



Köernas logik

Den rådande logiken inom offentlig sektor säger att organisationens eget arbete blir enklare om det kan ske i en jämn takt som är planeringsbart. Hög resurseffektivitet och "inre effektivitet" anses viktigt. Det innebär att variation i inflödet av arbetsuppgifter måste hanteras genom att de buffras. Köer blir nödvändiga. Utan köer framstår arbetet som ineffektivt och organisationen som överfinansierad. Att peka på långa köer blir beviset för varför man behöver mer resurser.

Denna logik utgår från tänkandet inom New Public Management. Med ett annat tänkande, en annan logik, kan andra incitament skapas. Genom att se det större systemet, inklusive de man är till för, går det att få syn på köernas kostnader. Då blir det tydligt att arbetet kan göras mer effektivt genom en ökad flexibilitet. Att skapa en ökad flexibilitet hos organisationen går emot många av New Public Managements grundläggande principer. Därför är det svårt. För att komma vidare behöver vi tänka på hur vi tänker, och granska våra underliggande antaganden.

Om varför köer blir nödvändiga

Den rådande tankemodellen över hur offentlig sektor fungerar och bör styras utgår från en idé om linjär produktion, där hög resurseffektivitet är viktigt. Resurseffektivitet handlar om att tillgängliga resurser ska användas optimalt. Det anses viktigt att det alltid finns arbetsuppgifter och att arbetet kan ske i en jämn takt. Det gör arbetet förutsägbart och planeringsbart.

I en fabrik med maskiner är detta rimligt. Maskinerna har en optimal produktionskapacitet och en stabil produktion är att föredra. Eventuell variation i efterfrågan kan hanteras genom att varorna läggs i ett lager som får variera.

Offentlig sektor är dock ingen fabrik som tillverkar varor, man arbetar med tjänster. Tjänster kan inte produceras och lagras. Tjänster behöver utföras när behov uppstår. Läraren undervisar när eleverna är i klassrummet och läkaren ställer diagnoser och ordinerar behandling när hen träffar patienter.

Eftersom det inte går att lagra tjänster hanterar offentlig sektor variation i efterfrågan genom att lagra arbetsuppgifter i stället. Genom att ha en buffert med arbetsuppgifter kan variation i inflödet absorberas och arbetet kan ske i en jämnare takt.

Köer, balanser eller väntetider för fall, ärenden eller andra arbetsuppgifter är därför helt normalt i offentlig sektor. Arbetet har organiserats på sådant sätt att köer till och med blir nödvändiga. Utan köer kan arbetet inte planeras på samma sätt och risken finns att resurser (alltså människor) står där utan arbetsuppgifter.

Köer blir en nödvändighet utifrån den valda tankemodellen om linjär produktion och hög resurseffektivitet. Tankemodellen avgör hur vi styr och följer upp och hur vi ser på vad som är ett effektivt arbete. Med en annan tankemodell som leder till att vi ser på arbetet på ett annat sätt behövs inte köer.

Om att se och förstå systemet

Ett vanligt uttryck inom systemtänkandet är "varje system är perfekt designat för att ge det resultat det ger". Om köer är det normala inom offentlig sektor oavsett verksamhet behöver vi förstå hur systemet egentligen fungerar. Komplicerade system kan designas, men komplexa system kan inte designas på samma sätt. Komplexa system går att påverka på olika sätt, men komplexiteten och resultaten uppstår mer än att de kan kontrolleras fram.

Ett annat uttryck inom systemtänkande kan därför vara mer lämpligt: "systemets syfte är vad det gör". Vi behöver förstå systemet genom att se vad som faktiskt händer, inte utifrån vad vi tycker borde hända.

Anta att en organisation har en typ av ärenden som beräknas kräva 20 medarbetare på årsbasis. Då skapar organisationen en enhet med 20 personer som får arbeta med detta. På papperet stämmer efterfrågan överens med resurstillgången. Det som man oftast inte tar hänsyn till är variation i efterfrågan. Om inflödet av ärendet till exempel är säsongsberoende kan det betyda att vissa tider på året är inflödet mycket lågt och andra tider är det mycket högt. Eftersom tillgängliga medarbetare är konstant måste organisationen hantera

variationen genom att bygga upp balanser när efterfrågan är hög och arbeta av balanserna när efterfrågan är låg.

Organisationen redovisar genomsnittlig handläggningstid som ligger på 10 dagar. Detta bedöms som helt rimligt och ledningen är nöjd. Kunderna är dock inte nöjda utan klagar ofta på långa handläggningstider. Det visar sig att variationen i handläggningstid är mellan 2 och 50 dagar och att nästan inga ärenden handläggs på just 10 dagar. Då försöker ledningen "styra upp" situationen genom att vidta åtgärder när handläggningstiderna är långa. Då sätter man strikta mål för handläggningstiderna om att 80 % av ärendena måste hanteras inom 15 dagar. Det leder i sin tur till att medarbetarna prioriterar de enkla ärendena eller avslutar ärenden innan de är klara. När svåra ärenden blir liggande kräver det mer tid senare och variationen i arbetet ökar. När ärenden avslutas innan de är klara återkommer de som nya ärenden eller som överklaganden. Detta ökar både variationen och arbetsmängden.

Förutom en variation i inflödet skapar alltså organisationen själv en variation i sitt arbete. Det kan bero på onödig detaljstyrning eller en helt naturlig variation på grund av semester, sjukdom eller utbildning.

För att hantera både den externa och den interna variationen krävs ännu större buffertar. Köerna är en logisk konsekvens av hur arbetet styrs och organiseras.

Starka incitament för att ha köer

Organisationer har ofta ett starkt fokus på det som kallas "inre effektivitet", vilket är detsamma som produktivitet. Att göra mycket snabbt ses som positivt.

Att inte ha mycket att göra är ett misslyckande. Det kan leda till låg produktivitet, och ännu värre är att det utgör ett potentiellt hot mot organisationens existens. Det är hög status att ha mycket att göra, en tom inkorg är inte acceptabelt. Organisationen tycker sig behöva mer resurser, och långa köer är beviset till varför det krävs.

Mål som handlar om den "inre effektiviteten" skickar signaler om att man är utvecklingsinriktad. Mål som sätter fokus på organisationen själv, och inte på den externa efterfrågan. Åtgärderna tenderar därför att öka den interna variationen.

När det är viktigt att nå interna produktionsmål och att se till att organisationen växer finns inga incitament att anpassa sig till den externa efterfrågan. En sådan anpassning kräver att organisationen kan arbeta i en ojämn takt vilket riskerar leda till att organisationen uppfattas som ineffektiv. Obefintliga köer bidrar ytterligare till den bilden.

Mål- och resultatstyrningen driver på detta beteende. När det anses viktigt att organisationen har full kontroll över målen och att de är lätta att mäta kommer de att handla om egna aktiviteter och den egna tiden. Det förutsägbara, det enkelt planeringsbara och det enkelt uppföljningsbara gör arbetet enklare för organisationen.

Om att vända på synsättet

Grundproblemet är alltså att man börjar hos sig själv och den egna organisationen (helt i enlighet med tankegångarna inom NPM). Utgångspunkten är att vi själva ska jobba smidigt och effektivt – sedan ska vi försöka göra det bra för dem vi är till för. Det egna arbetet blir syftet. De man är till för blir problem eftersom de skapar variation och stör de ideala processerna.

Genom att vända på synsättet uppstår en helt annan idé om vad som är ett effektivt arbete. Genom att utgå från dem vi är till för blir principen att vi ska göra det bra för dem – sedan ska vi göra detta på ett smidigt och effektivt sätt.

Detta innebär bland annat att se köer som ett potentiellt problem, för dem man är till för. Människor i vårdköer kan bli sämre och de som väntar på beslut i olika ärenden blir oroliga och kan drabbas av kostnader. När systemet betraktas som något större, inte enbart som den egna organisationen, utan som att även de man är till för omfattas, syns andra typer av problem och kostnader.

Människor som väntar i kö hör ofta av sig till organisationen för att höra hur det går eller med klagomål. Arbeta som måste hanteras av organisationen, men som ofta inte räknas in i kostnaden för att hantera ärendena. Det blir dolda kostnader för organisationen, och medborgarnas eller företagets kostnader beaktas i regel inte alls.

När köer försvinner kan alltså både kostnader för den egna organisationen försvinna samtidigt som det blir bättre och billigare för dem man är till för. Men för att uppnå det krävs att den traditionella produktionslogiken överges. När det finns en variation i inflödet behöver organisationens eget arbete variera på motsvarande sätt. Variationen i inflödet ska inte absorberas av köer, utan av organisationens egen flexibilitet.

Flexibilitet är inte dyrare – men det är svårare

Om vi går tillbaka till exemplet med enheten om 20 personer som har att hantera ett inflöde av ärenden med stor variation så betyder detta att arbetet behöver organiseras på ett annat sätt.

Till att börja med är det viktigt att konstatera att den direkta kostnaden för att hantera ett ärende är densamma, oavsett kötid. Om ett ärende tar en timme att handlägga utgör det den

direkta kostnaden, oavsett om ärendet väntat en dag eller 100 dagar. Kötiden är framför allt en kostnad för kunden, och en indirekt kostnad för organisationen. Slutsatsen är att kortare handläggningstider *inte* kräver mer resurser. Tvärtom kan det ofta leda till besparingar.

Svårigheten ligger i att överge principen om att arbetet bör delas upp i små delar och hanteras av specialiserade medarbetare. Idén om det styckbara arbetet och specialisering går tillbaka till Frederick Taylor. Det är en idé som är rimlig i en fabrik som ska tillverka varor med hjälp av utbildad arbetskraft. Men så ser inte offentlig sektor ut.

För att en organisation ska kunna arbeta flexibelt, och kunna hantera både variation i volymer och i ärendens svårighetsgrad krävs att medarbetare kan göra mer än en sak. Vissa kan vara specialiserade, men inte alla. Många måste kunna hantera arbetsuppgift A när de är vanliga och arbetsuppgift B när de är vanliga. Organisationen blir flexibel när den själv kan variera sig, vilket i sin tur kräver medarbetare som kan variera sig.

Det går alltså inte att organisera arbetet på sådant sätt att en enhet har en fast bemanning för en arbetsuppgift om denna arbetsuppgift varierar. Istället kan man ha två eller tre enheter som tillsammans hanterar flera arbetsuppgifter.

Ökad detaljstyrning leder inte till flexibilitet

Utifrån exemplet ovan kan det vara frestande att tänka att det behövs en stor planeringsenhet för att styra rätt kompetens till rätt arbetsuppgift vid rätt tillfälle. Att en grupp planerare tittar på efterfrågan och tillgängliga medarbetare och sedan fördelar arbetsuppgifter på lämpligt sätt.

En sådan idé bygger på en annan princip inom New Public Management, nämligen den om att medarbetare ska arbeta och inte tänka (också från Taylor). Men en stor planeringsenhet som löpande, kanske dagligen, ska planera och planera om arbetet kommer i sig själv att bli en flaskhals som leder till köer.

Någon typ av övergripande planering behövs förstås, men den löpande variationen ska kunna hanteras av organisationen löpande utan särskilda insatser från chefer eller controllers. Först då är organisationen flexibel.

Denna flexibilitet behöver organiseras på olika sätt beroende på typ av arbetsuppgifter och hur efterfrågan ser ut. Men typexempel är att ha team med medarbetare som kan göra olika saker och att de själva inom teamet sköter arbetsfördelningen. Ett team kan bestå både av generalister som kan göra flera olika saker och specialister som kan hantera svåra ärenden inom vissa områden. Den övergripande planeringen handlar mer om att se till att teamen har förutsättningar för att arbeta varierat och flexibelt.

Dagens köer är logiska – med en annan logik kan de minska

När organisationer inom offentlig sektor idag får kritik för långa köer och väntetider försöker man ofta lösa det genom att tillskjuta mer resurser. Ibland som en tillfällig insats och ibland mer permanent. Men det löser sällan problemet. Köerna kommer i regel tillbaka.

Köerna kommer tillbaka därför att de krävs, givet den logik som tillämpas och givet de incitament som finns. Köer bör betraktas som symptom som visar de underliggande tankemodellerna. När de underliggande synsätten ändras, kan arbetet organiseras utifrån en annan logik. En logik som inte kräver köer.

För att komma dit krävs både att befintliga tankemodeller synliggörs och att systemet förstås på ett annat sätt. Variationen behöver följas upp och synliggöras. Detsamma gäller dolda kostnader och kostnader som uppstår hos medborgare och företag. Att börja mäta flödeseffektivitet kan underlätta. Enligt NPM-logiken skapar sådan uppföljning besvär, och den undviks därför. En förändrad uppföljning behövs men kommer därför inte att vara tillräckligt. Förändrade tankemodeller krävs också. Vi behöver tänka på hur vi tänker.

Ser vi organisationen, medvetet eller omedvetet, som en maskin och att intern resurseffektivitet därmed är det viktigaste? Eller ser vi det större systemet med indirekta kostnader, som kan ligga hos en annan organisatorisk enhet (till exempel kundtjänst)? Ser vi medborgarnas kostnad? Finns det organisatoriska eller kulturella hinder mot att tänka större? Varför då? Och vilka bakomliggande tankemodeller har skapat dessa hinder?

När vi vet vad som är rätt sak att göra, men ändå inte gör det, behöver vi stanna upp och reflektera. Vi kan enkelt hitta tusen rationella skäl till att vi behöver fortsätta som vi alltid gjort. Att ändra på tankesätt och arbetssätt är svårt och jobbigt. Men det tar inte bort vårt ansvar. Tankemodeller och rådande kultur är något vi alla är medskapare till. Antingen bidrar vi till att bevara rådande föreställningar, eller också bidrar vi till att ändra på dem. På något sätt påverkar vi alltid.