

Diskursiv stängning, enrollering och materialisering – en studie av TQM i ett landsting



Discursive Closure, Enrolment and Materialization –
a Study of TQM in a County Council

EVA BEJEROT OCH HANS HASSELBLADH

INLEDNING

Kundorienterad verksamhetsstyrning är en central del av de förändrade styrformer som infördes i svenska kommuner och landsting från och med 1990-talet. I detta kapitel analyseras hur TQM blev en möjlig och attraktiv lösning för en rad långvariga problem i ett landsting. Processen analyseras genom att fokusera på tre analytiska aspekter av förändring – diskursiv stängning, materialisering och social enrollering. Studien tar sin början när en uppsättning utsagor om styrning av offentlig verksamhet länkas samman och börjar cirkulera i Landstinget. Analysen av det första skedet illustrerar hur ett disparat ifrågasättande av sjukvårdens styrning bärs fram av en liten grupp politiker och tjänstemän. I nästa skede övergår den fragmentariska kritiken till att bli tematiskt enhetlig och driven av idéer och praktiker relaterade till TQM. Då skapas också en bred koalition mellan centrala politiker, tjänstemän och fackliga företrädare kring en mer avgränsad agenda. I det skedet fick TQM en status som objektiv kunskap om hur moderna organisationer bör styras. Därefter enrollerades högre verksamhetschefer genom en strategi där TQM presenterades som en uppfordrande och osäker men frivillig väg att beträda, trots att de i realiteten inte hade något val.

Efter några år lades TQM-projektet ned. Är då detta bara ett av många havererade förändringsprojekt som inte lämnat några spår efter sig? I den sista delen av den empiriska analysen behandlas förändringar i Landstinget som blivit beständiga och som är tydligt inspirerade av TQM. Förutom sådana påtagliga sediment, redovisas också avslutningsvis hur en ny consensusorienterad syn vuxit fram på relationen mellan politik och förvaltning, och på rela-

tionen mellan fackliga organisationer och arbetsgivaren. Denna utveckling är i linje med hur TQM föreskriver relationerna mellan olika grupper i organisationer.

Den analyserade processen utspelas inom ramen för de skiften som ägt rum i Landstinget sedan början av 1990-talet. Jacobsson (1994) noterade i sin analys fram till tidigt 1990-tal att införandet av nya styrformer i Landstinget inte var en problemdriven process. Förändringarna infördes efter ytterst begränsade analyser, med skissartade problembeskrivningar som skulle kunna gälla vilken verksamhet som helst. Hans analys följer Brunssons analys (1985) som blandar March & Olsens (1976) syn på beslutsfattande i organisationer och den nyinstitutionella skolans betoning av omgivningens inflytande över hur organisationer utvecklas (t.ex. Meyer & Scott, 1983). Genom att fokusera på diskursiv stängning, materialisering och social enrollering söker vår analys mer i detalj förklara *hur* en viss uppsättning idéer och praktiker blev accepterade och institutionaliserade¹ i Landstinget. Ansatsen korresponderar för övrigt med en senare ståndpunkt bland forskare inom den skandinaviska nyinstitutionella forskningen som kritiserar tidigare forskning för att inte ha följt förändringsprocesser över tiden (se t.ex. Forssell & Jansson, 2000; Blomgren & Sahlin-Andersson, 2003). Analysen involverar aktörers handlingar men tillskriver dem inte en status som fritt väljande subjekt. Idéerna *bärs* av aktörer i det skede då de är beroende av muntlig kommunikation. När styridealerna först övergår till att presenteras som giltig kunskap och senare ligger till grund för utveckling av materialiserade styrpraktiker, blir aktörernas roll allt mindre viktig.

Ett diskursivt perspektiv på TQM

TQM är en doktrin för styrning som fixerar ett visst styrideal och som erbjuder möjligheter till konsekvent tillämpning genom en arsenal av formella analys- och styrinstrument. TQM kallas ofta på svenska »kundorienterad verksamhetsstyrning», eller helt enkelt kvalitetsstyrning, vilket mycket pregnant uttrycker dess enkla men kraftfulla logik. Allt som görs i en organisation ska vägledas av kontinuerliga, systematiska och precisa bedömningar av vilken nytta det skapar för kunden. »Kunden» är inte en person av kött och blod utan ett *skapat objekt* som görs till norm för handling, i likhet med andra sådana objekt så som ROI eller marknadsandel (jfr Towley, 1994; Searle, 1995; Clarke & Newman, 1997).

Ledningsdoktrinen TQM artikuleras och bärs fram i enskilda organisationer, av associationer och föreningar i näringslivet, konsulter och statliga myndigheter (Zbaracki, 1998; Cole, 1999; Kroslid, 1999). TQM reproduceras och utvecklas som en diskurs med sanningsanspråk i högre utbildning och forskning (Xu, 2000). Internationella tidskrifter, konferenser, universitetsutbildningar och forskare utvecklar och sprider auktoriserade uttorkningar och

exempel på tillämpningar av TQM. EU, regeringar, sektorsorgan och industriassociationer ger resurser till och legitimerar organisationsförändring baserad på TQM (Cole, 1999; Furusten, 2002; Hasselbladh & Lundgren, 2002). TQM bärs således fram av en kunskapsproduktion med vetenskapliga anspråk och av en mångfald auktoritativa centra (jfr Rovik, 1998, s. 70).

I Sverige har det statliga industriforskningsinstitutet SIQ lanserat Utmärkelsen Svensk Kvalitet (USK) (SIQ, 1992), en svensk version av den globalt dominerande TQM-manualen Malcolm Baldrige Award (Cole, 1999). Denna typ av manualer artikulerar TQM:s styrideal och anvisar praktiska tekniker för att utvärdera och förändra organisationer i enlighet med dessa styrideal (Hasselbladh & Knights, 2006). Landstingsförbundet var en av SIQ:s medlemsorganisationer och lanserade 1996 USK som sjukvårdens modell för kvalitetsstyrning under namnet QUL (Qualitet, Utveckling, Ledarskap) (Landstingsförbundet & SIQ, 1996). Samma år presenterade också Socialstyrelsen en förnyad och kraftigt utökad föreskrift om kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården (SOSFS 1996:24).

USK/QUL är en metod för att utvärdera om organisationer styrs i enlighet med TQM:s värderingar. Inledningsvis fastslås tretton värderingar som grunden för kundorienterad verksamhetsstyrning. Värderingarna presenteras som vedertagna egenskaper i en modern kundstyrd organisation. Värderingarna har operationaliserats i sju olika kriterier; ledarskap, information och analys, strategisk planering, medarbetarnas utveckling, verksamhetens processer, resultat samt kundtillfredsställelse. Manualen innehåller ett mycket stort antal frågor om *hur* enheten eller organisationen lever upp till TQM:s ideal och föreskrivna handlings sätt i dessa sju områden. I en examination med USK, och andra instrument modellerade på Baldrige, ska frågorna besvaras skriftligt av ledningsgrupper på olika nivåer i en organisation. Svaren bedöms och poängsätts av utbildade examinatore antingen som ett led i en nationell eller sektoriell tävling eller som en intern självvärdering. Svaren på frågorna antas spegla i vilken utsträckning organisationen präglas av de övergripande tretton värderingarna.

Forskningen om TQM² har dels analyserat om TQM tillämpas så konsekvent och framgångsrikt som dess förespråkare gör gällande (t.ex. Hackman & Wageman, 1995; Zbaracki, 1998; McCabe et al, 1998; Erlingsdottir, 1999), dels vilka konsekvenser TQM har fått och kan få för de anställda (t.ex. Tuckman, 1994; Wilkinson et al, 1997; Knights & McCabe, 1999; Rees, 2000). Forskningen om TQM har dock i hög utsträckning uppehållit sig antingen vid att analysera TQM som en doktrin eller analyserat anställdas och chefers uppfattningar om TQM. Det försvårar en bedömning av hur TQM manifesterats då tillämpningar av en managementdoktrin kan spänna från verbal kommunikation till komplexa nät av tillämpad formell kunskap, materialiserade rutiner och praktiker och sociala och professionella nätverk (jfr Miller &

Rose, 1990; Chua; 1995; Power, 1997; Rose, 1999; Hasselbladh & Kallinikos, 2000; Hasselbladh, 2002).

Det finns dock empiriska studier av TQM som varit tydligare på den punkten. Hill (1995) och Neergard (2002) visar i sina studier att tillämpningar av TQM kan manifesteras på olika sätt och med olika räckvidd och systematik. Hill identifierar i fyra fallstudier av TQM dimensionerna ideologi- och kunskapsproduktion, social mobilisering och utveckling av organisatoriska rutiner och praktiker. Neergards studie visar på ett likartat sätt hur tillämpning av TQM kan variera från rent kommunikativa processer till en mångfacetterad tillämpning på flera nivåer med konkreta procedurer och metoder direkt relaterade till arbetsprocessen. För att kunna göra mer nyanserade analyser är det således viktigt att klarlägga *hur* TQM manifesteras i organisationer – om det är en samling cirkulerande löst sammanfogade utsagor, ett integrerat system av praktiker eller något däremellan. Tvärsnittsstudier av chefers och anställdas uppfattningar om TQM, som inte klarar ut *vad* respondenterna förhåller sig till, besvarar inte den frågan.

En managementdoktrin har inte en inneboende förmåga att realisera sig själv (se t.ex. Newton, 1998, för en kritik av detta). Det är därför viktigt att söka belysa *hur* TQM iscensätts. Här erbjuder Deetz (1992, s. 187–198) begreppsapparat för diskursiv stängning intressanta möjligheter att analysera hur en samling utsagor kan vinna företräde över andra utsagor och immuniseras mot kritik. Förutsättningarna för att en uppsättning nya utsagor ska kunna rubba en existerande ordning av sanning och relevanskriterier, påverkas av diskursens status utanför kommunikationens kontext (jfr, Fairclough, 1992). Vi har använt Deetz begreppsapparat för att fånga det skede då en diskurs, i form av en uppsättning utsagor, vinner företräde i en social kontext. Utan att göra anspråk på att presentera en uttömmande klassifikation, föreslår Deetz kategorierna diskvalifikation, naturalisering, neutralisering, undvikande, subjektivering av erfarenhet, förnekande av innebörd, legitimering och pacificering som de vanligaste strategierna (eller »moves» som Deetz betecknar dem) för att undertrycka konflikter.

Diskvalifikation innebär att utesluta och kan ha den alldagliga formen som ett avfärdande i förbigående. I offentligheten och arbetslivet finns dock en rad förhållanden, som ger tysta eller explicita avfärdanden en större tyngd. Gränser mellan över- och underordnad och statusordningar baserade på expertis och resurskontroll är en strukturell grund för att exkludera deltagande i överläggande och vägval. I vårt fall blev en systematisk diskvalifikation baserad på expertisbaserad kunskap om styrning allt tydligare under processens förlopp.

Naturalisering innebär att något som konstruerats av människor, för vissa ändamål och med vissa effekter på de aktörer som kommer att omfattas av konstruktionen, tilldelas en naturgiven status. Att placera barn i någon form av skolväsende vid en viss ålder uppfattas som naturgivet över stora delar av

världen. Här speglar möjligen det föregivet naturliga i denna ordning också en reflexivt grundad övertygelse om det välsignelsebringande i att barn lär sig att läsa och skriva. Men naturalisering är också en strategi för att vinna acceptans för sådant som i en viss kontext lätt skulle kunna uppfattas som kontroversiellt. En möjlighet, t.ex. att politiker ska göra en sak och inte en annan, höjs bortom all diskussion. Naturalisering känns ofta igen på den snabba övergången från *vad* det handlar om till *hur det ska göras*. Varför, för vems skull och varför inget annat utesluts helt ur framställningen. *Neutralisering* ligger nära naturalisering men tar fasta på hur värdepremisser döljs eller bortses från. Medan naturalisering döljer att något är konstruerat över huvud taget, döljer neutralisering de *premiss*er efter vilka konstruktionen har skett.

Undvikande kan ses som följderna av en påtvingad eller självpåtagen censur, att vissa aspekter eller frågor inte beaktas i diskussioner eller överväganden. Båda parter i en hierarkisk relation kan exempelvis undvika att öppna diskussioner om vissa absoluta krav på underordning, vilket utnyttjades maximalt i en sekvens av den process vi analyserar. *Subjektivering av erfarenhet* reducerar vissa människors eller grupper erfarenheter till uttryck för deras partikulära ståndpunkter och upplevda behov, vilket kontrasteras mot erfarenheter som tillmätts en mer objektivt giltig status. Istället för att betrakta alla uttryckta erfarenheter som socialt betingade och artikulerade, utesluts vissa erfarenheter från möjligheten att brytas och prövas mot andra erfarenheter. *Förnekande av mening* innebär att en part i en interaktion monopoliserar uttolknningen av innebörden i och funktionen av olika handlingar i en interaktionssekvens. En stor del av kommunikationen i formella organisationer vilar på en parts tolkningsföreträde att bestämma innebörden i det som görs och sägs. I den process som analyseras mobiliseras dessa skevheter i flera centrala skeden.

Legitimering innebär att något rättfärdigas med hänvisning till högre ideal. Att hänvisa till uttolkningar av ideal i termer av oemotsägliga värden innebär legitimering genom undertryckande av alternativa värden. I vårt fall präglades processen av återkommande hänvisningar till demokrati, effektivitet, transparens osv. på ett sätt som otvetydigt syftade till eller fick effekten att andra högre värden eller alternativa uttolkningar av högre värden undertrycktes. *Pacificering* innebär att diskussioner förs och argument bryts inom ramen för en i förväg arrangerad ordning där utgången är given. När TQM presenterades inom landstinget föregicks det av en mycket noggrann regi av hur det nya skulle presenteras, för vilka, vad debatten skulle handla och av hur debatten skulle sluta.

Presentationen av strategier för diskursiv stängning kan ge intryck av att vi betraktar aktörer i organisatoriska processer som fria subjekt, som vet vad de vill och hur de ska uppnå det. Men trots att både enskilda aktörer och konstellationer av aktörer har en stor plats i analysen sätter vi ändå aktörernas vilja och frihet att handla inom citationstecken. Det agentskap som analyse-

ras i landstinget är i hög grad inducerat av den kunskapsformation som tas i bruk (jfr Boli & Thomas, 1999). TQM-diskursen erbjuder integrerade »installationsprogram» i form av OD-manualer som detaljerat föreskriver hur förändringarna ska gestaltas så positivt som möjligt, hur motstånd kan övervinnas osv. (se t.ex. Martin, 1993). I den meningen kan förändringsprogrammet sägas ha inducerat agens i processen, genom att erbjuda positioner att verka från, tekniker att ta i bruk och höga ideal att tjäna. Vi har därför försökt vara konsekventa med att identifiera *hur* aktörer enrolleras till idéer, program och praktiska handlingar, snarare än att söka hitta deras drivkrafter.

Men institutionell förändring innefattar mer än att en uppsättning utsagor accepterats och repeteras. Institutioners extension i rummet och varaktighet över tiden möjliggörs genom mer beständiga objektiveringsformer än det talade språket – skrift, formaliserad kunskapsproduktion och konstruktion av system som hanterar fixerade kategorier (Townley, 1994; Hasselbladh, 1994; Hasselbladh & Kallinikos; 2000). Kommunikation som inte stabiliseras av olika former av materialisering löses upp i det fortgående meningsskapandet (Berger & Luckmann, 1966/1979; Ong, 1982/1990). Först när kategorier, begrepp och ideal utkristalliserats till representationer och system kan de ligga till grund för regelbunden instrumentell handling (Kallinikos, 1996). Därför kombineras vår analys av kommunikativa strategier med en analys av hur språkliga element (utsagor om TQM) får en materialiserad form (jämför Searle, 1995). Till sist analyseras hur de nya styridealerna uttrycks genom en diskurs som stabiliseras och materialiseras till nya roller, rutiner, procedurer och administrativa system (jfr Foucault, 1972; Latour, 1987). Så uppstår en annan form av »stängning» än den genom kommunikativa strategier, som etablerar, klassificerar och ordnar betydelser och handlingsmönster och utestänger »brus» från andra möjliga handlingssätt (Hasselbladh & Kallinikos, 2000; Deetz, 2003).

METOD OCH MATERIAL

För att empiriskt kunna studera diskursiv stängning, materialisering och social enrollering tillämpas en metodologisk ansats som söker identifiera skillnader i vad som sägs, hur det sägs och vad som tillåter det sagda att sägas och få effekter (Rose, 1999, s. 57). Vår analys söker inte klarlägga vilken *mening* som tillskrivs de utsagor som cirkulerar och stabiliseras,³ utan belyser hur aktörer knyts till utsagorna, accepterar dem och agerar efter dem, oavsett vilken innebörd aktörerna tillskriver idéer, kunskapsanspråk eller praktiker. Framväxten av en diskursiv stängning kring TQM och den därmed följande enrolleringen av aktörer och materialiseringen av styrideal står i centrum för analysen. Den diskursiva stängningen och därpå följande utveckling av materialiserade styrpraktiker utgör en ny regim, som bildar en bakgrund för individuellt och kollektivt meningsskapande (jfr Kallinikos, 1996; Deetz,

2003). Vi analyserar emellertid inte vare sig individuellt eller kollektivt meningsskapande inom den nya ramen.

En tidigare kartläggning av kvalitetssystemen i hälso- och sjukvården i Sverige visade att USK/QUL användes av mer än sextio procent av de klinikchefer som besvarade en enkät år 2000 (se appendix). Eftersom detta indikerar att den dominerande ställning Cole (1999) talar om beträffande denna typ av modeller också gällde inom svensk sjukvård, valde vi att studera introduktionen av QUL i ett storstadslandsting. Empirin kommer från flera olika källor där dokument och intervjuer har legat till grund för vår kartläggning av förändringsprocessens mål, strategier, aktiviteter och hur detta skede kom att få avtryck i landstingets styrsystem. Vi analyserar texter med avseende på hur de sammanfogas, hur intertextuella kedjor utvecklas och hur en ny diskurs etableras i form av nya sannings- och relevanskriterier (Prior, 1997). Vi analyserar också hur aktörer enrullerades i olika skeden samt hur det diskursiva skiftet till sist materialiseras i representationer och system som integrerats i den formella styrningen av Landstinget. Materialet utgjordes av följande:

- Artiklar i personaltidning riktad till mellanchefer och förtroendevalda (1993–1999)
- Arbetsmaterial från kvalitetsprojektets kansli (från 1994 till 1996)
- Protokoll och annat diariefört material från landstingets arkiv
- Sjutton intervjuer som gjordes under 2002 och 2003 (se appendix).
- Manualer och avtalsmallar för styrning i landstinget 2005.

Det studerade QUL-projektet pågick under perioden 1995 till 1999. Inledningsvis studerades en personaltidning som riktade sig till mellanchefer och förtroendevalda i landstinget. Därefter genomfördes sjutton intervjuer, där valet av intervjupersoner styrdes dels utifrån information i personaltidningen och dokument från landstingets arkiv, dels av uppgifter från intervjupersoner om andra personer som varit involverade i kvalitetsprojektet. Förutom de som utgjorde kvalitetsprojektets »kärntrupp» intervjuades fackliga representanter som deltagit i projektet, sjukhuschefer som introducerade projektet i sin verksamhet samt sjukvårdspolitiker. Intervjuerna var semistrukturerade och tog omkring en och en halv timme och hade närmast formen av guideade samtal (May 1997). Samtliga intervjuer bandades och transkriberades. Två av intervjupersonerna försåg oss med arbetsmaterial från kvalitetsprojektet. Det gav oss riklig tillgång till promemorior och strategidokument från projektets första två år. Materialet sorterades i kronologisk ordning så att projektets aktiviteter kunde överblickas. Vi studerade också diarieförda dokument från landstingets arkiv som protokoll, beslutsunderlag, revisionsrapporter och policydokument. För att studera vilka styrpraktiker som år 2005 kunde här-

ledas till TQM och QUL-projektet analyserades dokument som manualer, avtal, rapporter och utredningar. Dessutom gjordes en intervju med två tjänstemän på beställarkontoret.

ETT KVALITETSPROJEKT BLOMMAR UPP, DÖR OCH SEGRAR

Den lokala politiska kontexten

Från 1990-talets början kan man spåra en serie förskjutningar inom landstinget mellan två politiskt betingade styrningsideal – entreprenadisering av sjukvården och koncernstyrning med interna marknader. Under den socialdemokratiska mandatperioden 1988–91 utarbetades en ny form av verksamhetsstyrning av en grupp centrala tjänstemän i landstinget i form av ett fullskaligt införande av en beställar-utförar modell (BUM). Landstinget skulle bli mer kundorienterat, erbjuda högre vårdkvalitet, bli effektivare och öka de anställdas arbetstillfredsställelse.⁴ Den socialdemokratiska majoriteten anammade modellen under slagordet »mera vård för pengarna», i linje med socialdemokraternas 90-talsprogram (Socialdemokratiska partiet, 1989), men även den borgerliga oppositionen stödde den nya inriktningen (Jacobsen, 1994). Under de borgerligas styre 1991–1994 fick tillämpningen av marknadsmekanismer en annan betoning. Marknader och konkurrens överordnades den interna styrningen vilket innebar en viss skillnad i förhållande till den koncernstyrningsmodell som socialdemokraterna förespråkade.

Det borgerliga programmet hade mer vittgående implikationer och ifrågasatte ytterst landstingens existens. Den politiska ledningen erbjöd och uppmuntrade alla verksamheter i hälso- och sjukvården att bli egna företag, med målsättningen att tjugo procent av verksamheten skulle vara i privat drift vid mandatperiodens slut. Både distriktsmottagningar och sjukhus kunde således välja att bli bolag, stiftelse eller kooperativ. Ytterst var målet att stegvis lösa upp den tidigare absoluta gränsen mellan offentligt styrd sjukvård och allmän näringsverksamhet. Denna inriktning stoppades åter efter den socialdemokratiska valsegern 1994, men infördes på nytt av den borgerliga majoriteten efter valet 1998. Efter det senaste regimskiftet 2002 fortsatte socialdemokraterna att tona ned konkurrensfrågor och istället betona koncernstyrning *inom* en politisk organisation. Styrningsidealen som motiverade tillämpningen av BUM har således varierat med de politiska majoriteterna.

Mångfald och förvirring

Strax före valet 1994 rekryterades en tjänsteman med lång erfarenhet av kvalitetsstyrning till landstinget.⁵ Efter maktskiftet 1994 skulle den nyanställda tjänstemannen (i fortsättningen kvalitetschefen) komma att spela en central roll i socialdemokraternas kvalitetsprojekt i landstinget. Han och hans stab skulle komma att bli en brygga mellan den borgerliga mandatperiodens entreprenöriella inriktning av BUM och den nya inriktning som styrningen

kom att ta under den socialdemokratiska majoriteten 1994–1998. Vår studie börjar när socialdemokraterna har återerövat makten 1994 och åter vill sätta sin prägel på styrningen av landstinget.

Den nya socialdemokratiska majoriteten hade inledningsvis en trevande inriktning. Vad skulle ersätta den föregående mandatperiodens emfatiska betoning av konkurrens och mångfald? I början av mandatperioden cirkulerade olika förslag om att ge landstinget en bättre image. En rad vitt skilda initiativ i personalpolicy, miljöfrågor och folkhälsoarbete presenterades (PM 1). Vidare skulle poesitävlingar för de anställda arrangeras och specialkomponerad musik beställas för att ge landstinget en ny profil. Personalens förtroende för landstinget som arbetsgivare skulle återvinnas genom »träning för politikererna i ett mer medborgarorienterat förhållningssätt gentemot produktionsapparaten» (PM 2). En annan idé var att politikerna skulle följa enskilda patienter under viss tid för att komma i dialog med medborgarna (ibid.). Landstinget skulle också formulera en tydlig verksamhetsidé om varför och för vem det fanns till.

De fantasifulla förslagen stramades upp i ett första steg av ett socialdemokratiskt landstingsråd. Förslagen präglades fortfarande av ett vardagsspråk och en betydande bredd i de frågor som adresserades. I samma andetag nämns ny kvalitetspolicy, verksamhetsidé, chefsförsörjningsprogram, grafisk profil, jämställdhet mellan män och kvinnor, en ny lönepolicy, invandrades hälsa och seminarier om kvalitetssäkring (PM 3). I jämförelse med det enhetliga språkbruk och distinkta organisationsideal som så småningom kom att prägla förändringen i landstinget framstår dessa förslag som oorganiserade och disparata. Den nya politiska majoriteten förmådde inte formulera ett alternativt styrideal till den stoppade entreprenadiseringen. Istället matades *fler* politiska målsättningar in i vaga föreställningar om en ny tingens ordning. Framtiden adresserades genom att redan etablerade politiska teman som jämställdhet, folkhälsa, demokrati och effektivt resursnyttjande bröts ur sina ramar och sammanfogades efter en interdiskursiv logik (Fairclough, 1992, s. 124–130). Men temana var konstituerade inom diskurser från olika domäner, med olika terminologier, kausala modeller och objekt för styrning. Inget tema överordnades de andra och blev dominerande. Såväl tal som dokument och handlingsplaner förblev präglade av en *frånvaro* av en samtalsordning. Den nya majoritetens utsagor om landstingets framtid saknade systematik, kausala relationer och organiserande ideal.

Kärntruppen bildas

Under vårvintern 1995 bildas projektets kärntrupp av det tidigare nämnda landstingsrådet, den blivande kvalitetschefen, en tjänsteman och ordföranden för kvalitetsutskottet. Landstingsrådet hade mött frustrerad personal och var själv frustrerad över politikerrollen. Då presenterade den blivande kvali-

tetschefen en lösning i form av USK och ett modellexempel i form av en succéartad tillämpning i ett annat landsting.

(Det ställdes) »... så konstiga krav på vad vi som politiker skulle fatta beslut om. Det mesta var liksom administrativa beslut som någon annan kunde hålla på med, medan vi på något sätt inte var ansvariga för hur verksamheten skulle utvecklas. Och då hade de [kvalitetschefen och tjänstemannen] en idé om vad man skulle göra. (...) Jag fick träffa den där killen från NN, det var ju så jävla spännande. (...) Man hade gått igenom precis allting om hur man jobbade och fick ett helt nytt arbetssätt. Det visade sig att efter två och ett halvt år hade man nått åttio procents måluppfyllelse, personalens trivsel hade gått upp till fyra, man hade sparat tjugo procent av pengarna. Om det blir billigare och bättre för både anställda och för patienterna, då har man ju inte rätt att låta bli.» (Landstingsrådet)

Snart hade landstingsrådet formulerat ett nytt förslag till »ett landstingsgemensamt kvalitetsstyrningsprojekt». I skrivelsen nämns inte TQM men texten är präglad av begrepp som »processtyrt arbetssätt», »gemensamma verksamhetsidéer» och »brukarnas/kundernas/medborgarens behov» (Skrivelse 1).⁶ Landstingsrådsberedningen gav landstingsrådet uppdraget att utarbeta ett kvalitetsstyrningsprojekt för hela landstinget. Sättet att tala om problem och lösningar får nu en ny form. De trygghetsskapande musiklingorna, de pappalediga männen och invandrarnas hälsa återfinns nu inte längre som teman. Den största förändringen är uppstramningen och enhetligheten i texten, som rubriceras »Angående kvalitetsstyrning». Ansatsen specificeras inte utöver att styrningen ska vara avnämningarorienterad samt betona uppföljning och gemensamma värderingar bland chefer och anställda. Det beslutade kvalitetsstyrningsprojektet kopplade bort de tidigare löst sammanfogade temana och introducerar ett nytt enhetligt men ännu inte preciserat tema.

Här övergår en disparat produktion av utsagor till en stängning i flera steg och genom samverkande mekanismer. Förslaget om kvalitetsstyrning utgör det första steget i processen där idéer om TQM artikuleras, etableras och överordnas temana som inte passar in. I texten etableras en diskursiv stängning genom att ett tema *privilegieras på bekostnad av andra* (Deetz, 1992, s. 187). Kvalitetsstyrning *neutraliseras* genom hänvisning till att den tillämpas av många »moderna» organisationer, underförstått med framgång (ibid, s. 191). Problemdefinitionen (inåtvänd, trögstyrd »apparat») och lösningen (kvalitetsstyrning) *naturaliseras* genom att framställas som objektiva sanningar (ibid, s. 190). Frågor om vilka konsekvenser styrning genom mer enhetliga värderingar kan få *undviks systematiskt* (ibid, s. 192). Förslaget *legitimieras* genom att kvalitetsstyrning kopplas till positivt laddade begrepp som

kommunikation, motivation, flexibilitet och engagemang (ibid, s.195). Genom det politiska beslutet passerade dessa utsagor en nödvändig passage som förlänade dem formell legitimitet.

Efter att en första diskursiv stängning åstadkommits kring kvalitetsstyrning existerar något som aktörer kan samlas kring. En grupp aktörer i det skedet knyts samman av sitt engagemang i ett ännu inte specificerat projekt. Både politikern och kvalitetschefen får utrymme för sina egna dagordningar inom den ramen. Politikern talade i offentliga sammanhang om behovet av en totalt förändrad styrning av den offentliga sektorn och kvalitetschefen hade en relation till sin professionella gärning som endast kan liknas vid missionärens.⁷ Nu öppnade sig nya möjligheter för båda dessa kompletterande projekt.

Immunisering mot invändningar

Under det första skedet har en handfull personer erövrat uppdraget att planera för ett gemensamt kvalitetsprojekt för hela Landstinget. Landstingsrådet knyter viktiga personer till projektet, föredrar förslag i landstingsfullmäktige och skaffar resurser. Under 1995 genomförde kärntruppen en rad aktiviteter för att förankra sin projektidé. Det första seminariet med politiker, förvaltningschefer och fackliga representanter hölls i juni 1995. Kvalitetschefen såg det som ett första steg i processen att låta en verksamhetsidé växa fram. »Först i ett senare skede bör man fokusera på kvalitet för att förebygga så att det ej uppstår en teknikfixering». (PM 5). Som grundtema för seminariet föreslog kvalitetschefen »vad står på spel?», »vad förväntas av oss?», »hur gör andra?», »vet vi vem vi är till för?». Landstingsrådet fick ett underlag från kvalitetschefen inför mötet.

»Verksamhetsidén bör byggas upp på de värderingar Ni politiker vill ska genomsyra organisationen. Ett viktigt mål för dagen är att få igång en dialog bland er politiker. Eftersom det rimligtvis är den politiska arenan som är ansvarig för värdestrukturen i en demokratiskt styrd organisation. (...) Målgruppen bör väljas ut bland de som ser möjligheter här i livet. De som är duktiga på att se problem bör förslagsvis komma in lite senare i processen. (...) Välj ut de som har förutsättningar dvs är modiga, nyfikna, har personliga förutsättningar i övrigt som gör att de dras till förändringsprocesser (...) De som väljs ut till arbetsseminariet skall vara de som i nästa steg kan öppna dörrarna genom att de kan kulturen och känner människorna och kontaktvägarna inom sina förvaltningsområden. (...) Deltagarna ska känna sig delaktiga och ansvariga för att det tas fram några angreppssätt vi kan använda för att starta upp processen. (...) För att skapa delaktighet och engagemang bör underlaget till verksamhetsidén vara medvetet ofullständigt. I

verksamhetsidén fokuserar vi och lyfter in några av de värderingar som vi vet kommer att ligga kvar, men också några värderingar som ej har överlevnadsberättigande inom [Landstingt].» (PM 6)

Pedagogiken i detta skede av projektet var att få deltagarna att känna sig ansvariga och delaktiga, samtidigt som kärntruppen redan hade bestämt vilka värderingar som gällde. Upplägget av denna fas i projektet karakteriseras av *pacifiering*, såväl invändningar som utfall har programmerats genom noggrann styrning av dagordningen. Det på förhand preciserade utfallet presenterades så att deltagarna i seminariet framstod som de drivande. TQM *naturaliseras i den politiska kontexten* genom att framställas som ett neutralt instrument för politisk styrning av offentlig verksamhet. Upplägget *legitimerar* genom att anspela på delaktighet, ett delat krismedvetande och en identitet som föregångare, vilket ytterligare bidrar till att immunisera projektet mot kritik. Verksamhetsidén var allmänt hållen och poängterade sådant som att landstinget är till för medborgarna, att medarbetare ska känna sig delaktiga, demokratin fördjupas och ständiga förbättringar genomföras i verksamheten. Först i ett senare skede kopplas verksamhetsidén till de tretton värderingarna i USK-modellen, i linje med vad kvalitetschefen föreskriver i ett planeringsdokument. Hänvisningarna till demokratins väl i verksamhetsidén får politikerna att lyfta blicken bort från landstingets grå praktiker till de allmännyttiga målens elyseiska fält.

Enrollment I – Politikerna ger sin välsignelse

När den nya styrfilosofin immuniserats mot invändningar genom en rad olika stängningsmekanismer skapades en bredare allians. Några politiker utvaldes till att bli »vängrupper» för kvalitetsstyrningsprojektet. De skulle ha politisk tyngd inom sitt parti och dela åsikten att det behövdes en radikal nyorientering i politiken (PM 7). Vängrupperna skulle bemötas som »pionjärer» och samlas i ett nätverk. På mötena skulle man »skapa motivation och entusiasm och nyfikenhet för värderingarna samt få fram en känsla av att 'plattformen brinner' och nu gäller det att hoppa» (ibid.). Kärntruppen hade också förberett en »systematisk dialog utifrån målet vi vill uppnå» (ibid.) Problemet som skulle diskuteras var »det minskade förtroendet för politikerna i landstinget». Målet var att vännerna skulle verka för att verksamhetsidén »blir en integrerad mental bild och inte enbart en ny skrivbordsprodukt» genom att sprida idéerna inom sina partier (ibid.).

För att skapa »systematik» i förändringen av politikerrollen samlades »fakta som påvisar behovet av att försvara och stärka demokratin» (PM 7). I en odaterad pm med titeln »Vad får politikerna?» (PM 8) sägs: »Genom att systematiskt tydliggöra landstingets mål och resultat för medborgarna, utifrån verksamhetsidén, stärks demokratin.». Politikerna ska inte längre för-

svara verksamheten utan istället inta rollen som medborgarnas företrädare. Att kommunicera landstingets mål, uttryckta i verksamhetsidén, och den upp-
pmätta måluppfyllelsen till medborgarna likställs således med demokrati. Det blev möjligt att likställa verksamhetsstyrning med demokrati genom att en rad *frågor undviks* (Deetz, 1992, s. 192), t.ex. avvägningar mellan olika värden och konflikter. I det ligger också ett *förnekande av mening* i form av att en viss syn på politiken ges absolut företräde. Följande citat visar hur politisk konsensus skapades inom partierna och över de politiska blockgränserna.

»Han tyckte att nu måste vi dra igång det här, och han var ju landstingsråd så han tog ju fram ett ärende så att säga. Men innan han gjorde det så gjorde han sonderingar med de andra partierna i landstingsberedningen. Han ville ju att det skulle vara politisk konsensus, alla skulle vara med. (...) Sen när vi kom fram till beslut i fullmäktige då var alla med på det. (...) Vi hade dragningar på gruppmöten, plus att vi använde oss av [kvalitetschefen] som den person som fick informera om, prata om vad det här innebär.» (ordförande i kvalitetsutskottet)

»Jag startade med att kapa landstingsmötet. Det hade jag gjort upp med moderaterna. (...) Sen genom att vi hade både gruppledarna och en ung entusiast i varje grupp så blev det deras uppgift att göra saker i de respektive partierna.» (Landstingsrådet)

Landstingsrådets och kanslichefens förankringsarbete under ett års tid i de olika partigrupperna gjorde att ett förslag till kvalitetsstyrningsprojekt kunde presenteras i början av 1996 och godkännas av landstingsfullmäktige (Skrivelse 3). Förslaget präglas av en handlingsinriktad TQM-inspirerad språkdräkt. Den gemensamma verksamhetsidén, som var så framträdande i skedet då politikerna enrollerades, nämns knappast längre, istället står »processer» i centrum. Liksom i tidigare dokument från kvalitetsprojektet är *vad* som skulle förändras ännu oklart. Förslaget inleds med några meningar om demokrati och de »rejåla förbättringar» som ska åstadkommas, men de problem som beskrivs är framför allt politikernas egen frustration över politikerrollen, så som framkommit i de undersökningar som gjordes av kärntruppen. Förslaget nämner inte vilken kvalitetsmodell som ska användas eller hur förändringsprocessen ska ske. Samtidigt som de immuniserande argumenten finns kvar, sker en övergång från att endast artikulera TQM:s styrideal om av-nämarstyrd organisering till att översiktligt behandla konceptuella kategorier inom TQM, så som kund- och processorientering. Immuniseringen möjliggjorde att en viss kunskapsformation *privilegierades över andra* och presenterades som en logisk och neutral metod för att komma till rätta med objektivt existerande problem i styrningen av landstinget.

Efter det första årets arbete med förankring av ett nytt styrideal i landstingets ledningsskikt etableras så kvalitetsprojektet formellt och ett projektsekretariat inrättas. Först då presenteras *tekniker* för kvalitetsstyrning för olika grupper i landstinget. Landstingspolitiker, de politiska partiernas kanslier och fackliga förtroendemän genomgick utbildningar för examinatorer i USK. Att politikerna utbildades av tjänstemän i att tillämpa nya styrideal i verksamheten uppfattades inte som en paradox. Beställarkanslier och ledningar från mer än tjugo förvaltningar deltog senare i samma utbildningar. Utbildningen utgick från TQM-manualen USK/QUL, som accepterades som »state of the art» i modern verksamhetsstyrning.

Manualen kan för en lekman framstå som en hög form av teknisk kunskap i verksamhetsstyrning. Det är inte bara en text utan ett komplicerat tekniskt instrument som endast kan hanteras av expertis på modernt management. Ökat politikerinflytande skulle säkerställas genom verksamhetsstyrning baserad på USK/QUL. Denna styrform ställer dock betydande tekniska och konceptuella krav på dem som ska tillämpa den. I denna fas uppstod det egendomliga förhållandet att ökad demokrati likställdes med tillämpning av en verksamhetsstyrning som politiker i praktiken uteslöts från.

Hur man skulle gå vidare ses nu som självklart men framstår som ett tekniskt komplicerat projekt. Trots att många politiker tyckte utbildningen var komplicerad tyder varken intervjuer eller dokument på att modellen öppet ifrågasattes i detta skede. Löftet om en ny effektiv styrning av Landstinget tycks ha gjort det oväsentligt att instrumentet uppfattades som tungt och svårbegripligt. Att USK/QUL nu förs in i processen innebär ett skifte av modus. De tidigare skedenas öppenhet ersätts av en diskurs med sanningsanspråk, med en begreppsarsenal för klassificering och normering och som har stark sanktionering utanför landstinget. QUL-instrumentets terminologi, struktur och koppling till verksamhetsnära ledningspraktiker gjorde att andra än experter på professionellt management i praktiken uteslöts.

Enrollering II – fackliga företrädare koopteras

En koalition av politiker och tjänstemän hade genomdrivit formella beslut att satsa på kvalitetsstyrning och att inrätta ett projektsekretariat. Nu skiftade målet till att involvera centrala aktörsgrupper i landstinget i arbetet med att etablera kvalitetsstyrning i Landstinget. Fackliga företrädare kunde fungera som effektiva dörröppnare till sina arbetsplatser. Här använde det socialdemokratiska landstingsrådet sina kontakter med de fackliga organisationerna. Strategidokumentet från projektkansliet beskriver tillvägagångssättet.

»Förbered för att kunna elda på underifrån och skapa förändringstryck uppåt. Engagera och mobilisera de fackliga organisationerna. Fokusera tankarna på förbättringsarbete i de interna processerna. Det

goda arbetet. Rätten till engagemang bland medarbetarna. Medarbetarnas makt över det egna arbetet.» (PM 9)

De fackliga ordförandena i Landstinget för SACO, Vårdförbundet, Kommunal och SKTF anslöt sig till kärntruppen redan under 1995, innan det formella beslutet fattats om ett gemensamt kvalitetsprojekt.⁸ Till att börja med deltog ordförandena som representanter för facket, av vilka flera senare blev projektanställda i kvalitetsprojektet. De deltog i aktiviteter som brukar-, medborgar- och medarbetarundersökningar, samlade in förslag på förbättringar från sina medlemmar och identifierade enheter som kunde bli »föregångare» i kvalitetsprojektet. De medverkade också i utvecklingen av en ny personalpolicy som utgick från USK:s tretton värderingar och de blev utbildade till examinatore i USK. De behandlades som likvärdiga med de högsta cheferna i landstinget.

»... de gav oss ändå ett intryck att det var precis lika viktigt att ha oss med som det var att ha förvaltningschefer och sjukvårdsdirektörer och sjukhusdirektörer. (...) De [kvalitetschefen och tjänstemannen] säger aldrig vad man ska göra. De ställer så mycket smarta frågor, man tror man kommer på saker själv. Det är så bra frågor.» (Facklig företrädare)

De fackliga representanterna fick också tillsammans med några av landstingets högsta chefer resa till USA för »utveckling av personligt ledarskap».

»Även om det var lite väl amerikaniserat så kunde man ju se ändå hur framgångsrikt det kunde vara när man verkligen kunde lyfta fram en vision och värderingar och också leva som man lär. (...) Jag tror att vi alla, vi som var där då, vi blev väldigt sugna på att jobba på det där sättet. (...) Vi var ute och tittade på olika verksamheter. Man såg överallt där man kom att alla, oavsett om det var en städerska eller om det var en som satt och gjorde [huvuduppgiften i företaget], alla hade den här inställningen, alla kunde visionen, alla hade samma approach. (...) Det gick ut på det här, vikten av att *'dream it, plan it, do it, stick to it'*. » (Facklig företrädare)

Faktaproduktion om kunder och medarbetare är ett bärande element i TQM och har en framträdande plats i USK/QUL. TQM-doktrinen som den uttrycks i USK/QUL blir med detta en praktik, något påtagligt som kan skapa engagemang, sammanhållning och än starkare naturalisering, man *gör* TQM. De fackliga representanterna involverades snabbt i arbetet med verksamhetsstyrning enligt TQM vilket för denna grupp signalerade att de inte bara var legitimerande garnityr för projektet. Enrolleringen av de fackliga företräd-

arna innebar att de bytte positioner från att försvara medlemmarnas intresen till att befrämja »helhetens bästa». De accepterade att fackliga krav på engagemang och inflytande i arbetet, »det goda arbetet», var förenliga med kvalitetsstyrningens imperativ att den hierarkiska styrningen av anställda ska utformas så att kunden betjänas så effektivt som möjligt. Genom att uppmuntras till och att själva acceptera att *neutralisera* historiskt konstruerade intressepositioner enrollerades de fackliga representanterna till att delta i arbetet med TQM i landstinget (Deetz, 1992, s. 191).

Enrollering III – sjukhus- och sjukvårdsdirektörer appelleras

Först efter ytterligare ett års utbildning och träning i USK/QUL för politiker, högre tjänstemän och fackliga representanter togs ett politiskt beslut om att denna modell skulle användas i landstingets alla verksamheter.⁹ Samtliga verksamheter i landstinget skulle genomföra en examination med USK/QUL. Hur gick det då till när kvalitetsprojektet skulle implementeras i landstingets komplexa värld med starka chefer och professioner, i en organisation som nyligen skakats om av stora nerdragningar och omstruktureringar? I arbetet med en ny personalpolitisk plattform hade man bl. a genomfört en »kartläggning av befintlig värderingsstruktur bland [Landstingets] chefer», och rekryteringsvägar, chefsutvecklingsprogram och befordran av nya chefer förbereddes. Projektkansliets strategi var tydlig:

»Förbered ett träningsprogram för ledare. Plocka ut möjliga, dvs ledare med rätt värderingar och rätt ledaregenskaper, ledare med hög status i organisationen. Träna dem för att de själva skall kunna träna sina chefer på hemmaplan. Engagera dem för att träna alla nya ledare. (...) Förbered vilka egenskaper de nya ledarna måste besitta utifrån de värderingar vi framåt vill ska genomsyra (Landstinget) (...) Tempo – timing – attack!» (PM 9)

Huvudstrategin var att förmå organisationens befintliga chefer till att inta en ny position. Detta inleddes genom att personaltidningen för chefer i landstinget deklarerade att nu hade den största förändringen i landstingets historia inletts, vilket följdes upp av en speciell metodik för att engagera chefer i projektet. De verksamhetsledningarna som var intresserade fick möjlighet att utbildas till examinatorer i USK/QUL men först efter att de bedömts kapabla att »orka med» denna mödosamma process.

»Vi börjar med en diskussion med en sjukvårdsdirektör till exempel. I princip har han ringt hit och sagt att de är intresserade av vad vi håller på med och vill föra en diskussion. Det som jag gör då är i regel, i princip, att i två eller tre timmar få den här personen att inse att han inte

ska gå den här, eftersom det är så krävande för en ledare att gå in i det här. Man måste nämligen titta på sig själv som ledare, hur fungerar jag etcetera. (...) Och det betyder att om en ledare då går med trots att vi talar om att det blir det svåraste den ledaren varit med om i sitt liv hitintills vad gäller att lära sig något nytt, eftersom det handlar om att tänka på ett litet annorlunda sätt. (...) För mig är det väldigt självklart, om du ska åstadkomma en förändring när människor är inblandade så måste faktiskt människorna vilja det själva.» (Kvalitetschefen)

För att understryka att deltagandet var frivilligt avråddes sjukvårds- och sjukhusdirektörer från att gå in i projektet. Men metoden tar sikte på chefernas önskan att duga och placerade dem i en position där kvalitetschefen måste övertalas om att de duger för uppdraget. Sådana samtal avslutades med ett »kontrakt». Överenskommelsen måste också ses mot bakgrund av den då pågående omstruktureringen som beslutats av den politiska majoriteten. Den innebar att flera akutsjukhus lades ned och innebar totalt sett omfattande strukturförändringar av sjukvården i landstinget.

»Alltså, gå utbildning, gå hem och träna och skriva och vara med och bedöma någon annans verksamhet. Det kontraktsskrev vi så att säga. (...) När en sjukvårdsdirektör har gått in i det här arbetet, så har vi kontraktsskrivit att då ska deras första verksamhetsbeskrivning skrivas utifrån att de är till för sina politiska styrelser, inte att de också har ansvar för en stor produktion.» (Kvalitetschefen)

Deltagandet framställdes som frivilligt – trots det politiska beslutet – och att sjukvårdsdirektörerna själva bestämde om de ville vara med eller inte. Signalerna om vad landstingets ledande politiker önskade var dock tydliga.

»... det fanns ju politiska signaler, det var ju både landstingsråd för socialdemokraterna och för oppositionen som sade att det här är vi rörande överens om, det är viktigt och det bör ni satsa på. På det viset fanns det väl väldigt tydliga signaler.» (Sjukvårdsdirektör)

De chefer som kontaktade projektsekretariatet var medvetna om vad landstingets politiska ledning förväntade sig. Genom den konstruerade frivilligheten tvingades cheferna inte bara att acceptera vad den politiska ledningen beslutat. De drevs också till att övertala kvalitetschefen om att de verkligen ville och förmådde. Kvalitetschefen drev fram ett ovillkorligt åtagande från cheferna genom att *förneka innebörden* i att ett formellt bindande beslut fattats och att frågan egentligen var om de vill behålla sina jobb (Deetz, 1992, s. 194). När verksamhetschefer i praktiken inte kunde stanna på sina jobb utan att en-

gagera sig i arbetet med USK/QUL blir TQM i praktiken en hegemonisk styrdoktrin i landstinget.

PROJEKTET LÖSES UPP MEN TQM LEVER VIDARE

Projektets upplösning skedde i olika etapper och inleddes med att den politiska ledningsgruppen träffades alltmer sporadiskt. Moderaternas gruppleddare var den förste att lämna samarbetet i ledningsgruppen med motiveringen att de inte ville stödja centralt styrda projekt. När den politiska ledningsgruppen upplöstes inriktades projektet enbart på de operativa verksamheterna, till skillnad från tidigare då strategin var att involvera politikerna för att garantera projektets långsiktiga överlevnad.

Efter valet 1998 satsade den nya borgerliga majoriteten i Landstinget återigen på att införa en beställar- och utförarmodell enligt de principer de drivit mellan 1991 och 1994. Kvalitetsprojektet och projektsekretariatet på landstingskontoret lades ned och lokala verksamheter fick själva välja metoder för det systematiska kvalitetsarbetet. QUL-modellen var med andra ord inte längre obligatorisk. Betydde det att kvalitetsprojektets idéer om kvalitetsstyrning aldrig fick fäste i verksamheten och att förändringsprocessen avbröts? Den nya borgerliga majoriteten efter valet 1998 koncentrerade sig på att skapa konkurrens och mångfald inom hälso- och sjukvården. Landstingets inre styrformer stod inte i fokus för dem vilket gjorde att den nya majoriteten begränsade sig till att avveckla vissa formella strukturer, så som projektkansliet och *tvången* att använda QUL. År 2002 återtog socialdemokraterna makten och fortsatte sina strävanden efter enhetliga styrformer inom landstinget.

Det genomförda arbetet hade dock fäst på ett sätt som inte omedelbart påverkades av det officiella projektets slut. Projektet och projektsekretariatet hade inte längre så stor betydelse på grund av den mångfacetterade inbäddning som TQM-doktrinen fått i landstinget. Hundratals personer hade utbildats till USK-examinatorer, i stort sett alla ledningsgrupper på förvaltningar och enheter hade gjort verksamhetsbeskrivningar enligt USK/QUL och tusentals medarbetare hade utbildats i det kompletterande kvalitetsverktyget »Kvalitet till er tjänst» (Promentor Management & Bratt International, 1995). Efter 1998 gjordes allt färre nya verksamhetsbeskrivningar, men flera av de intervjuade menar att det som gjorts efter 1998 i fråga om styrning och utveckling av verksamheten inte hade varit möjligt utan kvalitetsprojektet, USK/QUL och »Kvalitet till er tjänst». Den diskursiva stängningen i det tidigare skedet och övergången från att vara något som diskuterades till att bli en integrerad del av landstingets styrformer gjorde att TQM:s styrideal och praktiker inte framstod som politiskt kontroversiella. Det tidigare arbetet med USK/QUL har drivit fram en mer gemensam syn och ett gemensamt språk bland högre tjänstemän, politiker och fackliga representanter i landstinget.

Den sedimenterade kvalitetsstyrningen i landstinget

I Landstinget finns år 2005 en uppsjö av styrpraktiker inspirerade av TQM. Det är inte helt enkelt att avgöra vad i detta som är resultat av kvalitetsprojektet. I inledningen beskrevs hur landstingets kvalitetsprojekt var inramat av en nationell kraftsamling. Många nutida inslag av TQM i svenska landsting motiveras således av nationella regler, påbud och rekommendationer (Bejerot & Erlingsdottir, 2002; Bejerot & Hasselbladh, 2003; Hasselbladh & Bejerot 2006). Det gäller sådant som avvikelserapportering, nationella riktlinjer, indikatorer och kvalitetsregister samt uppföljning av patienttillfredsställelse, väntetider och vårdresultat. I ett tidigare arbete har vi dragit slutsatsen att TQM fäster genom en mångfald av praktiker som ofta är autonoma i förhållande till varandra, men som utgår från samma organiseringsideal och diskurs (Bejerot & Hasselbladh, 2003). Denna analys bekräftas av en utredning som konstaterade att QUL-projektets genomslag var begränsat i landstinget och att få verksamheter använde sig av övergripande kvalitetssystem. Istället var det enskilda praktiker som t ex avvikelserapportering som kommit att få en bredare tillämpning (Landstinget, 2004). Det ligger utanför ramarna för denna artikel att analysera form, innehåll och ursprung till landstingets alla tekniker för kvalitetsstyrning (se Bejerot & Hasselbladh, 2003; Hasselbladh & Bejerot 2006). Vi koncentrerar oss på ett exempel på hur tankesätt och strategier från USK/QUL-modellen fäst i landstingets styrning i form av kvalitetsmodellen »LOKE».¹⁰ LOKE har utvecklats av landstingets beställarkontor och styr utformningen och uppföljningen av avtalen mellan beställare och utförare. Avtalen mellan beställare och utförare är således numer ett landstingsgemensamt styrsystem som baseras på TQM.

»Vårdgivaren **skall** ha ett system för planering, uppföljning och utveckling av verksamheten med fokus på kvalitet i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. För uppföljning och utvärdering av vårdgivarens kvalitetssystem kommer Beställaren att använda [LOKE], som bygger på kraven i föreskriften.» (Landstinget, 2004)

LOKE tillhör, liksom USK/QUL »Baldridgefamiljen», men är en förenklad variant (Landstinget, 2004). Här ingår endast fem av USK/QULs tretton värderingar och tre av de sju kriterierna. Precis som i USK/QUL ska vårdgivarna utförligt besvara ett antal »hur»-frågor så som, »Beskriv hur ni tar reda på era patienters och närståendes nuvarande och framtida behov och förväntningar.» »Vi är speciellt intresserade av HUR ni säkerställer att era patienter/närstående har ett starkt inflytande över den egna vården.» (Landstinget, 2003a). På samma sätt som i USK/QUL utbildas examinatoreer som bedömer vårdgivarens beskrivning av kvalitetssystemen i sin organisation. En återföringsrap-

port som beskriver starka sidor och förbättringspotentialer överlämnas till vårdgivaren för att bli grunden i det fortsatta förbättringsarbetet.

Ett viktigt syfte med kvalitetssystem är att skapa transparens, återkoppling och jämförbarhet och därmed få de anställda att arbeta för att minska skillnaderna i resultat mellan olika enheter. Avtalstexterna har samordnats så mycket om möjligt för att ge förutsättningar för mer homogena och därmed jämförbara beskrivningar från utförarna.

»För en god och jämlik hälso- och sjukvård i hela vårdkedjan krävs att alla vårdgivare omfattas av samma krav på kvalitetsutveckling och redovisning av kvalitetsutfall» (Landstinget 2003b).

Genom att LOKE explicit kopplas till Socialstyrelsens föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 1996:24) får instrumentets normering en betydande tyngd. I anslutning till varje frågeområde i LOKE finns de paragrafer i Socialstyrelsens föreskrift som ska beaktas då man besvarar frågorna. LOKE stöds således av Socialstyrelsens föreskrifter men är ett landstingsspecifikt initiativ och kan upplösas om en ny majoritet skulle vilja minska inslaget av »koncernstyrning».

Stommen i landstingets nya beställar-utförar avtal har hämtats från den amerikanska modellen »Crossing the Quality Chasm» (Institute of Medicine, 2001). Här anges sex kvalitetsområden som blivit utgångspunkten för utformningen av landstingens avtal mellan beställare och utförare; att vården skall vara kunskapsbaserad och ändamålsenlig, säker, patientfokuserad, effektiv, jämlik och ges i rimlig tid. Under varje område beskrivs vad avtalet innebär i termer av evidensbaserad medicin, kvalitetsregister, riktlinjer, vårdprogram, patientenkäter, kvalitetsindikatorer, avvikelserapportering, system för patientklagomål, väntetider och samverkan med andra vårdgivare. En uppföljningsplan finns som bilaga till avtalen och utförarna får en särskild ersättning på två procent av den totala ersättningen om kvalitetskraven uppfylls. Utvecklingen av detta avtal har tydliga inslag från det systematiska kvalitetstänkandet som etablerades i QUL-projektet. Förutsättningarna för att utförarna över huvud taget ska kunna förstå och efterleva kraven i avtalen är avhängiga det tidigare skedets utbredda och intensiva träning USK/QUL-modellens principer.

Så fortsätter utvecklingen och sökandet efter bättre verktyg. Ett stort antal kvalitetsutvecklare är anställda på de svenska landstingens beställarkontor och utvecklingsavdelningar, på Socialstyrelsen och det nya Kommun- och landstingsförbundet. Den inneboende förbättringsoptimism som vidhänger TQM, och andra modernistiska doktriner utan utrymme för reflexivitet, talar för att nya modeller kommer att utvecklas för att lösa de problem förespråkarna ser som tekniska tillkortakommanden och implementeringsproblem.

Det rimliga och önskvärda i det är en fråga för berörda politiker och tjänstemän. Men forskningen kan inte bortse från att managementdoktriner kan ha ett mer varaktigt och djupgående inflytande än de lätt observerbara, men också snabbt övergående, slagord som inleder en längre förändringsprocess. De flesta sådana initiativ löses upp över tiden. Men inte alla och då är det viktigt att förstå hur det går till och vilka effekterna blir när slagord byter modus till att bli sanktionerad kunskap och permanenta styrpraktiker.

Det nya klimatet

Uppdelningen mellan beställare och utförare har inneburit nya roller för politiker och tjänstemän. I kvalitetsprojektet har dessa nya roller tydliggjorts genom en extensiv utbildning och träning i TQM:s doktrin. I våra intervjuer har vi bitt respondenterna att berätta om hur deras roll har förändrats av kvalitetsstyrning. Tjänstemän i beställarorganisationen beskriver hur de ser på förändringen.

»Politikerna är våra kunder. Vi är tjänstemän på beställarsidan utan egen produktion. Befolkningen ser vi som kundens kund. Politikerna har ansvaret, vi hjälper dem att förverkliga sina politiska mål och vi hjälper dem med bra underlag och råd. När vi gör kundundersökningar försöker vi undersöka politikernas behov och förväntningar. [Tidigare kunde jag] överhuvudtaget inte tänka mig tanken att jag hade politikerna som kund, eftersom politikerföraktet finns ju lite grand också, det fanns en kultur i landstinget där man skjuter politikerna framför sig. 'Politikerna kommer och går, man vet ju bättre.'» (Tjänsteman i beställarorganisationen)

Beställarorganisationen levererar således numera dokument om »medborgarnas behov» till de förtroendevalda. De beskrivningar av behov som förmedlas betraktas som fakta, bortom all politisk diskussion. Konflikter och olika prioriteringar kan endast bli aktuella i fråga om *hur* dessa behov ska mötas. De formella procedurerna för att kartlägga befolkningen i olika delar av länet, som innefattar allt från medelinkomst till olika mått på folkhälsa enar politikerna över partigränserna, eller annorlunda uttryckt, utestänger politiskt inflytande från en väsentlig del av den process där verksamhetens inriktning formas.

»Ja, det är klart att de grundläggande politiska värderingarna finns ju i botten, där blir det ju skillnader, men det är ju det andra sättet att tänka. Det är ju samma kunder faktiskt som vi jobbar mot. Man kan ha olika sätt att hantera och vilja lösa de behov man kommit fram till. Grundkonceptet, vad är det vi ska ha som underlag för att kunna ge-

nomföra politiken, där är vi överens genom att försöka få kläm på medborgarnas behov.» (Förtroendevald politiker i sjukvårdsstyrelse)

»Jag tror det har gjort oss till bättre beställare av sjukvård helt enkelt. Vi har lärt oss ställa rätt frågor, vi har lärt oss viss systematik (...) Det går inte bara att tycka. Det ska vara faktabaserat och det ska vara systematiskt och alla leden måste länka i varandra.» (Sjukvårdsdirektör)

I det sammanhanget har institutionaliseringen av TQM i landstinget haft betydelse. Den nya styrdoktrinen har möjliggjort en maktförskjutning mellan politiker och tjänstemän. En annan respondent påtalar att det skett en förändring på bred front i organisationen. Förhållandet att de underlag som produceras i de formella informations- och ekonomisystemen uppfattas som »fakta» bortom diskussion har lett till samsyn och harmoni mellan arbetsgivarrepresentanter och fackliga företrädare.

»Motsättningarna är borta, det finns inget annat än att vi måste se till att sjukhuset har bra kvalitet, tillgänglighet, ekonomi, personalpolitik och allt det här måste förenas för att det ska bli ett bra resultat. Vi har en samsyn idag i de frågorna. Det verkar åtminstone så när jag träffar facket som jag träffar regelbundet, att vi talar på ett helt annat sätt, mycket sällan konfrontation. Det kan man tacka för att man närmat oss problembeskrivningarna, att vi har blivit tydligare, 'du ser att så här ser det ut, vad gör vi åt det'. Sen kan det vara detaljer, de tycker alltid att det är för dåligt betalt, men i stort sett tycker jag att det går inte att jämföra.» (Sjukhusdirektör)

Bärande principer i TQM så som kundorientering, »faktabaserad» styrning och ständiga utvärderingar och förbättringar har integrerats och blivit en del av landstingets formella styrning. Dels återfinns dess metoder och principer i lokala och nationella kontroll- och uppföljningssystem, dels har TQM:s styrideal påverkat politiker, tjänstemän och fackliga företrädare i deras sätt att se på verksamheten. Det har lett till att politiker såväl som tjänstemän och fackliga organisationer i Landstinget kommit att se sjukvårdsfrågor som *lösbara genom tekniska och administrativa arrangemang*. De nya styridealen har också stärkts av den återgång på bred front till samförstånd mellan arbetsgivare och arbetstagare som ägt rum det senaste decenniet i Sverige (Elvander, 2002).

SLUTSATSER

Artikeln har följt en förändringsprocess som inleddes med att en uppsättning nya styrideal artikulerades. Inledningsvis utgjorde de en samling disparata utsagor med svaga tematiska kopplingar. Utsagorna utvecklades och stabili-

serades i flera steg genom enhetlig tematisering, fokusering och kopplingar till allmänna föreställningar om modernt management, särskilt TQM. Ett visst sätt att definiera problem och lösningar i styrningen av Landstinget blev dominerande genom att den nya konstellationen av idéer och praktiker immuniserades mot kritik genom olika strategier för diskursiv stängning. Parallellt med detta pågick en omfattande enrullering av anhängare, vilket gjorde att den nya doktrinen inte bara accepterades utan också fick ett aktivt stöd av politiker, tjänstemän och fackliga representanter.

Nästa viktiga steg i processen är när de enhetliga problembeskrivningarna övergår till praktiska aktiviteter. Det sker genom att TQM introduceras som diskurs i form av USK/QUL-manualen, som hade en bred förankring och tillämpning i det offentliga Sverige vid den tiden. QUL:s inträde ledde till ett skifte av modus i processen. De idealföreställningar som dittills formulerats nära vardagsspråket avgränsas, preciseras och stängs genom en formellt kodifierad begreppsapparat och vidhängande sanningsanspråk. Till sist analyseras vilka spår i nuets styrpraktiker det långvariga TQM-projektet fick, inte minst efter alla de skiften av politisk majoritet landstinget genomgått.

Analysen av hur TQM först vinner fäste utgår från de kommunikativa strategier som Deetz (1992) förbinder med diskursiv stängning – neutralisering, diskvalificering osv. De kommunikativa strategierna – vad som sägs, av vem och hur det sägs var betydelsefullt i det skede då utsagorna om TQM var en löst sammanfogad uppsättning utsagor. Men analysen pekar också på begränsningarna i mer renodlat språkliga analyser av institutionell förändring. När de löst sammanfogade utsagorna skiftar modus till en mer sammanhängande formation av kunskapsbaserade praktiker, jämförbar med andra former av expertis i organisationer, uppstår en mer påtaglig och beständig stängning kring TQM. Från och med den tidpunkten är TQM en praktisk verksamhet, som handlar om påtagliga aktiviteter där man *gör* TQM snarare än upprepar en samling utsagor. USK och hela dess arsenal av metoder för verksamhetsbeskrivning och analys mynnar ut i *intervention*, i form av datainsamling, analys och förändringsförslag. Påtagliga, samhälleligt sanktionerade kunskapsbaserade organisationspraktiker har goda förutsättningar att bli accepterade av olika grupper med skilda bevekelsegrunder (jfr Strang & Meyer, 1994). Studier som fokuserar lokal, interpersonell interaktion och kommunikation förbiser lätt vikten av att sociala objekt tar aktörer i bruk i lika hög grad som aktörerna tar dem i bruk (Hasselblad, 1994; Hasselblad & Kallinikos, 2000; Deetz, 2003).

Den diskursiva stängningen runt TQM i landstinget interagerade med och förstärktes av den sociala mobilisering som uppstår till följd av att många, och över tiden allt fler, säger och gör samma saker (jfr Jensen, 2002). TQM presenterades som en neutral, faktabaserad kunskap i många olika fora under lång tid och av olika personer. Men genom hela processen artikulerades också

positivt värdeladdade ideal som en övergripande motivbild för förändringarna av sociala relationer, regler och strukturer. Olika aktörskategorier knöts till det nya genom olika och väl anpassade strategier: lockelsen att med ett svep göra sig fri från eviga problem i sjukvården, hotbilder, kooptering och nya attraktiva rolldefinitioner för både politiker och tjänstemän. Vissa aktörer mobiliserades till att bli eldsjälur och fungerade som påverkansagenter i sina egna grupper. Gruppledare och andra medlemmar av partigrupperna agerade för projektet utan att deras partikollegor visste att de var knutna till kvalitetsprojektets agenda. Aktörer enrollerades också genom traditionella beroende- och statusrelationer. De fackliga representanterna koopterades genom att erbjudas chefsliknande villkor i QUL-projektet. Verksamhetscheferna enrollerades genom att drivas till att övertyga sin motpart om att de verkligen ville göra det de var tvungna att göra. Den sociala mobiliseringen förefaller mer heterogen och situationsanpassad till sin karaktär. Men det behöver inte övertolkas som handlingar av suveräna subjekt. Såväl den allmänna OD-litteraturen som TQM-litteraturen innehåller detaljerade strategier som föreskriver specifika tillvägagångssätt i olika faser av förändringsprocesser.

En viktig skillnad mellan den studerade processen och de processer som den internationella kritiska forskningen belyst är att vi har studerat *hur* en diskursiv stängning uppstod kring TQM:s styrideal. Vidare har vi visat hur en samling utsagor blir dominerande genom diskursiv stängning och därmed bereder väg för en teknifierad kunskap som vävs in i vardagliga styrpraktiker. I relation till den tidigare forskningen av Hill (1995) och Neergard (2002) erbjuder vår studie ett sätt förstå hur *övergångar* kan ske mellan de olika modus som identifieras i deras studier. Men vår analys är bara *ett* exempel på hur en TQM-driven förändringsprocess kan utvecklas och sluta. I andra kontexter kan process och utfall se annorlunda ut. Ideal, diskurs och tekniker kan uppträda samtidigt, hanteras parallellt eller sammanvävt, och resultera i andra former av stängnings- och stabiliseringsprocesser. Den typ av stängningsprocess vi identifierade kan också haverera (se t.ex. Hansson, 2002; Skälén, 2002). Däremot har analysen visat att, under vissa förhållanden kan en diskursiv stängning utvecklas kring TQM.

De slutsatser vi presenterat är avhängiga studiens design. Om endast de första skedena täckts, hade resultatet blivit en mer precis analys än vanligt av hur aktörer ansluter till eller distanserar sig från en samling utsagor om TQM. Om processen följts till projekts upplösning hade slutsatsen blivit att detta var ett nytt exempel på hur en förändringsprocess havererar i organisationers sega strukturer. Endast genom att följa hela processen och ställa den i relation till vad som finns kvar flera år efter att den manifesta processen upphörde, har vi kunnat belysa hur TQM institutionaliserats i landstingets styrpraktiker och hierarkiska relationer.

APPENDIX

Tabell 1 Respondenter som intervjuats

Intervjuer projektkansliet*	Intervjuer övriga
Landstingsråd	Förtroendevald i sjukvårdsstyrelse
Kvalitetschef	En sjukvårdsdirektör
Tjänsteman i projektkansliet	En sjukhusdirektör
Ordförande i kvalitetsutskottet	Två tjänstemän på beställarkontor
Två fackliga företrädare	Kvalitetsansvarig för sjukvårdsområde
Landstingsdirektör	Ekonomidirektör
Partigrupsledare	Två beställarläkare

* Här ingår anställda på projektkansliet och ledningsgruppen för projektet.

Enkätstudie avseende etablering av USK/QUL i svensk hälso- och sjukvård

För att studera i vilken utsträckning ledningsmodeller för systematiskt kvalitetsarbete etablerats i hälso- och sjukvården i Sverige genomfördes år 2000 en enkätstudie. Urvalet inkluderade samtliga chefer på högre nivå (sjukhuschefer och motsvarande) samt ett slumpmässigt urval av klinikchefer inom fyra specialiteter i samtliga landsting. Enkäten besvarades av 370 personer, svarsfrekvensen var 62 procent. Analysen visade att 92 procent av de högre cheferna och 80 procent av klinikcheferna rapporterade att de använde någon ledningsmodell för systematiskt kvalitetsarbete. Den mest använda modellen var USK/QUL, mellan 45 och 58 procent av klinikcheferna rapporterade att modellen användes på kliniken. Primärvården avvek, där användes USK/QUL endast av 29 procent (Bejerot & Hasselbladh, 2001).

NOTER

- 1 Det institutionsbegrepp som används här bygger på Hasselbladh & Kallinikos, 2000. Institutioner kombinerar tre olika sociala modus; idealföreställningar, diskurs och praktiker. I moderniteten är institutioner med bäring på arbetslivet performativt orienterade och överskrider nationer, sektorer eller branscher (jfr Berger, Berger & Kellner, 1973; Jepperson & Meyer, 1991; Townley, 2002). Med denna utgångspunkt blir *institutionalisering* ett begrepp för processer där en konfiguration av ideal, diskurs och praktiker blir dominerande i en social kontext.
- 2 Det finns en även omfattande forskning som producerar TQM som diskurs. Den är inte av intresse i detta sammanhang utan utgör snarare en del av empirin.

- 3 Här skiljer sig vår ansats ifrån den skandinaviska översättningstraditionen (Czarniawska & Sevón, 1996). Vi använder inga rumsliga metaforer (resor, förflyttning osv) och tillskriver inte idéer en mer generisk karaktär än andra sociala modus. Om vaga idéer utvecklas till en diskurs eller praktiker utvecklas på grundval av en diskurs ser vi inte det som en alltmer förfinad »förpackning» av en idé utan som övergångar mellan olika sociala modus.
- 4 Modellen baserades initialt på att ett antal sjukvårdsområden förfogande över en budget att upphandla vård för, ersättning av utförd vård baserat på prestationsersättning (DRG) samt att interna marknader inrättades för stödfunktioner.
- 5 Han hade tidigare deltagit i Landstingsförbundets och Socialstyrelsens utvärdering av USK som gemensam kvalitetsstyrningsmodell för sjukvården som bejakade TQM som ledningsdoktrin för hälso- och sjukvården (Landstingsförbundet m fl, 1994). Dessutom hade han introducerat kvalitetsmodellen USK i ett annat landsting.
- 6 Ett par veckor tidigare levererades en konsultrapport (Skrivelse 2) till Landstinget med ett utförligt förslag om införande av TQM. Rapporten nämns varken i de intervjuer vi gjort eller i något arbetsmaterial. Att rapporten »försvinner» kan hänga samman med att den inte framhöll USK-modellen, som kvalitetschefen företrädde mycket energiskt.
- 7 Ingen av de femtiotal personer vi intervjuat i våra två forskningsprojekt har demonstrerat en så orubblig tro på kvalitetsstyrning som kvalitetschefen i landstinget. Bl.a. frågade han om vi, intervjuarna, visste vilka vi var till för.
- 8 I dokumenten eller intervjuerna ser vi dock inte några spår av att läkare, vare sig individuellt eller deras förbund, involverats. Detta är i linje med rekommendationerna från OD-manualer att inledningsvis mobilisera de grupper som är mest kritiska mot den rådande situationen (Martin 1993).
- 9 Skrevs in i landstingets budgetbeslut inför 1998. Landstinget blev också medlem i SIQ:s intressentförening
- 10 Vi har valt att beskriva »LOKE» som ett exempel på hur kvalitetstänkandet har fäst i landstinget. Men det finns flera andra aktiviteter och modeller som vi kunde valt att analysera närmare – t. ex. hur Balanserade styrkort i landstinget baseras på samma grundläggande värderingar som finns i USK/QUL, Medicinskt programarbete där man på landstingsnivå kartlägger processer och enas om gemensamma riktlinjer och rutiner på ett sätt som liknar upplägget i »Kvalitet till er tjänst», samt implementeringen av Etisk värdegrund vars manual formmässigt är uppbyggd på samma sätt som USK/QUL manualen.

REFERENSER

- Bejerot, Eva & Erlingsdottir, Gudbjörg (2002) »Kvalitetssidéns materialisering i hälso- och sjukvården» i Bejerot E. och Hasselbladh H. (red) *Kvalitet utan gränser*. Lund: Academia Adacta, s. 59–80.
- Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (2001) Systematiskt kvalitetsarbete i hälso- och sjukvården. Enkätstudie riktad till chefer. Arbetsrapport.
- Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (2003) »Nya kontroll- och maktrelationer inom sjukvården». *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 9, 2, s. 107–127.
- Berger, Peter L., Berger, Brigitte & Hansfried Kellner (1973) *The Homeless Mind*. New York: Vintage Books.
- Berger, Peter and Luckmann, Thomas (1966/1979) *Kunskaps sociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Blomgren, Maria & Sahlin-Andersson, Kerstin (2003) *Ledning på distans – att skapa kunskap för politisk styrning av hälso- och sjukvården*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Boli, John and Thomas, G.M. (1999) *Constructing World Culture – International nongovernmental organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Brunsson, Nils (1985) *The Irrational Organization: Irrationality as a basis for Organizational Action*. Chichester: Wiley.
- Chua, Wang Fong (1995) »Experts, Networks and Inscriptions in the fabrication of Accounting Images: A Story of the Representation of Three Public Hospitals», *Accounting, Organizations and Society*, 20: 111–145.
- Cole, Richard E. (1999) *Managing Quality Fads*. New York: Oxford University Press.
- Clarke, John & Newman, Janet (1997) *The Managerial State*. London: Sage.
- Czarniawska, Barbara & Sevon, Guje (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Deetz, Stanley A. (1992) *Democracy in an Age of Corporate Colonization. Developments in Communication and the Politics of Everyday Life*. New York: State University of New York Press.
- Deetz, Stanley A. (2003) »Reclaiming the Legacy of the Linguistic Turn», *Organization* 10: 421–429.
- Elvander, Nils (2002) »Industriavtalet och Saltsjöbadsavtalet – en jämförelse», *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 8: 191–204.
- Erlingsdottir, Gudbjörg (1999) Förförande idéer – kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården. Akademisk avhandling, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet.
- Fairclough, Norman (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Foucault, Michel (1972) *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.

- Forssell, Anders & Jansson, David (2000) *Idéer som fångslar – recept för en oförlig transformation*. Stockholm: Liber.
- Furusten, Staffan (2002) »Från idé till institution» i Bejerot E. och Hasselbladh H. (red) *Kvalitet utan gränser*. Lund: Academia Adacta, s. 19–39.
- Hackman, John R. and Wageman, Richard (1995) »Total Quality Management: Empirical, conceptual and Practical Issues», *Administrative Science Quarterly*, 40: 309–342.
- Hansson, Johan (2002) Omtänkbara organisationer – Sagor och utsagor om Astrid Lindgrens barnsjukhus. Doktorsavhandling, *Företagsekonomiska institutionen*, Stockholms universitet.
- Hasselbladh, Hans (1994) Lokala byråkratiseringsprocesser – institutioner, tolkning och handling. Doctoral thesis no. 57, *Företagsekonomiska institutionen*, Uppsala universitet.
- Hasselbladh, Hans (2002) »Kvalitetsrörelsen – konsekvenser för individ, organisation och samhälle» i *Kvalitet utan gränser – En kritisk belysning av kvalitetsstyrning*, Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (red.), s. 236–252. Lund: Academia Adacta.
- Hasselbladh, Hans & Bejerot, Eva (2006) »Inventing Agency – Webs of Knowledge and Circuits of Communication in Swedish Health Care.» *Organization*. Under tryckning.
- Hasselbladh, Hans and Kallinikos, Jannis (2000) »The Process of rationalization: A critique and re-appraisal of neo-institutionalism in organization studies», *Organization Studies* 21(4): 697–720.
- Hasselbladh, Hans & Lundgren, Rikard (2002) »Kvalitetsrörelsen i Sverige», i *Kvalitet utan gränser – En kritisk belysning av kvalitetsstyrning*, Bejerot, E. & Hasselbladh, H. (red.), s. 40–58. Lund: Academia Adacta.
- Hasselbladh, Hans & Knights, David (2006) »Deconstructing the Plausibility and Possibility of Quality Management». Submitted.
- Hill, Stephen (1995) »From quality circles to total quality management», in Wilkinson, A. and Willmott, H. (eds) *Making Quality Critical, New Perspectives on Organizational Change*. London: Routledge.
- Institute of Medicine (Committee on Quality of Health Care in America) (2001) »Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century», National Academy Press, Washington, D.C.
- Jacobsson, Bengt (1994) »Reformer och Organisatorisk identitet», i Jacobsson B. (red), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, s. 38–61.
- Jensen, Christian (2002) *Maktens språk och språkets makt*. Akademisk avhandling, Göteborg: BAS.
- Jepperson, Ronald L. and Meyer, John W. (1991) »The Public Order and the Construction of Formal Organizations», in W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds)

- The New Institutionalism in Organizational Analysis*, s. 204–223. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kallinikos, Jannis (1996) *Technology and Society – Interdisciplinary Studies in Formal Organizations*. München: Accedo.
- Knights, David and McCabe, Darren (1999) »'Are There No Limits to Authority?' TQM and Organizational Power» *Organization Studies*, 20: 197–224.
- Kroslid, Dag (1999) In Search of Quality Management – Rethinking and Reinterpreting. Linköping Studies in Science and Technology, *Dissertation No. 590*.
- [Landstinget] (2003a) [LOKE]. Landstingets gemensamma instrument för utvärdering av kvalitetssystem i hälso- och sjukvården.
- [Landstinget] (2003b) Kvalitetsparagraf i akutsjukhusavtalen för 2003. Hur blev det och hur kan vi gå vidare?
- [Landstinget] (2004) Assessing Organisational Quality. A review of research and investigation into the use of [LOKE] in [Landstinget] County Council Healthcare.
- Landstingsförbundet, Spri, Socialstyrelsen och Arbetslivsfonden (1994) *Kvalitet i vården. Instrument för systematisk utveckling och utvärdering*, rapport 1440. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Landstingsförbundet och SIQ (1996) Kriterier och anvisningar för Kvalitet, Utveckling, Ledarskap 1996/97. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Latour, Bruno (1987) *Science in Action*. Milton Keynes, Open University Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin, Lawrence L. (1993) *Total Quality Management in Human Service Organizations*. Newbury, Park: Sage.
- May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- McCabe, Darren, Knights, David, Kerfoot, Deborah, Morgan, Gareth, and Willmott, Hugh (1998) »Making Sense of »Quality« – Towards a Review and Critique of Quality Initiatives in Financial Services» *Human Relations* 51: 389–411.
- Meyer, John W. & Scott, Richard W. (1983) *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Miller, P. and Rose, N. (1990) »Governing Economic Life», *Economy and Society* 19(1): 1–31.
- Neergård Peter (2002) »Configurations in quality management», in *Scandinavian Journal of Management* 18: 173–195.
- Newton, Timothy (1998) »Theorizing Subjectivity in Organizations: The Failure of Foucauldian Studies.» *Organization Studies*, 19: 414–447.
- Ong, Walter (1982/1990) *Muntlig och skriftlig kultur – Teknologiseringen av ordet*. Göteborg, Anthropos.

- Power, Michael (1997) *Audit society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prior, Lindsay (1997) »Following in Foucault's Footsteps: Text and Context in Qualitative Research» in Silverman, D. (ed.) *Qualitative Research – Theory, Method and Practice*. London: Sage.
- Promentor Management and Bratt International (1995) *Kvalitet till er tjänst*. Lund: Studentlitteratur.
- Rees, Chris (2001) »Worker Responses to Quality Organisation: Discourse and Materiality in Organisational Change», *Work, Employment & Society*, 15: 743–761.
- Rose, Nicholas (1999) *Powers of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rovik, Kjell A. (1998) *Moderna Organisationer*. Malmö: Liber.
- Searle, John R. (1995) *The Construction of Social Reality*. London: Penguin.
- SIQ (1992) Verksamhetsutveckling med Utmärkelsen Svensk Kvalitet 1999. Kriterier och anvisningar. Göteborg: Institutet för Kvalitetsutveckling.
- Skålén, Per (2002) Kvalitetssidén möter praktiken – institutionalisering, meningsskapande och organisationskultur. Doktorsavhandling, Karlstads universitet, Karlstad University Press.
- Socialdemokratiska partiet (1989) 90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet. Stockholm: Tidens förlag.
- SOSFS 1996:24. Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Strang, David & Meyer, John (1994) »Institutional Conditions for Diffusion». I W.R. Scott and J.W. Meyer (Red) *Institutional Environments and Organizations* (sid. 100–112). Thousands Oaks: Sage.
- Townley, Barbara (1994) *Reframing Human Resource Management – Power, Ethics and the Subject at Work*. London: Sage.
- Townley, Barbara (2002) »Managing with Modernity», *Organization*, 9: 549–573.
- Tuckman, Alan (1994) The Yellow Brick Road: Total Quality Management and the Restructuring of Organizational Culture, *Organization Studies*, 15: 727–751.
- Wilkinson, Adrian, Godfrey, Graham and Marchington, Mick (1997) »Bouquets, Brickbats and Blinkers: Total Quality Management and Employee Involvement in Practice». *Organization Studies*, 18: 799–819.
- Zbaracki, Mark J. (1998) »The Rhetoric and Reality of Total Quality Management», *Administrative Science Quarterly*, 43: 602–636.
- Xu, Qi (2000) »On the Way to Knowledge: Making a Discourse at Quality». *Organization*, 7, p. 427–453.

ARBETSMATERIAL FRÅN PROJEKTKANSLIET

PM 1. *Länsparlament med ansikte och identitet*, 1994-12-05.

PM 2. *Idéskiss för kulturbrytande angreppssätt i processen*, odaterat 1994.

PM 3. *Tydliggörande av landstingets uppgifter. Kraftsamling kring strategiska utvecklingsfrågor*, 1995-03-20

PM 4. *Angående kvalitetsstyrning. Landstingskontoret*, skrivelse 1995-04-26, bilaga till LS9504-0445

PM 5. *Uppstartsplan av en förändringsprocess mha en kvalitetsstyrningsstrategi för [Landstinget]. Intern idéskiss till [landstingsdirektören]*, 1995-06-12.

PM 6. *Några konkreta reflektioner utifrån diskussionen med [landstingsdirektören] och de övriga deltagarna*, odaterat.

PM 7. *Förslag till upplägg för »vängruppen»*, odaterat.

PM 8. *Vad får politikerna?*, odaterat.

PM 9. *Strategikomponenter*, odaterat.

Skrivelse 1. *Angående kvalitetsstyrning. Personalroteln* 1995-04-26. Dnr LS 9504-0445.

Skrivelse 2. *En TQM-ansats för förnyelse av [Landstinget]. Konsultrapport inkommen* 1995-04-13.

Skrivelse 3. *Förslag till landstingsgemensamt kvalitetsstyrningsprojekt som bygger på en gemensam verksamhetsidé och som syftar till att medborgarorientera verksamheten. Tjänsteutlåtande*, Landstingskontoret, 1995-12-12. Bilaga 1, Landstingsrådsberedningen 1996-01-07.

Referenser och material som anonymiserats av hänsyn till respondenternas integritet kan erhållas genom kontakt med författarna.

ABSTRACT

Den internationella forskningen om TQM har väsentligen fokuserat dels på konsekvenser av TQM för de anställda, dels på att analysera TQM som doktrin. Några få studier har sökt precisera vilka former, eller modus, TQM kan ha när det tillämpas. Denna artikel presenterar ytterligare ett steg i den riktningen. En empirisk studie presenteras av hur TQM under ett decennium steg för steg introducerades i ett storstadslandsting. I en förändringsprocess utvecklas TQM från en samling löst sammanfogade utsagor till en integrerad diskurs för att till sist integreras i vardagliga, verksamhetsnära styrpraktiker. Varje skede presenterar olika möjlighetsvillkor och genererar olika effekter. Tre analytiska aspekter av förändring identifieras: diskursiv stängning, enrollering och materialisering.

ABSTRACT

Previous critical research on TQM has mostly been occupied with analyzing TQM as a managerial doctrine or its consequences for managers and employees. A few contributions have been published regarding the different modes of TQM in organizations. The present study takes one further step in that direction. This article presents an analysis of the stepwise introduction of TQM in a Swedish regional council during an entire decade. In that process, the mode TQM appears in develops from un-organized statements about customer oriented organizations in general to a coherent discourse, specifying truth and knowledge and lastly to a broad array of control practices, tightly integrated in the standing procedures of the regional council. Each stage in the process presents different conditions of possibilities and generates different outcomes. Three analytical aspects of change are identified and analyzed: discursive closure, enrollment of actors and materialization of control practices.

Keywords: *discursive closure, critical management, TQM, USK, public sector change, materialization, regional council.*

Eva Bejerot är verksam som forskare vid Arbetslivsinstitutet i Stockholm. Hennes forskningsintresse är primärt de styrteknologier som används i reformeringen av den offentliga sektorn. Hon är också intresserad av nya styrformers implikationer för professionella grupperns autonomi och arbetsvillkor.

Hans Hasselbladh är docent i företagsekonomi och har tidigare varit verksam vid Uppsala universitet och Göteborgs handelshögskola. Sedan några år arbetar han inom ett FAS-finansierat forskningsprojekt om kvalitetsstyrning i svensk sjukvård vid Arbetslivsinstitutet, Stockholm. Hans huvudsakliga forskningsintresse är offentliga organisationer och institutionell förändring.

Tack från författarna:

Studien har finansierats av Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) (dnr 2001-2425). Katerina Adam var anställd i vårt forskningsprojekt och bidrog med viktiga insatser i den datainsamling som ligger till grund för artikeln. Lars Norén och Ewa Wikström, Handelshögskolan Göteborg, läste vårt manus i ett viktigt skede av bearbetningen och gav mycket värdefulla synpunkter. NOS två reviewers gav oss konstruktiv kritik och bidrog därmed till att vi kunde klargöra och precisera vår analys. Författarna är som alltid ansvariga för de kvarvarande bristerna.