

17.12.2008

## REKOMMENDATION OM RESULTATUTVECKLING I VERKSAMHETEN

### Förord

Denna rekommendation riktar sig till kommunernas och samkommunernas politiska ledning och tjänstemannaledning samt personalen och gäller utveckling av både resultaten och produktiviteten. Arbetsmarknadsorganisationerna avser att bygga den kommunala servicens framtid och det kommunala arbetslivet på en hållbar produktivitet utveckling<sup>1</sup>. För att intentionerna ska kunna förverkligas måste arbetslivskvaliteten och resultatuppfyllelsen utvecklas parallellt så att åtgärderna för produktivitetstillväxt ökar den ekonomiska välfärden även framgent.

Hållbar produktivitet förenar det materiella och det immateriella kapitalet till en bas för produktivitet utvecklingen. Av den ekonomiska tillväxten bedöms en tredjedel bero på satsningar på det immateriella kapitalet, såsom kunskaper, välbefinnande, utveckling av arbetsplatserna och ökat förtroende. Den hållbara produktivitet utvecklingen tar fasta på individens och arbetsplatsens resurser. En förutsättning för en bra resultatutveckling är samverkan med personalen.

Målet för resultatutvecklingen är bättre kommunal service som tillgodoser servicetagarnas och kommuninvånarnas behov. Resultat och arbetslivskvalitet går hand i hand<sup>2</sup>. Goda resultat främjar arbetsmotivationen och god arbetshälsa främjar goda arbetsprestationer. Resultatutveckling gynnar därför inte bara servicetagarna utan också personalen och hela kommunen. Kommunfullmäktige bör vara tillräckligt väl informerat för att kunna bedöma i vilken grad kommunen nått sina mål. För beslutsfattandet, ledningen av verksamheten och utvecklingen av arbetet behövs det därför tillräckligt med utvärderingsdata om servicen. Produktivitet utvecklingen hotas emellertid av arbetskraftsbrist både inom den offentliga och inom den privata sektorn till följd av den nuvarande befolkningsutvecklingen. Den åldrande kommunala personalen, pensionsvågen och kommunernas begränsade ekonomiska resurser kräver innovativa lösningar som kan tillgo-

---

<sup>1</sup> Rekommendationen beaktar Kommunförbundets rekommendationer om utvärdering på fullmäktigenivå och servicestrategier samt Kuntatuottavuuden ABC (2008). I dessa rekommendationer ligger tyngdpunkten på kommun demokrati och ansvaret för tillhandahållande av service och hur den kommunala produktivitet är ett resultat av produktions- och finansieringsprocesserna.

Arbetsmarknadsorganisationernas rekommendation baserar sig på forskningsrön om resultatuppfyllelse och resultatutvärdering och på praktiska utvecklingserfarenheter (forsknings- och utvecklingsprogrammet för resultatutvärdering inom den kommunala servicen KARTUKE, den utvärderande undersökningen av nämnda program, Aurora, och forskningsstödda utvecklingsprojekt i kommuner inom SAKEA-nätverket). I rekommendationen ligger fokus på det immateriella kapitalet och kvalitativt hållbar produktivitet utveckling, där kvaliteten i resultaten och arbetslivet förenas.

<sup>2</sup> Att jämsides främja resultat och arbetslivskvalitet är syftet för alla kommunsektorns rekommendationer och avtal (Bilaga 2). Också enligt det allmänna kommunala tjänste- och arbetskolektivavtalet (AKTA 2007–2009, kap. II) har lönesystemet som mål att främja kommunernas och samkommunernas verksamhetsresultat, motivera de anställda till goda arbetsprestationer och säkra att lönerna inom kommunsektorn är konkurrenskraftiga.

Lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007) betonar samarbetets betydelse för främjande av ett gott resultat inom serviceproduktionen och personalens arbetslivskvalitet (Lagens syfte, 1 §). I motiveringen till lagen betonas öppen växelverkan, förtroende mellan parterna och dagligt samarbete genom växelverkan mellan chefer och medarbetare (KA:s cirkulär 7/2007).

17.12.2008

dose kommuninvånarnas servicebehov. Bättre resultat och produktivitet är därför en gemensam angelägenhet för kommuninvånarna, de politiska beslutsfattarna, tjänstemannaledningen, kunderna och personalen.

Denna rekommendation betonar såväl det långsiktiga strategiarbetet som planeringen av verksamheten och ekonomin på kort sikt. Båda perspektiven behövs vid förändringsledning. När det gäller ledning och utveckling av offentlig service är det inte bara servicekvaliteten och smidigheten i verksamhetsprocesserna som är viktiga, utan också servicens effekter, den offentliga nyttan och personalperspektivet bör beaktas. Genom att utveckla dessa delområden inom resultatutvecklingen gynnas också produktiviteten. För servicen bör också kvaliteten ses som en viktig del av utbytet när produktivitetsutvecklingen är föremål för mätning. När insatserna mäts bör man beakta både de immateriella och de materiella insatserna och också ta hänsyn till servicetagarnas och lagstiftningens inverkan på serviceprocessen.

Kommunala arbetsmarknadsverket rekommenderar kommunerna och samkommunerna att beakta principerna och handlingslinjerna i denna rekommendation när de utvecklar resultaten och produktiviteten i serviceproduktionen.

Rekommendationen har utarbetats av Kommunala arbetsmarknadsverket i samarbete med huvudavtalsorganisationerna FOSU rf, Kommunfackets Union rf, FKT rf och TFO rf. Med parternas samtycke har även Tehy rf deltagit i beredningen.

Denna rekommendation ersätter Kommunala arbetsmarknadsverkets rekommendation om utvärdering av den kommunala serviceverksamheten och andra rekommendationer och avtal som ingår i den rekommendationen<sup>3</sup>. Innehållet i de tidigare rekommendationerna från 1989 och 2000 har beaktats i delområdena inom resultatutvecklingen. Denna nya rekommendation fokuserar på ledning och utveckling jämsides med resultatutvärdering och resultatmätning.

---

<sup>3</sup> Rekommendationen om utvärdering av den kommunala serviceverksamheten (2000)  
Rekommendationen om utvärdering av den kommunala serviceverksamheten (1989)  
Direktiv av delegationen för kommunala samarbetsfrågor (KYNK) angående principerna för förslagsverksamhet (1997)  
Rekommendationsavtal om rationalisering inom kommunalförvaltningen (1987)  
Ett ställningstagande för bättre strategisk personalledning i kommuner och samkommuner (2001)

17.12.2008

## 1 Omvärldsförändringar

De framtida utmaningarna för kommunerna och samkommunerna (nedan avses med kommuner också samkommuner) präglas allt mer av stramare produktivetskrav, oro för finansieringen och konkurrens om arbetskraft. Via näringslivet inverkar också informationssamhället och samhällsekonomin samt globaliseringen på kommunerna. Också lagstiftningens verkningar på resultaten i verksamheten måste tas i beaktande.

En livskraftig kommun måste kunna identifiera både utmaningarna från omvärlden och sina inre resurser. Förändringsledning och verksamhetsutveckling förutsätter att kommunen formar sin strategi efter vad skyldigheten att tillhandahålla service innebär i framtiden utifrån kommuninvånarnas, kunders, servicetagarnas och andra intressentgruppers synvinkel. Kommunen kan med fördel också väga både sitt materiella och sitt immateriella kapital. Dialogen med kommuninvånarna om användningen och utvecklingen av servicen får en allt större betydelse.

Kommun- och servicestrukturreformen är ett sätt att bemöta omvärldsförändringarna. De största strukturella reformerna 2008–2012 är kommunsammanslagningar och inrättande av samarbetsområden för vården och omsorgen. Målet för strukturreformen är att samla ansvaret för tillhandahållandet av service till större helheter. I enlighet med lagstiftningen om strukturreformen (lagen om en kommun- och servicestrukturreform 169/2007) har kommunerna förelagts att i samarbete med personalen utarbeta planer som tryggar och utvecklar personalresurserna samt redovisa för personalens delaktighet.

Service kan tillhandahållas på många olika sätt. Kommunen kan producera servicen själv och förnya sina servicekoncept och tekniska lösningar. Ofta är syftet sektoröverskridande tjänster, kundorientering samt kostnadseffektivitet och vissa kostnadseffekter. Förutom av kommunerna produceras tjänsterna också av företag och organisationer som kommunerna köper sina tjänster av. Kommunerna går in för beställarutförarmodeller både för den egna serviceproduktionen och ömsesidiga samarbetsförhållanden. Kommunerna kan organisera sitt samarbete också i form av samkommuner eller affärsverkssamkommuner. Tjänster utvecklas genom partnerskap och nätverk.

Kommunsammanslagningar, kommunsamarbete och servicereformer är skäl nog att gå in för en systematisk utvärdering av resultaten och personalens arbetslivskvalitet i kommunen. Beslut och åtgärder som grundar sig på utvärderingsfakta hjälper kommunerna att fördela och utveckla sin service enligt ekonomiska principer och kommuninvånarnas servicebehov. På servicebehoven inverkar i sin tur antalet invånare, befolkningens ålders- och utbildningsstruktur, näringslivet och samhällsstrukturen samt kommuninvånarnas levnadsförhållanden. Reformerna ställer också nya krav på kunnande, innovationer, arbetshälsa och inläring i arbetet samt på löne- och belöningsystemen.

I denna rekommendation behandlas resultat och produktivitet utgående från ansvaret för tillhandahållande av service. Produktiviteten granskas här både från utvecklings- och mätningssynpunkt. Produktiviteten och resultaten kan förbättras genom olika åtgärder, såsom planering av verksamheten och processerna, utveckling av chefsarbetet och ledningen samt nätverksbaserade funktioner. Produktiviteten förbättras också genom att man utnyttjar innovationer, teknologin och det kunnande som finns. Genom att utveckla arbetet, arbetsmetoderna och arbetsprocesserna och införa sporrande löne- och premieringssystem kan man påverka arbetsresultaten och arbetsmotivationen. Ytterligare sätt

17.12.2008

att främja produktiviteten är att upprätthålla en trygg arbetsmiljö och förtroendet och fästa avseende vid nyttan av en god produktivitet för kunderna och kommuninvånarna<sup>4</sup>.

*Resultat* avser i denna rekommendation måluppfyllelsen för den kommunala verksamheten (samhällseffekten) och den grundläggande uppgiften (verkningarna på kunderna och kommuninvånarna), vilka förverkligas med hänsyn till ekonomiska aspekter och kvalitetsaspekter och med hjälp av en kompetent, motiverad, välmående och engagerad personal. Därför omfattar rekommendationen också belöningar och kompetensutveckling. I resultat tänkandet betonas långsiktigt strategiarbete och prognostisering samt utveckling av ledningen, personalen och organisationerna. Vid resultatmätningen bör man ta fasta på kostnadseffekten och betydelsen av det immateriella kapitalet utöver det materiella kapitalet.

Med *produktivitet* avses i denna rekommendation förhållandet mellan input och output, insats och utbyte, där hänsyn också tas till serviceprocessen och servicekvaliteten. Mätningar av produktiviteten anknyter till den årliga verksamhetsplanen och budgeten. I utvecklingen av produktiviteten betonas kundorienterad kvalitetsstyrning och smidighet i service- och arbetsprocesserna.

## 2 Resultatutveckling och strategisk personalledning

I resultatutvecklingen inom den kommunala servicen framhävs betydelsen av den offentliga nyttan för kommuninvånarna på lång sikt. Detta innebär att ett effekt- och kundorienterat tänkesätt får insteg i den strategiska ledningen och kundarbetet. För utveckling av nätverk och översektoriell serviceverksamhet är det nödvändigt att göra en flerdimensionell analys av verksamhetens effekter och förbättra dialog-, tolknings- och inlärningskapaciteten. Dessutom behövs det en tydlig åtskillnad mellan korttids- och långtidsperspektivet<sup>5</sup>.

Delområdena inom resultatutvecklingen bör anpassas enligt de lokala förhållandena så att de svarar mot verksamhetsmålen i varje enskild enhet allt efter som produktionsformerna för den kommunala servicen blir mångsidigare. Detta betyder att man måste bestämma vilka uppgifter om resultaten varje enhet och organisationsnivå behöver. Resultatutvärderingen av servicen ingår följaktligen då också i avtalsstyrningen och serviceavtalen.

Strategisk personalledning fokuserar på ett långsiktigt resultat tänkande som i första hand baserar sig på kompetenskapitalet och principerna för ett strategiskt premieringsystem. Kompetenskapitalet avser både yrkesskickligheten och sakkunskapen hos varje anställd och utvecklingen av kreativa och inlärningsfrämjande arbetsplatser. Lönesystemet kan användas som incitament i produktivets- och resultatarbetet också på kort sikt.

Rekommendationen bygger på följande element som främjar resultaten i en offentlig organisation:

- Utgångspunkt för ledningen är den offentliga nyttan (mervärde för kunderna) och servicens effekter och kvalitet.

<sup>4</sup> Läs mer på [www.tuottavuustyo.fi](http://www.tuottavuustyo.fi), där produktivetsarbetet granskas ur synvinkeln arbetslivsutveckling.

<sup>5</sup> Arnkil (2008)

17.12.2008

- Resultatutvärderingen och resultatmätningen kopplas till både långtidsstrategierna och korttidsmålen för verksamheten och ekonomin.
- Hållbar produktivitet bygger på kompetenskapitalet så att de individuella och samfälliga resurserna kommer till effektiv användning på arbetsplatserna.
- Lönen är en del av det strategiska premieringssystemet, där belöningarna kan vara både immateriella och materiella.
- Engagemang, motivation och förtroende främjas genom dialog och gemensamt utvecklingsarbete.

## 2.1 Balanserade styrkort som verktyg för strategiarbetet

För att kunna formulera sina gemensamma framtidsintentioner behöver fullmäktige veta vilka förväntningar kommuninvånarna och kunderna samt näringslivet och övriga intressentgrupper har i fråga om servicen och kommunens funktioner. Personalstrategin och servicestrategin, som bygger på kommunstrategin, kan samordnas med hjälp av balanserade styrkort (Balanced Scorecard, BSC) eller andra flerdimensionella strategiverktyg. Personalstrategin tar ställning till bland annat tillgången på personal och hur den ska fås att stanna kvar och behandlar element som premiering och personalutveckling samt samverkan och delaktighet<sup>6</sup>.

De balanserade styrkorten är strategiledningsverktyg som gör de strategiska målen mätbara och definierar vilka utvecklingsåtgärder som leder till måluppfyllelse. Delområdena inom resultatutvecklingen vid mätningen med balanserade styrkort är

- verksamhetseffekten (nådd och eftersträvd välfärd)
- servicekvaliteten (fungerande bemötande av kunder och smidigt samarbete med intressentgrupperna)
- smidighet och ekonomiskt tänkande i verksamhetsprocesserna och
- personalens prestationsförmåga<sup>7</sup>.

Strategiarbetet bör tydliggöra verksamhetsidén och den grundläggande uppgiften för kommunen eller verksamhetsområdet och fastställa värderingarna. Detta är viktigt för att arbetsenheten ska uppnå önskade resultat. De strategiska riktlinjerna och åtgärderna för måluppfyllelsen väljs utifrån visionen, dvs. framtidsbilden och målformuleringen. Att tydliggöra visionen och träffa de grundläggande valen är ett sätt att styra verksamheten i ensartad riktning. Då stöder det strategiska tänkandet också det dagliga ledningsarbetet.

Om man kan identifiera förändringskrafterna är det också möjligt att prognostisera och ta tag i möjligheter och hot i tid. Fastställda prioriteringsområden gör det lättare att rangordna målen och bedöma vad som är det primära. Detta utgör i sin tur grunden för valet och prioriteringen av måtten. Resultatutvärderingen är grunden för både belöningarna (immateriella och materiella) och personalutvecklingen. Den är en del av chefernas dagliga arbete.

Förutsättningarna för ett välfungerande ledningssystem är

- tydliga mål
- forum för dialoger
- koppling mellan resultat- och utvecklingssamtal och målen och

<sup>6</sup> Se även KA:s cirkulär 7/2007 Strategiskt genomförande av kommunal service med hjälp av personalledning.

<sup>7</sup> Lumijärvi (2008)

17.12.2008

- bra och förtroendefulla utvecklingssamtal

De här ledningsverktygen kan främja känslan av rättvisa som, särskilt i förändringssituationer, i sin tur främjar välbefinnandet.

## 2.2 Belöningar

Belöningar är ett ledningsverktyg som stöder organisationens strategi och måluppfyllelsen. Premieringssystemet bör på flera sätt stödja individer, team och enheter i deras arbete. Ett bra system är öppet, genomskinligt och lättbegripligt.

Vid valet av belöningsätten bör man se till att systemet belönar verksamhet som är förenlig med organisationens målsättning och värderingar och behandlar hela personalen lika och rättvist. Vid utvecklingen av premieringssystemet är det ändamålsenligt att ta reda på vilka belöningsmoment personalen upplever som viktiga och sporrande.

I belöningarna kan ingå olika löneelement, personalförmåner och ett urval sätt att främja personlig utveckling och arbetsmiljön<sup>8</sup>. Materiella belöningar kan ges exempelvis i löneform eller som någon annan förmån/hytta/bonus som ges den anställde i pengar eller annan materiell form, som gåvor på bemarkningsdagar, bil- eller telefonförmåner, gratis eller på annat sätt förmånliga hälsovårdstjänster etc. Immateriella belöningar kan bestå av flexibla arbetstidsarrangemang, erkänsla och tack, innehållet i arbetet, respons eller utvecklingsmöjligheter.

Enligt kollektivavtalen inom den kommunala sektorn<sup>9</sup> bör anställda som arbetar hos samma arbetsgivare ha uppgiftsrelaterade löner som står i proportion till varandra enligt svårighetsgraden i uppgifterna. Detta är grunden för ett fungerande lönesystem oberoende av om andra resultatfrämjande löneelement används eller inte.

Centrala verktyg vid prestationsledning är belöningar av individuella arbetsprestationer. En fungerande tillämpning av individuella tillägg förutsätter att tilläggets storlek baserar sig på tillräckligt ofta återkommande bedömningar av arbetsprestationerna och att den som är föremål för bedömningen deltar i den exempelvis i samband med det årliga utvecklingssamtalet.

Om man vill belöna en arbetsgrupp, resultatenheter, organisation eller en del av organisationen för att den har nått eller överskridit uppställda mål är resultatbonus i allmänhet det bästa premieringsverktyget. Grunderna för betalning av resultatbonus bör vara klart fastställda och anknyta till en genom mätning konstaterad resultat- eller produktivitetsförbättring. Därför bör belöningsgrunderna vara förenliga med de övergripande målen och strategiska målen för organisationen.

Måtten i resultatbonussystemet bör basera sig på de strategiska målen så att prestationsnivåerna eller kriterierna för resultatbonusen fastställs på förhand inom de olika delområdena inom resultatutvecklingen. Måtten kan vara kvantitativa eller kvalitativa. En bonusgrund kan exempelvis vara att ett utvecklingsprojekt genomförs med goda resultat och effekter.

<sup>8</sup> Hakonen m.fl. (2005)

<sup>9</sup> I de kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalen finns bestämmelser och tillämpningsanvisningar som gäller resultatfrämjande löneelement.

17.12.2008

För den kommunala verksamheten är det karakteristiskt att också förändringar i omvärlden har en stor inverkan på hur de uppställda målen uppfylls. Detta är skäl att beakta när prestationsnivåerna och nivåkriterierna definieras. Man måste också kunna belöna personalen för verksamhet som är förenlig med resultatmålen även när de ekonomiska målen inte uppfylls, om detta beror på faktorer som arbetsenheten inte själv kan påverka.

Motivationstillägg kan användas som engångsbelöning till en grupp eller en enskild person. Syftet med motivationstillägget är enligt tilläggsanvisningen i AKTA att höja personalens arbetsmotivation och förbättra resultaten och produktiviteten.

### 2.3 Kompetensutveckling och immateriellt kapital

Satsningar på resultatutvecklingens delområde kompetens och annat immateriellt kapital ger på lång sikt också ekonomiska fördelar. Resultaten av kompetensutvecklingen framkommer emellertid inte nödvändigtvis i de årliga utvärderingarna. Med kompetensledning avses både strategisk kompetensprognostisering och utnyttjande av personalens kunnande och erfarenheter, den så kallade tysta kunskapen. Detta är viktigt att beakta innan anställda pensioneras och nyrekryterad eller omplacerad personal inskolas.

Strategisk kompetensledning utgår från servicestrategier som prognostiserar den kompetens som behövs för den framtida servicen. En bedömning av förhållandet mellan nuvarande kompetensresurser och de framtida kompetensbehoven bestämmer prioriteringsområdena för kompetensutvecklingen. När det kommande behovet av kompetens prognostiseras med ett tidsspänn på exempelvis 2–5 år eller en fullmäktigeperiod, är det nödvändigt att kartlägga

- kompetens som bör upprätthållas och bevaras
- kompetens som bör utvecklas
- försvinnande kompetens som inte kommer att ersättas
- ny kompetens som verksamheten förutsätter
- försvinnande men nödvändig kompetens som bör ersättas<sup>10</sup>.

Kompetensutvecklingen och personalrekryteringen kan planeras utgående från prognostiseringen. Kompetensutvecklingen omfattar personal-, utvecklings- och rekryteringsplaner och individuella utvecklingsplaner. Rekryteringen främjas av ett smidigt samarbete mellan utbildningen och arbetslivet. I beslut som gäller personalutveckling måste man ta hänsyn till de olika sätten att tillhandahålla och producera tjänster samt till kostnadsberäkningarna för kompetensinvesteringarna.

Med *personalutveckling*<sup>11</sup> avses åtgärder som syftar till att förbättra resultaten på individ, team- eller organisationsnivå. Åtgärderna gäller ofta individ- eller teamutveckling, personalutbildning samt arbets-, organisations- och ledningsutveckling. Personalutbildningen kan med fördel diskuteras exempelvis vid utvecklingssamtalen.

<sup>10</sup> Viitala (2005)

<sup>11</sup> Avtal om utvecklingen av personalkompetensen och utvecklingsförutsättningarna finns i rekommendationen om utveckling av den kommunala personalens kompetens och arbets- och tjänstekollektivavtalet om facklig utbildning (2008)

17.12.2008

Som karriärutveckling kan betraktas antingen förändringar i den anställdes ställning eller att den anställde får ett bredare arbetsfält och större sakkunskap. I begreppet personalutveckling ingår också olika element som främjar inläring på arbetsplatsen och i arbetet, till exempel arbetsrotation, teamarbete, inskolning, mentorverksamhet samt chefsHandledning och ledarutbildning.

Kännetecknande för en lärande organisation är att kunskaperna delas på arbetsplatsen och att kompetensledning med en räckvidd utöver arbetsenheternas gränser tillämpas. Särskilt i samband med skapande av innovationer och kreativa arbetsenheter bör man fördomsfritt främja utbytet av kunskaper och kunnande mellan olika människor och enheter och dra nytta av initiativ och nya idéer som föds i enheten. Kunnande, arbetshälsa och god växelverkan som bygger på förtroende hör nära samman<sup>12</sup>. De är viktiga beståndsdelar i personalens prestationsförmåga och på kreativa och lärande arbetsplatser.

Med immateriellt kapital avses human-, struktur- och relationskapital. Strukturkapitalet omfattar bland annat teknik samt data- och ledningssystem. I relationskapitalet ingår förhållandena mellan organisationen och kunderna, personalen och intressentgrupperna. I kommunen betyder det exempelvis förtroende mellan kommuninvånarna, tjänstemannaledningen och de politiska beslutsfattarna samt mellan personalen och kunderna. De anställdas nätverk är en del av inläringen i arbetet.

Humankapitalet består av individernas kunnande (t.ex. social kompetens, process- och servicekunskap och behärskande av de ämnesområden som arbetet kräver). Det sociala kapitalet är viktigt med tanke på både resultaten och arbetslivskvaliteten. Betydelsen framhävs bäst i interaktiva situationer där man visar förtroende, respekt, intresse och ett positivt förhållningssätt. Socialt kapital bildas genom samarbete och delaktighet.

## 2.4 Utveckling i samverkan, deltagande och innovativitet

Resultaten och arbetslivskvaliteten främjas genom att personalen får möjligheter att påverka både sitt eget arbete och beredningen av beslut som gäller den egna arbetsenheten. Olika former av deltagande på arbetsplatserna är bland annat utvecklingssamtal och att ge och begära respons om arbetet. Team, kvalitets- och resultatgrupper och arbetsplatsmöten är dialogbefrämjande forum. I förändringssituationer är informations- och utbildningsevenemang och kommunikation särskilt viktiga.

Ur lednings- och utvecklingsperspektiv behövs det interaktivitet när syftena och kriterierna preciseras och måluppfyllelsen utvärderas. Interaktivitet behövs dels mellan de politiska beslutsfattarna, tjänsteinnehavarna och kommuninvånarna, dels mellan ledningen och personalen. Information, utbildning, respons och deltagande kräver gemensamma forum. Innovativitet är kreativitet i utvecklingen av det egna arbetet och den egna arbetsenheten.

Utveckling i samverkan ger personalens större möjligheter att delta och påverka<sup>13</sup>. Samverkan ökar personalens engagemang och motivation. Genom samverkan får personalen också allsidig information om kommunens ekonomi och kostnader och vad som be-

<sup>12</sup> Se även KA:s cirkulär 11/2007 om riktlinjerna för arbetshälsan och 8/2008 om arbetslivsutveckling som främjar hållbar produktivitet i arbetet och arbetsmiljön.

<sup>13</sup> Se även Lehtonen (red. 2004), med en beskrivning av en metod för utveckling i samverkan som har utarbetats inom Kvalitetsverket.



17.12.2008

höver utvecklas. Samverkan ger också en bredare tillgång till personalens kompetenspotential och kreativitet som kommer arbetsenheten och hela kommunen till godo.

Alla anställda, team och verksamhetsområden bör inom ramen för de dagliga uppgifterna utveckla det egna arbetet. Genom aktiv förslagsverksamhet kan många förbättringar göras, bland annat kan man förbättra kvaliteten i verksamheten, utveckla och rationalisera arbetsmetoderna, effektivisera verksamheten, spara kostnader och/eller tid, reducera negativa miljöeffekter och öka trivseln och/eller förbättra arbetarskyddet. Förslagen gäller antingen helt nya arbetsformer eller förbättringar som syftar till att avhjälpa konstaterade olägenheter i det dagliga arbetet. Kommunen beslutar särskilt om hur initiativ ska premieras.

Resultatutveckling på arbetsplatsen lyckas bäst genom samråd mellan arbetsgivaren och personalen. Man kan inom ramen för större utvecklingsprogram och projekt ha särskilda styr- och uppföljningsgrupper med representanter från både arbetsgivar- och personalsidan.

### 3 Resultatutvärdering

Vid resultatutveckling är utgångspunkten att resurserna bör användas rätt och samtliga produktivitetfaktorer definieras. Förbättringar i produktiviteten förutsätter att man har tydliga mål för kvaliteten och verksamhetens effekter och att man definierar servicekedjan. Detta förutsätter god intern information, god kännedom om processerna och planmässighet i organisationen. Produktivitetfaktorerna bestäms också utgående från formuleringen av gemensamma mål och strategier och de anknyter till styrningen och bedömningen av mål- och strategiuppfyllelsen. För att förbättringar i resultaten ska kunna konstateras förutsätts att de mäts och framstegen utvärderas.

#### 3.1 Mätning

Mätningen av produktiviteten inom den offentliga sektorn bör gälla hela produktionsprocessen: insats–process–utbyte–effekt<sup>14</sup>. Prestationer inom välfärdstjänsterna bör beskriva servicesystemets effekt samt verkningarna på serviceanvändaren. För välfärdstjänsternas del bör man observera att antalet prestationer inte alltid beskriver resultatet av verksamheten. Detta gäller exempelvis förebyggande arbete eller barnskyddet. Inom servicen framhävs därför kvaliteten som en del av utbytet.

Med produktivitet avses förhållandet mellan utbyte och insatser. Insatserna består av produktionsfaktorer och kostnaderna anger deras värde i pengar. Utbytet består av enskilda serviceprestationer eller servicehelheter. Det ekonomiska perspektivet på produktionsprocessen betonar förhållandet mellan utbytet och kostnaderna, dvs. lönsamheten. *Kostnadseffekt* betyder verkningarnas förhållande till kostnaderna.

Måtten har en styrande inverkan på verksamheten och därför är det viktigt att de definieras omsorgsfullt och enligt följande principer:

- Måtten bör utvecklas i samarbete med intressentgrupperna så att de bättre knyter an till verksamhetens mål.

<sup>14</sup> Kuntatuottavuuden ABC (2008), Kangasharju (2008), Uusi-Rauva, Lönnqvist och Jääskeläinen (2008)

17.12.2008

- Mätningen bör övergå i utvärdering enligt principen att ett resultatmått motsvarar ett skede i produktionsprocessen (insats–process–utbyte–effekt).
- Det är nödvändigt att föra en dialog om verksamhetens mål med dem som medverkar i servicekedjan.
- Verksamhetens utfall beskrivs med hjälp av både kvantitativa nyckeltal och kvalitativa beskrivningar.

Inom den kommunala servicen påverkas mätresultaten av bland annat lagstiftningen och kundernas olika bakgrund. Kunden kan också medverka mer eller mindre aktivt i hela processen. Hur snabbt patienter återhämtar sig från exempelvis operationer är individuellt även om själva operationerna uppfyller samma kvalitetskrav. Vid andra behandlingsformer (t.ex. rehabiliteringar) eller vid inläring har däremot patientens respektive elevens egen roll större betydelse. Dessa faktorer bör i mån av möjlighet beaktas vid mätningen och bedömningen av resultaten inom serviceproduktionen.

När produktiviteten granskas ur perspektivet immateriellt kapital<sup>15</sup>, fördelas insatserna på såväl immateriellt (t.ex. personalens kompetens, välbefinnande, arbetsförhållanden) som materiellt kapital (t.ex. personalstyrkan, arbetstid, lönekostnader, utrustning och arbetsredskap). Service- och arbetsprocessen beskrivs med hjälp av uppgiftsstrukturerna och arbetsfördelningen, styrningen av interna och externa kundförhållanden samt smidigheten i serviceprocesserna sedd ur servicetagarens perspektiv. Kvantitativa utbyten kan beskrivas exempelvis genom antalet betjänade kunder och kvaliteten exempelvis genom kundtillfredsställelsen eller resultat från förfrågningar som riktats till intressentgrupperna.

Vid utvärderingen av verkningarna kan man använda dokumenterade uppgifter eller mätningresultat om förändringar i kundens välbefinnande (t.ex. inlärningsresultat, bättre hälsa) som måste samlas in under hela serviceprocessen. Som underlag används exempelvis serviceplanerna för kunderna eller kommuninvånarnas servicebehov. Information om verkningar och effekter måste ofta samlas från flera källor.

*Effekt beskriver i vilken grad målen har nåtts eller hur servicebehoven har tillgodosetts.* Bedömningen av servicebehovet förutsätter för sin del kommuninvånarnas medverkan och interna resultatuppgifter från arbetsenheterna. Ur samhällsperspektiv är det också en effekt att utbyten av samma kvalitet riktar sig till de rätta befolkningsgrupperna.

*Effekt kan beskrivas bland annat med hjälp av faktorer som befolkningens hälsa och kommuninvånarnas välfärd och livskvalitet.* För bedömningen av denna effekt kan man också utnyttja extern utvärdering av verksamhetens måluppfyllelse, eftersom effekten ofta uppstår genom samverkan mellan flera serviceenheter.

### 3.2 Utvärdering

Syftet med resultatutvärderingen är att klarlägga hur väl kommunen lyckats i sin uppgift att tillhandahålla service. Vid utvärderingen mäts servicens effekt och måluppfyllelsen. För mätningen av måluppfyllelsen och de strategiska riktlinjerna används mått som är lämpliga för målen. Resultatutvärderingen innebär att mätresultaten rangordnas. Vid utvärderingen behövs jämförelser antingen med andra enheter eller med den egna tidi-

---

<sup>15</sup> Jääskeläinen 2008.

17.12.2008

gare utvecklingen. Utifrån utvärderingen vidareutvecklas verksamheten och nya mål ställs upp.

Verksamhets- och ekonomistyrningen och utvärderingen på fullmäktigenivå har kortsiktsperspektiv, men det finns ändå en anknytning till de långsiktiga strategiska målen. Resultatutvärdering kräver uppgifter om faktorer som verkningar, servicekvalitet, processernas funktionsduglighet och personalresurser.

Det lönar sig att göra en översyn av vilka uppgifter som fullmäktige, koncernledningen, produktionsledningen eller andra enheter behöver för styrningen av verksamheten. Det gäller att bland allt utvärderingsmaterial välja uppgifter som är relevanta för verksamheten för respektive enhet eller organ.

Personalresurserna följs upp genom personalrapportering<sup>16</sup>. För mätning av det immateriella kapitalet finns det enkäter för bedömning av relationerna i arbetsenheterna och nätverken samt av förtroende och kompetens. Om det immateriella kapitalet berättar också bland annat uppgifter om sjukskrivningar, frekvensen av planer på att byta arbete, motivation och välbefinnande överhuvudtaget<sup>17</sup>. **4 Resultatutveckling**

*Resultatutveckling* grundar sig på kontinuerliga förbättringar där planering, genomförande, bedömning och utveckling är kopplade till arbets- och serviceprocesserna. För resultatutvecklingen behövs också kortsiktssuppgifter från mätningar om det aktuella läget för måluppfyllelsen. Uppgifterna behövs i fullmäktige och ledningsgrupperna, liksom också på arbetsplatserna.

När det gäller strategierna i praktiken är det viktigt att målen på kommunnivå överförs till verksamhetsområdena, enheterna och arbetsplatserna och ända ner till utvecklingssamtalen. Mellanledningen och cheferna är viktiga i sammanhanget. Resultatutveckling och produktivitetens utveckling är ändå något som ingår i allas arbete.

Verksamhetsenheterna härleder sina mål ur kommunens mål i den övergripande strategin så att målen i enheterna stöder visionerna. Därpå följer målformulering på team- och individnivå. Dessa mål bör vara så ställda att varje aktör kan påverka måluppfyllelsen genom sitt eget handlande.

Utvecklingssamtalen innehåller målformulering, bedömning av arbetsprestationerna och överenskommelser om den anställdes personliga utveckling. Målen bör ha anknytning till servicestrategierna. Måtten definieras så att arbetsprestationen ska kunna bedömas i förhållande till målen för verksamheten. Premieringar bör bygga på att målen för verksamheten uppnås eller överskrids. Personalutbildningen bör fokusera på utveckling av den kompetens som arbetet kräver.

Ett bra mål är positivt och uppnåeligt så att det går att binda sig vid det. Det bör vara mätbart så att det är möjligt att veta när det är uppnått. Denna vetskap fungerar också som grund för responsen. Dessutom bör ett mål vara motiverat och klart formulerat. Målen styr också insamlingen av uppgifter om resultatuppfyllelsen.

---

<sup>16</sup> Se KA:s cirkulär 10/2004; rekommendation om personalrapporter i kommunsektorn.

<sup>17</sup> Se närmare Suna och Okkonen, som har utvecklat en förfrågan om ny produktivitet, och Liukkonen (2008), som behandlar mätning av personalens värde.

17.12.2008

Lärande genom utvärdering förutsätter också att uppgifter samlas in, analyseras och tolkas och att såväl utvecklingen som beslutsfattandet baserar sig på utvärderingen. Resultatutvärderingen ger insikter vid bedömningen av orsakerna till att målen uppnåtts eller inte uppnåtts. Verksamheten förbättras när man med resultatuppgifterna som underlag gör ändringar i de funktioner som ger utbyten och verkningar. För detta behövs det forum på olika nivåer i organisationen.

Tydliga mål, utvecklingsmöjligheter och genomskinliga grunder för premiering främjar arbetsresultaten och arbetshälsan och får de anställda att ställa sig bakom målen för arbetet och arbetsplatsen. Det är ändamålsenligt att i samband med resultatutvecklingen nå en klar överenskommelse om målen, tidsplanen och ansvarsfördelningen samt om utvärderingen och uppföljningen, också på arbetsenhetsnivå.

17.12.2008

## Begrepp i anslutning till resultat och produktivitet

### **Resultat**

Med *resultat* avses kommunens förmåga att tillhandahålla service på ett ekonomiskt sätt med hänsyn till effekten, servicekvaliteten, smidigheten i verksamhetsprocesserna och personalens prestationsförmåga.

#### *Effekt och verkningar*

Med *effekt* avses i vilken grad serviceprocesserna eller hela servicesystem får till stånd eftersträlvade *verkningar* i kommuninvånarnas välfärd. I bedömningen av effekten beaktas också på vilket sätt verksamhetens mål uppnås. Grunden för målen är att tillgodose servicebehovet. Med *verkningar* avses förändringar i kundens tillstånd.

#### *Servicekvalitet*

Med fungerande bemötande av kunder och smidigt samarbete med intressentgrupperna avses att de konkreta servicesituationerna och mötet med kunderna håller hög klass. Samarbetet med intressentgrupper framhäver betydelsen av nätverk och partnerskap bland annat mellan kommunen och aktörer inom andra sektorer.

#### *Smidighet i verksamhetsprocesserna*

*Smidighet* och ekonomiskt tänkande i verksamhetsprocesserna förbättrar produktiviteten. För utveckling och utvärdering av servicekvaliteten finns det ett stort utbud av verktyg för kvalitetsstyrning som förbättrar serviceprocesserna och kundorienteringen. Utveckling av verksamhetsprocesserna förbättrar produktiviteten, även om det inte finns mått som lämpar sig för ändamålet i alla avseenden inom den offentliga verksamheten.

#### *Personalens prestationsförmåga*

*Personalens prestationsförmåga* beskrivs i termer av arbetshälsa, kompetens, motivation, engagemang, relationerna mellan chefer och medarbetare samt det förtroende, den innovativitet och den lärandemiljö som råder på arbetsplatsen.

*Balanserade styrkort* och andra flerdimensionella verktyg för resultatutvärdering täcker alla ovan nämnda perspektiv. Utgångspunkten för dem är också både det långsiktiga strategiarbetet och de uppställda kortsiktiga målen. De balanserade styrkorten poängterar också perspektivet materiellt och immateriellt kapital.

### **Produktivitet**

Med *produktivitet* avses förhållandet mellan utbyte och insatser.

#### *Produktivitet inom den offentliga sektorn*

innefattar kedjan insats–process–utbyte–effekt. Granskningen av kommunernas produktivitet gäller i första hand den produktivitet inom serviceproduktionen som syftar till positiva verkningar för kunderna och kommuninvånarna. Välfärdproduktivitet omfattar också den samhällseliga effekten, som är viktig särskilt i förhållandet mellan kommunerna och staten.

17.12.2008

*Kvalitativt hållbar produktivitetstillväxt*

innebär som granskad på samhällsekonominplanet att metoderna som främjar produktivitetstillväxten har återverkan på den ekonomiska tillväxten också under de kommande åren. De positiva återverkningarna kommer sig av att förbättrad arbetslivskvalitet stärker arbetstagarnas individuella och arbetsenhetsrelaterade resurser och främjar deras möjligheter att hållas kvar i arbetslivet också en längre tid.

På arbetsplatsnivå betyder *kvalitativt hållbar produktivitetstillväxt* att arbetsplatsen tillämpar metoder som förbättrar dess förmåga att åstadkomma mervärde. Dessa metoder går ut på att stärka arbetstagarnas individuella och arbetsenhetsrelaterade resurser.

17.12.2008

## Bakgrundslitteratur för rekommendationen

*Andra rekommendationer och avtal som anknyter till rekommendationen om resultatutveckling i verksamheten*

Rekommendationen om personalrapporter (KA:s cirkulär 10/2004), som är en hjälp för bedömningen av personalens resurser.

Rekommendationen Riktlinjer och god praxis för arbetshälsa (KA:s cirkulär 11/2007). Rekommendationen förknippar arbetshälsan med god personalledning och lyfter fram vad som kännetecknar en god arbetsplats.

Ställningstagandet till strategiskt genomförande av kommunal service med hjälp av personalledning (KA:s cirkulär 7/2007). Här poängteras hur verkningarna av god personalledning inverkar på resultaten.

Avtalet om arbetarskyddssamarbete (KA:s cirkulär 8/2008), som stöder en arbetslivsutveckling vilken främjar hållbar produktivitet inom arbetet och arbetsmiljön.

Rekommendationen om utveckling av den kommunala personalens kompetens och arbets- och tjänstekollektivavtal om facklig utbildning (KA:s cirkulär 18/2008). Rekommendationen betonar metoder för personalutveckling samt personalutbildning.

## Källor för rekommendationen:

Hakonen, N., Hakonen, A., Hulkko, K. & Ylikorkala, A (2005) Palkitse taitavasti: Palkitsemistavat johtamisen välineenä. Helsingfors: WSOY.  
Jääskeläinen, A. (2008) Identifying drivers affecting public service productivity. Tammerfors tekniska universitet.  
Kangasharju, A. (2008) Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Kommunförbundet, Helsingfors.  
Kuntatuottavuuden ABC (2008) Helsingfors: Kommunförbundet.  
Lehtonen, J. (ed. 2004) Työkonferenssi Suomessa – Vuoropuheluun perustuva työyhteisöjen kehittämismetodi. Työturvallisuuskeskuksen raporttisarja 2004/1. Helsinki.  
Liukkonen, P. (2008) Henkilöstön arvon mittaaminen. Helsingfors: Talentum.  
Suna, M-L. & Okkonen, J. (2007) Uuden tuottavuuden tunnistaminen. Tammerfors: Tykes-projektet.  
Viitala, R. (2005, 2008) Johda osaamista. Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Helsingfors: Infor.

## Opublicerade källor:

Arnkil, R.: Kunta-alaan liittyviä tutkimuksen ja arvioinnin kokemuksia. Föreläsning 4.4.2008.  
Lumijärvi, I.: Kunta-alan tuloksellisuuden kehittäminen – ajatuksia nykytilanteesta. Föreläsning 15.2.2008.  
Kangasharju, A.: Tuloksellisuuden käsitteistö ja mittaaminen. Föreläsning 29.2.2008

Mer material om ämnet finns på webbplatserna  
[www.tuottavuustyo.fi](http://www.tuottavuustyo.fi)  
[www.kommunarbetsgivarna.fi](http://www.kommunarbetsgivarna.fi)