

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 12

RESULTATREDOVISNING – BESTÄLLAR–UTFÖRAR-MODELLEN

Rolf Solli

UTVÄRDERING AV VÄSTRAGÖTALANDSREGIONENS POLITISKA ORGANISATION – DELRAPPORT 12

RESULTATREDOVISNING – BESTÄLLAR–UTFÖRAR-MODELLEN

Rolf Solli

CVS
Centrum för
välfärdsstudier



Innehållsförteckning

Summering.....	4
Material och utgångspunkter	5
D. Beställare och utförare	8
Mest positiva.....	8
Organisera – att konstruera	9
Uppdragets konsekvenser.....	9
Modellens konsekvenser	12
Styra – ansvar och befogenheter	14
Andra beställer.....	14
Förkämparstrategier	14
Fall av incitamentsproblem	15
Avvikelseacceptans	16
Mest negativa.....	17
G Utförarstyrelse och förvaltningen	18
Över- och understyrning.....	18
Granskare med distans.....	18
Undran inför rollen	19
F Beställare och medborgare	20
Beställare som mottagare	20
Få, men kanske något.....	21
(ABC) Om ägare	22
Rapportseriens delrapporter	23

Summering

I denna delrapport görs en empirinära beskrivning och därmed sammanhängande analys av beställar–utförar-modellen. Det dominerande resultatet är att det inte är många som är särskilt nöjda med den rådande styrmodellen. Modellen bygger på att det finns flera slag av interna intressenter inblandade i styrningen. Ett genomgående tema för dessa relationer är att de präglas av otydlighet när det gäller ansvar. Möjligen är otydligheten förklaringen till den rådande acceptansen av avvikelser.

Material och utgångspunkter

I denna delrapport kommer en fältnära beskrivning med exemplifieringar från företrädesvis intervjuerna. Det är totalt 100 personer som intervjuats 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.

Förutom intervjuer ingår dokument av allehanda slag, såsom protokoll från nämnder och styrelser, strategidokument samt olika slags bokslut. De citat som utgör illustrationer har i presentationen etiketterats i termer ”Politiker” respektive ”Tjänsteman”, men för det mesta är det politiker som redovisas.

Materialet kan analyseras från flera utgångspunkter. Figur 1 utgör här analysmodellen, i vart fall i grova drag. En som intervjuats beskriver organiseringen på följande och ganska representativa sätt:

Den fungerar lite som separerade öar, kan jag tycka ibland. Alltså man gör så gott man kan där man sitter. Det som inte fungerar är ofta när man, ja, kommunikationen eller det här mellan de här olika, beställare, utförare, ägare. Om man definierar att det är de tre rollerna som politikerna har i alla fall. Däremot om man tittar på hur den är tänkt att fungera så är den tänkt att den ska fungera väldigt bra. Och att det är just tydligt vem som gör vad, att det ska vara beställarna som är kommunikationskanalen ut mot medborgarna och som pratar med dem, och som beställer vad det är som ska utföras, om det nu handlar om sjukvård, eller om det handlar om kollektivtrafik eller regionutveckling av andra slag. Och att det sen är utförare som faktiskt utför och sköter detta, och sen övergripande så finns ägaren. (Politiker)

Eftersom huvudfrågan för undersökningen är frågan om politikernas förutsättningar att verka handlar det om relationer mellan olika, ibland ganska lika, enheter. De frågor som ställts har anpassats efter vem som ska svara. Genomgående gäller att frågorna handlar om *hur det efterfrågade fungerar*, hur det är tänkt att fungera samt hur det *borde* fungera. Det handlar om följande teman:

Politikerrollen i allmänhet

- En överblickbar och begriplig politisk styrmodell och styrmiljö för de politiker som verkar inom regionen
- Att skapa engagemang inom partierna för regionpolitiska uppdrag.

Politikerrollen i relation till medborgarna

- Invånarnas insyn och inflytande över välfärdsorganisationen i relation till kravet på att snabbt kunna fatta exekutiva beslut

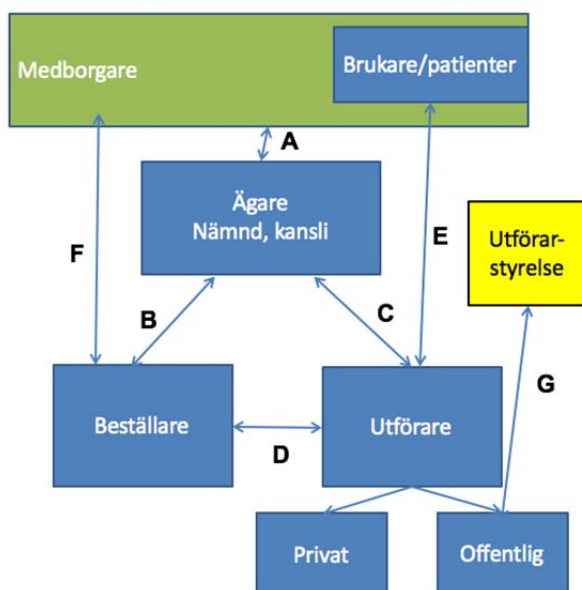
- Förutsättningar för att bygga och upprätthålla förtroende hos medborgarna.

Politikerrollen i relation till förvaltningen

- Former för samverkan mellan politiker, förvaltning på olika nivåer och andra aktörer/organisationer inom och utom regionen
- Beställar–utförar-modellen (BUM)
- Nyckeltalsstyrning.

Övergripande: Vilka utmaningar och möjligheter ser du i regionens politiska organisering när det gäller följande aspekter?

- Att väljarnas vilja får genomslag samt väljarnas möjlighet att avläsa resultat och utkräva ansvar
- Att representera medborgarna, i deras egenskap av både väljare och brukare
- Att förvalta, upprätthålla och utveckla välfärdssamhället och ge utvecklingskraft inom och till andra aktörer i regionen.



Figur 1. En inte alltför enkel skiss av relationer mellan olika intressenter i styrmodellen.¹

De relationer som behandlas här är främst A, B, C, D och G. Särskilt de två sistnämnda behandlas extra mycket.

¹ Figuren är en bearbetning utifrån Gustaf Kastberg & Johan Berlin (2011). Styrning av hälso-och sjukvård. Malmö: Liber.

Nästan alla vi intervjuat tillhör endera beställare, utförare, ägare eller ledande tjänstemän. Där vi intervjuat förtroendemän med beställarroll har vi också intervjuat "deras" utförare och ägare. Ibland är beställare och ägare samma personer, men det är inte så jämt. Hur man än väljer har materialet sina begränsningar. En politiker vi intervjuade sa följande:

Jag tror att utifall du skulle fråga alla 149 i fullmäktige utifall de kan snabbt förklara vår styrmodell så skulle det bli lite nedslående svar, alltså jag ... Jag tror att det är ganska ovanligt att man känner att man har grepp om styrmodellen. (Politiker)

D. Beställare och utförare

Relationen mellan beställare och utförare är den relation som kommenteras mest av alla relationer. De argument som redovisar erfarenheterna liknar på sätt och vis en hagelsvärm: de kommer från samma ställe, men sprider sig snabbt till en bred träffyta. Nära nog genomgående är det dock en fråga om negativt laddade argument.

Med ett måttligt mått av tvång går det att föra de olika typerna av argument som framkommer i intervjuerna till två stora grupper; organisering respektive styrning. Här hanteras flera hundra utsagor där många är lika, eller i alla fall snarlika. De argument som redovisas här illustrerar den bredd som finns i materialet.

För att ge redovisningen på den här nivån en inramning inleds redovisningen med några av de mest positivt laddade argumenten. Redovisningen avslutas med några av de mest negativt laddade argumenten. Mellan nämnda extremer redovisas alltså exempel på argument som handlar om organisering och styrning.

Mest positiva

En del av organiseringen av förtroendemannauppdrag handlar om att skapa just uppdrag. En anledning till att skapa uppdrag som egentligen inte behövs för styrningen av verksamheten är att det behövs ett underlag till att rekrytering till viktiga framtida positioner.

Tack vare den här modellen så är det nog fler uppdrag än vad det skulle ha varit annars. Vilket ju är bra. Ur ett partiperspektiv så behöver man ha lättare uppdrag och tyngre uppdrag för att man kan inte bara ta någon och tycka "du verkar duktig, nu ska du vara ordförande". (Politiker)

Antalet uppdrag är över huvud taget en närvarande fråga. Små nämnder och styrelser ger inte utrymme för små partier och ger dem därmed begränsad insyn i vad som händer. Kvantitetsfrågan görs också aktuell som en konsekvens att antalet beställarnämnder reducerades från tolv till fem under denna mandatperiod. Även om antalet ersättare ökades i de nya nämnderna blev det totalt ett tapp i antalet uppdrag. Man ska dock komma ihåg att det finns ovanligt många förtroendeuppdrag inom VGR.

När organisering och styrning diskuteras finns det en uppenbar risk att övervärdera betydelsen av både det ena och det andra. Helt klart finns det annat än de valda modellerna som har betydelse för hur organisering och styrning ser ut att fungera. En del av hur organisationer fungerar är resultat av hur man gjort tidigare. Den nuvarande formella modellen infördes faktiskt en bra bit innan VGR bildades.

Men om man tänker styrmodellen som helhet så tänker jag att det kanske ... Det som man försöker lösa ut kanske inte alltid beror just på styrmodellen, utan jag tror det handlar lika mycket om kultur, och det ändrar man inte bara så där. Men jag tror att den är minst lika viktiga i alla fall. (Politiker)

Organisera – att konstruera

Organisering betyder här hur uppdragen presenteras när det gäller det som brukar kallas struktur. Det som brukar kallas formell struktur är viktigt. Detta handlar om vilka enheter som finns och hur de är relaterade till varandra, över- och underordnad till exempel. Till den formella strukturen hör också uppdraget som sådant.

Den informella strukturen inkluderar de enheter som faktiskt finns som inte nödvändigtvis är tänka att finnas. Men kanske viktigast är de förändringar i uppgifter som sker med tiden. En del enheter får till exempel större inflytande än det är tänkt och andra får mindre.

[T]anken var god från början, men vi tillämpar inte modellen strikt som den var tänkt. Det är min bild i alla fall. (Tjänsteman)

Uppdragens konsekvenser

Formellt system

Ett sätt att förhålla sig till den organisering som beslutats är att förhålla sig strikt till den formella ordningen. Citatet vi som representerar det vi kallar Formellt system är återkommande argument, om än in lite olika former.

Respondent: *Ja, men det finns ingen sån, har inte tidigare funnits såna kommunicerande kärn utan allting sker formellt. Det finns ingen smidighet i det.*

Intervjuare: *Nej. Men er relation med beställarnämnden då så att säga ...*

Respondent: *Den blir så att vi har större utmaningar än ni ger oss pengar till säger vi.*

Intervjuare: *Ni säger det från början?*

Respondent: *Ja.*

Intervjuare: *Och vad är svaret då?*

Respondent: *Vi har bara de här pengarna.*

Likande argument återkommer vi till längre fram under underrubriken Acceptans.

Otydligt

En av de vanligaste kategorierna, det vill säga vad de intervjuade säger, handlar om otydlighet. Denna ger utrymme för att missförstå vad som gäller. Otydlighet ger frihet att skapa sig särskilda positioner. Samtidigt ger det möjligheter att skicka ansvar till andra.

Fast det funkar ju inte riktigt så, utan det är hela tiden utförarna som får komma med förslag om ... det är en väldig otydlighet. Jag tycker att det är väldigt svårt och jag vet inte hur man ska komma tillrätta med det. (Politiker)

Jag menar framför allt just vår hälso- och sjukvårdsmodell är ganska komplicerad faktiskt, med beställarnämnder, utförare och sen har du en överrock där uppe på något sätt, som är ganska diffus också. (Politiker)

Respondent (Politiker): *Beställar- och utförarorganisationen är väl den som jag kan säga att jag kanske är mest kritisk mot.*

Intervjuare: *Vad tänker du om den?*

Respondent: *Det är så otroligt svårt att hitta gränserna där*

Intervjuare: *Så det är den gränsdragningen mellan ägare och beställare som är svårare än gränsdragningen gentemot utförare? ...*

Respondent (Politiker): *Ja. Jag skulle säga att den är svårare. Men att det är svårt med gränsdragningen mellan beställare och utförare också.*

En annan nackdel som jag tycker, det blir lätt att man säger till patienterna "det är Hälso- och sjukvårdsnämnden som ni får tala med" och vi säger "ni får tala med sjukhusen". Så vi skyller på varandra och så kommer patienten i kläm. (Politiker)

Men vi är inte särskilt noga med att faktiskt poängtera utförarstyrelsernas ansvar heller, tycker jag. De kommer ju undan lite för lätt i det här. (Tjänsteman)

Vi har lyckats forma en politisk organisation så alla alltid kan hänvisa till någon annan, så att det är skönt (skratt). (Politiker)

Och så sitter vi där ute och säger "ja, men här kommer folk som vill ha operationer och som har behov, och ska vi inte tillfredsställa de behoven då, om vi kan?" Då är det överproduktion, heter det i systemet, om vi opererar mer. Och så blir det kostnad. Och nämnden säger "ja, men vi har inte beställt mer, vi har inte mer pengar". Risken, som man brukar säga, Svarte Petter [skratt], den hamnar längst ner i systemet. (Politiker)

Och när jag ser att beställaren och ägaren bollar och inte vill ta i den här heta potatisen så har ju vi (utförare) tvingats göra det. (Politiker)

Obalans

BUM bygger på att det finns en balans mellan Beställare och utförare, i så måtto att de ska vara jämbördiga i en förhandling.

Det är väl ett dilemma när vi håller på med våra beställningar och sånt, att vi inte träffas på jämbördig nivå. För kommer vi tre så har ju inte vi med oss en förvaltningschef längre, utan vi har en processansvarig, som det heter. Och så träffar vi X:s ledning då, då kommer deras presidium och förvaltningschefen. Alltså förvaltningschefen och processansvarig är ju inte dess motsvarighet. (Politiker)

Det finns en stor utförare som har tre olika beställarnämnder som de leker katt och råtta med. (Politiker)

Alltså att man kan tänka sig att det kan finnas en viss informationsasymmetri mellan beställare och utförare på det sättet att förutom att ni har ett övertag i kunskapen vad som går att göra och vad det kostar så skulle ni också genom närheten till patienterna och deras organiserade strukturer då till och med få ett visst informationsövertag på det område som beställarnämnderna är tänkta att vara specialiserade på.

Samtidigt finns det många exempel på att beställarna hamnat i ett överläge. Ett sådant förhållande är att en ordförande för en beställarnämnd har mer tid för sitt uppdrag än vad en ordförande för en utförarstyrelse har. Här finns det också anledning att hänvisa till Formellt system ovan: beställaren kan lämna förhandlingen när denne tycker det är lagom. Kontaktytorna mellan beställare och utförare är inte helt enkel:

Vi är ju som sagt utförare, men kontakterna med beställaren och hur beställaren ser på uppdraget som vi sen ska utföra, det hade varit värdefullt att ha gemensamma möten med dem och gemensamma dragningar av vad de förväntar sig utav oss. (Politiker)

Sen kanske man inte behöver ha fullt så många dialoger som är inlagda nu, men det är framför allt då den nye ordförande i X:s styrelse som har önskat att ha tätare kontakter. Och jag kan väl tycka att det har väl ändå lett till att relationerna är nog bättre än tidigare. Jag ska inte säga att de var dåliga, tidigare, men de har nog faktiskt till och med förbättras. (Politiker)

När man startade eller när man började med den här organisationen i regionen, och skulle ha beställare och utförare, då var det väldigt tydligt inskrivet att det var viktigt att ha kontinuerlig dialog mellan beställare och utförare. Det var inskrivet att politiker som var beställare och politiker som var utförare var på samma nivå, men hade olika roller. Det var väldigt tydligt med det. Någonstans under den här tiden som vi har haft den här organisationen så har det försvunnit. Och beställarpolitiker anser sig stå högre i rang än utförarpolitiker. (Politiker)

En annan typ av obalans är inte särskilt uttalad, men finns självfallet här och där i intervjumaterialet:

Och det är väl en av kritiken mot hela beställare- och utförarmodellen, att det ger tjänstemännen en oerhörd makt, eftersom underlagen som kommer från tjänstemannasidan. (Politiker)

Komplexitet

I grunden är BUm en tydlig modell. En grupp talar om vad som ska göras och en annan utför det. Som framgår av figur 1 är det i praktiken inte en så tydlig modell som skulle vara önskvärt. I stället framträder en ganska komplicerad modell.

Den skulle ju kunna vara enkel att tillämpa om man hade ett fåtal nämnder och styrelser i varje ben. Det har ju inte vi, utan vi har väldigt många som är beställare, vi har många som är utförare och vi har dessutom flera som tycker att de har någon form av ägarroll. (Tjänsteman)

När vi dessutom har så många politiska uppdrag och många politiska nämnder och styrelser, som har lite egna tankar om hur man ska utföra sitt uppdrag, då blir styrsignalerna svåra att tolka, framför allt för våra utförare. (Tjänsteman)

Vi har en beställarmodell i dag som ingen riktigt kan förklara, ingen förstår logiken i den ens. Och ekonomicheferna på sjukhusen de har gjort den här utredningen och sagt "nej, men jag kan inte förklara det internt, jag kan inte förklara hur vi får våra pengar". Utan man ser bara, "ja, ja vi vet ungefär hur mycket pengar det blir, och sen jobbar vi med utifrån det som en budget". (Tjänsteman)

Modellens konsekvenser

Presidiestyning

Det är inte klart var gränsen går men tidigt utkristalliserar en rollfördelning i nämnder och styrelser. Med 15 ledamöter och 15 ersättare blir en rollfördelning oundviklig. Det är helt klart att det är ordförande och vice ordförande som styr mötena och mellan mötena. Långt ifrån alla, men de flesta, känner sig utelämnade till presidiet. Mest kritiska är föga förvånande ledamöter från partier som inte finns med i presidiet.

Jag kan inte säga att jag är bekväm med den här beställar- och utförarmodellen, det får jag nog erkänna. Jag tycker att jag som politiker, om man sitter i en nämnd så här, så är man långt ifrån när besluten fattas. Det ligger väldigt mycket på presidiet. Det är praktiskt också, lite svåråddat i regionen, så att det kan jag mycket väl förstå. Men här är det så att man, det är i princip en gång i månaden som det

är en heldag för nämnd, och ja, då får du ett par hundra sidor handlingar som du ska läsa igenom, men det är ... Nja, det är väldigt mycket som redan är avgjort innan det kommer till nämnden, tycker jag i alla fall. (Politiker)

Man känner sig lite som andra klassens politiker, såsom det ser ut. Eftersom att vi har hälso- och sjukvårdsstyrelsen som fattar de tyngre besluten. (Politiker)

... vi får ju väldigt mycket förlita oss till presidiet. Man får förlita sig mycket på dom för dom sätts ju in mer i det naturligtvis. Dom får längre dragningar och fler dragningar från tjänstemän och kanske fler seminarier som förhoppningsvis får dom att förstå helheten mer. (Politiker)

Intervjuare: *Det är mycket presidiestyrt?*

Respondent (Politiker): *Ja, jag säger inte att det är typiskt här utan det är över huvud taget i politiken så är det ju så. Det är ju praktiskt.*

Politiker som hur-behandlare

En tanke med BUM är att politiker talar om vad som ska göras; sedan ska det finnas en profession som ska utföra det. På sätt och vis kan man hävda att det faktiskt går till som det är tänkt. Det är läkare som opererar folk, det är tandläkare som lagar tänder och så vidare. Här finns dock en organisationsform som innebär att ansvariga för utförandet är en styrelse bestående av politiker. Ett problem här är att ledamöter i utförarstyrelserna görs ansvariga för aktiviteter de inte kan förväntas veta särskilt mycket om. Ett annat problem framställs i följande:

Men så länge vi har politiker i utförarna så kan i inte förbjuda dem att vara ideologer där heller, va. Det är då du får den här målkonflikten. För att det har jag nästan blivit tillsagd att "du ska bara vara utförare, du får inte ha någon politisk åsikt när du är utförare". Men det klart, är man vald som politiker, så ska man väl vilja vara det. Det var därför vår modell tyckte vi var renare, bara politiker i beställardelen. Sen de andra är tillsatta på något sätt, men inte politiker då. (Politiker)

Finns man i utförarstyrelse är den möjliga vägen att bedriva politik där, det vill säga försöka lyfta fram hur saker och ting ska göras.

Lösningen är inte att tillsätta professionella styrelser. Det har prövats inom VGR och det föll inte särskilt väl ut.

Styra – ansvar och befogenheter

Andra beställer

Det finns i modellen fem beställarnämnder. Oftast har man de fem hälso- och sjukvårdsnämnderna i åtanke när beställarnämnder nämns. Modellen bygger bland annat på att utförarna ska utsättas för konkurrens. Paradoxalt nog utsätts också beställarna för en slags konkurrens. Allt fler aktörer uppträder som beställare. Det är Hälso- och sjukvårdsstyrelsen som kan komma med propåer, riksdag och regering gör utspel då och då. Förvaltningen gör sina inspel.

Respondent: *Och anvisningar direkt till utförarna.*

Intervjuare: *Vid sidan av nämnden.*

Respondent: *Vid sidan av.*

Intervjuare: *Och likadant psykiatripengarna.*

Respondent: *Ja, där har du exempel då.*

Tjänsteman: *det kommer jättemånga olika saker löpande under året.*

Intervjuare: *Via hälso- och sjukvårdsnämnden menar du?*

Tjänsteman: *En del kanaliseras via Hälso- och sjukvårdsnämnden efter det att vårdöverenskommelsen är tagen men väldigt mycket kommer från regionstyrelsen eller från hälso- och sjukvårdsstyrelsen eller personalutskottet eller ja... Nån annan stans ifrån men inte från Hälso- och sjukvårdsnämnden då.*

Problemet för utförarna blir titt och tätt en ryckighet som är besvärlig. I november kan det komma beställningar som ska vara utförda under året.

Förkämparstrategier

Flera citat ovan har indikerat att utförarstyrelser mest identifierar sig med verksamheten. Beställarsidan blir en motpart, medan de styrelsen har att styra försvaras. För professionen blir utförarstyrelserna en tacknämlig försvarslinje.

Men tillsammans nämnd och utförarstyrelse skriver vi till ägaren och talar om att vi ser att verkligheten är annorlunda än beställningen. Det händer ingenting. Vi får kritik ifrån revisorerna för att vi inte fattar beslut utan att vi transporterar det här, vi får kritik på oss. Vi får ett uppdrag ifrån regionfullmäktige i samband med månadsrapport att vi ska inkomma inför delårsbokslutet med en risk- och konsekvensanalys. Vi har det här trycket på oss. Då fattar vi beslutet i styrelsen, precis dom här åtgärder som förvaltningschefen har föreslagit. Varpå både ägare och beställare flyger i taket och menar att vi har ju inte samrått, vi har ju inte signalerat, alltså det är informella kontakter nu – inte officiellt, så här att dom är förvånade över att vi gör så här. (Politiker)

Men det är så himla mycket information som skickas in, så att de inte kan ta emot all den här informationen. Och sen hamnar vi hela tiden i en diskussion med beställarna att vi som utförare kan bli jäviga, för

att vi vill se till vårt eget bord eller hur man nu ska uttrycka sig.
(Politiker)

Jag tror också att, eller en reflektion kring det är, att när man sitter i en utförarstyrelse så förhåller man sig ju väldigt mycket till beställaren och man har mycket koll vad beställaren gör och vad beställaren vill. Och när man sitter i en beställarnämnd, då har man inte lika bra koll på utförarna, är min reflektion. (Politiker)

Intervjuare: *Har vi utförarpartier i regionen?*

Respondent 1: *Det kan lätt bli det. Det kan lätt bli det.*

Respondent 2: *Ja.*

Intervjuare: *Ja, men har ni det då? Kan det bli det eller hur är det?*

Respondent 1: *Jag tror att det är det, och det är inte så konstigt tror jag, för jag har suttit i en utförarstyrelse. Det är klart, vilka är det man lyssnar mest på? Det är sjukhusledningen.*

Alla kör ett race så här: "Vi måste alltid ha mer pengar, vi ska utveckla, vi måste ha mer pengar". Vi behöver aldrig vända oss tillbaks och tänka: "Vad fick vi för pengarna? Vad har vi gjort? Är det något vi ska ta bort?" Vi måste börja och syna verksamheterna. Det är alltid svårt för då hoppar det sig i verksamheten. "Nu blir vi alldeles för kort med folk" och så där och så där. Men det har varit ett race framöver "bygga, bygga, bygga, gör större, större, större, få mer och mer". Så fort det är någonting när det är minus i plånboken, budgeten så är det: "Vi måste ha mer pengar för annars rasar det".
(Politiker)

Stoppar man inflödet så kan man dra ner på vårdplatser det är ganska enkelt. Ha, då kommer det förslaget och vi vet att beställaren kommer säga nej till det förslaget så att i stället för att ställa oss bakom förslaget, det här är i februari månad, så säger vi som så att vi låter förvaltningens förslag utgöra underlag till dialog med nämnden. Vi tar alltså inte och ställer oss bakom förslaget men vi låter förvaltningens förslag utgöra underlag. (Politiker)

Intervjuare: *Ja. Alltså jag får ett litet intryck av att utförarstyrelserna är väldigt mycket verksamhetens ... alltså de lyssnar mycket på verksamheten, sen så blir de deras ombud i förhållande till alla andra.*

Respondent: *Mm, så är det. De är inte ägarnas representanter.*

Fall av incitamentsproblem

Det finns få utsagor i materialet som handlar om styrmodellen, till exempel resursfördelningen, från incitamentsynpunkt. Ett exempel är dock att styrmodellen inte stödjer den vanligt förekommande tanken om att patienter helst ska hållas utanför sjukhusen.

Och sen finns det naturligtvis svårigheter här, vi har ett ersättningssystem som inte egentligen stödjer en övergång från slutenvård till öppen vård. Vilket ju egentligen både nämnden vill och sjukhuset vill, och det är väl så att säga, grejen är att man inte blir bättre av att sova hos doktorn. Men vi har ett ersättningssystem som inte stödjer detta, man får alltså sämre betalt för egentligen samma åtgärd som utförs i öppenvård, jämfört med om den utförs i slutenvård. (Politiker)

I dag, jag tycker till exempel den ersättningsmodellen som gäller inom primärvården där man har en väldigt stor fast ersättning per patient, den uppmuntrar till att inte ta emot patienter. Hade man en större rörlig bit så skulle man uppmuntra mer till att ta emot patienter. I anslagssystemet så tenderar ju också det att premiera den som har långa väntelistor och långa köer. (Politiker)

Här ligger det nära till hands att efterlysa den heliga helhetssynen. Helhetssyn är en omöjlighet, men självklart eftersträvansvärt.

Avvikelseacceptans

En beställning är i princip definitiv och har karaktären av en rambudget. Utföraren ska hålla sig inom beställningens ramar. Praktiken är annorlunda. Enkla statistiska analyser visar att differensen mellan beställning och utfall är större än mellan föregående och innevarande års utfall. Av intervjuerna att döma är det informellt acceptabelt att förbruka mer medel och producera annorlunda än det beställda. Avvikelser accepteras.

Men när vi talar om för beställaren att beställningen är fel. Vi ville inte i december månad 2015 skriva på vårdöverenskommelsen, blev i princip tvingade att skriva på lika väl som den tidigare styrelsen under den gamla majoriteten blev tvingad att skriva på. Då stämmer inte kartan och verkligheten överens och så får utföraren då skriva på i alla fall. Och när man påtalar för beställaren att beställningen inte stämmer så får man svaret: "Men vi har inte mer pengar". Då säger jag som utförare: "Så det är inte mitt bekymmer". (Politiker)

Det blir på något vis accepterat att det blir en differens i det här spelet, mellan vad man beställer och vad man får. Det blir dyrare och man får för det mesta mer. Ingen vill att de inte ska göra det heller. (Politiker)

Därför att när man gör en ny beställning för 2017, då utgår man inte från verkligheten, utan då utgår man från föregående budget. Och om budgeten var fel då, så är den ju inte mer rätt nästa år. (Politiker)

Det är ju ingen som bryr sig, de tar ju inte det här för en verklig beställning, för man vet att den inte bygger på en faktabakgrund. (Tjänsteman)

Hela underskottet hade försvunnit om vi hade fått betalt för det. Och det kan bara försvinna på ett sätt, nämligen att vi inte tar några planerade operationer. ... Jag tror att man måste fundera på att det faktiskt inte är någon beställning man lägger. Utan i stort sett så tar man föregående års tilldelning, det vill säga ett anslag. (Politiker)

Samtidigt som det i praktiken finns en acceptans att det utförda avviker från beställningen finns det också ett vad en intervjuad kallar ”Spel för galleriet”. Större avvikelser uppmärksammas på olika sätt, och det kan höras och synas, men hur och av vem som det egentligen ska utkrävas ansvar av är oklart.

Och då visar det sig att den här beställar–utförar-modellen är bara ett spel för galleriet. De fick inte några fler pengar i beställarnämnden och i utförarstyrelsen så var det ”håll ekonomin, annars ...” punkt slut! Och så skickade de revisionen på oss för att vi inte skulle hålla budgeten. Sen visade det sig att det var de själva som inte höll koll på sin budget, för då ramlade det in 113 miljoner i december som ingen visste om att det fanns. (Politiker)

Mest negativa

Det finns som nämnts många negativa utsagor i materialet. En förklaring till den flödande kritiken är politikerns naturliga egenskap att kritisera. Tråkigt och trögt är två typer av argument som inte kommit fram särskilt mycket i denna redovisning tidigare, men som finns närvarande i materialet.

De har 20 beslutsärenden kanske på ett möte, men det sägs aldrig någonting. De sitter bara där som fågelholkar, allihopa. Tjänstemännen kör sitt race, det som finns med i handlingarna och det är tack och amen. (Politiker)

Ja, tungt såtillvida att det tar väldigt lång tid att bereda ärenden när det ska vandra liksom den politiska vägen. Genom utförarstyrelse till Hälso- och sjukvårdsnämnd, det kanske ska till ägarutskottet kanske ska tillbaka så ska det uppåt till regionstyrelsen, ska till fullmäktige och så ja ... så det tar väldigt lång tid att driva ärenden. (Tjänsteman)

G Utförarstyrelse och förvaltningen

Redovisningen av utsagor som handlade om relationen mellan beställare och utförare visade att utförarstyrelserna i många avseende identifierade sig med förvaltningen. Inte minst med hänvisning till det sistnämnda finns det anledning att betrakta förhållandet mellan utförarstyrelser och förvaltning, det vill säga ofta professionen.

Över- och understyrning

Här och där i intervjumaterialet skymtar förekomsten av målstyrning fram. Det förefaller som antalet mål som är tänkta att styra ökat med åren. Tanken med målstyrning är antagligen att utförarstyrelserna ska följa måluppfyllelsen. För dem som varit med länge är mängden mål ett begränsat problem eftersom de lärt sig vilka som är viktiga och vilka som kan ignoreras. Paradoxen blir att målstyrningen både leder till över- och understyrning på en och samma gång. Överstyrningen kommer sig av att det är för förvaltningen ohanterligt många mål att följa. Understyrningen kommer sig av att det kan vara svårt att veta vad som är viktigt när målen är många (man ser inte skogen för alla träd)

När jag satt på mitt första styrelsemöte, då redovisade chefen 124 mål som han hade fått på sig. Och då var jag ny men kunde ändå inte hålla tyst, så jag sa "hur kan du styra efter 124 mål?". "Nej, det kan jag inte", säger han. "Men protesterar du inte då?" "Nej, det kan jag väl inte?", säger han då. "Jo, det är klart att du kan. Och dessutom, hade jag varit dig", sa jag, "så hade jag plockat ut de fem som är viktigaste för mig och sen hade jag styrt min verksamhet på den, och sen kanske jag hade rapporterat de andra om det är någon som vill ha det". Men det är en sjuka vi har, vi mäter för mycket och fel saker och vi analyserar inte och drar inga slutsatser. Det är ett väldigt tydligt mönster. (Politiker)

Granskare med distans

När politiken möter professionen på nära håll blir det en speciell typ av kommunikation. Vad som faktiskt kommer upp på dagordningen kommer att utredas i särskild ordning, men här kan konstateras att politikerrollen i många fall handlar om att granska vad förvaltningen håller på med.

Och sen så går vi igenom ärenden som ska upp på styrelsemöte, vi fattar inga beslut på en presidieberedning. Ärenden som ska upp till styrelsen går vi igenom och tittar där. Finns det erforderligt underlag? Är det någonting som man tycker att han/hon ska komplettera med? Det här är inget tillräckligt beslutsstöd, det är för tunt och så vidare. (Politiker)

Det skulle krävas att en tjänstemannaorganisation där man förstod "Vad behöver en politiker veta för att ta den här typen av beslut?"

Jag upplever att tjänstemän inte alltid har det. Nu har vi en ny tjänstemanna-organisation... (Politiker)

Ja, det kan jag tänka mig att vi skulle kunna bli bättre på. Alltså vi förlitar oss fortfarande mycket på tjänstemännens beslutsunderlag och sen på oss själva som sitter där, att vi med den erfarenheten vi har ska kunna sätta in det i sitt sammanhang och väga och prioritera olika förslag mot varandra. (Politiker)

... vilket gör att jag känner frustration och vill liksom, känner ett stort behov av att ta reda på egen hand, göra mycket besök. (Politiker)

Ska granskningen fungera, är det rimligt att hålla en viss distans till förvaltningen. Det är ett förhållande som skymtar fram i materialet. En notering här är att distansen verkar vara mindre, ju mer engagerad en politiker är i betydelsen viktigt uppdrag, som till exempel ordförande.

Jo, det har jag gjort. Och det har jag varit väldigt tydligt med. Jag kommer inte att sluta gå på studiebesök bara för att det komplicerar tillvaron för förvaltningsledningen. (Politiker)

Intervjuare: *Inte ha alltför stora kontrollbehov för då blir man helt*

...

Respondent: *Nej, nej, det går inte. En sån människa skulle få hjärtinfarkt och bli en patient själv. Men det är den här balansgången att man ändå har en bra ekonomisk styrning och det har sjukhuset.*

Undran inför rollen

Är man nybörjare i en utförarstyrelse finns det uppenbarligen anledning att fundera över vad som pågår och vad man har där att göra. Hur långt man vill gå i den tolkningen finns det variation på, men långt kan tolkningen gå.

*Även om jag ibland nu undrar: "Vad ska jag göra det för?" ...
Frågan är om man kan påverka någonting. Så är det ju. (Politiker)*

Dels utifrån en personlig, ideologisk synvinkel, så tycker jag att det är fel med så mycket politisk inblandning i alla led. Du får dels en politisk ansamling som sitter och beställer av en annan del som är politisk som ska utföra. Sen tror jag att det gör att ... jag tror inte det är ett effektivt sätt att styra, jag tror det försvinner, eller rättare sagt det snurrar runt väldigt mycket pengar som skulle kunna användas betydligt mer effektivt i de här fallen. (Politiker)

F Beställare och medborgare

Beställarna ska utgöra medborgarföreträdare. Det är i alla fall en princip. Inom projektets totalram har särskilda studier av medborgares inflytande med mera studerats. Här handlar det om hur dessa relationer kommer till uttryck i perspektivet av organisering och styrning.

Beställare som mottagare

Som företrädare måste man vara mottagare. De som har störst inflytande av olika medborgargrupper är de organiserade, såsom patientföreningar och pensionärsföreningar. Andra politiker kan också tämligen enkelt nå och påverka beställare.

Nu är det ju så att, att patientföreningar och även handikapporganisationerna, pensionärsorganisationerna, de här grupperna är ju lite privilegierade i många avseenden. För det är klart att de har inga svårigheter att få kontakt med politiker, de bjuder in dem till möten och de ställer dom upp. Dom kräver och de är väldigt aktiva.
(Politiker)

Intervjuare: *Men blir du kontaktad av allmänheten, vem som helst, på mejl eller telefon?*

Respondent (Politiker): *Ja, det får jag. Jag får det både via mejl och via telefon, men jag får det också väldigt mycket från partifolk. De är som folk i största allmänhet. Har de problem med vården så tänker jag på henne, för hon är min partivän och vi har suttit på samma möten och till och med suttit med i samma grundorganisation och föreningar. Henne känner jag, jag ringer henne.*

De som kontaktas mest är de som till synes finns högst upp i hierarkin. Kallas någon ordförande är denne ett självklart mål för den som vill något. Oftast handlar det om att klaga på något.

Intervjuare: *Får du kontakter direkt själv?*

Respondent (Politiker): *Väldigt sällan, eh... Jag kan inte påminna mig sedan jag kom till Göteborg, jag har ju bara bott här i sex år, så jag är ju ganska ny här i Göteborg; fick ju mer när jag satt som ordförande.*

Att den som tillhör de organiserade eller politikerledet hittar rätt är nog oftast mer tur än skicklighet. Det är inte säkert att det spelar den upprörde medborgaren någon roll om hen kommer rätt eller fel. Politiker är själva måltavlan.

Och i praktiken kan man säga att folk ringer nu sjukvårdens ordförande [snarare] än hälso-, sjukvårdsnämndens ordförande. När de är förbannade på sjukvårdens långa köer, så ringer de till

ordföranden, eller skriver till ordföranden: "Varför funkar det inte? Min hustru har fått vänta så länge." Medan det borde vara sjukvårdsnämndens ordförande som borde få den frågan och känna det ansvaret att se till så att verksamheten är optimal eller förbättras. (Politiker)

Ja. Bara för vad är det för politiker annars om man bara hänvisar till någon annan? Det var en patient som ringde som jag tyckte var rolig, för då sa jag det, jag tillhör beställarsidan, jag kan inte ... och jag är politiker när man beställer det. "Ja, ja", suckade han "men du kan ta fram pennan ändå, lilla tösen", han såg ju inte hur gammal jag var, "för jag tänker klaga ändå." För så är det att vara politiker, att de skiter i vilken roll jag befinner mig, utan har de naglat fast en och man jobbar med sjukvård så får du varsågod och hjälpa mig. De accepterar att jag ber någon annan göra det, men inte att du inte gör något. (Politiker)

Jag tror att medborgare har svårt att förstå modellen. Jag skulle tro att utförarna får minst lika många samtal. Och det där är ju svårt eftersom vi har ett delat ansvar, alltså vårt ansvar är ju medborgarföreträdare. Men det klart, att om man har bekymmer med sjukhuset så är det inte helt otänkbart: "Nej, men jag ringer ordförande för sjukhuset". (Politiker)

Få, men kanske något

Det kan vara så att det kommer fram information som påverkar en beställare. Samtidigt ska man ha klart för sig att det är sammantaget ganska få av alla möjliga som kommer i direkt kontakt med beställarpolitikerna.

Jag fick väldigt många samtal om barn som for illa, att BUP inte tar emot, de har såna kötider på BUP, så om du har en psykotisk unge som betar sig väldigt abnormt och så får du reda på att du kan få komma dit om tio månader, det kan inte vara okej. Och då har du fått några, och har du fått tre så skulle jag vilja säga att det är en folkstorm i vår värld. (Politiker)

... medborgardialoger i de kommuner som hör till hälso- och sjukvårds-nämnden. Jag var med på ett par tre såna då. Det är inte så mycket folk som kommer på såna där tillställningar. Och de som kommer har oftast särintressen. Var min erfarenhet av det. (Politiker)

... jag tycker de ändå på ett sätt tillför kunskap, från deras perspektiv. Man träffar patientföreningar. Sen handlar det om att ha någon slags common sense, och ha örat mot rälsen lite grann. Och jag menar, som politiker i största allmänhet, ja, så. Man umgås, man träffar människor i olika sammanhang. Och man hör var de säger, funkar, funkar inte.

(ABC) Om ägare

Ägarna definieras i modellen som systemägare, vilket står för ett övergripande ansvar för ett visst område, inkluderande utvecklingsansvar. Det finns formellt fem systemägare: Hälso- och sjukvårdsstyrelsen, Regionutvecklingsnämnden, Miljönämnden, Kulturnämnden och Kollektivtrafiknämnden. Ägarperspektivet är inte särskilt närvarande i vårt material, det pratas inte särskilt mycket om den rollen.

Ägarrollen lyfts dock fram indirekt av en del. En del av ett citat vi använt tidigare tyder på att systemägare förväntas agera när beställar–utförarrelationen krånglar.

Men tillsammans nämnd och utförarstyrelse skriver vi till ägaren och talar om att vi ser att verkligheten är annorlunda än beställningen. Det händer ingenting. Då fattar vi beslutet i styrelsen, precis dom här åtgärderna som förvaltningschefen har föreslagit. Varpå både ägare och beställare flyger i taket och menar att vi har ju inte samrått, vi har ju inte signalerat, alltså det är informella kontakter nu – inte officiellt, så här att dom är förvånade över att vi gör så här. (Politiker)

Samtidigt som systemägaren har att hantera utvecklingsfrågor är den alltså också ansvarsutkrävande. Det senare blir något besvärande eftersom systemägarna också agerar beställare. Det blir inte särskilt mycket enklare av att det är oklart vilken roll Regionstyrelsen har i sammanhanget.

.. vårt presidium åker tillsammans med förvaltningschefen till Vänersborg och blir uppläxade av presidiet i regionen. Vi lämnar fram något förslag som vi tycker är realistiskt för hur man ska uppnå ekonomi i balans. Och då går ekonomidirektören in och säger att ”det här är skit, vi kommer aldrig att klara detta”. Och så kommer det påbud strax efteråt att man ska vara extremt återhållsam med att införa nya behandlingar och metoder står det. (Politiker)

Funktionen systemägare kan alltså ses som ett av bidragen till oklarhet.

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 12

I denna delrapport görs en empirinära beskrivning och därmed sammanhängande analys av beställar–utförar-modellen. Det dominerande resultatet är att det inte är många som är särskilt nöjda med den rådande styrmodellen. Modellen bygger på att det finns flera slag av interna intressenter inblandade i styrningen. Ett genomgående tema för dessa relationer är att de präglas av otydlighet när det gäller ansvar. Möjligen är otydligheten förklaringen till den rådande acceptansen av avvikelser.