

# Aspekter kring användning av certifierade ledningssystem i VA-sektorn

---

*Fördjupningstext till VA-chefens verktygslåda, avsnittet Verksamhetssystem & certifiering*

**I denna artikel diskuteras sammanhanget kring den samtida trenden att arbeta enligt ledningssystem och den pågående debatten om New Public Management. Ord som "utvärderingssamhälle" och "manualsjuka" florerar då den offentliga sektorn ska inordna sitt arbete inom olika ledningssystem.**

Runt omkring oss i olika organisationer pågår arbete med att fastställa hur man egentligen jobbar. Det kanske låter som en självklar och enkel fråga att svara på, men i många sammanhang kan det vara komplext. Att ta reda på hur man jobbar kallas även för processkartläggning. Målet är att anpassa verksamheten till olika ledningssystemstandarder. Man arbetar bland annat med ISO 9001 för kvalitetsstyrning, ISO 14001 för miljöstyrning och ISO 18001 för arbetsmiljöstyrning. Processkartläggningen börjar med att verksamhetens ledningsgrupp fastställer en vision för verksamheten. Visionen omsätts i text för att beskriva hur arbetet ska bedrivas på olika nivåer. Högst upp finner man ett taktiskt ställningstagande som ledningen vill satsa på för att nå framgång. Med avstamp från visionen utformas sedan processerna som beskriver verksamheten på detaljnivå. Då processerna är kartlagda ska alla i organisationen förstå sin uppgift och sitt sammanhang i verksamheten.

Nu inträder nästa fas. Det gäller att säkerställa att processerna stämmer överens med hur arbetet *egentligen* bedrivs. Denna granskning kallas för revision. Är arbetet i enlighet med visionen och finns det möjlighet att förbättra? För att förbättringarna ska kunna utvärderas behöver de mätas. Mätresultaten kan vara kundnöjdhetsindex, handläggningstider mm. Syftet är att ständigt sträva mot ett snabbare, snävare och bättre utfall av arbetet.

Den sista komponenten i arrangemanget är att låta verksamheten bli reviderad av en oberoende organisation. Dessa kallas för certifieringsorgan och i Sverige finns det ca 12 ackrediterade aktörer. Då verksamhetens arbetssätt överensstämmer med regelverken utfärdar certifieringsorganet ett certifikat.

Vad är då meningen med att få ett certifikat och att investera resurser i att kartlägga, dokumentera och mäta? Vad är orsaken till att dessa aktiviteter hamnat på så många dagordning just nu? Och slutligen; om detta arbetssätt är ett framgångskoncept för vissa branscher, innebär det att det per automatik är ett framgångskoncept för alla?

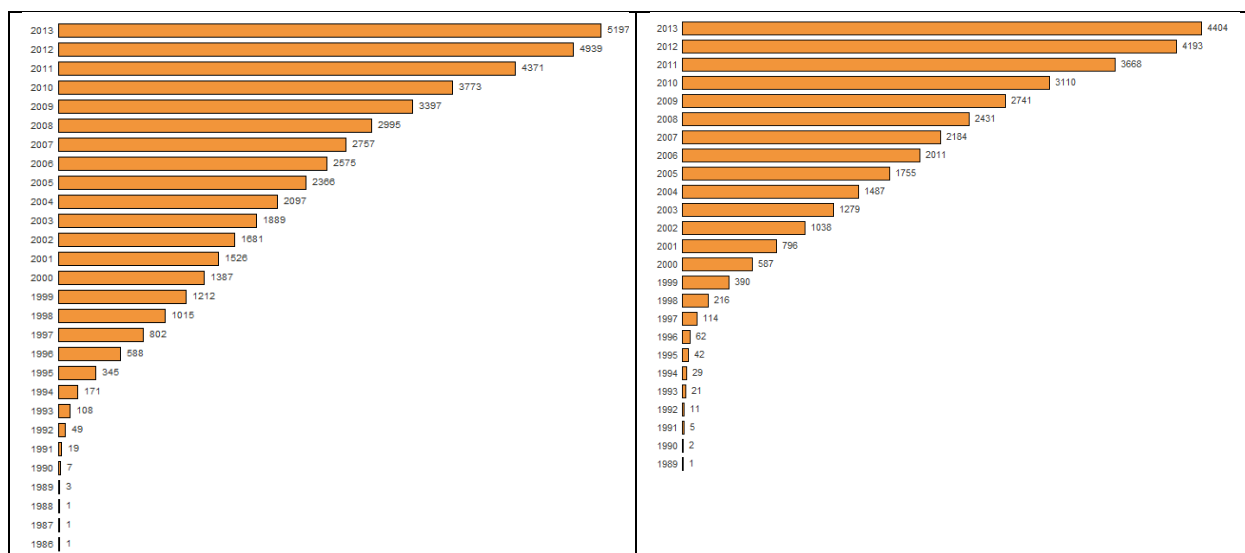
Meningen med att få ett certifikat motiveras från kvalitetskonsulternas sida med att den certifierade verksamheten har bevisat att arbetssättet överensstämmer med regelverket. Företaget som blir certifierat har även visat att man arbetar systematiskt med att minimera svinn i organisationen. Certifikatet visar att företaget är modernt i sitt arbetssätt och en seriös aktör i professionella

kontakter. Ibland är certifieringen livsviktig då anbud poängsätts och icke certifierade verksamheter tappar anbudspoäng och konkurrensfördelar. Genom att anpassa verksamheten till ett ledningssystem får ledningen inblick i arbetet från ett annat perspektiv än de vanliga rapporteringskanalerna från gruppchef till mellanchefer osv. Den högsta ledningen skapar fler kontaktytor med verksamheten än vad man annars skulle haft.

Om motiven ovan kommer från kvalitetskonsultsidan så finns det delvis andra motiv från företagsledningen och dessa kan vara mer kontroversiella: Beslut om att arbeta för certifiering kan sysselsätta personal som annars är svårplacerade. Internrevisionen kan också vara ett sätt att närma sig laddade frågor utan att det leder till personliga konfrontationer.

### Faktorer som bidrar till ledningssystemstrenden

Som framgår av Figur 1 har vi haft en dramatisk ökning av antalet certifierade verksamheter sedan 1990 talet.



Figur 1. Ackumulerat antal utfärdade certifieringar i Sverige. ISO 9001 (t.v.) och ISO 14001 (t.h.). Källa: [www.certifiering.nu](http://www.certifiering.nu)

Allt fler organisationer och företag väljer att börja arbeta med ledningssystem. Man kan konstatera en snöbollseffekt eftersom en basal del i ledningssystemen är att verksamheten ska bevaka sina leverantörskontakter (ISO 9001:2008, kap. 7.4, ISO 14001 kap. 4.4.6). Trenden är påtaglig. Allt fler företag och organisationer strävar mot certifiering för att det ingår i kundernas krav på sina leverantörer.

Ytterligare en drivkraft till trenden är IT företagen som offensivt marknadsför produkter för att administrera ledningssystem. Antalet IT system som vi behöver hantera i vårt dagliga arbete blir allt fler. Om detta och konsekvenserna för de som får uppgiften att använda systemen har också debatterats, t.ex. boken "Jävla skitsystem" av Jonas Söderström.

Från myndigheters sida finns en annan drivkraft som medverkat till framväxten av certifierade ledningssystem. För många verksamheter krävs olika typer av egenkontrollprogram för att få myndighetstillstånd. Det kan röra allt från ett bygglov, tillstånd för restaurangrörelser samt för vår del; produktion och distribution av dricksvatten och rening av avloppsvatten. Egenkontrollprogram passar som hand i handske i ett ledningssystem. Genom att upprätthålla kontinuiteten i ett

ledningssystem enligt det kända PDCA-mantrat (Plan, Do, Check, Act) kan verksamheten även borga för att egenkontrollprogram upprätthålls.

### **New Public Management (NPM)**

Grogrunden till framväxten av egenkontrollprogram är det som kallas NPM (New Public Management, eller LEAN Government). NPM är en samling av styrnings- och ledningsmetoder som gradvis introducerats inom offentlig sektor sedan 1980-talet. NPM kom till som ett krav på ökad effektivitet på den offentliga sektorn genom marknadsanpassning av verksamheterna (Källa: Wikipedia.org).

Utan att vi är speciellt medvetna om det lever vi med resultatet av NPM omkring oss. Egenkontrollprogram, interndeberingssystem och tydlig uppdelning mellan beställare och utförare är resultatet. NPM har bidragit till ett mer rationellt samhällsstyre men har även en baksida som tillsammans med vinklingarna kring certifiering och ledningssystem bildar fond till den sista frågan i denna artikel: Om arbetsättet med ledningssystem är ett framgångskoncept för vissa branscher, innebär det att det per automatik är ett framgångskoncept för alla?

Komponenterna i ledningssystemen bygger på ett antal framgångsfaktorer som författarna till ledningssystemstandarderna identifierat. Det finns en bred samsyn till att om man inrättar verksamheten enligt ett ledningssystem så leder det till framgång i affärer samt att rutinerna minskar risken för att ett företags varumärke ska tappa i anseende. Exempelvis så brukar embryot till dagens ISO 14001 härledas till konsekvenserna av Exxon Valdez katastrofen utanför Alaska 1989. Händelsen gjorde att motivet för miljöstyrning blev påtagligt för näringslivet av ren självbevaringsdrift. Men hur relevant är det för aktörer inom den offentliga sektorn att klockrent anamma dessa framgångsfaktorer? Frågan är angelägen och har debatterats flitigt på sistone. Epicentrum i debatten har varit Maciej Zarembas artikelserie om den svenska vården i DN från i våras. Mät- och utvärderingsmetoderna konstateras ta för stor del av själva produktionen och samhällets gemensamma resurser riskerar sköljas bort i en våg av revisionsrapporter och policydeklarationer.

Lite förenklat kan man därför sammanfatta dagsläget enligt följande:

*Många verksamheter blir certifierade eftersom beställarna kräver det. Verksamhetens processstyrning är central i certifieringen. Då beställaren är den offentliga sektorn fördelas uppdragen till underleverantörer eftersom NPM är den gällande dogmen. Inom NPM ryms även arbetsättet att en myndighet ålägger en verksamhet att bedriva egenkontroll. Certifieringen och egenkontrollaspekten av NPM kräver att leverantören/utföraren mäter sin produktion. Det som ska ingå i mätningen är ibland diffust utformat. Vad som mäts är av mindre betydelse. Huvudsaken är att det mäts och att substans till verksamhetsledningen kontinuerligt fylls på. Konsekvensen blir att de resurser som tillskrivs arbetet med processer, mätningar, dokumentation och utvärderingar påstås vara orimligt stora i förhållande till mervärdet för verksamheten.*

### **Rimlighet i processkontroll och utvärderingar**

Vi kan konstatera att för mycket mätning är av ondo, men detsamma gäller om man helt låter bli att mäta och att inte ha på pränt hur verksamheten ska bedrivas. Vad bör vi då inom VA-sektorn tänka på för att mätningarna och arbetet med ledningssystem utförs på ett försvarbart sätt? Ett sätt att landa på en rimlig nivå i administrationen av ledningssystemen är att skapa medvetenhet om genomslaget på verksamheten för olika revisionsaktiviteter. Det är viktigt att ledningen är medveten

om skillnaden mellan en offentlig förvaltning och ett privat företag då kvalitetsansvariga driver på olika frågor med stöd av ISO paragrafer. Till exempel så bör ledningen bekräfta att mätning utförs på relevanta frågor och inte på allt som kan mätas. Då flashiga power point presentationer med diagram föreställande antalet lysrör som lämnats till destruktion och liknande uppgifter tar utrymme från dagordningen borde varningslamporna börja blinka. Här är en förankrad revisionsplan av stor betydelse. Revisionsplanen skulle också i en ideal värld redovisas för den politiska ledningen.

Det är också viktigt att ifrågasätta regler i ledningssystemstandarder som tydligt skapats med adress till näringslivet. Till exempel *visionen*: Hur mycket krut behöver ett VA-verk ödsla på att ta fram en vision? Är inte uppdraget tydligt nog presenterat i lagstiftningen och är inte då visionen gemensam för hela branschen?

En annan faktor som är värd att ifrågasätta är hanteringen av funktionsbeskrivningar. Arbetsuppgifterna kommer aldrig att kunna förklaras på samma sätt som när en nyanställd på en snabbmatskedja ska lära sig steka hamburgare. Att därför investera tid i att skapa omfattande skriftliga instruktioner för vad som ingår i en viss arbetsfunktion riskerar bli bortkastat arbete. Mycket bygger på personlig handpåläggning i olika arbetsmoment och det är svårt att se en framtid där nyckelfunktionerna i produktionen kan göras snabbt utbytbara.

Dessa faktorer kan knappast nämnas oemotsagda, men frågorna behöver ändå lyftas för att bilda någon form av motkraft till den pågående trenden mot ett utvärderingssamhälle. Med lite tur är toppen redan nådd. En indikation på detta är att i remissarbetet till den kommande utgåvan av ISO 9001 föreslås uttrycket "ständiga förbättringar" ersättas av enbart ordet "förbättringar".

### **Mats From**

Mats From arbetar som kvalitetsansvarig inom laboratorieenheten på VA SYD. Han är utbildad kemist, verksam som teknisk bedömare av ackrediterade vatten- och miljölaboratorier samt som internrevisor inom ISO 9001 (IRCA certifierad kvalitetssystemrevisor).

### **Mer att läsa:**

The Audit Society, Michael Power, Oxford University Press 1997

Jävla skitsystem!, Jonas Söderström, eget förlag 2010

### **På webben:**

[http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_Public\\_Management](http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management)

<http://ekonomistas.se/2013/06/17/skadar-utvarderingar-den-offentliga-sektorn/>

<http://www.dn.se/debatt/professionalism-nedvarderas-i-den-marknadsstyrda-staten/>

<http://www.dn.se/debatt/vardens-kontrollsystem-battare-for-andra-omraden/>

**Denna fördjupningstext är framtagen för Svenskt Vattens VA-chefens verktygslåda. Du hittar hela verktygslådan på [www.svensktvatten.se](http://www.svensktvatten.se). Fördjupningstexten uppdaterades senast 2015-01-19**