

Nordiske Organisasjons- Studier



4 – 2011

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen

Haldor Byrkjeflot, Universitetet i Bergen

Per Læg Reid, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)

Peter Kjær, Copenhagen Business School,

København (Danmark)

Ragnhild Kvålshaugen, Handelshøyskolen BI,

Oslo (Norge)

Runolfur Smari Steinthorsson,

Íslands universitet (Ísland)

Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgaten 5

N-5015 BERGEN

Norge

Tel: +47 55 58 94 97

Fax: +47 55 58 97 11

E-post: nos.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet

Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo

Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet

Ingmar Björkman, Hanken

Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm

Morten Egeberg, Universitetet i Oslo

Lars Engwall, Uppsala universitet

Päivi Eriksson, University of Kuopio

Nicolai Foss, Handelshøjskolen i København

Steen Hildebrandt, Handelshøjskolen Århus universitet

Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola

Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen

Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg

Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo

Jan Löwstedt, Mälardalens högskola

Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen

Stefan Olafsson, Íslands universitet

Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

Institusjoner: NOK 748,- pr. år

Private: NOK 428,- pr. år

Heftepris: NOK 186,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Postboks 6050, Postterminalen 5892 BERGEN, Norway

Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01

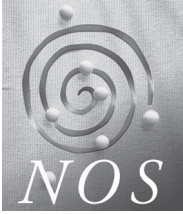
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2011

Sats: Laboremus Oslo AS

Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Når der sættes pris på patienten
– reaksjoner på værdisætning af hospitalsydelser** 3
Erik Riiskjær, Anders Ryom Villadsen, Jette Ammentorp og Poul-Erik Kofoed
- Hierarkisk styring eller partnerskap?** 29
**Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene (KS) i Norge
– en ny arena for top-down-styring eller bottom-up-påvirkning?**
Synnøve Jenssen
- Organisatoriska vägval
– En studie av Försäkringskassans förändringsarbete**..... 53
Fredrik Andersson, Tomas Bergström, Louise Bringselius,
Margareta Dackehag, Tom S. Karlsson, Stina Melander och Gert Paulsson

DEBATT

- Fayolskt management skapar gap** 77
Karin Holmblad Brunsson

Når der sættes pris på patienten – reaktioner på værdisætning af hospitalsydelser



When you put a price on the patient
– responses to the pricing of hospital services

ERIK RIISKJÆR, ANDERS RYOM VILLADSEN,
JETTE AMMENTORP OG POUL-ERIK KOFOED

Nøgleord: DRG, institutionel teori, organisation, reaktioner, patientoplevelser, økonomiske incitament

Keywords: DRG, institutional theory, organization, reactions, patient perceptions, economic incentives

INDLEDNING

Prisfastsættelse af hospitalsydelser (DRG) anvendes i næsten hele den vestlige verden (Kimberly, Pouvouville, D'Annunzio 2008) og har siden 1996 også været anvendt til et stigende antal formål på hospitalsområdet i Danmark (Roed & Sjunneson 2008; Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005, 2006). I starten var der kun tale om et redskab til benchmarking, men siden har systemet fået en stadig stigende betydning for sygehusenes økonomi. I den årlige økonomiske rammeaftale mellem regeringen og regionerne/amterne har man i en årrække fastsat den aktivitetsbestemte procentsats, som regionerne skulle gøre gældende i budgetlægningen i forhold til sygehusene. En sats, der har været stigende fra 20 % i 2004 til 50 % i 2007. Fra 2008 indgik procentsatsen ikke længere i aftalegrundlaget, men praksis har lagt sig på 50 %.

Det er begrænset, hvad der foreligger af empiriske undersøgelser af normpåvirkning og effekter af systemet (Pedersen, Bech & Hansen 2006). Årsagen er måske, at DRG-systemet ikke kan ses som en isoleret instrumentel indførelse af et redskab, men nærmere må ses som en del af et større paradigme (Christensen m.fl. 2007), der med forskellige virkemidler søger at koble res-

sourcetilførsel med bestemt adfærd, således at der lægges en slags markeds-pres på hospitalerne (Hood 1991; Mannion & Davies 2008).

De politiske ønsker i Danmark er de seneste år gået i retning af at skabe et kvasimarked for de offentlige hospitaler ved prissætning og opbygning af incitamentsstrukturer. I praksis har disse intentioner været underkastet »oversættelser« i forskellige regionale kontekster, og effekten er på ingen måde enkel og overskuelig. I Danmark foregår oversættelsen på tre niveauer: fra stat til region, fra region til sygehus og fra sygehus til afdeling, hvilket er med til at sløre og skabe forskellige emergente effekter med forskellige interesser på spil. Hertil kommer den måske vigtigste oversættelse, nemlig når den professionelle møder patienten i den kliniske hverdagsituation.

DRG-systemet er indført, så det skaber et *internt markeds-pres* på tværs af specialegrænser på hospitalerne, uden at der er taget hensyn til, at nogle patientområder er mere eller mindre egnede til at blive tænkt ind i en økonomisk præget virksomhedstanke. DRG er måske velegnet til at prisfastsætte simple, elektive, kirurgiske procedurer, men hvad sker der, når systemet skal tilpasses komplekse sygdomstilstande, som måske endog går på tværs af grenspecialer?

Derudover spiller DRG-systemet en rolle ved at skabe et *eksternt markeds-pres*, som det er sket med etableringen af en privatdrevet hospitalssektor i Danmark (Andreasen m.fl. 2009). Fra 2002 til 2008 steg den private markedsandel i Danmark fra 0 til 4 %. Motoren i denne udvikling har været en kombination af fradragsberettigede arbejdsgiverbetalte private sundhedsforsikringer, gunstige afregningspriser til privathospitalerne, lempeligere markedsføringsregler for sundhedsydelse og fritvalgsordninger for patienterne suppleret med stadig strammere krav til ventetider i det offentlige sundhedsvæsen (fra 2 til 1 måned). Etablering af privathospitaler er primært sket på det ortopædkirurgiske område.

Formålet med artiklen er at analysere, hvorledes fagprofessionelle og administratorer i sygehusvæsenet oplever og reagerer på et institutionelt etableret markeds-pres, samt at diskutere de mulige konsekvenser for patienterne.

Tanken om at indføre priser og incitamentssystemer på patientbehandling er en ide, der hviler på forestillingen om rationalitet i beslutnings- og arbejdsprocesser, hvor målet er at øge aktiviteten, produktiviteten og effiensen, uden at det får konsekvenser for patienten (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse 2009). Ved at etablere en arbejdsdeling mellem en principal (fx en region) og en agent (fx et sygehus) forudsætter man, at afregningssystemer kan udformes sådan, at de giver et økonomisk incitament til øget produktivitet (Pedersen, Bech & Hansen 2006). Herudover kan systemet også tillægges en symbolsk betydning i forhold til, at ressourcer tilsyneladende forvaltes rationelt i sundhedssektoren (Byrkjeflot & Torjesen 2010).

I praksis ved man kun meget lidt om, hvad det betyder at indføre sådanne systemer, specielt hvad angår effekt på normer og motivation på lavt organisatorisk niveau, og man ved heller ikke under hvilke betingelser, sådanne systemer særligt virker (Bech 2008). Mere specifikt er man fx blevet opmærksom på, at penge som ekstern motivationsfaktor ikke altid har effekt på fagprofessionelle, som ofte i højere grad er drevet af indre motivationsfaktorer (Frey 1997).

Set fra patientens perspektiv findes der heller ikke megen dokumentation for effekter af at indføre DRG-systemer, men man ved fra studier af patienternes oplevelser af det amerikanske managed care system, at patienternes tillid til sundhedssystemerne påvirkes negativt, når økonomiske incitamenter kommer tæt på konsultationen (Kao et al. 1998). Der foreligger også undersøgelser, der viser, at halvdelen af amerikanske læger mener, at managed care som økonomisk institution har utilsigtede effekter på patienternes behandlinger, og at disse systemer har gjort det sværere at sætte patientens interesser i første række (Feldman et al. 1998).

Manglen på undersøgelser har imidlertid ikke betydet, at der ikke er fremsat stærke udsagn om virkningen af systemet. Det er således påpeget, at målesystemer kan medvirke til at skabe gennemsnitlige hospitaler og standardisering af den professionelle praksis (Llewellyn & Northcott 2005). Der er således god grund til at se på, hvilke reaktioner der fremmes af et DRG-system, der er udbygget med økonomiske belønningssystemer.

TEORI

For at undersøge, hvordan aktørerne i sundhedsvæsenet oplever og omsætter pres fra omgivelserne, er der brug for et teoretisk perspektiv, der kan favne såvel eksterne som interne organisatoriske dynamikker, og som kan favne, at organisationer ikke kun agerer økonomisk rationelt. Den valgte teoretiske tilgang til undersøgelsen er derfor den institutionelle organisationsteori, der fokuserer på, hvordan samfundsskabte ideer på makroniveau former praksis på mikroniveau (Czarniawska & Joerges 1996; Scott 2004; Christensen m.fl. 2007). Ideen om at værdisætte hospitalsydelser kan således ses som en institutionel imiteringsproces på nationalt niveau af ideer fra det private marked (Hood 1991; Kimberly, Pouvourville & D'Aunno 2008).

Danmark kom først sent med på ideen, hvilket er set som et kulturelt betinget udtryk for, at implementeringen i Danmark i høj grad er sket i et samarbejde med de professionelle og ikke i et modsætningsforhold (Sehested 2002; Byrkjeflot og Torjesen 2008; Kirkpatrick, Jespersen & Dent 2009).

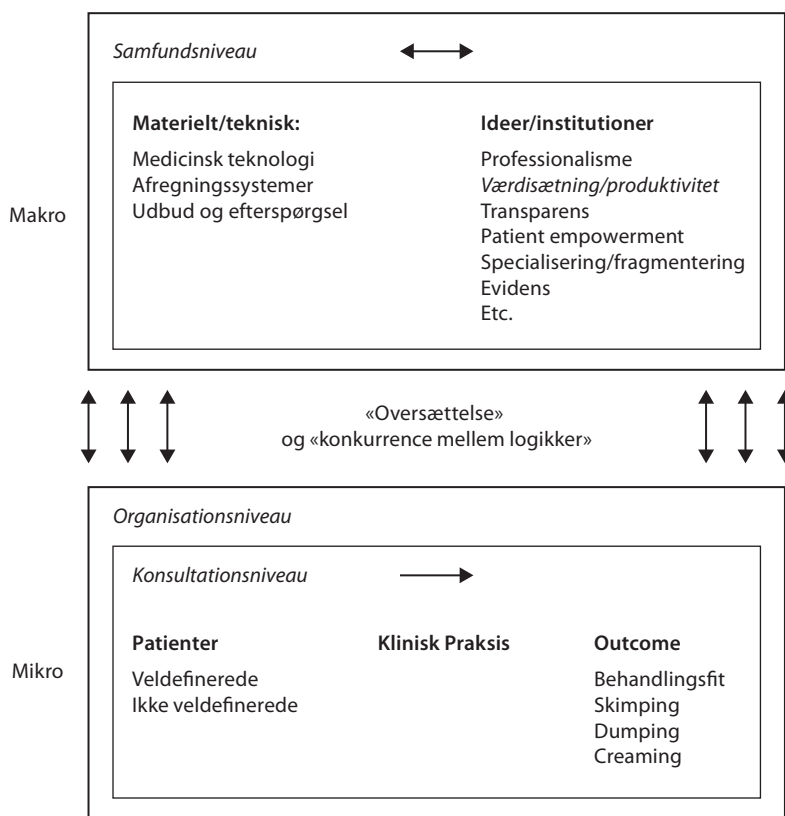
Ideen om at måle produktivitet kan ses som et møde mellem to stærke institutionelle kræfter, der dels udspringer af markedslogikken og de professionelles logik (Jespersen 2005; Scott 2004). De professionelles logik tager udgangspunkt i at tilbyde den bedst mulige behandling til den enkelte pati-

ent uden skelen til økonomiske overvejelser. Markedslogikken ser derimod sundhedsområdet med vareområdets logik og ønsker derfor at skabe et markeds-pres med sigte på at opnå øget efficiens og effektivitet inden for de økonomiske rammer. Spørgsmålet er, hvilke reaktioner dette møde sætter i spil i forhold til patienten, og hvordan de overordnede ideer om markeds-pres oversættes på lavere organisatorisk niveau og i konsultationen (Czarniawska & Joerges 1996; Scott 2004).

Reaktionerne på produktivitetmålinger og udformningen af dertilhørende afregningssystemer analyseres i denne undersøgelse ud fra en typologi over strategiske reaktionsmåder for organisatorisk tilpasning til institutionelle udviklinger (Oliver 1991). Oliver argumenterer for, at aktører er relativt handlekraftige, og ser fem generiske svar på pres: samtykke, kompromis, undgåelse, udfordring og manipulation. Hun argumenterer for, at forskellige reaktioner vil være mere eller mindre sandsynlige, alt efter institutionens karakter, organisatoriske vilkår og betinget af forekomsten af konkurrerende logikker i feltet (Scott 2004). At det kan være relevant at beskæftige sig med, hvordan forskelligartede svar formes som respons på relativt uniforme institutionelle pres, fremhæves således allerede af Oliver (1991). Der er således tale om en kobling af den mere økonomisk funderede ressourceafhængighedsteori og institutionel teori.

Undersøgelsens teoretiske ramme ses som et samspil mellem mikro- og makroniveauet (figur 1). I modellen skelnes der mellem to typer af omgivelser for organisationer (Scott 2007; Pinch 2008): de materielle og de institutionelle omgivelser, med henholdsvis et økonomisk og et værdibaseret pres. Der lægges herved op til to typer af »fit« i forhold til omgivelserne, nemlig det teknisk-materielle fit baseret på en tilpasning til krav fra afregningssystemer, de teknologiske vilkår og pres fra udbuds- og efterspørgselsforhold (contingencies) (Donaldson 2008), og til det *værdibaserede fit*, der afspejler den legitimitet, der ligger i at leve op til værdier, normer og konventioner i feltet (se fx Westphal et al. 1997).

De materielle omgivelser varierer i forskellige dele af sundhedsfeltet, mens legitimitetspresset ikke tager hensyn til konkrete materielle vilkår. Det institutionelle pres forudsætter derimod i princippet, at alle organisationer er ens. Netop dette forhold betyder, at nogle organisationer i forhold til legitimitetskrav kan tvinges ud i dobbeltspil, hvor man udadtil ser ud, som om man arbejder efter det, der giver legitimitet, men indadtil kan det være de materielle organisationsvilkår, der styrer (Donaldson 2008; Meyer & Rowan 1977). Det er således artiklens teoretiske udgangspunkt, at der på samme tid kan identificeres institutionelle og materielle pres, og at der er et samspil imellem disse. Artiklen søger dermed at bidrage til den institutionelle litteratur med en viden om, hvordan effekten af institutionelle pres kan afvige fra institutionelle intentioner med baggrund i aktørers forskellige materielle vilkår.



Figur 1 Materielle vilkår og samfundsskabte ideer på makroniveau – påvirkning af praksis på mikroniveau

De potentielle effekter på patienterne (konsultationsniveauet) vurderes ud fra Ellis' (1998) tre kategorier for »misfit« mellem patienters behov og deres behandling: *Creaming* dækker over overservicering af patienter med ikke alvorlige lidelser. *Skimping* betyder underservicering af patienter med stort behov. Og *dumping* indebærer en adfærd, hvor en sundhedsudbyder helt søger at undgå patienter med stort behov. Idealsituationen, *behandlingsfit*, identificeres ved, at der både sker en korrekt faglig behandling, og at oplevelsen kan karakteriseres som patientcentreret (Mead & Bower 2000).

METODE

Det er artiklens metodiske udgangspunkt, at viden om DRG-systemets virkning på patienterne ikke kan analyseres ved at spørge patienterne direkte om deres oplevelser. Systemet fremtræder ikke synligt for patienterne. Det er derfor valgt at interviewe forskellige ansatte på hospitalsområdet om deres

syn på mulige effekter i forhold til patienten. På den måde er der tale om en diskursiv analyse, som ikke nødvendigvis afspejler faktiske hændelser, men hvor sigtet er at påpege potentielle reaktioner, der kan påvirke patienters oplevelser.

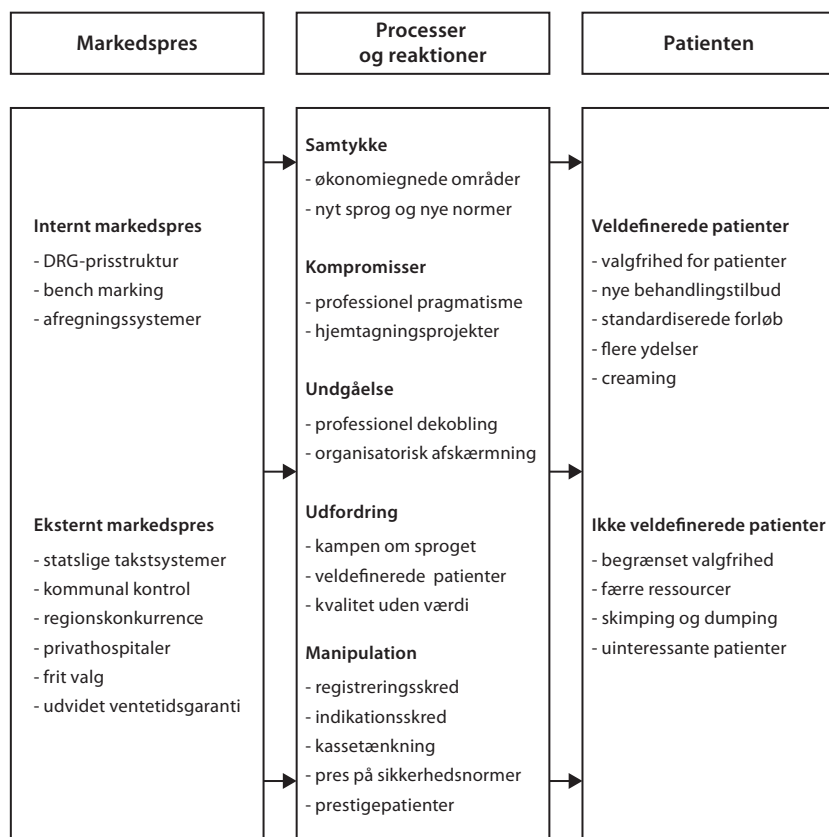
Studiet kan ses som et casestudie. Svarpersonerne er udvalgt på fire sygehuse i en dansk region, Region Midtjylland, hvor den gældende budgetmodel på undersøgelsestidspunktet hørte til blandt de mest ressourcebegrænsende, men hvor modellen i øvrigt ikke afveg radikalt fra de øvrige danske regioners afregningsmodeller. Alle modeller rummede honoreringslofter og knæktakster (Ministeriet for sundhed og forebyggelse 2009). I Region Midtjylland var det i den betragtede periode sådan, at merproduktion i DRG-værdi i forhold til »baseline« ikke resulterede i ekstra honorering, og ved mindreaktivitet i DRG skulle der ske tilbagebetaling med 50 % af DRG-værdien.

Til interviewene er der udvalgt 24 ansatte med størst mulig forskellighed i organisatorisk placering fra sygehusdirektør, over mellemledere til frontmedarbejdere. I valget af interviewpersoner er der sikret repræsentation fra administration, læger og plejepersonale. For de organisatorisk øverst placerede ansatte var interviewpersonen specificeret på forhånd, for ansatte på lavt organisatorisk niveau skete udvælgelsen efter, hvem der havde lyst og mulighed. Interviewene blev gennemført af den ene af artiklens forfattere ud fra et semistruktureret skema. Interviewet blev indledt med et bredt spørgsmål for at give interviewpersonen mulighed for at sætte sin egen dagsorden: Hvilke vigtige udviklinger og tendenser ser du på sundhedsområdet i øjeblikket – noget der glæder dig, eller måske noget der bekymrer dig? Herefter blev der spurgt ind til konkrete institutioners betydning for patientoplevelsen. Et af spørgsmålene lød fx: »Hvad betyder DRG-systemet for patienterne – direkte og indirekte?«

Interviews er gennemført i perioden fra 3. juni til 21. august 2009. I artiklen er der gengivet citater fra 11 af de 24 interviewede. Ved hvert citat er der angivet et nummer for interviewpersonen og en oplysning om, hvorvidt vedkommende er administrator, læge eller plejeperson. Alle citater er godkendt af interviewpersonen. Af anonymitetsgrunde fremgår den præcise stillingskategori ikke, men det er angivet, når der er tale om en ansat med ledelsesansvar. Interviewene blev transskriberet og indlæst i analyseprogrammet NVivo. Svar der berører DRGs betydning for patientbehandlingen er analyseret og kodet i meningsbærende enheder efter temaer (Malterud 1996). Det er disse temaer, der er genstand for analyse i artiklen, og der er i tilknytning hertil givet illustrative eksempler på citater.

RESULTATER

Det er bemærkelsesværdigt, at alle Olivers (1991) fem reaktioner kan identificeres blandt aktører i det danske sundhedsvæsen. Det indikerer, hvor usikkert det er at gennemføre institutionelle ændringer i professionelle organisationer. De gjorte fund er resumeret i figur 2, hvor markedspresset kanaliseres via organisatoriske processer og reaktioner til effekter for forskellige typer af patienter. Resultatpræsentationen følger Olivers fem generiske reaktioner. Reaktionen illustreres med interviewpersonernes beskrivelser, der kæder forskellige former for markedspres sammen med potentielle effekter for patienterne.



Figur 2 Økonomisk markedspres, de potentielle reaktioner og potentielle effekter på patienten

Samtykke

I dette afsnit ses der på reaktioner, der tyder på, at de ansatte har internaliseret de normer, der ligger i at registrere produktivitet og modtage ressour-

cer herefter. En stor andel af interviewene afspejler, at der er sket en sådan internalisering:

Økonomiegnede områder. Både professionelle og administratorer oplever, at spillereglerne omkring DRG og tilhørende kontrakter, specielt i deres opstart, var med til at give ledelsessystemet øgede muligheder for fleksibilitet i forhold til nye aktiviteter. Så selvom DRG-systemet gennemgående omtales uden begejstring af de professionelle, anerkendes det, at det er her, at resourcefordelingen sker, både vedrørende drift og udvikling. Det betyder også, at man ser, at nye initiativer er knyttet til de vækstzoner, der er egnet til at argumentere ind i den talmæssige logik, der ligger i DRG-systemet. Respondenterne taler om nogle patientområder som egnede til økonomistyringstankegangen.

Nyt sprog og nye normer. Nogle professionelle har taget de nye styringsvilkår til sig og ser muligheder og nødvendighed i de nye vilkår. De har taget et nyt sprog og nye teknikker i anvendelse. Ledelsesretorikken omkring virksomheden er i disse tilfælde tæt på en privat virksomhedsretorik:

»[...] i dag er det fuldstændigt naturligt for mig at snakke om markeds kræfterne og den slags ting. Jeg kan huske, da jeg første gang begyndte at snakke om det i relation til noget personale, omkring hvordan det var ... Der var de jo ved at falde..: »Nu rabler det altså totalt – ikke bare for hospitalsledelsen, men også for afdelingsledelsen! Hvordan kan man det – det er jo ikke en købmandsforretning, det her! [...] Men jeg vil sige, at som medarbejder bliver man jo også lidt skolet ind i at sige: »Sådan er virkeligheden og præmisserne omkring de her ting!« Interview 6. Plejeperson-ledelse

Selvom det er den dominerende opfattelse blandt de interviewede, at kravet om automatiske årlige produktivitetstigninger ikke er rimeligt, når man taler om et arbejde med syge mennesker, findes der dog også interviewpersoner, der ser kravet som nødvendigt, stimulerende og fornyende:

»[...] og når du bliver trængt i det, og du skal spare, så er det jo sommetider sundt ... Så er det, du begynder at tænke: »Hvem behøver egentlig ikke at være indlagt?« Og så finder man nogle undersøgelsesresultater og siger: »Jamen, den her patient har faktisk bedre af ikke at være indlagt!« Interview 9. Plejeperson-ledelse

Værdisætningen af ydelserne synes også at have påvirket normerne for samspillet mellem personale og ledelse, hvor særligt erfaringerne fra de ansattes arbejde på privathospitalerne tillægges betydning:

»... i og med at vi har en stor gruppe af mennesker – både læger og sygeplejersker – som har kunnet arbejde i det private ... Så når vi beder dem om at lave noget ekstra, så er de jo hurtigere fremme med hånden, end de har været tidligere. Der mærker vi det ... Lige så snart der bare er lidt, der skal laves ekstra, så skal de have løn.« Interview 15. Plejeperson-ledelse

Kompromis

Interviewene viser, at hospitalerne lever med et DRG- afregningssystem, der kun delvist er styrende for de valg, der træffes i praksis. Der indgås mange kompromisser, når faglige normer møder logikken om økonomisk rationalitet. Det svarer til Olivers (1991) kompromissøgende reaktion. Ideen om markedspress kommer udefra og oppefra og stammer fra markedslogikken på samfundsplan, og det er ikke overraskende, at man kan se kompromisadfærd fra de professionelle.

Professionel pragmatisme. På en afdeling var der den ledelsesmæssige holdning, at man ikke skulle registrere alt, da det blot gav unødigt bureaukrati og ringe fleksibilitet. Man fandt, at en vis frihed over for registrerings-systemet var befordrende for samarbejdet mellem sygehuse og afdelinger. Administratorerne og de professionelle havde i fællesskab fundet frem til et bestemt detaljeringsniveau for registreringspraksis og for sanktioner:

»... vi prøver at lave det optimale patientforløb, og så lønner vi folk efter, hvor de er henne, og DRG værdien falder ned et eller andet tilfældigt sted hos de der afdelinger ...« Interview 12. Læge-ledelse

Samme kompromisindstilling genfindes i forbindelse med evalueringen af produktionskontrakterne mellem afdelingsledelse og sygehusledelse. Der spores en vis lempelighed, hvor der efterfølgende skabes forståelse hos højere kontrollerende niveauer. Der er dog også eksempler på, at kontrakterne tolkes mere mekanisk og resulterer i *fuld straf* ved manglende opfyldelse. Eksemplet nedenfor vidner om, at et vist økonomisk *slack* kan have betydning for fleksibiliteten over for patienten og i forhold til motivering af de professionelle:

»... der kan det somme tider godt gøre en lille smule ondt, når man tager noget ind, som ikke er med i den her pakke [kontrakten]. Og man ved godt, at det gør så, at man ikke får lavet nogle af dem der [skal laves] ifølge kontrakten! Men det tænker jeg så, at vi må tage med i årsopgørelsen, for hvis vi bare kan lave en ordentlig redegørelse for det, så synes jeg faktisk, de har vist forståelse for, at ... Jeg har aldrig fået skældud for den adfærd ...« Interview 12. Læge-ledelse

På den ene side er der en erkendelse af, at DRG-systemet bestemmer ressourcetilførsel, men der er også professionelle normer og adfærd, der sigter mod, at patienten skærmes. Hvad der helt specifikt sker, er på ingen måde transparent. Sat på spidsen kan man sige, at der lægges et systematisk pres på de professionelle i retning af økonomisk rationel adfærd, men samtidig forventes det, at de professionelle ikke reagerer på dette pres:

»Men altså, vi går meget op i DRG på ledelsesniveau, fordi, det er klart, at det kommer jo til at koste os penge, hvis ikke vi prøver at se på, hvordan vi sikrer en ordentlig produktion rundt omkring – det er klart nok! ... [men] vi har nogle patienter, der skal hjælpes hver dag. Den der grundlæggende værdi i det, det er styrende. Og det vil vi have, at de skal styre efter derude. De skal ikke sidde og tænke, at de ikke tager en patient ind, fordi de kan se, at de nu er over mållinjen, og så vil man ikke hjælpe patienten. Sådan skal det bare ikke være!! ...«. Interview 15. Plejeperson-ledelse

Hjemtagningsprojekter. Betydningen af fænomenet hjemtagningsprojekter er øget med stigende brug af DRG-systemet og tilhørende afregningsregler. Bag begrebet gemmer sig, at amter og regioner i mere end ti år har konkurreret om at holde egne patienter i eget amt/ region. Set fra patientens side er det uden interesse, om man betjenes af den ene eller den anden region. Tværtimod kan hjemtagningsprojekter betyde, at patienten kommer til at rejse længere efter behandling, uden at det er begrundet i ideen om patientens frie valg. De økonomiske incitamenter er her i direkte strid med ideen om patienternes frie valg af behandlingssted (Kofoed, Riiskjær, Ammentorp 2011).

Rent DRG-mæssigt er der et stærkt incitament til at undgå, at patienter i en region anvender sygehuse i andre regioner, fordi behandlingen resulterer i regninger på 100 % af DRG-værdien. Det kan ud fra rent økonomiske overvejelser give et incitament til, at ventelisten for mindre syge patienter fra regionens yderområder minimeres på bekostning af mere syge patienter, der bor tættere ved sygehuset.

Der er tale om et kontroversielt emne, og interviewformen har svært ved at afdække, i hvilken grad sygehusene vælger at optimere deres egen økonomiske situation. Det samme fænomen synes at gøre sig gældende mellem region og sygehus, om end de økonomiske incitamenter virker forskelligt på forskellige organisatoriske niveauer. Det er ud fra interviewene vurderingen fra administrativ side, at rent økonomiske overvejelser ikke slår igennem på den kliniske praksis, og at administrationen i øvrigt heller ikke prøver at gøre noget ved det:

»... vi har talt om, om vi kunne have forskellige ventetider ... at vi godt kan lave noget kirurgi for borgere fra de sydlige kommuner i regionen, sådan så de ikke behøver at gå til naboregionen. Dem har vi nu en kort ventetid for,

så de ikke går til naboregionen. Men så har vi også det gamle Århus Amt, og der har vi sagt, at der kan vi godt have en lidt længere ventetid, fordi de er jo i folden, derfor er de ikke nogen økonomisk trussel! Men det duer ikke!! ... Og det skævvrider jo den lægelige indikation, fordi vi nogle gange kommer til at behandle patienter fra naboregionerne, som ikke er så syge, som dem fra Århus.« Interview 17. Administrator-ledelse

Undgåelse

Selvom der generelt spores en pragmatisk indstilling til produktivitetregistrering og økonomioptimering blandt de interviewede, findes der også eksempler på, at tanken om værdisætning ignoreres, dvs. at økonomilogikken direkte dekobles. Det gælder, når de professionelle står i situationer, hvor der konkret skal afvejes økonomi og tarv for den enkelte patient.

Professionel dekobling. DRG-systemet ses af de fleste professionelle som et nødvendigt redskab, der kan bruges til måling af belastning, men også som et system, der kan misbruges, når det får en væsentlig betydning for fordeling af ressourcer og herved kan få betydning i forhold til enkeltpatienter. De professionelle holdning til DRG-systemet kan bedst beskrives ved »manglende begejstring« og er karakteriseret af afdæmpet kritik. Nærmest som et vilkår, man lever med. Man værner om at se patienternes behandling som bestemt af rent faglige vurderinger:

»... vi ved godt, at hvis vi tager nogle typer patienter, så blokerer de på intensivafdelingen, og så blokerer de for, at vi kan operere. Altså, heldigvis synes jeg, at vi har været gode til at holde fanen højt og sige: Nej, vi siger ikke nej. Hvis der ligger en akut syg patient et eller andet sted i landet, som har behov for vores intensivafdeling, så er pladsen åben!!« Interview 12. Lægeledelse

»Altså, DRG systemet har sit eget liv, og så har den faglige virkelighed et andet liv ... Ja, men det er sådan, jeg oplever det ...« Interview 12. Lægeledelse

Der opleves således i visse tilfælde direkte modstridende interesser mellem produktivitetshensyn og hensynet til patienten. De stadigt faldende liggetider og den stadigt stigende ambulante aktivitet er ifølge interviewpersonerne i vid udstrækning nået via et ledelsesmæssigt pres i forhold til produktivitet og måltallene i kontrakterne. De professionelle på laveste niveau kan her opleve et problematisk pres i retning af forenkling og standardisering af patientbehandlingen, men hvor dette pres sættes ind via de professionelle egne repræsentanter på afdelingsledelsesposterne:

»... Sygdomsbilledet er tit et andet, hvis jeg har hørt en hurtig konference:
 »Det er den her patient, vedkommende er kommet ind med sådan og sådan,
 og nu er det løst, og der er ikke flere problemer!« Og så kommer jeg og skal
 se patienten, og så er historien en anden! [...] Man skal selv tage ansvar.«
 Interview 8. Læge.

Det er dog værd at understrege, at det stadig er den enkelte professionelle, der træffer de konkrete beslutninger, men der er tydeligvis en bekymring blandt de professionelle for, om de professionelle holdninger og værdier er et tilstrækkeligt stærkt bolværk mod de stigende produktivitetskrav og det vedvarende økonomiske pres.

»... jeg kunne godt forestille mig – hvis vi bevæger os mere og mere mod økonomisk stram styring, så kunne vi jo blive fristet til det! Fordi jeg ved godt nogle steder, hvor vi har mulighed for at tjene nogle penge på DRG, og så ved jeg godt nogle andre steder, hvor vi sætter til. Men jeg siger det jævnlige om morgenen: ”Lad være med at tænke på det her, kig nu på patienten!”« Interview 12. Læge-ledelse

Organisatorisk afskærmning. Nogle sygehuse har valgt, at økonomisk overskud og underskud ikke skal opgøres helt nede på afdelingsniveauet for herved at sikre mod, at økonomiovervejelser kommer så tæt på behandlingen af den enkelte patient, at dette kan komme til at præge de professionelle vurderinger. Begrundelsen er, at hospitalet som organisatorisk enhed mere har en størrelse, hvor udgifter og indtægter oftere går op, end når man ser på de mindre organisatoriske enheder, hvor udsvingene normalt vil være større. Man har altså på nogle sygehuse indført en slags organisatorisk dekobling af de økonomiske incitamenter i forhold til de steder, hvor beslutninger vedrørende de enkelte patienter træffes. Omvendt peges der på, at økonomitanken i høj grad påvirker, hvilke nye initiativer der sættes i gang, og hvilke udviklingsinitiativer man lader ligge:

»Men jeg synes, der er den fare, og jeg synes, jeg hører det nogle gange – andre steder, jeg synes ikke, jeg hører det så meget her i huset pga. vores styringsmodel – at det første der kommer ud af munden på overlæger og ansatte i det offentlige system, det er: ”Vi er nødt til at tænke på DRG-værdier!” Og så tænker jeg, at vi er kommet et forkert sted hen. Det er ikke for at sige, at økonomi og ressourcer ikke har en væsentlig betydning, men mentalt er vi flyttet os, hvis det er DRG-værdien! Det er ikke sådan, at jeg forestiller mig, at det påvirker den lægelige behandling direkte, men det kan godt påvirke, hvad man så sætter i gang!« Interview 21. Administratorledelse

Udfordring

Generelt var det indtrykket fra interviewene, at holdningsforskelle på mikroniveauet mellem forskellige professionsgrupper synes mindre markante, end det kan opleves på makroniveauet. Der forekom dog enkelte eksempler på direkte udfordring og modsigelse af elementer, der stammer fra andre styringslogikker end ens egne.

Kampen om sproget. Værdifastsættelse og den dertil hørende incitamentsstruktur opleves på nogle områder at stride så meget mod grundfæstede professionelle normer og værdier, at de ses som en trussel mod hele den professionelle logik. Enkelte professionelle reagerer fx på, at der er skabt nye talemåder, som man frygter kan have negative effekter på praksis over for patienterne:

»Altså, min bekymring den går meget på, at vi har skullet gøre det offentlige sundhedsvæsen til noget, der ligner en privat virksomhed ... hvis vi altid taler om økonomi – husker vi så stadigvæk at have øje for mennesket som individ?« Interview 10. Plejerson-ledelse

Veldefinerede patienter. De medicinske patienter synes at udgøre en særlig problemstilling i forhold til den tanke, der ligger i et DRG-styret afregnings-system. Det medicinske områdes patientindtag er karakteriseret ved uforudsigelighed, både hvad angår tidspunkt for indlæggelse, hvilke behandlinger, der skal leveres, og ofte er der også tale om flere konkurrerende sygdomme, der ikke kalder på standardbehandlinger. Der er altså i høj grad tale om »ikke veldefinerede patienter«, hvor tanken om værdifastsættelse netop tager udgangspunkt i den veldefinerede patient. DRG-tanken om værdifastsættelse kommer derfor på prøve, når den møder det medicinske område, og i øvrigt andre områder, hvor patienter og deres sygdomme ikke kan karakteriseres som veldefinerede:

»... det er jo et skisma, når man er i en medicinsk afdeling, hvor 90 % kommer akut – så kan vi jo ikke styre det, så kan vi jo ikke sætte aktiviteten ned. Og det har vi jo også slået med, fordi vi havde jo så mange patienter i starten af året, så vi var nødt til at lukke ekstra senge op med dyre vikarer. Men patienterne var der, og vi var nødt til at tage os af dem! Men vi kan ikke tjene noget hjem på det.« Interview 22. Plejerson-ledelse

De professionelle ser, at nogle patienter er egnede til værditænkningen, mens andre ikke er det. Det betyder, at nogle patienter direkte kan opfattes som uinteressante ud fra en økonomisk logik, og hvor behandlingen kan være underlagt pres for både underbehandling og undgåelse af patienter. En situation, som kan være med til at forstærke det fænomen, der allerede er påvist i forhold til den professionelle logik, nemlig at nogle patienter allerede

ses som mere interessante og prestigeforbundne end andre (Album & Westin 2008):

»Jeg mener, hele holdningen [i den moderne sygehusmodel] er uhyggelig. Og det er der, vi skal passe på som fagfolk, det er – hvor er gamle Fru Hansen med 4 forskellige kroniske sygdomme henne i vores system?! Hun er der ikke! Og der er ikke nogen, der vil have hende! [...] Og det mener jeg helt klart, at de alment medicinske patienter bliver tabere, og det har de været længe. [...] De tjener ikke penge ind til systemet, og de er komplicerede, og det tager lang tid, og hvem er det egentlig, der skal tage sig af dem?! Og hvis ikke man får vendt det fokus, så bliver det ikke sjovt at blive en af dem, til den tid.« Interview 22. Plejeperson-ledelse

De medicinske patienters ringe indpasning i tankegangen i DRG-systemet opleves af områdets ansatte at resultere i tilbagevendende behov for at spare, ligesom man sidst på året ofte er i den situation, at nye patienter kun forbindes med udgifter:

»Ja, vi har i al fald fuldstændig mistet motivationen for, når nabosygehuset ringer fx og siger, at de er ved at bryde sammen, og om vi ikke kan tage nogen« Interview 5. Læge-ledelse

»Det der umiddelbart bekymrer sådan i den funktion, jeg har her, det er, at der bliver brugt en masse kræfter på at ville finde nogle besparelser, og det er selvfølgelig fint nok, hvis man kan spare noget, der virkelig er overflødigt, men organisationen bruger en masse kræfter på at jage nogle besparelser ift. påstået overforbrug, som vi i virkeligheden alle sammen ved ikke er der!« Interview 23, Læge

Kvalitet uden værdi. Nogle interviewpersoner er bekymrede over, at DRG-målet ikke rummer en kvalitetsdimension, og at der heri ligger en potentiel fare for utilsigtet sænkning af både den faglige og den patientoplevede kvalitet (skimping), når der systematisk sættes pres på øget produktivitet. Netop evalueringer af professionelle systemer kræver mange og nuancerede mål for ikke at skabe et misvisende tunnelsyn (de Bruijn 2007). Endimensionaliteten i produktionsmålet kan fx betyde, at systemet kommer til at virke konserverende på uhensigtsmæssige arbejdsformer blot for at sikre, at den årlige indtjening opnås lettest muligt (creaming), herunder at hospitalerne holder på »lette« patienter, som måske bedre og billigere kunne betjenes i primærsektoren, ligesom det anføres, at hospitaler ved at blive belønnet for produktivitet også belønnes for ydelser behæftet med fejl.

»Så man kan begynde at forlade noget af det gamle, og skære 20 % ambulante besøg væk, fordi det kunne der være en mulighed i. I stedet for at vi skal lave

de her besøg, fordi de giver DRG! Det er jo også det, vi gør i dag – vi laver besøgene, fordi det giver omsætning! [...] Og: ”Er der noget af det, vi laver, der er unødvendigt?” De spørgsmål stiller vi os meget, meget nødt. Og det skal vi kunne!» Interview 17. Administrator-ledelse.

Manipulation

Når en »institution« som DRG-ideen er tvangsmæssigt pålagt og samtidig knyttet til stærke sanktioner med betydning for organisationens overlevelse, ligger der en fristelse i at manipulere med selve grundlaget for målingen, således at de centrale kerneværdier i organisationen skærmes.

Oprindeligt var DRG-systemet tænkt som en ide, der rent teknisk kunne kobles på eksisterende diagnoseregistreringer og dermed ikke stille krav om ekstra ressourcer til administration. Men med den øgede sammenhæng mellem DRG-værdi og ressourcetilførsel er der sat øgede kræfter ind på en mere detaljeret registrering og opfølgning. Det omtales af flere interviewpersoner som et problem, at DRG-opgaven er begyndt at fylde så meget, at der går tid fra patientbehandlingen. I takt med at afdelingerne bliver bedre til at registrere, tvinges andre afdelinger til det samme, for at der ikke sker en skævvridning af ressourcefordelingen.

Registreringsskred. Prisdifferencer i DRG-systemet skaber fristelser til at optimere en afdelings økonomiske situation ved at ændre på registreringspraksis. Herved kan økonomiske hensyn komme i konflikt med professionelle normer og etiske værdier. Nogle interviewpersoner ønsker slet ikke at tale om taktiske registreringer og registreringsskred, mens andre ser det som en naturlig reaktion, at man registrerer mere og mere omfattende og præcist, når man udsættes for ufølsomme krav om produktivitetsstigninger. Produktionens størrelse ses af flere som et direkte udtryk for, hvor godt og præcist man evner at registrere, og at mulighederne for registreringsforbedringer slet ikke er udtømte. For denne gruppe er øget produktivitet mere et spørgsmål om, hvor mange ressourcer man vælger at afsætte til formålet:

»... i gamle dage så kom de jo ind, og så havde vi en takst, en diagnose der hed ”kol med akut exacerbation”, det betyder, at de får en opblusning af deres kroniske rygersygdom. Det var den takst, man brugte alle steder i Danmark – uden undtagelse – og hvis man nogensinde havde begyndt at interessere sig for rygerlunger, så kunne man bare søge den takst, og så fik man samtlige patienter i hele landet, for de blev kodet ens. Den giver 21.000 sådan en takst. Men hvis man får nedre luftvejsinfektion, som jo også er det de får de her kol-patienter, så får man 41.000 – dvs. så får du dobbelt så meget! Og det er der selvfølgelig flere og flere, der finder ud af: ”Hold da op, vi kan få 20.000 mere pr. patient, hvis vi kalder det ‘nedre luftvejsinfektion’!» Rent fagligt er der ikke noget at diskutere, fordi det er

det – det er bare uhensigtsmæssigt, at der er forskel i dem. ... Og det har jo slået registreringen ganske gevaldigt i stykker nogle steder. Det har faktisk været lidt en katastrofe!« Interview 5. Læge-ledelse

I de faglige miljøer er registreringsarbejdet vigtigt, men motivationen udfordres, når det opleves, at registreringen ikke alene sker ud fra et professionelt værdisystem, men at det mere sker for at tjene økonomiske formål. De professionelle oplever, at kodning med henblik på fakturering og kodning med henblik på forskning synes på kollisionskurs, hvilket giver de professionelle en vis apati over for kodearbejdet. Der synes derfor at foregå en styring af de professionelle kodeaktivitet ud fra lister over diagnoser udarbejdet af de enkelte afdelinger. Diagnoser, der ikke stiller afdelingen dårligt:

»... vi [lægerne] har alligevel de her lister, vi render rundt med, og vi skal hurtigt have fundet en kode, der kan passe ... Så bliver vi alligevel ledt i en eller anden retning, som jeg ikke dermed siger, er urimelig – den er bare anderledes, end den har været tidligere. Interview 8. Læge

De interviewede taler om en »registreringsspiral«, uden at det betyder, at patienterne får mere sundhed for pengene. På de fire hospitaler i undersøgelsen er den relative andel af administrativt ansatte ifølge Århus Amts ledelsesinformationssystem steget fra 2,7 % i 1999 til 4,0 % i 2006, svarende til en stigning på 59,3 %. Den samlede personalenormering på sygehusene er i samme tidsrum steget med 6,9 %. Det kan dog ikke sluttes, at dette fænomen alene skyldes den øgede fokus på DRG-afregningssystemet.

Indikationsskred. Indikationsskred indebærer, at patienten kommer igennem et andet forløb på grund af eksisterende prismekanismer, end det de professionelle normer ville tilsige. Med øget økonomisk pres fra budgetrammer, ekstern kontrol og private konkurrenter, er der mange bekymringer blandt både administratorer og professionelle om de dilemmaagtige valg, der kan opstå, hvis det skulle give anledning til ændret behandling af patienten:

»... jeg synes, at vi prøver at tage en faglig vurdering af det. Men det kan vi jo gøre så længe, at vi har styr på økonomien, kan man sige. Men jeg tror, at i det øjeblik, hvor man er presset, så ændrer man adfærd i det her.« Interview 5. Læge-ledelse

»Der er fuld straf. Hvis ikke de [afdelingerne] når målet, så er der fuld straf. Dvs. de kan have en tilbøjelighed til at indlægge patienter en gang ekstra, hvis de ellers skal af med penge. Eller indlægge dem i stedet for at behandle dem ambulante.« Interview 17. Administrator-ledelse

Interviewpersonerne er meget opmærksomme på, at »snyd« med registreringer kun giver fordel et år, fordi årets produktion kommer til at indgå i afdelingens nye baseline næste år. En effekt, der er kaldt for Ratchet-effekten (Pedersen, Bech & Hansen 2006). Rent rationelt kan »snyd« derimod have interesse, når en afdeling har vanskeligheder med at nå sin »baseline« sidst på året. Det skyldes, at mindreproduktion straffes hårdt, mens merproduktion i de danske afregningssystemer næsten ikke belønnes. I hvert fald ikke i det offentlige sygehusvæsen. Kunsten synes således at bestå i at ramme præcist den aftalte produktion, hvilket ifølge interviewpersonerne fordrer en betydelig opmærksomhed på sammenhængen mellem omkostninger og leverede ydelser.

Kassetænkning. De gældende afregningsregler kan også give anledning til »kassetænkning« på patientens bekostning. Det kan ske, når patienter bevæger sig på tværs af afdelinger, sygehuse og privathospitaler. Spørgsmålet er, hvem der skal tilskrives værdien af behandlingen. Her er der i udgangspunktet markante udmeldinger fra de professionelle om, at patienterne ikke må bringes i klemme. Det er patientens behov, der skal prioriteres, ikke afdelingernes økonomi. Men trods disse ledelsesudmeldinger kunne interviewpersonerne berette om konflikter mellem afdelinger, der holdt på patienter ud fra hensynet til, hvem der skulle modtage ydelsen for patienten, og ikke ud fra et hensyn til, hvor patientens tarv var bedst varetaget. Et fænomen, som interviewpersonerne undrede sig over, og som de følte beskæmmelse ved.

Selvom der er mange DRG-koder, er det værd at bemærke, at de interviewede opdeler patienterne i endnu flere kategorier. Fx spiller sondringen mellem lette og svære tilfælde inden for eksisterende kategoriseringer en væsentlig rolle. Der er en interesse i at få fat på de »lette« patienter, altså patienter, der giver standardtaksten, men som er forbundet med ringe omkostninger. Et fænomen, der giver anledning til diskussioner og forventninger om, at »andre« dyrker en adfærd, der sikrer dem selv sådanne gunstige produktionssituationer.

Pres på sikkerhedsnormer. Et centralt emne for de interviewede er den normpåvirkning, der kan komme fra de ansatte på privathospitalerne, da der i vid udstrækning er tale om de samme personer, som er ansat på de offentlige sygehuse. Det betyder, at konkurrencen mellem det offentlige og det private sundhedsvæsen til tider foregår under groteske former med skiftende loyaliteter og fælles indsigt i hinandens produktionsforhold. Der er således eksempler på, at normer for sikkerhed tænkes anderledes i privathospitalsregi end i det offentlige system, og at disse normer herefter bliver eksporteret til det offentlige sundhedsvæsen på grund af personsammenfald:

»Nogle behandlinger der giver 100.000 for et enkelt indgreb, men hvor der også er en risiko, og hvor den risiko ikke bør løbes på et regionshospital i hvert fald, men godt kan løbes på privathospital! Så der bliver nogle lidt

andre vurderinger af, hvad der kan gå, når man er privat beskæftiget. Så kriterierne for, hvad der er højt specialiseret, og hvor stort et beredskab, der skal være bagved – de skrider. Og dermed bliver der tvivl om, hvor grænsen for det fagligt forsvarlige går. Og den tvivl rykker med herind.» Interview 17. Administrator-ledelse

Prestigepatienter. På udvalgte specialeområder og på udvalgte sygehuse betyder de nye økonomiske markedsvilkår ifølge interviewpersonerne, at der er tale om reel og intens konkurrence om patienten mellem det offentlige og private sygehusvæsen. Op til den landsdækkende specialeplanlægning i Danmark foregik der således en kamp om de højt specialiserede funktioner, hvor ressourcerne blev sat ind på at holde ventelisten for disse patienter nede, så grundlaget for de privates overtagelse af disse funktioner blev *ødelagt*. Prisen var tab af DRG-kroner på områder med basal *produktiv kirurgi*, hvilket blev accepteret for at bevare disse funktioner. Alternativet havde været lukning eller begrænsninger i funktioner, som fagligt blev vurderet som vigtige eller prestigefyldte. Det betød længere ventelister for de patienter, der ikke hørte til de attraktive og konkurrenceudsatte patientgrupper.

DISKUSSION

De gennemførte interviews viser, at sygehusafdelinger og sygehuse aktiverer en række reaktioner over for det institutionelt baserede markedspres, de er udsat for. Når opmærksomheden er så omfattende, skyldes det, at værdisætning i form af DRG kan betragtes som en tvangsmæssig institution, som berører vitale dele af organisationernes liv, både med hensyn til overlevelse og med hensyn til opretholdelse af centrale kerneværdier. Nogle former for markedspres er så stærke, at de endda appellerer til direkte manipulative reaktioner.

Artiklens tager sit afsæt i en heterogenitet, hvor nogle specialer er mere egnede til konkurrenceudsættelse end andre, samtidig med at der er forskel på, hvor meget konkurrence de faktisk udsættes for. Disse dimensioner er kombineret og illustreret i figur 3. Kombinationen af institutionelt pres og forskellige specialevilkår indebærer vidt forskellige situationer for forskellige patientgrupper.

	Ikke veldefineret patient	Veldefineret patient
Ringe markedspris	Professionsstyring – Balance mellem marked og patientbehov	Pres på efficiens – Overservicering (Creaming)
Stort markedspris	Pres på normer – Underservicering (Skimping og dumping)	Produktionsstyring – Balance mellem marked og patientbehov

Figur 3 Ydelsens karakter og grader af markedspris

Kun veldefinerede og velafgrænsede ydelser synes egnede til konkurrenceudsættelse og til at operere under markedspris. For disse veldefinerede patientområder var det indtrykket, at DRG-konceptet er modtaget mere velvilligt, da det i højere grad gav mening, fordi det materielle/tekniske »fit« var større. Det modsatte var tilfældet for de ikke veldefinerede patientområder, der var udsat for et ringe markedspris. Her gav DRG mindre mening, og udfordring og manipulation var sandsynlige reaktioner, fordi der var lavt teknisk/materielt »fit«. Markedstankegangen kolliderer her mere med de professionelle værdier end på områder, der mere lever op til en privat produktionstankegang. Undersøgelsen peger således på en række uhensigtsmæssige effekter af at etablere et ensartet pres på tværs af alle specialeområder, når man ikke kender betydningen af at udøve et sådant pres. Det er her relevant at notere, at konkurrencestyrelsen i Danmark har vurderet, at kun 13 % af de samlede hospitalsudgifter er egnet til en konkurrenceudsættelse (Det økonomiske råd 2009).

Patienterne knytter formentlig ikke deres oplevelser i sygehusvæsenet sammen med anvendelsen af DRG-systemet og det etablerede markedspris. Der er dog meget, der tyder på, at netop de tilbagevendende organisatoriske problemer på det intern medicinske område (Dansk Selskab for Intern

Medicin 2009) kan sammenkædes med et DRG-system, fordi området passer dårligt sammen med en produktionstankegang og er uinteressant i en konkurrencemæssig sammenhæng.

I de gennemførte interviews var det primært ledelsesniveauet, der havde meninger om virkningen af de forskellige former for markedspress. Ansatte på lavere organisatoriske niveauer havde normalt kun med kodning til systemet at gøre, og interesserede sig ikke eller kendte ofte ikke til resultatet af disse kodninger. Det var til gengæld gennemgående, at ansatte på højere niveauer var endog meget trænede i at tænke over, hvordan DRG-systemet hang sammen med ressourcetilførsel. Betydningen af og reaktionerne på det etablerede markedspress hænger på den måde sammen med de værdier og den indsigt, der findes på de forskellige organisatoriske niveauer.

Interviewene rummer flere eksempler på, at der er skabt et pres, der kan friste til at manipulere med registreringerne af hensyn til økonomiske overvejelser. Et fænomen, der også har været omtalt i fagpressen, fx at der ikke kan faktureres mere end en gang for en patient pr. dag, hvilket betyder, at der er et økonomisk incitament til at indkalde en patient over flere dage, men hvor det ville være mere patientvenligt at koordinere besøgene på en dag (Stensberger 2008).

At der faktisk tænkes taktisk i DRG-registreringer i stor skala indikeres af en rapport fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2009), hvoraf det fremgår, at produktionsværdien på sygehusene i Danmark i perioden fra 2001 til 2008 er steget med 35 %. En vækst, som dog kun delvist kan tilskrives en vækst i antallet af behandlede patienter. Fra 2006 skete der et markant skift i den gennemsnitlige produktionsværdi pr. patient, hvilket næppe blot kan tilskrives et reelt skifte i behandlingspraksis, men nærmere må tolkes som udtryk for, at der i denne periode med stigende belønning af produktivitet også skete et skift i *registeringspraksis*. Tilsvarende problematiske reaktioner på kobling af registrering og belønning er kendt fra England (Saver m. fl. 2009) og fra Norge, hvor man for nogle år siden havde »kodeskandalen« (Gammelsæter & Torjesen 2005).

Studiet rummer imidlertid kun indikationer på, at der sker indikations-skred på grund af afregningssystemerne, og af interviewene fremgår det, at de sundhedsprofessionelle mener, at det kun er noget, der sker på »andre« afdelinger eller i »andre systemer«. Det er ikke overraskende, da der er tale om et ømfindtlig emne, og det ville kræve andre metodiske tilgange end interviewet at afdække fænomenets forekomst. Eneste indikation i retning af, at der forekommer indikationsskred, er, når patienter uhensigtsmæssigt holdes på bestemte afdelinger af hensyn til fordeling af DRG-værdien. Undersøgelser på makroniveauet tyder imidlertid på, at fænomenet forekommer. Antallet af indsatte knæalloplastikker og hoftealloplastikker samt rygkirurgiske indgreb i Danmark steg således markant fra 2004 til 2007

(henholdsvis 50,7 %, 13,9 % og 57,3 %), og stigningen var mest udtalt på de private sygehuse (henholdsvis 361,3 %, 55,0 % og 196,4 %) (Kehlet, Hindsø & Iversen 2009; Sonne-Holm, Ebskov & Jacobsen 2009).

Ud fra de gennemførte interviews er der ikke indikationer på, at DRG-systemet og afregningssystemerne har været med til at øge produktiviteten. Dette bekræftes af to danske studier af DRG-systemets virkninger på produktiviteten. En omfattende dansk kvantitativ og kvalitativ analyse, der sammenligner systemets virkning i to perioder med forskellige styringsparadigmer, nemlig 1996–2001 og 2002–2004, viste, at den målte produktivitet under den aktivitetsbaserede styring ikke afveg fra produktiviteten under rammestyringen (Bech, Lauridsen & Pedersen 2006). Et andet dansk studie kom frem til samme konklusion (Ankjær-Jensen 2005). Begge studier bekræfter, at ideen i sine første leveår har haft større betydning for dialogen omkring økonomistyringen end for produktionsresultatet. Internationale studier viser dog, at liggetider og casemix påvirkes marginalt (Forgione, Vermeer & Surysekar 2004; Farrar & Sutton 2009).

De gennemførte interviews har fremdraget en række situationer, der peger på forekomst af forskellige former for økonomisk pres, der kan indebære alvorlige konsekvenser for patienten. Det er imidlertid ikke det samme som at sige, at patienten rent faktisk kommer ud for sådanne situationer. En anden metodisk begrænsning i studiet består i, at fordelingen af situationer på Olivers fem generiske reaktionsmåder ikke altid er entydig. I studiet har vi afgjort situationernes teoretiske placering ved konsensus i forfattergruppen. Andre ville måske have truffet andre valg.

Vi ved endnu kun lidt om, hvilke virkninger DRG-systemet og de tilknyttede belønningssystemer har på langt sigt. Det er dog værd at bemærke, at OECD i en rapport fra 2007 påpegede, at Danmark, ud af 10 lande, var det land, der havde det mest efficiente sundhedsvæsen. Desværre konstaterede rapporten også, at Danmark havde de laveste overlevelseshastigheder inden for kræftbehandlingen (OECD 2007). Selvom mange metodiske forhold er problematiske i rapporten, er det dog værd at hæfte sig ved, at et ensidigt fokus på produktivitet kan være problematisk, hvis man ikke samtidig har valide mål for kvalitet.

De fagprofessionelle er generelt ikke imod DRG-systemet, men udtrykker bekymring for den stadig stigende betydning, disse tal får, og for den tid, det tager at udføre registreringerne. Meget tyder på, at registreringsarbejdet med måling af produktiviteten fylder mere og mere (Sundhedsministeriet 2009), men at det har mindre og mindre betydning som incitament for øget produktivitet. DRG-systemet er indkapslet i en rammestyringstanke, hvor kontraktssystemernes opbygning primært sigter på at holde budgettet, og først i anden omgang sigter på at skabe incitamenter til nye tiltag. Det

betyder, at produktionen på marginalen ofte betales meget ringe eller slet ikke for de producerende afdelinger.

Problemet med DRG-systemet er, at det efterhånden skal fungere i forhold til mange og ofte modsatrettede krav i sundhedsvæsenet, og at det bygger på den tvivlsomme forudsætning, at der er tale om upåvirkelige sammenhænge mellem registreringer og adfærd, samt at sygdom og behandlinger er målfaste størrelser. DRG-systemet kan ses som et system, der måler og dermed evaluerer produktiviteten. Der er imidlertid en grænse for, hvilke belønninger man kan knytte til evaluering- og målesystemer, uden at de bryder sammen og får dysfunktionelle virkninger (de Bruijn 2007). Er der tale om et selvevalueringsystem, er grænsen lavere, end hvis der er tale om registreringer, der ikke kan påvirkes af aktørerne selv.

KONKLUSION

Anvendelse af DRG-takster til kvantificering af produktiviteten af behandling og pleje har altid været kontroversiel. Systemet har ikke desto mindre vundet udbredelse og accept på en lang række områder i det danske sundhedsvæsen. Undersøgelsen peger på, at DRG-systemet trods udbredt anvendelse er afkoblet fra at medvirke til at skabe øget produktivitet. DRG-systemet synes at leve et dobbeltliv, hvor det udefra ser ud, som om systemet virker, men hvor der indefra bruges mest energi på at holde afdelingen eller sygehuset skadesfri af systemet, fordi det er den nødvendige adgang til det årlige ressourcegrundlag, uden at det har en virkning på produktivitet.

Teoretisk har artiklen vist, hvordan vidt forskellige institutionelle svar kan identificeres blandt aktører i sundhedsvæsenet, og hvordan disse svar synes at have sammenhæng med de vilkår, de forskellige specialer må leve under. Noget der ikke bare har teoretisk interesse, men som har konsekvenser for fordelingen af ressourcer i patientbehandlingen.

I artiklen peges der på en række ulemper ved at bruge systemet, men kun på få fordele. En af de stærkeste begrundelser for at bevare systemet er, at det også bruges i alle de lande, som det danske sundhedsvæsen sammenligner sig med, og at der ikke er så mange alternativer. Da systemet rummer tegn på irreversibilitet, ligger valgmulighederne således mest i, hvad systemet bruges til, og hvordan det bruges. Det startede med benchmarking – måske skulle man have stoppet der?

REFERENCER

- Album, D. & S. Westin (2008). Do diseases have a prestige hierarchy? A survey among physicians and medical students, *Social Science & Medicine*, 66: 182–188.
- Andreasen, M.N., J. Søgaard & J. Kjellberg m.fl. (2009) *Privat/offentligt samspil i sundhedsvæsenet*. København: Lægeforeningen.

- Ankjær-Jensen, A. & M.B. Rath (2005). Takststyring af sygehuse. 2. delrapport: Erfaringer efter et år med takststyring. København: DSI.
- Bech, M. (2008). Hvad ved vi om økonomiske incitamenter? *Ugeskrift for Læger* 170(47): 3874–3875.
- Bech, M., J. Lauridsen & K.M. Pedersen (2006). Giver øget brug af takststyring i sygehusvæsenet højere produktivitet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 144: 326–342.
- Byrkjeflot, H. & D. Torjesen (2010). Managerial Innovation in Health Care. The Introduction, Translation and Use of the American DRG System in the Hospital Sectors in Norway and Denmark. I H. Knudsen m.fl. (red.), *Mysterion, Strategiske og Kainotomia. Et festskrift til ære for Jonny Holbek*. Oslo: Novus.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness & K.A. Røvik (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Czarniawska, B. & B. Joerges (1996). Travels of Ideas. I B. Czarniawska & G. Sevón (red.). *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dansk Selskab for intern Medicin (2009), Inspiration til en fornyet indsats for medicinske patienter.
- Det økonomiske Råd (2009). Sundhed – udgifter og finansiering. *Det økonomiske råds efterårsrapport 2009*. s. 167–305.
- de Bruijn, H. (2007) *Managing Performance In The Public Sector*. London: Routledge.
- Donaldson, L. (2008). The conflict between contingency and institutional theories of organizational design. I R. Burton m.fl. (red.), *Designing Organizations*. New York: Springer Science.
- Ellis, R.P. (1998). Creaming, skimping and dumping: provider competition on the intensive and extensive margins. *Journal of Health Economics*, 17: 537–555.
- Farrar, S., D. Yi & M. Sutton, m.fl. (2009). Has payment by results affected the way that English hospitals provide care? Difference-in-difference analysis. *British Medical Journal*, 339: b3047.
- Feldman, D.S., D.H. Novack & E. Gracely (1998). Effects of managed care on physician-patient relationships, quality of care, and the ethical practice of medicine. *Archives of Internal Medicine* 158: 1626–1632.
- Forgione, D.A., T.E. Vermeer & K. Surysekar (2004). The impact of DRG-based payment systems on quality of health care in OECD countries. *Journal of Health Care Finance*, 31(1):41–54.
- Gammelsæter, H. & D.O. Torjesen (2005). Ledelse mellem autonomi og innsyn i helseforetaket. *Nordiske Organisationsstudier*, 7(2): 77–94.
- Frey, B.S. (1997). *Not Just For the Money*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69:3–19.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2006). Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren – anden delrapport. København.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005). Løbende offentliggørelse af produktivitet i sygehussektoren – første delrapport. København
- Jespersen, P.K. (2005). *Mellem profession og management*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kao, A., D. Green & N. Davis, m.fl. (1998). Patients' trust in their physicians. Effects of choice, continuity, and method. *Journal of General Internal Medicine*, 13: 681–686.
- Kehlet, H., K. Hindsø & M.G. Iversen (2009). Udvikling og afregningsmønstre for kirurgi i privat og offentligt sygehusregi i Danmark 2004–2008. *Ugeskrift for Læger*, 171: 1590.
- Kimberly, J.R., G. de Pouvourville & T. D'Aunno (red.) (2008). *The Globalization of Managerial Innovation in Health Care*. New York: Cambridge University Press.

- Kirkpatrick I., P.K. Jespersen & M. Dent, m.fl. (2009). Medicine and management in a comparative perspective: the case of Denmark and England. *Sociology of Health & Illness*, 31: 642–58.
- Kofoed, P.E., Riiskjær, E. & Ammentorp, J. (2011). Referral of paediatric patients follows geographic borders of administrative units. *Danish Medical Bulletin* 58(6): A4281.
- Llewellyn, S. & D. Nortcott (2005). The average hospital. *Accounting, Organizations and Society*, 30: 555–83.
- Malterud, K. (1996). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning. En innføring*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Mannion, R. & H. Davies (2008). Payment for performance in health care. *British Medical Journal*, 336: 306–308.
- Mead, B. & P. Bower (2000). Patient-centredness: a conceptual framework and review of the empirical literature. *Social Science and Medicine*, 51: 1087–1110.
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340–363.
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2009). *Effektiv styring på sygehusområdet*. København.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16: 145–179.
- OECD (2007). *Improving the efficiency of health care spending: Selected evidence on hospital performance*. Paris: OECD Economics Department working papers no. 555.
- Pedersen, K.M., M. Bech & M.B. Hansen (2006). *Incitamentsstyring i sygehusvæsenet. Virkningen af øget takststyring og tilhørende incitamentter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pinch, T. (2008). Technology and institutions: living in a material world. *Theory and Society*, 37: 461–483.
- Power, M. (1997). *The Audit Society Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press.
- Roed, A.S. & H. Sjuneson (2008). Casemix in Denmark. I J. R. Kimberly, G. de Pouvourville & T. D'Aunno (red.), *The Globalization of Managerial Innovation in Health Care*. New York: Cambridge University Press.
- Saver, B.G., S.A. Dobbie, P.K. Green, C.Y. Wang & L.M. Baldwin (2009). No pain, but no gain? The disappearance of angina hospitalizations, 1992–1999. *Medical Care*, 47: 1106–1110.
- Scott, W.R. (2004). Competing Logics in Healthcare: Professional, State, and Managerial. I F. Dobbin (red.), *The Sociology of the Economy*. New York: Sage.
- Scott, W.R. & G.F. Davis (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Sehested, K. (2002). How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals. *International Journal of Public Administration*, 25 (12): 1513–1537.
- Sonne-Holm, S., L. Ebskov & S. Jacobsen (2009). Artroseepidemi i Danmark? *Ugeskrift for Læger*, 171: 2047.
- Steensberger, A. (2008). Når læger tænker i penge. *Ugeskrift for Læger*, 170(12): 1010.
- Sundhedsministeriet (Implement) (2009). *Kortlægning og måling af administrative opgaver – Resultater af målingen på sygehusområdet*. København.
- Westphal, J.D., R. Gulati & S.M. Shortell (1997). Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption. *Administrative Science Quarterly*, 42(2): 366–394.

SAMMENFATNING

Prisfastsættelse af hospitalsydelser (DRG) har siden 1996 været anvendt til et stigende antal formål på hospitalsområdet i Danmark. Artiklen viser forskellige institutionelle reaktioner på en »fremmed« logik i et komplekst og professionsstyret område. Forskellige specialeområder med forskellige tekniske og materielle vilkår synes at påvirke reaktionen. Teoretisk anvendes Oliver's (1991) fem generiske svar på institutionelt pres, og det vises, hvordan alle svar kan identificeres hos aktørerne, og at reaktionerne må ses på baggrund af specialernes forskellige karakter og vilkår. Artiklen bygger på interviews på fire sygehuse med 24 personer tilhørende 3 personalegrupper, nemlig lægerne, plejepersonalet og administratorene.

ABSTRACT

Pricing of hospital services (DRG) has been used in Denmark since 1996 for an increasing number of purposes. This article shows the different institutional responses to an alien logic in a complex and professionally controlled area. Diverse technical and material conditions seem to evoke different reactions in different areas of specialties. Theoretically the article draws on Oliver's (1991) five generic responses to institutional pressures. It shows how all types of responses can be identified among individual actors and that the responses can be related to different groups of specialties with different character and conditions. The article is based on interviews in four hospitals with 24 individuals belonging to 3 groups of staff, i.e. doctors, nurses and administrators.

BIOGRAFISKE OPLYSNINGER

Erik Riiskjær er økonom og tilknyttet Aarhus Universitet som leder af Projektet: Patienttilfredshed – set i et organisatorisk udviklingsperspektiv. Hans forskning vedrører patientens oplevelser i kontakten med sygehusets mange forskellige institutioner. I hvilken grad spiller disse institutioner med eller imod en mere individuel patientbehandling. Erik Riiskjær er også chefkonsulent i Region Midt.

Erik Riiskjær
Institut for Økonomi
Universitetsparken, Bygning 1322
8000 Århus C
E-post: eriiskjaer@econ.au.dk

Anders Ryom Villadsen, ph.d., er adjunkt ved Institut for Økonomi ved Aarhus Universitet. Hans forskningsinteresser er offentlig ledelse og organisationsudvikling samt relationen mellem stat og organisationer.

Jette Ammentorp er sygeplejerske og sundhedsfaglig kandidat. Hun har været oversygeplejerske på Pædiatrisk afdeling i Kolding i 9 år og er nu forskningsleder på Enhed for Sundhedstjenesteforskning på Sygehus Lillebælt og forskningslektor ved Syddansk Universitet. Hendes forskningsområde er sundhedstjenesteforskning med fokus på kommunikation i sundhedsvæsenet samt det patientoplevede perspektiv.

Poul-Erik Kofoed er uddannet pædiater og har en BA i social antropologi. Han har været ledende overlæge på Pædiatrisk Afdeling i Kolding i 14 år og er nu forskningsleder på Enhed for Sundhedstjenesteforskning på Sygehus Lillebælt og forskningslektor ved Syddansk Universitet. Hans forskningsområde er sundhedstjenesteforskning både i Danmark og i udviklingslande.

Hierarkisk styring eller partnerskap?



Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene (KS) i Norge – en ny arena for top-down-styring eller bottom-up-påvirkning?

SYNNØVE JENSSEN

Nøkkelord: hierarki, partnerskap, samhandling, flernivåstyring, konsultasjoner

Keywords: hierarchy, partnership, interaction, multi-level governance, consultations

INNLEDNING¹

Nasjonal styring og lokalt selvstyre er to hensyn som ofte kommer i konflikt med hverandre. I en rekke norske omstillingsplaner på 1990-tallet, samt i kommuneloven fra 1992, understrekes betydningen av samspill og partnerskap mellom forvaltningsnivåene.

Utfordringen er å sikre at denne samhandlingen både gir styringskapasitet og styringsrepresentasjon eller sagt på en annen måte: *effektivitet og medvirkning*. Hvordan balanseres disse hensynene i den konkrete samhandlingen mellom stat og kommuner i Norge?

Flere forskere har argumentert for at utforming av offentlig politikk må analyseres ut fra at styringsnivåer er gjensidig avhengige av hverandre. Det er derfor generelt nødvendig å ta høyde for et flernivåperspektiv i analyser av offentlig politikk (Amnå og Montin 2000, Bache og Flinders 2004, Helgøy og Aars 2008, Pierre 2000, Pierre og Peters 2005). I denne artikkelen drøftes det hvorvidt et relativt nytt institusjonelt arrangement, den *norske konsultasjonsordningen*, er et svar på utfordringer knyttet til koordinering mellom styringsnivåer. Konsultasjonsordningen mellom staten og KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) er ment å være en arena for *helhetsvurderinger* der man skal drøfte årlige kommunaløkonomiske opplegg og problemstillinger i et videre og mer langsiktig perspektiv. Et hovedspørs-

mål som skal belyses her, er hvordan denne arenaen brukes i praksis som *samarbeidsinstitusjon* mellom partene. Artikkelen vil drøfte dette spørsmålet i lys av to ulike perspektiv: *hierarki* og *partnerskap*.

Ut fra et hierarkisk perspektiv er spørsmålet om konsultasjonsordningen bare er en ny måte å instruere kommunene på. Her forstås ordningen i lys av at offentlig sektor er inne i en nyrasjonalistisk dreining preget av styringsoptimisme og top-down-orientering.² Men kan konsultasjonsordningen snarere være et eksempel på hvordan samhandlingen mellom stat og kommuner fordrer nye institusjonelle ordninger og ny organisatorisk design for å håndtere kompleksiteten i relasjonen mellom styringsnivåene?³ I et partnerskapsperspektiv settes søkelyset på hvordan tradisjonelle hierarkiske styringsarenaer erstattes av mer ikke-hierarkiske partnerskapsarenaer der kommunesektoren, i denne forbindelse, involveres mer aktivt i beslutningsprosessene.

Den norske konsultasjonsordningen er både ny og uklar når det gjelder hvilken rolle den skal ha i samhandlingen mellom staten og kommunene (Indset og Klausen 2008, Rieper mfl. 2003). Temaet for denne artikkelen er forholdet mellom organisasjonsdesign og prosessinnhold. Analysen er basert på referater fra konsultasjonsmøtene og vil vise at det skjer skifter i hvordan disse konsultasjonene fungerer. Dette blir også underbygget av intervjuene som er gjort med to av de mest sentrale kommunalministrene i denne sammenheng samt med leder for KS som har deltatt på alle konsultasjonsmøtene.

NY ARENA FOR HIERARKI ELLER LOKALPÅVIRKNING?

I dette avsnittet presenteres analyseperspektivene som på den ene siden forstår flernivåstyring som et svar på utfordringen i stat-kommune-relasjonen, som består av for lange og uklare styringslinjer mellom nivåene, noe som vanskeliggjør nasjonal styring.

Alternativt kan konsultasjonsordningen være et uttrykk for at kompleksiteten og utfordringene i styringen av offentlig sektor i dag tilsier at det er nødvendig med ikke-hierarkiske partnerskapsarenaer hvor partene i fellesskap diskuterer både mål for organisasjonen og arbeidsdelingen for å nå disse.

Hierarki

Hierarki er et beslutningssystem med faste kanaler for informasjon, rapportering og instruksjon. Partene står i et autoritetsforhold til hverandre, og det er tydelig hvem som er ansvarlig for avgjørelser. Fordelen med sentralisert beslutningsmyndighet er at det kan gis klare styringssignaler, og at disse resulterer i en ensartet og konsekvent praksis. Plassering i hierarkiet

har betydning for hvilken informasjon man kontrollerer, og dermed også mulighetene for myndighetsutøvelse. Det er flere grunner til at beslutningsmyndighet desentraliseres innenfor et hierarkisk beslutningssystem. For det første vil man ha større muligheter til å bøte på informasjonsproblemer som kan oppstå når kunnskap på ulike nivåer i organisasjonen ikke når fram til berørte parter. Et sentralisert beslutningssystem vil, for det andre, kunne påvirke motivasjonen blant de underordnede. De inviteres verken til å ta initiativ eller ansvar, og uten myndighet til å påvirke egne handlingsbetingelser blir også den lokale innsatsen for felles mål svekket (Jacobsen og Thorsvik 1997). Desentralisering av myndighet for å bøte på dette skaper imidlertid i neste omgang nye behov for å sikre at ikke det sentrale nivået mister styringen.

Balansert målstyring er et av de mest populære konseptene på begynnelsen av hundreåret for å styrke en sentralisert og indirekte styring. Det er et system for å kunne identifisere, registrere og måle organisasjoners måloppnåelse og dermed også et grep for å styrke toppledelsens styring med underenhetene (Kaplan og Norton 1996, Røvik 2007, 150). I lys av dette vil konsultasjonene fungere som et redskap for å styrke de hierarkiske styringslinjene og de formaliserte styringssystemene mellom nivåene. Konsultasjonsordningen legger til rette for kortere linjer mellom styrende og styrte, og ledelsen får mulighet til å sikre at holdningene til de formaliserte styringssystemene respekteres.

I et styrings- og effektivitetsperspektiv vil konsultasjonsordningen være en arena preget av styringsoptimisme og troen på at kommunesektoren kan styres fra toppen. Styringen er i hovedsak en teknisk aktivitet på et avgrenset kunnskapsgrunnlag, og ordningen ses på som et institusjonelt arrangement som underbygger en tung idé- og reformstrøm som benevnes som *rehierarkisering* (Røvik 2007, 159). Det dominerende temaet i konsultasjonsmøtene vil være å etablere felles mål for effektivitet og kostnadsbevissthet slik at avvik og uregelmessigheter raskt kan fanges opp.

Konsultasjonsordningen blir her en arena for styringsdialog der objektive data og beregninger skal dokumentere både for staten og KS hva som bør gjøres for at velferdsproduksjonen kan foregå effektivt. Dette er en vitenskapsorientering av styring og i tråd med tenkningen om evidensbasert politikkkutforming (Johnsen 2007). Konsultasjonene blir en anledning for å informere KS om virkeligheten ved å vise til tørre tall og å la målbare fakta bestemme. Med andre ord er det kvantitative mål for effektivitet. Det blir også en anledning der partene lett kommer i en anklager–forsvarer-posisjon. Staten vil ha forklaring på hvordan kommunesektoren følger opp styringssignaler, spesielt forhold som har økonomiske konsekvenser, og KS kommer i en forsvarsposisjon der avvik må forsvares og forklares. Dette kalles gjerne styringsdialogmøter og har en revisjonslignende funksjon. Spørsmålet om å

få i stand klarere avtaler mellom partene vil ikke ha prioritet, spesielt generelle overordnede overenskomster om arbeidsdeling og økonomi vil bety at staten gir fra seg styringsmuligheter.

Partnerskap

I et partnerskapsperspektiv vil konsultasjonsordningen være en arena der det gis mulighet for lokal påvirkning i løsningen av felles oppgaver. Ut fra governance-tenkningen er ordningen en ny institusjon for nye utfordringer, den gir rom for et mangfold av synspunkter på hva som er fornuftig å gjøre. Evalueringkriterier kan diskuteres, og alternativer kan fremmes. Konsultasjonene blir arena for bottom-up-initiativ, og lokale normer for hva som er gode løsninger på nye utfordringer, kommer fram (Bogason 2000, Sørensen og Torfing 2005). Dette vil komme til syne ved at konsultasjonene fungerer som drøftingsarenaer der avtaler kan spille en viktig rolle for å forplikte begge parter. Samspill og demokratisering av relasjonen gjør seg gjeldende når selve møtene blir viktige for direkte og gjerne dialogbasert påvirkning.

Konsultasjonsordningen er i dette perspektivet et eksempel på en ny form for interaksjon som innebærer mer *gjensidighet* i styringsrelasjonen. Det betyr også at grensene mellom styringsnivåene har blitt endret og usynlige nettopp på grunn av denne avhengigheten mellom partene (Kooiman 2000). Ingen av styringsnivåene har den nødvendige oversikt og handlingskapasitet alene til å løse dagens komplekse utfordringer, og det er derfor nødvendig med en annen samhandlingsform i tillegg til de tradisjonelle hierarkiske: «These are basically matters of the relation between governance and governing» (Kooiman 2000, 143). For å kunne fange opp dette relasjonelle elementet mellom styringsnivåene er det ikke tilstrekkelig å studere strukturer og prosesser uten at man tar i betraktning at også *aktørene* vil bidra til å utforme slike institusjonelle ordninger underveis i prosessen. Interaksjonen forutsettes å skape bevegelse fordi man må forholde seg til hverandre på en annen og mer likeverdig måte. Dette til tross for at partene *også* inngår i en hierarkisk relasjon. Resonnementet er her at styringsrepresentasjon eller medvirkning er en forutsetning for å kunne treffe gode beslutninger på dagens utfordringer (Kooiman 2000, Jenssen 1995).

Innenfor dette perspektivet vil konsultasjonene være arenaer for å kunne drøfte både kvantifiseringer og alternative beregninger som *metode* i samhandlingen. Videre vil det bli anledning til å drøfte både hvilken og hvordan aktivitet skal måles. Partene kommer i fellesskap fram til en forståelse av hvordan samhandling kan fungere bedre. Avtaler mellom partene kommer i fokus fordi slike vil forplikte begge partene på en kvalitativt annen måte, og dermed sikres kommunenes innflytelse på en tydeligere måte.

Operasjonaliseringer

Generelt kan man si at holdninger og verdier som kan legge føringer på konsultasjonene, kan variere fra på den ene siden å se kommunene som rene iverksettere av velferdsstatlige oppgaver til på den andre siden å vurdere kommunene som lokaldemokratier med politisk autonomi. I konsultasjonene er det to temaer som er sentrale i de observerte møtene: *felles virkelighetsforståelse / beregninger av kostnader* og etablering av en *avtaleordning* mellom stat og kommuner som vil klargjøre og formalisere arbeidsdelingen mellom partene på en tydeligere måte med hensyn til både oppgaver og kostnader. Disse temaene vil videre drøftes langs tre dimensjoner: *problemdefinisjon, løsningsdefinisjon og forløp*. Problemdimensjonen sier noe om hva partene oppfatter som problemer i relasjonen mellom staten og kommunene, og løsningsdimensjonen angår hvilke svar partene lanserer som relevante i konsultasjonene for å imøtekomme utfordringene. Forløpsdimensjonen retter seg mot selve prosessen og hvordan de aktuelle temaene drøftes i møtene.

For å bestemme om konsultasjonene kan sies å fungere som et ledd i rehierarkiseringen av relasjonen eller som en partnerskapsarena der kommunene kommer i en tettere dialog med staten, vil det ses etter i hvilken grad det drøftes ulike virkelighetsforståelser og alternative indikatorer for å evaluere resultatene i kommunesektoren. Har partene ønsker om å justere eller endre på beregningsopplegget, eller deler man synet på hvordan situasjonen er? Grunnlaget for et bottom-up-perspektiv på relasjonen stat-KS er at partene påvirker hverandres handlingsmuligheter. Kommunene er ikke bare en gitt størrelse for staten. De er lokale institusjoner med egne handlingsplaner. Dermed skaper samhandlingspartene gjensidig usikkerhet i hverandres forutsetninger for handling, og kommunenes adferd kan endre handlingsmulighetene eller skape nye handlingsbetingelser for staten. Et viktig virkemiddel for kommunene, i denne forbindelse, er å få i stand helhetlige avtaler som regulerer hva partene skal gjøre, og hvordan oppgavene skal finansieres. Videre vil måten avtalespørsmålet drøftes på, si noe om i hvilken grad KS og staten tenker likt om dette spørsmålet. Jo mer oppmerksomhet som gis til dette temaet, jo tydeligere er ønsket om å sikre at partenes relative styrke nedfelles i forutsigbare avtaler som regulerer plikter og rettigheter i samhandlingen. Mangelen på avtaler tolkes som et tegn på at kommunene ikke inviteres til å kunne få myndighet til å påvirke egne handlingsbetingelser på en mer helhetlig måte. Faren er selvsagt at den lokale innsatsen for å oppfylle organisasjonens felles mål svekkes, men dette kompenseres med mer raffinerede systemer for å overvåke kommunal effektivitet.

Tabell 1 oppsummerer analysedimensjonene og operasjonaliseringene som vil ligge til grunn for presentasjonen av data og de etterfølgende drøftingene videre i artikkelen.

Tabell 1 Begrepskjema

	Virkelighetsoppfatning/beregninger	Avtaleordning
Hierarki	<p><i>Problemedefinisjon:</i> Manglende finansiell styring med kommunesektoren, kommunesektorens ressursbruk, informasjonsgrunnlaget mangelfullt, effektiviteten må bli bedre.</p> <p><i>Løsningsdefinisjon:</i> Forbedre metodikk, kalkyler og beregninger. Kvantitative mål for effektivitet. Informasjon og holdninger til økonomistyring må vektlegges. Vektlegging på å gi tydelige styringssignaler.</p> <p><i>Forløp:</i> Stat: Informerende, belærende, stramt styrt med vekt på oppfølging av styringssignaler. KS: Forsvarsposisjon, defensiv.</p>	<p><i>Problemedefinisjon:</i> Stat-kommunereelasjonen preget av lange og uklare styringslinjer. Usikkert om statlige vedtak blir implementert i kommunene.</p> <p><i>Løsningsdefinisjon:</i> Bilaterale avtaler på avgrensede velferdsoppgaver.</p> <p><i>Forløp:</i> Stat: Nedprioritert tema. KS: Krav om generelle avtaler, fullfinansiering av nye oppgaver/reformer.</p>
Partnerskap	<p><i>Problemedefinisjon:</i> Medbestemmelse, kommunal autonomi må styrkes, lite stabilitet og forutsigbarhet i rammebetingelser.</p> <p><i>Løsningsdefinisjon:</i> Alternative beregninger og metodikk for resultatmåling. Felles forpliktelser og forutsigbarhet. Økt frihet i oppgavene og overføringene til kommunesektoren.</p> <p><i>Forløp:</i> Stat: Monitorende, lyttende, i lærende modus. Inviterer KS til å komme med alternative forslag til resultatmåling og beregninger. KS: Argumenterende, initiativ/forslag til alternative virkelighetsforståelser, beregninger og løsninger. Mangfold av synspunkter, gjensidighet og felles forpliktelser.</p>	<p><i>Problemedefinisjon:</i> Lite rom for lokal påvirkning, kommunene iverksettingsorganer uten innflytelse. Fravær av lokal autonomi, forutsigbarhet og finansiering vedrørende statlige vedtak.</p> <p><i>Løsningsdefinisjon:</i> Generelle, overordnede avtaler som avklarer arbeidsdeling og felles forpliktelser.</p> <p><i>Forløp:</i> Stat: Lyttende, vektlegger vilkår for kommunal medvirkning og klarere arbeidsdeling som forplikter partene. KS: Aktive og pådrivere for å få etablert avtaler der gjensidige krav og forventninger er fastlagt.</p>

Samhandling er i utgangspunktet et relasjonelt konsept, og det må derfor forventes at innholdet i konsultasjonene vil variere over tid med hvem som er kommunalminister, og dennes holdninger til kommunenes plass i styringssystemet. Videre må det antas at KS-lederens forventninger til ordningen og initiativ i møtene også vil være viktige for å forklare møtenes innhold og funksjon.

DATA

Artikkelen baserer seg på dokumentstudier av referatene fra alle møtene i konsultasjonsordningen i perioden 2000–2009. Alle referater legges ut på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside.⁴ Dette er grundige referater som gir informasjon om hvordan konsultasjonene forløper, hva som er temaer, og ikke minst hvordan disse drøftes i møtene. Selv om dette ikke er ordrette referater, gir de likevel et godt grunnlag for å analysere hvordan konsultasjonsordningen fungerer i praksis. Søkelyset er dermed satt på selve samhandlingsprosessen og i hvilken grad partene involveres i vurderinger som ligger til grunn for statens styring av kommunene. Det sier i neste omgang noe om i hvilken grad partene kommer til orde, og om partene er enige om *begrunnelsene* for tiltak, eller om at styring oppleves som et pålegg.⁵

Det er også foretatt intervjuer av de viktigste deltakerne i konsultasjonsmøtene, som er kommunalministeren (møteleder) og lederen av KS. KS-leder Halvdan Skard (Arbeiderpartiet) ble intervjuet i november 2009, de forhenværende kommunalministrene Erna Solberg (Høyre) og Åslaug Haga (Senterpartiet) ble intervjuet i januar 2010. Disse to kommunalministrene har ledet de fleste av konsultasjonsmøtene i den perioden som studeres, og KS-lederen har representert kommunesektoren på alle møtene som har vært så langt.

Dette er unike data som gir innsyn i hvordan disse aktørene forsto konsultasjonsordningens funksjon, og hvordan dette preget deres rolle og innfallsvinkel i disse møtene. I den videre drøftingen vil konsultasjonene derfor deles inn i det jeg her refererer til som Solberg-perioden (2000–2005), Haga-perioden (2005–2007) og Meltveit Kleppa-perioden (2007–2009). I tillegg er medieoppslag en del av datagrunnlaget.

KONSULTASJONSORDNINGEN SOM STYRINGSMIDDEL

Den norske konsultasjonsordningen er preget av at kommunene i stor grad er prisgitt statlige overføringer samt en uklar arbeidsdeling mellom partene. Partene er sammenfiltret, gjensidig avhengige av hverandre, men også frustrert (Kjellberg 1991). Dette gjør det også interessant å foreta en innholdsanalyse av ordningen. Målet med konsultasjonene i Norge er å bygge en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene skal således ikke ha til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men å gjøre den mer *hensiktsmessig*. Ordningen skal også kunne gi Stortinget og regjeringen økt informasjon som igjen vil bidra til felles virkelighetsforståelse og dermed bedre grunnlag for virkemiddelbruk og beslutninger.

Når kommunesektoren medvirker i konsultasjoner, vil man bli ansvarliggjort på en annen måte enn gjennom statlige pålegg. Dersom konsultasjo-

nene gir grunnlag for mer rammestyring, bør dette kunne gi kommunene frihetsgrader som gir bedre muligheter til å tilpasse virksomheten til lokale behov og mer effektiv tjenesteproduksjon. Dette kan innebære forskjeller i lokalt tjenestetilbud, som staten må være villig til å akseptere.⁶

Ordningen ses som en *kvalitativt annen form* for styringsmiddel enn den tradisjonelle styringen gjennom lover og økonomi. Tanken er at dialog og involvering bidrar til større oppslutning om den statlige styringen. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) vil dette føre til at implementeringen av statlig initierte reformer forenkles, og at det blir lettere å gjøre endringer i statlig styring av den kommunale tjenesteproduksjonen.

Siden konsultasjonsordningen primært er en arena for diskusjon og samarbeid om det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet, er de fire årlige konsultasjonsmøtene organisert etter regjeringens arbeid med budsjettet og de viktigste fasene i denne forbindelse.

Konsultasjonsordningen skal i utgangspunktet bidra til å nå følgende seks mål:

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Konsultasjoner om prioritering av kommunesektorens ressursbruk kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
3. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
4. Konsultasjoner kan bidra til å gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsliktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.⁷

Disse seks målene med konsultasjonsordningen gir *ikke* et entydig bilde av hvordan ordningen skal fungere, og det er derfor rom for at politisk skjønn kan prege innholdet i konsultasjonene. Partene kan for eksempel velge å konsentrere seg om mål 3 og 4 som handler mest om å legge til rette for *økt lokal handlefrihet og medbestemmelse*. Her vil avtaleordningen være et viktig verktøy. Det kan også legges mest vekt på mål 1, 5 og 6. Da er det *styringskapasitet og rasjonalisering av metodikk* som er i sentrum.

Aktører i konsultasjonene

Partene i konsultasjonsordningen er regjeringen og KS som representant for kommunesektoren.⁸ Før de formelle konsultasjonsmøtene mellom regjeringen og KS møtes partene til forberedende møter på administrativt nivå. I tillegg er det kontaktmøter mellom departementene og KS knyttet til bilaterale avtaler eller i noen tilfeller enkeltsaker av stor betydning.

Konsultasjonsordningen er organisert som fire årlige møter med ulike temaer. Deltakere på møtene er kommunalministeren, KS-leder, fagministre ved bilaterale avtaler samt administrasjon. Ordningen er basert på regjeringens budsjettarbeid for kommende år, og i 2010 ser årshjulet slik ut:

1. Det første møtet holdes 2. mars. Temaene for dette møtet er rammene for kommuneopplegget i 2010-budsjettet. Teknisk beregningsutvalg legger fram en rapport både om de økonomiske rammebetingelsene og den demografiske utviklingen. KS legger fram sine regnskaps- og budsjettundersøkelser.
2. Det andre møtet holdes 26. april. Temaet for dette møtet er reformer og utbygging av tjenestetilbud. Fagdepartementene legger fram enkeltsaker, og KS spiller inn aktuelle saker i denne sammenheng.
3. Det tredje møtet holdes 17. august. Temaet for dette møtet er måloppnåelse foregående år (kommunal tjenesteproduksjon), bilaterale samarbeidsavtaler samt reformer og utbygging av tjenestetilbudet. Her legges også fram eventuelle endringer i enkeltsaker fra fagdepartementene.
4. Det fjerde møtet holdes 29. oktober. Det er etter at statsbudsjettet, St.prp. nr. 1, er lagt fram. Det utarbeides et fellesdokument til møtet der kommende års utfordringer og planer oppsummeres.

Selv om ordningen har en relativt stram struktur, der både deltakere, antall møter og temaene er bestemt for hvert enkelt møte, er det altså samtidig motstridende mål for ordningen og dermed rom for at politisk skjønn kan influere både innholdet og funksjonen til denne samhandlingsarenaen. De viktigste aktørene er kommunalministeren og KS-lederen, og vi må anta at disse vil sette sitt preg på ordningen ut fra både politisk ståsted og personlig rolleutforming av sine posisjoner.⁹

Konsultasjonsmøtene har pågått siden 2000, og følgende kommunalministre har deltatt i konsultasjonene:

Kommunal- og regionalminister:

Odd Roger Enoksen, Senterpartiet, ett møte i 2000

Sylvia Brustad, Arbeiderpartiet, 2000–2001

Erna Solberg, Høyre, 2002–2005

Åslaug Haga, Senterpartiet, 2005–2007

Magnhild Meltveit Kleppa, Senterpartiet, 2007–2009

KS-leder Halvdan Skard 2000– (leder av KS-delegasjonen på alle møtene)

KONSULTASJONSORDNINGEN – ARENA FOR BÅDE STYRING OG PARTERSKAP

I dette avsnittet drøftes hvordan konsultasjonsmøtene innholdsmessig kan deles inn i *tre ulike typer av konsultasjoner* der de to hovedtemaene som preger disse møtene, *beregning av kostnader / felles virkelighetsforståelse og etablering av en avtaleordning mellom staten og KS*, behandles både i varierende grad og med ulik innfallsvinkel.

1. Solberg-perioden: Hierarki og nyrasjonalisme: Mot en felles virkelighetsforståelse (2000–2005)

Møtene de første årene dreier seg i hovedsak om å bli enige om hva som skal være grunnlaget for å komme til en felles virkelighetsforståelse, og deretter hva denne virkeligheten er. Det kommer til uttrykk ved at både kommunalministrene Enoksen, Brustad og ikke minst Solberg har hovedvekt på dette. I konsultasjonsmøtene som Brustad ledet, dreier diskusjonen seg om partene kan bli enige om hvordan kommuneøkonomien er. Staten refererer til Teknisk beregningsutvalg (TBU), mens KS viser til en undersøkelse blant sine medlemmer og mener det bør komme en reformpause dersom ikke kommuneøkonomien blir bedre.¹⁰ Skard understreker at man kan bli enige om effektivitetskrav på enkelte områder. KS aksepterer imidlertid ikke at det legges inn, åpent eller skjult, et generelt effektivitetskrav i kommunesektoren.

Et gjennomgående tema, spesielt under Solberg, er å komme fram til en objektiv forståelse av situasjonen i kommuneøkonomien. Hun legger stor vekt på KOSTRA¹¹ og TBU. Med henvisning til dette tallmaterialet kommenterer Solberg at hun er fornøyd med kommunesektoren. Det vil si med forbedringene i *driftsresultatet*, og det er et tegn på at kommunesektoren har fulgt de statlige styringssignalene om å forbedre den kommunale driften (Konsultasjonsmøte, 22.04.2005).

Dette understreker også Solberg i intervjuet:

Hovedfunksjonen til konsultasjonsordningen er å bli enig om virkeligheten. Partene blir enige om tallene, og derfor bidrar ordningen til litt mer ryddighet og forståelse av rammebetingelsene (budsjettsituasjonen). For det andre bidrar ordningen til at det er vanskeligere å gjennomføre reformer uten å kompensere for kostnadene kommunene har.

Konsultasjonsordningen siviliserer partene og rydder vekk uklårheter rundt virkeligheten, og dette kan være en arena for å få opp effektiviteten i sektoren. Disse positive sidene med ordningen ser imidlertid ut til å smuldre

opp under Soria Moria II-regjeringen – der det er ulike virkelighetsoppfatninger og uklarheter om effektivitet. Ordningen må ikke bli korporativ.¹²

Både Skard og Solberg understreker i intervjuene at ordningen ikke må bli en type forhandling.

Solberg: Vi som er for lokaldemokratiet, kan ikke blande oss – KS kan heller ikke forhandle bort lokaldemokratiet. Ordningen er en plattform for dialog KRD–KS, men like viktig en koordinering av regjeringens indre liv. Signalene blir mer samstemte og felles over for k-sektoren. Når statsråder og andre representanter fra flere viktige departement møtes på en slik felles arena, er det viktig at statlige signaler til kommunene er avstemte.¹³

Det betyr også at statlige styringssignaler blir både tydeligere og mer enhetlige, men også vanskeligere å imøtegå. I konsultasjonsmøtet 25.02.05 brukes dette tallmaterialet til å kritisere kommunesektoren for at den ikke har brukt inntektsveksten til å bringe økonomien i nærmere balanse. Skard forsøker å forsvare kommunene, men ministeren konkluderer med at omstillingene må fortsette.

Så langt har det flere ganger vært påpekt fra KS' side at begge parter må måle det samme.

Skard: «Til å begynne med bestred vi beregningene i KOSTRA, men ikke nå lenger. Vi var jo bekymret for hvordan disse opplysningene kom til å [bli] brukt.»¹⁴ I det tredje konsultasjonsmøtet i 2005 kan vi ane en amper kommunalminister som ikke liker at KS, før møtet, har gått ut i media og kommentert KOSTRA-tallene på en måte som ministeren er uenig i. Skard forsvarte seg med at KS hadde brukt samme KOSTRA-tall som departementet. I forlengelsen av dette blir det også understreket fra KS' side at man må bli enige om hva som måles, og at dette måles korrekt. Det er imidlertid lite trykk i denne argumentasjonen, og kommunalministerens tolkning av hva som er rett forståelse, blir fortolkningsrammen for den videre diskusjonen. Dette må forstås som et vellykket trekk både for å rehierarkisere relasjonen mellom staten og kommunene og for at konsultasjonene skal dreie seg om metodikk.

Skard: Ja, staten er mer opptatt av å telle etterpå. Det er derfor mye diskusjon om hvordan resultater skal telles. Møtene med Solberg var mer krevende, ikke bare fordi hun stilte spørsmål ved hele ordningen hele tiden, men også fordi hun var langt mer flytende i spørsmål om fullfinansiering. KS opplevde at hver gang vi oppfylte et mål, kom det opp et nytt mål som vi skulle oppfylle.¹⁵

Et annet forhold som kommer stadig oftere opp i møtene, er hvordan konsultasjonsordningen skal utvikles videre. Stortinget fattet i 2004 et klart vedtak om at ordningen skulle bli mer forpliktende. Det er imidlertid uklart om dette skal bety flere avtaler på enkeltområder eller én omfattende avtale. Solberg, som i utgangspunktet var skeptisk til hele ordningen, er nå litt mer åpen for at det bør foregå en gradvis videreutvikling av ordningen med avtaler på enkeltområder. Skard og KS er uenige med Solberg og vil ha en overordnet og generell avtale på plass så raskt som mulig. Det kommer imidlertid ikke noe konkret forslag som kan avklare hvordan avtaleordningen skal videreutvikles.

I denne perioden er det hovedsakelig lagt vekt på beregninger og objektive kriterier og at disse tolkes likt av partene. Kommunalministeren bruker i neste omgang denne informasjonen til å be om større effektivitet i kommunene. Partene blir enige utover i perioden uten at KS insisterer særlig på andre kriterier enn dem som departementet arbeider ut fra. Selve konsultasjonsordningen og veien videre er et tema der partene tar hver sine standpunkter. Solberg vil gå sakte fram, mens KS vil ha overordnede avtaler, uten at det får støtte i konsultasjonene. Kommunalministeren skyver spørsmålet foran seg ved å si at det må utredes mer.

Det kommer tydelig fram i denne første perioden med konsultasjoner at departementet, spesielt under Solbergs ledelse, bruker ordningen til å signalisere forventninger om effektivisering: «Ordningen er et springbrett for modernisering. Er det et naturlig effektivitetsnivå i kommunene? Man må kunne forvente at kommunene har en mer effektiv bruk av midlene for hvert år som går.»¹⁶

Ser vi på målene som ordningen skal bidra til å nå (jf. s. 9), er det spesielt mål 1: *felles forståelse og finanspolitisk styring av kommunene*, 5: *bedre informasjonsgrunnlaget for den nasjonale styringen* og 6: *sørge for å få kalkulasjoner og metodikk forståelig og etterprøvable* som får oppmerksomhet i denne perioden.

Konsultasjonene har i den første perioden klart preg av å være et supplement og ha en støttefunksjon til de hierarkiske styringsredskapene staten har overfor kommunene. Solberg leder konsultasjonene ut fra en klar formening om at problemet er ressursutnyttelsen i kommunesektoren, og at løsningen derfor også er å gi tydeligere styringssignaler, i hovedsak om effektivisering og modernisering, gjennom disse møtene som kommunalministeren har stram regi på. Hun har vært skeptisk til konsultasjonsordningen og viser heller ikke spørsmålet om mer omfattende avtaler særlig oppmerksomhet. Det er en klar hierarkisk tilnærming i disse møtene der både problem- og løsningsdefinisjon er fastlagt på forhånd, nemlig å få kommuneøkonomien under kontroll. Konsultasjonene brukes til å fortelle og delvis belære KS om hva som må gjøres.

2. Haga-perioden (2005–2007): Partnerskap med og forutsigbarhet til kommunene

Åslaug Haga (SP) har tatt over som kommunalminister før det siste konsultasjonsmøtet i 2005. I den andre perioden kommer det inn en ny tone og en ny innfallsvinkel i møtene. Soria Moria I⁷, med markert større overføringer til kommunene, ligger som en ramme rundt møtene. Dette er regjeringserklæringen til den første rød–grønne regjeringen bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

I Haga-perioden preges konsultasjonsmøtene av at kommunene gis en kraftig inntektsvekst som skal bidra til å styrke kommunenes frie inntekter. Kommunalministeren understreker i møtene at det forventes at kvaliteten i kommunale tjenester forbedres, men slik de lokale folkevalgte bestemmer, og at arbeidet med fornyelse og omstilling fortsetter.

Et annet sentralt tema i denne perioden er arbeidet med å gjøre konsultasjonsordningen mer forpliktende og langsiktig i den forstand at dialogen fører til generelle avtaler om arbeidsdelingen. Samtidig ønsker ministeren å trekke KS tettere inn i arbeidet med å kostnadsberegne oppgavene som tillegges kommunene. Partene er enige om at nye reformer skal fullfinansieres. Partene skal i fellesskap lage en realistisk kostnadsberegning av situasjonen i kommunesektoren. Med andre ord forventer ministeren at KS skal spille en aktiv rolle og ta et klart ansvar for å definere sektorens eget behov. I intervjuet understreker Haga betydningen av forutsigbarhet og langsiktighet: «Hvis statens finansiering av kommunene ble mer forutsigbar og langsiktig, ville det bli lettere å få konsultasjonsordning med reelt innhold. Da kunne man også være tøffere på å stille krav, både staten og kommunene.»¹⁸

Kommunalministeren gir mye skryt til kommunene på konsultasjonsmøtene for at økningen i overføringer bidrar til bedre tjenester i kommunene. Skard er også fornøyd med veksten og at minst mulig skal øremerkes. Det snakkes også mye om forpliktende avtaler, og det er et felles ønske om å få i stand mer forpliktende og helhetlige konsultasjonsordninger. Haga signaliserer at dette bør være mulig fra 2007.

For å få en reell konsultasjon må man, ifølge Haga, gjøre noe med formatet på konsultasjonsmøtene. Det er for mange som deltar i møtene, og det legger begrensninger på hvor mye dialog det blir. «Relasjonen mellom kommunene og staten er avhengig av hvilken politisk tilnærming staten tar.»¹⁹ Kommunalministeren vil også ha arbeidstakerorganisasjonene tettere med i dette samarbeidet mellom stat og kommuner: «Det skjer ingenting i kommunesektoren om ikke de ansatte er med. Dette er imidlertid ikke tenkt som en mer korporativ ordning i og med at det er stat–KS som er hovedaktørene.» Skard er imidlertid betenkt over dette forslaget.

Haga er pådriver i å få utviklet en mer forpliktende konsultasjonsordning og generelle avtaler som bestemmer ansvarsforholdet mellom partene.

I møtet 13.03.2006 orienterer kommunalministeren om at KS og staten, ved de mest berørte departementene, i fellesskap skal arbeide videre med å utvikle ordninger for å oppnå tettere samarbeid om reformer. Dette er for at KS kan komme tidligere med i arbeidet med nye reformer av en viss størrelsesorden. «Det skal også vurderes hvordan kostnadsberegninger, ved uenighet mellom KS og staten, kan vurderes av uavhengige instanser for å understøtte regjeringens budsjettarbeid.»²⁰

Kommunalministerens klare ønske om å involvere KS på et langt tidligere tidspunkt i arbeidet med nye reformer, samt skape mer langsiktighet i samarbeidet, får Skard til å understreke at slike forpliktelser må være politiske og ikke juridiske, all den tid KS ikke kan forplikte sine medlemmer, kommunene, til å foreta seg noe. Dette har Haga forståelse for og legger i tillegg til at statsbudsjettet legges fram for ett år av gangen og gir således også begrensninger i denne forbindelse. Til tross for disse begrensningene ser vi at Haga er mer offensiv på kommunenes vegne enn KS selv.

Soria Moria I har en ambisjon om å få til en forpliktende opptrappingsplan for å rette opp den økonomiske ubalansen som partene er enige om er til stede. I budsjettoplegget for 2007 blir dette imidlertid ikke fulgt opp, og Skard kritiserer regjeringen for manglende oppfølging. I intervjuet har Haga stor forståelse for denne kritikken og mangelen på forutsigbarhet. «KS–statrelasjonen er avhengig av hvilken politisk tilnærming staten tar. Når KS opplever at de spiller på samme lag, ja, så gjøres det.»²¹

Hele Haga-perioden er preget av at partene er enige om at kommunesektoren skal involveres tettere i arbeidet med både å etablere indikatorer og ikke minst utforme velferden lokalt: «[K]onsultasjonsordningen mellom stat og kommune må bli mer forpliktende slik at de totale ressursene innenfor offentlig sektor kan utnyttes bedre.»²²

Når det gjelder spørsmålet om hvilke av målene for ordningen som er styrende (jf. s. 9), er det mål 2: *konsultasjoner for å redusere statlig styring*, 3: *økt lokal frihet i oppgaveløsningen og styrking av lokaldemokratiet* samt 4: *bidra til å gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser* som får mest oppmerksomhet. Møtene preges av gjensidig forståelse og et klart ønske fra Haga om å både øke innflytelsen og bedre økonomien til kommunene. Kommunalministeren er gjennomgående på parti med kommunene og langt mer offensiv på deres vegne enn det KS selv er. Kommunene gis ofte ros for sitt arbeid med omstilling og forbedring av kvaliteten på tjenestene, og det legges kontinuerlig opp til at det skal skje på kommunenes premisser. Haga ønsker å ta konsultasjonsordningen i større grad over i avtaler. Problemdefinisjonen i disse møtene har endret seg til å gjelde hvordan partene kan sikre at kommunene får større frihet i oppgaveløsningen lokalt. Løsningen, som begge parter er enige i, er å få i stand generelle avtaler og beregninger av kostnader som kommunesektoren kan slutte seg til. Her

er det snakk om en kommunalminister som har en tydelig bottom-up- og partnerskapstilnærming til stat-kommune-relasjonen. Det er fortsatt statens representant som er mest aktiv på kommunenes side. KS er fortsatt i «Solberg-modus» og dermed noe avventende i konsultasjonene. Haga har nok kunnet tenkt seg en motpart som hadde benyttet konsultasjonene til å si ifra enda tydeligere om hvordan kommunesektoren vurderer situasjonen, og hvilke grep som bør tas.

3. Meltveit Kleppa-perioden (2007–2009): Tvetydig og velmenende
Når siste konsultasjonsmøte i 2007 avvikles, er det Magnhild Meltveit Kleppa (SP) som er kommunalminister. Skard er bekymret for kostnadsutviklingen i kommunene og varsler at flere kommuner vil komme ut med driftsunderskudd. KS-lederen er langt mer offensiv i denne perioden og etterlyser vekst i de frie inntekter. Han refererer til KOSTRA-tall for 2007 som viser at kommuneøkonomien er svekket. KS-lederen viser til at det riktignok har vært en vekst de siste tre årene, men bare halvparten i frie inntekter. Det pekes også på at reformer ikke fullfinansieres, et eksempel er barnehagereformen. Kleppas respons på dette er at hun vil ta med seg KS sine vurderinger og bekymringer til regjeringen. Hun er imidlertid også opptatt av å understreke betydningen av å ha et felles grunnlag for å vurdere situasjonen i kommunene. Kommunalministeren etterlyser anslag for effektivisering i rapporten fra KS, og i konsultasjonsmøtet 09.10.2008 refererer kommunalministeren til Riksrevisjonen som kritiserer kvaliteten på dataene i KOSTRA. Kleppa påpeker at kommunene selv må være seg bevisste på og ha egeninteresse i å bidra til å sikre god kvalitet på tallene. Dette er et hovedtema i den tredje perioden. Man er tilbake til å konsentrere seg om styringsverktøy, men nå i kombinasjon med en alltid velmenende kommunalminister som skal ta med seg alle bekymringer som KS melder. Utover 2009 blir Skard langt mer offensiv og understreker betydningen av at KS og staten opererer med sammenlignbare størrelser for å vurdere tilstanden i kommunene, og viser til en KOSTRA-rapport om måloppnåelse der det påpekes at økonomien er dårlig i kommunene. «Dette viser at reformer må utredes og finansieres før iverksetting i kommunene. Det er derfor viktig at stat og kommuner ikke snakker forbi hverandre» (Skard, 18.08.2009). Kleppa sier seg enig i det og skal ta synspunktene med seg inn i departementets arbeid.

På dette møtet tas også konsultasjonsordningen opp som virkemiddel i styringsdialogen. Både staten og KS er enige om at ordningen er en viktig *dialogarena*, og at de siste årene har vært en utvikling i retning av større konkretisering og forpliktelse for begge parter.

Ved utgangen av 2009 er det fortsatt ikke kommet noen avklaring om hvilken status avtaler skal ha som del av ordningen, utover de bilaterale som gjelder for eksempel barnhageutbygging og NAV. I praksis er det igjen hoved-

vekt på målene 1: *felles forståelse og gitte inntektsrammer*, 5: *bedre informasjonsgrunnlaget for regjeringens styring med kommunene* og 6: *etterprøvbart beregningsgrunnlag og dermed oppmerksomhet på effektivisering og styring av kommunesektoren*. Ministeren refererer til TBU, mens KS viser til en undersøkelse blant sine medlemmer og mener det bør komme en reformpause dersom ikke kommuneøkonomien blir bedre. Skard understreker at man kan bli enige om effektivitetskrav på enkelte områder, men KS aksepterer ikke at det legges inn et, åpent eller skjult, generelt effektivitetskrav i kommunesektoren. Dette blir også understreket i Solberg-perioden. I denne perioden får imidlertid konsultasjonene et noe vagere innhold fordi problem- og løsningsdefinisjonen delvis er preget av en hierarkisk forståelse, men også på grunn av en partnerskapsforståelse av relasjonen mellom staten og kommunene. Kommunalministeren har, som møteleder, ingen klar strategi for hvordan hun vil sette sitt preg på konsultasjonene, sammenlignet med de to forutgående ministrene.

INSTITUSJON MED SKIFTENDE INNHOLD

Artikkelen har lansert to ulike innfallsvinkler for å drøfte ordningen, et hierarkisk styringsperspektiv og et partnerskapsperspektiv. Analysen viser at ordningen helt klart kan ses i lys av en tung trend i samtiden der utviklingen av treffsikre styringsgrep, som både KOSTRA og TBU representerer, er det mest sentrale temaet i konsultasjonene. Disse informasjonssystemene *avlastet* samhandlingen mellom stat og kommuner, og konsultasjonene har tydelig som formål å få denne styringen over på autopilot.²³

I Solberg-perioden er problemforståelsen klart relatert til effektiviteten i kommunene. Løsningene er å styrke økonomistyringen, og dermed blir også konsultasjonene preget av en belærende tone der KS blir stadig mer defensive.

Vi ser imidlertid at denne trenden også kan brytes. Hensikten med konsultasjonsordningen er å bidra til en felles virkelighetsforståelse mellom to myndighetsorganer i det offentlige. Med Haga som kommunalminister får konsultasjonene en annen betoning. Hun er opptatt av å få generelle avtaler om arbeidsdelingen mellom stat og kommuner, noe som ligner den danske ordningen. Den gir både større forutsigbarhet og medbestemmelse til kommunene.

Haga flagget kommunesektoren sterkt i regjeringserklæringen Soria Moria I (2005)²⁴:

Regjeringen tar utgangspunkt i at folkestyret innebærer et styresett med innflytelse for de mange og spredning av makt, kapital og eiendom. Et levende desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene. (s. 28)

Dette er Hagas egne formuleringer som hun, ifølge intervjuet, mente var svært viktige å få med i regjeringsdokumentet.

KS griper imidlertid ikke sjansen i denne perioden til å være mer offensive, spesielt kunne de ha benyttet sjansen til å få etablert en mer generell avtaleordning. Paradoksalt nok får dermed ikke Haga en så aktiv samarbeidningspartner som hun nok kunne ha ønsket seg. Haga-perioden er preget av en annen og mer imøtekommende holdning enn hva som kjennetegnet Solberg-perioden, og det kommer til syne i problemforståelsen som defineres å gjelde manglende kommunal innflytelse. Løsningen er både å se på alternative beregninger og ikke minst å etablere generelle overordnede avtaler. Haga er svært opptatt av å drøfte vilkår for å sikre kommunene større medvirkning, men KS forblir overraskende passive i møtene.

I den tredje perioden har fortsatt Senterpartiet kommunalministeren, men Kleppa inntar en langt mer passiv rolle i konsultasjonene. Hun er velmenende og imøtekommende, men substansen i ordningen blir mer lik Solberg-perioden der måleverktøyene står i fokus. Problemforståelsen er den samme, men Kleppa er langt vagere i skisseringen av løsninger. KS er imidlertid mer offensive enn tidligere, og ministeren lytter på hva KS-lederen sier. Hun lanserer imidlertid ingen tiltak som skal bidra til å imøtekomme motparten.

Tabell 2 Konsultasjonsordningen 2000–2009

	Hierarki	Partnerskap
Solberg-perioden	X	
Haga-perioden		X
Meltveit Kleppa-perioden	X	X

I utgangspunktet kunne man kanskje konkludere med at innholdet i konsultasjonene følger kommunalministrenes politiske ståsted. I første periode, spesielt under kommunalminister Solberg (H), ser vi at hennes generelle vekt på effektivisering og privatisering av offentlig sektor generelt og ønsket om å gjøre endringer i lokalforvaltningen spesielt også setter sitt klare preg på konsultasjonene. Problemdefinisjonen er at kommunene ikke driver effektivt nok, og løsningen er å få kommunesektoren til å forstå at effektiviteten må opp. Styringssignaler må bli tydeligere, men det forutsetter også at og konsultasjonene er en arena der statlige forventninger til kommunesektoren understrekes.

De ideologiske skillelinjene kommer også klart til syne når Senterpartiets Åslaug Haga tar over som kommunalminister. Partiet regnes som den kla-

reste støttespilleren for kommunene og argumenterer alltid ut fra kommunenes ståsted, for eksempel i kommunesammenslåingsspørsmålet der partiet kun kan akseptere endringer dersom kommunene selv går inn for dette. Valgundersøkelser viser at Senterpartiet og Høyre gjerne er to ytterpunkter i sentrum–periferi-spørsmål. Mens Senterpartiet er mest positivt av alle partier til å prioritere utkantkommunene, er Høyre mest imot. Senterpartiet ses på som en ideologisk veiviser i denne sammenheng (Narud og Valen 2007).

Vi ser altså at disse ideologiske skillelinjene setter sitt preg på konsultasjonsordningen, men dette er ikke en helt entydig utvikling. I siste periode, også med Senterpartiet i kommunalministerstolen, har vi sett en endring der statsrådets hensikt med konsultasjonene ikke kommer tydelig fram, slik det gjorde under Solbergs og Hagas ledelse. Riktignok er KS mer aktive enn tidligere, men møtene er lite dynamiske fordi det ikke er en tydelig motpart å foreta veggspill med. Det kan tyde på at ikke bare ideologiske skillelinjer kan spille en rolle, men også *rolleutforming* til kommunalministeren selv.

Vi har altså å gjøre med en kombinasjon av tunge trender, politisk ideologi og sentrale aktørers rolleutforming for å forstå variasjonene i måten konsultasjonsordningen fungerer på.

Skard: Det er mindre bråk med kommunesektoren nå, og det er det flere grunner til. Vi har vel gått fra konfrontasjoner til konsultasjoner. KS sutrer ikke lenger. I dag synes jeg konsultasjonsordningen er en ordening som virker. Vi kan fort bli gissel for staten i den forstand at vi legitimerer statlig politikk. KS er opptatt av at det er vi ikke og kommer heller ikke til å bli det.²⁵

Selv om KS-lederen er klar over at man fort kan bli gissel for staten, er det ingenting som tyder på at KS rasler særlig med sablene på disse møtene. Hovedinntrykket er at KS inntar en relativt defensiv rolle. Det spørres etter avtaleordninger som gir mer styrke til kommunale krav og fullfinansiering av reformer, men dette skjer svært forsiktig, og man utnytter heller ikke sjansen til å skru til i Haga-perioden. Man er svært fornøyd med økte overføringer under Hagas statsrådperiode, men KS spiller ikke tydelig nok på lag med den kommunevennlige ministeren som framstår som svært handlingsorientert på sektorens vegne.

ORGANISASJONSDESIGN OG INNHOLD

Konsultasjonene kan klart ses som et ledd i rehierarkiseringen av relasjonen mellom styringsnivåene, men studien viser også at det er mulig å gi ordningen et annet innhold, preget av større grad av samspill. Den kan også fungere som en partnerskapsarena, men dette er imidlertid avhengig av hvordan aktørene bidrar underveis i konsultasjonene. Interaksjonen skaper bevegelse

og gjør at ordningens innhold varierer. Slik ordningen har blitt praktisert til nå, gir dette designen et innhold som rommer flere motstridende hensikter. Ordningen skal både ivareta effektivitetsaspektet og skape dialog og gjøre den rådende arbeidsdelingen mellom stat og kommuner legitim, og slik blir konsultasjonsordningen en design for kvalitativt ulike måter å samhandle på. Dette skaper et stort rom for at skjønn, spesielt for kommunalministeren, kan prege ordningen. Det kan imidlertid også medføre frustrasjon og usikkerhet, spesielt når statsråden ikke er tydelig på hva han eller hun vil med møtene.

Samtidig er selve konsultasjonsordningen organisert slik at disse mer institusjonelle trekkene, det vil si variasjonene, vil svekkes over tid. Antakelsen bygger på at så lenge dette er en ordning i regi av departementet, vil ordningen etter hvert utvikles i tråd med systemidentiteten til den virksomheten den er en del av.²⁶ Konsultasjonsordningen er uttrykk for en generell fleksibilisering av relasjonen mellom stat og kommunene. Man erstatter tradisjonelle byråkratiske ordninger med mer løse møtepunkter som dialogmøter og konsultasjoner, slik at styrende og styrte kommer nærmere hverandre. Dette er i tråd med en sterk norm i samtidens ideer om fornyelse som går ut på å korte ned avstanden mellom styringsideer og styringsgrep (Røvik 2007). Ut fra dette må vi spørre om konsultasjonsordningen på sikt vil bli en tydeligere representant for den universelle, institusjonaliserte styringsideen som gjør seg gjeldende i andre deler av denne samhandlingen. Konsultasjonene blir da et tydeligere *supplement* til andre grep for å styrke den vertikale styringsstrukturen.

I tillegg viser imidlertid studien at analyser av beslutningsprosesser ikke bare bør sette søkelyset på tunge trender og deres organisatoriske uttrykk, men også på *rolleutforming* til enkeltaktørene. Et hovedfunn her er at konsultasjonsordningens innhold varierer nokså mye med hvilken statsråd som til enhver tid sitter i stolen, og dette er mer personavhengig enn regjering- eller partiavhengig. I hvilken grad kan aktørene forsterke, oppheve, svekke eller til og med endre slike trender? I så fall vil disse fungere som normative entreprenører, i betydningen av aktører som utnytter handlingsrommet til å påvirke ordningers utforming. Er innholdet i og betydningen av slike samhandlingsarenaer langt mer personavhengig enn det man kunne forvente?

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS er ment å skulle sikre en dialog om hva kommunene kan gjennomføre innenfor statens rammer. Ordningen har imidlertid ikke roet ned diskusjonene om hvordan forholdet mellom staten og kommunene skal reguleres. Regjeringen arbeider nå med en ny stortingsmelding der et sentralt tema vil være om det er nødvendig med reformer for å styrke likeverdigheten mellom stat og kommuner. Det er flere alternativer som kan bli vurdert, og ett er å videreutvikle konsultasjonsord-

ningen. KS har i denne forbindelse bedt regjeringen vurdere en forvaltningsdomstol eller annen type uavhengig tvisteløsning for å avgjøre tvister mellom staten og kommunene. En slik type tiltak etterlyses også i boken *Lokaldemokrati uten kommunalt selvstyre?* (Baldersheim og Smith 2011) der det i tillegg argumenteres for at det kommunale selvstyret bør grunnlovfestes. På dette viset blir justeringen av forholdet mellom stat og kommuner mer prinsipiell og tydeligere. Slike eventuelle endringer vil påvirke relasjonen mellom stat og kommuner og den gjensidige avhengigheten mellom styringsnivåene. En eventuell grunnlovfesting av kommunalt selvstyre kan legge til rette for økt styringsrepresentasjon nedenfra. En juridisk regulering av forholdet mellom partene kan imidlertid også ytterligere byråkratisere relasjonen og overlate til juristene saker som handler om politisk skjønn. Igjen vil dilemmaet mellom styringskapasitet og styringsrepresentasjon måtte stå sentralt i de vurderingene som skal gjøres i denne forbindelse.

Så langt har kommunalminister Liv Signe Navarsete, som også representerer Senterpartiet, svart med skepsis til en slik juridisk regulering av forholdet mellom partene. Hun vil at konsultasjonsordningen skal utvikles videre slik at behovet for nasjonale reguleringer fortsatt skal kunne veies opp mot hensynet til lokaldemokrati, der kommunesektoren involveres *på en god måte*.²⁷ Det er i utgangspunktet overraskende at Senterpartiet, som det fremste ideologiske fyrtårnet for lokaldemokratiet, har denne holdningen til nye reformer som innebærer klarere arbeids- og ansvarsfordeling mellom partene. Når man ser på hvordan Arbeiderpartiet, som det største regjeringspartiet, kommenterer de aktuelle forslagene til reformer, blir kommunalministerens holdninger likevel mer forståelige. Arbeiderpartiet er skeptisk til nye ordninger som byråkratiserer og overlater til juristene saker som handler om politisk skjønn. «Det er bedre at KS og regjeringen finner løsninger gjennom konsultasjonsordningen.»²⁸ Det betyr også at hensynet til den nasjonale styringskapasiteten veier tyngst, og at dette er en vurdering som også Senterpartiet må være med på så lenge partiet vil være med å regjere.

NOTER

- 1 Takk til Kjell Arne Røvik for konstruktiv kritikk.
- 2 Jf. Røvik (2007).
- 3 Jf. for eksempel Heritier (2002), Mayntz (2002), Scharpf (1997), Rhodes (1997), Pierre og Peters (2005), Stoker (2009).
- 4 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes.html?id=540082>.
- 5 Dette angår politikkenes legitimitet, og den avgjøres ikke bare ved å studere faktisk oppslutning og etterlevelse av konkrete vedtak, men dreier seg også om oppslutningen er kvalifisert, dvs. i hvilken grad partene gir vedtak berettiget anerkjennelse (Jenssen 2010).
- 6 St.meld. nr. 31 (2000–2001), 54ff.

- 7 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes/om-ordningen.html?id=544787>.
- 8 KS har rutiner for at alle initiativ som fremmes i konsultasjonene, har støtte blant kommunene gjennom KS' fylkesvise strategikonferanser med kommunene.
- 9 Jf. Verhoest mfl. (2010, s. 57 ff) der det identifiseres og skilles mellom fem ulike nivåer i forbindelse med studier av politisk-administrative systemer. Her er det femte nivået *Instrumental actions and deliberate decisions* (s. 59) og omhandler hvordan politiske og administrative ledere utøver sine roller i praksis.
- 10 Utvalget avgir vanligvis to rapporter hvert år:
 1. En rapport foran lønnsoppgjørene som består av en foreløpig utgave i slutten av februar og en endelig utgave i slutten av mars. Rapporten gir oversikter over lønns- og inntektsutviklingen, prisutviklingen inkludert en prisprognose for inneværende år og utviklingen i konkurransevnen. Det gis også en oversikt over utviklingen i internasjonal økonomi og norsk økonomi.
 2. I tillegg kommer utvalget med en rapport i juni med oppsummering av lønnsoppgjørene og statistikk for lønns- og inntektsfordelingen.
- 11 KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Dette er en database med et stort antall resultatindikatorer knyttet til prioriteringer, dekningsgrad og produktivitet. www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/.../kostra.
- 12 Intervju 19.01.2010.
- 13 Intervju 19.01.2010.
- 14 Intervju 26.11.2009.
- 15 Intervju 26.11.2009.
- 16 Intervju 19.01.2010.
- 17 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515.
- 18 Intervju 20.01.2010.
- 19 Intervju 20.01.2010.
- 20 Intervju 26.11.2009.
- 21 Intervju 20.01.2010.
- 22 Intervju 20.01.2010.
- 23 Jf. Røvik (2007, s. 159).
- 24 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515.
- 25 Intervju 26.11.2009.
- 26 Dette er et sentralt tema i skandinavisk neoinstitusjonalisme der reformideers ankomst og innpassing i organisasjoner står sentralt. Jf. for eksempel Røvik (2007), Sahlin-Andersson (1996), Jacobsson (1994), Christensen og Lægread (2002).
- 27 Kommunal Rapport 26.05. 2011, s. 12.
- 28 Irik Sivertsen, Ap, medlem i kommunalkomiteen, sitert i *Kommunal Rapport* 26.05.2011, s. 11.

REFERANSER

- Amnå, Erik og Stig Montin (2000). *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Bache, Ian og Matthew Flinders (2004). «Themes and Issues in Multi-level Governance», i Ian Bache og Matthew Flinders (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press s. 1–11.

- Baldersheim, Harald og Eivind Smith (red.) (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Bogason, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance, Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2002). *Reformer og Lederskap: Omstilling i Den Utøvende Makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heritier, Adrienne (2002). *Common Goods, Reinventing European and International Governance*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (red.) (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Indset, Marthe og Jan Erik Klausen (2008). *Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel*. Oslo: NIBR-Rapport – Kommunal- og regionaldepartementet.
- Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik (1997). *Hvordan organisasjoner fungerer: Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsson, Bengt (red.) (1994). *Organisationsutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santerus Förlag.
- Jenssen, Synnøve (1995). «Hierarki, spill eller deliberasjon?», i Erik O. Eriksen (red.) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano s. 130–149.
- Jenssen, Synnøve (2010). «Lokaldemokrati på tomgang?» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26(3): 204–234.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996). «The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance». *Harvard Business Review* 70(1): 71–79.
- Kjellberg, Francesco (1991). «Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 7(1): 45–63.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mayntz, Renate (2002). «Common Goods and Governance». *Common Goods, Reinventing European and International Governance*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Narud, Hanne M. og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar*. Oslo: Damm forlag.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Pierre, Jon (red.) (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2005). *Governing Complex Societies, Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rieper, Olaf, Marie Bengtsson og Jens Blom-Hansen (2003). *Aftaler mellem kommune og stat – den norske konsultasjonsordning i skandinavisk og europæisk perspektiv*. København: AKF Forlaget.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996). «Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields», i Barbara Czarniawska og Guje Sevon (red.) *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter s. 69–92.
- Scharpf, Fritz W. (1997). «Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multilevel Governance». *Journal of European Public Policy*, 4: 520–538.

- Stoker, Gary (2009). «Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance», i Jon Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press s. 91–137.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Verhoest Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen og Muiris MacCarthaigh (2010). *Autonomi and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- St.meld. nr. 31 (2000–2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 30. mars 2001.

INTERNETTHENVISNINGER

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes.html?id=540082>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes/om-ordningen.html?id=544787>

www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/.../kostra

SAMMENDRAG

Flernivåstyring og forholdet mellom styringsnivåer har fått stor oppmerksomhet de siste årene. Flere forskere har argumentert for at utforming av offentlig politikk må analyseres ut fra at styringsnivåer er gjensidig avhengige av hverandre. Utfordringen er å sikre at denne samhandlingen både gir styringskapasitet og styringsrepresentasjon eller sagt på en annen måte: *effektivitet og medvirkning*. I denne artikkelen drøftes det hvordan et relativt nytt institusjonelt arrangement, den norske *konsultasjonsordningen*, er et svar på utfordringer knyttet til koordinering mellom styringsnivåer. Er dette en ordning som kan ses på som representativ for en ny og klarere top–down-orientert styringsoptimisme, eller fungerer konsultasjonene som arenaer for politisk påvirkning nedenfra? Artikkelen drøfter hvordan møtene gis et ulikt innhold alt etter hvem som er kommunalminister og leder av møtene.

ABSTRACT

Multi-level governance is the “new” buzzword in policy analysis, reflecting the fact that public policy-making often entails interaction between actors at different levels of government. A major challenge confronting policy-makers in a multi-level context is the trade-off between governing capacity and popular participation, between efficiency and legitimacy. The question addressed in this article is whether a relatively new institutional arrangement – regular consultations between central government and municipal authorities in Norway – is an adequate response to challenges pertaining to the coordination of different levels of government. Is this primarily an arrangement for top–down governance rather than an arena for genuine

bottom–up participation? An important finding here is that the trade-off between top–down governance and bottom–up representation tends to vary with the minister chairing the talks.

FORFATTERPRESENTASJON

Synnøve Jenssen er dr.philos. og førsteamanuensis ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø. Forskningsinteresser er ulike forhold knyttet til modernisering av offentlig sektor og vilkår for demokratisk påvirkning.

Universitetet i Tromsø

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

9037 TROMSØ

E-post: synnove.jenssen@uit.no

Organisatoriska vägval – En studie av Försäkringskassans förändringsarbete



Crossroads for organizations – A study of recent changes at The Swedish Social Insurance Agency*

FREDRIK ANDERSSON, TOMAS BERGSTRÖM, LOUISE BRINGSSELIUS, MARGARETA DACKEHAG, TOM S. KARLSSON, STINA MELANDER OCH GERT PAULSSON

Nyckelord: Försäkringskassan, förändringar, vägval

Keywords: Swedish Social Insurance Agency, change, crossroads

1 INTRODUKTION

Syftet med denna artikel är att analysera och diskutera en rad organisatoriska förändringar som ägt rum i en aktuell reformprocess i svensk offentlig sektor. Den myndighet som vi har studerat är Försäkringskassan som ansvarar för stora delar av det svenska socialförsäkringssystemet. Framförallt vill vi visa att myndigheten har komplexa krav riktade mot sig, krav som kan mötas på olika sätt. Vi diskuterar vad som hänt i termer av *vägval*. Förändringarna syftar ytterst till gagna medborgarna även om det har yttrats tvivel om huruvida förändringsarbetet hittills har bedrivits med medborgarorientering som främsta mål (Pauloff och Quist, 2010). Det forskningsprojekt som denna artikel baseras på har dock främst ett inomorganisatoriskt perspektiv.¹ Vi frågar oss alltså:

1. Vilka vägval har Försäkringskassan ställts inför?
2. Vad är utfallet av de organisatoriska vägvalen och vad kan förklara de val Försäkringskassan gjort?

* Vi tackar Försäkringskassan för finansiellt stöd.

Försäkringskassan är en central del av den svenska välfärdsstaten och förmedlar mycket stora penningssummor i olika bidrags- och försäkringssystem. Myndigheten beslutar om bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning och vid utgången av år 2010 fanns ca. 12 900 anställda. Den svenska socialförsäkringens utbetalningar var samma år 203 miljarder kronor vilket motsvarar 6,2 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (Försäkringskassan, 2010). Hur dessa enorma utbetalningar ska administreras på bästa sätt har diskuterats länge och olika lösningar har prövats. Under lång tid har det funnits en regionalt baserad grundorganisation med stor självständighet vilket haft sin grund i historiskt framvuxna sjukkassor. Sedan 2005 har en rad genomgripande förändringar skett i form av sammanslagning, specialisering, hårdare produktionsstyrning och nya kundkanaler. Förändringarna är av intresse långt bortom den enskilda organisationen eftersom en motsvarande utveckling kan skönjas även i många andra myndigheter.

Man kan notera att det under ett antal år fanns en trend att förflytta maktbefogenheter och ansvar nedåt i organisationer. Nätverk ersatte hierarki som organisationsideal. Denna utveckling från *government* till *governance* ledde till mindre av hierarkiska relationer mellan aktörer, mer av decentralisering och delegering, mer komplexa beslutsprocesser samt deltagande av icke-offentliga aktörer i beslutsprocesserna. På senare år tycks dock trenden ha vänt och behovet av samordning, koordinering, integration, styrning och övervakning av myndigheter framhävs alltmer (Christensen & Læg Reid, 2007).

De förändringar som Försäkringskassan har genomfört under senare tid i form av ny organisation och ändrade beslutsregler har varit mycket uppmärksammade i svenska massmedia och omfattande kritik har samtidigt riktats mot myndigheten för bristande effektivitet, försenade utbetalningar och hjärtlös regeltillämpning. De radikala organisationsförändringarna sammanföll dessutom med omfattande förändringar i regelverk, svårigheter med IT-stöd och budgetmässiga problem. Efter en uttalad kris under år 2008 har situationen stabiliserats. Förändringarna har till viss del fått avsedda effekter samtidigt som nya problem har uppstått.

Det finns problem med bristande förtroende i flera av Försäkringskassans relationer, exempelvis i myndighetens relation till medborgaren och i relationen mellan medarbetare och ledning. Medborgarnas förtroende för Försäkringskassan har sjunkit stadigt sedan tio år tillbaka, enligt undersökningar från SOM-institutet vid Göteborgs universitet. En rapport (Hensing, Holmgren och Rohdén, 2010) visar att 16 procent av svenskarna hade förtroende för Försäkringskassan år 2009, jämfört med 36 procent av svenskarna år 1999. Försäkringskassans egen imageundersökning (Försäkringskassan, 2009a) visade emellertid på en svag ökning av medborgarnas förtroende mellan år

2008 och år 2009. I denna undersökning anger 33 procent av respondenterna att de har stort eller mycket stort förtroende för Försäkringskassan. Skillnaderna i resultat mellan dessa undersökningar är således betydande. Att de anställdas förtroende för ledningen på Försäkringskassan är lågt, visar Försäkringskassans interna medarbetarundersökningar. Medarbetarnas förtroende för den närmaste chefen är dock i regel större (Försäkringskassan, 2009b och 2010). Det finns också ett problem med bristande förtroende mellan Försäkringskassan och regeringen (Bringselius, 2012). Samtidigt är bakgrunden till förändringarna politiska beslut, och administrativa reformer av liknande slag har genomförts i ett stort antal statliga myndigheter i Sverige. Ett antal vägval har gjorts för att söka hitta lösningar på problem som länge påtalats med bl.a. stora skillnader i regeltillämpning mellan olika delar av landet. Det finns emellertid inga självklara lösningar på upplevda problem i organisationer. Olika lösningar har istället både för- och nackdelar som kan betonas eller förbises.

Vägvalen kan vara särskilt intrikata i offentlig verksamhet. Christensen och Læg Reid (2007:16) menar att en förklaring ligger i den offentliga verksamhetens många uppgifter, mål och värden:

»The challenge of finding a sustainable balance between centralization and decentralization, between political control and agency autonomy, and between co-ordination and specialization is a never-ending story, for we are dealing with multi-functional systems which have to balance partly conflicting norms and values that vary across political-institutional contexts and over time. Here, we should bear in mind that the fundamental purpose of public service is government, not management (OECD 2005). This means that it is essential to address values that maintain and strengthen confidence and trust in public-sector organizations, such as social cohesion.«

De nordiska ländernas vägval har också skilt sig åt när det gäller socialförsäkringsadministrationen. Norge har t.ex. genom skapandet av en Arbets- og velferdsetat (NAV) valt att slå samman olika myndigheter och samlokalisera service i arbetsförmedling, socialförsäkring, pensioner och kommunernas socialtjänst. Här finns en stark lokal och regional koppling som i stort sett har försvunnit i Sverige samt inslag av partnerskap stat-kommun som också det saknas i Sverige och övriga nordiska länder.

2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Denna artikel har författats inom ramen för ett forskningsprogram där Försäkringskassans struktur och styrning studeras utifrån flera perspektiv – perspektiv som också återspeglar författarnas bakgrund i olika ämnesdiscipliner. Dessa discipliner är företagsekonomi, nationalekonomi och

statsvetenskap. Den multidisciplinära ansatsen har fördelen att den hjälper oss att empiriskt sätta fokus på olika delar av organisationens verksamhet, samtidigt som den också hjälper oss att skapa en fördjupad förståelse genom diskussioner kring olika modeller, antaganden och perspektiv.

I denna artikel ligger fokus på organisationers *vägval*. Organisationer står i princip permanent inför vissa vägval eller spänningsförhållanden (Glouberman och Zimmerman, 2002, Williams, 2000, Halligan, 2007). Det finns spänningsförhållanden mellan t.ex. styrning och autonomi, mellan enhetlighet och lokal anpassning, mellan standardisering och anpassning till individer och mellan specialiserad och generell kunskap. Flera organisationsformer kan förekomma samtidigt men mixen förändras över tid (Olsen, 2006). Förändringar sker i en viss tid med vissa dominerande föreställningar om vad som är en »god« organisation.

Inom statsvetenskapen har organisationers vägval och institutionella förändringar traditionellt förklarats utifrån den historiska institutionalismen, där teorin om kritiska vägval (critical junctures) är central. Inom denna skola utgår man från en modell där långa perioder av institutionell stabilitet plötsligt bryts för korta perioder av omfattande institutionell förändring (Capoccia och Kelemen, 2007). I många fall krävs en kris som utlöser ett förändringsfönster, menar Cortell och Peterson (1999:185).

»Every environmental trigger – whether a crisis or non-crisis – creates the opportunity for structural change if it discredits existing institutions or raises concerns about the adequacy of current policy-making processes.«

Cortell och Peterson (1999) menar vidare att dessa utlösande faktorer, men också stöd för förändringen samt institutionell kapacitet, krävs för att institutionell förändring ska kunna äga rum i en demokratisk stat. Boin och Hart (2003), å andra sidan, visar i en studie på hur kriser kan minska utsikten till framgångsrik förändring, bland annat eftersom kriser ofta utlöser en modell med centraliserad och radikal förändring samt ofta administrativa genvägar och retorik med syfte att maskera dilemman och problem i implementeringsarbetet. Involveringen av medarbetare och intressenter i förändringsarbetet efter en kris blir ofta begränsad, påpekar de.

Historisk institutionalism, men även andra former av institutionalism, har dock kritiserats för att ha svårt att närmare förklara varför förändringar inträffar.

»Institutionalism has emphasized inertia and persistence and conceptualized institutional change as a more or less steady path along a predefined trajectory.« (Weyland, 2008:281)

Omfattande förändringar kan emellertid också ske i en gradvis framskridande process, snarare än genom kritiska vägval (Thelen, 2003). Efter nyinstitutionalismens inträde på 1980-talet har man, i synnerhet i den företagsekonomiska forskningen, intresserat sig alltmer för hur organisationen förhåller sig till sin omgivning och till de idéer som sprids i denna – man kan tala om såväl organisationers som idéers legitimitet. För offentlig verksamhet kan organisationens legitimitet i samhället anses särskilt viktig. Enligt vår tolkning befinner sig alla organisationer i institutionella omgivningar där de möter socialt skapade normer och konventioner som talar om för organisationen hur den bör vara utformad. Populära reformer knyts ofta till och blir symboler för t.ex. framsteg, förnyelse, effektivitet, utveckling, demokrati, individualism och rättvisa. De socialt konstruerade normerna uppfattas som yttre, objektivt givna villkor. Därmed representerar de administrativa reformerna inte nödvändigtvis något nytt utan det kan i många fall handla om återanvändning av gamla idéer (jfr Røvik, 2008). Idéer kan också införlivas i öppet tal, utan att det påverkar organisationens praktik, så kallad »decoupling« (Meyer och Rowan, 1977). Vad som ser ut som kritiska vägval kan således i praktiken vara enbart en konsekvens av tillfälliga moden och idéer och kanske inte alls få den omvälvande betydelse för organisationen eller dess institutionella omgivning som man inom den historiska institutionalismen hade förväntat sig. Det intressanta i det sammanhanget blir det samspel som äger rum mellan olika aktörer, vid vilket organisatoriska idéer vinner gehör. Weyland (2008:284) talar om »the demand side and the supply side of institutional change«. Det måste både finnas ett upplevt behov av förändring och tillgång till tänkbara lösningar. I Försäkringskassans fall kan vi hävda att det fanns både ett starkt känt behov av att åtgärda organisationens problem och ett antal lösningar som redan provats i andra myndigheter (och företag) som framstod som lämpliga botemedel mot upplevda brister.

3 FORSKNINGSMETOD

Underlag för vår beskrivning och analys har samlats in genom sammanlagt 129 intervjuer med personer på olika nivåer och i olika delar av Försäkringskassan samt i dess omgivning. Intervjuerna har varit semi-strukturerade, med fokus på att förstå pågående förändringsarbete. Samtliga sju författare till denna artikel har medverkat i fallstudien och samverkat kring datainsamlingen, som sträcker sig över perioden 2008–2011. Utöver intervju-material har data även samlats in genom enkäter, dokumentstudier (bl.a. tillgång till Försäkringskassans intranät), sju fokusgrupper med handläggare inom Nationella försäkringscentra (NFC) och Lokala försäkringscentra (LFC) samt direkta observationer. Studien omfattar perioden 2005–2011, med start vid enmyndighetsreformen den 1 januari 2005.

De vägval som identifierats har utkristalliserats genom vad som allmänt brukar kallas abduktion (se t.ex. Alvesson och Sköldberg, 2007, Pierce, 1978). Vi har startat undersökningen utifrån ett antal teoretiskt givna föreställningar om intressanta teman att studera. De empiriska studierna har sedan givit anledning att reflektera kring och revidera utgångspunkterna. De vägval vi slutligen redovisar är alltså resultatet av teoriernas möte med empirin i Försäkringskassan. Vi väljer dock att koncentrera oss på det som visat sig vara mest intressant av ett antal genererade vägval.

Ett analytiskt ramverk presenteras i följande kapitel efter en introduktion till Försäkringskassans förändringsarbete under perioden 2005–2011. I kapitlet därefter diskuteras fyra olika vägval inom organisationen, utifrån ovan introducerad teori, men också annan relevant teori.

4 REFORMERINGEN AV FÖRSÄKRINGSKASSAN: BAKGRUND

4.1 Problembeskrivningar

Försäkringskassans organisation har varit föremål för diskussion under lång tid. Förändringstrycket har kommit från flera olika håll och önskemålen har varierat. Att något radikalt borde göras har varit en allmän uppfattning. Så här uttrycker sig t.ex. den förre generaldirektören Curt Malmberg i årsredovisningen för 2007 (Försäkringskassan, 2007:6):

Den gamla organisationen byggdes för det samhälle som fanns på 1950-talet och har nu kommit till vägs ände.

Utifrån vårt material ser vi att följande problem särskilt uppmärksammats av de inblandade aktörerna i samband med de mer omfattande reformerna under 2000-talet

1. Bristande styrbarhet p.g.a. rumslig organisering.

Den tidigare regionalt baserade organisationen med länskassor sågs som ett hinder för reformer i allmänhet då länsdirektörerna var »kungar i sina egna kungadömen«. Kassorna var direkt underställda regeringen och den centrala myndigheten Riksförsäkringsverket hade ingen funktion som huvudkontor. Den relativa autonomin anges som en förklaring till varför stora skillnader förekom i processer och beslutsutfall.

2. Bristande professionalism genom otillräcklig specialisering.

Genom att kontoren i den gamla organisationen skulle hantera i stort sett samtliga ärendeslag låg man nära ett generalistideal där handläggarna skulle behärska ett stort antal processer och kunna växla mellan dessa. Denna ordning ställdes i reformerna mot en specialisering där en koncentration på vissa ärendeslag kunde ske och kunskapen därmed öka inom ett smalare område.

3. Bristande rättssäkerhet genom variation i procedurer och lokala kulturer. Den tidigare nämnda skillnaden mellan länskassor i organisation och processer resulterade i stora regionala skillnader i beviljandegrad och ersättningsnivåer, vilket var problematiskt eftersom det handlar om myndighetsutövning i en nationell försäkring.

4. Bristande effektivitet bl.a. genom att handläggare har tagit överdriven hänsyn till de försäkrade.

De personliga kontakter med de försäkrade som handläggarna haft har sagts leda fram till speciella relationer där en tillräcklig professionell distans inte kunnat upprätthållas. Handläggarna blev i vissa fall ombud för de försäkrade snarare än myndighetsutövare.

Dessa problembeskrivningar har varit pådrivande för de reformer som genomdrivits. Till en del har de varit unika för Försäkringskassan, men de återspeglar också allmänna administrativa trender i offentlig förvaltning

4.2 Reformering

Baserat på de behov som identifierats i ovanstående problembilder har Försäkringskassan de senaste åren genomgått stora förändringar. De viktigaste elementen i förändringarna kan beskrivas på följande sätt:

1. Förstatligande. Tidigare var försäkringskassorna i rättslig mening inte statliga myndigheter. Nu är Försäkringskassan som vilken annan statlig myndighet som helst.
2. Omvandling till »enmyndighetsverk«. Det tidigare Riksförsäkringsverket och 21 fristående länskassor upphörde och en sammanhållen myndighet bildades. Därmed kunde organisationen styras enklare och enhetlighet framtvingas.
3. Avskaffande av de politiskt utsedda lekmanastyrelserna på länsnivå. En professionalisering av organisationen har skett också via ökad extern rekrytering och ett allt större inslag av akademiskt utbildade i motsats till en gammal tradition av intern karriärgång och utbildning. Denna förändring påbörjades före omorganisationerna men utvecklingen har förstärkts.
4. Omvandling av den geografiskt baserade organisationen och avskaffande av länen som organisatorisk nivå. Tre »kundkanaler« har istället skapats: nationella försäkringscenter (NFC), lokala försäkringscenter (LFC) samt kundcenter/självbetjäning (KC).
5. Hårdare produktionsstyrning och standardisering genom identifiering och utveckling av arbetssätt inom organisationen: s.k. Ensa-processer. Etableringen av enheten Försäkringsprocesser (FP) var en del i denna strävan. Handläggarna får anvisningar om hur ärenden ska handläggas

- på bästa sätt, i vilken ordning arbetsmoment ska genomföras och vilken tid det bör ta. Syftet är att uppnå ökad enhetlighet i processer och beslutsutfall och att få de regionala skillnaderna att, om inte försvinna helt, så åtminstone kraftigt minska.
6. Kontroll av verksamheten. Mätbarhet, t.ex. i form av antal avklarade ärenden och tidmätning av handlägningsprocesser, innebär större möjlighet till kontroll av enheter och enskilda handläggare med avseende på produktionsmål.
 7. Anonymisering av kundmöten. Förhoppningen är att ovidkommande personliga hänsyn minimeras genom att de ärenden som inte kräver personlig kontakt sammanförs i NFC.
 8. Överföring av pensionsfrågorna till en särskild myndighet, Pensionsmyndigheten, och en särskild tillsynsmyndighet, Inspektionen för socialförsäkringen.
 9. Avskaffande av en styrelse med »fullt ansvar« och inrättande av ett insynsråd 2011. Försäkringskassan fungerar m.a.o. som en enrådighetsmyndighet, i linje med hur det ser ut på de flesta myndigheter (Statskontoret, 2008a). Generaldirektören har därmed det yttersta ansvaret och ansvarar för dialogen med regeringen.
 10. Ett antal större regeländringar. Under 2008 infördes t.ex. den så kallade rehabiliteringskedjan i sjukförsäkringen och en ny tandvårdsförsäkring. Detta ställde stora krav på inlärning och försvårades av att utvecklingen och implementeringen av datoriserat beslutsstöd visat sig svårare än tänkt.

De förändringar som genomfördes är i linje med de kännetecken på en »nyrationalistisk vändning« som anges av Røvik (2008:133). Det har inom Försäkringskassans ledning funnits en påtaglig optimism angående möjligheten att styra verksamheten mer effektivt, en tro på förekomsten av »best practice« vad avser organisationsutformning och produktionsprocesser och en övertygelse om behovet av koncentration och specialisering.

4.3 Analytiskt ramverk

För att förstå Försäkringskassans vägval kommer vi att fokusera på fyra områden som framträtt som särskilt viktiga.

För det första studerar vi valet mellan *likhet* (enhetlighet) och *olikhet* (lokal anpassning) i regeltillämpningen. Innan enmyndighetsreformen och införandet av Ensa-processerna fanns stora möjligheter till lokal anpassning, och på varje länskassa uppstod olika normer om hur regeltillämpningen skulle se ut. I och med reformen blev det ett stort fokus på likhet, bland annat med avsikt att öka rättssäkerheten för medborgaren.

För det andra studerar vi valet mellan en *decentraliserad* organisation med betydande autonomi för medarbetarna och en organisation där styrningen är *centraliserad*. I och med enmyndighetsreformen gick Försäkringskassan över till en lösning med stark centralisering.

För det tredje studerar vi valet mellan en handläggjarroll som *generalist* eller som *specialist*. På Försäkringskassan ändrades handläggjarrollen i och med reformen till mer av en specialistroll än vad den hade varit innan.

För det fjärde studerar vi valet mellan *närhet* och *distans*, i relationen mellan handläggare och medborgare. I syfte att skapa en mer objektiv bedömning av ansökningar om förmåner ökades distansen i denna relation betydligt i samband med enmyndighetsreformen och det efterföljande förändringsarbetet.

Med detta analytiska ramverk fångar vi upp fyra viktiga vägval i myndigheten, men det ska noteras att det naturligtvis finns en rad andra vägval som har haft betydelse för verksamheten och relationen till medborgaren.

5 FÖRSÄKRINGSKASSANS VÄGVAL

Vi ska nu närmare diskutera fyra av de vägval som Försäkringskassan har ställts inför i sin reformering. Vi diskuterar vilka alternativa handlingsvägar som har funnits och försöker att förstå de argument som har anförts i vägvalet. När så är möjligt diskuteras också de organisatoriska konsekvenserna av valen.

5.1 Likhet (enhetlighet) eller olikhet (lokal anpassning)?

Ett första vägval rör frågan om likhet (enhetlighet) eller olikhet (lokal anpassning) i organisation, processer och utfall. Den tidigare organisationen hade fristående länsorganisationer där olikheter framför allt i sjukförsäkringsärenden inte bara möjliggjordes utan också ibland uppmuntrades med argument om anpassning till lokala behov. Genom reformerna har balansen förskjutits till förmån för kraftigt ökad enhetlighet i beslutsprocesserna, genom utvecklingen av så kallade Ensa-processer. På Försäkringskassan har man ägnat mycket tid och energi åt processkartläggningar där detaljerade beräkningar tagits fram av handläggningstiden per förmån för olika typärenden. Statskontoret (2008b) uppger dock att drygt 46 procent av handläggarna i en studie svarar att de ofta eller ibland frångår Ensa-processerna, huvudsakligen p.g.a. tidsbrist. Genom hård processtyrning bör friheten att välja handlingsätt ha reducerats. En negativ effekt av detta kan vara att de alltmer välutbildade medarbetarna kan ha svårt att acceptera begränsat handlingsutrymme. En positiv effekt kan vara att handläggarna får ett ökat beslutsstöd, vilket bör leda till ökad rättssäkerhet genom en mer enhetlig rättstillämpning, samt en ökad professionell trygghet (Bringselius,

2011). Fortfarande krävs dock professionellt grundade bedömningar i flera faser av processen.

Tanken med Ensa-processerna var att minska skillnaderna mellan hur ärenden hanteras i olika delar av landet. Det finns också indikationer på att regionala variationer har minskat när handläggningen koncentrerats till färre orter men att det samtidigt finns kvar stora skillnader när det gäller förmåner som fortfarande handläggs på ett stort antal kontor spridda över landet (Inspektionen för socialförsäkringen, 2010b).

Kravet på lika tillämpning över hela landet har kommit att bli viktigare än kravet på situationsanpassning. Då måste också organisationen utformas så att centrala riktlinjer får fullt genomslag i hela myndigheten (Statskontoret, 2007). Att använda sig av standardisering, regler och förutbestämda procedurer är något som traditionellt sammankopplas med den byråkratiska organisationen. Merton (1949) menar att den grundläggande tanken är att reglerna inom byråkratin ska bidra till en högre organisatorisk effektivitet och snabbhet i beslutsfattandet. Samtidigt förlorar man den möjlighet till avvikelser baserade på lokala preferenser och lokal kunskap som fanns i det gamla systemet med regionala politiska företrädare. Detta argument anfördes vid vägvalet. Motståndare argumenterade att enhetlighet genom standardiserade beslutsprocesser riskerade att bli stelbent och byråkratisk, och att möjligheten till anpassning till förutsättningarna i det enskilda fallet minskar.²

I en diskussion kring rättssäkerhet är det viktigt att inte sammanblanda begreppet med likformighet. Rättssäkerhet kan ur ett svenskt perspektiv tolkas utifrån två dominerande traditioner: den rent juridiska läsningen av lagen eller den statsvetenskapliga diskussionen av densamma. Från de två traditionerna följer två dimensioner som måste fungera i samklang. Den första berör materiell riktighet och omfattar att lagar och regler följs, att lika fall behandlas lika samt att besluten går att överklaga till domstol. Den andra dimensionen berör processuell riktighet och omfattar rätten till en rimlig grad av kommunikation mellan myndighet och medborgare, att beslut i svårbedömda ärenden kan förankras med kollegor och specialister inom myndigheten samt att medborgaren har rätt till en snabb handläggning (Karlsson, 2011). Den potentiella konflikten mellan likformighet och rättssäkerhet är särskilt tydlig i ärenden där medicin möter försäkring, såsom i sjukskrivningsärenden. Medan den medicinska vetenskapen betonar det individuella, betonar försäkringens regelverk det generella. I intervjuer med Försäkringskassans medicinska experter, s.k. försäkringsmedicinska rådgivare (tidigare kallade försäkringsläkare), framkommer bilden av en försäkringens portvakt som i interaktionen med handläggare kan ha stor påverkan på handläggarens beslut, beroende på den medicinska informationen i det enskilda fallet (Dackehag, 2010).

5.2 Decentralisering eller centralisering?

Ytterligare ett vägval rör graden av centralisering av beslutsbefogenheter. Den ekonomiska styrningen av Försäkringskassan har genomgått en betydande förändring i anslutning till införandet av den nya organisationsstrukturen. En viktig del i denna förändring har att göra med fördelning av ansvar och befogenheter. Det som förändrats är framför allt att befogenheterna att fatta beslut i en rad frågor som får konsekvenser för kostnaderna har centraliserats. Det gäller exempelvis beslut om nyanställningar, lokaler, tjänstebilar m.m.

Centralisering leder till en ökad kontroll av organisationen jämfört med vad dess medlemmar tidigare är vana vid. Beslutsrättigheter flyttas uppåt samtidigt som lägre instanser förväntas följa beslut »från toppen«. Kritik mot effekterna av detta har bl.a. gällt IT-verksamheten (Inspektionen för socialförsäkringen, 2010a). Tidigare ideal om *empowerment* av anställda har ersatts av central styrning. Uppfattningen bland organisationens medlemmar kan bli en känsla av hårdare styrning med mindre utrymme för egna initiativ. Inom företagsekonomisk litteratur är ett frekvent återkommande budskap att ansvar och befogenheter bör åtföljas (ex. Anthony och Govindarajan, 2007). En centralisering eller decentralisering av rättigheter att fatta beslut bör, enligt detta paradigm, åtföljas av en förändring av ansvaret som utkrävs av den enskilda individen.

Frågan om centralisering av beslutsfattande har en positiv eller negativ inverkan på prestationen i organisationer har diskuterats länge. Richter och Tjosvold (1980) ser exempelvis ett positivt samband mellan deltagande i beslutsfattande och prestation, genom att medarbetare blir mer nöjda och motiverade. Moynihan och Pandey (2005) kommer till motsatt slutsats i en annan studie. En litteraturgenomgång av Andrews m.fl. (2009) visar att studier överlag uppvisar mycket olika resultat, och de drar slutsatsen att det är osannolikt att det över huvud taget finns något samband mellan graden av centralisering och prestation.

Försäkringskassan har bedrivit sitt förändringsarbete på ett mer toppstyrt sätt än vad som varit brukligt i svensk förvaltning. Det visas inte minst av att det s.k. Förändringsprogrammet (Programmet) placerades centralt i organisationen och gavs stora befogenheter. Programmets ledande aktörer rekryterades externt. Exempelvis hade produktionsdirektör Maivor Isaksson en bakgrund från andra serviceorganisationer och hade bl.a. deltagit i Postens omvandling. Till sin hjälp tog hon tidigare medarbetare och konsulter från det bolag (Accenture) som arbetat med Posten.

Efter hand kritiserades Programmet för att vara alltför toppstyrt och för att inte vara öppet för synpunkter från personalen. Den höga andelen konsulter utan tidigare erfarenhet av Försäkringskassan ledde till att legitimiteten i förändringsarbetet ifrågasattes. Från Programmets sida framfördes att den tidigare organisationen förklarades av en alltför dominerande förän-

kringsideologi. För att åstadkomma radikala förändringar behövdes en stark styrning. Metaforen »vattenfallsprincip« användes för att beskriva filosofin i förändringsarbetet. Meningarna gick alltså isär om en så stark centralisering var nödvändig i själva förändringsarbetet eller inte. När förändringsprogrammet avvecklats utövades i efterhand självkritik mot den dominerande ställning Programmet fått och bristen på förankring i organisationen.

Ett intressant inslag i Programmet var också tanken att Försäkringskassan i stort kan styras och ledas enligt samma principer som t.ex. banker och försäkringsbolag. De privata företag som utgjorde jämförelsepunkter hade starka inslag av central styrning inte bara genom starka ledningar utan också genom användandet av omfattande datoriserade system för beslutsfattande och kundkontakt. En större öppenhet i kommunikationen kan spåras sedan 2009, men det finns fortfarande en hög grad av centralisering.

Slutligen kan ett antal ytterligare observationer göras:

- Försäkringskassans förändring har inneburit en markant ökad användning av en typ av processtyrning, som kan beskrivas som styrning via insatser.³ Processteam som identifierar de bästa stegen i handläggningen av olika ärendetyper och som gör tidsstudier av hur lång tid dessa steg bör ta, är exempel på sådan styrning. Som diskuteras i Andersson (2010) kastar detta faktum ljus över det minskade intresset för central intervention i behandlingen av enskilda ärenden, och ett ökat intresse för att i stället mäta utfall indirekt via aggregerade mått. Denna del av Försäkringskassans förändringsarbete kan alltså ses som en tämligen konsekvent övergång från outputorienterad till inputorienterad styrning. Det förefaller också klart att denna övergång naturligen går hand i hand med en betydande centralisering. I ett i grunden resultatstyrt system kan en stor del av beslutsfattandet om resursanvändning decentraliseras. Den inputorienterade processtyrning som kommit i stället bygger på föreställningen att insatser kan dimensioneras enligt de allmänna principer som kodifieras i processerna, och utrymmet för lokala beslut om resursanvändning är följaktligen mindre.
- Den nya organisationen med en vertikal struktur med kundmöteskanaler och en horisontell struktur med Försäkringsprocesser har inneburit att inslag av en matrisstruktur har införts. En sådan struktur kan skapa otydligheter när det gäller fördelning av ansvar och befogenheter och utkrävande av ansvar. I Försäkringskassan handlar denna problematik bland annat om situationer där kundmöteskanalerna har krav på sig att utföra ett visst antal ärenden till en viss kostnad och därför måste söka förenklingar i ärendehantering, medan den nya enheten Försäkringsprocesser värnar om kvaliteten i ärendehandläggningen och därför är angelägen om att det finns arbetssteg som bidrar till kvalitetssäkring av

handläggningen. Eventuella olikheter i uppfattning i sådana sammanhang kräver en mycket tydlig fördelning av ansvar och befogenheter, eller en funktion längre upp i organisationen som kan döma av. Vem som går segrande ur (besluts)strider kan, generellt sett, få betydande konsekvenser för hur medborgarnas försäkringsärenden hanteras. Situationen illustrerar också på ett bra sätt en situation där styrningen traditionellt sett skett i den vertikala ledden, medan kundvärde till stor del skapas i den horisontella ledden (se t.e.x Hansen och Mouritsen, 2007).

- Vägvälet att centralisera innefattade också avskaffandet av alla politiskt förtroendevalda på regional nivå. Politiskt inflytande sker nu enbart genom styrning från riksdag och regering, d.v.s. från allra högsta nivå.

5.3 Generalistideal eller specialisering?

Ska handläggare bli skickligare genom att koncentrera sig på få ärendeslag eller vara användbara på flera sätt med risk för ytliga kunskaper? Specialisering har ett antal fördelar men kan också leda till problem (Bouckaert m.fl., 2010). Nya koordineringsproblem kan uppstå, en risk för segmentering bli följden.

På Försäkringskassan innebär den nya organisationen en klar betoning av specialistkunskap jämfört med förr. Övergången från generalist till specialist kan till viss del förklaras av standardiseringen av arbetsprocesser på Försäkringskassan, d.v.s. Ensa-processerna. För medarbetarna innebär detta att utrymmet för egna bedömningar har minskat (men långtifrån försvunnit), liksom möjligheten till lärande genom rörelse mellan ärendeslag etc. Den tidigare möjligheten på lokalkontor att »låna in« handläggare vid arbetstoppar har försvårats då den efterfrågade kunskapen inte längre befinner sig i »rummet bredvid«. Samtidigt har utbildningsnivån ökat bland de anställda och lekmannainflytandet helt övergivits. En faktor för Försäkringskassan är personalgenomströmningen som är större nu. Det ställer andra krav på att snabbt få in handläggarna i organisationen. En fråga för organisationen blir här också hur man behåller de duktiga handläggarna.

Spänningen mellan generalister och specialister finns i alla större organisationer. Den är extra besvärlig på Försäkringskassan eftersom många av kassans »kunder« har ett flertal olika ärendeslag igång samtidigt. Tidigare, då i princip alla ärendeslag fanns på varje lokalkontor, var det relativt lätt för handläggarna att ta hjälp av sina kollegor för att besvara medborgarens frågor, även om de inte hade med det »egna« ärendeslaget att göra. Nu är kontorsstrukturen inte längre horisontell utan kontoren är uppdelade efter ärendeslag. Man har infört en speciell generalisttjänst som ska fungera som så kallade »personliga handläggare«, men dessa sitter på egna kontor (LFC) och upplever ofta att det är svårt att få den information de behöver för att kunna vara den breda ingång till myndigheten som det var tänkt. Annars

kan man tänka sig att specialistkompetens gynnar rättssäkerheten medan generalister är bra för relationen till »kunden«. Vad gäller effektiviteten är det mer komplext där det å ena sidan är effektivt att en handläggare blir duktig på just sitt ärendeslag, men å andra sidan försvårar informationshanteringen kring den enskilde vilket kan leda till effektivitetsförluster. Vägvalet att söka särskilja specialister, som huvudsakligen återfinns i NFC, och generalister som finns i övriga kundkanaler leder till nya samordningsproblem. Den rörelse i riktning mot *front office* och *back office* som pågår är ett sätt att söka lösa problematiken.

Det inslag av politiskt förtroendevalda som fanns i den gamla regionala organisationen avvecklades ganska snart efter sammanslagningen. Det hängde samman med dels att den geografiska organisationsprincipen övergavs, dels att politikerna representerade ett slags lekmannatanke som var svår att förena med de nya idéerna om professionalisering genom specialisering.

5.4 Närhet eller distans?

I Försäkringskassans nya organisation görs en skillnad på ärenden som kräver personliga möten och ärenden som kan handläggas enbart med hjälp av inskickade handlingar. Det personliga mötets vara eller icke vara är sällan en fråga om rätt eller fel utan handlar om vad man vill uppnå. Den försäkrade kanske vill ha ett personligt möte men för organisationen kan det vara mer rationellt att göra detta geografiskt omöjligt. Utifrån medborgarens perspektiv har dessa förändringar rimligen både positiva och negativa effekter. Att inte ha tillgång till en personlig kontakt är utan tvekan i många fall frustrerande både på grund av en rent mänsklig aspekt där enskilda individer har ett behov av att diskutera sitt ärende med den beslutande handläggaren men också för att det av de enskilda individerna uppfattas som rättsosäkert. Om distansen däremot, på en aggregerad nivå, leder till ökad likabehandling och effektivitet är det å andra sidan något som i slutändan är ett starkt medborgarintresse.

Intressanta inslag utgör tanken att geografi ska »neutraliseras«, ärenden handläggas i andra delar av landet än där »kunden« bor. Det som tidigare var en fördel, möjligheten till lokal anpassning, ses nu som en potentiell källa till olikhet i handläggningens resultat. Ett problem i sammanhanget är att vad som för Försäkringskassan och dess handläggare är ett »enkelt« ärende inte behöver vara det för medborgaren. Medborgarna tycks enligt kundundersökningar i mycket större utsträckning tycka att det personliga mötet är nödvändigt för handläggningen.

Ett exempel är »klippstrategin«. Resonemanget om distans drevs till sin spets när det under en tid skickades ut beslut som inte innehöll information om vem som handlagt ärendet. Direktkontakt skulle undvikas och telefon-

samtal till handläggaren omöjliggjordes. Orsaken var en önskan att undvika störningar av arbetet, men kanske också en tanke om att när inga personliga kontakter sker så blir handläggningen påtagligt neutral. Genom att klippa av kontaktmöjligheterna anonymiserades handläggningen till gränsen av det maskinmässiga. Efter kritik från bl.a. Justitieombudsmannen ändrades praxis dock för att bättre följa lagstiftningens intentioner.

Den diskussion som förekommit om en alltför generös sjukskrivningspraxis illustrerar också problematiken. I de fall då det handlar om att bifalla eller avslå en ansökan om en förmån, som t.ex. sjukskrivning, ter det sig ganska klart att ett personligt möte förskjuter drivkrafter i riktning mot att fler ansökningar beviljas. I fallet med sjukskrivning och andra ärendeslag där medicinska bedömningar fordras, kan denna förskjutning av drivkrafter sägas ske i två led, först i individens möte med den intygsskrivande läkaren (Ekbladh, 2007), därefter i mötet med handläggaren. Den försäkringsmedicinska rådgivaren kan i detta perspektiv utgöra en motvikt eftersom han eller hon inte har kontakt med den försäkrade utan enbart utgår från den medicinska informationen för sitt utlåtande.

En viktig fråga i detta sammanhang är vilka drivkrafter en handläggare möter inifrån organisationen – motsvaras klienttrycket om positiv behandling av drivkrafter från central nivå i motsatt riktning? Det är svårt att kvantifiera de drivkrafter som skapas inom Försäkringskassan, men det finns en utbredd uppfattning bland handläggare – en uppfattning som f.ö. också ofta förekommer i media – att de förändringar som skett sedan 2005 inneburit en väsentlig förstärkning av drivkraften att vara restriktiv. Det finns också indikationer på att dessa signaler krockar med många medarbetares föreställningar och inre drivkrafter.⁴ Till detta resonemang kan läggas rehabiliteringskedjans striktare regler för fortsatt sjukpenning. Både reglerna och tillämpningen av dem tycks alltså vara mindre tillmötesgående beträffande beviljande av sjukpenning.

I Försäkringskassans fall har utvecklingen av internetbaserade tjänster inte lyckats ersätta det personliga mötet på det sätt som var tänkt. Stora summor har satsats på konsulttjänster för att ta fram verktyg för interaktiv kommunikation men resultaten har varit blygsamma. De visioner om att föra över kontakter till webbaserade tjänster som funnits har visat sig vara svåra att förverkliga trots att hundratals miljoner plöjts ned i projekten. Medborgarkontakterna har inte visat sig kunna rationaliseras som avsett, möjligtvis beroende på ett delvis komplicerat regelsystem.

6 DISKUSSION

Vid Försäkringskassans förändringar sedan 2005 har ett antal vägval gjorts för att söka lösa upplevda problem. Liksom vid de flesta vägval finns både

för- och nackdelar med de olika alternativen. I vissa fall kan reformer lösa de problem som identifierats, bara för att avlösas av nya problem. Vägvalen är också av olika dignitet. Avskaffandet av den geografiska organisationen kan vara ett sådant kritiskt vägval som omnämns i teorier om historisk institutionalism (Scott, 2008). Det är ett vägval som för lång tid kan bestämma Försäkringskassans struktur, kultur och processer. Förändringen är inte bara organisatorisk utan även fysisk. Kontor har försvunnit och nya tillkommit, man har bytt arbetskamrater, chefer och ärendeslag.

I andra fall kanske det mer handlar om fokus eller *framing* (Schaffner och Sellers, 2010) där man (tillfälligt) fokuserar en del av en komplex verklighet, t.ex. genom att tala om en *nationell* försäkring samtidigt som skillnader i handläggning fortfarande finns kvar. Här kan man notera inslag av de-coupling (Meyer och Rowan, 1977), där öppet tal och praktiskt handlande skiljer sig åt. Vi kan med säkerhet utgå från att förändringar kommer att ske även i framtiden, recepten för god organisationsutformning skiftar över tid och historien går igen. Det är inte första gången myndigheter slås samman, centraliseras eller byter organisationsstruktur på annat sätt, och det är uppenbart att det finns för- och nackdelar med alla alternativ.

Teknologi i form av enhetliga processer, med ett ännu så länge begränsat stöd av datorer, underlättar styrning och disciplinerar de anställda. Det kan vara positivt för att uppnå enhetlighet i bedömningar men det kan också upplevas negativt av den allt större andelen akademiskt utbildade handläggare. Dock tycks många anställda uppleva processerna som ett stöd i sitt arbete (Bringselius, 2011), även om det också finns exempel på handläggare och enhetschefer som tycker att processerna är väl detaljerade (Inspektionen för socialförsäkringen, 2011). Produktionsstyrningen kan alltså upplevas som hårdhänt taylorism men på samma gång underlätta arbetet och leda till avsedda resultat. Omdömen om reformen beror på vilken vikt man lägger i olika vågskålar. En gemensam problembeskrivning och en uttalad lojalitet mot organisationen har underlättat. Den senare har dock fått sina törnar och en del medarbetare har valt att lämna organisationen.

Vägvalen är inte heller oberoende av varandra. Tvärtom är Otley's (1980) tanke om behovet av ett »control package« med styrverktyg som stödjer varandra i högsta grad relevant. Väljer man att prioritera enhetlighet framstår normalt centralisering som en naturlig följd. På så sätt kan man påstå att vissa av de vägval som gjorts bildar en relativt sammanhållen helhet. Däremot kan, som både externa och interna iakttagare påpekat, kritik riktas mot exempelvis att man velat åstadkomma för mycket på för kort tid.

Det är viktigt att komma ihåg i sammanhanget att olika delar av Försäkringskassan har olika förutsättningar. Delar av verksamheten kan klara sig utan personliga kundmöten, och man kan standardisera och automatisera samt åstadkomma en likhet i process och resultat över hela landet. Andra

delar kräver större hänsynstaganden i det enskilda fallet, längre utredningar och större inslag av bedömningar, medicinska och andra, som gör att förutläggningarna för likhet blir sämre.

Viktigt för medborgarna är relationen till handläggarna och vilken roll dessa ikläder sig. Rollen manifesteras delvis i diskussionen om »försäkrade« eller »kunder«. Dessa termer har en viss laddning i organisationen. För de förändringsagenter som inte gör någon större skillnad på serviceproducerande organisationer i privat eller offentlig sektor är begreppet »kund« en naturlig sak. I vissa delar av förändringsarbetet var också »kund« det helt dominerande begreppet. Samtidigt finns grupper i Försäkringskassan som inte är helt bekväma med begreppsanvändningen och som föredrar att tala om »de försäkrade« eller andra termer som indikerar att man trots allt också sysslar med myndighetsutövning. Användandet av begreppet »kund« är emellertid ett försök att påverka kulturen i organisationen i en riktning som innebär att alla medarbetare upplever att man är »till för någon«. Utformningen av organisationsstrukturen, med inrättande av tre s.k. kundmöteskanaler, är därmed ett försök att fokusera avnämaren.

Medias kritiska rapportering har sällan med Försäkringskassans omorganisation i sig själv att göra utan hänförs oftare till ändringar i regelverket, som kassan får klä skott för. De vägval som får störst betydelse för medborgarna är alltså *politiska* även om de organisatoriska vägvalen är nog så viktiga för att åstadkomma enhetlighet och effektivitet. De organisatoriska vägval som gjorts har varit relativt fria från politisk styrning men samtidigt kan man fråga sig vem som egentligen gjort vägvalen. Dominerande organisationsidéer kan framstå som så självklara att myndigheterna inte alltid är medvetna om att alternativa vägar finns.

Historiska jämförelser visar att Försäkringskassan förr var något *speciellt*. Kassan liknande inte någon annan myndighet, den var varken fågel eller fisk. Kassornas ursprung i en folkrörelsetradition var levande och fördes vidare i t.ex. de berättelser som spreds via interna utbildningar. Den lokala och regionala förankringen var påtaglig. Organisationsidentiteten har betydelse för hur organisationens medlemmar definierar sig själva som en social grupp, jämfört med andra sociala grupper, men också för hur man förhåller sig till sin omgivning och dess aktörer (Haslam, 2004). Genom reformerna har beslutsfattarna valt att låta Försäkringskassan bli en myndighet bland alla andra med argumentet att en *nationell* försäkring bör ha enhetlighet och likabehandling som ledstjärna. De anställdas känsla av att vara anställda i en unik organisation urholkas däremot. Stora omorganisationer är man emellertid inte ensam om i den svenska statsförvaltningen. I själva verket återfinns de flesta av ingredienserna i Försäkringskassans förändringar också i andra statliga myndigheter. Många myndigheter, t.ex. Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullen, och Skogstyrelsen, har exempelvis slagits

samman i likhet med Försäkringskassan. Centraliserade beslutsprocesser, renodling, koncentration genom omlokalisering, standardisering och nya kontrollsystem är företeelser som återfinns på många håll i den statliga förvaltningen. Utvecklingen har alltså gått i riktning mot att Försäkringskassan blir alltmer lik andra myndigheter. För vissa delar av myndigheten är detta inte särskilt dramatiskt. För andra delar, med historiskt ursprung i lokala sjukkassor, har traditionen av att vara annorlunda vårdats under lång tid och förändringen upplevts som mer genomgripande.

Identitetsmässigt tyder mycket på att Försäkringskassan i framtiden kommer att tvingas att acceptera att man är en bland många andra myndigheter, präglad av samma lösningar och ideal, snarare än en säregen myndighet med utrymme för egna lösningar. Samtidigt ligger en del av myndighetens självförtroende i synen på sig själv som unik – något som torde gälla de flesta verksamheter. En tidig, men fortfarande väl fungerande, definition av organisationsidentitet står Albert och Whetten (1985) bakom. De menar att organisationsidentiteten utgörs av det som anses centralt och utmärkande för och bestående i en organisation. Detta med »utmärkande för« handlar om vad som gör den egna verksamheten unik. Sitt uppdrag är Försäkringskassan onekligen ensamma om till skillnad från verksamheten i många privata företag där konkurrenter kanske kan komma med likartade erbjudanden till kunden.

I uppmärksamhetstermer hade säkert Försäkringskassan velat vara som alla andra. Den massmediala bevakningen har varit omfattande och rapporteringen i stora drag negativt vinklad. Det är förståeligt om Försäkringskassan vill vara mer omtyckt och tycker sig vara orättvist kritiserad. Försäkringskassan har dock ofta valt att förhålla sig lojal mot de politiska beslutsfattarna och hukat sig i kritikstormen. Ett annat vägval som hade varit möjligt vore att spela ett »blame game« och mer aktivt skylla ifrån sig (Hood 2007). Nu valde man inte att göra så och kanske kan man se denna lojalitet som om inte helt unik i vart fall speciell för just Försäkringskassan. När vi har gjort våra intervjuer har vi ofta slagits av hur mycket fokus som lagts på just lojalitet, gentemot medborgarna, de politiska besluten och inte minst organisationen i sig. Frågan är om den stora omvandling som skett under ett relativt kort tidsspänn skulle varit möjlig om inte medarbetarna varit så lojala.

7 SLUTSATSER

Vi har studerat en organisations vägval inom fyra områden: likhet eller olikhet, decentralisering eller centralisering, generalist eller specialist samt närhet eller distans. Studien visar hur organisationen och dess chefer inte alltid har kunnat påverka vägvalen, utan hur politiska beslut och rådande

samhällsidéer också har präglat dem. På så vis ligger resultatet i linje med vad som har påpekats också från nyinstitutionalismen, med dess intresse för kontext och diskurs.

De vägval som diskuterats är klassiska spänningsförhållanden som aktualiseras återkommande. De val som gjorts är i sig konsistenta i riktning mot större enhetlighet, ökad central ledningsmakt och därmed tendens till toppstyrning. För förändringarna kan också anföras välgrundade argument som t.ex. likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. På samma gång är det inte enbart hänvisningar till den egna organisationens tidigare misslyckanden som kan tänkas ha haft inflytande på valen. Försäkringskassan ansluter sig till trender i omvandlingen av andra statliga myndigheter. Man rör sig därmed bort från sina traditionella värden: folkrörelseförankring, regionalt baserad organisation, möjligheter till lokal anpassning, nära kontakt med de försäkrade. Det handlar dock inte om nya problem utan om problem som har varit kända och diskuterade länge. Myndigheten väljer nu en lösning i samklang med vad andra myndigheter gör. Det framstår som rationellt för beslutsfattarna att öka sin legitimitet externt trots att idéerna inte varit förankrade fullt ut i organisationen och implementeringsproblem kunnat förutses.

Det är speciellt intressant att notera hur självklara flera av Försäkringskassans vägval har upplevts och hur relativt konsistenta de har varit sinsemellan. Genom likhet i handläggningsprocessen skulle likabehandling av medborgares ärenden garanteras, styrningen underlättas och demokratin stärkas. Demokratin löper nämligen inte bara genom det politiska beslutsfattandet, utan även genom byråkratins implementering av lagar, regler och politiska direktiv. Samtidigt centraliserades styrningen internt i myndigheten och distansen mellan medborgare och handläggare ökade, i och med anonymiseringen av kundmötet. Handläggaren blev specialist, bland annat för att man skulle kunna säkerställa dennes kompetens inom de standardiserade handläggningsprocesser som han eller hon ansvarar för. Alla dessa reformer syftade till att underlätta styrningen av handläggningen, för att på så vis kunna skapa mer enhetlighet i handläggningen samt effektivisera verksamheten.

Idag sker stabilisering efter några år av snabba, omvälvande förändringar. Försäkringskassan har därvid delvis tvingats att backa i sin förändringsambition. Exempelvis arbetar man nu med att finna former för en mindre centraliserad verksamhet i myndigheten, för en närmare relation till medborgaren och möjlighet till personliga möten, för en bredare kompetensprofil hos handläggare, för ökad flexibilitet i bemanningen, samt för att involvera handläggaren i utveckling och kvalitetssäkring av standardiserade arbetsprocesser. Förändringarna fortsätter alltså men i ett lugnare tempo. Vissa åtgärder kan behöva balanseras för att återupprätta allmänhetens för-

troende för myndigheten som tagit skada under senare år. Den nya organisationen innebär också att vissa problem åtgärdats men att nya har uppstått som i sin tur kan behöva lösas. Bland annat finns problem med den interna kommunikationen mellan organisationens olika delar. Försäkringskassan utgör alltså fortsatt ett intressant studieobjekt för forskare.

NOTER

- 1 Från många till en? – Ett forskningsprogram om Försäkringskassans förändring och dess konsekvenser.
- 2 Det är viktigt att påpeka att förutsättningar skiljer sig mellan olika delar av Försäkringskassans verksamhet. Det förefaller som att delar av den verksamhet som bedrivs inom NFC och KC kan standardiseras på ett helt annat sätt än delar av verksamheten inom LFC. System som t.ex. barnbidrag har inte stora inslag av svåra bedömningar.
- 3 Det finns allmänt en avvägning mellan att i första hand styra medarbetarnas insatser, och att i första hand styra via resultat, där en hög grad av kontrollerbarhet i allmänhet talar för styrning via insatser (Prendergast, 2002).
- 4 I frånvaro av direkta ekonomiska drivkrafter i form av t.ex. prestationsersättning (som är mycket ovanligt inom offentlig sektor) kan medarbetarnas inneboende motivation att utföra sina uppgifter vara en viktig drivkraft. Litteraturen på området finner ofta att medarbetarnas preferenser bör vara samstämmiga med organisationens, men Prendergast (2007) visar också på att olika motiv på olika nivåer kan främja organisationens mål.

REFERENSER

- Albert, S., och Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. I L. L. Cummings och B. M. Staw (red.), *Research in organizational behavior*, vol. 8. Greenwich, CT: JAI Press.
- Alvesson, M., och Sköldberg K. (2007). *Tolkning och reflexion*, Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, F. (2010). Till förändringsprogrammets försvar: Perspektiv på byråkratisk styrning och Försäkringskassans förändring. Lund: Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, Manuskript.
- Andrews, R., Boyne, G. A. och Law, J. (2009). Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 19(1): 57–81.
- Anthony, R. N. och Govindarajan, V. (2007). *Management Control Systems* (12th Ed.) New York: McGraw Hill.
- Boin, A., och Hart, P. 't. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5): 544–553.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. och Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bringselius, L. (2011). *Attityder till standardisering av arbete på Försäkringskassan: om handläggare, legitimitet och yrkes stolthet*. Lund: Institutet för ekonomisk forskning, Lunds Universitet, Rapport nr. 02/2011.
- Bringselius, L. (2012, kommande). The federal Government in agency mergers: A stakeholder focused on political risk? I V. Havila, H. Anderson, och F. Nilsson (red.), *Mergers and acquisitions: A stakeholder perspective*. London: Routledge.
- Capoccia, G., och Kelemen, R. D. 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3): 341–369.

- Christensen, T. och Læg Reid, P. (red.) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Cortell, A. P., och Peterson, S. (1999). Altered states: explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, 29(1): 177–203.
- Dackehag, M. (2010). Managing Sickness Absence? Exploring the Role of the Medical Consultants in Swedish Sickness Insurance, konferensskrift presenterat på 14th IRSPM Conference, Bern 7–9 april 2010.
- Ekbladh, M. (2007). *Essays on Sickness Insurance, Absence Certification and Social Norms*, Lund: Lund Economics Studies Number 143, doktorsavhandling.
- Försäkringskassan (2007). *Årsredovisning 2007*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2009a). *Imageundersökning 2009*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2009b). *Årsredovisning 2009*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2010). *Årsredovisning 2010*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Glouberman, S och Zimmerman, B. (2002). *Complicated and Complex Systems: What Would Successful Reform of Medicare Look Like?* Ottawa: Commission on the Future of Health Care in Canada 2002, Discussion paper No. 8.
- Halligan, J. (2007). Advocacy and Innovation in Interagency Management: The Case of Centrelink. *Governance*, 20(3): 445–467.
- Hansen, A. och Mouritsen, J. (2007). Management accounting and changing operations management. I T. Hopper, D. Northcott, och R. Scapens (red.), *Issues in management accounting*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Haslam, A. (2004). *Psychology of organizations*. Andra upplagan. London: Sage.
- Hensing, G, Holmgren, K. och Rohdén, H. (2010). Sänkt förtroende för försäkringskassan. I S. Holmberg och L. Weibull (red), *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2): 191–210.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010a). *Försäkringskassans IT-verksamhet*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2010:5.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010b). *Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000–2009*. Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2010:9.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011). *Styrning i Försäkringskassan*. Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2011:2.
- Karlsson, T. S. (2011). *Straddling the fence between economic efficiency and constitutional obedience*. Lund: Ekonomihögskolan, Lunds universitet, Arbetsmaterial.
- Merton, R. K. (1949). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4): 560–568.
- Meyer, J. W., och Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340–363.
- Moynihan, D. P. och Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 15(3): 421–439.
- OECD (2005). *Modernizing Government: The way forward*. Paris: OECD.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(1): 1–24.
- Otley, D. T. (1980). Contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5: 413–428.
- Pauloff, A. och Quist, J. (2010). *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning*. Stockholm: Statskontoret, Om offentlig sektor 7.

- Pierce, C. S. (1978). Pragmatism and Abduction. I C. Hartshorne & P. Weiss (red.), *Collected papers*, Vol V: 180–212. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Prendergast, C. (2002). The Tenuous Trade-off between Risk and Incentives. *Journal of Political Economy*, 110(5): 1071–1102.
- Prendergast C. (2007). The Motivation and Bias of Bureaucrats. *American Economic Review*, 97: 180–196.
- Richter, F. D. och Tjosvold D. (1980). Effects of student participation in classroom decision-making on attitudes, peer interaction, motivation, and learning. *Journal of Applied Psychology*, 65(1): 74–80.
- Røvik, K. A. (2008). *Managementsamhället*. Malmö: Liber.
- Schaffner, B. F. och Sellers, P. J. (red.) (2010). *Winning With Words. The Origins and Impact of Political Framing*. New York & London: Routledge.
- Scott, R. W. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd Edition. London: Sage.
- Statskontoret (2007). *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar*, Stockholm: Statskontorets småskrifter 2.
- Statskontoret (2008a) *Förändrade ledningsformer*. Stockholm, Statskontoret, Rapport 2008:11.
- Statskontoret (2008b). *Den nya Försäkringskassan Delrapport 4*. Stockholm: Rapport 2008:19.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. I J. Mahoney och D. Rueschmeyer (red.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt (2008). Toward a New Theory of Institutional Change. *World Politics*, 60(2): 281–314.
- Williams, D. W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, 60(6): 522–534.

SAMMANFATTNING

Försäkringskassan är en central del av den svenska välfärdsstaten och förmedlar mycket stora penningssummor. De förändringar som myndigheten har genomfört under senare tid i form av ny organisation och ändrade beslutsregler har varit omdiskuterade. Kritiker har pekat på bristande effektivitet, försenade utbetalningar och hjärtlös regeltillämpning. Ett antal vägval har gjorts för att söka hitta lösningar på problem som länge påtalats med bl.a. stora skillnader i regeltillämpning mellan olika delar av landet. I denna artikel studeras dessa vägval. Diskussionen tar sin utgångspunkt i ett antal motsatspar: enhetlighet-lokal anpassning; centralisering-decentralisering; specialisering-generalistideal; samt närhet-distans. Dessa motsatspar belyses med exempel från de förändringar som har skett. Den allmänna slutsatsen är att Försäkringskassans förändringsresa har varit stormig men att det har funnits ett betydande mått av konsistens sinsemellan i de gjorda vägvalen.

ABSTRACT

The Swedish Social Insurance Agency is an important part of the Swedish welfare state. The Agency has recently made a number of major changes, such as establishing a new internal organization and reforming processes for decision making. Many of these changes have been controversial. Critics have complained that the Agency shows a lack of efficiency, has failed to make payments on time, and has been too harsh in its application of eligibility rules. The changes have put the agency at a number of crossroads, many of them recurring from earlier reforms, in dealing with problems such as regional differences in the application of rules. In this article, some of these choices are discussed. The discussion departs from four dichotomies: uniformity-local adaptation; centralization-decentralization; specialization-generalist approaches; and closeness-distance. These dichotomies are illustrated with examples from the agency. The general conclusion is that although the change process has taken a rocky road, there has been a great deal of internal consistency in the combination of measures taken.

FÖRFATTARPRESANTATION

Fredrik Andersson (kontaktperson), professor, Nationalekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Anderssons forskning har rört sig inom olika delar av tillämpad mikroekonomi, med bidrag kring skattekonkurrens, optimal beskattning och kontraktsrelationer mellan privata aktörer och offentlig sektor.

Lunds universitet
Box 7082
220 07 Lund, Sverige
Telefon +46-(0)46-2228676
E-post: fredrik.andersson@nek.lu.se

Tomas Bergström, docent, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Bergströms forskningsinriktning rör politik som organisation och därmed styrning, ledning och förändring av offentliga organisationer.

Louise Bringselius, fil. dr, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Bringselius forskning rör organisationsförändring och fusioner, främst i offentlig förvaltning, men också granskningen av staten.

Margareta Dackehag, fil. dr., Nationalekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Dackehag har bedrivit forskning som sociala normer och även studerat läkarens roll i sjukskrivningsprocesser.

Tom S. Karlsson, doktorand, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet. Karlssons forskning berör meningsskapande kring organisering, styrning och kontroll inom den offentliga förvaltningen.

Stina Melander, doktorand, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Melanders forskning handlar om bemötande, organisationskultur och förändring i offentlig sektor. Hon har tidigare varit anställd på Försäkringskassan.

Gert Paulsson, ek.dr. Företagsekonomiska institution, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Paulssons forskning handlar om organisation och styrning av offentliga organisationer. Han har bl.a. studerat kundvalssystem samt finansiell och icke-finansiell resultatmätning.

Christine B. Meyer og Inger G. Stensaker ENDRINGSKAPASITET

Boken viser hvordan virksomheter som opplever høy endringstakt, kan arbeide systematisk for å utvikle endringskapasitet. Den beskriver hva som kjennetegner virksomheter med multiple endringer, kostnadene forbundet med dette og ansattes reaksjoner på høy endringstakt. Gjennom analyser av tre norske virksomheter beskriver boken en rekke verktøy ledelsen kan anvende for å utvikle langsiktig endringskapasitet.

Christine B. Meyer (dr.oecon.) er direktør for Konkurransetilsynet og er i permisjon fra stillingen som professor i strategi ved Norges Handelshøyskole. **Inger G. Stensaker** (dr.oecon.) er professor i strategisk endring ved Norges Handelshøyskole (NHH) hvor hun underviser og forsker på iverksetting av strategiske endringer.

ISBN 978-82-450-1228-6 | 130 sider | Kr 239,- | Fagbokforlaget 2011

Ny bok!



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no > e-post: ordre@fagbokforlaget.no > ordreteléfono: 55 38 88 38

Fayolskt management skapar gap

KARIN HOLMBLAD BRUNSSON



Forskare irriteras över att management betyder olika saker i olika sammanhang och lämnar förslag till hur »gapen« mellan managementforskningen, utbildningen i management och management i praktiken kan täppas igen.

I den här artikeln beskrivs dessa gap som uttryck för motsatsförhållandet mellan å ena sidan forskares och lärares ambition att förmedla allmängiltiga och verkningsfulla managementrekommendationer; å andra sidan en organisationsspecifik managementpraktik. En slutsats blir att gapen – och diskussioner kring hur de kan täppas igen – bidrar till att upprätthålla management som en normativ, men akademisk disciplin.

DET FINNS FYRA GAP

Forskare och debattörer har identifierat en rad diskrepanser – »gap«¹ – mellan managementforskning, utbildningen i management och management i praktiken.

Vissa anser att den forskning som bedrivs saknar praktisk relevans; det finns ett *rigour-relevance gap* eller ett *research-practice gap* (t.ex. Scapens 1985/1991; Starkey och Madan 2001; Syed, Mingers och Murray 2009). Andra hävdar att utbildningen saknar praktisk relevans och kanske gör mer skada än nytta (t.ex. Mintzberg 2004; Bennis och O'Toole 2005). Det betyder dock inte att managementutbildningen nödvändigtvis är forskningsanknuten; tvärtom hävdas att utbildningen lever sitt eget liv, med svag anknytning till aktuella forskningsresultat och med läroböcker som ser likadana ut år efter år (t.ex. Czarniawska 2003; Harding 2003). Ytterligare kritik gäller management i praktiken, där vissa forskare menar att management blir ineffektivt för att chefer inte utnyttjar sina kunskaper om vad som fungerar (Pfeffer och Sutton 2000/2001; Weick 2001).

Det tycks alltså finnas åtminstone fyra »gap« som alla har med management att göra: gap mellan forskning och management i praktiken, mellan utbildning och management i praktiken, mellan forskning och utbildning samt mellan vad praktiker i olika organisationer skulle kunna göra och vad de faktiskt åstadkommer.

Min utgångspunkt i den här artikeln är att gapen hänger samman med att management även vid universitet och högskolor ofta ges en instrumentell innebörd, något som i sin tur kan hänföras till att det företagsekonomiska ämnet av tradition har varit praktiskt orienterat (Engwall 1995). Följaktligen har många akademiker en normativ inställning till ämnet. De ser omedelbar praktisk nytta som managementforskningens och managementutbildningens *raison d'être*. Denna »praktiska nytta« avser organisationer och stärker föreställningar om att organisationer faktiskt existerar.

Management ska göra organisationer framgångsrika

En organisation blir inte någon »organisation« om det inte finns några som gör något; skapar ordning, styr (eller »leder«) och tar ansvar för verksamheten. Detta ordnande, styrande, ledande och ansvarstagande – som kan sammanfattas i begreppet management – ska bidra till att organisationer blir framgångsrika. Åtminstone behöver det finnas en allmän föreställning om att så är fallet; hur det förhåller sig i praktiken är inte alltid lika viktigt (Brunsson och Holmblad Brunsson 2009). Om management däremot uppfattas som meningslöst eller rentav skadligt för organisationer faller hela idén. Då rubbas också den allmänna föreställningen om hur organisationer fungerar.

Det betyder dock inte att frågan om *vilket slags* management man måste föreställa sig samtidigt är avgjord. Den kritik mot gapen som olika forskare redovisar tyder på att det finns olika erfarenheter av vad som konstituerar verkningsfullt management.

DET FINNS ETT UTBRETT MISSNÖJE

Att det har uppstått olika gap när det gäller management brukar förklaras av att skilda grupper av yrkesutövare är alltför koncentrerade på sin egen verksamhet. Managementforskare, lärare och praktiker saknar insikter i hur andra arbetar. De förstår inte att förutsättningarna för olika verksamheter skiljer sig åt. Det är fel på både forskning, utbildning och praktik.

Det är fel på forskningen

Några hävdar att forskare är dåligt insatta i vad det i praktiken innebär att vara chef. De arbetar själva under andra villkor och inser därför inte att praktiker har svårt att uppskatta deras rekommendationer. Rekommendationerna blir dyrbara och är ofta dåligt anpassade till de akuta problem praktiker upplever i sin vardag. Forskningen tar dessutom alltför lång tid (Drury 1990; Drury och Dugdale 1992; Porras 2000; Ax, Johansson, Kullvén 2009; Kieser och Leiner 2009).

Andra anklagar forskare för att vara så angelägna om att bli accepterade som forskare att de inte fäster så stor vikt vid om deras resultat är använd-

bara i praktiken (Bennis och O'Toole 2005; Starkey, Hatchuel och Tempest 2009). Forskare kan vara obenägna att lämna rekommendationer på basis av empiriskt inriktad forskning. Överlag, menar man, har forskare knappast några incitament att sprida sina forskningsresultat. De kan bli framgångsrika specialister på t.ex. redovisning utan att alls förstå sig på detta ämne (Singleton-Green 2010).

Det är fel på utbildningen

Gapet mellan managementutbildning och management i praktiken förklaras på liknande sätt med dålig anpassning till förutsättningarna i praktiken. Studenterna får lära sig att problem löses med hjälp av analys och rationella beslut, när de i stället behöver träna sin empatiska och kommunikativa förmåga (Livingston 1971). De får lära sig att bygga eleganta modeller och dyrbara informationssystem, när de i själva verket behöver lära sig att misstro rationellt beslutsfattande, gripa tillfället i flykten och hantera konflikter och lösliga problem (Whitley 1989; Mintzberg 2004; Bennis och O'Toole 2005).

Därtill kommer risken för att utbildningssituationen i sig skapar osjälvständiga och lydiga individer, dåligt ägnade för chefsroller (Vince 2010).

Det är fel på både forskning och utbildning

Gapet mellan forskning och utbildning förklaras av konservatism och forskarnas bristande intresse för utbildningens innehåll (Harding 2003; Holmblad Brunsson 2007). Den empiriska forskning som tyder på att management är någonting organisationsspecifikt får begränsat värde i undervisningen eftersom det är svårt att omvandla den till intressanta generella rekommendationer (Brunsson och Sjöblom 2001; Czarniawska 2003). Att uteslutande förmedla budskapet »det beror på« ter sig alltför torftigt. Managementutbildningen bygger på att det finns rekommendationer som passar för många organisationer. Det är också sådana rekommendationer som framför allt återfinns i läroböckerna (Holmblad Brunsson 2011).

Det är fel på praktiken

Gapet mellan vad praktiker vet och vad de gör har förklarats med att chefer är alltför försiktiga, snarast räddhågade. De utnyttjar inte de kunskaper som förmedlas via utbildning och managementlitteratur (Pfeffer och Sutton 2000/2001). Även denna kritik handlar om gapet mellan utbildning och praktik, men förklaras nu inte med brister i utbildningen utan med inkompetenta chefer.

Samtidigt kritiserar praktiker för att vara alltför angelägna om att följa med i det senaste managementmodet, i stället för att skaffa sig grundläggande kunskaper om hur deras organisationer fungerar (Weick 2001; Pfeffer

och Sutton 2006; jfr nedan). Det betyder att chefers agerande i praktiken är överlagt och chefer snarast alltför handlingskraftiga.

Missnöjet hänförs till bristande samstämmighet

Den omfattande kritiken mot managementforskare, lärare och praktiker kan sammanfattas som en kritik mot att management har kommit att betyda olika saker i olika sammanhang. I det avseendet skiljer sig management inte från andra abstraktioner, som ofta täcker en rad förhållanden och uppfattas på olika sätt av olika personer.

Det finns också forskare som accepterar att managementforskning, utbildning i management och management i praktiken är skilda verksamheter, som bedrivs under olika förutsättningar och inte har så mycket med varandra att göra. Då blir gapen självklara, och det blir ointressant att försöka täppa igen dem (Kieser och Leiner 2009). Det är bara ordet management som är gemensamt, och det är en abstraktion lik många andra.

Detta synsätt innebär att den instrumentella innebörden av management försvagas. Det blir inte lika viktigt om managementforskningen och utbildningen i management är omedelbart praktiskt relevant. Forskare kan då – utan att kritiseras – bedriva forskning som uteslutande intresserar andra managementforskare. Utbildningen i management kan leva sitt liv. En utveckling som många tycker sig skönja – och irriterar sig över – kan fortsätta utan att det uppfattas som problematiskt (och det kan förstås ändå inträffa att både forskning och utbildning visar sig komma till praktisk nytta).

Missnöjet uppstår när inte bara management i praktiken utan även managementforskning och utbildningen i management ska bidra till att göra organisationer framgångsrika. Det förutsätter allmänna rekommendationer som många accepterar som verkningfulla. Mycket tyder dock på att det saknas ett generellt »framgångsrecept« och att organisationer i stället blir framgångsrika var och en på sitt speciella sätt. Mot en fayolsk syn på management står en tayloristisk.

MANAGEMENT PRÄGLAS AV BÅDE TAYLOR OCH FAYOL

De genom tiderna mest inflytelserika managementförespråkarna Frederick Winslow Taylor (1911/1998) och Henri Fayol (1916/2008) baserade bägge sina uppfattningar på lång praktisk erfarenhet. Bägge hade en normativ inriktning och gjorde anspråk på att lämna rekommendationer som gällde generellt, oavsett vilken organisation det var fråga om. Och för bägge var det självklart att syftet med management var att bidra till att göra organisationer framgångsrika.

Trots dessa likartade utgångspunkter var deras rekommendationer diametralt olika.²

Taylor satsade på ett vetenskapligt, ingenjörsmässigt förhållningssätt, vilket innebar att management borde utformas på olika sätt beroende på verksamhetens inriktning och karaktär. De vetenskapliga principerna (*principles of scientific management*) innebar att varje arbetsuppgift skulle utformas på effektivast möjliga sätt. Fayol beskrev däremot management som en samling aktiviteter, som borde utföras på likartat sätt oberoende av vilken verksamhet det gällde. I bägge fallen handlade det om att chefer skulle vara specialister; skillnaden var att Taylors chefer skulle vara specialister på bestämda arbetsuppgifter, eller till och med en begränsad del av en arbetsuppgift, medan Fayols chefer förutsattes ha specialiserat sig på samma slags arbetsuppgifter, de som Fayol innefattade i begreppet management.

Forskning och utbildning bygger på allmängiltiga rekommendationer

Fayol beskrev sina managementrekommendationer som en inbjudan till diskussion och erfarenhetsutbyte i managementfrågor. Han förutsåg inga svårigheter med att utforma en teori om management, utan menade att det redan fanns tillräckligt med erfarenheter och kloka synpunkter; felet var att de inte var systematiserade och ordentligt analyserade. Chefer slutade sina befattningar utan att lämna några spår efter sig, vare sig i form av lära eller lärjungar, klagade Fayol.

Sedan Fayols tid har management utvecklats till ett självständigt akademiskt ämne, där själva utgångspunkten är att det finns kunskaper (*management knowledge*) att lära ut (von Hayek 1989). Att utveckla en allmänt accepterad managementteori har emellertid visat sig vara besvärligare än vad Fayol förutsåg, speciellt som teorin även borde innefatta allmängiltiga rekommendationer för framgång. För att rekommendationer ska betraktas som »teoretiska« krävs acceptans för uppfattningen att *bör* kan härledas ur *är*, något som möjligtvis gäller vissa s.k. institutionella fakta (Searle 1964). Alternativet blir att omdefiniera begreppet teori, och ett sådant alternativ – »normativ teori« – har också föreslagits (t.ex. Drury och Dugdale 1992; Malmi och Granlund 2009; Corley och Gioia 2011). Problemet tycks vara att inte heller några normativa »teorier« om management som på något avgörande sätt skiljer sig från Fayols rekommendationer har blivit allmänt accepterade.

När det gäller managementutbildning har Fayol blivit bönhörd på ett sätt som han själv knappast kunde drömma om. Utbildning i management tillhör de allra populäraste utbildningarna i en rad länder (Engwall och Zamagni 1998; Navarro 2005). Väsentligen utgår dessa utbildningar från Fayols rekommendationer, som innebär att organisationer bör styras med hjälp av likartade aktiviteter oavsett vilken organisation det handlar om. Studenter får fortfarande lära sig förkortningen POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*) för att lättare komma ihåg vad de ska göra som chefer (Watson 2001).

I akademiska sammanhang råder därmed en utbredd fayolism: utgångspunkten är att management består av en samling aktiviteter som ska bidra till att göra alla slags organisationer framgångsrika. Det handlar då inte främst om att studera, klassificera, analysera och försöka förstå en redan existerande managementpraktik. Forskare vill ligga steget före och även tala om vad som *kommer att* fungera. Lärare vill utbilda studenter så att de *gör rätt* när de senare blir chefer i olika organisationer.

Gap uppstår när forskare och lärare drar olika slutsatser om hur chefer bör utforma sitt management och det ifrågasätts om allmänna rekommendationer är speciellt verkningsfulla. I praktiken tycks management vara utformat på alla möjliga olika sätt.

I praktiken är management specifikt

Fayols managementrekommendationer betraktas många gånger som föråldrade, och en rad alternativ till de »traditionella« metoder som beskrivs i läroböckerna har föreslagits (Holmblad Brunsson 2007). Men det råder stark oenighet om vilka rekommendationer som är långsiktigt hållbara. Olika alternativ klassificeras som managementmoden, som bara är populära under en begränsad tid, och kanske främst hos osäkra chefer (Abrahamson 1996; Strang och Macy 2001; Parker och Ritson 2005).

Själva förekomsten av managementmoden visar att sambandet mellan ett speciellt slags management och organisatorisk framgång är både osäkert och instabilt. Om en organisation betraktas som framgångsrik eller inte tycks framför allt bero på när en utvärdering görs (Berger 2006). Det saknas belägg för att organisationer lyckas bättre för att cheferna har genomgått managementutbildning (Watson 2006). Inte heller har uppfattningar om dåligt eller ifrågasatt management kodifierats i några allmänt accepterade varningsföreskrifter (Pfeffer och Sutton 2006; Collins 2009).

De som förespråkar erfarenhetsbeprövat management (*evidence-based management*) lyckas inte heller övertyga om att det finns allmänna managementrekommendationer som osvikligt gör organisationer framgångsrika (Pfeffer och Sutton 2006). När erfarenhetsbaserade rekommendationer uttryckts i allmänna termer blir de triviala: det handlar då om att organisationer gör klokt i att satsa på kloka chefer, som är eftertänksamma och lyhörda, håller sig till fakta, litar till sitt sunda förnuft och satsar på god organisatorisk infrastruktur.

Liksom Taylors vetenskapliga principer har erfarenhetsbeprövat management uttryck i allmänna riktlinjer, som dock utgår från att management är någonting organisationsspecifikt. Utgångspunkten är att varje organisation bör styras på sitt speciella sätt. Chefer rekommenderas att skaffa sig erfarenhet framför allt genom att pröva sig fram och revidera sina lösningar allt eftersom nya erfarenheter och kunskaper blir tillgängliga.

Slutsatsen att modernt erfarenhetsbeprövat management ser olika ut i olika organisationer stämmer med andra forskningsresultat, som visar att särskilt framgångsrika organisationer inte anammar något management-mode, utan tvärtom betar sig *annorlunda* än sina konkurrenter (Nelson och Winter 1982, återgivet från Scapens 1994; Donaldson 2002). Forskare som på senare tid har undersökt hur internationella företag betar sig för att bli konkurrenskraftiga har inte heller funnit någon strategi som är entydigt bättre än någon annan (Berger 2006). Ingående studier av 500 företag under fem år visade tvärtom att chefer för företag i samma bransch, som arbetar under snarlika konkurrensvillkor, kan resonera på helt olika sätt när det gäller var produktionen ska förläggas och i vilken grad verksamhet ska out-sourcas. De kan trots det uppvisa ungefär samma lönsamhet.

Resultaten kan tolkas som att det inte spelar någon roll hur management utformas. Men de kan också tolkas på motsatt sätt: eftersom företag i samma bransch kan uppvisa radikalt olika lönsamhet kanske management är avgörande för om organisationer blir framgångsrika eller inte. Dock tycks det inte handla om *ett* slags management utan om många olika slags management, beroende på vilken organisation det gäller, i vilket situation organisationen befinner sig, hur cheferna fungerar m.fl. faktorer.

Slutsatsen att framgångsrikt management delvis – kanske till ganska stor del – är organisationsspecifikt är en tayloristisk slutsats, som strider mot föreställningen att managementrekommendationer ska vara relevanta för en rad olika slags organisationer. Därför är det inte konstigt om det uppstår »gap« mellan vad forskare kommer fram till, vad som lärs ut och management i praktiken.

Frågan blir hur sådana gap bör hanteras.

DET FINNS ÅTGÄRDSFÖRSLAG

»Att minska gapet mellan teori och praktik är en av de stora utmaningarna inom ekonomistyrningsområdet idag«, skriver Ax, Johansson, Kullvén (2009: 53) med hänvisning till gapet mellan utbildning och praktik. Andra redovisar liknande uppfattningar och visar sig benägna att reformera även managementforskningen.

Forskningen behöver anpassas

När det gäller forskningen finns det förslag som innebär att en strikt fayolsk utgångspunkt modifieras eller till och med överges till förmån för en tayloristisk orientering.

Ett förslag är ett utvidgat samarbete mellan akademiker och praktiker, vilket förutsätts leda till situationsanpassad och praktiskt inriktad forskning (Hodgkinson och Rousseau 2009; Syed, Mingers och Murray 2009). Om

akademiker i ökad utsträckning deltog i den allmänna debatten skulle deras insikter i praktisk verksamhet också förbättras och gapet mellan forskning och praktik minska (Singleton-Green 2010).

Ytterligare förslag handlar om att forskare behöver hjälp av nya aktörer: det behövs skickliga »översättare«, som förklarar för praktikerna vad forskarna menar och ser till att anpassa allmänna idéer till behov och traditioner i en speciell organisation (Røvik 2008).

Managementutbildningen bör läggas om

Det finns skilda uppfattningar om hur managementutbildningen bör ändras för att täppa igen gapet mellan utbildning och praktik. Vissa tycks beredda att överge utbildningens fayolska utgångspunkter. De anser att utbildningen bör vara omedelbart användbar för studenternas kommande yrkesverksamhet och förmedla s.k. *mode-2 knowledge* (Nowotny, Scott och Gibbons 2001; Starkey och Madan 2001).

Andra är beredda att överge de instrumentella utgångspunkterna för managementutbildningen. De anser att utbildningen bör inriktas på grundläggande förhållanden i organisationer snarare än på specifika styrmetoder (*conceptual underpinnings* i stället för *best practices*; Porras 2000).

Därtill finns uppfattningen att utbildningen visserligen bör innehålla väsentliga ting, men att det allra viktigaste är att studenterna skaffar sig livserfarenhet och goda kontakter (March 1995, återgivet från Mintzberg 2004).

Praktiken måste rationaliseras

Forskare som har studerat management i praktiken – och som har beskrivit just dess organisationsspecifika karaktär – har många gånger avslutat sina studier med rekommendationer. De har inte varit beredda att acceptera ett tayloristiskt förhållningssätt fullt ut, utan har önskat att praktiker skulle bli mer rationella och mer lika dem som man i läroböckerna beskriver som beslutsfattare.

Förslagen har handlat om att chefer måste komma ifrån sitt kortsiktiga agerande och (som det tett sig för forskarna) kaotiska vardagsliv. I stället bör de agera mer långsiktigt och systematiskt; planera, delegera och ägna sig åt viktigt beslutsfattande (t.ex. Carlson 1951/1991; Stewart 1967; Mintzberg 1973/1980; Kotter 1982; Watson 2001). Erfarenhetsbaserat management innebär som framgått att chefer rekommenderas att använda sig av sitt sunda förnuft: att ta vara på sin erfarenhet och akta sig för managementmoden.

Förslagen har olika karaktär

Som framgår har forskare olika uppfattningar om hur olika gap ska täppas igen. Deras förslag kan (förenklat) sammanfattas i tre ståndpunkter:

Några håller fast vid att det *ska* finnas managementrekommendationer som är samtidigt allmängiltiga och verkningsfulla. De framstår som trofasta fayolister och hoppas ännu – kanske – på den slutliga managementteorin, ett allmängiltigt framgångsrecept. Till denna kategori hör rekommendationerna till praktiker att bete sig mer som läroböckerna föreskriver.

Andra belyser, fast inte alltid uttalat, motsatsförhållandet mellan managementrekommendationers allmängiltighet och deras verkningsfullhet. De är beredda att ge avkall på antingen de allmängiltiga eller de instrumentella aspekterna av management.

Vissa menar att forskning och utbildning bör inriktas mot praktiska yrkeskunskaper, vilket bör innebära att organisations specifika förhållanden betonas på bekostnad av allmänna rekommendationer. I termer av dikotomin fayolskt–tayloristiskt management innebär deras inställning en dragning åt det tayloristiska förhållningssättet.

Andra tycks beredda att ge allmänna managementkunskaper en mindre instrumentell karaktär, när de menar att studenter behöver förstå sig på hur organisationer kan fungera i olika sammanhang. Även managementforskning blir med denna inställning mindre normativ och mer deskriptivt inriktad. Managementteori kan då utvecklas utan att innehålla de normativa implikationer som finns i Fayols utgångspunkter. Jämfört med synsättet att managementforskning, utbildning och praktik är *skilda* verksamheter (Kieser och Leiner 2009; jfr ovan) är detta synsätt mindre radikalt; utgångspunkten är fortfarande att det bör finnas ett ömsesidigt utbyte mellan forskning, utbildning och praktik. Däremot blir det knappast någon skillnad mellan managementteori och organisationsteori, och det är också vanligt att dessa uttryck används som synonymer (t.ex. Suddaby, Hardy och Huy 2011).

En radikal omprövning av Fayols föreställning om allmängiltiga och verkningsfulla managementrekommendationer får stora konsekvenser för den normativt inriktade managementforskningen och utbildningen i management. Samtidigt är dock förslagen utformade på ett sådant sätt att man inte kan vänta sig några omedelbara förändringar; snarare då att gapen kommer att bestå.

INGENTING BEHÖVER ÄNDRAS

De förändringar som föreslås i syfte att täppa igen gapen är avsevärda: forskare ska ändra sina attityder till sitt arbete, inriktningen på sitt arbete och sitt sätt att arbeta; utbildningen ska ges en radikalt annorlunda inriktning; chefer ska bli klokare. Dessutom ska det dyka upp en ny kategori befattningshavare som ägnar sig åt att översätta forskningsresultat. Forskarna formulerar dock sina uppfattningar om vad som behöver göras i allmänna termer. Det handlar snarare om vad som bör *ske*, än om att bestämda personer beordras att ta itu med problemen. Rekommendationerna riktar sig till stora

grupper, vilket betyder att ingen enskild behöver känna ansvar för att göra något, i varje fall inte omedelbart. Snarare kan man förvänta sig att så stora förändringar som de som föreslås tar tid.

Just förhållandet att den framtid då gapen har täppts igen kan vara förhållandevis avlägsen kan vara en indikation på att gapen behövs och rentav är funktionella, åtminstone för tillfället.

GAPEN FYLLER EN FUNKTION

Utgångspunkten att managementforskning och utbildning i management ska ge kunskaper som praktiker kan använda och som faktiskt bidrar till att göra organisationer framgångsrika blir problematisk när empiriska forskningsresultat tyder på att så inte är fallet. Ett sätt att hantera problemet har varit att identifiera »gap« och samtidigt uttrycka förväntningar om att de – på ett eller annat sätt – kommer att täppas igen i framtiden. Det är också så de olika gapen hittills ofta har tagits om hand. Därmed fyller gapen – och framför allt diskussionen kring gapen – en viktig funktion.

Så länge gapen diskuteras och ingen individ eller organisation pekas ut som särskilt ansvarig för att ordna med igentäppandet behöver inte mycket hända. På kort sikt måste gapen accepteras. Allt kan förbli som det har varit. Forskare, lärare och praktiker kan arbeta som vanligt. Bland annat med tanke på de enorma investeringarna i managementforskning och utbildning i management blir detta en effekt av diskussionerna kring gap som många förmodligen uppskattar.

Uttalade, allmänt formulerade förväntningar på vad som bör inträffa bidrar dessutom till att successivt förpassa olika lösningar till framtiden; därmed förlängs den korta sikten och gapen stabiliseras. Under tiden kan forskare göra dygd av nödvändigheten och beskriva management som en ung, dynamisk profession, som är under ständig omprövning och utveckling (t.ex. Engwall 1989; Clegg m.fl. 2006; Starkey, Hatchuel och Tempest 2009). Härigenom bidrar även de till att förstärka uppfattningen att problemen kommer att lösas i framtiden.

Diskussionerna kring gap fyller samtidigt funktionen att visa på insiktsfullhet och hederlighet. De som uppmärksammar gapen låtsas inte som om allt var frid och fröjd på managementområdet. De är inte aningslösa eller naiva, utan är tvärtom uttryckligen bekymrade, så bekymrade att de snarast utvecklas till specialister på just ett eller flera gap. Gap har på så sätt utvecklats till ett särskilt samtalsämne och något som liknar en speciell disciplin inom managementforskningen.³

Det viktiga med diskussionerna kring gap och den uppmärksamhet dessa diskussioner för med sig är därför inte att gapen snabbare kommer att täppas igen, utan att management kan behålla sina allmängiltiga konnotationer och samtidigt accepteras som ett begrepp som avser fundamentalt dispa-

rata verksamheter. Management kan samtidigt vara ett akademiskt ämne, som syftar till att utveckla teori, och praktiskt orienterad verksamhet, där rekommendationer är viktigare än teori.

När gapen ingår som en del av definitionen av management upprätthålls status quo. Det finns utrymme för en fayolskt inspirerad managementforskning och managementutbildning, en tayloristiskt inriktad praktik – och därtill stor oenighet om vad management egentligen innebär.

NOTER

- 1 Jag använder »gap« för det engelska *gap*. En annan tänkbar översättning är »klyfta«.
- 2 Jag använder Taylor och Fayol som ett slags arketyper, för att illustrera två skilda sätt att se på management. I själva verket har Frederick Taylor beskrivits som en del av en »rationaliseringsrörelse« (Yehouda 1999). Slutsatsen att det är just Henri Fayols sätt att tänka som präglar utbildningen är likaså förenklad och möjligtvis förhastad. Det kan hända att Fayol sammanställde ett redan accepterat sätt att resonera. Hans rekommendationer liknar i flera avseenden de slutsatser Florence Nightingale hade dragit ungefär 50 år tidigare (Ulrich 1997).
- 3 Bland praktiker är vanan att i skrift beskriva och reflektera över sitt arbete inte lika utbredd som bland forskare, något som redan Fayol, som framgått, beklagade. Hur praktiker ser på olika gap blir därför en mer svårutredd fråga.

REFERENSER

- Abrahamson, Eric (1996). Management Fashion. *Academy of Management Review*, 21(1): 254–285.
- Ax, Christian, Johansson, Christer & Kullvén, Håkan (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö: Liber.
- Bennis, Warren G. & O’Toole, James (2005). How business schools lost their way. *Harvard Business Review*, 83(5): 96–104.
- Berger, Suzanne (2006). *How We Compete, What companies around the world are doing to make it in today’s global economy*. New York: Currency Books/Doubleday.
- Brunsson, Karin & Sjöblom, Arne (2001). *What we learn and what we teach – and why*. Paper till European Accounting Associations 24:e årliga kongress, Aten den 18–20 april 2001.
- Brunsson, Nils & Holmblad Brunsson, Karin (2009). Konsten att vara chef. I: Sten Jönsson och Lars Strannegård (red.): *Ledarskapsboken*. Malmö: Liber.
- Carlson, Sune (1951/1991). *Executive Behavior, reprinted with contributions by Henry Mintzberg and Rosemary Stewart*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomiae Negotiorum 32.
- Clegg, Stewart R., Kornberger, Martin, Carter, Chris & Rhodes, Carl (2006). For Management? *Management Learning*, 37(1): 7–27.
- Collins, Jim (2009). *How the Mighty Fall: and why some companies never give in*. London: Random House Business.
- Corley, Kevin G. & Gioia, Dannis A. (2011). Building theory about theory building: What constitutes a theoretical contribution? *Academy of Management Review*, 36(1): 12–32.
- Czarniawska, Barbara (2003). Forbidden Knowledge, Organization Theory in Times of Transition. *Management Learning*, 34(3): 353–365.

- Donaldson, Lex (2002). Damned by Our Own Theories: Contradictions between Theories and Management Education. *Academy of Management Learning and Education*, 1(1): 96–106.
- Drury, Colin (1990). Lost Relevance: A note on the contribution of management accounting education. *British Accounting Review*, 22: 123–135.
- Drury, Colin & Dugdale, David (1992). Surveys of management accounting practice. I: Colin Drury (red.): *Management Accounting Handbook*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.
- Engwall, Lars (1989). Företagsekonomi – ett ämne i utveckling. I: Lars Engwall (red.) *Företagsekonomins rötter*. Lund: Studentlitteratur.
- Engwall, Lars (1995). *Föregångare inom företagsekonomi* (red.). Stockholm: SNS Förlag.
- Engwall, Lars & Zamagni, Vera (1998). *Management education in historical perspective*. Manchester: Manchester University Press.
- Fayol, Henri (1916/2008). *Industriell och allmän administration*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Harding, Nancy (2003). *The Social Construction of Management: Text and Identities*. London: Routledge.
- von Hayek, Friedrich August (1989). The Pretence of Knowledge. *The American Economic Review*, 79(6): 3–7.
- Hodgkinson, Gerard P. & Rousseau, Denise M. (2009). Bridging the Rigour-Relevance Gap in Management Research: It's Already Happening! *Journal of Management Studies*, 46(3): 534–546.
- Holmblad Brunsson, Karin (2007). *The Notion of General Management*. Malmö: Liber, Copenhagen Business School Press.
- Holmblad Brunsson, Karin (2011). *Management – mitten mellan bör och är*. Papper presenterat vid Nordic Workshop XVI, Skövde den 3–4 februari 2011.
- Kieser, Alfred & Leiner, Lars (2009). Why the Rigour-Relevance Gap in Management Is Unbridgeable. *Journal of Management Studies*, 46(3): 516–533.
- Kotter, John P. (1982). *The General Managers*. New York: The Free Press.
- Livingston, J. Sterling (1971). Myth of the well-educated manager. *Harvard Business Review*, 49(1): 79–89.
- Malmi, Teemi & Granlund, Markus (2009). In Search of Management Accounting Theory, *European Accounting Review*, 18(3): 597–620.
- Mintzberg, Henry (1973/1980). *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry (2004). *Managers Not MBAs, A Hard Look at the Soft Practice of Managing and Management Development*. London: Prentice Hall.
- Navarro, Peter (red.) (2005). *What the Best MBAs Know, How to Apply the Greatest Ideas Taught in the Best Business Schools*. New York: McGraw Hill.
- Nowotny, Helga, Scott, Peter & Gibbons, Michael (2001). *ReThinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Parker, Lee D. & Ritson, Philip (2005). Fads, stereotypes and management gurus: Fayol and Follett today. *Management Decision*, 43(10): 1335–1357.
- Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert I. (2000/2001). *Att veta men inte göra, Hur man överbryggat klyftan mellan kunskap och handling*. Stockholm: Svenska Förlaget.
- Pfeffer, Jeffrey & Sutton, Robert I. (2006). *Hard Facts, Dangerous Half-truths & Total Nonsense, Profiting from Evidence-Based Management*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

- Porras, Jerry I. (2000). The Business School of the Future: Some Personal Reflections. *Academy of Management. Organization Development and Change Division Newsletter*, Winter: 1–5.
- Røvik, Kjell Arne (2008). *Managementsamhället, Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Scapens, Robert W. (1985/1991). *Management Accounting, A Review of Contemporary Developments*. London: Macmillan.
- Scapens, Robert W. (1994). Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting. *Management Accounting Research*, 5: 301–321.
- Searle, John (1964). How to Derive »Ought« from »Is«. *Philosophical Review*, 73(1): 43–58.
- Singleton-Green, Brian (2010). The Communication Gap: Why Doesn't Accounting Research Make a Greater Contribution to Debates on Accounting Policy? *Accounting in Europe*, 7 (1–2): 129–145.
- Starkey, Ken & Madan Paula (2001). Bridging the Relevance Gap: Aligning Stakeholders in the Future of Management Research. *British Journal of Management*, 12: S3–S26.
- Starkey, Ken, Hatchuel, Armand & Tempest, Sue (2009). Management Research and the New Logics of Discovery and Engagement. *Journal of Management Studies*, 46 (3): 547–558.
- Stewart, Rosemary (1967). *Managers and their Jobs, A study of the similarities and differences in the way managers spend their time*. London: Macmillan.
- Strang, David & Macy, Michael W. (2001). In Search of Excellence: Fads, Success Stories, and Adaptive Emulation. *American Journal of Sociology*, 107(1): 147–182.
- Suddaby, Roy, Hardy, Cynthia & Huy, Quy Nguyen (2011). Where are the New Theories of Organization? *Academy of Management Review*, 36(2): 236–246.
- Syed, Jawad, Mingers, John & Murray, Peter A. (2009). Beyond rigour and relevance: A critical realist approach to business education. *Management Learning*, 41(1): 71–85.
- Taylor, Frederick Winslow (1911/1998). *The Principles of Scientific Management*. Mineola. New York: Dover Publications, Inc.
- Ulrich, Beth T. (1997). *Leadership and Management according to Florence Nightingale*. Norwalk, CT: Pearson Education.
- Vince, Russ (2010). Anxiety, Politics and Critical Management Education. *British Journal of Management*, 21: S26–S39.
- Watson, Stephen R. (2006). »Management Education as if Both Matter«: A Response to Jonathan Gosling and Henry Mintzberg. *Management Learning*, 37(4): 429–431.
- Watson, Tony J. (2001). *In search of management, Culture, chaos and control in managerial work*. London: Thomson Learning.
- Weick, Karl E. (2001). Gapping the Relevance Bridge: Fashions Meet Fundamentals in Management Research. *British Journal of Management*, 12: S71–S75.
- Whitley, Richard (1989). On the nature of managerial tasks and skills: their distinguishing characteristics and organization. *Journal of Management Studies*, 26(3): 209–224.
- Yehouda, Shenhav (1999). *Manufacturing Rationality, the engineering foundations of the managerial revolution*. Oxford: Oxford University Press.

ABSTRACT

This article identifies four »gaps« with relation to management: gaps between management research and management practice, between management education and management practice, between management research and management education, and between how managers ought to work and how they actually work. These gaps are referred to an academic ambition

to provide management recommendations that are at the same time generally accepted and of immediate use to managers on the one hand, and an organization-specific management practice on the other. The prevalence of management fashions is understood to indicate a failure to establish once and for all a Fayolist kind of management »success recipe« (or management theory), and evidence-based management as a return to a Taylorist kind of management. It is suggested that a continuous discussion on how the gaps might be closed serves, in effect, to sustain them.

FÖRFATTARPRESANTATION

Karin Brunsson, docent

Företagsekonomiska institutionen
Box 513
S-751 20 Uppsala
E-post: karin.brunsson@fek.uu.se

Solfrid Mykland MEKLING OG LEDELSE

Konflikter finnes overalt, både på jobb og i privatlivet. Kunnskap om konflikter og konflikthåndtering er nyttig for å unngå de mest destruktive konsekvensene konflikter fort kan få.

Denne boken viser at mekling er en konstruktiv form for konflikthåndtering. Mekleren går inn som tredjepart og legger til rette for sunn dialog mellom parter som ikke kommuniserer godt nok sammen. Boken fokuserer på hvordan mekleren kan bruke språk, prosedyrer og introduksjon i meklingsprosessen slik at partene kan få best mulig hjelp.

Solfrid Mykland er forsker ved International Research Institute of Stavanger (IRIS). Hun har doktorgrad fra Norges Handelshøyskole (NHH) med emnet meklertatferd i norske domstoler. Mykland er også cand.merc. i administrasjon og ledelse fra NHH og jordskifte kandidat fra Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB).

ISBN 978-82-450-0909-5 | 132 sider | Kr 309,- | Fagbokforlaget 2011



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no > e-post: ordre@fagbokforlaget.no > ordretelefon: 55 38 88 38

Jon Aarum Andersen

LEDELSESTEORIER

OM LEDELSE SKAL LEDE TIL NOE

Boken gir en oversikt over ledelsesområdet samtidig som enkelte sentrale teorier behandles grundig. Boken beskriver hvordan teoriene har oppstått, hvordan de er testet, og hvilken kritikk de er utsatt for. Spesielt behandles teorier om ledelse som årsak til effektive organisasjoner – *om ledelse skal lede til noe*. Konflikten mellom universelle og situasjonelle teorier behandles inngående.

De viktigste spørsmålene som boken tar opp, er:

- Kan personlige egenskaper forklare hvorfor noen blir ledere og andre ikke?
- Finnes lederegenskaper?
- Effektivitetsbegrepet står sentralt i ledelsesforskningen. Hvordan defineres og måles effektivitet?
- Kan lederes atferdsmønster (stil) forklare effektiviteten?
- Er det én beste måte å lede på, eller er effektiv ledelse situasjonsbetinget?
- Hvordan agerer ledere i konfliktsituasjoner?
- Hvordan oppfatter ledere problemer og fatter beslutninger?
- Hvilken betydning har lederes motivasjon?
- Hvordan oppfattes ledere og lederskapet?

Jon Aarum Andersen er siviløkonom fra Norges Handelshøyskole, cand.mag. fra Universitetet i Oslo og Ekonomie Doktor fra Lunds Universitet. Han er professor i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Lillehammer og professor i bedriftsøkonomi ved Linnéuniversitetet, Sverige samt gjesteprofessor ved University of Ljubljana, Slovenia.



ISBN 978-82-450-1176-0 | 304 sider | Kr 439,- | Fagbokforlaget 2011



FAGBOKFORLAGET



Nordiske Organisasjons- Studier

Abonner på NOS

Jeg ønsker å abonnere på NOS. Tidsskriftet kommer ut 4 ganger i året.

Kryss av for abonnementsstype:

- Institusjoner NOK 748 per år
- Privatabonnement NOK 428 per år

Abonnementet løper inntil det blir sagt opp skriftlig.

Navn: _____

Institusjon: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ Poststed: _____

Land: _____ Underskrift: _____

Vennligst fyll ut kupongen og returner til Fagbokforlaget på faks
+47 55 38 88 01

Du kan også sende e-post til
abonnement@fagbokforlaget.no
og oppgi opplysningene over.

Kupongen kan også sendes per post til adressen under. Merk konvolutten med:
abonnement NOS.



FAGBOKFORLAGET

Postboks 6050 Postterminalen, 5892 Bergen, Norge

www.fagbokforlaget.no/nos

Informasjon til bidragsytere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatteres ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller foreligge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materiale som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordsbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-post-adresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brødteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (slutt-noter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

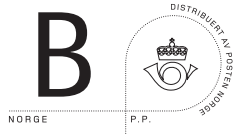
Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>



Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Når der sættes pris på patienten – reaktioner på værdisætning af hospitalsydelser
Erik Riiskjær, Anders Ryom Villadsen, Jette Ammentorp og Poul-Erik Kofoed 3
- Hierarkisk styring eller partnerskap?
Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunene (KS) i Norge – en ny arena for top-down-styring eller bottom-up-påvirkning?
Synnøve Jensen 29
- Organisatoriska vägval – En studie av Försäkringskassans förändringsarbete
Fredrik Andersson, Tomas Bergström, Louise Bringselius, Margareta Dackehag, Tom S.Karlsson, Stina Melander och Gert Paulsson 53

DEBATT

- Fayolskt management skapar gap
Karin Holmblad Brunsson 77