

Anpassning eller spårbundenhet?

Av SVEN SIVERBO

The article deals with County Councils' problems of operational and financial adaptation. The focus lies in the difficulties facing County Councillors in their attempt at reducing patients' waiting times and improving finances. It is currently normal for adaptation measures to include improving co-ordination. But this means that the number of specialist healthcare units falls. An explanation is given as to why such co-ordination is difficult to put into practice using three case studies. The explanations are based on a contingency theory, a neo-institutional organisation theory, plus evolutionary and institutional economic theories. The article states that development within healthcare organisations is characterised by path dependency rather than adaptation. The aim of co-ordination meets inactivity in the form of inter-organisational standard operation procedures.

Landstingssektorns utmaning att förena god ekonomi med högre behovstäckning i verksamheten ställer krav på anpassning. Vanliga anpassningsåtgärder som talas om, beslutas om och ibland genomförs handlar om att förbättra samordningen av hälso- och sjukvård inom landstingen. Exempelvis avses då att reducera antalet utbudspunkter, för att bedriva specialiserad vård resurs-

snålare. I den här artikeln förklaras varför sådan samordning är svår att förverkliga i praktiken. Flera orsaker till varför utvecklingen snarare kännetecknas av spårbundenhet än rationalisering lyfts fram. Förklaringarna baseras på contingency-teori, neoinstitutionell organisationsteori samt evolutionär och institutionell ekonomisk teori.

Krav på anpassning ställer krav på rationalisering

Behovet av anpassning härstammar från landstingssektorns två huvudsakliga utmaningar. Den ena är att det ekonomiska läget i flera landsting är bekymmersamt och att det har varit så under ett flertal år. Den andra är att ofärden i samhället breder ut sig, vilket konstaterades i det så kallade välfärdsbokslutet över 1990-talet (SOU 2001:79). Eftersom landstingssektorns ansvarsområde i välfärdsstaten är ansenligt, är ofärdens utbredning i hög grad en angelägenhet för landstingen. De två utmaningarna innebär att landstingen både måste anpassa sig till krav på bättre ekonomi och på förbättrad verksamhet.

Kraven som ställs på ekonomisk och verksamhetsmässig anpassning är emellertid inte helt jämförbara. Vad gäller ekonomisk anpassning innebär det ekonomiska balanskravet att det finns ett förhållandevis tydligt och formellt krav på att landstingen ska vara ekonomiskt anpassade. Kraven på verksamhetsmässig anpassning är inte lika tydliga (även om sådana förekommer i hälso- och sjukvårdslagen och i Socialstyrelsens rekommendationer). Det kommer alltid att finnas verksamhetsmässiga krav kvar att tillgodose inom hälso- och sjukvården. Inte minst beror det på att efterfrågan på hälso- och sjukvård är oelastisk och att efterfrågan av socialpolitiska skäl inte hålls nere med prismetanismen. Därför är det svårt att ställa krav på att hälso- och sjukvårdsorganisationer fullt ut skall vara verk-

samhetsmässigt anpassade. Det handlar snarare om att sådana organisationer i högre grad bör anpassa sig till kraven på verksamhet.

För landsting som tänker hantera de motstridiga kraven på verksamhetsmässig och ekonomisk anpassning finns det i princip tre möjligheter. Den första är att öka intäkterna i så hög grad att de både räcker till att förbättra verksamheten och att täcka tidigare underskott. Denna möjlighet medför tveklöst offentlig expansion, och har varit begränsad under stora delar av 1990-talet (se exempelvis Bengtsson 1999). Den andra möjligheten är att förbättra verksamheten samtidigt som kostnaderna minskas och intäkterna hålls oförändrade. Det ställer krav på rationaliseringar. Med rationalisering menas förändring av verksamheten som innebär att i stort sett oförändrad kvalitet och kvantitet tillhandahålls till en lägre kostnad (jämför Rombach 1986). Den tredje tänkbara möjligheten är en kombination av de ovan beskrivna. Organisationen både expanderar och rationaliserar. Om man bortser från möjligheten att öka intäkterna kräver alltså anpassning i landstingen rationaliseringar.

I landstingssektorn i stort har samverkan och samordning ersatt konkurrens och affärsmässighet som rationaliseringsinstrument (Hallin och Siverbo 2002). Samverkan handlar om att rationalisera genom mellanorganisatoriska arrangemang (över landstingsgränserna) och samordning om att förbättra den inomorganisatoriska resursanvändningen (inom landstingen). De regionbildningar som ägt rum på senare

tid kan mycket väl betraktas som försök att rationalisera hälso- och sjukvården genom bättre samordning (se exempelvis Falkman och Siverbo 1999). Exempelvis finns det ambitioner att rationalisera genom att koncentrera verksamhet till färre sjukhus. När det gäller akutsjukvård är dessa idéer knappast nya. Inom landstingssektorn har det sedan 1960-talet, till och från, funnits en föreställning om att stora akutsjukhus är effektivare. Inte minst eftersom små sjukhus förknippas med lägre kvalitet på behandlingar och högre kostnader för jourlinjer (Anell och Claesson 1995).

Men trots att det finns goda skäl till förändring, finns gott om exempel på hur sådan samordning inte har realiserats. Istället har utvecklingen kännetecknats av spårbundenhet. Nödvändig samordning har inte verkställts. I den här artikeln är det samordning genom att minska antalet utbudspunkter som står i fokus. Syftet med artikeln är att förklara varför det varit svårt att anpassa sig i landsting genom att rationalisera verksamheten genom samordning. Frågan är varför utvecklingen istället kännetecknas av spårbundenhet.

Syftet uppfylls genom fallstudier i tre landsting där anpassningsproblemen varit tydliga under delar av 1990-talet och där ambitioner funnits under en längre tid att rationalisera genom samordning. De tre landstingen är belägna i mellersta Sverige och har en befolkning på mellan 260 000 och 280 000 personer. Ytmässigt skiljer de sig åt genom att det största landstinget är fem gånger större än det minsta. I samtliga landsting har det politiska styret under lång tid domi-

nerats av socialdemokrater. En metodmässig avgränsning är att det var landstingsledningarnas uppfattningar och bedömningar som kartlades. I varje landsting intervjuades fem ledande politiker och fem ledande tjänstemän. Sammanlagt intervjuades alltså trettio personer. Frågor ställdes på ett sådant sätt att landstingsledningarnas idéer om hur deras landsting skulle klara av anpassningen framgick. Frågor ställdes också kring varför de ansträngningar som gjorts inte fått avsedda effekter.

Resten av artikeln är strukturerad enligt följande. Först redovisas teoretiska förklaringar till spårbundenhet i organisationers utveckling. Därefter följer ett empiriskt avsnitt där – baserat på intervjuutsagorna – olika hinder mot samordning beskrivs. Sedan diskuteras hinder mot samordning i ljuset av den presenterade teorin. Avslutningsvis dras slutsatser kring spårbundenhet i landsting.

Därför blir utvecklingen spårbunden

Om anpassning skall ske krävs förändring. När förändring av olika skäl hindras i organisationer blir anpassning komplicerat. Det finns flera förklaringar till varför sådana trögheter uppträder i organisationer. Här presenteras de förklaringar som redovisas i inflytelserika forskningsrapporter inom contingency-teori, neoinstitutionell organisationsteori samt evolutionär och institutionell eko-

nomisk teori. Det senare teoriområdet används eftersom det har stora kvaliteter när det gäller att förklara avsaknad av förändring. Från detta teoriområde hämtas även begreppet spårbundenhet, vilket i den här artikeln betecknar motsatsen till anpassning. Innan de teoretiska förklaringarna till spårbundenhet redovisas, presenteras contingency-teorin och neoinstitutionell organisations-teori med avseende på synen på anpassning.

Contingency-teoretiker menar att förmåga till anpassning leder till effektivitet som i sin tur ger förutsättningar för överlevnad. Neoinstitutionella organisationsteoretiker menar att anpassning ger organisationer legitimitet och att legitimitet är en förutsättning för att överleva. Enligt neoinstitutionella organisationsteoretiker är det i någon mening enklare att vara legitim än att vara effektiv. Det beror bland annat på att legitimitet inte kräver att anpassning genomförs i praktisk handling. Det kan räcka med att prata och fatta beslut för att organisationen skall framstå som legitim.

Empiriska studier visar att neoinstitutionell organisationsteori har deskriptiva kvaliteter, men det innebär inte att teorin är en lämplig normativ utgångspunkt för organisationer. I det avseendet har contingency-teorin högre potential. Medborgare och brukare är mer betjänta av offentliga organisationer som ständigt söker effektiva lösningar och i praktiken försöker anpassa sig till svårförenliga krav, än av organisationer där sådana åtgärder ersätts av prat och beslut och spårbunden utveck-

ling. Långvarig oförmåga att i praktisk handling anpassa kostnader till intäkter medför att konsumtion förflyttas från framtid till samtid och att kommande generationer belastas. Bristande verksamhetsmässig anpassning medför att hälso- och sjukvården inte tillhandahåller vård som är möjlig att tillhandahålla. Angelägna behov tillgodoses inte.

En vanlig uppfattning inom contingency-teori är att organisationer vars arbete struktureras med ändamålsenliga organisationsformer äger större möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet. (Organisationsformer är samlingsbeteckning för organisationsstruktur, styrprinciper och informationssystem.) Anpassning underlättas om organisationsformerna är funktionella och det är ledningens uppgift att göra omvärldsanalyser och utifrån dessa utforma organisationsformerna. En förklaring till spårbundenhet är då att ledningen inte lyckats införa tillräckligt bra organisationsformer (Burns och Stalker 1961, Woodward 1965 och Mintzberg 1983). En annan förklaring är att ledningens ansträngningar att förändra organisationsformerna misslyckas eftersom de utmanat organisationens maktförhållanden och statussystem (Burns och Stalker 1961). Förklaringar till spårbundenhet är sålunda att ledningen inte gör vad den ska eller att ledningens idéer hotar maktförhållanden och statussystem och därför motverkas av andra aktörer i landstingen.

Men enligt neoinstitutionell organisationsteori är det oklart om organisationer i sin helhet anpassar sig, även om ledningen lyckas införa ändamålsenliga

organisationsformer. Det beror på att verksamheterna inom landstingen kan bortse från den formella förändringen och fortsätta att arbeta som de gjort tidigare. Det sker en löskoppling mellan de organisatoriska enheterna (Meyer och Rowan 1977). Företrädesvis handlar det om att produktionsnära verksamheter löskopplas från ledningen. Eftersom ledningens bedömningar om vad som är ändamålsenliga organisationsformer inte alltid är väl avvägda kan löskopplingen vara gynnsam för verksamheten (Brunsson 1989). Men löskopplingen kan även vara ett sätt för organisatoriska enheter att undanröja hot mot de egna intressena. Löskoppling bör alltså både tolkas som verksamheternas försvar mot oförnuftiga förändringar och som ett sätt för verksamheten att undgå styrning.

Löskoppling inom landsting kan förklaras av att de är heterogena organisationer och att det vid sidan av den formella organisationsstrukturen finns en påfallande stark informell organisation, bestående av domäner (Kouzes och Mico 1979). Organisationsmedlemmarna samlas i politiska, administrativa och servicegivande domäner. I sådana organisationer kan löskoppling förklaras av att det finns olika uppfattningar om vad som är prioriterade områden och vilka organisationens framgångskriterier är. Särskilt utmärkande för sådana organisationer är att personer i servicedomänen anser att de bör ha ett betydande inflytande över serviceproduktionen (ibid). Diskrepansen mellan organisationsformer och den praktiska verksamheten förklaras alltså av att organi-

sationer är heterogena. Ytterligare förklaringar till löskoppling är att det tar tid att gå från beslut till handling och att det finns oklara kunskaper om vilka effekter organisationsformerna ger (Siverbo 2001).

Ännu en omständighet som kan förhindra förändring är att organisationsledningen – medvetet eller omedvetet – försöker trygga organisationens fortlevnad genom att säkerställa dess legitimitet. Eftersom landsting är institutionaliserade organisationer (organisationer med svårutvärderade framgångskriterier) är det svårt att få legitimitet genom att bevisa att verksamheten är effektiv. Legitimitet söks då genom att utforma organisationsformer i enlighet med omgivningens krav (DiMaggio och Powell 1983/1991). För landsting handlar det om att i hög utsträckning följa statliga rekommendationer och krav, att härma framgångsrika organisationer och att följa professionella normer (DiMaggio och Powell 1983/1991, se även Dietrich 1997). Spårbundenhet kan därigenom förklaras med att organisationsledningen mer är inriktad på att skapa legitimitet än att optimera organisationsformerna.

Resonemangen inom contingencyteori och neoinstitutionell organisations-teori kretsar i första hand kring organisationsformernas betydelse eller avsaknad av betydelse. Med hjälp av begrepp som utvecklats inom evolutionär och institutionell ekonomisk teori kan resonemangen föras längre. Enligt dessa båda teorier är det väsentligt att även beakta vilka tekniker som används i organisationen – för hälso- och sjuk-

vårdsorganisationer avses medicinska tekniker såsom läkemedel, behandlingsformer och apparatur - och vilken betydelse informella regler (värderingar, normer och konventioner) har.

Organisationsformer, medicinsk teknik och informella regler betraktas enligt detta vidare synsätt som en sorts organisatoriska rutiner som benämns *standardprocedurer* (Nelson och Winter 1982, Nelson 1994). När handling sker inom landstingen sker det i enlighet med standardprocedurerna och när förändring är nödvändig krävs förändrade standardprocedurer. Avgörande för om standardprocedurerna kan förändras - vilket är en förutsättning för anpassning - är att landstingen innehar *sökrutiner*. Välutvecklade sökrutiner skapar förutsättningar för ifrågasättande av en organisations standardprocedurer (Nelson och Winter 1982, Nelson 1994). Sökrutinerna medför att ny kunskap tillförs organisationen och att gammal ifrågasätts. Spårbundenhet kan i enlighet med synsättet förklaras med att sökrutinerna är outvecklade.

Det är dock ganska opreciserat vad som egentligen menas med sökrutiner. Allmänt uttryckt tycks det handla om särskilda organisatoriska egenskaper som skapar förutsättning för förändring. I senare forskningsrapporter har de organisatoriska egenskaperna öppenhet (benägenhet att låta sig granskas och att ta in intryck utifrån), protest (tillåtande klimat för avvikande åsikter) och experiment (benägenhet att pröva nya saker) betraktats som gynnsamma för förändring (Brorström och Siverbo 2001). Sådana egenskaper kan därige-

nom betraktas som ett slags sökrutiner. I vissa kommuner och landsting har dessa egenskaper varit alltför lite framträdande, vilket inneburit förändringsobenägenhet och förnöjsamhet (ibid) - alltså spårbundenhet.

Vidare kan spårbundenhet förklaras av att organisatoriska standardprocedurer blivit standardiserade. Sådan standardisering kan vara medveten eller omedveten. Medveten standardisering motiveras av att det är viktigare att reducera osäkerhet och skapa stordriftsfördelar än att vara flexibel. Det kan handla om gängdimension på bult och mötesregler på konferenser. Omedveten standardisering handlar om att standardprocedurer blir inlåsta, genom förekomsten av så kallade självförstärkande mekanismer. Sådana mekanismer är till exempel att det är dyrt att byta procedurer, att procedurer bli allt bättre ju mer de används och att allt fler förväntar sig att proceduren skall tillämpas. Mekanismerna medför att en standardprocedur - så snart den är införd - kommer att bli allt svårare att välja bort. Förekomsten av självförstärkande mekanismer förklarar både varför förlegade tekniker används (Arthur 1988a och 1988b, David 1985) samt varför icke ändamålsenliga organisationsformer och informella regler blir varaktiga (North 1990/1993). Förändring av standardprocedurer som är inlåsta kräver som regel gemensamma aktioner av dem som använder standardprocedurerna (David 2001, Garrouste och Ioannides 2001) eller maktutövning, till exempel av staten.

En sorts standardisering kan förkla-

ras med rationella argument. Anledningen till att standardprocedurerna vidmakthålls är att de ingår i ett system där enskilda förändringar rubbar balansen. Den anpassning som är nödvändig försvåras av att de procedurer som förändras vid anpassningen hänger samman med andra procedurer. Anpassning där inte hänsyn tas till vilken påverkan förändringen har på standardprocedurerna i sin helhet kan betraktas som maximalt störande, medan anpassning där sådan hänsyn tas kan betraktas som minimalt störande (Bush 1987). Möjligheterna till anpassning påverkas alltså av komplexa beroendeförhållanden mellan olika standardprocedurer (Powell 1991). De komplexa beroendeförhållandena kan skapa spårbundenhet eftersom anpassningen vid sidan av de önskade effekterna även medför oönskade.

Det finns även standardisering som inte kan förklaras av rationella skäl. Icke-optimala standardprocedurer kan vidmakthållas även när de saknar instrumentell funktionalitet. Standardprocedurerna blir ceremonier som är svåra att ifrågasätta med rationella argument. Ceremoniella värderingar medför att det rådande tillståndet uppfattas som ändamålsenligt (Bush 1987). Värderingarna skapar bland aktörerna antaganden som tas för givna (Powell 1991).

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att contingency-teori, neo-institutionell organisationsteori samt institutionell och evolutionär ekonomisk teori erbjuder flera tänkbara förklaringar till spårbundenhet inom landingssektorn.

- Organisationer struktureras med icke ändamålsenliga organisationsformer. Den första förklaringen till det är oförmåga hos ledningen att finna bättre alternativ. Den andra förklaringen är att alternativen motverkas eftersom de hotar maktförhållanden och statussystem.
- Organisatoriska enheter löskopplar sig från de organisationsformer som ledningen inför. I stället för att anpassa sig fortsätter enheterna i praktiken att arbeta som tidigare.
- På grund av tvång, osäkerhet och etablerade normer tenderar institutionaliserade organisationer att använda organisationsformer som ger legitimitet. Det gäller även om dessa organisationsformer saknar ändamålsenlighet.
- Organisationens sökrutiner är outvecklade. Alternativ till standardprocedurerna utvecklas inte, vilket vidmakthåller den spårbundna utvecklingen.
- Organisatoriska standardprocedurer blir standardiserade. Det kan ske medvetet för att öka rationaliteten och omedvetet på grund av självförstärkande mekanismer. Det kan även ske eftersom komplexa beroendeförhållanden föreligger och eftersom de baseras på antaganden som tas för givna.

Anpassning eller spårbundenhet i landsting

Frågan är då vilka hinder mot anpassning som finns i de tre studerade landstingen. Vilka hinder medför att rationalisering via samordning försvåras, och att utvecklingen snarare kännetecknas av spårbundenhet?

Först kan konstateras att den mest betonade anpassningsidén i de tre landstingen mycket riktigt handlade om att förbättra samordningen. Landstingsledningarna menade att befintliga verksamheter borde kunna samordnas på ett bättre sätt så att landstinget fick ut mer verksamhet för resurserna. De intervjuade politikerna och tjänstemännen såg alltså samordning som ett sätt att rationalisera. Och det var i huvudsak samordning av den specialiserade vården som var angelägen. Koncentrering av den specialiserade vården till färre utbudspunkter ansågs skapa två fördelar. Den ena var att vården blev billigare att producera. Den andra var ökad kvalitet och säkerhet i behandlingarna.

Viss sådan samordning hade genomförts. Exempel gavs på att vissa sjukhus inte längre var akutsjukhus och att behandlingar koncentrerats till färre utbudspunkter. Det talades dock inte om att sjukhus lagts ner i sin helhet. Det talades dock en del om att planerade avvecklingar inte genomförts eller blivit kompromisser. I ett av landstingen berättades en anekdot om hur försök på 1980-talet att avveckla ett akutsjukhus blev en regeringsfråga och att sjukhuset blev kvar. Det berättades även att

planer på sammanslagningar av kliniker först förändrades så att arbetsplatserna blev kvar på respektive sjukhus och att enbart ledningen blev gemensam, och att klinikerna senare återupptod på respektive sjukhus med separata ledningar. Ytterligare några berättelser handlade om att de i landstinget inte orkat driva igenom strukturförändringar som egentligen var nödvändiga. Genomgående hade de intervjuade mycket att berätta när det gällde försöken att förändra sjukhusstrukturen.

I sammanhanget skall nämnas att det även fanns andra idéer hos landstingsledningarna som kunde hänföras till rationalisering via samordning. De intervjuade menade att det fanns förutsättning att minska kostnaderna för hälso- och sjukvården genom att den specialiserade (sjukhus)vården och primärvården samordnades bättre. Den uppdelning av de vårdande instanserna som fanns både formellt och informellt medförde att patienterna i för stor utsträckning behandlades i den dyrare specialiserade sjukhusvården än i den billigare primärvården.

Ytterligare idéer som framkom i intervjuerna om hur verksamheten eventuellt kunde rationaliseras var genom samverkan, personalutveckling och alternativa driftsformer. Det fördes även fram åsikter om att det knappast var möjligt med både verksamhetsmässig och ekonomisk anpassning, utan att det senare måste vara överordnat. Därmed blev prioriteringar och långsiktig ekonomisk planering nödvändiga, menade man. Vissa av de intervjuade påtalade även att det fanns en gräns för hur

mycket landstingen kunde anpassa sig ekonomiskt. Det framkom åsikter om att staten borde ta ett större ansvar och skjuta till mer resurser. I väntan på dessa resurser borde landstingen endast göra den allra mest nödvändiga ekonomiska anpassningen, menade vissa av de intervjuade.

En framträdande anpassningsrestriktion i de tre landstingen var den tydliga bypolitik som bedrevs i vissa delar av landstingen. Begreppet bypolitik brukar få beteckna partiövergripande åsikter inom ett avgränsat geografiskt område om områdets intressen måste värnas. Bypolitiken aktiverades i synnerhet när förändringar av sjukhusstrukturen diskuterades, var föremål för beslut eller skulle genomföras. Det medförde omfattande protester från medborgare och lokala politiker i de delar av landstinget som påverkades. En politiker konstaterade, något uppgett, att landstingspolitik till tjugo procent var politik och till åttio procent var geografi. Flera av de intervjuade personerna medgav att protesterna ofta medförde att de ursprungliga idéerna modifierades. Risken var annars att väljare förloredes till partier av enfråge- och missnöjeskaraktär. Det var viktigt att försöka hålla ihop partierna.

Ur landstingsledningens perspektiv var aktioner på lokal nivå ett uttryck för bristande helhetssyn. Men ledningen förstod också att personerna i de lokala samhällena hade ett stort engagemang för hembygden och att de ville bibehålla tillgängligheten till den offentliga servicen. För befolkningen handlade det om trygghet, men även om andra saker. Till

exempel kunde avveckling av ett sjukhus innebära att arbetstillfällena gick förlorade i ett samhälle där antalet arbetstillfällen redan hade minskat. Följden kunde bli att befolkningsminskningen spädades på ytterligare.

Bypolitiken försvårade landstingsledningarnas försök att rationalisera genom att samordna verksamheterna. Förändringar av sjukhusstrukturen medförde på grund av det lokala motståndet att samordningarna blev kompromisser eller inte genomfördes över huvud taget. Landstingsledningens rationalitetsargument möttes av bypolitikernas rättviseargument. Det var helt enkelt orättvist att endast ett fåtal orter skulle få ta konsekvenserna av landstingets samordningsbehov.

En annan tydlig anpassningsrestriktion som de intervjuade kunde urskilja, låg i professionens inflytande. Förändringar som läkarkåren enhälligt motsatte sig betraktades på förhand som omöjliga att genomdriva. Men även sådana förändringar där endast en del av professionen påverkades kunde vara väl så svåra att få till stånd. Ett exempel var att läkare kraftfullt motverkade sammanslagningar av kliniker. På så vis försvårades samordning. Företrädare för landstingsledningen menade att de inte fick nödvändig lojalitet från verksamhetscheferna. Ett annat exempel var att läkare inom den specialiserade vården försvårade samordning av specialiserad vård och primärvård. Flera av de intervjuade menade att många läkare "bevakade sina revir". Ytterligare ett exempel på läkarprofessionens betydande inflytande var att produktionsorien-

teringen fortfarande var påtaglig. Verksamheten utformades fortfarande inte efter vilka önskemål och behov som medborgare och patienter uttryckte utan efter vad verksamheten ville och kunde producera. Detta betraktades i stort sett genomgående som ett bekymmer av de intervjuade politikerna och tjänstemännen.

I det ena landstinget som studerades noterades även att anpassningen försvårades av bristande ekonomisk probleminsikt. Landstingsledningen bedömde att det i verksamheten och i lokala nämnder saknades förståelse för verksamhetsmässiga förändringar. En annan omständighet som påtalades som ett hinder – dock inte av alla av de intervjuade – var att det saknades nytänkande kring organisationsformerna.

I det andra landstinget framträdde låg tilltro till beslut som en särskild anpassningsrestriktion. Det härstammade från att det funnits politisk oenighet i landstingsstyrelsen i viktiga frågor, till exempel när det gällde strukturförändringar. Det medförde att de beslut som fattades saknade tyngd. Den politiska oenigheten kunde ju medföra att beslutet revs upp om nya politiska konstellationer bildades. Anpassningsrestriktionen härstammade också från att tidigare beslut som fattats inte alltid verkstälts – i synnerhet inte om protesterna mot beslutet blivit omfattande. Sammantaget innebar detta att fattade beslut hade låg verkningsgrad i landstinget.

I det tredje landstinget konstaterades att en viktig anpassningsrestriktion var att det saknades förtroende och

samarbete mellan landstingsledningen och företrädare för verksamheterna. Avståndet var långt mellan styrande och styrda när det gällde vilka mål som var överordnade, men även geografiskt, vilket försvårade förtroendefulla relationer. Resultatet blev att styrningen komplicerades. Dessutom rådde en artighetskultur inom landstinget som innebar att tjänstemännen i landstinget på gemensamma möten var trevliga och samarbetsvilliga, men när de kom tillbaka till sina arbetsplatser så gjorde de som regel som de själva ville ändå. Artighetskulturen kan förstås som bristande öppenhet och avsaknad av protestbenägenhet, vilket försvårar förändring.

Diskussion

Det förefaller inte som att det saknas idéer om hur rationalisering kan gå till i landstingen. Flera exempel gavs vid intervjuerna på hur verksamheten kan utvecklas utan att det blir dyrare och hur verksamheten kan bli billigare utan att verksamheten försämras. Förbättrad samordning var i det sammanhanget ett återkommande tema.

Idéerna om samordning (och även samverkan) kan kopplas till rationalisering genom storskalighet. Den medicinska tekniska utvecklingen ger den specialiserade vården allt större möjligheter, men eftersom kostnaderna för denna vård är höga är det inte försvarbart att tillhandahålla den på alla sjukhus inom landstinget. I vissa fall kan högspecialiserad vård inte tillhandahållas inom

landstinget över huvud taget, utan får utföras av ett annat landsting, med vilket samverkan sker. Men de förändringar som samordningen krävde försvårades av flera olika omständigheter.

Några tänkbara förklaringar till det framträder. En är att det hotade befintliga makt- och statussystem i landstingen. De samordningsidéer som redogjordes för ovan kunde innebära att ledande aktörer på klinikerna förlorade sina positioner och att sjukhusen förlorade patienter till primärvården. Sådana fundamentala förändringar av läkarnas arbetsorganisation är alltför reella för att det skall gå att löskoppla sig från det formella beslutet. När det inte längre är möjligt att ignorera formella beslut blir enda lösningen konfrontation. Det visade sig bland annat i att verksamhetscheferna, när det gällde strukturförändringar, inte var lojala med landstingsledningens beslut.

En annan förklaring är att förändringarna mobiliserade grupper i den informella organisationen. Bypolitiken blev påtaglig, och eftersom den inte följde traditionella politiska partilinjer var den svår att påverka inom den formella politiska organisationen. Bypolitik handlar i första hand om att lokala politiker och medborgare vill slå vakt om trygghet genom tillgänglighet till offentlig service. Men de argument som användes appellerade på informella regler om rättvisa och på att det förelåg komplexa beroendeförhållanden. Det betecknades som orättvist att försämra tillgängligheten till den offentliga servicen i endast en eller ett par delar av landstinget. Det framhölls även att

landstingets inomorganisatoriska rationalisering fick utomorganisatoriska konsekvenser. Förändringarna medförde färre arbetstillfällen, vilket spädde på befolkningsminskningen.

Bypolitikens inverkan på den politiska ledningen innebar att ledningen backade från fattade beslut, medgav kompromisser eller helt undvek strukturförändringar. Det talades i intervjuerna om att man inte vågade ta i sjukhusstruktursproblematiken. Vid sidan av rättviseresonemanget kan den politiska ledningens agerande förstås som röstmaximeringsbeteende (se exempelvis Tullock 1976/1982). Hotet om att förlora röster till missnöjespartier begränsade handlingsutrymmet.

En tredje förklaring är att det inom lokala enheter inom landstingen finns förgivet tagna antaganden om landstingets situation och ekonomiska möjligheter. Samordningsidéerna hade varit enklare att genomdriva om det funnits en större ekonomisk medvetenhet i hela organisationen. På lokal nivå fästs det - enligt de intervjuade personerna i landstingsledningen - inte tillräckligt stor uppmärksamhet på att förändring är nödvändigt för anpassning och långsiktigt gynnsam utveckling. En annan tolkning är att ekonomiska målsättningar har lägre prioritet på lokal nivå. Närheten till verksamheten gör att ekonomiska underskott är av underordnad betydelse. I första hand är det verksamheten kvalitet som skall säkras.

Diskussionen visar så här långt att organisationsformerna inte fungerar i enlighet med uppställda hierarkiska principer. I första hand avses då att den

formella hierarkin är underordnad den informella maktstrukturen. Organisationsformerna är endast en del av landstingens standardprocedurer och det är tydligt att en annan del – de informella reglerna i organisationen – under vissa omständigheter minskar organisationsformernas verkningsgrad. I stort är observationerna i den genomförda studien ett bekräftande av domänteorin. Den formella hierarkin är i vissa fall för svag för att driva igenom nödvändiga anpassningsåtgärder. En motiverad utveckling av domänteorin är dock att dela in den politiska domänen i subdomäner. Som framgår av studien saknar den politiska domänen homogenitet även inom partierna. Bypolitiken motiverar en uppdelning i lokalpolitiska och centralpolitiska subdomäner (jämför Hallin och Siverbo 2002).

Baserat på den genomförda studien kan konstateras att befintliga organisationsformer inte är ändamålsenliga. Ur ett ledningsperspektiv är det allvarligt att organisationsformerna inte är tillräckligt effektiva för att implementera ledningens lösningar på anpassningsproblematiken. Det behövs organisationsformer där det är möjligt att genomdriva anpassningsåtgärder. Standardprocedurerna i de studerade landstingen innebär att det i flera avseenden är svårt för landstingsledningarna att förverkliga sina samordningsidéer. För att lyckas med anpassningen krävs att standardprocedurerna förändras, vilket förutsätter sökrutiner. Rent konkret handlar det om att förbättra landstingsledningens möjligheter att styra. Men, är det möjligt att utveckla organisations-

former som ökar landstingens styrbarhet? Det handlar i så fall om att med hjälp av nya organisationsformer minska inflytandet från bypolitiken och professionen. Det är en grannliga uppgift, även med mycket välutvecklade sökrutiner.

Ett annat sätt att se problemet är att rationalisering genom samordning i praktiken saknar förutsättningar i landstingen. På grund av det motstånd som redogjorts för ovan är det inget ändamålsenligt rationaliseringsinstrument. Om den analysen är korrekt är det nödvändigt att utveckla nya rationaliseringsinstrument, vilket även det ställer krav på landstingens sökrutiner. Ett bekymmer i sammanhanget är att nyutvecklade standardprocedurer ibland saknar legitimitet. De kan sakna legitimitet genom att de saknar lagstöd, genom att osäkerhet råder om hur väl de fungerar och genom att de inte står i enlighet med normer inom professionella grupper.

Samtidigt som det framgår av studien att landstingsledningarna har ambitioner att rationalisera hälso- och sjukvården med hjälp av samordning så framkommer i intervjuerna att det finns en gräns för hur omfattande ekonomisk anpassning landstingsledningarna är beredda att medverka till. Det får inte medföra hur omfattande verksamhetsmässiga konsekvenser som helst. Av den anledningen försöker man från landstingens sida påverka statens resurstilldelning till landstingen. Det kan betraktas som att landstingsledningarna istället för att anpassa landstinget till omgivningen, försöker anpassa omgivningen till landstinget.

Förklaringar till spårbundenhet i landsting

Ett sätt för landsting att anpassa sig till svårförenliga krav är att rationalisera sin verksamhet genom samordning. Det ställer krav på förändring i landstingen. Av studierna har framgått att sådan förändring inte alltid är genomförbar. Utvecklingen i landstingen kan istället betraktas som spårbunden. Ambitionerna att samordna möter inomorganisatoriska standardprocedurer som skapar trögheter.

En första förklaring till spårbundenhet har att göra med organisationsformers ändamålsenlighet. Uppenbarligen är landstingen *svaga hierarkier*. Det är tydligt att vad som i praktiken genomförs i organisationerna långt ifrån alltid styrs uppifrån och ner. Landsting är heterogena organisationer och den informella organisationen är stark. Den informella organisationens inflytande är en viktig förklaring till spårbundenhet.

En andra förklaring är förekomsten av *informella regler om rättvisa och komplexa beroendeförhållanden*. Rättvisereglerna styr vilka åtgärder som i praktiken är möjliga att vidta. Mycket av argumentationen kring vad som är rättvist styrs av anpassningens konsekvenser. De komplexa beroendeförhållandena innebär att inomorganisatorisk rationalisering (samordning) medför oönskade utomorganisatoriska konsekvenser. Denna komplexitet ger landstingsledningen minskat handlingsutrymme. Följaktligen är rättvisa en restriktion för rationalisering. Ett annat sätt att ut-

trycka saken är att rättvisa och effektivitet kan stå i motsatsförhållande till varandra.

En tredje förklaring till spårbundenhet är utvecklade *sökrutiner*. I vilket avseende sökrutinerna är utvecklade och vilka konsekvenser det medför kan ses på två sätt. 1) Landstingens standardprocedurer vidmakthålls eftersom organisationsformerna - i bemärkelsen organisation och styrning - inte är tillräckligt ändamålsenliga. 2) Trovärdiga alternativ till att rationalisera med samordning - som ju förefaller vara svårt att få den informella organisationen att acceptera - saknas.

En fjärde förklaring är att det inom landstingen finns *antaganden som tas för givna* som sänker benägenheten att acceptera samordningar. Det gäller i synnerhet om samordningarna betraktas som kvalitets- eller tillgänglighetsförsämringar. Den spårbundna utvecklingen tillåts fortgå eftersom det finns föreställningar om att dagens organisationsformer är ändamålsenliga. Föreslagna samordningar uppfattas som onödiga. I synnerhet gäller det eftersom det även finns antaganden som tas för givna om att landstingen har gott om resurser.

Fortsatt forskning

Det ligger utanför den här artikelns ambitionsnivå att bedöma om landstingen säkrat sin fortlevnad genom att uppträda legitimt, vilket skulle vara förklaringen enligt neoinstitutionell organisationsteori. Det är enklare att kon-

statera att anledningen inte är att de är anpassade i contingency-teorins bemärkelse. I artikeln har ett antal förklaringar till detta – genom resonemang om spår-bundenheten – presenterats.

Det finns dock ytterligare en förklaring till spår-bundenhet som bör lyftas fram. Denna förklaring är olik de övriga eftersom den i betydligt större utsträckning kan hänföras till avsaknad av acceptans för givna förutsättningar. Det finns inom landstingen uppfattningar att det är orimligt att de skall anpassa sig fullt ut till de krav som omgivningen ställer på dem. Inte minst beror det på att det också finns en uppfattning att det är omgivningen som orsakat behovet av anpassning. Ytterligare en förklaring till varför anpassning inte resulterar är således att landstingsledningarna försöker förändra sina villkor. Istället för att anpassa sig till omgivningen försöker de förändra omgivningen. Jämfört med hur det sett ut i andra landsting är dessa uttryck i de tre landstingen dock blygsamma. Den inställning som finns inom vissa kommuner och landsting, att det är omgivningen som skall förändras och inte den egna organisationen, har i andra studier visat sig vara en viktig förklaring till varför ogynnsamma ekonomiska utvecklingsförlopp blivit varaktiga (se Brorström och Siverbo 2002). Det behövs emellertid mer forskning kring vad som förklarar denna omvända form av anpassning. En vanlig föreställning är att det beror på politiska skillnader på statlig och lokal nivå, men det måste beläggas med empiriska studier. Kompletterande förklaringar är tänkbara.

Avslutningsvis noteras behovet av forskning om de verksamhetsmässiga och ekonomiska effekterna av samordning. Får hypotesen att samordning inom hälso- och sjukvården medför rationalisering empiriskt stöd? Om så inte är fallet kommer problematiseringar kring spår-bundenhet i samband med samordning i en helt annan dager.

Referenser

Anell, Anders och Rosita Claesson, 1995

Svenska sjukhus förr och nu. Lund: IHE, Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi.

Arthur, W. Brian, 1988a

"Self-Reinforcing Mechanisms in Economics." I Anderson, Philip W., Kenneth J. Arrow och David Pines (red), *The Economy as an Evolving Complex System*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Arthur, W. Brian, 1988b

"Competing technologies: an overview." I Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg och Luc Soete (red), *Technical Change and Economic Theory*. London och New York: Pinter Publishers.

Arthur, W. Brian, 1991

"Path dependence, self-reinforcement, and human learning." *American Economic Review*, 81:133-158.

Bengtsson, Ulla, 1999

"Kommunernas utveckling med fokus på finans och ekonomi. beskrivning och tolkning av ett bekymmersamt 1990-tal." I Bengtsson, Ulla och Björn Brorström, 1999. *Forskarperspektiv på kommunala problem. En rapport om resurser, reformer och institutioner, igår, idag och imorgon*. Göteborg: KFi-rapport nummer 50.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001

Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002

Framgångsrik vändning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.

Brunsson, Nils, 1989

The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions, and Actions in Organizations. Chichester: Wiley, cop.

Burns, T och G. M. Stalker, 1961

The Management of Innovation. London: Tavistock.

Bush 1987

David. Paul A., 1985

"Clio and the Economics of QWERTY." *American Economic Review*, 75:332-337.

David. Paul A., 2001

"Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'." I Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, red, 2001. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham, UK och Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Dietrich, Michael, 1997

"Strategic Lock-in as a Human Issue: The Role of Professional Orientation." I Magnusson, Lars och Jan Ottosson (red), *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

DiMaggio, Paul J. och Walter W. Powell, 1983/1991

"The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Colletive Rationality." I Powell, Walter W. och Paul DiMaggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago och London: The University of Chicago Press.

Falkman, Pär och Sven Siverbo, 1999

Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsregionen. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, nummer 1.

Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, 2001

"Evolution and path dependence in economic ideas: past and present." I Garrouste, Pierre och Stavros Ioannides, red, 2001. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham, UK och Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Hallin, Bo och Sven Siverbo, 2002

Jakten på den goda styrningen. En kunskapsöversikt kring styrning och organisation inom hälso- och sjukvården. Göteborg: Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys.

Kouzes, James M. och Paul R. Mico, 1979

"Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations." *The Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4):449-469.

Meyer, John W. och Brian Rowan, 1977/1991

"Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." I Powell, Walter W. och Paul DiMaggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago och London: The University of Chicago Press.

Mintzberg, Henry, 1983

Structure in fives. Designing effective organizations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Nelson, Richard, 1994

"Evolutionary Theorizing about Economic Change." I Smelser, Neil J. och Richard Swedberg (red), *The Handbook of Economic Sociology*, New York: Russel Sage Foundation.

Nelson, Richard R. och Sidney G. Winter, 1982

An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Massachusetts och London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

North, Douglass C., 1990/1993

Institutionerna, tillväxten och välståndet. Stockholm: SNS Förlag.

Powell, Walter W., 1991

"Expanding the Scope of Institutional Analysis." I Powell, Walter W. och Paul DiMaggio (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago och London: The University of Chicago Press.

Rombach, Björn, 1986

Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi. Lund: Doxa.

Siverbo, Sven, 2001

Reformer och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans avhandlingsserie, nummer 5.

SOU 2001:79

Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Tullock, Gordon, 1976/1982

Den politiska marknaden. Stockholm: Timbro samhällsdebatt.

Woodward, Joan, 1965

Industrial Organization: Theory and Practice. London: Oxford University Press.