

Alternativet till New Public Management

- Nytt ledningstänkande i offentlig sektor

VANGUARD



Av
Jonas Astrup Beck och
Kristian Astrup Nielsen

April 2017

Förord

Den offentliga debatten har under senare tid varit starkt präglad av begreppet New Public Management och problemen associerat med detta sätt att leda och designa offentliga serviceorganisationer. Men vad är egentligen New Public Management och varför skapar det problem i våra offentliga organisationer i dag?

Vi har upplevt att dessa frågor upptar tid hos många ledare i offentliga organisationer i Skandinavien och medans många har en idé om problemen med New Public Management, tvekar de flesta om vad de ska göra i stället.

I denna rapport besvarar vi dessa viktiga frågor. Vi tror på att en förståelse för problemen med New Public Management som ledningsparadigm kommer öppna upp för möjligheten att introducera ett nytt perspektiv på ledning och design av våra offentliga serviceorganisationer. Ett perspektiv som bevisligen skapar bättre offentlig service till medborgare, mer arbetsglädje och lägre kostnader.

Trevlig läsning!

Jonas Astrup Beck
Partner i Vanguard Danmark
Cand. Merc. SOL

Kristian Astrup Nielsen
Direktör och Partner i Vanguard Danmark
M.Sc FIB

Rapport version 1.3

Vanguard Consulting är en konsultverksamhet, etablerad i England 1984 av professor John Seddon. John Seddon utvecklade Vanguardmetoden som en specifik förbättringsmetod för serviceorganisationer. Vanguardmetoden används idag i 12 länder både inom privata och offentliga serviceorganisationer.

Innehållsförteckning

1.	Introduktion.....	4
2.	Ledningens tänkande avgör prestationen.....	4
3.	Bakgrunden till New Public Management.....	6
4.	New Public Management – ett olämpligt ledningsparadigm.....	7
4.1	Stordriftsfördelar.....	7
4.2	Brist på resurser.....	8
4.3	Vi måste optimera varenda del av organisationen.....	8
4.4	Fria marknader.....	9
4.5	Mål, kvalitetsgarantier och benchmarking.....	10
4.6	Reglering och Kontroll - vi kan inte lita på medarbetare eller medborgare.....	11
4.7	IT.....	12
5.	Industrialisering av offentlig sektor.....	12
6.	New Public Management och medborgaren.....	13
6.1	Icke-värdeskapande efterfrågan (IVS) - Ett symptom på att NPM har misslyckats.....	14
7.	Problem med tankesättet i offentlig sektor.....	14
8.	Ett bättre alternativ baserat på Systemtänkande: Vanguardmetoden.....	16
8.1	Nytt tänkande leder till nya frågor.....	16
8.2	Nytt tänkande i relation till prestationsmätning: Syfte - Mått - Metod.....	18
8.3	Vanguardmetoden vs. New Public Management.....	19
9.	Nytt ledningstänkande i praktiken - exempel.....	19
9.1	Bygglovskontoret.....	20
9.2	HR.....	21
9.3	Barnomsorgshandläggning.....	22
9.4	Sjukpenning.....	22
9.5	Hemtjänsten.....	22
10.	Nytt tänkande - Nytt ledarskap.....	23

I. Introduktion

Välfärdsdebatten i Danmark signalerar för närvarande ett uppbrott med New Public Management (NPM)ⁱ och de dominerande idéerna bakom många av de förändringar som har påverkat allmänheten under de senaste 10–15 åren. Det ifrågasätts om begreppet produktivitet leder till kvalitet och förbättrad välfärdⁱⁱ. Mål och KPI-verktyg utmanas och det är en växande skepsis att "robusta medarbetare" är rätt lösning för en allt mer stressad personal och oroande hög sjukfrånvaroⁱⁱⁱ. Dessa erkännanden är viktiga och positiva.

Det finns emellertid en risk att 'det nya', som kommer som ett svar på problemen med NPM faktiskt bara blir samma sak fast med nytt namn. Idéer om ny offentlig styrning och förvaltning är något man kan fylla platser på konferenser och kurser med, men det är tveksamt om något utav detta kommer att påverka mötet mellan medborgare och det offentliga i praktiken. Risken blir att man endast pratar om att göra något annat, utan att faktiskt göra det. Om detta sker blir konsekvensen i bästa fall status quo och i värsta fall kommer välfärden att försämrans och kostnaderna stiga – igen.

Den offentliga debatten om problemen och utmaningarna med NPM är nödvändig. Det är dock olyckligt att kännetecknet för NPM-debatten är att den representerar ett mycket fragmenterat fokus på hur man ska förbättra enskilda element av NPM snarare än att utmana NPM i dess helhet – och det är ett illavarslande tecken.

Med denna rapport adresserar vi NPM för vad det är – ett ledningsparadigm. Vi kommer att betona vikten av att förstå konsekvenserna av NPM-paradigmet, vilket innebär att erkänna ett antal konstraintuitiva sanningar, som till exempel:

- Kostnaderna stiger när man styr och fokuserar på kostnaderna.
- Prestationsmätning genom mål och benchmarking leder till sämre prestation.
- Standardisering leder till sämre service och ökade kostnader.

Efter en kritisk granskning av NPM som ledningsparadigm föreslår vi ett bättre alternativ, baserat på systemtänkande. Ett alternativ som redan har lett till en lång rad av positiva och påtagliga resultat vad gäller service, arbetsglädje och kostnader.

2. Ledningens tänkande avgör prestationen

Redan på 1950-talet genomförde W. Edwards Deming och Joseph M. Juran vetenskapliga studier som visade något intressant gällande att förbättra en organisations prestation. De lärde sig att individers beteende styrs av det system de arbetar i. Om man vill förbättra prestationen, som systemet uppnår genom sina medarbetare, är det systemet och inte enskilda medarbetare man skall fokusera på.

Det finns ett flertal olika grenar av systemtänkande och variation i förståelsen över vad ett system är, men gemensamt för alla är:

- Ett system skall ha ett syfte.

- Det handlar om att förstå helheten.
- Helheten är aldrig summan av de enskilda delarna utan en produkt av interaktionen mellan delarna.
- Att agera på en enskild del utan att förstå sambandet med helheten är riskabelt och kan leda till dysfunktionellt beteende och suboptimering.

Att omsätta ovan punkter till en förståelse för den offentliga serviceorganisationen handlar alltså om att förstå hur enskilda delar av organisationen samarbetar och interagerar som en helhet för att uppnå ett syfte, definierat av den målgrupp som systemet existerar för, nämligen medborgaren. Med systemet menas hela systemet med funktioner, avdelningar, budgetar, mål, processer, rutiner, regler, IT och så vidare.

Med andra ord är det viktigt att förstå om man har designat ett system där medarbetarnas fokus är att leverera hög servicekvalitet från medborgarens perspektiv, eller om systemet skapar ett annat suboptimerat fokus för medarbetarna.

Ett systemiskt perspektiv på en serviceorganisation kan ge en överraskande inblick i varför prestationen, när det gäller service, arbetsglädje och kostnader, är som den är. För att ta ett exempel skulle man, i traditionellt NPM-perspektiv, vanligtvis fokusera på medarbetaren om en medborgare fått en dålig serviceupplevelse. Man skulle därför inte ifrågasätta om det fanns något, i omständigheterna som medarbetaren arbetar inom, som skapar det oönskade beteendet hos medarbetaren.

En förståelse över vilka förhållanden inom systemet som är orsakerna till dålig service för medborgare, dysfunktionellt beteende hos medarbetare, slöseri och höga kostnader är de första stegen mot en systemisk förbättring. Nästa steg är att förstå varför systemet är designat och leds på det sätt som det görs. Med andra ord handlar det om att förstå de antaganden och det tänkande som ligger till grund för de ledningsbeslut och handlingar som format systemet.

Förhållandet mellan ledningens tänkande, system och prestation illustreras i nedanstående figur.



En bestående förbättring av prestationen kräver en ny design av systemet och det i sin tur kräver en förändring i ledningens tänkande. Om man inte ändrar ledningens tänkande kommer all förändring av systemet vara en produkt av gårdagens antaganden och därmed kommer organisationen att helt enkelt "göra mer av samma sak" – eller som Russell Ackoff uttryckte det "göra fel saker mer rätt".

Ledningens nuvarande tänkande är orsaken till hur systemet designas och leds på - och systemet är orsaken till prestationen. Således om vi vill förstå orsakerna till prestationsproblemen i offentlig sektor är det viktigt att först förstå ledningens tänkande som ligger till grund för att systemet utformas och leds på det sätt som det gör.

3. Bakgrunden till New Public Management

New Public Management är inte ett nytt begrepp. Det var Christoffer Hood som använde det 1991 som en samlingsbeteckning för en serie liknande idéer som användes i offentliga verksamheter i många OECD-länder från slutet av 1970-talet till 1980-talet. Hood beskrev vid den tiden begreppet NPM som en gemensam term för sju överlappande trender i ledning av offentlig verksamhet^{iv}:

1. Ett ökat fokus på synlig, praktisk och professionell uppifrån- och ned styrning i offentlig sektor.
2. Tillämpning av specifika och formella mätbara standarder och mått för prestation.
3. Ett ökat fokus på kontroll av resultat.
4. Ett skifte mot uppsplittring (fragmentering) av enheter i offentlig sektor.
5. Ett skifte mot ökad kontraktsdriven konkurrens i offentlig sektor.
6. Ett ökat fokus på att tillämpa den privata sektorns förvaltningsmetoder i offentlig sektor.
7. Ökad fokus på mer disciplin och sparsamhet i nyttjandet av resurser.

Hood (1991) beskriver bakgrunden för dessa idéer som kombinationen av två övergripande tankesätt. Den ena doktrinen bygger på idéer om större konkurrens, valfrihet, transparens och fokus på incitament-strukturer. Den andra doktrinen bygger på en affärsmässig ledarstil som är en kombination av Neo-Tayloristiska metoder, med fokus på mer kontroll, reglering, övervakning och "New Wave Management", som har en mer positiv syn på medarbetarna som självmotiverade^v.

Efter den första karakteriseringen av Hood år 1991 blev NPM snabbt populärt i demokratier i väst – dels på grund av stödet från den snabbt växande managementkonsultindustrin, större finansiella verksamheter som Världsbanken och IMF och särskilt på grund av OECD-rapporter om offentlig styrning^{vi}.

De ursprungliga idéerna bakom NPM har således idag 30 års historia och utvecklats över tid. Enligt Greve och Ejersbo^{vii} har särskilt två trender förutom NPM under senare tiden påverkat den offentliga styrningen:

- New Public Governance (NPG), som kräver ledarskap i och genom nätverk.

- Den Neo-Weberianska statens styrmodell som, kompletteras av idén om den digitala staten, fokuserar på att förena organisatoriska möjligheter och att effektivisera genom stordriftsfördelar och digitala lösningar.

Den offentliga styrningen har således, med NPM som kärnparadigm, ett starkt fokus på marknadsorientering styrning, prestation och resultatuppföljning. Under senare tid har det påverkats av ökat fokus på nätverkande, stordriftsfördelar och digitalisering.

Det är dessa idéer om ledning och styrning som vi möter dagligen i våra offentliga system, och det är dem som vi kommer att ta upp under samlingsnamnet New Public Management i följande avsnitt.

4. New Public Management – ett olämpligt ledningsparadigm

När man studerar offentliga system och börjar intressera sig för vad som upptar politiska och administrativa ledare kommer man lära sig att de i huvudsak är upptagna med att besvara följande frågor:

- Vad kan medborgare förvänta sig (förväntningarna är för höga) och hur kan vi få medborgaren att förstå det?
- Hur kan jag klara min budget?
- Hur kan vi leverera på målen och se bra ut i vår benchmarking?
- Vad kan vi göra mindre av?
- Kan vi styra medborgarna in via billigare kanaler? (Vem sa digitalisering?)
- Vad kostar mycket att göra och vad kommer vi undan med att inte göra?
- Hur mycket och vad kan medborgaren själv göra?
- Hur mycket kan vi lägga ut på frivilliga eller volontärer?
- Vad kan vi funktionalisera, specialisera, standardisera och centralisera?
- Vad kan vi därefter outsourca?
- Hur kan vi sätta tydliga (kanske mer SMARTA) mål så att vi kan styra organisationen?

Om man frågar varför det är just dessa frågor som upptar ledarnas tid kommer man att avslöja ett antal grundläggande, men felaktiga, ledningsantaganden om hur man bäst utformar och hanterar välfärden. Dessa ledningsantaganden är alla förankrade i det vi nu känner till som NPM, så låt oss gå igenom de viktigaste antagandena en efter en.

4.1 Stordriftsfördelar

Antagandet om att bra ledning och styrning av offentliga serviceorganisationer handlar om att uppnå stordriftsfördelar är en av de mest grundläggande i NPM-paradigmet.

Idéen om stordriftsfördelar har sitt ursprung i den tidiga industriella produktionsmiljön. Större fabriker producerade varor till lägre enhetsomkostnader. Detta gjorde man genom noggrann specialisering och standardisering vid produktionslinjen. Man fokuserade intensivt på att minimera kostnaden för varje aktivitet och steg i processen, eftersom man därmed kunde uppnå stordriftsfördelar - det vill säga, lägre enhetsomkostnader vid produktion av stora volymer.

I våra offentliga organisationer är perspektivet i stort sett detsamma, då man antar att detta är det bästa sättet att ha kontroll på kostnaderna. Man önskar skapa en organisation där man konstant minskar kostnaderna för varje aktivitet, åtgärd eller ett arbetsmoment i syfte att erhålla låga

enhetsomkostnader. En aktivitet, åtgärd eller arbetsmoment kan vara allt från ett telefonsamtal i medborgarservice till en knäoperation på sjukhuset. Antagandet är detsamma; om du optimerar enhetsomkostnaderna får du samma fördelar, bara billigare.

Fokus på att uppnå stordriftsfördelar i den offentliga sektorn har lett till att servicearbete har blivit designat som produktion och fabriker. Det har medfört uppdelning av 'Front- och Back office', aktivitetsövervakning och uppföljning, specialisering och standardisering av arbete, kontroll och användning av standardtider och kontrakt (SLA). Dessa är alla lednings- och styrningsmetoder som tros minska kostnaderna, som de gjorde i produktions- och tillverkningsindustrin.

I följande avsnitt illustrerar vi hur konsekvenserna av dessa faktorer i en servicemiljö i själva verket har kontrainuitiva effekter, att de får kostnaderna att öka istället för att minska.

4.2 Brist på resurser

Med ursprung i antagandet om att man i offentlig sektor ska söka stordriftsfördelar ligger ett antagande om att vi inte klarar att leva upp till välfärdsloftet med samma resurser som idag, eftersom medborgarnas förväntningar ständigt ökar och är orealistiska i förhållande till vad som är möjligt att leverera. Det är därför uppfattningen att bra välfärd kommer att kosta mer än en dålig eller medelmåttig välfärd. Välmenande förbättringsinitiativ slutar ofta i praktiken med att bli besparingsövningar i hur man minskar den negativa effekten av färre resurser i serviceleveransen.

Konsekvensen av detta antagande är att man inte fokuserar på att förbättra servicen, eftersom man tror att det skulle kosta mer. För medborgarna betyder detta ofta att de inte får den hjälp de har behov av, vilket i sin tur medför mer kostnader när behovet växer och det offentliga till slut tvingas till att agera.

4.3 Vi måste optimera varenda del av organisationen

Det antas att en förbättring i offentlig sektor kan göras genom att fokusera och optimera enskilda delar av systemet. Därför intieras förbättringsåtgärder för funktionellt avgränsade områden eller delprocesser för att optimera och förbättra helheten. Risken med detta antagande är helt enkelt att offentliga organisationer uppfattas som ett system ur medborgarnas perspektiv. Som nämnt beror systemets förmåga att fungera beroende på hur, och hur väl, de enskilda delarna interagerar - det vill säga hur orkestern spelar tillsammans - och avgränsade förbättringsåtgärder som inte tar ett end-to-end perspektiv utifrån från medborgaren väldigt riskabla. Till exempel kan man på kort sikt dra ner på förebyggande insatser för barn och unga, för att därefter på lång sikt betala ett betydligt högre pris (mänskligt och i kronor) inom socialförvaltning och senare i rättsväsendet.

I ett mycket talande exempel inom Barn & Unga-socialförvaltningen var en familj med en mamma och barn i behov av hjälp. Verksamheten involverade totalt 27 olika medarbetare (över tid och professionella fack), som utifrån deras perspektiv alla gjorde sitt bästa för att förstå och hjälpa familjen. Man kan föreställa sig hur det måste upplevas, ur familjens perspektiv, att behöva träffa så många olika personer för att få hjälp. Alla kontakter med olika medarbetare gjorde det omöjligt att bygga en relation baserat på förtroende. I slutändan hämtades barnen av polisen och placerades på

ungdomsanstalt. Om syftet var att hjälpa familjen att få ordning på sina liv så misslyckades det offentliga, men varje enskild del gjorde sitt bästa.

4.4 Fria marknader

I offentlig sektor finns det en etablerad uppfattning att den fria marknaden är en viktig faktor i strävan att uppnå organisationseffektivitet och att krafterna på marknaden kan skapa bättre välfärd för pengarna. Outsourcing bygger på samma utgångspunkt och kontrakten bygger därför på standarder, kravspecifikationer och uppföljning. John Seddon berättar om erfarenheterna från England: "Politiker tror att den fria marknaden är en viktig faktor för att uppnå organisatorisk effektivitet... På senare tid har England bevittnat många katastrofer i stora outsourcade hälsovårdsavtal, där priserna fastställdes på grundval av historiska kostnader, utan någon verklig förståelse för efterfrågan. Avtalen var därför dömda att misslyckas."

I Danmark är resultaten tillsynes inte mycket annorlunda. KORA skriver: "På bakgrund av de analyser AKF har genomfört för Udbudsrådet (Upphandlingsmyndigheten) är det uppenbart att det inte finns några bevis för att det generellt finns positiva effekter i samband med ökad konkurrensutsättning för barn- och äldreomsorg. Detta gäller både i förhållande till ekonomi och kvalitet^{viii}." Inom äldreomsorgen är det 22 större företag som försatts i konkurs i Danmark sedan 2013^x. När privata aktörer försätts i konkurs går det åt resurser för att säkerställa att medborgarna får hjälp. Detta medför nya ansikten som innebär sämre kontinuitet i serviceupplevelsen - en parameter vi har lärt oss är en av de viktigaste sakerna att fokusera på om du vill förbättra äldrevården. I arbetet med att skapa konkurrens har enorma resurser lagts ned på att skapa upphandlingsmaterial, tilldela kontrakt och bygga upp system för tillsyn av de privata aktörerna.

Forskare från forskningsprojektet EffektDoku, som leddes av Ole Helby Petersen från Roskilde Universitetet, har studerat konkurrensutsättning och kommit fram till att "den genomsnittliga effektivitetsökningen enligt empiriska mätningar var 10-15% under perioden 2000-2005 och 5-7% under perioden 2005-2010, för att till sist sjunka till 2-3% under perioden 2010-2015. Även här har NPM svårt att leverera, särskilt när man tänker på att kostnaden för outsourcing, kontroll och uppföljning av avtalen, sällan kompenseras av effektivitetsvinster^x. I en annan rapport från 2015 undersökte Ole Helby Petersen och Erik Bækkeskov vad det kostar att göra ett anbud fram till avtal signeras. Även om rapporten inte är representativ för alla offentliga anbud ger den en inblick i kostnaderna för outsourcing: "Den genomsnittliga anbudskostnaden i de 79 fallen är ca 2 procent av det totala kontraktsvärdet^{xii}". Det finns alltså betydande kostnader enbart för att få kontraktet på plats. Däremot är det enligt forskaren Ulf Hjelm, chef och ph.d på KORA: "... ganska väl belagt att outsourcing vanligtvis leder till försämring av lön- och arbetsvillkor^{xiii}". Det är alltså främst medarbetarna som betalar priset för besparingen.

För att kunna bedöma huruvida konkurrensutsättning faktiskt leder till besparing i offentlig sektor måste man ta hänsyn till den totala kostnaden. Det innebär både kostnaderna för att välja leverantörer och avtalsprocessen, omkostnader för löpande tillsyn och kontroll samt kostnaderna för att ta över vid konkurser. Tyvärr finns det inga siffror som visar vad det kostar med tillsyn av kontraktuppfyllnad och övertagande vid konkurser vilket betyder att kostnaderna idag är okända. Det bör annars vara dessa totala kostnader man skulle värdera eventuella effektiviseringsvinster utifrån. Intressant nog så intresserar sig välfärdsledare som har kostnadsfokus sällan sig för kostnaderna som faktiskt betyder något.

Det är viktigt att nämna att denna rapport inte är ett argument mot konkurrensutsättning i sig själv, utan snarare ett argument mot metoden man använder sig utav.

Slutligen måste vi konstatera att det ser ut som att vi kan förvänta oss mer av detsamma i framtiden. VLAk-regeringen har i nya regeringsunderlaget skrivit att den kommer arbeta för att säkerställa att fler uppgifter kan läggas ut på anbud med obligatoriska mätetal och medföljande benchmarking^{xiii}.

4.5 Mål, kvalitetsgarantier och benchmarking

Mål och kvalitetsgarantier för behandling och utredning är ofta ett sätt att genomföra idén att mer konkurrens hjälper offentlig verksamhet att bli effektivare. De används för benchmarking mellan delar av verksamheter för att rangordna, med det underliggande antagandet att man blir effektivare genom att jämföra och lära av varandra ur ett 'best practice'-perspektiv.

Medborgarna kan också använda rangordningen till att fritt välja den del som presterar bäst. De områden som får en budget utifrån genomföra aktiviteter, exempelvis hälso- och sjukvården, har ytterligare ett incitament för att hamna i topp i rangordningen, eftersom fler medborgare kommer att välja dem utifrån rangordningen.

För ledningen är tanken också tilltalande. Man sätter tydliga mål och pressar sedan, genom hierarkin, medarbetare att leverera på de mål som ledningen bestämt. Antagandet är implicit att ledningen vet bäst och det är medarbetarnas uppgift att leverera på målen. Om siffrorna ser bra ut antas det att servicen till medborgarna är bra. Mätning används således som kontroll genom hierarkin.

Om det bara var så enkelt att vara ledare.

Problemet är att denna typ av uppföljning och förbättringsmål utgörs av förhoppningar från ledningen. Det innebär att alla mål i huvudsak är godtyckliga, och konsekvensen av att tvinga ned dessa genom hierarkin är att systemet förvrängs. Arbetet organiseras med målen i åtanke istället för medborgarnas behov, med konsekvensen av att medarbetare och chefer "fuskar" för att få beröm eller slippa straff. Målen nås medans syftet med servicen förträngs. Rapportering av måluppfyllelse skapar en illusion av kontroll där ledare och politiker tror att saker fungerar, medan verkligheten för medborgarna är annorlunda.

En frustrerad polisassistent beskriver tydligt i en insändare hur målen kommer i vägen för syftet med polisen, från medborgarnas perspektiv: "Vi poliser blev beordrade ut på gatan i denna härliga jultid med det enda syftet att utfärda böter så att årets mål kunde nås. Det skulle innebära ytterligare 4,5 miljoner kronor i nästa årsbudget för Fyns poliskår.... Tråkigt att beordras ut och "nacka" så många goda medborgare som möjligt, av rent ekonomiska skäl^{xiv}".

Inom psykiatrin har det lett till: "Ingen terapi, mer medicin. När tidspressen var som störst har psykologerna och läkarna upplevt att de behövde ställa diagnoser på barn utifrån andras bedömningar (beskrivna kort i patientens journal). Det ökar risken för ytliga diagnoser som kan leda till felaktiga inskrivningar och förvärra tillståndet för psykiskt sjuka barn^{xv}."

På sjukhuset beskriver läkaren Thomas Emil Christensen det på följande sätt: "Benchmarking var ett sjukhusets viktigaste verktyg. Till exempel kunde det avslöja om en avdelning hade problemet med överdödlighet. Då krävde NPM-paradigmet att siffrorna skulle ned, och snart var statistiken förbättrad, något som firades med tårta från ledningen. Men kanske var dödligheten högre på

avdelningen eftersom dess bländande skickliga kirurg välkomnade alla komplicerade patienter från andra avdelningar? Kanske förbättrade avdelningen sina siffror genom att lämna svåra operationer till andra avdelningar och mindre erfarna kirurger, så priset för att nå siffrorna, var att fler patienter dog?^{xvii}

Dessa exempel är inte isolerade eller unika. Vi har sett liknande beteenden i alla organisationer som använder godtyckliga mål. Det är en systemisk orsak till dålig service samt ett otroligt slöseri med resurser och mänsklig talang.

4.6 Reglering och Kontroll - vi kan inte lita på medarbetare eller medborgare

Central reglering i form av inspektion och kontroll från regering och olika styrelser är metoder för att säkerställa att kommunerna gör det som beslutas centralt. Avståndet från Christiansborg till medborgarna i lokalområdena är stort. Serviceleveransen från kommunerna kan inte påverkas direkt och därför blir metoderna för förbättring begränsat till skriftliga regler, lagtexter och krav som kommuniceras ut till kommunerna genom funktionella hierarkier. För att säkerställa att det som är kommunicerat efterlevs följer man upp genom inspektioner och kontroller, eftersom man från central nivå inte annars har någon uppfattning om kommunerna gör det som sagts.

Graden av reglering, kontroll och inspektion från regeringens sida ökar ständigt. Tidsfrister skrivs in i lagtexter som bara förstärker ovanstående problematik angående garantier. Metoder för att leverera service till medborgarna specificeras i allt mer detaljerade standarder för att därefter följas upp av tillsynsmyndigheter.

Underlåtenhet att uppfylla de angivna kraven för att följa standarder och arbetsmetoder som angetts centralt kommer att leda till påföljder. "Rebellen från Langeland", Ole Sørensen, har öppet experimenterat med metoder som fungerar för de människor han hjälper inom psykiatri. Hur han tänker på sitt arbete uttrycks väldigt precist i uttalandet: "Jag ser inte diagnosen, jag ser människan...". Men ett besök av sociala tillsynsmyndigheten konstaterar att hans behandlingar inte passar in i det kontrollsystem han arbetar inom. Konsekvensen kan vara slutet för en metod som har visat sig ha positiva effekter för de människor han hjälper på Langeland. Det starka fokus på efterlevnad av centrala regler kan således kväva de innovativa behandlingsmetoder som i praktiken fungerar bra ur medborgarnas perspektiv. Det kan potentiellt vara det mest effektiva och billiga behandlingsalternativet i Danmark och socialstyrelsen vill stänga ned det.

Problemet med central reglering och inspektion är att det skapar en "följ reglerna"-regim. Innovation kvävs, men processen skapar också rädsla hos ledare inom offentlig sektor och skadar arbetsglädjen.

Kontroll är misstrons metod. Det är meningsfullt att kontrollera om du inte litar på medborgare eller medarbetare. Därför representerar nivån av kontroll en enorm implicit misstro mot alla medborgare och medarbetare inom offentlig sektor.

I en kommun spenderades 5-6 miljoner danska kronor på läkarintyg för att bevisa att medborgarna talade sanning när de var sjuka. Det handlade om en avdelning på omkring 15 medarbetare och 5-6 miljoner utgjorde en ganska stor del av budgeten. Vid en undersökning där man kontrollerade om medborgare fuskade fann man att mindre än 1% inte talade sanning. Uppenbarligen talade medborgarna sanning. Man fick också veta att de som faktiskt fuskade hade lärt sig hur man kunde gå igenom systemet obemärkt för att få sjukpenning. Det fanns en standardregel i systemet, vilket innebar att det var först efter 5 dagars sjukdom läkarintyg krävdes.

Om man bara var sjuk i 5 dagar kunde man vara det obemärkt, månad efter månad, och det var någon som gjorde det. Med andra ord straffar man alla som vill göra rätt och belönar den mycket lilla del som faktiskt fuskar.

Detta harmoniserar med det vi lärt oss i offentlig verksamhet de senaste 15 åren; de allra flesta medborgare är pålitliga, och det är också medarbetare. De som straffas hårdast i ett system med misstro är de som är i

mest behov av hjälp, och de som lurar systemet är de som belönas mest. Det aktuella fallet, där 12 miljarder i utdelningsskatt betalats ut, behöver knappast ytterligare genomgång men visar samma olämpliga mekanism.

4.7 IT

Utveckling och implementering av digitala lösningar sker med utgångspunkt i samma grundläggande NPM-tankesätt. Konsekvensen är standardiserade och centraliserade digitala lösningar som passar alla - och därför inte till någon. De digitala lösningarna underlättar och konsoliderar således standardisering och centralisering, där organisationen blir låst och begränsade i IT-strukturer utformade efter fokus på kostnad per transaktion.

Søren Lauesen, professor vid IT-universitetet i Köpenhamn, beskriver vilka konsekvenser detta tänkande har i den offentliga sektorn: "Tidigare kunde till exempel kronofogden gå ner till favoritkaféet och be vänner till gäldenären att betala sitt utestående belopp. Det var effektivt, men det kan inte ett IT-system göra. Kronofogden kunde också knacka på hos den skuldsatta familjen med en plötsligt förhöjd elräkning och prata med dem om elförbrukning. Det kan inte ett IT-system. Socialtjänsten kunde ta hänsyn till den alkoholist som just hade kommit på fötter igen och skona honom från att bli stämd för missad betalning av barnunderhåll. Det kan inte ett IT-system. Därmed hade ett system skapats som inte kunde återkräva skulden, medans man gjort sig av med kronofogden som faktiskt gjort ett bra arbete."^{xvii}

När IT-systemet inte kan absorbera variationen i efterfrågan från medborgarna blir konsekvensen förutsägbar; antingen kontaktar medborgarna kundservice för att få hjälp eller så anger de informationen i systemet ändå. Fler förfrågningar till kundservice kommer att öka belastningen på systemet, medan felaktig information om medborgarna i systemet kan leda till fel beslut och beslut som i slutändan kan leda till ännu fler förfrågningar från medborgarna. Båda alternativen resulterar i en service som skulle kunna vara bättre och med kostnader som kan undvikas. Dessa typer av händelser är mätbara och kallas icke-värdeskapande efterfrågan, något som återkommer senare i rapporten.

För medarbetare innebär detta att det blir svårare att utföra arbetet och ofta anpassas arbetsprocessen till IT-systemets behov istället för medborgarnas.

5. Industrialisering av offentlig sektor

De ovan nämnda antagandena inom NPM är genomgående inriktade på vad det kostar att uppnå välfärd i Danmark. Tanken är att man kan ha kontroll över välfärdens kostnader genom att fokusera på kostnaderna. Stordriftstankarna i NPM representerar ett underliggande antagande om att produktion och service kan likställas när man talar om organisering och ledning av arbetet, då begreppet 'stordriftsfördelar' eller 'skalfördelar' har sitt ursprung från massproduktion. Konsekvensen har varit en ökad industrialisering av offentlig sektor.

Som nämnts har denna industrialisering som huvuduppgift att uppnå skalfördelar genom att minimera enhetskostnader. Med andra ord, man vill producera mer för mindre. I produktionen uppnåddes detta genom att dela upp arbetet i en serie av aktiviteter som utförs av medarbetare i funktionellt uppdelade specialistavdelningar - vanligtvis vid en monteringslinje. Produktiviteten säkerställdes genom att mäta anställda på deras aktivitet och kvaliteten genom att mäta utfört arbete mot

föreskrivna standarder och arbetssätt. Ledarens uppgift var att använda statistiska mål för att förbättra effektiviteten och kvaliteten genom att fokusera på medarbetarna. Problemet man försökte lösa, i industrialiseringens produktionsapparater, med dessa ledningsprinciper var hur man kunde producera mer av samma produkt med mer enhetligt resultat (mindre variation) till lägre kostnader.

I våra offentliga serviceorganisationer har dessa ledningsprinciper fått fäste. Vi utformar därför arbetet i funktionella hierarkier, där medarbetare med begränsade ansvarsområden utför begränsade delar av serviceprocessen. Logiken är att ju mer arbetet är uppdelat desto mindre variation finns det i medarbetarens arbetsuppgifter, vilket måste innebära att hen kommer att bli bättre på att utföra uppgiften, samtidigt som hen kan göra det snabbare. Produktivitet uppnås i varje funktion genom fokus och mätning på medarbetarens aktivitet (hur mycket arbete de kan utföra vid en given tidpunkt) för att minimera enhetsomkostnader. Kvaliteten på arbetet mäts i processen eller vid leveransen i förhållande till föreskrivna standarder, serviceavtal eller affärsavtal. Alla ledningsprinciper är utformade för att minimera enhetsomkostnader och förbättra kvaliteten på serviceleveransen.

Antagandet om att service kan likställas med produktion är tilltalande för chefer eftersom det ger dem en aktiv roll i produktionen av servicen. Det är chefen som tillhandahåller servicen genom sina anställda, och chefens primära ansvar är därför över medarbetarna. Det är således chefens roll att säkra att medarbetarna når målen, följer standarderna, är produktiva, håller sig inom det definierade ansvaret, tillämpar IT på rätt sätt och följer arbetets rutiner.

Idag är principerna och antagandena bakom NPM djupt integrerade i den nuvarande styrningen av offentlig sektor, både politiskt och administrativt. De har utvecklats till underförstådda sanningar som ligger till grund för alla större ledningsbeslut och åtgärder i offentlig sektor. Om serviceproduktion faktiskt skulle kunna likställas med massproduktion av fysiska varor, skulle det ha fungerat bra. Men det kan det inte. Det finns flera väsentligt grundläggande skillnader mellan service och produktion, som kräver ett annat sätt att tänka och leda, och allt börjar med medborgaren.

6. New Public Management och medborgaren

Den mest väsentliga skillnaden mellan service och produktion är att medborgaren är direkt involverad i serviceleveransen. Det kan låta banalt, men detta enkla faktum borde ha stora konsekvenser för sättet offentliga serviceorganisationer utformas och leds på, där medborgarna representerar stor variation.

Om man som offentlig organisation ställer medborgarna två enkla frågor; 1) vad är ditt individuella behov för hjälp/service? 2) vad är viktigt för dig, när vi hjälper dig/ger dig servicen? så blir man medveten om att det är stor variation i svaren. Om man samtidigt intresserar sig för; hur medborgaren uttrycker sig i form av vad de säger och vad de gör, när de interagerar med kommunen, så blir variationen ännu större. Här uppstår den stora konflikten med ledningsprinciperna vi har ärvt från massproduktionen.

Fokus på standardisering, aktivitetsmätning, uppdelning av arbetet, SLA'er och kvalitetsmätning i förhållande till arbetssätt, mätningar och mål är allt utformat för att göra arbetet mer och mer likt. Detta står i stark kontrast till variationen i medborgarens behov, vad som betyder något för dem och sättet de uttrycker sig på.

När man placerar medarbetare i ett system, där alla systemförhållanden driver anställda att utföra arbetet mer och mer enhetligt (och ständigt snabbare) för alla medborgare, och där chefer

utvärderar medarbetares kompetenser utifrån deras förmåga att göra det, så vinner systemet på lång sikt i de flesta fall över medborgarnas individuella behov och vad som är viktigt för dem. Den naturliga konsekvensen av denna oförmåga att absorbera variationen i medborgarnas behov och vad som är viktigt för dem är att medborgarna kontaktar organisationen igen, igen och igen.

6.1 *Icke-värdeskapande efterfrågan (IVS) - Ett symptom på att NPM har misslyckats*

När medborgare vänder sig till offentlig verksamhet för att de; upplever att de inte fått någon hjälp eller service, får fel hjälp eller service eller om de har tvivel och frågor kring något, så representerar det ett felaktigt försök från offentlig sektor att ge medborgaren den hjälp den behöver, utifrån medborgarens perspektiv. Denna typ av kontakt från medborgare kallar vi för icke-värdeskapande efterfrågan (IVS).

I de offentliga organisationer som vi arbetat med, både i Storbritannien och Skandinavien under de senaste 15 åren, är andelen av IVS kontakter mellan 45-90% av den totala mängden kontakter från medborgare. Det representerar därmed ett allvarligt problem från medborgares perspektiv. Tyvärr har man inte denna kunskap i offentliga system, då det inte är något man mäter eller lägger sin uppmärksamhet på att förstå.

IVS representerar kontakter från medborgare som hade kunnat undvikas - och om de hade undvikits hade resultatet varit bättre upplevelse hos medborgaren till en lägre kostnad. Det i sig själv borde göra begreppet IVS till ett av de viktigaste måtten för prestanda inom all offentlig sektor. Den stora utmaningen för IVS i det traditionella NPM-paradigmet är dock att det inte är mätning av en viss medarbetare, funktion, chef, standard eller arbetsrutin. Det är istället ett mått på systemets förmåga att skapa värde ur medborgarens perspektiv.

IVS är ett systemiskt problem skapat av alla systemiska förhållanden i en 'stordrifts'-designad organisation. Således uppstår IVS-kontakter vanligtvis någonstans i organisationen men vars orsaker härstammar på en helt annan plats. Med stor variation i typen av IVS-kontakter kommer orsakerna vanligtvis att vara utspridda över hela organisationen. Lösningen blir därmed ett systemiskt problem, rotat i NPM-paradigmets tänkande.

7. Problem med tankesättet i offentlig sektor

Vi befinner oss i en situation där det rådande NPM-paradigmet driver chefer och medarbetare att betrakta medborgare som fragment, transaktioner eller aktiviteter - inte som hela människor med individuella behov av hjälp och individuella preferenser när det gäller hur hjälpen ges när man får den. Konsekvensen både vad gäller serviceupplevelsen för medborgaren och kostnaderna i det offentliga är förkrossande. John Seddon påpekar att: "om du fokuserar på kostnaderna så ökar de"^{xviii}, och det är precis vad som har hänt.

Vi i Vanguard har lärt oss att de huvudsakliga orsakerna till dålig service, vantrivsel och höga kostnader inom offentlig sektor i Skandinavien är följande systemvillkor:

- Ingen tydlighet i förståelsen över vad medborgarna ser som syftet med servicen/tjänsten.
- Funktionalisering och specialisering kring kompetens och lagstiftning.
- Budget- och kostnadsfokus på funktioner och avdelningar.

- Standardisering.
- Centralisering av vissa delar av processen.
- Standardiserad och centraliserad digitalisering.
- Godtyckliga mål (tidsfrister och servicemål) utfärdade uppifrån-och-ned genom hierarkin.
- Central styrning, reglering och inspektion.

Samtliga av dessa orsaker, i offentliga organisationer, är baserade på antaganden om att de medför stordriftsfördelar. Om vi funktionaliserar, standardiserar och centraliserar delar av funktioner och processer, ger dem tydliga mål relaterat till aktiviteter och tidsfrister så uppnår vi stordriftsfördelar i form av lägre enhetsomkostnader. Om vi därefter samlar det i en central digitaliserad självbetjäninglösning för hela landet så kan medborgaren själv göra det mesta av arbetet, och vi kan spara miljarder inom offentlig verksamhet.

Problemet med ovanstående är dock att även om intentionerna är goda så är effekten i de flesta fall direkt motsatta.

Fokuserar man på att optimera enhetsomkostnader i en organisation utformad för stordriftsfördelar, med ovan systemvillkor, så skapar man en situation där systemet genererar mer arbete i form av icke-värdeskapande efterfrågan. Detta försätter organisationen i ett klassiskt reaktivt förhållningssätt där man konstant försöker släcka bränder överallt. Ett bättre proaktivt fokus skulle vara att eliminera orsakerna till att medborgare kontakter organisationen med icke-värdeskapande efterfrågan. Att fokusera på detta kan konstigt nog leda till en ökad enhetsomkostnad i en funktion, men om den totala volymen av kontakter/förfrågningar sjunker med 70% samtidigt som kostnader för andra insatser minskar (se exempel nedan), är det ett sundhetstecken eftersom det representerar en minskning av den totala kostnaden. De totala kostnaderna är således end-to-end omkostnaderna utifrån medborgarens perspektiv, men dessa är vanligtvis inte synliga i offentliga organisationer på grund av budget uppdelat per funktion och enhet.

Den höga andelen av icke-värdeskapande efterfrågan i offentliga system kan dessutom förklara det felaktiga antagandet om att förväntningarna på det offentliga ökar. Ett inifrån-och-ut perspektiv på den typen av efterfrågan leder vanligtvis till att medborgarna ses som orimliga och krävande, eftersom "vi har följ reglerna och våra rutiner och gjort vad vi kunnat inom vårt ansvarsområde". Ett systemiskt utifrån-och-in perspektiv skulle emellertid avslöja att efterfrågan representerar att medborgarna inte får det de behöver i relation till deras specifika situation. Systemet misslyckas alltså att ge den service som matchar medborgares behov och vad som är viktigt för dem, och det leder till högre kostnader.

Standardisering i offentliga serviceorganisationer får omkostnaderna till att stiga, då det direkt motverkar förmågan att hantera den stora variationen i efterfrågan och behovet hos den enskilda medborgaren. Med andra ord, med ett standardiserat fokus på serviceleveransen blir resultatet oftast att man gör för mycket, för lite eller fel, just för att alla medborgare har olika behov och preferenser - och detta medför högre kostnader än nödvändigt. Det man istället bör arbeta med är att förbättra förmågan att absorbera variation, dvs ta hänsyn till den variation som finns i medborgares behov och preferenser, så att systemet i dess helhet kan leverera service i relation till medborgares individuella situation. Detta är motgiftet till standardisering.

De ovan nämnda systemiska orsaker härrör från samma grundläggande ledningstänkande som gäller i alla grenar av den offentliga sektorn. Som nämnts är det detta tänkande som skapar spelplanen och ramverket för organisationen, och det är dessa ramverk som är orsaken till dyrare och sämre välfärd samt missnöje i offentlig sektor. I figuren nedan beskriver vi huvudelementen i NPM som ledningsparadigm och det är detta paradigm i dess helhet man måste utmana om man vill adressera

de negativa konsekvenser vi ser i det offentliga idag - dålig service, höga omkostnader och låg arbetsglädje.

NEW PUBLIC MANAGEMENT PARADIGMET

PERSPEKTIV	Uppifrån och ner, hierarki
ORGANISATIONENS UTFORMNING	Specialisering utifrån funktion och lagstiftning
BESLUTFATTANDE	Separerat från arbetet
MÅL OCH UPPFÖLJNING	Budget, resultat, aktiviteter; standarder, produktivitet
MOTIVATION	Utanförliggande (morot & piska)
LEDNINGENS FOKUS	Budget och medarbetare
ATTITYD MOT MEDBORGARE	Kontraktuell
ATTITYD MOT LEVERANTÖRER	Kontraktuell
KOSTNADSANSVAR	Konkurrensutsättning

8. Ett bättre alternativ baserat på Systemtänkande: Vanguardmetoden

Vanguardmetoden representerar ett bättre ledningsparadigm för serviceorganisationer baserad på systemtänkande. Det är ett ledningsparadigm som tar utgångspunkt i organisationen som ett system, därför skall organisationen förstås och förändras som ett system. Det är baserat på erkännandet att om man optimerar enskilda delar av systemet utan en förståelse för hur de interagerar och samverkar så kan man undergräva och slutligen förstöra hela systemet.

8.1 Nytt tänkande leder till nya frågor

Att tillämpa perspektivet, som handlar om att förstå den offentliga sektorn som en sammanhängande helhet sett från medborgarens perspektiv, leder till en rad nya avgörande frågor:

- Vem är vi till för?
- Vad är syftet med att vi existerar från medborgarens perspektiv?
- Vad är viktigt för medborgaren i relation till att vi levererar syftet?
- Hur och vad mäter vi för att följa hur bra vi leverera syftet till medborgaren?
- Vad är medborgarens verkliga behov?
- Vilka faktorer i systemet hjälper att leverera vad som är viktigt för medborgaren?
- Vilka faktorer hindrar/stjälper?

- Hur kan vi förstärka de faktorer som hjälper?
- Hur kan vi eliminera de faktorer som hindrar/stjälper?
- Hur kan vi skapa en organisation, med roller och ansvar som stöttar och hjälper att leverera syftet, som motiverar medarbetarna inifrån och som engagerar dem aktivt att förbättra arbetet från medborgares perspektiv?

Dessa frågor hjälper med att först och främst förstå varför organisationen existerar från medborgares perspektiv. Detta syfte hjälper alla medarbetare och ledare att skapa klarhet omkring organisationens färdriktning. Organisationen som helhet skall således arbeta på att kontinuerligt bli bättre på att skapa värde för medborgare i förhållande till detta syfte. När man uppnår detta designas slöseriet - och därmed kostnaderna - ut från systemet samtidigt som medborgarna upplever en bättre service.

Alla kontakter från medborgare och alla handlingar i organisationen förstås i förhållande till syftet och kategoriseras utifrån detta som värdeskapande eller icke-värdeskapande efterfrågan. Icke-värdeskapande efterfrågan och handlingar designas ut ur systemet genom att fokusera på att förstå och ta bort orsakerna. Organisationen byggs upp eller förändras utifrån en förståelse för vad som behövs organisatoriskt för att kunna hjälpa medborgarna och därmed genomföra värdeskapande handlingar på värdeskapande efterfrågan rätt första gången, varje gång.

Ledarens roll ändrar sig i systemet från att vara kontrollerande och styrande i relation till medarbetarna till att vara fokuserad på att hela tiden förstå hur bra eller dåligt systemet som helhet levererar värde till medborgarna i förhållande till syftet. Detta fokus används till att ständigt vara uppmärksam på att förstå vad i systemet som hjälper medarbetarna att skapa värde och vad som hämmar dem. Därefter är det ledningens roll - på alla nivåer - att agera på de orsaker som hämmar prestationen från medborgarnas perspektiv, så att ramarna som medarbetarna arbetar inom hela tiden ger bättre och bättre stöd för att skapa värde. När detta sker designas kostnaderna ut ur systemet samtidigt som de nya förbättrade ramarna leder till mer arbetsglädje samt bättre service till medborgarna.

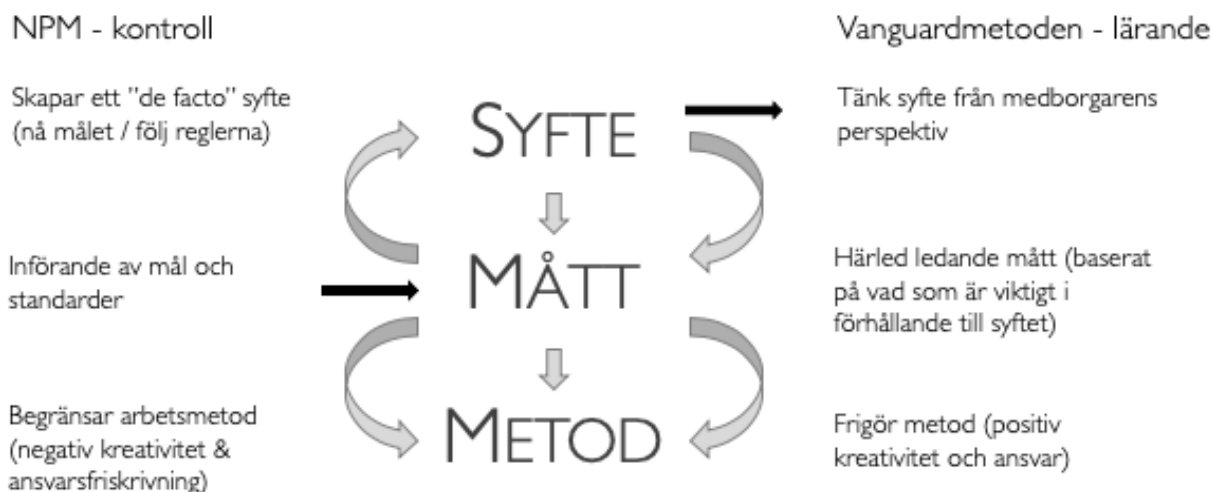
En viktig förutsättning för att ledare ska kunna ta denna nya roll är en djupgående kunskap om arbetet och insikt i varför arbetet fungerar som det gör. Som chef kan denna kunskap endast förvärfvas genom att spendera tid i arbetet - det vill säga, där medborgarna möter verksamheten - och lära sig att studera arbetet som ett system ur medborgarnas perspektiv, från början till slut. Många pratar om "ledning på golvet" och tror att det endast handlar om att vara närvarande för sina anställda och att vara "synlig", men det gör liten eller ingen skillnad. Istället handlar det om att som ledare (igen, på alla nivåer) förstå vad som begränsar medarbetare att leverera syftet till medborgarna. Det kräver också att man tar ansvar för utformningen av medarbetarnas nuvarande rammar och agerar på denna kunskap. På detta sätt utvecklas ledarrollen till att vara värdeskapande på systemnivå i relation till det operativa värdeskapande arbetet, vilket säkerställer att förståelsen för problemen man försöker lösa är desamma - oavsett om man är medborgare, medarbetare eller ledare (inklusive politisk ledning).

När man utformar och leder arbetet på detta sätt får man insikt i ny organisatorisk kunskap och lärande, och när du som chef agerar på denna kunskap och lärande blir det naturligt att bättre välfärd kostar mindre. Varken medborgare eller anställda i den offentliga sektorn är problemet, men de är däremot en förutsättning för lösningen. Det är ledningens tänkande bakom systemen som är problemet och när man konfronterar detta problem, blir det möjligt att förbättra både service, arbetsglädje och kostnader samtidigt.

8.2 Nytt tänkande i relation till prestationsmätning: Syfte - Mått - Metod

I varje organisation finns det ett systematiskt samband mellan syfte, mått och metod - vare sig man är medveten om det eller inte. Denna koppling kan antingen arbeta för eller emot vad som är värdeskapande ur medborgarnas perspektiv.

I nedanstående figur visas kopplingen som den framträder i praktiken i de två ledningsparadigm vi beskrivit ovan.



NPM perspektivet ses till vänster i modellen. Här börjar man med att tvinga in godtyckliga mål och standarder in i organisationen och detta skapar ett naturligt "de facto" syfte (att nå målet/följa reglerna). Konsekvensen av detta är att medarbetare (och chefer) lär sig hur man bäst och snabbast kringgår systemet med fokus på att uppnå målet. Medarbetarnas innovation begränsas till att hitta metoder som bäst hjälper dem att nå målet (även om det betyder att de måste fuska), denna negativa kreativitet begränsar organisationens förmåga att lära och utveckla sig. Det leder till en situation, där medarbetare och ledare kan nå målet, utan att det har en positiv koppling till kvaliteten i servicen. Konsekvensen för medarbetare är att ansvaret i relation till medborgaren försvinner och arbetet förlorar mening. Detta betyder i alla tillfällen att Daniel Pinks tre parametrar, som motiverar medarbetare - meningsfullhet, autonomi och yrkesstolthet^{xix} - inte blir uppfyllt. För medborgarna betyder det att servicen blir utformad till att uppnå målet eller standarden, vilket sällan är samma som att göra det rätta, i förhållande till syftet, behovet och vad som betyder något.

På höger sida av modellen ses Vanguardmetodens perspektiv, där syftet med prestationsmätning är att den skall användas av medarbetare och ledare till att förstå och förbättra arbetet. En förutsättning för detta är tillit till medarbetarna. Det börjar med att först förstå vad syftet är, från medborgarens perspektiv. Därefter utarbetas mätpunkter som visar hur väl man presterar i förhållande till det som betyder något för medborgarna i relation till att få syftet uppnått. Data samlas in och visualiseras över tid med fokus på att förstå orsakerna till variationen i systemets prestation över tid. De används sedan i en kontinuerlig förbättringsprocess till att evaluera i vilken utsträckning arbetsmetoderna skapar värde för medborgarna i relation till syftet. Det sätts inte, vid någon tidpunkt, något godtyckligt mål för prestationen då fokus är på mätning. Konsekvensen blir en kontinuerlig positiv förbättringsprocess, där metoden frigörs och lärande i arbetet uppstår som en konsekvens. Denna metod stödjer ett meningsfullt arbete, autonomi och yrkesstolthet. Därför kommer arbetsglädjen påverkas positivt.

8.3 Vanguardmetoden vs. New Public Management

Vanguardmetoden representerar ett perspektivskifte i organisationen från 'uppifrån och ned' till 'utifrån och in'. Organisationens utformning blir baserat på förståelse av medborgarnas efterfrågan och vad som betyder något för dem i relation till deras specifika behov. Mätning av prestationen designas utifrån syftet ur medborgarnas perspektiv och dessa mätningar används i arbetet för att förstå och förbättra. Det skapas ett system, som är designat till att absorbera variationen i medborgarnas efterfrågan, behov och 'det som betyder något'. Slöseriet designas ut från arbetsflöden då dessa endast fokuserar på att skapa värde. Kontrasten i ledningsfokus mellan Vanguardmetoden och NPM illustreras i modellen nedan.

VANGUARDMETODEN		NEW PUBLIC MANAGEMENT
Utifrån och in, system	PERSPEKTIV	Uppifrån och ner, hierarki
Efterfrågan, värde och flöde	ORGANISATIONENS UTFORMNING	Specialisering utifrån funktion och lagstiftning
Integrerat i arbetet	BESLUTFATTANDE	Separerat från arbetet
Relaterat till syfte, förmåga och variation	MÅL OCH UPPFÖLJNING	Budget, resultat, aktiviteter, standarder, produktivitet
Inneboende (stolthet & syfte)	MOTIVATION	Utanförliggande (morot & piska)
Agera på systemet	LEDNINGENS FOKUS	Budget och medarbetare
Vad är viktigt?	ATTITYD MOT KUNDER	Kontraktuell
Partnerskap och samarbete	ATTITYD MOT LEVERANTÖRER	Kontraktuell
Partnerskap och samarbete	KOSTNADSANSVAR	Konkurrensutsättning

I nästa avsnitt går vi igenom en rad exempel från offentlig verksamhet som visar de konsekvenser NPM haft på välfärden i Skandinavien. De ger också en inblick i vilken potential som finns i att använda Vanguardmetoden, med det systemiska perspektivet på organisationen, som ett bättre alternativt ledningsparadigm till NPM i det offentliga.

9. Nytt ledningstänkande i praktiken - exempel

Vi har i de senaste 10 åren arbetat inom det offentliga i både Danmark och Sverige. Nedan delar vi lite av det vi lärt oss när vi samarbetat med två kommuner. Exempelen beskrivs i korthet, men mer detaljerade beskrivningar finns länkade i referenser.

Odense och Sundsvalls kommuner har under senare tid på en rad olika områden lärt hur man både kan leverera välfärd, som fungerar enligt medborgarnas önskemål, och göra det utan att det kostar mer (på vissa ställen har det visat sig medföra dramatiska kostnadsminskningar). För medarbetarna har det medfört ett arbete med syfte, självbestämmande och löpande utveckling vilket i sin tur gjort att trivseln blomstrar.

De nedanstående exemplen illustrerar; hur ett utifrån-och-in systemiskt perspektiv på offentliga verksamheter med praktisk tillämpning av Vanguardmetoden ger inblick i en hittills okänd potential för förbättring. En potential som principerna bakom NPM fullständigt förbiser med så intensivt fokus

på låga transaktions- och enhetskostnader. Efter att ha förstått den offentliga verksamheten ur medborgarnas perspektiv och fått insikt i orsakerna bakom kostnaderna, har nya system skapats som förbättrar servicen till medborgarna drastiskt till samma eller lägre kostnader.

Odense och Sundsvalls kommuner har bevisat detta i de pionjärområden som de startat med.

9.1 Bygglövskontoret

Odense stad är i förändring. Det byggs järnväg, nytt supersjukhus, hela centrum byggs om och mycket annat. En stor del av denna transformation passerar Bygglövskontoret.

Med ett sammansvetsat team av tvärfunktionella kompetenser, en operativ ledare och en strategisk ledare startade bygglövskontoret med att förstå sin organisation som ett system, utifrån och in. Bygglövskontoret är, precis som de flesta andra offentliga verksamheter, starkt påverkade av digitalisering. Det är just via en digital kanal som medborgarna först vänder sig med deras efterfrågan till kontoret, och när bygglövskontoret ställde sig frågan; "Hur ofta får vi rätt information från den digitala självbetjäningens lösningen Bygg och Miljö (BOM)?", lärde de sig att det endast var fallet i 59% av fallen. Detta var i sig själv chockerande men värre blev det då man efter direkt dialog med de som ansökte lärde att de 59% som såg ut att innehålla rätt information i praktiken också saknade relevanta upplysningar som var nödvändiga att bifoga på grund utav komplexiteten och variationen i olika byggprojekt. En ansökan som i första omgången såg ut att vara korrekt skulle senare visa sig vara bristfällig, vilket medförde många icke-värdeskapande kontakter från medborgarna.

När de studerade sitt system lärde de sig också att de servicemål man använde för prestationsmätning och som rapporterades vidare i hierarkin inte hade någon koppling till vad medborgarna faktiskt upplevde. Servicemålen var uppbyggda kring tid och mätningen startades först när handläggaren hade all korrekt information - och det tog i alla tillfällen lång tid att bara uppnå detta. Konsekvensen var att det enligt servicemålen kunde ta upp till 32 dagar att få en bygglovsansökan behandlad. En representativ studie av ansökningar visade emellertid, att verkligheten från medborgarens perspektiv var, att det förutsägningsbart kunde ta upp till 197 dagar. Servicemålen skapade således ett skevt fokus på produktivitet, som påverkade förmågan att hitta bra lösningar tillsammans med medborgare, företag och staden.

Inom Bygglövskontoret var det dessutom en utbredd uppfattning från ledningens sida att det fanns en god gemensam förståelse av ärendena på de olika kontoren, men då de gick på djupet med konkreta ansökningar såg de hur olika varje kontor uppfattade efterfrågan och de krav som de ställs inför. I deras iver att lösa en sak så snabbt som möjligt och inte vara den som bromsar ett ärende, såg de hur varje kontor brottades med uppgiften utan att ha haft dialog eller gemensamt förstått efterfrågan. De arbetade som bin i egna små silos och detta ledde ofta till utarbetade lösningar, där man mer eller mindre medvetet kom fram till motarbetande beslut, och i värsta fall framstod som okoordinerade inför medborgaren/företag.

Med ett tydligt syfte definierat som "att främja och stödja god utveckling för medborgare, företag och stad" började bygglövskontoret att testa och etablera ett nytt sätt att arbeta. En byggare ansökte om att bygga en fastighet i centrum. Handläggarna startade ett samarbete med företagaren och tog reda vad som var viktigt för hen, men också med de medborgare och företag som direkt eller indirekt skulle bli påverkade av byggandet. Förväntningarna matchades med varandra när byggaren hade behov av tillstånd för att kunna beställa betongfundament. Hjälpen från arkitekter på stadsbyggnadskontoret utnyttjades och den slutliga lösningen anpassades utifrån den kunskap och lärande som uppstod i detta samarbete. Konsekvensen blev en smidig process för byggaren och

grannarna, där den slutliga ansökan, med byggarens egna ord blev "bättre än den ursprungliga ansökan". Genom öppenhet, tillgänglighet och fokus på syftet uppnådde man bättre utveckling i centrum, större tillfredsställelse bland sökandena, samtidigt som bygglovshandläggarnas arbetsglädje förbättrades. I stället för att bara prata med medborgare som klagade på något började de att prata med medborgare och hjälpa dem i mål med det gemensamma syftet - att skapa en god utveckling. Något som den digitala standardiserade självbetjäningslösningen motarbetade. Den totala tid som sparades på att saker går smidigt istället för att växa sig problematiska, betalar sig mångdubbelt igen för hela kommunen på lång sikt.^{xx}

9.2 HR

HR-funktionen i offentliga system är en grundläggande stödprocess till en huvudprocess. Huvudprocessen består av de delar som har direkt kontakt med medborgarna. Deras grundläggande syfte är därför att hjälpa huvudprocessen till att fungera och/eller fungera bättre, från medborgarnas perspektiv.

Med utgångspunkt i syftet "vi stöttar ledarna, så de säkrar, att medarbetarna kan leverera huvudprocessen till medborgarna", samt ett fokus på de faktorer som betyder något för de ledare, som de är en stödprocess till, studerade en HR-avdelning i Odense kommun deras eget system. De lärde sig snabbt att rollen som stödprocess inte kom till uttryck i praktiken.

När man studerade arbetet fann de bland annat efterfrågan från en ledare i det operativa, som bestod av 22 standardformulär för IT-order, som alla var ifyllda manuellt av ledaren. En besvärlig och tidskrävande uppgift för en ledare, som hellre vill vara ute bland sin personal. När personalen värderade formulären utifrån om de innehöll de upplysningar de var i behov av för att kunna utföra arbetet korrekt första gången för ledaren, lärde de sig att det inte var tillräckligt i något av formulären. Konsekvensen var att de hade behov av att ta ytterligare kontakt med ledaren. De standardiserade beställningsformulären förhindrade korrekt kommunikation gällande informationen, och detta skedde förutsägbart många gånger på en månad.

När medarbetarna därefter blev nyfikna på var huruvida det ledaren beställt via formuläret också var det som verksamheten faktiskt var i behov av i det operativa, fann de att det var beställt alldeles för stora mjukvarupaket, vilket skulle medföra en ansevärd merkostnad för kommunen. Detta blev avklarat på ett telefonsamtal som varade i ca 5 minuter.

En representativ studie av behandlingstider för ärenden visade också, förutsägbart, att det kunde ta upp till två månader för en nyanställd medarbetare i kommunen att få korrekt lön samt rätt åtkomst i IT-system, så att medarbetaren kunde utföra sitt arbete smärtfritt. Endast 20% av nyanställda upplevde att allt fungerade som det skulle på sin första arbetsdag.

Man hade i praktiken konstruerat ett system där stödprocessen stöds av huvudprocessen istället för tvärtom. När man började arbeta utifrån syftet och ändrade systemet på bakgrund av kunskap om vad som betyder något för ledarna kunde man nu förutsägbart få igång nyanställda korrekt på första dagen i 90% av fallen, och de uppnådde förutsägbart att ha allt klart inom två dagar. De primära orsakerna till att man inte levde upp till syftet var standardisering och centralisering av uppgifter och idén om att man inte får hjälpa ledarna för mycket, eftersom "det då skulle välla in uppgifter"^{xxi}.

9.3 Barnomsorgshandläggning

I Odense kommuns barnomsorgshandläggning upptäckte man att "ca 90% av alla mottagna telefonsamtal från medborgarna kommer som en konsekvens av, att medborgarna upplever att något inte är gjort eller inte är gjort rätt (IVS). Medarbetargruppen har bland annat lärt att för varje 100 barn de anvisar plats åt mottager handläggningen 62 "nej tack" på erbjuden plats. Det går alltså åt mycket tid till att besvara medborgarnas kontakter och att lämna anbud på platser som inte anses lämpliga för familjen. Därefter har de helt eliminerat klagomål. Det finns helt enkelt inget att klaga över när man som medborgare möter ett system som kan hitta en plats åt ditt barn i 92% av fallen. "Avslagsprocenten har minskat från 62% till 8% och den inledande kontakten mellan medborgare och medarbetare resulterar i att 92% i första försöket för en plats som är rätt i förhållande till familjens/barnets behov". De primära orsakerna till att handläggningen presterade sämre än nödvändigt var standardiserad digitalisering, otroligt många regler, arbetsprocedurer, funktionsuppdelning och budgetfokus^{xxii}.

9.4 Sjukpenning

Inom området för sjukpenning i Odense kommun lärde man bland annat att 85% av efterfrågan från medborgare och verksamheter var icke-värdeskapande. Detta var konsekvensen av ett system, som var standardiserat och i stor utsträckning digitaliserat, och som fokuserade och planerade arbetet omkring tidsfrister. Det gjorde det svårt för medborgarna att få den hjälp de hade behov av och det gjorde det svårt för medarbetarna att hjälpa dem. De faktorer i systemet som var tänkt att optimera enhetskostnaderna hade den motsatta effekten, så servicen var dålig och kostnaderna höga.

Genom ett experiment upptäckte de att de kunde minska mängden av icke-värdeskapande efterfrågan så mycket att det medförde en minskning på den totala efterfrågan med över 70%. Antalet kontakter mellan kommun och medborgare sjönk från 11 till 6 i genomsnitt och antalet sjukpenningärenden som hanterades på grund av fel eller tidsfrister (exempelvis uppsägningar eller överklaganden) föll till 0 under experimentet. Handläggningstiden sjönk från 13,7 dagar till 0,7 dagar - en reduktion på 97% för de ärenden där man känner till när sista sjukdagen är från första dagen. För ärenden där man inte känner till sista sjukdag har man minskat ärende-tiden från 14,3 dagar till 3,2 dagar - en reduktion på 77%. Ovanstående mätningar visar direkt den upplevd positiva effekt på både medborgare och verksamheter. Vidare upplevde medarbetarna att det nya sättet att arbeta på var mer givande och meningsfullt - och trivseln påverkades därför generellt ytterst positivt.

Sjukpenningssystemet har vidare upplevt en reducering av kostnader för insatser för medborgare som är sjuka längre än två månader. Detta har skett som en följd av man tagit utgångspunkt i varje medborgare och lagt tid på att förstå vilka åtgärder som var rätt att göra för respektive individ. Till exempel om din arm är bruten och förväntas vara läkt efter 2,5 månader vartefter det finns ett jobb som väntar, så är det ingen mening att börja investera ytterligare resurser för att göra dig arbetsför (utöver sjukpenningen). Detta är några av de systemiska kostnader som designas ut från systemet genom att förstå det specifika behovet hos den enskilda medborgaren^{xxiii}.

9.5 Hemtjänsten

I Sundsvalls kommun i Sverige lärde sig hemtjänsten hur man utformar en hemtjänst utifrån det som betyder något för de äldre. Den nya hemtjänsten blev utformad med bakgrund av fundamental systemisk förståelse av hur den tidigare hemtjänsten fungerade i verkligheten.

Vad betyder något för dig som äldre när du får hjälp från kommunen? Vad är syftet med att vi (kommunen) hjälper dig? Svaret på dessa frågor är ofta inte svåra att få. Det enda som krävs är att man frågar. Det gjorde de i Sundsvall och man lärde sig att kontinuitet i förhållande till vem, när och hur man får hjälp var de viktigaste parametrarna. Syftet utifrån de äldres perspektiv var "hjälp mig med det jag har behov av, så att jag kan klara mig själv och uppnå livskvalitet". Hur bra klarade de sig i förhållande till syftet och på det som betyder något?

De fann att besökens standardinsatser i 100% av fallen inte passade med det faktiska behovet hos den äldre i hemmet. De äldre fick i genomsnitt besök av 25 olika personer per månad och kunde förutsägbart få besök av upp till 55 olika ansikten på en månad. Dessa siffror avslöjade en verklighet för kommunen som visade att de presterade sämre än nödvändigt på de parametrar som betydde mest för de äldre. Tidigare hade detta bara varit synligt för de äldre som skulle ta emot alla de okända ansiktena i hemmet. Det stora antalet olika personer gjorde det dessutom svårt för medarbetarna i systemet att förstå behovet hos de äldre, vilket medförde dåliga förutsättningar för en värdig hjälp och rehabilitering - medan produktivitetssiffrorna i förhållande till utförda standardinsatser såg trevliga ut...

I äldreomsorgen i Skandinavien talar man mycket om att det är svårt att skapa kontinuitet i praktiken, men i Sundsvall satte man sig för att förstå varför kontinuiteten var sämre än nödvändigt. Orsakerna visade sig vara de grundläggande systemfaktorerna. Det var en funktionaliserad och centraliserad planering av hemtjänsten tillsammans med standardiserade insatser som omöjliggjorde den flexibilitet som behövs när man skall anpassa hjälpen i hemmet till en grupp av äldre, där behovet varierar från dag till dag och timme till timme. Beslutsfattandet vad gäller planering av arbetet låg helt enkelt för långt från de som var i behov av det - nämligen hos medarbetarna som utförde arbetet.

Det nya systemet blev om-designat med nya systemförhållanden som stödde det som betydde något för den äldre, nämligen kontinuitet i hjälpen. Det blev möjligt att komma ned på maximalt 12 olika ansikten på en månad. Man skapade ett system, som har grundläggande bättre förutsättningar för värdig hjälp, rehabilitering, större tillfredsställelse hos de äldre, och inte minst en budget som resulterade i överskott. Fackförbundet Kommunal i Sverige gjorde en dokumentär om hemtjänsten i Sundsvall^{xxiv} och arbetet har i Sverige uppnått nationell uppmärksamhet och har ytterligare blivit validerat av en extern utredning^{xxv}. Det är helt enkelt bättre och billigare att fokusera på "att hjälpa de äldre med det de har behov av, så att de kan klara sig själva och uppnå livskvalitet". I ett öppet brev till statsministern i Sverige skriver Karin Holmin, Omsorgschef i Sundsvalls kommun, att hemtjänsten nu bevisligen ger bättre hjälp till de äldre, har medarbetare som är stolta att gå till arbetet och nu årligen sparar upp mot 20 miljoner SEK.

10. Nytt tänkande - Nytt ledarskap

Ovanstående exempel ger en inblick i potentialen att förbättra offentlig sektor i Skandinavien om man utmanar det rådande ledningstänkandet och utformningen av systemet.

Upproret mot NPM är rätt och viktigt. Men innan nya ledningsmässiga lösningar föreslås är det en förutsättning att det politiska och administrativa ledarskapet i det offentliga börjar att förstå de verkliga konsekvenserna av NPM och därefter agerar på den kunskapen. Det är absolut nödvändigt och avgörande att det politiska och administrativa ledarskapet börjar tala om att det är ledningens tänkande som är den grundläggande orsaken till de verkliga problemen.

Detta kräver ledarskap och ett konstant fokus på syftet^{xxvi}. Det kräver tillit i praktiken både i relation till medborgare och medarbetare i offentlig verksamhet. Det kräver en förståelse av hur det system

som byggs upp omkring arbetet påverkar arbetet^{xxvii}. Det kräver en förståelse för hur vi kan få mer av det som direkt skapar värde på de parametrar som betyder något för medborgaren. Det kräver nedmontering av allt som görs som inte hjälper att uppnå syftet. Det kräver att man som ledare säger nej till det som inte hjälper. Det kräver att man förstår kopplingen mellan kostnaderna och orsakerna till kostnaderna. Och så kräver det att man fokuserar på att eliminera orsakerna istället för konsekvenserna av dem.

Som ledare ska fokus alltid ligga på syftet, definierat utifrån medborgarens perspektiv. Syftet definierar värde, och värde är det man som ledare skall bygga sin organisation utifrån. Konsekvensen blir en ny design av offentliga system som tar utgångspunkt i värdeskapande ur medborgarens perspektiv, som levererar bättre service och mer arbetsglädje till lägre kostnader.

Med denna rapport hoppas vi ha gett en inblick i varför NPM inte fungerar, men också att ha påvisat en ledningsmässigt sund, ansvarsfull och konkret väg framåt.

GÖR I-TIMMES TESTET - VAD KAN DU GÖRA I MORGON PÅ I TIMME?

Om du arbetar i offentlig sektor bör du sätta dig på en plats där medborgarna kommer i kontakt med verksamheten, till exempel kundservice, ett kontaktcenter eller en telefonväxel runt omkring i kommunen.

Lyssna på vad medborgarna säger (och inte på vad medarbetaren gör!) och skriv ned ord för ord. Ställ dig därefter frågan: "Kontaktade medborgaren oss för att det är något som inte gjorts rätt, eller inte gjorts alls - utifrån medborgarens perspektiv?". Bli därefter nyfiken på orsaken till att de kontaktar organisationen.

Är orsakerna till dålig service och höga kostnader samma systemiska tankeproblem som i ovanstående exempel?

ⁱ <http://denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven>

ⁱⁱ <https://www.information.dk/indland/2016/09/opraab-psykiatrien-goer-boemene-mere-syge-raske>

<https://nordjyske.dk/nyheder/patientdirektoer-advarer-mod-fokus-paa-produktivitet-paa-sygehuse/7586b7ce-25f5-4c4b-bba5-689f015f2914/112/1513>

<http://politiken.dk/forbrugogliv/sundhedogmotion/article5506070.ece>

<http://www.b.dk/nationalt/travle-laeger-savner-mere-tid-til-patienterne>

<http://www.politiforbundet.dk/nyheder/nyheder/2013/april/kronik-politiet-er-blevet-en-poelsefabrik>

ⁱⁱⁱ <http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen>

^{iv} The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme, Christopher Hood, London School of Economics and Political Science

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>

^v New Public Management The Neoliberal Way of Governance by Mia Vabø

http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf

^{vi} New Public Management The Neoliberal Way of Governance by Mia Vabø

http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf

^{vii} Udviklingen i styringen af den offentlige sector, Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen Carsten Greve, Copenhagen Business School & Niels Ejersbo, Syddansk Universitet

<http://produktivitetsskommissionen.dk/media/142136/baggrundsnotat%20af%20greve%20og%20ejersbo.pdf>

^{viii} <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i2528/Offentligt-eller-privat---pris-og-kvalitet-skal-i-hoejsaedet>

^{ix} <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2016/06/30/Endnu-et-plejefirma-er-gaaet-konkurs>

^x <http://www.denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven>

^{xi} http://forskning.ruc.dk/site/files/56315466/Rapport_om_transaktionsomkostninger_Offentlige_myndigheds_udbudsomkostninger_final_version_.pdf

xii http://www.ugebreveta4.dk/medarbejderne-betaler-prisen-for-udlicitering-i-det-o_20667.aspx

xiii https://www.regeringen.dk/media/2703/regeringsgrundlag2016_final_upload.pdf

xiv <http://www.fyens.dk/Laeserbrev/Tanker-foer-lukketid-Fynsk-politiassistent-2017-kan-kun-blive-bedre/artikel/3112451>

xv <https://www.information.dk/indland/2016/09/opraab-psykiatrien-goer-boemene-mere-syge-raske>

xvi <https://www.information.dk/debat/2017/01/christiansborg-sundhedsvaesenets-vaerste-fjende#kommentarer>

xvii <https://www.itu.dk/om-itu/presse/nyheder/derfor-fejlede-tre-store-offentlige-it-projekter>

xviii Seddon, John; "Freedom From Command and Control – a better way to make the work, work", 2003, Triarchy Press

xix Pink, Daniel H. (2010). Drive – The Surprising Truth about what motivates us. 2815 of 3967: Canongate Books. ISBN 978-1-84767-888-1

xx <http://denoffentlige.dk/maaltal-bremser-god-byggesagsbehandling>

xxi http://issuu.com/effektivitet/docs/effektivitet_nr_4__2016_final_web_4d739098a5ef2d18?e=0
Se deres egen historie her: (<https://youtu.be/kYZfoNZ3FqY>)

xxii <https://www.linkedin.com/pulse/n%C3%A5r-systemet-kan-forst%C3%A5-borgerne-mikkelschj%C3%B8tt-kristensen>

xxiii <http://www.denoffentlige.dk/droppede-npm-og-fik-glade-medarbejdere-tilfredse-borgere-og-en-effektiv-sagsbehandling>

xxiv <https://vimeo.com/156159937>

Swan, Åsa & Blusi, Madeleine; Rapport fra FoU Västernorrland "Hjemmehjælp – hvad er vigtigt for kunden" (<http://www.vanguard-consult.dk/wp-content/uploads/2014/02/Hjemmehjælp-hvad-er-vigtigt-for-kunden.pdf>)

Swan, Åsa & Blusi, Madeleine; Rapport fra FoU Västernorrland; "Hjemmehjælp – indførelse af en ny arbejds metode med kunden i centrum" (<http://www.vanguard-consult.dk/wp-content/uploads/2014/03/Hjemmehjaelp-indfoerelse-af-en-ny-arbejds metode-med-kunden-i-centrum.pdf>)

xxv Daneryd, Peter; "SKÖNSMONS HEMTJÄNST I SUNDSVALL – ett framgångsexempel", 2015 (https://www.kommunal.se/sites/kommunal.se/files/skonsmon_rapport_2015.pdf)

xxvi <https://www.linkedin.com/pulse/fokuser-på-formål-istedet-resultater-jonas-astrup-beck>

xxvii <https://www.linkedin.com/pulse/et-falsk-fængsel-og-serviceorganisationen-som-system-nielsen>