

# Lean och systemsyn i stat och kommun

*– förutsättningar, hinder och möjligheter*

*Sekretariatsrapport  
Innovationsrådet*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

INNOVATIONSRÅDET

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23686-4  
ISSN 0375-250X

# Förord

Innovationsrådet har i uppdrag att stödja och stimulera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet som kan resultera i betydande förbättringar för medborgare och företag. Rådet ska bl.a. föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete (dir. 2011:42). Av direktivet framgår att rådet specifikt ska studera offentliga verksamheter som arbetar utifrån den verksamhetsfilosofi som benämns lean och de erfarenheter som finns i detta arbete. Som en del i detta uppdrag har Innovationsrådets kansli tagit fram denna rapport. Rapporten är skriven av kommittésekreterare Jakob Brandt samt Lars Stigendal.

Kan en verksamhetsfilosofi utvecklad för biltillverkning i Japan bidra till att vi i Sverige utvecklar bättre offentliga tjänster? I denna studie behandlas hur lean kan definieras, förstås och tillämpas i offentlig tjänsteverksamhet. Ett viktigt underlag för studien är de intervjuer som genomfördes hösten 2011 med företrädare för sexton offentliga verksamheter i stat och kommun som på olika sätt arbetar med lean, systemsyn eller närliggande synsätt. De intervjuade är verksamma i Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Bromölla kommun, Centrala studiestödsnämnden, Läke-medelsverket, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten i Uppsala län, Skatteverket, Skellefteå tingsrätt, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Vara kommun, Verket för högskoleservice och Östra Göinge kommun. Studien tar också fasta på central forskningsbaserad litteratur på området och ger därmed uppslag till fördjupad läsning.

En viktig slutsats i rapporten är att lean utifrån en systemsyn kan vara ett viktigt sätt för statliga myndigheter att i allt högre grad leva upp till regeringens förvaltningspolitiska mål – en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäkerhet och

## Förord

effektivitet och som har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet (prop. 2009/10:175).

Syftet med rapporten är inte bara att kortfattat beskriva och diskutera förutsättningar, hinder och möjligheter med lean och systemsyn i offentlig verksamhet. Rapporten är också tänkt att bidra till diskussionen om hur offentlig verksamhet bör vidareutvecklas. Vi är därför angelägna om synpunkter, kommentarer och andra organisationers erfarenheter av att arbeta med lean och systemsyn.

Ett varmt tack riktas till alla medverkande myndigheter för givande och konstruktiva diskussioner och för deras beskrivningar av intressant utvecklingsarbete samt till alla dem som har lämnat synpunkter på diverse utkast.

Martin Sparr  
Kanslichef

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>11</b>
<b>Del I: Vad är lean och systemsyn och hur tillämpa i tjänsteverksamhet?</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Leans utveckling och dess koppling till Toyotas systemsyn</b> .....	<b>13</b>
1.1 Lean – ett svårfångat begrepp.....	13
1.2 ”Lean thinking” – ledningsfilosofi och ledningsprinciper.....	15
1.3 Lean som verksamhetsstrategi .....	18
1.4 Toyotas systemsyn.....	19
1.5 Toyotas framgång – också en fråga om människorna i systemet.....	20
1.6 Styrningen i Toyota ur ett systemperspektiv.....	23
1.7 Ifrågasättande av den dominerande bilden av Toyota .....	24
1.8 Sammanfattande analys och slutsatser.....	24
<b>2 Lean och systemsyn i tjänsteverksamhet</b> .....	<b>29</b>
2.1 Skillnaden mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet .....	29

2.2	Metoder och verktyg – använda eller anpassa? .....	32
2.3	Systemsyn och forskning kring motivation.....	37
2.4	Toyotas systemsyn i tjänsteverksamhet .....	40
2.5	Systemfaktorer och ledningsfilosofi .....	42
2.6	Forskning kring ”systems thinking” i tjänsteverksamhet .....	44
2.7	Sammanfattande analys och slutsatser .....	48
	<b>Del II: Lean och systemsyn i offentlig sektor .....</b>	<b>51</b>
<b>3</b>	<b>Lean och systemsyn i offentlig sektor – förutsättningar och erfarenheter .....</b>	<b>51</b>
3.1	Skillnaderna mellan privat och offentlig tjänsteverksamhet.....	51
3.2	Forskning kring lean och systemsyn i offentlig verksamhet.....	53
3.3	Sammanfattande analys och slutsatser .....	59
<b>4</b>	<b>Hur kan lean utifrån en systemsyn tillämpas i offentlig verksamhet? .....</b>	<b>61</b>
4.1	Kunderna.....	62
4.2	Systemet.....	63
<b>5</b>	<b>Exempel på lean och systemsyn i offentlig verksamhet ...</b>	<b>69</b>
5.1	Innovationsrådets intervjustudie.....	69
5.2	Kundperspektivet – att förstå värde för kund och låta kunden dra värde ur systemet.....	71
5.3	Process – att identifiera och analysera värdeflödet och skapa maximalt flöde.....	76
5.4	Process – att hantera variation.....	78

5.5	Process – standardisering som metod att minska variation .....	84
5.6	Systemfaktorer och ledningens styrfilosofi.....	87
<b>6</b>	<b>Avslutande diskussion .....</b>	<b>95</b>
6.1	Lean möter taylorismen och New Public Management .....	95
6.2	Lean som metoder och verktyg.....	98
6.3	Lean som strategi .....	99
6.4	Lean utifrån en systemsyn.....	99
6.5	Att genomföra förändringar.....	101
	<b>Referenser .....</b>	<b>105</b>
	<b>Bilaga</b>	
	Bilaga 1 Förteckning över intervjuade myndigheter.....	111

# Sammanfattning

Lean kan bidra till att ytterligare förbättra och effektivisera olika verksamheter i offentlig sektor. Den slutsatsen drar författarna efter en grundlig genomgång av litteratur på området och intervjuer med sexton offentliga verksamheter. Verkningsfulla satsningar på lean förutsätter att sättet att arbeta med lean, metoderna och verktygen anpassas till den offentliga sektorns olika typer av tjänsteverksamhet och till de krav som följer av att verksamheten inte är marknadsstyrd. Vad dessa förutsättningar innebär diskuteras utförligt i rapporten.

I rapporten framhålls att lean bör förstås och tillämpas utifrån en systemsyn på verksamheten. Detta innebär att olika satsningar sätts in i ett sammanhang där exempelvis effekter av styrningens utformning och påverkan på kvalitet och rättssäkerhet analyseras och beaktas. Satsningen måste utgå från verksamhetens syfte och berörda medborgares och företags behov och legitima krav. Det innebär bl.a. att medarbetarna måste involveras i utvecklingsarbetet då det i första hand är de som möter dem som verksamheten vänder sig till.

För att nå bästa effekt bör därför olika funktioner och kompetensområden i myndigheten samverka kring lean-satsningen. Ledningen bör inte bara stödja satsningen utan också själv utveckla en god förståelse för såväl olika sätt att arbeta med lean som för hur den egna organisationen fungerar ur ett systemperspektiv. Då skapas samtidigt goda möjligheter för medarbetarna att på ett positivt sätt bidra till utvecklingen av verksamheten. Det finns en rad åtgärder som en myndighet kan vidta inom ramen för en lean-satsning, t.ex.:

- Identifiera vad som är värde för medborgaren sett ur *medborgarens* perspektiv för att få en grund för att eliminera vad som i lean benämns "slöserier".



## Sammanfattning

- Mäta s.k. verklig och onödig efterfrågan och i möjligaste mån eliminera den onödiga efterfrågan.
- Arbeta med att eliminera slöserier genom olika typer av processanalyser.
- Mäta variation i processernas prestanda samt arbeta på att minska och hantera variationen för att få stabila, förutsägbara och effektiva processer. Redovisa resultat inte enbart som genomsnittsvärden, utan också redovisa variationen.
- Standardisera verksamhetens processer (arbetssätt) så långt det är möjligt och rimligt med hänsyn till den variation medborgarna för in i processen, men också följa upp att standardiseringen inte medför minskad kund Anpassning.
- Bemyndiga medarbetare att hantera medborgaren utifrån dennes behov, medarbetarens professionella kunskaper och gällande regelverk.
- Ta fram relevanta och användbara mått och andra indikatorer på processernas ändamålsenlighet, effektivitet, anpassningsbarhet och flexibilitet.
- Utveckla planering och styrning (mål och mätsystem) så att ett effektivt värdeskapande i processerna stöds samt se över hur styrningens utformning och sättet att arbeta med utveckling av verksamheten är i linje med myndighetens policy och strategier som rör såväl medborgare som medarbetare.
- Analysera hur olika s.k. systemfaktorer, utöver styrningens utformning, påverkar verksamhetens processer.
- Bygga upp egen fördjupad kompetens kring lean, systemsyn och andra former av verksamhetsutveckling.

Sammanfattningsvis bör lean ses som en strategisk satsning från myndighetens sida där grunden för ett framgångsrikt förbättringsarbete ligger i systemförståelse och gemensamt lärande.

# Inledning

I Innovationsrådets uppdrag ingår att studera offentliga verksamheter som arbetar utifrån den verksamhetsfilosofi som benämns lean, vilka erfarenheter som finns samt att ta del av forskningsläget.<sup>1</sup>

Forskningsläget har rådet belyst genom en separat skrift, *Lean i kommuner och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur* av Mikael Brännmark, forskare vid Kungliga Tekniska högskolan.

I denna rapport behandlas vad lean och systemsyn är och hur lean kan förstås och tillämpas i offentlig tjänsteverksamhet. Rapporten bygger på läsning av central forskningsbaserad litteratur på området och på intervjuer med företrädare för sexton olika offentliga verksamheter i stat och kommun som alla arbetar med lean utifrån olika definitioner av begreppet. Intervjuerna genomfördes under hösten 2011.

Rapportens första del (kapitel 1–2) behandlar frågan om vad lean är, varför Toyotas systemsyn bör ha en central koppling till lean och hur lean och systemsyn kan tillämpas i tjänsteverksamhet.

Begreppet Lean Production myntades av amerikanska forskare för att beskriva ett antal grundläggande principer i Toyota Production System (TPS). Det finns i dag en mängd litteratur som behandlar olika aspekter på lean. Lean beskrivs som allt från en ledningsfilosofi till en verktygslåda. För att kunna diskutera lean i offentlig sektor är det därför nödvändigt att först klargöra vad begreppet står för.

Syftet med denna del är att kortfattat beskriva den filosofi, de principer och den systemsyn som gjort Toyota till en förebild och att diskutera hur Toyotas produktionsfilosofi kan förstås och tillämpas i tjänsteverksamhet. De principer som diskuteras i denna del ligger till grund för strukturen i rapportens andra del.

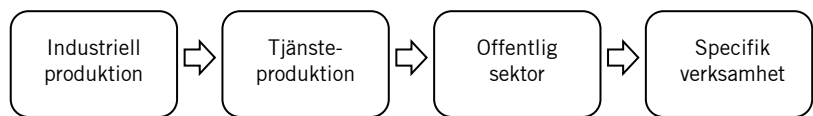
---

<sup>1</sup> Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet (dir. 2011:42).

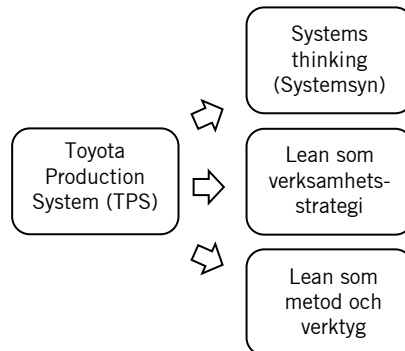
Rapportens andra del (kapitel 3–6) behandlar lean och systemsyn i offentlig sektor. Inledningsvis beskrivs några väsentliga skillnader mellan privat och offentlig tjänsteverksamhet och en del av den forskning som finns kring tillämpningen av lean och systemsyn i offentlig sektor.

Mot denna bakgrund berörs mer principiellt hur lean utifrån Toyotas systemsyn på olika sätt kan bidra till utvecklingen av offentliga verksamheter. Därefter redovisas ett antal exempel på utvecklingsinsatser från svensk offentlig sektor i vilka man arbetat med lean och/eller en systemsyn. Redovisningen av respektive satsning är inte fullständig utan begränsas till att beskriva vissa aspekter på hur man arbetar i respektive verksamhet.

Strukturen innebär att rapportens frågeställningar belyses längs två dimensioner. Den ena dimensionen avser översättningen av lean från industriell produktionslogik till tillämpning i offentlig sektor:



Den andra dimensionen består av två olika spår. Det första spåret avser hur lean utifrån rötterna i TPS har utvecklats och ofta beskrivs som skilt från TPS. Här diskuteras två utvecklingslinjer: lean som verksamhetsstrategi respektive lean som metoder och verktyg. Det andra spåret handlar om hur systemsynen och flera viktiga principer i TPS har utgjort grunden för en modell för tjänsteverksamhet som av sin upphovsman först kallades "lean for services" men nu betecknas som "systems thinking":



# Del I: Vad är lean och systemsyn och hur tillämpa i tjänsteverksamhet?

## 1 Leans utveckling och dess koppling till Toyotas systemsyn

### 1.1 Lean – ett svårfångat begrepp

Begreppet lean blev känt inom managementlitteraturen för drygt 20 år sedan då forskare vid Massachusetts Institute of Technology (MIT) under ledning av Womack & Jones studerade utvecklingen inom bilindustrin, bl.a. Toyotas sätt att producera bilar, Toyota Production System (TPS). De beskrev Toyotas sätt att producera bilar som "Lean Production". Sedan dess har lean fått ett mycket stort genomslag inom tillverkningsindustrin och senare även inom tjänsteverksamhet och administration. Sedan några år tillbaka har även myndigheter intresserat sig allt mer för lean.

Begreppet lean har samtidigt utvecklats av såväl Womack & Jones som många andra och lever i dag ett eget liv, frikopplat från sitt ursprung. Som Modig & Åhlström (2011) uttrycker det: "Välkommen till vilda västern! Plötsligt har allt blivit lean". Detta något drastiska uttalande ska ses mot bakgrund av att det inte finns någon entydig och allmänt accepterad definition på vad lean är. I många fall har det kommit att handla mer om att använda vissa metoder och verktyg (t.ex. värdeflödesanalys och visualiseringstavlor) än om att bygga på den bakomliggande filosofin med vidhängande värderingar och principer (Hines *et al.* 2004).

Att lean i dag står för olika ansatser gör det också svårt att värdera de satsningar som gjorts, liksom att bedöma den kritik som

finns. Avser kritiken de värderingar och principer lean bygger på eller avser den de tillämpningar som vuxit fram i en till synes allt mer vildvuxen "lean-djungel"?

För att kunna diskutera hur offentlig sektor arbetar utifrån lean är det därför viktigt att gå igenom vad lean och Toyota Production System egentligen står för. Det räcker inte att redovisa exempel från olika myndigheter och förvaltningar.

Vid en beskrivning av helheten bör man hålla i minnet att det som kännetecknat Toyota och deras sätt att arbeta är resultatet av en utvecklingsprocess över lång tid. Toyota har bedrivit ett långsiktigt arbete som i litteraturen beskrivs som präglad av ständigt lärande där filosofin, principerna, metoderna och verktygen har utvecklats successivt. Syftet har varit att hela tiden öka företagets förmåga att tillverka bilar av hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.<sup>1</sup> När de metoder och verktyg som tagits fram för masstillverkning av bilar används i offentliga verksamheter utan att den bakomliggande filosofin och strategin förstås och utan att metoder och verktyg anpassas är det inte självklart att resultaten blir de förväntade.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang kan Toyotas sätt att styra och utveckla sin verksamhet mot det övergripande målet beskrivas som bestående av två nivåer:

1. Ledningsfilosofi och ledningsprinciper, dvs. värderingar, principer och förhållningssätt.
2. Metoder och verktyg.

Detta synsätt ligger i linje med Hines *et al.* (2004) som beskriver lean som existerande på en strategisk och en operativ nivå. Det strategiska tänkandet kan enligt Hines appliceras överallt, medan "the shop-floor tools" inte kan göra det. Den strategiska nivån kallar Hines *et al.* för "Lean thinking".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Toyota påbörjade sitt lean-arbete på 1950-talet och lean som verksamhetsstrategi i kärnverksamheten var fullt utvecklat på 1960-talet. Sedan dess har utvecklingen fortsatt dels genom ständiga förbättringar, dels genom att principerna spridits till övriga delar av verksamheten.

<sup>2</sup> Modig & Åhlström skiljer på tre nivåer: 1. Lean som filosofi, kultur, värderingar etc. 2. Lean som förbättringssätt, kvalitetssystem, produktionssystem etc., och 3. Lean som metoder, verktyg, eliminering av slöseri etc.

## 1.2 "Lean thinking" – ledningsfilosofi och ledningsprinciper

Womack & Jones (1996) identifierar fem principer som de anser kännetecknar lean:

1. Specificera produktens eller tjänstens *värde* ur *kundens* perspektiv. Vad vill kunden få ut av processen?
2. Identifiera *värdeflödet*. Skilj mellan värdehöjande respektive icke-värdehöjande arbete ("slöseri") ur ett kundperspektiv. Toyota har definierat sju typer av slöserier. Exempel på slöserier i Toyota är överproduktion, väntan, onödig lagerhållning, felaktiga eller defekta produkter.
3. Skapa maximalt *flöde* genom processen, genom att eliminera olika typer av slöserier och hinder i processen (t.ex. flaskhalsar, lager, väntetider, överlämnanden).
4. Skapa ett *dragande* system, dvs. ett system där kundens efterfrågan styr produktionen.
5. Sträva efter *perfektion* dvs. en process med noll fel och inga slöserier.

På det sätt som Womack & Jones beskriver dessa fem principer kodifierar de samtidigt en metod, dvs. hur man i industriell serieproduktion bör arbeta för att bli en "lean" verksamhet.

Toyota beskrev 2001 fem *värderingar* som utgör grunden för företagets sätt att arbeta. I korthet handlar dessa om:

- ständiga förbättringar:
  - att bilda en långsiktig, utmanande vision för utveckling och förbättring,
  - att arbeta kontinuerligt med ständiga förbättringar, och
  - att ansvarig person själv går och ser efter för att skaffa fakta som underlag för beslut.
- respekt för människor:
  - att respektera andra och arbeta på att skapa ömsesidigt förtroende, samt
  - att stimulera utvecklingen av individer och grupper.

Det är slående att ovanstående ”mjuka faktorer”, främst respekt för människor, men även den ledningsfilosofi som återspeglas i hur Toyota vill arbeta med ständiga förbättringar (”gå själv och se...”) inte finns med i Womack & Jones beskrivning av principerna i lean. Deras framställning är främst en teknisk beskrivning, där den ledningsfilosofi och de ledningsprinciper som TPS bygger på inte har någon framträdande plats.<sup>3</sup> Detta kan förklara varför lean i många sammanhang har kommit att bli synonymt med metoder och verktyg för att eliminera slöseri.

Liker (2004, i svensk översättning 2009) beskriver Toyota med hjälp av 14 principer grupperade i fyra områden. De inrymmer ovan nämnda principer även om de beskrivs på ett delvis annat sätt. Dessutom för Liker in de ledningsprinciper som inte lyfts fram i Womack & Jones beskrivning. Liker beskriver principerna på följande sätt:

### **I. Långsiktigt tänkande**

- Basera besluten på långsiktigt tänkande, även då det sker på bekostnad av kortsiktiga ekonomiska mål.

### **II. Rätt process ger rätt resultat**

- Skapa kontinuerliga processflöden som för upp problemen till ytan.
- Låt efterfrågan styra för att undvika överproduktion.
- Jämna ut arbetsbelastningen.
- Om det är nödvändigt, stoppa processen för att lösa problem så att det blir rätt från början.
- Lägg standardiserade arbetssätt till grund för ständiga förbättringar och personalens delaktighet.
- Använd visuell styrning så att inga problem förblir dolda.

---

<sup>3</sup> Ledningsfilosofin var mera framträdande i deras första bok om Toyota: *The Machine that changed the world* (Womack et al.1990), men det är de fem principerna i deras senare bok som förefaller ha fått kraftigast genomslag.

- Använd bara pålitlig, väl utprovad teknik som stöder personalen och processerna.

### **III. Tillför organisationen värde genom att utveckla personal och samarbetspartners**

- Utveckla ledare som verkligen förstår arbetet, lever efter Toyotas filosofi och lär ut den till andra.
- Utveckla enastående människor och team som följer företagets filosofi.
- Respektera det utökade nätverket av partners och leverantörer genom att utmana dem och hjälpa dem bli bättre.

### **IV. Att ständigt söka grundorsaken till problem driver på lärandet inom organisationen**

- Gå och se med egna ögon för att verkligen förstå situationen.
- Fatta beslut långsamt och i konsensus, överväg noga samtliga alternativ, verkställ snabbt.
- Bli en lärande organisation genom att oförtröttligt reflektera och ständigt förbättra.

Sammantaget ger ovanstående en mer komplett bild av den ledningsfilosofi och de förhållningssätt som Toyota själva beskrivit som "The Toyota Way", än vad Womack & Jones framställning gör. Lean, så som de beskriver lean, fångar snarare centrala aspekter på Toyota Produktion System.

Hur Toyota beskrivit sin verksamhet redovisas även av Modig & Åhlström (2011). De beskriver utöver Toyotas fem värderingar två principer. Den första principen, "just-in-time", handlar om att skapa flöde genom kundstyrd produktion och genom att eliminera slöserier, dvs. att leverera det kunden vill ha, när denne vill ha det. Den andra principen handlar om synlighet. Produktionen ska ske så att alla har överblick hela tiden. Om något stör flödet så ska det synas omedelbart. Utifrån detta har Toyota utvecklat ett antal metoder och verktyg som hjälper dem att realisera en effektiv verksamhet.



Ledningsfilosofi, värderingar, principer, metoder och verktyg bildar tillsammans en helhet där allt hänger ihop, dvs. ett system. Systemet har, som Toyota själva beskriver det, samtidigt ett syfte och ett mål – att producera bilar av hög kvalitet som fullt ut tillfredsställer kundernas krav.

### 1.3 Lean som verksamhetsstrategi

Enligt Modig & Åhlström är lean en *verksamhetsstrategi*. En verksamhetsstrategi definierar hur *värde* ska produceras. De skiljer mellan *resurseffektiverande* och *flödeseffektiverande* verksamhetsstrategier, där resurseffektivisering (dvs. att utnyttja befintliga resurser så effektivt som möjligt) länge varit den dominerande strategin. En flödeseffektiverande strategi fokuserar i stället på att åstadkomma väl fungerande flöden som bl.a. kännetecknas av efterfrågestyrning och korta genomloppstider.

De konstaterar att båda strategierna kan vara framgångsrika men att det inte går att samtidigt ha maximal resurseffektivitet och maximal flödeseffektivitet. En flödeseffektiv verksamhet är samtidigt ett idealtillstånd, dvs. det går aldrig helt att uppnå. Detta på grund av förekomsten av *variation*. Det blir därför centralt att hantera och minimera variation.

Mer precist är lean då en verksamhetsstrategi för att realisera en flödeseffektiv verksamhet utan att ge avkall på ett effektivt resursutnyttjande. Olika medel (värderingar, principer, metoder och verktyg) kan bidra till att minska variation (i hur vi är, hur vi prioriterar och fattar beslut, i vad vi gör etc.). Medlen måste samtidigt väljas utifrån de förutsättningar som råder i den egna verksamheten.

Modig & Åhlströms framställning lyfter lean från metod- och verktygsnivån till strategisk nivå. De lyfter också mycket tydligt fram vikten av att förstå och hantera variation, något som är viktigt inte minst i tjänsteverksamheter. Författarna visar varför det inte går att samtidigt få hög resurseffektivitet och hög flödeseffektivitet – vilket vore det ideala tillståndet – genom att beskriva tre lagar: Littles lag om genomloppstid, lagen om flaskhalsar samt lagen om variationens inverkan. De tre lagarna har det gemensamt att de anger under vilka omständigheter genomloppstiden i en process ökar. Ur detta perspektiv bidrar deras framställning inte minst till ökad förståelse av förutsättningarna för att införa lean i offentliga

verksamheter där fokus i verksamhetens styrning ofta är på resurs-effektivitet.

I Modig & Åhlströms framställning är komponenterna i TPS (värderingar, principer, metoder och verktyg) medlen för att realisera lean, dvs. den flödeseffektiviserande strategin. De gör därmed en åtskillnad mellan lean och TPS. De understryker också att det inte är självklart att Toyotas olika medel passar i alla typer av verksamheter. Samtidigt kommer systemperspektivet i TPS i skymundan, dvs. att de olika medlen hos Toyota bildar en sammanhängande helhet.

Detta är förståeligt utifrån författarnas syfte och de gör heller inte anspråk på att deras framställning behandlar annat än begreppet lean. En strategi är emellertid en del av en större helhet, ett ledningssystem, som i sig kan inrymma andra strategier (författarna nämner t.ex. affärsstrategi) och för att förstå hur Toyotamodellen på bästa sätt kan tillämpas i olika offentliga verksamheter måste perspektivet breddas och systemsynen i Toyota tas in i diskussionen. En annan aspekt som kommer i skymundan, men som är viktig inte minst vid tillämpning av lean i offentlig sektor, är Toyotas fokus på kvalitet.

## 1.4 Toyotas systemsyn

Det är slående att många beskrivningar av Toyotas produktionsfilosofi lyfter fram att det handlar om en lång lärprocess. Utgångspunkter är värderingar om respekt för individen och ett långsiktigt arbete med ständiga förbättringar baserat på observerbara fakta. Litteraturen beskriver ett kontinuerligt arbete med att utveckla metoder och verktyg som stödjer dessa värderingar samtidigt som de realiserar en effektiv verksamhet och där allt utvecklats till ett sammanhängande system.

Vikten av systemsynen uttrycker Toyotas styrelseordförande Fujio Cho:

Många dugliga amerikanska företag respekterar individen och praktiserar kaizen [ständiga förbättringar] och andra TPS-verktyg. Men det viktiga är att sätta samman delarna i ett system. (refererat i Liker 2009 s. 49)

I likhet med Toyota betonar Liker systemperspektivet, dvs. att filosofi, principer, strategier och metoder verkar tillsammans och

förstärker helheten som en viktig grund till Toyotas framgångar.<sup>4</sup> Han lyfter bl.a. fram mjuka värden:

Att Toyota fick så stor framgång när de började använda sig av de speciella metoderna beror på att företaget från början praktiserade en djupare, affärsbaserad filosofi som grundar sig på människokänedom och mänsklig motivation. Framgången bygger ytterst på förmågan att utveckla ledarskap, skapa team och en fungerande kultur, att lägga upp strategier, bygga upp ett samarbete med leverantörer och vidmakthålla en lärande organisation. (Liker 2009 s. 23)

Bicheno (2008) konstaterar att för Toyota handlar TPS om att förstå verksamheten som system. Bicheno betraktar lean och TPS, vilka för honom är synonyma begrepp, som ett *lärande* system.

Den enskilde person utanför Toyota som kanske bidragit mest till utvecklingen av TPS är statistikern och systemtänkaren W Edwards Deming. Vid prisceremonin avseende det japanska Demingpriset 1991 beskrev Shoichiro Toyoda, tidigare ordförande i Toyota Motor Corporation, Demings betydelse för Toyota på följande sätt:

There is not a day I don't think about what Dr. Deming meant to us. Deming is the core of our management. (Refererat i Glauser 2005 s. 13).

En av Demings viktigaste utgångspunkter var att betrakta organisationen som ett system, dvs. ett nätverk av ömsesidigt beroende komponenter som samverkar för att uppnå det syfte som systemet har (Quist 2003).

## 1.5 Toyotas framgång – också en fråga om människorna i systemet

Systemsyn handlar dock inte enbart om att se verksamheten som en helhet. Det är också en teori om hur ett system fungerar och hur och varför resultat uppkommer. Deming (1986) var tydlig med att defekter, misstag och olyckor inte beror på enskilda individer utan på de förutsättningar som systemet runt medarbetaren ger. Han

---

<sup>4</sup> Det finns naturligtvis en rad andra faktorer som bidragit till Toyotas framgångar. Ambitionen i denna rapport är dock inte att beskriva Toyota i sig. Ambitionen är enbart att fånga upp sådana faktorer som forskare och andra som studerat Toyota har framhållit som viktiga och som samtidigt har generellt intresse när det gäller att styra och utveckla offentliga verksamheter.

uppskattade utifrån sin egen erfarenhet att problem, och därmed också möjligheten till förbättringar, nästan uteslutande beror på systemet och därmed också är ledningens ansvar. Medarbetarna ska därför enbart hållas ansvariga för det de direkt kan påverka. Deming menar vidare att det är kostsamt om ledningen inte förstår att variation i allt väsentligt beror på systemet och inte på medarbetarna.

Ovanstående innebär inte någon underskattning av medarbetarnas centrala roll i verksamheten. Chapman (2004) menar att den huvudsakliga anledningen att Toyota kan uppvisa bättre resultat än sina konkurrenter är att Toyotas medarbetare på kontinuerlig basis är med och utformar och förbättrar systemet.

Liker går igenom principen att ”utveckla enastående människor och team” och kopplar detta till vad forskningen lärt oss om motivation som drivkraft för människors beteende i arbetslivet. Han refererar bl.a. till Hertzbergs forskning kring yttre och inre motivation. Hertzberg (1987) hävdar att externa faktorer som bra arbetsmiljö, anställningstrygghet och lön är s.k. hygienfaktorer. När dessa inte är på en tillfredsställande nivå genererar de missnöje. Däremot verkar de i sig inte motiverande. Det som driver människor att engagera sig och göra ett bra jobb är den inre motivationen. Toyota arbetar enligt Liker systematiskt med metoder och arbetssätt på ett sådant sätt att de utnyttjar både hygienfaktor och medarbetarnas inre motivation som drivkrafter.

Rother (2010) tar också upp medarbetarnas roll i Toyota. Han menar att trots att företag under 15–20 år har försökt att kopiera Toyota går det fortfarande inte att finna ett enda företag utanför Toyota-gruppen som har lyckats anpassa och förbättra kvalitet och kostnadseffektivitet lika systematiskt, effektivt och kontinuerligt som Toyota. Man har enligt Rother trott att det är produktionsmetoder, verktyg och principer som gett Toyota en konkurrensfördel, men den viktigaste faktorn är enligt honom alla anställdas färdigheter och handlingar. Rother menar att Toyotas framgångar är en fråga om mänskligt beteende.

Utifrån närmare 20 års studier av Toyota hävdar han att bakom framgången med TPS ligger två faktorer som inte är synliga och inte tidigare beskrivna och som han kallar rutinmässiga beteendemönster. Det ena beteendemönstret styr hur Toyota arbetar med ständiga förbättringar i verksamhetens alla delar. Det andra beteendemönstret styr hur chefer och ledare på alla nivåer lär ut och säkerställer arbetet med ständiga förbättringar.

Detta leder Rother fram till att det är en avsevärd skillnad mellan ”traditionellt” ledarskap och ledarskapet i Toyota, där det senare kännetecknas av mentorskap, lärande, problemlösning och egen förståelse av problem och av hur verksamheten fungerar. Han konstaterar att team- och gruppleddare, förmän samt produktionsingenjörer på olika nivåer (under ledningsnivåerna) svarar för 90 procent av produktivitets- och kostnadsförbättringarna i Toyota. De ägnar samtidigt mer än 50 procent av sin tid åt processförbättringsaktiviteter.

Liker & Rother (2011) citerar en enkät som visar att enbart två procent av alla satsningar på lean i industrin når sina mål. Orsaken till detta står enligt författarna att finna i avsaknaden av förståelse för de bakomliggande beteendemönstren:

We mistook lean solutions for the process that leads to what we see in a Toyota plant. We need to look more deeply at the human thinking and processes that underlie specific practices that we observe. (s. 2)

De pekar här på en faktor som skiljer Toyota från de flesta andra företag och även offentliga verksamheter, nämligen betydelsen av en över tiden stabil kultur präglad av ständigt lärande.

Deras konstateranden pekar också på en annan intressant faktor. Det är lätt att anamma Toyotas ledningsprinciper rörande ledare och medarbetare och många organisationer har sannolikt liknande formuleringar i sina chefs- och medarbetarpolicys. När Rother hävdar att han ”gått bakom” Toyotas principer så handlar det kanske snarare om att han upptäckt att dessa principer faktiskt tillämpas och upprätthålls i den dagliga verksamheten.<sup>5</sup> Annorlunda uttryckt visar han kanske bara att Toyota, till skillnad från många andra organisationer, har genomtänka metoder för hur principerna omsätts i konkret handling. Detta på samma sätt som företaget har metoder för att t.ex. eliminera slöserier.

Rothers resonemang pekar på att det inte är tillräckligt att beskriva vad Toyota gör i termer av metoder, en strategi eller ett system bestående av värderingar, principer, metoder och verktyg. Det är också nödvändigt att ta med de människor som arbetar i systemet, deras kompetens, motivation och engagemang i verksamheten. De flesta beskrivningar av lean saknar helt denna grundläggande aspekt.

---

<sup>5</sup> Det finns samtidigt kritisk forskning som ifrågasätter denna positiva bild av hur Toyota arbetar (se avsnitt 1.7).

## 1.6 Styrningen i Toyota ur ett systemperspektiv

Förståelsen av variationens och systemets påverkan på verksamhetens resultat var en viktig anledning till Demings (1986) kritik av målstyrning. En kritik som gällde såväl förutsägbara och stabila processer, som icke stabila processer som per definition inte kan ge förutsägbara resultat:

If you have a stable system, then there is no use to specify a goal. You will get whatever the system will deliver. A goal beyond the capability of the system will not be reached. If you have not a stable system, then there is no point in setting a goal. There is no way to know what the system will produce: it has no capability. (Deming 1986 s.76 )

Johnsons & Bröms (2000) analyserar Toyota och Scania ur bland annat ett styrningsperspektiv. De tar delvis sin utgångspunkt i Demings kritik av målstyrning och hävdar att företags gängse användande av "Management by results" (MBR) omöjliggör långsiktig tillväxt. De konstaterar bl. a. att många företag tror att det bästa sättet att uppnå övergripande finansiella mål är att varje del av verksamheten når sina egna kvantitativa mål. Som kontrast beskrivs hur Toyota och Scania har byggt upp sina framgångar på en motsatt styrfilosofi som författarna benämner "Management by means" (MBM). Detta får enligt Peter Senge betydande konsekvenser för styrningen av det löpande operativa arbetet:

Perhaps the most surprising feature of both Toyota's and Scania's management is the approach to measurement and goal setting. It has become almost unquestioned tenet of contemporary management that bosses set quantitative targets and then create control systems (incentives, internal metrics, individual and group performance reviews, and budgeting) to assure that management goals are met. [...] Toyota's management uses neither overall cost nor productivity targets to influence day-to-day operations. (Förordet till Johnsons & Bröms 2000)

De flesta mätsystem uppmärksammar problem i efterhand genom att det som mäts är utfallsdata. Systemen verkar dessutom frikopplade från dem som utför arbetet, dvs. mätdata tas fram för ledningens uppföljning snarare än för att medarbetarna ska kunna ha nytta av dem. Johnson & Bröms hävdar att kontrollen i stället ska ligga hos medarbetarna, så att de kan identifiera och avhjälpa problem när och var de uppstår i processen.

## 1.7 Ifrågasättande av den dominerande bilden av Toyota

Det bör klargöras att det även finns viss forskning och annan litteratur om Toyota som ger en annan bild än den som kommer fram i ovan redovisad litteratur. I dessa mer kritiska framställningar beskrivs att företaget inte lever upp till principerna i The Toyota Way. De menar att den dominerande beskrivningen av Toyota ger en idealbild snarare än en verklig bild av företaget.<sup>6</sup>

Detta kan vara korrekt även om merparten av litteraturen på området överensstämmer med den bild som redovisas i denna rapport. Det kan samtidigt vara så att de värderingar och principer som The Toyota Way ger uttryck för mycket väl kan ha varit dominerande i början av Toyotas utveckling till ett världsföretag och då ha bidragit till företagets framgångar. Den kritiska forskningen kanske därmed främst återspeglar svårigheterna att få genomslag för en ledningsfilosofi i en stor och snabbt expanderande organisation så att alla olika delar omfattas och alla chefer lever efter denna filosofi.

Om Toyota lever upp till sina egna principer eller inte har självfallet stor relevans för att förstå Toyota och borde därför få större utrymme i den forskningsbaserade litteraturen. Diskussion har dock mindre relevans för denna rapport då syftet här inte är att diskutera Toyota. Syftet är i stället att utifrån *idéerna* bakom Toyota Production System diskutera lean och systemsynens tillämpbarhet inom offentlig sektor.

## 1.8 Sammanfattande analys och slutsatser

De 14 principer Liker (2004) beskriver definierar "The Toyota Way", dvs. Toyotas ledningsfilosofi och ledningsprinciper. Dessa ligger i sin tur till grund för Toyota Production System (TPS). TPS är själva produktionssystemet där alla delar samverkar till en helhet. Principerna i The Toyota Way är, säger Liker, generella. De utvecklades visserligen från början för verkstadsgolvet men kan tillämpas även på t.ex. tjänster.

Lean som begrepp används av Womack & Jones (1996) för att beskriva flödesperspektivet i TPS. Det är därmed inte helt syno-

---

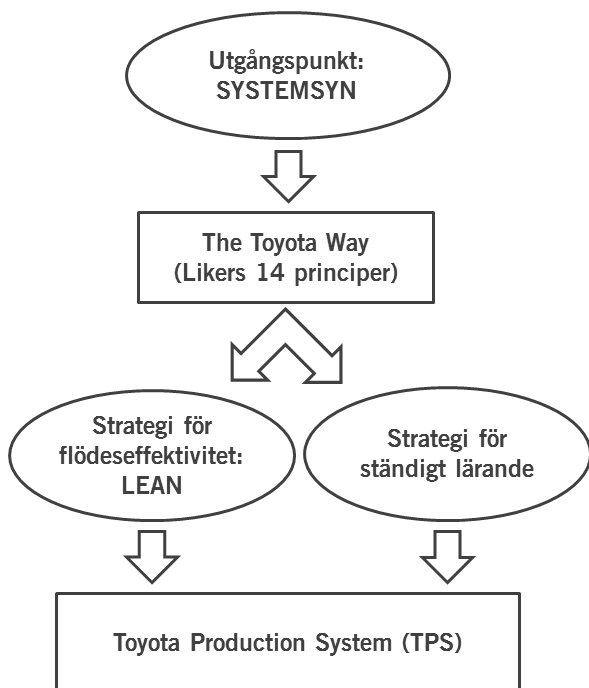
<sup>6</sup> Se bl.a. Mehri (2006) som både refererar till egna observationer och går igenom mer kritisk litteratur på området.

nynt med TPS och omfattar inte alla de 14 principerna i The Toyota Way. Begreppet lean har dessutom efter hand, som Modig & Åhlström (2011) visar, fått en annan innebörd än den som Womack & Jones lade i begreppet.

Denna utveckling av lean från rötterna i Toyota är på flera sätt olycklig eftersom systemperspektivet därmed kommit helt i skymundan. När Likers beskriver Toyota som en lärande organisation så är detta bara ett annat sätt att säga att principerna i The Toyota Way gör TPS till ett lärande system.

För att fånga helheten och samtidigt anamma Modig & Åhlströms beskrivning av lean som en strategi kan relationen mellan The Toyota Way, TPS, lean och systemperspektivet beskrivas på nedanstående sätt (figur 1).

Figur 1 Relationen mellan The Toyota Way, TPS, lean och systemperspektivet



Figuren beskriver att även om det är skillnad på TPS och lean så bör lean förstås utifrån en systemsyn. Figuren beskriver vidare att metoder och verktyg inte är synonymt med lean.



I enlighet med figur 1 är systemsyn den övergripande utgångspunkten för att förstå TPS olika delar. Systemsynen ska präglade Toyotas agerande i både tid och rum:

- I tidsdimensionen kommer systemsynen till uttryck i att man agerar långsiktigt och inte för att nå kortsiktiga ekonomiska mål. Den kommer också till uttryck i hur man utvecklar ledare och medarbetare och i att man inte driver medarbetarna för hårt för att klara kortsiktiga mål, då detta kan få långsiktigt negativa effekter.
- I den rumsliga dimensionen kommer systemsynen till uttryck bl.a. i fokuseringen på flödeseffektivitet och hur verksamheten styrs för att bli flödeseffektiv men också hur olika principer samverkar och bildar en integrerad helhet.

Utifrån denna systemsyn och utifrån Likers sätt att beskriva Toyota kan åtminstone två huvudstrategier härledas: en strategi för flödeseffektivitet, dvs. lean, och en strategi för ständigt lärande.

Strategin för flödeseffektivitet är beskriven av Modig & Åhlström. Strategin för lärande är måhända inte formulerad på samma stringenta sätt, men den kommer till uttryck i vad Rother kallar rutinmässiga beteendemönster. Den kommer också till uttryck i ett flertal av de principer Liker beskriver som kännetecknande för Toyota: att föra upp problem till ytan, att använda visuell styrning, att bygga team, att se med egna ögon för att verkligen förstå och att bli en lärande organisation.

Det är slående hur systemsynen gör att dessa strategier samspekar, något som kan illustreras med Likers andra princip dvs. att skapa kontinuerliga processflöden som för upp problemen till ytan. I denna princip förenas strategierna för lean respektive lärande. På detta sätt är systemsynen och den genomtänkta strategin för lärande en förutsättning för att strategin för flödeseffektivitet ska bli framgångsrik.

Lean utifrån en systemsyn, grundad på den filosofi som Toyota såväl som Deming, Johnson, Chapman, Rother m.fl. ger uttryck för, får bl.a. följande konsekvenser för var fokus bör ligga i verksamheten:

- Fokus på helheten snarare än på delarna. Rother (2010) anser att det är en förenklad syn att hävda att lean handlar om att eliminera slöserier. Detta kan leda till att effektiviteten maximeras

inom ett område på bekostnad av ett annat – och därmed bara skiftar slöseriet från en del till en annan – i stället för att optimera helheten. Systemsynen lyfter med andra ord fram beroendet mellan delarna i en process eller mellan olika processer i ett system. Därtill pekar den på behovet av helhetssyn och ökad kunskap om hur styrningens utformning påverkar effektiviteten i systemet som helhet.

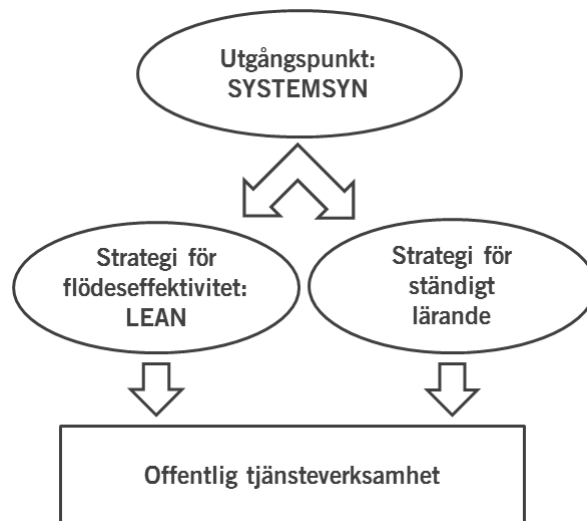
- Fokus på samverkan mellan delarna och att olika delar (ledningsfilosofi, tillämpningen av olika metoder, olika delsystem etc.) stödjer varandra. I sin artikel refererar Liker & Rother (2011) erfarenheter den senare gjort:

In an organization Professor Liker observed the COO decided to hold plant managers accountable for running a certain number kaizen events to achieve a certain level of productivity improvement. It became slash-and-burn lean with no sustainability and no continuous improvement, i.e., old school, outcome focused, carrot and stick motivation. (s. 3)

- Fokus på lärande och utveckling i samverkan mellan ledning och medarbetare. Även detta får konsekvenser för styrningens utformning. Bl.a. behöver kunskapen öka om vikten av att mäta och hantera variation, liksom vikten av att ha en mera transparent styrning där medarbetarna själva kan mäta och följa upp sitt arbete. Styrning och uppföljning som syftar främst till att kontrollera medarbetarna och deras prestationer riskerar att bli kontraproduktiv ur ett helhetsperspektiv och leda till att medarbetarnas kompetens inte utnyttjas effektivt.
- Fokus mer på kundvärde och kvalitet än på produktivitet och kostnader. Detta utan att de senare frågorna försummas. I verksamheter med flöden kan det handla om att tillämpa en strategi för flödeseffektivitet i stället för resurseffektivitet. Det handlar också om att syftet med verksamheten ska vara den primära grunden för styrningens utformning, samtidigt som kraven på verksamheten, t.ex. i form av kostnadseffektivitet, självfallet måste följas upp och analyseras.

Mot denna bakgrund kommer figur 2 utgöra referensram för den fortsatta diskussionen i denna rapport av lean i offentlig sektor.

Figur 2 Relationen mellan systemsyn, lean och ständig lärande i förhållande till offentlig sektor



I rapportens inledning nämndes "systems thinking" som ett andra spår när det gäller ansatser som utgår från Toyotas produktionsfilosofi. "Systems thinking" är ett generellt begrepp, men den speciella tillämpning som tas upp i nästföljande kapitel avser en ansats som helt bygger på systemsyn och i vilken ett antal av Toyotas principer omsatts till tjänsteverksamhet. Även en diskussion om verksamhetens styrning ur ett systemperspektiv tas upp i kapitel 2.

## 2 Lean och systemsyn i tjänsteverksamhet

### 2.1 Skillnaden mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet

Såväl Toyota som andra har efter hand utvecklat TPS principer och metoder för att även passa i tjänsteverksamhet. Tillämpning av lean i tjänsteverksamhet måste utgå från de skillnader som föreligger mellan tillverknings- och tjänsteprocesser. Tjänsteforskningen brukar lyfta fram vissa generella karaktäristika hos tjänster (Edvardsson 1996, Vargo & Lusch 2004 samt Johanson 2006):

1. En egenskap som kännetecknar tjänster, och som är viktig i sammanhanget, är att kunden ofta i större eller mindre utsträckning medverkar i själva processen. Denna medverkan kan ske på olika sätt:
  - Ibland är kunden det objekt som direkt eller indirekt hanteras i processen. Så är t.ex. fallet beträffande en patient på ett sjukhus.
  - Ibland medverkar kunden aktivt i processen och tjänstens utförande. Det gäller t.ex. när man fyller i en ansökan eller kommer till en vårdcentral med ett sjukdomstillstånd och ska beskriva sina symptom. I vissa fall sker också produktion och konsumtion av tjänsten delvis överlappande och i direkt samverkan. Så är t.ex. fallet i utbildning och i rehabilitering.

Eftersom människor är olika för kunden i samtliga fall in *variation* i processen. Somliga fyller t.ex. i en ansökan noggrant och korrekt, andra ofullständigt och åter andra förstår inte blanketterna och behöver hjälp. Vissa personer är mer motiverade att genomgå arbetsträning vid rehabilitering än andra. Träningen måste dessutom anpassas efter individens förutsättningar i form av tidigare

arbete, typ av arbetsskada etc. Den variation som kunden på detta sätt för in i processen sätter gränser för hur långt tjänsterna och de processer som levererar tjänsterna kan standardiseras.

2. Tjänster är ofta abstrakta och svåra att bedöma. De ställer krav på information som gör att kunden rätt kan bedöma tjänstens kvalitet och innehåll, så att rätt förväntningar skapas på tjänsten. Detta är inte minst viktigt i offentlig verksamhet där de tjänster som erbjuds styrs av myndighetens eller förvaltningens uppdrag.
3. Många tjänster levereras i ett möte mellan tjänsteleverantör och kund där tjänsten är nära kopplad till tjänsteleverantören som person. Viktiga kvalitetsfaktorer ur kundens perspektiv blir då medarbetarnas (tjänsteleverantörernas) kunskaper, engagemang och bemötande. Bemötande framhålls ofta som en av de viktigaste egenskaperna hos tjänster. Detta gör att behovet av att decentralisera ansvar och befogenheter är större i många tjänsteverksamheter än i varutillverkning.
4. En näraliggande aspekt är att många tjänster dels består av en kärntjänst (t.ex. en middag) och kringtjänster (t.ex. upplevelsen av middagen). Åhlström (2004) diskuterar vikten av att skilja mellan grundservice (kärntjänst) och sekundärservice (kringtjänst): vad som kan förefalla vara slöseri i en tjänsteprocess kan av vissa kunder snarare uppfattas som en extra upplevelse och därmed något som adderar värde till tjänsten. Detta gör frågan om att eliminera slöserier svårare att hantera i många tjänsteprocesser.
5. Inflödet i processen kan vara svårare att styra och oftast varierar inflödet mer i tjänsteverksamhet än i tillverkande processer. Tjänster går heller inte alltid att lagra. Båda dessa förhållanden kan illustreras med sjukvården. Medan man i industrin kan styra inflödet (av komponenter) i tillverkningsprocessen och hantera efterfrågan bl.a. genom att tillverka på lager, så kan en akutmottagning inte styra hur många olycksfall som kommer in till mottagningen. Inte heller kan en mottagning som har ett antal lediga besökstider lagra en outnyttjad tid och använda den en annan dag.

Att minska variation i processerna är en central fråga i lean. Samtidigt har ett kännetecken för Toyota varit att inte minska utan i stället tillåta och effektivt hantera en stor variation i kunders speci-

fika önskemål gällande val av bilmodell och den köpta bilens utrustning och prestanda. Det innebär dock inte att kunden medverkar i själva processen varför de specifika problem som kan uppstå genom kundens medverkan inte föreligger i tillverkningsprocesser.

De speciella förhållanden som kännetecknar tjänster gör att behovet av att förstå och hantera variation ofta är större och mer komplext vid tjänsteverksamhet jämfört med tillverkning av varor. Frågan diskuteras också i litteraturen, men då i allmänhet med exempel från privat sektor (se t.ex. Frei 2006, Kosuge 2010).

Tjänsteverksamhet inrymmer samtidigt tjänster med mycket varierande egenskaper. Det saknas dock en i det här sammanhanget ändamålsenlig klassificering av olika tjänster. En sådan klassificering skulle kunna öka förståelsen för vilka typer av tjänster lean främst är tillämpligt och vilka anpassningar som krävs av metoder och verktyg.

Några av de faktorer som påverkar tillämpningen av lean i tjänsteverksamhet är:

- **Grad av kundmedverkan**

Graden av kundmedverkan i tjänsten skiljer sig avsevärt mellan tjänsterna bilbesiktning, hemtjänst i kommunal äldreomsorg och grundskoleutbildning. Skillnaderna i kundmedverkan påverkar möjligheten att standardisera tjänsterna, men också t.ex. medarbetarnas roll som utförare av tjänsten och systemets inre effektivitet (Chase & Tansik 1983 ref. i Johanson 2006).

Ur detta perspektiv har Chase & Tansik delat in tjänster i kvasi-tillverkning (kunden är avskild från producerandet), blandade tjänster (kunden har kontakt med frontpersonal) och rena tjänster ("produktionen" sker i samverkan med kunden).

- **Tjänstens komplexitet**

Det är en betydande skillnad i produktionen av mat mellan en hamburgerrestaurang och en lyxrestaurang. Att laga till och servera hamburgare är en relativt sett enkel process som heller inte ställer speciellt höga krav på kompetens hos personalen. Motsatsen gäller lyxrestaurangen, som dels har ett mera varierat utbud av maträtter, dels serverar rätter som kräver hög professionell kompetens. Även på servicen ställs högre krav.

Ibland blandas enkla tjänster med komplexa i samma verksamhet. På en akutmottagning på ett sjukhus blandas fall som är enkla och fall som är komplicerade där de senare både kräver

högre professionell kompetens och kan ta betydligt längre tid än rutinfällen.

En indelning som har koppling till ovanstående resonemang och som redovisas av Johanson (2006) är den i professionella tjänster, masstjänster och "service shops" som är ett mellanting mellan professionella tjänster och masstjänster. Masstjänster karakteriseras av många kundtransaktioner, kort kontakttid med kund, låg grad av kundanpassning, fokus på produkten snarare än på processen och att värdeskapandet sker "back-office". Hamburgerrestaurangen kan ses som ett typexempel på masstjänster.

- **Grad av upprepning**

Tjänsterna produceras likartat vid upprepade och återkommande tillfällen i stort antal. Servering av hamburgare och masshantering av rutinärenden i en myndighet är exempel på sådana tjänster medan konsultverksamhet och brottsförbyggande arbete inte är det.

I en verksamhet som kännetecknas av masshantering av likartade ärenden kan ett flödesperspektiv kännas självklart att tillämpa. Det finns dock flöden i alla verksamheter och kostnaderna ligger i ineffektiva flöden. Detta gäller även verksamheter som inte innebär masshantering. Graden av upprepning påverkar därför inte möjligheten att arbeta med de principer som lean bygger på. Den kan däremot påverka vilka metoder och verktyg som kan vara lämpligast att använda för att eliminera slöserier och få effektiva processer.

## **2.2 Metoder och verktyg – använda eller anpassa?**

Flera av de metoder och verktyg inom lean som har utvecklats av Toyota eller av andra företag för att tillämpas i industriell verksamhet är vanligt förekommande även i tjänsteverksamhet. Som ofta påpekats är det emellertid inte självklart att dessa metoder och verktyg utan vidare är lämpliga att använda i alla typer av tjänsteverksamheter. Det ligger utanför ramen för denna rapport att gå igenom alla metoder och verktyg som förknippas med lean. Här ska dock redovisas ett par exempel som illustrerar behovet av anpassning till tjänsteverksamhet.

## Standardisering som metod

Inom varuproduktion hanteras variation genom att standardisera processerna. Syftet är att få lägre produktionskostnader samt enhetligare utfall, dvs. jämnare kvalitet i de produkter som produceras.

Standardisering som metod är utan tvivel tillämpbar även i tjänsteverksamhet vilket inte minst det ökade antalet e-tjänster och automatiserade tjänsteprocesser vittnar om. Samtidigt är en alltför långtgående standardisering inte alltid lämplig i tjänsteverksamhet. Detta bl.a. genom att kunden för in variation i processen. All variation kan och bör inte elimineras - den måste i stället hanteras. Detta kan ske t.ex. genom en flexibel organisation och professionella medarbetare. Avvägningen mellan att standardisera och andra sätt att hantera variationen beror på bl.a. typ av tjänst, tjänstens komplexitet och graden av kundmedverkan i tjänsteutförandet.

Standardisering i tjänsteprocesser handlar oftast om att ta fram ett bästa arbetssätt som uppfyller ställda krav. Rentzhog (1998) diskuterar det han kallar för processens förmåga, dvs. hur bra en process är. Det viktigaste kriteriet för en process är dess förmåga till ändamålsenlighet, dvs. att processen utför det den är avsedd för.

Detta krav anknyter dels till syftet med processen, dels till det värde den skapar för kunderna. Det senare kan enligt Rentzhog enbart värderas av processens kunder. Kravet på ändamålsenlighet har därmed stark koppling till tjänstens kvalitet. Är processen inte ändamålsenlig blir övriga kriterier av sekundär betydelse.

Övriga kriterier på processens förmåga är anpassningsbarhet, flexibilitet och effektivitet. En process med hög anpassningsbarhet förändras med ändrade förutsättningar, så att den hela tiden är ändamålsenlig och effektiv. Flexibilitet avser processens förmåga att hantera speciella behov och situationer, t.ex. den variation kunden för in i processen.

Effektivitet avser processens förmåga att vara ändamålsenlig med så liten resursförbrukning som möjligt. En standardiserad process förutsätts bli mer effektiv genom att alla följer ett bästa arbetssätt. Detta är inte självklart. Saknas analys av och mått på ändamålsenlighet riskerar effektivitet att i praktiken bli detsamma som låg/lägre stycke- eller totalkostnad. Uppnås detta genom att flexibiliteten försvinner eller att tjänstens kvalitet försämras är det



inte en effektivisering, utan enbart en kostnadsminskning som nås genom sänkt ambitionsnivå.

Bristen på kvalitetsindikatorer, som visar om t.ex. korta genomloppstider eller starkt standardiserade arbetssätt uppnås på bekostnad av tjänsternas kvalitet, förefaller i själva verket vara ett vanligt förekommande problem. En illustration till detta återfinns i en forskningsöversikt avseende lean inom akutsjukvården (Holden 2011). Holden redogör för 18 vetenskapliga artiklar som studerat utvecklingen vid ett antal akutsjukhus. Hälften av artiklarna visar kortare genomloppstider, men ingen har mätt om patienten kom tillbaka till akuten för att vården vid första tillfället varit bristfällig eller hur vårdens kvalitet i övrigt har påverkats. Problemet med att kvalitetsmätningar saknas är att det inte går att utesluta att ökad flödeseffektivitet på akutsjukhusen kan ha skett på bekostnad av vårdkvalitet.

Ovanstående resonemang har även bäring på analysen av värde och värdeflöde. Gemensamt för lean, oavsett om det gäller industri, privat eller offentlig verksamhet, är att slöserier identifieras i förhållande till kund. Om slöserier definieras utan att ta hänsyn till variationen i kundens behov och förutsättningar riskerar leanarbetet att enbart skapa maximalt flöde och värde för en viss kundkategori. En påminnelse kan t.ex. definieras som ett slöseri för merparten av kunderna, men kan vara nödvändig för andra. I privat sektor är detta ett mindre problem eftersom det kan vara en del av ett företags marknadsstrategi att rikta sig till vissa kategorier av kunder. I offentlig sektor kan det dock bli ett problem när alla ska behandlas likvärdigt.

Intressant i detta sammanhang är hur Liker (2004) beskriver olika sätt att arbeta med standardisering. Liker beskriver skillnaden mellan vad han kallar en tvingande byråkrati och en möjliggörande byråkrati. Denna skillnad illustrerar Liker på följande sätt (i sammandrag):

Tvingande system och procedurer	Möjliggörande system och procedurer
Fokuserar på prestationsmätning för att upptäcka lågt utfall	Fokuserar på "best practice"
Standardiserar för att minimera risktagande och kostnader för uppföljning	Tillåter anpassning till olika nivåer av kompetens/erfarenhet och flexibel improvisation
Utformade så att de anställda hålls utanför styrrutinen	Hjälper de anställda att styra sitt eget arbete
Instruktioner som ska följas, inte utmanas	Är en mall för de bästa arbetssätten som ska bli ännu bättre

I ett möjliggörande system arbetar man med regler och procedurbeskrivningar som stöd för lärande och förbättring, och inte som uppifrån påtvingade. Likers resonemang avser Toyota men det illustrerar principiellt hur man kan utforma styrningen i en byråkrati på ett sätt som bygger på och förstärker medarbetarnas inre motivation.

Bl.a. Zokaei *et al.* (2010) beskriver att standardiseringen i TPS syftar till att underlätta för medarbetarna att själva förbättra processen snarare än att vara ett sätt för ledningen att styra och övervaka arbetet.<sup>1</sup> De menar också att den anglosaxiska litteraturen om lean nästan helt bortser från hur Toyota arbetar med standardisering för att få effektiva flöden. Den betonar i stället en oflexibel standardisering som ingår i en kontext med inre effektivitet (t.ex. kostnadseffektivitet) och rationaliseringar.

Med de utgångspunkter Liker och Zokaei *et al.* redovisar bidrar sättet att arbeta med standardisering samtidigt till att realisera den av Womack beskrivna principen om perfektion.

## Takttid

Ett exempel på verktyg som inte utan vidare kan användas i tjänsteverksamhet är takttid. Takttid definieras som tillgänglig arbetstid dividerat med medelefterfrågan under samma tidsperiod (Bicheno 2008). Takttid är ett centralt TPS-verktyg och det verktyg som möjliggjort Toyotas störningsfria flöde (Johnson & Bröms 2000).

<sup>1</sup> Bl.a. dessa sätt att beskriva standardisering i Toyota kritiserar i den tidigare nämnda kritiska forskningen kring Toyota.

Eftersom tjänsteverksamhet generellt sett kännetecknas av större variation än industriell produktion anser Bicheno att takttid har liten eller ingen relevans i tjänsteverksamhet utöver vissa enkla, repetitiva servicetjänster med låg grad av kundkontakt. Han pekar på att användning av takttid kan leda till kvalitetsbrister och ”felaktiga” beteenden. Framför allt understryker han att takttid aldrig får bli en måttstock på produktivitet i tjänsteverksamhet. Annorlunda uttryckt så bör takttid inte vara ett verktyg för operativ styrning. Det är i stället ett verktyg för planering och dimensionering av verksamheten.

Även Seddon (2010) beskriver takttid som grundläggande inom varuproduktion, men menar att användning inom serviceverksamhet riskerar kundanpassningen då styrning med takttid bortser från den variation som kunden för med sig in i processen:

Forcing workers to work to what are effectively ‘standard times’ will lead the workers to use their ingenuity to meet the standards, which is not the same as fulfilling the customer need. (s. 2)

Seddons resonemang pekar också mot att takttid är ett olämpligt verktyg för operativ styrning av tjänsteprocesser. Samtidigt är det viktigt att notera att även när takttid används inom tillverkningsindustrin måste den hanteras utifrån en lednings- och styrfilosofi som ligger i linje med en systemsyn. Buzby *et al.* (2002) beskriver att när cykeltiden ligger över takttiden, det vill säga att verksamheten inte hinner prestera i takt med efterfrågan, måste arbetstiden öka genom att man ökar arbetsstyrkan eller arbetstiden alternativt inför ett andra skift. Ska takttid som verktyg fungera lika väl i serviceprocesser som i industrin krävs ett ledarskap som agerar på systemet. Bygger ledarskapet i stället på tron att man kan skynda på arbetet för att nå målen menar Johnson & Bröms att det kommer ske på bekostnad av bl.a. kvaliteten.

### Visuell styrning

Ytterligare ett verktyg inom lean är visuell styrning. Visuell styrning har en direkt koppling till Toyotas princip att föra upp problem till ytan. Som Liker (2004) visar kopplar den visuella styrningen samtidigt också till principen om att skapa enastående människor och team.

Den visuella styrningen får ofta formen av tavlor som visar mål och olika måttal. Även styrdiagram, som används för att visa variation och prestationsförmåga hos en process, är exempel på visuell styrning. Visuell styrning kan användas i syfte att synliggöra problem och fördela resurser utifrån inflödet av arbetsuppgifter.

Rätt använt och i ett väl fungerande team kan det vara ett bra verktyg för att få en effektiv process. Det används då på ett sätt som stödjer medarbetarnas inre motivation eller annorlunda uttryckt – det skapar en positiv spiral.

Om den visuella styrningen används i syfte att synliggöra, bedöma och rangordna enskilda medarbetares prestationer kan den i stället skapa en negativ spiral. En sådan form av operativ målstyrning kan skapa vad de Bruijn (2007) och Lindgren (2008) kallar ”perversa” beteenden, vilket i förlängningen kan leda till sämre verksamhet och gå ut över tjänsternas kvalitet. Detta minskar samtidigt ledningens möjligheter att förstå verksamheten, hur den fungerar och vilka resultat den faktiskt åstadkommer.

Visualiseringstavlor används ofta som ett verktyg också för att främja ständiga förbättringar genom att personalen samlas kring tavlan för att ge och diskutera förbättringsförslag. Dessa s.k. tavelmöten blir då ett verktyg för att arbeta utifrån Womack & Jones (1996) femte princip om perfektion. Samtidigt bör det understrykas att tavelmöten i detta syfte saknar relevans utan en ledningsfilosofi som ger medarbetarna ett reellt mandat att förändra. Inom ramen för kartläggningen framkom det myndigheter där personalen hade ett tydligt mandat att förbättra sitt arbete, men också exempel där mandatet var så kraftigt kringskuret att personalen inte tilläts genomföra några substantiella förbättringar alls. I sådana fall kan tavelmötena snarare betecknas som onödigt arbete än ett forum för ständiga förbättringar.

## 2.3 Systemsyn och forskning kring motivation

Pink (2010) går igenom den nyare forskningen kring motivation. Enligt honom visar forskningen att människan drivs av, förutom basala behov (till exempel hunger och törst) och yttre stimuli (”morötter och piskor”), en *medfödd* inre motivation. Den inre motivationen kan förstärkas eller undermineras i interaktionen med omgivningen.

Den forskning Pink redovisar är självfallet relevant för såväl industriell produktion som tjänsteverksamhet. Det faktum att många tjänster levereras i direkta möten med kunderna och att medarbetarna har en roll när det gäller viktiga aspekter på tjänsters kvalitet gör att forskningen om motivation äger särskild relevans i tjänsteverksamhet.

Pink citerar Deci *et al.* (1999) som, efter en genomgång av ett stort antal forskningsstudier, konstaterar att när institutioner som familjer, skolor, företag och idrottsklubbar fokuserar på det kort-siktiga och väljer att kontrollera folks beteende så gör detta avsevärd långsiktig skada. En rad studier visar att ”morötter” i form av *utlovade* belöningar leder till försämrade prestationer på sikt och att ”piskor” kan leda till mindre bra beteenden, målförskjutningar och rent fusk.

Styrning med yttre motivation som drivkraft kan fungera när det handlar om enkla och rutinartade arbetsuppgifter men inte när det gäller komplext, kvalificerat och kreativt arbete. Pink konstaterar samtidigt att många rutinartade arbetsuppgifter som skulle kunna styras via yttre motivation som drivkraft har försvunnit genom automatisering och utflyttning till andra länder.

Vad som ur ett lean-perspektiv kanske är mest intressant i Pinks framställning är att han identifierar tre faktorer som främjar och förstärker människors inre motivation:

- Självstyrning, dvs. att medarbetarna har kontroll över sin arbets-situation. Pink refererar bl.a. till en studie av 320 småföretag gjord vid Cornell University som visar att de företag som erbjöd självstyrning växte fyra gånger så snabbt som de toppstyrda företag som var inriktade på kontroll. De förra hade dessutom bara en tredjedel så stor personalomsättning.
- ”Mästerskap”, dvs. strävan att bli bättre och bättre. Mästerskap är enligt Pink ett förhållningssätt som är mödosamt, kräver träning och uthållighet samt går aldrig fullt ut att uppnå.
- Mening, dvs. vi upplever det vi gör som meningsfullt och värt att utföra.

Verksamheter som förlitar sig på styrning som kontrollinstrument bygger underförstått på föreställningen att medarbetarna inte upplever arbetet som meningsfullt och inte engagerar sig i att utföra ett bra jobb, varför de måste kontrolleras. Därmed underminerar man

medarbetarnas inre motivation och skapar en negativ spiral som kan leda till att ledningen får sin uppfattning bekräftad.

Det som är slående med Pinks genomgång av motivationsforskningen är att principerna om självstyrning, mästerskap och mening ligger i linje med ledningsfilosofin inom Toyota, både som den framställs av Toyota och av forskare som Johnson & Bröms. Detta understryker behovet av att ha ett helhetsperspektiv på lean och inte fastna i enbart metoder och verktyg.

Gregory (2007) för ett i vissa avseenden liknande resonemang som Pink men ur ett systemperspektiv. Hon hävdar att två mindre önskvärda aspekter på styrningen i moderna organisationer är överdriven styrning och brist på förtroende. Detta ser hon i sin tur som ett utslag av de förenklade mät- och uppföljningssystem som växt fram och där styrningen fokuserar på att kontrollera medarbetarna.<sup>2</sup>

Samtidigt är förtroende en viktig faktor i många moderna organisationer. I en systemansats går styrning och förtroende hand i hand. Styrningen handlar då om att vidmakthålla helheten genom att hantera samspelet mellan olika variabler i systemet medan styrningen i relation till medarbetarna baseras på förtroende och ”management by exception”.

Prichard & Payne (2003) belyser ur motivationssynpunkt aspekter av bl.a. målstyrning och belöningssystem och hävdar att dessa har begränsad påverkan på motivationen. Prichard har utvecklat en motivationsteori där motivation är en funktion av en kedja av komponenter bestående av arbetsinsats, resultat/prestationer, utvärdering av resultat/prestationer, belöning/konsekvenser och behovstillfredsställelse.

På basis av teorin har Prichard utvecklat en metod för produktivitetmätning som bygger på självstyrning och lokal kontroll. Metoden har prövats i ett stort antal fall. En genomgång av de studier som gjorts av metodens tillämpning har också visat på mycket goda resultat i form av ökad produktivitet (Prichard *et al.* 2007). Metoden ligger också väl i linje med den forskning och de slutsatser som Pink redovisar.

---

<sup>2</sup> Hon anknyter här liksom Pink till McGregors välkända indelning i teori X – medarbetarna är lata av naturen – respektive teori Y – att medarbetarna har en inre motivation och vill göra ett bra jobb.

## 2.4 Toyotas systemsyn i tjänsteverksamhet

Att tjänsteverksamhet skiljer sig från varuproducerande verksamhet har självfallet uppmärksammats av flera som intresserat sig för lean. En vanlig uppfattning är att principerna i lean går att tillämpa i tjänsteverksamhet, men att de måste anpassas och att alla principer inte är tillämpliga för alla typer av tjänster.

En som menar sig ha utgått från Toyotas systemsyn och ledningsfilosofi och sedan anpassat principerna till tjänsteverksamhet genom att beakta de förutsättningar som gäller i tjänsteverksamhet är Seddon (2003).

Seddon är som många andra kritisk mot, som han anser, en ofta onyanserad användning av Toyotas verktyg. Han poängterar i likhet med Modig & Åhlström, Bicheno m.fl. att de metoder och verktyg Toyota tagit fram är utvecklade för Toyotas behov och att tjänsteverksamhet kräver andra metoder och verktyg. Han presenterade tidigare sin variant av TPS som ”lean for services”, men har gått ifrån detta då han anser att begreppet lean i dag är missbrukat. Han talar nu om ”systems thinking”, dvs. systemtänkande och betonar behovet av att förstå, utveckla och styra verksamheter som system. I denna del är han starkt influerad av Deming och kvalitetsrörelsen (Quist 2007). Som framgått ovan inspirerades också Toyota i hög grad av Deming.

Med utgångspunkt i Toyotas grundläggande systemsyn lyfter Seddon också fram kopplingen mellan styrningens utformning och effektiviteten i verksamhetens processer samt vikten av att mäta den efterfrågan som kunderna riktar mot systemet. Genom att skilja på verklig och onödig efterfrågan (”Value and Failure demand”) visar Seddon att det i många tjänsteverksamheter finns en betydande potential för effektivisering i att mäta och förstå kundens efterfrågan samt i att eliminera s.k. onödig efterfrågan, då denna enbart skapar onödigt merarbete i verksamheten.<sup>3</sup>

När det gäller kopplingen mellan styrning och effektivitet ansluter sig Seddon till Deming och andra tidiga förespråkare för en systemsyn. Seddon ställer styrning genom ”command and control” mot systembaserad styrning och hävdar att det förra sättet att

---

<sup>3</sup> Seddons bok *Freedom from Command and Control* finns översatt till svenska. I den svenska utgåvan har begreppen Value and Failure demand översatts med verkliga och onödiga behov, vilket inte är den innebörd uttrycken har på engelska. Därmed tappas också kopplingen till principen att kunden ska dra värde ur systemet.

styra är ineffektivt och leder till suboptimeringar.<sup>4</sup> Han hävdar, i likhet med bl.a. Deming, att när styrningen direkt fokuserar på kostnader och produktivitet kan det leda till ökade kostnader, medan fokus på kundvärde och kvalitet kan leda till minskade kostnader. Detta innebär självfallet inte att man ska avstå från att mäta och följa utvecklingen av kostnader och produktivitet, men det ställer krav på hur mätningarna används och i vilket syfte.

Seddon har utifrån sin förståelse av Toyotas systemsyn och principer utvecklat en metod i sex steg för att analysera en tjänsteverksamhet:

- Organisationen måste ha ett utifrån och in-perspektiv på sin verksamhet. Detta får man dels genom att tydliggöra vad syftet är ur *kundens* perspektiv när denne kontaktar organisationen (steg 1), dels genom att mäta den verkliga respektive onödiga efterfrågan och sedan i möjligaste mån eliminera den onödiga efterfrågan (steg 2).
- Man måste sedan mäta hur väl organisationens processer hantlar den verkliga efterfrågan (steg 3). Detta mäts statistiskt med hjälp av s.k. styrdiagram. Ett styrdiagram visar förekomsten av variation och i vad mån organisationens prestationer, t.ex. handläggningstider, är stabila och förutsägbara eller inte. Styrdiagram är ett verktyg som kan användas av medarbetarna i den operativa verksamheten för att förstå och förbättra processernas effektivitet när det gäller att möta kundens efterfrågan. Processerna förbättras sedan genom att slöserier elimineras (steg 4).
- Ledningen måste analysera och förstå hur s.k. systemfaktorer påverkar effektiviteten i verksamhetens processer (steg 5). Systemfaktorer är t.ex. organisation, regelverk, mål- och mätsystem, IT-system, organisationskultur och kompetens. Organisationens utformning kan påverka t.ex. antalet överlämnanden i processen, regelverket kan påverka såväl arbetssätt som handläggningstider etc. Det är denna analys som visar hur verksamheten fungerar som system. Styrningens utformning har enligt Seddon en avgörande inverkan på om verksamheten blir effektiv eller inte. Styrning av den operativa verksamheten med kvantitativa produktionsmål leder enligt Seddon till suboptimeringar.<sup>5</sup> Insik-

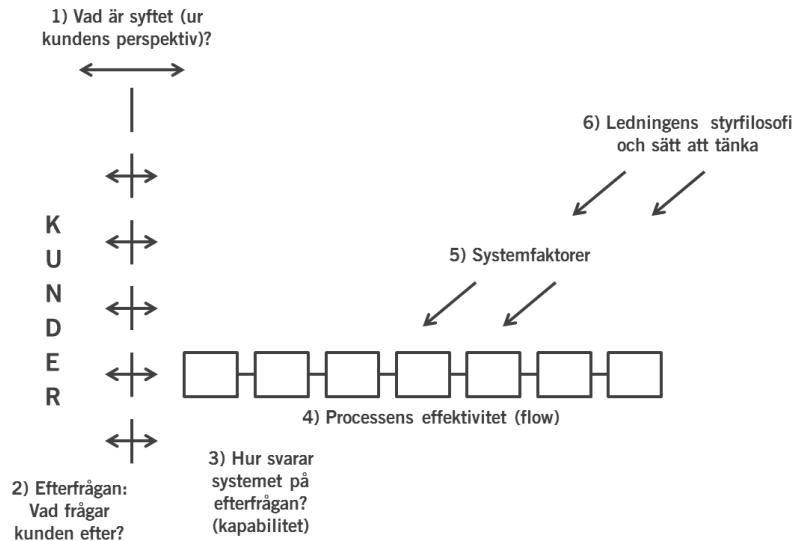
<sup>4</sup> "Command and Control" (C2) är ett begrepp som har sitt ursprung inom det militära och som har kommit att tillämpas för att beskriva toppstyrning och taylorism som ledningsprincip. Begreppet har ingen direkt motsvarighet på svenska.

<sup>5</sup> I denna del bygger Seddon direkt på Deming.



ten om hur verksamheten fungerar som system kan i sista steget medföra att ledningen måste ändra sitt sätt att tänka kring hur verksamheten ska styras (steg 6).

Figur 3 Seddons modell för att analysera verksamheten (Seddon 2003)



Seddons resonemang bygger på flera av de principer och den syn på ledarskapets roll och medarbetarnas ansvar och delaktighet i verksamhetens utveckling som Toyota har blivit känt för. Han har samtidigt, i likhet med Womack & Jones, kodifierat sin systemmodell i en arbetsmetod.

## 2.5 Systemfaktorer och ledningsfilosofi

Seddon är kanske den som starkast betonar den fundamentala betydelsen av Toyotas systemtänkande. Han är definitivt den som tydligast lyfter fram betydelsen av olika systemfaktorer för möjligheten att få väl fungerande flöden i tjänsteprocesser.

Här görs ingen systematisk genomgång av olika systemfaktorer även om faktorer som IT-systemens utformning, lagar och regelverk och organisationens kultur kan ha stor inverkan på processer-

nas effektivitet och på förekomsten av slöserier. Fokus kommer i stället att ligga på betydelsen av styrningens utformning.

Seddon hävdar att mål- och mätsystemet fungerar dåligt i många verksamheter och bidrar till att systemets processer blir ineffektiva. Såväl Seddons egna studier som forskningen kring resultatstyrning och utformningen av mätsystem (van Thiel & Leeuw 2002, de Bruijn 2007, Gregory 2007, Chapman 2004), liksom även utvärderingsforskningen (Lindgren 2008) styrker att så kan vara fallet.

När det gäller ledningsfilosofi refererar Bicheno (2008) till ledningens sätt att tänka som den sanna kulturen i organisationen som bl.a. visar om organisationens fokus är internt eller om fokus är på kunden och vad som skapar värde för kund.

Seddon betonar framförallt skillnaden i ledningsfilosofi mellan systemsyn och "command and control", eller vad flera forskare nu kommit att kalla ny-taylorism, dvs. en central toppstyrning som dessutom fokuserar på delar snarare än helheten, kostnader snarare än kvalitet och styrning av medarbetare snarare än förståelse och ständig förbättring av systemet. Seddon jämför "command and control" med "systems thinking" i följande avseenden:

**Figur 4 Skillnaden mellan "command and control" och "systems thinking" (Seddon 2003, fri översättning)**

	<b>"Command and control" (ny)taylorism</b>	<b>"Systems thinking"</b>
<b>Perspektiv</b>	Top-down, hierarki	Utifrån och in, system
<b>Design</b>	Baserad på funktioner (organisation)	Baserad på efterfrågan, värde och flöde (= helheter)
<b>Beslutsfattande</b>	Skilt från arbetet	Integrerat med arbetet
<b>Mått</b>	Output, produktionsmål standarder: relaterade till budget	Förmåga, variation: relaterade till syftet
<b>Attityd till kund</b>	Kontraktsmässig	Vad är viktigt för kund?
<b>Ledningens roll</b>	Hantera medarbetare och budget	Agera på systemet
<b>Etos</b>	Kontroll	Lärande
<b>Drivkraft</b>	Yttre motivation	Inre motivation

## 2.6 Forskning kring "systems thinking" i tjänsteverksamhet

Forskningserfarenheter av lean diskuteras i kapitel 3 utifrån perspektivet offentlig sektor. Det är dock på sin plats att här referera en del forskning kring Seddons systemmodell.

Quist (2007) redovisar en utvärdering som gjorts i Storbritannien av Seddons systemmodell. Quist noterar att utvärderingen generellt sett är positiv. Bl.a. lyfts modellens fokus på den värdeskapande processen snarare än på organisatoriska funktioner fram. Frågetecken reses dock när det gäller modellens ensidiga fokus på den primära kunden. Många tjänster, inte minst offentliga tjänster, har flera olika målgrupper med olika intressen och syften.

Även metodens förmåga att hantera dels långsiktiga trendbrott, dels komplexa system med flera systemnivåer ifrågasätts. Det senare handlar om att problem i det studerade systemet kan orsakas av ett system på en högre nivå. Quist konstaterar dock sammanfattningsvis att den ovan nämnda utvärderingen, liksom en officiell utvärdering av metodens tillämpning inom bostadssektorn ("social housing"), stödjer att Seddons metod är användbar i offentlig tjänsteverksamhet.

Hur TPS och lean ska förstås i tjänsteverksamhet diskuteras inte bara av Seddon. Lean Enterprise Research Center (LERC) vid Cardiff Business School bedriver under ledning av Bicheno forskning kring lean i offentlig och privat tjänsteverksamhet samt administration. Som många andra konstaterar Bicheno (2008) att systemaspekten på Toyotas sätt att utveckla och bedriva sin verksamhet har negligerats. Han går bl.a. igenom de grundläggande principerna i lean, kompletterar de slöserier Toyota har identifierat i varutillverkningen med slöserier i tjänsteverksamhet och administration, diskuterar betydelsen av olika typer av variation i tjänsteverksamhet och hur processanalys som metod kan tillämpas i olika tjänsteverksamheter och på olika systemnivåer.

Bicheno är positiv till Seddons metod. Den ger menar han en god insikt i hur det studerade systemet fungerar. Speciellt betonar han värdet av att studera onödig efterfrågan.

Summers (2010) tar upp problemet med den snäva fokuseringen på den primära kunden när det gäller tillämpning av metoden i offentlig sektor, liksom svårigheten med att hantera komplexa system med flera systemnivåer.

Summers är också kritisk i andra avseenden av mera allmän natur:

- Han pekar på svårigheten att få till stånd de kulturförändringar och andra mekanismer som är en förutsättning för att metoden ska ge långsiktigt hållbara resultatförbättringar. Detta är dock ett problem som gäller nästan allt förändringsarbete (jfr Liker & Rother 2011) och är inte specifikt för Seddons metod.
- Han pekar även på att en del begrepp har en negativ klang (slöseri och onödig efterfrågan). Inte heller detta är specifikt för Seddon. Det är dessutom främst en pedagogisk fråga.
- Han riktar slutligen kritik mot hur Seddons metod marknadsförs och hur Seddon och andra uttalar sig om dem som inte anammar synsättet. Detta har dock ingen bäring i sak på metodens användbarhet.

Sammanfattningsvis gäller den huvudsakliga kritiken mot Seddons metod att den kan ha svårigheter att hantera mera komplexa system och system på olika nivåer.

Som Chapman (2004) visar är det dock framförallt styrningen med mål och enkla resultatindikatorer som är problemet när det gäller komplexa system eftersom ett sådant förenklat sätt att styra organisationer skapar störningar i systemets sätt att fungera. Chapman menar att de insikter som systemteorin gett oss står i direkt motsats till den "command and control"-kultur som dominerar offentlig sektor:

The use of command and control inevitably fails within complex systems and alienates people by treating them instrumentally. (s. 20)

Han konstaterar att komplexa system måste hanteras som lärande system där man tillåter innovationer och ständigt utvärderar. Chapmans resonemang ligger därmed helt i linje med erfarenheterna från forskningen kring resultatstyrning (de Bruijn 2007 m.fl.).

Sett ur detta perspektiv erbjuder Seddons systemansats ett bättre alternativ än den i dag dominerande modellen, även om hans ansats säkert också har sina begränsningar när det gäller att hantera komplexa system.

Det finns samtidigt exempel på framgångsrik användning av Seddons metod även i relativt komplexa system. Inom det skotska rättsväsendet har t.ex. betydande vinster i form av minskade

genomloppstider för ärenden som går över myndighetsgränserna uppmätts (West Lothian 2007). Därtill finns det en utvärdering utförd av brittiska tjänsteforskare vid LERC som visar på framgångar i användandet av metoden i tre brittiska kommuner (Zokaei *et al.* 2010).<sup>6</sup>

Precis som Hines *et al.* (2004) konstaterar att "lean thinking" kan appliceras generellt men att metoder och verktyg måste anpassas, är det dock rimligt att tänka sig att "systems thinking" kan appliceras generellt, men att det i mera komplexa sammanhang krävs både anpassning och komplettering av metoden. Samtidigt har en systemansats bättre förutsättningar att hantera komplexitet än den styrfilosofi som dominerar stora delar av offentlig sektor och som fokuserar snävt på enskilda organisationer och funktioner.

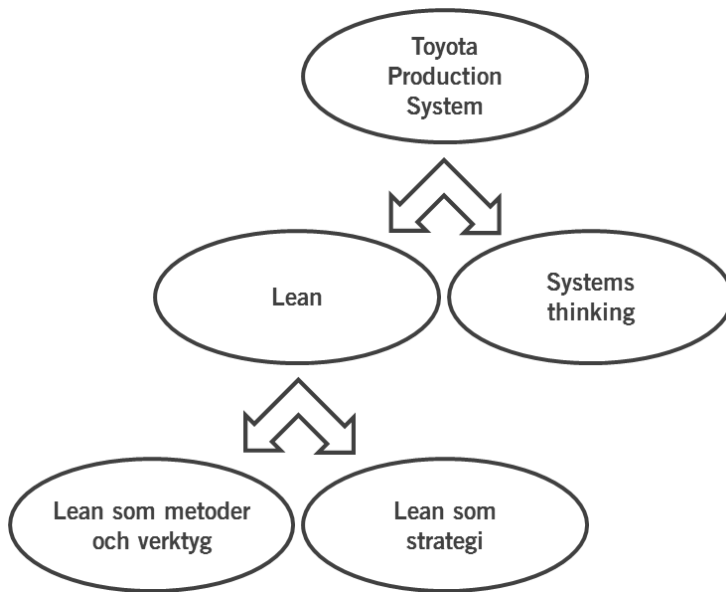
När det gäller Seddons variant av "systems thinking" så bygger hans metod på Toyotas värderingar och principer.<sup>7</sup> Han är starkt influerad av Deming och betonar systemperspektivet kraftigt. Förhållandet till Toyota Production System och lean kan beskrivas på följande sätt:

---

<sup>6</sup> Resultaten från en forskningsstudie från LERC vid Cardiff Business School beskrivs under rubrik 3.2 Forskning kring lean och systemsyn i offentlig sektor.

<sup>7</sup> "Systems thinking" är ett generellt begrepp inom systemteorin, ett begrepp som Seddon samtidigt valt att använda även för att beteckna sin specifika modell och metod.

Figur 5 Relationen mellan TPS, lean och "systems thinking"



Som figuren visar har såväl Lean som Seddons "systems thinking" inspirerats av Toyota Production System. Båda ansatserna utgår från att eliminera slöseri, dvs. sådana aktiviteter som inte skapar värde för kund. "Systems thinking" understryker vikten av att förstå hela systemet och att arbeta med att effektivisera processerna utifrån en sådan helhetsförståelse. Seddon har utöver TPS även hämtat mycket inspiration direkt från Deming och därmed från generell systemteori applicerad på organisationer. Seddons "systems thinking" är också utvecklat specifikt för tjänsteverksamhet.

Zokaei *et al.* (2010) pekar på sambandet mellan inre och yttre effektivitet och konstaterar att i tjänsteverksamhet är dessa båda aspekter på effektivitet sammanlänkade. Lean, som det kommit att tillämpas, fokuserar mera direkt på de enskilda processerna än på systemet. Man riskerar därmed att tappa den effektiviseringspotential som ligger i att förstå samspelet mellan yttre och inre effektivitet. Här ser de en styrka i en systemansats.

I sin studie av tre brittiska kommuner visar Zokaei *et al.* tydligt hur Seddons metod kan medföra ett lärande för både ledning och medarbetare. Den kan därmed sägas kombinera strävan efter flödeseffektivitet med lärande. Det viktigaste är dock inte Seddons

metod så som den utvecklats, utan att den bygger på en systemsyn. Poängen är därför att oavsett metod så är det viktigt att utgå från en systemsyn på verksamheten för att få ut optimala effekter av förändringsarbetet. Det gäller även organisationer som påbörjat ett lean-arbete där fokus enbart har varit på att effektivisera enskilda processer. Genom att anlägga en systemsyn främjas möjligheterna att få maximal nytta av ett sådant utvecklingsarbete.

## 2.7 Sammanfattande analys och slutsatser

Offentlig sektor tillhandahåller tjänster. Tjänsteverksamhet skiljer sig från varuproduktion framförallt genom att kunden ofta har en mer eller mindre aktiv roll i tjänsternas skapande. Kunden för därmed in variation i processen. Ett ofta upprepat påstående är att det alltid finns ett bästa sätt att arbeta. Standardisering går då ut på att ta fram detta ”best practice” och sedan ständigt förbättra arbets sättet i takt med utvecklingen av teknik, organisation, kompetens och ledarskap m.m. Påståendet förefaller rimligt när det gäller varuproduktion men är inte lika självklart vid tjänsteverksamhet. Då bör man snarare tala om ett bästa sätt att hantera varje kund utifrån de individuella variationer kunden för in i processen. Detta är samtidigt inte praktiskt möjligt och ska kanske heller inte ses annat än som en idealmodell.

Den praktiska innebörden av skillnaden mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet är dock att man i arbetet med tjänster måste analysera vilken typ av tjänst som tillhandahålls, om och hur kunden medverkar i processen och hur komplex tjänsten är. Detta påverkar hur långt man kan standardisera arbets sättet. Vid en given punkt kommer sedan i ett antal tjänsteprocesser fokus att förskjutas från själva processen till de medarbetare som levererar tjänsten. Medarbetarna ska genom sin professionella kompetens kunna hantera varje kund på bästa sätt. Medarbetarna i ett team kan emellertid också standardisera en centralt fastställd process ytterligare utifrån de lokala förhållandena om de upplever att detta lokalt leder till en effektivare verksamhet.

Till skillnad från varuproduktion utförs också många tjänster i ett direkt möte mellan kund och medarbetare i verksamheten. Det gör att medarbetarnas förståelse för syftet med verksamheten samt deras kunskaper och attityder ofta spelar en betydande roll för tjänstens utförande och kvalitet.

Det innebär samtidigt att det är viktigt att involvera medarbetarna i verksamhetens utveckling. Delaktigheten påverkar såväl möjligheterna som motivationen att leverera tjänster av hög kvalitet. Detta har flera konsekvenser:

- När medarbetarna möter kunder får de en unik och värdefull kunskap om hur kunderna uppfattar tjänsterna och vilka eventuella kvalitetsbrister kunderna upplever.
- Frågan om medarbetarnas motivation och sammanhängande frågor om yrkesstolthet och professionalitet m.m. blir särskilt relevanta i tjänsteverksamhet. Kvalitetsbrister i varor kan kontrolleras och åtgärdas innan varorna lämnar fabrik. Kvalitetsbrister i en tjänst upptäcks när den levereras. Därmed har medarbetarna en viktig roll för att säkerställa att tjänsterna håller avsedd kvalitet.
- Det går inte att styra professionella medarbetare med t.ex. alltför långtgående standardisering eller ogenomtänkta mål och uppföljningsmått utan att det får konsekvenser för kvalitet och kostnader i verksamheten. (de Bruijn 2007, Chapman 2004 m.fl.).

Dessa skillnader mellan varuproduktion och tjänsteverksamhet måste förstås och hanteras när man tillämpar lean i tjänsteverksamhet. Till detta kommer att tjänster är av mycket olika slag vilket i sig kan kräva anpassningar.

Sammantaget innebär detta att man inte utan vidare kan använda alla de metoder och verktyg som inryms under begreppet lean och som tagits fram för att tillämpas i varuproduktion. Vissa metoder och verktyg lämpar sig utmärkt även i tjänsteverksamhet, andra måste anpassas och ytterligare andra kanske inte alls är lämpliga att använda i viss tjänsteverksamhet. Det behöver i och för sig inte innebära några svårigheter men man bör vara medveten om skillnaderna mellan produktion av varor och tjänster samt vilka förutsättningar man har att arbeta utifrån.

När det gäller systemsyn kan en rimlig slutsats av den forskning som redovisats vara att det krävs kunskap om det operativa arbetet och en förståelse av hur verksamheten fungerar som system för att styra och utveckla verksamheten på ett optimalt sätt. Denna kunskap måste finnas hos verksamhetens ledare, de funktioner som har ansvar för att sätta mål, planera och följa upp verksamheten, och nyckelgrupper som t.ex. controllers. Ledningsfilosofin och



dess koppling till styrningen i form av budget, mål, mät- och uppföljningssystem kan då kräva särskild uppmärksamhet. Samtidigt inverkar självfallet verksamhetens komplexitet på möjligheten att skapa systemförståelse.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Enligt systemteori behandlas komplexa system som en "black box" och man studerar enbart input och output (jfr t. ex. Gregory 2007).

## Del II: Lean och systemsyn i offentlig sektor

### 3 Lean och systemsyn i offentlig sektor – förutsättningar och erfarenheter

#### 3.1 Skillnaderna mellan privat och offentlig tjänsteverksamhet

En förutsättning för att lean framgångsrikt ska kunna införas i offentlig sektor är att principer, metoder och verktyg anpassas till de förutsättningar som gäller offentlig verksamhet. Några skillnader mellan privat och offentlig tjänsteverksamhet:

- Offentlig verksamhet ska i princip tillgodose behov, medan privat verksamhet tillgodoser efterfrågan. Många offentliga verksamheter, t.ex. polisen, ska tillgodose såväl individuella som kollektiva behov. Det finns därmed andra intressenter än de rena brukarna vars intressen ska beaktas.
- Den privata sektorn kan rikta sig till vissa kundgrupper eller marknadssegment och välja bort kundgrupper som inte är intressanta som målgrupp. En sådan selektering av medborgare och företag görs som regel inte i offentlig verksamhet eftersom det finns krav på likvärdig behandling av alla.
- Offentlig verksamhet innefattar ofta myndighetsutövning vilket ställer särskilda krav på rättssäkerhet.

- Offentliga tjänster är i huvudsak skattefinansierade. Privata tjänster betalas som regel av kunderna själva. Skattefinansiering begränsar i viss utsträckning möjligheten att anpassa tjänsternas innehåll och kvalitet till brukarnas behov och krav.

På den privata marknaden regleras efterfrågan genom prismekanismen. Marknaden levererar i princip produkter och tjänster av olika kvalitet och till olika pris som svarar mot olika kunders och kundgruppers efterfrågan.

Inom den offentliga sektorn har marknadsmekanismen ersatts av främst två andra "mekanismer", den politiska processen och professionens, dvs. utförarnas, bedömningar. Politikerna har att avväga medborgarnas behov mot deras vilja att betala skatt till det offentliga samt kostnader för olika verksamheter och tjänster, vilket gör att matchningen mellan erbjudna tjänster och brukarnas behov aldrig kan bli perfekt. Detsamma gäller professionerna som har att utgå från befintliga budgetramar.

På senare år har ett antal offentliga finansierade tjänster kommit att utföras av privata utförare i syfte att ge medborgarna ökad valfrihet. Valfriheten ligger dock inom ramen för de resurser som politikerna avsatt för ändamålet, vilket gör att medborgarna inte kan välja tjänster av olika kvalitet utifrån sin egen efterfrågan och köpkraft så som fallet är i en renodlad marknadssituation.

När man utgår från en industriell produktionslogik och tillämpar dess tänkesätt, metoder och verktyg kan det i offentlig sektor kanske ge vinster i form av minskade kostnader och ökad effektivitet, men det kan komma att ske på bekostnad av rättsäkerhet och likvärdig behandling eller tjänstens kvalitet. Vid tillämpning i offentlig sektor är det därför viktigt att inte bara se till de förutsättningar som finns för tjänsteverksamhet utan också de särskilda förutsättningar som föreligger för offentlig verksamhet. Om så sker behöver det inte finnas någon konflikt mellan effektivitet, kvalitet och minskade kostnader.

### 3.2 Forskning kring lean och systemsyn i offentlig verksamhet

Innovationsrådet har låtit göra en forskningsöversikt avseende lean i offentlig sektor (Brännmark 2012).<sup>1</sup> Genomgången visar att det än så länge inte finns särskilt många studier gjorda på offentlig sektor och att resultaten knappast är entydiga.

Sammanfattningsvis drar Brännmark följande tentativa slutsatser:

- När det gäller vilken inriktning lean-arbetet har tycks värdeflödeskartläggning och slöserireducering utgöra centrala inslag i kommuner och myndigheters arbete. Det verkar huvudsakligen handla om punktinsatser medan lean-program som omfattar hela organisationen är relativt ovanliga. Andra lean-verktyg förekommer också men är mindre vanliga.
- Beträffande syftet med att man arbetar med lean verkar det i hög vara att öka produktiviteten, även om andra skäl också förekommer som exempelvis behov av kostnadssänkningar.
- När det gäller resultat av lean-arbetet, framför allt då värdeflödeskartläggningarna, verkar ökad produktivitet vara det vanligaste resultatet. Samtidigt leder arbetet också ofta till minskade problem och störningar för de anställda.
- Däremot tycks effekterna för personalen vara mer varierade än verksamhetseffekterna. De lean-verktyg som emellanåt verkar ge negativa konsekvenser är bland annat standardisering, visualisering och kundkontakt. Kundeffekterna är svårare att uttala sig om eftersom det ofta saknas kunskap om detta i studierna.
- Det är svårt att uttala sig om de långsiktiga effekterna av arbetet med lean eftersom viss forskning väcker frågor om hur hållbart lean-arbetet är.

I rapporten konstateras också bl.a. att studierna i de flesta fall handlar om tvärsnittsstudier vilket gör det svårt att uttala sig om långsiktiga effekter. Flera av studierna anger inte några mätetal. Förbättringar och resultat beskrivs i stället kvalitativt på ett anekdotiskt sätt. Flera av resultatbeskrivningarna är dessutom gjorda av

---

<sup>1</sup> Forskningsöversikten omfattar inte lean sjukvården.

representanter för lean-arbetet, vilket ökar risken för överskattningar av de positiva effekterna.

Då lean och systemsyn är relativt nya begrepp inom offentlig sektor i Sverige finns det väldigt lite empirisk forskning som behandlar svensk offentlig verksamhet. Därför kommer viss brittisk forskning om lean och systemsyn i offentlig sektor att tas upp i detta avsnitt.

### En fallstudie från tre brittiska kommuner

Ett forskarteam från LERC vid Cardiff Business School har på uppdrag av Wales Audit Office utvärderat hur ”systems thinking” har införts i tre brittiska kommuner (Zokaei *et al.* 2010).

I den första kommunen rör det sig om stöd till invånare med olika typer av handikapp, t.ex. rörelsehinder, som gör att de behöver stöd i vardagen. I den andra kommunen gäller det ansökan och utbetalning av bostadsbidrag och i den tredje förvaltning av kommunala fastigheter med uthyrning, skötsel och underhåll m.m.

Trots att varje kommun gjort sin egen systemanalys visar studien på en tydlig samstämmighet i de övergripande problem som kommunerna har. Det gäller framförallt hur den rådande målstyrningen inom verksamheterna medfört oönskade effekter, t.ex. i form av längre genomloppstider, ökade kostnader och onödigt merarbete för personalen.

Även om varje kommuns omgjorda processer utvecklades oberoende av varandra utifrån kundens behov, finns en tydlig samstämmighet mellan kommunerna. Generellt gällde i de tre kommunerna att varje medarbetare själv fick utforma sitt eget arbete i syfte att uppnå bättre kundanpassning. Detta skedde framförallt genom att medarbetarna gavs ett handlingsutrymme de inte haft tidigare när det gällde att möta medborgarens behov. I de nya processerna hanterades medborgarnas behov också så tidigt som möjligt av utbildad personal genom att kompetens flyttades fram i kedjan. Förändringsarbetet byggde inte på användandet av en verktygslåda utan på en grundlig systemanalys som gav en fördjupad förståelse av hur verksamheten fungerade i praktiken ur alla inblandades perspektiv.

I samtliga försök ersattes den operativa målstyrningen med mått härledda utifrån kunden. I en kommun inledde man även ett arbete med att få de kontrollorgan som granskar den kommunala verk-

samheten att efterfråga annan information än sådan som relaterade till de tidigare, enligt studien, ofta missvisande verksamhetsmålen.

När systemen efter en systemanalys hade förändrats (re-designats) uppmättes i alla tre kommunerna bl. a. minskade kostnader, avsevärt kortade genomsnittliga genomloppstider och (i de fall det mättes) betydande minskning av onödig efterfrågan.

LERC:s rapport visar hur "systems thinking" framgångsrikt kan tillämpas i offentlig verksamhet. Samtidigt vill forskarna inte dra allt för långtgående slutsatser kring metodens användning då deras undersökning enbart gäller tre kommuner. Därför efterlyser de mer forskning på området.

I diskussionen av forskningen kring lean är det viktigt att komma ihåg att lean i praktiken blivit ett begrepp frikopplat från Toyotas filosofi och principer. Detta får bl.a. till konsekvens att empirisk forskning kring lean i serviceorganisationer utförs även på verksamheter som arbetat med effektivisering på ett sätt som har väldigt lite med filosofin bakom lean att göra. Problemet förstärks av att även vissa forskare verkar bortse från den filosofi som TPS bygger på. Det medför att man väljer att kritisera lean som fenomen i stället för att kritisera att de studerade organisationerna använder lean-verktyg utan koppling till de bakomliggande idéerna.

Problemet kan illustreras med en studie av Sprigg & Jackson (2006) avseende s.k. call centers. De konstaterar att lean medfört ökad psykisk belastning på medarbetarna genom att man lagt vikt på att standardisera arbetet och övervaka medarbetarna i syfte att minska samtalstider. Piercy & Rich (2009) noterar att Sprigg & Jackson använder en mycket ovanlig definition av lean:

It has been noted that there are many different, often conflicting definitions of lean (Buzby *et al.* 2002), however, those used by Sprigg and Jackson (2006) appear directly opposed to the established notion of lean organisations which reduces top-down control such as dialog scripting and focuses on value-effectiveness rather than overly simplistic efficiency-based performance measures such as call duration. (s. 59-60)<sup>2</sup>

Centrala frågor för att bedöma forskningen om lean är därmed dels hur de organisationer som satsar på lean-projekt uppfattar lean och vilket syfte man har med sina satsningar, dels hur de forskare som studerar satsningarna uppfattar lean.

---

<sup>2</sup> I Piercy & Richs (2009) beskrivning av den etablerade synen på lean refererar de till Seddon 2003; Womack *et al.* 1990, Womack and Jones 1996.

## En fallstudie från det brittiska skatte- och tullverket

Ovan beskrivna frågors relevans kan illustreras med den forskning som Carter *et al.* (2011a samt 2011b) bedrivit gällande införandet av lean i det brittiska skatte- och tullverket, HM Revenue and Customs (HMRC). Exemplet från HMRC visar dels på hur myndigheten använder lean-verktyg utan koppling till den filosofi som systemsynen bygger på, dels hur forskare som utvärderat satsningen kopplar problemet till lean och inte till organisationens tillämpning av lean.

HMRC har genomfört en flerårig lean-satsning i syfte att:

1. Eliminera slöseri, minska variation och öka flexibiliteten i myndighetens kärnprocesser (t.ex. taxerings- och serviceprocesser). Detta förväntades öka produktivitet och kvalitet samt reducera genomloppstider.
2. Förändra ledningsprocesserna för att skapa en infrastruktur som vidmakthåller ständiga förbättringar och
3. Förändra tänkesätt och beteenden hos chefer och medarbetare så att de levererar ständiga förbättringar.

Satsningen på lean var samtidigt en del av ett mera omfattande förändringsprogram som inkluderade bl.a. ledningsutveckling och "Operational management".

HMRC:s satsning på lean beskrivs av Carter *et al.* som ett toppstyrt förändringsprogram utan involvering av medarbetarna och med fokus på produktivitet och kortsiktiga produktionsmål. Arbeteamnen hade bl.a. kvantifierade mål för produktivitet, kvalitet och genomloppstider i syfte att driva upp produktivitet och kvalitet och reducera genomloppstiderna. De enskilda medarbetarnas produktivitet mättes varje timme och aggregerades till ett mått på teamnivå.

Forskarnas slutsats är att HMRC:s lean-satsning utarmat kvalificerade arbetsuppgifter och att följden har blivit att satsningen har motverkat kvalitet och effektivitet. Samtidigt har chefsuppgifterna förändrats. Cheferna ägnar mera tid åt att studera produktionsstatistik, som en stor majoritet av medarbetarna hävdar inte är korrekt, och som en majoritet av cheferna själva anser har gjort arbetet mindre intressant och hindrar dem från att utöva ledarskap. När det gäller att förändra tänkesätt och stimulera ständiga förbättringar konstaterar studien att förbättringsarbetet var impopulärt

och att en mycket stor majoritet av medarbetarna var missnöjda med hur det bedrevs.

En effekt som lyfts fram av forskarna, och som kanske är den allvarligaste i hela satsningen, är indikationerna på att den har underminerat den värdegrund som är förknippad med offentlig anställning. En mycket stor majoritet av medarbetarna upplevde att de inte kände sig värdefulla och inte kände mening med arbetet eftersom möjligheterna att leverera service av hög kvalitet och göra en rättvis taxering hade underminerats.

Endast 1–2 procent skulle rekommendera sitt arbete till andra, endast en procent ville att lean-satsningen i nuvarande form skulle fortsätta och i en oberoende personalenkät 2010 rankades HMRC:s medarbetare enligt Carter *et al.* som ”de mest olyckliga av alla offentliganställda”.

Forskarnas slutsatser är bland annat:

- att satsningen inverkat negativt på kvalitet och produktivitet,
- att införandet av kvantitativa produktionsmål haft negativa konsekvenser för arbetsuppgifter som inte målsatts och dessutom medfört förvanskningar av produktionsstatistiken,
- att ledningsarbetet försämrats och respekten för cheferna minskat.

Forskarna menar att lean-satsningen i HMRC inneburit ett steg tillbaka och ifrågasätter mot denna bakgrund värdet av lean i offentlig sektor.

Frågan är då vad denna studie visar och om forskarna drar rätt slutsatser om lean. Utifrån den redogörelse som gjorts i tidigare kapitel tillsammans med den korta redogörelsen av rapporten från LERC ovan, är det tydligt att HMRC:s satsning knappast har med lean och systemsyn att göra. Man kan konstatera att HMRC:s satsning:

1. Helt har fokuserat på kvantitativa produktionsmål och produktivitet medan lean snarare syftar till att nå perfektion i fråga om kvalitet och på att tillgodose kundkrav genom att eliminera slöserier. I Toyotas ledningsprinciper ligger att arbeta långsiktigt och att prioritera kvalitet framför kortsiktiga ekonomiska resultat. Effektiviteten ökas genom att arbete som inte tillför värde till kund elimineras. I HMRC införde konsulterna timbaserad redovisning av vad medarbetarna producerat vilket enligt forskarna fick målförskjutning, statistikanpassning och



sämre kvalitet som följd. Redan Deming (1986) konstaterade att denna typ av styrning leder till fler fel, ökade kostnader, demoralisering av medarbetarna och minskad respekt och förtroende för ledarna, dvs. just de effekter som redovisas i utvärderingen av HMRC.

2. Har varit helt toppstyrd och lämnat medarbetarna i stort sett utanför förändringsarbetet. I Toyotas ledningsprinciper ligger respekt för individen, att ta vara på och utveckla medarbetarnas kompetens och att ge medarbetarna verktyg för att själva styra, följa upp och förbättra verksamheten.
3. Inte har beaktat de skillnader som föreligger mellan tjänsteverksamhet och tillverkning. Satsningen har heller inte beaktat vad som skiljer offentlig verksamhet från privat. Detta kan kanske till en del sammanhålla med att de konsultfirmor som användes, dels en stor internationellt välrenommerad konsultfirma, dels en konsultfirma som enligt Carter *et al.* främst hade erfarenheter från bilindustrin. Man kan anta att de därmed inte hade tillräckliga insikter i vilka krav som ställs vid myndighetsutövning, krav som påverkar hur myndigheten arbetar.
4. Enbart består i att vissa metoder och verktyg hämtats från lean, men att dessa använts helt utifrån en "command and control"-filosofi eller, som forskarna själva uttrycker det, en tayloristisk form av styrning.

Sammantaget saknas i ansatsen, så som den beskrivs av Carter *et al.*, den systemsyn och syn på lärande som är en central del i Toyotas produktionsfilosofi och som även var utgångspunkt i de redovisade kommunexemplen. Det kan därigenom vara mer korrekt att beskriva satsningen som ett (inte helt lyckosamt) försök att skära ned kostnader genom att använda några metoder och verktyg hämtade från lean, än som en lean-satsning.

HMRC:s lean-resa har samtidigt varit känd för både lean-forskare och praktiker redan innan Carter *et al.* publicerade sina forskningsresultat. Seddon (2008) beskrev den typ av lean som införts i HMRC på följande sätt:

It is a command-and-control lean, trying to make use of tools developed to solve problems in manufacturing within a command-and-control organisations design. (s. 61)

Vad som gör HMRC extra intressant som exempel är att Radnor & Bucci (2007) genomförde en omfattande utvärdering av förändringsprogrammet på uppdrag av HMRC redan innan Carter *et al.* publicerade sina forskningsresultat. Radnor & Bucci redovisar ett antal positiva effekter som dock är bristfälligt kvantifierade i deras rapport. De identifierar samtidigt flera av de problem Carter *et al.* tar upp. Trots detta beskriver Radnor & Bucci (2008) HMRC som "the closest of any public service organisations to date in implementing the complete Lean philosophy"<sup>3</sup>.

Att de betraktar HMRC som så pass långt komna när det gäller att införa lean ska kanske ses mot bakgrund av att Radnor & Bucci i sin utvärderingsrapport går igenom Womack & Jones principer och kopplar dessa principer till de metoder och verktyg som använts av HMRC. Kriteriet på grad av införande av lean blir därmed i praktiken en fråga om i vilken utsträckning HMRC tillämpat metoderna och verktygen och inte vad man uppnått, vilken ledningsfilosofi insatserna utgått från eller hur värderingar och organisationskultur påverkats.

I en replik på Carters *et al.* kritik gör Radnor (2011), som man får bedöma det, viss avbön. Det förtjänar också att nämnas att Radnor i annat sammanhang argumenterat för att lean måste anpassas till offentlig sektor. Detta bl.a. med tanke på behovet av att hantera variation så att processerna inte blir "överstandardiserade" och oflexibla. En fråga som Radnor & Boaden (2008) anser behöver belysas ytterligare när det gäller tillämpbarhet i offentlig sektor, förutom medarbetarnas acceptans, är vilka processer som lämpar sig för lean-verktyg.

### 3.3 Sammanfattande analys och slutsatser

Hur kommer de sig att olika forskare kan komma till så olika slutsats som i exemplet från det brittiska skatte- och tullverket (HMRC)? Det finns sannolikt flera svar på frågan men många förklaringar beror, som Brännmark (2012) diskuterar i sin forskningsöversikt, på hur man uppfattar lean och vilket fokus man har som forskare:

---

<sup>3</sup> Radnor & Bucci beskriver utöver HMRC även Bolton NHS Trust som den offentliga organisation som kommit längst i att implementera lean.

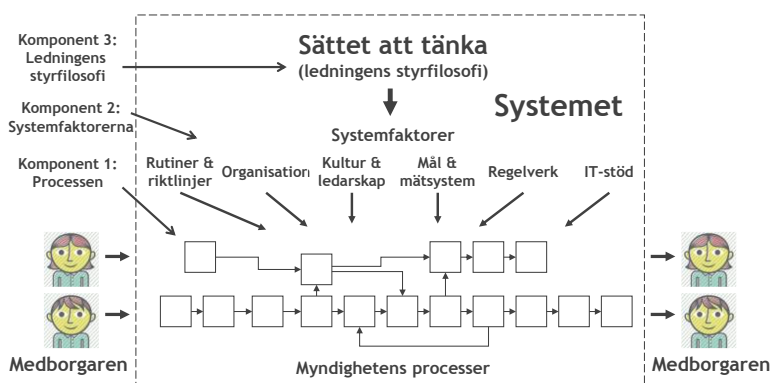
- Huvudspåret i utvecklingen av lean förefaller ha blivit att fokusera på att kortsiktigt eliminera slöseri i verksamhetens processer utifrån ett kundperspektiv och inte på att utveckla hela verksamheten som ett system på ett sätt som ger långsiktigt hållbara effekter. Om forskaren utgår från att lean handlar om processerna snarare än helheten begränsas perspektivet i forskningsansatsen. Detsamma gäller om man med lean avser metoder och verktyg, snarare än filosofi, värderingar och principer med vidhängande metoder och verktyg.
- Om man som bl.a. Radnor & Boaden beskriver lean som något som har sina rötter i Toyota Production System men som utvecklats till att bli något annat, så bäddar det självfallet för andra slutsatser än om man utgår från att lean bygger på den systemsyn och de principer som Liker redovisar i sin framställning av Toyota.
- Utöver ovanstående så kommer forskarens bakgrund och forskningsfält samt kunskapsbredd att påverka både val av frågeställningar och tolkningen av resultat.

Sammanfattningsvis befinner sig såväl användningen av som forskningen om lean i offentlig sektor i ett relativt tidigt stadium, något som också blir tydligt i den forskningsöversikt som Innovationsrådet låtit genomföra. Men även om det inte går att dra allt för långtgående slutsatser av LERC-studien av tre brittiska kommuner visar den att det finns en betydande potential när lean kopplas samman med sin ursprungliga systemsyn avseende effektivitet, kvalitet och kostnadsminskningar.

## 4 Hur kan lean utifrån en systemsyn tillämpas i offentlig verksamhet?

Ett system, t.ex. en myndighet eller förvaltning, kan beskrivas som bestående av de tre sammanhängande delarna processer, systemfaktorer och sättet att tänka (dvs. ledningens styrfilosofi). En systemansats i offentlig sektor, så som skisseras nedan, bygger på samspelet mellan systemet och dess kunder, dvs. i huvudsak medborgare och företag (se figur 6).<sup>1</sup> Ett system i offentlig sektor är till för att t.ex. leverera välfärdstjänster, ge service, reglera/kontrollera eller svara för andra typer av myndighetsutövning och bör därför definieras ur medborgarens perspektiv.<sup>2</sup>

Figur 6 Systemsyn i offentlig sektor



<sup>1</sup> Inom offentlig verksamhet kallas "kunden" olika beroende på verksamhet. Kund kan vara medborgare, företagare, klient, brukare, patient, elev etc. Här kommer, om inte annat framgår, medborgare att användas som samlad beteckning för dessa.

<sup>2</sup> Vi bortser här från allmänheten som "kundgrupp" och fokuserar på de medborgare och företag som är antingen avnämare (service och välfärdstjänster) eller är dem som systemet ska hantera (viss typ av myndighetsutövning).

## 4.1 Kunderna

Kundperspektivet behandlas i Womack & Jones (1996) första princip ”ange värde för kund” och fjärde princip ”skapa ett dragande system”. Den förstnämnda principen är själva utgångspunkten för lean. Utan kunskap om vad som är värde för medborgaren riskerar ett förbättringsarbete att leda till att myndigheten gör fel saker bättre.

I ett dragande system ska kunden kunna *dra värde ur verksamheten*. I tjänsteverksamhet, där det inte produceras några fysiska varor som i industrin, ska beskrivningen att kunden ska dra värde ur verksamheten ytterst förstås som att verksamheten (systemet) ska vara efterfrågestyrd.

I offentlig verksamhet får dessa principer en annan innebörd än i privat sektor. Eftersom offentlig sektors uppdrag är att tillgodose behov ska, inom ramen för tillgängliga resurser, verksamheten primärt vara *behovsstyrd*. När Seddon diskuterar vikten av att förstå syftet ur medborgarens perspektiv när denne kontaktar en myndighet samt vikten av att mäta och eliminera onödig efterfrågan, är detta en tillämpning av principen om dragande system inom ramen för syftet med verksamheten. Genom att myndigheten känner till vad som har värde för medborgaren kan lean-arbetet inriktas mot rätt saker ur medborgarens perspektiv.

Den tilltänkta effekten av lean är att medborgares möjlighet att dra värde ur verksamheten *ökar* genom att få tjänsten utförd i rätt tid, med rätt kvalitet och utan onödiga besvär.

Åtgärder som en myndighet kan vidta är t.ex. att:

- Skapa förståelse i myndigheten för syftet ur medborgarens perspektiv när denne kontaktar myndigheten. Förståelse för syftet kan leda till att såväl tjänstens som mätsystemets utformning kan behöva ses över.
- Identifiera vad som är värde för medborgaren sett ur *medborgarens* perspektiv som en grund för att eliminera slöserier.
- Mäta verklig och onödig efterfrågan och i möjligaste mån eliminera den onödiga efterfrågan.
- Utveckla olika sätt att mäta och följa upp processernas ändamålsenlighet och flexibilitet och ständigt arbeta med att förbättra processens förmåga i dessa avseenden. Utforma tjänster

så att de är tillgängliga när medborgaren vill ha dem eller kan göras tillgängliga när kunden önskar dem, t.ex. e-tjänster.

## 4.2 Systemet

En fråga vid all systemanalys är hur systemet ska avgränsas. En utgångspunkt är att systemet avgränsas och definieras utifrån kundens perspektiv. I offentlig sektor kan detta innebära att systemet utgörs av en enskild myndighet som i sin myndighetsutövning eller service vänder sig till medborgare. Ett system definierat utifrån kundens perspektiv kan i det offentliga emellertid många gånger också omfatta flera myndigheter eller förvaltningar.

Vid t.ex. ett trafikbrott kan polismyndigheten utgöra systemet men kan också ses som ett delsystem i ett större system som även omfattar åklagare och domstol. I en kommun kan byggnadskontoret som hanterar bygglov betraktas som ett system i förhållande till en företagare som vill etablera sig i kommunen, men utgår man från företagarens etableringsprocess för att definiera systemet kring denna process ingår också andra delar av den kommunala förvaltningen i systemet. Hur systemet avgränsas beror t.ex. på vad som är ändamålsenligt utifrån frågor som ägarskap, syfte med systemanalysen etc.

Nedan beskrivs ett systems tre delar.

### Processerna

Verksamhetens processer behandlas i Womack & Jones tre återstående principer, dvs. ”identifiera värdeflödet”, ”skapa maximalt flöde” samt ”perfektion”.

#### *Fokus på att eliminera slöseri och skapa flöde*

I offentlig verksamhet identifieras *värdeflödet* genom att fokusera på vad som är direkt värdearbete för medborgaren. Således finns en viktig koppling till tidigare analyser av medborgarens behov.

*Maximalt flöde* skapas genom att eliminera sådant som flaskhalsar, balanser, väntetider och överlämnanden och bara utföra sådana aktiviteter som skapar direkt värde för kund. I praktiken är

det dock inte möjligt att eliminera allt som inte skapar direkt värde för kund.

Utöver direkt värdeskapande arbete finns nödvändiga aktiviteter som måste utföras utan att de skapar värde för kund, t.ex. aktiviteter och väntetider (t.ex. tid för yttranden) som betingas av lagkrav. Exempel från såväl privat som offentlig sektor visar dock att ansatsen, rätt hanterad, kan ge betydande effektiviseringsvinster. I princip handlar det om att åstadkomma flödeseffektivitet genom att i möjligaste mån få jämna och fel- och störningsfria flöden.

*Perfektion* handlar om att arbeta med ständiga förbättringar till dess att kunden får exakt den tjänst han eller hon kan göra legitima anspråk på, dvs. inom ramen för myndighetens uppdrag och syftet med verksamheten. Vidare ska tjänsten utföras med rätt kvalitet, när kunden önskar den och då utan förseningar samt med ett minimum av slöserier så att den skapar största möjliga värde för kund samtidigt som den är kostnadseffektiv ur skattebetalarnas perspektiv. Som noterades i föregående kapitel har principen om perfektion också koppling till de faktorer som förstärker den inre motivationen hos medarbetarna.

I offentlig verksamhet måste perfektion även innefatta att kraven på rättssäkerhet och likvärdig behandling är uppfyllda.

Åtgärder som en myndighet kan vidta är t.ex. att:

- Arbeta med att eliminera slöserier genom olika typer av processanalyser (t.ex. värdeflödesanalys, ständiga förbättringar eller s.k. ”process walk”) samt göra mätningar som visar slöseriernas omfattning.
- Arbeta på att minska antalet överlämnanden och hinder i processen som gör att flödet påverkas negativt. Hinder kan utgöras av t.ex. onödiga regler, felaktigt utformade mål eller samarbetssvårigheter. Detta illustrerar vikten av att analysera och förstå verksamheten som system i arbetet med att eliminera slöserier och skapa flöden i processerna.
- Arbeta med ständiga förbättringar av processerna tills de uppfyller kriterierna på perfektion. Detta kräver också relevanta sätt att mäta processerna, kraven på dem samt det värde de skapar för medborgarna. Något som bör uppmärksammas i detta sammanhang är det frekventa bruket av mål som inte uppmuntrar till perfektion. Ett exempel på sådana mål är ”Kund-

nöjdheten med vår kundtjänst ska uppgå till 80 procent”. Perfektion innebär naturligtvis att alla ska vara nöjda.

### Fokus på att hantera variation

Liker (2004) utvecklar resonemanget om processer genom att även formulera principer om bl.a. utjämning av arbetsbelastning och standardisering. Dessa båda principer, tillsammans med principen om maximalt flöde, handlar i grunden om att förstå och hantera *variation*.

Vikten av att hantera variation går igen i Modig & Åhlströms (2011) resonemang om lean som verksamhetsstrategi och Seddons användning av styrdiagram som analysmetod.

Tidigare konstaterades att tjänsteverksamhet kännetecknas såväl av att inflödet kan variera mer än i tillverkande verksamhet som att kunden för in variation i processen. Denna variation måste hanteras i processen. Att förstå konsekvenserna av variation och att mäta, minska och hantera variation är viktigt även i offentlig tjänsteverksamhet. Det verkar dock ännu så länge inte vara vanligt förekommande.

Standardisering av arbetssätt är som tidigare diskuterats kanske det vanligaste sättet att arbeta på i dag när det gäller att minska variation i tjänsteprocesser. Samtidigt bör standardiseringen i offentlig tjänsteproduktion, som diskuterats tidigare, inte drivas för långt.

Bicheno (2008) anser att alla standarder som skapar onödig efterfrågan bör slopas. Om en verksamhet har hög onödig efterfrågan kan en orsak vara att arbetssättet har standardiserats alltför hårt så att verksamheten inte kan hantera komplexiteten i tjänsten till kund eller den variation kunden för in i processen.<sup>3</sup> Mätning av efterfrågan och eliminering av onödig efterfrågan kan därför vara ett sätt att säkerställa att processerna har tillräcklig flexibilitet för att möta medborgarnas behov.

Ett par av de krav på processens förmåga som diskuterades i tidigare kapitel avser just flexibilitet och ändamålsenlighet. Dessa krav på processens förmåga är särskilt relevanta i offentliga tjänsteprocesser. I avsaknad av en marknad blir det viktigt att analysera och finna sätt att mäta processens ändamålsenlighet. Av största vikt

<sup>3</sup> Ett annat tecken på att processen standardiserats i för hög grad kan vara att medarbetarna efter hand frångår processen då de inte upplever att den stödjer dem i deras arbete. Jfr diskussionen i Liker om standardiserade arbetssätt som tvingande respektive som möjliggörare (se avsnitt 2.2).



är också att processen är tillräckligt flexibel för att hantera variationer i kundernas behov samt att processen är rättssäker.

En föreställning som ofta förefaller ligga bakom en långtgående standardisering är att processen då ger ett mera enhetligt utfall. Förstår man sambandet mellan ändamålsenlighet, effektivitet och flexibilitet framstår detta som en felsyn. I standardiserade processer som inte tar hänsyn till den variation kunden för in i processen, kan en allt för långtgående standardisering leda till att medborgarna hanteras *lika*, men inte *likvärdigt*.

Med likvärdighet avses här att två personer som har i princip samma behov men olika förutsättningar måste hanteras individuellt. Som en handläggare i Försäkringskassan uttrycker det: "Varje individ är så specifik, även om de har samma diagnos och vi har ett beslutsstöd, så är ett armbrott inte lika det andra, det kan uppstå svårigheter i läkningen och samma sjukdom kan ge olika symptom" (ISF 2011:02). Hur varje situation ska hanteras kan aldrig bestämmas i förväg. Därför är det viktigt att medarbetarna har ett bemyndigande som gör att man inom regelverkets ramar kan anpassa tjänsten till den enskilde medborgarens behov. Medarbetarens bemyndigande är en central ledningsfråga för att kunna skapa en flexibel verksamhet där medarbetarna utifrån sina professionella kunskaper på bästa sätt kan hantera medborgares skilda behov.

Kravet på lika hantering avses i stället att en och samma individ ska *bedömas* på samma sätt oavsett vilken handläggare som gör bedömningen och oavsett var i landet det sker. Lika hantering behöver däremot inte betyda att alla individer ska ha exakt samma stöd och service.

Lika hantering må vara ett idealtillstånd men är ändå det en offentlig verksamhet måste sträva mot för att verksamheten ska leva upp till kravet på rättssäkerhet. I termer av variation kan detta uttryckas som att en myndighet ska eftersträva noll variation mellan handläggare gällande bedömning i ett enskilt ärende, men kunna hantera den variation som medborgarna för in i processen så att alla får en likvärdig hantering utifrån sina förutsättningar.

Åtgärder som en myndighet kan vidta är t.ex. att:

- Mäta variation i processernas prestanda (genomloppstider mm) samt arbeta på att minska variationen för att få stabila och förutsägbara processer. Detta bidrar till att eliminera slöseri och ökar därmed också processernas effektivitet.

- Mäta inflöde och variation i inflödet samt i möjligaste mån vidta åtgärder för att minska eller hantera variationen t ex. genom att styra kundernas förväntningar och/eller utjämna produktionen.
- Utveckla relevanta och användbara mått och andra indikatorer på processernas förmåga med avseende på ändamålsenlighet, anpassningsbarhet och flexibilitet.
- Standardisera verksamhetens processer (arbetsätt) så långt det är möjligt och rimligt med hänsyn till den variation medborgarna för in i processen. Detta kan ske på flera olika sätt t.ex. genom att skapa e-tjänster eller genom att ta fram gemensamma arbetsätt och rutiner.
- Hantera avvägningen mellan grad av standardisering och medarbetarnas kompetens utifrån typ av tjänst och tjänstens egenskaper. Detta handlar bl. a. om i vilken utsträckning medarbetarna inom ramen för gällande regelverk kan bemyndigas att hantera medborgaren utifrån dennes individuella behov och utifrån sina egna professionella kunskaper.
- Följa upp och analysera huruvida eventuell standardisering har medfört minskad kundanpassning.
- Inte redovisa resultat enbart i form av genomsnittsvärden, utan också redovisa variationen.

### Systemfaktorer och ledningsfilosofi

Toyotas systemsyn har fokus på organisationen i sin helhet och inte enbart på kund och process som i Womack & Jones fem principer.

Helheten täcks däremot, så långt man kan bedöma, av Likers fjorton principer, men också i Seddons systemmodell, som betonar vikten av att förstå hur olika systemfaktorer påverkar processernas effektivitet. Systemfaktorer organisationens utformning kan påverka t.ex. antalet överlämnanden i processen och regelverket kan påverka såväl arbetsätt som handläggningstider etc.

De av Likers principer som relaterar till vad Seddon kallar systemfaktorer är främst principerna om att bygga en kultur för att göra rätt från början, användning av visuell styrning, teknik som stödjer personal och processer samt de principer som handlar om ledning, ledarskap och medarbetarskap samt kultur.

Flera av Likers principer relaterar till helhetstänkandet och den kultur som det bidrar till att skapa. Han konstaterar t.ex. att det är fullt möjligt att använda en mängd olika TPS-verktyg och ändå bara följa ett fåtal av de fjorton principerna. Resultatet är då, hävdar Liker, kortsiktiga och icke varaktiga produktionsökningar.

Systemansatsen kan tillämpas i styrningen i offentliga verksamheter både när det gäller enskilda myndigheter och när flera myndigheter möter medborgaren i en och samma process eller ett och samma ärende. Ett exempel på hur tänkandet kan appliceras i ett komplext system ges i Finansdepartementets rapport Förslag till en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag (Fi 2007/9781).

Åtgärder som en myndighet kan vidta är t.ex. att:

- Förutom vad som tidigare nämnts om mål, mått och mätsystem utveckla planering, styrning och styrsystem så att ett effektivt värdeskapande i processerna stöds.
- Se över hur styrningens utformning och sättet att arbeta med utveckling av verksamheten harmonierar med policy och strategier som rör medarbetare och medborgare.
- Analysera hur olika systemfaktorer, utöver styrningens utformning, påverkar verksamhetens processer.
- Vid behov bygga upp egen fördjupad kompetens kring lean, systemsyn och andra former för verksamhetsutveckling, inklusive ökad kunskap om varför så mycket utvecklingsarbete inte når uppställda mål (Jfr Liker & Rother 2011).

När det gäller att utveckla styrningen ur ett helhetsperspektiv, som var syftet med Finansdepartementets rapport, så är detta en ansats som inte rör den enskilda myndigheten men väl regeringskansliet respektive kommunledningarna, dvs. huvudmännen för olika offentliga verksamheter. Även här finns en betydande potential i att tillämpa en systemsyn i huvudmännens styrning av myndigheter och förvaltningar. Denna potential kan säkert i vissa fall vara större än potentialen i att utveckla enskilda myndigheter.

## 5 Exempel på lean och systemsyn i offentlig verksamhet

### 5.1 Innovationsrådets intervjustudie

Innovationsrådets intervjustudie omfattar elva statliga myndigheter och fem kommuner med erfarenheter av att arbeta med lean (bilaga 1).<sup>1</sup> Intervjuerna har varit i form av strukturerade samtal där myndigheternas berättelser i stor utsträckning varit styrande för de frågeställningar som behandlats under intervjuerna. Då lean i offentlig sektor är en relativt ny företeelse innebär detta samtidigt att i princip alla myndigheter har viktiga men ändå begränsade erfarenheter av att arbeta med lean. De fallbeskrivningar som lyfts fram i rapporten är därför i de flesta fall öar av goda exempel i respektive organisation snarare än mer allomfattande strategiska satsningar som berör verksamhetens alla delar.

Det krävs längre tid och mera omfattande erfarenheter innan en rättvisande utvärdering av lean-arbetet kan göras. Således är denna studie inte en utvärdering av lean i offentlig sektor. Det ska också nämnas att beskrivningar som redovisas baseras på uppgifter som de intervjuade myndigheterna och kommunerna själva lämnat och inte på någon oberoende granskning.

Hur metoder och verktyg kan användas frikopplat från viktiga principer och värderingar har diskuterats i olika sammanhang i kapitel 2 och 3. Även intervjuerna ger vid handen att det finns exempel där verktygsfokuseringen riskerar att ta överhand. Samtidigt ska poängteras att tillämpning av lean i offentlig verksamhet inte är en rak väg till framgång och att det innebär en lång läroprocess. Man måste därför ha förståelse för att myndigheter ibland gör mindre lyckade tillämpningar i sin strävan att förbättra.

---

<sup>1</sup> Fortsättningsvis använder vi myndigheter som samlingsnamn för både statliga och kommunala myndigheter.

Studien belyser heller inte en viktig framgångsfaktor i allt förändringsarbete, nämligen ledningens engagemang och stöd för arbetet. Samtidigt som några intervjupersoner tog upp bristen på stöd som ett hinder för utveckling så beskrev flera andra ledningens starka stöd som en av de främsta framgångsfaktorerna i arbetet.

Då lean vuxit fram parallellt och under ömsesidig påverkan med kvalitetsrörelsen går det inte alltid att dra någon skarp mellan de båda. Flera av de intervjuade myndigheterna beskriver att de bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete snarare än att de arbetar med lean. De kan samtidigt mycket väl arbeta med värderingar, metoder och verktyg som också återfinns i lean.

Den följande framställningen redovisar exempel från myndigheter och kommuner. Framställningen följer strukturen i kapitel 4, dvs. först redovisas exempel på hur man arbetar med kundperspektivet. Därefter följer exempel på hur man arbetat med processerna och därefter exempel på hur man arbetat utifrån en systemsyn och med systemfaktorer och ledningsfilosofi. Alla dessa delar är viktiga i myndigheters utvecklingsarbete och det framstår som logiskt att myndigheter som börjar arbeta med lean inte fastnar i metoder och verktyg utan genom ständigt lärande och en kontinuerlig omprövning av sitt sätt att tänka utvecklar sättet att planera, styra och utveckla verksamheten mot ett mer holistiskt förhållningssätt, dvs. en systemsyn på verksamheten.

Redovisningen anknyter också till de principer som Womack & Jones, Liker, Seddon och Modig & Åhlström går igenom för att beskriva vad lean och "systems thinking" är. Rapporten vill på detta sätt försöka fånga alla relevanta aspekter på ämnet. Som kommer att framgå av redovisningen saknas exempel i den gjorda kartläggningen på konkreta tillämpningar av vissa av principerna, samtidigt som vissa exempel illustrerar flera principer.

Slutligen ska poängteras att denna redogörelse inte är en redovisning av allt förändringsarbete i de intervjuade myndigheterna. Det finns flera aspekter av de studerade verksamheternas arbete som beskrivits i andra redogörelser och som inte har tagits med här.

## 5.2 Kundperspektivet – att förstå värde för kund och låta kunden dra värde ur systemet

I kartläggningen har vi funnit flera exempel på att myndigheterna arbetar med att förstå medborgarnas behov och förutsättningar. Att arbeta med kundpreferenser är inget unikt för lean, dock vittnar fler myndigheter som deltagit i studien om att lean har inneburit att de arbetar mer kundorienterat, dvs. med ett ökat fokus på brukarna eller avnämarna.

### Identifiera värde för kund (Polisens verksamhetsstöd och CSN)

I samband med varje lean-insats som innefattar en specifik huvudprocess vid Polisens verksamhetsstöd (PVS) bjuds representanter från olika användargrupper in till ett hel- eller halvdags möte. Syftet är att PVS vill utveckla sina processer och säkra att användarna får en bra leverans. Under mötet beskrivs hur processen ser ut i nuläget, ofta illustrerat med en värdeflödeskarta som beskriver vilka moment som utförs och vilka roller som är involverade i processen.

Användarna, som kan vara både intern och extern, ombeds tydliggöra vad de anser vara viktigt i processen och belysa vilka problem de upplever med processen i nuläget. Man ber också användarna att identifiera sitt framtida behov samt ge förbättringsförslag till den aktuella processen.

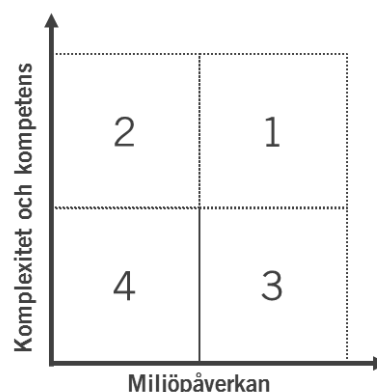
Enligt intervjupersonen på PVS är mötena uppskattade av både användare och personal. Personalen uttrycker ofta att mötena medför att man tar sig tid till att på ett organiserat sätt samtala kring processen och hur de tillsammans kan bidra för att förbättra slutresultatet och leveransen.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i likhet med polisen använt olika typer av kundundersökningar för att identifiera vad som är av värde för myndighetens målgrupper. Under 2010 har till exempel kommunikationsenheten på CSN genomfört en behovsanalys och utvärdering av tryckt informationsmaterial till studiemedelssökande. Resultatet av undersökningen visade att en majoritet i samtliga målgrupper föredrar digital information framför tryckt. Utifrån detta har CSN med början 2011 fasat ut en del av nuvarande trycksaker.

Projektet innebär att de trycksaker som inte efterfrågats eller i liten utsträckning efterfrågats har tagits bort, för att numera bara finnas på CSN:s webbplats. Enligt intervjupersonen har det inte kommit några kommentarer från någon om avsaknad av tryckt material. Informationen på webbplatsen uppdateras kontinuerligt och är därmed mer aktuellt än vad som varit möjligt med tidigare tryckt material.

### Dra värde ur systemet genom att identifiera individuella behov (Länsstyrelsen i Västerbotten, m.fl.)

Vid miljöenheten på Länsstyrelsen i Västerbotten görs en individuell anpassning av information och stöd till varje sökande av miljötillstånd. Tidigare kundanalyser visade att olika företagare med samma typ av ärenden hade helt olika behov och förutsättningar i ansökningsprocessen. Enheten valde därför att ta fram ett verktyg i form av en matris som delar in företagarens verksamhet i fyra olika kategorier (figur 7). Var någonstans respektive företagare



Figur 7 Matris för att stödja anpassning till företagaren

hamnar i matrisen styrs av en lista med frågor som rör dels verksamhetens miljöpåverkan (x-axeln), dels verksamhetens komplexitet och företagarens kompetens att tillgodogöra sig information och följa lagstiftningen inom området (y-axeln).<sup>2</sup> Klassificeringen är inte statisk utan mer en utgångspunkt för handläggaren i dennes bedömning av ärendet.

Kundanpassningen har i huvudsak två effekter. Företagaren får rätt nivå på information och stöd av Länsstyrelsen och för Länsstyrelsen blir det möjligt att allokera resurser till de företagare som bäst behöver stöd från myndigheten eller där det är störst risk att bestämmelser inte efterföljs. En framtida målsättning med indel-

<sup>2</sup> De verksamheter som hamnar inom kategori 1 behöver mest insatser från Länsstyrelsen, medan de verksamheter som hamnar i nivå 4 behöver minst.

ningen är att kunna uttala serviceåtaganden i form av genomloppstider utifrån ärendets komplexitet och kundens förutsättningar.

Ett annat exempel där medborgaren ges goda förutsättningar att dra värde ur verksamheten är försörjningsstöd vid socialtjänsten i Södertälje kommun. Redan vid klientens första telefonsamtal genomförs en liten utredning för att kunna hjälpa klienten att hitta rätt insats från början och därmed inte riskera att skickas runt i systemet. Syftet med intervjuerna är också att få tillräckligt mycket kunskap om klientens särskilda situation och behov och utifrån detta fördela ärendena till rätt handläggare.

För att kunna anpassa servicen till medborgaren krävs det ofta att det finns kompetens att kunna bedöma behovet. Vid försörjningsstödet i Sundsvalls kommun anser man sig ha haft framgång i att sätta personer med specialistkompetens i första mötet med klienten. Tidigare hade man en reception där man frågade om klienten tillhörde kategorin vuxen, ungdom eller familj varefter klienten slussades vidare. I dag har man i stället satt personer med stor erfarenhet och hög kompetens att bedöma klientens behov främst i kedjan.

Alla tre myndighetsexemplen illustrerar väl hur anpassningen till medborgaren sker i det enskilda mötet mellan myndighet och den enskilde. På så sätt ökar medborgarens möjligheter att dra värde ur systemet.

### **Dra värde ur verksamheten genom att anpassa service till den äldre (Bromölla kommun)**

I Bromölla kommun utvecklas ett hemtjänstsystem som fokuserar på det som är viktigt för medborgaren, i detta fall en äldre person med behov av hemtjänst. I det nya systemet tar man helt avstånd från schablontider, vilka annars är vanligt förekommande inom hemtjänstverksamhet,) och anpassar tiden hos den äldre helt utifrån den enskildes behov.

För att fastställa hur lång tid en insats tar, vilket ligger till grund för resursplanering, planering av körrundor samt debitering mäter medarbetarna över tid hur lång tid det tar att utföra en insats hos den enskilda individen. Utredningstiden varierar beroende på medborgarens situation och tillstånd. Nedan följer en fiktiv beskrivning av hur beräkning av tid kan gå till:



**Figur 8** Beräkning av tidsåtgången inom hemtjänsten. Siffrorna i tabellen avser tid i minuter för ett dagligt besök (fiktivt exempel)

Brukare	Tid dag 1	Tid dag 2	Tid dag 3	Tid dag 3	Tid dag 3	Slutgiltig schema-lagd tid
Folke	15	15	30 (undantag)	15	15	15
Ella	30	30	25	35	30	30
Tage	20	30 (mkt värk)	20	25	30 (mkt värk)	45

Samtliga tre vårdtagare (Folke, Ella och Tage) har behov av hjälp på morgonen:

**Första dagen** mäts den verkliga tid det tar att utföra insatsen hos den äldre utifrån dennes enskilda behov – vad vill hon ha hjälp med, när och hur vill hon ha hjälpen.

**Andra dagen** gör man en ny mätning och ser att det hos Folke och Ella tog lika lång tid som första dagen, medan tiden fördubblades hos Tage beroende på att Tages behov såg annorlunda ut den andra dagen.

Efter ett antal besök konstateras att besöken hos Ella tar ungefär lika lång tid varje dag varför medarbetarna sätter tiden hos henne till 30 minuter. Den dag det tog längre tid för Folke visade sig vara ett undantag och personalen bedömer därför att det vanligaste är att han är i behov av ca 15 minuter per dag. Däremot visar det sig att Tage har återkommande men oregelbundna smärtor vilket man måste utgå ifrån i beräkningen av tidsåtgången. Tages besök beräknar man därför till 45 minuter även om det kan gå snabbare vissa dagar.

Intervjupersonerna menar att ovanstående metod bidrar till att medarbetarna får ökade förutsättningar att göra ett bra jobb. Genom att fokusera på vad som är viktigt för medborgaren ökar förmågan att möta äldre- och funktionsnedsattas varierande behov. Intervjupersonerna menar också att den ökade kvaliteten innebär en ökad effektivitet utan ökade kostnader, samt att medarbetarna i hemtjänstteamet upplever större arbetsglädje.

## Identifiera och eliminera onödig efterfrågan (VHS, Skatteverket m.fl.)

Att eliminera onödig efterfrågan är exempel principen att identifiera vad som skapar värde för kund och bara göra det som skapar direkt kundvärde. Detta genom att kunden enbart kommer att rikta verklig efterfrågan till verksamheten om grunderna för den onödiga efterfrågan elimineras. Den onödiga efterfrågan uppstår när t.ex. verksamheten har lämnat information som kunden inte förstår, har dåligt utformade blanketter, etc. Flera av studiens myndigheter har genomfört olika förändringar utifrån en analys av efterfrågan. Nedan ges några exempel.

På Verket för högskoleservice (VHS) visade en NKI-undersökning från 2010 en relativt hög andel sökanden som inte förstod hur handlingar skulle fyllas i vid ansökan om validering av utländska gymnasiebetyg. Då mycket i ansökningshandlingarna behövde kompletteras – vilket är en form av onödig efterfrågan – tillsattes en testpanel där VHS testade nytt material på målgruppens informatörer.<sup>3</sup>

Därtill har VHS lagt ned ett stort arbete på att bättre definiera vilken tjänst de erbjuder för att dra ner på frågor i mejl och telefon som berör innehållet i verkets förhandsbedömningar. Med ett reviderat material som bygger på testpanelens svar samt förtydligandet av vilken tjänst man erbjuder hoppas VHS nu att en större andel ärenden ska bli rätt från början. Intervjupersonen tror att detta även kommer att få en positiv effekt på handläggningstiden.

Skatteverket Mälardalsregionen har i flera fall lyckats minska den onödiga efterfrågan. T.ex. minskade antalet onödiga omprövningar vid inkomsttaxering från 31 procent till 15 procent och vid fastighetstaxering av småhus från 44 procent till 21 procent onödiga omprövningar. Bakom denna förbättring låg åtgärder som tydligare information till medborgarna, förenkling av ansökningshandlingar, utbildning av personal i beslutsskrivande samt att man i mindre utsträckning informerade genom helt standardiserade texter.

Bolagsverket har vid flera tillfällen mätt onödig efterfrågan. Verket arbetar med att minska onödig efterfrågan bland annat genom att medarbetarna uppmanas att i möjligaste mån kommunicera med företagen direkt via telefon i stället för via brev. På så sätt säkerställs att de uppfattar informationen korrekt. Ett annat exem-

<sup>3</sup> VHS har inte uttryckligen arbetat med verklig och onödig efterfrågan som beskrivits i denna rapport även om deras arbete ligger i linje med konceptet.

pel är att handläggaren vid skriftlig kommunikation uppmanas att komplettera standardiserade textstycken med fritext för att på så sätt bättre anpassa informationen till det specifika ärendet.

### 5.3 Process – att identifiera och analysera värdeflödet och skapa maximalt flöde

#### Skapa maximalt flöde (Migrationsverket, Polisen i Uppsala m.fl.)

En av de mest använda metoderna bland besökta myndigheter är s.k. värdeflödeskartläggning som görs i syfte att kartlägga och eliminera sådana aktiviteter som inte har direkt värde för kund.

På Migrationsverket har inom ramen för lean-satsning *Kortare väntan* omfattande värdeflödeskartläggningar och analyser av systemet genomförts. Resultatet är en förändring av asylprocessen där så mycket som möjligt av ärendehandläggningen utförs tidigt i kedjan. Förändringen har också medfört att personal med hög kompetens kommer in tidigt i asylprocessen jämfört med tidigare.

Intressant i Migrationsverkets ansats är den fokus som funnits på att arbeta i team i syfte att uppnå bättre flödeseffektivitet. I de delar av verksamheten där ett teambaserat arbetssätt införts har det medfört att teamen, bestående av cirka 4–8 personer, tillsammans ansvarar för ärendena. En viktig effekt av det teambaserade arbetssättet är enligt intervjupersonerna att personalen i högre utsträckning har slutat se ärendena som personbundna. Genom att man arbetar i team har man också i betydligt högre omfattning än tidigare börjat omfördela ärenden och därigenom avlasta varandra. I Migrationsverkets personalenkät har hela 91 procent av de svarande angivit att teamarbetet är något positivt.

Migrationsverket har låtit Ernst & Young (2011) utvärdera lean-satsningens första del ”Kortare väntan 1”. I utvärderingen konstateras bl. a. att myndigheten har lyckats korta sina handläggningstider. Den genomsnittliga handläggningstiden har t.ex. mer än halverats under den studerade tidsperioden för de enheter som ingått i satsningen. Denna minskning har skett samtidigt som myndighetens kvalitetsindikatorer visat på förbättringar i rättssäkerheten.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> På Migrationsverket har man använt olika kvalitetsindikatorer kopplade till utvecklingen av rättssäkerheten, dessa beskrivs under rubriken: *Kvalitetsindikatorer kopplat till rättssäkerhet* (avsnitt 5.5).

När polismyndigheten i Uppsala analyserade sitt ärendeflöde genom en värdeflödesanalys konstaterades att ett ärendes väg från anmälan till slutprodukt kantades av många överlämnanden och att det därvid uppstod betydande s.k. flaskhalsar. Genom att förundersökningsledare gav direktiv och fördelade alla typer av ärenden på respektive utredande enhet kunde det ta lång tid innan handläggningen av ärendet påbörjades. Så var särskilt fallet i början av veckan då arbetsbelastningen på förundersökningsledningen var mycket hög. Genom att myndigheten ökat antalet utredare över helgerna har det viktigaste resultatet av lean-arbetet i denna del inneburit att många inkomna ärenden numera fördelas mer rationellt mellan förundersökningsledningarna.

Resultatet har blivit att antalet överlämningar mellan förundersökningsledningarna har minskat. Arbetsbelastningen har även enligt polisen blivit jämnare fördelad över veckans dagar då en måndag i dag, belastningsmässigt, kan jämföras med vilken som helst av veckans övriga dagar.

### Skapa maximalt flöde genom samverkan (Flera myndigheter)

Ett avgörande hinder för ett välfungerande flöde är bristen på samverkan, både mellan myndigheter och mellan enheter eller avdelningar inom samma myndighet.

Enligt intervjupersoner på flera myndigheter har lean-arbetet haft en positiv påverkan på samverkan mellan myndigheterna. Vid Länsstyrelsen i Västerbotten beskrevs till exempel att man fått en betydligt bättre dialog med andra remissinstanser gällande remisshanteringen. Utifrån dialogen har man nu ökad förståelse myndigheterna emellan när det gäller upplevda problem relaterade till remissförfarandet. Konkreta exempel på förändringar utifrån detta är att Länsstyrelsen numera bifogar en förenklad processöversikt med remissblanketterna. Denna tydliggör var i processen som ärendet befinner sig. Ett annat exempel är att Länsstyrelsen tydligare kommunicerar hur andra myndigheter ska hantera remisserna, till exempel i vilka fall det behövs ett yttrande eller ej. Arbetet med remisshanteringen har enligt intervjupersonerna medfört bättre remissvar och ibland rentav att vissa remissteg kunnat slopas.

Det finns även myndigheter som försöker använda en lean-ansats i arbetet med att utveckla system som går över myndighetsgränserna. Till exempel har Södertälje kommun, Migrationsverket

och Arbetsförmedlingen under 2011 sjösatt ett pilotprojekt gällande migrationsprocessen. Genom att utgå ifrån individens process startar kartläggningen från det att *personen bestämmer sig för att åka till Sverige* fram till dess att personen *känner sig integrerad i svenska samhället* alt. *återvänder till sitt hemland*. Genom kartläggningen tas underlag fram för att eliminera flaskhalsar och icke-värdeskapande arbete.

I intervjun med Migrationsverket beskrevs att lean-arbetet även inneburit en ökad samverkan mellan myndighetens olika delar. Ett exempel gäller de så kallade tvärmötena där teamledare från verksamhetsområdena asylprövningen, mottagning och förvaltningsprocessen träffas. Mötena som hålls lokalt runt om i landet syftar till att finna förbättringsåtgärder och öka förtroendet och förståelsen för olika yrkesroller. Ett annat exempel rör lokala pilotverksamheter mellan asylprövningen och förvaltningsprocessen där man utvecklat former för vardagsnära samarbeten bland annat i syfte att skapa ett gemensamt ansvar för ärendena i sin helhet.

## 5.4 Process – att hantera variation

Som bland annat Liker, Modig & Åhlström och Seddon tydligt visat räcker det inte med att enbart analysera värdeflödet. Man måste också förstå och hantera variation.

Av de intervjuade verksamheterna är det framförallt Bromölla kommun och Skatteverket Mälardalsregionen som arbetat mer systematiskt med att hantera variation i genomloppstider. Båda har använt s.k. styrdiagram för att visualisera hur genomloppstider skiljer sig mellan olika ärenden.

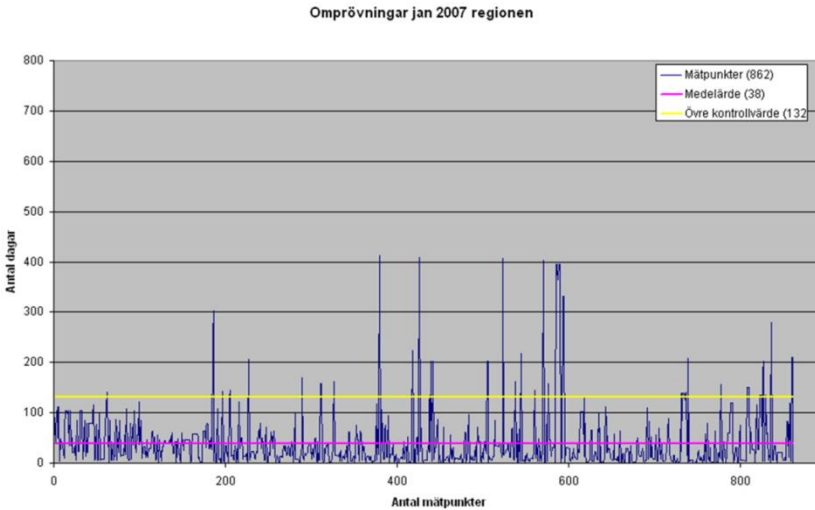
Genom styrdiagrammet, som bygger på historisk data, får myndigheten exakt information om hur lång tid varje ärende de facto har tagit och inte bara medel- eller mediantiderna för samtliga ärenden. En systematisk analys av dessa data kan visa om det finns gemensamma bakomliggande orsaker till att vissa ärenden tar lång tid och andra går fortare trots att det handlar om ärenden av samma slag och komplexitet. Som exemplet från Skatteverket nedan visar kan en sådan analys leda till avsevärda förbättringar i processen. När en process enbart uppvisar liten, normal variation är det ett tecken på att den är effektiv. Att mäta och analysera och förbättra verksamheten med hjälp av styrdiagram är ett ytterligare sätt att

systematiskt minska olika typer av slöserier. Styrdiagrammet visar dessutom om utvecklingen går åt rätt håll eller inte.

### Mäta och minska variation i processernas prestanda (Skatteverket)

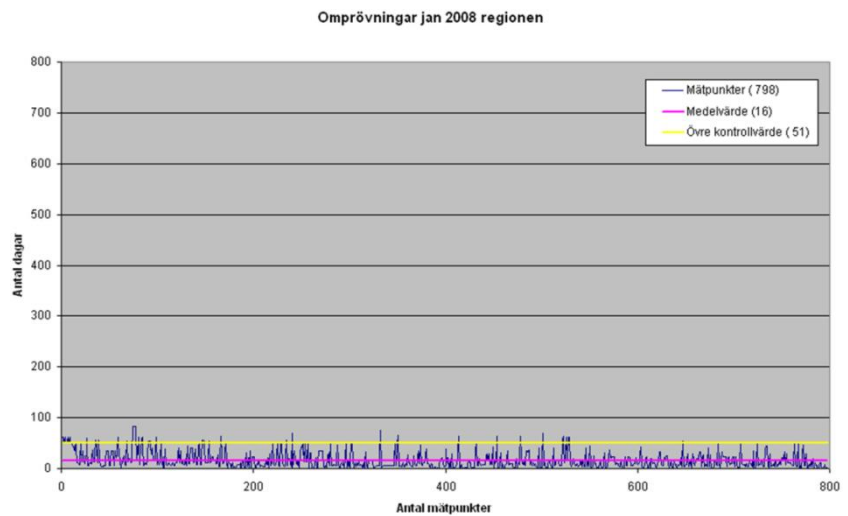
Exemplet nedan är från Skatteverket Mälardalsregionen där man har analyserat en typ av ärenden med hjälp av styrdiagram. Varje mätpunkt motsvarar ett enskilt ärende:

Figur 9 Styrdiagram över omprövningar i januari 2007



Samma månad ett år senare hade den genomsnittliga genomloppstiden minskat kraftigt, samtidigt som variationen i genomloppstid minskat markant:

Figur 10 Styrdiagram över omprövningar i januari 2008



Mätningen av verksamheten med hjälp av styrdiagram har använts i utvecklingssyfte och är inte en del av nuvarande uppföljningssystem vid Skatteverket Mälardalsregionen även om det pågår ett sådant utvecklingsarbete.

Även Migrationsverket har inlett ett arbete med att analysera genomloppstider med hjälp av styrdiagram. Detta är intressant utifrån de kraftigt minskade genomloppstider som myndigheten har uppnått. Genom att använda styrdiagram kan myndigheten säkerställa att minskade genomsnittliga genomloppstider inte medfört ökad variation genom att vissa ärenden tillåts ta längre tid. I Ernst & Youngs utvärdering beskrivs visserligen att variationen i handläggningstider inte har ökat men denna slutsats görs utifrån att 126 juridiska ombud fått uppskatta detta i en enkät och inte utifrån statistiska data.

### Mäta och hantera variation i processernas prestanda (Skellefteå tingsrätt)

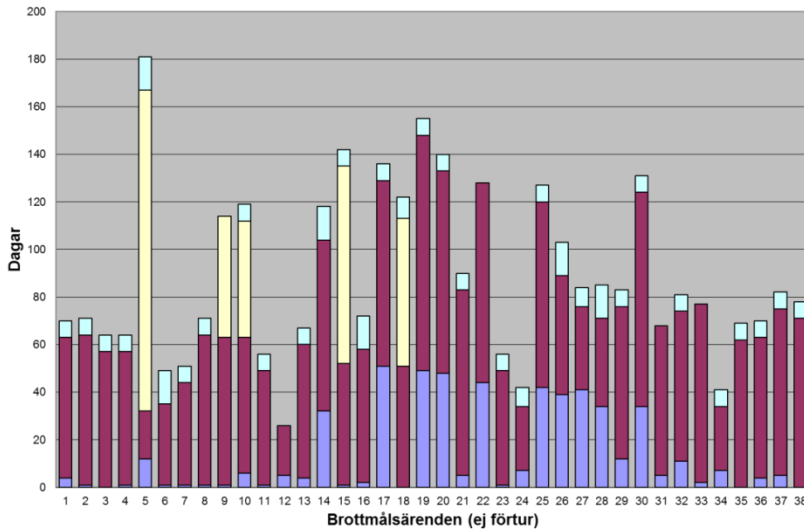
Inom ramen för projektet Efterfrågad Domstol (ED) genomförde Skellefteå tingsrätt bland annat flödesanalyser i syfte att ta fram underlag för att utveckla verksamheten. I flödesanalysen studerar

medarbetarna både hur mål har handlagts och variationen i måls genomloppstider. Variationen studerades dock inte med hjälp av styrdiagram.

Den totala genomloppstiden för mål i tingsrätten utgörs dels av tid som tingsrätten själv styr över, dels tid där tingsrätten är beroende av samverkan med åklagare och försvarare.

Nedan beskrivs en del av resultatet av utvecklingsarbetet för en viss typ av ärenden:<sup>5</sup>

Figur 11 Genomloppstider för brottmål (ej förtur) inkomna oktober 2009



Analysen innan förändringsarbetet påbörjades visar att den i särklass största delen av flödet, den mörkröda delen av stapeln, var tiden mellan stämning med kallelse och första huvudförhandling. Att korta denna del av genomloppstiden kan enbart göras i samverkan med åklagarmyndighet och offentlig försvarare. Diagrammet visar också att i sammanlagt fem mål, de med gula fält i staplarna, ställdes huvudförhandlingen in vilket självfallet påverkar den totala tidsåtgången.

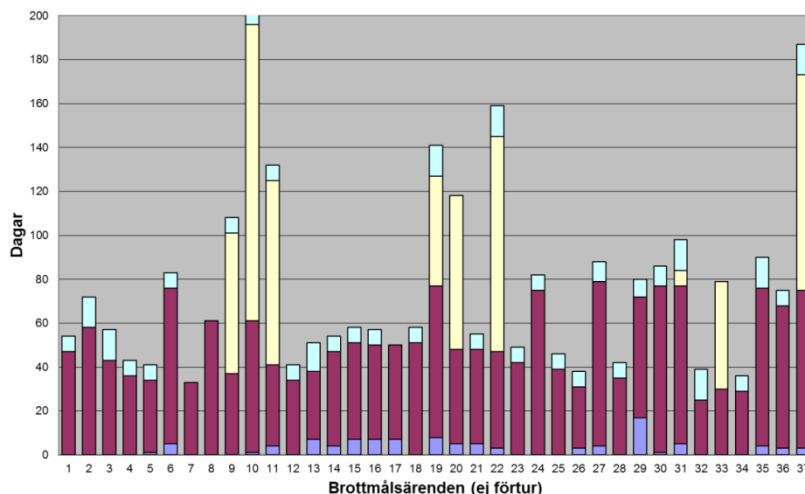
Resultatet av förändringsarbetet för denna typ av mål ett år senare var att i den del av processen som tingsrätten hade direkt

<sup>5</sup> Inom ramen för arbetet gjordes en relativt omfattande analys av både brottmål och tvistemål. Exemplet här avser brottmål (ej förtur).



kontroll över hade tiden mer än halverats samtidigt som variationen i tid hade minskat. Den totala genomloppstiden minskade dock bara från 90 till 77 dagar i snitt, detta då den största ”tidstjuven” enbart kunde åtgärdas i samverkan med åklagare och offentlig försvarare.<sup>6</sup>

Figur 12 Genomloppstider för brottmål (ej förtur) inkomna oktober 2010



### Att hantera variation genom utjämning (Bolagsverket och Migrationsverket)

För Bolagsverkets registeravdelning har möjligheten att bemanna upp verksamheten vid ökade/förändrad ärendetillströmning i princip varit begränsad till att beordra övertid. I en försöksverksamhet slog man våren 2011 ihop de två enheterna Driva och Avveckla.

Sammanläggningen medförde ökade möjligheter att styra resurserna dit där de behövs bäst. Styrning av resurser till olika ärendetyper sker nu på daglig basis genom korta morgonmöten på sektionsnivå och är en tillämpning av visuell styrning.

För att mycket förenklat beskriva principerna bakom den visuella styrning som tillämpas inom försöksverksamheten kan vi anta att grundbemanningen för fyra typer av ärendeslag utgår ifrån att 25 procent av den totala personalresursen arbetar med respektive ärendeslag. Vid förändrat inflöde – vilket i praktiken innebär att

<sup>6</sup> Diagrammet bygger på bearbetning av statistik från Domstolsverket.

s.k. kötidvisare indikerar längre eller kortare kötider – kan personalresurser allokeras om till vissa ärendeslag för att därmed möta variationen:

Förändringen medför att ökade ärendebalanser i första hand möts med förändrad dimensionering och inte övertid eller med att medarbetarna ska arbeta snabbare. I de fall som kötider är generellt höga beordras dock fortfarande övertid.

Bolagsverkets utjämningsarbete bygger på daglig uppföljning av inflöde och balanser och självfallet på att handläggarna har kompetens att hantera alla berörda ärendeslag.

Viktigt att notera är att utjämningsprincipen bygger på ett sätt att förhålla sig till verksamheten. Den ska därför inte främst ses som en teknisk lösning. Den omfördelning som t.ex. sker inom teamen på Migrationsverket, och som beskrivits tidigare, bygger också på principen om utjämning. Omfördelningen sker vid morgonmöten där teamen samlas dagligen vid en visualiseringstavla. Utöver att hantera omfördelning av ärenden syftar bl.a. mötena till att följa upp arbetet och kontrollera tillgänglig kapacitet i teamet.<sup>7</sup>

### **Att hantera variation genom utjämning – ändrad schemaläggning (Polisen i Uppsala län)**

Vid en analys av inflödet av ärenden vid Polisen i Uppsala län tittade man på hur inflödet av händelsestyrda ärenden sammanföll med hur personalen tjänstgjorde. Man kunde då se att antalet utredare som tjänstgjorde på helger var lågt i förhållande till inflödet av ärenden. Förhållandet mellan arbetsbelastning och tjänstgöring på helgen var visserligen redan intuitivt känt och har därför länge varit en personalfråga, men utifrån mätningens resultat blev det tydligt att en förändring var nödvändig:

Förändringen medförde att många som tidigare arbetat flexitid numera arbetar på veckoplanerad arbetstid och har en obligatorisk helgtjänstgöring med cirka 10 dagpass förlagda till helger per år. Förändringen har medfört att fler ärenden bearbetas och avslutas under helger.

---

<sup>7</sup> Migrationsverket har bl.a. skrivit antologin *Utveckling utan slut – förändringsarbetet i praktiken*, som innehåller flera beskrivningar från teamledare och förbättringsledare av hur Migrationsverket har arbetat med morgonmöten och visualiseringstavlorna.

## 5.5 Process – standardisering som metod att minska variation

Många myndigheter handlägger löpande stora volymer av relativt rutinartade ärenden. Det kan röra sig om tusentals beslut i samma typ av ärenden varje vecka. I den mån handlägningsprocessen inte går att automatisera är det naturligt att den standardiseras och kvalitetssäkras med hjälp av tydliga rutiner och mallar. Detta för att få en effektiv process.

### Avvägning mellan standardisering och kundanpassning (flera myndigheter)

Bolagsverket har som beskrivits tidigare medvetet arbetat med avvägningar mellan standardiserad information och individuell anpassning till respektive kunds behov. Även det tidigare redovisade exemplet från Länsstyrelsen i Västerbotten visar på hur processen i vissa fall kan behöva anpassas till olika kunders behov för att denne ska kunna dra största möjliga värde ur processen.

I andra fall kan det vara viktigt i offentlig tjänsteverksamhet att väga graden av standardisering mot behovet av att hantera den variation medborgaren för in i processen, så att processen blir tillräckligt flexibel. Skatteverket har internt riktlinjer som helt ligger i linje med detta synsätt genom sitt chefsdokument Kompetens 2012:

Fler kontakter med skattebetalare och externa aktörer, tillsammans med en ökad flexibilitet, medför att medarbetaren måste kunna hantera situationer snarare än bestämda steg i ett arbetsflöde. Det ställer krav på en arbetsmetod som innebär en utvecklad förmåga att självständigt och med gott omdöme kunna improvisera utifrån kunskap om syften, ramar och förutsättningar.

En annan aspekt på standardisering rör tjänstens komplexitet. Enkel och rutinartad ärendehandläggning lämpar sig självfallet bättre för en långtgående standardisering än mera komplexa tjänster. Samtidigt är alternativet när det gäller rutinärenden kanske snarare att övergå till helt automatiserad handläggning eller att utveckla e-tjänster.

I samband med lean-arbetet vid polisen i Uppsala har man nyligen tagit fram olika checklistor för att säkerställa kvalitet bl.a. i förhör med tilltalade, målsägare och vittnen. Detta utifrån att man

har identifierat brister i förhørsprotokollen. Det finns samtidigt en stor medvetenhet kring risken att detaljerade riktlinjer kan innebära att medarbetare följer dessa alltför strikt och utan att reflektera. Det är därför tydligt uttalat att checklistorna enbart är ett stöd för medarbetarna. Intervjupersonerna beskrev det som att man inte har lathundar som beskriver hur förhören ska genomföras. I stället är det checklistor som förhørsledaren kan använda i efterhand för att säkerställa att man fått med alla delar.

Samtidigt beskrev flera intervjupersoner vid andra myndigheter att nedskrivna rutiner tendera att bli mer styrande än vad som initialt avsågs. Medarbetaren faller helt enkelt tillbaka på nedskrivna rutiner för att ha ryggen fri.

Det finns samtidigt myndigheter som försöker finna rätt balans. På CSN har man t.ex. initierat ett projekt just i detta syfte:

Projektet kommer att arbeta utifrån tre centrala begrepp som alla ska vara i balans i förhållande till varandra: regelefterlevnad, ansvar och handlingsutrymme. Utgångsläget är att undersöka om det finns regler och internt beslutade rutiner som i onödan begränsar medarbetarnas handlingsutrymme och möjlighet till ansvarstagande. (CSN:s verksamhetsplan 2011)

### **Standardiseringen ägs av medarbetarna (flera kommuner)**

Flera myndigheter säger att de standarder som utarbetats tas fram och ägs av personalen själva. Detta medför att personalen har möjlighet att ändra sina rutiner om de märker att dessa försvårar en önskvärd kundanpassning. Vara kommun lyfte fram följande principer för standardisering av arbetssätt och processer på team- eller enhetsnivå:

1. De som arbetar med standarden äger den – ingen annan.
2. Man standardiserar inte kundmötet utan olika kringaktiviteter som indirekt inverkar på servicen till kund.
3. Takttid eller annan tidsstyrning av aktiviteter/processer används *inte*.

I samband med intervjun i Vara kommun besöktes även ett äldreboende som arbetar med lean. Vid detta äldreboende hade varje arbetslag (om ca 6 heltidsanställda) skapat sina egna rutiner för sitt arbete utifrån vad som skulle kunna underlätta personalens arbets-

situation och dess möjlighet att tillgodose den äldres behov. Det faktum att varje arbetslag bestämde sina egna rutiner upplevdes som viktigt av personalen. De konstaterar att man kan inspireras, men inte påtvingas, andras arbetssätt. Denna tanke stöddes av såväl chefen för äldreboendet som av de som ansvarar för lean i kommunen.

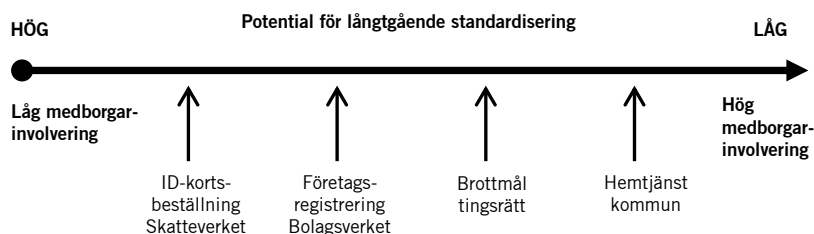
Tanken att rutiner skapas av medarbetarna själva återkommer vid flera myndigheter. Till exempel i Östra Göinge kommun där man definierat standardisering som en *överenskommelse mellan medarbetare* om hur vissa arbetsuppgifter bör utföras.

I Bromölla kommun anser man sig inte arbeta med standarder utan talar i stället om att ge medarbetarna kontroll över sitt arbete och därmed bästa förutsättningar för att göra ett bra jobb.

### Några sammanfattande reflexioner kring standardisering

De myndigheter som ingått i kartläggningen har processer som skiljer sig kraftigt åt med avseende på hur mycket variation som medborgaren för med sig in i processen och därmed olika förutsättningar när det gäller att standardisera processerna. I figuren nedan ges några exempel:

Figur 13 Samband mellan potentialen för standardisering och grad av medborgarens involvering



I många kommuner styr utförarna av hemtjänst, till skillnad från i Bromölla kommun, med schabloner för duschning, påklädning matlagning etc. vilket medför att hemtjänstpersonalen inte kan anpassa sig till de äldres behov. Denna typ av standardisering sker utifrån ett rent kostnadsperspektiv och inte utifrån att hemtjänsten ska ha en effektiv process som samtidigt ger möjlighet för de äldre att dra värde ur processen.

När det gäller tjänster med låg kundinvolvering, exempelvis beställningar av ID-kort är den variation som kunden för in liten. Här kan tjänsten hanteras i en starkt standardiserad process.

Hur långt en viss process kan standardiseras kan enbart bestämmas utifrån dess sammanhang. Generellt kan det dock anses att i de fall det finns en stor potential för långtgående standardisering bör frågan om automatisering av tjänsten övervägas.

## 5.6 Systemfaktorer och ledningens styrfilosofi

Som beskrivits ovan har merparten av de studerade myndigheterna börjat med lean som metod och därefter i vissa fall försökt närma sig lean utifrån en systemsyn. Myndigheternas lean-resa har i flera fall också medfört behov av att utveckla den interna styrningen. Detta då man upplevt att styrningen (mål och mätsystemet) har inverkat negativt på möjligheterna att skapa väl fungerande flöden eller på processernas förmåga att skapa värde för medborgarna. En annan kommentar har varit att dagens uppföljning inte ger tillräckliga underlag för att utveckla verksamheten. Flera intervjupersoner har därvid berört möjligheten att studera verksamheten med hjälp av styrdiagram för att få mer användbar information kring variation i processerna, t.ex. när det gäller genomloppstider.

Systemfaktorer är allt inom systemet som påverkar processernas förmåga att leverera värde till kund, som t.ex. mål och mätsystem, IT-system, kompetens, lagstiftning och andra regelverk. Om dessa faktorer inte är ändamålsenligt utformade bidrar de till att generera slöserier i processerna och därmed till ineffektivitet. Det ligger utom ramen för denna rapport att göra någon genomgång av hur olika systemfaktorer kan påverka processernas effektivitet. Utifrån vad som kommit upp i kartläggningen begränsas framställningen till att exemplifiera mätsystemets koppling till principerna bakom lean.

### Styrning genom dimensioneringsmått (Bolagsverket)

Vid kontakt med Bolagsverket möts kunden varken av knappval eller av en växeltelefonist. I stället kommer han eller hon direkt till en handläggare med kompetens att svara på uppskattningsvis 90–95 procent av alla frågor till myndigheten. Grundbemanning av

”front office” bygger på schemaläggning, men då kötiden i telefon inte ska vara över 60 sekunder i 85 procent av fallen bevakas kötiderna, så att bemanningen kan öka om kötiderna blir för långa.

Utjämnningen är möjlig då kundtjänsten är integrerad med ärendehandläggningen, vilket medför att handläggare från en minut till en annan kan kopplas upp mot fronten, så att telefonköer i princip aldrig ska uppstå.

Bolagsverket kundtjänst är särskilt intressant ur ett leanperspektiv då den sannolikt är ett av mycket få svenska exempel där både styrfilosofi och styrsystem ligger i linje med en systemsyn.<sup>8</sup> Kötidsmål finns vid de flesta andra ärendehandläggande myndigheter. Skillnaden mellan Bolagsverket och andra myndigheter är att Bolagsverket har översatt målet till ett dimensioneringsmått där kapaciteten i kundtjänsten kan ökas eller minskas i realtid. Detta ligger helt i linje med en systemsyn på verksamheten där cheferna styr på systemet i stället för att styra de enskilda medarbetarna.

I andra myndigheter är motsvarande mål i stället oftast *operativt styrande för medarbetarna* och syftar till att hålla nere köerna genom att chefer följer upp samtalslängd eller sätter mål för hur lång tid ett samtal får ta.<sup>9</sup> Det finns även exempel där medarbetare uppmanas vara så korta och koncisa som möjligt i sina svar till kunden för att på så sätt inte uppmuntra till följdfrågor, då detta innebär att samtalet blir längre. Därigenom uppstår en förskjutning av syftet med kundtjänsten från att skapa kundvärde till att uppnå interna effektivitetsmål. Detta ger samtidigt ofta upphov till onödig efterfrågan.<sup>10</sup>

I Bolagsverkets fall är samtalslängden ointressant. I stället uppmanas medarbetare att handlägga eller ge service i ärendet så långt det är möjligt. Detta ger ökat värde för företagen och minskar samtidigt risken för merarbete och kostnader i form av onödig efterfrågan.

Värt att notera är att det enbart är i fråga om kundtjänsten som Bolagsverket förändrat sättet att styra, även om några steg har tagits också i andra delar av verksamheten.

---

<sup>8</sup> I detta fall kan styrfilosofin betraktas som ”sättet att tänka” och styrsystemets faktiska utformning som en systemfaktor.

<sup>9</sup> I ett uppmärksammat fall gavs sjuksköterskor i sjukvårdsrådgivningen en bonus på 1 000 kr i månaden om de lyckas hålla nere samtalstiderna. DN 2009-05-13 (<http://www.dn.se/sthlm/skoterskor-far-bonus-for-snabba-rad>).

<sup>10</sup> Dessa beskrivningar överensstämmer i stort med Seddons (2003) beskrivning kring av styrning och uppföljning av medarbetare i call centers.

## Förändring i styrfilosofi men inte i styrsystemet (flera myndigheter)

Det finns exempel från studiens myndigheter där chefer på olika sätt har förändrat sin styrning på ett sätt som ligger i linje med systemsynen. Det rör sig dock enbart om enskilda exempel då myndigheternas övergripande styrfilosofi inte förändrats, och därmed inte grunderna för myndighetens styrsystem.

Ett sätt att förändra styrningens inverkan är att fokusera på teamet i stället för individen. Till exempel finns det olika typer av mål för genomloppstider vid Länsstyrelsen i Västerbotten, mål som kommer både från regleringsbrev, lagstiftning och interna styrdokument. På miljöenheten är dessa dock inte direkt operativt styrande för enskilda handläggare. Detta delvis utifrån en medvetenhet om att det finns risker kopplade till att tidsätta mål för medarbetare. I stället har chefen valt att följa upp målen på gruppnivå. Detta även om det finns information tillgänglig i systemet avseende enskilda handläggares produktivitet.

En stor del av utvecklingsarbetet i Bromölla kommun har handlat om att förändra styrningen av olika verksamheter. I de delar av kommunen där man arbetat med den metod för systemanalys som Seddon utvecklat (ungefär halva kommunen) finns det t.ex. inga mål som bygger på SMART-kriterierna utöver vad som åläggs kommunen genom lagstiftning (t.ex. inom socialtjänsten).<sup>11</sup> I sådana fall är strategin att målet inte ska vara operativt styrande för den enskilda medarbetaren. Inte heller finns mål som säger att handläggarna ska ta ett på förhand bestämt antal ärenden under en given tidsperiod.

## Användandet av mått kopplat till syfte (Bromölla kommun)

Bromölla kommun arbetar aktivt med att införa vad de kallar en systemisk uppföljning. Systemisk uppföljning beskriver de som en metod för att använda systemiska mått för att på ett bättre sätt förstå, planera och förutse kostnader i verksamheterna. I huvudsak använder de tre typer av mått. Dessa beskrivs i tabellen nedan tillsammans med exempel från individ och familjeomsorgen kring hur de mäts:<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> SMART-kriterierna säger att ett mål ska vara Specifikt, Mätbart, Acceptorat, Realistiskt och Tidssatt.

<sup>12</sup> Beteckningarna är Bromölla kommuns.



Typ av mått	Exempel på måttet inom IFO
Ekonomiska mått:	Utbetalt försörjningsstöd under en månad.
Kapacitetsmått:	Antal försörjningsstödsärenden vi handlägger.
Kapabilitetsmått:	Hur långa handläggningstider vi har.

Val av mått skiljer sig mellan olika verksamheter inom kommunen beroende på den service som ges, men det finns några vägledande kriterier för mått:

- Relatera till syftet
- Visa på variation
- Bidra till lärande
- Kunna användas av medarbetaren att förbättra sitt arbete
- Kunna användas av ledningen för att förbättra och förstå arbetet

De mått som kommunen använt tidigare har till största delen fokuserat på kapacitet och ekonomi. En systemisk uppföljning med kapabilitet som ytterligare en dimension, samt en diskussion om förhållandet dem emellan ger enligt intervjupersonerna både verksamheten och ledningen goda möjligheter att utveckla och förbättra verksamhetens förutsättningar att leverera den service medborgaren efterfrågar.

### Indikatorer kopplade till syftet (Sundsvalls kommun, Arbetsförmedlingen)

Inom verksamhetsområdet Stöd och omsorg i Sundsvalls kommun har en ny modell för styrning och uppföljning tagits fram. Inom området ges stöd till personer med olika funktionsnedsättningar. Tidigare har det inte funnits något bra sätt att mäta vad insatserna leder till. Den modell som nu tagits fram för resultatbaserad styrning bygger på ett arbete där först önskvärda effekter av insatserna definierats och därefter vad man måste göra och uppnå på kort sikt för att nå de önskvärda effekterna.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Metoden är utvecklad av Ray C. Rist, som nu är verksam i Världsbanken. Den finns beskriven bl.a. i Kusek & Rist (2004).

Med hjälp av ett skattningsverktyg avseende klienternas förmåga samt årliga brukarundersökningar får man ett antal indikatorer på hur väl man lyckas. Indikatorerna mäter självständighet, handlingsförmåga och deltagande i samhällslivet. Indikatorerna mäter därmed effekter utifrån syftet med verksamheten, dvs. hur väl man lyckas fullfölja sitt uppdrag.

Marknadsområdet Västra Svealand inom Arbetsförmedlingen har sedan årsskiftet 2011 genomfört ett utvecklingsarbete avseende styrning och uppföljning av verksamheten kopplat till verksamhetens syfte. Själva mätsystemet har inte förändrats. Den stora förändringen ligger i stället i vad som kommuniceras. I dag kommuniceras bara några få indikatorer ut till medarbetarna i förhållande till tidigare. Dessa indikatorer kopplar inte till processer efterlevnad utan i stället till syftet ur den sökandes perspektiv, *nämligen att komma i arbete*.

När många indikatorer kommuniceras internt finns enligt intervjupersonerna en tendens att vissa indikatorer blir egna mål, s.k. de facto mål, som inte bidrar till att myndigheten lyckas över tid med sitt egentliga uppdrag. Enligt intervjupersonerna har förändringen medfört ett radikalt skifte bort från kringaktiviteter till större fokus på aktiviteter som direkt bidrar till att den sökande får ett arbete.

Enligt intervjupersonerna visar uppföljningsstatistiken, när den rensats från andra påverkande faktorer, att under 2011 har fler kommit i arbete inom marknadsområde Västra Svealand. Intervjupersonerna menar att denna positiva utveckling kan ha direkt koppling till att den interna styrningen har förändrats.

### **Uppföljning för lärande i stället för kontroll (Södertälje kommun)**

Södertälje kommun har i vissa delar valt att utveckla sina mätningar så att det som mäts på en förskola inte nödvändigtvis behöver mätas på en annan. På så sätt äger personalen själva sin uppföljning och kan använda den för att utveckla den egna verksamheten. Dessa mätningar utarbetas och följs vid s.k. tavelmöten.

Exempel på detta är att personalen på en förskola har valt att följa upp:

1. antalet bra överlämningar mellan föräldrar och förskolepersonalen varje morgon,
2. avbrott i verksamheten – detta i syfte att öka den värdeskapande tiden med barnen,
3. om de större barnen leker med kamrater eller som litet barn, har en positiv bredvidlek.<sup>14</sup>

Vad detta exempel visar är hur förskolans personal har härlett mått ur den operativa verksamheten som underlag för lärande och förbättring av kvaliteten i verksamheten ur barnens perspektiv. Exemplet illustrerar också i viss utsträckning principen om självkontroll som grund för att öka medarbetarnas inre motivation.

### Kvalitetsindikatorer kopplat till rättsäkerhet (Migrationsverket)

De myndigheter i studien som har mätt kvalitetsbrister har främst gjort detta i form av mätningar av efterfrågan. På Migrationsverket har det dock genom hela lean-arbetet funnits en särskild fokus på kvalitetsmätningar avseende rättsäkerhet.<sup>15</sup> Myndigheten har följt upp sådant som ändringsfrekvens vid överprövning, antal återförvisade ärenden, andel nöjdförklaringar, överklagandefrekvens samt antal av domstolen begärda yttranden. Enligt Ernst & Youngs utvärdering visar indikatorerna på en stor förbättring av rättsäkerheten, bl. a. redovisas en halvering av ändringsfrekvensen och en 15-procentig minskning av överklagandefrekvensen. I utvärderingen efterlyses dock fler kvalitativa analyser för att ge en tydligare bild av rättsäkerhetens utveckling, då det sammantaget inte är entydigt att det skett förbättringar rättsäkerheten.

Vissa av ovan nämnda indikatorer följdes upp redan innan Migrationsverket började arbeta med lean. Skillnaden är att man nu i större utsträckning använder dessa data i ett lärande syfte och för att se om kvaliteten i ärendehandläggningen förbättrats. Verket har numera börjat analysera varför brister uppkommit i tidigare ärenden genom att till exempel analysera faktiska återförvisade ärenden.

En viss kritik har samtidigt funnits mot myndighetens lean-satsning. Kritiken har bl. a. gällt att den nya processen trots allt

---

<sup>14</sup> Detta utifrån förskolans kvalitetsmål: "Att alla barn har en kompis."

<sup>15</sup> Inom offentlig verksamhet kan just rättsäkerhet anses vara en av de viktigaste kvalitetsindikatorerna.

medfört kvalitetsbrister i ärendehandläggningen. Sådan kritik framfördes nyligen av företrädare för Polisen i radioprogrammet Kaliber. Migrationsverket har avvisat kritiken och menar att myndigheten lägger lika mycket total tid per utredning som tidigare och att det är ledtiderna och tidssättningarna på de olika momenten som har förändrats. Migrationsdomstolarna ändrar eller återförvisar numera också färre av Migrationsverkets beslut.<sup>16</sup>

### Behov av förändrad styrning (flera myndigheter)

Även om relativt få myndigheter kan visa på konkreta exempel på uppföljningssystem som helt utgår från verksamhetens syfte och kundernas behov och legitima krav så uppger flera att de ser ett behov av att förändra sin styrning och några arbetar med att utveckla styrsystemet som en del av sitt lean-arbete.

Södertäljes kommunledning antog nyligen dokumentet Målbild 2013 om att utveckla styrsystemet. Enligt målbilden ska ”ledningens styrning av välfärdsprocesserna steg för steg ändras – från funktionsstyrning till flödesstyrning” (Södertälje kommun 2011).

Även Migrationsverket har identifierat ett behov av att förändra styrningen och då utifrån en systemsyn. Chefen för Planering och styrning, Elisabeth Backteman, skriver i Migrationsverkets (2011) antologi om behovet av att förändra styrningen:

Om det processororienterade arbetssättet ska bli långsiktigt framgångsrikt och hållbart är det av avgörande betydelse att styrningen också processororienteras. Ett systembaserat synsätt på styrningen bygger dock på en annan styrfilosofi och förutsätter en annan styrmodell än den traditionella inom svensk statsförvaltning. (s. 206)

Skatteverket i Mälardalsregionen har sedan fler år bedrivit ett utvecklingsarbete utifrån en systemansats. Under 2011 har regionsskattechefen i Mälardalsregionen fått förståelse från Skatteverkets generaldirektör för att anlägga en systemsyn på hela verksamheten. Det inbegriper bland annat organisering av arbetet, kompetens, styrning, uppföljning och kultur.

---

<sup>16</sup> <http://sverigesradio.se/sida/default.aspx?programid=1316>, Migrationsverket svarar på kritiken i (SvD 2011-12-12) [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/rekordmanga-utvisningar-hos-polisen\\_6701827.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/rekordmanga-utvisningar-hos-polisen_6701827.svd).

## 6 Avslutande diskussion

### 6.1 Lean möter taylorismen och New Public Management

Lean är vad forskare kallar en "resande idé" (Quist 2003) som kommit in i offentlig sektor på bred front de senaste åren. En resande idé av detta slag kan komma in i verksamheten via ledningen, engagerade medarbetare med ansvar för verksamhetsutveckling, chefsutbildningar eller konsultpåverkan. Ofta handlar det om en kombination av influenser som så småningom gör att en idé får fäste i organisationen. Anammandet av idén har då skett genom att den "översatts" till den egna verksamheten i en intern meningsskapande process, dvs. en process som lett fram till någon form av insikt om hur idén kan förstås och tillämpas i den egna verksamheten.

När lean kom in i offentlig sektor möttes den av en annan resande idé som sedan ett par decennier dominerat synen i sektorn på hur offentliga verksamheter ska styras och utvecklas, nämligen New Public Management (NPM).

NPM är ett om möjligt än mer svårfångat begrepp än lean men kan kortfattat beskrivas som ett antal idéer hämtade från näringslivet med fokus på ökad effektivitet och "värde för pengarna". Koncept som förknippas med NPM är bl.a. målstyrning, resultatstyrning, beställar-utförarmodeller, resultatenheter och "marknadsisering". NPM har fått mycket kritik från både forskare och praktiker. Frågor som ställts är bl.a. dess relevans som modell för styrning av offentlig sektor, men också i vad mån begreppet fortfarande är aktuellt. För en diskussion om tillämpning i svensk kommunal sektor se t.ex. Almqvist (2004).

Som Modell & Grönlund (2006) konstaterar har stora delar av offentlig sektor traditionellt kännetecknats av hög grad av professionalisering. De noterar att en tendens som ofta förknippas

med NPM är att professionsbestämda effektivitetskriterier utmanats och har tappat i värde i förhållande till mer finansiellt inriktade effektivitetskriterier. Detta har i sin tur bidragit till att fokus hamnar mer på produktivitet och kostnadseffektivitet, dvs. på vad som egentligen är *krav* på verksamhetens processer, än på s.k. yttre effektivitet, vad verksamheten ska åstadkomma i form av nytta för brukarna och i samhället i stort, dvs. det egentliga *syftet* med verksamheten.

Denna utveckling har sannolikt underlättats av att det uppfattats som betydligt svårare att mäta yttre effektivitet än den inre. Detta trots att metoder finns för att mäta yttre effektivitet (Kusek & Rist 2004) samtidigt som mätning av inre effektivitet och produktivitet i offentlig tjänsteproduktion förefaller vara betydligt svårare än många kanske föreställer sig (Johanzon 2006, Statskontoret 2011:13).

I utvecklingen av styrningen inom offentlig sektor har även IT en roll. Det finns ofta betydande mängder administrativa och finansiella data att hämta ur en verksamhets IT-system, inte minst sådana som relaterar till prestationer och kostnader. Många gånger går det dessutom att följa upp medarbetarna och deras prestationer på individnivå. Detta möjliggör både ökad kontroll och ökad fokus på produktivitet, ofta på bekostnad av mått som relaterar till syftet med verksamheten. Denna utveckling har möjligen också bidragit till att taylorismen gjort "come back" i offentlig sektor.

Inom näringslivet har en delvis parallell utveckling handlat om den s.k. kvartalskapitalismens framväxt och dominans, något som enligt Johnson (2005) även påverkat Toyota negativt.

Det ligger nära till hands att tolka delar av den utveckling som skett av lean som en anpassning till den redan etablerade synen på styrning som kommit med en ökad finansiell fokus i allmänhet och med NPM i synnerhet. Detta kan hänga samman med värderingsförskjutningar, ett politiskt förvandlingstryck, utvecklingen av IT-systemen, ett ökat inflytandet för funktioner som sysslar med ekonomistyrning m.m. Möjligen påverkas utvecklingen också av att en del konsulter inom området lean lyfter fram metoder och verktyg snarare än den bakomliggande filosofin.

Mycket av det som NPM står för (t.ex. primärt fokus på effektivitet, beställar-utförarmodeller, resultatenheter) tycks stå i direkt motsats till systemsynen med dess betoning av att helheten är mer än summan av delarna och vikten av att förstå samspelet mellan delarna.

Detta tillsammans med näringslivets fokus på kortsiktiga vinster gör också att det kan vara lättare att förstå Rothers (2010) påstående att det inte finns något företag utanför Toyotagruppen som lyckats lika bra som Toyota och Liker & Rothers (2011) påstående att endast 2 procent av alla lean-satsningar når sina mål (se avsnitt 1.5). Bidragande orsaker till detta kan vara bristen på helhetssyn och tron på att det går att förändra en organisationskultur i positiv riktning genom en tayloristisk toppstyrning, dvs. den ansats som lean i det brittiska skatte- och tullverket (HMRC) tycks vara ett exempel på och där krav på snabba effektivitetsvinster tar över ett mera långsiktigt agerande.

Radnor & Walley (2008) pekar på faran av att lean i offentlig sektor byggs på lös grund när metoder och verktyg introduceras utan att grundläggande förutsättningar är på plats, t.ex. processsynen på verksamheten och förståelse för organisationens förmåga visavi den efterfrågan man möter. Även detta är värt att beakta.

Sammantaget har alltså utvecklingen i offentlig sektor i många avseenden gått mot ökad central kontroll med styrning och uppföljning av enskilda medarbetare som följd. Detta har skett samtidigt som sektorn rekryterar allt fler välutbildade medarbetare med krav på att få ta ansvar och arbeta självständigt.

Parallellt har NPM medfört ökad fokus på produktivitet och kostnadseffektivitet, dvs. på kraven på verksamhetens processer. Dessa krav är självfallet berättigade, men de har i många verksamheter i hög grad flyttat fokus från syftet med verksamheten. Detta samtidigt som medborgarnas krav på att det offentliga ska leverera tjänster av hög kvalitet förefaller öka alltmer, bl. a. i takt med den tekniska utvecklingen. Bland dessa krav ingår visserligen ofta krav på snabb handläggning och då sammanfaller krav på processens effektivitet med kundkrav, men det finns därutöver en rad legitima kundkrav som avser tjänstens innehåll som kopplar till syftet med verksamheten och som tenderar att komma i skymundan.

Om man i offentlig sektor väljer att arbeta med lean utifrån en systemsyn skulle fokus hamna primärt på värde för kund och personalen ses som kompetenta, professionella medarbetare som gör ett bra jobb givet att de får rätt förutsättningar. Styrningens fokus skulle då inte heller ligga på kontroll utan på att hålla samman en komplex verksamhet och ge förutsättningar för myndigheten och dess medarbetare att utföra sitt uppdrag på bästa möjliga sätt. Med en sådan utveckling skulle lean kunna utgöra grunden för att framgångsrikt utveckla kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet.

Om offentlig sektor i stället väljer att arbeta med lean-verktyg utifrån ett ledningsperspektiv präglad av taylorism, med uteslutande fokus på kostnadseffektivitet och med en syn på medarbetarna som förändringsobenägna (vilket är tydligt i studien av den brittiska skatte- och tullmyndigheten), finns det risk för att lean kommer att bli en i raden av övergående företeelser som inte levererar förväntade resultat.

## 6.2 Lean som metoder och verktyg

Ett problem värt att uppmärksamma är att en del myndigheter upphandlar verktyg snarare än ett mera övergripande metodstöd där verktyg kan vara en del. Det stöd man köper blir då kanske främst i form av expertis på det aktuella verktyget. Det är inte självklart att denna expertis också har tillräckliga kunskaper om tjänsteproduktion, de speciella förutsättningar som gäller för offentlig verksamhet, statlig förvaltnings- och arbetsgivarpolitik eller om behovet av en helhetssyn på verksamheten och vilka krav en sådan helhetssyn ställer.

Det går självfallet att använda enskilda verktyg för att utveckla verksamheten. Avgörande är *i vilket syfte och hur* arbetet bedrivs. Om syftet är att minska synliga kostnader löper man risk att tappa bort helhetsperspektivet och balansen mellan långsiktig effektivitet och kortsiktiga resultatförbättringar. Om arbetet är toppstyrt och sker utan att medarbetarna görs delaktiga kan det påverka såväl motivation som resultat negativt i ett längre perspektiv. Detsamma gäller om man t.ex. standardiserar arbetssätt utan att beakta graden av kundmedverkan i processen och kraven på rättssäkerhet. Arbetet bör också kopplas till en analys av systemfaktorer, dvs. styrning, kompetens etc.

Att t.ex. införa visuell styrning och få denna att fylla sitt syfte förutsätter såväl ett moget ledarskap som väl fungerande team. Detta i sig är en förändring som sannolikt passar bättre att göra innan verktyget introduceras. I detta ligger att produktionstal redovisas på teamnivå och dialogen om enskilda medarbetares resultat förs mellan medarbetare och chef tills dess att förutsättningarna är sådana att en öppen redovisning inte kan befaras utlösa negativa spiraler.

Annorlunda uttryckt är visuell styrning inte en fråga exklusivt för konsulter och eldsjälarna i verksamheten att hantera, utan lika



mycket en fråga för en kompetent personalfunktion. Det tycks till och med vara så att samma metod eller verktyg i princip kan få diametralt skilda effekter beroende på den kultur och det ledarskap under vilket den används. Flera intervjuer gav stöd för detta.

Trots ovan nämnda risker kan styrdiagram och olika visualiseringstekniker vara viktiga metoder för att utveckla verksamheten. Det är dock viktigt att anpassa dessa metoder och verktyg till verksamhetens egna förutsättningar och att använda dem i sitt idémässiga sammanhang. I detta ligger också att chefer så väl som personalen kan behöva utbildas i användningen, och att ansvariga är observanta på eventuella signaler på problem.

### 6.3 Lean som strategi

I offentliga verksamheter med tydliga flöden kan lean rimligen tillämpas som verksamhetsstrategi i syfte att uppnå flödeseffektivitet så som Modig & Åhlström beskriver det. Detta ställer dock krav på exempelvis utveckling av ekonomistyrning, personalpolitik och ledarskap. I staten behöver såväl regeringens styrning av myndigheterna, som myndigheternas interna styrning utvecklas ytterligare. Lite tillspetsat skulle man kanske kunna påstå att resultatstyrningen, så som den ofta kommit att tillämpas i praktiken i staten liksom i många kommunala förvaltningar, skulle kunna ses som själva antitesen till en styrning som fokuserar på flödeseffektivitet.

I verksamheter som saknar tydliga flöden i kärnverksamheten kan man ändå arbeta med att förstå verksamheten som system och inspireras av lean när det gäller att eliminera slöseri. Detta sätt att närma sig lean är något helt annat än att enbart upphandla metodstöd och verktyg för att effektivisera enstaka processer.

### 6.4 Lean utifrån en systemsyn

Det förhållande att en myndighet inte arbetat utifrån en systemsyn innebär självfallet inte att det lean-arbete den bedriver inte är meningsfullt. Kundfokus och fokus på att eliminera slöserier i myndighetens processer är otvivelaktigt till nytta för många myndigheter. Rapportens ambition att lyfta fram systemsynen ska ses som ett stöd i ansträngningarna att ta arbetet till "nästa nivå"

och därigenom få ut än mer av lean-satsningarna. Med bakgrund av detta bör det ses som glädjande att allt fler myndigheter i studien uttryckt ett intresse för, och även inspirerats av, systemsynen även om det inte varit i form av en explicit metod.

Mycket av diskussionen kring systemsyn har handlat om styrningen som systemfaktor. Radnor & Bucci (2008) beskriver "command and control"-kulturen som dominerande inom offentlig sektor, och betraktar den som ett bland flera hinder för processförbättringar. Ett hinder som bl.a. tenderar att medföra att medarbetarna fokuserar på chefens efterfrågan i stället för kundens.<sup>1</sup>

Förhåller man sig i stället till lean utifrån en systemsyn är "command and control" inte enbart ett hinder för processförbättringar. Det är snarare, tillsammans med bl.a. mätsystemens utformning, en av grundledningarna till att verksamheter kan misslyckas med att få ut förväntade effekter av sina lean-satsningar.

En möjlig slutsats av detta skulle kunna vara att stat och kommun bör fokusera mer på att tydliggöra den ledningsfilosofi och den värdegrund som ska känneteckna offentlig verksamhet. Med beaktande av de speciella krav som gäller i offentlig verksamhet kan forsknings- och utvecklingsinsatser initieras i syfte att skapa väl fungerande system som styrs och utvecklas utifrån den övergripande filosofin men där detta sker verksamhetsanpassat utifrån de speciella förutsättningar som gäller. Exempel på sådana förutsättningar är att syftet med verksamheten är att tillgodose behov och att offentlig tjänster är av mycket olika karaktär.

Den metod Seddon lanserat har diskuterats ur forsknings-synpunkt tidigare (se avsnitt 2.6). Metoden lägger tonvikten på den primära kunden, men självklart måste utgångspunkten i offentlig sektor vara myndighetens uppdrag och syftet med verksamheten. Kunden kan bara dra värde ur systemet inom ramen för de uppgifter och det ansvar myndigheten har. I det offentliga har många verksamheter dessutom inte bara primära kunder, utan också allmänheten som kund, t.ex. polisen där allmänheten har legitima krav på att känna trygghet. Dessa krav måste självfallet beaktas i lika hög grad.

Samtidigt visar exemplet med de tre engelska kommunerna att en systemsyn på verksamheten kan få positiva konsekvenser även utanför det egna systemet. Studien ger exempel på hur andra kommunala verksamheter dragit fördel av förbättringarna i de studerade

---

<sup>1</sup> Detta är dock något som är generellt för alla organisationer som i sin styrning har fokus på funktion snarare än på process. Se också Chapman (2004).

systemen. Denna studie, liksom t.ex. Finansdepartementets rapport (Fi 2007/9781) avseende en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag, pekar på systemansatsen användbarhet när det gäller att styra och utveckla offentliga verksamheter i stort.

## 6.5 Att genomföra förändringar

Ur ett beteendevetenskapligt perspektiv kan det rationalistiska styrningsperspektiv, utifrån vilket många förändringsprogram drivs, framstå som naivt. Sannolikheten för misslyckande är stor när man i professionella organisationer försöker att på kort tid införa nya arbetssätt och förändra kulturen med hjälp av central toppstyrning och externt metodstöd.

Måhända kan man registrera kortsiktiga effektiviseringsvinster, speciellt om effektivitet enbart mäts i termer av antal handlagda ärenden per medarbetare eller genomströmningstider. Man bortser då samtidigt från effekter på kvalitet och rättssäkerhet på såväl kort som lång sikt. Man bortser också från effekterna på medarbetarnas motivation och vilja att ta ansvar för verksamheten, konsekvenser för möjligheten att rekrytera nya medarbetare etc.

Man ser heller inte att en alternativ strategi, baserad på systemsyn och på de insikter som modern motivationsforskning ger, skulle kunna ge ökad effektivitet på både lång och kort sikt och samtidigt ge positiva effekter på kvalitet och arbetsklimat.

En utgångspunkt i denna rapport är att det generellt sett finns stora möjligheter till fortsatt utveckling, förbättring och effektivisering i offentlig verksamhet. Inte minst teknikutvecklingen bidrar till detta. Lean kan också, framförallt tillsammans med en systemsyn på verksamheten, bidra positivt till utvecklingen. Det är också självklart att offentlig sektor ska drivas effektivt. I dag prioriteras dock kravet på kostnadseffektivitet många gånger före syftet med verksamheten. Därmed tappar man bort själva anledningen till att en verksamhet är organiserad i offentlig regi eller är finansierad med offentliga medel.

En faktor som inte berörts annat än i förbigående är ledningens roll. All relevant forskning och alla erfarenheter visar att ledningens tydliga stöd är en förutsättning för ett framgångsrikt förändringsarbete. Detta gäller även för lean-satsningar. Vad denna rapport lyft fram genom fokus på systemsyn är samtidigt att det inte räcker med ett aktivt uttalat stöd. Ledningen måste också skapa sig en

egen förståelse av hur systemet fungerar. Aktivt stöd och hög grad av systemförståelse är framgångsfaktorer i förändringsarbetet.

Några slutsatser kring offentliga sektorns förändrings- och utvecklingsarbete, vare sig det handlar om lean eller om någon annan satsning, kan vara att:

1. Alla utvecklingsinsatser måste vara väl förberedda och avstämda mot:
  - a. verksamhetens syfte och vilket värde som verksamheten ska skapa för medborgarna som brukare, som kollektiv och som skattebetalare,
  - b. en analys av verksamhetens karaktär, t.ex. uppgifternas komplexitet, grad av interaktion med brukarna och typ av kompetens som verksamheten kräver,
  - c. en analys av konsekvenser för systemet i stort, t.ex. hur styrningen påverkar och påverkas (personalpolicy och personalstrategier m.m.).

För att exemplifiera det sistnämnda så uttrycks i Arbetsgivarverkets strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken (2010) bl.a. att staten ska attrahera kompetenta medarbetare genom intressanta arbetsuppgifter, utvecklingsmöjligheter och attraktiva arbetsvillkor. Staten ska också tillvarata och utveckla den kompetens som verksamheten kräver genom strategisk kompetensförsörjning och ett inkluderande synsätt samt låta medarbetare och chefer ta ett gemensamt ansvar för att utveckla verksamheten. Motsvarande skrivningar finns sannolikt i många kommuners personalpolitik. Dessa strategier måste då självfallet också få genomslag i hur olika lean-satningar utformas.

2. Man bör också beakta vilka alternativ som finns tillgängliga. Det kan kanske vara bättre att helt automatisera en process, eller att utveckla e-tjänster som merparten av medborgarna kan utnyttja för att sedan erbjuda mera individuell service till de som inte klarar av att hantera e-tjänsterna. Detta är också något som sker i dag genom att olika myndigheter utvecklar s.k. kanalstrategier för att på bästa sätt möta medborgarna samtidigt som man försöker att effektivisera verksamheten.

Med reservation för att det är svårt att ur tillgängliga rapporter få en fullständig bild av vad det brittiska skatte- och tullverket (HMRC) gjort i sin lean-satsning, kan man nog ändå jäm-

föra deras ansats med den svenska skatteförvaltningens arbete med den förenklade deklARATIONEN. I stället för att utarma arbetsuppgifterna, skapa ”olyckliga” medarbetare samt kanske också få problem med kvaliteten i taxeringsarbetet så som indikeras i Carters *et al.* (2011a samt 2011b) studie av HMRC, valde skatteförvaltningen i Sverige tidigt att satsa på en helt automatiserad taxeringsprocess för majoriteten av löntagarna.

Detta kunde genomföras med en kombination av tekniska lösningar och förändrad lagstiftning (ökad schablonbeskattning). Detta medförde självklart att den kunskap som taxerarna av självdeklARATIONER besatt i stor utsträckning blev obsolet och att medarbetare behövde utbildas för andra arbetsuppgifter eller efter hand lämna skatteförvaltningen. Samtidigt blev granskningen kostnadseffektivare och rättssäkrare. Jämfört med HMRC framstår detta som en mer genomtänkt strategi.

3. Quist (2003) beskriver vad han kallar översättningsprocessen, dvs. den process som sker när en resande idé kommer in i en verksamhet och där ska översättas så att idén blir förstådd, meningsfull och accepterad i den egna organisationen. Översättaren bör rimligen både ha en god förståelse av själva idén (t ex. lean), men också en god förståelse av förutsättningarna i den egna organisationen och vad som eventuellt krävs i form av anpassning av idén.

Givet komplexiteten i offentlig verksamhet och de skillnader som föreligger mellan industriell serietillverkning och olika typer av offentlig tjänsteverksamhet är det rimligt att flera olika kompetenser är involverade i denna förståelseprocess – professionell kompetens, ekonomisk kompetens, HR-kompetens, juridisk kompetens m.m. Så t ex. handlar styrning i vid mening mera om mänskligt beteende än om finansiella mått eller resultatmått. Man kan misstänka att många satsningar misslyckas på grund bristen på allsidig kompetens i ledning och styrning av utvecklingsarbetet.

Många gånger behöver kanske kompetensen internt byggas upp genom att en tvärgrupp får i uppdrag att t ex. gå igenom forskningsläget inom de olika områden som är relevanta – det finns inom de flesta områden översikter som man kan ta del av, varav en del är refererade i denna rapport – samt genom att samla in erfarenheter från andra myndigheter och förvaltningar.

Dessa samlade erfarenheter kan sedan diskuteras i lednings-

gruppen för att på så sätt skapa goda förutsättningar för behovet av en ökad systemförståelse i ledningen. Denna rapport har försökt illustrera komplexiteten i att styra och utveckla offentliga tjänsteverksamheter och att detta kan kräva tvärfunktionell kompetens.

4. Vid upphandling av externt stöd kan det finnas anledning att ställa krav som innebär att konsulter inte bara ska ha kännedom om en metod. De måste också ha kännedom om de specifika förutsättningar som gäller i tjänsteverksamhet respektive i offentlig sektor. Detta får man inte på något självklart sätt genom att enbart ha arbetat som konsult i en enstaka myndighet eller förvaltning. Det krävs kanske egen arbetslivserfarenhet från sådana verksamheter eller likvärdiga erfarenheter förvärvade på annat sätt. Detta är speciellt viktigt om man i myndigheten, vilket aldrig borde få ske men i praktiken kanske inte är helt ovanligt, överlåter mycket av ansvaret för att driva förändringsarbetet på den externa aktören.

# Referenser

- Almqvist, R. (2004) *Två decennier med 'New Public Management' – Succé eller fiasko*. Kommunal ekonomi och politik, vol. 8, nr 4.
- Arbetsgivarverket (2010) *Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken*.
- Bicheno, J. (2008) *The Lean Toolbox for Service Systems*. Buckingham: PICSIE Books. Svensk översättning (2008): *Lean handbok för service och tjänster*. Göteborg: Revere.
- de Bruijn, H. (2007) *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge.
- Buzby, C. M. Gerstenfeld, A. Voss, L. E. and Zeng, A. Z. (2002) *Using lean principles to streamline the quotation process: a case study*. Industrial Management and Data Systems, Vol. 102, No. 8-9, p 513-520.
- Brännmark, M. (2012) *Lean i kommuner och myndigheter - en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*. Innovationsrådet (dir. 2011:42)
- Carter, B. Danford, A. Howcroft, D. Richardson, H. Smith, A. Taylor, P. et al. (2011a) *Lean and mean in the civil service: the case of processing in HMRC*. Public Money & Management, 31:2.
- Carter, B. Danford, A. Howcroft, D. Richardson, H. Smith, A. Taylor, P. (2011b) *'All they lack is a chain': lean and the new performance management in the British civil service*. New Technology, Work and Employment 26:2.
- Chapman, J. (2004) *System failure – Why governments must learn to think differently*. Second edition Demos
- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*, The MIT Press, Cambridge MA och London.

- Edvardsson, B. (1996) *Kvalitet och tjänsteutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Ernst & Young (2011) *Migrationsverket – Utvärdering av Kortare väntan 1*
- Finansdepartementet (Fi 2007/9781) *Förslag till en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag*.
- Frei, F. (2006) *Breaking the trade-off between efficiency and service*. Harvard Business Review, November 2006.
- Glauser, E.(2005) *The Toyota Phenomenon*, The Swiss Deming Institute, Apr 2005
- ISF (2011:2) *Styrning i Försäkringskassan – Lokala Försäkringscenter och införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna*. Inspektionen för socialförsäkring. Publikationsnummer 2011:2
- Gregory, A. J. (2007) *Target setting, lean systems and viable systems: a systems perspective on control and performance measurement*. Journal of the Operational Research Society (2007) 58.
- Hertzberg, F. (1987) *One more time: How do you motivate employees?* Harvard Business Review, September – October 1987.
- Hines, P. Holweg, M. & Rich, N. (2004) *Learning to evolve: A review of contemporary lean thinking*. International Journal of Operations & Production Management, 24, 994-1011.
- Holden, R.J. (2011) *Lean thinking in emergency departments: A critical review*. Annals of Emergency Medicine (vol. 57, no. 3, s. 265-278)
- Johanzon, C. (2006) *Hur bra är våra processer? Värdering av den inre effektiviteten*. Örebro Studies in Business 4, Örebro universitet
- Johnson, T. and Bröms, A. (2000) *Profit Beyond Measure*. The Free Press, New York, NY.
- Johnson, T. (2005) *Lean Accounting: To Become Lean, Shed Accounting*. Lean Accounting Summit, Dearborn, keynote talk (9/22/2005) REVISED.
- Kosuge, R. (2010) *Ett nytt perspektiv på standardiseringens roll inom tjänster*. I Åhlström (red): *Verksamhetsutveckling i världsklass*. Lund: Studentlitteratur.
- Kusek, J. & Rist, R. (2004) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. The World Bank.



- Liker, J. (2004) *The Toyota Way*. Mc Graw-Hill. Svensk översättning (2009) *The Toyota Way. Lean för världsklass*. Malmö: Liber AB
- Liker, J. & Rother, M. (2011) *Why Lean Programs Fail*, Lean Enterprise Institute.
- Lindgren, L. (2008) *Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Mehri, D. (2006) *The darker side of lean: an insider's perspective on the realities of the Toyota Production System*, Academy of Management Perspectives, Vol. 20, No. 2, pp. 21-42.
- Migrationsverkets (2011) *Ständigt lite bättre – en antologi om Migrationsverkets leanresa*.
- Migrationsverket (odaterad) *Utveckling utan slut – förändringsarbete i praktiken*
- Modig, N & Åhlström, P. (2011) *Vad är lean? En gudie till kundfokus och flödeseffektivitet*. Stockholm School of Economics Institute for Research. Stockholm.
- Modell, S. & Grönlund, A. (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Piercy, N. & Rich, N. (2009) *Lean transformation in the pure service environment: the case of the call service centre*. International Journal of Operations & Production Management, 29 (1-2), pp. 54-76.
- Pink, D. (2010) *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*. Stockholm: Bookhouse.
- Prichard, R. & Payne, S. (2003) *Motivational aspects on Performance Management*. Ur Holman, D. et. al. (2003). *The New Workplace: A Guide to the Human Impact of Modern Working Practices*. Chichester: Wiley.
- Prichard, R, Harrell, M, DiazGranados, D & Guzman, M. (2007) *The Productivity Measurement and Enhancement System: A Meta-Analysis*. Journal of Applied Psychology.
- Statskontoret (2011:13) *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn. Publikationsnummer 2011:13

- Summer, P. (2010) *Systems thinking in local government*. UK Systems Society International Conference- Perceptions of Systems: the Nature of Management, Communication & Creativity
- Quist, J. (2003) *Att översätta TQM*. Karlstad University Studies, 2003:23. Karlstads Universitet
- Quist, J. (2007) *Tjänsteproducerande system i offentlig sektor*. Karlstad University Studies, 2007: 37. Karlstads universitet.
- Radnor, Z. (2011) *Debate: How mean is Lean really?* Public Money & Management march 2011.
- Radnor, Z. & Boaden, R. (2008) *Editorial: Lean in Public Services – Panacea or Paradox?* Public Money & Management February 2008.
- Radnor, Z, & Bucci, G. (2007) *Evaluation of PaceSetter. Lean, Senior Leadership & Operational Management within HMRC Processing*. Summary report samt Final report.
- Radnor, Z. & Bucci, G. (2008) *Literature Review of Business Process Improvement Methodologies: Executive Summary*. Literature review commissioned by The National Audit Office, UK.
- Radnor, Z. & Walley, P. (2008) *Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector*. Public Money & Management February 2008.
- Rentzhog, O. (1998) *Processorientering. En grund för morgondagens organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Rother, M. (2010) *Toyota Kata. Managing People for improvement, adaptiveness, and superior results*. Mc Graw-Hill.
- Seddon, J. (2003) *Freedom from "command and control"*. Vanguard Consulting Ltd. Svensk översättning: (2010). Bort från styrning och kontroll. Omvärdering av Lean service. Lund: Studentlitteratur.
- Seddon, J. (2008) *Systems Thinking in the Public Sector*. Axminster: Triarchy Press.
- Seddon, J. (2010) *Tools and fools: takt time*.  
[http://www.systemsthinking.co.uk/docs/6\\_Tools\\_and\\_fools\\_takt\\_time.pdf](http://www.systemsthinking.co.uk/docs/6_Tools_and_fools_takt_time.pdf)
- Sprigg, C. and Jackson, P. (2006) *Call centers as lean service environments*, Journal of Occupational Health Psychology, Vol. 11 No. 2, pp. 197-212

- The Toyota Way* (2001) Skrift från Toyota som sammanfattar Likers bok.
- Vargo, L. & Lusch, R. (2004) *Evolving to a New Dominant Logic for Marketing*. Journal of Marketing, Vol. 68, January 2004.
- West lothian (2007). *West lothian Criminal justice project*, Lothian and Borders Criminal Justice Board, Final Raport March 2007
- Womack, J. Jones, D. & Roos, D. (1990). *The Machine that changed the world*. New York: Rawson Associates.
- Womack, J & Jones, D (1996). *Lean thinking*. New York: Simon & Schuster.
- van Thiel, S. & Leeuw, F. (2002) *The Performance Paradox in the Public Sector*. Public Performance & Management Review, Vol. 25, No. 3, March 2002.
- Zokaei, K. Elias, S. O'Donovan, B. Samuel, D. Evans, B. and Goodfellow, J. (2010) *Lean and Systems Thinking in the Public Sector in Wales*. Report for the Wales Audit Office January 2010
- Åhlström, P. (2004) *Lean service operations: translating lean production principles to service operations*. *Int. J. Services Technology and Management*, Vol. 5, nos. 5/6, 2004.

# Förteckning över intervjuade myndigheter

Nedan ges en förteckning över intervjuade personer på respektive myndighet tillsammans med en mycket kort beskrivning av deras arbete med lean eller systemsyn. Här ska poängteras att flera myndigheter tidigare arbetat med olika typer av kvalitets som till mångt och mycket ligger i linje med lean.

## Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen marknadsområde Västra Svealand arbetar inte explicit med lean eller systemsyn, dock uppges att man genomför ett utvecklingsarbete som ligger väl i linje med dessa angreppssätt.

*Intervjupersoner: Göran Person (Marknadschef marknadsområde Västra Svealand), Margareta Norling (Arbetsförmedlingschef Karlskoga).*

## Bolagsverket

Bolagsverket har främst arbetat utifrån en systemsyn i sitt kvalitetsarbete. Här har Finansdepartementets försöksverksamhet på Bolagsverket under våren 2009 varit av särskild betydelse. Noteras bör dock att arbetet med kundtjänsten som särskilt beskrivs i rapporten påbörjades 2005.

*Intervjupersoner: Heléne Lindqvist (avdelningschef), Helene Thorgren (enhetschef), Sofia Eriksson (enhetschef), Madeleine Blix (produktionsplanerare), Ulf Fahlqvist (sektionschef).*

### **Bromölla kommun**

Bromölla kommun arbetar med en specifik metod som bygger på systemtänkande. Uppskattningsvis är hälften av kommunens verksamheter i nuläget direkt involverade i förändringsarbetet (kommunen har ca 1 000 tillsvidareanställda).

*Intervjupersoner: Jennika Anderberg (verksamhetsutvecklare och projektledare,) Joel Björnklev (verksamhetsutvecklare och processledare), Patrik Öhman (verksamhetsutvecklare och projektledare).*

### **Centrala studiestödsnämnden**

CSN har arbetat med lean i form av två piloter som rörde myndighetens interna administrativa processer på HR-avdelningen.

*Intervjuperson: Lars Erik Palmgren (HR-utvecklare & Lean-ansvarig).*

### **Läkemedelsverket**

Läkemedelsverket har under 2011 arbetat med lean i två försöks-piloter. Piloterna har utfallit väl och medfört att man nu är igång med en större upphandling av konsultstöd.

*Intervjupersoner: Monica Lidberg (enhetschef), Thomas Uhlin (enhetschef).*

### **Försäkringskassan**

Inom Försäkringskassan har flera verksamheter arbetat med lean sedan 2010. Främst inom NFC (nationellt försäkringscenter) och verksamhetsstöd.

*Intervjupersoner: Annika Hallin (verksamhetsutvecklare, VO Processkontoret och kundmöte), Robert Hamberg (verksamhetsutvecklare, Verksamhetsstöd).*

## Länsstyrelsen i Västerbottens län

Inom Länsstyrelsen Västerbottens län pågår för närvarande flera ”lean-orienterade” aktiviteter. En del är nystartade och en del är sedan tidigare rotade i verksamheten. Miljöenheten är dock den enhet som anses ha kommit längst i utvecklingsarbetet.

*Intervjupersoner: Jan-Olof Stavrén (Personalutvecklare), Lena Adolfsson (Controller och Kanslichef), Magnus Kristensson (Enhetschef Miljöenheten).*

## Migrationsverket

Vid Migrationsverket har man arbetat med lean sedan 2008. Grovt uppskattat arbetar ca 50 procent av myndigheten med lean i dag.

*Intervjupersoner: Marcus Toremar (Chef lean-center vid Migrationsverket), Nicholas E Smidhagen (Projektledare Kortare väntan – Återvändande).*

## Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten i Uppsala län

Vid polismyndigheten i Uppsala län inleddes lean-arbetet i mars 2011. Beslut om att börja arbeta med lean vid verksamhetsstöd på Rikspolisstyrelsen togs under 2008.

*Intervjupersoner: Jenny Bonazzi (inspektör), Tommy Bringholm (kommissarie), Anna Ekman (Förändringsledare PVS). Notera att Anna Ekman träffades vid ett separat tillfälle.*

## Skatteverket

Inom Skatteverket arbetar man med lean i olika delar av huvudkontoret, vid några regioner och inom stödprocesser. Inom Skatteverket Mälardalsregionen har man i stället explicit arbetat med en systemsyn. Detta har man gjort sedan 2005.

*Intervjupersoner: Christina Josefsson (enhetschef på huvudkontor), Marie K Johansson (affärschef och verksamhetsutvecklare vid avdel-*

*ningen för verksamhetsstöd), Ljufa Elfving (verksamhetsutvecklare Stockholmsregionen), Carin Nordin (analys- och utvecklingsstrateg Mälardalsregionen). Notera att Carin Nordin träffades vid ett separat tillfälle.*

### **Skellefteå tingsrätt**

Arbetet vid Skellefteå tingsrätt var en del av försöksverksamheten Efterfrågad Domstol (ED). Försöksverksamheten syftade till att översätta och anpassa lean och systemsyn till verksamheter inom Sveriges Domstolar. Försöksverksamheten pågick parallellt vid tre domstolar under okt 2009 till juni 2010.

*Intervjupersoner: Christel Lundmark (lagman), Monica Karlsson (domstolssekreterare och administratör). Notera: Till skillnad från alla andra intervjuer var detta en telefonintervju.*

### **Sundsvall kommun**

I Sundsvall har man arbetat med lean sedan 2010. Det pågår ett Lean-arbete inom flera kommunala förvaltningar där socialförvaltningen kommit längst. På senare tid har man valt att röra sig mer mot en systemsyn.

*Intervjupersoner: Helene Ersson (chef för uppdragsenheten Socialtjänsten Sundsvalls kommun), Åsa Swan (leanledare vid uppdragsenheten).*

### **Södertälje kommun**

I Södertälje kommun har man arbetat med lean sedan 2008. Stora delar av kommunen arbetar i dag med konceptet.

*Intervjupersoner: Ulla-Marie Hellenberg (Stadsdirektör), Mats Christiansson (Ekonomidirektör), Christina Hägglöf (Enhetschef Försörjningsstöd), Maria Borg Andersson (förskolerektor Annexet Saltskog), Pierre Hanell (kock- och utbildningsansvarig), Robert Kusén (ledningsstrateg och Lean-chef), Lise-Lotte Rådbjer (Växthusamordnare).*

## Vara kommun

I Vara kommun har man explicit arbetat med lean sedan 2004. Hela kommunen arbetar med filosofin även om den har fått olika genomslag i olika delar av verksamheten. Där man kommit särskilt långt med lean är bl.a. inom äldreomsorgen.

*Intervjupersoner: Christina Dahlberg (lean-koordinator) Maria Viidas, Kvalitetschef, Lena Lundström (resultatenhetschef) Liliann Jonsson (undersköterska) IngaLill Nydenfeldt (undersköterska) Ramona Nilsson (undersköterska).*

## Verket för högskoleservice

På VHS har ett lean-arbete genomförts på enheten för bedömning av utländska betyg. Arbetet har sedan levt kvar i lite olika form.

*Intervjuperson: Sara Raneke (Gruppchef, enheten för bedömning av utländska betyg).*

## Östra Göinge kommun

Östra Göinge har sedan 2008 arbetat med lean. Arbetet har hitintills främst bestått av utbildningsinsatser av chefer samt insatser inom vitt skilda områden inom kommunen. Under 2011-2013 kommer samtliga anställda inom kommunen utbildas i lean (ca 950 medarbetare och chefer). Utbildningen motsvarar i snitt 35 timmar per anställd.

*Intervjupersoner: Åsa Björklund (lean-coach och Projektledare ESF Goingelean), Roger Wåblin (lean-coach), Charlotta Lundberg (utvecklingschef).*