

**Björn Brorström
Ulla Bengtsson
Malgorzata Cwejman
Viveka Edlund
Marianne Leffler**

Forskning pågår
- fyra artiklar om styrning
i offentlig förvaltning

**KFi-rapport
nr 37**

Syftet med KFi:s rapportserie är att sprida resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt som bedrivs inom KFi eller av till KFi anknutna forskare. I föreliggande rapport återfinns fyra artiklar med den gemensamma nämnaren att de behandlar styrproblem inom offentlig förvaltning. Artiklarna är baserade på studier av sjukvårdsorganisationer och genomförda inom ramen för forskningsprogrammet "Styrmoddellens betydelse och relevans ur ett verksamhetsperspektiv".

KFi-serien omfattar nu 37 rapporter. På sista sidorna återfinns en förteckning över rapporterna i serien.

Innehållsförteckning	sid.
1. Inledning - forskning om styrmodeller och sjukvård	1
2. Utvärdering av administrativa reformer	3
Motiv för utvärdering	3
Utvärdering mot syfte eller ideal?	4
Hur gick det eller hur går det?	5
Implementering och effekter	6
Att undvika fällorna	7
Betydelsen av återföring	9
3. Decentralisering i en professionell organisation	9
Decentraliseringens förtjänster	9
Decentralisering kan drivas för långt	11
För omfattande kontroll och informationsöverflöd	11
Idé och verklighet	12
Förenera konkurrerande värden	13
4. Politikerrollernas förändring genom ny organisation och förändrade arbetsuppgifter	14
Företrädarrollen och styrrollen	14
Organisering och roller	15
Politikernas och tjänstemännens syn på sina nya roller	16
Förändring av roller	19
5. Reformernas begrepp och språk	20
Två belysande exempel	20
Marknadsstyrningens idé och nya styrmodeller	22
Professionens traditionella normer och ekonomi	23
Förändring i strid mot etablerade normer	25
Referenser	26

1. Inledning - forskning om styrmodeller och sjukvård

Ett av forskningsområdena inom Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet och Kommunforskning i Västsverige behandlar implementering och effekter av förändrade organisations- och styrmodeller i kommuner och landsting. Under det senaste halva decenniet har kommuner och landsting erbjudit ett rikt underlag för sådana studier. Reformerna har varit många och de nya lösningarna har alla förutskickat genomgripande förändringar. I vårt forskningsarbete har vi givits möjlighet att följa ett flertal organisationer där den inom offentlig förvaltning traditionella och etablerade anslagsmodellen övergivits till förmån för en finansieringsform och styrmodell där intäkterna knutits till verksamhetens prestationer. De studerade förändringarna har också handlat om att förtydliga rollerna inom den kommunala organisationen i syfte att förstärka möjligheterna till politiskt inflytande och öka organisationens effektivitet i en allmän mening. Förändringarna har också innefattat en satsning på utveckling av administrativa styrverktyg. Våra studier har handlat om förändringar i primärkommuner och landsting. De mest omfattande studierna har fokuserat på initierade och genomförda förändringar inom sjukvårdsorganisationen.

Ett flertal större utvärderingar har nyligen avslutats och med vunna lärdomar är forskargruppen nu på väg att kasta sig ut i nya projekt och anta nya utmaningar. Föreliggande rapport är en summering av den genomförda och pågående forskningen på väg in i nya spännande projekt. I rapporten redovisas några av de lärdomar vi vunnit i forskningen. Den bedrivna forskningsverksamheten har resulterat i en rad olika typer av rapporter (se tex Brorström 1994) och vi uppfattar att det är viktigt att på ett sammanfattande vis, vilket sker i denna rapport, redovisa vunna insikter och därigenom bidra till en ökad förståelse för de studerade fenomenen.

Rapporten består av fyra från varandra fristående artiklar. Den första behandlar utvärdering av administrativa reformer. En aktiv medverkan i ett flertal utvärderingsprojekt har givit upphov till funderingar kring varför utvärderingar genomförs, hur de genomförs och hur de

borde genomföras. Den andra uppsatsen behandlar decentraliseringsfenomenet. Artikeln tar sin utgångspunkt i decentraliseringens avgörande betydelse för de anpassningar till nya villkor som skett. Med denna bas problematiseras decentraliseringsfenomenet. Den tredje artikeln uppmärksammar politikerrollen i de nya organisationerna. I artikeln behandlas vad den nya rollfördelningen inom sjukvårdsorganisationen inneburit för olika politiker- och tjänstemannagrupper. Avslutningsvis problematiseras den begreppsapparat och det språkbruk som introducerats i många organisationer. Artikeln tar fasta på de nya begrepp för beskrivning av verksamhetsidé, styrning och organisation som lanserats i samband med initierade och genomförda modellskiften. Ett resonemang förs kring språket och de använda begreppens innebörd och faktiska påverkan på sättet att betrakta och utföra verksamheten. I artikeln problematiseras språkets betydelse för överföring av styrsignaler inom organisationen.

De fyra artiklarna ger tillsammans en bild av forskningsverksamhetens inriktning. Den fortsatta forskningen kommer att innebära en fördjupning av flera av de behandlade problemställningarna. De mönster som framträtt och de tentativa modeller som skapats är basen vid formulering av forskningsproblem. Ambitionen för forskargruppen är att genom ytterligare empiriska studier pröva och utveckla projektens teoretiska bidrag.

2. Utvärdering av administrativa reformer

Motiv för utvärdering

Intresset för och förekomsten av utvärderingsarbete inom kommuner och landsting har tilltagit avsevärt under de senaste åren. Orsakerna till detta är flera. En orsak går att finna i 80-talets satsningar på och försök till målstyrning av den kommunala verksamheten (för en beskrivning se Rombach 1991). Svårigheterna att tillämpa målstyrning ledde till en ökad uppmärksamhet på betydelsen av att bedöma vad som faktiskt genomförs. Istället för att börja med att formulera mål inleds nu reformarbetet med att ta reda på vad som faktiskt gjorts. En annan orsak är den ökade graden av decentralisering inom kommuner och landsting. Ett ökat ansvar för ekonomi och verksamhet lokalt i organisationen leder naturligt till ett ökat intresse för och ett tilltagande behov av uppföljning och utvärdering från centralt håll. En starkare fokusering på eftermätningar sker då på bekostnad av uppmärksamheten på budgetering och planering (se tex Brorström & Johansson 1992 för fördjupade resonemang). En tredje orsak till den ökade förekomsten av utvärderingar är den idéspredningsprocess som råder inom kommuner och landsting. I forskningsarbeten om införande och tillämpning av nya organisations- och styrmodeller noteras starka tendenser till att kommuner och landsting anammar varandras ekonomiadministrativa idéer och lösningar (se Borgert 1992). Detta fenomen gör sig gällande även här. Den pågående utvärderingen i grannkommunen är en viktig orsak till att den egna kommunen initierar ett utvärderingsprojekt. (För en omfattande genomgång av orsaker till utvärdering och utvärderingars olika syften se till exempel Guba & Lincoln 1989 och Rombach & Sahlén-Andersson 1995.)

Motivet till att initiera och genomföra utvärderingar kan således variera och säkert är det ibland mindre väl genomtänkt vad utvärderingen faktiskt syftar till. Med vetskap om att motiven kan variera och syftena vara mer eller mindre tydligt formulerade är det viktigt att här inledningsvis redovisa vår ståndpunkt och värdering baserad på egna erfarenheter från utvärderingsarbeten. Två specifika sakförhållanden är vä-

sentliga. Det ena är att utvärderingar av tillämpade styrmodeller, genomförda verksamhetsförändringar eller pågående processer kan ge en kunskapsutveckling och därigenom medverka till en ökad effektivitet i en allmän mening. Det är viktigt att ta vara på vunna erfarenheter och lära av det som hänt. En grundläggande egenskap och kvalitet för en så kallad lärande organisation måste därför vara att den genomför granskningar av sig själv och att organisationens medlemmar utvecklar förmågan att ta till sig och hantera redovisade erfarenheter. Det andra sakförhållandet, som har påpekats av ett flertal forskare kring utvärdering, är att den stora förestående eller pågående utvärderingen inte får hindra ett kontinuerligt pågående uppföljningsarbete (Rombach 1995). Utvärderingen får alltså inte vara en ursäkt för att i vardagen avstå från att bedriva ett kontinuerligt ifrågasättande uppföljningsarbete och genomföra korrigeringar vid behov.

Utvärdering mot syfte eller ideal?

Ett första problem som möter i ett utvärderingsarbete är vad utvärderingen ska ske gentemot. En erfarenhet som många utvärderare vinner är att det inte finns någon tydlig bild eller några tydliga syften att utvärdera gentemot. Det är emellertid inte så säkert att detta har så stor betydelse. Avsaknaden av tydliga mål för den organisatoriska reformen, det nya styrsystemet eller verksamhetsförändringen behöver dock inte vara något (viktigt) hinder för att genomföra en utvärdering helt enkelt därför att det ändå inte är möjligt att använda syftena i samband med utvärderingar. En orsak till denna svårighet är att eventuella uttryckta syften och mål har andra motiv än att vara en grund för utvärdering. De är formulerade i första hand för att få till stånd ett genomförande och en entusiasm kring förändringen och inte för att ligga till grund för en bedömning i efterhand av hur väl man lyckats. En utvärdering mot den typen av mål är mindre meningsfull. Ett annat skäl till att formulerade mål och syften inte är lämpliga som enda utgångspunkter för en utvärdering är att omvärldsförändringar under genomförandet och vid tillämpningen av den nya lösningen gör att mål och syften inte längre är

aktuella. Ett utvärderingsarbete knutet till obsoleta syften riskerar att bli för snävt och därmed sannolikt tämligen meningslöst.

Om inga syften finns eller om de inte är användbara och man ändå vill åstadkomma något utöver att föra en slags allmän tematisk diskussion om situationen inom den utvärderade organisationen är en möjlighet som kan begagnas att knyta gjorda iakttagelser och insikter till någon form av idealmodell. I samband med utvärderingen av Bohuslandstingets nya organisations- och styrmodell, den så kallade Bohusmodellen, utvecklades och beskrevs en modell för en effektiv organisation (Brorström 1995). Den effektiva organisationen definierades med ett antal viktiga organisatoriska egenskaper härledda från olika samhällsvetenskapliga discipliner och teorier. En poäng med modellen är betoningen av att den effektiva organisationen har förmåga att förena organisatoriska egenskaper som sinsemellan är konkurrerande. I utvärderingen tolkades synpunkter från intervjuade tjänstemän på olika nivåer mot denna modell och en bild av situationen inom Bohuslandstinget skapades som då var helt oberoende av syftet med Bohusmodellen. Vi kunde därmed förmedla betydligt mer systematisk och substantiell kunskap än om resonemangen enbart knutits till mindre aktuella syften och/eller om resonemangen förts i en allmän tematisk form. Ett råd är således att etablera någon form av modell att utvärdera gentemot.

Hur gick det eller hur går det?

Ett annat betydande problem i utvärderingssammanhang har att göra med vad utvärderingen egentligen ger svar på. Den gängse uppfattningen är nog att utvärderingen ska visa oss hur det gick. Blev det bättre? I praktiken handlar det dock nästan alltid om hur det går. Om man vill kan man säga att man sysslar med processutvärdering. Ordet process är problematiskt i sammanhanget eftersom det ofta står för ett slags misslyckande. "Det blev ingen bra modell eller något användbart resultat men processen var viktig" säger man ju som bekant när något inte lyckats så väl. För att undvika att uppfattas som om man ursäktar sig måste man redan från början klargöra att utvärderingen inte kommer att

ge något svar på hur det gick. Den kan däremot förmedla viktiga bilder av hur det går till grund för beslut om anpassning och korrigerings. Inte sällan är det så att utvärderingsprojekt startar samtidigt med genomförandet av den nya organisations- och styrmodellen. I en sådan situation kan det givetvis inte handla om något annat än att försöka ta reda på hur det går (se till exempel Öberg 1994 och Berglund 1995). Det är likafullt viktigt att klargöra detta redan från början.

Implementering och effekter

Inom ramen för en utvärdering är det betydelsefullt att tydliggöra de aspekter som har med genomförandet (implementeringen) att göra i förhållande till de uppnådda effekterna av den nya lösningen. Att belysa implementeringens egenskaper och identifiera problem i samband med implementeringen är centralt och ger nyttig kunskap. En förklaring till uppnådda eller uteblivna förväntade effekter är inte sällan hänförliga till just förtjänster eller brister i samband med implementeringen. En erfarenhet som många redovisar är att det ofta saknas ett lokalt perspektiv vid genomförandet och bedömningen är att det hade varit mycket enklare att genomföra förändringen om medarbetare i verksamheten hade engagerats i större omfattning redan från början. Organisationer förefaller just i implementeringssammanhang ha särskilt svårt att lära av tidigare erfarenheter och andras rapporterade erfarenheter (se text Solli 1991). Att belysa implementeringens egenskaper är också ofta tämligen enkelt eftersom händelser i samband med genomförandet tilldrar sig ett stort intresse och återges av alla intervjuade. Dessa händelser kommer alla av någon anledning ihåg.

En utvärdering bör dock inte begränsas till att handla om implementeringen. Man måste även belysa de förhållanden med avseende på resultat och effekter som förändringen givit eller bidragit till. Här möter många spännande problem och utmaningar. Ett grundläggande förhållningssätt till utvärdering av effekter måste intas och öppet deklarerat. Det kommer aldrig att vara möjligt att till exempel skilja en specifik styrmodells konsekvenser från konsekvenserna av andra förändringar.

Emellertid gäller att när förändringar sker inom en organisation som är i linje med de förväntningar som ställs på styrmodellen eller de syften som angivits så är det rimligt att anta att dessa förändringar är föranledda av bland annat styrmodellen. Ett sådant förhållningssätt innebär att man tilldelar förändringar som lanseras och genomförs betydelse och påverkan. Ett motsatt förhållningssätt, det vill säga att det är yttre omständigheter som styr, innebär att egna förändringar betraktas som mer eller mindre meningslösa. Vi ansluter oss till det första förhållningssättet och hävdar således att situationen går att påverka och ledas i önskvärd riktning. Ett nytt resultat kan åstadkommas med egna initierade och genomförda förändringar (se Sellstedt 1991).

Att undvika fällorna

Det beskrivna förhållningssättet innebär självfallet inte att man ska avstå från att noga undersöka om andra omständigheter har haft betydelse för uppkomna effekter. Det är också nödvändigt att beakta och förhålla sig till de nya förutsättningar som kan ha uppkommit och som förklarar rådande uppfattningar. En ytterligare omständighet som utvärderaren måste vara medveten om är att intervjupersonerna i sina svar kan relatera reformens effekter till de förväntningar man hade (Pettersson & Carlberg 1990). En positiv bedömning eller uppfattning av en viss företeelse kan således bero på att vederbörande misstänkte att det skulle bli ännu värre. En annan omständighet är helt enkelt att man talar om förväntningar när det egentligen inte har hänt något alls. I en studie kring decentraliseringens effekter drog vi först slutsatsen att det skett och att det råde en rad suboptimeringar i de studerade organisationerna. Sedan upptäckte vi att alla talade om fenomenet i futurumform. "Det kan komma att bli så". Man anteciperade således effekterna (Brorström & Edlund 1994).

För att undvika felaktiga bedömningar är det viktigt att i en utvärderingsstudie parera för systematiska felaktigheter. En upplägning som beaktar och (kanske) hanterar problematiken är vad som kallas Insider-Outsider research-team (Louis & Bartunek 1992). Innebörden här är att någon/några befinner sig inne i organisationen - som anställd

eller som aktionsforskare - och någon/några befinner sig utanför och samlar in data på sedvanligt sätt. När erfarenheter utbyts uppstår goda möjligheter till en fördjupad förståelse för observerade problem och fenomen. Möjlighet finns till att reda ut innebörden av eventuella svår-förståeliga utsagor och synpunkter från intervjupersoner. Förhastade och förenklade slutsatser kan därvid undvikas. I samband med utvärderingen av Bohusmodellen tillämpades en projektorganisation som liknade "InsiderOutsider". I projektledningsgruppen, som var sammansatt av personer med olika kompetens, bakgrund och relation till den utvärderade organisationen, prövades kontinuerligt gjorda observationer och gjorda tolkningar av dessa observationer. Denna prövning innebar ofta att tolkningarna fördjupades och sammanhangen blev begripligare. De redovisade slutsatserna och bedömningarna i projektrapporten påverkades i hög grad av behandlingen i projektgruppen (se Berglund 1995).

Systematiska felaktigheter kan också eventuellt undvikas genom att utforma "smarta" intervjumallar. Centrala områden inom utvärderingsstudien bör behandlas på många olika sätt. Man kan aldrig nöja sig med att ställa frågan en gång utan man bör återkomma till den många gånger. Det är inte ovanligt att intervjupersoner medvetet eller omedvetet lämnar beskrivningar som borde göra utvärderaren nöjd (se Silverman 1985). Ett exempel på detta är en studie kring utformning och användning av kommunala bokslut. Här studerades uppfattningar om det kommunala bokslutets innehåll, utformning och användningsområden genom personliga intervjuer med användare och potentiella användare. Alla intervjuade - kommunstyrelsepolitiker och förvaltningschefer - tyckte att dokumenten var innehållsrika och viktiga styrinstrument, men det var samtidigt alldeles uppenbart att ingen egentligen använde dem. Den redovisat positiva uppfattningen hade sannolikt sin förklaring i att intervjupersonen inte ville göra intervjuaren besviken. Man redovisade en "story" som man antog gjorde den bokslutsintresserade forskaren nöjd och belåten (se Brorström 1988).

Betydelsen av återföring

Noga genomförda utvärderingar som ger bilder av rådande situation och utveckling är viktiga instrument för att göra organisatoriska vägval. En förutsättning är dock att organisationen är mogen att ta emot redovisade resultat. Utvärderaren måste skapa arenor för återföring. Utvärderaren måste ständigt bekämpa de två mest vanligt förekommande argumenten mot att ta till sig resultaten. Det ena argumentet är att framkomna beskrivningar och resultat beror på något annat - yttre vidriga omständigheter - och det andra argumentet är att utvärderingen redan är överspelad. "Det var ju då" anförs i den meningen att intervjuerna genomfördes för några månader sedan och nu är ju allt redan annorlunda. Ett råd till alla utvärderare är att under utvärderingsarbetet tillse att ansvariga är mogna att ta till sig utvärderingsresultat. Ett sätt att åstadkomma detta är att kontinuerligt ha ett eller flera projekt igång. En avdramatisering av utvärderingsarbetet sker då och man vänjer ansvariga vid att ta till sig och använda utvärderingsresultat.

3. Decentralisering i en professionell organisation

Decentraliseringens förtjänster

Vid beskrivningar från politiker och tjänstemän av hur det omvandlingstryck som riktats mot kommuner och landsting hanterats och hur möjligheterna att hantera kommande svårigheter och utmaningar bedöms framkommer en bild där decentraliseringen tillmäts en stor betydelse. Decentraliseringen har inneburit att rätten att besluta har hamnat på en relevant nivå. Den har medfört att ansvaret för ekonomi och verksamhet har blivit tydligt och givit möjlighet för många att arbeta mer självständigt. En vanligt förekommande uppfattning är att känslan av att det går att påverka har medverkat till det engagemang i verksamheten som har funnits och som finns idag. Det tydliga ansvaret har inneburit att man idag i verksamheten följer den ekonomiska utvecklingen och anstränger sig för att få balans mellan ekonomi och verksamhet. Ett väsentligt ökat kostnadsmedvetande inom organisationen har kommit till stånd. Tidigare i den centraliserade organisationen brydde sig ingen om sparkrav. Man fortsatte som om inget hänt när budgetöverskridanden anades. Nu är det annorlunda och decentraliseringen är förklaringen enligt många intervjuade.

Decentraliseringen tillskrivs således betydelse som grund för de förändringar och anpassningar till nya omständigheter som skett och den långtgående decentraliseringen anses vara en styrkefaktor inför framtiden. Den positiva grundsynen på fenomenet decentralisering innebär emellertid inte att decentraliseringen uppfattas vara helt oproblematisk. Med utgångspunkt från att decentralisering är en ändamålsenlig förändring och organisationsprincip problematiserar många decentraliseringsfenomenet. En redovisning av dessa resonemang ger en bild av hur situationen inom en decentraliserad organisation uppfattas.

Decentralisering kan drivas för långt

Ett problem förknippat med en långtgående decentralisering och självständighet är att samarbetet inom organisationen kan motverkas. Verksamma i starkt decentraliserade organisationer varnar för att decentraliseringen kan drivas för långt. När entusiasmen är stor och alla inblandade tycker det är följdriktigt att ansvaret förs ut i organisationen är risken påtaglig för att självständigheten överbetonas och en för stark förskjutning inom organisationen sker då mot fokusering på den egna enheten. Inte minst i en besvärande resurssituation kan en för stark orientering mot att hävda det egna intresset och den egna enheten innebära att ett nödvändigt samarbete förhindras eller försvåras. `När krubban är tom bits hästarna` och inte blir det bättre av att styrformen legitimerar en fokusering på den egna situationen. En välutvecklad och frekvent förekommande uppfattning bland ansvariga i decentraliserade organisationer är därför att samarbetsidén ständigt måste hävdas. Det anses vara viktigt att kunna mötas och delge varandra kunskaper om vad som händer och vilken verksamhet som bedrivs.

För omfattande kontroll och informationsöverflöd

Vid en långtgående decentralisering tilltar behovet av uppföljning. Någon form av styrning och tillsyn måste utövas över de decentraliserade enheterna. Med denna insikt som utgångspunkt finns risk att ledningen i den decentraliserade organisationen vidtar alltför stora ansträngningar i syfte att utveckla nya uppföljningsmöjligheter. För mycket tid går åt till sammanställning av bedömningsunderlag. Det administrativa arbetet blir helt enkelt för omfattande. Decentraliseringen kan då komma att kosta mer än vad den tillför. En överdriven decentralisering kan paradoxalt nog leda till en överdriven satsning på styr- och informationssystem.

En överdriven satsning på utveckling av uppföljningsmodeller och informationssystem och en ökad tillgänglighet och spridning av information kan även förorsaka problem i form av informationsöverflöd. En överbelastning av information kan medföra ett bristfälligt beslutsfattande. Vid ett visst läge kan ytterligare information medföra, oavsett hur relevant den är, en reducering snarare än en ökning av beslutsfattarnas förmåga att tillgo-

dogöra sig information (se Schroeder mfl 1967 och Snowball 1980). För mycket information överbelastar beslutsprocessen med konsekvensen att processen fördröjs. Förvirring uppstår som kan leda till att beslut fattas på ett bristfälligt underlag. Väsentligheter i beslutsunderlaget skymms av detaljer och beslutsfattaren saknar därvid förmåga att sortera. Konsekvensen av ett informationsöverflöd kan således bli att väsentlig information går förlo-rad. Beslutsfattare orkar helt enkelt inte läsa allt och klarar inte att sortera.

En förklaring till informationsöverflöd kan sökas i de lokala aktörernas egna mänskliga begränsningar när de efterfrågar information. De vet inte alltid vad de ska efterfråga och vad som är av betydelse för dem, med följderna att de tilldelas onödig och överflödigt information med bristande relevans. En annan förklaring till känslan av informationsöverflöd kan sökas i de lokala aktörernas bristande engagemang för helheten. Frånvaron av "vi"-känsla och en för stark fokusering på den egna enheten kan medföra att information som berör helheten uppfattas vara mindre intressant och överflödigt. Ytterligare en förklaring till existensen av ett informationsöverflöd kan sökas i den kultur som råder. Organisationens effektivitet och legitimitet signaleras och bekräftas genom att samla och använda information. En organisation med en utvecklad formell informationsgivning anses vara effektiv och erhåller legitimitet från omvärlden. Organisationsmedlemmarna samlar därför lätt på sig mer information än de använder. Informationen får symboliskt värde (Feldman & March 1981).

Idé och verklighet

Ett ytterligare problem med decentraliseringen uppfattas av många verksamhetsansvariga vara att den inte tillåtit att verka enligt de förespeglningar som givits. Samtidigt som decentraliseringen bedöms ha varit betydelsefull i olika avseenden gäller att ett gap uppstått mellan idé och verklighet. Decentraliseringen är således inte genomförd på det sätt som det var tänkt. En orsak som anges är att de omständigheter som har kommit att råda har inneburit att man tvingats till att begränsa utrymmet och möjligheterna för den decentraliserade enheten. Man har successivt fått överge perspektivet att varje enhet ska klara sig själv på sina egna intäkter och istället fått anlägga ett helhetsperspektiv. Den ursprungliga ersättnings-

modellen med betalt efter prestation som råder på många håll och som uppfattas vara en väsentlig del i decentraliseringen har modifierats. Många redovisar en förståelse för denna problematik men beklagar ändå att den ursprungliga ersättningsmodellen inte har kunnat tillämpas.

Förening konkurrerande värden

Den långtgående decentraliseringen innebär ett omfattande ansvar. Ansvaret anses vara betungande, men samtidigt betraktas det som en självklar del i rollen som ledare och ansvarig i en decentraliserad organisation. En vanligt förekommande uppfattning är att den fortsatta utvecklingen under knapphetens kalla stjärna i mångt och mycket hänger på hur ansvariga ledare hanterar situationen. En av flera utmaningar är därvid att förena en långtgående självständighet med ett fruktbart samarbete mellan självständiga enheter och aktörer. Ett välfungerande samarbete är enligt de intervjuade en viktig organisatorisk egenskap och de två konkurrerande värdena självständighet och samarbete måste förenas. Det handlar om att ta tillvara varandras kompetenser och undvika en för stark enhetsorientering samtidigt som tydligheten i vem som är ansvarig för vad inte får gå förlorad.

4. Politikerrollernas förändring genom ny organisation och förändrade arbetsuppgifter

Företrädarrollen och styrrollen

Politikerrollen kan delas upp i två olika delar, företrädarrollen och styrrollen (Nilsson 1993). Företrädarrollen ges av relationerna till medborgarna och styrrollen formas av relationerna till tjänstemännen, såväl administratörerna som de professionella grupperna, det vill säga den sjukvårdande personalen. Företrädarrollen ligger nära opinionsbildningen. Man tolkar medborgarnas behov och eftersom resurserna alltid är knappa sker omprioriteringar om så erfordras mellan behoven. Företrädarrollen handlar därför inte bara om relationer utan också om effektivitet. Det är viktigt att organisationens aktörer gör rätt saker både i ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. I den mån konflikt uppstår mellan olika tidsperspektiv är det väsentligt att aktörerna agerar på ett sådant sätt att balans över tiden åstadkommes.

Företrädarrollen kan indelas i tre olika mandattyper beroende på vem som uppfattas forma det mandat eller det handlingsutrymme som den individuella politikern har tilldelats av medborgarna. De tre mandattyperna är förtroendemannamandatet, väljardelegatmandatet och slutligen partiföreträdarmandatet (Wallin mfl 1981 och Westerståhl 1985). Förtroendemannamandatet innebär att politikern fått mandatet vid val tillfället med frihet att tolka det utifrån situationen vid valet. Väljardelegatmandatet innebär en skyldighet för politikerna att företräda väljarnas åsikter i specifika frågor när dessa åsikter är kända. Det är således ett snävare mandat än förtroendemannamandatet. Partiföreträdarmandatet slutligen handlar om att mandatet i första hand kommer från partiet som nominerat vederbörande, vilket innebär att lojaliteten i första hand är gentemot partiets uppfattning såväl generellt som i enskilda frågor.

Styrrollen handlar om relationer till tjänstemännen och i rollen ligger även att följa upp att medborgarna får valuta för skattemedlen. Trots att mycket kommunal verksamhet är självlegitimerande finns behov av att bevaka hur skatterna används och fördelas till olika ändamål.

Politikerna måste förvissa sig om att resurser som satsas på viss verksamhet också resulterar i avsedd verksamhet. Gärna något mer och något bättre än avsett. Styrrollen innebär därför att hantera relationerna till tjänstemännen på ett sådant sätt och med sådana metoder att produktiviteten ständigt förbättras.

Organisering och roller

I traditionellt organiserade kommuner och landsting sker fördelningen av resurser genomgående för hela organisationen med anslag. Upplevda brister i anslagsmodellen i förening med minskande resurser och ett stort intresse för omvärldens lösningar ledde under slutet av 80-talet till att nya styrsystem och organisationsmodeller prövades. Beställarutförarmodeller är en urskiljbar tydlig modell och metod för att söka lösa de beskrivna problemen.

Flera modeller av beställar-utförartyp har utvecklats. Den principiella modell som beskrivs i detta avsnitt är av den typ som implementerats bland annat i Bohuslandstinget och de uppfattningar om modellen som återges är hämtade från en genomförd utvärdering av den så kallade Bohusmodellen. Kännetecknande för en beställar-utförarmodell är att man vill möta produktivetsproblemen genom förändring av rollerna inom organisationen. Det vill säga genom en förändring av såväl tjänstemanna- som politikerrollerna. Rollförändringen innebär att relationerna mellan politiker och tjänstemän förändras vilket i sin tur innebär att styrrollen får en annan innebörd än tidigare. Arbetsuppgifterna ser annorlunda ut. Uppgiftsfördelningen mellan politiker och tjänstemän skall bli tydligare. De nydefinierade rollerna benämns finansiär, beställare respektive utförare.

Utförarna skall ta hand om produktionen och ansvara för produktivetsutvecklingen. Det instrumentella hjälpmedlet för produktivetsutveckling är prestationsstyrd intäktsfinansiering. Detta är givetvis ett instrument för producenterna att arbeta med men samtidigt också ett policyinstrument skapat av den strategiska ledningen det vill säga de politiker som numera benämns finansiärer.

Beställarrollen är inte renodlat politisk eftersom beställarnämnderna har beställarkanslier till sitt förfogande. Kanslierna kommer sannolikt på sikt att stå för en del av kontinuiteten i beställarkompetensen. Beställarna i modellen består av lokala hälso- och sjukvårdsnämnder. Nämnderna förväntas besitta kunskaper om medborgarnas behov och i den egenskapen vara kompetenta att prioritera mellan behoven och därefter genom beställningar styra resurserna till de producenter som tillhandahåller de efterfrågade tjänsterna till de bästa villkoren.

Finansiärerna slutligen är de centralt verksamma politikerna som står för policyfrågor och för fördelning av resurser till beställarnämnderna. Denna fördelning sker eller borde ske genom bedömning av de lokala förutsättningarna och behoven. Till denna del kan beställarutförarmodellen fortfarande betraktas som en traditionell anslagsmodell. Dock har man skaffat sig ett instrument, sjuk- och hälsostatus i respektive område, för att kunna prioritera och därmed fördela resurserna på ett produktivetsbefrämjande sätt. Vad resurserna skall användas till bestämmer nämnderna. Det är således beställarna i de lokala nämnderna som i första hand svarar för effektiviteten i den nya organisationen det vill säga att rätt uppgifter blir utförda. Effektivitetsförbättringar åstadkommes genom decentralisering.

Politikernas och tjänstemännens syn på sina nya roller

Producenterna. Inom ramen för utvärderingen av Bohusmodellen redovisade tjänstemännen i sin roll som verksamhetsansvariga och utförare problem med att etablera balans mellan uppgiften att öka produktiviteten och kravet på samordning mellan självständiga enheter inom verksamheten och mellan olika verksamhetsenheter. I det interna fallet, det vill säga när samordningsproblem uppkommer inom en verksamhetsenhet, blir det producentföreträdarna själva som måste finna balans mellan decentralisering och behov av övergripande styrning samt förhandla fram lösningar. I det andra fallet är det finansiärerna som måste ta på sig en styrroll för att balansera motstridiga intressen.

Vissa av producenterna uppfattade politikernas ambitioner att satsa på styr- och informationssystem som överdrivet ambitiösa. Många menade att man påförs mer administrativt arbete och uppfattade därför kontrollsystemen som onödiga. Samtidigt gäller att professionella företrädare, som många studier visat, aldrig varit trakterade av att bli styrda och kontrollerade. Däremot visade professionen tillfredsställelse med den decentralisering som ägt rum och det utvidgade ansvar som ligger i decentraliseringen. Politikerna har inte längre möjligheter till ett direkt inflytande över den dagliga produktionen. Utförarna var dock inte tillfreds med relationerna till beställarpolitikerna och beställarnämnderna. De professionella utförarna menade att beställarpolitikerna inte har den kompetens som behövs i medicinska frågor. De tyckte inte heller att beställarna kan påverka vårdtagarnas konsumtionsval. De ansåg med andra ord att beställarna inte har kompetens och möjlighet att prioritera vårdbehov för att kunna styra producentorganisationen. Här har man fråntagits ansvar. En bit av den gamla professionella rollen har tagits bort och man motsatte sig relevansen i denna förändring.

Finansiärerna. I en omfattande enkät tillfrågades de ordinarie politikerna i fullmäktige och i de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna (finansiärerna och beställarna) i Bohuslandstinget hur de bedömde effekterna av den nya styrmodellen inom landstinget med avseende på demokrati och inflytande. De flesta var positiva. De tveksamma återfanns bland vänsterpartiets politiker och kds-politikerna. Bohusmodellen ansågs av samma politiker haft tydliga positiva konsekvenser på effektiviteten inom Bohuslandstinget. Det vill säga politikerna ansåg att förmågan att göra rätt saker har ökat genom implementeringen av Bohusmodellen.

I enkäten ställdes också frågor om vilka åtgärder de skulle vidta om den finansiella situationen behövde stärkas respektive om den finansiella situationen medgav "förbättringar" av något slag. Behövde ekonomin stärkas var höjd produktivitet det starkaste alternativet, därefter höjd skatt. Minskad investeringsnivå, minskad omfattning på verksamheten, förändrade arbetsvillkor och annan åtgärd var likvärdiga men mindre starka alternativ. Om ekonomin medgav det fick alternativet med sänkta avgifter det starkaste stödet. En iakttagelse var att det inte fanns tydlig majoritet för något av alternativen i frågeställningarna, en

annan var att svaren vid jämförelse grupperade sig efter en vänsterhöger skala. Av detta kan man tentativt dra slutsatsen att politikerna i finansiella frågor gör sina bedömningar utifrån sina respektive partiers uppfattningar. Detta innebär i sin tur att de i finansiella frågor framför allt anser sig ansvariga gentemot sina partier.

Beställarna. Beställarpolitikerna besvarade frågor som gällde hur de lokala nämnderna lyckats med de uppgifter som finns föreskrivna för dem i landstingsreglementet. Bäst ansåg man att man lyckats med policydelen av sin roll, det vill säga med att analysera behov, initiera förebyggande insatser, följa utvecklingen i samhället med relevans för sjukvården och att samverka med andra lokala aktörer. Därefter visade en majoritet av svaren att man ansåg sig vara bra på att precisera innehållet i producentavtalen och att fånga upp allmänhetens behov och synpunkter på verksamheten. Samtidigt som en majoritet var positiv fanns ett antal svar med bedömningen att dessa uppgifter klarades dåligt. Minst framgångsrika ansåg beställarpolitikerna att de lokala nämnderna varit i själva beslutsfasen där det handlar om att ta fram prioriteringsunderlag och att lämna landstingsstyrelsen underlag för strukturella beslut. Uppgifterna som gällde uppföljning och utvärdering hamnade i en grupp mellan policyfasen och beslutsfasen vilket kan översättas med att man ansåg att man lyckats hyggligt med dessa uppgifter.

I samband med personliga intervjuer framkom att beställarpolitikerna hyste samma uppfattning som producenterna, det vill säga att de som lokala nämndpolitiker inte har den medicinska kompetens som erfordras för att effektiviteten i styrningen ska kunna öka. Man tvingas därför lägga beställningar på en alltför övergripande organisatorisk nivå. Ett annat problem ansågs vara att prisdifferentiering mellan utförare inte är tillåten vilket begränsar konkurrensen till kvalitetsaspekter. Samtidigt markerar finansiären sitt tolkningsföreträde i syfte att undvika en negativ totalkostnadsutveckling när konflikter uppstår mellan utförarnas verksamhetsplaner och beställarnas behovsbedömningar.

Förändring av roller

Producenterna ansåg sig ha både försvagats och stärkts i sin styrroll som en följd av den genomförda reformen. En förstärkning har skett genom att politikerna inte längre utövar detaljstyrning av verksamheten. Försvagningen av styrrollen har skett som följd av att produktivetsbefrämjande åtgärder motverkas av samordningsproblem. Hanteringen av styr- och informationssystemen är alltför tidskrävande och behovsanalyserna har överförts till beställarna. Utförarnas ansvar för behovsanalysen har således minskat samtidigt som beställarna inte ansågs klara av sin uppgift i detta sammanhang.

Politikerna, det vill säga finansiärerna och beställarna bedömde att såväl deras företrädar- som styrroller har förstärkts. Hos beställarnämndspolitikerna hade väljardelegatmandatet fått större tyngd om jämförelse görs med de tidigare centrala facknämndernas politiker som snarare var förtroendemän. För samtliga politiker gällde att när de ställs inför finansiella frågor är det tydligt att de besvarar frågorna utifrån ett partiföreträdarmandat. Beställarna var tillfreds med sin företrädarroll. Styrrollen var mer problematisk. Policyfasen och kontroll- och uppföljningsfaserna fungerade tillfredsställande men beslutsfasen med framtagande av prioriteringsunderlag var mer komplicerad. Orsakerna till detta angavs vara att det råder brist på medicinsk kompetens, att prisdifferentiering ej är tillåten - enda fungerande konkurrensmedel blir därför kvalitet - samt att finansiären tillämpar "koncernstyrning" vilket inskränker handlingsutrymmet för beställarna.

Flera av den traditionella styr- och organisationsmodellens nackdelar har arbetats bort. Rollerna har blivit tydligare, men prioriteringsproblemet kvarstår om än i decentraliserad skepnad. Beställarnämndernas brist på kompetens kan hanteras med experthjälp men finansiärerna måste alltid ha möjlighet att ingripa utifrån sitt helhetsperspektiv. Detta blir mer påtagligt i situationer där det finansiella läget är ansträngt. Kvar står konkurrensproblemet. Så länge marknaden är sluten och pris-sättningen reglerad kan ingen effektiv konkurrens komma till stånd. En relevant fråga är därför hur nödvändigt konkurrensinstitutet är. Kanske klarar man prioriteringen genom utvecklad behovsbedömning och uttaland kvalitetskonkurrens?

5. Reformernas begrepp och språk

Två belysande exempel

Vi inleder denna artikel med utdrag från två olika landstingsrapporter som belyser uppfattningar om begrepp och språk. Det första utdraget är hämtat från en intern promemoria inom Landstinget Sörmland. Promemorian är sammanställd av utredningschefen och är baserad på en genomförd översyn av landstingets styr- och organisationsmodell. Det andra utdraget är hämtat från slutrapporten från en omfattande utvärdering av Bohuslandstingets styr- och organisationsmodell.

”Som en följd av den utvärdering som gjorts av Landstinget Sörmlands organisation har det ansetts behövt att se över den terminologi som används inom organisationen och om den överensstämmer med organisationens syften. Under slutet av 80-talet och början av 90-talet förändrades språket i den offentliga sektorn, oavsett vilken organisationsmodell man valt att arbeta efter. Verksamheten skulle börja fungera affärsmässigt. Detta bidrog till att det privata näringslivets 'språk' bredde ut sig i kommuner och landsting. Vid en studie av Landstinget Sörmlands offentliga material, tjänsteskrivelser o dyl, kan det konstateras att organisationen i mycket begränsad utsträckning har 'smittats' av det nya språket. Det finns exempel, bl a i förorden till verksamhetsberättelser, där patienter i vissa fall kallas kunder och där det talas om marknadsandelar och att generera större vinster. Denna terminologi och detta språkbruk passar illa i en offentlig organisation som landstinget. En dialog har därför förts med ansvariga chefer om lämpligt språkbruk. Totalt sett och i jämförelse med många andra kommuner och landsting som valt en liknande organisation är ändå slutsatsen att detta språkbruk inte är utbrett.”

"Med Bohusmodellen, den nya organisationen och styrningen följde en ny begreppsapparat - ett nytt språk som för många för tankarna till affärsdrivande verksamhet. Begrepp som kund, produktivitet, marknad, intäkter, incitament och konkurrens kändes, och känns alltjämt, främmande för många anställda. Språket är en kulturbärande symbol. Med språket förmedlas de värderingar och det synsätt man vill ska råda i en verksamhet. Man visar vem man är och vad man står för. Bohusmodellen kom bland de anställda att uppfattas som en köp/säljmodell. Det synsätt många anställda förknippar med modellen och dess nya begreppsapparat anser de står i konflikt med den kultur och de värderingar som tidigare förmedlats. I utvärderingsarbetet har vi funnit vad vi betecknar som en form av kulturförvirring. Utifrån de data som inhämtats i utvärderingen finns emellertid inget som tyder på att värderingar eller normer skulle ha påverkats i någon påtaglig, negativ utsträckning. Ekonomiseringen har accepterats till viss grad, men har inte trängt undan de traditionella värderingarna eller normerna... Efterhand har reaktioner väckts gentemot den nya kultur som styrmodellen uppfattas stå för. Personalens upplevelse är att 'patienten i centrum' i hög utsträckning förbytts i 'ekonomin i centrum'. Kostnadsmedvetenheten är hög och de allra flesta anser att det funnits behov av att öka medvetenheten om de ekonomiska villkoren och begränsningarna. Behovet av att hitta ett eget språk som återspeglar den egna kulturen efterlyses emellertid. Människor reagerar på ett ökat inslag av företagsekonomiskt synsätt som man förknippar den nya situationen och styrmodellen med. Etik och värderingsfrågor liksom hälso- och sjukvårdens uppgift och vårdandets kärna behöver föras upp på dagordningen och förenas med de ekonomiska realiteterna så att man inte hamnar i ett ensidigt produktivitetstänkande, menar man."

Marknadsstyrningens idé och nya styrmodeller

De organisatoriska förändringar som lanserats, diskuterats och genomförts på många håll inom den offentliga sektorn har inneburit en förändring i språkbruket inom sektorns skilda organisationer och om sektorn. De hierarkiska organisationerna har ersatts av marknadsstyrda organisationer. Det språkbruk som gäller för marknadsstyrda organisationer har då samtidigt förts in i den offentliga sektorn. Marknadsstyrning är i sig ett begrepp som har skapat utrymme för många och långa diskussioner om vad det egentligen innebär att införa en styrmodell hämtad från näringslivet. Diskussionerna har bland annat rört vilka likheter och vilka skillnader man kan urskilja mellan det privata näringslivet och den offentliga sektorn styrd med marknadstänkande (se Brunsson & Hägg 1992).

En vanligt förekommande synpunkt är att den offentliga sektorns organisationer inte tagit över hur marknaden egentligen fungerar utan hur marknaden tros fungera. Det har skapats en idealbild av marknaden och bilden bygger på ett antal överkliga idéer om marknadens innebörd och funktionssätt (Rombach 1994). Exempel på sådana överkliga idéer som Rombach belyser är idén om otrogna kunder, idén om faktasökande kunder, idén om goda kunder, idén om den starke kunden, idén om goda säljare, idén om priskonkurrens, idén om lika villkor och rent spel, idén om mångfald samt idén om konkurrens som ett stabilt tillstånd.

Marknadsstyrningen som finns uttryckt i de centralt utformade styrsystemen blir vid implementeringen omsatt i lokala tolkningar. Begreppen som finns i den centrala styrmodellen ges då en konkret innebörd. Vad innebär det till exempel för en lokal nämnd att vara positivt inställd till mångfald i produktionsledet? Går det att arbeta med ett begrepp som mångfald i ett glesbygdsområde som alltid haft svårt att rekrytera läkare? För ett begrepp som dialog med befolkningen kan det vara det omvända som gäller. Dialogen med befolkningen finns mer naturligt i en glesbygd än i en storstad (se Leffler 1995). Är det rimligt att förväntningarna och kraven från den centrala ledningen då skall vara lika för såväl glesbygd som för storstad? Eller är det så att vissa begrepp egentligen är utformade med tanke på en del av ett gemensamt landstingsområde? Centrala intentioner och begrepp måste utformas med stor försiktighet i så fall, och det måste framgå tydligt vad som skall gälla för alla och vad som ska gälla för vissa.

Professionens traditionella normer och ekonomi

Många nya begrepp skapar förvirring av olika slag. Dels är de hämtade från andra verksamhetsområden än vad man är van vid, dels måste man precisera dem lokalt och i olika grupper. Detta leder till olika tolkningar. I en enkel kommunikationsmodell talar vi om raster, det vill säga hinder för att meddelande från en sändare skall uppfattas entydigt av mottagaren. Ett viktigt sådant raster är mottagarens egen referensram och roll i organisationen. Varje profession utvecklar sina egna referensramar, med början redan under yrkesutbildningen. På ett universitet eller högskola är det inte bara faktakunskaper som lärs ut utan eleven får på köpet också professionens värderingar och normer. Dessa adderas sedan till de egna grundläggande värderingarna och en professionell utövare formas med sin egen individuella särart som grund.

Organisationer som består av medarbetare med en specifik profession som gemensam nämnare förstärker de professionella värderingarna och normerna genom sitt yrkesutövande. Parallellt med denna förstärkning uppstår svårigheter när man skall försöka förstå andra professioners agerande som bygger på helt andra värderingar och yrkesnormer. I en stor organisation som består av många olika delprofessioner kan detta framträda tydligt. Man talar om att det finns flera subkulturer i en organisation och i vissa fall kan motsättningar uppstå mellan dessa subkulturer. En klassisk sådan motsättning är den mellan psykologer och psykiatriker, som kan hänföras till olika synsätt på behandling av psykiskt sjuka människor. Psykologen förespråkar terapeutiska behandlingar medan psykiatrikern förespråkar behandling i form av medicinska preparat. Motsättningar mellan subkulturer kan också uppstå mellan olika nivåer i en organisation. De professionella i den operativa verksamheten accepterar till exempel inte de krav som ledningsnivån ger uttryck för och de bedömningar som dessa gör. Bedömningar som görs av framstående personer inom den professionella gruppen är mer betydelsefulla. Man talar här om organisationens dubbla hierarkier.

De ekonomiska aspekterna har fått en framträdande roll i de nya styrmodellerna och begrepp som produktivitet och effektivitet har fått ett betydande utrymme i debatten. Ekonomi handlar ju per definition om hushållning av resurser och i industrins värld syftar denna hushållning ytterst till ekonomisk lönsamhet. På samma sätt är tanken inom den offentliga sektorn att genom att öka produktiviteten få ut mer sjukvård för lika mycket

eller mindre resurser. I industrins värld säljer man sina produkter på en marknad där det finns en viss efterfrågan. För att göra sambanden enkla i detta sammanhang kan vi anta att kunderna inte efterfrågar produkterna längre om kvaliteten sjunker, man efterfrågar kanske substitutprodukter istället. Effektivitet och produktivitet i industrin är således att tillverka och erbjuda de produkter som marknaden efterfrågar - göra rätt saker till rätt priser. Inom sjukvården är produkterna emellertid mycket svårare att definiera och mäta. Man har under senare år arbetat intensivt med att försöka mäta vården och dess produktivitet genom att kvantifiera den. Diagnoserna som ställs på patienter har då kommit att bli en utgångsvariabel för mät-system som DRG och liknande. Effektivitet inom sjukvården är att göra rätt saker, det vill säga att tillhandahålla de tjänster som medborgarna efterfrågar. Sjukvårdens medel är allmänna och det är politikernas uppgift att företräda medborgarna. Efterfrågan på sjukvård kan därför inte avläsas med hjälp av brukarnas egna köp och handlingar. Marknadstanken är i detta sammanhang mer komplicerad.

Även inom de operativa verksamheterna har ekonomin fått en mer framträdande roll. Chefsöverläkareformen 1991 innebar att chefsöverläkaren blev medicinskt, administrativt och ekonomiskt ansvarig för sin verksamhet. Ett tydligare och mer omfattande ekonomiskt ansvar lades då på denna grupp och i flertalet fall finns också en decentralisering till chefsöverläkarens nivå, ibland ännu längre. Den ekonomiska fokusering som ligger i de nya styrmodellerna är därmed tänkt att spridas genom decentraliseringen.

Den professionella gruppen av läkare som är chefsöverläkare måste kunna hantera flera olika normsystem, den egna professionens, ibland andra näraliggande professioners samt de normer som råder inom organisationen som helhet, till exempel sjukhuset som organisatorisk enhet. De nya styrmodellerna har bidragit till att den organisatoriska domänen har kommit i fokus (Jacobsson 1994). I alla professionella organisationer kan man finna att konflikter uppstår mellan professionella värden och organisationens värde (Mintzberg 1983).

Förändring i strid mot etablerade normer

När en förändring genomförs i en organisation som har ett utvecklat och starkt normsystem kan motståndet mot förändringar bli mycket stort om förändringen innebär inskränkningar i det tidigare normsystemet eller medför att nya normer skall implementeras. I många fall kan man inom sjukvården se att man inte har tagit tillräckligt stor hänsyn till att det redan finns ett rådande starkt normsystem, utan man förväntar sig att implementeringen av nya styrmodeller skall kunna ske på samma sätt som om det hade varit en förändring inom det rådande normsystemet. En väsentlig aspekt för att förändringen skall lyckas är att professionen låter sig påverkas i sitt normsystem och är beredd att omvärdera. Detta är en aspekt som ägnas alltför liten uppmärksamhet i de förändringar som sker inom offentlig verksamhet idag (Sahlin - Andersson 1994). Ibland är man kanske inte ens medveten om att man försöker implementera ett nytt normsystem och inser därför inte när nya normer införs att dessa kan göra intrång på de rådande normerna som man egentligen anser vara bra och riktiga. Man kan inte bara lägga normer på normer. I flertalet av de utvärderingar som görs och har gjorts över nya styrmodeller inom landstingen förs diskussionen om att det tar tid att få förändringar till stånd i organisationen. Det uttalas ibland att det tar tid och måste få ta tid att förändra människors attityder och värderingar (se tex Berglund 1995 och Dahlström & Ramström 1995).

Är det då attityder till förändringen, det vill säga förändringsviljan, man talar om eller är det att man på allvar vill att människor skall förändra sina grundläggande och professionella värderingar till förmån för nya ekonomiska/organisatoriska dito. En reflektion baserad på genomförd forskning är att man vill åstadkomma en högre ekonomisk medvetenhet hos människor i organisationen men att man egentligen inte har beaktat hur detta kan påverka de professionella normerna på sikt. Diskussionerna om kvalitetsfrågor som är på stark frammarsch handlar egentligen om just de professionella normernas renässans. Verksamheten uppmärksammas genom att göra normerna tydliga och ställa dem mot de ekonomiska måtten.

REFERENSER

Berglund M., 1995

"Nu utvärderar vi Bohusmodellen - Bohusmodellen 1992-1995, Hur går det? Vad kan vi lära?" Bohuslandstinget, slutrapport

Borgert L., 1992

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

Brorström B., 1988

"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner". Göteborg: KFi-rapport nr 9

Brorström B., (red) 1994

"Ekonomi och styrning i sjukvårdsorganisationer". Stockholm: Landstingsförbundet

Brorström B., 1995

"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer" - En studie av nya styrformer inom sjukvården". Lund: Studentlitteratur

Brorström B. & Edlund V., 1994

"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller". Ur Brorström B., (red) 1994, "Ekonomi och styrning i sjukvårdsorganisationer". Stockholm: Landstingsförbundet

Brorström B. & Johansson S., 1992

"Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur

Brunsson N. & Hägg I. (red), 1992

"Marknadens makt". Stockholm: SNS Förlag

Guba E. G. & Lincoln Y.S., 1989

"Fourth Generation Evaluation". Newbury Park: Sage

Dahlström A. & Ramström D., 1995

"Stockholmsmodellen. Effekter, Problem, Vägval". Stockholm: Spris Förlag

Feldman M. & March J., 1981

"Information in Organizations as Signal and Symbol" ur *Administrative Science Quarterly*, vol 26 pp 171-186

Jacobsson B. (red), 1994

"Organisationsexperiment i kommuner och landsting". Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag

Leffler M., 1995

"Beställarperspektivet i Bohuslandstinget", Utvärdering av Bohusmodellen, rapport nr 12, Göteborg: Bohuslandstinget

Louis M.R. & Bartunek J.M., 1992

"Insider/Outsider Research Teams: Collaboration Across Diverse Perspectives". Ur *Journal of Management Inquiry*, vol 1, nr 2 juni, sid 101-110

Mintzberg H., 1983

"Structures in Fives - Designing Effective Organizations". Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs

Nilsson L., 1993

"Stadsdelspolitikerna i Göteborg 1989-1993". Göteborg: SDU- serien 1993:1

Nilsson L., 1993

"Medborgarna den offentliga sektorn och krisen", ur Holmberg S. & Weibull L. (red), "Perspektiv på krisen", sid xx-xx. Göteborg: SOM-rapport nr 9.

Pettersson O. & Carlberg I., 1990

"Makten över tanken". Stockholm: Carlssons bokförlag

Rombach B., 1991

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

Rombach B., 1994

"Bilder från en kommun i stormens öga", ur Jacobsson B. (red), 1994, "Organisationsexperiment i kommuner och landsting", sid 205-225. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag

Rombach B., 1995

"Utvärderandets baksida". Ur Rombach B. & Sahlin-Andersson K. (red), 1995

"Från sanningsökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor", sid 193-208. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Rombach B. & Sahlin-Andersson K., 1995

"Från sanningsökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor". Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Sahlin-Andersson K., 1994

"Varför låter sig organisationer omvandlas?", ur Jacobsson B. (red), 1994, "Organisationsexperiment i kommuner och landsting", sid 170-204. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Schroeder H.M., Driver M.J. & Streufert S., 1967

"Human Information Processing". New York: Holt, Rinehart and Winston

Sellstedt B., 1991

"Vad har Giddens, Habermas m fl att säga ekonomer?" Lund: Studentlitteratur

Silverman D., 1985

"Qualitative Methodology & Sociology". Aldershot: Gower

Solli R., 1991

"Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter". Lund: Studentlitteratur

Snowball D., 1980

"Some Effects of Accounting Expertise and Information Load: An Empirical Study", ur *Accounting, Organization and Society*, Nr 3, sid 323-338.

Wallin G., Bäck H. & Tabor M., 1981

"Kommunalpolitikerna. Rekrytering - arbetsförhållanden -funktioner".
Ds Kn 1981:17-18.

Westerståhl J., 1985 "

"Om representation", ur *Makten från folket - 12 uppsatser om folkstyrelsen*. Stockholm: Folkstyrelsekommittén.

Öberg M., 1994

"Utvärdering av S92". Göteborg: KFi

30

BLANK

KFi:s rapportserie:

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"
24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat in vesteringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"

29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. & Edlund V., 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström B., 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen C., 1995
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström A., & Solli R., 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. & Leffler M., 1996
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"