att stora företag får högre poäng på managementkvalitet är att dessa företag ofta har ägare, styrelse och ledning som tar med sig erfarenhet från andra branscher där den studerade typen av managementmetoder är vanligt förekommande.

FINNS ETT SAMBAND MELLAN GOD MANAGEMENTKVALITET OCH OMSORGSKVALITET?

De metoder för god styrning och ledning som vi studerar har i andra undersökningar påvisat positiva samband med goda utfall för produktivitet, lönsamhet och kvalitet i en rad länder och branscher, inklusive sjukvård och äldreomsorg.

I denna studie har vi samkört våra data med kvalitetsmått i Äldreguiden, ett webbaserat verktyg som Socialstyrelsen tillhandahåller för jämförelser av äldreboenden och hemtjänst i hela Sverige. För en del av

de kvalitetsmått som ingår i Äldreguiden har vi observerat en samvariation med managementkvalitet. Vi fann ett positivt samband mellan höga poäng i managementkvalitet och följande kvalitetsmått:

- regelbundna möten för de äldre i så kallade boråd – ett forum för medbestämmande och delaktighet
- bättre spridning av tidpunkter för måltid under dygnets timmar.

Vi kunde också observera ett positivt, men mer osäkert, samband med dessa kvalitetsmått:

- aktuella individuella genomförandeplaner för att anpassa omsorgen utifrån den enskildes behov och önskemål
- läkemedelsgenomgångar för att öka kvaliteten och säkerheten i de äldres läkemedelsanvändning.

För följande kvalitetsmått har vi inte kunnat hitta något samband med managementkvalitet:

- personaltäthet
- personalens utbildning.

Ovanstående samband ska ses som indikativa och kan inte i sig belägga att managementkvalitet påverkar omsorgskvalitet.

Vi har även studerat sambandet mellan managementkvalitet och brukarnöjdhet i Socialstyrelsens nationella brukarundersökning *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* Här har vi inte kunnat observera något samband. Det är dock svårt att säga om det beror på att det inte finns något samband eller om det beror på de svårigheter som var förknippade med samkörningen av vår undersökning med den nationella brukarundersökningen. Mer forskning behövs för att avgöra om det inom äldreomsorgen finns något samband mellan managementkvalitet och brukarnöjdhet.

AVSLUTANDE DISKUSSION

Denna studie har identifierat betydande skillnader i kvaliteten på lokal styrning och ledning av svenska äldreboenden, enligt det mått som vi använder. De stora skillnaderna tyder på att det på många äldreboenden finns en betydande förbättringspotential vad gäller styrning och ledning. Betygen är lägst för managementmetoder som gäller personalens incitament till goda insatser, personalutveckling och målstyrning. Samtidigt finner studien att många äldreboenden lyckas väl inom dessa områden. Detta talar för att skulle kunna vara fruktbart att utveckla strukturer och system för lärande mellan verksamheter, både på lokal och på nationell nivå. Det finns också anledning att analysera hur reglering, tillsyn och uppföljning från huvudmännens sida kan bidra till att höja de äldreboenden som uppvisar sämst styrning och ledning.

Inför beslut om denna typ av åtgärder skulle ytterligare forskning om samspelet mellan managementkvalitet och omsorgskvalitet, och då speciellt kvalitet i form av brukarnöjdhet, vara av stort värde. Nästa steg för vidare forskning blir dels att fortsätta arbetet med att undersöka om och hur skillnader i kvalitet på styrning och ledning påverkar omsorgskvalitet, dels att studera om och hur äldreboendenas ekonomi påverkas av deras managementkvalitet.

PRIMÄRVÅRDEN OCH SKOLAN UNDERSÖKS I KOMMANDE STUDIER

Denna rapport ingår i ett större forskningsprojekt om styrning och ledning i produktion av välfärdstjänster. Under 2014 och 2015 kommer verksamheter inom sjukvården och skolan att undersökas med samma intervjumetod som använts i denna studie.