2018-05-25

Bilaga till rapport Dnr 201-2018/567

|  |
| --- |
| 1 |

**PM**

**Styrfilosofi för kundvärde**

**Innehållsförteckning**

[1 Inledning och bakgrund 3](#_Toc515012933)

[2 Problemet med målstyrning av operativ verksamhet 3](#_Toc515012934)

[2.1 Teori – målstyrning i tjänsteverksamhet 3](#_Toc515012935)

[2.1.1 Exemplet Folkbokföring Skatteverket 5](#_Toc515012936)

[2.1.2 Lantmäteriet 7](#_Toc515012937)

[3 En styrfilosofi som ger förutsättningar för värdeskapande 7](#_Toc515012938)

[3.1.1 Styrningens uppgift, vad som ska styras och verksamhetslogisk utgångspunkt 7](#_Toc515012939)

[3.1.2 Konsekvenser på mätsystem 8](#_Toc515012940)

[4 Referenser 8](#_Toc515012941)

# Inledning och bakgrund

Lantmäteriet ska tillgodose kundernas behov av att förändra och utveckla fastigheter och rättigheter till fastigheter. Verksamheten omfattar allt från enkla kundärenden till ärenden med mycket hög komplexitet och där målkonflikter mellan olika aktörer behöver hanteras. För att förbättra effektiviteten i denna verksamhet pågår inom det statliga Lantmäteriet (SLM) ett utvecklingsarbete som syftar till att ge förutsättningar för myndigheten att i samspel med kund och andra intressenter förbättra förmågan att skapa värde. Utvecklingsarbetet, med dess fokus på värde, bygger dels på aktuell tjänsteforskning, dels på rekommendationer från expertgruppen för digitala investeringar. [[1]](#footnote-1)

# Problemet med målstyrning av operativ verksamhet

# Teori – målstyrning i tjänsteverksamhet

W. Edvards Deming som är en av de dominerande tänkarna inom kvalitetsrörelsen visar att målstyrning (Management by Objectives, MBO) av den operativa verksamheten leder oss fel eftersom vi inte förstår sambanden och beroendena mellan olika delar i en organisation och mellan organisationen, kunderna och andra aktörer.[[2]](#footnote-2) En tjänsteverksamhet omfattar ärenden av olika karaktär och komplexitet och har därmed en inneboende variation. Variationen i ärendena beror på att kunden för med sig variation in i processerna. Variationen innebär att det i ärenden med hög komplexitet inte finns någon linjär logik med tydliga kausala samband i ärendehandläggningen. En annan konsekvens av variationen är att olika ärenden helt naturligt tar olika lång tid. Att sätta mål för en process med naturlig variation kommer inte att minska variationen. För att åstadkomma en förändring av resultaten måste orsakerna bakom variationen påverkas.

Om vi som ett exempel har en verksamhet med en normal variation i handläggningstid mellan 20 och 40 veckor av en viss ärendetyp och vill förkorta handläggningstiderna genom målstyrning så att 80% av ärendena hanteras inom 20 veckor, kan vi ställa oss frågan: Kommer medarbetarna att kunna nå detta mål genom att arbeta hårdare? Svaret är nej. Godtyckligt satta mål på handläggningstid leder inte till kortare handläggningstid. Handläggningstid är en konsekvens av den variation som kunden för med sig och vår förmåga att hantera denna variation.

Det är relativt vanligt med sådana godtyckligt satta mål, mål som är orealistiska utifrån rådande förutsättningar i verksamheten. Triangeln[[3]](#footnote-3) nedan, som går under beteckningen begränsningstriangeln, illustrerar den problematik som i högsta grad är relevant för att förstå förutsättningarna när det gäller styrning och utveckling i offentliga verksamheter. De tre största begränsande faktorerna för verksamheten är tid, resurser och kvalitet.



*Figur 1. Resurser – tid – kvalitet*

När målet är orealistiskt i förhållande till vad verksamheten i nuläget presterar så finns följande alternativ på kort sikt:

1. Man kan *öka resurserna* genom att arbeta övertid eller prioritera bort t.ex. utbildning och vissa möten. Att ta in extra personal under en kort tid för att ”beta av balanser” fungerar enbart om det är mycket enkla uppgifter. När det handlar om komplext utredningsarbete tar det så lång tid att lära upp nya medarbetare att konsekvensen ofta blir förlängda handläggningstider.
2. *Förlänga handläggningstiderna*. Tid är den variabel som är länken mellan resurser och kvalitet. Tid är samtidigt en viktig kvalitetsfaktor i många typer av ärendehandläggning.
3. *Sänka kvaliteten* i utredningsarbetet. Då kvalitet är svårt att mäta är detta ofta den enklaste utvägen. Det finns många exempel från olika statliga verksamheter att så kan ske.

Därutöver finns två ytterligare möjligheter: antingen så förvanskar man resultaten eller förvanskar verksamheten (systemet), vilket i båda fallen ofta leder till försämrad kvalitet. Det vanligaste alternativet är att förvanska systemet dvs inte göra rätt saker utifrån uppdraget och kundbehoven utan istället prioritera för att se bra ut i uppföljningen. Det kan exempelvis handla om att prioritera lätta ärenden framför komplexa för att klara ekvationen kortsiktigt. Konsekvenserna av en sådan prioritering är att kunder med komplexa ärenden kommer att få förlängda handläggningstider och risken ökar för att så kallad ”onödig efterfrågan” uppstår vilket är kostnadsdrivande både för kund och för myndigheten.

Att denna typ av målstyrning ofta leder till manipulation och missriktad kreativitet för att nå de kvantitativa målen, mål som sällan fångar variationen i kundbehovet finns det mycket forskning kring (exempelvis av Lena Lindgren). Operativ styrning mot kvantitativa mål flyttar fokus från att utveckla arbetssätten med utgångspunkt från att kundbehov uppstår tills att kundbehov är tillgodosett mot att utveckla arbetssätt för att få en uppföljning som ser bra ut relaterat till de godtyckligt satta kvantitativa målen.[[4]](#footnote-4)

Den uppföljning som görs får ett internt fokus på aktiviteter och prestationer, variationen döljs och kvaliteten (värdet för kund) uppmärksammas inte utan tas för given.

Som en följd av en sådan uppföljning riskerar myndigheten gå för långt i standardisering av arbetssätt och inte anpassa sina sätt att arbeta till kundernas varierande situation och behov. Detta ökar risken för onödig komplexitet i arbetssätten (alla moment ska göras för alla ärenden även i de enkla), onödigt många kontakter mellan aktörerna på grund av missförstånd och därmed till ineffektiva och kostsamma lösningar för både myndigheten, kunderna och övriga intressenter.

Genom att istället höja kvaliteten i handläggningen, dvs förbättra förutsättningarna för att få kompletta ansökningar och för medarbetarna att göra rätt aktiviteter i varje kundsituation kommer tiden att användas på ett bättre sätt (undviker felrättande aktiviteter och kontakter). Konsekvensen av en högre kvalitet blir ökad kapacitet i myndigheten för att utföra fler ärenden på samma tid eller lika många ärenden på kortare tid. Detta samband uppfattas ofta som mycket motsägelsefullt men har hävdats av kvalitetsrörelsen sedan 1950-talet. För att lyckas höja kvaliteten krävs en analys av vad som orsakar variationen i ärendenas handläggningstid och möjlighet att påverka de förutsättningar som skapar onödig variation.

Ett känt citat av professor Donald Berwick lyder ”varje system är perfekt designat för att skapa precis det resultat det skapar. Om vi håller fast vid den övertygelse som vi alltid haft och insisterar på att göra precis som vi alltid gjort, kan vi förvänta oss att få precis de resultat som vi alltid fått.”[[5]](#footnote-5)

för varje kundkvaliteten i handläggningen, dvs få in kompletta ansökningar och utföra aktiviteter som skapar värde förlängda ha

# Exemplet Folkbokföring Skatteverket[[6]](#footnote-6)

I Skatteverkets regleringsbrev för 2014 anger regeringen följande mål för folkbokföringen:[[7]](#footnote-7) ”Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.” När det gäller återrapportering säger regeringen att ”Skatteverket ska beskriva de åtgärder som vidtagits för att uppgifterna i folkbokföringsregistret ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden samt göra en bedömning av i vilken utsträckning uppgifterna i folkbokföringsregistret utgör ett korrekt underlag för olika samhällsfunktioners beslut och åtgärder.”

Samma mål och återrapporteringskrav fanns även i tidigare t.ex. i regleringsbrevet för 2012. I sin årsredovisning 2013 kommenterar Skatteverket kvaliteten i folkbokföringen på följande sätt: ”Åtgärderna under året har bidragit till korrekta och aktuella uppgifter i folkbokföringsregistret. Allt fler kontroller görs inom områden där det förekommer mycket fel, men för få kontroller görs ändå totalt sett. Skatteverkets analys visar att kvaliteten är bra överlag i folkbokföringsregistret.”[[8]](#footnote-8)

Anledningen till att regeringen har satt detta mål för folkbokföringen är självfallet att de uppgifter om personers namn, födelsedata, civilstånd, adress mm som folkbokföringsregistret innehåller behövs för många olika beslut som rör den enskilde. Många lagregler utgår från personers ålder (allt från skolplikt, straffbarhet och rösträtt till möjligheten att handla på systembolaget), andra har koppling till civilstånd (t.ex. arvsrätt) eller bostadsort (beskattning, rösträtt). Det är därför viktigt både för den enskilde och för samhället i stort att uppgifterna är korrekta. Det är också detta förhållande som speglas i regeringens mål för folkbokföringen.

I en revisionspromemoria från Skatteverkets internrevision 2014 ges emellertid en något annorlunda bild än den Skatteverket ger i sin årsredovisning.[[9]](#footnote-9)Skatteverket har en checklista för kvalitetssäkring av uppgifterna i folkbokföringen. Internrevisionen konstaterar i sin promemoria att denna är ändamålsenlig, men att det varierar mellan sektionerna i vilken omfattning kvalitetssäkringen genomförs och att det inte förekommer någon strukturerad rapportering av kvaliteten. Detta försvårar enligt revisionen en central uppföljning avseende utförd kvalitetssäkring. Deras intervjuer pekar mot att kvalitetssäkringen i första hand används för att utvärdera medarbetarna och deras eventuella utvecklingsbehov.

I Skatteverkets verksamhetsplan saknas kvalitetsmål då man säger sig haft svårt att hitta bra sätt att mäta kvaliteten. Det har skett en översättning av kvalitet till att handlägga så många ärenden som möjligt inom en viss tidsram och internt formulerades målet att *”minst 90 % av internt och externt initierade impulser ska vara handlagda inom 90 dagar”* samt att ”*60 % av impulserna ska utredas och av dessa ska 80 % leda till åtgärd”.*

Internrevisionen konstaterar sammanfattningsvis i sin promemoria att tyngdpunkten i uppföljningen ligger på utredningstid och andel ärenden inom 90 dagar och att det saknas grund för att uttala sig om kvaliteten i registret på riksnivå. Uppföljningen ger inte svaret på frågan ”leder ärendehanteringen till att det blir mer rätt i registret”?

Bortsett från att målen är dysfunktionella, så är detta också ett exempel på hur det verkliga syftet med verksamheten tappas bort till förmån för krav på inre effektivitet/produktivitet i verksamheten. De kvantitativa målen och utgångspunkten i styrningen att ”varje ärende är lika” styr medarbetarnas förståelse om vad som är ett bra arbete och målen blir de facto syftet med verksamheten. Konsekvensen blir att det egentliga kundbehovet tappas bort och det blir viktigare för medarbetarna att handlägga snabbt än att handlägga korrekt. Det förebyggande arbetet med att undvika felaktigt inskickade impulser prioriteras inte utan fokus ligger på kontroll av uppställda mål.

Styrningen får ett rent internt fokus. I ett vidare samhällsperspektiv kan detta snävt interna ”fabrikslogiska” fokus, med betoning av produktivitet, mycket väl generera såväl betydande onödiga kostnader i samhället som problem för enskilda människor.

# Lantmäteriet

De krav på redovisning av genomsnittlig handläggningstid som finns i Lantmäteriets regleringsbrev har översatts till operativt styrande mål inom myndigheten. Den variation som Fastighetsbildningen har att hantera är omfattande och beror framförallt på kundens situation och behov, fastighetens beskaffenhet och antal involverade intressenter.

Det är inte orimligt att anta att Lantmäteriet har liknande problem som i exemplet från Folkbokföringen ovan. Det vi med säkerhet kan säga är att den styrning på genomsnittlig handläggningstid som hittills skett inte har bidragit till lärande om orsakerna bakom variationen i handläggningstider och därmed inte till lärande om vad som driver tid och kostnader i ärendena.

# En styrfilosofi som ger förutsättningar för värdeskapande

Lantmäteriet är inne i en omfattande förändring av verksamheten för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter och medarbetarnas fulla potential. Kundernas situationer och behov är den naturliga utgångspunkten i utformningen av en ändamålsenlig organisering, ledning och styrning av myndigheten som leder till att värde skapas i mötet mellan myndigheten, kunderna och andra intressenter.

# Styrningens uppgift, vad som ska styras och verksamhetslogisk utgångspunkt

Myndighetens utgångspunkt är tjänstelogikens synsätt, att värde samskapas mellan myndigheten och involverade aktörer vilket ger fokus på den variation som finns mellan olika kunders behov och vilka förutsättningar som myndighetens medarbetare och de digitala lösningarna har att hantera denna variation.

Styrningens uppgift är att skapa goda förutsättningar för verksamheten och dess medarbetare att hantera variationen och utföra det som skapar värde i samspel med kund och andra intressenter och därmed uppfylla syftet med verksamheten. I detta ingår att kontroll i första hand sker genom att medarbetarna själva och i samverkan med sin närmaste chef, planerar och följer upp sina (eller teamets) prestationer, dvs. ett system för självstyrning och självkontroll. Andra former av kontroll utgör ett komplement, där fokus läggs på lärande och förbättring.

En styrning med fokus på värdeskapande utgår från tillit till att de allra flesta medarbetarna vill göra ett bra jobb, en utgångpunkt som stöds av den moderna motivationsforskningen och som lyfts fram i Tillitsdelegationens pågående arbete. En sådan styrning förutsätter en dialog mellan chefer och medarbetare för att nå en gemensam förståelse för syftet med verksamheten och vilket utfall, vilka effekter, som eftersträvas.

Styrningen ska således bidra till att myndighetens arbete leder mot önskade effekter och tillstånd i samhället i enlighet med verksamhetens uppdrag och syfte. Genom att förstå och styra på förmågan att skapa värde till kund (yttre effektivitet) undviks onödigt arbete, produktionskapaciteten ökar och myndighetens inre effektivitet och ekonomiska hushållning förbättras. Vi kommer då att kunna förvänta oss exempelvis kortare kötider.

Genom att ha kontroll på variationen ökar förmågan att bättre beskriva ett specifikt ärendes tid och kostnad. Det leder till en tydlighet gentemot kund som genererar att den förväntan som finns från kunden i större utsträckning matchas mot vår leverans.

# Konsekvenser på mätsystem

En styrning som syftar till att skapa goda förutsättningar förutsätter också ett mätsystem som utformas av medarbetare och chefer, ett mätsystem som synliggör variation och som stödjer en styrning med fokus på värde och ärendeflöde. Mätsystemet ska bidra till en konstruktiv dialog för att lära och inhämta ny kunskap om hur arbetet ska gå till för att öka förmågan att hantera variationen i ärendena och skapa värde. För att mätsystemet ska kunna vara ett sådant stöd bör det utformas med utgångspunkt från olika kundsituationer och kundbehov.

# Referenser

Sohlberg, I. (2017), Effektivare verksamhet genom verksamhetsnära ledning och styrning - En idéskrift

(<http://www.effektivstyrning.se/assets/upload/files/Ideskrift%20-%20Verksamhetsnära%20ledning%20och%20styrning(1).pdf>)

Stigendal, L (2018), Effektiv styrning av offentlig förvaltning (<http://www.effektivstyrning.se/bok>)

W. Edvards Deming (2000), Out of the crisis

Goldratt, E. (1990), Theory of constraints. Great Barrington, MA: The North River Press

Lindgren, L. (2006), Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn (kap 7)

Stigendal, L (2018) Kurs Effektiv styrning av offentlig sektor

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Skatteverket (<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=15397>)

Skatteverkets årsredovisning 2013 (<https://www.skatteverket.se/privat/sjalvservice/blanketterbroschyrer/broschyrer/info/165.4.39f16f103821c58f680007245.html>)

Folkbokföring – Bosättningskontroll. Revisionsrapport 2014-06-26. Skatteverket, Internrevisionen

Donald M. Berwick, Medicinsk professor och ordförande för Institute for Healthcare Improvement (IHI).

1. I enlighet med den rekommendation som Expertgruppen för digitala investeringar framhåller bör vara i fokus [↑](#footnote-ref-1)
2. W. Edvards Deming (2000), Out of the crisis [↑](#footnote-ref-2)
3. Goldratt, E. (1990), Theory of constraints. Great Barrington, MA: The North River Press [↑](#footnote-ref-3)
4. Lindgren, L. (2006), Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn (kap 7) [↑](#footnote-ref-4)
5. Donald M. Berwick, Medicinsk professor och ordförande för Institute for Healthcare Improvement (IHI).  [↑](#footnote-ref-5)
6. Stigendal, L. (2008) Effektiv styrning av offentlig förvaltning [↑](#footnote-ref-6)
7. Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Skatteverket [↑](#footnote-ref-7)
8. Skatteverkets årsredovisning 2013 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folkbokföring – Bosättningskontroll. Revisionsrapport 2014-06-26. Skatteverket, Internrevisionen [↑](#footnote-ref-9)