

Offentliga utförarstyrelserns bidrag till strategiutveckling

Roy Liff

Karen Nowé Hedvall

Rolf Solli

CVS

Centrum för
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN
I BORÅS

Styrning, Organisering och Ledning

Denna rapportserie tjänar flera sammanlänkande syften. En av forskningens viktigaste uppgifter är att ta reda på och presentera vad undervisningen bör handla om. I en tid där läroböcker och annan relevant publicering fortfarande tar lång tid att nå undervisningen, och där det finns alternativa kanaler för kunskaps-spridning, kan det lätt skapas ett hålrum. Rapportserien är tänkt som ett instrument för att fylla nämnda hålrum. Texterna tar upp något eller några företeelser och bör presenteras för studenter och forskare med intresse för vad undervisningen bör handla om.

Det forskningsfält som inkluderas här har en vid ram och bär benämningen *Styrning, organisering och ledning*. Den vida ramen indikerar att det är en multivetenskaplig ansats som gäller.

Varje rapport granskas i flera steg innan den publiceras elektroniskt. Först läser någon eller några i redaktionen en inkommen text. I ett andra steg seminariebehandlas den, och i ett tredje steg formaliagranskas texten. Samtliga rapporter finns tillgängliga på

<http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>

Rapportseriens redaktion består av

Professor Rolf Solli
Professor em Margareta Oudhuis
Bitr Professor Marie Wolmesjö

Sammanfattning

I rapporten diskuteras om en utförarstyrelse kan inta en kontrollerande eller strategisk funktion. Frågan ställs mot bakgrund av att utförarstyrelser kan uppfattas vara den svaga länken i en styrkedja från fullmäktigeförsamlingar till tjänstemännen i den utförande verksamheten. På det sättet kommer inte styrelsens formella ansvar att matcha mot det reella inflytandet styrelsen har på verksamheten, utan styrelsen tar över ansvaret från verksamhetsledningen. I föreliggande rapport ges en förklaring till varför en styrelse får en viss funktion utifrån den påverkan formella och informella spelregler, s.k. endogena institutioner, får för politikernas och tjänstemäns agerande i berednings- och beslutsprocedurer där styrelsen är involverad. Resultatet baseras på intervjuer med styrelsemedlemmar och tjänstemän med beredningsansvar, samt deltagande observation vid styrelsemöte.

Studien visar att den kontrollerande funktionen i huvudsak är inriktad på beslutsunderlagets fullständighet, så att det kan klara extern granskning, men inte på tjänstemännens slutsatser och förslag till beslut. Styrelsen har en viktig stödjande funktion då presidiet representerar sjukhuset i kontakter med beställarnämnden och på det sättet påverkar sjukhusets förutsättningar att få ett uppdrag som kan motiveras för sjukhusets medarbetare. Styrelsen har dock en svagt utvecklad strategisk funktion. Det är en följd av en hegemonisk tjänstemannaberedning, ofta utifrån tjänstemännens egeninitierade ärenden, som utmynnar i att endast ett förslag framställs och går till beslut. Vidare skapar en presidieberedning en ärendeorientering i samspelet mellan övriga styrelsens politiker som inte sitter i presidiet. Det ger lite utrymme för dessa politiker till aktivt deltagande i diskussioner och beslut utifrån en samlad helhetsuppfattning om verksamhetens behov och förutsättningar för strategiutveckling.

Styrelsen bidrar inte till styrkedjan genom att påverka strategiutvecklingsarbetet. Styrelsens roll i styrkedjan är i stället att bidra till att de strategier som tjänstemännen utformar kan genomföras genom en serie operativa beslut. Styrelsens roll blir på detta sätt väsentlig, men inte som tänkt i en styrkedja där politiker antas distansera sig från tjänstemannaorganisationen och utkräva ansvar av ledningen för denna. De formella och informella spelreglernas, de endogena institutionernas, betydelse för att så har blivit fallet påvisar att det är en sedan länge väl utmejslad funktion som är svår att förändra. Med dessa endogena institutioner i kraft får en icke-politisk styrelse, en s.k. professionell styrelse, svårt att ge de bidrag som den politiska styrelsen ger. En styrmodell som beställare–utförar-modellen kan inte heller förväntas påverka styrelserollen för en utförarstyrelse med de endogena institutionerna intakta.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	5
Tidigare resultat	8
Styrelsefunktioner och endogena institutioner	11
Forskningsmiljö	14
Metod	18
Påverkan av endogena institutioner	20
Strategisk eller konfirmerande roll?	29
Diskussion	33
Slutsats	36
Referenser	38
Rapportseriens förteckning	43

Inledning

Synen på styrning av offentlig förvaltning har de senaste tre, fyra decennierna dominerats av vad som kommer till uttryck i reformer som går under samlingsnamnet New Public Management (NPM). Några grundläggande styrningsprinciper för sådana reformer har varit att betona att styrmodeller från privat verksamhet ska tillämpas även i offentlig verksamhet samt att den utförande organisationen ska ha stor formell handlingsfrihet, men också ett tydligt ansvar som överordnad oberoende instans ska kunna utkräva (Hood, 1995). Även neoweberianska strömningar under 2000-talet har poängterat värdet av Webers syn på hierarkier i vilka ansvar ska utkrävas uppifrån och ner (Karlsson, 2017). I reformlitteratur inspirerad av NPM och neoweberianism knyts stor tilltro till att ett ökat ansvarsutkrävande är ett viktigt inslag i att förbättra måluppfyllelsen i offentlig verksamhet. Ett inslag i detta är att uppfattningar om bästa styrelsepraktik bör inriktas på att upprätthålla ett oberoende mellan styrelse och verkställande ledning med hjälp av formella procedurer (Fama & Jensen, 1983). En teoretisk utgångspunkt för detta är principal-agent-teori för att försäkra att styrelsen ska kunna upprätthålla det oberoende som en kontrollerande funktion förutsätter (*accountability*) (Daily et al., 2003). Resultat från studier av privatägda företags styrelser visar dock att ledamöterna i sådana styrelser också vill inneha en strategiutvecklande funktion. (Roberts, McNulty & Stiles, 2005; Huse, 2005). En liknande intention finns bland styrelseledamöter i offentliga styrelser : de önskar vara mer inriktade på att initiera frågor av strategisk betydelse och vara mindre styrda av tjänstemännens beslutsförslag än de i praktiken har varit (Svärd, 2016).

Styrningen i en styrkedja kan tänkas utövas både genom en kontrollfunktion och en strategiutvecklande funktion. Allmänt definierar Edwards och Cornforth (2003, s. 79) styrelsens strategiska funktion som ”aktivt deltagande i diskussioner och beslut som kretsar kring företagets samlade resurser, dess styrkor och svagheter i relation till målsättningarna, samt vilka möjligheter och prioriteringar som ska göras för företagets framtida framgång”. I den strategiska funktionen ligger ett aktivt deltagande i att både initiera, diskutera och fatta beslut i de avseenden som definieras som en strategisk funktion. I den strategiska funktionen ingår därmed att utöva en initierande roll som samtalspartner, ha en rådgivande funktion till den verkställande direktören i dennes arbete med företagets strategi, och inte enbart granska och godkänna tjänstemännens planer (Svärd, 2016).

Det uppstår ett organisatoriskt problem om offentliga styrelser inte uppfattas som en länk i en styrkedja från folkvalda politiker i fullmäktigeförsamlingar till tjänstemännen i den utförande verksamheten. Detta problem kan antas bli särskilt uttalat i den sista länken i denna styrkedja, vid styrning från styrelser direkt knutna till den utförande verksamheten, i s.k. utförarstyrelser. Problemet består i att det uppstår ett gap mellan styrelsens formella ansvar och det reella inflyandet styrelsen har på verksamheten. Det kan ses som att styrelsen tar över ansvar från verksam-

heten i orimligt hög grad. Gapet mellan förväntningar på vilken funktion offentliga styrelser kan fylla och vad de uppfattas åstadkomma väcker frågor om huruvida det finns fog för uppfattningen att offentliga styrelser inte är kontrollerande eller strategiska och – om det är så – i vilken utsträckning det är realistiskt att hysa en förväntan på att offentliga styrelser kan anta dessa egenskaper.

Privatägda företags styrelser anses uppvisa en diskrepans mellan en önskad styrelseroll (bidra till verksamhetens värdeskapande insatser) och faktisk sådan (granskande och kontrollerande) (Roberts, McNulty & Stiles, 2005; Huse, 2005) och i huvudsak ha en svagt utvecklad strategisk funktion (Pugliese et al., 2009). Det kan vara svårt att kombinera en strikt åtskillnad mellan kontroll av beslut och beslutsfattande med en strategisk roll (Bezemer et al., 2007) då strategibidrag förutsätter öppenhet mellan styrelse och verkställande ledning och en inriktning mot att gemensamt åstadkomma proaktiva, kreativa lösningar på verksamhetens problem (Zona & Zattoni, 2007) samt försvåra för de nödvändiga interna processerna inom en styrelse och mellan styrelse och verkställande ledning (Minichilli, Zattoni & Zona, 2009). Det blir än mer problematiskt utifrån teorier för tjänstemannahegemoni (eng. *managerial hegemony theory*) som anger att styrelsens funktion både för kontroll och för strategiutveckling är betydelselös, och i stället handlar om att konfirmera och därmed legitimera de beslut som tjänstemännen redan har fattat (Mace, 1971; Whisler, 1984; Lorsch & McIver, 1989).

Tidigare resultat från studier av offentliga styrelser, t.ex. för styrning av offentliga bolag visar att en politisk styrelse kan bistå verksamhetsledningen med råd avseende hur olika processer fungerar, samt utifrån insikt i hur andra politiska organ och viktiga aktörer har ställt sig i frågor som berör bolaget (Svärd, 2016). Utöver dessa rådgivande funktioner menar Svärd (2016, s. 282) att ”det är endast i den funktionen [den strategiska] som styrelser i de studerade [fastighets] bolagen helt saknar funktion”. Sponbergs (2007) redovisar liknande resultat för kommunala bolagsstyrelser, där styrelseledamöter i en självskattning anger att de ansåg deras viktigaste uppgift var att delta i diskussioner med verksamhetsledningen i om mål och strategier, samtidigt som de angav att det var det de ägnade sig minst åt.

Syftet med denna studie är att bidra med en förklaring till *varför* en styrelse får en viss funktion. Mer specifikt avser studien att förklara på vilket sätt institutionaliserade interna processer, benämnda *endogena* institutioner, skapade under influens av *exogena* institutioner, påverkar om en styrelse får en konfirmerande, legitimerande funktion eller en strategisk funktion. Forskningsfrågan är hur endogena institutioner påverkar styrelsens funktion. Studien genomförs av en utförarstyrelse för en sjukvårdsorganisation i en situation där en styrelsemedlem aktivt söker ge styrelsen en strategisk funktion utifrån sin bakgrund som vd för privatägda sjukvårdsorganisationer. De endogena institutioner som studeras är procedurer för politikerns arbetssätt inkl. förberedelser inför sammanträden, procedurer för tjänstemännens ärendeberedning inkl. tjänstemännens rolluppfattningar om politiker samt procedurer för arbetet inom styrelsen i den s.k. presidie modellen.

I denna studie argumenterar vi för att de endogena institutionerna som nya politiker inskolas i är av avgörande betydelse för vilken funktion en utförarstyrelse rimligen kan förväntas få. Det är de spelregler som dessa institutioner skapar som i det långa loppet avgör styrelsearbetets funktion i offentlig verksamhet. Vi kommer i det fortsatta resonemanget att beskriva sådana institutioner och hur dessa uppfattas styra styrelsearbetets funktion.

Rapporten är disponerad enligt följande: De följande två avsnitten presenterar tidigare resultat från forskning om styrelseprocesser och en teoretisk referensram för analysen av data, omfattande vilka funktioner en styrelse kan tänkas ha och innebörden av endogena institutioner. Vi beskriver därefter forskningsmiljön och metoden för studiens genomförande, följda av en analys av på vilket sätt endogena institutioner påverkar vilken funktion en styrelse kan få. Rapporten avslutas med en diskussion av resultaten från vår empiriska studie i relation till tidigare resultat om styrelseprocesser, samt med slutsatser om studiens teoretiska och praktiska implikationer. Rapporten erbjuder vidare några förslag till fortsatt forskning om varför en styrelse får en viss funktion.

Tidigare resultat

Forskningen om styrelsernas funktion och effektivitet domineras av studier av styrelser för privatägda företag (Hamidi, 2016). Dessa studier kan utgå från antaganden om aktörernas intentioner som att vara rationella och egennyttiga (principal-agent-teorin) eller samarbetsinriktade och intresserade av att se till helhetens bästa (stewardship-teorin). Båda dessa två teoribildningar har i empiriska studier getts stöd för sina ståndpunkter. Principal-agent-teorin leder fram till en betoning av att styrelsen har en kontrollfunktion (Fama & Jensen, 1983; Schwartz-Ziv & Weisbach, 2012). Stewardship-teorier leder fram till att styrelsearbete kan ses som en arena för strategiutveckling, som utgår ifrån att relationen mellan styrelse och tjänstemän grundas på samarbete (Cornforth, 2003) och att detta samarbete mellan autonoma tjänstemän och styrelse ger styrelsen tillgång till tjänstemännens information och kompetens för initierade styrelsebeslut i strategiska frågor (Muth & Donaldson, 1998).

Gemensamt för dessa två utgångspunkter är att en central fråga att studera är styrelsens sammansättning, vilka egenskaper, kunskaper och erfarenheter som finns representerade i en styrelse och på vilket sätt detta påverkar styrelsens funktion. Tidigare forskning om styrelsernas funktion har därför kommit att fokusera på styrelsens strukturella sammansättning: styrelsens storlek, ledamöternas kompetensnivå, dess mångfald, dess oberoende i förhållande till den verksamheten för vilken de sitter i styrelsen samt för politiska styrelser andelen ledamöter med politisk koppling (Menozzi, Urriaga & Vannoni, 2011; Gnan, Hinna, Scarozza & Montaduro, 2010). Utgångspunkten för dessa studier har varit antagandet att styrelsens sammansättning anger hur en styrelse agerar. Den stora spridningen av resultat vad avser både vilken funktion en styrelse får och hur styrelsesammansättning påverkar företagets resultat (Pugliese et al., 2009) tyder på att detta antagande bortser från på vilket sätt och i vilken utsträckning styrelseledamöterna faktiskt använder sig av sina kunskaper, sina kontakter och sina förmågor.

Den traditionella teoretiska uppdelningen mellan principal-agent- och stewardship-teori har inte heller lett till studier där styrelsemedlemmarnas faktiska agerande och egna uppfattningar om sina ageranden reflekteras (Roberts, McNulty & Stiles, 2005). Därför har processorienterade studier för forskning om privata styrelser successivt har fått en ökande betydelse jämfört med strukturella studier, som har kritiserats för att överbetona statiska förutsättningar. Forskning om styrelseprocesser, hur styrelseledamöter samspelar med varandra, vad de faktiskt gör och hur de utför sina styrelseuppdrag har därför studerats i en processbaserad styrelseforskning (Gabrielsson & Huse, 2004; Leblanc & Gillies, 2005).

Särskilt tre kategorier av studier av styrelseprocesser har gjorts (se Huse, 2005): Den första kategorin avser hur styrelsemedlemmar hanterar påtryckningar och press från utomstående aktörer och hur detta påverkar förtroende och konfliktnivå mellan medlemmarna inom styrelsen. Den andra kategorin avser vilka normer som styr styrelsearbetet och användning av den kompetens som finns inom styrelsen (Forbes & Milliken, 1999; Sundaramurthy & Lewis, 2003), inklusive känne-

tecken för hur styrelsearbetet leds (Huse, 2005). Den tredje kategorin avser teorier som styrelsens beslutsfattandekultur, inklusive styrelsemedlemmarnas förberedelser och aktiva deltagande i ledningen av verksamheten genom att ställa ifrågasättande frågor och diskutera med den verkställande ledningen för att kunna nyttiggöra styrelseledamöternas kompetens för verksamheten (Roberts, McNaulty & Stiles, 2005). Gränsen mellan de tre kategorierna är dock inte skarp. Så talar t.ex. Forbes och Milliken (1999) om normer, som gruppkonstruktioner, för hur styrelsemedlemmar bör förbereda sig, delta och bidra till analyser (*effort norms*). Det råder också ett samband mellan en hög kognitiv konfliktnivå och en hög förmåga till att utöva kontroll, men samtidigt även med en låg förmåga att bidra till strategiutveckling eftersom hög konfliktnivå leder till lägre grad av sammanhållning inom styrelsen, vilket i sin tur anses som en förutsättning för den öppenhet strategidiskussioner kräver (Forbes & Milliken, 1999; Zona & Zattoni, 2007; Minichilli et al., 2009). Vidare visar Zona och Zattoni (2007) i sin kvantitativa studie av 301 italienska företag att det råder ett positivt samband mellan grad av användning av styrelsemedlemmarnas kunskap, med hjälp av en klar arbetsfördelning inom styrelsen, en delegation av uppgifter till medlemmar utifrån deras specialkompetens och hur väl informationen flyter mellan styrelsemedlemmarna och styrelsens förmåga att klara sina funktioner av stöd till verksamheten i strategiutveckling och nätverkande samt till att även utföra sin granskande funktion. Studien visar att förmågan i styrelsen att integrera medlemmarnas individuella förmågor och kunskaper är en nyckelfaktor för styrelsens förmåga att uppfylla sina funktioner. Roberts et al. (2005) framhåller styrelseordförandens arbetssätt som en avgörande faktor för ett effektivt styrelsearbete:

“the chairman’s work in managing the board, in building non-executive knowledge through induction, strategy events and various off-board meeting [sic!], in structuring the board agenda and ensuring the quality and timeliness of board papers and in chairing the meetings themselves, was ‘pivotal’ in creating the conditions for non-executives to be effective” (s. 12).

I tidigare studier av styrelser för offentliga organisationer av vilken funktion en styrelse ansetts ha, har det i vissa studier påvisat att styrelsen i viss utsträckning har en kontrollerande och i andra en stödjande funktion (Thomasson, 2009). Sponbergs (2007) resultat, som påvisar att styrelser inte har vare sig en kontrollfunktion eller en strategisk och stödjande roll, har stöd i teorier om tjänstemannahegemoni. Strukturella, aktörsinriktade förklaringar till vad som avgör en styrelses funktion kan antas ha ändå mindre betydelse i en offentlig verksamhet som kan antas vara hårdare styrd av exogena institutioner än en privat, t ex av politikerorienterade normer. Styrelsens funktion skulle då kunna förklaras med hjälp av ett institutionellt perspektiv (a.a.). Men Svärd påvisar att eftersom en styrelses funktion förklaras av att den har fått sitt utrymme för strategiska frågor begränsat till följd av en överordnad styrelses beslut i sådana frågor eller av att sättet som en ordförande leder styrelsearbetet. Dessa förklaringsvariabler påverkas inte direkt av en viss exogen institutionell logik (en företagsorienterad eller en politiskt orienterad). Sådana förklaringar kan i stället förstås utifrån de spelregler för lämpligt agerande som endogena institutioner har ställt upp. Tidigare resultat handlar i hu-

vudsak om erfarenheter från privata bolagsstyrelser och endast i liten utsträckning om erfarenheter från offentliga styrelser. Däremot finns det, såvitt vi känner till, få motsvarande studier som rör offentliga förvaltningsstyrelser när det gäller vilka funktioner en sådan styrelse kan ha och vad som påverkar vilka funktioner den kan få. Ett undantag är Brunssons och Jönssons (1978) studie av byggnadsnämndspolitikers försök att radikalt förändra trafiksituationen i Göteborg. En iakttagelse var att de beredande tjänstemännen till byggnadsnämnden prövade vad politikerna kunde acceptera. De levererade underlag och presentationer i riktigt komplicerade ärenden över lång tid, vid flera möten, så att budskapet från tjänstemännen kunde anpassas till vad politikerna kunde acceptera och vad dessa ville. Denna prövningsprocess kallar Brunsson och Jönsson för "lyssnarstrategi". Politikerrollen är att tills beslut fattas granska de förslag som kommer fram. Politikerrollen kan karakteriseras som defensiva granskare i det att de är mottagare med rätt att avgöra ärendet när de känner sig mogna för beslut. När beslut väl fattas axlar politikerna ansvar i ärendet och uppträder gärna inför omgivningen som avsändare: de växer in i ärendet (Solli, 1988).

Det behövs således fler studier som belyser vilken strategisk funktion en offentlig förvaltningsstyrelse kan få, som i många av de tidigare studierna från styrelsemiljöer i privata och offentliga bolag varit den centrala frågan. Tidigare resultat från nämnda kategorier inom forskning om styrelseprocesser kan dock vara relevanta även för studiet av en offentlig styrelse. Denna studie avser att ge ett bidrag från en annan kontext att relatera till tidigare resultat.

Den offentliga förvaltningsmiljön antas i denna studie vara starkt präglad av institutionella logiker och procedurer som ledamöterna har skolats in i. Sådana institutioner som är internt skapade, endogena, anger informella och formella spelregler för vilka funktioner överordnade styrelser, som t.ex. regionstyrelsen och styrelse som representerar ägaren för de utförande enheterna, ska inneha, i förhållande till en utförarstyrelse. Till informella och formella spelregler kan också hänföras det gängse förhållningssätt oppositionen ska inta i förhållande till majoriteten i en utförarstyrelse, vilket påverkar graden av konfliktnivå inom styrelsen. De institutionaliserade formerna för politiskt styrelsearbete vid ärendeberedning och sammanträden är andra spelregler. Till sådana institutioner räknas även de arbetsformer som skapas av ordföranden i form av presidieberedningar, mötesordningar med partikamrater och ledamöter i allierade partier.

Betydelsen av dessa endogena institutioner för vilken funktion en offentlig styrelse får har dock inte tidigare studerats.

Styrelsefunktioner och endogena institutioner

Styrelsearbetets funktion

Kontrollerande funktion – principal-agent-teori

En styrelse kan ha den nämnda kontrollerande funktionen av den verkställande ledningens både beslut och agerande för att säkerställa att ägarens intresse tillgodoses i enlighet med principal-agent-teorin (Fama & Jensen, 1983). I denna funktion ingår även att tillsätta och avskeda den verkställande chefen samt att ratificera ledningens beslut (Zahra & Pearce, 1989). De flesta studier av styrelsefunktioner har haft denna teoretiska utgångspunkt (Pugliese et al., 2009).

Stödjande funktion – stewardshipteori och resursberoendeteori

Enligt stewardshipteorin bygger relationen mellan styrelse och verkställande ledning på förtroende och ett gemensamt intresse för att verksamheten ska utvecklas väl och att ledningen därför ser till företagets långsiktigt bästa (Davis et al., 1997). Styrelsens roll blir då att stödja den verkställande ledningen genom att ge råd och i samtal med ledningen delta i strategiformulering och vägleda ledningen i att nå företagets mål (Huse, 2007). Styrelsen förväntas ta en proaktiv roll i strategiarbetet och inte som i den kontrollerande funktionen i efterhand granska utkomsten av ledningens strategier. Även i resursberoendeteorin antas styrelsen ha en stödjande roll genom att bidra till att den verkställande ledningen har tillgång till nödvändiga resurser från omgivningen (Pfeffer & Salancik, 1978). I detta stöd kan ingå att knyta kontakter med representanter från omgivande organisationer som kan tillhandahålla resurser, att neutralisera motstånd mot verksamheten genom att co-optera inflytelserika kritiker och på det sättet öka verksamhetens legitimitet samt representera verksamheten externt och på det sättet förbättra verksamhetens anseende (Pugliese et al., 2009). Även utifrån denna teori får styrelsen en rådgivande funktion i strategifrågor och kan på det sättet påverka strategiutvecklingen (Nicholson & Newman, 2010)

Strategisk funktion – teorin om tjänstemannahegemonin och intressentteorin

Teorin om tjänstemannahegemoni tilldelar inte styrelsen någon strategisk funktion, utan bara en funktion att stämpla in beslut som tjänstemännen redan har fattat (Mace, 1971). Tjänstemännen förväntas att på egen hand utveckla strategin utan deltagande från styrelsen. Styrelsen får en passiv roll som innebär att inte ens en reell kontrollfunktion kan upprätthållas, men att styrelsen bidrar till att legitimera den verkställande ledningens beslut.

Enligt intressentteorin är styrelsen en viktig del av den organisation som ska utveckla företagets strategi. Styrelsen är en strategisk partner till den verkställande ledningen i strategiutvecklingen och förväntas vara involverad i alla beslut och i

alla skeden som rör strategiutveckling (Pettigrew & McNulty, 1995). Styrelsens roll är att utifrån sina erfarenheter av och kontakter med betydelsefulla intressenter vägleda den verkställande ledningen att utveckla strategier som tillgodoser inte bara ägarens intresse, utan även andra viktiga intressen, både externa och interna, på ett balanserat sätt så att företagets långsiktiga överlevnad tryggas (Babic´ et al., 2011).

Summerat ges styrelsen utifrån fem teorier en varierande grad av bidrag till företagets strategiutveckling: alltifrån att vara obefintlig (teorin om tjänstemannahegemonin), till att vara passiv och granskande (principal-agent-teorin), vidare till att vara stödjande och i viss mån bidragande (stewardshipteorin och resursberoendeteorin), och slutligen till att vara den kanske mest aktiva partnern, för att tillsammans med företagsledningen att utveckla långsiktigt hållbara strategier för företaget (intressentteorin).

Endogena institutioner

Med betoning på normers betydelse för som anger vad som är lämpligt agerande för en styrelseledamot och för en samlad styrelses agerande får det stor betydelse att studera styrelsearbetets institutionella förhållanden, dvs. vilka institutionella logiker det är som påverkar aktörernas agerande. De institutionella logikerna kan sägas motsvara reglerna, både formella och informella, för hur aktörerna ska agera på ett lämpligt sätt (Thornton & Ocasio, 1999). Dessa institutionella logiker kan vara uttryckta i lagtext, som t.ex. aktiebolagslagen som kan ge en företagsorienterad institutionell logik, eller i praktiker som styr en politikers agerande i politikerrollen mot en politiskt orienterad institutionell logik. De institutionella logikerna som är exogent givna till aktörerna inom en organisation är dock möjliga för organisationer och individer att förhålla sig till och välja hur de ska förhålla sig till och bearbeta de organisationsprinciper som styrs av de institutionella ordningarna (Friedland & Alford, 1991). En sådan bearbetning eller översättning av hur de spelregler ska tillämpas som anges av de institutionella logikerna blir nödvändig redan till följd av det faktum att en organisatorisk miljö styrs av flera – delvis motstridande – logiker. Aktörerna i organisationer behöver välja och tolka dessa externa institutionella influensers betydelse för på vilket sätt organisationen ska leva upp till de externa institutionernas krav (Peters, 2005). Det agerande som blir resultatet av en sådan urvals- och tolkningsprocess bekräftar och inför visa regler medan andra inte beaktas (Oliver, 1992). Ett resultat av en sådan bearbetning där flera institutionella logiker behöver sammansmältas kan leda till att särskilda procedurer och rutiner skapas för hur arbetet inom organisationen ska skötas, vilka kan ses som endogena institutioner eller intraorganisatoriska institutioner (Granovetter, 1985; Elsbach, 2002). Elsbach menar att intraorganisatoriska institutioner utgörs av kognitioner (tankemönster och kunskap) som yttrar sig i organisationsstrukturer, procedurer och värdering som standarder, vanor och rutiner, samt att dessa institutioner har en föreskrivande normativ karaktär. De anvisar vad som bör göras. Elsbach (2002, s. 37) definierar intraorganisatoriska institutioner som ”föregivettagna uppfattningar som uppstår inom och tvärs organisatoriska grupper och som avgränsar vad som är ett acceptabelt och normativt beteende för med-

lemmar i dessa grupper”. Ett förgivettagande skapas då regler används under lång tid och då aktörerna glömmer bort att reglerna en gång skapades av aktörer inom organisationen (Berger & Luckmann, 1966). Förgivettagande kan skapa konflikter när nytillkommande aktörer till organisationen vill införa nya regler. Som Elsbach (2002) framför är det svårt att ersätta etablerade rutiner (standardiserade procedurer och protokoll för agerande) på grund av egenskaper i den rådande institutionella strukturen (normer för maktfördelning) och institutionaliserade värderingar. Möjligheter till institutionella förändringar påverkas av situationen avseende t.ex. huruvida ömsesidiga överenskommelser kan nås, samt incitamentsstrukturer och förtroendeskapande åtgärder (Woolthuis et al., 2005).

Då institutioner som härrör från en organisations omgivning brukar benämnas exogena institutioner (Scott, 2008) benämns de intra-organisatoriska i denna studie för endogena institutioner (Jacoby, 1990). Teorier om endogena institutioner kan således användas för att förstå dynamiken mellan förgivettagna uppfattningar och aktörers agerande och för att analysera hur existerande rutiner och normer kan angripas av aktörer inom en organisation och då motstå förändring eller förändras (Kaghan & Lounsbury, 2011).

Ledamöternas uppfattningar om vad som är lämpligt agerande, som teoretiskt kan beskrivas som deras val av intraorganisatorisk institutionell logik, kan antas påverka viktiga aspekter av styrelseprocessen. De institutionella logikerna styr politikernas målsättningar med sitt styrelsearbete, sina uppfattningar om vad de ska påverka, och sin syn på vem som ska ha inflytande över beslut (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

I denna studie har följande institutioner identifierats som resultat av informantintervjuer som särskilt styrande för politikernas agerande i sitt styrelsearbete;

- 1) procedurer för politikernas arbetssätt inkl. förberedelser inför sammanträden,
- 2) procedurer för tjänstemännens ärendeberedning inkl. tjänstemännens rolluppfattningar om politiker, samt
- 3) procedurer för arbetet inom styrelsen i den s.k. presidiummodellen.

Avsikten är att påvisa på vilket sätt dessa tre endogena institutioner leder fram till de funktioner av de ovan nämnda som den studerade styrelsen ikläder sig.

Forskningsmiljö

Den politiska organisationen inom Västra Götalandsregionen

Totalt finns cirka 1 100 politiker i de styrande församlingarna inom regionen. Regionfullmäktige är den högsta beslutande församlingen i Västra Götalandsregionen. Direkt under regionfullmäktige finns regionstyrelsen, som leder det politiska arbetet i regionen. Under styrelsen finns nämnder, styrelser, kommittéer, utskott och beredningar med ansvarsområden inom hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur. Som styrmodell har Västra Götalandsregionen, sedan den bildades 1999, anammat en så kallad beställare–utförare- och ägaremodell. I stora drag kan styrmodellen uttryckas som att

- **ägaren** ansvarar för helheten
- **beställaren** ska beställa verksamhet av utförare och fokusera på verksamhetens resultat och nytta för invånarna
- **utföraren** ska göra det som ingår i beställningen

(Koncernkontoret, Övergripande beskrivning av styrmodellen för VGR).

Denna studie berör en utförarstyrelse inom området hälso- och sjukvård som är det i särklass största området inom regionen. Totalt elva utförarstyrelser utför hälso- och sjukvård i egen regi efter beställning från i huvudsak fem geografiskt organiserade hälso- och sjukvårdsnämnderna. Utförarstyrelsernas arbete är tänkt att ske utifrån vårdöverenskommelser med hälso- och sjukvårdsnämnderna (beställare) och i övrigt enligt de mål och anvisningar som anges av regionfullmäktige, regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen (ägare), som har ett övergripande ansvar för strategiska hälso- och sjukvårdsfrågor. Sju av dessa utförarstyrelser är kopplade till ett eller flera sjukhus. Även om utförarstyrelsen för SU har det i särklass största området att hantera liknar dess arbete de övriga utförarstyrelsernas.

Styrelsen för SU

SU:s styrelse består av nio ledamöter och tre ersättare. Dessa väljs för fyra år. Styrelsen svarar för drift, förvaltning och utveckling av Sahlgrenska Universitetssjukhuset i enlighet med regionfullmäktiges beslut. I styrelsens uppgifter ingår att svara för att verksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet, att bereda och besluta i investeringsfrågor i enlighet med regionens modell och att ytterst svara för personalförsörjningsfrågor (Reglemente för styrelsen för Södra Älvsborgs sjukhus, s. 2). Det finns en delegationsordning som reglerar vilka beslut styrelsen har att fatta och vilka beslut som delegeras. Exempel på frågor som ska beslutas av styrelsen är:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet
- framställning eller yttrande till fullmäktige, liksom yttranden med anledning av att beslut av styrelsen har överklagats

- övergripande organisationsförändringar
- ekonomisk uppföljning
- budgeten
- ekonomiska beslut som överstiger styrelsens delegation till sjukhusdirektören.

Styrelsen följer kontinuerligt sjukhusets verksamhet.

Inom styrelsen finns en omfattande politisk erfarenhet samlad. De flesta har sysslat med politik i decennier, och flertalet har tidigare erfarenhet av sjukvårdspolitik eller av sjukvård genom anställning. Styrelseuppdragen har i samförstånd med ledamöterna tilldelats av partierna. Presidiet består av en ordförande som tillhör den politiska majoriteten och en vice ordförande som tillhör oppositionen. Det verkar vara en mycket välmeriterad politisk styrelse. Det är ett populärt och ”fint” uppdrag, där partierna främst utser ledamöter med lång politisk erfarenhet – kronan på verket efter en lång bana. Styrelsen består därför till stor del av styrelseproffs, även om styrelseledamöterna formellt sett är fritidspolitiker. Förutom ordföranden och vice ordföranden, vilka har ett förordnande, arvoderas ledamöterna för styrelsemötena endast med arvodesersättning och reseersättning. Under ett år hålls ett tiotal styrelsemöten som brukar vara en arbetsdag långa.

Inskolning

Tre parter delar på inskolningsansvaret: partier, tjänstemän (lokala och centrala) samt de enskilda ledamöterna. Enskilda ledamöter tar dels emot den information som erbjuds och söker aktivt information, både i sina politiska nätverk, från tjänstemännen och från andra informationskällor såsom tidigare protokoll och internet. Särskilt gruppmötena fyller en viktig funktion för individen, i och med att de ger denne tillfälle att sätta sig in i sitt ansvarsområde.

Partierna ansvarar för att lära sina representanter hur man agerar politiskt i styrelsearbetet. Deras inskolning följer en lärlingsmodell (se Lave & Wenger, 1991; Fuller & Unwin, 2003) som utgår från att politikerna kommer in som noviser och får stöd av mer erfarna mentorer. Dessutom bygger de nätverk, söker bred kunskap, och tar över de värderingar som gäller i partiet. Detta ger en gemensam startpunkt. Denna del av inskolningen innehåller inte några större inslag av formellt utbildande. Noviser börjar delta direkt i styrelsearbete och ges större uppgifter allteftersom de kommer in i arbetet. Inskolningen kan se ut som följer:

För att komma in i uppdraget instuderas ett omfattande allmänt material om styrelsens uppdrag och tidigare ärenden som diskuteras med partikamrater. Novisen gör flertal studiebesök tillsammans med sin företrädare och träffar nyckelpersoner tillsammans med sin företrädare. Novisen diskuterar med sin företrädare och andra partikamrater i styrelsen det personliga förhållningssättet och erfarenheter av arbetet i styrelsen.

Lärlingsmodellen kräver en ganska lång, intensiv och sammanhängande lärlingsperiod. Det kan ta två till fyra år innan man upplever att man kan bidra med något, och än längre innan man anses som fullärd och kan bidra i de mer komplexa ärendena. I Västra Götalandsregionen verkar partierna oftast använda hälso- och sjukvårdsnämnderna, som har många ledamöter, som ett insteg för sina noviser, medan de väljer de mest erfarna politikerna till SU:s styrelse. Partier som saknar förebilder i styrelsen från tidigare mandatperioder får svårt att skola in sina styrelseledamöter med lärlingsmodellen.

Beslut fattas

Antalet ärenden som behandlades i styrelsen för SU uppgick till 125 stycken för året 2016. Under året hölls 10 möten och den totala sammanträdestiden låg på 55,4 timmar, vilket ger en genomsnittlig möteslängd på 5 timmar och 32 minuter. I genomsnitt var 10 politiker och 17 tjänstemän närvarande på sammanträdena.

Tabell 1. Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset – ärendeområde/ärendetyp

Område/Typ	<i>Beslut</i>	<i>Information</i>	<i>Övrigt</i>	<i>Summa</i>
<i>Sjukhusvård</i>	32	2	1	35
<i>Regiongemensamt</i>	13			13
<i>Privat vård</i>	0	0	0	0
<i>Ekonomi</i>	18	4		22
<i>Administration</i>	18	1		19
<i>Diverse</i>	6	1		7
<i>Anm/del ärenden</i>		17		17
<i>Ospec information</i>		12		12
<i>Summa</i>	87	37	1	125

Av tabell 1 framgår att antalet beslutsärenden var fler än dubbelt så många som antalet informationsärenden. Summerar man vårdrelaterade beslutsärenden (kommun, primärvård, sjukhusvård, regiongemensamt och privat vård) och jämför

med icke-vårdrelaterade beslutsärenden (ekonomi, administration och diverse) blir förhållandet 45 mot 42. Under styrelsemötena fattar man alltså ungefär lika många beslut gällande vård som annat. Ser man till summan av ärendena framgår att sjukhusvård med 35 stycken är det klart dominerande ärendeområdet. Inga reservationer anmälades.

Metod

Datainsamling

Studiens forskningsfråga är: a) Hur påverkar endogena institutioner styrelsens funktion?

För att belysa denna fråga intervjuades nio politiker som i dag är verksamma som medlemmar av styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Vägledande för val av politiker att intervjuas inom styrelse har varit att de ska representera samtliga partier, att såväl erfarna som nya politiker ska ingå i urvalet, samt att en jämn könsfördelning eftersträvas, vilket också har kunnat tillgodoseas. Dessa intervjuer var tematiserade i följande områden: din bakgrund som politiker; inskolning; politikerrollen i ärendeberedning. Vi har därutöver intervjuat fyra ledande tjänstemän på SU. Teman för dessa intervjuer var tjänstemannarollen i ärendeberedningen och i kommunikation med politiker samt övriga iakttagelser och reflektioner över politikerrollen och den politiska organiseringen. För båda kategorierna av intervjuer ställdes till varje tema inledande frågor med ett stort antal följdfrågor. Intervjuerna genomfördes som semi-strukturerade intervjuer under i normalfallet 50–60 minuter vardera. Samtliga intervjuer bandades och transkriberades, vilket resulterade i ca 25 sidor per intervju, totalt ca 300 sidor.

Härutöver genomfördes en observation vid ett styrelsesammanträde med föredragande tjänstemän närvarande. Observationen av styrelsemötet gjordes för att få bakgrundskunskap till intervjuerna.

De data som används här också utgör en del av ett större projekt som handlar om hela regionens organisation av förtroendemän. Sammantaget har vi intervjuat drygt 100 förtroendevalda och ett tiotal tjänstemän som har nära kontakt med politiker.

Analys

Utskrifterna av intervjuerna har sedan bearbetats så att svaren först har hänförs till nämnda teman och frågor som ställts under vardera temat. Samtliga svar som vi uppfattar att respondenten har ansett väsentliga att framföra har ordagrant tagits med i denna sortering av materialet, utan ställningstaganden från vår sida till deras relevans eller riktighet i sak. I nästa steg har vi sökt en helhetsuppfattning om vad som framkommit i svaren. Ett stort antal berättelser har tagits med, för att ge ett underlag som motiverar vårt sammanfattande helhetsintryck:

- Påverkan av endogena institutioner
 - procedurer för politikernas arbetssätt inkl. förberedelser inför sammanträden
 - procedurer för tjänstemännens ärendeberedning inkl. tjänstemännens rolluppfattningar om politiker
 - procedurer för arbetet inom styrelsen i den s.k. presidiemodellen

För att tydliggöra de endogena institutionernas påverkan på huruvida styrelsen kan ha en strategisk eller en konfirmerande funktion har en sådan intervjuperson som försöker hävda en strategisk funktion för styrelsen benämnts *Strategen* i nedanstående avsnitt. Strategens uppfattningar påvisar en konkret innebörd av att vilja bidra till sjukhusets strategiutveckling.

I ett tredje steg har vi slutligen gjort en analys av vad svaren innebär. Detta innebär en analys avseende vilket sätt de tre endogena institutioner leder fram till olika grader av strategisk funktion: 1. obefintlig, 2. passiv och granskande, 3. stödjande och i viss mån bidragande, och 4. aktiv partner i processen att tillsammans med förvaltningsledningen utveckla långsiktigt hållbara strategier för förvaltningen.

Påverkan av endogena institutioner

Procedurer för politikers arbetsätt

Generellt sett upplever politikerna i utförarstyrelsen sina påverkansmöjligheter som relativt små. En begränsning för styrelsen uppstår i förhållande till ramvillkor som sjukvårdssystemet ställer upp rörande fastighets- och personalfrågor. En annan begränsning för styrelsen uppstår till följd av det politiskt definierade uppdraget från beställarnämnd och centrala politiska organ avseende innehåll och budget. Till dessa svårigheter att påverka tillkommer att det är svårt att påverka förutsättningarna för sjukhusets verksamhet i tillräcklig grad för att kunna styra det; som t.ex. ändrade patientströmmar och epidemiska sjukdomsutbrott.

Politikers upplevelse av sina påverkansmöjligheter hänger nära samman med hur de upplever att de kan vara delaktiga i beslutsfattandet under och innan styrelsemöten. Ledamöterna förbereder sig till dessa möten i huvudsak genom att läsa igenom de av tjänstemän beredda beslutsunderlagen samt genom att delta i förmöten. Ofta söker ledamöterna ytterligare information genom egna kontakter inom partiet eller, mer sällan, med representanter för sjukhuset.

Beslutsunderlag och inläsning av beslutsunderlag inför sammanträden

Beslutsunderlaget är relativt omfattande mätt i sidantal, t.ex. 220 s. för det första av 2017 års styrelsemöten. De flesta politikerna upplever dock underlagen som acceptabelt läsvänliga. Underlaget anses av de flesta som tillräckligt genom att det har en beskrivande karaktär med mycket faktaunderlag. Tidsåtgången för inläsning uppfattas även den som rimlig.

Det är ganska lättillgängligt med sammanfattningar för det mesta.

Att beslutsunderlagen formuleras i form av motiverade beslutsförslag medför en avsaknad av bredare analyser och problematiseringar. Den historik och de komplexa samband som man behöver sätta sig in i för att skapa en helhetsbild blir inte tillräckligt belysta.

En svårighet kan röra att ett beslut i samma ärende har tagits av en tidigare styrelse. Då behöver man ett longitudinellt beslutsunderlag. En ytterligare svårighet kan vara att ett visst ställningstagande försvårar för ett annat, men som man inte inser då beslut ska fattas, som användningen av lokaler på Mölndals sjukhus. Det finns både tids- och en rumsdimension att ta hänsyn till. Jag har inte det greppet.

Materialet kan vara väldigt svårtillgängligt. [...] Det är sällan lässvårigheterna som är svårigheterna, utan det är underliggande strukturer och samband med andra politiska problem eller politiska företeelser som man behöver genomskåda. Och det finns inte alltid utskrivet i handlingarna. Och det låter sig inte alltid skrivas ut heller.

Tillgång till kompletterande beslutsunderlag

För att få mer information riktar sig många av ledamöterna till antingen tjänstemän eller parti- och styrelsekolleger med frågor om det utskickade materialet. De upplever generellt sett att det är lätt att få svar.

Man bläddrar först igenom för att se vad det handlar om. [...] Då pratar man med sina kollegor i partiet. För det finns ju, från högt till lågt, information att få.

Tjänstemännen är tjänstvilliga om man ställer frågor.

Frågor till tjänstemän ställs på sammanträden eller direkt till direktören, som sedan kanaliserar dem till de lämpligaste tjänstemännen. Samtidigt upplever ledamöter det som viktigt att frågorna inte stör beslutsprocessen i onödan. Detta gör de antingen genom att förbereda sina frågor noga eller genom att undvika att gå förbi linjen.

Man kan ställa en fråga till föredragande tjänsteman, men då bör man ha läst på, så man kan ställa en rimlig fråga.

Vi kan gå ut direkt till tjänstemännen, det har vi rätt till, men det kan uppfattas [som ett] undergrävande av direktörens ställning, att man inte har förtroende. Det kan inte bli det huvudsakliga sättet att få information.

Verksamhetsföreträdarna ser ett värde i att svara snabbt och på det sättet upprätthålla goda relationer. Flera företrädare påpekar risker när det gäller både hur politiker kan påverka ärenden och för att politiker kan påverkas alltför mycket av enskilda röster.

I någon slags mening är det lite relationsskapande, kunna hjälpa till.

Vi har varit ganska noga, eller mycket noga, med det på Sahlgrenska sen många år att ha en ordning på hur organisationen interagerar med politiken. ... Vi tycker nog som organisation att det egentligen inte är lämpligt med kortslutning rakt in i organisationen. Men det sker.

Generellt accepterar ledamöterna att det tar mycket tid och lång erfarenhet att sätta sig in i komplexa ärenden och att beslutsunderlagen inte kan ge en tillräckligt omfattande bild för egna ställningstaganden. Man försöker inte i någon större utsträckning skaffa sig mer information på egen hand, utan hyser tilltro till kollegors och tjänstemäns kompetens.

Jag får lita till mina partikolleger som har heltider och de får i sin tur lita till att man har dugliga tjänstemän.

Däremot arbetar Strategen aktivt med att leta upp oberoende information i förhållande till ledningens.

Jag har ordnat ett möte med chefen för ambulanssjukvården och kan sätta mig med några anställda på en fikarast. [...] Jag får synpunkter från läkare jag känner. Genom media får man en god bild av strömningarna där ute, både goda och dåliga erfarenheter. [...] Vi får inte rätt information. Områdescheferna lever i sin värld och ger sin bild till oss, medan de övriga lever i sin värld. Vi måste få insyn i den andra världen och då är det värdefullt med patientsynpunkterna. (Strategen)

Tjänstemännen ser å sin sida risker med detta tillvägagångssätt eftersom de utgår från att enstaka nedslag ändå inte kan ge samma helhetsbild som de själva har.

Jag menar, herregud, när [politiker X] åkte ambulansen, han kom tillbaka och sa till mig ”så här kan du [inte] ha det. De hinner ju inte göra någonting.” [...]. Han gjorde den gången ett sånt studiebesök som han hade riggat själv utan min vetskap. Han ville skaffa sig information på ett annat sätt. [...] Men det är oftast så här att den man lyssnade på senast, alltså [...] det är ju det som är med politikerrollen, att vem du än sätter fram där utav sköterskor, läkare eller mig eller såna, så ber ju alla för sin egen sak.

Politikers egna analyser

Till följd av svårigheterna att kunna använda beslutsunderlaget för egna analyser framkommer en osäkerhet i vad styrelsens uppdrag ”egentligen” är: Vad betyder det t.ex. att man ska ägna sig åt strategi? Från politikerns håll upplever man att tjänstemännen driver beslutsprocessen och politikerna går efter, kontrollerar och legitimerar.

Styrelsen får en legitimerande roll och måste vara följsam för att inte fördröja nödvändiga beslut. Styrelsen kan fatta beslut av symbolisk betydelse, men när det kommer till de stora viktiga ekonomiska besluten som i stora investeringsärenden är vi i händerna på tjänstemännen.

Strategen vill driva fram en förändring i linje med de intentioner som uttrycks i reglementet för styrelsen om att inta en strategisk roll.

Det går inte att urskilja väsentligheterna i materialet. [...]; Vad är grundfrågan, risker, möjligheter, ekonomiska konsekvenser? I stället dränker de en i ett material som är alldeles för omfattande för att kunna göra några relevanta analyser. Det tycker jag är allvarligt. Man får lite olika reaktioner. Vissa har suttit 30 år i politiken och de rycker på axlarna och bryr sig inte så mycket, andra tycker som jag då. [...] Jag har uttryckt att vi ska ägna oss åt strategi i stället för bara åt det tjänstemännen vill att vi ska ta upp. (Strategen)

Sammanfattning:

De flesta beslutsunderlagen är skrivna för att motivera ett i praktiken redan fattat beslut. Svårigheten att i underlagen beskriva komplexa sammanhang i tid och rum leder till att överblicken går förlorad och att ledamöterna inte till fullo förstår innebörden av sina beslut. Kontakter med verksamhetsföreträdare förefaller att användas i huvudsak reaktivt, dvs. utifrån händelser som redan inträffat och utifrån förslag som redan är lagda. Det proaktiva informationsinsamlandet kan ta sig uttryck i att politikerna går ut i sina partier, i verksamheten eller också använder egna personliga kontakter och på det sättet samlar in detaljbilder. Detta kan dock uppfattas som att de stör verksamheten. Framför allt upplevs kontakter med verksamheten som att dessa gör linjeorganisationens beslutsfattande otydligt. Denna risk är många också medvetna om.

Politikerna är medvetna om det begränsade utrymmet för eget strategiskt beslutsfattande. Medan de flesta uttrycker vikten av tillit till sitt presidium och verksamhetens tjänstemän samt en önskan att inte störa verksamheten, strävar Strategen sedan sitt inval till innevarande mandatperiod efter att ändra beslutsunderlagens innehåll och skaffa sig oberoende information för att kunna öka styrelsens möjligheter till strategiska diskussioner. Han verkar dock inte nå framgång i detta.

Procedurer för tjänstemännens ärendeberedning

Hur och av vem ärenden till styrelsesammanträden bereds påverkar i hög grad hur styrelseledamöter kan fatta beslut samt hur politikerna upplever sin roll i förhållande till professionen och tjänstemän. Delvis ligger förklaringen till strategens upplevelse, att ett alltför omfattande och delvis ovidkommande beslutsunderlag produceras, beroende på hur tjänstemännen tolkar uppdragen från politiker samt vilken roll de tillmäter styrelsen i sina beslutsprocesser.

Fullständighet i beredningsunderlag

Tjänstemännen menar att det både finns för många och för långa beslutsunderlag. Tjänstemännen ger mer inblick i vilka faktorer som kan vara orsaker till detta. Mängden av ärendena, menar man, beror på en delegationsordning som inte är anpassad till stora verksamheter.

Det är väldigt mycket ärenden som behöver gå via vår styrelse. För såvitt jag känner till så har vår direktör samma delegationsordning som övriga förvaltningschefer. Vilket, det kanske måste vara så av juridiska skäl, men det skapar ett väldigt flöde av, i sammanhanget, småärenden.

När det gäller underlagens längd anger tjänstemännen att de vill stå till tjänst med all information som ledamöter efterfrågar, även om de kan uppleva att den är mer detaljerad än vad som borde behövas. Deadlinen för uppdragen är ofta mycket kort och det påverkar kvaliteten på beredningen. Uppdragen är ibland otydligt formulerade.

I vårt fall bara till exempel så är det fem, sex olika stabsrör som ska in och rota i detta. [...]. Alltså det är j-la massa folk som skriver. Och den som sen ska kondensera detta har ett gigantiskt arbete framför sig. Och där tror jag faktiskt är den stora svagheten ibland, att det därigenom kan bli alldeles för tjockt på slutet. Och sen så är det ofta väldigt, väldigt korta rapporttider.

Man behöver från centralt håll möjligtvis både inom politiken och tjänstemannasidan försöka bli mycket skarpare och mycket snålare med sina förfrågningar.

Däremot menar tjänstemännen att underlagen är kompletta och gedigna och påpekar att man inte kan förvänta sig att underlagen kan spegla hela komplexiteten.

Ett riktigt bra underlag skulle vissa kunna uppfatta som att underlaget beskriver exakt förutsättningarna och alla komplexa interaktioner och allting. Och så ser vi det klart och tydligt och så säger vi ja, det tar vi. Men det är ju en illusion i ett sådant oerhört komplext system som vårt är. Så någonstans, ett bra beslutsunderlag tror jag är något som, på en rimlig detaljnivå, beskriver ungefär vad man vill ha.

Underlagen får då kompletteras med föredrag och samtal under styrelsemöten. Men även när man försöker besvara politikerns frågor kan det vara svårt att synliggöra helheten i komplexa frågor.

De flesta ärenden jag har haft har de ofta frågat efter utfall eller kartläggning och kunskap. Det har varit ganska så bra. Men i vissa fall kan det kanske bli lite för komplext att förstå [...]. Då är det så komplext ibland att det är svårt, både för mig och [kollega], att förklara för dem. För att i deras situation sitter de i en roll som lekmän.

Argument för tjänstemännens förslag

Tjänstemän ser det som sitt uppdrag att presentera beslutsunderlag som motiverar tjänstemännens bästa bedömning av hur beslutet ska se ut snarare än mer öppna analyser med fler beslutsmöjligheter. Det hänger nära samman med hur verksamhetsföreträdarna ser på styrelsens roll. Eftersom frågorna är så komplexa tycker man att politiker måste visa tillit för tjänstemännens kompetens och fokusera på huruvida frågorna har beretts professionellt.

Det är klart vi informerar om allting men det är klart att när ärendena, inte minst sådana investeringsärenden, de är inte sällan beredda under många år. När de väl når styrelsen är de inte sällan av, alltså det är formell natur på det. Det är inte egentligen styrelsen som beslutar och det kan man ju fundera på. [...] Och jag vet inte heller om det är lämpligt. De måste nog jobba genom att ha ganska högt förtroende för tjänstemannasida.

Ibland, menar tjänstemännen, förekommer det att ledamöter driver frågor som bygger på egna kontakter eller erfarenheter. Politikerns egen kunskap eller erfaren-

het är av nödvändighet begränsad, och förslag grundade i denna kan störa snarare än hjälpa.

Politiker kan ha föreställningen att det är bra att kunna ett fackområde ... att man är bra till exempel på it-frågor eller personal, human resource-frågor eller något annat, i sitt yrke som man har till vardags då. Det är en till viss del fördel att man har en kulturkompetens och kan förstå. [...] Men det är väldigt lätt att man tror att man kan.

Och vad som är ännu svårare det är ibland om politiker tar upp egna erfarenheter eller anhörigas erfarenheter. Ddet blir ett nivåfall om man tänker på diskussionen som man ändå behöver hantera. Och det är klart att vi märker väldig skillnad naturligtvis på hur rutinerade politikerna är som sitter i styrelsen.

Sammanfattning:

Delegationsstrukturen bland de beredande tjänstemännen med många involverade, korta ledtider för att sammanställa beslutsunderlag inför beslutsfattande och tjänstemännens uppfattning om att ett bra beslutsunderlag ska vara fullständigt och innehålla ett förslag till beslut samverkar för att skapa ett minskat utrymme för styrelsen att föra strategiska diskussioner med hjälp av underlagen. Politikers sätt att efterfråga information och ge uppdrag upplevs sällan av tjänstemännen som tillräckligt skarpt för att kunna leda till annat än att mer beskrivande material tillförs beredningsunderlaget. Tjänstemännen upplever sig själva som experter och styrelseledamöterna som lekmän som inte helt kan sättas in i mycket komplexa frågor. Därför menar man att politiker som försöker bidra med förslag som bygger på egna erfarenheter eller egensökt information, som Strategen gör, snarare stjälper än hjälper. Därför menar man också att fullständighet i ett beskrivande beslutsunderlag är ett viktigare ideal än relevans för en analys som ska överlåtas till politikerna.

Procedurer för arbetet inom styrelsen enligt presidie modellen

Styrelsen arbetar enligt en tydlig presidie modell där presidiet får och lägger ner relativt mycket tid, medan resten av ledamöterna är ganska passiva och lägger ner mindre tid.

Regionen centralt har ju beslutat att det ska vara ett väldigt tungt presidium. Det är ju de i presidiet som har arbetstiden och arvoderingen för ett större engagemang än för övriga ledamöter som bara är med väldigt lite.

Presidieledamöterna sköter det förberedande arbetet och kontakterna med chefs-tjänstemännen, informerar och leder sina kolleger i partigrupperingarna och företår styrelsen i kontakter med andra politiska organ inom VGR. Presidieledamöterna har både en sfär utåt, främst mot tjänstemännen, och en inåt, mot styrelsen.

Detta gör att de innehar mycket mer information än ledamöterna. I presidiets uppgifter ingår också att besluta om styrelsemötenas agendor:

Som ordförande ingår beredning av ärenden inför styrelsemöten, diskussion med sjukhusledningen om vilka ärenden som ska tas upp på styrelsesammanträden, vilka som kräver mer omfattande underlag, vilka som kan vänta eller som inte alls ska tas upp som tjänstemännen kan besluta själva.

De övriga styrelsemedlemmarna ingår i en intern styrelsesfär, beroende av den information de ges. Detta i sin tur beror på deras partitillhörighet. Så här beskriver en politiker i presidiet förberedelsearbetet:

Jag sätter mig in i vad som ska upp på presidiet. Om det är något kontroversiellt eller principiellt eller där jag är osäker tar jag kontakt med partivänner, i styrelsen, men också som sitter utanför styrelsen. Sedan går jag på presidiet och efter det informerar jag mina partivänner i nämnden. Någon gång har det hänt att jag informerat även vänsterpartisten. Som annars blir väldigt löst hängande. I ett antal principiellt viktiga frågor har vi valt att skriva protokollsanteckningar. En lång sådan på en halv A4-sida tar ett par kvällar att få fram. Först skriva, sedan mejla ut och få synpunkter och sedan arbeta in dessa.

Återföringen från presidiet till övriga ledamöter i form av relativt detaljerade minnesanteckningar anses visserligen viktig, men vissa menar också att den till stor del saknas. Dessutom verkar mängden återkoppling som ges till styrelsen i stort vara personberoende.

Det har blivit bättre genom att vi får mötesanteckningar från presidieberedningarna. Det är väldigt kortfattade och summariska minnesanteckningar, som jag skulle vilja ha haft lite mer utförligt. Det jag saknar är återkoppling i form av en veckorapportering för vilka möten presidiet har haft och om vad som är på gång, vilka frågor som är på gång. Det är personrelaterat att det inte är så.

Arbetssättet innebär att agendan för vilka ärenden som ska tas upp på styrelsemötet bereds av tjänstemännen och beslutas av presidiet. När övriga ledamöterna får reda på ärendena vid utskick och förmöten finns redan färdiga beslutsförslag som är svåra att ändra. Den bästa möjligheten för övriga ledamöter att påverka ärendelistan och i viss mån beslutsförslagen är om presidieledamöter inbjuder till synpunkter innan presidiet. Det går att komma med synpunkter senare, men det undviker man oftast, för att inte störa beslutsgången i onödan.

Vid förmötena finns redan ett förslag till beslut framme. Jag kan opponera mig mot detta, men man måste välja sina tillfällen. För om man återremitterar blir det ju lite större.

Endast i undantagsfall uppstår partipolitiska konflikter kring beslutsförslagen. Oppositionens företrädare upplever att partipolitik inte spelar någon större roll i styrelsens arbete och att det gäller för nytillkomna politiker att lära sig detta.

I en utförarstyrelse är oppositionens roll speciell. Vi är ansvariga även i opposition i en utförarstyrelse. Det ansvaret har inte alla klart för sig, men det behöver man få tidigt.

Det är viktiga beslut som tas men de är ofta inte partiskiljande. Även oppositionen är på majoritetens linje i en utförarstyrelse. En sådan styrelse är inte en arena för politiskt agerande i någon större utsträckning.

Denna inställning medför att den upplevda skiljelinjen går snarare mellan presidiet och övriga ledamöter än mellan partiblocken. Ledamöterna förväntas godkänna beslutsförslagen för att ge dem legitimitet utan att det finns någon större möjlighet för dem att ändra besluten. Vissa av ledamöterna finner sig i sin roll och menar att det handlar om att ha tillit till både presidium och de beredande tjänstemännen, medan andra vill ha mer insyn och mer möjlighet till att påverka besluten. Strategen uttrycker sig mycket kritiskt till den rådande ordningen som beskär ledamöternas möjlighet till påverkan.

Beslutspunkterna har tjänstemännen satt ihop. De är färdigformulerade och det är dessa som ordförandena efter föredragningar och frågor läser upp som förslag till beslut. Det går inte då att som ledamot ändra besluten efter att en föredragningslista är gjord och beslutsformuleringarna är klara. [...] Vi har förmöten, men de är minimala och de är på morgonen innan vi ska ha sammanträdet. Jag har försökt gång på gång att få till stånd att vi ska mötas tidigare. (Strategen)

För att ändå kunna påverka försöker Strategen gå förbi beslutsstrukturen och ta direkt kontakt med ordföranden.

Jag har någon enstaka gång drivit det som inte finns på agendan. Nu har jag inte valt att konfrontera särskilt ofta utan har tagit upp det i den grönbå gruppen eller har nämnt det för ordföranden direkt för det är ju presidiet som beslutar om agendan. Ibland får jag gehör ibland inte då ordföranden tycker det är så mycket annat. (Strategen)

Strategen slåss i motvind mot strukturer och en arbetsfördelning som minskar styrelseledamöters möjlighet till påverkan. Själv relaterar Strategen det till en ovilja hos presidiet. Strategen har tidigare i intervjun delat in politiker i tre kategorier, där han skildrar sig själv som en handlingsinriktad politiker.

Jag brukar säga att det finns tre kategorier av politiker; de som har det för sin försörjning, de som är ideologiskt drivna och de som vill åstadkomma något. Jag tillhör den senaste kategorin och för den kategorin är det viktigt med ett bra underlag (Strategen).

Presidiets fullblodspolitiker tillhör snarare den första kategorin, som arbetar aktivt för att försvara sin position.

Jag gillar inte presidiet. De kör sitt eget race. De är fullblodspolitiker. De skulle kunna blanda in oss övriga mycket mer än de gör. [...] Vi övriga har i realiteten ingen påverkansmöjlighet. Man verkar vara rädd för kompetens. Man är rädd för sin position att någon ska framstå som duktigare eller bättre, mer lämpad och så får man en hotad position och en hotad politisk pension. Du får inte ha en annan åsikt. Det gäller särskilt i de två stora partierna.
(Strategen)

Sammanfattning:

Ledamöterna är överens om att de ersättningsnivåer och den beslutsstruktur som finns inom organisationen medför att ledamöter utöver presidiet får ganska lite information och få möjligheter att påverka vilka ärenden som ska upp till beslut eller hur beslutsförslagen ska utformas. Även inom presidiet får tjänstemännens förslag till ärenden samt beslutsförslag oftast genomslag. Ledamöter skolas in i synsättet att opposition och majoritet ska ta ett gemensamt ansvar för att verksamhetens beslutsförslag ska gå igenom. Strategen känner sig aktivt motarbetad av presidiet i sina ansträngningar att inta en aktiv roll när det gäller både vilka frågor som ska upp till beslut och vilka beslut som fattas.

Strategisk eller konfirmerande roll?

De tre endogena institutioner vi studerat förklaras var för sig och inte minst genom att de tillsammans utgör ett nätverk av institutioner som harmonierar med de funktioner styrelsen för det studerade sjukhuset har haft. Studien visar på att styrelsen av de tidigare angivna tänkbara graderna av betydelse för strategiutvecklingsarbetet: 1. obefintlig, 2. passiv och granskande, 3. stödjande och i viss mån bidragande, och 4. aktiv partner tillsammans med förvaltningsledningen att utveckla långsiktigt hållbara strategier för förvaltningen, har haft en funktion av granskande av beslutsunderlagets fullständighet och en stödjande roll genom rådgivning utifrån sin politiska roll, men inte bidrar till förvaltningens strategiutvecklingsarbete.

En granskande funktion

Politikerna kan efterfråga kompletteringar av beslutsunderlaget för att ytterligare aspekter ska vara belysta. Tjänstemännens beredningsprocedurer inte bara bejaktar denna typ av korrigerande, om den uppstår, utan är också i hög grad från början av en ärendeberedning inriktad på att underlaget ska vara fullständigt. Det är kanske det viktigaste kriteriet på ett gott beredningsunderlag. Genom den gemensamma synen hos politikerna i vad de ska kräva av ett beslutsunderlag och tjänstemännens beredningsprocedur skapas underlag som kan klara en extern granskning. Underlagets kvalitet avseende fullständighet stärker tilltron till kvalitet i beslut för de utomstående som betraktar och granskar hur sjukhuset styrs.

Men just denna syn på vad granskningen ska omfatta leder fram till att underlagen blir mer omfattande på bekostnad av relevansen i beslutsunderlaget för vad det är mer precist som beslutssituationen kräver ska vägas samman. Det innebär att med en starkare betoning av fullständighetskontroll från styrelsens sida, som kan antas följa med en starkare extern kontroll av hur sjukhuset styrs, försvagas beslutsunderlaget som underlag för styrelsens strategiska funktion. Strategens försök att förskjuta balansen av betydelsen av fullständighet visavis relevans för att kunna få bättre förutsättningar för en granskning av om underlagets slutsatser är rimliga resulterade inte i några förändringar. Ordförandens inställning och presidiemodellen borgade för att tjänstemännen inte ens behövde ta ställning till sådana krav på annan typ av beslutsunderlag.

Den granskande funktionen utövas i viss mån genom att beslutsunderlagen kan relateras till uppgifter från andra källor, från direktkontakter med professionsutövare inom sjukhuset eller med partivänner. Informationen från sådana källor förefaller dock spela liten roll. Om den används i en granskande funktion, ses den av tjänstemännen som svår att använda sig av då de anser att det krävs en mer omfattande referensram än vad både uppgiftslämnare och den politiker som efterfrågar uppgiften har för att kunna få påverka styrelsebeslut. Däremot ordnar sjukhusdirektören med studiebesök för politikerna i verksamheten och bejaktar betydelsen av att politikerna successivt behöver bygga upp en förståelse för den operativa verksamhetens förutsättningar. En sådan fördjupad förståelse för verksamhet-

en kan bidra till att kontrollen av beslutsunderlagens fullständighet förbättras, men inte för att ifrågasätta resonemang och slutsatser i beslutsunderlagen. Strategens sätt att resonera kring att ordna egna studiebesök och försöka få fram alternativ information för att pröva om beslutsunderlagen verkligen är relevanta ledde dock inte till några förändringar vare sig i övriga styrelsens eller i tjänstemännens syn på beslutsunderlagen.

Problemet med att utöva kontroll av beslutsunderlagens slutsatser från egna källor verkar vara detsamma som att ta utgångspunkt i egen professionell verksamhet eller i politiska ideologier. Det verkar inte ovanligt att den politiker som använder egna källor blir marginaliserad i styrelsens arbete. En kontroll av slutsatserna i ett beslutsunderlag förefaller behöva en referensram som delas av ett flertal inom en styrelse för att kunna ligga till underlag för en granskande styrelsefunktion. Således ger nuvarande typ av beslutsunderlag små möjligheter att utöva en granskande funktion av slutsatser. Andra insatser av enskilda politiker leder inte till någon förändring av detta, då sådana initiativ inte påverkar en tillräckligt stor del av styrelsen i dess förberedelser och inte heller tjänstemännens beredningsprocedurer. Det som återstår är att majoritetsblocket eventuellt i samförstånd med oppositionsblocket inom ramen för beslutsproceduren söker påverka så att en annan typ av beredningsunderlag tas fram. Beslutsproceduren är den procedur som benämns presidieberedningen. Den verkar dock i enlighet med Strategens synpunkter vara en effektiv spärr mot att annat underlag tas fram än det tjänstemännen brukar tillhandahålla. Agendan och beslutsformuleringarna sätts samman av presidiet på tjänstemännens förslag. Tjänstemännen behöver beslut i ett tempo som krävs för att driva den operativa verksamheten vidare och ordföranden behöver beslutsformuleringar som kan trygga en majoritet, om det skulle gå till omröstning i styrelsen. Presidiemodellen är en modell för att skapa effektivitet och smidighet i styrelsens beslutsprocess. Det innebär att de avstämningar som ordföranden gör med sin majoritetsgrupp inte kan rymma någon utformning av ifrågasättande frågor att ta upp vid kommande styrelsemöte. Däremot kan frågor ställas för att muntligt få förtydliganden av utskickat beslutsunderlag, som inte rubbar förutsättningarna för beslut, men som ger vägledning åt tjänstemännen för kommande beredningar om vilken typ av information som behöver finnas med. Tjänstemännen intar en lyssnarstrategi (Brunsson & Jönsson, 1978). I det berednings- och beslutsförlopp vari presidiemodellen ingår är det aldrig rätt skede att initiera ifrågasättande frågor för att pröva om tjänstemännen har dragit rätt slutsatser och föreslagit de bästa åtgärderna. Den politiker som gör det upplever de erfarenheter som Strategen vittnar om: att betraktas som en störning i proceduren.

Kontentan är att nuvarande procedurer för politikernas förberedelser innebär att dessa kan efterfråga kompletteringar, men saknar i stort egna informationskällor, samt att då de försöker använda sig av sådana inte kan ha en kontrollerande funktion av beslutsunderlag annat än avseende dess fullständighet. De tre endogena institutionerna borgar för att det också är svårt att se hur en kontrollerande funktion av slutsatserna skulle kunna utvecklas. Presidieberedningen är ett starkt lås för att hålla ihop och bibehålla de två andra endogena institutionerna.

Dock kvarstår att styrelsen kan ha en kontrollerande funktion avseende beslutsunderlagets fullständighet, så att det kan klara extern granskning. Detta förutsätter dock ett välfungerande samarbete med direktören och en kontinuitet i staben som bereder underlag och föredrar dessa inför styrelsen för att de frågor som ställs på styrelsemöten ska kunna vägleda vid kommande beredningar. Saknas kontinuitet i kontakten mellan politiker och beredande och tillika föredragande tjänstemän förefaller inte heller denna kontrollfunktion realistisk att uppnå.

En stödjande och rådgivande funktion

Förutom att de endogena institutionerna förklarar vilken typ av kontroll som är lämplig och möjlig att utföra anger de ett utrymme för politikerna att ta en rådgivande och stödjande roll. De politiker som sitter i styrelsen är i huvudsak, utom Strategen, mycket väl etablerade politiker i sina partier med goda direktkontakter till ledande politiker i regionstyrelsen och i andra central politiska styrelser. Det innebär att sjukhusstyrelsen kan vägleda sjukhusledningen i tolkningen av regionövergripande beslut, inte minst avseende den ekonomiska situationen och i stora investeringsfrågor. Sjukhusdirektörens nära samarbete med presidiet inom presidiemodellen ger tillfälle till sådan informationsöverföring på ett informellt sätt. Likaså kan styrelsens politiker vid regionfullmäktigemöten få kännedom om kritik mot hur sjukhuset drivs som har kanaliseras från ett brett kontaktnät som regionfullmäktigeledamöterna har tillgång till, och informera sjukhusdirektören om hur sjukhuset uppfattas sköta sitt uppdrag.

Den kanske allra viktigaste stödjande funktion utövas när presidiet representerar sjukhuset i kontakter med beställarnämnden. Presidiet deltar i möten med beställarnämnden tillsammans med sjukhusdirektören som med företrädare för den medicinska professionen argumenterar för vilka beställningar sjukhuset ska få. På det sättet bidrar presidiet i hög grad till att påverka sjukhusets förutsättningar att få ett uppdrag som kan motiveras för sjukhusets medarbetare och som är rimligt anpassat till befintliga kapacitetsmässiga förutsättningar. Presidiet representerar också sjukhuset vid studiebesök, vilket kan antas påverka sjukhusets anseende och bidra till attraktionen för högkvalificerade specialister att söka sig till sjukhuset.

Presidiemodellen ger en markant särställning åt presidiet och utestänger övriga politiker i styrelsen från dessa stödjande funktioner. Modellen gör det också hanterligt för styrelsen att utöva en stödjande funktion åt sjukhuset.

En icke-strategisk funktion

I sin syn på påverkansmöjligheter är det inte bara Strategen som anser att dessa är små. En orsak till detta är att ramvillkor, som byggnationsprocesser och investeringsbudgetar, är svåra att påverka. Men den begränsade strategiska funktionen ska ses utifrån den definition som åberopades i inledningen som "aktivt deltagande i diskussioner och beslut som kretsar kring företagets samlade resurser, dess styrkor och svagheter i relation till målsättningarna, samt vilka möjligheter och prioriteringar som ska göras för företagets framtida framgång" (Edwards &

Cornforth, 2003, s. 79). Det är då främst tre inslag i de endogena institutionerna som begränsar styrelsens strategiska funktion.

Det första är att det är tjänstemännen som initierar ärendeberedningar genom att få sådana uppdrag. I vissa ärenden önskar politikerna få förslag på åtgärder för att klara budgetrestriktioner och kan då driva ärenden till följd av detta. Men då gör andra endogena institutionella drag sig gällande för att förhindra att politikerna ska kunna påverka strategival för att nå målsättningarna. Beredningsproceduren har inte bara som ideal att få fram ett så fullständigt underlag som möjligt, utan också att det är *ett* förslag till beslut som anges. Att underlaget har denna karaktär kan förstås utifrån att det ska tydligt framgå vad som är tjänstemännens professionella bedömning, skilt från en politisk sådan. Tjänstemännens förslag ska baseras på fakta och omständigheter som de i sitt professionsutövande finner relevanta och förslagen ska inte anpassas till en prognos för vad politikerna kommer att gilla. Det innebär att tjänstemännen kan acceptera att ett förslag som inte går igenom som beslut inte handlar om att deras professionella bedömning är underkänd. Men konsekvenserna av att beslutsförslag inte går igenom kan innebära att en tidskrävande omarbetning behöver göras då inget annat reservalternativ omedelbart står till buds. Det kan tolkas som att underhandsdiskussioner mellan presidiet och ledande tjänstemän inte har varit tillräckliga för att underlaget ska gå att använda i beslutsprocessen. Det andra endogena institutionella hindret för en mer strategisk roll är således presidieberedningens strävan att få fram en tydlig beslutsformulering innan styrelsemötet som hänvisar till tjänstemännens förslag. Om ordföranden inte kan få igenom detta förslag i en omröstning, utan ett annat förslag beslutas, kan därmed styrelsens inre arbete hotas.

Med en hegemonisk tjänstemannaberedning, ofta utifrån egeninitierade ärenden, som utmynnar i att endast ett förslag framställs och går till beslut, till följd av de endogena institutionerna, ges politikerna ett mycket litet utrymme för att ha en strategisk funktion.

Presidieberedningen befäster denna ordning som tjänstemannaberedningen skapar då den senare skapar den stabilitet och förutsägbarhet i beslutsprocessen som presidieberedningen syftar till. Presidieberedningen bidrar också till att samspelet mellan övriga styrelsens politiker som inte sitter i presidiet och sjukhusdirektören och andra ledande tjänstemän blir ärendeorienterat. Det ger lite utrymme för dessa politiker till aktivt deltagande i diskussioner och beslut utifrån en samlad helhetsuppfattning om verksamhetens behov och förutsättningar för strategiutveckling. Utifrån ett ärendeorienterat arbetssätt krävs en lång period i styrelsen, kanske två mandatperioder, för att få en helhetsbild sett över tid och över hela verksamheten för att kunna bidra till en strategiutvecklande diskussion.

Diskussion

Resultatet av denna studie styrker i många avseende dem som Svärd (2016) kom fram till för offentliga bolagsstyrelser när det gäller styrelsens stödjande funktion och, vilket också Sponbergs (2007) studie visar, dess begränsade strategiska funktion. Politikerna använder sig av sina nätverk inom det egna partiet och av tillhörigheten till det politiska systemet för att bistå förvaltningen. Motsvarande stödjande funktion har påvisats även av studier av privata bolagsstyrelser, där styrelsemedlemmar använder sig av sin specialkompetens för att ge råd och stöd till företagets ledning (Zona & Zattoni, 2007). Den begränsade strategiska funktionen har även visats i ett flertal studier (Roberts, McNaulty & Stiles, 2005; Huse, 2005; Pugliese et al., 2009). Resultaten från denna studie påvisar dock skillnader i förklaringar till styrelsens funktion och indikerar också att en omvärdering av hur de teoretiska förklaringar som tidigare används ska förstås.

En första skillnad avser den kontrollerande funktionen. Den har i tidigare studier framställts vara sprungen ur principal-agent-teorin och vara inriktad på att upprätthålla styrelsens oberoende (Daily et al., 2003) och därmed svår att förena med en kreativ, interaktiv process med den verkställande ledningen (Bezemer et al., 2007). I denna studie intar styrelsen en kontrollerande funktion på ett hjälpsamt sätt för att skydda verksamheten mot extern kritik. Den aspekt av kontroll som betonar styrelsen oberoende är nedtonad och genom de endogena institutionernas reglering av vilken kontroll som anses lämplig mer möjlig att förstå utifrån stewardshipteorin. Det är därför inte troligt att den kontrollfunktion som utövas står i ett motsatsförhållande till att kunna bidra till förvaltningens strategiutveckling. Det är inte heller betydelseöst med denna kontrollfunktion då den är konfirmerande och legitimerande såsom Mace (1971), Whisler (1984) och Lorsch & McIver (1989), framför när det gäller privata bolagsstyrelser. För den offentliga verksamheten innebär tvärtom denna styrelsefunktion att styrelsen absorberar ansvar för hur verksamheten sköts i medborgarnas ögon.

Den kontrollerande funktionen är således i den offentliga förvaltningsstyrelsen inte ett uttryck för att styrelsen försöker hävda sitt oberoende i förhållande till verksamheten, utan tvärtom: detta är betydelsefullt för verksamhetens arbetsförutsättningar för att förebygga och hantera kritik. Denna styrelsefunktion kan inte förstås utifrån principal-agent-teorin, utan från stewardshipteorin. Den kan därför inte förklara varför styrelsen får en svagt utvecklad strategisk funktion.

När det gäller den stödjande och rådgivande funktionen framstår inte specialistkunskaper hos styrelseledamöterna inom t.ex. olika funktioner som IT, logistik vara betydelsefulla, i motsats till vad som hävdas gälla för privata bolagsstyrelser (Zona & Zattoni, 2007). Det är i stället betydelsefullt att vara ett politiskt fullblodsproffs, som det uttryck av respondenterna. De endogena institutionerna, särskilt presidie modellen, har snarast undertryckt möjligheter till arbetsfördelning efter olika specialistkompetenser som styrelsemedlemmar kan föra med sig från sin egen verksamhetsfär som lekmannarepresentanter. Den stödjande funktionen för lekmannastyrelsen kan förstås utifrån resursberoendeteorin (Pfeffer & Sa-

lancik, 1978) då styrelsen knyter samman verksamhetsledningen med beställarfunktionen, neutraliserar kritik från överordnade politiska organ och förbättrar verksamhetens anseende (Pugliese et al., 2009). Men den stödjande funktionen leder inte till, vilket Nicholson och Newman (2010) gör gällande för bolagsstyrelser, att påverka strategiutvecklingen innehållsmässigt, annat än genom att kontakterna som förmedlas påvisar behov för verksamhetsledningen att bedriva en viss strategiutveckling. Genom att styrelsen inte söker utnyttja medlemmarnas specialkompetens, som i det studerade fallet visas med Strategen, saknar den därmed en tänkbar ingång till att kunna delta i verksamhetsledningens strategiutveckling innehållsmässigt.

Det är dock väsentligen andra förklaringar till varför den politiska styrelsen inte intar en mer strategisk funktion. Kontrollfunktionen som utövas utgör som nämnts inte en sådan förklaring. En annan förklaring som kan uteslutas är den som rör hög konfliktnivå inom styrelsen: att en hög konflikt skulle minska sammanhållningen inom styrelsen och förhindra att denna kan engagera sig i strategiutvecklingsarbete (Forbes & Milliken, 1999; Zona & Zattoni, 2007; Minichilli et al., 2009). Styrelsearbetet kännetecknas inte av partiideologiska motsättningar. Det är tvärtom så att oppositionsblocket accepterar de styrdokument, inklusive budgeten, som majoriteten fattat beslut om och bidrar till att verksamheten ska få de beslut som krävs för att sköta sitt uppdrag så bra som möjligt. Presidiemodellen sörjer för att styrelsens arbete fungerar på ett praktiskt, smidigt sätt. Möjligen kan formbundenheten i presidiemodellen förklaras av att den ska sänka konfliktnivån i styrelsen och att risken för hög konfliktnivå indirekt bidrar till en svag strategiroll.

De endogena institutionerna reglerar på vilket sätt styrelseledamöter kan skaffa sig information och kunna göra sin kunskap gällande. Den tid som står till förfogande konsumeras av inläsning av stora beredningsunderlag. Som Roberts et al. (2005) framhåller skulle ett annat sätt att använda tid och kunskap för att ordna särskilda tillfällen för strategidiskussioner inom styrelsen, för möten utanför styrelserummet, för särskilda punkter på agendan utanför beslutsärendena kunnat ge en styrelse en ökad strategisk funktion. Detta gäller förmodligen oavsett om verksamheten är privat eller offentlig.

Den väsentligaste förklaringen till den studerade offentliga styrelsens svaga strategiutvecklingsfunktion som denna studie bidrar med är betydelsen av de endogena institutionerna. Dessa förklarar de fenomen som Svärds studie med hjälp av exogena institutioner fortfarande inte kunde förklara. Det sätt som tjänstemännen vill bereda ärenden på och de behov de har av att få fram entydiga beslut i den takt verksamheten kräver leder fram till att det är tjänstemännen som initierar ärenden och driver på beslutsprocessen. Sett över lång tid, med den stora kontinuitet tjänstemannafunktionen har, institutionaliseras de procedurer och normer som berednings- och beslutsprocesser kräver för att tjänstemännen ska kunna fullgöra sitt uppdrag med så stor stabilitet som möjligt, oavsett majoritetsförhållanden och oavsett styrelsens sammansättning från tid till annan. Detta innebär dock inte som teorin om tjänstemannahegemonin kan antyda att de funktioner politikerna har visats anta i denna studie bara är att konfirmera och legitimera

tjänstemännens beslut. Dessa styrelsefunktioner är komplementära till och förutsättningar för tjänstemännens strategiutvecklingsarbete. Politikerna tar över ansvaret från tjänstemännen för denna funktion och gör den möjlig att upprätthålla, utan att de själva i så stor utsträckning bidrar till innehållet i den.

Slutsats

Vår slutsats är att institutionaliserade interna processer, benämnda endogena institutioner, förklarar styrelsens konfirmerande funktion och dess begränsade strategiska funktion. Vår studie visar att en politisk styrelse för en utförande förvaltning (sjukhus) har en *kontrollerande* funktion som består i att kontrollera beslutsunderlagens fullständighet men inte om resonemangen och slutsatserna i underlagen är korrekta. Styrelsen har en *rådgivande* och *stödjande* funktion främst i frågor som rör sjukhusets relation till andra politiska organ inom regionen. Styrelsens *strategiska* funktion är däremot högst begränsad. Förklaringen kan vi finna i procedurer för hur politiker ska förbereda sig inför sammanträden, för hur ärenden ska beredas samt för hur beslutsprocessen inom styrelsen ska organiseras enligt den så kallade presidie modellen. Att dessa tre endogena institutioner samspelar och stärker varandra gör det svårt för en medlem med en annan syn på styrelsens funktion att åstadkomma en förändring i riktning mot en mer strategisk funktion.

Teoretiska implikationer

Styrelsne bidrar inte till styrkedjan genom att kontrollera att resonemang eller slutsatser i tjänstemännens underlag är korrekta, och inte heller genom att påverka strategiutvecklingsarbetet. Dess roll är i stället att genom en serie operativa beslut bidra till att de strategier som tjänstemännen utformar kan genomföras. Styrelsens roll blir på detta sätt väsentlig, men inte som tänkt i en styrkedja där politiker antas distansera sig från tjänstemannaorganisationen och utkräva ansvar av ledningen för denna.

Praktiska implikationer

Med dessa endogena institutioner i kraft är det svårt att se en icke-politisk styrelse, en så kallad professionell styrelse, med en strategisk funktion skulle kunna ge de bidrag som den politiska styrelsen ger. En politisk styrelse legitimerar tjänstemännens beslut inför medborgarna och media, och skyddar genom tillhörigheten till det politiska systemet tjänstemännens verksamhetsintressen från negativ påverkan från andra verksamhetsintressen.

Det är också svårt att se att en styrmodell som beställar–utförar-modellen kan påverka utförarstyrelsens funktion om de endogena institutionerna är intakta. Det är vidare svårt att se att situationen kan förändras med övergripande styrmodeller som över huvud taget inte påverkar de här identifierade endogena institutionerna. Ett alternativ för att skapa en styrkedja skulle kunna vara att avskaffa utförarstyrelsen för att från en överordnad politisk nivå kunna utöva en oberoende kontrollerande funktion. En sådan kontroll skulle dock sannolikt utarmas till att enbart innebära en budget- och nyckeltalsstyrning. Den utförande förvaltningens, i detta

fall sjukhusets, styrbarhet skulle därför förväntas öka i flera mätbara avseenden, men sannolikt "fördummas" avseende att utveckla den kvalitet som professionerna ser som möjlig och som medborgare och patienter i kontakt med sjukhuset förväntar sig. En följd skulle kunna bli att ansvarsutkrävandet av tjänstemännen blir skarpt, men skapar en destabilisering av verksamheten som överordnade politiska instanser får stå till svars för. Det ansvar utförarstyrelsen absorberar kan vara både det som underordnade tjänstemän och som överordnade politiska instanser ska ta. Styrkedjan fungerar inte som det är tänkt, men tycks trots det fungera bra. Resultatet från denna studie antyder att en annan paradigmatiske föreställning för hur styrning ska upprätthållas, än baserat på ett formellt ansvarsutkrävande i steg som organisationshierarkin anvisar, skulle kunna vägleda utvecklandet av nya styrformer. Exempel på sådana styrformer skulle kunna vara att skapa zoner av "reglerad frihet" (Rose, 1996) där aktörerna uppmuntras agera enligt ett visst styrningsideal (Bringselius, 2017).

Förslag till fortsatt forskning

Styrelsen i denna studie arbetade under normala förhållanden. Det är tänkbart att en styrelse för en verksamhet i kris skulle arbeta mer operativt och då inta en mer ifrågasättande roll till beslutsunderlag, och också involvera sig mer i strategitvecklingsarbetet. Den studerade styrelsen är homogen i så måtto att alla ledamöter är partipolitiskt anknutna. Fortsatt forskning skulle kunna studera en styrelse för en verksamhet i kris, och även en professionell eller blandad styrelse som inte har enbart partipolitiskt anslutna medlemmar och som har fler medlemmar som Strategen i vår studie. Sådana studier skulle kunna göras med påtagliga inslag av observationer av både styrelsemöten och av presidiummöten med förvaltningsledning och av partigruppsförberedande möten.

Referenser

Babic', Verica, Nicolic', Jelena & Eric', Jelena (2011). Rethinking board role performance: Towards an integrative model. *Ekonomisk Analys*, 56 (190): 140–162.

Berger, Peter & Thomas Luckmann (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin Books.

Bezemer, Pieter-Jan, Maassen, Gregory, Van den Bosch, Frans & Volberda, Henk W. (2007). Investigating the development of the internal and external device task of non-executive directors: The case of the Netherlands (1997–2005), *Corporate Governance: An International Review*, 15(6): 1119–1130.

Bringselius, Louise (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk*. Stockholm: Regeringskansliet.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1978). *Beslut och handling – Om politikens inflytande på politiken*. Falköping: Liber.

Cornforth, Chris (2003). Introduction: the changing context of governance – emerging issues and paradoxes. I: Cornforth, Chris (red.), *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?* London: Routledge.

Daily, Catherine M., Dalton, Dan R. & Cannella, Albert (2003). Corporate governance:

Decades of dialogue and data, *Academy of Management Review*, 28(3): 371–382.

Davis, James, Schoorman, David & Donaldson, Lex (1997). Toward a stewardship theory of management, *Academy of Management Review*, 22(1): 20–47.

Edwards, Charles & Cornforth, Chris (2003). What influences the strategic contribution of boards? I: Cornforth, Chris (red.), *The governance of public and non-profit organizations: What do boards do?* London: Routledge.

Elsbach, K. (2002). Intraorganizational institutions, I: Baum, J.C. (red.), *Companion to Organizations*, Oxford, Blackwell, 37–57.

Fama, Eugene & Jensen, Michael (1983). Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, 26(2): 301–325.

Forbes, Daniel & Milliken, Frances (1999). Cognition and Corporate Governance: Understanding Boards of Directors as Strategic Decision-Making Groups. *The Academy of Management Review*, 24(3): 489–505.

Friedland, Roger & Alford, Robert (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Practices. I: Powell, Walter & DiMaggio, Paul (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Fuller, Alister & Unwin, Lorna (2003). Learning as Apprentices in the Contemporary UK Workplace: creating and managing expansive and restrictive participation, *Journal of Education and Work*, 16(4): 407-426.

Gabrielsson, Jonas & Huse, Morten (2004). Context, behavior, and evolution: Challenges in research on boards and governance. *International Studies of Management and Organization*, 34(2): 11–36.

Gnan, Luca, Hinna, Alessandro, Scarozza, Danila & Montaduro, Fabio (2010). SOEs ownership and control: independence and competence of board members. *Corporate Ownership and Control*, 8(1): 720–740.

Granovetter, Mark (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness, *The American Journal of Sociology*, 91(3): 481–510.

Hasselbladh, Hans, Bejerot, Eva & Gustafsson, Rolf (2008). *Bortom New Public Management – Institutionell transformation i svensk sjukvård*. Lund: Academia Adacta AB.

Hamidi, David Yar (2016). Governance for Innovation – Board Leadership and Value Creation in Entrepreneurial Firms. Halmstad: Högskolan i Halmstad.

Hood, Christopher (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3): 93-109.

Huse, Morten (2005). Accountability and Creating Accountability: a Framework for Exploring Behavioural Perspectives of Corporate Governance. *British Journal of Management*, 16: 65–79.

Huse, Morten (2007). *Boards, Governance and Value Creation. The human Side of Corporate Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jacoby, Sanford (1990). The new institutionalism: What can it learn from the old? *Industrial Relations*, 29(2), 316–359.

Kaghan, William & Lounsbury, Michael (2011). Institutions and work. *Journal of Management Inquiry* 20(1): 73–81.

Karlsson, Tom (2017). *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.

Lave, Jean & Wenger, Etienne (1991). *Situated Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leblanc, Richard & Gillies, James (2005). *Inside the Boardroom: How Boards Really Work and the Coming Revolution in Corporate Governance*. Toronto: John Wiley & Sons.

Lorsch, Jay & McIver, Elisabeth (1989). *Pawns or Potentates: The Reality of America's Corporate Boards*. Boston: Harvard Business School Press.

Mace, Myles (1971). *Directors: Myth or Reality*. Boston Division of research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.

Menzio, Anna, Urtiaga, Gutiérrez María & Vannoni, Davide (2011). Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises. *Industrial and Corporate Change*, 21(3): 671–698.

Minichilli, Alessandro, Zattoni, Alessandro & Zona, Fabio (2009). Making boards effective:

An empirical examination of board task performance, *British Journal of Management*, 20(1): 55–74.

Muth, Melinda & Donaldson, Lex (1998). Stewardship theory and board structure: a contingency approach. *Corporate Governance: An International Review* 6(1): 5–28.

Nicholson, Gavin & Newman, Cameron (2010). The role of the boards of directors: perceptions of managerial elites, *Journal of Management and Organization*, 16(2): 204–218.

Oliver, Christine (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4): 563–588.

Peters, Guy (2005). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Printer Publications.

Pettigrew, Andrew & McNulty, Terry (1995). Power and influence in and around the boardroom, *Human Relations*, 48(8): 845–873.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald (1978). *The external Control of Organizations: A resource-dependence Perspective*, New York: Harper & Row.

Pugliese, Amadeo, Bezemer, Pieter-Jan, Huse, Morten, Van den Bosch, Frans & Volberda, Henk (2009). Boards of Directors Contribution to Strategy: A literature Review and Research Agenda, *Corporate Governance: An International Review*, 17(3): 292–306.

Roberts, John, McNaulty, Terry & Stiles, Philip (2005). Beyond Agency Conceptions of the Work of the Non-Executive Director: Creating Accountability in the Boardroom, *British Journal of management*, 16, Special issue; 5–26.

Rose, N. (1996). Governing `Advanced´ liberal societies, I: Barry, A., Osborne, T. & Rose N. (red.), *Foucault and Political reason – Liberalism, Neo-liberalism and rationality of government*. Chicago: The University of Chicago Press.

Schwartz-Ziv, Miriam & Weisbach, Michael (2012). What do boards really do? Evidence from minutes of board meetings. *Journal of Financial Economics*, 108(2): 349–366.

Scott, Richard (2008). Theorizing Institution: Current Approaches and Debates, *Theory and Society*, 37(5): 427–442.

Solli, Rolf (1988). *Decentralisering i kommuner: om politik och administration på lokal nivå*. Lund: Studentlitteratur.

Sponbergs, Peter (2007). Evaluation of board work in fifteen companies belonging to the city of Stockholm. *Corporate Governance: An International Review*, 15(2): 159–172.

Sundaramurthy, Chamu & Lewis, Marianne (2003). Control and collaboration: Paradoxes of Governance, *Academy of Management Studies*, 28(3): 397–415.

Svärd, Oskar (2016). *Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag [Businesspeople or politicians? A study of board work in municipality owned companies.]* Göteborg: Ineko AB.

Thomasson, Anna (2009). *Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations*. Lund: Lund Business Press.

Thornton, Patricia & Ocasio, William (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 127–172.

Thornton, Patricia, Ocasio, William & Lounsbury, Michael (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure and process*. Oxford: Oxford University Press.

Whisler, Thomas (1984). *The Rules of the Game: Inside the Corporate Board Room*. Homewood: Dow Jones-Irwin.

Woolthuis, Rosalinde, Hillebrand Bas & Nooteboom, Bart (2005). Trust, contract and relationship development. *Organization Studies*, 26(6): 813–840.

Zahra, Shaker & Pearce, John (1989). Boards of directors and corporate financial performance: a review and integrative model, *Journal of Management*, 15(2): 291–334.

Zona, Fabio & Zattoni, Alessandro (2007). Beyond the Black Box of Demography: board processes and task effectiveness within Italian firms. *Corporate Governance: An International Review*, 15(5); 852–864.

Rapportseriens förteckning

1. Sundström, Malin & Dag Ericsson. Detaljhandel i förändring - Konsumentinsikt, värdenät och nya affärsmodeller. (2015)
2. Liff, Roy. Moderna reformer i offentlig sektor – Misslyckande och Succé! (2015)
3. Liff, Roy. Driver NPM-reformers oavsedda effekter `byråkratiers´ utveckling? (2015)
4. Löfström, Mikael. Styrgruppens praktik – Om mötens organisering. (2015)
5. Carlsson Ingdahl, Tina & Birgitta Pålsson – Redovisningens roll för hållbar utveckling (2015)
6. Solli, Rolf. Styrmetodernas förutsättningar– offentlig sektor som exempel på komplexitet. (2016)
7. Dellve, Lotta & Andrea Eriksson Hållbart ledarskap - I vardag och förändring. (2016)
8. Margareta Carlén – Från avkrok till prioriterat turistmål (2017)
9. Solli, Rolf, Peter Demediuk & Ulla Eriksson-Zetterquist – Sökandet efter framtidens välfärdsmodeller – Forskningsprogram och fallet med Australien (2017)

Alla rapporter i serien går att ladda ner på

<http://www.hb.se/Forskning/Aktuellt/Rapporter/Styrning-organisering-och-ledning/>

Offentliga utförarstyrelsers bidrag till strategiutveckling

I föreliggande rapport ges en förklaring till varför en styrelse får en viss funktion utifrån den påverkan formella och informella spelregler, s.k. endogena institutioner, får för politikerns och tjänstemäns agerande i berednings- och beslutsprocedurer där styrelsen är involverad. Resultatet baseras på intervjuer med styrelsemedlemmar och tjänstemän med beredningsansvar, samt deltagande observation vid styrelsemöte. Studien visar att den kontrollerande funktionen i huvudsak är inriktad på beslutsunderlagets fullständighet, så att det kan klara extern granskning, men inte på tjänstemännens slutsatser och förslag till beslut. Styrelsen har en viktig stödjande funktion då presidiet representerar sjukhuset i kontakter med beställarnämnden och på det sättet påverkar sjukhusets förutsättningar att få ett uppdrag som kan motiveras för sjukhusets medarbetare. Styrelsen har dock en svagt utvecklad strategisk funktion.

Roy Liff är docent och universitetslektor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås

Karen Nowé Hedvall är universitetslektor i biblioteks- och informationsvetenskap vid Högskolan i Borås.

Rolf Solli är professor i företagsekonomi vid Högskolan i Borås och är föreståndare för Centrum för Välfärdsstudier vid samma lärosäte

CVS

Centrum för
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN
I BORÅS