

Tomas Blomquist och Johann Packendorff, "Ekonomisk styrning för förändring – En studie av ekonomiska styrinitiativ i hälso- och sjukvården"

Författarna är verksamma vid Handelshögskolan vid Umeå universitet. Boken är utgiven av Umeå universitet och ingår i serien Studier i företagsekonomi, serie B, nr 40 och omfattar 346 sidor.

Avhandlingen recenserar av Torbjörn Stjernberg, professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Redan på avhandlingens första sida formuleras den paradox som löper som en röd tråd genom texten – ekonomisk styrning är ett medel för att förändra sjukvården men ekonomisk styrning ses ofta också som orsakande byråkrati och stelhet ... "Hur kan en styrform som byråkratiserar och konserverar samtidigt användas som en central förändringsstrategi?"

I tre landsting identifierades sammanlagt åtta styrinitiativ; prestationsersättning, total kvalitet och verksamhetsplanering i Västerbottens län, beställarstyrning och verksamhetsplanering i

Sörmland, samt beställarstyrning, sparpaket och införandet av resultatenheter i Uppsala län. Författarna understryker att det är styrinitiativen som studerats, snarare än den ekonomiska styrningen per se. Hur har organiseringsprocesserna kring dessa initiativ löpt? Hur kan dessa organiseringsprocesser relateras till de organisatoriska sammanhang som de är avsedda att förändra. Ambitionen är att utveckla teoretiska begrepp för hur den ekonomiska styrningen hanteras som förändringsstrategi. Däremot faller mer tekniska aspekter, liksom striktare bedömningar av styrinitiativ-

ens resultat, utanför studiens ram.

Författarna menar att det finns en omfattande forskning om samspelet mellan ekonomisk styrning och organisatoriskt handlande – men att däremot den ekonomiska styrningens roll i förändringssituationer knappast belysts. Häri ligger deras tänkta bidrag.

Organisering är ett nyckelord – det handlar om de processer genom vilka individer skapar mening i sitt kollektiva agerande. Mening skapas genom att komma överens om vad de gör, och varför de gör det, liksom vilka begränsningar och möjligheter agerandet är behäftat med. Den ekonomiska styrningen skapar ramar och strukturer i syfte att styra organisationens aktörer mot uppfyllandet av organisationens mål. Förändringar kan ses som störningar som enligt författarnas förändringsperspektiv innebär att organiseringsprocesser formas kring förändringen. Ledningen har det avgörande inflytandet över hur störningen definieras. För att förstå ekonomisk styrning måste vi bland annat förstå aktörernas egen förståelse av denna liksom de sammanhang som styrningen är inbäddad i – sammanhang som ledarstil, ekonomiska förutsättningar, teknologi, normsystem mm.

Det är aktörernas meningsskapande och handlande snarare än de ekonomiska styrsystemen i sig som står i fokus. I detta avseende anknyter avhandlingen till kognitiva perspektiv som främst förknippas med teoretiker som Karl Weick (1979, 1995) och som, vad gäller förändringar inom sjukvården, nyligen tillämpats av Thomas Ericson

(1998) i en avhandling om meningsskapande i samband med strategiskt förändringsarbete när relaterade kliniker förts samman i centrumenheter. I Blomquists och Packendorffs avhandling är det aktörernas relationer till styrinitiativen i termer av mer generella hållningar, snarare än meningsskapande och kognitiva kartor, som är det intressanta. Hur relateras styrinitiativen till andra sammanhang, vilken närhet eller distans har aktörerna till den ekonomiska styrningen, hur avgränsas styrinitiativen i tid och rum, är frågor som belyses i avhandlingens analysdel.

Till avhandlingens förtjänster hör de goda fallbeskrivningarna från de tre landstingen. Varje styrinitiativ beskrivs mycket komprimerat. Olika aktörskategoriernas upplevelser av respektive styrinitiativ vid olika tillfällen beskrivs översiktligt. Aktörskategorier är exempelvis den politiska ledningen, landstingsledningen, förvaltningsledningen och basenhetschefer. Intrycket är att författarna skaffat sig grundliga insikter genom att intervjua de olika aktörerna vid i regel två olika tillfällen med något eller några års mellanrum. Dessa fallbeskrivningar bör ha ett alldeles speciellt värde för personer som söker perspektiv på förändringar de själva är mitt uppe i. De vidgar både tidsperspektiv och hjälper till att se förändringar ur olika aktörers perspektiv.

Fallbeskrivningarnas viktigaste funktion i avhandlingen är dock att lägga grunden till en vidare och teoretiskt mer generell analys. Ett första steg i denna analys utgörs av en diskussion

om den ekonomiska styrningens relation till olika aktörskategorier. De olika aktörskategorierna kan grupperas efter den grad av närhet de har till styrningen – där närhet och distans både avser tid och rum. Exempelvis kan ekonomerna i förvaltningsledningen sägas stå nära den ekonomiska styrningen i både tid och rum, medan den politiska ledningen, och ofta även landstingsledningen, sätter ramarna för andra aktörers agerande. De kan därmed sägas ha en rumslig distans – de har mer av åskådarperspektiv i styrningen av andra. Vissa basenhetschefer har snarare motsatta förhållandet – den ekonomiska styrningen är avgränsad i tid, något man engagerar sig i vid vissa bestämda tidpunkter som i samband med budget och redovisning. Men närheten rumsligt är påtaglig – styrningen berör den egna verksamheten. Ändå finns bland fallen basenhetschefer som distanserar sig i förhållande till den ekonomiska styrningen – som försöker leva kvar i en värld där de inte behöver ställa patienternas behov mot kostnader för vården.

Den ekonomiska styrningen kan sägas bygga på strukturering och uppdelning – över tiden och mellan enheter. De ekonomiska styrinitiativen bygger å andra sidan på integrerande och sammanhållande retorik. De olika styrinitiativen klassificeras i fyra typer. Besparingsprojekt är en typ av förändring som bygger på retoriken att när vi väl genomfört denna förändring har vi ett nytt läge. Förändringen ses som en engångsförändring med distinkt slut. Besparingen har *genomförts* och projektet

därmed avslutats. Andra typer av styrinitiativ bygger på tanken att något nytt *införs* (snarare än *genomförs*). Kvalitets-satsningen är tänkt att vara en sådan engångssatsning som lämnar bestående kvarlevande rutiner.

Det finns även exempel på att styrinitiativ är tänkta att införas men att de på grund av återkommande modifieringar snarare kan sägas vara delar i cykliska förlopp. Införandet av resultatenheter i Uppsala län är ett exempel. LOTS-processen i Västerbottens län nämns också som exempel på något som successivt anpassas och förändras. Nyckelordet är *anpassning*. Men just LOTS ses av några också som exempel på en återkommande rutin som *upprepas* i vågor. Klassificeringen är inte, och kan knappast bli, helt kristallklar.

Ett styrinitiativ kan ha både funktionen att knyta samman olika verksamheter samtidigt som själva styrinitiativet, till exempel satsningen på resultatenheter, kan behöva avgränsas i tiden och i förhållande till andra aktiviteter. Till exempel: Resultatenheter står för ett nytt sätt att styra – vi har lämnat den gamla anslagsbudgeteringen bakom oss; Besparingspaketet skall genomföras under denna begränsade period – sen kan vi återgå till en mindre smärtsam tillvaro; Prestationsersättningar är en vidgning av det system vi redan har erfarenhet av i regionsjukhuset.

Författarna gör en distinktion mellan avgränsning respektive överbrygning bakåt i tiden, framåt i tiden och till parallella aktiviteter. Ett mönster kan skönjas i materialet där avgränsningar

och överbrygningar kompletterar och avlöser varandra. Med författarnas ord: "De avgränsande sätten att resonera fungerar i organiseringens början så att organiseringsprocessen fokuserar till en viss tid, plats och uppsättning aktörer, medan de överbryggande resonemangen tjänar till att skapa mening kring innehållet. I slutet av organiseringsprocesserna, däremot, blir avgränsningarna i regel mindre tydliga (ofta på grund av att man inte upplever någon större förändring) och överbrygningarna blir ofta efterhandskonstruktioner och konstateranden att organiseringsprocesserna inte alltid ledde till så mycket." (s. 279)

Inom sjukvården finns också skilda mönster i förhållningssätt till styrinitiativen bland de olika aktörerna – i avhandlingen talas om två olika "projektifierande synsätt". Den administrativa projektifieringen innebär att man arbetar för en långsiktig förändring, där vissa aktörer ges ansvar för att under en period bedriva vissa aktiviteter knutna till styrinitiativet. Den verksamhetsnära projektifieringen å andra sidan innebär att man avgränsar styrinitiativet till något som kortsiktigt skall hanteras parallellt med den "riktiga verksamheten" och utan att alltför

mycket störa denna.

I dessa resonemang kring styrinitiativen som rumsliga och tidsmässiga avgränsningar och överbrygningar, och som tillfällen till samling och "meningsfulla ritualer" för att skapa mening i och förändra organisation och verksamhet, ligger i min mening avhandlingens centrala bidrag. En referensram byggs upp där läsaren ges många aha-upplevelser och synsätt för att skapa sin egen mening kring de styrinitiativ som han eller hon varit nära. Dessa avslutande kapitel upplever jag som fyllda av "tänkvärdheter", där författarnas egna fallstudier ger berikande exempel som tydliggör referensramen och mönstren. Samtidigt så lämnar avhandlingen inget svar på frågan om den ekonomiska styrningens effektivitet – men det var ju inte heller vad som utlovades. Styrinitiativen framstår dock som en nödvändig del i strävanden att bygga mening och samordna och förändra verksamheterna. Om de leder till de mål som formulerats är kanske mindre viktigt än att de just skapar mening och tillfällen till förändring. Den ekonomiska styrningen kanske byråkratiserar och konserverar – men vågor av styrinitiativ är nödvändiga delar av landstingens anpassnings- och förändringsarbete.

Referenser:

Ericson Thomas, 1998

Förändringsidéer och meningsskapande. Linköping Studies in Management and Economics, Dissertations. No. 37.

Weick Karl, 1979

The Social Psychology of Organizing. 2:a upplagan. Addison Wesley.

Weick Karl, 1995

Sensemaking in Organizations. Sage.