

**Björn Brorström
Viveka Edlund**

EKONOMISTYRNINGENS EFFEKTER

- tio ekonomichefer om sina modeller

KFi-rapport

nr 23

Kommunforskning i Västsverige (KFi) bedriver forskning kring effekter av nya stormodeller. En del i denna forskning är studier av nya ekonomistyrningsmodeller inom sjukvården. I denna rapport redovisas resultatet av en studie där ekonomichefer på tio sjukhus beskrivit och givit sin bild av ekonomistyrningens modeller och dess effekter. Rapporten är nr 23 i KFi:s rapportserie vars syfte är att förmedla iakttagelser, vunna erfarenheter och framkomna resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt inom KFi. Rapporten är författad av Björn Brorström, docent i företagsekonomi och institutchef vid KFi, och Viveka Edlund, doktorand i förvaltningsekonomi och forskningsassistent vid KFi.

KFi-serien består av följande rapporter.

1. Brorström B., 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström B., 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"

14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"

Innehållsförteckning	sid.
1. Nya styrformer i kommuner och landsting	1
Inledning	1
Motiv till förändring	3
Ekonomistyrningens effekter - rapportens syfte	7
2. Något om forskningssynsätt och forskningsmetod	8
3. Ekonomistyrning inom 10 sjukhus - beskrivning och analys	10
Inledning	10
Ny modell	12
Traditionella modeller	17
4. Slutsatser	20
Jämförelse mellan de båda grupperna	20
Ekonomiseringens effekter	22
Något om suboptimering	24
Hur bör det se ut och vad bör man tänka på?	25
Referenser	28

1. Nya styrformer i kommuner och landsting

Inledning

Ett omfattande reformarbete av organisation och styrformer bedrivs för närvarande inom kommuner och landsting. Inriktningen är därvid att öka graden av decentralisering inom organisationen och etablera mer marknadsliknande förutsättningar för genomförandet av verksamhet. Det grundläggande syftet förefaller vara att tona ned den starka och väletablerade budgetkopplingen där resurser erhålls via en budget. Istället finansieras verksamhet och utförda tjänster med ersättningar som är direkt kopplade till omfattningen av verksamheten eller som det numera heter produktionen.

En organisatorisk modell som utformats för att möjliggöra marknadsliknande styrformer och en långtgående decentralisering innebär i sin grundstruktur att en strikt uppdelning av rollerna inom organisationen görs. Tre roller etableras. Dessa är finansiären, beställaren och utföraren. Finansiären bestämmer totalnivån på tillgängliga finansiella resurser. Dessa resurser fördelas i nästa steg till beställarna. Beställarnas uppgift är att köpa tjänster utifrån de behov som konsumenterna kan antas ha och då göra det på ett sådant sätt att man erhåller bästa tänkbara verksamhet inom ramen för tillgängliga resurser. Utförarens eller produktionsorganisationens uppgift är att genomföra verksamhet på grundval av skrivna kontrakt och gjorda överenskommelser. Utifrån lagda beställningar eller vunna kontrakt i konkurrens med andra utförare/producenter ska verksamheten bedrivas så effektivt som möjligt.

Stewart och Walsh som är verksamma vid universitetet i Birmingham följer förändringsarbetet inom offentlig sektor i Storbritannien. I en uppsats redovisar de huvudsyftena med pågående förändringar i sex punkter. Beskrivningen avser förhållandena i Storbritannien men den har mycket gemensamt med den argumentation och retorik som är förknippad med det svenska reformarbetet. Något förkortat och något fritt översatt beskriver Stewart & Walsh (1992) innebörden och motiven med den nya styrmodellen på följande sätt:

1. De faktiska kraven på en specifik serviceverksamhet uppmärksammas. Därigenom undviks att verksamhet genomförs och tjänster utförs som ingen egentligen efterfrågar. Denna prövning av verksamheten sker inte

vid tillämpningen av traditionell anslagsfinansiering.

2. En tydlig fokusering sker på vad som utförs i verksamheten och med vilken kvalitet som prestationerna utförs.

3. En frigörelse sker av ledningskapacitet och ledningsförmåga inom organisationen. Detta är en konsekvens av att finansieringen av verksamheten särskiljs ifrån ledning av verksamheten.

4. En kundorientering etableras avseende sättet att vara och tänka. Det ger förutsättningar för att bryta de hinder som har skapat slutna organisationer. Kundorienteringen innebär en stor utmaning för såväl administrationen som verksamheten.

5. Innovationer och experiment uppmuntras genom att olika belönings-system används.

6. Genom att skapa konkurrens och utveckla marknadsmässiga förutsättningar stimuleras intresset för ekonomi och ökad inre och yttre effektivitet.

De sex punkterna representerar ett idealresultat och en idealsituation vid tillämpning av de nya styrmodellerna. Kunden och verksamheten i fokus, kreativitet och gott ledarskap samt ett ökat intresse för ekonomi är ett sätt sammanfatta innebörden av detta ideal.

Ett annat verk som illustrerar omfattningen och spridningen av det nya förhållningssättet till organisering och styrning av offentlig verksamhet är författat av Osborne & Gaebler (1992). Argumentationen i boken som framförallt beskriver förändringsarbetet inom offentlig sektor i USA känns igen. I boken redovisas ett antal exempel på att en ny och mera entreprenörorienterad anda håller på att omvandla den offentliga sektorn. Titeln på boken är "Reinventing Government".

Det pågående förändringsarbetet i Sverige beskrivs i ett flertal olika sammanställningar. Här kan nämnas en sammanställning av civildepartementet (1992) kopplat till den pågående utredningen om den offentliga sektorns förnyelse. Vidare har Haglund & Knutsson (1993) beskrivit förändringsarbetet och den rådande situationen i en bok med rubriken "Våra nya kommuner". Kommunerna i Skåne har kartlagts och beskrivits av Hansson m fl (1993). Vidare har Fridolf (1993) på uppdrag av civildepartementet genomfört en studie av förekomsten av alternativa produktionsformer inom kommunal verksamhet.

Modeller med den beskrivna grundstrukturen prövas inom de flesta landstingen i Sverige idag. Ingen modell är den andra exakt lik men de är samma andas barn. En rad olika beskrivningar finns av nya styrmodeller men då nästan uteslutande med avseende på hur de är tänkta att fungera (se tex Landstingsförbundet 1991 och Anell & Svarvar 1993). I en expertrapport till den sittande kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation - SOU (1993) - beskrivs som en slags generalisering eller syntes av de olika förekommande modellerna en vad man kallar reformerad landstingsmodell. Denna modell utgör ett av tre förslag till hur den framtida sjukvårdsverksamheten kan organiseras. Det kan i sammanhanget nämnas att de andra förslagen är en modell med primärvårdsstyrd vård samt en modell som bygger på en obligatorisk sjukvårdsförsäkring.

Motiv till förändring

Ekonomistyrningens modeller inom offentlig sektor har således varit föremål för stor uppmärksamhet under det senaste halva decenniet. Antalet utvecklingsprojekt rörande förändring och utveckling av ekonomistyrningens principer, modeller och metoder i riktning mot ett ökat decentralt ansvar och mera marknadslänkande former för resurstilldelning är och har varit många. Utvecklingstendensen och situationen har rönt ett stort intresse bland ekonomi- och organisationsforskare. En mängd forskningsprojekt kring nya styrmodeller har initierats och genomförts. Forskarnas huvudsakliga intresse och inriktning är därvid att beskriva och förklara de bakomliggande motiven för etablerandet av nya och annorlunda styrmodeller. En fokusering har skett på att klargöra utgångspunkterna och drivkrafterna för förändringarna samt att belysa och problematisera införandearbetet.

I många fall utgör institutionell teori utgångspunkten för analysen. Förändringarna eller den klart uttalade viljan till förändring har förklarats av varje organisations strävan efter uppskattning i omvärlden i syfte att förstärka den egna legitimiteten och skapa förutsättningar för långsiktig överlevnad. En huvudpoäng är därvid att det inte bara är verksamheten som ska motsvara omgivningens förväntningar utan också organisationsstrukturer och styrmodeller måste anpassas till omgivningens krav (se rörande beskrivningar av institutionell teori Meyer & Rowan 1977, Scott & Meyer 1983 och DiMaggio & Powell 1991). Organisationer gör medvetna val i syfte att visa upp goda lösningar och förmåga till anpass-

ning. Organisationen och dess medlemmar har således ett aktivt förhållningssätt i relation till omvärlden (se Evans 1993 avseende karaktäristik av institutionell teori).

En organisatorisk förändring kan således syfta till att leva upp till krav på modernitet och därigenom förstärka eller bevara organisationens legitimitet i omvärlden. En omfattande forskning har bedrivits och bedrivs avseende legitimitet och legitimeringsprocesser. Frågeställningen är därvid hur organisationen förmedlar att en anpassning och förändring sker? Studier och analyser har här visat att legitimeringsbaserna är flera. Det är inte bara den verkliga och faktiskt genomförda förändringen eller handlingen som rättfärdigar organisationen utan även resonemang som förs och beslut som fattas rörande förändringen är legitimitetsskapande. Den praktiska konsekvensen av detta kan vara att det räcker med att prata om en viss förändring. Förändringen behöver aldrig genomföras för att syftet uppskattning i omvärlden ska uppnås.

Det kan till och med vara så att ett försök till genomförande och därmed åtföljande konfrontation mellan modellen och verkligheten leder till att alla svårigheter och problem uppmärksammas. Då kommer organisationen istället att betecknas som kaotisk och dess legitimitet att försvagas. En artikel i Kommunaktuellt belyser fenomenet. En företrädare för den så kallade Sensia-modellen menade där att det var inget fel på modellen det var verkligheten som inte kunde hantera modellen. Hade man undvikit att försöka införa styrmodellen hade den sannolikt fortfarande framstått som idealisk (spännande och viktiga resonemang kring legitimeringsprocesser återfinns i Brunsson 1989, Rombach 1991 och Czarniawska-Joerges 1992).

Ett exempel på resonemangens eller annorlunda uttryckt pratets betydelse är Skärbeck (1992). Här redovisas resultatet av en studie kring implementeringen och hanteringen av nya ekonomistyrningsmodeller vid Kungliga danska teatern. Ledningen inom teatern talade i många år om att införa nya former för ekonomistyrning. Det hände aldrig någonting reellt men genom att hålla pratet igång lugnade ledningen för teatern de som oroad sig för teaterns ekonomi inom kulturdepartementet. Motivet till att man inte gjorde något faktiskt trots givna löften var helt enkelt att man inte ville eller kanske inte vågade störa den professionella organisationen. Det räckte att utåt prata om ekonomistyrning och man slapp att konfrontera de professionella utövarna inom teatern med sådana obehagligheter som ekonomistyrning. Samtidigt upprätthölls teaterns legitimitet som en konsekvens av att departementets förväntningar avseende reformering av ekonomistyrningens modeller avspeglades.

En fråga som väcks av ovanstående resonemang är vilka omgivningens förväntningar är. Hur ser förebilden för den offentliga sektorns organisationer ut. Guillet de Monthoux (1991) menar att det är modeller som är utvecklade inom och avsedda för traditionella företag som spridit sig till den offentliga sektorn. Idealet är rationalitet och modernism. Det är således modeller och metoder som egentligen är utformade för andra ändamål som utgör förebilder. Guillet de Monthoux konstaterar med en kritisk ton att till och med läkare numera ska utbildas och tränas i ekonomistyrning.

Förebildernas karaktär behandlas av Brunsson (1991). Vad som är vackert och fult varierar över tiden. Det som gällt under senare år är att det privata företaget har betraktats av den offentliga sektorns organisationer som den vackrare systemen. Denna vill man enligt Brunsson försöka efterlikna. Enligt Olsen (1987) är det frestande i en situation där den privata sektorn framstår som modern och den offentliga som gammalmodig att anamma idéer från den privata sidan. Ett problem därvid som Olsen observerat är emellertid att den förebild som offentliga organisationer orienterar sig efter inte är baserad på empiriska observationer utan efter hur privata företag sägs fungera i grundläggande läroböcker. Offentlig sektor försöker således enligt Olsen att kopiera något som inte finns i verkligheten.

Ytterligare beskrivningar av förebilder och orsaker till förändringar är Brunsson & Olsen (1990) och Borgert (1992). I dessa båda verk återfinns bland annat resonemang kring organisationsmodeller som modefenomen. Förklaringen till att många organisationer samtidigt väljer likartade typer av organisatoriska lösningar är att de är föremål för samma modetrend och modeväxling. Idéspridningen är stark och tendensen till imitation uppenbar.

Slutsatsen av de ovan relaterade studierna och teorierna är att förändringar av organisations- och styrmodeller kan handla om att uppnå fördelar av skilda slag utan att egentligen behöva göra något. Symboliska handlingar och taktiska överväganden i samband med organisationsförändringar förefaller vara vanligt förekommande. Butler (1991) konstaterar till och med att det från tid till annan har funnits en tendens att anta att organisationer inte är något annat än politik och maktspel. Ett sådant antagande om organisationers egenskaper och inriktning på forskning kritiseras av Butler. Han menar att man då bortser från varje organisations behov av att, dels göra effektiva utbyten med omvärlden i syfte att skapa resurser, dels av att effektivt utnyttja skapade resurser. Det kommer enligt Butler inte att finnas någon organisation att bedriva politik och maktspel inom om inte

resurserna används effektivt i relation till konkurrenter i organisationens omvärld. Enligt Butler är effektivitet att ha förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar och att utåt visa upp denna färdighet, men också att faktiskt genomföra verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. En förändring av organisations- och styrformer har såväl symboliska som reala syften. Det handlar om att både avspegla förväntningar och bedriva effektiv verksamhet.

Reala motiv till förändring av styrmodeller beskrivs av Brorström och Solli (1992). Här behandlas sambandet mellan finansiella förutsättningar och formerna för ekonomistyrning. En försämring av ekonomin tvingar fram en utveckling mot decentraliserade former för ekonomistyrning och behov av en kunskapsutveckling bland ansvariga i organisationen. Syftet är därvid enligt Brorström & Solli att tydliggöra det ekonomiska ansvaret och skapa förutsättningar för ett ökat lokalt intresse för ekonomi.

Även Czarniawska-Joerges (1992) diskuterar de finansiella förutsättningarnas betydelse för och koppling till organisationsutvecklingen. Enligt Czarniawska-Joerges erfarenheter från mycket hårt ansträngda ekonomier - länder inom det forna öststatsblocket - så betyder försämringar här att en centralisering sker. En förklaring till de skilda slutsatserna mellan å ena sidan Brorström och Solli och å andra sidan Czarniawska-Joerges kan vara att svenska kommuner och landsting trots allt är rätt välmående organisationer.

Ett annat motiv till att nya modeller och metoder prövas och etableras är den kontinuerliga strävan och ambition som finns inom varje organisation att utveckla och förbättra beslutsunderlagen och i akt mening att förbättra besluten. Detta synsätt på motivet till förändring är enligt Covaleski m fl (1993) förenligt med ortodox teoribildning inom området styrning och kontroll. Företrädare för denna teoribildning är bland annat betydelsefulla redovisningsteoretiker som Horngren och Ijiri (se tex Horngren 1977 och Ijiri 1974).

En intressant och allsidig belysning av olika motiv för att utveckla ekonomistyrningen återfinns i Preston (1992). Här beskrivs och analyseras redovisningens utvecklingslinjer inom sjukvårdsområdet i USA. Preston konstaterar att utvecklingen är beroende av ett flertal saker. Den tekniska utvecklingen och datoriseringen inom redovisningsområdet är givetvis en aspekt för utveckling av modeller och metoder men framförallt utvecklas redovisningen som en konsekvens av förändrade förutsättningar i form av statliga regleringar av verksamheten och förändrade villkor och förutsätt-

ningar för konkurrens. Vidare är det allmänna förhållningssättet till verksamheten och de grundläggande värderingar som råder viktiga. Omgivningens förväntningar och krav är således en viktig faktor. En ökad fokusering på ekonomiska aspekter i sjukvården driver fram en utveckling av modeller och metoder som bättre beskriver sjukvårdens kostnader.

Ekonomistyrningens effekter - rapportens syfte

Motiven till de förändringar som nu sker av styrmodeller inom sjukvården kan fångas och analyseras med utgångspunkt från de teorier som redovisats ovan. En insikt om förekomsten av symboliska och taktiska, medvetna eller omedvetna, motiv för att utveckla nya modeller och metoder för organisation och styrning är väsentlig. Insikten utgör en viktig grund för att kunna tolka händelseutvecklingen och kunna bedöma hur och varför en tillämpning sker av olika typer av styrmodeller. I en tidigare studie inom ramen för föreliggande projekt behandlas just inslaget av symbolism i samband med utveckling och införande av nya styrmodeller (Brorström & Edlund 1993).

Ett sätt att uppfatta eller uttrycka förväntade effekter av en utveckling av modeller och metoder för ekonomistyrning är att fler ska bli intresserade av ekonomi. Fler ska befinna sig mitt i frågorna om hur ekonomin ska hanteras. Att klara ekonomin ska vara en viktig del i verksamhetens strategi. En intressant frågeställning för forskning är då vilka effekter en utveckling av ekonomistyrningens modeller verkligen leder till och vad en annorlunda fokusering på ekonomi innebär. Vilket är det faktiska konkreta resultatet av en tillämpning av en viss ekonomistyrningsmodell? Stewart & Walsh (1992) bekräftar frågornas relevans genom att konstatera att det har bedrivits lite systematisk forskning avseende resultaten av de nya organisationsmodellerna kopplat till den verksamhet som erbjuds.

Ovanstående resonemang leder över till att resonera kring ekonomistyrningens effekter och faktiska resultat. Det är detta som är huvudtemat för föreliggande projekt och studie. Med effekter och faktiskt resultat kan avses en förändrad syn på ekonomi relativt den verksamhet som bedrivs och de värderingar som gäller för denna. Med faktiskt resultat avses också hur intresset för ekonomi gestaltar sig före, under och efter ett modellskifte. Vilka önskvärda resultat uppnås utifrån de ideal som oftast förknippas med god ekonomistyrning, tex kostnadsmedvetande, hög aktivitet för att uppnå ett effektivt utnyttjande av resurser och långsiktighet

i ekonomiska och verksamhetsmässiga bedömningar.

Självfallet är det lika intressant att studera vilka icke önskvärda effekter som uppstår. I det här stycket ansluter studien till den rad av studier som genomförts kring förekomsten av dysfunktionellt beteende och orsaker till detta beteende (se tex Hopwood 1976, Otley 1978, Ouchi 1979, Preston 1992 och Jaworski & Young 1992). En utgångspunkt är också Fiore m fl (1992) som har studerat beteendenormer i professionella organisationer. De påvisar att en ökad uppmärksamhet på ekonomiska mål minskar stödet för de professionella värderingarna. Ambitionen i denna studie är dock inte att försöka förstå och förklara sambandet mellan dysfunktionellt beteende och uppnådda prestationer, vilket är något som forskare enligt Jaworski & Young (1992) ännu inte klarat av.

En förväntad effekt av att ansvaret för det ekonomiska resultatet förs ned på verksamhetsnivå, vilket är en viktig ingrediens i de flesta utvecklingsprojekten, är att intresset för intäkter ökar. Frågan är därvid hur detta intresse utvecklar och gestaltar sig. Organisationskonsulten Drucker (1990) befarar problem. Hans erfarenhet är att man inom "Non-profit" organisationer i för hög utsträckning ägnar sig åt att försöka skapa intäkter istället för att utveckla verksamheten. Det är kanske lättare att förstärka intäktssidan än att försöka förändra verksamheten och därigenom minska kostnaderna.

Ett antal viktiga frågor finns således som utgångspunkt för studien och föreliggande rapports huvudsyfte är just att beskriva, förklara och väcka frågor avseende ekonomistyrningens effekter och sambandet mellan modell och effekt. Denna inriktning mot att studera effekter innebär att forskningen får en pragmatisk prägel. Den belyser vad som faktiskt händer när förändringar sker. Den belyser även hur dessa händelser uppfattas av aktörer och observatörer. En närhet till fältet finns således och ett syfte med studien är även att förmedla iakttagelser som kan ligga till grund för förändringar och modifieringar av tillämpade styrmodeller.

2. Något om forskningssynsätt och forskningsmetod

Den forskningstradition som föreliggande projekt och rapport är en del av präglas av en stark empirisk och tillämpningsorienterad inriktning. Den har i hög grad sin bas i praktiska problem i strävandena efter att finna

lämpliga lösningar och val vad gäller styr- och organisationsformer. Forskningen baseras på en stor förtrogenhet med praktiska problem och med de förutsättningar som råder inom studerade organisationer. Ett stöd för en sådan inriktning och tillämpningsorientering är Lawrence (1992). I en slags debattartikel om forskningsmetodik och organisationsforskningens utveckling menar Lawrence att de bästa arbetena inom organisationsområdet har skett med en problemorienterad utgångspunkt och inte utifrån vad som är teoretiskt intressanta frågor. Man måste enligt Lawrence's vara klar över att forskningsområdet är tillämpningsorienterat och tillhör det beteendevetenskapliga fältet. Det forskningssynsätt som råder och de forskningsmetoder som används måste anpassas efter detta förhållande. Lawrence menar att organisationsforskaren i valet mellan att tillgodose andra teoretikers förväntningar och praktikernas behov av relevant forskning så ska det senare väljas. Alla delar inte Lawrence's uppfattning och den starka polariseringen mellan teori och praktik kanske inte är helt relevant (se tex Weick 1992). Inte desto mindre är Lawrence inlägg ett starkt stöd för tillämpningsorienterad forskning kring organisation och styrning.

Ett annat tydligt ställningstagande för en forskning som bygger på djup förståelse för de förutsättningar som råder inom studerade organisationer görs av Roberts (1993) som ingående studerat vad som utmärker organisationer där risknivån är hög och säkerhetsaspekter särskilt viktiga. Roberts formulerar i inledningen av sin bok följande välformulerade och häcklande kritik av forskningskolleger inom organisationsområdet.

"Much organizational research are conducted by reasearchers who go into organizations with preconceived notions about their processes, take either a static or dynamic short look at these processes and return to the Ivory tower to write about what they have seen and measured. Some researchers have never actually observed the organizations they write about. A good deal of the rest of organizational research takes existing data, usually collected for some other purposes, to test some preconceived notion about these processes these data should reflect. Our research took av very different approach". (Roberts 1993 sid 3f)

Roberts budskap är solklart. Förståelse av organisatoriska fenomen förutsätter att man går på djupet. Det är inte möjligt att befinna sig på distans till det studerade objektet eller fenomenet om viktiga kunskaper och djup förståelse ska uppnås.

Föreliggande rapport baseras på intervjuer med ekonomichefer vid tio sjukhus inom fyra landsting. Valet av sjukhus har inte skett utifrån exakta kunskaper om vilken modell respektive sjukhus tillämpar utan på geografiska grunder. En övergripande vetenskap har dock funnits om vad som är på gång inom de olika sjukhusen. De tio sjukhusen är belägna inom fyra landsting i Västsverige. Utskrifter av genomförda intervjuer utgör underlaget för beskrivningar, analyser och slutsatser. Förståelsen för de studerade fenomenen baseras emellertid på en bredare bas och djupare kontakter.

Intervjuerna är i nio fall en upprepning av en tidigare genomförd intervjustudie (Brorström & Edlund 1993). Även om få direkta jämförelser med tidigare intervjuer görs så finns resultatet av denna intervjuomgång med i bakgrunden. Vidare har före, under och efter den direkta datainsamlingen en rad olika kontakter tagits med medarbetare inom flertalet av de studerade enheterna. Dessutom gäller att avstämningar av gjorda tolkningar och redovisade slutsatser gjorts i olika sammanhang med personer som besitter kunskaper och erfarenheter av de studerade styrmodellerna. En rimlighetsbedömning av tolkningar och slutsatser har därvid skett. Forskarens benämning på detta tillvägagångssätt är processvalidering. En annan del i förståelsen baseras på en direkt medverkan i utvecklingsprojekt kring modeller och metoder för ekonomistyrning. Våra förutsättningar för att förstå sammanhang och omständigheter är stor. Någon hastig titt in i verkligheten för att snabbt återvända till elfenbenstornet är det inte frågan om.

3. Ekonomistyrning inom 10 sjukhus - beskrivning och analys

Inledning

För de tio studerade sjukhusen gäller att fem av dem arbetar inom ramen för nya modeller. För tre av dessa är det inom ramen för en landstingsövergripande ny modell. Ett av de studerade sjukhusen bedriver en av landstinget initierad långtgående försöksverksamhet. För det femte sjukhuset gäller att utvecklingsarbetet drivits långt men något beslut om hur helhetsmodellen inom landstinget ska se ut finns inte. Sjukhusets sätt att arbeta är sanktionerat av landstingsledningen. Även om vissa olikheter finns mellan sjukhusen som en följd av att helhetslösningen inom

respektive landsting är olik så kan man ändå betrakta dessa enheter som jämförbara. Det är således möjligt att se de fem sjukhusen samlade som representanter för sjukhus med erfarenheter av nya mera marknadsorienterade styrmodeller.

För den andra gruppen av sjukhus gäller att landstingsledningarna och sjukhusledningarna har varit mera avvaktande till de reformer som bedrivits runt om i landstingsvärlden. Detta innebär inte att det inte hänt något. En rad olika försöksverksamheter bedrivs och en stor förtrogenhet finns med de nya modellerna. Man är mycket väl medveten om vad som händer på andra håll och avsaknaden av någon egen modell är inte ett uttryck för att man inte hänger med i debatten och står utanför pågående resonemang. Olika former av försöksverksamhet genomförs även på dessa sjukhus så gränsen mellan de båda grupperna är inte särskilt skarp. Men den finns där ändå. Anslagsmodellen är inom den andra gruppen den helt dominerande styrformen.

Vi kan alltså konstatera att av de tio intervjuade ekonomicheferna finns fem som representerar och verkar inom sjukhus där en ny styrmodell gäller medan fem representerar och verkar inom sjukhus där någon ny styrmodell inte har införts. I beskrivningen av situationen och utvecklingstendenser redogörs först för hur de intervjuade som arbetar under nya förhållanden uppfattar situationen och vilka effekter den nya styrmodellen givit upphov till. Därefter redovisas situationen på de fem sjukhus där någon ny modell inte införts. Även för dessa sjukhus gäller att förändringar sker och att detta gett upphov till effekter i sättet att hantera ekonomi och verksamhet.

Mellan de båda grupperna finns en gemensam nämnare. För båda gäller nämligen ett avståndstagande till den traditionella styrmodellen, det vill säga den modell som bygger på en fördelning av anslag. Anslagsmodellen fokuserar ensidigt på ekonomi i meningen att genomföra verksamheten inom tilldelad resursram. Modellen är därför enligt intervjupersonerna inte förenlig med behovet av att effektivisera verksamheten. Man kan dock i sammanhanget notera att de kritiska beskrivningarna och negativa omdömena om den traditionella styrmodellen inte är lika utpräglade som tidigare. Brorström & Edlund (1993) redovisar resultatet av en intervjuomgång genomförd första halvåret 1992. Vid denna tidpunkt var de negativa uttryckssätten om den traditionella modellen betydligt starkare. Kritiken förefaller ha mattats och ett mer balanserat förhållningssätt till den gamla traditionella styrmodellen råder. Framförallt har kritiken mot det gamla mattats från dem som arbetar inom ramen för nya styrmodeller.

Ny modell

Beskrivning.

En grov karaktäristik av den styrmodell som fortsättningsvis problematiseras utifrån intervjupersonernas beskrivningar är att modellen bygger på intäktsfinansiering för sjukhuset och att verksamheten bedrivs under mer marknadsliknande former och förutsättningar. Styrmodellens utformning inom respektive sjukhus är under utveckling och något skilda synsätt råder avseende hur modellarbetet ska drivas vidare inom sjukhuset. En rad positiva synpunkter och uppfattningar har redovisats avseende modellens effekter. Synpunkterna kan redovisas i form av ett antal citat hämtade ur intervjuerna och utgör då samtidigt en närmare beskrivning av den tillämpade styrmodellen. De fem direktcitaten är hämtade från fem olika personer.

"Den nya modellen har givit ytterligare en dimension åt det hela. Nu räcker det inte att hålla budgeten. Man måste också upprätthålla produktionen och generera de intäkter som ingår i förutsättningarna. Köpa/sälj har förändrat sättet att diskutera kostnadsbesparingar. De besparingar man gör på klinikerna måste vara av den karaktären att man kan upprätthålla samma produktion. Det råder en helt annan medvetenhet i besparingarna. Detta upplever jag som enbart positivt. Det är mycket sunt förnuft i det hela."

"Modellens intentioner att det är prestationerna som ger betalt har verkligen nått ut i organisationen. Jag vill till och med påstå att man blivit intäktsfixerad i sitt sätt att se på verksamheten. Det gäller att producera till max och man kanske glömmer bort att man har en kostnadssida som kan vara värd att analysera och hålla koll på."

"Produktionen har ökat trots att vi dragit ned verksamheten. Det som är annorlunda än tidigare är att vi idag i större utsträckning än tidigare koncentrerar oss på produktionen, alltså det vi gör. Vi har märkt bland chefsöverläkarna att det är produktionsplanen som är intressant för dem. Tidigare koncentrerade de sig på själva budgetbeloppet."

"Det är bra att man ser intäkterna och inte bara styr mot kostnaderna. Det visade sig att de som hade stora överskridanden även hade stora intäkter. Vi har nått ett ekonomiskt

tänkande som är bra. Det är sunt att se det på det sättet. Man kan expandera. Man tar initiativ. Man gör ekonomiska kalkyler. Vi har ökat kapaciteten och produktionen. Man vågar ta emot alla patienter som söker för man vet att man får betalt."

"Balansräkningen är enkel men innebär en mycket påtaglig förändring i sättet att styra ekonomiskt. Man gör investeringskalkyler precis som ett vanligt företag. Man lägger in denna i budgeten och fattar sedan beslut utifrån om det lönar sig eller ej. Folk tänker mer kring sina patienter. Nu vill man visa att man är bra och man vill att patienten ska se det."

Den nya styrmodellen tillskrivs således en rad positiva omdömen och konsekvenser. Modellens innebörd och intention är att det är prestationer som ger intäkter. Detta har enligt intervjupersonerna inneburit att det man kallar produktionen idag hanteras på ett annorlunda sätt. Det finns ett intresse för att genomföra mer verksamhet och därigenom skapa mer resurser. Flera av ekonomicheferna vittnar också om väsentliga produktivitetsoökningar som en konsekvens av modellen. En ytterligare konsekvens av styrmodellen som befinner sig på ett något annorlunda plan är att den lett till ett förnuftigt och naturligt sätt att betrakta och hantera ekonomi. Det finns ett ekonomiskt tänkande som uppfattas som naturligt och som inte är styrt av budgetramar. Förebilden är det "vanliga" företaget där det lönar sig att vara bra.

Modellen innebär således en produktionsorientering och en naturlig frågeställning i samband därmed är vilka effekter modellen har medfört eller kan förväntas medföra avseende produktionens omfattning eller kvalitet. Denna aspekt behandlas uttryckligen endast av två av intervjupersonerna. Dessa två representerar samma landsting. Den ene menar att man kan skönja små tendenser till att klinikpersonalen nu ser mera till pengarna än till patienterna och vården. Intervjupersonen har förvånat upptäckt att det faktiskt kan förhålla sig så. Diskussioner mellan intervjupersonen i rollen som ekonomichef och verksamhetsansvariga handlar mycket om pengar. Vid dessa diskussioner brukar ekonomichefen markera vikten av att patienten inte glöms bort. Den andre av intervjupersonerna som behandlar kvalitetsaspekten har blivit uppmärksam på en oro bland personalen att man inte längre klarar att upprätthålla omvårdnads kvaliteten. Klagomålen har varit få men personalens beskrivningar av situationen oroar. Samtidigt som intervjupersonen befarar kvalitetsförsämring menar denne att styrmodellen är kvalitetsbefrämjande på lång sikt eftersom intäkterna ju erhålls i konkurrens med andra utförare. De så kallade

producenterna blir också allt mer medvetna om detta.

Kvalitetsbedömningen uppfattas således vara ett problem i ett mer kortsiktigt perspektiv som en konsekvens av den drastiska resursneddragning som skett. Två av intervjupersonerna beskriver också i sammanhanget åtgärder i syfte att motverka kvalitetsförsämringar. På det ena sjukhuset har en tjänst som kvalitetskoordinator inrättats som ett led i satsningen på att förstärka kvaliteten. På det andra sjukhuset ska en patientkontaktman vara en länk mellan vårdtagarna och organisationen och medverka till att klagomål och synpunkter kanaliseras till rätt person och till rätt organisatorisk nivå. Därigenom uppmärksammas kvalitetsfrågor och förutsättningar skapas för att upprätthålla kvalitetsnivån. Ett annat sätt att uttrycka behovet av en patientkontaktman är att betona vikten av att sjukhuset har ett gott rykte. Att inrätta en sådan befattning är ett sätt att visa upp utåt att man värnar om kvaliteten.

En svaghet i modellen som en av de intervjuade återkom till vid ett flertal tillfällen är att modellen medför problem när större förändringar måste vidtas. Beställningar läggs till självständiga produktionsenheter (sjukhus) och med bevarande av beställarnämndernas självständighet är det inte möjligt att förändra strukturen. Det innebär att de stora besluten måste "lyftas till" landstingsstyrelsen, vilket ju självfallet innebär ett avsteg från modellens grundidé. En annan av de intervjuade menade att eftersom den viktigaste frågan från centralt håll till syvende og sidst är att få budgeten att gå ihop så blir det även på sjukhusnivå och kliniknivå en budgetfixering. Även om intervjupersonen bedömer att man inom sjukhuset har kommit längre än på andra håll i att förändra synsättet vad gäller det ekonomiska ansvaret så finns fortfarande ett stort intresse för budgetering.

En annan svaghet i modellen med dess starka fokusering på självständiga enheter är att suboptimeringar uppstår. Förekomsten av suboptimeringar behandlades under intervjuerna men ingen av intervjupersonerna redovisade några uppenbara och besvärande exempel. Faran finns där men som en av de intervjuade uttryckte det "det har inte hänt i verkligheten än". En uppenbar risk finns dock enligt några av de intervjuade för att administrationen kommer att öka. Administrativt arbete kan komma att sluka tid från personal som egentligen är anställda för att arbeta med vård. Skräckbilden som redovisas här är förhållanden i USA där administrationskostnaderna uppgår till över 20% av totalkostnaden. Så får det inte bli. Det är viktigt enligt intervjupersonen att göra en avvägning mellan vad det kostar att ta fram en viss uppgift och den nytta man har av den. Det förhåller sig också på det sättet enligt intervjupersonen att för mycket data

kan bli tillgänglig. Man kan drunkna i papper och information och möjligheter till analyser och bedömningar försvåras istället. En annan av intervjupersonerna menade att även om datasystemen är aldrig så bra så skapar modellen ett mer omfattande administrativt arbete. Någon nyrekrytering för att klara den ökade administrationen har dock inte fordrats ännu.

Flera av de intervjuade resonerade kring interndeberingens problematik och roll inom sjukhuset. Uppfattningarna varierar här mellan sjukhusen hur prissättningen mellan enheter inom sjukhuset ska hanteras. På ett av sjukhusen har man sedan några år tillbaka arbetat med internprissättning. Konsekvensen av detta var att volymerna gick ned kraftigt under de första åren som en följd av att "för säkerhets skull" proverna försvann. Dessa har dock kommit att ersättas av mer avancerade undersökningar och idag är man på sjukhuset uppe i de volymer som gällde före interndeberings-systemets införande. Intervjupersonen redovisar också en påtaglig oro för att internpriserna sätts på ett sådant sätt att säljaren blir överkompenserad om volymerna blir större än kalkylerat. Köparna inom sjukhuset har reagerat. Interndebering föranleder mycket diskussion inom organisationen och inom tre av de fem sjukhusen har man också valt att inte arbeta med interndebering.

Kommentarer och tolkningar av intervjupersonernas utsagor.

Den nya styrmodellen förefaller ha blivit en framgång på samtliga fem sjukhus. Samtliga intervjuade vittnar om ett förnuftigare sätt att hantera ekonomiska frågor och en bibehållen kvalitet inom verksamheten. Den traditionella budgetkulturen och anslagstänkandet har brutits upp. Modellens styrka förefaller ligga i att man genom produktionsorienteringen får en naturlig koppling mellan ekonomi och verksamhet. Detta förhållande karaktäriseras med positivt värdeladdade begrepp såsom tex helhetssyn, sunt förnuft och medvetenhet. Naturligtvis föreligger en slags inövad retorik i val av begrepp och i den förda argumentationen. Samtidigt kan man konstatera den samstämmighet som råder beträffande modellens förtjänster, uppnådda effekter och presumtiva effekter. Modellens grundidé och principer är starka även efter ett införande. Det är en modell som i många stycken uppfattas som ideal modell för styrning av sjukvårdsverksamhet. Däremot möter tillämpningen av modellen problem i det kortsiktiga perspektivet. Dessa problem hänger samman med följande förhållanden:

Budgettänkandet. Den nya styrmodellen är implementerad i en organisation där en stark budgetkultur av tradition råder. Modellen baseras ju på

andra principer än anslagstilldelning och budgetstyrning. Detta hindrar inte att man till och från i organisationen faller tillbaka i ett traditionellt och invant sätt att betrakta och hantera det ekonomiska ansvaret.

Kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring. Den nya modellen är principiellt sett förenlig med kraven på kvalitet och kvalitetsutveckling. Detta följer av det sätt på vilket enheterna erhåller intäkter. En konkurrens mellan utförare råder och kan inte en specifik enhet upprätthålla kvaliteten kommer enheten inte att erhålla några beställningar. I ett längre perspektiv är det således inte möjligt i alla fall inte principiellt sett att bedriva verksamhet med en lägre kvalitet än andra utförare. Däremot kan det ju vara möjligt i ett kortsiktigt perspektiv. Konsekvenserna av en försämrad kvalitet är inte så omedelbar. En berättigad fråga är nog ändå om det inte är en idealiserad bild av styrmodellen att anta en automatisk utslagning av ej kvalitetsvärldiga utförare. En sådan förutsätter ju bland annat mycket kompetenta beställare och brukare som kan avgöra vad som är bristande kvalitet.

Strukturell förändring. Inom ramen för modellen råder svårigheter att hantera större förändringar. Konflikt uppstår mellan enheternas utveckling och helhetens finansiella problematik. Fenomenet benämns totalkostnadsproblemet. Samtidigt som ett antal enheter ekonomiskt och produktionsmässigt är mycket framgångsrika så brottas organisationen totalt sett med stora finansiella problem. Eftersom delarna utvecklas positivt och också förvaras av lokala företrädare blir det svårt att göra större strukturella ingrepp. En strukturell förändring försvåras således av den valda styrmodellen.

Internprissättning. En långtgående självständighet för en enhet och ett ansvar för att generera intäkter skapar naturligtvis och oundvikligen ett intresse för att arbeta aktivt med intäktssidan. Därvid gäller att alla typer av intäkter och intäktskällor är lika viktiga, det vill säga för den enskilda enheten är det betydelselöst, under förutsättningen att prissättningen är densamma, om intäkterna kommer från en annan klinik inom det egna sjukhuset eller om intäkterna kommer från ett annat landsting. Interndebitering blir därför ett naturligt inslag. Interndebiteringen kan också motiveras med argumentet att det är väsentligt att ha kunskap om hela kostnaden. Det finns således både naturliga orsaker och goda argument för interndebiteringen. Men interndebitering skapar också problem. Den är administrativt betungande och den kan förändra och försämra relationerna mellan enheter inom en och samma organisation.

Den nya styrmodellen möter således behov av relevanta avvägningar vid en tillämpning. Det fordras en relevant hantering av problem och vägval om modellens positiva effekter ska uppnås i ett längre perspektiv.

Traditionella modeller

Beskrivning.

Inom fem av de studerade sjukhusen gäller att någon ny styrmodell ännu inte införts. Vid beskrivningen av den gällande modellen för ekonomistyrning deklarerade tre av de fem intervjuade att en traditionell anslagsmodell gäller. Den fjärde karakteriserar den gällande modellen som en blandmodell med mycket av anslagsfinansiering i sig. Den femte av intervjupersonerna hanterade frågeställningen om ekonomistyrningens utformning och innehåll annorlunda. Denne uppfattade ekonomistyrning som ett negativt laddat begrepp och fenomen. Inom sjukhuset används därför inte det begreppet. Vad det handlar om är nämligen enligt intervjupersonen att finna ett bra sätt att leda sjukhuset och ett system för en ändamålsenlig produktionsplanering. Den filosofi för styrning och ledning som vederbörande redovisar och som gäller för sjukhuset bygger i mycket hög grad på att åstadkomma konsensus bland medarbetarna inom sjukhuset att det är helheten som gäller. Alla ska arbeta för att åstadkomma en gynnsam utveckling av hela sjukhuset. Gemensamma värderingar eftersträvas och en anda och förståelse för att det är verksamhetens kvalitet i olika avseenden som är garantin för överlevnad. Eftersom patienterna går till en "affär utan priser" kan man inte ha priskonkurrens utan det är med bemötandet man kan konkurrera enligt intervjupersonen. En rad olika insatser har gjorts i värderingsskapande syfte och dessa har också givit avsedda effekter. Någon ny ekonomistyrningsmodell är inte angelägen. Däremot krävs bra kvalitet på ekonomiinformation för att felaktiga tolkningar av situationen ska kunna undvikas enligt intervjupersonen. De övriga fyra intervjuade karakteriserar alltså sina styrmodeller som anslagsmodeller. Med denna utgångspunkt har även dessa fyra redogjort för effekter av den gällande modellen och situationen inom sjukhuset. Följande är direktcitrat ur intervjuaterialet:

"Vi har en 30% ökning av produktiviteten på operationssidan. Vi klarar gränserna för vårdgarantin utan att öka resursinsatserna. Vi har skurit ned antalet slutenvårdsplatser som en följd av besparingskraven, men vårdar nästan lika många patienter för det. Vi har alltså sänkt medelvårdtiden kraftigt. Men man kan

inte säga att kvaliteten blivit lidande."

"Det resonemang vi drivit här om att föra ut ansvaret till klinikerna för att få dem mer medvetna om vikten av att följa upp verksamheten, inte bara i pengar utan även i produktion har fått konsekvenser. Det har gjort dem mer medvetna om betydelsen av att ha en god ekonomi. Man rusade inte iväg och köpte i slutet av året."

"Jag vet inte om det är en konsekvens av budgetansvaret men under de senaste två åren har produktiviteten ökat. Men det beror också på att vi har lagt ut tuffa sparbeting. Vi har även fått en ny ledningsgrupp inom vilken vi försöker skapa konsensus."

"Man har fått ett större intresse för ekonomi och styrning av verksamheten. Man har lyckats trycka ned kostnaderna i vissa fall. Det får en pedagogisk effekt också. Man jämför sig med konkurrenten och det sporrar. Det tydliggör kostnaderna och intäkterna."

Väsentliga förändringar i förhållningssättet till ekonomi redovisas också således av ekonomichefer inom sjukhus där en anslagsfinansiering fortfarande gäller och vi kan konstatera ett ökat kostnadsmedvetande och ett ökat intresse för ekonomi enligt ekonomichefernas utsagor. Detta har även medfört vissa problem. En konsekvens av det tydliga budgetansvaret som en av de intervjuade lyfter fram är att ett revirtänkande uppstått. Man ser till sin ram och sitt revir och sätter detta i främsta rummet och inte sjukhusets totala ram. En annan av de intervjuade talar om att det kan finnas tendenser till suboptimering. Det kan bli så enligt intervjupersonen att man väljer att skaffa egna resurser istället för att utnyttja befintlig utrustning inom landstinget. En tredje person som anar oro talar om ett överdrivet köpa/sälj förhållande. Denne menar att det redan gått för långt. En del betar sig idag enligt intervjupersonen som om man lever i en marknadsekonomi när det egentligen är så att en strikt anslagsfinansiering gäller. Enligt intervjupersonen blir det kollisioner mellan marknadssynsättet och det faktiska förhållande som råder.

Ett problem i den styrmodell som tillämpas idag är enligt några av de intervjuade att ansvaret inte är tillräckligt långtgående. Ett balansräkningsansvar efterfrågas av några de intervjuade. Detta skulle bland annat medföra möjligheter till en bättre hantering över tiden av de ekonomiska

resultaten. Ansvaret för över- och underskott måste vara tydligt.

I beskrivningen av styrsituationen kommenteras också avsaknaden av någon egen ny modell. Detta har i några fall att göra med skepticism från verksamhetshåll. Detta motverkas nu genom att informationsvägen försöka övertyga verksamhetsansvariga om vikten av förändring och utveckling. En förklaring till den skeptiska hållningen är enligt en av de intervjuade att det landsting och den modell som var först ut, det vill säga Dalamodellen, inte fungerar särskilt väl och detta används idag som argument mot förändring. I ett annat fall förklaras avsaknaden med att det inom sjukhuset inte funnits några riktlinjer. Enligt intervjupersonen vacklar man fram och tillbaka mellan lösningar som bygger på planekonomi och lösningar som bygger på en marknadsekonomisk filosofi och ansvar för resultatet. En iakttagelse man kan göra som har kopplingar till denna införandeaspekt är den betoning av vikten av konsensus inom sjukhusledning som flera av de intervjuade poängterar. En förklaring till att någon ny modell inte införts är helt enkelt att man inte kunnat enas och något beslut som strider mot vissa nyckelaktörers synsätt och uppfattningar fattar man inte.

Kommentarer och tolkning av intervjupersonernas utsagor.

En förklaring till att en likartad situation förefaller råda vad gäller synsätt på och förhållande till ekonomi inom de sjukhus som inte infört någon ny modell jämfört med de som infört ny modell är att även dessa sjukhus verkar under den konkurrensmodell som gäller för de västsvenska sjukhusen. Innebörden av denna är att ett fritt val inom regionen gäller för patienter och att intäkter fördelas mellan landstingen utifrån patienternas val. Klarar man då inte konkurrensen om patienterna med andra alternativa utförare innebär det försämringar för landstinget och sjukhuset. Intresset för intäkter är därför ett sätt att överleva enligt en av de intervjuade alldeles oberoende av om man har någon ny styrmodell eller inte. Denna kontext för verksamheten kan vara den praktiska förklaringen till att likartade effekter uppstår såväl inom de anslagsfinansierade sjukhusen som inom de prestationsfinansierade. Intäkterna har betydelse för verksamheten idag alldeles oberoende av hur resursfördelningen ser ut och i vilken utsträckning man kopplar egna intäkter direkt till verksamheten.

En annan förklaring till likheten mellan grupperna är att de nya modeller-
nas effekter redan är anticiperade. Det finns etablerade föreställningar och vissa fall kanske fördomar om vad som kommer att hända när den nya modellen har införts. Det är den situationen som redan antas gälla och som styr beteenden och uppfattningar.

Förändringar som huvudsakligen uppfattas som positiva har således uppstått avseende förhållandet till ekonomi och verksamhet. De förändrade synsätten har även medfört problem av skilda slag. Det finns tendenser till suboptimering som en konsekvens av en ökad fokusering på enheten. Ansvariga ser till sin enhet eller sitt revir i alltför stor utsträckning. De intervjuade ger samtidigt uttryck för vikten av att skapa och etablera gemensamma värderingar inom organisationen. Dessa värderingar kan då utgöra en stark och tydlig motvikt till enhetsfokuseringen inom den decentraliserade organisationen.

En stark och uttalad kritik finns mot att utvecklingsarbetet inte bedrivits tillräckligt kraftfullt och inte varit tillräckligt långtgående. Det finns således en önskan att genomföra större förändringar och gå vidare i utvecklingsarbetet mot någon ny form av styrmodell. Förändringen ska vara radikal. Orsakerna till att man inom kritikernas sjukhus inte har kommit längre har med synen på förändringsarbete att göra. Alla ska vara överens. Konsensus ska råda som grund för förändring och om inte detta uppnås tas inget beslut utan arbetet med att skapa gemensamma värderingar fortsätter. Beslutet har således dröjt och under tiden har även det skett att förebildernas lyskraft har försvagats. Dalamodellen nämns ju som en "lösning" som inte fungerar särskilt väl. Varför den inte gör det utvecklas inte närmare utan kritiken är svepande och kan antas vara en konsekvens av fenomenet att man angriper dem som faktiskt försöker göra något eftersom modellernas svaghet framträder i det ögonblick man konfronterar dem med verkligheten.

4. Slutsatser

Jämförelse mellan de båda grupperna

Det finns vilket tidigare konstaterats en betydande likhet mellan de båda grupperna. Detta är en central iakttagelse. Två olika tolkningar kan göras av detta förhållande. Den ena är att strukturella förändringar av organisations- och styrmodeller har begränsade effekter på beteendet inom organisationen. Det är andra förhållanden och händelser som leder till ett ökat intresse för ekonomi och till att ekonomiska aspekter uppmärksammas på ett annat sätt än tidigare. Utredningar och debatter om nya modeller

liksom beslut om och införande av nya modeller har därför i huvudsak betydelse ur ett symboliskt perspektiv. Det blir ett uttryck för en strävan från organisationen att åstadkomma en ekonomisering och effektivisering men det har ingen omedelbar och avgörande betydelse i sak.

Den andra tolkningen är att uppnådda eller förväntade konsekvenser av strukturella förändringar smittar. Ekonomicheferna inom de enheter som inte själva utvecklat och etablerat någon ny modell uppfattar att förändrade förhållningssätt råder. Förklaringen till detta är helt enkelt att medarbetarna inom organisationen förändrat sitt beteende som om en ny styrmodell gäller. På verksamhetsnivå finns en okunskap kring vad som faktiskt gäller. Retoriken rörande anslagsmodellens brister och alternativa modellers förtjänster har varit stark. Även om "det nya" egentligen inte gäller här agerar man ändå som om så var fallet. En av ekonomicheferna ondgör sig ju över att man beter sig inom organisationen som om en marknadsmodell rådde när det i själva verket är så att anslagsstyrning fortfarande råder. Med denna tolkning drar de enheter som inte beslutat om och genomfört något radikalt eget fördel av de radikala. Vissa utvecklingsorienterade organisationers satsningar och försök att finna nya och bättre lösningar har alltså betydelse för alla eller i alla fall för många andra organisationer också. Inte bara som förebild eller som ett varnande exempel utan också som en direkt ledstjärna för agerandet på lokal nivå.

Små skillnader föreligger således mellan grupperna, men skillnaderna finns där ändå, vilket då talar för att de nya modellerna innebär förändringar. Jämför man grupperna är begreppsapparaten olika mellan de båda grupperna vid beskrivningen av modellernas effekter. Ekonomicheferna inom nya modellgruppen använder mer begrepp såsom kostnadsmedvetande, sunt förnuft och helhetsperspektiv. Det förefaller som om det finns en större vana och naturlig förtrogenhet med ekonomi inom modellsjukhusen. Man har kommit något längre i synen på ekonomi, vilket är ett ytterligare bevis på styrmodellens faktiska konsekvens. Dessutom gäller att representanter för sjukhusen med nya modeller förefaller vara mer problematiserande rörande styrmodellens effekter. Insikter om svårigheter kan vara ett uttryck för att man kommit en bit på vägen och sett eller anar ett annat beteende. Det finns ju även i denna grupp, vilket tidigare nämnts, en större acceptans för anslagsstyrningen.

Ekonomiseringens effekter

En entydig slutsats av den genomförda studien är att de centralt placerade ekonomicheferna uppfattar att betydande förändringar har skett rörande förhållandet till ekonomi inom de olika enheterna. Man har lyckats att klara tuffa besparingskrav, produktiviteten har ökat och i stort och smått finns ett betydande kostnadsmedvetande. Modellernas betydelse för denna förändring är inte helt enkel att särskilja, men det har varit en bidragande förklaring till en ökad ekonomisering inom modellsjukhusen men sannolikt också inom icke-modell sjukhusen. Grytan har rörts om och nya förhållanden råder.

Den problembild som redovisas är ungefär densamma inom båda grupperna men påtagligare och mer uttrycksfull inom modellgruppen. Ett antal konflikter föreligger eller anas av de intervjuade. Ett konkret uttryck för konflikten är prissättningsdiskussionen internt inom sjukhusen. Internprissättning och interndebitering är viktigt men får inte vilket förut behandlats överdrivas eftersom det dels leder till ökade administrativa kostnader, dels kan skapa märkliga relationer mellan köpare och säljare inom organisationen. Ett annat konkret uttryck för konflikten mellan ekonomi och verksamhet är betydelsen av kvalitetskontroll. En tydlig signal är att budgetramarna måste hållas. Det får emellertid inte leda till ett beteende som är kortsiktigt rationellt i den meningen att ställda krav hanteras men på ett sätt som innebär att verksamheten i ett långsiktigt perspektiv drabbas. Kvaliteten måste säkras samtidigt som budgetramarna hålls. Ett onekligen intressant men något förvånande uttalande är här ekonomichefen som i samband med ekonomiska genomgångar alltid påpekar för de verksamhetsansvariga att man också måste tänka på verksamheten. Vem är väktare och vem är förkämpe? Vilken blir konsekvensen om rollerna blir otydliga?

Det ovan förda resonemanget är uttryck för den konflikt som finns i organisationer som i grunden är anslagsfinansierade och som är starkt decentraliserade. Anslagsfinansieringen innebär en begränsning av den totala resursmängden och en hämsko för verksamheten i den meningen att denna inte kan tillåtas vara hur framgångsrik som helst verksamhetsmässigt. En risk i denna situation är att mer verksamhet utförs men med en lägre kvalitet. Litar man inte på den så kallade marknadens förmåga att bedöma kvalitet och rata den verksamhet som inte håller måttet så måste administrativa metoder för bedömning av kvalitet tillämpas. De nya styrmodellerna innebär således inte om någon nu trodde det någon lösning på det klassiska problemet att kunna relatera ekonomiska resurser till

verksamhetens innehåll. Modellen innebär en annorlunda hantering och uppenbart en ökad fokusering på ekonomi i alla fall på kort sikt. Men grundfrågan vad är bra verksamhet, hur bedömer vi det och hur styr vi för att åstadkomma bra verksamhet den kvarstår.

Den klassiska konflikten i den decentraliserade organisationen är avvägningen mellan helheten och delarna. Denna problematik återkommer vid upprepade tillfällen i intervjuerna. Ett sätt att hantera svårigheterna är att utveckla resultatstyrningen, dvs definiera tydligt vad som förväntas av enheten och försöka skapa en situation där kongruens råder mellan hur den styrande och den styrda uppfattar uppdraget. Agenten ska agera på ett sådant sätt att egna intressen tillgodoses samtidigt som huvudmannens resultatkrav uppfylls. Agenten ska både motiveras och begränsas av huvudmannen. Styrmodellerna ska vara utformade så att dysfunktionellt beteende förhindras (se Demski & Feltham 1978 och Birnberg 1992). De landsting som arbetar med nya modeller förefaller ha denna förebild för styrning och huvudfrågan blir då om det är möjligt att åstadkomma en relevant resultatmätning och etablera en acceptans för resultatkraven.

Ett annorlunda sätt att arbeta är att istället utgå från och verka för att gemensamma värderingar råder i organisationen. Icke-modellsjukhusen har en starkare betoning på denna aspekt än modellsjukhusen. Istället för att fastställa relevanta styrmått verkar man således för att medarbetare inom organisationen har gemensamma värderingar och arbetar för helhetens bästa. Hanteringen av decentraliseringens inbyggda konflikt ligger således inte i styrparametrarnas utformning och relevans utan i ledningens förmåga att skapa entusiasm och förståelse för situationen (se Ouchi 1979 och Birnberg 1992).

En granskning av de nya styrmodellernas egentliga innebörd och problematik leder till att de grundläggande konflikter som gäller när organisationer ska utformas och styrmodeller bestämmas accentueras. Det handlar om decentraliseringens klassiska konflikt mellan helheten och delarna och det handlar om hur svårsmätbara verksamheters verksamhetsmässiga framgång ska bedömas (se Johansson 1993 som beskriver och problematiserar kring bedömning av svårsmätbara verksamheter). En utveckling och tillämpning av decentraliserade organisations- och styrmodeller fordrar att man för eller senare hanterar de grundläggande motsättningarna som modellen innebär. Det går inte att gå runt dem.

En konsekvens av det ovan sagda är att utvecklingen av nya styrmodeller måste bedrivas utifrån mera realistiska föreställningar om vad man kan

åstadkomma. En svårighet är ju då att en sådan insikt kan vara en stark hämsko för utvecklingsarbetet. Handlingskraft och insiktsfullhet kan vara varandras motsatser (Brunsson 1986). Ett annat sätt att uppfatta och uttrycka effekten av nya styrmodeller, faktiskt införda eller anteciperade, är att de leder till förändringar men endast i ett kortsiktigt perspektiv. Det händer saker inom organisationen och är avsikten till exempel att öka intresset för ekonomi så är den nya modellen en framgång. Sedan måste man acceptera att problem infinner sig och att modellen inte är möjlig att arbeta med i ett långsiktigt perspektiv. Detta förutsätter i så fall att de klassiska konfliktfrågorna hanteras. En rimlig hypotes kan vara att efter ett tag återupprättas anslagsstyrningen inom vissa delar av verksamheten. Anslaget är emellertid då på en annan och lägre beloppsmässig nivå jämfört med när anslagsstyrningen övergavs.

Något om suboptimering

Avvägningen mellan helheten och delarna är som tidigare nämnts ett av de centrala problemen vid en långtgående decentralisering. Man måste undvika en för stark betoning på delen samtidigt som decentraliseringens idé ju är att öka utrymmet för delarna och skapa incitament för ett offensivt arbete. Faran för suboptimeringar i systemet vilar över decentraliseringen och styrmodellen. En undran som intervjumaterialet väcker det tidigare sagda till trots är hur betydande den faktiska suboptimeringen är. Lyssnar man till intervjupersonerna talar de mycket om risk för suboptimering. De talar betydligt mindre om faktisk suboptimering. Kanske är det så att det finns vissa etablerade föreställningar om konsekvenser av olika styrmodeller och det är dessa föreställningar, ibland kanske helt ogrundade, som bestämmer valet av styrmodell snarare än faktisk empirisk baserad kunskap om vad som händer när en viss styrmodell tillämpas. Företeelsen suboptimering anses vara given och därför anläggs ingen kritisk granskning av den faktiska förekomsten.

En annan ansats i bedömningen är vilken grad av suboptimering som kan tillåtas. Alla styrmodeller leder till kostnader för de transaktioner som modellen kräver. Det vill säga kostnader som inte befrämjar verksamheten och dess effektivitet. En viktig aspekt är att en nyetablerad modell inte leder till högre transaktionskostnader än föregångaren. Vissa kostnader måste dock accepteras.

Hur bör det se ut och vad bör man tänka på?

De nya styrmodellerna med en ökad fokusering på resultat och intäktsansvar har bidragit till ett ökat intresse för ekonomi och till en annorlunda hantering av ekonomiska frågor. I denna del kan således införandet av nya styrmodeller sägas vara framgångsrikt. Samtidigt gäller att en rik problembild redovisas och en viss skepticism råder rörande styrmodellernas framtid. Det är också svårartade problem det handlar om. Problem som ingen har lyckats lösa tidigare utan vad det handlar om är att hantera problematiken. Införa nya modeller, lära av erfarenheter och modifiera den valda modellen. En utveckling måste ske av organisations- och styrmodeller där incitament för utveckling och förändring skapas och som innebär att de problem man står inför bättre kan hanteras.

Utifrån genomförda intervjuer, litteratur på området och egna tidigare erfarenheter av införande, utveckling och användning av decentraliserade styrmodeller redovisas avslutningsvis några viktiga egenskaper i en framtida styrmodell. Egenskaperna avser såväl själva modellen som viktiga aspekter i samband med utveckling och införande av nya styrmodeller.

1. Acceptera mångfald. Alla enheter inom samma kommun/landsting eller förvaltning behöver inte styras och inom sig styras på samma sätt. Olika lösningar kan tillämpas på olika håll. Det är självfallet viktigt att den valda lösningen passar den specifika organisationen och inte är en lösning som väljs för att andra har den. Även om en traditionell anslagsstyrningsmodell känns förlegad och omodern kanske det fortfarande i vissa fall är det bästa sättet att fördela resurser och uttrycka det ekonomiska ansvaret.

2. Fullfölj förändringsarbetet. När verkliga förändringar sker då uppstår förvirring inom organisationen. Den styrmodell som på pratplanet uppfattades som mycket positiv blir i samma ögonblick som införandet sker betydligt mer problematisk och inte alls lika självklar. Röster höjs för att avbryta införandet. Säkert kan hindren i genomförandeskedet i vissa fall visa sig vara så stora och förändringsprojektet baserat på orealistiska förväntningar att det måste avbrytas eller väsentligt modifieras. Man bör dock vara medveten om att någon form av förvirring alltid, i alla fall nästan, uppstår i övergången från beslut till handling. Det är ett normalt tillstånd när en faktisk förändring genomförs. Reaktionerna infinner sig när införandet sker.

3. Starkt decentraliserad. Detta är kärnan. Ansvaret för ekonomi och verksamhet måste föras ut långt i organisationen. Verksamhetsansvariga

som känner verksamhetens innehåll måste vara de som fattar beslut om var ingrepp kan göras och var resurser måste satsas för att nödvändiga förstärkningar ska kunna göras. En långtgående decentralisering förutsätter att de ansvariga ges möjligheter och förutsättningar att klara ansvaret. Detta fordrar att utvecklingsarbetet bedrivs såväl i termer av att fastställa och formulera principer för styrning och ledning som i termer av att utveckla lokal kompetens och lokalt engagemang. Det är också viktigt i sammanhanget att uppmärksamma fenomenet glömska. Organisationer och individer glömmar och denna glömska drabbar även organisationens och ekonomistyrningens modeller och principer. En ständig bevakning måste ske av tillämpningen av de principer som är sagda att gälla inom organisationen.

4. Tydlig. En stor tydlighet i vilket ansvar som gäller måste råda. Detta är ett grundläggande krav som förutsätter att ledningarna på olika organisatoriska nivåer är konsekventa och inte ändrar och byter principer för ansvar. Ett sätt att skapa tydlighet är att införa balansräkningsenheter. För dessa gäller en naturlig utjämning över tiden och möjlighet för enheten att bygga upp ett eget kapital. Modellen skapar även tydlighet avseende vilket långsiktigt åtagande en enhet med negativt eget kapital har. En annan konsekvens av balansräkningsenheter är att den mycket väletablerade budgettraditionen som är etablerad inom organisationen då motverkas. Intresset för budgetjämförelser och balansering av ettårsbudgeten minskar när ett flerårsperspektiv anläggs som en följd av balansräkningarnas införande. Den tydlighet som balansräkningen medför är väsentlig.

5. Vårda gemensamma värderingar. Alla styrmodeller till trots så handlar det ytterst ändå om att medarbetarna inom organisationen måste ha vissa gemensamma värderingar. Det finns en oundviklig konflikt mellan helhetsperspektivet och satsningen på enskilda delar i en starkt decentraliserad organisation. Detta har ju också belysts tydligt i redovisningen av intervjumaterialet. För att inte situationen ska bli svårkontrollerbar måste således gemensamma värderingar råda inom organisationen och vara en utgångspunkt för beslut och handling. Det handlar om att före, under och efter en decentraliseringsprocess sörja för att samtliga i organisationen uppmärksammas på koncernintresset. De värderingsskapande åtgärderna innefattar också att sprida "rätt" värderingar vad gäller förhållandet mellan ekonomi och verksamhet. Syftet med kommunal verksamhet är inte att "tjäna pengar" utan att bedriva så bra verksamhet som möjligt med tillgängliga resurser (jfr Leijon m fl 1993 som resonerar kring egenskaper hos den långsiktigt goda kommunala organisationen).

6. Genomför kvalitetsbedömning. Bedömning av kvalitet och effektivitet i vid mening är förknippat med betydande svårigheter. En mångfald illustrationer finns av svårigheter att genomföra relevanta mätningar som kan ligga till grund för bedömning och som kommer till aktiv användning inom organisationen. Det är lätt att vara positiv i princip till att genomföra och använda verksamhetsbedömningar. Det är en annan sak att faktiskt genomföra mätningar och använda dessa som underlag för att utkräva ansvar (se Johansson 1993). Det är lätt att drabbas av uppgivenhet och försöka finna andra vägar för att kunna formulera och utkräva ansvar av verksamheten. En sådan kan då vara att hävda marknadsmekanismernas dom över vissa ej kvalitativt konkurrensdugliga verksamheter. Detta är emellertid en alltför grov förenkling och behovet av en bedömning av kvalitet och effektivitet kvarstår. Enda sättet är att genomföra bedömningar av olika slag, redovisa resultatet av dem och lära av vunna erfarenheter.

Referenser (ekonomistyrning)

Anell A. & Svarvar P., 1993

"Reformerad landstingsmodell - En kartläggning och analys av pågående förnyelse" ur SOU 1993:38 "Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller", sid 243-297. Stockholm: Allmänna förlaget

Birnberg J.G., 1992

"Some reflections on Hedberg & Jönsson's Semi-Confusing Information Systems" ur Johansson I-L & Polesie T. (red), "Responsibility and Accounting - The Organizational Regulation of Boundary Conditions", sid 3-21. Lund: Studentlitteratur

Borgert L., 1992

"Organiserandet som mode - Perspektiv på hälso- och sjukvården". Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Brorström B. & Edlund V., 1993

"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter". Göteborg: KFi-rapport nr 18

Brorström B. & Solli R., 1992

"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information". KFi-rapport nr 14

Brunsson N., 1986

"Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning". Lund: Doxa

Brunsson N., 1989

"The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations". Chichester: Wiley

Brunsson N., 1991

"Politisering och företagisering - om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld" ur Arvidsson G. & Lind R. (red), "Ledning av företag och förvaltningar", sid 20-40. Stockholm: SNS förlag

Brunsson N. & Olsen J.P., 1990

"Makten att reformera". Stockholm: Carlssons

Butler R., 1991

"Designing Organizations. A Decision-Making Perspective". London: Routledge

Covaleski M.A., Dirsmith W. & Michelman J.E., 1993

"An Institutional Theory Perspective on the DRG Framework, Case-Mix Accounting Systems and Health-Care Organizations" ur Accounting, Organizations & Society, vol 18 no 1 sid 65-80

- Czarniawska-Joerges B., 1992
 "Styrningens paradoxer - Scener ur den offentliga verksamheten". Stockholm: Nordstedts Förlag
- Demski J. & Feltham G., 1978
 "Economic Incentives in Budgetary Systems" ur Journal of Accounting Research, april, sid 336-358
- DiMaggio P.J. & Powell W.W., 1991
 "The New Institutionalism in Organizational Analysis", sid 1-37. Chicago: Chicago University Press
- Drucker P.F., 1990
 "Managing the Non-Profit Organization". Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd
- Evans W.M., 1993
 "Organization Theory. Research and Design". New York: MacMillan
- Fiore W.J., Brunk G.G. & Meyer C.K., 1992
 "Norms of Professional Behavior in Highly Specialized Organizations. The Case of Americans Zoos and Aquariums" ur Administration & Society, vol 24 no 1 sid 81-99
- Fridolf M., 1993
 "Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet". Civildepartementet Ds 1993:27
- Guillet de Monthoux P., 1991
 "Modernism and the Dominating firm - on the Managerial mentality of the Swedish Model" ur Scandinavian Journal of Management Studies, 7(1): 27-40
- Haglund A. & Knutsson N., 1993
 "Våra nya kommuner. Organisation, verksamhet, ekonomi, personal". Stockholm: Kommundata och Kommentus
- Hansson L., 1993
 "Skånska kommuner i omvandling". KEFU 1993:4
- Hopwood A.G., 1976
 "Accounting and Human Behavior". New York: Prentice-Hall
- Horngren C.T., 1977
 "Cost Accounting: A Managerial Emphasis". Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Ijiri Y., 1975
 "Theory of Accounting Measurement". AAA (American Accounting Association 10)

- Jaworski B.J. & Young S.M., 1992
"Dysfunctional Behavior and Management Control: An Empirical Study of Marketing Managers" ur Accounting, Organization & Society, vol 17 no 1 sid 17-35
- Johansson S., 1993
"Effektivitetsbedömning av mjuka verksamheter". Göteborg: Avhandlingsmanuskript
- Landstingsförbundet, 1991
"Landsting i förändring: några exempel". Stockholm: Landstingsförbundet
- Lawrence P.R., 1992
"The Challenge of Problem-Oriented Research" ur Journal of Management Inquiry, vol 1 Issue 2 sid 139-142
- Leijon S., 1993
"God kommunal organisation - lyssning, tolkning och handling". KFi-rapport nr 22
- Meyer J.W. & Rowan B., 1977/1980
"Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony" ur Etzioni A. & Lehman E.W. (red), "A sociological reader on complex organizations". New York: Holt, Rinehart and Winston
- Meyer J.W. & Scott W.R., 1992
"Organizational Environments: Ritual and Rationality". California: Sage Publications
- Olsen J.P., 1987
"The Modernisation of Public Administration in the Nordic Countries". Bergen: University of Bergen
- Osborne D. & Gaebler T., 1992
"Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". Reading: Addison Wesley
- Otley D.T., 1978
"Budget Use and Managerial Performance" ur Journal of Accounting Research, sid 122-149
- Ouchi W.G., 1979
"A Conceptuell Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms" ur Management Sciences, september, sid 833-848
- Preston A.M., 1992
"The Birth of Clinical Accounting: A Study of The Emergence and Transformations of Discourses on Costs and Practices of Accounting in U.S. Hospitals" ur Accounting, Organizations & Society, vol 17 no 1 63-100

Rombach B., 1991

"Det går inte att styra med mål!". Lund: Studentlitteratur

Roberts K.H., 1993

"New Challenges to Understanding Organizations". New York: Macmillan Publishing Company

Skärbeck P., 1992

"Implementering af ekonomistyrning" ur Beck-Jørgensen T. & Melander P. (red), "Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked", sid 249-270. Charlottenlund: Jurist- och ekonomförbundetsforlag

SOU 1993:38

"Hälso- och sjukvården i framtiden - Tre modeller. Rapport från expertgruppen till HSU 2000", sid 243-297. Stockholm: Allmänna förlaget

Stewart J. & Walsh K., 1992

"Change in the Management of Public Service" ur Public Administration, vol 70 sid 499-518

Weick K.E., 1992

"Agenda Setting in Organizational Behavior: A Theory Focused Approach" ur Journal of Management Inquiry, vol 1 nr 3 sid 171-182