

GERT PAULSSON

**PROCESSORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING I HÄLSO-  
OCH SJUKVÅRDEN – UTMANINGAR OCH LÖSNINGAR**

SKRIFTSERIE 2014:7



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING  
VID LUNDS UNIVERSITET

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord .....	3
Kapitel 1 Inledning .....	4
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Frågeställningar, syfte och metod .....	9
Kapitel 2 Litteraturgenomgång .....	12
2.1 Ekonomistyrning .....	12
2.2 Processorientering .....	19
2.3 Processorientering och ekonomistyrning .....	23
Kapitel 3 Processorientering och ekonomistyrning i hälso- och sjukvården .....	35
3.1 Två mindre fallstudier .....	35
3.2 Några andra empiriska studier .....	47
Kapitel 4 Processorientering och ekonomistyrning - Utmaningar och valda lösningar .....	51
4.1 Administrativ styrning .....	52
4.2 Cybernetisk styrning .....	55
4.3 Kulturstyrning .....	58
4.4 Sammanfattning av resultaten .....	59
Kapitel 5 Avslutande diskussion .....	61
Referenslista .....	64

## FÖRORD

Föreliggande rapport är ett resultat av den uttalade forskningspolicy som KEFUs styrelse har beslutat om. I korthet går denna ut på att KEFUs FoU-medel primärt skall satsas på initiering och fördjupning av forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Satsningarna skall baseras på de kunskaps- och kompetensplattformar inom kommunalekonomi som KEFU representerar.

I denna rapport ges det möjlighet att närmare fördjupa sig i den problematik som kan uppstå med befintliga styrverktyg när organisationer inom hälso- och sjukvården ökar sin grad av processtyrning. Det är den befintliga ekonomistyrningen som står i fokus och med hjälp av en bred s.k. ”styrpakets ansats” analyseras ovanstående problematik med hjälp av empiriska nedslag och en gedigen litteraturgenomgång. I rapporten konstateras bland annat att en s.k. relationsbaserad styransats förefaller vara mer lämpad vid processorientering än den mer transaktionsbaserade. Som brukligt svara författaren ensam för de värderingar och slutsatser som görs i rapporten.

*Lund i december  
Ulf Ramberg  
KEFU*

# Kapitel 1

## INLEDNING

*”Om jag skulle nämna en sak som är viktig för god hemtjänst till äldre människor, skulle jag säga en välfungerande samverkan mellan hemhjälpen och vårdcentralen.”<sup>1</sup>*

### 1.1 BAKGRUND

Processorientering av verksamheter är en av de tydligaste trenderna när det gäller styrning av hälso- och sjukvården i Sverige och internationellt<sup>2</sup>. Grundtanken är att många verksamheter i alltför stor utsträckning har varit fokuserade på organisatoriska enheter i traditionella *vertikala strukturer*, och i alltför liten utsträckning på de *horisontella processer* som skapar värde för patienten. Problemet med det anses vara att värdeskapande processer i sjukvården nästan undantagslöst omfattar flera organisatoriska enheter och att samarbetet mellan dem ofta brister. Sjukvårdspersonalen gör helt enkelt sitt bästa för att ”optimera” verksamheterna *inom* den egna enheten, samtidigt som det inte finns någon som känner ett lika stort ansvar för att patientens resa *mellan* enheterna fungerar väl. Man talar ibland om detta i termer av ”silomentalitet”<sup>3</sup> och pekar på att problemet kan bli ännu större i framtiden bl.a. eftersom vi har en åldrande befolkning som förväntas leva allt längre med multipla och kroniska sjukdomar som kräver omfattande insatser från flera olika organisatoriska enheter.

Problemet med ”silomentalitet” anses ha flera förklaringar. En är kopplad till utvecklingen av verksamheten och den organisatoriska strukturen i hälso- och sjukvården<sup>4</sup>. I början av 1900-talet hade man ofta två kliniker på ett sjukhus - en kirurgisk och en medicinsk. Numera finns det i flertalet sjukhus ett stort antal kliniker, divisioner, avdelningar eller motsvarande inom vart och ett av dessa båda områden. Därutöver finns det en omfattande primärvårdsorganisation som i och med Lag

---

<sup>1</sup> Carlsson-Wall m.fl. (2011), s. 313.

<sup>2</sup> Pettersen och Solstad (2012), Bohlin och Bonander (2013) och Kastberg och Siverbo (2013).

<sup>3</sup> Nylinder (2011) för innehållsbestämning och översikt över litteratur på området.

<sup>4</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

(2008:962) om Valfrihetssystem dessutom i ökande utsträckning omfattar såväl privata som offentliga vårdenheter. Avslutningsvis bedriver primärkommunerna viss verksamhet inom hälso- och sjukvården, främst är kopplad till äldreomsorgen. Också inom det verksamhetsområdet finns det numera såväl privata som offentliga aktörer. Sammantaget är det således ett mycket stort antal organisatoriska enheter, ibland med olika huvudmän, som måste arbeta tillsammans för att patienterna ska få en så god vård som möjligt, och det har visat sig vara svårt att åstadkomma en sådan samverkan i den svenska hälso- och sjukvården<sup>5</sup>.

Den andra förklaringen till ”silomentaliteten” är att ekonomistyrning fortfarande till stor del är inriktad på organisatoriska enheter i den vertikala strukturen<sup>6</sup>. Ekonomiskt ansvar fördelas exempelvis ofta i den strukturen, och planerings- och uppföljningsdialoger kring budgetar, resultatmål m.m. sker också i normalfallet mellan enheter på olika organisatoriska nivåer. Ekonomistyrningen har därför kritiserats för att bidra till silomentaliteten, istället för att stödja arbetet med en ökad grad av processororientering<sup>7</sup>.

En viktig utgångspunkt i ekonomistyrningslitteraturen är att styrning måste anpassas till de förutsättningar som är för handen<sup>8</sup>. Detta kallas ibland för situationsanpassad ekonomistyrning, och innebär exempelvis att processororientering av verksamheten i en organisation kan kräva en annan utformning och användning av ekonomistyrningen än den som behövs i en organisation som har fokus på den vertikala strukturen. Trots det visar studier att det åtminstone i den svenska sjukvården är ovanligt med radikala förändringar av såväl utformningen som användningen av ekonomistyrningen i samband med en ökad grad av processororientering<sup>9</sup>.

Under de senaste åren har flera inflytelserika forskare t.o.m. ifrågasatt om ekonomistyrning över huvud taget har något att bidra med när det gäller styrning av horisontella processer, eller om det krävs helt andra

---

<sup>5</sup> Anell och Mattisson (2009).

<sup>6</sup> Baretta och Brusco (2011), Vosselman (2002), Westrup (2002), Hansen och Mouritsen (2007), Chenhall (2008), Anell och Mattisson (2009), Siverbo (2011), Pettersen och Solstad (2012), Bohlin och Bonander (2013), samt Kastberg och Siverbo (2013)

<sup>7</sup> Vosselman, (2002), Hansen och Mouritsen (2007), van der Meer-Kooistra och Scapens (2008), (Siverbo (2011)), Sjögren och Åhblom (2011), (Kastberg och Siverbo), 2013

<sup>8</sup> Gerdin och Greve (2004), Kennedy och Widener (2008)

<sup>9</sup> Anell och Mattisson (2009)

styrverktyg för att hantera en ökad grad av processorientering. Jeltje van der Meer-Kooistra och Robert Scapens<sup>10</sup> sammanfattar sin bedömning på följande sätt:

*”We believe such organizations are likely to need rather different forms of control to those traditionally used in hierarchial organisations.”*

“Vi tror att sådana organisationer behöver en annan typ av styrning än den som traditionellt sett används i hierarkiska organisationer”. (Författarens översättning)

Robert Chenhall<sup>11</sup> bidrar med en liknande tanke:

*“In the main, proponents of HO<sup>12</sup> do not see management accounting and its approach to the analysis of strategy as playing a significant role”.*

*”På en övergripande nivå ser förespråkare av horisontella organisationer inte ekonomistyrning och dess ansats till analys av strategier som en viktig företeelse.” (Författarens översättning)*

En intressant fråga är vad forskningen inom området har bidragit med för att öka vår förståelse för processorientering och ekonomistyrning. Redan i mitten av 1990-talet konstaterade en av världens ledande forskare i ekonomistyrning, Anthony Hopwood, att forskningen kring ekonomistyrning fram till dess inte hade varit särskilt fokuserad på processorientering<sup>13</sup>. Drygt 10 år senare gör Robert Chenhall, en liknande bedömning av läget<sup>14</sup>:

*”the level of empirical research that examines how management accounting practices might assist HO is limited.”*

*”graden av empirisk forskning som undersöker hur ekonomistyrning kan stödja horisontella organisationer är begränsad” (Författarens översättning)*

---

<sup>10</sup> van der Meer-Kooistra och Scapens (2008), s. 366.

<sup>11</sup> Chenhall (2008), s. 527

<sup>12</sup> Chenhall (2008) benämner processorienterade organisationer Horizontal Organizations (HOs)

<sup>13</sup> Hopwood (1996)

<sup>14</sup> Chenhall (2008), s. 533

Flera andra forskare<sup>15</sup> bekräftar att detsamma gäller forskning kring styrning av organisationer som arbetar med s.k. "lean management", som är en variant av processororientering.

Avslutningsvis menar ett antal forskare<sup>16</sup> att bristen på empiriska studier är ännu mera påtaglig när det gäller processororientering där organisatoriska enheter med olika ägare, huvudmän eller motsvarande måste samverka med varandra, s.k. interorganisatorisk samverkan. En forskargrupp<sup>17</sup> menar att den befintliga forskningen inom det området har handlat om två saker; sökande efter situationsfaktorer som påverkar användningen av traditionell ekonomistyrning i interorganisatorisk samverkan, och försök att identifiera konsekvenserna av att använda en viss typ av styrverktyg i sådana situationer. När det gäller det förstnämnda menar man att graden av samverkan och det förtroende som finns mellan de inblandade aktörerna är av stor betydelse. Vad gäller konsekvenserna finns det enligt samma forskare indikationer på att ekonomistyrningen faktiskt kan stimulera och utveckla samverkan, bidra till att öka förtroendet, och reducera kostnaderna.

Situationen anses vara ännu mer problematisk i offentliga organisationer som numera i ökande utsträckning förväntas samarbeta med varandra. Det lyfts bl.a. fram att det finns skillnader mellan privata och offentliga organisationer när det gäller interorganisatoriska processer<sup>18</sup>. För det första bygger samarbetet mellan olika organisatoriska enheter i offentlig sektor ofta på beslut från högsta ledningen, och således inte på frivillighet, vilket är det vanliga i privata organisationer. För det andra blir förutsättningarna för styrning annorlunda i organisationer med såväl en politisk struktur som en tjänstemannastruktur. För det tredje har det ökade inslaget av privata aktörer i traditionellt offentlig verksamhet inneburit att det är organisationer med olika kultur och förutsättningar i största allmänhet som förväntas samarbeta. Flera forskare pekar vidare på svårigheterna med processororienterad ekonomistyrning just i hälso- och sjukvården, eftersom det är en professionell organisation<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Kennedy och Widener (2008), och Fullerton (2013)

<sup>16</sup> Barretta och Brusco, 2011, Cäker och Siverbo (2011), Carlsson-Wall m.fl. (2011), Kurunmäki, och Miller (2011), samt Marques, m.fl. (2011)

<sup>17</sup> Marques, m.fl., (2011)

<sup>18</sup> Barretta och Brusco (2011)

<sup>19</sup> Kastberg och Siverbo (2013)

En annan fråga är naturligtvis vad man gör i praktiken för att hantera denna situation. Inledningsvis ska det betonas att det ökade intresset för processorientering tar sig lite olika uttryck i olika delar av den svenska hälso- och sjukvården. Inom Region Skåne finns det exempelvis åtminstone två utvecklingsarbeten på gång med lite olika fokus. Det ena bygger på s.k. ”lean management”, och fokuserar i första hand på att optimera processerna inom sjukhusen, eller inom enskilda enheter i sjukhusen, så att bl.a. ledtider kan minimeras och sjukhusens resurser kan utnyttjas på bästa sätt. Motsvarande utvecklingsarbete pågår på andra håll i den svenska hälso- och sjukvården.

Det andra utvecklingsarbetet tar ett mer övergripande grepp om horisontella processer, och involverar sjukhus, primärvårdsenheter och kommuner. Arbetet har pågått under några år och var inledningsvis inriktat på stroke- och artrospatienter<sup>20</sup>. Avsikten har emellertid hela tiden varit att de synsätt, tekniker och metoder som utvecklats under arbetet med dessa patientgrupper, ska spridas också till andra områden inom hälso- och sjukvården. Ett sådant område är cancervården där det Regionala cancercentrat syd (RCC Syd) har en central roll. RCC Syd är en virtuell organisation för all cancervård i den södra sjukvårdsregionen och omfattar således många organisatoriska enheter i flera landsting, regioner, kommuner och privata vårdgivare.

I Stockholms län pågår ett annat intressant försök som också innebär en form av processorientering av hälso- och sjukvården - det s.k. TioHundra-projektet. I det projektet samlas all hälso- och sjukvård i Norrtälje kommun i en och samma organisation för att underlätta samarbetet mellan olika enheter. TioHundra omfattar Norrtälje sjukhus och primärvården i Norrtälje som tidigare tillhörde Stockholms läns landsting, samt äldreomsorgen som tidigare tillhörde kommunen. RCC Syd och TioHundra i Norrtälje används som två minifall i denna rapport.

Arbetet med RCC Syd i den södra sjukvårdsregionen och TioHundra i Norrtälje har både likheter och skillnader. En likhet är att man fokuserar på processer som berör flera organisatoriska enheter som traditionellt sett letts av olika politiska församlingar, med olika budgetar och ansvarsområden, och delvis olika kulturer.

---

<sup>20</sup> Lind, (2010)



En skillnad mellan de båda fallen är valet av övergripande organisationslösning. RCC Syd betraktas som en virtuell organisation utan en separat politisk ledning och med en relativt begränsad formell tjänstemannastruktur. TioHundra innebär däremot bildande av gemensamma beslutande organ som omfattar såväl politiker som tjänstemän.

En annan skillnad rör omfattningen och inriktningen på den verksamhet som berörs. TioHundraprojektet omfattar all hälso- och sjukvård i Norrtälje kommun, medan RCC Syd, som framgår av namnet, har fokus på cancervården i en region.

Sammantaget kan man således konstatera att de verksamhetsmässiga och organisatoriska förutsättningarna för ekonomistyrning varierar mellan de båda fallen. Det är trots det tydligt att man, både i RCC Syd och TioHundra, har uppfattat det som en utmaning att hitta former för ekonomistyrning som fungerar vid en ökad grad av processorientering.

Utöver de ovan nämnda fallen kommer nedslag att göras i andra empiriska studier som genomförts med fokus på processorientering i den offentliga sektorn i Sverige. Det gäller bl.a. studier av samarbetet mellan olika sjukvårdsorganisationer i Västra Götalandsregionens<sup>21</sup>.

## **1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR, SYFTE OCH METOD**

Mot bakgrund av resonemanget i det inledande kapitlet väcker samspelet mellan processorientering och ekonomistyrning åtminstone två övergripande frågor:

- Stödjer ekonomistyrningen en ökad grad av processorientering?
- Hur förändras ekonomistyrningen när en organisation ökar sin grad av processorientering?

Det övergripande syftet med projektet är att öka vår förståelse för ekonomistyrning i hälso- och sjukvårdsorganisationer som ökar sin grad av processorientering. Rapporten innehåller en diskussion om såväl de utmaningar olika organisationer valt, som de lösningar man har valt.

---

<sup>21</sup> Cäker och Siverbo (2011), Bohlin och Bonander (2013) och Kastberg och Siverbo (2013)

Projektet omfattar två huvudsakliga inslag av datainsamling – genomgång av litteratur inom området, samt några empiriska nedslag i den svenska hälso- och sjukvården.

Litteraturgenomgången har utgått ifrån tidsskrifter med inriktning på ekonomistyrning där det har publicerats artiklar som behandlat processorientering, samt några tidsskrifter med inriktning på ”Public management”. Samtliga tidsskrifter har gått igenom för perioden 2008 – 2014<sup>22</sup>.

- Accounting, Organizations and Society (AOS)
- Financial Accountability & Management (FAM)
- Management Accounting Research (MAR)
- European Accounting Review (EAR)
- Public Management Review (PMR)

Med utgångspunkt i referenslistor från artiklar i dessa tidsskrifter har andra artiklar och böcker hittats. Sammantaget speglar den genomgångna litteraturen därmed väl kunskapsfronten inom de områden som behandlas i rapporten.

Som framgår av listan ovan omfattar merparten av litteraturgenomgången artiklar i engelskspråkiga tidsskrifter. Vid citering av dessa artiklar har det gjorts en översättning till svenska. I vissa fall har varit det enkelt att göra en sådan översättning, medan det i andra fall har varit betydligt svårare. För att minimera detta problem presenteras både de engelska citaten och den svenska översättningen.

Mindre fallstudier har gjorts i två organisationer i den svenska hälso- och sjukvården där man arbetar med processorientering. Det handlar om det Regional Cancercentrat Syd (RCC Syd) i den södra sjukvårdsregionen, och TioHundra i Norrtälje. Därutöver görs referenser till rapporter från några andra empiriska studier<sup>23</sup> främst i sjukvården och den sociala sektorn i Sverige.

Vare sig RCC Syd eller TioHundra är mer omfattande fallstudier. Istället har data från dessa fall samlats in med hjälp av ett begränsat antal

---

<sup>22</sup> Vad gäller 2014 har journalerna gått igenom till och med sist utgivna edition.

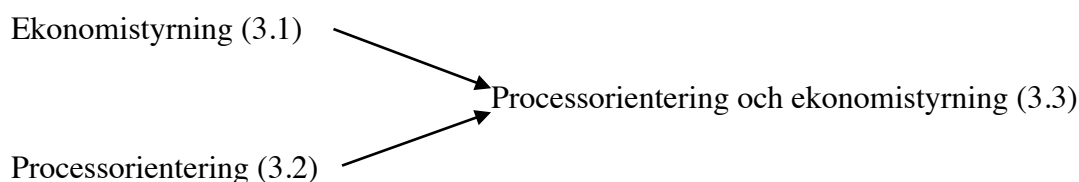
<sup>23</sup> Westrup (2002), Bohlin och Bonander (2013), Kastberg och Siverbo (2013) och Anell och Mattisson (2009)

intervjuer med personer som har varit ledande i utvecklingsarbetet, medverkan i mer aktionsorienterade möten samt genomgång av interna och externa dokument. De empiriska nedslagen har dessutom främst genomförts under 2012 och 2013, vilket innebär att förändringar kan ha gjorts i ekonomistyrningen sedan rapporten författades.

## Kapitel 2

# LITTERATURGENOMGÅNG

Litteraturgenomgången omfattar tre delar. I den första (3.1) presenteras en kortfattad allmän referensram för ekonomistyrning, i den andra (3.2) berörs några centrala inslag i processorientering, och i den tredje (3.3) delen diskuteras processorientering och ekonomistyrning. Den övergripande referensramen för litteraturgenomgången kan därmed sammanfattas på följande sätt:



**Figur 1: Innehållet i litteraturgenomgången**

## 2.1 EKONOMISTYRNING

### *Begreppet*

Det fenomen som i den här rapporten kallas ekonomistyrning har flera olika benämningar. I svensk litteratur talar man normalt sett om just ekonomistyrning. Exempelvis har en av de mest populära grundläggande läroböckerna titeln *Den nya ekonomistyrningen*<sup>24</sup>. Under senare år har dock begreppet verksamhetsstyrning blivit allt vanligare för att markera att det inte enbart handlar om finansiella aspekter<sup>25</sup>. I den engelskspråkiga litteraturen talar man ofta om ”management accounting”, ”management control” eller ”management accounting and control”. I den här rapporten används dock genomgående det svenska begreppet ekonomistyrning.

Begreppet ekonomistyrning bestäms på delvis olika sätt av olika forskare<sup>26</sup>. I den ovan nämnda läroboken presenteras två

---

<sup>24</sup> Ax, m.fl. (2009)

<sup>25</sup> Lindvall (200x)

<sup>26</sup> Malmi och Brown (2008)

begreppsbestämningar som tillsammans ger en bra bild av vad jag i den här rapporten menar att ekonomistyrning handlar om<sup>27</sup>:

*”arbete som är inriktat mot att planera, genomföra, följa upp utvärdera och anpassa företagets verksamhet i strävan att uppnå ekonomiska mål av såväl finansiell som icke-finansiell karaktär.”*

*”avser avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess befattningshavare mot vissa ekonomiska mål.”*

Det som lyfts fram i dessa citat är dels att ekonomistyrning omfattar en ständigt pågående planerings- och uppföljningsprocess, dels att det ytterst handlar om att påverka medarbetarna så att de agerar på ett sätt som bidrar till att organisationens mål kan nås.

Andra forskare<sup>28</sup> som för ett resonemang kring ekonomistyrningens innebörd landar i liknande begreppsbestämningar.

*”management controls include all the devices and systems managers use to ensure that the behaviours and decisions of their employees are consistent with the organization’s objectives and strategies”.*

*“ekonomistyrning omfattar alla verktyg och system som chefer använder för att se till att de anställdas beteende och beslut är i linje med organisationens mål och strategier”.*  
(Författarens översättning.)

När det gäller innebörden i begreppet ekonomistyrning är man vidare ofta noga med att påpeka att det handlar om organisationsinterna angelägenheter. I den svenska litteraturen på området skiljer man exempelvis ofta mellan intern och extern redovisning, och på motsvarande sätt skiljer man i den engelskspråkiga litteraturen ofta mellan ”management accounting” och ”financial accounting”.

Inom ekonomistyrningsområdet pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete bland forskare, konsulter och praktiker. Även om det till stor del handlar om en evolution snarare än en revolution, och även om det finns många sediment kvar från den traditionella ekonomistyrningen, har det under senare år skett en relativt omfattande utveckling av såväl synen på ekonomistyrning, som dess roll i en organisation. Den form av

---

<sup>27</sup> Ax, Johansson och Kullven (2015), s. 15 respektive 58

<sup>28</sup> Malmi och Brown (2008), s. 288-289

ekonomistyrning som för närvarande håller på att utkristalliseras kallas ibland för strategisk ekonomistyrning. Enligt den tidigare nämnda läroboken inom området finns det flera olika sätt att ringa in begreppet<sup>29</sup>:

*”Strategisk ekonomistyrning innebär framtagande och analys av ekonomistyrningsdata om ett företag och dess konkurrenter som ska användas i syfte att utveckla och fokusera företagets strategi.”*

*”Strategisk ekonomistyrning innebär användning av kostnadsinformation i ett eller flera av de fyra stegen – strategiformulering, strategikommunikation, strategiimplementering och strategisk styrning – i den strategiska ledningsprocessen.”*

*”Strategisk ekonomistyrning innebär framtagande och analys av finansiell information relaterad till de marknader företaget agerar på och konkurrenters kostnader och kostnadsstrukturer samt fokusering på företagets och konkurrenters strategier på dessa marknader över ett antal tidsperioder.”*

När det gäller utveckling av ekonomistyrningen i offentliga organisationer har det under senare år skett en omfattande adoption av idéer från det privata näringslivet. De styrverktyg som utvecklats under paraplynamnet strategisk ekonomistyrning har således fått avtryck också i ekonomistyrningen i offentliga organisationer, även om fokus har varit lite annat. Utvecklingen av styrningen i dessa organisationer benämns ofta ”New Public Management (NPM)”, utan någon riktigt bra svensk översättning. I litteraturen kring NPM hänvisas ofta till ett tidigt bidrag där en välkänd professor i public management, Christopher Hood, mejslar ut de viktigaste komponenterna i reformarbetet; indelning av den offentliga sektorn i affärsenheter, kontraktbaserade och konkurrensutsatta interna marknader, managementstilar från det privata näringslivet, fokus på resurshushållning, fokus på högsta ledningens betydelse, resultatmätning samt fokus på output<sup>30</sup>.

I den här rapporten tangeras utvecklingen av den mer strategiskt inriktade ekonomistyrningen, men också några bredare ansatser som särskilt diskuteras i anslutning till processorientering, men som ligger

---

<sup>29</sup> Ax m.fl. (2009), s. 30, som har hämtat de tre begreppsbestämningarna från Simmonds (1981), Shank (1989) respektive Bromwich (1990).

<sup>30</sup> Hood (1991)

utanför det vi traditionellt sett uppfattar vara ekonomistyrning. Fokus är dock hela tiden på utvecklingen i den offentliga sektorn.

### *Styrpaketansatsen*

Ett sätt är att beskriva ekonomistyrning är som en uppsättning styrverktyg, t.ex. budgetering, internprissättning, planering, uppföljning och belöningsystem<sup>31</sup>. Under senare år har det dock blivit allt vanligare att man inte enbart fokuserar på enskilda styrverktyg utan också på hur de hänger ihop och stödjer varandra. Flera inflytelserika forskare har presenterat modeller som lyfter fram ekonomistyrning som ett paket av styrverktyg<sup>32</sup> Teemu Malmi och John Brown<sup>33</sup> definierar i en artikel ekonomistyrning som ”a collection or set of controls and control systems” och benämner detta ”a control package”. Det finns ingen vedertagen svensk översättning av detta begrepp, men i den här rapporten benämner jag det styrpaketansatsen.

En viktig fråga när man ska beskriva ett styrpaket är vad som ska inkluderas och vad som ska ligga utanför<sup>34</sup>. Det som förefaller vara gemensamt för flertalet styrpaket som presenterats i ekonomistyrningslitteraturen under senare år är att de är relativt breda. Exempelvis inkluderar man i läroboken *Den nya ekonomistyrningen*<sup>35</sup> både *formella styrverktyg*, *organisationsstruktur* och *mindre formaliserad styrning* i begreppet.

Två andra forskare<sup>36</sup> gör på liknande sätt i sin styrpaketansats som återfinns i svensk översättning i Figur 2. Där presenteras flera olika typer av styrverktyg som är av såväl formell som informell natur, och som har lite olika roll i styrningen. Modellen i figuren kommer att användas som en referensram för diskussionen i kapitel 5 och 6.

---

<sup>31</sup> Ax m.fl, (2009)

<sup>32</sup> Synen på ekonomistyrning som en sammanhållen ”verktygslåda” eller ”control package” är inte ny. Redan Flamholz (1983) och Otley (1980) presenterade liknande synsätt i anslutning till studier av situationsbaserad ekonomistyrning. Det är dock först under senare år som synsättet fått ett tydligt fotfäste i ekonomistyrningslitteraturen.

<sup>33</sup> Malmi och Brown (2008)

<sup>34</sup> Malmi och Brown (2008)

<sup>35</sup> Ax, Johansson och Kullvén (2009)

<sup>36</sup> Malmi och Brown (2008)

<b>Kulturstyrning</b>						
Klaner		Värderingar			Symboler	
Planering		<b>Cybernetisk styrning</b>				Belönings-system
Lång-sikts planering	Aktivitets-planering	Budgetering	Finansiella mått-system	Icke-finansiella mått-system	Hybrid mått-system	
<b>Administrativ styrning</b>						
"Governance-strukturer"		Organisationsstruktur			Policies och procedurer	

**Figur 2: Ekonomistyrning som ett styrpaket**

Innehållet i styrpaketsmodellen är relaterad till utvecklingen av styrningen, där den s.k. cybernetiska styrningen är ett exempel på en mer traditionell ansats till ekonomistyrning, medan modellen i sin helhet innebär en betydligt bredare ansats. Det är den senare ansatsen som valts i den här rapporten eftersom den på ett bra sätt speglar en modern syn på ekonomistyrning som dessutom är mycket relevant när man försöker förstå hur processorientering påverkar utvecklingen av ekonomistyrningen i en organisation. Eftersom modellen kommer att användas som utgångspunkt för diskussioner senare i rapporten, följer här en kortfattad genomgång av huvuddelarna i styrpaketet<sup>37</sup>.

*Administrativ styrning* är i den här styrpaketsmodellen till stor del kopplad till organisationen, dess struktur och den övergripande organisationsstyrningen, "governance". Den handlar också om fastställda policies och procedurer för hantering av olika verksamheter. Den administrativa styrningen kan ses som ett ramverk, eller skelett, inom vilket den mer löpande styrningen genomförs.

*Cybernetisk styrning* består i styrpaketsmodellen av målformulering, val av resultatmått, samt uppföljning mot dessa. Det handlar om såväl finansiella som icke-finansiella måttssystem. Dock inkluderar jag i den här rapporten också planering och belöningsystem i det som kallas cybernetisk styrning. Orsaken till det är dels att dessa delar av styrpaketet hänger samman, dels att begreppet cybernetik i litteraturen

<sup>37</sup> Malmi och Brown (2008)



ofta inkluderar också de delarna av styrningen. Planering avser framåtriktad styrning vilket bl.a. omfattar målformulering och fastställande av kravnivåer. Avsikten med planeringen är att rikta medarbetarnas uppmärksamhet mot organisationens mål och skapa incitament för dem att nå de uppsatta målen. Belöningsystem är verktyg som används för att ytterligare motivera medarbetarna att göra bra ifrån sig i förhållande till de mål som är uppställda för den aktuella verksamheten. Det handlar m.a.o. om att ytterligare förstärka de incitament som följer av den övriga cybernetiska styrningen.

*Kulturstyrning* består av de värderingar och normer som finns i en organisation. Det handlar om en mindre formaliserad form av styrning som dessutom kan vara trögare att förändra än de andra verktygen i styrpaketet. Kulturstyrningen är ofta mer eller mindre direkt kopplad till de starka professioner (*klaner*) som finns i många organisationer.

Indelningen i modellen ovan har, som nämnts, fokus på styrverktyg. Det finns även andra sätt att betrakta ekonomistyrningen på. Exempelvis har två forskare<sup>38</sup> som har studerat s.k. beställar-utförarmodeller i offentliga organisationer gjort en övergripande indelning i *transaktionsorienterade* ("transactional") och *relationsorienterade* ("relational") styrverktyg. De förstnämnda fokuserar på att precisera vilka formella inslag som ska finnas med i "kontraktet" mellan t.ex. beställare och utförare. Relationsorienterade styrverktyg innebär istället att man med hjälp av förtroendeskapande åtgärder, samarbete, relationsbyggande aktiviteter m.m. försöker skapa och vidareutveckla en långsiktig relation. Det är uppenbart att den sistnämnda orienteringen är väsentligt mindre formaliserad än den transaktionsorienterade, och att båda behövs och måste komplettera varandra. Det är också uppenbart att en del av styrverktygen i styrpaketetsmodellen är mer transaktionsorienterade, medan andra är mer relationsorienterade.

#### *Den situationsanpassade ansatsen*

En annan viktig utgångspunkt när det gäller ekonomistyrning är att den måste utformas med utgångspunkt i de interna och externa styrförutsättningar som är för handen i den aktuella organisationen. Detta kallas ibland för den situationsanpassade ansatsen<sup>39</sup>. Två svenska

---

<sup>38</sup> Longo och Barbieri (2013) som refererar till MacNeil (1985)

<sup>39</sup> Det engelska begreppet för den situationsanpassade ansatsen är "the contingency approach".

forskare<sup>40</sup> har skrivit en inflytelserik artikel med fokus på denna ansats, och talar bland annat om organisationens omgivning, storlek, och strategi som viktiga styrförutsättningar när man utformar och använder sin ekonomistyrning. I det här sammanhanget finns det skäl att särskilt lyfta fram att man med utgångspunkt i den situationsanpassade ansatsen ibland argumenterar för att offentliga organisationer bör styras på ett annat sätt än privata företag eftersom styrförutsättningarna ser olika ut i de båda sektorerna.

Också den ovan refererade forskningen kring transaktionsorienterad och relationsorienterad styrning pekar på att styrförutsättningarna påverkar var fokus ska ligga<sup>41</sup>. Det framförs exempelvis att transaktionsorienterad styrning är mest lämpad när det handlar om programmerbara aktiviteter som är repetitiva och lätta att mäta. Relationsorienterad styrning, å andra sidan, anses vara mest lämpad när aktiviteterna inte är programmerbara, där det repetitiva inslaget är begränsat och aktiviteterna är svåra att mäta. I det sammanhanget lyfts det även fram att transaktionsorienterad styrning i många fall är nödvändig i offentliga organisationer eftersom man där måste kommunicera såväl planer som faktiskt utfall till invånarna och därför måste arbeta med formella mått. Dock handlar det naturligtvis inte om det ena eller det andra, utan just om var fokus måste ligga för aktiviteter som befinner sig på olika ställen på en skala.

### *Den beteendevetenskapliga ansatsen*

En tredje viktig utgångspunkt är den beteendevetenskapliga ansatsen som har en tydlig koppling till flera av de mer övergripande begreppsbestämningarna ovan och som innebär att ekonomistyrningen i grunden har till uppgift att påverka medarbetarna så att de agerar på ett sätt som gör att organisationen når sina övergripande mål. Man talar ibland om målöverensstämmelse, eller målkongruens, i organisationen<sup>42</sup>. Som ett resultat av denna ansats inleds många läroböcker i ekonomistyrning, åtminstone de som riktar sig till mer avancerade nivåer i universitetsutbildningar, med kapitel som handlar om hur man motiverar människor i en organisation med hjälp av olika typer av styrverktyg.

---

<sup>40</sup> Gerdin och Greve (2008)

<sup>41</sup> Longo och Barbieri (2013)

<sup>42</sup> Malmi och Brown (2008)

De grundläggande utgångspunkter för ekonomistyrning som har presenterats i detta avsnitt kommer vi att ha med oss när vi senare i rapporten diskuterar processorientering och ekonomistyrning.

## 2.2 PROCESSORIENTERING

Avsnittet om processorientering begränsas till att lyfta fram några aspekter som är relevanta för att skapa förståelse för utmaningar och möjligheter när det gäller processorientering och ekonomistyrning. Startpunkten har därför varit några studier med inriktning på just det fenomenet. För en mer utförlig diskussion om processorientering rekommenderas exempelvis Ulrika Westrups doktorsavhandling<sup>43</sup>.

Det finns olika benämningar i litteraturen på det som vi i denna rapport kallar processorientering<sup>44</sup>. Exempel på sådana benämningar är ”The horizontal organization” (HO), ”World class manufacturing”, samt ”customer centric organizations”. En annan vanlig benämning på en speciell typ av processorientering är ”lean production” eller ”lean manufacturing”<sup>45</sup>. Den senare ansatsen har fått stort genomslag i hälso- och sjukvården både i Sverige och i andra länder.

Lean-orientering innebär i praktiken att ett antal nya managementverktyg införs, t.ex. JIT, TQM, six sigma, kvalitetscirklar, och statistisk processkontroll m.m. med fokus på den horisontella strukturen. Under senare tid har liknande frågor även diskuterats i anslutning till införande av projektorienterade organisationer.

På en övergripande nivå handlar all processorientering om att hantera det flöde av aktiviteter som skapar värde för mottagaren av en vara eller tjänst på ett så bra sätt som möjligt, oberoende av vilka organisatoriska enheter som är inblandade. Robert Chenhall och andra forskare talar ibland om detta som den horisontella organisationen (HO) och menar att det handlar om<sup>46</sup>;

---

<sup>43</sup> Westrup (2002)

<sup>44</sup> Chenhall (2008) för en samlad genomgång av dessa ansatser. Han refererar till bl.a. Ostroff (1999), Schonberger (1996), och Hansen och Mouritsen (2007), respektive Galbraith (2005). Se även Lind (2001). Se även Jazayeri och Hopper (1999).

<sup>45</sup> Lind (2001), Fullerton m.fl. (2007) och Kennedy och Widener (2008).

<sup>46</sup> Chenhall (2008), s 517 respektive s. 518, samt van der Meer Koistra och Scapens (2008).

*”a move away from traditional vertical, functional structures to lateral structures, processes and information to support the HO”.*

*“en förflyttning från traditionella vertikala, funktionella strukturer till laterala strukturer och processer och information som stödjer Horisontella Organisationer”.*  
*(Författarens översättning.)*

Han menar vidare att;

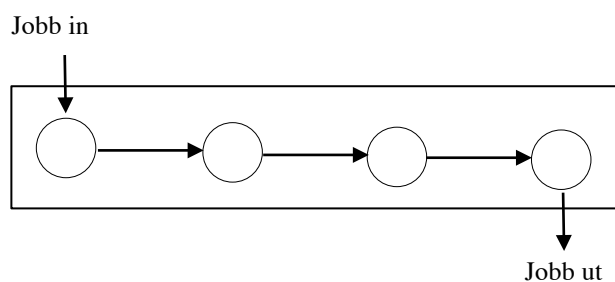
”HO is essentially about structural forms and organizational arrangements that enable a lateral integration of strategies, processes, structures and people to deliver value to customers”.

*“Horisontella organisationer är i grunden strukturella former och organisatoriska arrangemang som gör det möjligt för lateral integration av strategier, strukturer och människor att leverera värde till kunderna.”* (Författarens översättning.)

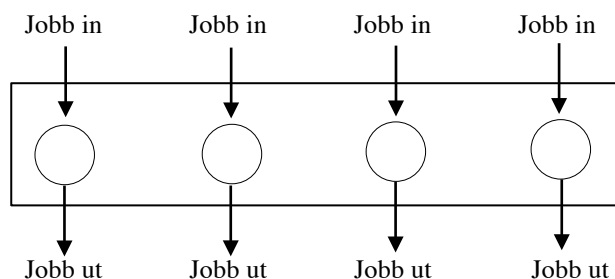
Flera forskare återkopplar också till arbetet med matrisstrukturer. Man lyfter i de sammanhangen fram att ökad grad av processororientering oftast utgör ett komplement snarare än ett alternativ till fokus på den vertikala strukturen, att intresset för den horisontella strukturen inte är något alldeles nytt, och att detsamma därmed gäller intresset för processororienterad styrning.

En viktig fråga när det gäller processer är hur relationerna ser ut mellan de berörda enheterna. I en vanlig indelning skiljer man mellan processer som är sekventiella, poolade och reciproka.

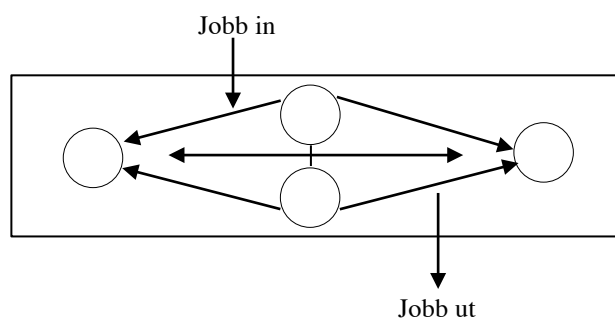
## Sekventiella



## Poolade



## Reciproka



**Figur 3. Olika typer av processer<sup>47</sup>**

Denna indelning visar på en övergripande nivå att komplexiteten i processer kan vara olika stor. Om cirklarna i figuren representerar olika organisatoriska enheter blir det tydligt att styrförutsättningarna är olika beroende på vilken typ av process man arbetar med. Om man därutöver beaktar att åtminstone reciproka processer i många fall är betydligt mer komplexa än vad som framgår av figuren, blir det uppenbart att

---

<sup>47</sup> Se Westrup (2002), s. 57 för en genomgång av olika typer av processer som ursprungligen är hämtade från Thompson (1992)

ekonomistyrning i processorienterade organisationer i många fall innebär en stor utmaning.

Ett annat sätt att betrakta horisontella processer är att se dem som olika former för samverkan. Anders Anell och Ola Mattisson gör en omfattande genomgång av såväl litteraturen kring samverkan, som de erfarenheter som vunnits i samverkansprojekt i den offentliga sektorn i Sverige<sup>48</sup>. De konstaterar bl.a. att det finns olika former av samverkan:

- *Interprofessionell samverkan* som innebär samverkan mellan olika professionella grupper.
- *Interorganisatorisk samverkan* som innebär samverkan mellan olika organisatoriska enheter.
- *Intersektionell samverkan* som innebär samverkan mellan olika huvudmän.

Man menar också att samverkan kan utformas på olika sätt, och lyfter särskilt fram tre alternativ:

- *Lös samverkan* utan rättsliga inslag.
- *Kommunalrättslig samverkan*, t.ex. gemensamma nämnder.
- *Privaträttslig samverkan* med formella juridiskt bindande avtal.

Diskussionen om processorientering har så här långt inte gjort någon skillnad mellan vilka organisatoriska enheter som medverkar i processen. Som framgår av den första punktlistan ovan förekommer det numera både s.k. interprofessionell, interorganisatorisk och intersektionell samverkan. Det senare handlar om processer som berör flera olika enheter som kanske inte ens ingår i samma offentliga organisation, eller företag. Andra benämningar på detta fenomen är ”interorganizational relationships (IOR)”, ”partnership”, ”inter firm settings”, ”joint ventures”, ”outsourcing”, ”licensavtal” och ”franchising”<sup>49</sup>. Så kallade beställar-utförar-modeller som är vanliga i offentliga organisationer, kan betraktas som en form av interorganisatoriska processer<sup>50</sup>.

Flera forskare menar att olika typer av mer eller mindre komplicerade nätverk bidrar till att öka utmaningen i interorganisatorisk samverkan ytterligare, och att styrningen av sådana nätverk bl.a. förutsätter att det

---

<sup>48</sup> Anell och Mattisson (2009)

<sup>49</sup> Caglio och Ditillo (2008), Cäker och Siverbo (2011), och Marques, m.fl. (2011)

<sup>50</sup> Longo och Barbieri (2013)

finns någon form av nätverkskoordinator<sup>51</sup>. Här utgör exempelvis kvasimarknader i primärvården i svensk hälso- och sjukvård ett intressant fall, eftersom det där förekommer såväl offentliga som privata aktörer som ofta måste samverka i nätverksliknande strukturer.

Interorganisatorisk samverkan har blivit allt vanligare också i hälso- och sjukvården i Sverige, och var även en central komponent i det s.k. ”Modernising government” reformarbetet i Storbritannien<sup>52</sup>. Andra forskare har funnit liknande utvecklingstrender i offentliga organisationer i andra länder<sup>53</sup>.

Som nämnts tidigare i rapporten menar flera forskare att interorganisatorisk samverkan i offentliga organisationer blir ännu mer komplicerad än motsvarande samverkan i privata organisationer. En orsak till det anses vara att samverkan mellan offentliga organisationer ofta inte är frivillig, utan beslutad av politiska organ utan stöd från verksamheten<sup>54</sup>.

## 2.3 PROCESSORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING

Med utgångspunkt i den situationsanpassade ansatsen och styripaketsansatsen är det rimligt att tänka sig att en ökad grad av processorientering får återverkningar på hur man utformar och arbetar med ekonomistyrningen. Detta har också uppmärksammats i litteraturen inom området<sup>55</sup>. Exempelvis innehåller flertalet nyare läroböcker i ekonomistyrning avsnitt om processorienterad ekonomistyrning. I den tidigare refererade grundboken *Den nya ekonomistyrningen*<sup>56</sup> ges exempelvis följande övergripande begreppsbestämning;

*“Processtyrning är en metodik för att förbättra företagets processer och aktiviteter i syfte att höja kundvärden.”*

---

<sup>51</sup> Grafton, m.fl. (2011) och Marques m.fl. (2011)

<sup>52</sup> Anell och Mattisson Kurunmäki och Miller (2011)

<sup>53</sup> Sjögren och Åhblom (2011), och Barretta och Busco (2011)

<sup>54</sup> Grafton, m.fl., (2011)

<sup>55</sup> Lind (2001) vad gäller World Class Manufacturing.

<sup>56</sup> Ax m.fl. (2009), s. 471

Några forskare har i det sammanhanget intresserat sig för hur styrförutsättningarna ser ut i organisationer som fokuserar på processer, eller laterala relationer<sup>57</sup>;

*”lateral relations are characterized by interdependence, complexity and continuous change and require forms of governance that emphasize exchange of knowledge, co-operation as well as competition, flexibility as well as standardization and shifts in the leadership role”.*

*“laterala relationer karakteriseras av oberoende, komplexitet och fortlöpande förändring och förutsätter former av ”governance” som understryker utbyte av kunskap, samverkan, så väl som konkurrens, flexibilitet och standardisering och förändringar i ledningsrollen”. (Författarens översättning.)*

En viktig fråga är naturligtvis vad ekonomistyrningen kan bidra med i ett sådant sammanhang. Det finns olika uppfattningar om det, men som tidigare nämnts kommer det skeptiska röster från flera forskare:

*”MAS<sup>58</sup> should not be used for traditional control and coordination purposes but be replaced by managerial efforts to mould a culture focused on trust, competence empowerment, continuous improvement and cooperation.”<sup>59</sup>*

*“Ekonomistyrssystem ska inte användas för traditionell styrning och koordinering, utan istället ersättas med chefers strävan efter att utveckla en kultur som fokuserar på förtroende, kompetens, delegering, ständig förbättring och samarbete.” (Författarens översättning.)*

*”To date ideas that have had the greatest impact on thinking about HO have come from disciplines other than management accounting.”<sup>60</sup>*

*“Fram till idag har tänkandet kring horisontella organisationer kommit från andra discipliner än ekonomistyrning. (Författarens översättning.)*

*“In the main, proponents of HO do not see management accounting and its approach to the analysis of strategy as playing a significant role.”<sup>61</sup>*

---

<sup>57</sup> van der Meer Koistra och Scapens (2008), s. 366

<sup>58</sup> Management Accounting Systems

<sup>59</sup> Kastberg och Siverbo (2013), s 250

<sup>60</sup> Chenhall (2008), s. 521



*“I det stora hela, ser förespråkare för horisontella organisationer inte ekonomistyrning och dess ansats till analys av strategi som en viktig roll.”*

Som framgår, finns det en allmän tveksamhet till ekonomistyrningens roll i processorienterade organisationer. Enligt vissa forskare har inte ens de styrverktyg som borde stödja processorienteringen, t.ex. aktivitetsbaserad kalkylering, haft något större inflytande i den horisontella strukturen. Det anses även finnas ett relativt begränsat intresse för hur ”lean manufacturing” och interorganisatorisk samverkan påverkar utformning och användning av olika styrverktyg.<sup>62</sup>

I anslutning till införande av en ökad grad av processorientering har emellertid många organisationer antingen vidareutvecklat sina befintliga styrverktyg, eller sökt efter nya<sup>63</sup>. Inom forskningen har under senare år funnits ett intresse för hur ekonomistyrningen utformas i organisationer som har ökat sin grad av processorientering, men som fortfarande har kvar sin hierarkiska struktur. Ekonomistyrning i den horisontella strukturen ersätter enligt dessa forskare i allmänhet inte ekonomistyrning i den vertikala strukturen, utan utgör snarare ett komplement till den<sup>64</sup>.

Några av de styrverktyg som enligt litteraturen har vidareutvecklats och anpassats presenteras kortfattat i detta avsnitt, med särskild kommentar till deras potentiella roll i en processorienterad organisation. Avsnittet innehåller inte en komplett genomgång av ett styrapaket, utan är helt inriktat på de verktyg som behandlas i den litteratur som det refereras till i den här rapporten. Genomgången följer dock den övergripande indelningen i styrapaketsmodellen i figur 2. Inledningsvis behandlas styrverktyg som har en koppling till administrativ styrning. Därefter följer verktyg som anses ingå i den cybernetiska styrningen. Avslutningsvis följer en genomgång av styrverktyg som är relaterade till kulturstyrning.

### *Administrativ styrning*

Under senare år har många forskare börjat skilja mellan ekonomistyrning och ”governance” av offentliga organisationer.

---

<sup>61</sup> Chenhall (2008), s. 527

<sup>62</sup> Baretta och Busco (2011) och Fullerton m.fl. (2003)

<sup>63</sup> Lind (2001) och (2013), och Carlsson-Wall m.fl. (2011)

<sup>64</sup> Petterson och Solstad (2012), och Kastberg och Siverbo (2013)

Definitionen på ”governance” är dock inte helt entydig. Några forskare<sup>65</sup> försöker dock ringa in fenomenet:

*”governance aims to express that there are multiple interests and that the challenge is to achieve a viable and fruitful balance of interest and power.”*

*“governance syftar till att uttrycka att det finns multipla intressen och att utmaningen är att åstadkomma en rimlig balans mellan dessa intressen.” (Författarens översättning.)*

*“subordinates may be expected to ‘govern’ their own lateral relationships – with senior management providing the context and support for such governance.” (s. 368)*

*“medarbetarna förväntas styra sina egna laterala relationer – medan högsta ledningen bidrar med context och stöd.” (Författarens översättning.)*

Samma forskare menar därför också att;

*”studying the governance package takes us beyond the ‘senior management’ viewpoint and beyond the boundaries of MCS.” (s. 368)*

*“genom att studera “governance paket” kommer vi bortom den högsta ledningens utgångspunkter och ekonomistyrningens gränser.” (Författarens översättning.)*

Andra forskare uttrycker liknade uppfattningar<sup>66</sup>:

*“we need to move beyond the simple notions of control – as a linear process in which objectives are formulated, targets set and performance monitored.”*

*“vi behöver komma bortom den enkla bilden av styrning – som en linjär process i vilken mål formuleras, måltal sätts och resultat följs upp.” (Författarens översättning.)*

Det handlar m.a.o. om en ökad grad av ”självkontroll” eller ”självkoordinering” där högsta ledningen i organisationen inte har en lika direkt roll, utan där medarbetare på olika nivåer istället får ta ansvar för såväl sitt eget agerande, som koordineringen av sin samverkan med

---

<sup>65</sup> van der Meer-Kooistra och Scapens (2008) som refererar till Nooteboom (1999).

<sup>66</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008), s. 382.

andra kollegor. En del svenska forskare kallar detta för ”professionell självkontroll”<sup>67</sup>.

När det gäller styrning av horisontella strukturer anses ”governance” därmed vara mest relevant, eftersom den traditionella ekonomistyrningen kan betraktas som;

*”instruments in the hands of the (corporate och divisional) management”.*

*“verktyg i händerna på (företags- och divisions) ledningen.”  
(Författarens översättning)*

Några forskare talar om att man istället för ekonomistyrning behöver ”governance” som inkluderar ”minimal structures” som sätter vissa ramar för verksamheten men som samtidigt “leave room for manoeuvre” så att man snabbt kan reagera på nya situationer. Det handlar således om en balansgång mellan styrning och flexibilitet<sup>68</sup>. Var man landar i denna balansgång anses bero på bl.a. hur omgivningen ser ut. Om den är osäker och ständigt ändras, behövs exempelvis mer flexibilitet. Om omgivningen istället är stabil finns det skäl att ha lite mer tyngdpunkt på styrning.

Likaså kan man tänka sig att flexibilitet och självkontroll blir viktigare i professionella organisationer där ledningen i den hierarkiska strukturen befinner sig i ett kunskapsunderläge i förhållande till de medarbetare som arbetar ute i verksamheten.

Några svenska forskare<sup>69</sup> inom området menar att synen på ekonomistyrning måste vidgas, särskilt när det gäller interorganisatorisk samverkan. De utgår ifrån arbeten av bl.a. den tidigare nämnde brittiske forskaren Anthony Hopwood och talar om ”administrative controls”, ”social control” och ”self control”. Alla dessa typer av styrning kan fungera i såväl intra- som interorganisatorisk samverkan, men det finns indikationer på att ”administrative control” möjligen har en mindre framskjuten roll i interorganisatoriska sammanhang.

Inom ramen för det som i denna rapport benämns ”governance” kan även organisatoriska aspekter inkluderas. En sådan, som nämns i

---

<sup>67</sup> Lind (2010)

<sup>68</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008).

<sup>69</sup> Carlsson-Wall m.fl. (2011)

litteraturen, är införande av någon form av koordineringsfunktion med ansvar för att se till att samverkan fungerar på ett bra sätt och att det finns rimliga incitament för alla berörda aktörer<sup>70</sup>.

Några forskare har lyft fram marknadsorientering som exempel på ett "governanceverktyg" med koppling till processororientering. Idéer kring interna och externa marknader i offentliga organisationer är inte något nytt. Exempelvis menar en forskare<sup>71</sup> att den klassiska övergången från att betrakta interna servicefunktioner som kostnadsansvarsenheter, till att istället betrakta dem som resultatenheter faktiskt är en form av processororientering, även om vi normalt sett inte ser på den på det sättet. En grupp svenska forskare<sup>72</sup> menar att den horisontella strukturen i sådana fall handlar om att hantera en "intern marknad" som spänner över flera organisatoriska enheter, och att en sådan hantering kräver:

*"spelregler för interna affärer, inklusive när och hur avtal sluts och till vilka priser, handlingsfrihet, till exempel rätt att anlita externa leverantörer respektive neka interna kunder leverans, regler för hur interna kostnader och intäkter hanteras vid fakturering och redovisning: ses de som fullt utbytbara mot externa, så att till exempel resultatmål kan uppfyllas genom framgång i interna förhandlingar." (s. 79).*

Sammantaget kan man säga att ledningen i det här fallet överlåter åt enheter på lägre organisatoriska nivåer att hantera den koordinering som den centrala ledningen tidigare har ansvarat för.

En del forskare<sup>73</sup> menar att interna marknader är ett sätt att styra horisontella strukturer, men pekar också på att marknadsrelationer minskar kraven på vertikala styrverktyg. Man påpekar också att inverkan på de vertikala styrsystemen blir olika beroende på hur man utformar relationen mellan köpare och säljare, t.ex. om det också är tillåtet att köpa och sälja externt.

Avslutningsvis är det noterbart att det när det gäller interorganisatorisk samverkan inte enbart handlar om interna marknader, utan till viss del även om externa marknader. Enligt en litteraturgenomgång inom

---

<sup>70</sup> Marques, m.fl., (2011)

<sup>71</sup> Vosselman (2002)

<sup>72</sup> Nilsson, m.fl. (2012)

<sup>73</sup> Vosselmann (2002)

området påverkar förekomsten av marknadsinslag förutsättningarna för och behovet av ekonomistyrning i stort.<sup>74</sup>

Några forskare<sup>75</sup> diskuterar mera specifikt styrverktyg som används i verksamheter där man har satsat på ”lean management”, och lyfter i det sammanhanget särskilt fram s.k. ”standard operating procedures” (SOPs). De anses ha i uppgift att påverka medarbetarnas agerande genom regler och procedurer<sup>76</sup>. Forskarnas exempel är till stor del hämtade från tillverkningsindustrin, men liknande situationer har under senare år även uppmärksammats i exempelvis den svenska statsförvaltningen<sup>77</sup>.

På samma tema nämns ibland att regler för hantering av t.ex. personalfrågor, informationsspridning, utvärdering och konflikthantering också syftar till att ensa processerna i olika delar av en organisation och därmed kan vara viktiga styrverktyg i praktiken<sup>78</sup>.

### *Cybernetisk styrning*

Budgetering är i de flesta privata och offentliga organisationer ett av de vanligaste styrverktygen för bl.a. fördelning av resurser. De senaste årens debatt om budgetlös styrning<sup>79</sup> har visserligen varit intensiv, men empiriska studier visar att budgetering trots det finns kvar i någon form i flertalet organisationer.<sup>80</sup> I offentliga organisationer finns det dessutom i många fall lagar som anger att årliga budgetar ska upprättas, även om de kan utformas och ställas upp på olika sätt.

Budgetering sker normalt sett i den vertikala strukturen i en organisation, och det som diskuteras i budgetlitteraturen är främst hur processerna i den strukturen ska se ut, t.ex. om man ska ha mer nedbrytningsorienterade eller mer uppbyggnadsorienterade modeller<sup>81</sup>. I praktiken har nästan alla organisationer en kombination av de båda ansatserna, och processerna sker dessutom ofta i flera omgångar eller iterationer. Det finns dock exempel på offentliga organisationer som har

---

<sup>74</sup> Caglio och Ditillo (2008)

<sup>75</sup> Kennedy och Widener (2008), Grafton, m.fl. (2011) och Fullerton m.fl. (2013)

<sup>76</sup> Grafton, m.fl. (2011)

<sup>77</sup> Andersson m.fl. (2011)

<sup>78</sup> Kurunmäki och Miller (2011)

<sup>79</sup> Wallander (1999), och Hope och Fraser (2003)

<sup>80</sup> Arwidi och Jönsson (2010) och Nilsson m.fl. (2010)

<sup>81</sup> Bergstrand (2009)

ett relativt strikt nedbrytningsorienterat budgetuppställande. Det gäller inte minst den svenska statsförvaltningen där det s.k. utgiftstaket bryts ned i flera led och till sist landar som anslag i myndigheterna<sup>82</sup>.

När det gäller budgetering i samband med processorientering finns det relativt lite skrivet. Den allmänna bilden från litteraturen är att budgeteringen också i processorienterade organisationer huvudsakligen sker i den vertikala strukturen<sup>83</sup>. En forskare som studerat styrning i samband med World Class Manufacturing menar exempelvis att budgeten i det sammanhanget inte används som en standard mot vilken man jämför utfall<sup>84</sup>. Andra forskare menar att budgeteringen är relativt intakt<sup>85</sup>. Det finns dock undantag<sup>86</sup>, och ett sådant är budgeteringen i samband med interorganisatorisk samverkan mellan olika organisationer i den brittiska hälso- och sjukvården. Där har man i något fall infört s.k. ”flexibilities”, av vilka ”pooled budgets” är ett exempel;

*“...allowed health and social services to bring together resources in a discrete fund for a given client group, with organizations agreeing at the outset the full range of services to be purchased and provided from the fund.”<sup>87</sup>*

*“tillåta hälso- och sjukvård och sociala tjänster att föra samman sina resurser i en fond för en viss grupp av användare, och låta tjänster från samtliga berörda organisationer köpa tjänster från fonden.” (Författarens översättning.)*

Det handlar således om att flera organisationer med egna budgetar lägger samman resurserna för en viss verksamhet i en ny gemensam budget. Syftet med en sådan ordning är att undvika alltför stort fokus på de enskilda organisatoriska enheternas budgetar, och istället få till stånd en ökad fokusering på processerna.

Också när det gäller finansiell redovisning och kalkylering har idéer förts fram som har bäring på processorientering. En forskare<sup>88</sup> menar att;

---

<sup>82</sup> Paulsson (2006)

<sup>83</sup> Anell och Mattisson (2011)

<sup>84</sup> Lind (2001)

<sup>85</sup> Jazayeri och Hopper (1999)

<sup>86</sup> Kurunmäki och Miller (2011)

<sup>87</sup> Kurunmäki och Miller (2011), s. 224

<sup>88</sup> Chenhall (2008), s. 522

*”In its most general sense horizontal accounting refers to approaches to management accounting that are consistent with the intent of HO”.*

*“I sin mest allmänna mening innebär horisontell redovisning en ansats till internredovisning som följer idéerna kring horisontell organization.” (Författarens översättning.)*

Det finns flera olika namn på den redovisning och kalkylering som i större eller mindre utsträckning har en sådan ansats. Exempel på benämningar på engelska är ”lateral accounting”, ”network accounting”, ”value chain accounting”, ”strategic management accounting”, ”activity based costing”, samt ”lean accounting”<sup>89</sup>.

Flertalet av de kalkyl- och redovisningsverktyg som nämns ovan förefaller vara relevanta i samband med såväl intra- som interorganisatorisk samverkan. Trots det finns det en uppfattning i litteraturen att de inte har fått så stort genomslag i samband med en ökad grad av processorientering.

*Aktivitetsbaserad kalkylering* (”activity-based costing”) är särskilt intressant eftersom den just handlar om kalkylering med fokus på aktiviteter i en process. Empiriska studier indikerar dock att det inte skett någon mer omfattande implementering av denna typ av styrverktyg i anslutning till införande av en ökad grad av processorientering, t.ex. ”World Class Manufacturing”<sup>90</sup>.

Ett redovisningsrelaterat styrverktyg som ofta nämns mera i samband med interorganisatorisk samverkan är ”open book accounting”, som beskrivs på följande sätt:

*”...companies need a continuous exchange of very detailed information concerning the technical and economic aspects of the activities performed and the use of resources.”<sup>91</sup>*

*“...företag behöver ett fortlöpande utbyte av detaljerad information rörande de tekniska och ekonomiska aspekterna av genomförda aktiviteter och användningen av resurserna.” (Författarens översättning.)*

---

<sup>89</sup> Kennedy, Widener, 2008 och Fullerton m.fl. 2013

<sup>90</sup> Jazayeri och Hopper (1999)

<sup>91</sup> Caglio och Ditillo (2008), s. 868, och Lind (2013)

Här handlar det således om att visa upp sin interna ekonomiska information för de parter man samverkar med. Detta strider mot tanken att den externa kommunikationen ska koncentreras på den information som regelverket kring den externa redovisningen anger att man ska lämna ut, och att intern ekonomisk information endast ska användas internt. I offentliga organisationer i Sverige är dock tanken på ”open book accounting” mindre revolutionerande än den är i en del andra sammanhang. Orsaken till det är den öppenhet som finns vad gäller merparten av den offentliga verksamheten. Trots det kan en mer ambitiös och strukturerad användning av ”open book accounting” möjligen bidra till ytterligare förbättrad samverkan.

När det mer specifikt gäller förändringar i redovisning och kalkylering i organisationer som inför ”lean management” så finns det indikationer<sup>92</sup> på att dessa organisationer förenklar sina interna redovisningsrapporter, tar bort overheadallokering och ökar sin fokusering på processororienterad kalkylering. Det tycks dock vara skillnader i mixen i de nya styrpaketen beroende på bl.a. hur renodlad lean-tillämpningen är.

Ett annat styrverktyg som diskuteras i anslutning till processororientering är flerdimensionell målformulering och resultatmätning, d.v.s. måttssystem med såväl finansiella som icke-finansiella mått.<sup>93</sup> Det mest kända verktyget med den inriktningen är det balanserade styrkortet som i många fall omfattar åtminstone ett perspektiv med ett direkt fokus på interna processer som t.ex. genomströmning, ledtider, produktivitet m.m. Balanserade styrkort har m.a.o. inslag som har förutsättningar att stödja en ökad grad av processororientering.

Empiriska studier har dock visat att icke-finansiella mål och mått används på ett lite annorlunda sätt i den horisontella strukturen än i den vertikala. Exempelvis är det mer fokus på att identifiera flaskhalsar och få berörda aktörer i olika enheter att kommunicera. Man konstaterar emellertid att användning av flerdimensionell resultatmätning i den horisontella leden sällan är heltäckande på samma sätt som motsvarande styrverktyg ofta har ambitionen att vara i den vertikala<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Fullerton m.fl. (2013)

<sup>93</sup> Chenhall (2008) och Kastberg och Siverbo (2013)

<sup>94</sup> Kastberg och Siverbo (2013)



Det finns också indikationer på att icke-finansiella mål och mått används i det kortsiktiga perspektivet, medan både icke-finansiella och finansiella mål och mått används när det gäller mer långsiktig styrning av verksamheten<sup>95</sup>. Detta är dock troligtvis inget som skiljer processorienterade organisationer från organisationer som har mer fokus på styrning i den vertikala lednen.

En del forskare<sup>96</sup> diskuterar mera specifikt styrning av verksamheter där man har satsat på processorientering med hjälp av ”lean management”, och tar bl.a. upp att icke-finansiella mål och mått tycks användas ännu mer i den typen av organisationer än i andra.

### *Kulturstyrning*

Ett ständigt återkommande tema i litteraturenkring processorienterad styrning i allmänhet är behovet av åtgärder för att skapa förtroende (”trust”). Den grundläggande idén är att förutsättningarna för framgångsrik ekonomistyrning förbättras om det finns förtroende mellan berörda parter. Andra forskare<sup>97</sup> har påpekat att problemet med avsaknad av förtroende är ännu större vid interorganisatoriskt samarbete, och särskilt vid sådant samarbete i offentliga organisationer där de berörda enheterna ofta inte frivilligt valt att samarbeta utan gör det därför att det har fattats politiska beslut<sup>98</sup>.

En intressant diskussion i det sammanhanget rör den komplicerade relationen mellan förtroende och ekonomistyrning<sup>99</sup>. Några forskare utvecklar resonemanget kring denna relation och menar att man kan tänka såväl att formella styrverktyg minskar förtroendet mellan olika aktörer, som att de bidrar till ökat förtroende<sup>100</sup>. Man menar också att det krävs en god relation, i största allmänhet, mellan de styrverktyg som används, och graden av förtroende.

---

<sup>95</sup> Lind (2001)

<sup>96</sup> Kennedy och Widener (2008) och Fullerton m.fl. (2013)

<sup>97</sup> Baretta och Brusco (2011)

<sup>98</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008), Caglio och Dittillo (2008), Anell och Mattisson (2009), Baretta och Brusco (2011), Cäker och Siverbo (2011), Marques m.fl. (2011), och Longo och Barbieri (2013)

<sup>99</sup> Cäker och Siverbo (2011)

<sup>100</sup> Vosselman och van der Meer-Koistra (2009)

När det gäller relationen mellan förtroende och ekonomistyrning lyfts det också fram att det finns olika typer av förtroende som kan ha olika relation till ekonomistyrningen. Exempel på typer av förtroende är<sup>101</sup>;

- Förtroende för kompetensen hos andra aktörer i den horisontella processen ("competence trust").
- Förtroende för att andra aktörer i den horisontella processen ska arbeta för att alla aktörer ska dra nytta av processen ("goodwill trust").
- Förtroende för att formella och informella regelverk ska fungera på ett sätt som gör att man kan dra nytta av processen ("system- eller institutional, trust")
- Förtroende för att det är alltför kostsamt för andra aktörer i processen att hoppa av eller att skaffa sig orimliga fördelar ("calculative trust").

Det är uppenbart att förutsättningarna för att skapa förtroende är olika stora i olika sammanhang och att olika typer av förtroende också har förutsättningar att fungera väl i olika sammanhang. En viktig fråga från ett styrningsperspektiv är hur man skapar förtroende i organisationer. Flera forskare menar att förtroende i samband med processorientering i allmänhet, och interorganisatoriska processer i synnerhet, kräver fora för dialog<sup>102</sup>. I det sammanhanget lyfts särskilt fram speciella "task groups", månatliga möten med representanter från olika organisatoriska enheter m.m. Den exakta utformningen av dessa fora är naturligtvis beroende av vilken verksamhet som avses och hur organisationen ser ut. En speciell form av fora som använts i anslutning till "modernizing government-reformerna" är s.k. "integrated provision" där man på mer formell basis samlar en viss verksamhet under en gemensam ledningsstruktur. Här handlar det således om att skapa fora för dialog med hjälp av en organisationsförändring, en lösning med nära koppling till den ovan nämnda diskussionen om "governance". Avslutningsvis lyfts det i olika sammanhang fram att behovet av förtroende är olika stort beroende på hur lätt det är att styra en viss verksamhet med ekonomistyrningens verktyg.

---

<sup>101</sup> Cäker och Siverbo (2011)

<sup>102</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008), Carlsson-Wall m.fl. (2011) samt Grafton m.fl., (2011)

## Kapitel 3

# PROCESSORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING I HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Kapitel 4 innehåller empiriska nedslag i några organisationer som arbetar med processorientering och som därmed har varit tvungna att ta ställning till om och i sådana fall hur man ska anpassa sin ekonomistyrning.

Kapitlet inleds (4.1) med mindre fallstudier i två organisationer i vilka data samlats in med hjälp av interna och externa dokument, intervjuer med personer som har varit ledande i utvecklingsarbetet, samt medverkan i möten med ledande företrädare. De två organisationerna är det Regionala Cancercentrat Syd (RCC Syd) samt TioHundra i Norrtälje kommun. Genomgångarna inleds med en bakgrundsbeskrivning. Därefter presenteras utvecklingen av ekonomistyrningen, i den övergripande struktur som återfinns i styrpaketmodellen i avsnitt 3.3.

Det följande avsnittet (4.2) innehåller en kortfattad genomgång av artiklar, böcker och rapporter från empiriska studier som genomförts av andra forskare. Genomgången begränsar sig till studier av offentliga organisationer i Sverige som på olika sätt har strävat efter en ökad grad av processorientering

### **3.1 TVÅ MINDRE FALLSTUDIER**

#### **3.1.1 REGIONALT CANCERCENTRUM SYD (RCC SYD)**

##### *Bakgrund*

RCC Syd bildades 2009 som projektorganisation och permanentades 2013. Det fanns flera skäl till bildandet. För det första är cancervård sedan 2007 ett av Region Skånes fokusområden. Det finns således ett allmänt intresse av att utveckla denna vård så att den kan möta inte bara dagens utan också framtidens behov. I samband med intervjuer och möten inom RCC Syd framkom också en allmän uppfattning att det stora antalet aktörer som är inblandade i vården av cancerpatienter ställer

extra höga krav på samverkan över organisationsgränser, och att den samverkan inte alltid fungerar på ett bra sätt<sup>103</sup>.

Ett annat skäl till bildandet av RCC Syd var betänkandet ”En nationell cancerstrategi för framtiden (SOU 2009:11)” i vilket det slogs fast att det krävs en långsiktig strategi för cancervården i Sverige. I samma betänkande föreslogs att det skulle bildas regionala cancercentra, något som låg helt i linje med det pågående projektet i Skåne. I anslutning till presentationen av betänkandet uttalade Hälso- och sjukvårdsnämnden i Region Skåne 2010 följande:

”Utvecklingen av cancervården i Region Skåne ska följa en långsiktig och målmedveten strategi. Förändringsarbetet ska vara i linje med förslag och intentioner i ’En nationell cancerstrategi för framtiden’ (SOU 2009:11)”<sup>104</sup>.

Eftersom samverkan över organisationsgränserna var en central utgångspunkt innebar bildandet av RCC Syd att patientprocesser fokuserades <sup>105</sup>, samtidigt som den traditionella hierarkiska organisationsstrukturen fick finnas kvar för att främja en fortsatt utveckling inom respektive disciplin. I ägardirektiven angavs exempelvis att RCC Syd;

*”är en nätverksorganisation med processansvar utan linjeansvar i förhållande till vården. Uppdraget kan endast utföras i samverkan med en rad aktörer inom vård och forskning. Detta innebär att resultatet ur ett patientperspektiv i hög grad är beroende av förmågan och viljan till samverkan över professionella och organisatoriska gränser och att alla aktörer omfattar den gemensamma visionen för verksamheten.”<sup>106</sup>:*

RCC Syd angav 2013 på sin hemsida att man har tre huvuduppgifter;

- ”Säkra patientprocesser med en tydlig färdplan.
- Erbjuder utbildning i processarbete.
- Öppet redovisa nyckeltal”

---

<sup>103</sup> Region Skåne (2013a).

<sup>104</sup> Citatet är hämtat från Jansson, m.fl. (2013)

<sup>105</sup> Se Anell (2012)

<sup>106</sup> Citatet är hämtat från Jansson, m.fl. (2013), s 7.

Därutöver finns det ett antal andra ambitioner som beskrivs mera utförligt i Anders Anells uppföljningar av RCC Syd<sup>107</sup>.

Hösten 2010 påbörjades arbetet med patientprocesser inom vissa cancersjukdomar, och 2011 följdes detta upp med ytterligare områden. Arbetet med att etablera övriga patientprocesser inom cancerområdet genomfördes på allvar under 2012 och 2013. Tillsammans fanns det 15 patientprocesser som omfattar ca 70% av all cancer i den södra sjukvårdsregionen. På RCC Syds hemsida fanns 2013 följande bestämning av begreppet patientprocesser:

*”Med patientprocesser menar vi alla de aktiviteter/åtgärder som tillsammans så långt som möjligt tillgodoser det behov patienten har när han/hon söker kontakt med sjukvården. Patientprocessen innefattar alla aktiviteter som leder till att diagnosen ställs eller utsluts, behandlingen av sjukdomen liksom rehabilitering och, i de fall det är aktuellt, den palliativa vården.”*

Cancervård omfattar ett stort antal organisatoriska enheter på universitetssjukhus, mindre sjukhus, primärvårdsenheter, palliativa enheter m.m. Eftersom cancer till viss del är en åldersrelaterad sjukdom är också kommunernas hemtjänst och äldreboenden ofta inblandade i omhändertagandet av den sjuke. När det gäller regionala cancercentra är dessutom flera landsting och regioner inblandade. Sammantaget är det därmed ofta mycket komplexa patientprocesser som involverar många olika aktörer.

Under de senaste åren har det riktats kritik mot cancervården för att patientprocesserna är ineffektiva, och framför allt för långa. Studier har visat att tiden från första besök till diagnos är orimligt lång mot bakgrund av den ”effektiva tid” som ägnas åt varje patient. En annan konsekvens av dessa brister är att patienterna har svårt att få kontinuitet i sina vårdkontakter. En förutsättning för att vården ska fungera på ett bra sätt är därför att det finns sammanhållna processer som ser till att vårdkontakterna samordnas på ett bra sätt.

### *Ekonomistyrning*

Som nämns i bakgrunden till detta avsnitt bildades RCC Syd 2009 som ett projekt som permanentades 2013. Centrat omfattar Region Skåne,

---

<sup>107</sup> Anell (2013)

Region Halland, Landstinget Kronoberg och Blekinge läns landsting, och är en gemensam verksamhet för de berörda sjukvårdshuvudmännen. Motsvarande centra finns i Stockholm/Gotland, Väst, Norr, Uppsala/Örebro, och de uppges arbeta på ungefär samma sätt som RCC Syd<sup>108</sup>.

Det formella bildandet av RCC Syd beslutades 2010 i ett samverkansavtal mellan sjukvårdshuvudmännen i den södra sjukvårdsregionen. Utöver det finns ett beslutsmandat för Södra regionvårdsnämnden (SVRN) som samtliga berörda sjukvårdshuvudmän har godkänt. SVRN har även tagit fram ett ägardirektiv i vilket det bl.a. presenteras några övergripande utgångspunkter för verksamheten och dess organisation samt hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan huvudmännen.

Under projekttiden hade man som nämnts en liten kansliorganisation med begränsade personella resurser. Det som beskrivs i det följande är den organisation som etableras när centrat permanentades<sup>109</sup>.

När det gäller styrning finns det skäl att inleda med att titta på ”*governance*” och *organisation*. RCC Syd leds av en styrelse med representation på landstings- och regiondirektörsnivå från samtliga berörda landsting och regioner. Till styrelsen adjungeras även representanter för Medicinska fakulteten vid Lunds Universitet, SVRN samt företrädare för patientföreningar. Styrelsens övergripande uppgift är att genomföra uppföljningar och utvärderingar samt att driva på utvecklingsarbetet. Verksamheten leds av en chef som utses av Region Skånes Hälso- och sjukvårdsnämnd efter hörande av övriga huvudmän.

RCC Syd har ett kansli som organisatoriskt är kopplat till Region Skåne eftersom det är den huvudmannen som ansvarar för Skånes Universitetssjukhus (SUS), som är regionens universitetssjukhus där den onkologiska kliniken, med huvudansvar för den högspecialiserade cancervården, är placerad.

Cancervården i den södra sjukvårdsregionen är, som nämnts ovan, indelad i patientprocesser. För att underlätta fokuseringen på dessa processer har det etablerats en organisation med regionala

---

<sup>108</sup> Jansson m.fl. (2013)

<sup>109</sup> Intervjuer och möten har huvudsakligen genomförts under projekttiden.

patientprocessledare för var och en av processerna. Dessa personer är i normalfallet läkare som arbetar vid den onkologiska kliniken vid Skånes Universitetssjukhus (SUS) i Lund och Malmö, och som har specialistkunskap om olika typer av cancersjukdomar. Utöver de regionala patientprocessledarna finns det lokala patientprocessledare som har motsvarande ansvar på de övriga sjukhusen. Alla som på något sätt deltar i vården av den cancersjuka ska, utifrån patientens perspektiv, medverka i multidisciplinära och multiprofessionella team som tillsammans har ansvar för patientprocesserna. En annan organisatorisk lösning som har samma syfte är inrättandet av s.k. kontaktsjuksköterskor och patientkoordinatorer som ska stå för kontinuiteten i patientkontaktarna<sup>110</sup>.

Organisationen är virtuell och omfattar i princip all personal som är inblandad i vården av cancerpatienter i den södra hälso- och sjukvårdsregionen. Personalen är dock fortsatt anställd i sina tidigare organisatoriska enheter vid sjukhus, primärvårdsenheter, kommunernas hemtjänst m.fl. enheter. Inom sjukhusen är de placerade på olika kliniker, röntgenavdelningar, och laboratorier. De är m.a.o. anställda i enheter som ingår i den ”traditionella” organisationsstrukturen.

När det gäller den organisatoriska strukturen är s.k. nivåstrukturering vidare en ständigt närvarande diskussion. Denna strukturering handlar om på vilka nivåer i systemet olika delar av vården ska bedrivas. Det är uppenbart att det är en viktig fråga som bl.a. handlar om var olika kompetenser och andra resurser ska finnas i organisationen, och hur de ska samverka.

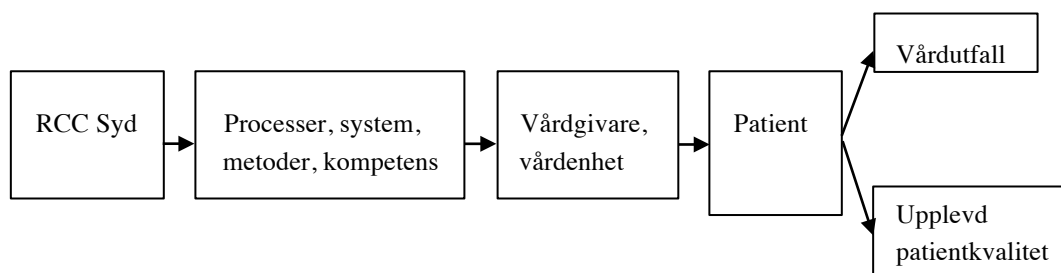
Mot bakgrund av den organisation som beskrivs ovan, med organisatoriska enheter i en relativt traditionell struktur, och patientprocesser som är organisationsöverskridande, kan man hävda att cancervården i den södra sjukvårdsregionen har en matrisstruktur, även om man inte alltid använder den termen internt i organisationen<sup>111</sup>. Ansvar och befogenheter för cancervården vilar på den vertikala strukturen, medan den horisontella strukturen med bl.a. patientprocessledare ska betraktas som ”stödjande”. I en revisionell

---

<sup>110</sup> Anell (2012)

<sup>111</sup> Se dock Anells (2012) tydliga skrivning i detta avseende.

granskning av RCC Syd 2013<sup>112</sup> presenterades organisationen på följande sätt.



**Figur 4. En bild RCCs roll och organisation (Källa: Jansson, m.fl. 2013, s 13)**

Organisationen är komplex, vilket ytterligare förstärks av att det också krävs samverkan mellan flera sjukvårdshuvudmän, med staten, med den medicinska fakulteten vid Lunds universitet, med patientföreningar, samt med lokala och regionala processledare<sup>113</sup>.

Bildandet av RCC Syd initierade även frågan om hur ekonomistyrningen ska utformas. Det faktum att det är flera huvudmän och organisatoriska enheter inblandade innebär bl.a. att det inte finns någon enskild politisk eller administrativ organisation som har kontroll över hela verksamheten.

*Resursfördelning* är ett viktigt inslag i styrningen av hälso- och sjukvård i offentlig regi. När det gäller cancervården i den södra hälso- och sjukvårdsregionen, fördelas resurserna till de organisatoriska enheterna och ingår m.a.o. i budgetarna för dessa enheter. Patientprocessledarna har ingen budget för själva vården. Däremot har RCC Syd som organisation en budget för att finansiera kanslifunktionen och processledarna. Denna finansiering sker dels med statsbidrag, dels solidariskt av huvudmännen efter folkmängd.

Som nämnts ovan finns beslutsbefogenheterna när det gäller cancervården i de organisatoriska enheterna. Det är också naturligt i det här fallet med tanke på att det är dessa enheter som har budgetar för

---

<sup>112</sup> Jansson m.fl. (2013)

<sup>113</sup> Anell (2012)



cancervården. RCC Syd betraktas därmed som en ”stödande” snarare än en ”styrande” struktur<sup>114</sup>.

Trots det har man tillgång till en rad verktyg för att påverka verksamheten. Ett sådant är mål och mått, med fokus på processerna och ofta kvalitativa aspekter av vården. RCC Syd uppgav i årsredovisningen för 2012 att man hade tagit fram sådana mål och mått för nio patientprocesser<sup>115</sup>. Vissa av dessa är tvingande eftersom landsting och regioner i den södra sjukvårdsregionen, precis som andra landsting och regioner, är skyldiga att rapportera till de nationella kvalitetsregistren inom cancerområdet. Avsikten är att dessa mål och mått ska presenteras publikt. För att klara såväl den interna informationshanteringen som den publika kommunikation arbetar man även med att utveckla ändamålsenliga informationssystem som bl.a. ska bidra till att den tidsmässiga eftersläpningen inte blir för stor.

Ett annat styrverktyg som ofta nämns, dock inte alltid som ett formellt styrverktyg, är olika typer av *arenor för dialog* mellan berörda aktörer. Det kan handla om dialog mellan olika organisatoriska enheter, men också mellan RCC Syds processledare och olika organisatoriska enheter<sup>116</sup>. Exempel på sådana arenor är seminarier och workshops som arrangeras av RCC Syd, samt gemensamma projekt av olika slag.

En nära relaterad verksamhet är informations- och kunskapsspridning, vilket bl.a. inkluderar en websida som innehåller information om hur man integrerar cancerrehabilitering i patientprocesserna, men som också vänder sig till patienterna och deras anhöriga.

Det som också lyfts fram i olika sammanhang är något som kallas professionell självkontroll<sup>117</sup> och som innebär att professionerna ska ges ett ökat inflytande, med hjälp av exempelvis dialoger mellan olika processledare och mellan processledarna och linjeorganisationen. En tanke bakom detta är att den professionella kompetensen är viktig om man ska kunna utveckla processerna i vården.

---

<sup>114</sup> Jansson m.fl. (2013)

<sup>115</sup> Regionalt Cancercentrum Syd (2013b)

<sup>116</sup> Anell (2012) och Regionalt Cancercentrum Syd (2013b)

<sup>117</sup> Se vidare i Lind (2013) när det gäller begreppet professionell självkontroll.

### 3.1.2 TIOHUNDRA I NORRTÄLJE

#### *Bakgrund*

TioHundra bildades 2006. Bakgrunden var främst att Stockholms läns landsting övervägde att ombilda Norrtälje sjukhus från akutsjukhus till närsjukhus<sup>118</sup>. Förslaget drogs tillbaka, men Norrtälje sjukhus fick istället stora besparingskrav. Det ledde till en diskussion mellan landstinget och Norrtälje kommun om hur man genom ökad grad av samarbete skulle kunna hantera den uppkomna situationen. TioHundra var inledningsvis ett femårigt projekt, som därefter förlängdes. Senaste förlängningen varar t.o.m. 2015.

Namnet TioHundra anger att det finns en väg in i vården och det är via telefonnumret 10100. Vid val av namn har man även hämtat inspiration från historisk tid då Roslagen var indelat i olika "folkland", bl.a. Tiundaland som i sin tur hade en mindre geografisk del som hette just Tiohundraland<sup>119</sup>.

Verksamheten i TioHundra omfattar all hälso- och sjukvård som Stockholms läns landsting tidigare bedrev i Norrtälje kommun, d.v.s. primärvård, Norrtälje sjukhus, mödra- och barnhälsovård, och barn- och ungdomspsykiatri, samt kommunens äldreomsorg, socialpsykiatri, särskild omsorg, rådgivningsbyrån, ungdoms-mottagning del av skolhälsovården, samt folkhälsoverksamheten.

I tillägg till diskussionen ovan om bakgrunden till bildandet, kan nämnas att det i olika dokument lyfts fram att TioHundra ska bidra till att vidareutveckla och förbättra de värdeskapande processer som går över organisationsgränserna. Exempelvis anges på TioHundra ABs hemsida att en komponent i affärsidén är att arbeta med "individuella helhetslösningar inom vård och omsorg". Man talar även om en "verksamhet utan gränser" och att man ständigt arbetar "för att öka samverkan mellan våra olika verksamhetsområden, alltid med kunden i centrum". Likaså skriver man att man på grund av sin organisation "kan ta ett helhetsgrepp för att skapa en komplett vård- och omsorgskedja där ingen faller mellan stolarna"<sup>120</sup>. Ett problem som låg till grund för inrättandet av TioHundra var nämligen att "röstsvaga människor, trillade

---

<sup>118</sup> PriceWaterhouseCoopers (2009) för en genomgång av historiken.

<sup>119</sup> Vårdbolaget tiohundras hemsida 12 maj 2014.

<sup>120</sup> [www.tiohundra.se](http://www.tiohundra.se), 140512

mellan stolarna”, vilket exempelvis gällde multisjuka äldre<sup>121</sup>. Projektet hade över huvud taget i uppdrag att ta utgångspunkt i människors totala behov av vård, snarare än i produktionsapparatens förutsättningar<sup>122</sup>.

Att fokus ligger på horisontella processer, och att det är ett område där man fortfarande har mycket kvar att göra, framgår av skrivningarna om prioriterade förbättringsarbeten på hemsidan<sup>123</sup>. Där listas följande områden; ”1. Sammanhållen sjukvård och omsorg för äldre med omfattande/komplexa behov”; ”2. Sammanhållna och effektiva sjukvårdsprocesser”; ”3. Sammanhållna vårdkedjor inom psykiatrisk vård och boende.”; och ”4. Sammanhållen hälso- och sjukvård och sociala insatser för barn, unga och familjer.”

### *Ekonomistyrning*

TioHundra omfattar all hälso- och sjukvård i Norrtälje som tidigare bedrevs av Stockholms läns landsting och Norrtälje kommun. Reformen omfattar organisation och ansvarsfördelning i såväl den politiska organisationen som tjänstemannaorganisationen. Den förstnämnda utgörs av en nämnd som inledningsvis kallades TioHundranämnden, men som sedan den 1 januari 2013 kallas Sjukvårds- och omsorgsnämnden. Nämnden har ledamöter från såväl Stockholms läns landsting som Norrtälje kommun. Kommunen är dock ”värd” för Tiohundra, och nämnden finns därför formellt sett i kommunens politiska organisation.

Nämndens huvudsakliga uppgift är att beställa vård från offentliga och privata aktörer. För att hantera denna och andra uppgifter som åligger nämnden, t.ex. kvalitetssäkring, har man knutit till sig en förvaltning. Den offentliga vården utförs huvudsakligen av ett aktiebolag – TioHundra AB - som ägs av ett kommunalförbund som har Stockholms läns landsting och Norrtälje kommun som enda medlemmar. Ett stort antal privata aktörer har därutöver tillkommit bl.a. i anslutning till införandet av vårdval i primärvården<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Sveriges Kommuner och landsting (2007), s. 14, samt Schön m.fl. (2011)

<sup>122</sup> Medical Management Centrum (2011)

<sup>123</sup> [www.tiohundra.se](http://www.tiohundra.se), 140512

<sup>124</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007), TioHundraförvaltningen (2011), och Schön m.fl. (2011)

TioHundra AB har ca 2300 anställda varav ca 1500 kommer från den tidigare kommunala organisationen och ca 800 kommer från den tidigare landstingsdrivna organisationen<sup>125</sup>. Det som är utmärkande för TioHundra rent organisatoriskt är att man etablerat ett antal verksamhetsområden som går över de traditionella organisationsgränserna. Dessa verksamhetsområden har resultatansvariga chefer som har ansvar för all personal inom sitt område, oberoende av i vilka organisatoriska enheter de tidigare har arbetat<sup>126</sup>.

Det är fortfarande landstingsfullmäktige i Stockholm och kommunfullmäktige i Norrtälje som har det yttersta ansvaret för verksamheten. För att hantera denna uppgift arbetar man med bl.a. direktiv, fördelning av resurser och utseende av ledamöter i den gemensamma nämnden samt i kommunalförbundets direktion<sup>127</sup>.

Samarbete av den typ som är för handen i TioHundra kräver en ekonomistyrning som bl.a. gör att båda huvudmännen kan kontrollera att deras insatta skattemedel används på ett så bra sätt som möjligt. Man har valt att arbeta med både mer traditionella styrverktyg, och sådana som normalt sett inte förknippas med ekonomistyrning i ordets mer snäva bemärkelse. I detta avsnitt beskrivs kortfattat några styrverktyg som lyfts fram av berörda aktörer i Norrtälje och som har en framträdande roll i olika dokument där organisation och styrning behandlas. Inledningsvis är det dock viktigt att komma ihåg att utvecklingen av styrningen av TioHundra inte enbart påverkats av den ökade graden av samverkan mellan olika enheter, utan också av andra förändringar som genomförts under samma period. Det handlar exempelvis om införandet av vårdval som bl.a. har inneburit att fler vårdaktörer har etablerats.

En konsekvens av att det utökade antalet aktörer är att olika typer av verksamhetsrelaterade avtal har blivit viktiga i TioHundra, även om det inte har en direkt koppling till processorienteringen och strävan efter att fokusera mer på samverkan mellan olika organisatoriska enheter. Tvärtom visar en utvärdering att flertalet av avtalen har ett ”stuprörsfokus”, även om det finns exempel på avtal som överbryggar

---

<sup>125</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007)

<sup>126</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

<sup>127</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007)

organisatoriska gränser mellan sjukvård och omsorg<sup>128</sup>. Studier har visat att det också i övrigt finns en utvecklingspotential när det gäller hantering av avtalen, inte minst i relationen mellan nämnden och det offentligt ägda Vårdbolaget TioHundra AB<sup>129</sup>.

Budgeteringen har i olika sammanhang lyfts fram som viktig<sup>130</sup>, och har också förändrats efter införandet av TioHundra. Först kan man konstatera att Stockholms läns landsting och Norrtälje vid införandet av TioHundra hade väsentligt olika budgetprocesser. Man hade exempelvis olika tidsplan för budgetbesluten. Vidare hade Norrtälje kommun en i allt väsentligt anslagsfinansierad egenregi, medan Stockholms läns landsting hade en s.k. beställar-utförarmodell med tillhörande prestationsbaserad ersättning. TioHundra skulle enligt de tidiga planerna karakteriseras av en rollfördelning mellan *nämnd* och *förvaltning*, och inte mellan ”beställare och utförare”<sup>131</sup>. Utvecklingen sedan dess har dock lett till att beställar-utförar-inslaget har blivit alltmer påtagligt i styrningen av TioHundra.

Trots dessa skillnader uppfattar de förtroendevalda att samverkan i budgetprocessen har fungerat bra, även om förvaltningen inledningsvis ansåg att beroendet av två huvudmän försvårade möjligheterna att förutse de ekonomiska förutsättningarna<sup>132</sup>. Lösningen blev att kommunen och landstinget för det inledande året 2007 avsatte lika mycket medel i budgetarna som tidigare för den aktuella verksamheten. Därefter har beloppen helt enkelt räknats upp med en gemensamt beslutad procentsats.

En utvärdering av TioHundra<sup>133</sup> visar dock att budget och budgetprocess i begränsad omfattning har haft fokus på samverkan. Däremot har man arbetat med att ”poola” och omfördela resurser internt i vårdbolaget på ett sätt som bryter de traditionella organisatoriska gränserna. Det har trots det framförts vid olika möten att det fortfarande finns en tendens att de budgetmedel som Stockholms läns landsting bidrar med går till

---

<sup>128</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

<sup>129</sup> Kommunstyrelsekontoret (2012)

<sup>130</sup> Budgetprocessens och budgetens betydelse framgår av ett flertal skriftliga dokument, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (2007), och bekräftas även av centrala aktörer i TioHundra-organisationen.

<sup>131</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007)

<sup>132</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007)

<sup>133</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

verksamheter som tidigare bedrevs av landstinget, och att de budgetmedel som Norrtälje kommun bidrar med går till verksamheter som tidigare bedrevs av kommunen.

*Målformulering och resultatuppföljning* är ett annat verktyg som lyfts fram i samband med diskussioner om styrningen av TioHundra. Såväl Stockholms läns landsting som Norrtälje kommun arbetade redan tidigare aktivt med målformulering och resultatuppföljning. Båda huvudmännen hade exempelvis någon form av ”balanserad styrning”. När TioHundra infördes arbetade man på det spåret såväl i den politiska strukturen som i tjänstemannastrukturen. Exempelvis hade den tidigare TioHundranämnden ett antal mål som också hade konkreta och uppföljningsbara målvärden med fokus på medborgare, patienter, medarbetare och ekonomi<sup>134</sup>.

Förutom den traditionella ekonomistyrningen med resursfördelning, målformulering, resultatmätning m.m. som kortfattat beskrivits ovan, betonar man i TioHundra det aktiva arbetet med bl.a. nätverksskapande och kultur; ledarskap; kommunikation och information; samt utveckling av administrativa stödfunktioner<sup>135</sup>.

Nätverksskapande och kultur var något som man redan tidigare arbetade med i samarbetet mellan landsting och kommun, men i och med TioHundra har man intensifierat arbetet. Man har exempelvis skapat olika ”arenor” för möten över organisationsgränserna. Ett exempel är Psykiatriforum, och ett annat är olika typer av samordningsmöten med personal från olika organisatoriska enheter<sup>136</sup>. Ett seminarium på temat ”Riv stuprören” var ett annat led i samma strävan. Därutöver har man valt organisatoriska lösningar med samma ambition. Exempelvis sitter samtliga förvaltningschefer i bolagets styrelse. En utmaning som ligger bakom det arbetet är att landstinget och kommunen har olika organisationskultur, vilket också gäller förvaltningen och bolaget<sup>137</sup>.

Ledarskap handlade tidigt i TioHundra-arbetet mycket om samspelet mellan kommundirektören och landstingsdirektören och de förutsättningar det samspelet skapade i form av ”stabilitet och trygghet”

---

<sup>134</sup> TioHundranämnden (2011)

<sup>135</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007) s. 13

<sup>136</sup> Schön m.fl. (2011), Sjögren och Åhlblom (2011), och Medical Management Centrum (2011)

<sup>137</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007), och Sjögren och Åhlblom (2007)

för övriga chefer, och initialt för projektledaren och inte minst för den nye VDn. Detta lyfts särskilt fram när det gäller själva sammanslagningen, men anses även vara viktigt i det fortsatta arbetet<sup>138</sup>.

Också kommunikation och information har lyfts fram som viktigt för TioHundra-arbetet<sup>139</sup>. Precis som när det gäller ledarskapet anses detta ha varit extra viktigt i samband med sammanslagningen, men det fortsätter att vara en viktig komponent i den övergripande styrningen av verksamheten. I denna del arbetade man inledningsvis med allt från medborgardialoger till grafisk profil.

### **3.2 NÅGRA ANDRA EMPIRISKA STUDIER**

Mot bakgrund av det stora intresset för processororientering i den offentliga sektorn i Sverige har det under de senaste åren genomförts ett antal studier med fokus på just processororientering och ekonomistyrning. I detta avsnitt berörs kortfattat några av dessa studier. Ambitionen är inte att göra någon heltäckande genomgång, utan snarare att lyfta fram artiklar, rapporter, utvärderingar m.m. som har en mer eller mindre direkt koppling till just processororientering och ekonomistyrning.

#### *Processororientering och styrning i social verksamhet*

En relativt tidig svensk studie med inriktning på processororientering och ekonomistyrning var Ulrika Westrups avhandling om social verksamhet i svenska kommuner från 2002<sup>140</sup>. Denna avhandling är relevant i det här sammanhanget eftersom den handlar om en likartad problematik med silomentalitet som den man har i hälso- och sjukvården. Studien bekräftar vidare bilden av att resursfördelningen är ett särskilt problemområde när man försöker processororientera verksamheter. Den empiriska studien visar bl.a. att medarbetarna i de berörda enheterna ser det som ett problem att resursfördelningen sker i den traditionella organisatoriska strukturen, trots att värdeskapandet till stor del sker i den horisontella lednen. Enligt flera intervjupersoner blir konsekvensen att det blir fokus på just de organisatoriska enheterna. En idé som framkom i den empiriska studien var att man skulle kunna ha delar av budgetarna gemensamma för flera olika enheter. Utformningen av en sådan lösning presenteras dock inte i detalj.

---

<sup>138</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2007) och Anell och Mattisson (2009)

<sup>139</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

<sup>140</sup> Westrup (2002)

### *Processorientering och styrning av vård i hemmet*

En annan studie på samma tema fokuserar på vård i hemmet i en stor svensk kommun.<sup>141</sup> Denna vård hanteras vad gäller omsorgsdelen av kommunens hemtjänst, och vad gäller sjukvårdsdelen av landstingets olika verksamheter. Utgångspunkten för studien är behovet av att få till stånd en samverkan mellan kommunen och landstinget så att de äldre kan få en så god vård som möjligt givet de resurser som står till förfogande, samtidigt som de ursprungliga organisationerna finns kvar med sina respektive huvudmän. Studiens teoretiska referensram utgår ifrån Anthony Hopwoods klassiska indelning av styrning i "administrative controls, "social controls" samt "self controls"<sup>142</sup>. Utan att göra någon mer ingående genomgång av dessa begrepp, kan man konstatera att den förstnämnda typen av styrning till stor del överensstämmer med en mer traditionell form av ekonomistyrning. Ett resultat av studien var att denna typ av styrning var mer vanlig i den intraorganisatoriska styrningen än i den interorganisatoriska styrningen. I den senare typen av styrning lyftes istället "self controls" fram som viktigt.

I tillägg till indelningen i olika typer av styrning studerade forskarna även organisationen i olika finansiella situationer. Resultatet visar bl.a. att båda de studerade organisationerna i tider av finansiella problem tenderade att fokusera på den egna organisationens ekonomi, främst med hjälp av traditionella styrverktyg ("administrative controls") t.ex. kostnadskontroll. Under samma period fann man att de potentiellt betydelsefulla styrformerna "social controls" och "self controls" minskade i betydelse när det gäller den interorganisatoriska relationen mellan de båda organisationerna. "Administrative controls" framstod över huvud taget inte som särskilt viktiga i styrningen av relationen mellan de båda organisationerna.

### *Styrning av joint ventures inom avfallshanteringsområdet*

En studie av joint ventures mellan olika svenska kommuner inom avfallshanteringsområdet fokuserade mycket på relationen mellan de

---

<sup>141</sup> Carlsson-Wall m.fl. (2011)

<sup>142</sup> Hopwood (1974)



formella styrpaketen och graden och typen av förtroende ("trust") i relationen mellan de berörda organisationerna.<sup>143</sup>

Forskarna konstaterade att man som chef kan arbeta aktivt med att upprätthålla eller öka förtroendet med hjälp av olika handfasta metoder. Chefen i en av de studerade joint venture-organisationerna arbetade t.ex. mycket aktivt med att visa upp en transparent bild av verksamhet och ekonomi för alla berörda parter. I övrigt hade cheferna i fallorganisationerna olika relationer till och olika fokus i kommunikationen med såväl politiker som tjänstemän.

Sammantaget konstaterade forskarna i övrigt att graden av förtroende i såväl den vertikala som den horisontella strukturen påverkade utformningen och användningen av de formella styrpaketen i båda dimensionerna. En slutsats var dock att den traditionella ekonomistyrningen i samtliga fall var relativt "lös" i den horisontella dimensionen.

#### *Processorientering och ekonomistyrning av hälso- och sjukvård i Västra Götaland*

De svenska forskarna Gustaf Kastberg och Sven Siverbo<sup>144</sup> studerade processorientering vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg och Södra Älvsborgs Sjukhus i Borås. De konstaterade inledningsvis att fokus i processorienteringen var något olika i de båda organisationerna, och att det kan få konsekvenser också för styrningen av organisationerna. Vid Sahlgrenska var fokus på processer i samband med akutsjukvården, medan man vid Södra Älvsborgs Sjukhus hade fokus på olika diagnoser.

Forskarna konstaterade bl.a. att styrningen i den vertikala strukturen med budgetar, uppföljning m.m. förblev oförändrad efter införandet av en ökad grad av processorientering. Det som hände var istället att man kompletterade den styrningen med en utökad arsenal icke-finansiella mål och mått med fokus på den horisontella strukturen. De ansvariga för processerna införde därutöver en form av dialogorienterad styrning av processerna. Denna ekonomistyrning hade inte fokus på planering, genomförande, uppföljning och ansvarsutkrävande som är vanligt i den

---

<sup>143</sup> Cäker och Siverbo (2011). Se även avsnitt 4.3 för en diskussion om olika typer av förtroense.

<sup>144</sup> Kastberg och Siverbo (2013)

traditionella ekonomistyrningen, utan var mer inriktad på att skapa förutsättningar för ”självkontroll”. Man noterade dock att det finns en koppling mellan styrningen i den vertikala och den horisontella dimensionen. Avslutningsvis konstaterade man att fokus i ekonomistyrningen, trots den medvetna och tydliga processorienteringen, fortfarande till stor del ligger på den vertikala strukturen.

### *Processorientering och ekonomistyrning i hälso- och sjukvården*

En annan studie med fokus på processorientering och ekonomistyrning i hälso- och sjukvården genomfördes av Emma Bohlin och Madeleine Bonander inom ramen för ett examensarbete på Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet<sup>145</sup>. Studien omfattade fem svenska sjukhus - Södra Älvsborgs Sjukhus, Capio S:t Görans Sjukhus, Skaraborgs Sjukhus, Centralsjukhuset i Kristianstad, samt Skånes Universitetssjukhus. När det gäller de två sistnämnda fallen finns det en tydlig koppling till RCC Syd. Författarna utgår ifrån den styrpaketansats som presenteras i kapitel 4 i den här rapporten, och går igenom hur de studerade sjukhusen har anpassat sina styrverktyg till den ökade graden av processorientering.

En slutsats är att processorientering uppenbarligen betyder lite olika i olika organisationer, och att organisationsstrukturen av det skälet ser olika ut. En annan slutsats är att målformulering och uppföljning, t.ex. med hjälp av balanserade styrkort, har fått en relativt framskjuten roll när det gäller styrningens anpassning till processorienteringen. Dock var det mest mål och mått med fokus på produktivitet och andra ”hårda” aspekter av resultatet. När det gäller de finansiella inslagen i denna del av styrpaketet, förekommer s.k. kostnad per patient-information (KPP) i varierande utsträckning och med varierande användning i flertalet fallorganisationer. Den typen av information ansågs dock vara potentiellt intressant i samband med en ökad grad av processorientering.

En avslutande slutsats är att ingen av de studerade organisationerna hade valt att fördela resurser till den horisontella strukturen. Istället fördelades resurserna precis som tidigare till de organisatoriska enheterna i den vertikala strukturen.

---

<sup>145</sup> Bohlin och Bonander (2013)

## Kapitel 4

# PROCESSORIENTERING OCH EKONOMISTYRNING - UTMANINGAR OCH VALDA LÖSNINGAR

Rapporten handlar om processorientering och ekonomistyrning i hälso- och sjukvården. Den har inte ambitionen att utvärdera de reformer som genomförts inom området, utan inriktas istället mer allmänt på samspelet mellan ökad grad av processorientering och utveckling av ekonomistyrningen. I några av de refererade rapporterna finns det dock mer eller mindre allmänna omdömen som det trots allt kan finnas skäl att kortfattat nämna.

De studier som har haft ett uttryckligt utvärderingsfokus är främst de som genomförts av Medical Management Centrum (MMC) vid Karolinska Institutet och PriceWaterhouseCoopers, båda med fokus på TioHundra-försöket i Norrtälje<sup>146</sup>. Båda studierna pekar på förbättrad samverkan i anslutning till processorienteringen, och då särskilt inom t.ex. äldreomsorg och psykiatri. Man konstaterar dock samtidigt att det med tanke på den relativt korta tidsperiod den nya ordningen varit på plats är för tidigt att dra alltför långtgående slutsatser, särskilt när det gäller effekterna på den medicinska kvaliteten.

Resultatet av Anders Anells, och Björn Janssons m.fl. uppföljningar av det Regionala Cancercentrat Syd (RCC Syd) visar liknande resultat<sup>147</sup>. Anders Anells rapport indikerar exempelvis att det bland berörda aktörer finns en allmänt positiv bild av RCC Syd och den nya styrmodellen. I den andra rapporten görs bl.a. bedömningen att ”de insatser RCC Syd gör leder till bättre cancervård i Skåne”<sup>148</sup>. Trots denna försiktigt positiva bild av processorientering i TioHundra och RCC Syd identifierar man i båda studierna såväl praktiska som mer principiella utmaningar.

---

<sup>146</sup> Medical management centrum (2011) och PriceWaterhouseCoopers (2009)

<sup>147</sup> Anell (2012) och Jansson m.fl. (2013)

<sup>148</sup> Jansson m.fl. (2013), s 13.

Resten av kapitlet ägnas åt att titta på dessa utmaningar och de lösningar olika aktörer har valt för att möta dem. Kapitlet tar sin utgångspunkt i innehållet i litteraturstudien, de empiriska nedslagen i TioHundra och RCC Syd samt övriga empiriska studier som refereras i den här rapporten.

Kapitlet omfattar huvudsakligen en diskussion utifrån referensramens övergripande delar. Diskussionen följer grundstrukturen i styrpaketmodellen som presenteras i kapitel 3.

## 4.1 ADMINISTRATIV STYRNING

Den administrativa styrningen i referensramen omfattar bl.a. ”governance-strukturer”, organisationsstruktur, och policies och procedurer.

”*Governance*” beskrivs som något utöver ”traditionell” styrning med exempelvis en ökad grad av inflytande från medarbetarna i organisationen<sup>149</sup>. Om vi tittar på de studerade organisationerna ligger detta tänk väl i linje med diskussionen om professionell självkontroll i RCC Syd, som också fått ett visst avtryck i och med införandet av lokala och regionala patientprocessledare. Dessa aktörer har visserligen inte någon formell makt över den vertikala strukturen, men anses trots det, bl.a. i kraft av sin professionella status, ha goda möjligheter att påverka utvecklingen i processerna.

Diskussionerna om ”governance” handlar även om olika former av marknader som ett alternativ till den traditionella förvaltningen<sup>150</sup>. Den beställar-utförar-relation som skapades mellan den nya nämnden och de interna och externa utförarna i Norrtälje är ett exempel på en sådan marknadsorientering. Den är dock inte enbart kopplad till processorienteringen i TioHundra, utan har även att göra med exempelvis införandet av obligatoriskt vårdval i den svenska primärvården. Reformen kom däremot att tidsmässigt sammanfalla med starten på TioHundra-projektet.

Också *organisationsstrukturen* anses vara en viktig del i den administrativa styrningen. När det gäller organisationsförändringar i

---

<sup>149</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008)

<sup>150</sup> Vosselmann (2002), Caglio och Ditillo (2008) och Nilsson m.fl. (2012)

anslutning till processororientering kan man konstatera från såväl RCC Syd och TioHundra, som övriga refererade empiriska studier, att den vertikala strukturen alltid tycks finnas kvar, men att den vid processororientering kompletteras med en mer eller mindre kraftfull horisontell struktur. Flera forskare<sup>151</sup> menar att även om den vertikala strukturens betydelse minskar vid processororientering så behövs den fortfarande, vilket innebär att man i praktiken arbetar med matrisstrukturer, även om man inte alltid använder just det begreppet när man beskriver organisationen.

Förekomsten av en vertikal struktur har väckt en del frågor både i RCC Syd och TioHundra. Rent allmänt fanns det tidigt en tveksamhet till om den nya styrmodellen över huvud taget skulle kunna fungera. Det fanns bl.a. en skepsis vad gäller ”kraften” i den horisontella strukturen när resurserna fördelas till den vertikala. När det gäller RCC Syd visar den uppföljning som är gjord att relationen mellan den vertikala strukturen (linjeorganisationen) och den horisontella (processerna) har utvecklats olika långt och i olika riktning i olika delar av den södra sjukvårdsregionen, bl.a. beroende på hur långt man har kommit med processkartläggningarna<sup>152</sup>. De öppna svaren i den enkät som skickades ut i samband med granskningar som genomfördes av Region Skånes revision antyder dock att det fortsatt finns problem i relationen mellan den vertikala och den horisontella strukturen. Intervjuer förstärker den bilden och indikerar att ett problem för den horisontella strukturen är att man saknar ett tydligt stöd från den ”högsta ledningen”. När det gäller ”kraften” i de båda strukturerna i matrisen lyfter en forskare<sup>153</sup> fram att det formella ansvarsutkrävandet fortfarande sker i den vertikala strukturen, och att det möjligen påverkar styrkeförhållandena mellan de båda strukturerna till fördel för den vertikala. Risken för ”silomentalitet”<sup>154</sup> kvarstår m.a.o.

I övrigt kan man konstatera att lösningarna vad gäller organisationsstruktur varierar mellan RCC Syd och TioHundra, vilket enligt den situationsanpassade ansatsen kan förklaras av att verksamheterna är av lite olika karaktär och därför har olika

---

<sup>151</sup> Chenhall (2008) och Kastberg och Siverbo (2013)

<sup>152</sup> Anell (2012)

<sup>153</sup> Anell (2012)

<sup>154</sup> Se kapitel 1 för en något mera utförlig diskussion om ”silomentalitet”.

styrförutsättningar. RCC Syd är exempelvis en virtuell organisation med en begränsad kansliorganisation och med en tydligt ”stödande” snarare än ”styrande” roll. I Norrtälje valde man istället att ändra den formella organisationsstrukturen och bilda en gemensam nämnd och en gemensam förvaltning.

Också *policies och procedurer* i referensramens terminologi<sup>155</sup>, har diskuterats i litteraturen i anslutning till införande av en ökad grad av processorientering<sup>156</sup>. Några mer omfattande formella policies och procedurer har dock inte identifierats i de studerade organisationerna. Däremot görs försök att standardisera processerna. I RCC Syds fall sker det t.ex. med hjälp av lokala och regionala patientprocessledare som bl.a. har till uppgift att utveckla och sprida ”best practice” för de olika cancerprocesserna. I TioHundra har man istället valt att arbeta med formella tvärgående verksamhetsområden med ansvariga chefer.

Sammantaget kan vi konstatera att en ökad grad av processorientering tycks leda till ett ökat intresse för det som benämns ”governance” i den administrativa styrningen. Samtidigt som det är tydligt att ingen av de studerade organisationerna, och ingen av de organisationer som omfattas av de empiriska nedslagen i avsnitt 4.2. tycks ha en klar bild av vilken typ av ”governance” som behövs, hur man ska implementera den, och exakt vad den ska bidra med. Diskussionen om professionell självkontroll i RCC Syd är ett bra exempel på detta.

Vi kan också konstatera att en ökad grad av processorientering leder till förändringar i organisationsstrukturen. Det är dock tydligt att dessa förändringar kan se olika ut. I RCC Syd har man exempelvis valt en relativt löslig virtuell organisation, medan man i TioHundra har gjort en formell organisationsförändring med gemensam nämnd och förvaltning. Eftersom den vertikala strukturen finns kvar också i de nya organisationerna, landar man i båda fallen i någon form av matrisstruktur.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det inte finns några tydliga inslag i de studerade organisationerna av mer formaliserade policies och procedurer i syfte att ”hårdstandardisera” processerna. RCC Syd

---

<sup>155</sup> Malmi och Brown (2008)

<sup>156</sup> Grafton m.fl. (2011), och Andersson m.fl. (2011)

patientprocessledare och de ansvariga cheferna för verksamhetsområdena i TioHundra har dock roller som innebär att de troligtvis arbetar i den riktningen, även om det inte är så formaliserat som det är i vissa andra delar av den offentliga sektorn<sup>157</sup>.

## 4.2 CYBERNETISK STYRNING

Den cybernetiska styrningen omfattar i den valda referensramen främst budgetering samt olika typer av finansiella och icke-finansiella mått. I den här rapporten har dock även planering och belöningssystem inkluderats under rubriken cybernetisk styrning. Orsaken till det är att dessa delar hänger ihop på ett tydligt sätt och därför normalt sett ingår i begreppet cybernetisk styrning, som därmed omfattar planering, uppföljning, feedback och belöningar.

*Planering* handlar om att blicka framåt och sätta upp mål mot vilka man sedan följer upp och utvärderar verksamheten. Planering kan vara av såväl finansiell som icke-finansiell natur, och kan göras på kortare eller längre sikt. Det förs inte någon mer omfattande diskussion om den icke-finansiella planeringprocessen i vare sig litteraturen eller de studerade fallen. Däremot diskuteras den finansiella planering som omfattar resursfördelningen i budgetarbetet. Mycket tyder på att just *budgeteringen* har en viktig roll att fylla i offentliga organisationer. Det finns t.o.m. lagar och regler som kräver att dessa organisationer upprättar budgetar.

Vid införandet av RCC Syd fördes också en diskussion om hur resurserna skulle fördelas i budgeteringen. Det fanns två huvudalternativ. Det ena var att resurser skulle fördelas på samma sätt som tidigare, d.v.s. till de organisatoriska enheterna i den vertikala strukturen. Det andra huvudalternativet var att resurserna skulle fördelas till processledarna i den horisontella strukturen. I samtliga organisationer som berörts i den här rapporten fördes mer eller mindre omfattande diskussioner av liknande slag. Man valde trots det slutligen varianter av det förstnämnda alternativet. Intervjuer och diskussioner visar att den modellen för resursfördelning till viss del uppfattas vara problematisk eftersom den riskerar att förstärka ”silomentaliteten”<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Anderssons, mfl (2011) studie av Försäkringskassans förändringsarbete.

<sup>158</sup> Westrup (2002)

Resursfördelningen i den vertikala strukturen anses trots det vara den enda rimliga eftersom alternativet skulle innebära att processansvariga skulle vara tvungna att köpa tjänster från den vertikala strukturen<sup>159</sup>, vilket bl.a. skulle skapa en komplicerad interprissättning. Det som dock har diskuterats i RCC Syd är någon form av begränsad målrelaterad ersättning till processerna. Den exakta utformningen av en sådan lösning har dock inte presenterats. Från andra studier har det rapporterats blygsamma försök och begränsade framgångar med målrelaterad och resultatbaserad ersättning<sup>160</sup>.

Det enda mer radikala försöket med en annorlunda resursfördelning i budgeteringen som framkommit i samband med en ökad grad av processorientering är den gemensamma budget som införts i TioHundra-försöket i Norrtälje. Där fördelade såväl Stockholms läns landsting som Norrtälje kommun resurser till en gemensam budget för all hälso- och sjukvård i kommunen. Avsikten var att den nya nämnden skulle känna sig fri att använda resurserna efter bästa förmåga oberoende av var de kom ifrån. Åren som följde efter införandet av den gemensamma budgeten gjorde man på samma sätt, med en viss uppräknings för prisökningar. Intervjupersoner menar dock att resurserna från Stockholms läns landsting i huvudsak har använts för tidigare landstingsverksamhet, medan resurserna från Norrtälje kommun i huvudsak har använts för tidigare kommunal verksamhet, och att det således inte skett någon mera förutsättningslös diskussion kring hur resurserna bäst kan användas för att hela verksamheten ska bli framgångsrik. Försöket med gemensam budget i Norrtälje påminner om motsvarande försök med s.k. ”pooled budgets” i Storbritannien.

Studier av RCC Syd<sup>161</sup> visar att styrningen fortfarande i hög grad är fokuserad på den vertikala strukturen, men att man trots det upplever att man har möjlighet att påverka berörda aktörers agerande i den horisontella strukturen. Det handlar t.ex. om processorienterade *måttsystem* som dessutom kan ligga till grund för jämförelser och som kan presenteras publikt.

---

<sup>159</sup> Bohlin och Bonander (2013) och Medical Management Center (2011)

<sup>160</sup> Sjögren och Åhblom (2011)

<sup>161</sup> Anell (2012)



Flera studier visar tydligt att just måttssystem har blivit en viktig del i styrningen i samband med processorientering. Rapporten från Anders Anells uppföljningar innehåller ett utvecklat resonemang kring denna fråga, och visar exempelvis att man arbetar med såväl generella som diagnosspecifika mål och mått. Exempel på generella mål och mått är prevention, medverkan i nationella kvalitetsregister, väntetider samt förekomsten av kontaktsjuksköterska. Diagnosspecifika mål och mått kan t.ex. vara andel bröstcancerpatienter med lokalrecidiv, PSA 1 år efter strålbehandling utan hormonbehandling för patienter med prostatacancer<sup>162</sup>. Mål och resultatmått anses vara extra kraftfulla som styrverktyg i de fall de presenteras publikt och därmed är möjliga att använda som underlag för jämförelser mellan olika enheter.

Kopplat till budgetering och måttssystem är behovet av väl fungerande it-baserade informationssystem. En utmaning i de samverkande organisationer som har berörts i den här rapporten är att de har olika informationssystem som inte är kompatibla<sup>163</sup>.

Den avslutande komponenten i styrpaketsmodellen handlar om *belöningsystem*. I den delen konstateras i några rapporter att det formella ansvarsutkrävandet sker i den vertikala strukturen, och att det därför är naturligt att tänka sig att det också är i den strukturen de starkaste incitamenten finns. Det som sagts ovan om processorienterade resultatmått, som i vissa fall t.o.m. möjliggör jämförelser mellan olika enheter, kan dock motverka sådana tendenser. När det gäller mer renodlade belöningsystem förekommer det nästan ingen diskussion alls, vare sig i litteraturen inom området eller i de direkt eller indirekt studerade fallorganisationerna. Det enda undantaget är de begränsade försöken med målrelaterad ersättning.

Sammantaget kan vi konstatera att den empiri som presenteras i den här rapporten och i andra rapporter med fokus på processorientering och ekonomistyrning stödjer den allmänna bild av fenomenet som presenteras i bakgrundskapitlet, d.v.s. att den mer traditionella ekonomistyrningen som ingår i den cybernetiska styrningen i styrpaketsmodellen inte har någon framskjuten position i

---

<sup>162</sup> Anell (2012) bilaga B

<sup>163</sup> Schön, m.fl. (2011), Medical Management center (2011), och Kastberg och Siverbo (2013)

reformarbetet<sup>164</sup>. De enda styrverktyg i den cybernetiska styrningen som förefaller förändras och få en framskjuten roll i processororienteringen är olika typer av måttssystem. Däremot är det noterbart att den i offentlig sektor viktiga resursfördelningen i budgeteringen nästan undantagslöst förblir oförändrad.

### 4.3 KULTURSTYRNING

Kulturstyrningen i den styrpaketmodell som presenteras i kapitel 4 omfattar *klaner*, *värderingar* och *symboler*. Det är uppenbart att dessa fenomen kan styra medarbetarnas agerande i mycket stor utsträckning, inte minst i organisationer med starka professioner eller motsvarande som har sin egen kultur. Det är emellertid lika uppenbart att det som omfattas av kulturstyrning inte utgör en uppsättning administrativa verktyg och att de därför är betydligt svårare att förändra, åtminstone i det korta perspektivet. Det är av det skälet svårt att hitta mer verktygsorienterade diskussioner om kulturstyrning såväl i litteraturen som i de organisationer som ingår i de empiriska studier som refererats till i den här rapporten. Några intressanta undantag förtjänar dock att nämnas.

Exempelvis har man i RCC Syd samlat medicinsk kompetens inom olika cancersjukdomar i de team som ska arbeta med att stärka processerna. Det uppges leda till att processerna har stor legitimitet i den södra sjukvårdsregionen eftersom professionen har stor legitimitet<sup>165</sup>. Detta är ett exempel på det som ibland kallas ”competence trust”. Också organisatoriska lösningar, t.ex. kontaktsjuksköterskor, anses vara viktiga för processororienteringen.

Det viktiga arbetet med att skapa *förtroende* (”trust”) i organisationer kan till viss del inrymmas under begreppet kulturstyrning. Som framgår av kapitel 3 finns det olika typer av förtroende, och det är olika svårt att från ledningens sida påverka dem kortsiktigt. Ett verktyg som diskuterats i det sammanhanget är olika typer av fora för dialog. I RCC Syd arbetar man aktivt med den typen av aktiviteter. Det handlar om fora där företrädare för olika organisatoriska enheter, och processledare på olika nivåer i RCC Syd träffas, utbyter erfarenheter och diskuterar den

---

<sup>164</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008), Chenhall (2008), Anell och Mattisson (2009)

<sup>165</sup> Anell (2012)

fortsatta utvecklingen av cancerprocesserna. Detta kan liknas vid det som ibland kallas interprofessionell samverkan<sup>166</sup> Man arbetar även aktivt med informationsspridning och gemensamma projekt.

I TioHundra-projektet arbetar man med liknande aktiviteter. Där identifierade man tidigt en kulturskillnad mellan de verksamheter som traditionellt tillhörde Stockholms läns landsting, och de verksamheter som traditionellt tillhörde Norrtälje kommun. I tillägg till det har man även valt organisatoriska lösningar som ska kunna bidra till att skapa en gemensam kultur i hela verksamheten. En sådan åtgärd var att låta samtliga förvaltningschefer sitta i bolagets styrelse.

Sammantaget kan man konstatera att kulturstyrning kan ha en betydande styreffekt i en organisation, inte minst om det är en organisation där det finns starka professioner (klaner). Trots det är det inte en uppsättning styrverktyg som ledningen med snabba beslut kan ändra. Det är naturligtvis möjligt att i det längre perspektivet påverka organisationens medlemmar med hjälp av olika typer av kulturstyrning, men det kan vara lika relevant att betrakta klaner, värderingar och symboler som mer eller mindre givna förutsättningar för det som vi betraktar som styrning. Allt beror på vilken tidshorisont vi väljer.

#### **4.4 SAMMANFATTNING AV RESULTATEN**

I kapitel 5 har de tre huvuddelarna i styrpaketet diskuterats. Här följer några resultat för var och en av dessa delar.

##### *Administrativ styrning*

- Ökad grad av processorientering får tveklöst konsekvenser för den administrativa styrningen.
- Förändringarna i den administrativa styrningen kan vara av olika karaktär. Det tycks dock vara mer fokus på "governance" än på organisation när det gäller de värdeskapande processerna i den horisontella strukturen. Försöken med s.k. professionell självkontroll är ett exempel på det.

##### *Cybernetisk styrning*

- Den cybernetiska styrningen har en begränsad roll i styrningen av processerna i den horisontella strukturen.

---

<sup>166</sup> Anell och Mattisson (2009)

- Olika typer av måttssystem som är inriktade på såväl den vertikala som den horisontella strukturen har dock fått en framskjuten position i den cybernetiska styrningen i samband med en ökad grad av processorientering.
- Den cybernetiska styrningen finns kvar i den vertikala strukturen dit exempelvis resurserna fortfarande fördelas i budgetprocessen.

### *Kulturstyrning*

- Vid samverkan över organisationsgränser kan kulturerna vara så olika att man måste arbeta aktivt med att ensa dem, även om det är svårt och tar tid.
- Bygga förtroende ("trust") mellan olika organisatoriska enheter blir en mycket viktig åtgärd vid en ökad grad av processorientering. I professionella organisationer handlar det exempelvis om så kallad "competence trust".

### *Transaktionsorientering och relationsorientering*

Om vi relaterar distinktionen mellan *transaktionsorienterad* och *relationsorienterad styrning* till de empiriska studier som refereras i denna rapport blir slutsatsen att styrningen i den vertikala strukturen är relativt transaktionsorienterad, medan styrningen i den horisontella strukturen är relativt relationsorienterad.

Om vi dessutom gör tolkningen att den transaktionsorienterade styrningen är nära kopplad till den cybernetiska styrningen och den relationsorienterade styrningen är mer kopplad till den bredare ansatsen till ekonomistyrning som återfinns i styrpaketetsmodellen, förstärks bilden av att den cybernetiska styrningen har lite att bidra med i samband med en ökad grad av processorientering. Detta är ett resultat som stödjer resultatet från tidigare forskning<sup>167</sup>.

**Tabell 1. Sammanfattning av iakttagelserna.**

Dimension	Vertikal struktur	Horisontell struktur
Administrativ styrning	Viktig (med fokus på organisation)	Viktig (med fokus på "governance")
Cybernetisk styrning	Viktig	Mindre viktig
Kulturstyrning	Mindre viktig	Viktig
Orientering	Transaktionsorienterad	Relationsorienterad

<sup>167</sup> van der Meer-Kooistra och Scapens (2008) och Chenhall (2008)

## Kapitel 5

# AVSLUTANDE DISKUSSION

I rapportens inledande kapitel presenterades följande övergripande forskningsfrågor:

- Stödjer ekonomistyrningen en ökad grad av processorientering?
- Hur förändras ekonomistyrningen när en organisation ökar sin grad av processorientering?

I detta avslutande kapitel diskuteras kortfattat resultatet av studien med utgångspunkt i dessa frågor.

Inledningsvis kan vi konstatera att svaret på frågorna i hög grad är beroende av vad vi menar med ekonomistyrning. Rent allmänt förefaller den "traditionella" ekonomistyrningen, som i referensramen benämns cybernetisk styrning, inte vara den som är viktigast för att en organisation ska kunna öka sin grad av processorientering. Det gäller t.o.m. de styrverktyg som utvecklats just för att ha fokus på processerna i den horisontella strukturen, t.ex. aktivitetsbaserad kalkylering och -management. Det enda påtagliga undantaget är olika typer av måttssystem som åtminstone till viss del fokuserar på den horisontella strukturen. Denna slutsats ligger väl i linje med tidigare studier som refereras i denna rapport<sup>168</sup>.

Det är vidare noterbart att den vertikala strukturen finns kvar också i organisationer som strävar efter ökad grad av processorientering, och att dessa organisationer därmed ofta har någon form av matrisstruktur, även om man inte alltid använder det begreppet. I den strukturen har vidare den cybernetiska styrningen fortsatt en viktig roll. Exempelvis fördelas resurser ofta i den strukturen i den årliga budgetprocessen. Mot bakgrund av hur viktig resursfördelningen anses vara i offentliga organisationer finns det goda skäl att ifrågasätta om inte den cybernetiska styrningen i den vertikala strukturen snarast motverkar en ökad grad av processorientering. Sammantaget kan vi i vilket fall som

---

<sup>168</sup> van der Meer-Koistra och Scapens (2008) och Chenhall (2008)

helst konstatera att den cybernetiska styrningen ger ett mycket begränsat stöd till en ökad grad av processorientering.

Om vi däremot vidgar synen på ekonomistyrning till att omfatta alla delarna i styrpaketmodellen, d.v.s. också administrativ styrning och kulturstyrning, blir bilden delvis annorlunda. Det är exempelvis tydligt att den administrativa styrningen anpassas när man ökar graden av processorientering, och att det görs på ett sätt som kan stödja såväl den vertikala som den horisontella strukturen. Administrativ styrning hanteras dock på olika sätt och med olika formaliseringsgrad, vilket förmodligen har att göra med att förutsättningarna är olika i olika verksamheter och att det därför krävs delvis olika lösningar. Det framgår exempelvis att den administrativa styrningen i den vertikala strukturen ofta har fokus på organisation, medan den i den horisontella strukturen ofta handlar om olika former av "governance". Det är m.a.o. det senare som förefaller ha bäst förutsättningar att stödja en ökad grad av processorientering.

Det som har diskuterats kopplat till den horisontella strukturen, och som anknyter till det vi kallar "governance", är ett ökat inflytande för medarbetarna i organisationen. När det gäller organisationer med starka professioner har man talat om detta i termer av professionell självkontroll. Det är fortfarande lite svårt att se exakt vad det innebär i praktiken, men det är uppenbart att det rätt tillämpat kan stödja en ökad grad av processorientering.

Kulturstyrning är inte formella styrverktyg som ledningen med enkelhet ändrar. En sak som dock ofta lyfts fram i litteraturen kring processorientering och ekonomistyrning, är behovet av förtroende ("trust") mellan olika aktörer som medverkar i en process. Detta är förmodligen det mest entydiga resultatet från de studier som gjorts inom området processorientering och ekonomistyrning, särskilt när processerna omfattar flera ägare eller huvudmän. I fallet med professionella organisationer handlar det bl.a. om s.k. "competence trust", som innebär att man har förtroende för varandras kompetens. Ett sätt att stödja processorienteringen är således att ge professionella aktörer en framskjuten position i den horisontella strukturen. Ett annat sätt kan vara att genom fora för dialog, gemensamma utvecklingsprojekt m.m. skapa förutsättningar för ökat förtroende i organisationen.

När det gäller distinktionen mellan relationsorienterad och transaktionsorienterad styrning är det tydligt att det förstnämnda är mer

ändamålsenlig än transaktionsorienterad styrning om ambitionen är att stödja en öka grad av processorientering.

Ett sammanfattande svar på de båda frågorna är således att ekonomistyrningens förutsättningar att stödja en ökad grad av processorientering beror på vad vi menar med ekonomistyrning. Väljer vi en snävare cybernetisk och transaktionsorienterad ansats är förutsättningarna dåliga. Väljer vi däremot en snäv ansats som inkluderar såväl administrativ styrning som kulturstyrning och som är mer relationsorienterad, är förutsättningarna bättre. Inom dessa områden är dock styrverktygen mindre välutvecklade och mindre kända och prövade. Det krävs m.a.o. ett omfattande arbete med utveckling av dessa delar i styrningen i organisationer som strävar efter en ökad grad av processorientering. Om man inte framgångsrikt genomför ett sådant utvecklingsarbete finns det en risk att den cybernetiska styrningen i den vertikala strukturen tar överhanden, och ekonomistyrningen därmed bidrar till att försvåra en ökad grad av processorientering.

## REFERENSLISTA

- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T., Melander, S. och Paulsson, G. (2011) Organisatoriska vägval – En studie av Försäkringskassans förändringsarbete. *Nordiska organisationsstudier*, 13(4), pp. 53-76
- Anell, A. Uppföljning av ny styrmodell för Regionalt cancercentrum I södra sjukvårdsregionen (RCC Syd). *KEFUs skriftserie 2012:3*
- Anell, A. och Mattisson, O. (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – En kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Arwidi, O., and Jönsson, P. (2010) Facts and fictions of measurement and budgeting systems in Sweden – Survey resultants in relation to myths. *Paper presented at the 33<sup>rd</sup> Annual Congress of the European Accounting Association*, Istanbul, Turkey.
- Ax, C., Johansson, C. och Kullvén, H. (2009) *Den nya ekonomistyrningen* (uppl. 4) Malmö: Liber.
- Baretta, A. och Busco, C. (2011) Technologies of government in public sector's network: In search of cooperation through management control innovations. *Management Accounting Research*, 22. s. 211-219.
- Bergstrand, J. (2009) *Accounting for management control*. Lund: Studentlitteratur.
- Bohlin, E. och Bonander, M. (2013) Ekonomistyrning i processororienterad hälso- och sjukvård – En fallstudie av fem svenska sjukhus. Examensarbete vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet.
- Caglio, A. och Ditillo, A. (2008) A review and discussion of management control in interfirm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, organizations and society*, 33, s. 865-898.
- Carlsson-Wall, M., Kraus, K. och Lind, J. (2011) The interdependencies of intra- and inter-organisational controls and work practices – The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research*, 22, s. 313-329.



- Chenhall, R.H. (2008) Accounting for the horizontal organization: A review essay. *Accounting, organizations and society*, 33, s. 517-550
- Cäker, M. och Siverbo, S. (2011) Management control in public sector joint ventures. *Management Accounting Research*, 22, s. 330-348.
- Flamholz, E.G. (1983) Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: Theoretical and empirical perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 2, 3, s. 153-169.
- Fullerton, R.R., Kennedy, F.A. och Widener, S.K. (2013) Management accounting and control practices in a lean manufacturing environment. *Accounting, Organizations and Society*, 38, s. 50-71.
- Galbraith, J. (2005) Designing customer-centric organizations – A guide to strategy, structure and process. San Fransisco: Jossey Bass.
- Gerdin, J. och Greve, J. (2004) Forms of contingency fit in management accounting research: A critical reveiw. *Accounting, Organizations and Society*, 29, s. 303-326.
- Grafton, J., Abernathy, M.A. och Lillis, A.M. (2011) Organisational design choices in response to public sector reforms: A case study of mandated hospital networks. *Management Accounting Research*, 22, s. 242-268.
- Hansen, A. och Mouritsen, J. (2007) Management accounting and changing operations management. I Hopper, T., Northcott, D. och Scapens, R. *Issues in management accounting*. Harlow: Prentice Hall.
- Hood, C. (19e1) A public management for all seasons? *Public Administration*, 6, 3, s. 3-19
- Hope, J. och Fraser, R. (2003) Beyond budgeting: How managers can brake free from the annual performancetrap. Boston: Harvard Business School Press.
- Hopwood, A.G. (1974) *Accounting and human behavior*. London: Haymarket Publishing
- Hopwood, A. G. (1977) The design of information systems for matrix management. I Knight. K (ed.) *Matrix organizations*. Farnborough Hants: Gower Press.

- Hopwood, A. G. (1996) Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society*, 21(6) s. 589-590.
- Jazayeri, M. och Hopper, T. (1999) Management accounting within world class manufacturing: A case study. *Management Accounting Research*, 10, s. 263-301.
- Jansson, B., Wiren, M. och Thulesius, H. (2013) *Granskning av Regionalt Cancercentrum Syd*. TJP Analys och Utveckling.
- Kastberg, G. och Siverbo, S. (2013) The design and use of management accounting systems in process oriented health care – An explorative study. *Financial Accountability & Management*, 29(3), s 246-270.
- Kennedy, F.A., och Widener, S.K. (2008) A control framework,: Insights from evidence on lean accounting. *Management Accounting Research*, 19, s. 301-323.
- Kommunstyrelsekontoret (2012) *Ekonomistyrning vid sjukvårds- och omsorgskontoret*. Norrtälje: Kommunstyrelsekontoret.
- Kurunmäki, L och Miller, P. (2011) Regulatory hybrids: Partnerships, budgeting and modernizing government. *Management Accounting Research*, 22, s. 220-241.
- Lind, J. (2001) Control in world class manufacturing: A longitudinal case study. *Management Accounting Research*, 12, s. 41-74.
- Lind, J. (2013) Ekonomistyrning i nätverk, i Nilsson, F. och Olve, N-G red. (2013) *Controllerhandboken*. Stockholm: Liber
- Lind, J-I. (2010) Nästa vårdssystem – Under professionell självkontroll. Lund: Studentlitteratur.
- Longo, F. och Barbieri, D. (2013) Using relational and transactional MCSs to manage the delivery of outsourced public services: Evidence from twelve cases in the USA. *Financial Accountability & Management*, 29, 1, s. 50-73.
- Macintosh, N. och Quattrone, P. (2010) Management accounting and control systems: An organizational and sociological approach. Chichester: Wiley and Sons Ltd Publication.

- Malmi, T. och Brown, D.A. (2008) Management control systems as package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19, s. 287-300.
- Marques, L., Ribeiro, J.A. och Scapens, R.W. (2011) The use of management control mechanisms with a networking coordination role: A case study in the port industry. *Management Accounting Research*, 22, s. 269-291.
- MacNeil, I.R. (1985) Relational contracts: What we do and do not know. *Wisconsin Law Review*, vol. 4, s. 483-525.
- Medical Management Centrum (2011) Från två till tiohundra – Utvärdering av Norrtäljeprojektets effekter och ekonomiska utfall. Stockholm: Medical Management Centrum (MMC).
- Nilsson, F., Olve, N-G. och Parment, A. (2010) *Ekonomistyrning för konkurrenskraft*. Malmö:Liber
- Nylinder (2012) Budgetary control in public health care: A study about perceptions of budgetary control among clinical directors. Lund: Lund Business Press,
- Ostroff, F. (1999) *The horizontal organization*. New York: Oxford University Press.
- Otley, D.T. (1980) Contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5, s. 413-428.
- Paulsson, G. (2006) Accrual accounting in the public sector: Experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management*, vol 22, no. 1, s. 47-62.
- Pettersen, I.J. och Solstad, E. (2012) Hospital enterprises and the vertical and horizontal control dilemmas – A national study among managers in public hospitals. *Paper presented at The 7<sup>th</sup> international conference on accounting, auditing and management in public sector reforms, September 4-6 in Milan, Italy.*
- PriceWaterhouseCoopers (2009) TioHundra – Någotting har hänt! Utvärdering av TioHundra-projektet. PriceWaterhouseCoopers.

- Regionalt Cancercentrum Syd (2013a) *Bättre cancervård med patienten i fokus*. Lund: Regionalt Cancercentrum Syd.
- Regionalt Cancercentrum Syd (2013b) *Årsredovisning 2012*. Lund: Regionalt Cancercentrum Syd.
- Schonberger, R.J. (1996) *World class manufacturing – The next decade*. New York: The Free Press.
- Schön, P., Hagman, L. och Wånell, S.E. (2011) TioHundra projektets effekter på vård och omsorg för målgruppen de mest sjuka äldre – Utvärdering av TioHundra projektet i Norrtälje. Äldrecentrum – Forskning & Utveckling.
- Siverbo, S. (2011) Förstör ekonomistyrning processororienterad hälso- och sjukvård? Kommunforskning Väst Kvartalsbrev 1/2011.
- Sjögren, E. och Åhblom, P. (2011) Har ledningsprocesser och system för ekonomistyrning bidragit till samarbete mellan sjukvårds- och omsorgsverksamhet? En utvärdering av TioHundra projektet i Norrtälje. Rapport till Stiftelsen Leading Health Care.
- Smith, K., Carroll, S. och Ashford, S. (1995) Intra- och interorganizational cooperation: toward a research agenda. *Academy of Management Journal*, 38(1), s.7-23
- SOU (2009) En nationell cancerstrategi för framtiden. *SOU 2009:11*. Statens Offentliga utredningar.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007) *TioHundra – kommun och landsting I samma båt*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- TioHundraförvaltningen (2011) *Verksamhetsplan TioHundranämnden 2011-2012*. TioHundranämnden
- Van der Meer-Kooistra, J. och Scapens, R.W. (2008) The governance of lateral relations *between and within* organizations. *Management Accounting Research*, 19, s. 365-384.
- Vosselman, E.G.J. (2002) Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective. *Management Accounting Research*, 13, s. 131-148.

- Vosselman, E., och van der Meer-Koistra, J. (2009) Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 34, s. 267-283.
- Wallander, J. (1999). Budgeting – an unnecessary evil. *Scandinavian Journal of Management*, 15:405-421.
- Westrup, U. (2002) Gränsöverskridande styrning: Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar. Lund: Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

KEFU SKRIFTSERIE 48  
ISSN 1102-8483  
ISRN KEFU-SKR-48-SE Fax:

KEFU  
BOX 7080  
220 01 LUND  
Tel: 046-22 78 20  
046-222 42 16