

Flerdimensionella styrverktyg i den offentliga sektorn

Jan-Olof Müller, som nyligen tillträdde en statlig doktorandtjänst vid Ekonomihögskolan i Lund, lägger till hösten fram sitt licentiatarbete om införandet av balanserade styrkort i två sydsvenska försäkringskassor. Synen på hur dessa styrkort kan användas varierar, men en gemensam lärdom är att det är ett långvarigt arbete som kräver ett kontinuerligt stöd från ledningens sida.

Delar av licentiatarbetets resultat presenteras på olika forskningskonferenser under våren i Sverige och i utlandet.

Jan-Olof Müller har länge intresserat sig för balanserade styrkort, "balanced scorecards" i offentliga verksamheter. Han skrev under studietiden en uppsats om sådana styrkort i universitetsvärlden och har sedan haft forskningsfokus på statliga verksamheter. Ekonomistyrningsverket och Riksförsäkringsverket stöder hans forskning. Jan-Olof har också sedan 1999 undervisat och givit uppsatshandledning vid Företagsekonomiska institutionen.

I dag arbetar han med utformning, användning och effekter av flerdimensionella styrverktyg i offentliga verksamheter med komplexa målstrukturer. Skåne- och Kalmar läns försäkringskassor, som varit tidigt ute med att införa balanserade styrkort, har visat ett stort intresse för Jan-Olof Müllers forskning.

–Jag har intervjuat ett stort antal personer på olika nivåer i organisa-



Jan-Olof Müller forskar om balanserade styrkort i offentlig verksamhet

Årets KEFU-dag: Organisationers "tålighet" kontra krav på förändring

Bocka av den 13/5 i almanackan nu!

Den kommunala organisationen och dess medarbetare har utsatts för stora prövningar under 1990-talet. Hur mycket förändringar tål en organisation egentligen och vad kan vi förvänta oss för förändringskrav i framtiden? Hur kommer t.ex. den nyligen initierade utredningen kring struktur- och uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting att påverka?

Under KEFU-dagen kommer vi bl.a. att via amerikanska forskare få ta del av hur Phoenix, "världens bäst styrda kommun", framgångsrikt hanterat stora organisatoriska utmaningar.

En separat inbjudan kommer i mars.

Från patient till kund

Marknadstänkandet har blivit alltmer utbrett även inom sjukvården. I dag är det inte ovanligt att tala om patienter som kunder, som efterfrågar olika typer av vård. Lars Nordgren, som har lång erfarenhet från en rad chefsbefattningar inom sjukvården, beskriver och analyserar i sin kommande doktorsavhandling förskjutningen av synen på patienten inom svensk sjukvård.

– Vad är det som har möjliggjort att det talas om sjuka som kunder? Hur har en sådan förskjutning av synen på den sjuke kunnat äga rum och vilka blir konsekvenserna av en sådan förskjutning? Det är den huvudfråga som genomsyrar hela avhandlingen, säger Lars Nordgren.

Lars Nordgren har arbetat inom hälso- och sjukvård i över trettio år. I början av sjuttioalet arbetade han med "Malmöutredningen" om samgåendet mellan Malmö kommun och Malmöhus Landsting och arbetade sedan som (forts sida 2)



Lars Nordgren lägger just nu sista handen på sin avhandling om patientens förändrade roll

Flerdimensionella styrverktyg	1
Från patient till kund	1
KEFU-dagen 13/5	1
Tyckare: Inga små ärenden...	2
Maktbalans stat/kommun	3
Vårens KEFU-program	4

Högst personligt:

Inga små ärenden...

Häromdagen, faktiskt på dagen fyra månader efter att jag började som regiondirektör, träffade jag en kompis på stan. Han hade i lokaltidningen läst ärendelistan för kommande sammanträde i Regionfullmäktige och gjorde iakttagelsen: "Det är inga små ärenden ni hanterar".

På listan fanns budget för sjukvårdsdistrikten, överföring av verksamheterna från sjukhusbolagen i Helsingborg och Ängelholm, ny forskningsbyggnad vid MAS i Malmö, bredband för alla i Skåne. Det ena ärendet efter det andra av stor betydelse för invånarna i Skåne.

Däri ligger naturligtvis också utmaningen och tjusningen med Region Skånes verksamhet och med vårt jobb. Variationen av uppgifter, komplexiteten i ärendena och det faktum att vi jobbar med saker som faktiskt berör väldigt många människor. Jag tycker att det är mycket spännande. För egen del innebär ju allt detta dessutom att, tillsammans med den politiska ledningen, arbeta för att skapa en tydlig och verkningsfull ledning och för att få vår stora och mångfacetterade organisation att dra åt samma håll; att – om ni så vill – agera "koncerngemensamt".

Detta är enligt min uppfattning helt nödvändigt för att vi trovärdigt skall kunna åta oss mandatet att svara för regionens utveckling. Och för att vi med tillgängliga resurser (både ekonomiska och personella) skall kunna bedriva en hälso- och sjukvård som motsvarar medborgarnas krav. Detta kräver samspel och lagarbete, samt koncernkänsla och lojalitet mot uppställda mål och riktlinjer.

För många är detta ett nytt synsätt. Det kan dessutom framstå som svårt att tillämpa inom hälso- och sjukvården, där ökade patientkrav skall tillgodoses samtidigt som svårigheter med personalförsörjningen och en galopperande kostnadsutveckling skall hante-



Mats Welff, regiondirektör, Region Skåne

ras. Men jag tror inte att det finns någon annan väg att gå. Därför driver både politikerna och vi tjänstemän förändringsarbetet av sjukvården, Skånsk livskraft –vård och hälsa, med stor energi.

Redan i närtid, innevarande år, måste vi lägga grunden för att långsiktigt bringa ekonomin i balans och göra strukturella förändringar. Detta innebär stora utmaningar, inte minst för ekonomifunktionen vid regionens ledning och olika förvaltningar. Vi skall dessutom skapa ett nytt system för att fördela de ekonomiska resurserna inom vården, vi skall finna olika vägar att få ned läkemedelskostnaderna, vi skall effektivisera och hitta besparingsområden. Listan kan göras lång.

Då känns det tryggt att ha kompetenta ekonomer i sin närhet

Mats Welff
Regiondirektör

(forts från sida 1)

ekonom i flera landsting. Sedan följde sex år som konsult vid SPRI-konsult AB. Från 1983 innehade han sedan olika chefsposter inom vården – som organisationschef på Karolinska sjukhuset i Stockholm, sjukhusdirektör i Ljungby och Halmstad och utvecklingsdirektör för Landstinget Halland. År 2000 började han verka som konsult hos Bohlin & Strömberg, samma år som han påbörjade sin forskning.

Marknadstänkandet började så smått tillämpas inom sjukvården på åttio-talet och Lars Nordgren var en av de som tidigt prövade de nya tankarna.

– Under min tid som sjukhusdirektör började vi till exempel "sälja" operationer till sjukhus med underkapacitet, först inom det egna landstinget, senare även till andra landsting. Initiativet togs av ledningen tillsammans med intresserade läkare. Patienterna – och sjukhusens ägare – uppskattade att köerna minskade. Personalen var också nöjd då huvuddelen av intäkterna gick till de kliniker som utförde arbetet.

Men i samband med ett kvalitetsutvecklingsprojekt (QUL, kvalitetsutveckling och ledarskap) i mitten av 90-talet, — som byggde på ett amerikanskt kvalitetssystem där kundbegreppet var centralt — märkte Lars Nordgren ett motstånd mot de nya begreppen. Läkare intog till exempel ofta en tyst fientlig attityd när ordet "kund" användes om patienterna.

– Jag ställde mig frågan vad det egentligen är som styr patientens position och beteende. Finns det underliggande mönster, något vi ännu inte har satt ord på, som formar synen på patienten? Med andra ord, vilken ställ-

(forts sida 2)

(forts från sida 1)

tionerna – ledning, lokalkontor och arbetslag, och även lyssnat på flera möten som deltagande observatör, säger Jan-Olof Müller. Jag har bland annat sett att balanserade styrkort kan användas på olika sätt på olika nivåer i samma organisation. Det är samtidigt klart att det i olika län finns olika synsätt på vad man vill uppnå med att införa ba-

lanserade styrkort.

De balanserade styrkorten har både setts som ett verktyg att åstadkomma bättre resultatuppföljning från ledningen och som ett verktyg för att få till stånd givande diskussioner på, och mellan, de olika nivåerna.

–I samband med användningen av balanserade styrkort har det öppnats arenor för diskussion. Man har till exempel uppnått stabilare mötesrutiner

ning har patienten i sjukvården – organisatoriskt, ekonomiskt och politiskt?

Lars Nordgren använder sig av en diskursanalys inspirerad av den franske filosofen och idéhistorikern Michel Foucault. Denna typ av analys handlar ofta om förändringar av föreställningar om olika företeelser.

Avhandlingens tes baseras på att två diskurser driver utvecklingen av språkbruk och handlingsmönster inom sjukvården så att patientens position förskjuts i riktning mot kund. Den ena är en ekonomisk, marknadsmässig diskurs och den andra en politisk-juridisk diskurs (det individuella rättighetstänkandet). Lars Nordgren beskriver hur dessa diskurser och en ytterligare diskurs, välfärdsdiskursen, möts och tränger in i det befintliga språkbruket i sjukvården.

– Om man till exempel utgår från orden ”läkare”, ”kund” och ”välja”, och lägger till ordet ”rätt” kan man få utsagan: ”Hon har som kund rätt att välja läkare i verksamheten”. ”Kund” är ett ekonomiskt begrepp, ”läkare” ett medicinskt och ”rätt” ett juridiskt begrepp. Det blir en utsaga med ord från olika diskurser. Om sådana utsagor görs av ”rätt” personer, i olika texter och andra sammanhang, blir de efterhand normativa. Det bildas då nya diskurser där dessa utsagor finns — en process jag kallar spridning.

Förutom olika auktoritativa texter, intervjuer på landsting etc. har Lars Nordgren också tillgång till ett värdefullt studiematerial i egna anteckningarna från sin tid som sjukhusdirektör. Avhandlingen läggs fram i höst och då får vi också möjlighet att ta del av Lars Nordgrens slutsatser.

mellan de olika nivåerna på ett mycket mer strukturerat sätt än tidigare, och det upplevs positivt av såväl kontorschefer som av personalen i arbetslagen.

En effekt av att införa de balanserade styrkortet är att det blivit lättare att justera rutiner som inte fungerat så bra. Vidare har handläggarna fått en större förståelse såväl för den egna som för de andra arbetslagens verksamhet.

–En avslutande lärdom av denna

Maktbalansen mellan stat och kommun

Statsvetaren Marie Bengtsson lägger i sin avhandling ”Stat och kommun i makt(o)balans – en studie av flyktmottagandet – ett nytt perspektiv på relationen mellan stat och kommun”. Här ses denna relation som en maktbalans mellan två aktörer som interagerar och påverkar varandra. Som undersökningsfall har valts flyktmottagandet mellan 1985 och 2001.

De traditionella synsätten på förhållandet mellan stat och kommun är antingen styrning – staten styr över kommunerna, eller självstyre – kommunerna har en egen kompetens som är frikopplad från staten.

– Med mitt angreppssätt förkastar jag inte styrning eller självstyre som relevanta begrepp eller fenomen, men jag överger det hierarkiska synsätt som finns representerat i båda, säger Marie Bengtsson. Jag väljer i stället att se förhållandet som en relation mellan två parter som besitter eller saknar olika resurser.

Dessa resurser kan till exempel vara finansiella, politiska eller organisatoriska. Men de kan också röra respektive nivåns auktoritet eller informationsövertag. Stat och kommun har olika sammansättning av dessa resurser, där staten har övertag vad gäller auktoritet och finansiella resurser. Kommunerna har å andra sidan ofta övertaget vad gäller organisatoriska- och informationsresurser. Detta innebär var sin

studie är att införandet av balanserade styrkort är ett arbete som aldrig tar slut, säger Jan-Olof Müller. Och det är ett arbete som kontinuerligt måste backas upp av ledningen, annars finns det risk att det dör ut i arbetslagen.

Jan-Olof Müllers vidare avhandlingsarbete får nu en större empirisk bredd och forskningen kommer till exempel också att omfatta flerdimensionella styrverktyg som inte nödvändigtvis kallas för balanserade styrkort.



Marie Bengtsson anlägger ett nytt perspektiv på förhållandet mellan stat och kommun

maktbas och genom att strategiskt använda sina resurser kan stat och kommun försöka påverka det ömsesidiga beroendet, ”interdependensen”, i någon riktning. Externa faktorer – till exempel en oväntat kraftig tillströmning av flyktingar – påverkar dock också och skapar osäkerhet i relationen.

I avhandlingen studeras relationerna mellan stat och kommun speciellt inom flyktmottagandet, men enligt Marie Bengtsson kan denna typ av analys användas inom alla politikområden.

Marie Bengtsson valde flyktmottagandet för sin fallstudie eftersom här finns en rad intressanta frågor om makt, samarbete, ekonomi och praktiska problem. En paradox inom detta område är att det är staten som avgör vilka som får stanna i landet, men staten kan inte ge flyktingarna någonstans att bo utan kommunernas medgivande. Och det finns ingen lagstiftning som säger att kommunerna måste ta emot flyktingar. I stället har staten använt sig av olika ekonomiska incitament.

Det kommunala flyktmottagandet infördes 1985. Från och med detta år skulle mottagandet fördelas mellan olika kommuner genom att avtal träffades mellan invandrarverket och kommunerna om det antal flyktingar som respektive kommun skulle ta emot. Det är alltså detta år som kommunerna blir en självständig aktör, och det är då som relationen mellan stat och kommun inom detta område blir problematiska.

(forts. sida 4)

V.g. meddela ev. adressändring till

KEFU-Skånes sekretariat

e-post: KEFU@fek.lu.se, fax: +46 46 222 42 16

(forts. från sida 3)

Enligt Marie Bengtsson är avhandlingens viktigaste resultat att det verkliga föreligger ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun inom detta politikområde. Utvecklingen av detta beroende studeras under tre tidsperioder, 1985–1990, 1991–1995 och 1996–2001.

1985–1990 var samförståndets tid.

Konjunkturen var god och flyktingarna välkomnades av många kommuner som behövde arbetskraft. Antalet flyktingar var visserligen högre än beräknat under perioden, men bedömdes som hanterbart av såväl stat som kommun. Den viktigaste förändringen under perioden var införandet av en schablonersättning, som innebar att kommunerna fick en fast summa för varje mottagen flykting, i stället för som tidigare ersättning för faktiska kostnader. beroendeförhållandet var relativt symmetrisk och sårbarheten för både stat och kommun var relativt låg.

Nästa period, 1991–1995, präglades av konflikt och stora och snabba förändringar. Antalet asylsökande ökade drastiskt med konflikten i före detta Jugoslavien och kulmen nåddes 1992. Flyktingfrågan blev en viktig politisk fråga samtidigt som konjunkturen och statsfinanserna försämrades snabbt. Det ömsesidiga beroendet var påtagligt för såväl stat som kommun, och relationen var asymmetrisk till statens nackdel. Det förekom hårda förhandlingar, där kommunernas förhandlingsposition var stark på grund av statens

stora beroende. Den enda resurs staten hade till sitt förfogande var den finansiella, en resurs som dock var starkt begränsad av det svåra ekonomiska läget. Den viktigaste förändringen under perioden var möjligheten för asylsökande att få eget boende under väntetiden. Något som i första hand infördes för att spara pengar från statens sida.

Perioden 1996–2001 kännetecknas enligt Marie Bengtsson av en ignorande attityd från statens sida. Antalet flyktingar minskade drastiskt och flyktingfrågan hamnade i skymundan. Samtidigt förbättrades den ekonomiska situationen. Betydligt fler flyktingar än väntat använde sig av det egna boendet. Därigenom minskade statens sårbarhet medan kommunernas blev större, då de inte längre kunde reglera eller planera för antalet flyktingar i kommunerna.

Det är statens sårbarhet och känslighet som varierat mest under dessa tre perioder, menar Marie Bengtsson. Statens agerande varierar beroende på vikten av, och asymmetrin i, det ömsesidiga beroendet. Kommunernas möjligheter att påverka utvecklingen bestäms av det beroendeförhållande mellan de två aktörerna som råder för tillfället.

Kontakta KEFU

Tel: 046 - 222 49 60

e-post: KEFU@fek.lu.se

Anmälan till KEFU:s kurser ställs till KEFU-Skåne, Box 7080, 220 07 Lund

Tel: +46 46 222 78 20

e-post: kefu@fek.lu.se

Utbildningar våren 2003

Ekonomi för icke-ekonomer

tisdagen den 11 mars

Medverkande:

Gert Paulsson, ek. dr., Företagsekonomiska institutionen, LU.

Ny ekonom i kommuner och landsting

Tisdagen den 25 mars och torsdagen den 24 april

Medverkande:

Håkan Magnusson, docent, Statsvetenskapliga institutionen, LU; Ulf Ramberg, ek dr, Företagsekonomiska institutionen, LU; Torbjörn Tagesson, Högskolan Kristianstad; Staffan Moberg, Ekonomidirektör, Malmö stad

Styrning via resultat och belöning

Tisdagen den 6 maj och tisdagen den 27 maj

Medverkande:

Mikael Hellström, ek dr, och Ulf Ramberg, ek dr, Företagsekonomiska institutionen, LU

Seminarier våren 2003

De sju dödssynderna och den framtida kompetensförsörjningen

Onsdagen den 26 mars 2003

Medverkande:

Professor Rolf Ohlsson, Ekonomisk-historiska institutionen, LU

Phoenix - Världens bäst styrda kommun?

Tisdagen den 29 april 2003

Medverkande:

Gert Paulsson och Ola Mattisson, företagsekonomiska institutionen, LU

Nytt från KEFU-Skåne utges av Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning i Skåne

Ansvarig utgivare:

Staffan Moberg, ordf KEFU

Redaktion:

Mats Brangstrup (red), Ulf Ramberg,

Mikael Hellström

Adress:

KEFU, Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet

Box 7080

220 07 LUND

tel: +46 46 222 49 60

telefax: +46 46 222 42 16

e-post: KEFU@fek.lu.se

Upplaga: 3 800 ex.

Tryck: Rahms i Lund, 2003