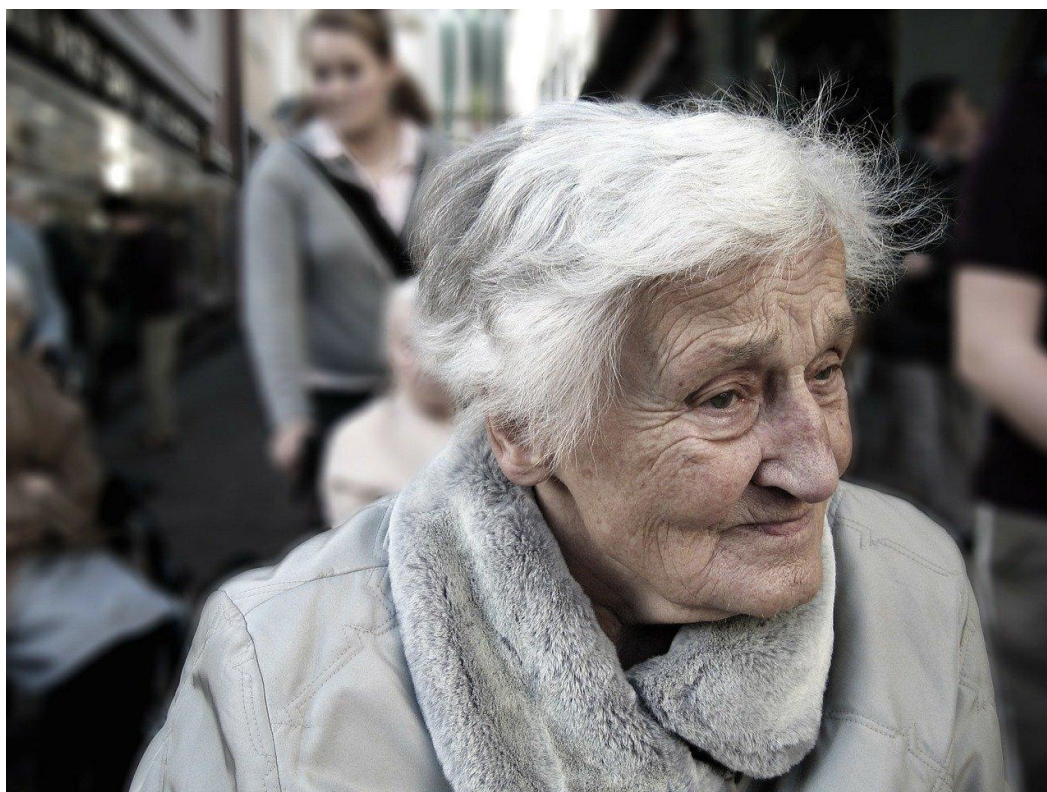


Vad menar vi med effektivitet i offentlig sektor?



Offentlig verksamhet ska förstås vara effektiv. Men är det så att vi därmed oftast menar produktivitet eller inre effektivitet, därför att det är lättast att mäta? Effektivitet blir detsamma som att göra mer. Mindre uppmärksamhet får frågan om vi gör rätt saker och om det vi gör leder till önskade effekter. Verklig effektivitet kräver att vi utgår från syftet och bedömer verksamheten från detta. Flödeseffektivitet behöver också komplettera den allenarådande resurseffektiviteten vilket i sin tur kräver redundans. Besparingar kan göras på den svällande byråkratin. Offentlig verksamhet kan bedrivas både bättre och billigare.

November 2019

Effektivitet har blivit att göra mer

När är offentlig sektor effektiv? Finns det olika bilder över vad som kännetecknar en framgångsrik verksamhet? Jag är inte ute efter tekniska definitioner av olika effektivitetsbegrepp, utan just vad vi menar med effektivitet oberoende av vad vi kallar det.

Ekonomistyrningsverket beskriver begreppet effektivitet på följande sätt:

”Effektivitet handlar om att nå sina mål eller resultat med god kvalitet och till en rimlig kostnad. För att ni ska kunna följa upp arbetet behöver ni ha en tydlig bild av vad myndigheten vill uppnå. Därför behöver ni sätta upp mätbara mål för de planerade insatserna.”¹

Det intressanta med detta är att ESV å ena sidan betonar vikten av att veta vad man vill uppnå och å andra sidan betonar mätbarheten och mål för insatser. Övergripande effekter är ofta svåra att mäta och bryta ner vilket i praktiken ofta leder till att verksamhetens resultat bedöms i förhållande till just ”planerade insatser”, vilket kan vara något helt annat än att uppfylla syftet med verksamheten och därmed inte nödvändigtvis effektivt. Det blir i praktiken lätt fokus på produktivitet, eller inre effektivitet, istället för på i vilken grad man uppfyller sitt syfte.

Exempelvis lyfter Sveriges Kommuner och Landsting fram i sin ekonomiska rapport för oktober 2019² hur ”kostnad per patient” kan användas i styrningen och i förbättringsarbetet. Man kan jämföra sig med andra sjukhus eller regioner och *”...få en god bild av om produktionen är kostnadseffektiv, om kostnaderna kan sänkas och om någon annan kan utföra produktionen till lägre kostnad.”* SKL lägger dock till att man även behöver jämföra med data från kvalitetsregister för att få en mer heltäckande bild. Men på det hela taget är SKL oroade över den sjunkande produktiviteten när man konstaterar att antalet läkare ökar mer än antalet vårdbesök.

Språkbruk (”produktion” inom vården) visar att fokus ligger på att producera mer. Detta bekräftas av ESV:s sätt att uttrycka sig:

”Genom en ökad effektivitet kan myndigheterna få ut mer verksamhet för tilldelade medel, eller samma verksamhet till minskade kostnader.”³

¹ Ekonomistyrningsverkets webbplats, 2019-10-30, <https://www.esv.se/statligstyrning/effektivisering/effektivitetsmatt/>

² Sveriges Kommuner och Landsting, Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.

³ Ekonomistyrningsverkets webbplats, 2019-10-31, <https://www.esv.se/statligstyrning/effektivisering/krav-pa-effektivitet/>

Det handlar helt enkelt om att göra mer, fler planerade insatser, för samma pengar. Detta kan förstås vara bra, men är inte självklart detsamma som att verksamheten blivit bättre i förhållande till sitt syfte. Att göra mer av felaktigt eller onödigt arbete billigare leder inte till en bättre verksamhet. Mer verksamhet för pengarna betyder endast ökad resurseffektivitet.

Resurseffektivitet handlar om att alla resurser, både människor och maskiner, ska användas så effektivt som möjligt. De ska alltid ha något att göra. Oanvända resurser ses som slöseri. Detta kräver att arbetsuppgifter (ärenden, fall, människor i kö) buffras för att hantera variation i inflödet.

Detta står i motsats till flödeseffektivitet. Flödeseffektivitet handlar om att arbetsuppgifterna (ärenden, fall, människor i kö) ska flöda så snabbt och smidigt som möjligt genom processen. Målet är att ha så få arbetsuppgifter i flödet som möjligt. Buffertar ska alltså helst inte förekomma.⁴

Ett exempel från verkligheten kan illustrera skillnaden:

En äldre kvinna uppsöker en akutmottagning på grund av svåra buksmärter. Efter en kort väntetid får hon träffa en läkare som konstaterar att det inte är fråga om akut sjukdom men att buken behöver röntgas för att undersöka orsakerna till smärtorna. Läkareundersökningen tar ca 5 minuter. En sköterska tar prover som bland annat visar på förhöjt blodtryck, tidsåtgång ca 10 minuter. Röntgenutrustningen är upptagen med mera akuta fall och patienten får vänta i 4 timmar på att bli röntgad. Hon får inte lov att äta eller dricka under väntetiden. Röntgen tar sedan 10 minuter. Ingen läkare har tid att titta på resultatet förrän efter ytterligare 4 timmar. Under den tiden har blodtrycket kollats igen som visat sig stiga ytterligare. Läkaren konstaterar att röntgen visade att allt var ok men ser också att blodtrycket är farligt högt och beslutar därför att patienten ska läggas in på strokeavdelningen, tidsåtgång för detta möte med läkare är ca 10 minuter. När patienten får komma till avdelningen, får lägga sig i en riktig säng och får mat och dryck sjunker blodtrycket omedelbart. Hon får åka hem dagen därpå. Orsaken till smärtorna i buken har inte klarlagts.

Till historien hör också att den äldre kvinnan under väntetiden fick ligga på en brits i korridoren på akutmottagningen och blev successivt allt mer stressad över väntetiden, vilket var orsaken till att blodtrycket steg. Så fort någon i vit rock gick förbi hejdade hon personen och frågade när hon skulle få hjälp. Dessa personer svarade väldigt vänligt att de inte visste något och gick vidare.

⁴ Det är också talande att jag inte lyckats hitta någon information alls om flödeseffektivitet på ESV:s webbplats.

Resurseffektiviteten är i detta fall mycket hög, det vill säga aktiviteterna har genomförts snabbt och med tillräckligt hög kvalitet. Effektiv vårdtid är 35 minuter. Men patienten tillbringade totalt 24 timmar på sjukhuset. Flödeseffektiviteten, alltså effektiv tid i förhållande till hela tiden i flödet är ca 2,4 procent. Anta att total tid i flödet i exemplet ovan skulle ha rört sig om två timmar istället. Den effektiva vårdtiden på akutmottagningen är densamma. Men patienten hade troligen sluppit bli inlagd och sjukhuset hade sluppit den kostnaden (patienten hade förmodligen också mått bättre). Denna onödiga kostnad och det onödiga lidandet syns sällan i mätningarna, eftersom man mäter kostnad per aktivitet, insats eller prestation.

I Lars Stigendals utmärkta bok "Vad är problemet? – Om effektiv styrning av offentlig sektor"⁵ finns exemplet med Åke, 90. Åke har under de senaste åren träffat 66 olika läkare och legat inlagd på sjukhus totalt 47 dygn samt fått recept på ett trettiotal olika mediciner. Räknat på styckkostnader per prestation ser det bra ut. Allt har kostat ungefär 600 000 – 750 000 kronor. Resurseffektiviteten och produktiviteten är hög. Problemet är bara att Åke inte blivit ett dugg bättre.

Dessa exempel visar hur svårt det kan vara att bedöma uppnådda effekter och värdet för kund. För ett enskilt läkarbesök kan en remiss eller en utskriven medicin ses som ett värde, där och då. Flödeseffektiviteten kan i dessa fall också vara väldigt hög, om man ser till varje enskilt flöde (till exempel varje enskilt besök på vårdcentral eller akutmottagning). Det är ju också rimligt, sett från verksamhetens perspektiv, att varje insats sker så snabbt och effektivt som möjligt vilket kräver att detta följs upp. Men för Åke är starten på processen symptom, ont i magen, och det önskvärda avslutet på processen är att bli botad eller åtminstone få lindring. En sådan helhetssyn är förstås svår i praktiken, men tid och kostnad för ett sådant komplett flöde skulle säga mer om den verkliga effektiviteten.

Exemplen ovan avser vården men samma problem och förhållningssätt finns inom hela offentliga sektorn. Det finns ett stort fokus på enskilda delar, det som går att överblicka och mäta. ESV anser att detta är en viktig del av resultatbedömningen:

*"Redovisning av styckkostnader och produktivitet är ett underlag för regeringens bedömning av verksamhetens inre effektivitet. Om er myndighet handlägger ett stort antal ärenden i något ärendeslag ska ni redovisa ett sådant underlag till regeringen."*⁶

⁵ Lars Stigendal, "Vad är problemet – Om effektiv styrning av offentlig sektor", BoD, 2018.

⁶ Ekonomistyrningsverkets webbplats, 2019-10-30, <https://www.esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning/>.

Vilka antaganden bygger synen på effektivitet på?

Syftet med att ha koll på resurseffektiviteten är förstås gott och rimligt. Tanken är att hushålla väl med det allmännas medel och att uppdragsgivare och allmänhet har befogade krav på att få veta hur pengarna används. Hög resurseffektivitet, hög produktivitet och mer verksamhet för pengarna kan ju inte sig vara fel, givet att man gör rätt saker. Att man arbetar mot högre syften och kundnytta anses som självklart och därmed som underförstått. Det finns heller inget skäl att tvivla på att detta är ambitionen och att alla som styr, mäter och utför vill väl.

Samtidigt finns det skäl att fundera närmare på hur väl dessa ambitioner lyckas och vilka antaganden som dagens syn på effektivitet bygger på.

Samtliga exempel och citat ovan visar tydligt på ett grundläggande antagande. Detta antagande säger att om man optimerar varje enskild del i en verksamhet kommer verksamheten i sin helhet att bli optimerad. Men tänk om detta antagande inte stämmer? Tänk om helheten kan fungera riktigt dåligt även om varje del är optimerad? Produktiviteten kan vara hög, likaså resurseffektiviteten, styckkostnaden låg och den inre effektiviteten därmed lysande bra. Betyder det att verksamheten är effektiv? Betyder det att organisationen uppfyllt sitt uppdrag och bidragit till största möjliga samhällsnytta?

Det kan vara så att det räcker att träffa en läkare i tre minuter för att det ska vara möjligt att ställa diagnos och ordinera behandling. Men för att patienten ska känna sig trygg och lyssnad till krävs det kanske längre tid. Vad är då effektivt och vad är hög kvalitet?

Vad som är effektivt och vad som är hög kvalitet är inte alltid självklart i offentlig verksamhet. Jonna Bornemark, professor i filosofi, använde följande exempel när hon talade vid riksmötets öppnande 10 september i år: *”Undersköterskan som förstår när en dusch av en dement person blir ett övergrepp och när den kan genomföras.”* Detta enkla exempel pekar på den komplexitet som finns inom offentlig verksamhet. Motsvarande bedömningar och avvägningar behöver göras i de flesta verksamheter.

Offentlig verksamhet är just komplex. Olika kunder har olika frågor och ärenden som behöver hanteras olika. Även patienter med samma typ av sjukdom behöver behandlas olika. Det finns en stor variation. Ändå är synen att tjänster kan ”produceras” i jämförbara enheter som om de vore varor på ett löpande band.

Inom varuproduktion ska varje vara tillverkas enligt en detaljerad specifikation och eventuella avvikelser är detsamma som dålig kvalitet. För tjänster gäller att de måste variera för att kunna möta kundernas variation. Ibland kan en dusch genomföras, och

ibland inte. Ibland kan ett läkarbesök ta tre minuter och ibland krävs det längre tid. Detta är en förutsättning för hög kvalitet.

Produktivitet är, enligt ESV, ett mått på hur mycket som produceras för en given resursmängd.⁷ Detta är ett relevant mått för varuproduktion. Det är bra om mer kan göras för mindre resurser till samma eller högre kvalitet. Men det förutsätter att man har kontroll över kvaliteten. Har man inte det är det man mäter och jämför helt enkelt inte jämförbart.

Om till exempel polisen blir bättre på att förebygga en viss typ av enklare brott så att de inte sker lika ofta kan det leda till en sämre produktivitet. Vissa enklare brott finns inte längre, kvar blir svårare brott som kräver mer tid. På motsvarande sätt kan myndigheter minska mängden enkla frågor till sina callcenters genom bättre information på webben vilket kan leda till att kvarvarande frågor är svårare som tar mer tid. Det är svårt att mäta det som inte händer.

Det som "produceras" är inte, och ska inte vara, identiska enheter. Detta gör det svårt, ibland omöjligt eller helt meningslöst, att jämföra produktivitetens utvecklingen över tid eller med andra.⁸

Med inre effektivitet avses detsamma produktivitet. Det "inre" syftar på det organisationen gör själv utan inblandning av kunden. Sinnebilden för detta är fabriken där kunden inte har tillträde. Men för tjänster är det annorlunda. Tjänster förutsätter att kunden deltar. Kunden är medskapare när det gäller vård, utbildning, deklarerande och i all form av tjänsteverksamhet. Det är i tjänsteverksamhet inte meningsfullt att dela upp effektivitet i inre och yttre. Det finns bara effektivitet.

Idén om att arbetet ska delas upp i delar som var och en kan standardiseras och optimeras härstammar från Henry Ford och Frederick Taylor och fungerade väl för industriproduktion runt förra sekelskiftet när arbetskraften var relativt utbildad. Idag inom offentlig verksamhet, som handlar om tjänster som tillhandahålls av välutbildad och välvillig personal är läget helt annorlunda.

Men detta pekar på ett annat grundläggande antagande som dagens syn på effektivitet, den om att kunskap som går att formalisera och helst beskriva steg-för-steg är mera värd än tyst eller implicit kunskap som är svår att beskriva. Kvalitet ska styras fram genom rutiner, checklistor och kontroll.

⁷ Ekonomistyrningsverket, webbplats 2019-11-05, <https://www.esv.se/statligstyrning/effektivisering/effektivitetsmatt/>

⁸ Christian Grönroos & Katri Ojasalo, "Service productivity – Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services", *Journal of Business Research* 57 (2004) 414-423.

SKL skriver i sin ekonomirapport från oktober 2019 att en allt större del av verksamhetens resurser läggs på att uppfylla formalia, ha dokumenten i ordning och att ha bokat av checklisten. Jonna Bornemark uttryckte det i sitt tal på ett liknande sätt *”Kvalitetsarbetet tar plats i papprena, inte i verkligheten. Och det gör att någon utanför verksamheten ska säkerställa kvaliteten, inte de som är på plats, de ska bara lyda order.”*

I sin strävan efter hög effektivitet och hög kvalitet, endast med goda avsikter, har alltså offentlig sektor skapat ett omfattande maskineri för att styra och mäta. Gamla tiders lågutbildade administratörer är i stort sett försvunna, dagens administration kallas i allt väsentligt för management samt utvecklings- och kvalitetsarbete.

SKL beskriver i ekonomirapporten att antal personer inom ledning och handläggare inom administration för kommunerna har ökat med 42 procent mellan 2009 och 2018. Motsvarande siffra för regioner är 46 procent.⁹ Det finns ingen anledning att tro att läget inom statliga myndigheter skulle vara väsentligt annorlunda.

Hur bör man då göra?

Effektivitet i offentlig sektor bör bedömas utifrån hur väl man lyckas med sitt uppdrag, alltså att uppnå önskade effekter. Att effekter ofta är svåra att mäta ändrar inte på detta. Syftet med verksamheten måste få vara styrande och den avgörande bedömningsgrunden för om organisationen lyckats väl eller inte. Självklart ska arbetet göras så billigt som möjligt. Kostnadseffektivitet är viktigt.

Som exemplen ovan visar blir ett ensidigt fokus på resurseffektivitet sällan kostnadseffektivt. Istället behövs ett ökat fokus på flödeseffektivitet, men utan att helt överge resurseffektiviteten.

Det som behövs är något som många ekonomichefer avskyr, nämligen redundans. Redundansen är det som möjliggör variation genom att tillföra flexibilitet. Tänk på ett gummiband som är maximalt utsträckt. Om man då drar i det lite extra kommer det att brista. Samma sak gäller system som arbetar på maximal nivå. Ökad belastning kommer att leda till problem, brister och värdetapp som skapar stress, oro och ökade kostnader. Dessa kostnader, och minskade möjligheter att nå önskade effekter, kommer att vara högre än vad redundansen kostar (om den hålls på en rimlig nivå).

⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi. Under perioden 2009 till 2018 har antalet anställda ökat i kommunerna med 16 procent och inom regionerna med 13 procent.

Redundans handlar inte om att medarbetare ska gå sysslösa. Det handlar om att planera resursanvändningen bättre. Till exempel varierar inflödet till callcenters normalt både över dagen och över året. Till stor del är dessa variationer kända. Det går då att planera på sådant sätt att fler arbetar under de tider då efterfrågan är större. Men för att detta ska fungera krävs att de flesta medarbetare kan göra mer än en sak. När det inte ringer lika mycket ska förstås alla ändå vara sysselsatta och då kan det till exempel handla om att hantera arbetsuppgifter som inte är lika akuta eller om att ägna tid åt inläsning, administration eller utbildning.

En väl avvägd redundans kommer att leda till en totalt sett högre effektivitet, alltså bättre måluppfyllelse utifrån syfte och uppdrag till lägre kostnad. Däremot kan det leda till att produktiviteten eller den inre effektiviteten blir lägre. Just detta utgör troligen det största hindret för att bedriva en effektivare verksamhet.

Men kostnader behöver förstås följas upp, de ska ju hållas nere. Man behöver också veta vad som gjorts, alltså behöver man följa upp prestationer. Men vad man följer upp och vad man styr på bör ofta vara helt olika saker. Det är kanske inte nödvändigt att i detalj planera antalet duschningar en undersköterska ska genomföra, låt hen avgöra själv vad som behöver göras. Minska på styrningen alltså. Men följ upp hur patienten mår och omständigheter i övrigt som är relevanta.

Det kan också vara bra att flytta ut controllers, utvecklare och andra i kärnverksamheten så att de kan hjälpa till mera direkt. De kan då också bli färre. Genom att minska på detaljstyrningen och detaljplaneringen finns det utrymme för att skapa den nödvändiga redundansen vilket i sin tur kommer att leda till minskade kostnader totalt sett.

Diskussionerna om tillitsbaserad styrning är mot denna bakgrund väldigt positivt. Men det är också viktigt att inse att det handlar om så mycket mera än tillit. Det handlar om systemfaktorer, det handlar om hur vi tänker på organisationer och människor. Grunden till en förändring är att ändra på våra sätt att tänka.

I verkligheten är det förstås inte så enkelt som denna förenklade beskrivning kan ge sken av. Men det går att öka effektiviteten betydligt i offentlig sektor. Bättre effekter kan uppnås utan att det behöver tillföras mer resurser.

“The more efficient you are at doing the wrong thing, the wronger you become. It is much better to do the right thing wronger than the wrong thing righter. If you do the right thing wrong and correct it, you get better.”

Russell Ackoff

Har du synpunkter, kommentarer eller frågor? Kontakta gärna:
lennart.wittberg@cogitem.se