

Ledningskultur för framgångsrik utveckling

– En studie av Västra Götalandsregionen

Sven Siverbo

K F i – r a p p o r t n r 7 0

| | |
|---|----|
| 1. Inledning..... | 4 |
| Bakgrund..... | 4 |
| Forskningsfråga..... | 4 |
| Metod..... | 5 |
| Ledningskultur för att hantera organisatorisk tröghet..... | 6 |
| Forskning om Regionen..... | 9 |
| 2. Fyra skeenden och två händelser av avgörande betydelse för Regionens utveckling..... | 12 |
| Förarbetet..... | 12 |
| Besvikelserna..... | 13 |
| Turbulensen..... | 13 |
| Lugnet..... | 14 |
| Enigheten i infrastrukturfrågan..... | 15 |
| Strukturförändringen i Skaraborg..... | 16 |
| 3. Relationerna i Regionledningen..... | 17 |
| Den politiska ledningen och oppositionen..... | 17 |
| Den administrativa ledningen..... | 18 |
| Relationen mellan politik och administration..... | 20 |
| 4. Storhetens förtjänster och avigsidor..... | 21 |
| Stort är bra..... | 21 |
| Rädsla för att bli marginaliserad..... | 21 |
| Rädslans konsekvenser – många timmar på vägar och järnvägar..... | 22 |
| Andra storhetsproblem: komplexitet, tröghet och demokrati..... | 23 |
| 5. Föreställningar om subkulturer och dess inverkan på Regionen..... | 24 |
| De gamla huvudmännens karaktärsdrag..... | 24 |
| Avspeglingar på Regionkulturen..... | 25 |
| 6. Styrning av ekonomi..... | 27 |
| Beställar-utförarmodellen..... | 27 |
| Ersättningsformer (resursfördelning)..... | 29 |
| Respekt för ekonomiska spelregler..... | 29 |
| De senaste årens mantra – kostnadskontroll..... | 30 |
| 7. Jakten på en Regionidentitet..... | 32 |
| Regionen uppfattas inte som en naturlig administrativ enhet..... | 32 |
| Medias inverkan på den Regionala identiteten..... | 33 |
| Framtiden..... | 34 |
| 8. Förutsättningar för god utveckling..... | 35 |
| Strukturförändringar..... | 35 |
| Hoten från Ansvarsutredningen..... | 36 |
| Mer klara mål och mindre produktionsorientering..... | 37 |
| 9. Förutsättningar för gemensam handling och förändring..... | 40 |
| Samarbete och förtroende..... | 40 |
| Högt i tak, öppenhet och nyfikenhet..... | 41 |
| 10. Regionens ledningskultur..... | 44 |
| Västra Götalandsregionens ledningskultur – vad som sitter i väggarna..... | 44 |
| En ledningskultur för handling?..... | 48 |

| | |
|---|----|
| Tre informella avtal | 49 |
| 11. Tankar om ledningskultur för framgångsrik utveckling..... | 53 |
| Referenser..... | 54 |

1. Inledning

Bakgrund

Västra Götalandsregionen¹ är en offentlig organisation med ansvar för en betydande del av välfärden för en och en halv miljon västsvenskar. Regionen administrerar hälso- och sjukvård, kulturverksamhet, miljöfrågor, kollektivtrafik och utvecklingsfrågor. Sammantaget beräknas denna verksamhet kosta över trettio tre miljarder år 2004. Finansieringen sker genom avgifter och skatter.

Som många andra organisationer i välfärdssektorn har Regionen haft ekonomiska problem, även om en skattehöjning år 2000 medförde att ekonomin har varit balans sedan dess. Den medicinsk-tekniska utvecklingen, en åldrande befolkning och höga krav på livskvalitet har inneburit en snabb utvecklingstakt på Regionens kostnader. Samtidigt har den lägre tillväxttakten i samhällsekonomin påverkat Regionens intäkter. Regionen befinner sig – i likhet med många andra välfärdsorganisationer – i en ekonomisk stressituation.

En sådan situation kan egentligen bara hanteras med intäktsökningar, kostnadsminskningar eller rationaliseringar. Eftersom man i Regionen relativt nyligen valde intäktsökning i form av en skattehöjning som lösning, är det tänkbart att beslutsfattarna uppfattar den vägen som stängd för närvarande. Därigenom återstår de båda möjligheterna att reducera kostnader och att rationalisera i verksamheten. - Kostnadsminskningar medför som regel försämrade verksamhet, vilket politiskt kan vara svårt att acceptera, och dessutom blir patienterna missnöjda. Möjligheter till rationaliseringar, som definitionsmässigt är att bedriva en lika god verksamhet men till lägre kostnad, kan vara besvärliga att identifiera och inte minst att implementera. Regionens ekonomiska stress saknar alltså en given lösning.

Ekonomisk stress måste inte desto mindre hanteras för att offentliga organisationer ska utvecklas positivt. Den här rapporten handlar om vilka förutsättningar som finns för Västra Götalandsregionen att nå en långsiktig positiv utveckling.

Forskningsfråga

Det är mycket som påverkar hur en organisation utvecklas, både inom och utanför organisationen. Offentliga organisationer, som Västra Götalandsregionen är ett exempel på, påverkas till exempel av yttre regleringar som statsmaktens lagstiftning kring verksamhet och ekonomi. Men de påverkas även av inre förhållanden – exempelvis politisk sammansättning – och av inre regleringar – såsom fattade beslut om verksamhet, ekonomi och organisationsformer. Inom organisationer finns dock även ett inre väsen, som är svårare att sätta fingret på, men som likväl är väsentligt att känna till någonting om för att förstå varför organisationen utvecklas på ett särskilt sätt. En

¹ I rapporten kommer Region (med stort R) att avse den offentliga organisationen och region (med litet r) det geografiska området.

del menar att detta inre väsen utgörs av en uppsättning informella institutioner, andra skulle säga att det är den rådande organisationskulturen.

Organisationers kultur har i flera böcker och artiklar tillmätts betydelse för organisationers prestationer, bra som dåliga. Organisationskultur kan både ses som ett modernt managementverktyg och som ett sätt att manipulera och förtrycka medarbetare (Alvesson och Berg 1992, Kunda 1992). En styrka med resonemang kring och studier av organisationskulturer är att organisationer studeras i sin helhet och att fokus är placerat på vad som utmärker hela organisationen. Samtidigt är det kultursynsättets svaghet. Organisationer är ofta multikulturer vilket innebär att organisationskulturen blir ett slags genomsnitt av flera subkulturer (jämför Alvesson och Berg 1992).

I den här rapporten studerar vi ledningskulturens betydelse för en offentlig organisations utveckling. Västra Götalandsregionens utveckling kopplas till den kultur som råder inom den politiska och administrativa ledningen. Denna ledningskultur kan betraktas som en (eller möjligen två) subkultur inom Regionen. Senare i rapporten utvecklas den terminologi som används för att applicera kultursynsättet på Västra Götalandsregionens ledning.

Metod

Rapporten baseras på intervjuer med tjugonio av de mest inflytelserika politikerna och tjänstemännen i Västra Götalandsregionen. Tretton av de intervjuade var politiker och sexton tjänstemän. Syftet med intervjuerna var att ta reda på vad som "sitter i väggarna" i Regionen, men med avgränsningen att det handlar om ledningsnivån. Till grund för urvalet av intervjupersoner låg att det skulle vara nyckelpersoner i ledande ställning. Därutöver har i möjligaste mån setts till att gruppen av intervjuade även representerar:

- * lokal och central nivå
- * beställare och utförare
- * majoritet och opposition
- * primärvård och specialiserad vård
- * flera geografiska områden i Regionen

Vid majoriteten av intervjuerna avsatte de intervjuade gott om tid för att besvara frågorna. Vanligen tog intervjuerna nära två timmar men i några fall begränsades de till en timme och i undantagsfall mindre än en timme. Intervjuerna hade mestadels karaktären av långa samtal där intervjuarna försökte skapa en förtroendefull relation. De genomfördes av sammanlagt fyra intervjuare tillhörande en forskargrupp inom Kommunforskning i Västsverige (KFi). Bedömningen i forskargruppen var att intervjuerna kännetecknades av en god atmosfär och öppenhet.

Intervjun var indelad i tre steg. I det första steget intervjuades respondenterna utifrån en frågemall med öppna frågor. Denna del av intervjun inleddes med en fråga där respondenterna ombads beskriva Regionens utveckling under den period de kunde överblicka. Därefter uppmanades de resonera kring rådande situation och om framtiden. Avslutningsvis fick de beskriva vad som ”sitter i väggarna” i Regionen.

I det andra steget ombads de intervjuade politikerna och tjänstemännen fylla i ett formulär där de värderade olika organisatoriska egenskaper. De bedömde både vilka egenskaper Regionen har och vilka egenskaper Regionen borde ha. Formulären ligger till grund för de spindeldiagram som presenteras i kapitel 8.

I det tredje steget ställdes frågor med standardiserade svarsalternativ. Frågorna handlade om förtroende, samarbete, förnyelsearbete och ”högt i tak”. Fördelen med fasta svarsalternativ är att de skapar förutsättningar för en tydlig redovisning i diagram. Diagrammen kompletterar de beskrivningar av utmärkande egenskaper som görs utifrån de kvalitativa data som genereras i intervjuerna.

Ledningskultur för att hantera organisatorisk tröghet

Vad som sitter i väggarna i en organisation kan även betecknas som organisationens kultur. Organisationskulturen kan brytas ner i institutioner, rutiner och vanor. Vanor är ett slags föreskrifter för handling som omfattar enskilda personer. Rutiner är föreskrifter för handling som omfattar ett kollektiv av personer (Hodgson 2001). Det kan vara en ledningsgrupp, en operativ enhet, en stab et c. Institutioner är kollektiva tankevanor (Veblen 1899/1994) som är aggregerade på en ännu högre nivå, till exempel inom en hel organisation eller ett organisatoriskt fält. Dessa institutioner bildar organisationskulturer och kulturer som är kopplade till yrkesrollen.

Ur ett evolutionsteoretiskt perspektiv på organisationer utgör institutioner, rutiner och vanor ett slags organisatoriska gener. De ligger till grund för enskilda personers beteende och är svåra att förändra. För Regionens del kan dess vanor, rutiner och institutioner bli ett bekymmer om de motverkar förändringar. Förhoppningarna är rimligen högt ställda på att Regionen ska genomföra vissa förändringar, inte minst inom hälso- och sjukvården, för att nyttja de fördelar som det innebär att vara en stor organisation. Evolutionsteoretiker har dock på både teoretisk (Hodgson 2001, Knutsen 2001, Vromen 2001) och empirisk (Hannan och Freeman 1977) grund argumenterat för att organisationers förmåga till anpassning och förändring är begränsad.

Hannan och Freeman konstaterar att det finns interna och externa förklaringar till avsaknad av förändringar i organisationer. De presenterar fyra inomorganisatoriska källor till tröghet. *Den första* är att organisationer gör investeringar som inte går att sälja, det vill säga så kallade *sunk costs*. Det medför att organisationen på ganska lång sikt är hänvisad till sådan verksamhet som investeringarna lämpar sig för. *Den andra* är att organisationsledningen saknar information; både om organisationens situation

och om vad som hade varit en rimlig förändringsriktning. *Den tredje* är att organisationers handlingsutrymme begränsas av ”politiska” överväganden. Att lämna status quo innebär omfördelning av resurser mellan organisatoriska enheter. Omfördelningen kan förväntas leda till protester från åtminstone en organisatorisk enhet som upplever sig förfördelad. Protesterna blir ett slags kostnad för förändringen. Eftersom vinsterna med förändringen i första hand tillfaller organisationen i sin helhet och dessutom förmodligen ligger långt fram i tiden kommer de att uppfattas som för låga i förhållande till kostnaderna för protesterna. Därför genomdrivs inte förändringen. *Den fjärde* är att ett slags informella avtal tecknas inom organisationer. Det sker som regel tidigt i organisationens livscykel. Informella avtal medför att vissa förändringar i praktiken är omöjliga att genomföra och är därigenom bra exempel på hur organisationer påverkas av sin tidigare historia. Personer som motsätter sig förändring kan med framgång hänvisa till de informella avtalen.

Till dessa allmänna hinder, som kan förväntas i alla sorters organisationer, kan hinder som är specifika för hälso- och sjukvårdsorganisationer läggas. Då tillkommer den medicinska professionens förändringsobenägenhet när det gäller administrativa reformer (se exempelvis Kouzes och Mico 1979) och den politiska organisationens manövertröghet (Brunsson 1986). Hälso- och sjukvårdsorganisationer som planerar strukturförändringar måste övervinna dessa drivkrafter till att behålla status quo (se exempelvis Hallin och Siverbo 2003 för en sammanfattande beskrivning).

De förändringar som ska genomföras i Regionen kräver beslut och genomförande, vilket är uppgifter som faller på Regionledningen. Det är ledningen som ska hantera de inomorganisatoriska källorna till förändringströghet. En fråga är vilka förutsättningar som finns i Regionen till detta. En annan fråga är vad som bör utmärka en organisationsledning för att organisatorisk tröghet ska bemästras.

I en rapport om organisationskultur för framgångsrika kommuner beskrivs vad som bör känneteckna en organisationsledning för att organisationen ska utvecklas väl på lång sikt (Siverbo 2004)². Organisationen bör både ha rutiner som främjar gemensam handling och rutiner som främjar förändring. Gemensam handling främjas av samarbete, förtroende och ömsesidighet. Förändring främjas av ”högt i tak”, öppenhet och nyfikenhet. Dessa båda dimensioner – förmåga till kollektivt handlande och förmåga till förändring – kan kombineras och ligga till grund för ett idealiserat resonemang om organisationers utvecklingsmöjligheter.

Organisationer som innehar rutiner som ger förmåga till gemensam handling men saknar rutiner som ger möjligheter till förändring kan förväntas vara förnöjsamma och förändringsobenägna (se figur 1.1). Det gynnsamma utgångsläge som organisationen har i och med samarbetet, förtroendet och ömsesidigheten är svårt att utnyttja eftersom förändringsalternativ inte genereras. Denna typ av organisationer kommer i och med sin förändringsobenägenhet att få problem om omgivningen ställer krav på anpassning. Risken är stor att organisationens verksamhet på sikt bedrivs ineffektivt.

² Resonemanget i Siverbo (2004) bygger på Brorström och Siverbo (2001).

I organisationer där rutiner som främjar förändring har utvecklats men där rutiner för gemensamt handlande saknas, uppstår sannolikt ofta interna stridigheter. Det uppstår en idékamp i organisationen om hur anpassningen ska gå till och samsyn kring vilka anpassningsalternativ som är överordnade saknas. Det leder till konfliktfylld förändring där risken är stor att slutresultatet medger för stora utgifter för organisationen. De tillgängliga resurserna överutnyttjas.

Figur 1.1. Idealiserat resonemang om vilken betydelse gemensamt handlande och förändring har för situation, förändring och risk i organisationer (bearbetning av figur i Brorström och Siverbo 2001).

| | | | |
|---------------------------------|--------|---|---|
| Rutiner för gemensamt handlande | Starka | Förnöjsamhet Förändringsobenägenhet Risk för ineffektivitet | Konstruktiv prövning av situation och idéer Successiv förändring Låg risk |
| | Svaga | Isolering Förändring uteblir Risk för kris | Idékamp Konfliktfylld förändring Risk för överutnyttjande av tillgångar |
| | | Svaga | Starka |
| | | Rutiner för förändring | |

Den mest gynnsamma utvecklingen får organisationer som både har förmåga till förändring och till gemensamt handlande. Det är organisationer som både innehar rutiner för samarbete, förtroende och ömsesidighet samt rutiner för högt i tak, öppenhet och nyfikenhet. Dessa organisationer kan i samförståndsanda och med helhetssyn diskutera och värdera uppkomna förslag till förändring. Det leder till en återkommande konstruktiv prövning av den rådande situationen och de nya idéer som lanseras. Följden blir att organisationen kan genomföra förändring successivt, det vill säga i små steg, vilket skapar trygghet och kontinuitet inom organisationen. Dramatiken i radikala förändringar uteblir och därmed även den risk som är förknippad med sådana förändringar. Den successiva förändringen medför även att den risk som förändringsobenägenhet skapar uteblir. Organisationens risk att bli överrumplad av oväntade händelser och av oväntade effekter av dramatiska förändringar är låg.

Organisationer kan även utveckla rutiner som inte är ändamålsenliga för utvecklingen. Om organisationen både saknar förmåga till gemensam handling och till förändring uppstår en betydande risk att organisationens enheter agerar isolerat från varandra. Det medför att organisationen är svår att styra och att verksamheterna inte samordnar sin verksamhet. Anpassning uteblir. Risken för verksamhetsmässiga och ekonomiska kriser är stor eftersom risk för både ineffektivitet och överutnyttjande av tillgångar föreligger.

Forskning om Regionen

Regionen har sedan tillkomsten studerats ur flera olika perspektiv av forskare vid Göteborgs universitet. Forskningsresultat kring ekonomistyrning, ledarskap, mediebevakning, demokrati och effektivitet har redovisats i den så kallade Vita Serien (Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen) och i SOM:s (Samhälle Opinion Massmedia) antologier. En del genomförd forskning sammanfattas kortfattat i föreliggande avsnitt eftersom den utgör bra beskrivningar av den kontext som Regionledningen verkar inom och därigenom bidrar till kartläggningen av Regionens ledningskultur.

Christian Jensen (2002) beskriver i sin doktorsavhandling hur flera misslyckade försök att förändra länsgränserna i västra Sverige har gjorts sedan femtiotalet. Jensen menar att den avgörande förklaringen till varför länsindelningen till sist kunde ändras och en försöksverksamhet inom regional utveckling initieras hade med tillväxt att göra. Det fanns en allmän föreställning om att Regionen behövdes för att möta konkurrens från andra regioner om var landets tillväxt ska ske och att regioner är viktiga i det så kallade nya Europa. Regionen framställdes som nödvändig för att möta nationell och internationell konkurrens om tillväxtmöjligheter. Vid sidan av denna förklaring var det, menar Jensen, även betydelsefullt att den ekonomiska krisen i början av 1990-talet skapade ett förändringstryck, att länsgränserna var otidsenliga, att konstruktionen med att (en del av) Regionens verksamhet är försöksverksamhet försvagade motståndarnas argument och att det var dåligt känt att själva länsindelningen faktiskt inte ingick i försöksverksamheten. Det var omständigheter som inte förelåg när de tidigare förslagen till att förändra länsindelningen lades fram.

Tillväxtargumentet var alltså uppenbarligen mycket starkt i början och i mitten av 1990-talet. Detta skäl till att skapa Regionen har sedermera skymts av det faktum att Regionens verksamhet till mer än nio tiondelar handlar om hälso- och sjukvård. En annan orsak till att fokuseringen har blivit stor på hälso- och sjukvården är det faktum att det inom denna verksamhet tidigt uppstod politiska och ekonomiska problem, i synnerhet under den första halvan av den första mandatperioden.

De ekonomiska problemen var ett argument för studier av Regionledningens ekonomistyrning av hälso- och sjukvården. Granskningar av den ekonomiska styrmodellen – vars två viktiga komponenter är beställar-utförarmodellen och prestationsfinansiering – har visat att modellen har små möjligheter att fungera i praktiken (Falkman och

Siverbo 1999) och att styrmodellen är en kompromiss mellan de fyra sjukvårdshuvudmännens åsikter om hur ekonomistyrning bör gå till (Siverbo och Falkman 2001). Dessutom har den ekonomiska styrmodellen genererat en hel del osäkerhet inom organisationen på grund av otydliga politiska roller (Leffler 2002). Det kan vara en förklaring till att effekterna av Regionledningens styrning i viktiga frågor i bästa fall har varit begränsade och i sämsta fall obefintliga (Anjou 2003). Samtidigt finns det indikationer på att ett ekonomitänkande – åtminstone i pratet – har slagit igenom i Regionen och att det har påverkat omvårdnadskvaliteten och arbetsmiljön (Nilsson 2002).

Ekonomiska problem förefaller också ha varit pådrivande för organisationsförändringar inom Regionens sjukhus. Hur Regionens sjukhus bör organiseras har tilldragit sig stort intresse från många håll och flera organisationsförändringar har ägt rum (en del initierades i och för sig innan Regionen kom till). Trenden var inledningsvis att gå från mindre sjukhus till större, för att i ett senare skede ta ett halvt kliv tillbaka igen. Argumenten för att skapa större sjukhus har granskats av Ohlsson (2001) som konstaterar att motargumenten egentligen var lika starka och att sammanslagningarna av sjukhus inom Regionen måste förstås som en folkrörelseliknande ritual. Den medicinska professionen har sin vana trogen förhållit sig kritisk till de flesta förändringar. Studier av SkaS och SU visar att det finns ett besvärande glapp mellan hur professionen vill att sjukvården ska organiseras och hur det i praktiken fungerar (Brorström, Hallin och Leffler 1999). Att man på SkaS införde en platt organisation och ett delat ledarskap var ingenting som minskade detta glapp – snarare tvärt om (Eriksson 2001, Brorström och Hallin 2002a). På SU försökte sjukhusledningen skapa en mer ändamålsenlig organisation genom att stärka de medicinska sambanden inom respektive sjukhuskropp, vilket professionen efterfrågade (Brorström och Hallin 2002a). Den vid tidpunkten använda organisationen hade få förespråkare. Det var en anledning till att den föreslagna nya organisationen inte fick särskilt mycket kritik. Ett annat skäl var att den nya organisationen delvis betraktades som en återgång till tre separata sjukhus, vilket var populärt (Brorström och Hallin 2002b). Senare studier av SU tyder på att organisationen har medverkat till stabilitet (Brorström 2003 och 2004).

Även om organisationsförändringar vanligen försvaras med fler argument än att de ska leda till besparingar, förefaller ekonomiska skäl vara avgörande för omorganisationerna inom sjukhusen. Av den anledningen är det otillfredsställande att vi fortfarande vet mycket lite om omorganisationernas ekonomiska effekter.

Vi vet lite mer om Regionmedborgarnas attityder till Regionen och i vilken utsträckning de identifierar sig med regionen som geografiskt område. Det brukar anses som en poäng att administrativa gränser sammanfaller med medborgarnas allmänna föreställningar om vad som är naturliga gränser. Den administrativa enheten – en kommun, ett landsting eller en Region – får större legitimitet och eventuellt även större acceptans för beslut om de som påverkas av beslutet verkligen känner att de tillhör enheten. Av den anledningen är det problematiskt att det inte verkar finnas någon större samhörighetskänsla mellan medborgare inom Västra Götalandsregionen, eller,

annorlunda uttryckt, det finns ingen regional identitet. Det är få medborgare i regionen som upplever att Västra Götaland är det geografiska område som de i första hand känner sig hemma. Andelen personer som menar att de i första hand känner sig hemma i Västra Götaland har dock ökat från fyra procent 1998 till sju procent 2000 (Folke Johansson 2002).

Avsaknaden av regional identitet kan bli varaktig om medborgare och förtroendevalda inte blir mer benägna att se sig som Regionmedborgare respektive Regionpolitiker. Ur den synvinkeln är det något oroande att andelen politiker som ser sig som företrädare för hela Regionen är få (Bäck 2002 och 2004). Ur samma synvinkel kan det även vara oroande att medierna i de områden av regionen där medborgarna är mest Regionkritiska, också är synnerligen Regionkritiska (Bengt Johansson 2002). Det gäller i första hand Skaraborgspressen och i synnerhet Mariestads–Tidningen, i alla fall åren 1999 och 2000. Därför är det ingen större överraskning att Folke Johansson (2002) har kunnat konstatera att en mycket klar majoritet av befolkningen i Skaraborg anser att Regionbildningen varit till nackdel för dem. Åsikterna förefaller vara resultat av man i regionens perifera delar är orolig för att inflytandet ska centraliseras till Regionens centrum och att strukturförändringar inom hälso- och sjukvården ska minska deras tillgänglighet till hälso- och sjukvård.

Även inom området regional utveckling är, företrädesvis, företrädare för och medborgare i Skaraborg ganska kritiska. Man befärar där att vissa områden inom regionen kommer att missgynnas. Den farhågan hyser även många företagare i regionen. De som är mest positiva till Regionens möjligheter att skapa god ekonomisk utveckling i regionen är de förtroendevalda och kommunernas näringslivschefer (Pierre 2003).

Sammanfattningsvis kan man konstatera:

- *Regionbildningen har en klar koppling till föreställningen att större administrativa enheter är ändamålsenliga för att stimulera tillväxt.
- *Regionens organisations- och styrmodell är förknippad med ekonomiska problem och oklara ansvarsförhållanden.
- *Regionens sjukhus har försökt möta ekonomiska problem med omorganisationer samtidigt som den medicinska professionen ofta är missnöjd med de organisatoriska arrangemangen.
- *Någon direkt regional identitet finns inte bland medborgarna. I synnerhet är Skaraborgarna tveksamma till Regionen inom flera områden.

2. Fyra skeenden och två händelser av avgörande betydelse för Regionens utveckling

En organisations utveckling innehåller särskilt betydelsefulla skeenden och händelser. De skapar organisationens historia och påverkar därigenom organisationskulturen. I kapitlet skildras fyra skeenden som har haft stor betydelse för hur Regionen har kommit att utvecklas. I kapitlet beskrivs också två viktiga händelser som, enligt de personer som intervjuades, är av stor symbolisk betydelse och därför kommer att få stor betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet i Regionen.

Förarbetet

Stora omorganisationer kräver som regel stora förarbeten för att bli lyckade. Först krävs det politiska diskussioner och principbeslut om förändringen som sådan. Därefter är det nödvändigt med ett konkret arbete som fokuserar på hur förändringen ska genomföras. Hela tiden finns det en risk för att enskilda aktörer väljer att ställa sig utanför förändringsarbetet.

Många av de intervjuade menade att det var avgörande att de inledande diskussionerna om skapandet av Regionen fördes mellan de politiska partierna och inte mellan företrädare för kommuner och landsting. Därigenom kom man bort från en del av de låsningar som kunde ha uppkommit om deltagarna i första hand hade representerat sin egen organisation och därigenom ett geografiskt område. Idén till detta upplägg kom från regeringens utredningsman Birgersson. Vanliga uppfattningar bland de intervjuade var att de politiker som var med i de inledande diskussionerna för det första visade politiskt mod, och för det andra arbetade snabbt och samarbetsorienterat. En lika vanlig uppfattning var att Regionprojektet gynnades av göteborgaren Göran Johanssons engagemang. Utan Johanssons ”obändiga vilja”, ”förmåga att kompromissa” och ”pådrivande” hade det inte blivit någon Region, menade flera av de intervjuade. En annan person som nämndes i det sammanhanget var dåvarande utredningsmannen Jan-Åke Björklund, som ansågs ha varit framgångsrik med att förklara tanken med Regionen för kommunerna.

Sedan beslutet om Regionen hade fattats leddes det fortsatta förberedelsearbetet av Väststyrelsen. Denna styrelse var ett slags ledningsorgan inför Regionbildningen. Väststyrelsen ansågs av de svarande ha bedrivit förarbetet på ett bra sätt. I stort sett samtliga av de intervjuade som berörde frågan poängterade att de politiska diskussionerna i Väststyrelsen bedrevs i god anda och med höga ambitioner att fatta beslut i enighet. En av de intervjuade menade till och med att samarbetsandan var ”unik”. Arbetet på politisk nivå var en positiv process, där alla strävade åt samma håll med en vilja att ”göra någonting bra politiskt”. En viktig drivkraft var möjligheten att få lokal demokratisk kontroll över tillväxtfrågorna. I arbetet med att förbereda organisation och system inför Regionbildningen ansågs blivande Regiondirektören Lars Roslund, trots små utredningsresurser, ha gjort ett gott arbete.

Det fanns dock en viss spännvidd i uttalandena om Regionbildningen. En av de intervjuade talade i termer av ”statskupp” när han beskrev hur arbetet med att bilda Regionen hade gått till. En annan menade att det var ett misslyckande att det inte gick att få med Halland och inte ens Kungsbacka i Regionen. Det största misstaget var, enligt vissa av de intervjuade, dock hanteringen av Regionens skattesats som innebar att Regionens verksamhet inledningsvis var underfinansierad med en dryg miljard. Detta blev emellertid uppenbart först i ett senare skede – till vilket vi återkommer.

Besvikelserna

Efter förarbets skeendet som kännetecknades av politisk samsyn, enighet och nybygggaranda kom ett skeende med besvikelser. Det handlade för det första om att de kända Göteborgsprofilerna valde att inte kandidera för de högre politiska positionerna i Regionen. I synnerhet var besvikelsen stor över att Göran Johansson inte tog uppdraget som ordförande i Regionstyrelsen. En vanlig föreställning bland de intervjuade var att det var underförstått att Johansson skulle ta uppdraget. En av de intervjuade trodde att det hade varit enklare att skapa en Regional identitet om en riktigt känd politiker hade varit galjonsfigur. Vid tiden för intervjuerna betonades dock att de politiker som leder Regionen idag, gör det på ett bra sätt.

En annan besvikelse som uppkom inom Regionledningen mot slutet av förberedelsefasen handlade om att frågorna kring Regional utveckling och tillväxt – som storlänet inledningsvis förknippades mest med – allt mer kom i skymundan för hälso- och sjukvårdsfrågorna. Fler och fler insåg att Regionen var en gigantisk sjukvårdshuvudman, som dessutom var underfinansierad. Utvecklingen med mer fokus på hälso- och sjukvård och mindre på regional utveckling skulle minst sagt förstärkas när Regionen kom till skarpt läge 1 januari, 1999. Exempelvis skulle media fokusera allt mer på hälso- och sjukvårdens underfinansiering.

Turbulensen

Efter besvikelsefasen inträdde en period som påfallande många av respondenterna valde att beskriva med metaforen *turbulens*. Det var alltså en skakig period. Upprinnelsen var valresultatet vid 1998 års val som gav det socialistiska blocket 74 mandat och det borgerliga 69. Däremellan stod sjukvårdpartiet som vågmästare med 6 mandat. Synnerligen många av de intervjuade politikerna och tjänstemännen menade att valresultatet bidrog till att Regionen fick en besvärlig inledningsfas.

Eftersom det inledningsvis föreföll som om sjukvårdspartiet hade sina sympatier på den socialistiska sidan, tog en av socialdemokraterna dominerad koalition kommandot efter valet. Den budget som koalitionen utarbetade röstades emellertid ner i fullmäktige eftersom sjukvårdpartiet då valde att stödja den borgerliga sidan. Den första

politiska ledningen hade alltså i praktiken fallit innan det första verksamhetsåret hade börjat.

Den andra politiska ledningen bestod av företrädare för moderaterna, kristdemokraterna, folkpartiet, centern och sjukvårdspartiet. Ordförande i Regionstyrelsen blev moderaten Cecilia Widegren. Politiken fick av naturliga skäl en annan inriktning, exempelvis med mer fokus på alternativa driftsformer och konkurrens. Flera av de intervjuade ansåg att det var problematiskt att Regionen kom att ledas av ett parti som egentligen inte ville ha kvar Regionen. Moderata samlingspartiet hade under förarbetet deklarerat att de motsatte sig skapandet av Regionen.

Samtidigt blev det allt tydligare att den politiska samsynen och samarbetsandan som fanns i förarbetet gått förlorad. Ambitionen att tona ner partipolitiska skillnader den första mandatperioden gick om intet. Regionstyrelsen blev istället, enligt flera respondenter "en konfliktstyrelse" med hård för blockpolitik. En av de intervjuade politikerna beskrev ett voteringsklimat som innebar att ingen politiker kunde vara sjuk eller gå hem och rasta hunden, för då riskerade man att förlora voteringen. Det blev mer konfrontation och mindre samförstånd än vad som var tänkt.

Tjänstemannakåren påverkades av det tvära kastet från en politisk ledning till en annan. Många pågående arbeten tvärstannade och dirigerades sedan i en annan riktning, menade en tjänsteman. I ett senare skede kom avhopp från tre tjänstemän på höga positioner. Både Regiondirektören, hälso- och sjukvårdsdirektören och SU:s sjukhusdirektör lämnade Regionen. Följaktligen var perioden turbulent även för administrationen.

Turbulensen sammanföll med avsevärd ekonomisk obalans, i synnerhet inom hälso- och sjukvården. Efter två år var Regionens underskott uppe i två miljarder. Regionledningens försök till kostnadsreduceringar misslyckades. En av de intervjuade tjänstemännen beskrev läget vid denna tidpunkt som det sämsta tänkbara. Medias speglingar av Regionen hade bidragit till en skeptisk inställning till Regionen hos allmänheten, den politiska situationen var besvärlig och ekonomin var obalanserad. "Det var allas krig mot alla".

Lugnet

Turbulensen varade fram till våren 2000 då två partier inom den politiska ledningen valde att avveckla samarbetet med de övriga partierna i ledningen. Centerpartiet och folkpartiet sökte samarbete med socialdemokraterna och efter vissa förhandlingar formade de tre partierna en ny politisk ledning med socialdemokraten Roland Andersson som ordförande i Regionstyrelsen. Den nya ledningen hade inte majoritet i fullmäktige utan fick förlita sig på stöd från andra partier. En av politikerna som ingick i den nya ledningen förklarade att "man övergick från att ha haft politisk majoritet utan politisk ledning, till att ha politisk ledning utan majoritet". Roland Andersson ansågs av flera av de intervjuade ha varit skicklig på att samordna den politiska ledningen i det skedet. Skapandet av denna (blocköverskridande) politiska ledning, menade nästan

alla de intervjuade politikerna och tjänstemännen, var viktigt för Regionens fortsatta utveckling, inte minst den ekonomiska. De personer som tillmättes betydelse i detta skeende var, förutom den tidigare nämnde Andersson, Eva Eriksson och Kent Johansson. Eriksson gavs av många respondenter erkännande för att hon genom att bryta mot traditionell blockpolitik tog ansvar för Regionen. Detsamma sade flera om Johansson.

Under den nya politiska ledningen fattade Regionfullmäktige beslut om att höja skatten med 75 öre. Det försvarades med att en intäktsförstärkning var nödvändig för att undanröja underfinansieringen av hälso- och sjukvården. Ambitionen var att sänka skatten igen snarast möjligt. För den politiska ledningen innebar skattehöjningen mindre fokus på den ekonomiska situationen och därmed viss arbetsro. Sedan dess har dock retoriken för kostnadskontroll varit stark. Inte minst för att undvika att återigen hamna i en situation där det blir nödvändigt att höja skatten. Den person som personifierar budskapet om kostnadskontroll i Regionen är nuvarande Regiondirektören Jan-Åke Björklund, som av flera ansågs vara en stabil tjänsteman som politikerna kan luta sig mot.

Vid valet 2002 fick de tre partierna majoritet i fullmäktige vilket företrädarna för dessa partier samt vissa tjänstemän uppfattade som att den befintliga politiska ledningen fick ett kvitto på att väljarna hade accepterat hanteringen av den besvärliga situationen. Den nuvarande politiska ledningen och valresultatet 2002 har emellertid inte inneburit att klimatet i Regionstyrelsen har blivit särskilt mycket mildare. De intervjuade politikerna och tjänstemännen var överens om att Regionstyrelsen fortfarande är en konfliktstyrelse. En fördjupad beskrivning av rådande politiska ledningskultur återfinns i nästa kapitel.

Enigheten i infrastrukturfrågan

Regionens utveckling fram till den första mandatperiodens slut kan alltså sammanfattas i fyra skeenden: förarbetet, besvikelserna, turbulensen och lugnet. I skrivande stund är det fortfarande ett skeende karaktäriserat av relativt stort lugn. Men det gäller inte den politiska debatten. Det finns en kraftfull opposition både till vänster och höger om majoriteten. Därför menade åtskilliga av de intervjuade politikerna och tjänstemännen att det var anmärkningsvärt att partierna (i stort sett) kunde enas i beslutet om en regional infrastrukturplan. En av de intervjuade menade att det i stort sett endast har varit i Regionutvecklingsnämnden som man har lyckats behålla den goda samförståndsanda som utvecklades vid förarbetet till Regionen. Dessutom har man i den så kallade Regionutvecklingsberedningen lyckats skapa ett bra samarbete med kommunerna.

Ett skäl till att många förvånades över enigheten och gärna ville framhålla den, var att västra Sverige tidigare har haft svårt att komma överens om vilka infrastruktursatsningar som är mest angelägna. Det var på de gamla länens tid. Avsaknaden av västsvensk enighet har medfört att staten har valt att förbättra infrastrukturen i andra

delar av landet istället. En av de intervjuade upplevde att staten hade räknat bort Västsverige just därför att man i denna del av landet aldrig hade kunnat komma överens. När Regionen bildades och en försöksverksamhet inleddes inom regional utveckling fanns förhoppningar om att man inom Regionen skulle kunna samsas om vilka väg- och järnvägsförbättringar som var mest angelägna. Men det var få som på allvar trodde att det skulle gå. En av de intervjuade politikerna berättade att han blev utskrattad när han år 2001 sa att han trodde att beslutet i om infrastrukturplanen skulle bli enhälligt i fullmäktige. En annan förklarade att man på fem år gick från fullständig oenighet till fullständig enighet och att det var en stor förändring på kort tid. Samtliga personer som berörde regional utveckling och infrastrukturplanen var påfallande stolta över vad som hade åstadkommits.

De förklaringar till varför politisk enighet kunde nås i infrastrukturfrågan som framträder i intervjumaterialet handlar om att det var viktigt att visa upp att försöksverksamheten fungerade, att frågan var särskilt viktig för regionens utveckling och att beslutsfattarna i allmänhet insåg att de största transportlederna måste fungera för att all verksamhet på sikt inte ska hamna i Göteborg.

Strukturförändringen i Skaraborg

En annan enskild händelse som var omtalad i positiva ordalag var en strukturförändring vid Skaraborgs sjukhus. Att en verksamhet vid ett sjukhus avvecklas borde kanske inte betraktas som en positiv händelse, och det gör det sällan heller av de personer som berörs av avvecklingen. Men med ett Regionledningsperspektiv kan denna form av strukturförändringar, där antalet utbudspunkter av specialistsjukvård reduceras, försvaras med rationella argument. Senare i rapporten återkommer resonemanget och problematiken. För att fullborda avsikten med föreliggande kapitel är det tillräckligt att konstatera att flera av de intervjuade ansåg att det var viktigt att politikerna hade lyckats genomdriva en strukturförändring. Både inom Regionen och inom andra landsting har det visat sig vara mycket besvärligt att genomföra sådana förändringar.

Vad som åsyftades var avvecklingen av förlossningsavdelningen på Lidköpings sjukhus (eller Lidköpings sjukhuskropp inom SkaS). Det var nämligen ett konkret exempel på att en strukturförändring kunde genomföras trots att en kraftig lokal opinion motsatte sig förändringen. En av de intervjuade tjänstemännen bedömde att Skaraborgarna i gemen betraktade avvecklingen som ”en utmaning, nästan en provokation”. En annan tjänsteman menade att avvecklingen var en milstolpe som visade att politikerna orkade stå emot protester om de ansåg att förändringen var tillräckligt nödvändig. Flera av de intervjuade, i synnerhet bland tjänstemännen, ansåg att det var en händelse av stort symbolvärde och en fingervisning om att det kommer fler sådana beslut i den kommande strukturutredningen.

3. Relationerna i Regionledningen

Naturligtvis finns det en mängd relationer mellan olika aktörer i Regionledningen. Personer inom den politiska ledningen och oppositionen har relationer med varandra, tjänstemän inom den administrativa ledningen har relationer till varandra och politiker och tjänstemän likaså. I följande kapitel behandlas vad som utmärker dessa relationer.

Den politiska ledningen och oppositionen

Läsaren har redan fått en inblick i hur den politiska ledningen har förändrats sedan Regionens start. Det har funnits tre olika politiska ledningar och det tycks ha påverkat hur relationerna mellan politikerna fungerar idag; i synnerhet mellan majoritetspolitiker och minoritetspolitiker, men kanske även mellan politikerna inom den politiska ledningen³. Enligt en av de intervjuade hade den skakiga perioden det goda med sig att alla insåg vikten av att ha en stark politisk majoritet.

Inom majoriteten – (s), (c) och (fp) – förefaller relationerna fungera bra. Det är åtminstone den bild som förmedlas utåt. Några av de intervjuade menade att samarbetet nog inte fungerade helt friktionsfritt men att företrädarna för de tre partierna i interna diskussioner har haft god förmåga att kompromissa. De har dessutom ibland valt att avstå från att lyfta frågor som har varit politiskt kontroversiella. I de informella diskussionerna mellan de styrande partierna hade de politiska sekreterarna fått en viktig roll.

Relationerna mellan majoritetens och minoritetens politiker var det dock ingen av de intervjuade som tyckte kännetecknades av någonting annat än konflikt. Den konfliktorientering som skapades redan i början av den första mandatperioden har levt vidare. Undantaget är som tidigare har beskrivits Regionens utvecklingsfrågor. Flera av de intervjuade återkom till det tydliga mistroendet mellan partierna i ledningen och partierna i oppositionen. De menade att det har tagit sig uttryck i en ”stenhård” opposition som inte alltid har varit konstruktiv. Det har varit många säyrkanden, yrkanden på återremittering på grund av formfel och reservationer. ”Det är eviga diskussioner om formfrågor”, menade en politisk företrädare. Några av tjänstemännen menade att de var ovana vid att arbeta i en så starkt konfliktorienterad miljö. Oppositionen fortsätter att opponera även efter beslut har fattats. Flera administratörer efterlyste mer samarbete, bättre politiskt klimat och mer konstruktiv opposition. ”Politiken kännetecknas för mycket av glädjen över att kunna putta varandra över ändan”, menade till exempel en tjänsteman.

Konsekvenserna av rådande relationer mellan den politiska ledningen och oppositionen befarades vara att de försämrade möjligheterna till politiskt ansvarstagande. Det förmodades vara svårt för majoriteten att fatta impopulära men nödvändiga beslut. En av de intervjuade tjänstemännen menade att det i alla tider har varit svårt för politiker

³ Med politisk ledning avses den styrande majoriteten i Regionstyrelsen.

att fatta och genomföra beslut när allmänhetens motstånd har varit stort, men att det blir ännu värre när den politiska ledningen inte är enig.

Den administrativa ledningen⁴

Den politiska turbulensen som uppkom blev en del av den administrativa ledningens arbetsmiljö och innebar tillsammans med den allmänna förvirringen som det innebar att vara tjänsteman i en ny och mycket stor organisation att tjänstemännen ställdes inför stora utmaningar inledningsvis. Fram till och med skattehöjningen och bildandet av den nya politiska ledningen i mitten av år 2000 blev utmaningen snarare större än mindre. Ekonomin var ett återkommande problem och som tidigare nämnts slutade viktiga tjänstemän.

Flera av de intervjuade tjänstemännen förklarade att rutiner och system var ofärdiga när Regionen startades. Uttalandena gjordes utan kritik mot de personer som var verksamma i förarbetet. Tvärt om var man imponerade över hur så få personer ändå hade kunnat åstadkomma så pass mycket. Men faktum kvarstod att mycket återstod att göra när allting skulle starta. Sedan dess har de olika funktionerna arbetat med att utveckla sina områden, men möjligheterna har begränsats av den ovan beskrivna situationen. Vid intervjuerna förmedlades uppfattningen att kansliet fortfarande lever i ett slags ”kreativt kaos”. Andra uppfattningar som redovisades var att ekonomin och de ekonomiska rutinerna successivt har kommit under kontroll men att man ännu inte har lyckats nyttja potentiella stordriftsfördelar inom IT och inköp.

En vanlig synpunkt från respondenterna var att arbetet på kansliet har kännetecknats av avsaknad av funktionsövergripande samarbete. Metaforen *stuprör* var flitigt använd. Problemet är att funktionerna i alltför stor utsträckning bedriver sitt utvecklingsarbete utan att kommunicera med övriga funktioner. Detta betecknades av de intervjuade som att ”man kör sitt eget race”, att det är ”specialisttänkande” och att det är ”brist på helhetssyn och helhetstänk”. Samordningsgruppen, där ansvariga tjänstemän träffas, ansågs inte fungera tillräckligt bra. En följd av den bristande samordningen har, enligt en av de intervjuade, varit att direktiven och uppdragen till verksamheterna blivit för många.

”... de där ute ska göra något annat än att administrera. Vi vräker ut policy, riktlinjer, krav på rapportering, krav på utvecklingsarbete, krav på uppdrag och krav på dittan och dattan för att tala i klartext. Eftersom vi inte har mäktat med att tänka igenom de här frågorna så får varje aktör där ute välja väg. (...) Om vi inte strukturerar oss i vår kravbild i den här typen av

⁴ Med administrativ ledning avses företrädesvis ledande tjänstemän på Regionlednings kansli och den verksamhet som bedrivs inom deras områden. Dessa tjänstemän bildar den så kallade Regionala samordningsgruppen under ledning av Regiondirektör Jan-Åke Björklund. Åtta av tolv personer i samordningsgruppen intervjuades.

frågor så överlåter vi till de lokala aktörerna att själva avgöra vilka signaler de vill ta fasta på och då kommer de att dra åt olika håll.”

Det finns dock förklaringar till varför samordningen ännu inte fungerar tillfredsställande, menade en tjänsteman. På kansliet måste de först få lära sig hur det egna området fungerar innan de kan samarbeta och samverka med andra. Tjänstemannen menade att en ökad integrering av funktionerna kommer att komma med tiden. En annan av respondenterna tyckte att den centrala administrationen är inne i en process där de söker efter sitt ”jag”. En annan uppfattning som redovisades var att arbete pågår både med att förbättra samordningen inom kansliet och med att försöka fokusera på färre frågor.

De personer som inledningsvis var verksamma på Regionkansliet kom i huvudsak från de tidigare landstingen och Göteborgs stad. I början kunde friktion inom kansliet förklaras med kulturskillnader personerna emellan. Flera av de intervjuade beskrev hur tjänstemän från Skaraborg blev ledande i personalfrågor och hur tjänstemän från Bohuslandstinget blev dominerande på ekonomikontoret. Få av de intervjuade menade dock att dessa kulturskillnader har bestått. Tre förklaringar gavs. Den första var att chefer från helt andra organisationer har tillkommit. Den andra var att det uppstod en nybyggaranda på kansliet som innebar att de flesta på kansliet gjorde sig beredda att förändra sina rutiner; ingen hade ju arbetat i en så stor offentlig organisation tidigare. Den tredje förklaringen till avsaknaden av kulturskillnader var att det efter en tid uppstod ett slags informell regel att det var förbjudet att referera till arbetsätt hos de gamla hälso- och sjukvårdshuvudmännen. En av de intervjuade menade att ”chefer går på pumpen om de hänvisar till erfarenheter från något av de gamla landstingen”. Detta förhindrade emellertid inte vissa av de intervjuade tjänstemännen att drömma sig tillbaka till forna tider, då kompetensen var högre och ansvarsutkrävandet tydligare.

Bland de verksamma på kansliet gjordes även uttalanden som kan hänföras till en avsaknad av en samlande kraft i det interna arbetet. Det tog sig uttryck i efterfrågan på en biträdande Regiondirektör som arbetade inåt i organisationen. Det visade sig också genom att, som en av de intervjuade tyckte, ingen kunde fatta beslut om småsaker, som kunde vara nog så irriterande. Resultatet har så här långt varit att de inte har blivit åtgärdade. Den intervjuade konstaterade att Regiondirektören formellt kunde fatta sådana beslut men att han knappast kunde göra det i praktiken; dels av tidsbrist, dels för att det skulle uppfattas som att han borde ha viktigare saker för sig.

I övrigt föreföll arbetet på kansliet vara påverkat av ett antal informella regler och det talades om ett speciellt förhållningssätt tjänstemän emellan. För det första är det viktigt att inte göra sig märkvärdig och att inte ha för mycket prestige. En av respondenterna menade att chefer som är prestigefulla får det jobbigt på kansliet. Omgivningen skrattar åt dem. För det andra förefaller det vara en miljö där man gärna ger varandra kritik. Uppfattningen fanns att det gäller att se upp eftersom man ofta kritiseras och att kritiken som regel kommer efteråt. En av de intervjuade menade att det finns ett förhållningssätt – kanske ett arv från Göteborg – som går ut på att ”övervaka, vänta och se och sedan klippa till”. En annan menade att det finns alltför många på kansliet

som granskar andra och påtalar brister. Detta skapar, menade en tjänsteman, ett slags räddhågsenhet som ger en överdriven försiktighet, som i sin tur skapar överdrivna förankringsprocesser. För det tredje redovisades uppfattningen att kritik ges emot personer och inte mot prestationer. Kritiken ges inte heller rättfram och rakt på sak.

Relationen mellan politik och administration

En tredje relation av intresse att kartlägga är mellan politiken och administrationen, eller, annorlunda uttryckt, mellan politiker och tjänstemän. De politiker och tjänstemän som berörde denna relation i intervjuerna gav både kritiska och berömmande omdömen.

På Regionledningsnivå var den allmänna uppfattningen att samarbetsklimatet mellan de ledande politikerna och de ledande tjänstemännen var gott. De intervjuade talade i termer av ”ömsesidig respekt”, ”tydliga roller” och ”ökande professionalism”. Så upplevdes det inte ha varit under den första halvan av Regionens första mandatperiod. Då ville vissa ledande politiker knyta enskilda tjänstemän till sig som ett slags politiska sekreterare och tjänstemännen utsattes för press att göra ändringar i tjänsteutlåtanden. Idag, menade en respondent, är det en självklarhet att tjänstemännen lägger självständiga tjänstemannaförslag.

Den ökande professionalismen beskrevs på olika sätt. En typ av beskrivningar handlade om att tjänstemännen verkligen anstränger sig för att se till så att politikerna får bestämma. Som tjänsteman ”tjafsar man inte emot” eller ”tar strid om ett beslut”. På möten redovisar man sitt ärende men i övrigt talar man enbart när man blir tilltalad. Tjänstemännen är noga med att det inte ska uppfattas som att det råder tjänstemannavälde. En av de intervjuade tyckte att det har utvecklats en ämbetsmannaroll som påminner om den som finns i regeringskansliet. En annan beskrivning av professionalismen var att Regionens tjänstemän undviker informell påverkan på politiker. I de gamla landstingen kunde tjänstemän försöka påverka landstingsstyrelsens ordförande i korridoren, menade en av de svarande, men det görs inte i Regionen. En tredje typ av beskrivning var att tjänstemännen är artiga mot politikerna. Vid kaffeautomaten låter man politikerna leda samtalet och vid formella politiska möten korrigerar man ordförandens misstag diskret. En av de intervjuade tjänstemännen instruerade nyrekryterade tjänstemän att ”aldrig dra ner kalsongerna på en ordförande”, man ”skickar en lapp istället”.

En motbild mot ovanstående beskrivning kom från företrädare för verksamheterna. Bland dem fanns uppfattningar om att politikerna i utförarstyrelserna ibland var klåfingriga och lade sig i frågor som de inte har med att göra. Bilden av allt tydligare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän kände de inte igen. En annan uppfattning var att det fortfarande fanns möjlighet för tjänstemän att påverka det politiska beslutsfattandet genom informella kontakter. En av de intervjuade bedömde att det finns dolda agendor och att många beslut fattas i slutna rum. Ytterligare en kommentar var att relationen mellan politiker och tjänstemän visserligen kännetecknas av att det är

högt i tak, men att de synpunkter som ges inte är till någon större nytta eftersom ingenting händer.

4. Storhetens förtjänster och avigsidor

Regionen är stor. Det var ett tema som de intervjuade återkom till flitigt. Storleken är någonting nya politiker och tjänstemän slås av när de börjar verka i Regionen. Flera menade att konsekvenserna av storleken har börjat sätta sig i väggarna. Den allmänna bedömningen var att det gav ett antal fördelar, men också att det gav uppenbara nackdelar.

Stort är bra

Så gott som alla de intervjuade politikerna och tjänstemännen, med undantag för företrädare för moderaterna, tyckte att Regionen som idé är bra och att ”rörelsen ligger rätt i tiden”. De såg fördelar med Regionen och dess storlek. ”Stor är stark!” framhöll en av respondenterna.

En fördel med storleken som angavs var att det ger ett bättre förhandlingsläge vid upphandlingar. En stor köpare har lättare att förhandla till sig bättre priser. En annan vinst var att Regionen har större tyngd i förhandlingarna med staten, vilket ökar chanserna att få ta del av olika former av statliga anslag. En tredje nytta som lyftes fram med att vara stor var att Regionen hörs och syns mycket. Det ansågs gynnsamt för områdets tillväxt. En fjärde fördel som fördes fram var att såväl kulturverksamhet som kollektivtrafik gynnas av de förbättrade möjligheterna till samarbete. En femte fördel som nämndes var att storleken skapade förutsättningar för att fatta impopulära – men nödvändiga – politiska beslut. Sammanslagningen skapade, enligt några av de intervjuade, förutsättningar för rationaliseringar eftersom det var lättare att bortse från bypolitiskt grundade särintressen. Avslutningsvis menade även flera av de intervjuade att Regionen skapade goda förutsättningar för att nyttja stordriftsfördelar; både avseende administration och produktion. Det temat återkommer i kapitel 8.

Rädsla för att bli marginaliserad

Att Regionen består av ett flertal delområden med tydliga särintressen har varit uppenbart för Regionledningen. Företrädare för delområdena bevakar områdets intressen. Det tar sig olika uttryck i praktiken. Ett sådant uttryck är upprepade argument om att Regionen inte får bli Göteborgsdominerad. Sådana farhågor fanns även inledningsvis när Regionen planerades och därför var det noga att Regionens administration spreds ut. Vänersborg blev Regionens huvudstad, Borås fick miljöfrågorna, Mariestad sjukvården, Uddevalla kulturen, Göteborg regional utveckling och Skövde trafiken.

Av intervjumaterialet framgår att det fortfarande befaras att ”Göteborg ska äta upp hela Regionen”. Några av de intervjuade politikerna och tjänstemännen hade en känsla av att ju längre bort från Göteborg man kommer desto större är tveksamheten till Regiontanken. Eftersom man upplever att Göteborg drar fördel av sin storlek och skapar sig andra förutsättningar än övriga Regionen.

En av de intervjuade gjorde en jämförelse mellan Västra Götalandsregionen och Stockholmsregionen och menade att en viktig skillnad är att de geografiska avstånden är större i Västra Götaland. Han förklarade att det är över trettio mil mellan nord och syd. Denna geografiska storlek är en bidragande orsak till rädslan för Göteborgsdominans.

”Det finns en risk också i detta att Göteborg, det här hotet som finns med en storstad som ligger i ena ändan av Regionen, att det blir för mycket som koncentreras till Göteborg och att det är Göteborg som genom sin storlek och Sahlgrenska, via decibelmetoden alltid kommer att höras mest. Det finns sådana tendenser och om man inte klarar att få Göteborg på rätt plats så kan det bli så, då kan det bli en väldigt farlig utveckling.”

En av de svarande menade att det i organisationer av Regionens storlek lätt blir så att företrädare för olika delar av organisationen ”demoniserar” varandra. Andra uppfattas som ansvarslösa och egoistiska. En vanlig föreställning är till exempel att Sahlgrenska Universitetssjukhuset tar pengar från Regionens övriga verksamheter. För att möta demoniseringen påtalades vikten av att sprida fakta och att förklara varför beslutsfattarna agerat som de gjort i vissa fall.

Rädslans konsekvenser – många timmar på vägar och järnvägar

Rädslan för marginalisering eller, annorlunda uttryckt, Göteborgsdominans har givit påtagliga praktiska konsekvenser för politiker och tjänstemän. Regionens storlek i kombination med att de administrativa enheterna ligger utspridda över hela regionen har medfört mycket resande. Flera av de intervjuade påtalade att resandet kännetecknade deras vardag och att det hade givna nackdelar. En av de intervjuade politikerna menade att det som var mest utmärkande för det politiska arbetet i Regionen var att man ”sitter i bilar på vägarna och pratar med varandra i mobiltelefon”.

En av de intervjuade tjänstemännen menade att rädslan för Göteborgsdominans är förklaringen till att många möten och fullmäktiges sammanträden är förlagda till Vänersborg, trots att, menade hon, det hade varit rationellare att vara i Göteborg. Flera tjänstemän gav uttryck för ett slags längtan efter ett Regionens hus där politik och administration var samlad. Även några politiker höll med om att den rådande ordningen knappast var rationell. Alla insåg dock att en grundförutsättning för att Regionen skulle kunna bildas var att arbetsuppgifter spreds ut över flera städer och det skulle vara svårt, eller omöjligt, att frångå den överenskommelsen.

”Om man bortser från hur arga alla skulle bli så vore det bra om politiker och tjänstemän kunde befinna sig i ett hus i Göteborg – alla på samma arbetsplats. Det skulle förbättra kommunikationen.”

”Tjänstemannaorganisationen kunde lokaliseras på ett sätt som är rationellare. Många får åka mycket, vi skulle få en bättre samordning.”

”Skulle vilja att det var mindre spretigt, men det var grundförutsättningen för beslutet. Men det är negativt för rationaliteten.”

Trots att man reser mycket uppfattades ändå möjligheten att delta vid alla möten som begränsad, vilket ansågs reducera möjligheter att påverka olika beslut. Någon uttryckte att det av den anledningen var viktigt att dagordningen inför ett möte var tydlig och ännu viktigare ansågs det vara att den sedan följdes. Det upplevdes som mycket frustrerande att möten som var avsedda att vara resultatriktade istället fick karaktären av att man skulle ”umgås och ha det trevligt”.

Andra storhetsproblem: komplexitet, tröghet och demokrati

Regionen uppfattades inte bara vara stor utan också bedriva en komplex verksamhet. Det är svårt att överblicka Regionens verksamheter. Det innebär, menade en av de intervjuade, att det är besvärligt att ha grepp om vilken person eller vilken instans som ska hantera en fråga. Verksamheten är mångfacetterad och innehåller därför många yrkeskategorier. En tjänsteman exemplifierade med att ”det finns konstkonsulenter, datakonsulenter, hjärnkirurger och nobelpristagare”. En effekt av komplexiteten uppfattades vara att beslut tar (för) lång tid att bereda och fatta. En annan att saker händer som det är oklart vem som har fattat beslut om.

”Man slås av två saker: vem har bestämt det här och varför händer ingenting? Saker som inte är beslutade händer och saker som är beslutade händer inte.”

Problemet med Regionens storlek framhölls även ur ett demokratiperspektiv då Regionens storlek minskar allmänhetens möjligheter att påverka beslutsfattarna. Att som beslutsfattare vara tillgänglig och synlig, menade de flesta, är en praktisk omöjlighet i dagens organisation. Ytterligare en farhåga som fördes fram var att avstånden mellan beslutsfattare och medborgare kunde medföra att beslutsfattarna tappar omdömet i beslutsfattandet, eftersom effekterna inte berör dem direkt.

5. Föreställningar om subkulturer och dess inverkan på Regionen

De intervjuade politikerna och tjänstemännen ombads att ta ställning till om det fanns spår i Regionen av kulturerna hos de gamla sjukvårdshuvudmännen och vilka de i så fall var. Den generella uppfattningen var att tydliga spår fanns kvar men att det hade börjat etableras en Västra Götalandskultur. Detta hade emellertid enbart skett inom de områden där man hade arbetat Regionövergripande. Flera betonade att de anställda på verksamhetsnivå knappast hade märkt särskilt mycket av Regionbildningen och att det därför inte hade påverkat deras arbetsformer.

De gamla huvudmännens karaktärsdrag

Det fanns en hel del föreställningar om vad som utmärkte de gamla sjukvårdshuvudmännen. Hälso- och sjukvården i Göteborg ansågs ha karaktäriserats av att merparten av satsningarna gjordes på sjukhusvård. Särskilt dominerande var Sahlgrenska sjukhuset (sedermera Sahlgrenska universitetssjukhuset). Primärvården var eftersatt vilket medförde att Göteborgarna åkte till sjukhusen när de var förkylda. Tillgången till privatspecialister var god. Styr- och uppföljningssystemen ansågs vara välutvecklade men decentraliseringen bedömdes inte ha kommit lika långt som i många landsting. Den politiska kulturen var att alla partier ställde upp för Göteborg.

Bohuslandstinget uppfattades ha utmärkts av stor utvecklingsorientering när det gällde organisering och styrning. Många i Bohuslandstinget var besjälade av att försöka förändra styrningen av hälso- och sjukvården. Utgångspunkten i utvecklingsarbetet var att verksamheten kan och ska styras. De personer som kom från Bohuslandstinget till Regionen var särskilt kunniga om beställar-utförarmodellen. Landstinget hade, enligt de personer som berörde frågan, ordning och reda i ekonomi och organisation.

Landstinget i Älvsborg utmärktes av spänningar mellan de norra och de södra delarna. Diskussionerna om huruvida resurserna fördelades rättvist mellan dessa områden var återkommande. Sättet att organisera och styra var traditionellt. De försök som gjordes att förändra organisation och styrning var, enligt en av de intervjuade, mindre långtgående. Anslagsstyrning i kombination med låg grad av interndebitering medförde att det fanns en hel del fria nyttigheter. Älvsborg ansågs ha haft vissa ekonomiska problem som, enligt en svarande, delvis berodde på att ekonomi inte stod högst på dagordningen.

Landstinget i Skaraborg hade också traditionell anslagsstyrning och en hel del fria nyttigheter, men mest utmärkande för Skaraborg var den väl utbyggda primärvården. Utbyggnaden skedde dessutom tidigt. Kommunerna inom länet ansågs ha varit ovilliga till samordning och därför byggdes minst en vårdcentral i varje kommun. Den interna konkurrensen mellan orterna Skövde, Lidköping och Mariestad var hård. En av de intervjuade menade att landstinget hade förhållandevis god kontroll över ekonomin.

Avspeglingar på Regionkulturen

En del av det som var utmärkande för Bohuslandstinget, Göteborgs hälso- och sjukvård, Landstinget Skaraborg och Landstinget Älvsborg ansåg de intervjuade ha påverkat Regionen inledningsvis men sedan klingat av. Annat påverkar Regionen fortfarande. Ett uttalande som någorlunda sammanfattar vad de intervjuade tyckte är: ”de gamla huvudmännens kulturer lever kvar, men de är nedtonade”.

Bohuslandstingets påverkan på Regionen bedömdes i första hand ha varit att beställarutförarmodellen hämtades därifrån. Denna styrmodell hade många av de intervjuade synpunkter på, vilket berörs utförligt i nästa kapitel.

I Göteborg ansågs det stora universitetssjukhuset ha fortsatt att vara dominerande och primärvården har fortsättningsvis varit underordnad. Ambitionerna att utveckla primärvården bedömdes av en av de intervjuade delvis ha kommit av sig. Ett skäl som anfördes som förklaring var att de beställarnämnder som ansvarar för primärvården i Göteborg har varit ovan vid arbetsuppgifterna. Administrativa och politiska misstag har begåtts och kan delvis hänföras till ovanan att arbeta med primärvård.

De spänningar som fanns i landstinget Älvsborg mellan de norra och de södra delarna levde kvar helt oförändrade när verksamheten gick över till Regionen, menade en av de intervjuade. Det tog ett tag för de nya tjänstemännen i Regionen att förstå att det var dessa spänningar som låg bakom det – i vissa frågor – märkliga agerandet från företrädare från dessa båda områden.

I Skaraborg har, enligt flera av de intervjuade, samma skepsis funnits mot Regionen som kommunerna i det gamla länet hade mot landstinget. Man har bevakat sin välutbyggda primärvård och har motsatt sig försök till samordning som skulle innebära avveckling av vårdcentraler. Skaraborgarna vill inte drabbas av fler verksamhetsavvecklingar på sjukhuset, likt de i Lidköping och Mariestad. Skaraborgarna vill ha det som det var i Skaraborg på den tiden landstinget fanns, menade en respondent. Verksamheterna i Skaraborg ansågs vidare, av en tjänsteman, vara mindre benägna till att tänka på helheten, exempelvis i rekryteringsfrågor. Enligt en av de intervjuade politikerna har många politiker och tjänstemän som är verksamma i Skaraborg upplevt att Skaraborg har missgynnats av Regionbildningen.

Den tydligaste kulturella skiljelinjen avseende sättet att arbeta inom beställar-utförarmodellen, har enligt flera av de intervjuade gått mellan å ena sidan Bohuslandstinget och Göteborg och å andra sidan Skaraborg och Älvsborg. De senare bedömdes ha haft svårare att arbeta i enlighet med beställar-utförarmodellens intentioner.

”Om vi tar det här beställar-utförarsystemet i Göteborg så driver beställarsidan sin roll ganska långt. ’Vi har ingenting med er som utförare att göra, era bekymmer är inte våra bekymmer, det får ni lösa.’ I de mer utpräglade glesbygdsområdena Södra Älvsborg och Skaraborg, och också i viss mån Fyrbodalen, där ser beställarnämnderna primärvården som sin organisation.

De lägger sig ganska mycket i driftfrågor och har inte riktigt ännu så länge växt in i rollen att vara tydlig beställare gentemot utföraren.”

Värt att notera är att sagesmannen tyckte att de norra delarna av gamla Bohuslandstinget inte fullt ut har agerat i överensstämmelse med beställar-utförarmodellens spelregler.

6. Styrning av ekonomi

Den ekonomiska utvecklingen påverkas av de formella systemen för ekonomistyrning. Därför redovisas här de intervjuades åsikter om Regionens organisering och styrning. Det var för övrigt tematan som de intervjuade gärna kom in på spontant. Särskilt ofta kommenterades beställar-utförarmodellen, men ibland även olika resursfördelningsmodeller. Utvecklingen ansågs dock, i synnerhet de senaste åren, även ha påverkats av andra styrsignaler. Vad som då avsågs var den yttersta administrativa ledningens återupprepade krav på kostnadskontroll. I kapitlet behandlas hur dessa olika former av ekonomisk styrning har uppfattats inom Regionledningen.

Beställar-utförarmodellen

Redan 1997 fattades beslut om att hälso- och sjukvården i Regionen skulle organiseras enligt beställar-utförarmodellen. I praktiken har modellen bestått sedan dess, men vissa justeringar har genomförts. Den senaste har inneburit att tolv lokala beställarnämnder ansvarar för att beställa primärvård, tandvård och länssjukvård, medan en central enhet beställer regionsjukvård (högspecialiserad vård). Tidigare beställde de lokala beställarnämnderna enbart primärvård och tandvård medan en central styrelse, Hälso- och sjukvårdsstyrelsen, beställde länssjukvård och regionsjukvård.

Uppfattningarna om beställar-utförarmodellen varierade mellan de intervjuade. Värt att notera är att många var kritiska till hur modellen har fungerat i praktiken och att få egentligen försvarade den. Försvaren hänvisade till modellens principer och inte till hur den har fungerat i verkligheten. Att modellen är ifrågasatt rådde det enighet om. Vid tiden för intervjuerna pågick, enligt en intervjuad tjänsteman, två parallella internt initierade studier som syftar till att utreda modellen. En vanlig uppfattning var att modellen knappast har varit ändamålsenlig de första fem åren. En närliggande men något annorlunda synpunkt var att modellen i praktiken nog aldrig har använts.

Enligt modellens principer ska interaktionen mellan beställare och utförare mynna ut i ett avtal (överenskommelse) om vilken verksamhet som ska utföras nästa år och vad den får kosta. Ett problem med upplägget har, enligt flera av de intervjuade, varit att arbetet med att komma fram till en överenskommelse har krävt stora arbetsinsatser av både beställare och utförare. De intervjuade talade om "höga transaktionskostnader", "tungrovt system" och "arbetskrävande förhandlingar". En representant för utförarna menade att det var bekymmersamt att de som utförare fick lägga ner tid på att utbilda beställarna om vad som händer i verksamheten. En annan tyckte att beställarna hittills i beställningsarbetet mest har uttryckt önskemål och förhoppningar och uppenbarligen har haft en annan verklighetsbild än utförarna. En företrädare för beställarna medgav att de i praktiken bara har lyckats vara precisa avseende "en bråkdel av beställningen" och inte "kommit åt den stora massan", det vill säga länssjukvården. Företrädare för utförarna hade svårt att se vilken nytta förhandlingen egentligen medförde eftersom

beställarnas påverkan enligt dem har varit obetydlig. De tyckte inte att resultatet så här långt har motiverat arbetsinsatsen.

Några av de intervjuade menade att beställningsarbetets tidsmässiga planering har medverkat till att beställarna inte har påverkat hälso- och sjukvården. Beställarna ansågs ha varit för sent ute med sina beställningar. En företrädare för utförarna förklarade att utförarorganisationerna behöver beställningarna senast i september för att de på allvar ska kunna beakta dem i verksamhetsplaneringen.

”Beställningen blir klar för sent och därför är det en väldigt stor mängd politiker som inte är med och påverkar.”

En av de intervjuade tjänstemännen bedömde att beställarna först på senare tid har lärt sig hur avtal ska hanteras.

Avtalen mellan beställare och utförare betraktades av några av de intervjuade som ”konstgjorda” eller ”fejkade”. Bakgrunden till dessa bedömningar var att utförare har tvingats acceptera avtal utan att man egentligen har kommit överens. När avtalsförhandlingarna har strandat på tjänstemannanivå har frågan lyfts upp på central politisk nivå, företrädesvis Regionstyrelsen. Förfaringssättet har inneburit att Regionstyrelsen, ägaren, har fått en uppgift som de egentligen inte ska ha. Det talades vid intervjuerna om ”en informell styrorganisation” och ”dubbelkommando”.

Ibland har oenigheter förts vidare till de politiska partierna för avgörande. Att inte komma fram till avtal över huvud taget skulle innebära en stor prestigeförlust, menade en respondent. Att låta förhandlingen mellan beställare och utförare övergå till partierna angelägenheter tyckte en av de intervjuade var att ”kortsluta” systemet. Som regel har det, menade han, inneburit att utförarna har tvingats acceptera en överenskommelse som de inte har velat ha, mot informell försäkran om att eventuellt underskott kommer att slätas över.

Några av de intervjuade menade att ägarstyrningen av hälso- och sjukvården har varit svag och att beställarna och utförarna skulle ha behövt mer hjälp med att slita tvister dem emellan. En företrädare för beställarna menade att den sjunkande produktiviteten hos utförarna borde ha hanterats av ägarna. En av de intervjuade politikerna tyckte att ägarna har blivit mer aktiva på senare tid, men att det var på gott och ont eftersom de har tenderat att lägga sig i fel saker.

En allvarlig kritik som riktades mot modellen var att den har skapat oklara ansvarsförhållanden. Mycket ansågs bottna i otydlig rollfördelning. Inte ens de ledande politikerna och tjänstemännen menade att de har kunnat reda ut ansvarsförhållandena alla gånger. En exemplifierade med att det har varit svårt att utkräva ansvar för ekonomiska underskott.

”Vem har ansvar om jag går med underskott här? Det har varit många inblandade. Ja de kan ju hänga sjukhusdirektören, men å andra sidan, hur

var det nu med beställningen och hur kom styrelsen in och vad gjorde vissa andra? (...) Det går alltid att skylla på någon annan.”

En annan bedömde att nya tjänstemän förmodligen har svårt att finna sina roller eftersom organisationen innehåller många ”osynliga gränser” som det är lätt att överträda eftersom uppdraget ofta är ganska otydligt. En tredje hämtade ett exempel från primärvården i Göteborg. Vem har ansvar för misslyckandet med listnings-systemet? Vem ska journalisterna intervjua? Är det den mest kände sjukvårdspolitikern, är det ordföranden i den lokala beställarnämnden eller är det primärvårdsdirektören?

En annan otydlighet i ansvarsförhållandena kopplades samman med valet att inte låta beställarnämnderna få ansvaret för att beställa regionsjukvård. En intervjuad politiker bedömde att det kan leda till att nämnderna börjar skylla ekonomiska underskott på att de betalar för patienter som egentligen hör hemma i regionsjukvården.

Ett närliggande bekymmer som behandlades vid intervjuerna var att ägarna, beställarna och utförarna har tenderat att försöka föra över kostnadsansvaret på någon av de övriga. Särskilt påtagligt har detta spel varit när det har varit ekonomiska problem, menade en av de svarande. Ansvaret för besparingarna förflyttas mellan aktörerna och till slut blir någon sittande med bekymret, ofta benämnt Svarte-Petter.

Annan kritik som anfördes var att politikerna har kvarstått som chefer för den producerade verksamheten, trots att modellens principer gör en klar uppdelning mellan politik och produktion. En tjänsteman tyckte att politikerna har arbetat med frågor som inte är deras.

Ersättningsformer (resursfördelning)

Hur resurser har fördelats var inget särskilt vanligt samtalsämne vid intervjuerna. Det förefaller dock ha varit en principiellt viktig rättvisefråga. I början var det stor osäkerhet över att inte resurser flyttades från en del av Regionen till en annan. I praktiken har den resursfördelning som fanns innan Regionen kom till, varit fryst under de första åren. Efter ett tag gjordes vissa omfördelningar. Idag finns ett fördelningssystem som baseras på populationens struktur. Det har, enligt en av de svarande, medfört vissa omfördelningar av resurser, men ingen av respondenterna upplevde att det har lett till några genomgripande förändringar.

Respekt för ekonomiska spelregler

En princip i Regionens ekonomistyrning är att alla enheter med ekonomiskt resultatansvar ska ta igen eventuella underskott och därigenom återställa det egna kapitalet. Att ställa krav på att underskott ska täckas är ett sätt för Regionledningen att komma

bort från tilläggsanslag. En annan förhoppning är att det ska medföra ett större ekonomisk ansvarstagande. Enheterna får själva ordna upp sina ekonomiska problem.

Det framkom emellertid i intervjuerna att den politiska ledningen inte har hållit en konsekvent linje i denna del av den ekonomiska styrningen. Med god uppfinningsrikedom har ackumulerade underskott på sjukhusen omformats till ett slags lån som inte behöver betalas tillbaka lika snabbt som var avsikten från början. Förfaringssättet har skapat irritation hos företrädare för sjukhus som menar att de tagit sitt ansvar och inte tillåtit ekonomiska underskott. De efterlyste tydligare budskap och mer ordning och reda på beställar- och ekonomikansliet. En uttryckte sig på följande sätt

”Det finns en struktur – men tusen undantag.”

En företrädare för den politiska ledningen medgav att de på politisk nivå eventuellt har varit alltför tillåtande mot avvikelser. Personen menade att de i vissa fall har varit tvungna att ”väga ekonomiska principer mot nyttan av dem i det enskilda fallet”. Till exempel har ekonomiska principer som skulle ha medfört att ett sjukhus i praktiken måste genomföra tioprocentiga nerskärningar ansetts som alltför fyrkantiga. Samtidigt fanns insikt om att de förändrade spelreglerna har stört organisationen.

De senaste årens mantra – kostnadskontroll

Det är emellertid inte enbart via de formella styrsystemen som styrning har skett i Regionen. Det har även utvecklats en stark ekonomisk styrning genom att ledningen tydligt har fört fram krav på kostnadskontroll. De genomförda intervjuerna visar att de flesta inom ledningen uppfattade att fokuseringen på kostnadskontroll har varit stor den senaste tiden. En företrädare för utförarna menade att de har upplevt att den ekonomiska styrningen har blivit hårdare och att den tas på större allvar. Det var också förhållandevis många som hävdade att arbetet med att få ordning och reda på ekonomin hade varit framgångsrikt.

”Regiondirektörens eviga tragglande om kostnadskontroll har slagit igenom. Det vill jag påstå, och då menar jag i positiv mening alltså. Det har varit ett ständigt upprepande, om jag får uttrycka mig så. Det blev egentligen ett mantra.”

En av de intervjuade politikerna upplevde att inriktningen på att hålla nere kostnaderna hade blivit ett mål i sig som nästan hade blivit viktigare än verksamheten. En annan av de intervjuade gjorde ett liknande konstaterande och befarade att inriktningen på kostnadskontroll kan leda till dyra operationer och dyr verksamhet i övrigt. Han menade att det hade varit bättre om inriktningen hade varit att kostnadseffektivisera. En tredje respondent tyckte sig förstå att det var nödvändigt med stenhård kostnadskontroll i samband med att skatten höjdes eftersom risken annars var stort att skatten snart behövde höjas igen.

Alla var dock inte eniga om att allt prat om kostnadskontroll hade haft effekt överallt. Vissa verksamheter upplevdes fortfarande ha stora problem med att hålla sig inom budgetramen. Ett antal respondenter hänvisade till omfattande budgetöverskridanden inom vissa verksamheter. En av dem pekade även på den höga kostnadsutvecklingen hos utförarna. Andra påtalade att Regionens goda ekonomiska situation i första hand kan förklara med att intäkterna ökades, inte på att kostnaderna har pressats tillbaka.

7. Jakten på en Regionidentitet

En identitet kan beskrivas som en enhetlighet skapad av en känsla av gemenskap inom ett visst avgränsat område. Hur ser det då ut i Västra Götalandsregionen, känner politikerna, medarbetarna och medborgarna att det finns en enhetlighet, finns det något som sammanlänkar området och dess medborgare till en gemenskap? Hur såg det ut när Regionen bildades, hur ser det ut idag och vilka förutsättningar finns det för en framtida gemensam identitet?

Regionen uppfattas inte som en naturlig administrativ enhet

Vid tidpunkten för Regionbildandet fanns det, enligt respondenterna, en allmän känsla av att de gamla samhällsstrukturerna inte längre uppfyllde dagens behov. Alla var däremot inte övertygade om att Regionen var lösningen. Vissa kommuner i Regionens utkanter var särskilt tveksamma. Eftersom alternativet att stå utanför den nya enheten uppfattades som sämre än att gå med, valde en del kommuner att säga ja till Regionen – men det upplevdes nog som ett ja under galgen. En av de intervjuade trodde att många upplevde hela situationen som hotfull. Andra hade sett det som en möjlighet att faktiskt kunna lösa de problem som tidigare varit olösliga på grund av de gamla organisatoriska gränserna.

En problematik som lyftes fram i intervjuerna var att Regionbildandet inte förankrades hos medborgarna. Det påpekades i intervjuerna att nackdelen med strategin att föra diskussionen om den nya Regionen inom de politiska partierna var att processen inte blev riktigt öppen. Många av de intervjuade upplevde att det lades för lite tid på hur förankringen hos medborgarna skulle ske.

Både politikerna och tjänstemännen som intervjuades beskrev Regionen som en oerhört stor, komplex och heterogen organisation. Jämförelser med Skåne och Stockholm var inte ovanliga och de flesta menade att det där finns en naturlig samhörighet som saknas i Västra Götalandsregionen. I Skåne är skånskan, Edvard Persson, Öresundsbron och gåsen identitetskapande. Stockholm har Mälardalen. Västra Götalandsregionen lider brist på ett attribut, en känd Västra Götalänning eller i vart fall en symbolfråga att enas kring, vilket hämmar utvecklingen av en Regionidentitet. Västra Götalandsregionen, menade respondenterna, är präglad av tidigare geografiska indelningar och kännetecknas av att kommunerna gör tydliga ställningstaganden utifrån geografisk position.

Av den anledningen talades det under intervjusamtalen om betydelsen av en mental bro, det vill säga tydliga Regionföreträdare och Regionpolitiker som kan bidra till att skapa en Regional identitet. Den besvikelse som fanns över Göran Johanssons avhopp knöts bland annat till att många såg honom som en naturlig företrädare för Regionen, och därigenom som en identitetskapare. Många respondenter bedömde att avsaknaden av en tydlig Regionföreträdare kommer att fördröja utvecklingen av en gemensam

identitet för Regionen. Vissa av de intervjuade hävdade att det inför Regionbildandet saknades en genomtänkt strategi.

”Det fanns inget starkt medvetet arbete från ledningen att göra regionen till en Region.”

Utvecklandet av en sådan strategi fördröjdes, enligt en av de intervjuade, av den inledande politiska turbulensen. Den medförde att det som vid en fusion kan betecknas som normalt förändringsarbete blev fördröjt. Arbetet med att tydligt och i endräkt lansera Regionen som en ny och effektiv offentlig organisation för västsvenskarna blev ogjort.

Sedan dess har en lugnare fas infunnit sig. Några svarande upplevde att någon form av Regionidentitet kan skönjas. Det ska dock betonas att det var en liten andel som ansåg att utvecklingen kommit så pass långt.

Medias inverkan på den Regionala identiteten

Medborgarnas kunskaper och uppfattningar om Regionen har till stor del formats av media. Flera av de intervjuade menade att det därför var bekymmersamt att den bild som media förmedlade av Regionen har varit övervägande negativ. Många menade även att det är olyckligt att det stora sjukvårdsbruset överröstar Regionens stora stolthet, Regional utveckling, då den av i stort sett alla intervjuade beskrevs som framgångsrik. Mediefokusen har istället riktats mot den del av Regionens verksamhet som allmänheten har lätt att identifiera sig, det vill säga sjukvård präglad av dålig ekonomi, långa köer och hot om nedläggningar. Att sjukvården rent medicintekniskt har en otrolig utveckling är svårt att som enskild individ förstå då det inte alltid framkommer i rapporteringen, menade en del av de intervjuade.

Ur intervjuerna framkom att det upplevdes som att vissa aktörer drar nytta av den bristande Regionala samhörighetskänslan genom att hävda sitt eget geografiska områdes intressen och via media sprida farhågor om att stora delar av den offentliga servicen riskerar att flyttas till andra delar av Regionen. Media uppfattades som alltför lokalt inriktad i sin rapportering. Det finns, enligt en av respondenterna, en tendens att tidningarnas anläggande av lokalperspektiv underblåser de Regionfientliga stämningarna. Är media lokalfärgad och dessutom negativt inställd till Regiontanken försvårar det arbetet med att skapa en positiv bild av Regionen.

En omständighet som försvårar utvecklingen av en gemensam Regionidentitet är att allmänheten är förhållandevis oinformerad om vad Regionen är och gör. De intervjuade hade ett intryck av att allmänheten blandar ihop Regionens uppgifter med andra samhällsorganisationers uppgifter. För många medborgare är det inte helt givet vad som innefattas i Regionen. Vissa medborgare tror att myndigheter som polis och försäkringskassa är Regionala ärenden, förklarade en respondent. Det framkom även under intervjuerna att allmänheten (framförallt Skaraborgarna) har missuppfattat vad som är Regionens försöksverksamhet och vad som är en permanent förändring. Många

medborgare tror att *hela* Regionen är en försöksverksamhet som när som helst kan återgå till de forna formerna, menade en av de intervjuade.

Framtiden

Idag finns det, inom organisationen, en diskussion om hur tilltron till Regionen ska ökas hos allmänheten. För att legitimera Regionen hos befolkningen finns funderingar om ökad medborgerlig förankring och att förbättra de allmänna kunskaperna om Regionen. För att få ett folkligt stöd ansågs demokratifrågor vara av stor vikt. Då Regionbildningen initialt var ett politiskt initiativ med politiska insatser och politisk vilja ger det politiken ett stort ansvar att övertyga medborgarna om att Regiontanken är bra, enligt några intervjuade.

En sammantagen bild av hur de intervjuade såg på Regionens framtid visar en positiv attityd. Det fanns också enighet om att regionen inte blir en Region av sig självt. De flesta menade att det finns goda förutsättningar och ett gott hopp för Regionen, men att Regionen måste uppvisa resultat. De måste föra fram vad Regionen har åstadkommit. Att Västtrafik har skapat ett nytt biljettsystem som underlättar resor inom regionen är bra men det är inte nog. Det behövs en symbolfråga för att skapa enighet och samverkan. Det bidrar till bättre utsikter för en större regional identitet, men flera av de intervjuade trodde att processen kommer att ta lång tid, mycket lång tid, kanske en hel generation eller mer.

8. Förutsättningar för god utveckling

En sammanfattande bild av de intervjuades uppfattningar om framtiden är att de ser två trender. Den ena är en fortsatt medicinsk-teknisk utveckling som är kostnadsdrivande. Den andra är fortsatta finansieringsproblem till följd av lägre utvecklingstakt på intäkterna. Anledningen är lägre tillväxt i samhällsekonomin. Hälso- och sjukvården uppfattades totalt sett vara underfinansierad. Även om ekonomin varit i balans de senaste åren gör kostnadsutvecklingen situationen hotfull. Till det kommer, enligt ett par av de intervjuade, att möjligheterna att höja skatten är små.

Strukturförändringar

Enkelt uttryckt såg de intervjuade politikerna och tjänstemännen framför sig att de ökande kostnaderna och de relativt sett lägre intäkterna måste mötas med politiska medel. Det vid intervjuerna mest omtalade medlet var strukturförändringar. Med det avsågs i första hand reduceringar av antalet utbudspunkter avseende specialiserad sjukvård. Sjukhusen måste koncentrera sig på färre åkommor. Flera menade att Regionens storlek skapar goda förutsättningar för att skapa en effektivt strukturerad sjukhusvård. Ledningsstrategin är alltså att höja effektiviteten och den medicinska kvaliteten på bekostnad av lokal tillgänglighet till viss specialiserad sjukvård. Samtidigt finns ambitioner att patienternas tillgång till primärvård, eller närsjukvård, ska öka.

”Det är en trend med stordrift, men den kan kombineras med massor av närsjukvård.”

De flesta av de intervjuade gav intryck av att ha god insikt om de politiska problem som är förknippade med strukturförändringar. Man förväntade sig missnöje från lokala opinionsgrupper och även motstånd från berörda kommuner.

Strukturförändringarna försvarades ändå och det var utifrån två huvudargument. Det första var patientsäkerhet och medicinsk kvalitet. En tjänsteman menade att den medicinsk-tekniska utvecklingen inte endast är kostnadsdrivande utan även kräver ökad kompetens och specialisering inom den medicinska professionen. Om inte de nya behandlingsformerna utförs av specialister kan kvaliteten på behandlingarna minska. Ett närliggande argument som anfördes var att vissa operationer av kvalitetsskäl måste göras av läkare som gör dem ofta.

”Det är ingen höjdare att opereras av någon som gör det en gång i månaden, det är bättre att gå till någon som gör det fem gånger om dagen.”

Det andra argumentet var ekonomiskt. Det bedömdes som alltför dyrt att i framtiden erbjuda specialistbehandlingar och akutsjukvård på lika många platser som idag. Inom

akutsjukvården blir det för dyrt per behandlad patient att på de mindre sjukhusen ha bemannade jourlinjer dygnet runt.

Arbetet med att utreda den framtida strukturen är högaktuellt. En ”grundstomme” till strukturplan har behandlats av Regionfullmäktige i februari. Därefter ska en mer preciserad plan behandlas senare under våren. Några av de intervjuade tjänstemännen bedömde att den planeringen inte var realistisk, speciellt med tanke på att det var viktigt att förankra planen i kommunerna. En av de intervjuade förklarade att den politiska och administrativa ledningens strategi är att bedriva ett omfattande förankringsarbete, men att man i slutändan kommer att köra över lokala opinioner om man blir tvungen.

”Det finns inte längre något lokalt veto. Vi är i fortsättningen införstådda med att vi måste köra över lokala opinioner om vi kommer fram till en struktur som är bra för det gemensammas bästa. Men vi måste mot de lokala motståndarna hävda någon form av rationalitet i våra resonemang.”

Förhoppningarna om att strukturarbetet ska bli en framgång var påtagliga. Delvis grundades dessa förhoppningar på förhållanden som har beskrivits i kapitel 2. Den politiska handlingskraften har ökat och en symboliskt viktig strukturförändring har redan genomförts. Det finns helt andra förutsättningar för att arbeta med strukturförändringar idag, menade en av de intervjuade.

Entusiasmen inför den möjlighet som kommande strukturförändringar erbjuder var något mer dämpad hos de respondenter som befarade att det politiska systemet inte skulle orka med att driva igenom förändringarna. En av de svarande förklarade att förändringarna inte bara skulle påverka tillgången till hälso- och sjukvård. Avvecklingar av verksamheter på mindre orter kan innebära att ortens mest betydelsefulla arbetsgivare går förlorad. Därför blir det synnerligen svåra politiska beslut att fatta och genomföra. En annan konstaterade att förändringar sällan blir så genomgripande som man tror.

”Traditionen är den starkaste kraften inför framtiden. Så är det. Annars är man naiv.”

Hoten från Ansvarsutredningen

Ett slags skugga föreföll vila över flera av de intervjuade politikerna och tjänstemännen. Skuggan bestod av den pågående ansvarsutredningen, som har i uppdrag att utreda hur den svenska välfärden ska vara organiserad i framtiden. Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan kommun, landsting, Region och stat är föremål för översyn. Denna översyn uppfattades på olika sätt som ett hot.

Ett hot bestod i att ansvarsutredningens betänkande kunde resultera i ”ytterligare en meningslös organisationsförändring”. Åsikten fanns att det låg en fara i att reducera

den offentliga sektorns problem till ett organisationsproblem. En av de intervjuade menade att åtminstone landstingssektorn var utled på omorganisationer.

Ett annat hot var att ansvarsutredningen skulle komma fram till att Regioner (och landsting) inte är ändamålsenliga organisationer. Ett par av tjänstemännen bedömde att Regionernas och landstingen förmåga att hantera sin ekonomi de närmaste åren skulle bli avgörande för utredningen ställningstagande i den frågan. En annan bedömde att det viktiga var att uppvisa en professionalism. Personen betonade särskilt att det var viktigt för den politiska nivån att visa att den fyllde en funktion.

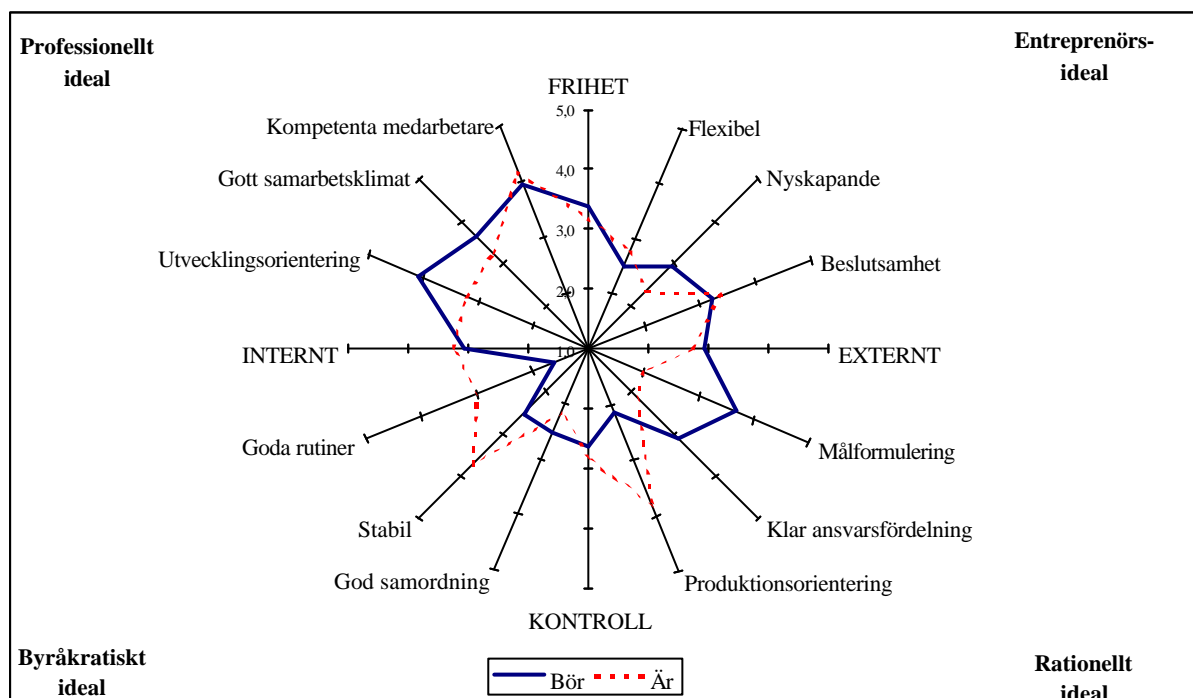
Några tjänstemän upplevde inte ansvarsutredningens arbete som något hot överhuvud taget. En menade att resultatet kunde bli att Regionen fick ansvar för ännu mer verksamhet. En annan att utredningen knappast skulle påverka någonting de närmaste tio åren. En tredje menade att det faktiskt var hög tid att diskutera ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Han såg utredningen snarare som någonting positivt.

Mer klara mål och mindre produktionsorientering

I samband med intervjuerna fick intervjupersonerna genomföra en speciell övning. De ombads gradera tolv stycken organisatoriska egenskaper med avseende på hur det är idag och med avseende på hur det borde vara⁵. En förutsättning för graderingen var att tre egenskaper skulle ges femmor, tre egenskaper ettor, två egenskaper tvåor, treor, respektive fyror. Intervjupersonerna var således tvingade att göra bestämda prioriteringar mellan egenskaperna. Det råd respondenterna fick var att börja med femmor och ettor, därefter ange tvåor och fyror och avsluta med treor. Graderingen av hur det är i Regionen gjordes utan att intervjupersonen hade vetskap om att han eller hon även skulle göra en gradering av hur det bör vara. Resultatet av övningen framgår av figur 8.1.

⁵ De tolv organisatoriska egenskaperna härstammar från fyra källor. Den viktigaste är en modell för beskrivning av organisatoriska egenskaper (hämtad ur Quinn och Rohrbaugh 1981). Utgångspunkten för modellen är att vissa organisatoriska egenskaper sinsemellan är konkurrerande. Modellen byggs upp genom att konkurrerande egenskaper placeras på motsatta sidor i ett schema. Den andra källan är Mintzberg (1983) som identifierar olika managementideal. Den tredje källan utgörs av en empirisk studie (Brorström 1990) där innebörden av effektivitet och effektiv organisation definieras av ett antal politiker och tjänstemän. Den fjärde källan är Butlers (1991) resonemang om betydelsen av att förena konkurrerande värden. Dessa fyra delar har kopplats samman. Den bild som framträder i spindeldiagrammen består således av tolv egenskaper där egenskaperna i grupper om tre hör till ett bestämt organisationsideal.

Figur 8.1. Regionens egenskaper ur är- och börs perspektiv.



De intervjuades sammantagna bedömning är att Regionen i första hand utmärks av att ha kompetenta medarbetare och av att produktionsorientering råder. I mindre utsträckning utmärks Regionen av klart formulerade mål, klar ansvarsfördelning och god samordning. De egenskaper som kan knytas till det professionella idealet har högst värden men skillnaden mot de övriga är inte särskilt stor.

Egenskaper som bedöms vara särskilt viktiga är utvecklingsorientering, klara mål och gott samarbetsklimat. Karaktärsdrag som inte tillmätts lika stor betydelse är goda rutiner och produktionsorientering.

De avstånd som finns i figuren mellan är och bör, är en indikation på vad Regionledningen vill ha mer, respektive mindre, av. Vad man generellt sett skulle vilja ha mer av är klara mål och utvecklingsorientering. Vad man skulle vilja ha mindre av är produktionsorientering, goda rutiner och stabilitet. Regionledningen förefaller därigenom sträva efter att ytterligare närma sig det professionella idealet, men även det rationella idealet. Egenskaper som hör till det byråkratiska idealet förefaller vara mindre eftersträfvärda.

Skillnaderna i uppfattningar mellan politiker och tjänstemän framgår inte av figuren, men de var inte särskilt påtagliga. Ett undantag var att politikerna uppfattade samarbetsklimatet inom Regionen som väsentligt sämre än vad tjänstemännen gjorde. Ett annat var att politikerna betonade vikten av beslutsamhet mer än tjänstemännen.

I andra studier har samma karläggning av organisationens utmärkande egenskaper gjorts. I Brorström och Siverbo (2002a) jämförs kommuner med ekonomiska problem

(fattiga) med kommuner med stabil finansiell ställning och utveckling (rika). I Brorström och Siverbo (2002b) studerades kommuner som hade lyckats vända en bekymmersam ekonomisk utveckling. I tabell 8.1 jämförs dessa kommuner med Regionen.

Tabell 8.1. Regionens egenskaper i jämförelse med fattiga kommuner, rika kommuner och kommuner som har vänt en bekymmersam ekonomisk utveckling.

| | Regionen | Fattiga | Diff | Rika | Diff | Vändarna | Diff |
|------------------------|----------|---------|------|------|------|----------|------|
| Flexibel | 2,8 | 3,3 | -0,5 | 1,7 | 1,1 | 3,2 | -0,4 |
| Nyskapande | 2,4 | 3,1 | -0,8 | 1,7 | 0,7 | 2,9 | -0,5 |
| Beslutsamhet | 3,4 | 2,0 | 1,4 | 2,5 | 0,9 | 3,4 | 0,0 |
| Målformulering | 2,0 | 1,7 | 0,3 | 1,2 | 0,8 | 1,9 | 0,1 |
| Klar ansvarsfördelning | 2,1 | 3,2 | -1,0 | 3,6 | -1,4 | 2,4 | -0,3 |
| Produktionsorientering | 3,8 | 2,4 | 1,4 | 2,5 | 1,3 | 2,9 | 0,9 |
| God samordning | 2,1 | 3,3 | -1,1 | 3,9 | -1,7 | 2,6 | -0,5 |
| Stabil | 3,8 | 2,6 | 1,1 | 4,2 | -0,5 | 2,6 | 1,1 |
| Goda rutiner | 3,0 | 3,8 | -0,8 | 3,7 | -0,7 | 2,6 | 0,4 |
| Utvecklingsorientering | 3,2 | 3,1 | 0,1 | 2,2 | 1,0 | 3,5 | -0,3 |
| Gott samarbetsklimat | 3,3 | 4,1 | -0,8 | 4,9 | -1,6 | 3,7 | -0,5 |
| Kompetenta medarbetare | 4,2 | 4,0 | 0,2 | 4,4 | -0,3 | 4,2 | -0,1 |

Jämförelser mellan Regionen och kommuner måste naturligtvis göras med försiktighet och med kunskap om de stora skillnaderna i storlek och verksamhetsinnehåll. Skillnader mellan Regionen och de fattiga kommunerna är i vissa avseenden stor. Regionen förefaller i betydligt större utsträckning kännetecknas av beslutsamhet och produktionsorientering. De fattiga kommunerna utmärks mer av att god samordning råder. Olikteterna i förhållande till de rika kommunerna är minst lika stora. Regionen tycks kännetecknas mer av produktionsorientering, flexibilitet och utvecklingsorientering. De rika kommunerna utmärks mer av ett gott samarbetsklimat och klar ansvarsfördelning.

Jämförelsen mellan Regionen och de kommuner som har vänt en besvärlig ekonomisk situation visar att Regionen utmärks mer av stabilitet och produktionsorientering. I övrigt är skillnaderna inte särskilt stora. Sammantaget kan alltså konstateras att Regionen har egenskaper som mer liknar egenskaper som återfinns hos kommuner som har lyckats hantera en ekonomisk kris än hos kommuner som är fattiga eller rika.

9. Förutsättningar för gemensam handling och förändring

I syfte att få ytterligare data om organisationens förmåga till gemensam handling och förändring ställdes frågor med fasta svarsalternativ kring samarbete, förtroende, nyfikenhet, öppenhet och högt i tak. Den data som svaren utgör, är ett kompletterande underlag för kartläggningen av ledningskulturen och därigenom också för bedömningen av organisationens möjligheter att utvecklas väl på lång sikt.

Samarbete och förtroende

Några av frågorna syftade till att kartlägga vad som utmärker relationerna inom och mellan politiska och administrativa grupper. I en av frågorna fick de intervjuade ta ställning till hur välutvecklat samarbetet har varit. Svaren redovisas i tabell 9.1.

Tabell 9.1. Samarbete inom och mellan politiska och administrativa grupper.

| Samarbete | Tjänstemännen | Politikerna | Totalt |
|---|---------------|-------------|---------|
| <i>Inom grupper</i> | | | |
| Politikerna i regionfullmäktige | 30 (10) | 25 (12) | 27 (22) |
| Politikerna i regionstyrelsen | 62 (13) | 18 (11) | 42 (24) |
| Politikerna i nämnderna | 69 (13) | 91 (11) | 79 (24) |
| De centrala tjänstemännen | 60 (15) | 78 (9) | 67 (24) |
| Tjänstemännen i förvaltningarna | 87 (15) | 88 (8) | 87 (23) |
| <i>Mellan grupper</i> | | | |
| När politiker träffar andra politiker | 69 (13) | 55 (11) | 63 (24) |
| När politiker träffar tjänstemän | 87 (15) | 55 (11) | 73 (26) |
| När tjänstemän träffar andra tjänstemän | 80 (15) | 29 (7) | 64 (22) |

Kommentar: Påståendet som gjordes var: politiker och tjänstemän från olika grupper har samarbetat med varandra. Påståendet följdes av ovan angivna politiska och administrativa grupper. Svarsalternativen var Stämmer mycket bra, Stämmer ganska bra, Stämmer varken bra eller dåligt, stämmer ganska dåligt, stämmer mycket dåligt och Ingen uppfattning. I tabellen redovisas andelen som angav att påståendet stämde mycket bra eller stämde ganska bra. Inom parentes anges hur många respondenter som hade en åsikt i frågan.

De intervjuades sammantagna bedömning var att samarbetet har varit mest utvecklat mellan tjänstemännen i förvaltningarna, mellan politikerna inom respektive nämnd och mellan politiker och tjänstemän. Minst utvecklat förefaller det ha varit inom fullmäktige, vilket kanske inte är någon större överraskning. Ganska utvecklat tycks det även ha varit inom Regionstyrelsen, men här syns en skillnad i uppfattning mellan politikerna och tjänstemännen. En övervägande del av tjänstemännen höll med om påståendet att politikerna i Regionstyrelsen har samarbetat med varandra medan en huvudpart av politikerna tillbakavisade samma påstående. Oenigheten kan eventuellt förklaras av att tjänstemännen i större utsträckning avsåg samarbetet mellan politikerna i den styrande koalitionen, medan politikerna avsåg relationen mellan majoritet

och minoritet⁶. Politikerna och tjänstemännen hade även skilda uppfattningar om samarbetet mellan tjänstemän tillhörande olika administrativa enheter. En klart övervägande del av de intervjuade tjänstemännen menade att samarbetet har varit välutvecklat medan endast en knapp tredjedel av politikerna hade samma åsikt. I sammanhanget ska dock tilläggas att många politiker inte hade någon åsikt. Ytterligare en intressant observation är att tjänstemännen var mer benägna att hålla med om påståendet att politiker och tjänstemän har samarbetat med varandra, än vad politikerna var.

En annan fråga som respondenterna fick ta ställning till var vilket förtroende de hade för hur politiker och tjänstemän har fullgjort sina uppdrag. Svaren redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2. Förtroende för politiker och tjänstemän.

| Förtroende | Tjänstemännen | Politikerna | Totalt |
|------------------------------------|---------------|-------------|---------|
| tjänstemän i din närmsta omgivning | 100 (16) | 83 (12) | 93 (28) |
| övriga tjänstemän i regionen | 81 (16) | 67 (12) | 75 (28) |
| politiker i din närmsta omgivning | 80 (16) | 67 (12) | 74 (28) |
| övriga politiker i regionen | 53 (16) | 50 (12) | 52 (28) |

Kommentar: Frågan som ställdes var: hur stort förtroende har du för hur nedanstående personer fullgör sina uppdrag: (följt av ovan angivet). Svartalternativen var Mycket stort förtroende, Ganska stort förtroende, Varken stort eller litet förtroende, Ganska litet förtroende, Mycket litet förtroende och Ingen uppfattning. I tabellen redovisas andelen som angav stort förtroende eller ganska stort förtroende. Inom parentes anges hur många respondenter som hade en åsikt i frågan.

Förtroendet tycks vara störst för hur tjänstemännen i respondenternas närmsta omgivning har skött sina uppgifter. De intervjuade tjänstemännen hade samtliga mycket stort eller ganska stort förtroende för de tjänstemän som de omgav sig med. Även bland de intervjuade politikerna var den dominerande åsikten att de hade förtroende för de tjänstemän som befann sig nära dem. Lite lägre förtroende hade både politiker och tjänstemän för tjänstemän som inte finns i den närmsta omgivningen. På i stort sett samma nivå hamnar förtroendet för politiker som de intervjuade har i sin närhet. Förtroendet för politikerna, utöver de som finns i respondenternas närhet, var generellt sett något lägre. Ungefär hälften av de tillfrågade hade mycket stort eller ganska stort förtroende för dem.

Högt i tak, öppenhet och nyfikenhet

En annan del av kartläggningen syftade till att kartlägga organisationens förmåga till förändring. Av den anledningen ställdes frågor kring hur högt i tak det har varit inom – och mellan – olika administrativa och politiska grupper. Det skedde genom att de intervjuade fick ta ställning till påståenden om att grupperna – och relationer mellan

⁶ Det är en rimlig tolkning om uttalandena från de personliga intervjuerna vägs in.

grupperna – kännetecknades av att man verkligen har sagt vad man tycker till varandra.

Tabell 9.3. Högt i tak inom politiska och administrativa grupper.

| Högt i tak | Tjänstemännen | Politikerna | Totalt |
|---|---------------|-------------|---------|
| <i>Inom grupper</i> | | | |
| Politikerna i regionfullmäktige | 73 (11) | 83 (12) | 78 (23) |
| Politikerna i regionstyrelsen | 91 (11) | 70 (10) | 81 (21) |
| Politikerna i nämnderna | 82 (11) | 70 (10) | 76 (21) |
| De centrala tjänstemännen | 47 (15) | 50 (10) | 48 (25) |
| Tjänstemännen i förvaltningarna | 57 (14) | 78 (9) | 65 (23) |
| <i>Mellan grupper</i> | | | |
| När politiker träffar andra politiker | 79 (14) | 83 (12) | 81 (26) |
| När politiker träffar tjänstemän | 60 (15) | 50 (12) | 56 (27) |
| När tjänstemän träffar andra tjänstemän | 57 (16) | 71 (7) | 62 (23) |

Kommentar: Påståendet som gjordes var: politiker och tjänstemän från olika grupper har verkligen sagt vad de tyckt till varandra när de träffas. Frågan följdes av ovan angivna politiska och administrativa grupper. Svartalternativen var Stämmer mycket bra, Stämmer ganska bra, Stämmer varken bra eller dåligt, stämmer ganska dåligt, stämmer mycket dåligt och Ingen uppfattning. I tabellen redovisas andelen som angav att påståendet stämde mycket bra eller stämde ganska bra. Inom parentes anges hur många respondenter som hade en åsikt i frågan.

Genomgående när det gäller tabell 9.3 är det tämligen samstämmiga åsikter mellan de svarande politikerna och tjänstemännen. Högst i tak förefaller det ha varit inom de politiska grupperna Regionfullmäktige och Regionstyrelsen. Vidare tycks det ha varit högt i tak generellt sett när politiker tillhörande olika grupper träffas. Lägre värden återfinns generellt sett avseende tjänstemännen. Det lägsta värdet får de centrala tjänstemännen. Knappt hälften av de intervjuade höll med om påståendet att det har varit högt i tak inom denna grupp. Avslutningsvis konstateras att endast hälften av politikerna – och något högre andel av tjänstemännen – höll med om att det har varit högt i tak i möten mellan politiker och tjänstemän.

Två frågor ställdes för att mäta organisationens nyfikenhet. Hur denna egenskap operationaliserades redovisas i tabell 9.4.

Tabell 9.4. Nyfikenhet i organisationen.

| Nyfikenhet | Tjänstemännen | Politikerna | Totalt |
|--|---------------|-------------|---------|
| att organisation och styrning har förändrats med jämna mellanrum | 88 (16) | 67 (12) | 79 (28) |
| att verksamheterna kontinuerligt har förbättrat sina arbetsmetoder | 75 (16) | 42 (12) | 61 (28) |

Kommentar: Påståendet som gjordes var: Regionen har hittills kännetecknats av, följt av ovan angivet. Svartalternativen var Stämmer mycket bra, Stämmer ganska bra, Stämmer varken bra eller dåligt, stämmer ganska dåligt, stämmer mycket dåligt och Ingen uppfattning. I tabellen redovisas andelen som angav att påståendet stämde mycket bra eller stämde ganska bra. Inom parentes anges hur många respondenter som hade en åsikt i frågan.

Av tabellen framgår att en stor andel av tjänstemännen uppfattade att organisationen kännetecknas av nyfikenhet; i synnerhet i bemärkelsen att organisation och styrning har förändrats med jämna mellanrum, men även att verksamheterna kontinuerligt har förbättrat sina arbetsmetoder. En lägre andel av politikerna håller med om dessa påståenden. Färre än hälften av dem håller med om att verksamheterna kontinuerligt har förbättrat sina arbetsmetoder.

Avslutningsvis ställdes även frågor i syfte att få en indikation på hur öppen organisationen är inför att ta till sig nya idéer. Politikerna och tjänstemännens bedömning av denna egenskap framgår av tabell 9.5.

Tabell 9.5. Öppenhet i organisationen.

| Öppenhet | Tjänstemännen | Politikerna | Totalt |
|--|---------------|-------------|---------|
| att ta till sig idéer utifrån, | 27 (15) | 58 (12) | 41 (27) |
| att ta till sig idéer från medarbetare och politiker inom regionen | 40 (15) | 42 (12) | 41 (27) |

Kommentar: Påståendet som gjordes var: I Regionen har man hittills varit benägen, följt av ovan angivet. Svarsalternativen var Stämmer mycket bra, Stämmer ganska bra, Stämmer varken bra eller dåligt, stämmer ganska dåligt, stämmer mycket dåligt och Ingen uppfattning. I tabellen redovisas andelen som angav att påståendet stämde mycket bra eller stämde ganska bra. Inom parentes anges hur många respondenter som hade en åsikt i frågan.

I tabellen redovisas att de svarande politikerna och tjänstemännen var något mer problematiserande avseende Regionens öppenhet. Sammantaget var det färre än hälften som höll med om att Regionen hittills har varit benägen att ta till sig idéer utifrån. Andelen politiker som höll med om påståendet var större än andelen tjänstemän. Det var även färre än hälften av de svarande som höll med om att Regionen hittills har varit benägen att ta till sig idéer från medarbetare och politiker inom regionen. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän var dock i det närmaste obetydlig.

10. Regionens ledningskultur

Beskrivningarna i kapitel två till nio utgör underlag för de resonemang som ska föras i detta kapitel. I det första och andra avsnittet avhandlas det som var huvudsyftet med föreliggande studie, nämligen att kartlägga Västra Götalandsregionens ledningskultur, alltså att beskriva vad som sitter i väggarna. I det tredje avsnittet analyseras vilka förutsättningarna är att med rådande ledningskultur bryta, eller åtminstone ”omförhandla” informella avtal, det vill säga normativa överenskommelser som härstammar från organisationens historia.

Västra Götalandsregionens ledningskultur – vad som sitter i väggarna

Man talar väl om sin Region

En viktig observation vid intervjuerna var att politikerna och tjänstemännen som regel talade väl om Regionen – både den grundläggande idén med Regionen och dess resultat. Många betonade i intervjuerna att Regionen var ett ändamålsenligt sätt att organisera välfärden. För flera av de intervjuade var det viktigt att framhäva de möjligheter som Regionen skapar. Till exempel framhölls möjligheterna till stordriftslösningar och det lokaldemokratiska inflytandet över tillväxtfrågorna. Konkreta exempel på Regionens framgångar som lyftes fram var att ekonomin har varit i balans flera år och att viktiga beslut har fattats och genomförts. En bedömning var att man i Regionen faktiskt har åstadkommit mycket, trots sämsta möjliga förutsättningar i form av turbulens och ekonomiska problem. Många i Regionledningen vill försvara Regionen mot hot ifrån ansvarskommittén och misskreditering från belackare. Man ser även med ogillande på politiker och tjänstemän som försöker förhandla till sig mer resurser genom att uttala sig kritiskt om sin verksamhet. Det är en indikation på att man i den yttersta ledningen vill att Regionen ska få en god image, men också en indikation på att en sådan inte är särskilt enkel att skapa.

Man fokuserar på kostnader

Under den första halvan av den första mandatperioden var Regionens ekonomi kraftigt underbalanserad. Den dåvarande politiska ledningen gjorde vissa försök att få ekonomin under kontroll men misslyckades. Den nya politiska ledningens skattechöjning har inneburit att ekonomin har kommit i balans. Även den allt större fokuseringen på kostnadskontroll har bidragit till den ekonomiska balansen, ansåg en del av de intervjuade. Denna fokusering förefaller i stor utsträckning ha tillkommit genom frekventa påminnelser och god retorik från den yttersta administrativa ledningen. Hur retoriken har tagits emot av de ekonomiskt ansvariga på lägre nivåer inom verksamhetsområdena och vilka effekter den har fått i praktiken fanns det olika åsikter om. Även om kostnadsökningstakten minskar i Regionen totalt sett, menade en del av de intervjuade att de olika verksamheterna i olika stor utsträckning har bidragit till det. Kunskaper om

kostnadsfokuseringens effekter är dock inte nödvändiga för att konstatera att det sitter i Regionledningens väggar att fokusera på kostnader.

Man fokuserar på problem

I offentliga organisationer är det svårt för ledningen att bortse ifrån eller glömma bort verksamhetsrelaterade eller organisatoriska problem. Det finns flera orsaker till det. En är att det politiska systemet – åtminstone delvis – är uppbyggt på att oppositionen och media ska påminna om organisationens brister. En annan är att offentliga organisationer ansvarar för verksamheter med eviga eller åtminstone svårlösta frågor som förbättrad hälsa och välfärd (jämför Brunsson 1986). Det är svårt för ledningen att hävda stora framgångar eftersom det nästan alltid finns minst lika många tillkortakommanden. Det kan vara en förklaring till att man inom Regionen i första hand tycks koncentrera sig på verksamhetsrelaterade problem och inte framhåller att verksamheten generellt sett fungerar bra. Regionledningen koncentrerar sig som regel på det som inte fungerar. Det är en bidragande orsak till att Regionpolitikerna när det gäller hälso- och sjukvården ofta hamnar i försvarsposition i förhållande till medborgare och media. Politiker, och även tjänstemän i viss mån, som arbetar med hälso- och sjukvård har lärt sig att inte förhäva sig och att de i huvudsak uppmärksammas i negativa sammanhang. Organisationens framsteg tillskrivs som regel andra aktörer, företrädesvis företrädare för den medicinska professionen.

Man är oskyldig

Av den genomförda studien framgår att ansvarsförhållandena är oklara och att det råder osäkerhet kring vilka skyldigheter man i praktiken har som politiker och tjänstemän i Regionen. Det är oklart vem som bestämmer, vem som har ansvaret och vem som ska ställas till svars. Många efterfrågar större klarhet i ansvarsfördelningen. Beställar-utförarmodellen ges skulden för mycket av oklarheten. Modellen anses skapa otydliga roller, både politiska och administrativa. Därför kan modellen karaktäriseras som en icke-institution som istället för att reducera osäkerhet har varit en källa till osäkerhet (jämför Leffler 2002). En annan sådan källa är hanteringen av de ekonomiska spelreglerna. I praktiken har inte spelreglerna gällt, vilket har fått företrädare för skötsamma utförarorganisationer att fundera över om det är osmart att följa regler. Råder osäkerhet om (i synnerhet ekonomiska) ansvarsförhållanden, kan inte ansvar utkrävas. Alla blir oskyldiga.

Regionledningens arbetsuppgift är att reducera osäkerhet för medarbetarna ute i verksamheterna. Ett sätt är att skapa trovärdiga organisations- och styrsystem. Det arbetet förefaller inte ha varit särskilt framgångsrikt. *En första* bidragande orsak är att de formella systemen inte är tillräckligt begripliga eller tillräckligt inlärdade ute i verksamheten. *En andra* bidragande orsak är att verksamheterna är osäkra på om styrreglementet gäller när det kommer till kritan. Styrmodeller är sällan pragmatiskt kon-

struerade och därför blir det problematiskt när de underordnas en pragmatisk politisk överbyggnad.

Man skapar och återskapar kvasiparlamentarism

I Regionen är det viktigt att göra skillnad mellan den politiska ledningen, som består av företrädare för de tre majoritetspartierna, och oppositionen, som består av företrädare för övriga partier. I Regionstyrelsen ingår företrädare för alla partier – den är alltså ett slags samlingsregering – men i praktiken regerar företrädarna för majoriteten. Oppositionen deltar inte i ledningsarbetet utan bedriver istället en hård oppositionspolitik. Arbetet i styrelsen utmärks av utpräglad kvasiparlamentarism (samma konstaterande gör Anjou 2003, se även Bäck 1998).

Kvasiparlamentarismens innebörd i Regionen är att politiken på samma gång kännetecknas av samarbete och konflikt. Å ena sidan förefaller samarbetet vara välutvecklat inom den politiska ledningen. (s), (fp) och (c) har haft förmåga att tala sig samman och här tonar betydelsen av skickliga och kompromissvilliga politiker och politiska sekreterare fram. Å andra sidan är konflikten mellan ledning och opposition lika påfallande som ledningens samarbete. För den politiska ledningen och administrationen är oppositionens återkommande reservationer, säryrkanden och yrkanden på återremittering en besvärande omständighet. För oppositionen är det frustrerande att alla förslag med automatik röstas ner. Konfliktklimatet problematiserades av flera och många föreföll längta efter större politiskt samarbete.

Det kvasiparlamentariska klimatet fångades även i svaren på frågorna om samarbete och förtroende. Av dessa framgår att det är få som håller med om att relationerna inom Regionfullmäktige och Regionstyrelsen har kännetecknats av samarbete. En tredjedel av politikerna instämde inte i påståendet att de har förtroende för hur politikerna i deras närhet fullgör sina uppdrag. Hälften instämde inte i påståendet att de har förtroende för hur övriga politiker fullgör sitt arbete.

Ett undantag från den kvasiparlamentariska kulturen återfinns inom politikområdet regional utveckling. Inom det området har politikerna lyckats nå konsensus, åtminstone kring beslutet om infrastrukturplanen. Den politiska kulturen kring regional utveckling förefaller i praktiken vara ett *konventsstyre* (assembly government) (se Bäck 1998). Olika förklaringar till enigheten återfinns i intervjumaterialet, men den viktigaste förefaller vara att Regional utveckling är en försöksverksamhet under utvärdering. Därigenom uppfattas det som viktigt att uppnå resultat. En naturlig fråga som infinner sig – men som inte kan besvaras – är om det hade blivit mindre konfliktorientering även kring övriga frågor om hela Regionen hade varit en försöksverksamhet.

Man ansätter den okoordinerade administrationen

För att beslut som är bra för hela organisationen ska kunna fattas och genomföras bör relationerna mellan nyckelaktörer kännetecknas av ömsesidighet. Med ömsesidighet avses att varje enskild aktör fattar beslut och agerar i ljuset av vilka konsekvenser det får för övriga aktörer i organisationen. Analysen av de beskrivningar som personalen inom Regionkansliet gav om det kansliinterna arbetet ger vid handen att någon särskilt stor ömsesidighet ännu inte har utvecklats. Snarare finns det skäl att tala om ett slags ensidighet – ömsesidighetens motsats – som tar sig uttryck i en okoordinerad administration.

Inom kansliet förefaller det ha varit trögt att utveckla ett funktionsövergripande samarbete. Det var många problematiserande utsagor i den riktningen. Konsekvenserna bedömdes bland annat ha blivit att verksamheterna har ansatts med för stor administrativ arbetsbörda och att man inte har lyckas nyttja potentiella stordriftsfördelar inom administrationen. Det funktionsövergripande utvecklingsarbetet tycks ha hämmats av praktiska begränsningar i form av att tid har saknats för att arbeta med frågorna och att det är svårt att samordna när den administrativa personalen är utspridd över regionen. Den okoordinerade administrationen förefaller emellertid även vara ett resultat av ett ganska icke-förlåtande klimat inom kansliet. Det tycks vara viktigt att inte göra fel. Denna restriktion för beslut och genomförande har förmodligen varit hämmande för utvecklingen i allmänhet och kanske samarbete i synnerhet. Det kan ha bidragit till att enskilda aktörer i första hand har arbetat utvecklingsorienterat inom sina funktioner, där de är experter.

Att det finns skäl att utveckla samarbetet mellan centrala tjänstemän illustreras även av att fyra tiondelar (sex av femton) av de svarande tjänstemännen inte höll med om att de centrala tjänstemännen har samarbetat med varandra. Dessutom var det många som menade att det inte har varit högt i tak i grupper bestående av centrala tjänstemän. Förutsättningarna för att förbättra relationerna förefaller med tanke på det förtroende som de centrala tjänstemännen tycks ha för varandra vara goda.

Man åstundar en professionell distans

Tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän har efterfrågats i många år inom den offentliga sektorn. Det ska finnas en professionell distans mellan politiker och tjänstemän som säkerställer en åtskillnad mellan den ideologiska politiken och den målrationella administrationen. Enligt några respondenter är en sådan professionell distans under uppbyggnad, åtminstone på central nivå. Om inte annat har det blivit väsentligt bättre än det var de första åren.

Mot den bilden står uttalanden, företrädesvis av administratörer på sjukhusen, om att politikerna vill detaljstyra och att det fortfarande går att påverka politiker i korridorerna. Mot bilden står även den generella bedömningen (se figur 8.1 ovan) att förmågan att formulera tydliga mål inom Regionen inte är särskilt god. En annan viktig

observation är att politikerna inte är lika villiga som tjänstemännen att hålla med om att samarbetet mellan dem och tjänstemännen fungerar. Ytterligare en observation är att endast något fler än hälften av respondenterna håller med om att relationen mellan politiker och tjänstemän kännetecknas av högt i tak.

Man vill avbyråkratisera

Enligt den sammantagna bedömningen i figur 8.1 har Regionen varit mer byråkratisk och mindre utvecklingsorienterad än de tillfrågade i Regionledningen vill ha den. En del uttalanden av de intervjuade handlade explicit om behovet av att avbyråkratisera. Organisationen upplevdes som tung och trög. Frågan är dock vilka förutsättningar som finns att lyckas med föresatsen. Tydliga indikationer finns på att öppenheten – i betydelsen att ta till sig nya idéer – inte är särskilt god. Nyfikenheten på att finna bättre sätt att organisera och styra verksamheten tycks vara större. Detsamma gäller benägenheten att kontinuerligt förbättra verksamheten. Benägenheten tycks emellertid inte heller där vara överdrivet stor.

En ledningskultur för handling?

Det är få saker som är så viktiga för att hantera olika former av problem som en inställning hos ledningen att man äger frågan själv. Studier av offentliga organisationer med ekonomiska problem har visat att organisationer som istället för att anpassa sig, väntar på att omgivningen (ofta i form av en ”orättvis” stat) ska förändras, lätt hamnar i ekonomisk kris (Brorström och Siverbo 2002b). I den här genomförda studien finns det få tecken på att Regionledningen med hänvisning till orättvisa förutsättningar avstår från vidta åtgärder. Det verkar finnas en insikt hos Regionledningen om att Regionen måste lösa sina egna problem. Därigenom är det första hindret på vägen mot en långsiktigt hållbar utveckling passerat.

Det krävs dock mer av ledningen. För att en organisation ska ha de bästa förutsättningarna för att utvecklas gynnsamt på lång sikt bör ledningen dessutom äga förmågan till gemensam handling och förmåga till förändring. På organisationsledningsnivå handlar det om att inom ramen för förtroendefulla och samarbetsorienterade relationer värdera de förändringsförslag som genereras av öppenheten och nyfikenheten inom organisationen. Därigenom skapas ett klimat som kännetecknas av konstruktiv prövning av situation och idéer. Risken att en sådan organisation ska hamna i kris med påföljande dramatik och negativ uppmärksamhet är liten.

Av framställningen ovan framgår att några av Regionledningens egenskaper är hämmande för förmågan till gemensam handling. Till dem hör den konfliktorienterade kvasiparlamentarismen och det begränsade förtroendet mellan politiker. Dit hör även den okoordinerade administrationen som manifesteras i outvecklat samarbete. Det förefaller även finnas mer att göra för att utveckla samarbetet mellan politiker och tjänstemän. I sammanhanget är det viktigt att inte glömma bort att Regionen även har

egenskaper som gynnar gemensam handling, vilket har visat sig i samarbetet inom den politiska ledningen och i samsynen kring regional utveckling.

Av framställningen framgår också att Regionledningen har egenskaper som är hämmande för förmågan till förändring. Observationerna i studien kring förmågan till förändring är emellertid ganska få. De indikationer som har givits är att det tycks vara ganska lågt i tak i gruppen som består av centrala tjänstemän; det är lite högre i tak i relationen mellan politiker och tjänstemän; och bland politikerna är det högt i tak. Andra indikationer som har givits är att Regionen inte utmärks särskilt mycket av nyfikenhet – som har att göra med organisationsförändringar och kontinuerliga förbättringar inom verksamheterna – och i synnerhet inte av öppenhet för nya idéer.

Det finns emellertid även andra observationer att väga in i analysen. Inom ramen för den kultur som har beskrivits har ledningen ändå lyckats fatta en del kontroversiella beslut och genomföra en del omstridda förändringar.

Tre informella avtal

Tre förändringar som många av de intervjuade politikerna och tjänstemännen bedömde skulle vara gynnsamma för Regionens fortsatta utveckling var att förändra styrmodellen, att samla politik och administration på en plats och att förändra hälso- och sjukvårdens struktur. Dessa potentiella förändringar är intressanta eftersom deras realisering tveklöst skulle uppfattas som att informella avtal – det vill säga normativa överenskommelser som är gjorda tidigare i organisationens historia – bryts.

Att förändra styrmodellen

Kritiken mot styrmodellen, det vill säga beställar-utförarmodellen, var bitvis förgörande. Baserat på dessa utsagor finns det skäl att karaktärisera modellen som en ceremoni vars latent funktioner har blivit viktigare än de manifesta. Det förefaller ha varit viktigare att kunna peka på att modellen har använts än att den har medfört ändamålsenlig organisering och styrning. Det går att finna försvarare av modellens principer – som bland annat har att göra med fungerande lokaldemokrati – men inte av hur modellen har fungerat i praktiken.

Att modellen inte har bytts ut eller förändrats mer radikalt än den har gjort kan förvisso förklaras av att ett bättre alternativ saknas, att man vet vad man har men inte vad man får och att ledningen inte vill irritera en förändringstrött organisation. Trovärdigare förklaringar är dock att styrmodellens existens har reglerats i ett informellt avtal. Styrmodellen ingår i den kompromiss som föregick bildandet av Regionen. Styrmodellen symboliserar decentralisering och lokalpolitiskt inflytande över en offentlig organisation som annars upplevs manifesteras storhet och centralisering. Utanför

Regionledningen skulle många uppleva en avveckling av styrmodellen som att ambitioner om decentralisering och lokaldemokrati ges upp.

Att samla politik och administration på ett ställe

En ineffektivitet som framhölls i intervjuerna var att politiker och tjänstemän, som en effekt av att det finns flera politiska och administrativa centra i Regionen, tvingas resa mycket. De spenderar många arbetstimmar på annan ort, på vägar och på järnvägar. Det leder till att det är svårt att utnyttja tiden på ett bra sätt, att det blir svårare att etablera relationer och att det blir mer komplicerat att samordna verksamheten. Denna ordning uppfattades som ickerationell och i synnerhet tjänstemännen förföll längta till en organisation där alla sitter i samma hus, där det är enkelt att samordna verksamhet och det finns ordentligt med utredningsresurser.

Att samla politik och administration på ett ställe ansågs emellertid inte realistiskt. En förklaring är att man vid tillskapandet av Regionen ”teknade” ett informellt avtal innehållande överenskommelsen att Regionen inte får innebära nackdelar för något territorium i regionen. Det skulle uppfattas som en nackdel för många om den politiska och administrativa verksamheten flyttas till en ort. Därigenom är en sådan förändring ett brott mot det informella avtalet. Innebörden av det informella avtalet är att Regionens politiska och administrativa centra ska vara spridda över regionen.

Att genomföra strukturförändringar

Under senare år har det blivit allt vanligare att satsa på stordrift när pengarna inte räcker och man inte vill försämra vårdens innehåll. Stordrift kallas i Regionen för strukturförändring eller förbättrad samordning av verksamheter. Samordning är de senare årens mest populära rationaliserings- eller effektiviseringsinstrument. Effektiviseringen, om den genomförs i praktiken, sker på bekostnad av en del Regioninvånarens närhet till viss hälso- och sjukvård (företrädesvis specialiserad vård), men det kan i någon mån kompenseras av en bättre utbyggd närsjukvård. På central nivå är övertygelsen stor om att stordrift effektiviserar, att strukturförändringarna ska gå att genomföra och att minskad närhet till viss hälso- och sjukvård för några medborgare måste accepteras.

Strukturförändringar kan emellertid uppfattas som hot mot lokala områden i Regionen och kan tolkas som brott mot informella överenskommelser. Av den anledningen möter strukturförändringar olika former av inomorganisatoriskt motstånd. Församlingar lokalt får inte uppfattas som orsakade av att man gick med i Regionen. Det utgör en kraftfull restriktion för Regionledningens handlingsutrymme.

Kan de informella avtalen brytas eller omförhandlas?

Att spekulera om framtiden är alltid vanskligt, men den genomförda studien ger underlag för att diskutera förutsättningarna för att bryta eller ”omförhandla” de informella avtalen. Det informella avtal som har inneburit att verksamheten formellt sett har varit organiserad i enlighet med beställar-utförarmodellen förefaller vara möjligt att omförhandla. Vad som talar emot att en förändring kommer att komma till stånd är det utvecklade samarbetet. Det kan bli svårt att inom ramen för förtroendefulla relationer få till en konstruktiv prövning av potentiella alternativ till styrmodellen. Vad som talar för att modellen ändå kommer att ändras är att de problem de oklara ansvarsförhållanden den ger upphov till (att alla är ”oskyldiga”) har identifierats. För det andra tycks det egentligen inte vara beställar-utförarmodellen som utgör det informella avtalet, utan den decentralisering och de lokaldemokratiska principer som modellen är sinnebild för. Förmodligen går det att tillgodose dessa principer även med en annan organisation. Modellen har varit en viktig ceremoni, men en avceremonialisering har påbörjats.

Att politiska och administrativa centra ska finnas över hela regionen är kanske det allra starkaste informella avtalet. Det har manifesterats i arketyper, exempelvis flera Regionens hus. Att bryta eller ens omförhandla detta informella avtal förefaller inte vara möjligt idag. Uppenbarligen går det inte ens att ta upp frågan till diskussion. Minnet av den normativa överenskommelsen att Regionen inte får medföra att en ort blir dominerande och att delområden inte får missgynnas, finns fortfarande i färskt minne.

Det informella avtalet att utbudet av service på de olika orterna i Regionen ska vara oförändrat måste Regionledningen klara av att omförhandla för att det ska vara möjligt att genomföra strukturförändringar, vilket är den dominerande ingrediensen i planen för att effektivisera Regionens hälso- och sjukvård. För närvarande förefaller det finnas politisk majoritet för att fatta beslut om sådana effektiviseringar, men det politiska klimatet innebär att sådana beslut knappast blir enhälliga. Politisk oenighet medför att beslutet kan nonchaleras eller genomförandet förhalas. Tidigare studier av landsting som har försökt genomföra strukturförändringar visar att minsta oenighet på politisk nivå gör att motståndet bland den lokala befolkningen och de medarbetare som berörs förstärks (Siverbo 2002). Vad som talar för att man lyckas är att Regionledningen tidigare har klarat av att fatta beslut och genomföra förändringar där delar av Regionen har ställts mot varandra. De mest omtalade är avvecklingen av förlossningsavdelningen i Lidköping och det enhälliga beslutet om infrastrukturplanen. Till det kommer att Regionledningen uppenbarligen är medveten om och förberedd på vilka reaktioner strukturbeslut medför.

De informella avtalen – att politiska och administrativa centra ska finnas över hela regionen och att utbudet av service inte får försämrats på de olika orterna i regionen – utgör trots allt restriktioner för Regionledningen. Innebörden är att alla förändringar måste presenteras som fördelaktiga både för Regionen som helhet och för varje enskilt lokalsamhälle. Att fatta beslut om förändringar som är bra ur ett helhetsperspektiv är eld på brasan för dem som värnar de informella avtalen. Regionledningen hyser vissa

förhoppningar om att en gemensam Regionidentitet med tiden ska försvaga avtalen. I den frågan kan det finnas skäl till pessimism. I kommunsektorn genomfördes kommunsammanslagningar i slutet på 1960- och början av 1970-talet. I flera av de kommunerna har ännu ingen gemensam kommunidentitet utvecklats (se exempelvis Siverbo 2004).

Vems blir uppgiften att bryta de informella avtalen?

Regeringens tillsättning av ansvarskommittén innebär att välfärdsproducenterna är under granskning. Uppgiftsfördelningen mellan stat, regioner/landsting och kommuner är ifrågasatt. Offentliga sektorns förmåga att balansera de svårförenliga kraven på god ekonomi och god verksamhet kommer sannolikt att bli avgörande för kommitténs betänkande.

I skrivande stund har Regionstyrelsen i Västra Götaland fattat beslut om en övergripande plan för sjukhusstrukturen. Det omtalade förändringsarbetet har inletts. Planen har emellertid medfört att lokala opinioner gått i försvarsställning framför "sitt" sjukhus. Således har de väntade reaktionerna uppkommit. Regionledningens möjlighet att bryta eller omförhandla de informella avtalen kommer nu att prövas. Om framgång uteblir i det arbetet – både i Regionen och i övriga landstingssektorn – och andra lösningar saknas, är det inte omöjligt att ansvarskommittén föreslår annorlunda former för välfärdsproduktionen i framtiden.

11. Tankar om ledningskultur för framgångsrik utveckling

Den genomförda studien pekar på att en ledningskultur för framgångsrik utveckling bör omfatta välutvecklade rutiner för samarbete och förtroende, både inom och mellan politiska och administrativa enheter. Som framgår av berättelserna om Regionens historia och nuvarande situation har förändrade förutsättningar för, och olika vilja till, samarbete varit ett återkommande tema. Dessa rutiner inom Regionledningen förefaller därigenom vara en viktig beståndsdel i Regionens ledningskultur.

Om nu samarbete och förtroende är viktigt för en organisations utveckling (vilket både föreliggande studie och tidigare forskning tyder på) blir frågan om hur sådana rutiner kan etableras och bevaras synnerligen intressant. Olyckligtvis är kunskaperna inte särskilt utvecklade på området, men några uppslag finns (Nooteboom 2002). Ett är att organisatoriska rutiner som reducerar osäkerhet om hur samarbetspartnerna agerar är gynnsamt för samarbete och förtroende. Ett annat är att dessa rutiner förstärks och försvagas i goda respektive onda spiraler. Det innebär att inledningsfasen i nya relationer är synnerligen viktig. Ett tredje uppslag är att utvecklandet av samarbete och förtroende i en ny relation kan försvåras om den ena samarbetspartnern i alltför hög utsträckning vill reglera relationen med formella rutiner. Det kan ses som att den ena parten misstror de övriga redan från början.

En slutsats av det samlade resonemanget är att organisationer vars utveckling redan hämmas av avsaknad av samarbete och förtroende bör försöka skapa klara rutiner för interaktionerna. För Regionens del är det ett argument för att på allvar försöka skapa ökad klarhet i ansvarsförhållanden och roller. Det ställer den kritiserade styrmodellen i brännpunkten. Rutinerna avseenden samarbete i Regionen är inte utvecklade på ett sätt att de förmår fylla igen de oklarheter som finns i den formella styrningen (formella rutinerna).

Idag manifesterar styrmodellen de ambitioner som finns om att Regionen ska kännetecknas av klar ansvarsfördelning, levande lokal demokrati och decentralisering. Styrmodellen är ett uttryck för höga ambitioner inom dessa områden och betraktas som ett medel för att Regionen inte ska vara centralstyrd. Få menar dock att modellen har haft dessa effekter i praktiken varför styrmodellen måste betraktas som en ceremoni eller symbol för ambitioner den inte medverkar till att uppfylla. I en ideal situation har organisationer rutiner för avceremonialisering, det vill säga att upptäcka när instrumentella rutiner har övergått till att bli ceremoniella. Den pågående avceremonialiseringen av styrmodellen är en indikation på att sådana rutiner finns i Regionen.

Referenser

Alvesson, Mats och Per Olof Berg, 1992. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Berlin och New York: Walter de Gruyter.

Anjou, Leif, 2003. *Effekter av styrning i nybildade regioner och institutioners betydelse*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 19.

Brorström, Björn, 1990
Effektivitet, Göteborg: KFi-rapport nr. 4.

Brorström, Björn, 2003. *Fasta förbindelser. Ny organisation vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 17.

Brorström, Björn, 2004. *Den stora vändningen? Ett universitetssjukhus i förändring*. Bokmanuskript.

Brorström, Björn, Bo Hallin och Marianne Leffler, 1999. *Organisationsideal och professionellas verklighet – en studie av sjukvård i förändring*.

Brorström, Björn och Bo Hallin, 2002a. *På rätt väg? Ny organisation vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 11.

Brorström Björn och Bo Hallin, 2002b. *Dragkamp mellan Vänern och Vättern. En berättelse om organiseringen av Skaraborgs sjukhus*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 13.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001. *Institutioner och individer. En studie av utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. *De fattiga och de rika*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002b. *Framgångsrik vändning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.

Brunsson, Nils, 1986 (red). *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund Doxa Ekonomi.

Butler, Richard, 1991
Designing Organizations. A Decision-Making Perspective, London: Routledge.

Bäck, Henry, 1998. "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?" *Kommunal ekonomi och politik*, 2(1): 29–44.

Bäck, Henry, 2002. De regionala politikerna i ett jämförande perspektiv. I Nilsson, Lennart (red) *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Bäck, Henry, 2004. *Av de många ett. Västra Götalandsregionen politiker. Partipolitiska och territoriella skiljelinjer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Eriksson, Nomie, 2001. *En platt organisation i uppförbacke. Konsekvenser av en organisationsförändring för lokala och centrala ledare*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 6.

Falkman, Pär och Sven Siverbo, 1999. *Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsregionen*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 1.

Hallin, Bo och Sven Siverbo, 2003. *Styrning och organisering av hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.

Hannan, M.T. och J. Freeman, 1977. "The Population Ecology of Organizations." *American Journal of Sociology*, 82: 929–964.

Hodgson, Geoffrey M., 2001. "Is Social Evolution Lamarckian or Darwinian?" I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Jensen, Christian, 2002. *Maktens språk och språkets makt. Om hur Västra Götalandsregionen*. Göteborgs universitet: Handelshögskolan.

Johansson, Bengt, 2002. *Det regionala nyhetsrummet. Massmediernas bevakning av Västra Götalandsregionen 199 och 2000*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 12.

Johansson, Folke, 2002. Minskad tro på regionerna. Attityder i Västra Götaland och Skåne. I Nilsson, Lennart (red) *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Knudsen, Thorbjörn, 2001. "Nesting Lamarckism within Darwinian Explanations: Necessity in Economics and Possibility in Biology?" I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Kouzes, James M. och Paul R. Mico, 1979. "Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations." *The Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4):449–469.

- Kunda, Gideon, 1992. *Engineering Culture*. Philadelphia: Temple University Press.
- Leffler, Marianne, 2002. *Sjukhusperspektiv på beställarstyrning – ett otydligt rollspel*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 10.
- Mintzberg, Henry, 1983. *Structures in Fives. Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Nilsson, Viveka, 2002. *Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdenhetschefernas syn på ekonomi och ekonomistyrning*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 15.
- Nooteboom, Bart, 2002. *Trust*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ohlsson, Östen, 2001. *Sammanlagda sjukhus? Argument och motargument inför SU-fusionen. En retrospektiv betraktelse över många debattörer och få argument*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet: Västra Götalandsregionen, rapport 7.
- Pierre, Jon, 2003. ”Utvecklingspolitikens flernivåproblem.” I Nilsson, Lennart (red) *Perspektiv på Västsverige*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Quinn, Robert E. Och John Rohrbaugh, 1981. ”A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness.” *Public Productive Review*, (June).
- Siverbo, Sven, 2002. ”Anpassning eller spårbundenhet?” *Kommunal ekonomi och politik*, 6(4):45–61.
- Siverbo, Sven, 2004. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner. En studie av Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum*. Lund: Studentlitteratur (kommande).
- Siverbo, Sven och Pär Falkman, 2001. *Den ekonomiska styrmodellen i Västra Götalandsregionen. Konstruktion, motiv och förväntade effekter*. Göteborgs universitet: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, nummer 9.
- Veblen, Thorstein, 1899/1994. *The Theory of the Leisure Class*. London: Dover Publications inc.
- Vromen, Jack, 2001. “The human agent in Evolutionary Economics.” I Laurent, John och John Nightingale (red). *Darwinism and Evolutionary Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.