

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 13

BESTÄLLARUTFÖRAR-MODELLEN – VARA ELLER INTE VARA

Björn Brorström och Rolf Solli

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 13

BESTÄLLARUTFÖRAR-MODELLEN – VARA ELLER INTE VARA

Björn Brorström och Rolf Solli

CVS
Centrum för
välfärdsstudier



HÖGSKOLAN
I BORÅS

Innehållsförteckning

Summering.....	4
Modellbeskrivning och kort historik.....	5
Om styrmodellens varaktighet.....	6
Uppfattningar om styrmodellen.....	8
Förklaringar till missnöje och effekter av modellen.....	9
Intern faktorer.....	9
Externa faktorer.....	10
Dags för förändring – inriktningen.....	12
Rapportseriens delrapporter.....	13

Summering

Den här rapporten handlar om en styrmodell, varför den fortfarande efter snart 20 år tillämpas, omständigheter som påverkar tillämpningen av modellen och varför den inte fungerar som avsett. I rapportens inledande avsnitt beskrivs modellens innebörd. Därefter förs ett principiellt resonemang om styrmodellens varaktighet. Kortfattat återges sedan baserat på ett stort antal personliga intervjuer med politiker och tjänstemän hur de uppfattar modellen (se delrapport 12 för närmare beskrivning) samt ett omfattande material i form av dokument. Baserat på nämnda data behandlas effekter av modellen och interna såväl som externa förklaringar redovisas till missnöje. Avslutningsvis anges en tänkbar inriktning på utveckling av den politiska ledningen och dess organisering där ansvar sätts i centrum.

Modellbeskrivning och kort historik

Beställarförar-modellen är långt ifrån någon ny styrmodell. I vid mening är det en modell och tillämpning som funnits lika länge som det funnits politiker som haft till uppgift att styra professioner av skilda slag. Även i en klassisk anslagsmodell finns, om än inte alltid tydligt uttryckt, en förväntan om vilken verksamhet som ska utföras med tilldelade medlen. Egentligen har modellen funnits ända sedan en huvudman började överlämna utförande av verksamheten till självständiga agenter.

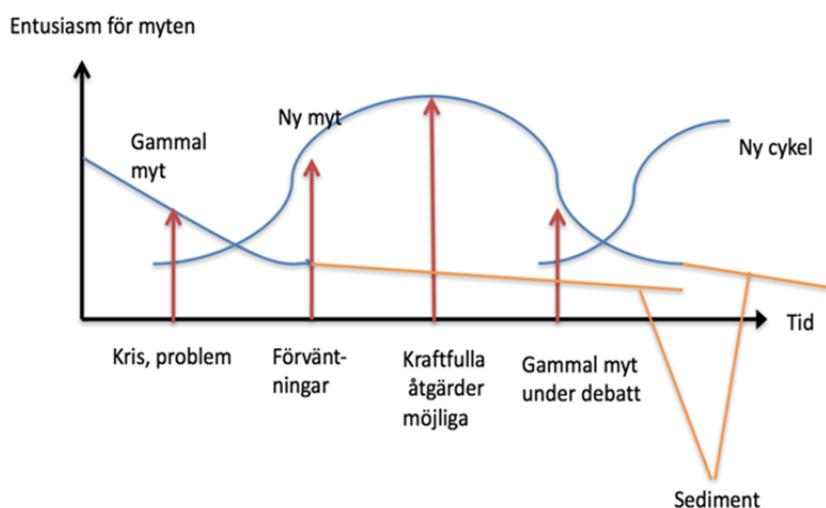
Beställarförarmodellen i dess skarpa utformning lanserades och började tillämpas i kommuner och landsting i Sverige i slutet av 1980-talet. Införandet av modellen följde logiskt på en uppkommen och utpräglad decentraliseringsfilosofi och på den problematik som införandet av resultatenheter och målstyrning av offentlig verksamhet innebar. Målstyrning visade sig vara svår att tillämpa på grund av oförmåga att formulera klara mål. Styreffekten på verksamhetens innehåll och kvalitet uteblev därigenom och fokuseringen på det ekonomiska resultatet blev mycket stark, alltför stark. Modellen beställarförare erbjöd en lösning. Genom att inrätta särskilda beställarfunktioner skulle en tydlig fokusering ske på vad verksamheten skulle göra. Utföraransvaret överlämnas till professionen där intäkterna för utföraren är konsekvens av utförda prestationer. Ansvar för resultatet blir därigenom tydligt. Modellen spreds snabbt i kommuner och landsting. Bland annat fick den tidigt fäste i de flera av de landsting som i dag utgör Västra Götalandsregionen.

En viktig egenskap med modellen som idé och princip är att den medger flexibilitet, i så måtto att beställaren inte nödvändigtvis behöver anlita en och samma utförare. 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 den dit beställarnämnden hör. På detta sätt antas det skapas förutsättningar för skarp konkurrens mellan utförarna. Konkurrensen betydelse för att främja effektivitet och kvalitet och vikten av affärsmässighet var mycket påtaglig i debatten under början av 1990-talet när starka nyliberala vindar drog fram. Det fanns inte minst inom landstingen en förhoppning om och förväntan på att konkurrensen skulle leda till att verksamheter som inte var konkurrenskraftiga på marknadslänkande villkor skulle mönstras ut på ett naturligt sätt. Antalet utbudspunkter skulle minska och då inte som följd av politiska initiativ, utan som en konsekvens av konstaterad bristfällig effektivitet och uteblivna beställningar. Det är viktigt att påminna sig den inramning för modellen som fanns när den förbereddes och implementerades.

Om styrmodellens varaktighet

Det finns en uppsjö av studier och beskrivningar av hur olika typer av managementmodeller och dito tekniker uppkommer, sprids, antas, införs och utmönstras. Tillämpade modeller och tekniker för en ständig kamp för sin överlevnad i förhållande till nya idéer som inte sällan tämligen aggressivt lanseras av managementkonsulter och andra lösningsorienterade idéspridare. De modeller och tekniker som vid ett visst tillfälle tillämpas och anses vara rimliga och bra utsätts för kritik. Ibland klarar den bakomliggande förhållande idén – kalla den myt – kritiken och lever vidare, men förr eller senare visar studier blir den utslagen av en ny idé och de tillämpningar som följer av denna.

Studier visar samtidigt att utkonkurrerade managementidéer och ideal ändå ofta lever kvar och påverkar praxis. En enkätstudie som genomförs vartannat år, vilken riktas till ekonomichefer i primärkommuner, och frågan ställs om vilka managementmodeller som tillämpas, visar att det totalt sett blir allt fler modeller och tillämpningar över tid. De kan också vara som så att reformen eller modellen har blivit namnlös, men att den i praktiken finns kvar tämligen ograverad. Idén och karisman är kraftigt försvagade, men den praxis som idén givit upphov till finns kvar som sediment (se figur 1). Tillämpningen har institutionaliserats och blivit för givet tagen. Sådana sediment från svunna tider och ideal bildar lager på lager och utgör en allt starkare bottenplatta i organisationsbygget. Rimligtvis borde detta innebära att varje ny idé får en relativt sett mindre påverkan på praxis, såvida inte organisationen radikalt gör upp med sitt förflutna, till exempel genom en fusion och ledarskiftet.



Figur 1. Managementidéer kommer, genomförs, avvecklas, men lever kvar.

Det är rimligt att förvänta sig att managementidéer såsom till exempel beställar–utförar-modellen förr eller senare kommer att mönstras ut. I tider då allt sägs gå fortare och fortare tycks i och för sig använda managementidéer leva längre än förr. De nya idealen under de senaste decennierna förefaller inte ha haft tillräcklig lyskraft för de riktigt stora genombrotten. Beställar–utförar-modellen i Västra Götalandsregionen har också överlevt ovanligt länge: snart 20 år från beslutet i en nybildade regionen 1998 fram till nu. Det är faktiskt ovanligt länge; förklaringen kan vara att inga tillräckligt tilltalande alternativ har funnits.

Uppfattningar om styrmodellen

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. En kortfattad och mycket övergripande sammanfattning av uppfattningar om modellen är dock 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. Modellen är samtidigt uppenbarligen problematisk ur ett demokratiperspektiv med begränsade möjligheter för politiker att i praktiken utöva inflytande över verksamheten och med svag koppling till uppdragsgivarna, det vill säga medborgarna. Presidiestyrelse dominerar, och medborgarnas intresse och påverkan i vardagen är begränsat.

Många brister framkommer rörande hur modellen stödjer effektivitetsutveckling inom hälso- och sjukvården. Många 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 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.

Förklaringar till missnöje och effekter av modellen

Politiker och tjänstemän med erfarenhet av tillämpning av modellen är numera kort och gott inte särskilt nöjda med modellen. Förklaringarna till denna inställning är delvis hänförliga till interna faktorer; beslut och utvecklad praxis i regionens tillämpning av modellen, delvis hänförliga till externa faktorer; förändringar i omgivningen som påverkar tillämpningen av modellen. Här redovisas först interna faktorer och förhållanden och därefter externa faktorer och omständigheter.

Interna faktorer

Inte sällan redovisar utförarna ekonomiska underskott i verksamheten: det kan gälla prestationer, ekonomi eller både och. Intrycket är att rapporter om avvikelser mot budgetar och underskott inte föranleder någon större dramatik. Snarare är det så att alla vet att avvikelser och röda siffror är att vänta. Beställarnämnder, utförarstyrelser och ägaren är klara över situationen med förväntade negativa avvikelser. Det förefaller föreligga en allmän acceptans avseende ekonomiska underskott. Den fråga som detta väcker är vad det innebär för de enheter som ständigt redovisar större eller mindre underskott och aldrig kommer i fatt. Förtar det utvecklingskraft? Och varför tillåts enheter redovisa underskott? Meningen är väl ändå budgeten och tilldelade resurser ska styra och att tilldelat ekonomiskt utrymme ska respekteras. Å andra sidan finns väldigt lite i vårt material som tyder på att motsatsen till underskott, det vill säga överproduktion i kombination med gott ekonomiskt utfall premieras.

Utförarstyrelserna är en del av den samlade styrorganisationen. De har i dag en otydlig roll. Beställarna har till uppgift att bestämma vad som ska göras. Oftast vet professionen hur det ska göras. I mellanrummet mellan vad som ska göras och hur det ska göras hamnar utförarstyrelserna. Dessa skulle kunna anta uppgiften att kontrollera att det som beslutats ska göras också faktiskt görs, fast det är i princip en uppgift för beställarna. Alternativet är att utförarstyrelserna antar rollen som de som hanterar hur det beställda ska göras, men den uppgiften har som sagt professionen. Den roll som utkristalliseras för utförarstyrelserna blir därför helt enkelt att stödja utförarna, det vill säga de intar en klassisk förkämparroll i förhållande till ägare och beställare.

I de flesta kommuner och landsting är den politiska organisationen respektive tjänstemannaorganisationen hierarkiskt synkroniserad. En förvaltning har sin nämnd eller styrelse bestående av förtroendevalda, eller tvärtom om man så vill: nämnden har sin förvaltning. Inom Västra Götalandsregionen är det inte så. 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 från tjänstemän som tidigare var direkt underställda en nämnd. Kritiken är inte lika tydlig, men finns där, också under 2017.

Förutsättningen för den enskilde 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.

Västra Götalandsregionen är en komplex organisation. Verksamheten sträcker sig från ansvar för busshållplatser via musik och konst till operationssalar. Omfattningen, oavsett hur den mäts, gör organisationen till en av de största i Sverige. Med en komplexitet av det slaget följer en omfattande målstruktur. Målen för verksamheten har en begränsad räckvidd för styrningen. Alternativet till fungerande målstyrning är tydlig ansvarsmarkering i styrningen. Inte minst regionens revisorer har på olika sätt och vid upprepade tillfällen pekat på den otydliga ansvarsfördelningen som finns i hur den politiska organisationen utövar styrning. Ansvarsfördelningen mellan beställare, utförare, ägare, systemansvariga och andra är oklart, särskilt i praktiken. Beställningar kommer inte bara från beställare. Beställningssignaler kan komma från många olika håll. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen, regionstyrelsen, personalutskott, regiondirektören kan alla skicka styrsignaler. En sådan ordning är inte rimlig efter 20 år med samma typ av organisatorisk struktur.

Externa faktorer

Externa faktorer är sådana som hänförs till omgivningen, så kallade kontextvariabler. Förändringar i omgivningen påverkar inte sällan förutsättningarna för den interna styrningen. 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. Detta förefaller nu ske i allt större utsträckning. Staten är ingalunda en ny aktör i detta sammanhang, men är betydligt mer närvarande än förr. Exempel på intervenering är kömiljarder och särskilda satsningar på förlossningsvården: viktiga och behjärtansvärda satsningar, men för den långsiktiga styrningen innebär de en besvärlig och önskad ryckighet. Särskilt besvärligt blir det om och när resurserna förs till verksamheten sent under budgetåret.

En tredje omständighet är att medielandskapet har förändrats. 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 inte behöver vara i enlighet med formulerade mål och långsiktiga strategier.

Dags för förändring – inriktningen

Den inriktning som den framtida organisationen för den politiska ledningen är betjänt av, innebär att beställar–utförar-modellen är i behov av renovering. 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. Sammantaget verkar det finns för mycket av mycket.

Alldeles oberoende ursprungliga syften med modellen och uppfattningen att alternativen är oklara måste de grumliga ansvarsförhållanden som råder redas ut. Det gagnar varken demokratiutveckling eller effektivitetsutveckling att aktörer inom organisationen kan skylla på varandra för uppkomna avvikelser mot gjorda överenskommelser och mål. Fenomenet, som vi benämnt avvikelseacceptans, strider också mot goda principer för styrning och ansvarsutkrävande. Det är procentuellt sett ofta smärre avvikelser, men förekomsten av avvikelseacceptans i kombination med att alla aktörer vet att utfallet blir negativt innebär lika fullt att respekten urholkas och att icke-styrning institutionaliseras.

En viktig förändring är sannolikt att avveckla utförarstyrelserna och göra sjukhusledningarna direkt ansvariga för verksamheten i förhållande till den beställning som är lagd och för ekonomin i förhållande till hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelsen. Utförarstyrelserna behövs helt enkelt inte. De förefaller i dag bidra till otydlighet i styrning och ansvar. Ett alternativ till utförarstyrelser skulle kunna vara funktionsorienterad produktionsstyrelse som har en tydlig distans till förvaltningen. Professionerna måste ges ett tydligare ansvar och det politiska inflytandet utövas av beställaren och ägaren. Förtroendevalda förtjänar bättre sysslor än att vara de som absorberar ansvar.

Beställarnämndernas geografiska organisering kan ifrågasättas. Styrsignalerna kommer från många håll och kan med fördel tydliggöras genom en koncentration. Funktionsorienterade beställare skulle kunna vara ett alternativ.

Det är en imponerande och mycket omfattande verksamhet som bedrivs inom Västra Götalandsregionen. Finns det minsta skäl att anta att utveckling av demokrati och effektivitet gynnas av förändrade former för styrning och resursfördelning så är det dags för beslut och handling.

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 13

Den här rapporten handlar om en styrmodell, varför den fortfarande efter snart 20 år tillämpas, omständigheter som påverkar tillämpningen av modellen och varför den inte fungerar som avsett. I rapportens inledande avsnitt beskrivs modellens innebörd. Därefter förs ett principiellt resonemang om styrmodellens varaktighet. Kortfattat återges sedan baserat på ett stort antal personliga intervjuer med politiker och tjänstemän hur de uppfattar modellen (se delrapport 12 för närmare beskrivning) samt ett omfattande material i form av dokument. Baserat på nämnda data behandlas effekter av modellen och interna såväl som externa förklaringar redovisas till missnöje. Avslutningsvis anges en tänkbar inriktning på utveckling av den politiska ledningen och dess organisering där ansvar sätts i centrum.