

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION

SAMMANFATTNING

Rolf Solli

UTVÄRDERING AV VÄSTRA GÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION

SAMMANFATTNING

Rolf Solli

CVS
Centrum för
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN
I BORÅS

Innehållsförteckning

Inledning	4
Medborgarperspektivet	5
Politiker och tjänstemannaperspektivet	9
"Uppåt" (fullmäktige, ägarutskott, regionstyrelse)	10
Ledamöter vs presidiet:	10
Upplevda möjligheter.....	12
Styrmodellen	13
Styrmodellsperspektivet.....	14
Rapportseriens delrapporter	18
Medverkande forskare	19

Inledning

En forskargrupp vid Högskolan i Borås har under närmare två år studerat den politiska organisationen i Västra Götalandsregion (VGR). Ett betydande motiv för studien är att regionen inför kommande mandatperioder brukar se över den politiska organisationen, i akt och mening att i god tid före valet besluta huruvida ändringar ska göras i organisationen. I detta avseende har forskargruppen haft till uppgift att besvara 10 frågor som alla handlar om hur den politiska organisationen fungerar. Syftet med studien är inte att leverera svar på hur den politiska organisationen ska gestaltas, men väl att granska dess nuvarande effekter.

Den här texten är en sammanfattning av de 13 delrapporter som tagits fram inom projektets ram. Tolv forskare har tillsammans frågat ut 100 personer i 91 intervjuer. Det är ungefär lika många män som kvinnor som intervjuats. Ett femtontal tjänstemän, företrädesvis i ledande ställning, har intervjuats övriga är förtroendevalda. Samtliga intervjuer har anonymiserats och transkriberats. Sammantaget handlar det om drygt 2 500 sidor intervjuer som ingår i materialet. Vidare har det gjorts så kallade deltagande observationer i nämnder och styrelser, och 133 protokoll från nämnder och styrelser har studerats. Till detta kommer inspel från den styrgrupp som består av representanter från samtliga partier som följt och kommenterat projektet; totalt har tio möten med styrgruppen avhållits.

Redovisningen nedan är indelad i tre delar: medborgarperspektivet, politiker- och tjänstemannaperspektiv samt slutligen ett styrperspektiv.

Viktigt! Studien handlar om att kritiskt granska hur organisationen av och för politiker fungerar. I stora drag är det så att den politiska styrningen i VGR stämmer ganska bra med den verksamhet som bedrivs. Det föreligger absolut inte ett moras vad det gäller den politiska styrningen. Men: det finns anledning att diskutera en del hur det fungerar.

Medborgarperspektivet

Fråga 2: Har den politiska organisationen möjlighet att representera medborgarna, både i sin egenskap av väljare och som brukare? (delrapporterna 8, 9 och 10)

En del av de medborgardialoger som studerats berör framför allt den organiserade medborgaren snarare än den enskilde medborgaren. Informations- och kommunikationsvägar för att nå medborgarna upplevs som otydliga och anlades i dessa medborgardialoger främst på politikernas initiativ. Påverkansmöjligheten för olika grupper av medborgare varierar. Nya former för dialoger och en ökad tillgänglighet för att nå flera/andra målgrupper efterfrågas. Ett upprepat problem för de medborgarnätverk som representeras i intervjuerna var att få svar och återkoppling på sina försök att kommunicera med politiker och tjänstemän i regionen. Detta stärks även av de studerade dokumenterade medborgardialogerna med hälso- och sjukvårdsnämnderna där information om eventuell återkoppling till de olika grupperna saknas. Även här är informations- och kommunikationsvägar mycket otydliga. Att politiker inom regionen för en kontinuerlig dialog med kommunerna angående olika sakområden verkar heller inte vara tydligt kommunicerat. De intervjuade anger att det är svårt att sätta sig in i vilken linje regionpolitiker från de olika partierna driver och att sätta sig in i regionens verksamhet, vilket minskar medborgarnas möjligheter att påverka verksamheten genom regionvalet.

De intervjuade hade gärna blivit inbjudna till dialog och uppger att de saknar närhet till regionpolitiker. Regionen som helhet har inga verktyg för att på ett systematiskt sätt få syn på nya organisationer, verksamheter, grupperingar eller nätverk och inkludera dessa i relevanta dialoger, så som de gör med vissa av de mer etablerade organisationerna (t.ex. pensionärsföreningar eller föreningar för personer med skilda funktionsnedsättningar). Intervjusvaren från nätverken ger en fingervisning om att en sådan systematisk återkoppling skulle kunna lösa en hel del konflikter som i dagsläget förvärras av frustration över en ogenomskinlig organisation och bristfälliga kommunikationsrutiner.

Även i studien där ledamöter i Kulturnämnden intervjuats (delrapport 8) framkom problem med den politiska organisationens möjlighet att representera medborgarna. De intervjuade upplevde bl.a. svårigheter med alltför stort avstånd till medborgarna och (allt)för hög grad av tjänstemannastyrning. Former för medborgarkontakt behöver stärkas, liksom samarbete. Det är vidare svårt för medborgare att lista ut vart de ska vända sig i olika frågor.

När det gäller dialogerna om den framtida kollektivtrafiken kan de ses som ett svar på efterfrågan om nya former av dialoger, ökad tillgänglighet och att fler/andra målgrupper nås. Engagemanget och deltagandet bland politikerna uppgavs varit generellt högt i dessa dialoger.

Fråga 7: Finns förutsättningar att skapa/bygga förtroende hos medborgarna? (Delrapport 5 och 10)

Intervjuerna med tjänstemän och politiker tyder på att medborgardialoger, såsom de genomförts rörande den framtida kollektivtrafiken i regionen och delvis även i skilda former inom hälso- och sjukvårdsnämnden, har förutsättningar att skapa och bygga förtroende bland medborgarna. Dialogerna kan i alla fall ses som ett steg mot detta. Samtidigt finns förutsättningar att dialogerna kan skapa en större förståelse bland medborgare om kollektivtrafikens roll för samhällsutvecklingen, men även kostnaden för kollektivtrafik (delrapport 10). En större förståelse om detta kan också göra det lättare för medborgare att ställa frågor till politikerna och tolka och bemöta de svar de får. I intervjuerna framgår även vikten av tydlighet gentemot medborgare, men även internt i organisationen om varför dialogerna genomförs. Regionens politiker bör kunna berätta om nyttan med dialogen och vad man vill ha svar på. Informanterna uppfattar att det även kan öka engagemanget bland medborgare. Det bör tillsammans med återkoppling om resultat från dialogerna till medborgarna skapa en grund för förtroende. Om man som medborgare förstår varför dialogen genomförs, om man upplever att man kan göra sin röst hörd, och om man får återkoppling från dialogen, kan det vara en grund för förtroende för politikerna och regionens verksamhet.

En förutsättning som de intervjuade representanterna för medborgarnätverk återkommer till är att skapa en större närhet mellan regionens politiker och enskilda medborgare genom en större mängd kontaktytor och fler möten ansikte mot ansikte. Det stämmer väl överens med de ovan beskrivna syftena med medborgardialoger inom regionen. Här är det dock viktigt att påpeka att agendan för medborgardialoger inte enbart bör sättas av regionens tjänstemän, utan det bör skapas mekanismer att inhämta förslag till ärenden från medborgarna. Dessutom bör syftet med medborgardialoger vara tydligt, och inte minst bör det arbetas fram ett system för återkoppling på medborgares synpunkter och frågor. En annan förutsättning för förtroende som regionen bör arbeta med är att göra regionens organisation mer begriplig för enskilda medborgare och aktivt guida medborgare till den instans som ansvarar för deras frågor.

Analysen av SOM-institutets enkätundersökning i Västsverige 2014 (delrapport 5) visade att det fanns ett relativt starkt samband mellan invånarnas syn på den regionala förvaltningen och vilket förtroende de har för sina politiker. I synnerhet var detta samband relevant när det gällde hälso- och sjukvården. Därför granskades betydelsen av olika verksamhetsfrågor. Här framkom att regioninvånarnas uppfattning om hälso- och sjukvårdens organisationseffektivitet i första hand och medicinska kvalitet i andra hand hade betydelse för deras förtroende för regionens politiker. Även tillgången till vård spelade en viss roll. Undersökningens övergripande slutsats är att det tycks finnas förutsättningar att öka politikerförtroendet genom en målmedveten politisk förvaltning och utveckling av regionens verksamheter.

Fråga 1: Är demokratin effektiv, dvs. får väljarnas vilja genomslag, kan väljarna avläsa resultat och utkräva ansvar? (delrapport 10)

Det finns en tydlig ambition bland informanter och i dokument om genomförda medborgardialoger om kollektivtrafikens långsiktiga utveckling att dialogerna ska bidra till ett reellt inflytande för medborgarna. Ambitionen handlar även om att skapa tillit bland medborgarna till hur regionala utvecklingsprocesser genomförs och till att deras åsikter faktiskt har betydelse för resultaten. VGR har haft en hög ambitionsnivå när det gäller att utveckla digitala lösningar som når ut bredare i samhället och dessutom nå andra grupper som tidigare inte haft tid/möjlighet/lust att delta i mer traditionella medborgardialoger såsom lokala möten genom intresseföreningar, öppna möten i lokaler eller torgmöten. Här rör det sig främst om en yngre målgrupp och barnfamiljer. Jämfört med tidigare dialoger har VGR även prövat nya verktyg i den digitala dialogen, t.ex. en form av medborgarbudget där medborgare ser vilka effekter deras förslag får på en mer övergripande budgetnivå.

De digitala dialogerna har dessutom kombinerats med fokusgruppsintervjuer och lokala medborgarmöten ute i regionen. Genom dessa olika former har de som medverkat fått komma till tals, dvs. de har ett inflytande när det gäller att göra sig hörd och ha en dialog med representanter för regionen. Det finns dock begränsningar med medborgardialoger när det gäller inflytande bland medborgarna. Det är inte möjligt att få ett representativt urval, dvs. "allas" möjlighet till inflytande begränsad. Syftet med dialogerna har dock inte varit att de ska vara representativa, utan mer fungera som "en del i helheten": en del bland andra former av undersökningar som riktar sig till medborgare. Det finns även en insikt bland informanterna att det är svårt att visa konkret på vad dialogerna lett till. En informant beskriver dock att de försöka tydliggöra i målbilder vad medborgare bidragit med. Det finns även exempel i publika dokument där man pekat ut att idéer och förslag om den framtida kollektivtrafiken genererats från medborgardialoger.

Svaren från medborgarnätverken tyder på att de intervjuade upplever en alltför stor distans mellan regionpolitiker och medborgare. Även om det finns mycket information att tillgå är det svårt att skapa sig en bild av verksamheten och dess resultat, mycket beroende på att verksamheten är komplex. Det framkommer tydligt i intervjuerna att det upplevs som näst intill omöjligt att utkräva ansvar från någon enskild funktion eller politiker. Detta beror delvis på en rörig delegationsordning som inte verkar stämma överens med befintliga beskrivningar av regionens organisation, dels menar de att många politiker som de närmat sig uttrycker att de inte kan utöva någon makt i frågor som de tycker borde ligga på deras bord. Därför tror medborgarnätverken att regionens verksamhet i realiteten styrs av tjänstemän. Regionpolitik tycks därmed oftast vara osynlig och – i den mån den syns – hierarkisk för medborgaren generellt. Avståndet mellan politiker och medborgare upplevs generellt långt av dem som vill ha kontakt med regionpolitiker i olika frågor. För medborgaren tycks det viktigare att service inom olika områden finns tillgänglig; vem som ansvarar för den är mindre viktigt.

Fråga 4: Hur förhåller sig värdet av invånarnas insyn i och inflytande över välfärdsorganisationen till kravet på att snabbt kunna fatta exekutiva beslut? (delrapport 6 och 10)

Medborgardialogerna når främst de medborgare som redan är intresserade av att delta i samhällsdebatten och vill bidra med sin kunskap och utveckla nya idéer. I intervjuerna rörande dialoger om kollektivtrafikens framtida utveckling, liksom i dokumentstudien av medborgardialoger, framgår vikten av att kombinera olika former av medborgardialoger för att nå ut bredare och till grupper som vanligtvis inte deltar. Medborgardialoger, såsom de förordas av informanterna och som de genomförs när det gäller den framtida kollektivtrafiken och i hälso- och sjukvårdsnämnderna i VGR, är därmed en lång process. Det tar tid att genomföra dialoger på detta sätt, och sträckan fram till politiska beslut är lång. Medborgardialoger bör därmed ses som en av flera komponenter bland andra former av undersökningar.

Resultaten från studien av data från SOM - institutets enkätundersökning i Västsverige 2016 visade att regioninvånarna upplever sina möjligheter att påverka politiska beslut mellan valen som begränsade (se delrapport 6). Trots att trenden hade pekat uppåt sedan millennieskiftet bedömde majoriteten av invånarna sina påverkansmöjligheter som dåliga. Kvinnor hade en något ljusare syn på sina påverkansmöjligheter än män. Likaså hade regioninvånare med längre utbildning något positivare syn på sina påverkansmöjligheter än lågutbildade. Väsentligt större betydelse visade sig regioninvånarnas personliga engagemang i olika påverkansaktiviteter ha. Framför allt var deras självskattade påverkansmöjligheter förknippade med att ha deltagit i en demonstration och att ha skrivit under en namninsamling. När det gällde medborgardialogernas betydelse visade resultaten att de som ansåg sig ha bättre möjligheter att påverka regionala politiska beslut kände till medborgardialogerna i större utsträckning än andra.

Politiker och tjänstemannaperspektivet

Fråga 5a. Fungerar relationerna och utvecklas de på rätt sätt inom organisationen (politiker – förvaltningsledning)?

Det framkommer en osäkerhet hos politikerna i vad styrelsens/nämndens uppdrag "egentligen" är – vad betyder det, t.ex., att man ska ägna sig åt strategi? Den "strategiska" styrmodellen tillämpas inte. Det framkommer att budgeten traditionellt setts som en preliminär skattning av resursförbrukningen, men inget styrmedel. Tjänstemännen verkar inte uppfatta att styrelsen har en roll i strategifrågor, utan efterfrågar mest bara beslut i sin genomförandeprocess som de själva har tänkt ut. Tjänstemännen driver beslutsprocessen och politikerna går efter och kontrollerar och legitimerar.

Flera uttrycker vikten av att inte skapa problem i organisationen genom att "smyga sig förbi" ordföranden och linjen. Men det förekommer "läckströmmar" i kontaktstrukturen som ett uttryck för att man i styrelsen vill få tillgång till oberoende information i förhållande till ledningens. Kontakter med verksamhetsföreträdare förefaller att användas utifrån händelser som redan inträffat och utifrån förslag som redan är lagda. Det proaktiva informationsinsamlandet kan ta sig uttryck i att politikerna går ut i verksamheten och samlar in detaljbilder. Detta kan dock uppfattas som att de stör verksamheten och gör framför allt linjeorganisationens beslutsfattande otydligt.

Tjänstemännens bild av hur ledamöters kontakter med verksamheterna bäst ska skötas stämmer väl överens med de intervjuade politikernas svar. De tjänstemännen som kontaktas med frågor ser ett värde i att svara snabbt och på det sättet upprätthålla bra relationer. De har viss förståelse för politikernas egen informationssökning längre ner i linjen, men menar egentligen att politikernas roll snarare borde vara att bedöma huruvida beslutsärenden har beretts korrekt. Politikernas egen kunskap eller erfarenhet är av nödvändighet begränsad, och förslag grundade i denna kan störa, snarare än hjälpa. Relationen fungerar väl i normaltider, men blir utsatt för påfrestningar då kriser uppstår. Även de inriktningsdokument som skulle kunna utgöra den politiska styrningen skapas till stor del av tjänstemän i dialog med andra tjänstemän, vilket ytterligare begränsar ledamöters upplevelse av de egna påverkansmöjligheterna.

En dominerande del av ärendena till styrelserna är av en återkommande karaktär och genereras av planeringsprocedurer och rutiner (se delrapport 11). Det är tjänstemannasidan som präglar sjukhusstyrelsernas ärendelista i stor utsträckning. Uppdrag formuleras mycket kortfattat i skrift och uttolkas av ansvarig tjänsteman inför en beredningsprocess. Beredningsproceduren inför anslagstilldelningen till sjukhus är komplicerad och inte sällan ogenomtränglig för sjukhusens ledningsgrupper.

Det verkar vara svårt för styrelsen i ett av de studerade fallen att bidra med att hitta lösningar på sjukhusets interna problem. Det verkar också svårt för

tjänstemännen att komma med politiskt acceptabla förslag. Möjligen saknas en förtroendefull relation mellan styrelse och förvaltningsledning där den senare skulle kunna lämna ut information om brister öppet och tidigt och be styrelsen om råd. Det innebär att skapa en känsla av att det inte är två sidor som spelar mot varandra, utan två sidor som sitter i samma båt (se delrapport 2).

Fråga 5b. Fungerar relationerna och utvecklas de på rätt sätt inom organisationen (vertikalt i den egna politiska organisationen)?

Vi kan utläsa diskussioner om påverkansmöjligheter inom den politiska organisationen på olika nivåer:

”Uppåt” (fullmäktige, ägarutskott, regionstyrelse)

Man upplever att ingen beslutsnivå, vare sig politiker eller tjänstemän, kan påverka de institutionella förutsättningar som avgör resursbehovet. Diskussionen handlar om fördelning av påverkan mellan aktörer som inte tillsammans har en tillräcklig påverkan. För den instans som försöker ändra på detta i styrkedjan, genom att göra budgeten strikt gällande, uppstår det ett utsatt läge. Ansvarsutkrävande för tjänstemän tillämpas inte, och inte heller ett politiskt ansvarsutkrävande av en styrelse.

Ledamöter vs presidiet:

Presidiet påverkar mest, genom att bedöma huruvida underlagen är färdiga (se delrapport 3). Även om ledamöterna kan be om fördjupad information händer det relativt sällan, och i så fall genom presidiet i en informell påverkan på presidiet för att ändra dagordningen. Ledamöter utanför presidiet kan ibland be om fördjupad information eller mer tid att diskutera en fråga med partikamrater; dock sällan ändra på beslut. Det faktum att inte alla ledamöter i styrelsen har tillgång till en egen presidierrepresentant, och därmed till samma information, får konsekvenser för styrelsernas möjligheter att agera effektivt – särskilt mot bakgrund av att styrelsernas och nämndernas uppdrag upplevs innehålla få politiska skiljelinjer.

5c). Fungerar relationerna och utvecklas de på rätt sätt inom organisationen (Finns strukturer och former för att ha ett helhetsperspektiv och goda relationer på tvärs inom och i samverkan med andra organisationer)?

Etiketten ”beställare” kan misstolkas som att den i första hand skulle handla om att besluta och bestämma. Ett sådant missförstånd kan leda till besvikelse i politiken. Jämfört med den undersökta beställarnämnden, som partierna verkar använda som insteg till politiska uppdrag, finns i de undersökta styrelserna mycket mer samlad politisk kunskap och erfarenhet. Några av de intervjuade i HSN menar att uppdragets höga status gör att styrelsepolitiker identifierar sig mer med SU än vad som är önskvärt. Det kan leda till – som det uppfattas – att SU kan dominera i förhandlingarna med HSN och få mer inflytande än vad beställarutförar-modellen förutsätter. Samtidigt krävs minst denna erfarenhet i SU:s

styrelse för att ledamöterna ska kunna förstå komplexiteten och stå på sig visavi professionen.

Den starka sidan i politikernas tillgång till informationskällor är deras nätverkande inom sitt parti och inom externa intresseorganisationer. Men, de verkar ändå inte få tillgång till tillräcklig och relevant information för att kunna vara strategiska och inte enbart i huvudsak godkänna färdiga förslag.

Fråga 6. Upprätthålls relationerna inom partierna och skapas partiengagemang?

De informella politiska kontakterna fyller en mycket viktig funktion. Kontakterna med partikolleger spelar en stor roll för känslan av att ha kontroll i sitt uppdrag och över sitt uppdrag. Så gott som alla ledamöter i styrelserna använder sig av sina kontaktnät i partiet. Detta ger de erfarna politikerna, samt politiker i partier med många representanter, ytterligare ett försprång i förhandlingar mellan beställare och utförare. Kontakterna är också viktiga för att den tänkta regionala helhetsbilden ska fungera och att ledamöter inte ska fastna i geografiska eller verksamhetsnära lojaliteter.

Tre parter delar på inskolningsansvaret: partier, lokala och centrala tjänstemän samt de enskilda ledamöterna (se delrapport 2). Partierna ansvarar för att lära sina representanter hur man agerar politiskt i styrelsearbetet. Deras inskolning följer en traditionell lärlingsmodell som utgår från att politikerna bygger nätverk, söker bred kunskap, tar över värderingar. Det ger en gemensam startpunkt. Denna del av inskolningen innehåller inte några större inslag av formellt utbildande. Noviser börjar delta direkt i styrelsearbete och ges ibland ökat ansvar allteftersom de kommer in i arbetet. Lärlingsmodellen kräver dock en ganska lång, intensiv och sammanhängande lärlingsperiod. Det kan ta två till fyra år innan man upplever att man kan bidra. Denna upplevelse av ett mycket begränsat handlingsutrymme som styrelsemedlem kan tänkas dämpa entusiasmen för uppdraget. Partier som saknar förebilder i styrelsen från tidigare mandatperioder får svårt att skola in sina styrelseledamöter med lärlingsmodellen. Det kan innebära en risk att dessa ledamöter marginaliseras och därmed inte konstruktivt kan bidra till det gemensamma arbetet.

I fallstudierna framkommer vikten av att partierna genom sina nomineringsprocesser skapar en bra blandning av erfarna politiker och noviser som stämmer med nämndernas och styrelsernas inbördes roll i styrmodellen och erbjuder genomtänkta möjligheter för lärande, till exempel genom att använda gruppmöten för att skola in nya ledamöter (se delrapport 1). Å andra sidan framhävs vikten av att styrmodellen konstrueras så att den erbjuder tillräckligt många inlärningsplatser, med lagom ansvar och lagom inlärningsmöjligheter. Tjänstemännens roll är att erbjuda komplement till lärlingsmodellen genom formaliserade utbildningar som kan påskynda inskolningen. Detta är viktigt särskilt för ledamöter från partier med få representanter.

För att nya politiker ska förstå hur styrmodellen är tänkt att fungera och hur den kan ta sig uttryck räcker det inte med en engångspresentation av modellen och styrdokument, utan det krävs upprepade praxissamtal under hela mandatperioden, som kan skapa gemensamma referensramar över partigränser, mellan beställare, utförare och ägare samt mellan politiker och tjänstemän. Utan gemensamma referensramar över partigränser, mellan beställare, utförare och ägare, saknas det nödvändiga underhållet av den politiska styrningen i styrmodellen och de delar av styrningen som tjänstemännen anser är tillräckliga återtar då detta utrymme. Denna problematik kan antas bli den samma oavsett val av styrmetoder för ökad politisk styrning som tillförs en budgetstyrd grundmodell, om inte den politiska organisationen påtar sig uppgiften att inskola nya ledamöter.

Fråga 8. Är den politiska styrmodellen och styrmiljön överblickbar och begriplig? Vad krävs för att få det politiska arbetet att fungera väl? Hur upplever förtroendevalda den miljö som de har att agera/verka i?

Upplevda möjligheter

Av de tre fallstudierna om politikerrollen framgår att de flesta politikerna betraktar beslutsunderlagen som relativt läsvänliga och tillräckliga – om man ser dem som information och i övrigt hyser tillit till verksamheten (se delrapport 1 och 4). Det blir betydligt svårare om man försöker använda underlagen för att göra egna analyser och därmed inta en mer strategisk roll, där man kan tänkas ta beslut som avviker från beslutsunderlaget. Underlagen kan också leda fel genom att behandla frågor som inte ingår i styrelsernas eller nämndernas handlingsutrymme. Allt detta leder till att överblicken går förlorad och att man från tid till annan egentligen inte förstår innebörden av sina beslut. Både politiker och tjänstemän lyfter fram omfattningen och mängden på underlagen som ett problem: särskilt gäller det HSN. Den kanske intressantaste spänningen mellan ledamöters och tjänstemäns syn på underlaget är att alla tjänstemän ser det som sitt uppdrag att presentera beslutsunderlag som motiverar tjänstemännens bästa bedömning av hur beslutet ska se ut, snarare än öppna analyser med fler beslutsmöjligheter.

Ledamöter i styrelser och nämnder är osäkra på till vilken grad deras beslutsfattande förväntas vara oberoende av tjänstemännens förslag (se delrapport 4). Det uttrycker sig i olika förhållningssätt till information från tjänstemännen samt från presidier i form av beslutsunderlag, föredrag och andra informationskällor. Ledamöterna har endast begränsade möjligheter att ha tillgång till oberoende informationskällor. Antalet beslutsärenden är mycket högt och sammanhangen är mycket komplexa. Tjänstemannastödet till beställarnämnderna baseras dessutom i hög grad på underlag från andra tjänstemän i utförarorganisationerna. Sammantaget innebär detta att styrelser och nämnder i praktiken i sitt beslutsfattande måste lita till (utförarorganisationernas) tjänstemannaförslag till beslut. Dock finns det i varje nämnd och styrelse

ledamöter som önskar se en mer proaktiv politisk styrning och som uttrycker frustration över den upplevda tjänstemannastyrningen. Det är viktigt att i organisationen och styrmodellen tydligare klargöra vilken grad av eget beslutsfattande som ledamöter i styrelser och nämnder förväntas utöva.

Styrmodellen

I den tänkta styrmodellen förutsattes beställarnämnderna kunna skjutas in emellan de centrala nämnderna och utförarstyrelserna för att anlägga ett självständigt medborgarperspektiv (se delrapport 3). Detta kan kontrasteras mot utförarnas perspektiv, som kan antas vara styrt av tjänstemännens och professionernas bedömningar och önskemål. Beställarnämnderna förefaller dock inte ha spelat denna roll. De bereder de nödvändiga besluten om resursfördelning och bidrar till att implementera de smärre förskjutningar av denna som sker över tid. Uppgiften för denna mellanskiva i styrmodellen liknar uppdraget för en mellanchefer i en stor organisation.

Beställarnämndernas möjlighet att påverka resursfördelningen mer genomgripande och självständigt i förhållande till överordnade politiska instanser och till tjänstemännen i utförarorganisationerna har försvagats genom åtminstone tre åtgärder: Den första av dessa består i att beställarnämnderna har en övermåttigt stor ärendevolym att hantera (se också delrapport 11). Den andra åtgärden är ett frånskiljande av "egna" tjänstemän till en centraliserad stab, med följden att beredningen inte lika väl kan anpassas till de behov av underlag som ledamöterna har som grupp och som individer. Den tredje åtgärden är att det politiska uppdraget i dessa nämnder liknar istegsjobb för nya, mindre erfarna politiker. Styrmodellen förefaller inte heller tillämpas så att utförarstyrelser ges nödvändigt stöd vid extraordinära situationer och kriser, utan mest vara avpassad för att ta hand om förvaltningen av fortlöpande inriktning och pågående uppdrag (se delrapport 2).

Styrmodellsperspektivet

I detta perspektiv besvaras frågor som mer direkt handlar om styrningen inom VGR. Det som styr vilka frågor som hamnar under denna rubrik är vilket svar respektive fråga fått.

Fråga 4: Hur förhåller sig värdet av invånarnas insyn i och inflytande över välfärdsorganisationen till kravet på att snabbt kunna fatta exekutiva beslut? (Demokrati vs effektivitet)

Beställarnämnderna är enligt den rådande styrmodellen kopplad till medborgarna. Som redovisades under Medborgarperspektivet är det en begränsad organiserad kontakt mellan medborgare och beställarnämnderna. I intervjuerna framkommer tre svar vad det gäller relationen, utöver det tidigare nämnda, mellan beställare och medborgare. Patientföreningar av olika slag kommer om någon utomstående åt beställarnämnderna. Vidare är kontakter av allehanda slag mest mellan ledande politiker (presidierna) och medborgare i olika former. Den senare kontaktytan kan ha betydelse för beslutsfattandet. När det gäller utförare innebär logiken i styrmodellen att det är brukarna som skulle kunna ha kontakter med politikerna. Också här är det så att det är de ledande politikerna som nås av och når organiserade brukare. Däremot är politiker i utförarstyrelserna noga med att påpeka att de inte vare sig vill eller ska påverkas av enskilda brukare. (Se delrapport 11, 12, 13)

Fråga 3: Finns demokratisk och politisk förmåga som förvaltar, upprätthåller och utvecklar välfärdssamhället inom en geografisk begränsning och som ger utvecklingskraft inom och till andra aktörer i regionen?

Ja. Regional utveckling anges av många som intervjuats vara ett av de bärande motiven för regionalisering. Detta är inte ett särskilt närvarande ämne i intervjuerna, vilket kan förklaras med att det tas för givet att det fungerar som det är tänkt. Samtidigt går det att slå fast att kontaktytan mot kommunerna är omfattande (delrapport 11). Andra intressenter, t.ex. högskolor och universitet, redovisar i olika sammanhang regionens roll för utveckling och forskning är bra och ändamålsenlig.

Fråga 10: Vilka erfarenheter finns i det politiska arbetet av indikatoruppföljning, kvalitetsregister, öppna jämförelser och andra nyckeltal?

Nyckeltalsproduktionen i Västragötalandsregionen är omfattande (se delrapport 7). Det är alldeles säkert frågan om en överproduktion av nyckeltal, men paradoxalt nog finns ändå ett sammantaget underutnyttjande av det som finns. Användningen av nyckeltal är mångfacetterad i regionen. En användning handlar om att kommunicera styrning, säger ledningen att de följer hur långa köerna är blir det ett nyckeltal organisationen har att förhålla sig till. En annan användning

som är att förvänta handlar om att nyckeltal till stor del är till för att användarna ska lära sig om verksamheten. Däremot förekommer påtagligt få berättelser om nyckeltal som handlar om dumpning av ansvar, vilket annars är ett vanligt resultat i andra studier. I stället uppvisas en skillnad betingad av vilken nivå användaren finns. På centrala nivåer har man valt områden att fokusera trender och tendenser. Det finns kompetens som arbetar utifrån mångårig erfarenhet. Utvalda områden är tillgänglighetsfrågan, produktions- och ekonomidata och akutmårdskedjan. På lokala nivåer tycks principer och prioritering i relation till nyckeltal i många fall saknas. Intervjuade politiker menade att det fanns många nyckeltal och att dessa gav viktig information. Men nämndledamöter brottas med att förstå nyckeltal och välja vilka, bland de många, att fokusera på. Det finns behov av inskolning och överblickbarhet. Ju längre ner i hierarkin man kommer, desto svårare blir det att acceptera och därmed att använda nyckeltal. I stället för användning för prioritering i verksamheten får nyckeltalen rollen som skyltfönster, det vill säga att de nyckeltal som redovisas syftar till att visa verksamhetens bästa sida. (Delrapport 7)

Fråga 9: Har beställarutförarmodellen funnit former som motiverar fortsatt utveckling och i så fall i vilken riktning? (Delrapport 12 och 13)

Ja! Det är rimligt att förvänta sig att managementidéer, såsom till exempel beställarutförar-modellen förr eller senare kommer att mönstras ut. Inga styrmodeller har ett evigt liv. Det finns många mycket kritiska röster hos intervjuade politiker och tjänstemän inom regionen till den styrmodell som tillämpas i dag. De kritiska rösterna kommer från alla håll. Styrmodeller i allmänhet förändras i olika riktningar. Förr eller senare krackelerar de och ersätts med någon annan.

Beställar–utförar-modellen har som princip funnits ända sedan en huvudman började överlämna utförande av verksamheten till självständiga agenter. Beställar–utförar-modellen i nuvarande tappning lanserades i slutet av 1980-talet. Införandet av modellen följde logiskt på en uppkommen och utpräglad decentraliseringsfilosofi och på den problematik som införandet av resultatenheter och målstyrning av offentlig verksamhet innebar. Genom att inrätta särskilda beställarfunktioner skulle man skaffa sig en tydlig fokusering på vad verksamheten skulle göra. Utföraransvaret överlämnas till professionen, där intäkterna för utföraren är konsekvens av utförda prestationer. Ansvaret för resultatet blir därigenom tydligt. Modellen öppnar för att anlita utförare som har andra huvudmän, till exempel privata aktörer, och för att beställa verksamhet från andra geografiska delar av en region än dit beställarnämnden hör. På detta sätt antas det skapas förutsättningar för skarp konkurrens mellan utförarna. Det fanns inte minst inom landstingen en förhoppning om och förväntan på att konkurrensen skulle leda till att verksamheter som inte var konkurrenskraftiga på marknadsliknande villkor skulle utmönstras på ett naturligt sätt.

En kortfattad och mycket övergripande sammanfattning av uppfattningar om modellen är att modellen stödjer demokratiutveckling i den meningen att ett stort antal förtroendeuppdrag finns i regionen. Antalet uppdrag som mått på demokrati är ett klassiskt statsvetenskapligt kvalitetsmått på demokrati. Emellertid är modellen samtidigt uppenbarligen problematisk ur ett demokratiperspektiv eftersom det finns begränsade möjligheter för politiker att i praktiken utöva inflytande över verksamheten och med svag koppling till uppdragsgivarna, det vill säga medborgarna. Som tidigare redovisats dominerar presidiestyrelsen, och medborgarnas påverkan i vardagen är begränsad.

Många brister framkommer rörande hur modellen stödjer effektivitetsutveckling inom hälso- och sjukvården. Flera vittnar om modellens komplexitet och oklarheter i relationerna mellan olika aktörer. Ansvarsfördelningen är otydlig. Det är också enkelt att notera att de en gång i tiden förväntade effekterna av modellen, det vill säga avveckling av ineffektiva verksamheter som följd av bristande konkurrenskraft, inte har uppnåtts. Beställarna har i mycket begränsad utsträckning använt den flexibilitet som modellen ger. En viktig omständighet som uppväger kritik och behovet av att genomföra förändringar är uppfattningen att alternativet till dagens modell är oklart.

Förklaringarna till den dominerade negativa inställning till modellen är hänförliga till interna såväl som externa faktorer. Internt har det utvecklats en ordning där avvikelser accepteras, inte minst därför det är allmänt känt att beställningarna från början är i underkant. Beställningarna och andra resurspåverkande beslut kommer från många håll internt, vilket gör utförarnas uppdrag otydligt. I mellanrummet mellan vad som ska göras och hur det ska göras hamnar utförarstyrelserna. Den roll som utkristalliseras för utförarstyrelserna blir därför i första hand att stödja utförarna, det vill säga att de intar en klassisk förkämparroll i förhållande till ägaren och beställarna.

Ett bidrag till otydligheten står att finna i att organiseringen av politiker och förvaltning bygger på olika principer. Sedan ett par år tillbaka finns en så kallad sammanhållen tjänstemannaorganisation vars struktur skiljer sig från den geografiska organiseringen som mångt och mycket gäller för organiseringen av de förtroendevalda. Särskilt intervjuerna som gjordes under 2016 innehåller mycket kritik avseende bristande synkronisering från såväl förtroendemän som tjänstemän som tidigare var direkt underställda en nämnd. Kritiken är inte lika tydlig, men finns, också under 2017.

Förutsättningen för enskilda förtroendemän att utöva politisk styrning och inflytande beror naturligt nog på vilka förutsättningar som gäller. Huruvida man representerar oppositionen eller majoriteten är självklart av betydelse, och ska så vara. Av stor betydelse är också den enskildes position och därmed sammanhängande villkor för hur uppdraget kan utövas. I nämnder och styrelser är det presidiepolitikerna som dominerar och de flesta andra ledamöterna i nämnder och styrelse har en tämligen marginell betydelse i sammanhanget. Detta förhållande är ingen ovanlighet för politiska organ, men ändå värt att påpeka.

Bland de externa faktorer som har betydelse för sammanhanget märks, införande av valfrihet, den statliga interveneringen och medielandskapets förändring. Den valfrihet som numera finns inom vården har betydelse när det gäller styrningen. I förlängningen påverkar enskilda personers val var kapacitet ska finnas och nyttjas och den ansvarige huvudmannens handlingsalternativ begränsas. I ett långsiktigt perspektiv avgör faktiskt inte regionpolitikerna var utbudspunkterna och kapaciteten ska vara.

Styrning av en verksamhet och organisation blir inte enklare av att andra aktörer utanför organisationen intervenerar. Staten är ingalunda en ny aktör i detta sammanhang men är betydligt mer närvarande än förr. Exempel på intervenering är kö-miljarder och särskilda satsningar på förlossningsvården: viktiga och behjärtansvärda satsningar, men för den långsiktiga styrningen innebär de en besvärlig och oönskad ryckighet.

För inte så länge sedan fanns det på många orter lokala medier av betydelse. Medan dessa lokala medier tappat läsare har nationella fått desto större betydelse. Ett exempel på en tämligen ny företeelse är olika typer av granskningsprogram med fokus på enskilda fall inom hälso- och sjukvården. Dessa granskningar och kritiska betraktelser som ofta innebär att politiker och chefer ställs till svars har stort nationellt genomslag och påverkar därför styrningen och resurstilldelningen ur ett övergripande perspektiv. Problem redovisade i media blir akuta, fordrar uppmärksamhet och kräver omfördelning av resurser som kanske inte är i enlighet med formulerade mål och långsiktiga strategier.

Den inriktning som den framtida organisationen för den politiska ledningen är betjänt av innebär en renovering av beställar–utförar-modellen. Former för politiskt inflytande behöver ses över, ansvar behöver tydliggöras, och institutionaliserade regler och beteenden ifrågasättas och brytas upp. Modellen måste vid en översyn och förändring sättas in i sitt nuvarande sammanhang. Det finns alltså all anledning att göra något åt den nuvarande ordningen. Att överge den geografiska principen förefaller vara en rimlig inriktning. Att ifrågasätta utförarstyrelsernas nära koppling till förvaltningen förefaller också vara en rimlig ståndpunkt. En och annan funktionsinriktad produktionsstyrelse med distans till verksamheten kan tänkas renodla ansvar och ansvarsutkrävande.

Rapportseriens delrapporter

1. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget samt Relation till tjänstemännen.*
2. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Inskolning och påverkansmöjligheter.*
3. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Arbetsätt och tidsinsats samt Presidiemodell.*
4. Roy Liff och Karen Nowe Hedvall (2017) *Politikerrollen inom Västra Götalandsregionen - En studie inom HSN Göteborg, Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, Styrelsen för Kungälvssjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus - Politikens förberedelser och Tjänstemännens ärendebereidning.*
5. Göran Jutengren (2017) *Medborgarnas förtroende för VG-regionens politiker*
6. Göran Jutengren (2017) *Gräsrotslobbyism eller medborgardialog - Vilka möjligheter anser sig regioninvånarna i Västra Götaland ha att påverka politiken?*
7. Lotta Dellve (2017) *Effektiv styrning genom nyckeltal?*
8. Margareta Lundberg Rodin (2017) *Kulturnämnden som beställarnämnd - Intervjuundersökning av Västra Götalandsregionens Kulturnämnds synpunkter på bland annat styrmodellen.*
9. Margareta Lundberg Rodin (2017) *Utförare inom kulturområdet - Intervjuundersökning av politisk och tjänstemannaledning i utvalda utförarstyrelser.*
10. Karen Nowé Hedvall, Nicklas Salomonson & Maria Wolmesjö (2017) *Medborgardialoger - En delstudie i utvärderingen av Västra Götalandsregionens politiska organisering.*
11. Rolf Solli och Viveka Nilsson (2017) *Beslut fattas - en bild av 133 styrelsemöten i Västra Götalandsregionen.*
12. Rolf Solli (2017) *Resultatredovisning – beställar-utförar-modellen.*
13. Björn Brorström och Rolf Solli (2017) *Beställar-utförarmodellen - vara eller inte vara.*

Medverkande forskare

Björn Brorström, ekon.dr, professor

Göran Jutengren, fil.dr, docent

Jenny Johannisson, fil.dr, docent

Karen Nowé Hedvall, fil.dr, universitetslektor

Lotta Dellve, fil.dr, professor

Margareta Lundberg Rodin, fil.lic., universitetsadjunkt

Maria Wolmesjö, fil.dr, docent

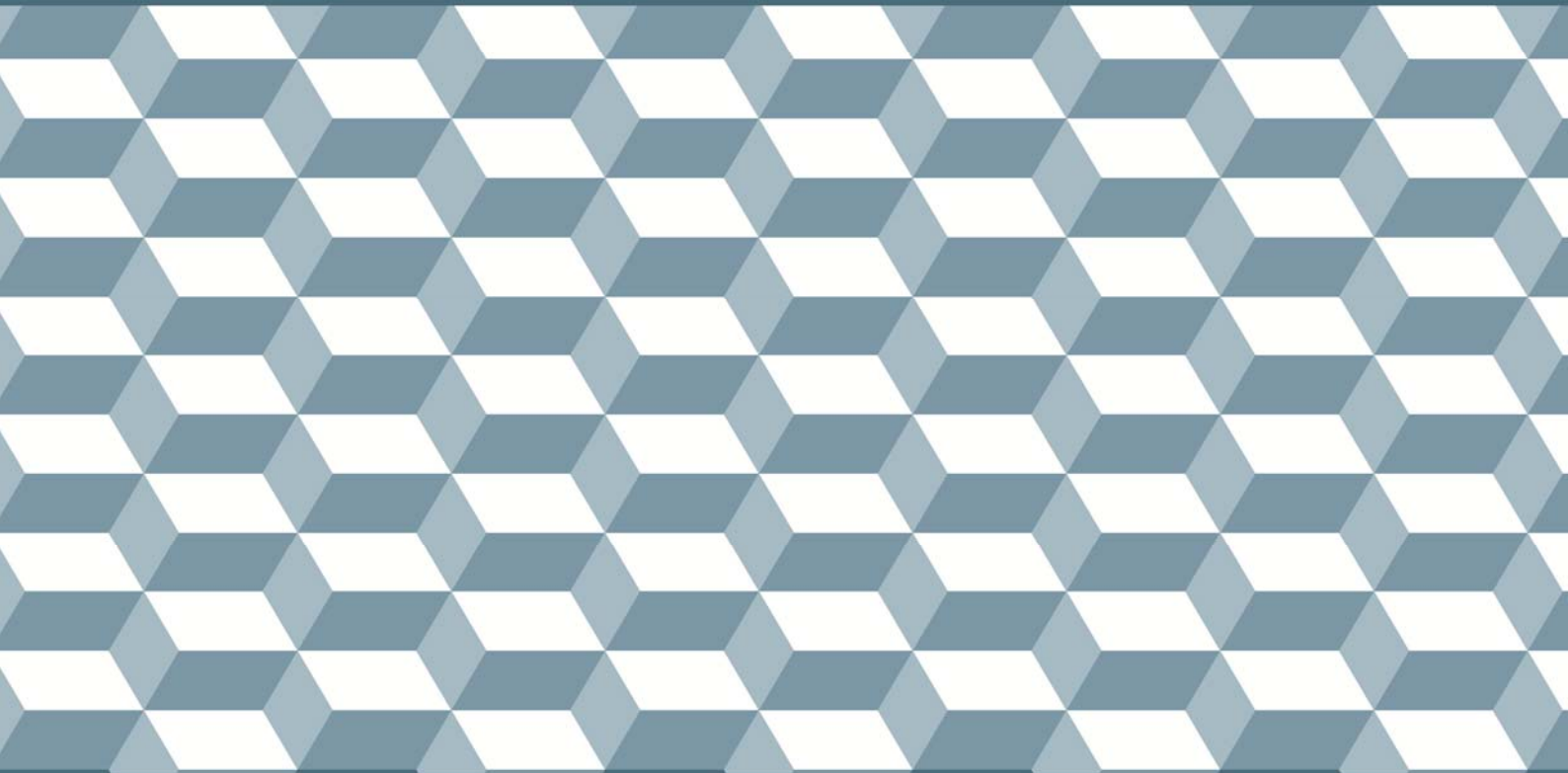
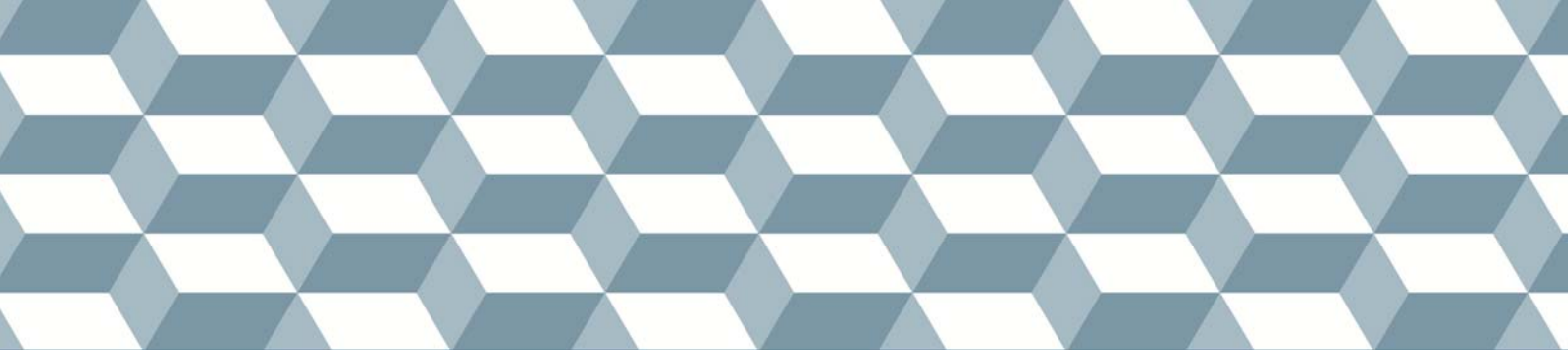
Nicklas Salomonson, ekon.dr, docent

Rolf Solli, ekon.dr, professor (projektledare)

Roy Liff, ekon.dr, docent

Stavroula Wallström, fil.mag., universitetsadjunkt

Viveka Nilsson, fil.dr, forskare.



CVS
Centrum för
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN
I BORÅS