

**UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 1
POLITIKERROLLEN INOM VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN – EN STUDIE INOM
HSN GÖTEBORG, STYRELSEN FÖR SAHLGRENSKA UNIVERSITETSSJUKHUSET,
STYRELSEN FÖR KUNGÄLVS SJUKHUS OCH VÄSTRA FRÖLUNDA
SPECIALISTSJUKHUS – BAKGRUND, FÖRVÄNTNINGAR OCH SYN PÅ
UPPDRAGET I RELATION TILL TJÄNSTEMÄNNEN**

Roy Liff och Karen Nowé Hedvall

**UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 1
POLITIKERROLLEN INOM VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN – EN STUDIE INOM HSN GÖTEBORG,
STYRELSEN FÖR SAHLGRENSKA UNIVERSITETSSJUKHUSET, STYRELSEN FÖR KUNGÄLVS SJUKHUS
OCH VÄSTRA FRÖLUNDA SPECIALISTSJUKHUS – BAKGRUND, FÖRVÄNTNINGAR OCH SYN PÅ
UPPDRAGET I RELATION TILL TJÄNSTEMÄNNEN**

Roy Liff och Karen Nowé Hedvall



Innehållsförteckning

Summering.....	4
Datainsamling och analys	5
Deltema 1: Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget	6
Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset.....	6
Ett urval intervjusvar	6
Helhetsintryck.....	6
Reflektioner.....	6
Hälso- och sjukhusnämnden i Göteborg.....	7
Ett urval intervjusvar	7
Helhetsintryck.....	7
Reflektion	7
Summerande reflektion	8
Deltema 2: Arbets sätt/relation till tjänstemännen.....	9
Styrelsen för Kungälv s sjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus.....	9
Ett urval intervjusvar	9
Helhetsintryck.....	9
Reflektion	10
Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset.....	10
Helhetsintryck.....	11
Reflektion	11
Sammanfattande reflektion	12
Rapportseriens delrapporter	13

Summering

Partiernas syn på uppdraget i HSN som ett inlägg till politiska uppdrag samtidigt som uppdraget i SU anses kräva lång politisk erfarenhet kan leda till att SU kan dominera i förhandlingarna med HSN och få mer inflytande än vad beställareutförare modellen förutsätter. Samtidigt krävs stor politisk erfarenhet i SU:s styrelse för att ledamöterna ska kunna förstå komplexiteten och stå på sig visavi professionen.

Kungälv's sjukhus styrs politiskt utifrån ett managementorienterat synsätt, vilket kan vara framkallat av ett svårt ekonomiskt läge. Men det är ändå svårt att från styrelsen genom ledningen för sjukhuset kunna driva frågor som påverkar den långsiktiga kostnadsutvecklingen, annat än genom minskad produktion.

Datainsamling och analys

Vi har genomfört observationer och intervjuer i styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset (1 observation, 9 intervjuer), styrelsen för Kungälv's sjukhus och Frölunda specialistsjukhus (5 intervjuer) samt hälso- och sjukhusnämnden i Göteborg (1 observation, 12 intervjuer).

I urvalet av fallstudier samt av intervjupersoner har vi strävat efter största möjliga variation. Intervjupersonerna representerar alla partier och har varierande kön och erfarenhet.

Observationer av styrelse- eller nämndmöten har genomförts för att få bakgrundskunskap till intervjuerna. Sammanlagt har vi genomfört 26 intervjuer som varade i genomsnitt 50 minuter. Intervjuteman har handlat om politikerrollen, kontakter med medborgare samt uppfattningar om beställar–utförar-modellen. Alla intervjuer har transkriberats, vilket resulterade i ca 25 sidor per intervju, totalt ca 650–700 sidor. Dessa har sedan för varje fallstudie sammanfattats och sorterats under 11 delteman:

Politikerrollen	Medborgare	Beställar–utförar-modellen
<ul style="list-style-type: none">• Bakgrund• Förväntningar• Uppdraget• Inskolning• Arbetssätt: förberedelser, tid, presidiummodell• Påverkansmöjligheter• Relation till tjänstemännen.	<ul style="list-style-type: none">• Förhållande till medborgare• Medborgarkontakter: direkt, indirekt.	<ul style="list-style-type: none">• Relation till övriga parter i modellen• Uppfattning om modellen• Kommunala vs regionala roller.

Sammanlagt behandlar delrapporterna 1, 2, 3 och 4 följande 8 delteman (Övriga av ovanstående delteman behandlas i andra rapporter.):

- **Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget (delrapport 1)**
- Inskolning (delrapport 2)
- Politikens förberedelser (delrapport 4)
- Tjänstemännens ärendeberedning (delrapport 4)
- Arbetssätt och tidsinsats (delrapport 3)
- Presidiummodell (delrapport 3)
- **Relation till tjänstemännen (delrapport 1)**
- Påverkansmöjligheter (delrapport 2).

Nedan presenteras således en analys av deltemana Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget samt Relation till tjänstemännen.

Deltema 1: Bakgrund, förväntningar och syn på uppdraget

Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset

Ett urval intervjusvar

Jag har varit i politiken i 40 år. Jag har haft uppdrag i Göteborgs kommun, i riksdagen och i regionen. Tidigare i styrelsen för Kungälvssjukhus, Nu ledamot i regionfullmäktige och i SU:s styrelse, andra perioden. Var överens med nomineringskommittén att om partiet skulle dra nytta av min kunskap skulle jag sitta i SU:s styrelse. Jag ville hellre sitta i en utförarstyrelse än i en beställarnämnd. Beställarnämnderna är så jättestora och de är så långt från verksamheten.

Eftersom jag har suttit i SU:s styrelse förut så hade jag med mig en del i ryggsäcken, tyckte jag. Och det har varit bra att ha det och använda det. Plus att jag satt en mandatperiod i hälso- och sjukvårdsnämnden som var beställare. [...] Så nej, jag har inte haft svårt att ta mig in i det som jag ser min roll i styrelsen.

Mina förväntningar var inte så specifika, men att det skulle bli mer arbete och större ansvar. Det blev ungefär som väntat.

Helhetsintryck

Inom styrelsen finns en omfattande politisk erfarenhet samlad. De flesta har sysslat med politik i decennier och flertalet har tidigare erfarenhet av sjukvårdspolitik eller av sjukvård genom anställning. Uppdraget har i samförstånd med ledamöterna tilldelats av partierna. Det verkar vara en mycket välmeriterad politisk styrelse.

Det är ett populärt och ”fint” uppdrag, där partierna främst utser ledamöter med lång *politisk* erfarenhet – ”kronan på verket” efter en lång bana. Styrelsen består av styrelseproffs.

Man har inga specifika förväntningar på att driva en viss fråga eller att nå ett specifikt resultat, utan det finns en vilja att bidra med sitt kunnande inom sjukvård. En insikt och en viss farhåga från presidieledamöterna är att uppdraget kräver en stor insats och är utsatt för kritik. Uppdraget innebar för det mesta inga överraskningar för ledamöterna.

Reflektioner

Vad är det egentligen som gör detta uppdrag så populärt? Att det handlar om stora pengar? En verksamhet som syns och är internationellt känt? Komplexiteten? För själva styrelsen ”ska” ju egentligen inte synas, och – som flera påpekar – finns det inte så mycket man som styrelse kan få bestämma – i alla fall inte i teorin. Den ska ju utföra ett givet uppdrag inom en given budget. Kopplingen till det viktiga

utförarskeendet, med de stora besluten som synbart påverkar medborgarna, utgör en attraktion för personer med sjukvårdsbakgrund och med en stark politisk förankring.

Hälso- och sjukhusnämnden i Göteborg

Ett urval intervjusvar

Jag hade ganska få förväntningar. Jag vill vara med och påverka, särskilt i x-frågor. Uppdraget var mycket större än vad jag trodde, svårare att komma in i det, och vi som politiker har mycket mindre makt än jag trodde. (Ledamot i HSN)

Detta är ett bra uppdrag när man är inne i en lärprocess för att lära sig strukturen. Svensk hälso- och sjukvård är en väldigt komplex organisation. (Ledamot i HSN)

Helhetsintryck

Förutom presidiet och en ordinarie ledamot har de intervjuade en kort politisk bana. En av de erfarna ombads komma in som mentor åt de nya i partiet. Uppdraget som ledamot förefaller närmast vara ett ingångsuppdrag till politiken.

Uppdraget anses ge möjligheter att lära sig hur sjukvårdssystemet fungerar och kunna ge en möjlighet att påverka någon specifik fråga som man utifrån tidigare erfarenheter uppfattar som väsentlig att driva. De mer erfarna politikerna vill påverka prioriteringar i stort mellan olika grenar av sjukvården.

Särskilt de som är ganska nya i politiken och som hade förväntningar på att kunna påverka på ett tydligare sätt har blivit besvikna. De som i stället förväntade sig en lärprocess är däremot inte besvikna.

Reflektion

Etiketten ”beställare” kan misstolkas som att den i första hand skulle handla om att besluta och bestämma. Ett sådant missförstånd kan lätt leda till besvikelse i politiken.

Ett försök från en ledamot att driva frågor utifrån ideologisk grund verkar leda till marginalisering av vederbörande i förhållande till den huvudfåra som finns i den mycket omfattande ärendehantering som pågår.

Om man från politikens håll behandlar HSN som ett insteg: Vad har då detta för konsekvenser för hur uppdraget borde utformas?

Summerande reflektion

Jämfört med HSN, som partierna verkar använda som insteg till politiska uppdrag, finns i SU helt klart 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 BUM förutsätter. Samtidigt krävs minst denna erfarenhet i SU:s styrelse för att ledamöterna ska kunna förstå komplexiteten och stå på sig visavi professionen.

Behöver sammansättningen och statusen för HSN ändras?

Deltema 2: Arbetssätt/relation till tjänstemännen

Styrelsen för Kungälv's sjukhus och Västra Frölunda specialistsjukhus

Ett urval intervjuvar

Vi har ett effektiviseringskrav på oss, men jag tycker det är svårt för oss som förtroendevalda att komma med förslag till effektiviseringsprocesser. Vi känner ju inte verksamheten speciellt väl. Förslagen måste komma från medarbetarna själva.

Vi har fått värka fram uppgifter om vad olika kostnadsposter innebär. Det verkar som om det tidigare var okej att slira med ekonomin, för det täcktes upp centralt, att budgeten har varit preliminär i relation till den politiska ledningen (RF/RS), och att den inställningen också har präglat hur man hanterat ekonomin gentemot förvaltningen.

För att klara komplexiteten i uppdraget att kunna förhålla sig till att ett ställningstagande i ett ärende kan påverkas av tidigare beslut och att det påverkar beslut i andra kommande frågor, handlar det väl om att bygga upp ett förtroende för dem som presenterar underlaget. Och sen inte vara för blyg för att ställa frågor, ifrågasätta och t.o.m. bordlägga ärendet för förtydliganden. Det gäller att tvätta bort naivitet.

Jag har inte tagit direktkontakt med tjänstemännen för att få mer underlag. Jag har tänkt tanken, men gått genom ordföranden. [...] En tågordning som är viktig är att man ska gå igenom förvaltningsledningen. Annars så tycker jag det känns som man smyger sig förbi.

Jag kan få höra att nu är det flera som slutar på trean. Jag kan då ställa en fråga utifrån det när vi går igenom personalbokslutet. Jag får då ett svar från professionen.

Jag tror de tar det på ett bra sätt. Men det att det kan nog vara lite obehagligt att jag trycker på saker som jag hört på andra ställen, som de inte har förmedlat till styrelsen.

Helhetsintryck

Informationen från tjänstemännen har tagit lång tid till att få den form och innehåll som styrelsen önskade, men man upplever att presidiet nu har fått fram sitt budskap. Kommunikationen handlar främst om att hitta sätt att få ner kostnadsutvecklingen. Där är man dock i händerna på tjänstemännen, ty styrelsen själv har inte den inblick som krävs för att själv föreslå åtgärder. Det är inte alltid

som man upplever att man får ett underlag som kan stödja en i att prioritera och ta beslut. Flera uttrycker vikten av att inte skapa problem i organisationen genom att "smyga sig förbi" ordföranden och linjen, även om studiebesök i sig är uppskattade.

Reflektion

Relationen till tjänstemännen behöver bygga på en gemensam uppfattning om mål och strategier och en tillit till att alla strävar i samma riktning. Vid oklarheter kan – och bör – frågor ställas inför öppen ridå.

Det framkommer att budgeten traditionellt setts som en preliminär skattning av resursförbrukningen, men inget styrmedel.

Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset

Ett urval intervjusvar

Man kan ställa en fråga till föredragande tjänsteman, men då bör man ha läst på, så man kan ställa en rimlig fråga. I gruppmötena före sammanträdena kan det också komma upp vilka frågor vi bör ställa vid föredragningen

Jag har uttryckt att vi ska ägna oss åt strategi i stället för bara åt det tjänstemännen vill att vi ska ta upp. Självklart måste vi ta upp ekonomi varje gång. Vi har ju en så kallad avvikelserapport vid vartenda styrelsemöte. Det är viktigt att vi diskuterar vad [som] är de underliggande faktorerna till att ett område, oavsett vem som leder verksamheten, har ekonomiska bekymmer. Beror det på att det är något ursprungligt anslagssystem som har missgynnat dem? Det saknas, så vi blir oerhört presidie- och tjänstemannastyrda.

Det är svårt att ifrån det tjänstemännen skriver tränga igenom till den verklighet som finns där bakom, en bit under, en bit längre ner. På så sätt kan jag uppleva att vi som styrelse som man pliktskyldigast behöver ta fram beslutsunderlag till. Så att det kräver mycket stor rutin och kompetens från andra sammanhang för att få den där genomlysningen, den där transparensen. Jag kan ställa frågor till tjänstemännen direkt utanför sammanträden, men det har jag inte gjort ännu. Vi får ta det i diskussioner på sammanträden med föredragande tjänstemän. Går man för djupt i frågandet, kan det uppfattas som ifrågasättande. På något sätt är avståndet för stort mellan styrelsen och tjänstemännen. Styrelsen får en legitimerande roll och måste vara följsam för att inte fördröja nödvändiga beslut. Styrelsen kan fatta beslut av symbolisk betydelse, men när det kommer till de stora viktiga ekonomiska besluten som i stora investeringsärenden är vi i händerna på tjänstemännen.

En svårighet kan röra att ett beslut i samma ärende har tagits av en tidigare styrelse. Då behöver man ett longitudinellt beslutsunderlag.

En ytterligare svårighet kan vara att ett visst ställningstagande försvårar för ett annat, men som man inte inser då beslut ska fattas, som användningen av lokaler på Mölndals sjukhus. Det finns både tids- och en rumsdimension att ta hänsyn till. Jag har inte det greppet. Jag får lita till mina partikolleger som har heltider och de får i sin tur lita till att man har dugliga tjänstemän.

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

Helhetsintryck

Styrelsen kan påverka att beslutsunderlaget blir mer fullständigt. Olika grader av frustration över att dagordning sätts av tjänstemän (presidium), men det är svårt att skaffa den breda och djupa kunskap som skulle krävas för att ändra på det. Det är svårt att driva en annan uppfattning än vad tjänstemännen föreslår. Förutom för presidiet handlar det därför mest om att ställa (förankrade) frågor till föredragande tjänstemän och lita på dem. Ärendelistan styrs av en traditionell syn på vad styrelsen ska informeras om och ta ställning till, jämte tjänstemännens behov av formella beslut för att driva verksamheten.

Det finns ett avstånd mellan ledande tjänstemän och styrelsen, men ändå ett förtroende för tjänstemännen från politikernas sida. Direktörens inställning till politikerna och deras roll verkar vara avgörande för hur relationen ska utvecklas.

Vissa är osäkra på huruvida kontakter med andra än direktör och föredragande tjänstemän är konstruktiva, även om de tillåts i teorin.

Reflektion

Det framkommer en osäkerhet i vad styrelsens uppdrag ”egentligen” är – vad betyder det, t.ex., att man ska ägna sig åt strategi? Den ”strategiska” styrmodellen tillämpas inte. 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. Agenten gör sig till både principal och agent. En strategiorienterad process kräver en vision och målformuleringar. Med nuvarande beslutsprocess passar en opolitisk styrning.

Det är oklart vilken strategi av närhet respektive distans som ger bäst styrmöjligheter för politikerna. ”Läckströmmar” i kontaktstrukturen är ett uttryck för att man i styrelsen vill få tillgång till oberoende information i förhållande till ledningens. Det råder delade meningar om huruvida det är lämpligt att gå utanför tjänstevägen, vilket kan undergräva styrelsen som enhet och direktörens trovärdighet.

Sammanfattande reflektion

Kungälv's sjukhus styrs politiskt på ett mer otraditionellt sätt än SU, utifrån ett managementorienterat synsätt. Det skulle kunna tänkas vara effektivt i ett svårt ekonomiskt läge, även om det också kan vålla mycket friktion med både tjänstemän och överordnade politiska organ. Men det är ändå svårt att från styrelsen genom ledningen för sjukhuset kunna driva frågor som påverkar den långsiktiga kostnadsutvecklingen, annat än genom minskad produktion.

- Om det är svårt för ett sjukhus som är en tiondel så stort som SU: Hur skulle då en motsvarande styrelsestrategi se ut där?
- Behöver styrelser hjälp av andra resurser än sina förvaltningsledningar för att utforma strategier och driva förändringsprojekt?
- Behöver styrelser tränas i att styra "strategiskt"?
- Behöver styrelser hitta andra former för att informera sig om och ta ställning till "realiteter" på marknivå?

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.*

Delrapport 1

Partiernas syn på uppdraget i HSN som ett insteg till politiska uppdrag samtidigt som uppdraget i SU anses kräva lång politisk erfarenhet kan leda till att SU kan dominera i förhandlingarna med HSN och få mer inflytande än vad beställare-utförare modellen förutsätter. Samtidigt krävs stor politisk erfarenhet i SU:s styrelse för att ledamöterna ska kunna förstå komplexiteten och stå på sig visavi professionen.

Kungälvss sjukhus styrs politiskt utifrån ett managementorienterat synsätt, vilket kan vara framkallat av ett svårt ekonomiskt läge. Men det är ändå svårt att från styrelsen genom ledningen för sjukhuset kunna driva frågor som påverkar den långsiktiga kostnadsutvecklingen, annat än genom minskad produktion.