

Bokrecension

Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. Om människor marginaler och miljoner

Recenseras av Anders Söderholm

Författare till avhandlingen är Johan Berlin. Boken är utgiven vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, och omfattar 382 sidor.

Svensk hälso- och sjukvård har över de senaste decennierna präglats av olika organisatoriska reformvågor där vid varje tid nya idéer för organisering, arbetsfördelning och ekonomisk styrning har prövats. Under uppbyggnaden av de moderna landstingsorganisationerna på 1960-talet var effektiv verksamhetsplanering för stora vårdenheter en central modell, vilket så småningom ersattes av decentralisering och förstärkning av vårdens basenheter på 1980-talet. Detta kom i sin tur att följas av en fokusering på produktivitet och ekonomisk styrning via olika former av beställar-utförarmodeller och tydligare arbetsfördelning mellan finansärer och beställare å ena sidan och utförare och vårdproducenter å andra sidan.

Det är denna sistnämnda reform som står i fokus i Johan Berlins avhandling "Beställarstyrning av hälso- och sjukvård". Avhandlingen syftar till att beskriva hur beställarstyrningen tillämpas och den empiriska basen för detta hämtas från djupstudier av beställarstyrningen i Västra Götaland. Mer specifikt studeras relationen mellan beställaren och två sjukhus i regionen – ett mindre och ett medelstort. Data har samlats in dels vad gäller landstingets övergripande styrmodell och dels genom djupstudier av beställarprocessen gentemot de två valda sjukhusen. Författaren har deltagit i möten och på så sätt följt processen i realtid samt därutöver även genomfört intervjuer och tagit del av dokument. Perspektivet som tas utgår från beställartjänstemännen och deras uttolkning av de modeller de är satta att omsätta i praktisk handling.

En viktig del i studien är en jämförelse mellan centrala aspekter av beställarstyrning och den praktiska tillämpningen av dessa inom landstinget. Jämförelsen sker inom fem olika dimensioner: (1) Grad av omprövning, (2) informationstillgänglighet, (3) Avvägning mellan ekonomi och verksamhet, (4) uppföljning samt (5) sanktioner. Inom ramen för den ideala modellen så ska graden av omprövning vara hög, informationstillgängligheten ska vara god, avvägningen mellan ekonomi och verksamhet ska vara optimal, uppföljningen ska vara prioriterad och sanktionsmöjligheterna reella. Modellen är självfallet en teoretisk konstruktion och verkligheten avviker i stort sett i samtliga dimensioner. Sålunda är omprövningen endast marginell och informationstillgängligheten mindre god. Fokus ligger genomgående på ekonomiska aspekter snarare än på en balans mellan ekonomi och verksamhet. Uppföljning har inte en särskilt hög prioritet och i praktiken saknas sanktioner vid sidan om viss omfördelning av resurser och jämförelser mellan olika utfall.

Resultaten tyder således på betydande skillnader mellan modell och verklighet. Orsakerna står att finna i olika systemrelaterade egenskaper snarare än i bristfällig implementeringskompetens. Centrala faktorer som förs fram i avhandlingen har att göra med informationsfrågor: bristen på information, asymmetrisk information och vissa parterers informationsövertag, bristande kunskap om systemberoenden och den inneboende komplexiteten i verksamheten som ska styras. I vissa avseenden saknas också incitament att arbeta med till exempel uppföljning eller informationsöverföring och, dessutom, är rationaliteten i systemet begränsad vilket gör att förenklad och översiktlig information med ekonomiska förtecken ges företräde för en djupare och mer insiktsfull dialog.

Det är dock inte självklart så att bristerna i överensstämmelse mellan modell och verklighet i alla avseenden är problematisk. Författaren konstaterar att många av de styrambitioner som ligger bakom beställarstyrningen kan uppnås ändå och att själva modellen i sig ger upphov till en tydlighet i relationer och roller inom organisationen.

En mer avgörande fråga för beställarstyrningens tillämpning, som författaren för fram, har att göra med relationen mellan förtroendet i organisationen relativt den kontroll som utövas inom systemets ram. Genom att kombinera de två dimensionerna så erhålls en typologi bestående av fyra typer av beställarstyrning. Det som framförallt lyfts fram är två av dessa fyra typer, nämligen *marginell beställarstyrning* respektive *strategisk beställarstyrning*. Den marginella beställarstyrningen är, som namnet antyder, karakteriserad av små förändringar och endast gradvisa resultat av styrningen vilket i sin tur beror på både informationsproblem och systemkomplexitet. Styrningen blir kortsiktig och endast orienterad mot mindre delar eller sekvenser av verksamheten. Den strategiska styrningen är mer omfattande vad gäller dess möjlighet att påverka, den är byggd på ett större förtroende mellan parterna och en insikt i förhållandet mellan olika indikatorer och verksamhetskonskvenser. Den strategiska styrningen är en följd av en större

erfarenhet, ödmjukhet och öppenhet medan den marginella styrningen präglas av en mer sluten förhandlingssituation mellan parter med motstridiga intressen.

En slutsats, som också kan spåras i avhandlingens titel, är att sjukvården genom beställarstyrning kan styras "på marginalen" vilket innebär en styrning av "den sista miljonen", "det senaste expansionsförslaget" och liknande. Att styra på marginalen är kanske inte så illa som det kan låta. Dels är det ett sätt att över tiden ändå åstadkomma en bättre styrning genom att många marginella styrningsinitiativ läggs till varandra, dels är den styrda verksamhetens komplexitet av den art att mer omfattande och ständigt omprövande styrning kanske skulle kosta betydligt mer än vad det skulle ge ifrån sig i form av bättre verksamhet. Johan Berlin för i det sammanhanget en diskussion kring vilka styrambitioner som är rimliga att förvänta sig och vilka som förutsätts följa av den ideala modellen. Slutsatsen tycks vara att beställarstyrning ändå har funnit en form och en praktik som fungerar och som har inneburit en viss förstärkning av styrbarheten inom hälso- och sjukvården.

Avhandlingen presenteras vid en intressant tidpunkt - när den stora beställarvågen har svept över landet och redan börjat ersättas av andra styrformer. Det är en väl vald tidpunkt att utvärdera erfarenheterna och konsekvenserna av beställarstyrning. Man kan väl med fog anta att de landsting som arbetar med beställarstyrning idag har mognat och också förädlat modellen till en praktiskt fungerande arbetsprocess och det är den som Johan Berlins unika datamaterial låter oss följa. Genom den inträngande empiriska beskrivningen ges många exempel på hur det verkligen går till och man kan definitivt se och förstå hur konflikter och samstämmighet skapas i arbetet med beställningarna. Avhandlingen ger på så sätt en unik inblick i beställarstyrningens vardag samtidigt som de modelldiskussioner som förs ständigt garanterar att djupdykningen inte blir alltför våghalsig. Något längre hade analysen kunnat drivas om det rika materialet hade utnyttjats än mer för konceptuellt och dynamisk analys kring beställarprocessens organisering och utveckling men det förtar inte intrycket av en välskrivna avhandling och en väl genomförd studie.