

Tjänstelogik och fabrikslogik

Dagens styrning av offentlig verksamhet tar till stora delar sin utgångspunkt dels i hur man styr varuproduktion i en fabrik ("det löpande bandets logik"), dels i ekonomistyrningens fokus på kostnader snarare än på vad verksamheten ska åstadkomma för medborgare och företag. En rimligare utgångspunkt för hur styrningen bör utformas är att utgå från vad som *kännetecknar* offentlig verksamhet och vad som ska *uppnås*. Kännetecknande är att verksamheten är politikerstyrd och ska tillgodose individuella och kollektiva behov, att det i huvudsak handlar om att tillhandahålla tjänster, att många frågor är komplexa att hantera och att olika verksamheter är av mycket olika karaktär.

Här fokuseras tjänsteperspektivet. Tjänster har en annan produktionslogik än varuproduktion. Att styrningen av offentlig tjänsteverksamhet trots detta till stor del präglas av fabrikslogik - vad innebär det konkret och vad får det för konsekvenser?

Fabrikslogiken – det löpande bandet

Vi tänker knappast på det, men bakom sättet att styra stora delar av offentlig sektor ligger den produktionslogik som utvecklades för ca 100 år sedan med introduktionen av det löpande bandet för masstillverkning av varor. Denna logik präglar fortfarande i många verksamheter synen på vad styrning handlar om, dvs. vad som ska styras, hur det ska gå till och vad som är viktigt att beakta i styrningen.

Industriell massproduktion av varor kännetecknas av långtgående specialisering och standardisering samtidigt som produktens kvalitet är exakt specificerad. Hela produktionen organiseras så att varor av konstant kvalitet produceras i jämn takt vid det löpande bandet. Specialiseringen möjliggör att arbetet delas upp i moment som anpassas till den önskade takten. Samtidigt säkerställs konstant kvalitet och kostnadseffektiv produktion av en långtgående standardisering. Eftersom varans kvalitet är under kontroll, kan man fokusera på att successivt öka produktiviteten genom mekanisering, fler robotar, ännu effektivare arbetsuppdelning etc. Produktionen sker samtidigt i ett slutet system, dvs. kunden medverkar inte i själva produktionen. Som kund möter vi fabriken varor hos en återförsäljare.

Vad kännetecknar tjänsteverksamhet?

Tjänster har en annan produktionslogik än varutillverkning. Frågan om vad som kännetecknar tjänster uppmärksammades när tjänstesektorn började växa och utgöra en allt större del av ekonomin. Fokus i forskningen låg då på vad som skiljer tjänster från varor (tjänster som "anti-varor"). I dag har forskningen ändrat inriktning och fokuserar istället på det värde som skapas för kunden (den "tjänstedominanta logiken"). Vad denna inriktning står för tas upp bl. a i Johan Quists & Martin Fransson's bok "Tjänstelogik för offentlig förvaltning" (Liber, 2014). När det gäller konsekvenser för styrningens utformning är samtidigt det "traditionella" perspektivet väl så intressant och det är också detta perspektiv som behandlas i det följande.

Det tjänsteforskningen pekat på är att tjänster är immateriella dvs till skillnad från en vara går de inte att se eller ta på; de kan inte lagras eller sparas; de innefattar ofta av möten/interaktion mellan producent och konsument; produktion och konsumtion sker ofta samtidigt samt att kunden ofta är medproducent, dvs. deltar i skapandet/utförandet av själva tjänsten. Eftersom offentliga tjänster är av mycket olika karaktär, allt från vård, omsorg och arbetsförmedling till tillsyn, polisarbete och beskattning, så är det inte självklart att dessa egenskaper gäller alla tjänster. IT-utvecklingen har t ex medfört en rad e-tjänster. Detta är ett sätt att lagra tjänster.

Problemen med att tillämpa fabrikslogik i tjänsteverksamhet

Hur kommer då fabrikslogiken till uttryck i styrningen av olika offentliga verksamheter?

Allt för långtgående standardisering

Att standardisera verksamhetens processer är i grunden effektivt. I tillverkande verksamhet gäller att ju mera standardiserad en process är, desto högre kvalitet och lägre kostnad bl. a genom att det blir färre fel och minskat spill. Standardisering handlar här om att eliminera variation. Detta fungerar väl eftersom en fabrik är ett slutet system i förhållande till kunderna, varans kvalitet är specificerad och syftet är att producera konstant kvalitet till lägsta kostnad.

Tjänsteprocesser där kunden medverkar är öppna system där kunderna för in variation i själva processen. Vi kan som kunder medverka i begränsad omfattning genom att t ex fylla i en ansökan. Vi kan också vara aktiva medskapare i hela tjänsteprocessen som i vård och omsorg, arbetsförmedling, skolan etc. Som kunder är vi samtidigt olika. Vi har olika behov, förmåga, ambitioner och preferenser och dessa olikheter måste hanteras i processen av berörda medarbetare (vårdpersonal, handläggare, lärare etc.). Medarbetarna måste då ha erforderlig kompetens, förmåga och tillräckligt handlingsutrymme för att hantera att kunderna är olika.

En allt för långtgående standardisering i form av t ex styrande rutiner beskär medarbetarnas handlingsutrymme. Detta kan i sin tur medföra sänkt motivation och bristande ansvarstagande. Sammantaget påverkas tjänstens kvalitet negativt. Detta är något som bl. a Försäkringskassan fått erfaras. Från att ha haft kraftigt standardiserade ärendeprocesser har man nu börjat ge större handlingsutrymme till medarbetarna. Standardisering av arbetssätt är samtidigt bara en form av standardisering. I tjänsteverksamhet handlar det också om att standardisera färdigheter, dvs. att säkerställa medarbetarnas kompetens och förmåga att hantera kundernas varierande behov och krav rättssäkert och med hög kvalitet.

Allt för långtgående specialisering

Långtgående specialisering är grunden för hur arbetet vid det löpande bandet är organiserat. Specialiseringen är effektiv och möjliggör hög produktivitet. Detta är emellertid inte självklart i tjänsteverksamhet. Dels har vi i offentlig sektor en långtgående funktionalisering och fragmentering där myndigheter och förvaltningar är specialiserade på någon aspekt av medborgarnas livssituation och måste samverka för att hantera deras situation/problem på ett ändamålsenligt sätt. Detta är en aspekt som blir föremål för ett samtal mellan Johan Quist och civilminister Ardalan Shekarabi på Kommek-mässan i augusti. (www.kommek.se)

En väl så viktig aspekt är emellertid att vi även inom våra organisationer ofta har en långtgående specialisering. I en ärendeprocess kan det förekomma 5-7 överlämningar av ett ärende mellan olika handläggare. Erfarenheter från systemanalyser i flera myndigheter visar att detta leder till fler fel, till att problem inte åtgärdas i tid vilket skapar merarbete och kostnader senare i processen, till att handläggningstider förlängs och att onödig efterfrågan skapas. Det finns därför anledning att noga pröva hur långt det är ändamålsenligt att specialisera. Det som är en effektiv strategi i tillverkande verksamhet är inte självklart effektivt i tjänsteverksamheter.

Fokus på produktivitet på bekostnad av kvalitet

Vid tillverkning är kvaliteten specificerad och produktionen organiseras och styrs så att alla varorna får enhetlig kvalitet. I tjänsteverksamheter är förutsättningarna annorlunda. Kundens behov varierar, liksom komplexiteten i olika frågor (ärenden etc.). Detta gör att olika insatser tar olika lång tid och kräver varierande kompetens att hantera. Vad som är kvalitet är heller inte självklart och det är svårt att hålla kvaliteten konstant.

När vi i offentlig sektor styr på produktivitet – handläggningstid eller antal ärenden/tidsenhet, s k ”pinnjakt” – förutsätter detta emellertid att kvaliteten är konstant och kan kontrolleras. Vi har stött på chefer som inte förstår problemet med ”pinnjakt” och som menar att det är ett bra sätt att få effektivitet i verksamheten. I själva verket är det ofta ineffektivt eftersom vi då styr på kraven på verksamheten istället för på syftet med verksamheten. Vi har heller inte kontroll på kvaliteten vilket ofta leder till klagomål, onödig efterfrågan, behov av att göra om och rätta till etc. Detta ser vi dock inte så som vi mäter och följer upp våra verksamheter idag. Det enklaste sättet att öka ”produktiviteten” är att sänka kvaliteten. Detta är också vad som ofta händer när vi styr på produktivitet.

Fel fokus när det gäller vad som är resultat

Statliga myndigheter ska, när det gäller resultatredovisning, rapportera sina prestationer och dess kostnader till regeringen. Detta är uttryck för en ren fabrikslogik. Det kommer dock inte ut prestationer ur en myndighet på samma sätt som varor ur en fabrik. Detta är feltänkt. Prestationer, kopplat till kostnaderna, är i en del fall ett godtagbart resultatmått, t ex antal utfärdade pass, antal höftledsoperationer etc. I de flesta fall är det dock ett dåligt mått på resultat. Detta av två skäl: Dels är det intressanta inte prestationerna i sig, utan vad de leder till för effekter och vilket värde de skapar för medborgarna. Dels är många tjänster ett samarbete mellan producent och kund där utfallet (= den omedelbara effekten) är beroende av båda parternas agerande. I en skola är t ex prestationen att utbilda x antal elever i årskurs nio, utfallet är att 80 % får behörighet till gymnasiet och det är det senare som är mest intressant.

När regeringen nu ska se över styrningen av offentlig sektor är det rimligt att utgå från tjänstelogik snarare än att fortsätta att tänka som om den handlar om styrning av massproduktion av varor. Det finns samtidigt ett stort utbildningsbehov av chefer, controllers m.fl. grupper när det gäller förståelse av hur en ändamålsenlig styrning av offentlig tjänsteverksamhet bör utformas utifrån ett tjänsteperspektiv.