

Kan kommuner ha strategier?

av ROLF A. LUNDIN

Grundtanken

Frågan som ställs i denna artikel gäller om kommuner kan ha strategier. Det handlar således inte om de bör ha det eller om de måste ha det, utan rätt och slätt om de kan ha det. Och det är den frågan som skall besvaras i det följande. Blir svaret på frågan ett klämkäckt "JA"? Det hade jag inte tänkt. Blir svaret ett mer pessimistiskt "NEJ"? Det hade jag inte heller tänkt komma fram till. Svaret blir istället försiktigtvis "JA och NEJ". Detta till synes obeslutsamma svar har inte med akademikernas eviga förbannelse att göra, det vill säga att inte kunna vara kategoriska eller att vara tvungna att problematisera allt och alla. Det beror istället på vad man menar med strategi!

En stor del av redogörelsen i denna uppsats baseras på hur man inom

sekundärkommunerna tycks ha arbetat med strategier under senare tid (Lundin och Söderholm 1997). Nyckelord i framställningen är "projektorganisering" eller "temporär organisation". Huvudinnehållet gäller hur man har lagt upp sitt strategiska förnyelsearbete. Uppsatsen avslutas med en återblick och en reflektion med anledning av hur perspektiven på kommunala problem ändras. Först kommer dock ett abstrakt resonemang om det likaledes abstrakta begreppet strategi.

Strategi som totalitet

För mig som för de flesta andra har strategier med framtiden att göra. Det handlar om att man skall förbereda sig för framtiden i god tid, medan det finns handlingsutrymme. Därför kan man också säga att strategier har en proaktiv kärna. Man skall reagera och agera

innan något har inträffat. Men det gäller inte bara att föregripa framtida problem innan de har uppträtt utan också att på något sätt styra framtiden till ett önskvärt tillstånd och få en gynnsam utveckling. För att det skall vara möjligt att påverka framtiden i enlighet med den här modellen måste man i princip känna till två saker:

1) Vilket är det framtida och önskvärda tillståndet?

2) Hur bär man sig åt för att komma dit?

Att ett sådant synsätt på strategier, där syftet är att "lösa det totala strategiska problemet" (Ansoff 1968, sid 10), är svårt att tillämpa i praktiken är nästan självklart. Det förutsätter inte bara att man en gång för alla kan klarlägga sina preferenser, det vill säga hur det önskvärda och framtida tillståndet skall se ut, utan också att man på ett logiskt och oantastligt sätt kan utröna vilka aktiviteter som behövs för att den styrning som utövas verkligen skall leda till detta benådade tillstånd. Därtill måste man också se till att man verkligen når detta tillstånd. Detta kräver i princip att ett antal villkor är uppfyllda:

1. Kravet på konsistens. Strategins olika delar skall vara konsistenta med varandra.

2. Kravet på komplett system. De olika delarna av strategin skall täcka hela området för organisationen.

3. Kravet på simultan hantering. De olika delarna skall vara genomtänkta och kunna hanteras simultant.

Omnipotenta aktörer som klarar arbetsuppgifter och krav av den här digniteten är inte födda. Till detta kommer att om man genom fiffigt agerande ändå skulle lyckas nå det Nirvana som det här synsättet förutsätter existerar, så skulle livet te sig ganska konstigt. Man skulle

sannolikt förstå att preferenser aldrig är en gång för alla givna utan att de ändras av erfarenheterna. Kommuner har därför aldrig och kommer aldrig att kunna hantera sitt strategiska tänkande och agerande på det sättet.

Det finns naturligtvis många skäl till varför den här typen av strategiskt tänkande (strategier som totalitet) inte riktigt kan tillämpas på kommuner. Utöver det att allvetande aktörer inte är födda kan nämnas:

a) Preferenser ändras. Det är väl det som är ett uttryck för politik?

b) Kommunerna måste dessutom anpassa sig till och hantera en mängd olika styrsignaler från olika håll, inte bara från den egna styrapparaten och de egna politikerna. Det går inte att avskärma kommunen från staten i dess olika former, kommunförbundet, facken, det allmänna organisatoriska fältet, populära och/eller från organisatoriska strömningar.

Att tänka strategi som totalitet och som ett planeringsproblem är med andra ord meningslöst. Detta har redan framhållits med övertygelse av Mintzberg som ägnat en omfattande skrift åt den frågan (Mintzberg 1994). Kommuner kan av en hel mängd olika skäl inte ha strategier om man med strategier menar något som ställer de nämnda kraven! Att utröna ett framtida önskvärt tillstånd är bara det en omöjlig uppgift, åtminstone i ett system med politiker som aktörer. Olika politiska partier har nästan definitionsmässigt olika preferenser inför framtiden. De ansvariga skulle inte ha några förutsättningar för att lösa alla inkonsekvenser, målkonflikter och oenigheter. Och om man mot förmodan skulle kunna komma överens över alla partigränser så kunde ingen - bortsett från den alls-

mäktige - ändå utröna vad som skulle krävas av aktiviteter för att nå det framtida och önskvärda tillståndet. Med det här synsättet på strategier - strategier som totaliteter - måste således svaret på frågan om kommuner kan ha strategier bli ett tydligt NEJ!

Strategiska projekt och strategiska projektpaket

Men det finns andra synsätt på strategier, synsätt som är bättre anpassade till den kommunala verkligheten. Gemensamt och karakteristiskt för många av dessa är att man omfattar en processsyn på strategiskt arbete och strategisk förändring (Pettigrew et al 1992, sid 19). Det har redan framhållits att strategier inte behöver vara proaktiva på det sättet att man agerar med utgångspunkt från kommande, tänkta problem och önskvärda tillstånd. De kan också vara reaktiva i den meningen att man reagerar på problem som redan har uppträtt men vilkas framtida verkningar kan lindras om man agerar på ett speciellt sätt. Man brukar tala om proaktion eller reaktion. I praktiken spelar det sannolikt inte särskilt stor roll om drivkrafterna benämns proaktion eller reaktion. Det är nämligen inte ens klarlagt att människorna arbetar med just sådana sociala konstruktioner. Sannolikt är det så att det sociala konstruerandet kan leda till båda typerna av rubricering för principiellt en och samma företeelse. Det viktiga kan i en sådan situation istället vara att båda förutsätter handling - aktion - som genomförs i ett visst syfte och med en föreställning om hur detta syfte skall kunna uppfyllas. På det här sättet blir det alltså handlingarna man skall vara överens om. Det skadar naturligtvis inte om aktörerna är eniga om argumenten varför handlingarna bör vidtas,

men enighet i ord är ingen ovillkorlig förutsättning för handling.

Den poäng som betonas här är att ett sådant sätt att tänka i termer av problem och möjligheter äger den fördelen att en *strategi inte nödvändigtvis* behöver uppfattas som *en* hel och logiskt *sammanhängande enhet* utan istället som något som består av ett antal mer eller mindre fristående beståndsdelar som kan hanteras relativt fristående från varandra, till exempel genom att de "betas av" pö om pö och partiellt.

Men om ledningen verkligen har en ambition att styra, och det har den väl om den skall kunna leva upp till de förväntningar som rollen för ledning ställer, så måste den ändå välja sina insatser som kan definieras som avgränsade uppgifter eller med ett annat språkbruk som projekt. På något sätt måste dessa uppgifter också väljas så att de uppfattas ha en väsentlig bäring för framtiden. Det strategiska definieras med det här synsättet således med utgångspunkt från själva valet av uppgift att driva eller via konstruktionen av paket av projekt. Det är just detta som kommit att kallas strategiska projekt. "Strategiska" av den anledningen att man gjort ett val ur allt det man kan och vill koncentrera sig på och "projekt" därför att insatserna i praktiken ofta uppfattas som tidsbegränsade och med en tydlig uppgift vad gäller det som skall åstadkommas. Man kan ändå inte prioritera allting högst, åtminstone inte samtidigt. Men det blir till en retorisk uppgift att motivera valet och att motivera grupperingar i projektpaket. Förebilden i vår västerländska kultur är trots allt att vi ska ha förebilder och att vi logiskt skall kunna argumentera åtgärder i termer av vad som skall åstadkommas. Retoriken - både den utifrån kommande

och den egenhändigt sammansatta - har en given plats också med detta alternativa synsätt på strategi. En skillnad kan dock vara att man inte behöver se retoriken som något som föregår projekten. De kan likaväl vara något som konstrueras med projekten som utgångspunkt. Sättet att gruppera projekten i projektpaket kan mycket väl utgå från de möjligheter som retoriken erbjuder.

Om man ser strategier på det här sättet, det vill säga som ett sekventiellt och/eller parallellt val mellan olika förnyelseaktiviteter att driva så har synsättet definitiva fördelar för kommuner. Kraven på konsistens, komplett system och simultan hantering behöver inte vara uppfyllda. Synsättet innebär med andra ord fördelar:

1) De målkonflikter som är ofrånkomliga för att inte säga naturliga för kommunal verksamhet kan hanteras via en sekventiell ansats eller på det sättet att projekten med andra medel hålls åtskilda.

2) Agendan kan anpassas till de styr signaler och impulser som kommer från annat håll.

3) Retoriken som är ledningens främsta verktyg och som omger det strategiska agerandet kan anpassas till den för tillfället gällande agendan och behöver inte vara dess utgångspunkt. Den övergripande strategin formuleras med utgångspunkt från de projekt som drivs snarare än tvärtom.

Det som nu sagts om strategiska projekt kan ses som ett bakvänt sätt att hantera strategiska frågor. Man utgår ju från projekten snarare än från en övergripande, total idé om hur man ska agera i framtiden. De konkreta åtgärderna bildar tillsammans strategin snarare än att de är en följd av den strategi som valts. Hursomhelst är det den bilden

som dominerar när vi har skärskådat det som hänt under 90-talet på den sekundärkommunala sidan (se Lundin och Söderholm 1997). Om man anlägger det här synsättet på om kommuner kan ha strategier så blir svaret JA. Vi tycker oss i alla fall ha sett det. I den fortsatta framställningen kommer ett exempel på hur man arbetat enligt modellen med strategiska projekt att redovisas översiktligt.

Västerbotten som typexempel

Resonemangen ovan illustreras med landstinget i Västerbotten som exempel. Primär- och sekundärkommuner är styrningsmässigt både lika och olika varandra. För att nämna något om olikheterna kan man definitivt hävda att landstingen har ett mindre sortiment av produkter och tjänster jämfört med primärkommunerna. Den huvudsakliga verksamheten, hälso- och sjukvården utgör också en mer professionaliserad organisation och kunskapsinnehållet i just den delen av landstingens verksamhet är starkt och betydelsefullt. Trots dessa anförda skillnader kan man ändå hävda att likheterna dominerar och att erfarenheterna på en övergripande nivå är överförbara. Västerbotten har valts som ett exempel för att praktiskt illustrera resonemangen ovan om strategiska projekt. Förändringsarbetet är visserligen mindre känt än den så kallade Sörmlandsmodellen eller Dalamodellen, men det kan likafullt tjäna som en illustration över hur arbetet med strategiska projekt kan komma att drivas.

Signalen för ett nytt skede av förändringsarbetet i Västerbottens läns landsting, vilket under en period och lokalt kom att kallas "den radikala förnyelsen" kom 1991 i samband med ett byte på posten som landstingsdirektör.

Vederbörande, som kom från "näringslivet" och som tidigare inte haft något med landstingsvärlden att göra, var i första hand rekryterad för att förändra styrformerna i landstinget. Han kunde ta ett avstamp för sitt arbete i en utredning som hade initierats redan 1988 och som så småningom kom att kallas Rabbe 90. I första hand kan man säga att utredningen pekade på ett antal problemområden snarare än att den pekade ut lösningar att implementeras. Man pekade till exempel på produktivetsproblem, att målstyrningen behövde stärkas, att ekonomistyrningen krävde reformer. I utredningen nämndes dock även ett antal ord och begrepp som kan ses som antydningar till lösningar. Det gäller prestationsersättning, beställare/utförare, DRG och befolkningsrelaterad resursfördelning.

Vid den här tiden var tron på marknadens kraft som problemlösare i den offentliga sektorn stark. Tankegångarna födde ett starkt förändringstryck, speciellt som företagvärlden, den uppslitande finanskrisen till trots, framstod som ett slags modell också för den offentliga sektorn. Det handlade allmänt om en "företagisering" (Forsell 1994), men idéer om hur man inkorporerar marknadsmekanismer framstod för de flesta som det centrala i de förändringsinsatser som gjordes. De internationella förebilderna var något diffusa, men den så kallade Thatcherismen spelade enligt många en viktig roll.

Det var som en vind som svepte in över den kommunala sektorn vid den här tiden. Till skillnad från primärkommunerna, där många gjorde en poäng av att de inte drogs med i den allmänna förändringsryran, så blev genomslaget för de här idéerna i den sekundärkommunala sektorn mycket tydligt.

Genomslaget var i det närmast totalt. Alla landsting genomförde omfattande förnyelsesatsningar med någon slags företagiseringsinriktning. Förnyelsesatsningarna hade till sitt innehåll en hel del gemensamt men var också till viss del helt olika varandra.

Likheterna mellan de olika satsningarna kan beskrivas med de nyckelord som användes och såg ut som följer:

Beställar/utförarsystem. Idén var att man skulle skilja på de roller som olika befattningshavare hade, framför allt politiker. Några fick i uppgift att "beställa" vård och vara direkta företrädare för medborgarintresset, medan andra skulle ha ansvaret för att sjukvårdssparaten kunde leva upp till dessa beställningar.

Köp/säljsystem. Olika enheter inom vården skulle göras om till urskiljbara divisioner, som kunde utsättas för en slags lönsamhetsbedömning genom att transaktionerna med omgivningen beskrevs i termer av kostnader och intäkter. De olika enheterna skulle köpa från varandra och sälja till varandra för att man skulle få ett system med konkurrens.

AP-DRG som verktyg. För att mäta intäkter, som till exempel en klinik inte kan sägas ha, beskrevs olika behandlingar via ett poängsystem, uppfunnet i USA - All Patients Diagnostic Related Groups - där totalpoängen och dess utveckling över tiden också blev ett sätt att bedöma hur effektiv den speciella kliniken var.

Kvalitetsuppföljningar. Kvalitetsfrågor fick ett stort utrymme för de allra flesta, bland annat med argumentet att om man endast såg till produktiviteten vid mätning av prestationerna fanns en tydlig risk att det måttet kunde korrumpas av verksamheten med felbedöm-

ningar och felbehandlingar som följd. Man måste därför vara vaksam mot kvalitetsutvecklingen.

Unik satsning. De olika landsting som vi granskade närmare - Sörmland, Uppsala och Västerbotten - hade det gemensamt att man uppfattade den egna satsningen på förnyelse som unik. Nationellt uppmärksammade förebilder spelade en viktig roll, men man gjorde genomgående en speciell poäng av att påpeka att man sökt sin egen väg och att man genomfört något unikt.

Läget 1991 var således att det fanns ett starkt yttre förändringstryck via de förebilder som ventilerades i den allmänna debatten samtidigt som de interna förväntningarna på aktivt förändringsarbete var mycket stora. Den nye landstingsdirektören grep sig också an uppgiften att leda förnyelsearbetet med stor energi. Till skillnad från företrädarna på posten gjorde han sig snabbt känd för personalen i hela landstinget, bland annat på det sättet att han besökte de allra flesta av landstingets arbetsplatser. Snart sagt alla de 13 500 anställda hade haft någon kontakt med honom bara några månader efter det att han hade påbörjat sitt nya arbete. För invånarna i Västerbotten blev han också snabbt en känt ansikte via flitig exponering i massmedia.

En av de allra första arbetsuppgifterna gällde arbetet med landstingsplanen för åren 1992-94. I denna aviserades en ny styrmodell och ett antal delar som denna modell skulle bestå av. Denna skulle i sina huvuddrag bestå av (1) en renodling av de olika rollerna som befolkningsföreträdare, finansiär och producent, (2) intäktsfinansiering av vårdproduktion efter prestation i stället för med anslag samt (3) förbättrad information om och uppföljning av verk-

samheten, dess prestationer och kostnader. Rent konkret beslutades om att man skulle införa ett beställarsystem från 1993. Utöver detta aviserades ett antal mer konkreta åtgärder som tillkomsten av två intäktsfinansierade serviceorganisationer på material och fastighetsområdet och åtgärder i syfte att stimulera alternativa driftsformer. Det ställdes även mer konkreta ekonomiska krav på verksamheten i termer av en 10-procentig produktivitetsförbättring (5 procent kostnadsminskning och 5 procent produktionsökning).

Tre projektområden

De många olika konkretiseringar av förnyelsen som följde på den antagna landstingsplanen kom att grupperas i ett antal områden. Det gäller: (1) EPK, intäktsbudgetering och prestationsersättning (2) Rapportering, planering och målstyrning samt (3) Ledarskap och utvecklade chefsroller.

Akronymen EPK (=effektivitet, produktivitet och kvalitet) kom att få stor retorisk betydelse för förnyelsearbetet i Västerbotten. Den utgjorde ett samlingsnamn för olika aktiviteter. Till en början handlade det främst om satsningar på formella ekonomiska kontroll-, budgeterings- och ersättningsystem som utformades för att basenheterna skulle få incitament till ökad produktivitet och effektivitet. Rambudgeteringen skulle på sikt överges och ersättas med en intäktsbudgetering. Därvid skulle de "fria nyttigheterna" försvinna och kostnader skulle föras på den enheten som förorsakade desamma. I ett senare skede blev det en explicit satsning på kvalitet motiverat av farhågorna om att nedskärningarna skulle inverka negativt på vårdkvaliteten. I ett landstingsövergripande kvalitetsutvecklings-

projekt genomfördes ett flertal utbildningssatsningar för att stimulera kvalitetsarbetet på enskilda basenheter.

Ett andra retoriskt sammanhållet område för reformering gällde rapportering, planering och målstyrning. En central plats i ansträngningarna på detta område intas av LOTS (LOGiskt TillvägagångsSätt) som är ett planeringsverktyg på basenhetsnivån. Planeringsverktyget LOTS kan knappast betecknas som särskilt avancerat, men det kom i alla fall att få en stor betydelse för de enskilda basenheterna eller vid förvaltningarna inom landstinget. LOTS-planeringen blev av naturliga skäl som mest uppmärksammad det första året, när tankegångarna uppfattades som nya av personalen och fungerade som en väckare för ett djupare engagemang i verksamheten.

Ett tredje och mycket betonat område för omvandlingen gällde ledarskapet och utvecklade chefsroller. Ledarskapets betydelse inpräntades genom flera seminarier, utbildningar och konferenser i landstingets regi. Chefsbetoningen kom sedan att användas på det sättet att landstinget knöts ihop via sina chefer på olika nivåer. Bland annat bildades två landstingscentrala ledningsgrupper. Styrsignalerna från landstingets ledning skulle utan vidare fördröjning förmedlas till basenhetscheferna. Och signaler från verksamheten skulle kommuniceras uppåt på ett rimligt sätt. Som ett led i denna betoning på ledning genomfördes också en utvärdering av hur ett tiotal basenheter hade hanterat de landstingscentrala styrsignalerna. I denna utvärdering ställdes ledningen i fokus och erfarenheterna, brister såväl som styrkefaktorer, vidarebefordrades till landstinget i dess helhet.

Det skulle föra för långt att söka ge fullständig rättvisa åt alla de projekt som preciserats i "den radikala förnyelsen" eller att följa upp utvecklingen i detalj. Här görs bara två påpekanden för att illustrera något som förefaller centralt för förnyelsearbete av det här slaget. Vid en genomgång som författaren av dessa rader fick i landstingshuset om förnyelsearbetet kunde jag inte hålla tillbaka en kommentar om att hela förnyelsearbetet kunde ses som ett projekt. Svaret lät inte vänta på sig: "Det här är verkligen inget projekt! I det här landstinget menar vi allvar!" Förväntningen som styr arbetet är tydligen att nu skall man komma fram till den slutliga lösningen - inte slutföra ett projekt för att sedan påbörja ett nytt förnyelseprojekt.

Den andra poängen är mer relaterad till hur man i landstinget kunnat hantera de förändrade tankegångarna nationellt. Om "marknad" och "konkurrens" kan sägas vara nyckelord vid förnyelsearbetets början, så kom språkbruket och sättet att diskutera att ändras med tiden. I samband med valet 1994 kom generellt de allra mest uttalade förändringstankarna baserade på idéer om marknad och konkurrens att miss-tänkliggöras. Ordet "samverkan" blev i stället centralt. Man bör lägga märke till att samverkan och konkurrens i teoretiskt avseende är så nära varandras motsatser man kan tänka sig. Men - det här är en viktig del av poängen - de projekt som drevs med det tidigare språkbruket kan utan större svårigheter anpassas till den nyare språkbruket. Relevansen av de konkreta projekten försvinner inte nödvändigtvis genom förändringen av de verbalt uttryckta målen. Vanligtvis tycks de till och med kunna drivas vidare utan korrigeringar. Detta antyder att retoriken har en allde-

les speciell roll om man ser på strategier på det projektorienterade sätt som har beskrivits.

Retoriken och de strategiska projekten

Ledningen har haft ett avgörande inflytande inte bara på definitionen av retoriken utan också på definitionen av avgränsade strategiska projekt som skall drivas och att välja sekventiering och paketering för projekten. Men man har inte fritt kunnat välja. Dels begränsas man och vägleds av verksamheten dels av den allmänt gångbara retoriken. Sambandet mellan förnyelsens idéer - det vill säga retoriken - och förnyelsens praktik - det vill säga projekten - tycks centrala för möjligheterna att styra. Det traditionella sättet att se på retoriken är att projekten och det praktiska bärs fram av retoriken. Men samtidigt kan man hävda att de strategiska projektens roll är att bära fram retoriken och ge den praktisk tyngd.

Ledningen kan alltså via retoriken definiera förnyelsens idé, definiera (och omdefiniera) organisationens historia och framtid, peka ut problem och lösningar, viktiga uppgifter, definiera och omdefiniera organisationen. Ledningsretoriken är med andra ord en viktig ingrediens i styrningen. Men en annan viktig ingrediens är också strategiska projekt. De strategiska projekten fyller ett flertal funktioner. De ger (temporärt) direktkontakter mellan ledning och en avgränsad del av verksamheten. Genomförandet av ett projekt sänder signaler till verksamheten om vad ledningen anser viktigt. De strategiska projekten kan också vara medel att åstadkomma en situationsanpassad styrning.

Figuren utgör ett försök att schematiskt beskriva förnyelsens organisering.

Strategiska projekt blir länken mellan ledningens retorik och verksamhetens praktik.



Figur. Förnyelsens organisering: Strategiska projekt som länken mellan ledningens retorik och verksamhetens praktik.

När ledningen arbetar parallellt med övergripande retorik och ett antal strategiska projekt så fyller det arbetssättet också ett par viktiga funktioner inåt mot organisationen:

- a) Man befäster föreställningen om organisationen som en enhet.
- b) Detta legitimerar ledning och manifesterar samtidigt ledningens möjligheter att faktiskt styra organisationen.

Sammantaget kan man således säga att resonemangen ovan påvisar att ledning kan ske via temporära styr- och förnyelseinsatser. Det betyder att om man med strategier, rörande frågan om kommuner kan ha strategier, menar strategiska förnyelseprojekt så är svaret JA på den ställda frågan. I alla fall är det vår tolkning av fallet Västerbotten som det har relaterats ovan.

Det finns dock anledning att gå något vidare med frågan om kommuner kan ha strategier genom att anlägga ett tidsperspektiv. Om kommuner kan ha strategier, vilken hållbarhet har dessa strategier i så fall? Kan strategier vara evigt giltiga? Sannolikt skulle mycket få svara ja på en sådan fråga, men insikter om strategiskt arbete kan ändock vinnas genom den. Detta föranleder en jämförelse mellan den nyss redovisade studien om Västerbottens läns landsting

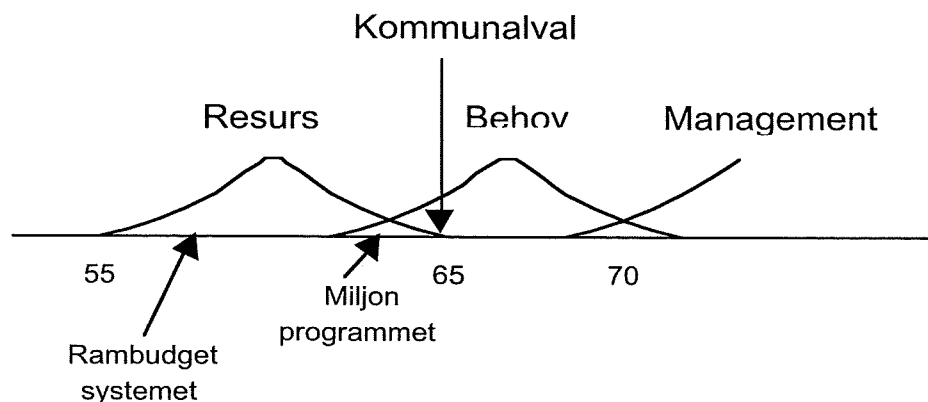
och en tidigare genomförd studie om utvecklingen i Göteborgs kommun. Den senare studien genomfördes visserligen för mer än tjugo år sedan och den var till skillnad från den genomförda studien av Västerbotten genomförd som en studie av ett historiskt skeende, men den känns ändå till sina allmänna slutsatser fortfarande helt aktuell.

Jämförelse "Göteborg som en manisk-depressiv organisation"

Det kan således finnas anledning att jämföra det ovan sagda med något som skrevs av Sten Jönsson och mig själv i en uppsats som presenterades för drygt 20 år sedan om "myters roll i planering - ett kommunalt fall" och som sedermera publicerades i en bok med titeln: "Perspektiv på kommunala problem" (Jönsson och Lundin 1976). Vi hade undersökt utvecklingen i Göteborgs kommun med ett tidsperspektiv från mitten av 50-talet till mitten av 70-talet. Det vi fann var att utvecklingen antydde att Göteborg kunde betecknas som en manisk-depressiv organisation. Ordvalet tarvar en förklaring. Våra studier visade på att utvecklingen under den här tidsperio-

den kom i tre, på varandra följande vågor som var och en i det här sammanhanget kan betecknas som en strategi eller åtminstone som ett strategiskt viktigt område. De olika strategiområdena vilade på olika fundament. I efterhand kunde vi döpa dessa vågor eller strategiområden till: "genomförandet av rambudgeten" med en betoning på resursfrågor, "bostadsbyggnadsepoken" som var en behovsbaserad epok som hämtade mycket av sin näring från det så kallade miljonprogrammet och en "management-orientering" som föranledde en omfattande organisationsförändring. Vågorna dominerade var sin tidsepok och ersatte varandra sekventiellt.

Den i figur 2 redovisade studien av utvecklingen i Västerbottens läns landsting kan ses som en detaljstudie av en sådan strategi-, förnyelse- eller förändringsvåg. Vid en översiktlig granskning av det nu mer än 20-åriga grundmaterialet har jag i alla fall inte lyckats hitta något som motsäger idén om att utveckling i Göteborg skulle kunna beskrivas i termer av strategiska projekt. Något som talar emot en sådan tolkning är dock att man i det lands-



Figur 2. De tre vågorna (strategiområdena) i utvecklingen inom Göteborgs kommun (anpassat från: Jönsson och Lundin 1976, sid 18).

tingskommunala utvecklingsarbetet lyckats inkorporera en mängd styr-signaler utöver de ursprungliga med betoning på marknad och konkurrens (som på ett sätt bara bleknade bort) till att inkludera även sådant som samverkan mellan produktionsenheter. En skillnad mellan då och nu skulle kunna vara att den mängd av anpassningskrav som kommer från omgivningen är så starka så att man nu tvingats få fram styrsystem som kan härbärgera och ackomodera även motstridiga signaler. Eller också är det så att tidsutdräkten för den studerade landstingskommunala utvecklingen är alltför kort. Omsvängningen till något dramatiskt nytt kommer kanske istället i samband med anpassningen till den vårdtunga och samtidigt resursknappa framtid som skisseras i HSU2000. Den blir i kombination med de möjligheter och problem som den tekniska utvecklingen föder på vårdområdet till en rejäl utmaning för den strategiska ledningen av landstingen.

Avslutningsvis vill jag alltså hävda att man kan svara JA och NEJ på den i rubriken angivna frågan. Det går bara att svara på frågan om man närmare anger definitionen på "strategi". Min mening är också att synsättet på strategi som strategiska projekt har god potential för deskription. Det tycks genomförda studier peka på. Min tro är också att begreppet strategiska projekt har normativa implikationer. För en ledning som vill leda anger strategiska projekt en möjlighet - till och med kanske den enda möjligheten - att arbeta strategiskt.

Referenser

Ansoff, Igor, 1968

"Corporate Strategy". England, Harmondsworth: Penguin Books.

Forssell, Anders, 1994

"Företagisering i kommuner". I Jacobsson, Bengt (red.) "Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius och Santérus Förlag.

Jönsson, Sten och Rolf A. Lundin, 1976.

"Myters roll i planering - ett kommunalt fall". I Jönsson, Sten och Rolf A. Lundin, (red.) "Perspektiv på kommunala problem". Göteborg: BAS.

Lundin, Rolf A. och Anders Söderholm, 1997

"Ledning för förnyelse i landsting - Strategiska projekt i komplexa organisationer". Stockholm: Nerenius och Santérus Förlag.

Mintzberg, Henry, 1994

"The Rise and Fall of Strategic Planning". New York: Prentice-Hall.

Pettigrew, Andrew, Ewan Ferlie och Lorna McKee, 1992

"Shaping Strategic Change". London: SAGE Publications Ltd.