

Underminering av demokrati?

Undersökning utav Region Skånes granskningsrapporter

Terez Palffy

Abstract

Uppsatsen studerar demokratiaspekter i den skånska revisionen. Forskarnas oenighet om påståendena; ”i revisionens arbete innefattas enbart ekonomi” och ”revision har kvalitativa och demokratiska aspekter” genomsyrar uppsatsen. Med hjälp av idéanalys studeras granskningsrapporter utförda åren 2002 och 2008 utav Region Skånes revisorer. Region Skåne som självstyrelseorgan bildades av ekonomiska och demokratiska syften. Utifrån demokratiska teorier, ansvarsfördelning, insyn och öppenhet undersöks granskningsrapporterna. New Public Management utmanar de demokratiska värdena enligt forskare. Mål- och resultatstyrningen, budgeteringsformer och klientfokus är tre begrepp som undersöks i rapporterna.

Rapporterna granskar allt från politiska organisationen till ekonomin. Underminering av demokrativärden sker inte i revisionen.

Nyckelord: demokrati, revision, NPM, Region Skåne, offentlig förvaltning

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Inledning.....	1
1.2	Syfte	2
1.3	Frågeställning	2
1.4	Metod	2
1.5	Material och avgränsning	3
1.6	Diposition	4
2	Demokratiska värden	5
2.1	Ansvarsutkrävning	6
2.2	Öppenhet	6
2.3	Medborgardeltagande.....	7
3	New Public Management.....	8
3.1	Mål- och resultatstyrning	8
3.1.1	Kritik mot mål- och resultatstyrning	9
3.2	Effektivisering och former av budgetering	10
3.2.1	Kritiken mot kostnadsfokus	10
3.3	Klientorientering	11
4	Revision.....	12
4.1	Revisionens syften och målgrupp	13
4.2	Policyprocessen.....	13
4.3	Organisationen i Region Skåne	14
5	Analys.....	16
5.1	Revision i Region Skåne	16
5.2	Mätning av vårdköer	16
5.3	Budgetering i rapporterna.....	17
5.4	Granskning med kravet om tydlig ansvarsfördelning	19
5.5	Underminering av demokrativärden?.....	20

5.6	Slutsats; demokrati värden prioriteras.....	22
6	Referenser.....	23
6.1	Revisionsrapporter	23

1 Inledning

1.1 Inledning

[...] do most citizens know anything about the many reforms that have been proclaimed and implemented by OECD governments? (Pollitt & Bouckaert 2004 s 152)

Pollitt ifrågasätter om medborgare har den kunskap i den offentliga sektorns verksamhet och om dess förändringar. Flera forskare ser en fara i den förändring som har skett de senaste decennierna som har fört med sig en fokus och prioritering av ekonomivärden och samtidigt en underminering och nonchalans mot demokrativärden (Lundquist 1998 s 136; Vedung 1998 s 42). Den förändring som forskare syftar till är New Public Management (Premfors 2003 s 324).

1999 bildades Region Skåne som självstyrelseorgan. En permanentning av självstyrelseförsoket, efter nästa års upphörande av självstyrelseförsoket, innebär en fastspikad maktdelegering av ansvar inom olika verksamhetsområden till Region Skåne. Ahlbäck menar att ”delegerad makt måste följas av ansvar” (Ahlbäck 1999 s 18). Maktinnehavaren ska kunna ställas ansvarig för den verksamhet som finns i hans eller hennes händer. Vad som är nödvändigt är att ansvarsutkrävning fordrar kunskap och information, insikt och insyn i maktinnehavarens verksamhet. När dessa krav är uppfyllda och funktionen är förtydligad då kan ansvarsutkrävning ske demokratisikt (Ahlbäck 1999 s 16). Idelig kontroll och granskning av makthavarnas styrning och förvaltningens verksamhet förtydligar och klargör processer och innehåll av politikerns tagna beslut.

Region Skånes autonomi är den nationella decentraliseringens verk där makt och ansvar flyttades från staten till regional nivå i vilket demokrati och effektivitet var skälen. Region Skånes organisation har pågått i nästan tio år och med dessa tio åren har regionen utvecklats och förändrats både ekonomiskt, demografiskt och politiskt. I takt med förändringarna ställs regionen på prov om att klara dessa utmaningar. Utveckling sker mest optimalt om medborgarna är delaktiga (SOU 2 007:10 s 10). Putnam skildrar regionaliseringens krafter i Italien i vilket han åsyftar att decentralisering bidrar till högre administrativ effektivitet och demokratin förstärks eftersom medborgarnas intresse för de lokala behoven och i högre utsträckning delta i den lokala politiken (Putnam 1993 s 34).

1.2 Syfte

Lundquist uttrycker den oro som han delar med flera forskare om förändringarna som har skett de senaste decennierna som har fört med sig en fokus och prioritering av ekonomivärden och *samtidigt* en underminering och nonchalans mot demokrativärden. Ordet "samtidigt" ska uppmärksammas. Lundquist är inte stött av rationalitetstänket, tvärtom, anser han att sparsamhet är en sund inställning. Det är nonchalansen mot demokrativärdena som oroar forskarna (Lundquist 1998 s 136).

Mitt intresse ligger i att undersöka utvecklingens ekonomiska drift. Volymen av NPM inom Region Skånes verksamhet och för att göra detta möjligt kommer jag att studera revisionernas arbete och funktion. Definitionen av den offentliga sektorns revision varierar en aning från fall till fall. Min undersökning går ut på att studera situationen i Region Skånes revision och om det är NPM som har satt ramen för revisionsarbetet i Region Skåne och om dessa negligerar demokrativärdena. Lundquist uppmärksammar ekonomisten att i de senaste decennierna har en utveckling skett i den offentliga sektorn som har alltmer ersatt demokrativärdena med ekonomivärden. (Lundquist 1998 s 136) Jag vill undersöka om så är fallet.

1.3 Frågeställning

Min undersökning syftar till att studera revisionens arbete och om påståendet om ekonomivärden har en dominans framför demokrativärden. Genom att studera granskningsrapporterna som revisorerna har utfört, kommer undersökningen att syfta till att belysa de demokratiska respektive ekonomiska värden i fallen av granskningsobjekt. Den övergripande frågeställningen lyder härmed;

Sker det en konkurrens mellan demokratiska värden och New Public Management i granskningsrapporterna som utförs av Region Skånes revision?

Frågeställningen delas upp och jag kommer först att studera vilka granskningsobjekt som studeras. Därefter undersöka om det finns en konkurrens mellan demokrativärden och ekonomi eller kanske rent av en blandning av dessa.

1.4 Metod

Uppsatsen syftar till att beskriva situationen i den skånska revisionen. Mina två variabler, demokratiska och NPM, ställer jag emot varandra i en jämförande

studie. Dessa två variabler operationaliserar jag genom att konkretisera dessa till delar av det demokratiska respektive NPM begreppen i idealtyper (Esaiasson m.fl. 2004 s 154-5). I undersökningen kommer jag att genom de teoretiska operationaliseringar som jag väljer studera om dessa kan urskiljas i granskningsrapporterna. I det första steget i att upptäcka en viss idé sker först en innehållsanalys där olika termer eftersöks. Den kvalitativa analysmetoden som jag väljer går utöver en innehållsanalys där även sammanhanget studeras. I en granskningsrapport kan det av revisorerna föreslås att styrningen av en verksamhet bör förstärkas. I ett exempel som denna undersöks vidare om styrningen står i samband med önskemål om tydligare ansvarsfördelning mellan aktörer, vilket har en demokratisk förankring eller om det står i samband med att tydligare styrning krävs mellan två nivåer på grund av borttagande av en mellanhand, vilket är ett tecken på effektivisering och därmed påverkan på verksamhetens kvalitet. Genom idéanalys studeras revisionsrapporterna och en klassificering av de idéer och värderingar som är objekten för den skånska revisionen. (Ibid. s 235) Efter klassificeringen av innehållet i rapporterna, beskrivs det empiriska materialet utifrån de valda teorierna. Att kunna generalisera resultatet utifrån de revisionsrapporter jag har valt på de övriga hindras eftersom jag väljer analysenheterna strategiskt (Ibid. s 189). Den andra orsaken som påverkar mina generaliseringsmöjligheter är att jag väljer att analysera texterna utifrån idealtyper vilket ger uppsatsen en förhandsbestämd förhållningssätt vilket konkretiserar undersökningen. (Ibid. s 240).

1.5 Material och avgränsning

Materialet som jag studerar demokratiska respektive NPM värden är granskningsrapporter som utförts av Region Skånes revisorer. Dessa har skrivits åren 2002 till 2008. Jag avgränsar antalet rapporter till att göra ett strategiskt urval utifrån de cirka 100 rapporter som har skrivits under dessa år. Min strategi styrs utav mina undersökningsvariabler och därmed väljer jag fall av gynnsam karaktär ifrån de två olika perspektiven, demokratiska respektive NPM. Jag väljer granskningsrapporter som studerar exempelvis strukturuomsättningen i Region Skåne, arbetsfördelningen mellan olika aktörer, kvalitet av vården, effektiviseringsåtgärder, granskning av budget. Mina analysenheter är inte valda efter att undersöka en förändring i tid eller rum. Att undersöka förändring över tid för Region Skånes verksamhet kräver en djupare analys vilket tar de oberoende variabler i större hänsyn. Att ta de oberoende variabler i större hänsyn hade varit nödvändigt eftersom Region Skåne som självstyrelseorgan är endast nio år gammalt och mycket omorganisering har hänt. Jag undersöker om granskningsobjekten har ekonomifokus eller demokratiska.

Populationen av rapporternas granskningsobjekt är av varierande karaktär. Viss kontinuitet kan urskiljas såsom tillgängligheten i primärvården och granskning av budgeten. Region Skånes största uppdrag är hälso- och sjukvården i regionen vilket reflekteras i de objekt de väljer att undersöka.

Granskningsrapporter av andra sektorer såsom kollektivtrafik, miljömål och kulturverksamhet är sällan förekommande. Majoriteten av rapporterna har sjukvården som objekt. Även mina val av revisionsrapporter domineras av objekt om hälso- och sjukvården. Vad som är värt att komma ihåg är att Region Skånes revisorer har påverkats av vilka objekt de har studerat av både förändringar i den politiska organisationen och förvaltningen. (Esaiasson m.fl. 2004 s 52-3). En annan faktor som har förändrat Region Skånes verksamhet är omorganiseringen av vården 2004, den så kallade Skånsk Livskraft vilket i en högre utsträckning möjliggjorde samarbetet mellan kommuner och sjukhus i Skåne. Samarbete skulle ske mellan ”nivåer” exempelvis hjärtkirurgin skulle främst placeras i en kommun och därmed en kraftansamling ske. Ett annat exempel är samordningen mellan primärvården där effekten var att patienter fördelas jämnare mellan kommunerna. Valet 2006 har medfört omstrukturering av både politisk och tjänstemannaorganisation. Nya system och arbetssätt har införts under tiden vilka också varit granskningsobjekt för den skånska revisionen. Avslutningsvis, definiering av demokratisk teori och operationalisering av New Public Management har jag lutat mig mot tidigare forskning.

1.6 Diposition

I nästkommande kapitel kommer demokratiska teorin att presenteras. I kapitel tre sker en operationalisering utav tre av begreppen i New Public Management som har ansetts utmana demokratiska värden. Kapitel fyra utvecklas bakgrunden till revisionen och granskningen i Region Skåne och en förtydligande om revisionens syften. I kapitlen fem, som också är det sista kapitlet, redovisas först analysen utav det empiriska materialet utifrån de demokratiska respektive NPM värden. Därefter ställs frågan om revisionsrapporter är demokratiska eller har uteslutande ekonomifokus och resultatet av undersökningen redovisas.

2 Demokratiska värden

Begreppet *demokrati* tillhör onekligen de mer prominenta exemplen på sådana i grunden omstridda begrepp. På ytan finns visserligen idag ett slags samstämmighet som uttrycks i att vi (nästan) alla förklarar oss demokrater. (Premfors m.fl. 2003 s 21)

Det är viktigt att var och en av de styrda har ett inflytande över de styrande [...] En person som är utesluten från allt deltagande i politiska angelägenheter är inte medborgare [...] (Mill, J-S citerad av Held 1996 s 141)

Eftersom min undersökning går ut på att studera demokrati i den offentliga sektorns utvärdering, behöver jag ta ställning till de demokratiska värden som jag väljer. Efter valet krävs ett djupare ställningstagande i operationaliseringen av termerna. Ett val och ställningstagande av demokratiska värden i samband med utvärdering kan följa med kontroversiella reaktioner trots omöjligheten att precis definiera teoretiska begrepp (Esaiasson m.fl. 2004 s 46). Ytterligare en faktor som inte minst bidrar till oklarheten att definiera demokrati är den oklara gränsen mellan politik och förvaltning. För att minimera min risk av godtycklighet i valet av demokratiska värden, har jag tagit del av forskning i vilka NPM och dess innehåll diskuteras och vägs mot demokrati och demokratiska värden. Därför kommer jag att använda mig av Lundquist definitioner av demokrativärden (Lundquist 1998 s 148).

Förvaltningspolitik är ett begrepp som de senaste tre decennierna utvecklats till att även omfatta och bemöta de demokratiska kraven i förvaltningens processer från idé till utförande (Premfors m.fl. 2003 s 261). I policyprocessen inkluderas politikernas och förvaltningens arbete. Relationen mellan dessa två kan förklaras med de demokratiska krav som bör uppfyllas i deras verksamhet. Demokratinormerna beskrivs som *substanskraven* och *processkraven*. Substanskraven inkluderar lagens krav, politikernas vilja och folkets vilja. Processkraven omfattar allmänna val, medborgardeltagande, öppenhet och fri- och rättigheter. Processkraven är de primära anspråken som måste uppfyllas för att substanskraven skall erhålla betydelse och demokratisk legitimitet. (Lundquist 1998 s 90-1)

Jag avgränsar mina val demokratiska värden till att omfatta två av de ovan nämnda processkrav, *öppenhet* och *medborgardeltagande*. Men allra först ska jag operationalisera ännu ett demokratiskt fundament, nämligen *ansvarsutkrävning* som har en stark koppling till öppenhet och insyn.

2.1 Ansvarsutkrävning

Att utkräva ansvar är ett viktigt verktyg i det demokratiska systemet (Ahlbäck 1999 s 18). Enligt de demokratiska spelreglerna ska man utkräva ansvar från den som besitter makten. Att ha makt följer med att man har ansvar och skyldighet att se till att en viss verksamhet fungerar. Medborgarna ställer krav på maktthavarna som de har valt i demokratiska val och genom dessa demokratiska val har medborgarna den friheten att vid nästkommande val ställa politikern till svars. Men om man har ansvar över något, följer inte nödvändigtvis med att man har makten över något. Detta innebär att ansvarighet innebär att man tar på sig skulden även om man inte har haft direkt påverkan eller inflytande i händelsen. Det är vad som kallas för politiskt ansvar där det inte sätts skillnad mellan den som "ansvaras" för något och den som "är ansvarig". Med Ahlbäcks ord, "att ansvara för" och "att vara ansvarig för" något. Ett exempel är när tjänstemannen begår misstagen men politikern väljs bort vid val. För att kunna utkräva ansvar bör man veta vem som man ska vända sig mot med sin ansvarsutkrävning. Tydlig ansvarsfördelning underlättar möjligheterna att utkräva ansvar. (Ibid. s 18-20) Ansvarsutkrävning är det verktyg som används vid behov efter att kontroll och utredning har utförts. (Premfors 2003 s 252) Vad är det som kontrolleras och vilken kunskap krävs av kontrollanten? Förutom att känna till politikernas respektive förvaltningens verksamhet, bör det finnas kunskap om verksamheten har bedrivits bra eller dåligt och att det finns mekanismer och utarbetade verktyg för att utkräva ansvar (Ahlbäck 1999 s 35).

2.2 Öppenhet

Öppenhet i förvaltningen har en lång tradition i den offentliga förvaltningen. Med öppenhet refereras här inte bara till kontrollanternas insyn i förvaltning, men även medborgarens och andra intressenters i den offentliga verksamhetens delar. Insyn i politikernas intentioner och förvaltningens verksamhet bidrar till förutsägbarhet om kommande förändring och stimulerar medborgarens möjligheter till att hålla sig informerade. (Premfors m.fl. 2003 s 253) Information om vad som pågår i förvaltningen bidrar till att medborgare erhåller möjlighet att utkräva ansvar och med större säkerhet vända sig till den rätta aktör som ansvarsutkrävningen riktar sig mot. (Ahlbäck 1999 s 16; Premfors m.fl. 2003 s 252) En av den svenska förvaltningsmodellens grundpelare är offentlighetsprincipen. Medborgarens insyn i den offentliga verksamheten är fundamental. Den representativa demokratimodellen har en lång och djup tradition i den svenska politiken. Därför hör de två fundamentala delarna samman så tätt, att utkräva ansvar och insyn i politikernas och förvaltningens verksamhet. (Ahlbäck 1999 s 16)

2.3 Medborgardeltagande

Alla medborgare kan och faktiskt bör delta i att upprätthålla och befrämja offentligt liv. (Held 1987 s 35)

Held sammanfattar Perikles teorier som är över tvåtusen år gamla. Medborgardeltagande innebär att tillfälle och möjlighet ska ges till medborgaren att delta i politiken och förvaltningen. Att kunna framföra synpunkter och åsikter. Deltagande är gällande på alla politiska nivåer och skikt men fler olika metoder kan studeras på den lokala nivån såsom brukarmedverkan, kommundelsnämnder och lokala val. Grundlagarna visar större intresse för demokrativärdena än för ekonomivärdena vilket bevisar vikten i att stimulera och främja demokratiska värden. (Lundquist 1992 s 59)

Operationaliseringen av demokrativärdena följs i nästa kapitel av rationalistiska värden som har de senaste decennierna reformerat den offentliga förvaltningen, New Public Management.

3 New Public Management

New Public Management är ett samlande begrepp på reformen i offentlig sektor vars innehåll och sammansättning har ursprung i de otaliga reformer världen över som har pågått i cirka tre decennier. Vilka delar som har anammats av olika länder, kommuner eller myndigheter och hur dessa delar har kommit i uttryck varierar (Premfors m.fl. 2003 s 324). Sverige tillhör inte de länder där reformerna har varit mest radikala. Till dem länder hör de ”brittiska” länderna såsom Storbritannien och Nya Zeeland. Pollitt & Bouckaert klassificerar Sverige till den ny-weberianska gruppen (2004 s 9). Trots detta har reformerna uttryckt sig så gravt att demokrativärdena undanträngs av ekonomivärdena och ”ekonomisten” är förvaltningens aktör (Lundquist 1998 s 136). Reformen är resultat av besparings- och effektiviseringskrav vilket orsakades av nedgång i ekonomin. Den offentliga verksamheten vände sig mot den privata och anammade företagsmodeller vilket består av två huvuddelar, ett ökat markandstänkande och en ökad fokus på managementbegreppet. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 30-1).

Stora likheter mellan den privata och den offentliga sektorns organisationsmodeller och styrformer hävdas av Christensen med flera (2004 s 14) och av Pollitt & Bouckaert (2004 s 72) och att dessa erfarenheter kan med stor utdelning utbytas mellan varandra. Den offentliga sektorns riktning mot den privata, slätar ut dessa skillnader ytterligare (Pollitt & Bouckaert 2004 s 72). Christensen konstaterar dock att den offentliga och den privata sektorn har olika uppdrag (2004 s 14).

Några av syftena med reformen är att genom implementering och styrning uppnå högre effektivitet längre ner i kedjan där målet är besparingar och nyttoeffekter samtidigt erhålla högre kvalitet. Vidare, ansvar ska delegeras bort från centrum och längre ut i organisationen samtidigt som förutsägbarheten om just den verksamheten skall förstärkas. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 6) Dessa mål och strukturer motstrider varandra (Ibid. s 164). Jag har valt att avgränsa min definition av NPM till tre beståndsdelar, *mål- och resultatstyrning*, *rationalitet* och *kostandskontroll* och begreppet *klientorientering*.

3.1 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning är bland de mest centrala reformåtgärderna av NPM (Christensen m.fl. 2004 s 160). Politikens mål- och resultatstyrning används som strategi som används för att styra och sätta upp prioriteringar sker vid exempelvis besparingsönskemål (Pollitt & Bouckaert 2004 s 127). Målformulering har en stark demokratisk förankring eftersom den offentliga förvaltningen erhåller en

förutsägbarhet. Medborgaren får reda på vilka mål som sätts upp och vilka åtgärder eller projekt som prioriteras. För att detta påstående ska vara förverkligad, krävs det öppenhet och lättåtkomlig information. (Ibid. s 128)

Mål sätts upp av beslutsfattare, politiker, styraren och målen senare delas upp i tydligare och klarare delmål. Genom målstyrningen informeras de delar längst ut i organisationen och förstärker hela organisationen. Detta bidrar till att mellanhänder blir överflödiga och tas bort ur organisationen vilket i sin tur innebär besparingsmöjligheter (Pollitt & Bouckaert 2004 s 88-89). I genomförarprocessen väljs metoderna av själva förvaltningen och myndigheten för att på bästa sätt uppnå målen.

I resultatstyrning är resultatet och utfallen som är fokus. Resultat kan uppnås utan att mål har satts upp. Resultatstyrning är ett strategiskt verktyg som används av beslutsfattarna, i att många fall för besparingssyften. Resultat är en produkt som ska uppnås och redovisas och därefter sätts det upp tydligare mål. (Vedung 1998 s 47) Beslutsfattarna som sätter upp målen förväntar sig resultat.

Mål och resultatstyrningen har utvecklats efter decentralisering, vilket kan delas in i två olika. Decentralisering kan vara politisk, vilket innebär exempelvis nationell verksamhet flyttas till kommunal, och decentralisering kan vara administrativ, till exempel auktoritet till en organisation. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 88-89; Lane 2005 s 7). Decentraliseringen och borttagningen av mellanhänder har lett till en plattare organisationsform där den gamla weberianska och byråkratiska hierarki har slätats ut.

3.1.1 Kritik mot mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning har en stark demokratisk förankring som nämnt ovan men den har brister på flera sätt. De mål som sätts upp saknar helhetsbild på två olika dimensioner. En av kritiken som kan riktas mot den är att målen splittrar synergieffekter mellan sektorer och mellan departement. Helhetsbilden blir fragmenterad till att koncentrera sig utifrån en verksamhet i taget. (Christensen 2005 s 114-5) Exempel på detta är vid ett vägbygge som sak utförs av en teknisk förvaltning där utförandet av detta borde konsulteras med miljöförvaltningen och/eller samhällsbyggnadsförvaltningen vilket ger ett bredare perspektiv utav beslutet.

En annan kritik riktas mot mål- och resultatstyrningens fokusering på kvantitativa mål och en negligering av kvalitativa mål. Pollitt & Bouckaert ifrågasätter om målstyrning leder till bättre utfall och högre effektivitet.

En tredje kritik är att mål- och resultatstyrningen är att ansvarsutkrävningen förändrar fokus från policyprocessens beståndsdelar till resultatanalys och effektmål. (Premfors m.fl. 2003 s 325) Kontrollen av den verkställande politiken skiftar fokus från inputanalys till outputfokus (Pollitt & Bouckaert 2004 s 147).

Ett fjärde, tyngre kritik är att decentraliseringen och borttagningen av mellanhänder ökar avståndet mellan skikten i offentliga sektorn, såsom mellan politiker och förvaltning. Allt fler befogenheter och frihet erhåller tjänstemännen

vilket leder till oförutsägbarhet. Denna problematik uppmärksammas av många forskare.

3.2 Effektivisering och former av budgetering

I ekonomin ligger NPM: s kärna och man vill uppnå högsta möjliga effektivisering för minsta möjliga kostnad. Sänka kostnaderna, höja effektiviseringen eller kombinationen av dessa kopplas till utförande, verkställande och planering av en verksamhet. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 67)

Till en av åtgärderna räknas är åtstramning av utgifter. Pollitt & Bouckaert menar att det politiska beslutet i att utföra denna åtgärd ligger i en nedgång av intäkter. Detta antagande kan förstärkas genom att observera när motsatsen inträffar. Vid ökning av de exempelvis statliga inkomster, lättas trycket på åtstramningen. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 67-9) Att minska på utgifterna resulterar inte bara i hur *mycket* pengar som används i en verksamhet, den ger även implikationer på *hur* dessa pengar ska omfördelas. Konsekvensen kan vara en effektivitetsförbättring såsom omjustering i processer vilket kan yttra sig som borttagning av mellanhänder, som nämnt ovan. Besparingar i en organisation leder till nedskärningar av både/eller varor och tjänster.

Budgetering är den verktyg som används för att nå effektivisering. Budgetering kopplas i NPM till utförande, verkställande och planering. Ledaren för en organisation har idag en mer kunskap om verksamheten budget och finanserna. Har kontroll över kostnader och utgifter och intäkterna.

Resultatorienterat budgetering yttrar sig på det sätt att en offentlig verksamhet förväntas uppnå visst resultat med den satta budgeten de tar emot. Kritiken mot den här sortens av verktyg att en fara ligger i att minska budgeten och anledningen är att viss verksamhet har svårare att klarar sig med en snävare budget. Ett exempel är sjukvårdssektorn där efterfrågan på vård och människors behov är konstant. (Pollitt & Bouckaert 2004 s 67-9)

Rambudgetering nämns som verktyg att spara på kostnaderna. Den centrala regeringen kan förskjuta uppdrag åt andra delar av landet exempelvis regioner eller kommuner där uppdraget förses med en viss summa. Prioriteringar och utföringsmetod ställs upp av den nya utföraren. Därmed följer att budgethanteringen följer med projektet och tilldelas kommunen/regionen. (Ibid. s 67-9)

3.2.1 Kritiken mot kostnadsfokus

Effektivitetsförbättringar är positivt om det leder till förbättringar i skattepengars användning och att vinsten kan utnyttjas. Kritiken mot en av NPM:s fundamentala delar behöver inte föras lång. En fokus på besparingar och nedskärningar kan

snäva in en verksamhet till att jaga kronor och förlora andra viktiga värden, såsom demokratiska.

3.3 Klientorientering

Service to customers: Public organisations have only one rationale, namely the efficient provision of services to citizens. All the effort in setting up and funding public organisations must be directed towards the accomplishment of concrete objectives, i.e. services. (Lane, J-E 2005 s 5)

J-E Lanes definition av serviceorientering inleder min sista val av kloss ur NPM högen. Det här citatet innefattar många delar av NPM. ”Endast ett” presenterar att modellen är snäv i sitt ”effektivitetsfokus” och i att det ska vara ”konkreta” mål. ...”setting up and funding” och ”directed towards” av offentliga organisationer visar på hela styrningen och processen av denna. ”Service” är det begrepp som används i offentlig verksamhet och som syftar till att reducera medborgaren till klient och brukare av tjänsten som är tillverkad och producerad av den offentliga förvaltningen. Influensen kommer från den privata marknadens konsumentorientering.

Lane kallar klientorienteringen för ett universellt fenomen som inte längre ifrågasätts (Lane 2005 s 17). Dess syfte från början var att ge skattebetalare bättre service för varje krona. Mätningar utförs av den offentliga verksamheten som kan exempelvis be patienter fylla i blanketter om vården för att säga vad de tycker om kvalitet och bemötande (Vedung 1009 s 18; Pollitt & Bouckaert 2004 s 120). Ett annat sätt att mäta produktiviteten ur en patient/klient fokus är att studera kö- och väntetider (Pollitt & Bouckaert 2004 s 120).

Vedung anser att klientorientering har en deltagardemokratisk aspekt. (Vedung 1998 s 73) Enligt Lundquist riktar ekonomismen sin verksamhet mot människorna, men istället för att kalla dem för medborgare som är brukare av det demokratiska systemet, kallas och behandlas dem som kunder reducerade till klienter. (Lundquist 1998 s 137) Medborgare som är medverkande eller har kännedom i den demokratiska processen kan ställa krav och medverka i en större utsträckning i det demokratiska systemet, ifrån initiering till beslut såsom skrivning av motioner. När medborgaren endast har möjlighet att påverka eller reflektera över resultatet av verksamheten till exempel väntetid eller mottagande skapar den offentliga sektorn färre möjligheter för medborgaren att medverka på ett djupare plan. Det demokratiska *systemet* förändras till att förlora demokratiska aspekter. Med andra ord, processerna förändras och anpassas till att enbart ha en produktionsorienterad verksamhet. Lundquist framhäver dock att det väsentligaste som förloras är *effekten* av de demokratiska processerna där han exemplifierar personlig utveckling hos den som medverkar i det demokratiska systemet både medborgare såsom förvaltare. (Ibid. s 146)

4 Revision

[...] att avskilja kontroll- och granskningsarbetet från det faktiska styrelsearbetet och överlåta det på folkets ombud, samtidigt som man tillser att styrelsearbetet utförs, under strikt ansvarighet inför nationen [...] (Mill, J-S citerad av Held 1996 s 142)

John Stuart Mill underströk vikten i skillnaden mellan att kontrollera styrelsearbetet och att faktiskt utföra det och förfäktade att om ansvarsområdena blir oklara mellan dessa två, avtar effektiviteten och alla förlorar på det. (Held 1996 s 142). 150 år efter uttalandet finnes det att dagens revisorers arbete kan problematiseras i det outtömliga eftersom den inte fullt har nått målet. Min studie kommer inte ha den fördjupande ansats och bidra till problematikens lösning, utan snarare endast att nudda ett hörn av det. Först krävs en definiering av revision.

Kontroll och utvärdering definierar Premfors med tillsynsverksamhet som undersöker om en aktörs handlande har utförts inom lagens ramar. (Premfors 2003 s 103) Revisionsorganet är en kontrollinstitution och förvaltningsrevision är det ”officiella” revisionsorganet (Lundquist 1992 s 239). Vedung snävar in det och operationaliserar utvärdering till endast den som utförs av ett revisionsorgan i den offentliga förvaltningen (Vedung 1998 s 26). Förvaltningsrevisionens oberoende ifrågasätts och undersöks av Ahlbäck som ställer sig frågan om revisionen på den nationella nivån är oberoende eller styrd utav politiska församlingen. Resultatet visar att inte finns extremer av antingen oberoende eller styrd förvaltningsrevision, utan endast grader av dessa. (Ahlbäck 1999 s 103-4) Av den anledningen väljer jag att inte innefatta ”oberoende revision” i min definition, även om revisionsorganet i förvaltning själva hävdar detta.

Hur bred är förvaltningsrevisionens ansats? Utvärdering av förvaltningen studerar ett falls flera faser såsom implementering, organisation, slutprestation och utfall. Kontroll verkställs *efter* en åtgärd är utförd, dess implementerade styrning och effekterna av den implementerade styrningen (Lundquist 1992 s 239 och 241) Vedung har ett tillägg i sin definiering, nämligen att utvärdering är en funktion som avser att spela en roll i praktiska beslutssituationer. (Vedung 1998 s 29) Min definiering väljs härmed att innebära;

Förvaltningsrevision är ett organ som utför noggrann efterhandskontroll av implementerande styrning, förvaltningen och dess effekter av den implementerande styrningen och som vill spela en roll i praktiska beslutssituationer. Föreliggande kapitel ska fortsätta med att diskutera förvaltningsrevisionens syften och målgrupp, därefter policyprocessen och Region Skånes organisation.

4.1 Revisionens syften och målgrupp

En del forskare menar att granskning studerar endast rationalitet, ekonomiska vägningar, vinst- och besparingsåtgärder (Pollitt & Bouckaert 2004 s 73; Premfors 2003 s 325; Lundquist 1998 s 140). Vedung hävdar att revisorers arbete syftar till mer än så. Kvalitetsanalyser utförs också (1998 s 28). Problemet med utvärdering är att om ambitionen finns för att granska andra värderingar såsom demokratiska, kan ställa granskaren inför giltighets- och omdömesprov. Ställningstaganden för begrepp som exempelvis folklig insyn och rättvisa kan vara kontroversiellt (Ibid. s 29).

Andra problem som revisorn kan ställas inför är, vid valet av granskningsobjekt. Svårigheter och hinder i att välja objekt, kan få revisorn att välja fel. Dessa kan i sådana fall riskera att brista i validitet och detta sätter kunskaps- och värdeinnehållet på spel. (Lundquist 1992 s 244)

Vilka granskar revisionen? Granskning sker för att ansvarsutkrävning ska kunna göras vid behov av den som är politiskt ansvarig för en verksamhet. Ansvar ska utkrävas av den som innehar makten (Ahlbäck 1999 s 18). I fallet med riskdagens revisorer på satsnivå och regionkollegiet i Region Skåne, är revisorernas uppdrag att studera om nämnders, styrelsens och beredningars verksamhet går till på ett sätt att målen uppfylls på bästa sätt. Dessa uppdrag delegeras av den beslutande församlingen som besitter makten enligt den representativa demokratins utformning (Premfors 2003 s 252-3). Förvaltningsrevisionsorganet som är valda av ett parlament är ett *organ* som är applicerad på dess strategiska plats av flera anledningar. Dess mest uppenbara syfte är så klart dess roll som kontrollant vilket är det instrumentella syftet. Det har även ett disciplinerande syfte som sporrar politiker till att förbättra verksamheten. Ett tredje är att den ska vara informativ och kunskaps höjande. Ett sista syfte är dess demokratiska syfte vilket genom ansvarsutkrävningen legitimerar maktbarnas närvaro. (Lundquist 1992 s 247)

Region Skånes revision har fått sitt uppdrag av regionfullmäktige. Vem är revisionsobjektens initiativtagare? Utvärderingens kärna ligger i vem som utför utvärderingen. Aktören kan vara ifrån den egna organisationen, vilket även kallas för intern utredning, eller självvärdering. Externa utvärderaren är alternativet och det är någon utanför organisationen som skall granska. Utvärdering har en initiativtagare, en utförare och själva rapporten har en målgrupp. Problematiseringen med extern och intern utredning kan föras långt. Treenigheten kan kombineras och definitionen blir relativ. Om en av de treenigheterna är intern och resten extern, då blir hela utvärderingen extern. (Vedung 1998 s 106-7)

Sammanfattningsvis, detta var en problematisering om granskarnas utvärderingsobjekt och vem revisionens arbete riktar sig mot. Hur granskar revisorerna och vilka frågor ställs?

4.2 Policyprocessen

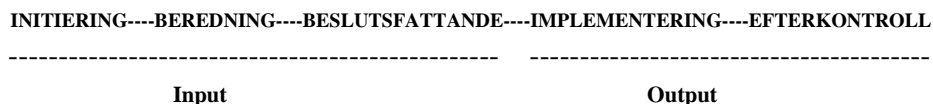


Fig. 1 Policyprocessen med förvaltningens huvuduppgifter. (Lundquist 1992 s 13)

Policyprocessen är en modell som demonstrerar den offentliga förvaltningens processer. Initieringen innebär att en aktör tar initiativet till att en fråga hamnar på den politiska dagordningen. Beredningen i styrkedjan är en förberedelse för beslutsfattande. Här samlar aktören på sig information om förslaget och undersöker om och hur detta skulle kunna genomföras. Ett förslag läggs sedan fram som det skall beslutas om. Beslutsfattande utförs om förslaget skall verkställas eller inte. (Lundquist 1992 s 12) De verkställande implementerar och förverkligar beslutet som tar sig från styrningsorganet ut till förvaltningarna. Efterkontroll görs sedan vilket kontrollerar implementeringen av beslutet till dess resultat och effekter. (Ibid.) Hur ser organiseringen mellan aktörer ut i Region Skåne?

4.3 Organisationen i Region Skåne

Den politiska organisationen och dess parlamentariska styrkedja i Region Skåne har sin grund i folket. Regionfullmäktige, Region Skånes riksdag, är vald representativt och har ansvar över skattesatsen, vårdavgifterna och Region Skånes budget. (Christensen m.fl. 2004 s 17) Regionstyrelsen, Region Skånes regering, samordnar och utvecklar förvaltningen i Region Skåne och följer Region Skånes nämnders verksamhet. Nämndernas ansvarsområden representerar de fält och sektorer som Region Skåne har som sina ansvarsområden som självstyrelseorgan. Ifrån regionstyrelsen och regionfullmäktig finns det även organ som bereder förslag av olika verksamhetsområden. Region Skånes politiska organisering illustreras i figur 2. (www.skane.se) Vad som är värt att notera är att organiseringen enligt figur 2 är efter 2006 års val. De organ som tillkom var de fyra beredningar för tillväxt och hälsa, kopplat till regionsfullmäktige, Hälso- och sjukvårdsnämnden och även regionstyrelsens ansvarsområden blev förändrad i samband med förändrade politiska styrningen.

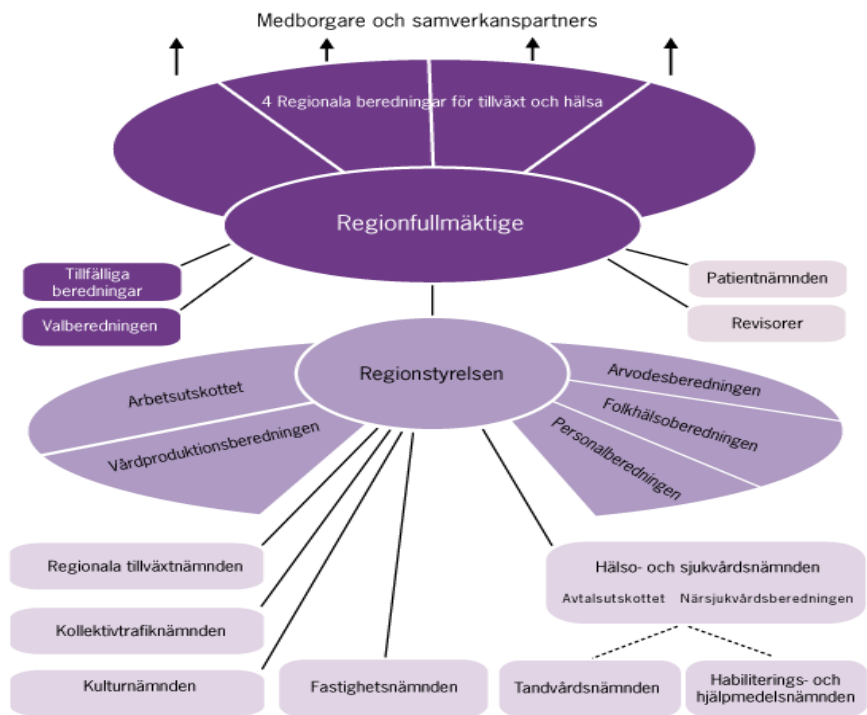


Fig. 2 Region Skånes politiska organisering efter 2006 (Källa: www.skane.se)

5 Analys

5.1 Revision i Region Skåne

Revisionen är vald av regionfullmäktige och är 13 till antalet. Revisorerna kallas även för revisionskollegiet och deras uppgift är att granska all verksamhet så att de beslut som har tagits av regionfullmäktige utförs på ett ”effektivt sätt”. Granskningen sker utav regionstyrelsen och nämnder, fullmäktigeberedningar samt av Regionen ägda bolagen och verksamheten. (Revisionsprocessen 2008 s 3, www.skane.se) Vidare beskrivs det i dokumentet att de prövar (Ibid. s 4):

- om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt
- om verksamheten ekonomi är tillfredsställande
- om räkenskaperna är rättvisande
- om den kontroll som sker inom nämnderna är tillräcklig

Dessa fyra punkter är ramverket enligt revisionen själva. Granskningsobjekten är mångfacetterade i vilka de undersöker flera faktorer och många av rapporterna är av den omfattande formen där hela organisationer och har haft en bred ingång i empirin. Materialet har studerats och analyserats utifrån idéanalys. Utifrån operationaliseringarna av NPM och demokratiska värden har jag undersökt granskningsrapporterna. Ett exempel är mål- och resultatstyrningen inom New public management där jag har ställt fråga hur den yttrar sig. Var det målstyrningen eller resultatstyrningen. Vilka nedskärningar i verksamheten och borttagning av mellanhänder som var den bakomliggande orsaken? Vilka idéer kan hittas i granskningsrapporterna?

5.2 Mätning av vårdköer

Klientorientering är en av idéerna inom New Public management som förekommer i granskningsrapporter. Klientorientering syftade till att den offentliga verksamheten producerar tjänster på samma sätt som i en privat marknad där service är produkten. Ett av verktygen till att mäta produktionen av service är att räkna vänte- och vårdköer. Granskningen av vårdköer (2 007:18)

använde sig av att kvantitativt mäta kötiden hos tre olika förvaltningar i Region Skånes sjukvård. Granskningen hade först en kvantitativ ansats genom att mäta vänte- och kötider där syftet var att undersöka tillgängligheten och förutsägbarheten. Granskningen var även konstruktiv genom att visa på vad som borde förbättras i organisationen och processen. Bättre planering, omorganisering och utbildning av fler specialister ansågs vara nödvändiga åtgärder för att komma ikapp och leva upp till löftena inom vårdgarantin. Ytterligare förslag var tillskott av resurser, men man konstaterade att detta var kortsiktig lösning och att omorganisering och samarbete hade långsiktig hållbarhet. Omorganisering och förändringar i ansvars- och rollfördelning föreslås i många av rapporterna såsom i granskningen av ekonomin inom vårdsektorn (2 008:32)

Samordningen av sjukvårdsupplysning (2 003:5) har en tydlig klientorientering som granskar patienters upplevelser av vården. Även Vägen till diagnos (2 005:50) granskar detta men här undersöks även rutinerna på sjukhusen om hur lång tid det tar för en patient att få komma på undersökning, väntetiden till vidare undersökningar, väntetid på behandling och väntetid på att få svar från sjukhusen. Detta kartlades och undersökningen hade även patientperspektiv där upplevelsen utav mottagandet och kvalitetsuppfattningen mättes genom att tycka till och lämna konstruktiv råd och tips. Patienters bedömning av mottagning och upplevelser av väntetider fylldes in i blanketter tillsammans med den konstruktiva kritiken.

Klientorientering finns även i granskningsrapporten utav Vårdgarantin (2007: 96). Målet med vårdgarantin är att sänka väntetiden och erhålla patienter en förutsägbarhet i hur länge de behöver vänta och man ville erbjuda patienter att välja vård i hela Skåne. Genomförandet krävde samordning mellan aktörer, ansvarsfördelning och förändrad organisation. Samordningen genomfördes genom att utarbeta gemensamma mallar av utförande av exempelvis behandling, remisshantering och rutiner för väntetider. Varje förvaltning insatte en vårdgarantiansvarig vilket förtydligade ansvarrollen. Granskarna undersökte samordningens styrka och konstaterade att det var bra kommunikation och samordning mellan aktörer. Dessa vårdansvariga har kontakt med verksamhetschefer och vissa har kontinuerlig medverkan i förvaltningens ledningsgrupp. Insynen och kunskapen förstärktes om Vårdgarantin genom utveckling av informationskanalerna och patienter kunde med säkrare kunskap välja mellan mottagningar. Gemensamma mallar om utförandet av vård bidrar också till att medborgare och andra intressenter erhåller bättre insyn.

5.3 Budgetering i rapporterna

Budgeteringen enligt New Public Management är starkt knuten till den utförande som en viss verksamhet förväntas utföra. Flera verktyg används för att maximera effektiviteten och samtidigt som kvaliteten maximeras. Rapport nummer (2 004:20) beskriver konkurrensutsättningen utav öppenvårdspsykiatri. Konkurrensutsättning och utförsäljning är ett av de verktyg som genererar till

maximering av vinst och kvalitet. Med detta medföljer den oro som Lundquist uttrycker om en dominans av fokus på vinstmaximering underminerar demokratiska värden. I studiet utav revisionsrapporten om utförsäljningen konstateras att granskningen studerar inte endast i ekonomiska och vinstdrivande termer, men även kvalifikationskrav, själva upphandlingsprocessen och kravspecifikation. Brister hittades i att upphandlingsprocessen. Trots påstående om försäljningens utannonsering hittade granskningen inget bevis för detta. Att revisorerna granskade utannonseringen är ett tecken på hänsynstagande till den demokratiska offentlighetsprincipen att utförsäljning kräver insyn så att andra intressenter har möjlighet till upphandling så att konkurrens uppstår. Detta bidrar inte bara till den demokratiska insynen men även att offentliga medel sköts på bästa sätt. Men för övrigt ansåg de att det gick rätt till och på ett ändamålsenligt sätt. Revisionsrapporten redovisar vidare studiet av uppföljningen utav upphandlingen med entreprenörerna. Enligt avtalet skulle uppföljning ske var tredje månad, vilket man ansåg inte ha skett ändamålsenligt. Brister uttrycks även att den privata aktörens utförande skiljde sig från den offentliga på både negativ och positiv bemärkelse. På ett negativt sett genom att åtagandet av svårare sjuka patienter inte skedde i samma utsträckning. På ett positivt sätt konstaterades att många av målen hade uppfyllts. Kvaliteten hade höjts och patienter hade bättre tillgänglighet och fick effektivare vård genom att fler läkare per patient kunde distribueras. Produktionen av servicen var effektivare vilket är ett positivt exempel på klientorientering och verksamhetens fokus på att producera service med högre kvalitet för konsumenterna.

Granskningen av budgeten inom hälso- och sjukvård (2005: 53) är en uppföljning efter införandet av Skånsk Livskraft 2004 vilket medförde svängningar i budgethanteringen. Granskarnas kartläggning om den nya styrningsmetoden över sjukvården redovisar att kostnadsstyrning och kostnads tak har ersatt den gamla styrningen av förvaltningarna mot resultat och prestationer. Med andra ord, Skånsk Livskraft medförde ett skift från resultatorienterat budgetering till rambudgetering där uppdrag försköts på en annan aktör med en viss summa. För övrigt ansågs budgetstyrning som ett viktigt och basalt styrmedel utav verksamheterna. Utan budgetstyrning saknades ramarna för verksamheten och ledaren för exempelvis en avdelning saknade riktlinjer. I rapporten om verksamhetsstyrningen i sjukvården (2 006:79) anser sjukhusledningarna att budget- och verksamhetsuppdragen är de basala dokument och styrningsverktyg över verksamheten. Mål- och styrdokument är komplement och spelar inte samma starka roll.

Granskningen om införandet av ett system som räknar kostnad per patient (2 004:22) undersökte hur det gick att verkställa detta system. Systemet syftar till att underlätta verksamhetsuppföljningen och för att ha bättre metod att räkna ut konstanden för vård så att faktureringen styrs av den faktiska kostnaden som fångar upp bakomliggande kostnader. Granskningen studerade även organisationen och ansvarsfördelningen runt detta system. Revisionen har inte studerat objektet ur ekonomiska vinstskäl. Granskningen av systemet och dess införande studerades utifrån hur organisationen förändras för att optimalt kunna använda systemet.

5.4 Granskning med kravet om tydlig ansvarsfördelning

2008 granskades effekterna av valet 2006 på den förändrade politiska organisationen (2 008:8) och tjänstemannaorganisationen (2 008:10). Politiska organ avreglerades, nya tillsattes och ansvarsfördelningen förändrades. Syftet var att effektivisera organisationen. Granskningarna syftade till att undersöka dess roller, ansvarsfördelning, förutsägbarheten, måluppfyllelse och effektiviteten. Granskningen hade cirka ettårigt tidsperspektiv på förändringen och slutsatsen var att problem fanns framför allt i ansvarsfördelningen vilket hindrade insynen för externa intressenter. Organen som tillsattes var Hälso- och sjukvårdsnämnden under Regionstyrelsen. Även regionstyrelsens ansvarsroll förändrades och ansvarsområdena mellan Nämnden och Regionstyrelsen resulterade i att överlappa varandra. Nämnden hade en beställarroll genom att ansvara över prioriteringar och beslut om uppdrag i hela sjukvården medan Regionstyrelsen innehade ägarrollen av vården och ansvarade för styrningen, ledningen och samordningen av verksamheten. Dessa överlappade varandra och Nämndens roll förminskades och underställdes Styrelsen. Vissa ärenden utfördes av båda organen vilket var ineffektivt. Omorganiseringens process slutade i att de två organens roller förtydligades genom att Nämnden fick rollen som beslutare över de övergripande uppdragen i förvaltningen och inom den ramen skulle Regionstyrelsen besluta om de mer detaljerade frågorna. Granskningen konstaterade att ansvarsfördelningen, beslutsprocessen och förutsägbarheten blev tydlig av externa aktörer. Granskarna kritiserade samtidigt bristen i insynen av de organ som är placerade under Nämnden och Regionstyrelsen. Beslutsfattandet sker officiellt i Nämnden och Styrelsen men det sker en informell process av beslutsfattande i de mindre organen. Detta påverkar insynen i verksamheten och därmed externa intressenters förutsägbarhet i eventuella förhandling som avtalas med de mindre organen.

En annan ny aktör som tillkom i omorganiseringen är de fyra Beredningarna för tillväxt och hälsa vars syfte var att ”företräda och bevaka medborgarnas krav på tillgänglighet och service inom Region Skånes samtliga verksamhetsområden” och är kopplade till Regionfullmäktige. Beredningarnas uppgift är att ha god kontakt och förmedlare nedåt mot medborgare och förvaltningar, och god kontakt uppåt mot nämnder och styrelser. Beslut som tas på den regionala nivån förmedlas av Beredningarna till de lokala aktörerna och anpassas till de lokala förhållandena. Samtidigt ska de möten och träffar med de lokala aktörerna generera till förslag och initiering i beslut på den regionala nivån. Beredningarna har en uppgift som är starkt demokratisk; att vara en länk mellan politiker och medborgare respektive förvaltningar. Relationerna mellan dessa nivåer granskades av revisorerna både nedåt och uppåt. Kontakten nedåt ansågs vara god genom kontinuerliga träffar med förvaltningar. Organiserad kontakt med medborgare var dock svårare att genomföra men beredningens tillvägagångssätt var att besöka köpcentra och väntrum. Kontakten uppåt med politiker var svårare att genomföra vilket

granskningen ansågs orsakades av att beredningarnas roller inte är helt utvecklade och för att de saknar legitimitet i beslutsfattande.

Ansvarsfördelningen studeras även i granskningen om Verksamhetsstyrningen av sjukvården (2 006:79). Styrningen mellan olika nivåer granskas, från sjukhusledning till verksamhetsnivå, exempelvis ortopedin, och avdelningarna. Sjukhusledningarna ansåg att budget- och verksamhetsuppdragen är de basala dokument och styrningsverktyg över verksamheten. Mål- och styrdokument är komplement och spelar inte lika starka roll. En generell slutsats som granskarna drar är att målstyrning inte är den styrningsverktyg som önskas. Arbetet snarare förhindras, anser verksamhetsnivån. En anledning är att målen inte är uppsatta utifrån full kunskap och tolkningssvårigheter av måldokumenterna uppstår. Förtydligande av måldokumenterna önskas. På avdelningsnivå är måldokumenterna också svaga styrinstrument. Arbetarna på avdelningsnivån känner endast till målen på den egna nivån, inte på ett större perspektiv. Ansvarsområdena på avdelningscheferna är för många enligt granskningen och att deras roller bör förtydligas. Rollen som ledare för avdelningarna undermineras utav kraven på att upprätthålla kraven inom jämställdhet, miljömål och administration. Att ansvars- och rollfördelningen brister reflekteras även i rapporten om sjukfrånvaron (2 003:6). Granskningens slutsatser var att de medarbetare som upplevde sina chefer som bra ledare hade mindre sjukfrånvaro än de som ansåg att cheferna inte var tillräckligt starka eller organiserade.

5.5 Underminering av demokrativärden?

Efter att ha undersökt granskningsrapporterna ställs frågan; studerar Region Skånes revisorer enbart ekonomi eller har de även fokus på demokratiska processens värden? Förest undersöker jag om klient- och patientfokus är en reduktion av medborgaren och därmed demokratin. Klientorienteringen som Lane kallar för ett universellt fenomen (Lane 2005 s 17) är vanligt förekommande i granskningen utförda av skånska revisorerna. Ett exempel är fallet i granskningen av Beredningarna för tillväxt och hälsa och dess kontakt och samtal med medborgarna. Ett annat exempel är att revisorerna själva använde sig av dessa verktyg för att få en bedömning av patienters upplevelser. Kontakttagandet med medborgare och patienter om deras upplevelser och bedömning har demokratisk prägel. Patienters medverkan och deltagande i att lämna kritisk och till och med konstruktiv kritik har enligt Vedung demokratisk aspekt. Lundquist anser att medborgaren förminskas till brukare om inte den får möjligheten att medverka genom hela demokratiska processen. De granskningsobjekt som riktade sig in på att endast räkna vårdköer och väntetider är en förminskning av medborgare till objekt. Å andra sidan, granskningarna som mätte vårdköer hade en bredare ansats där medborgaren hade en konstruktiv och medborgarroll. Vidare, granskningarna studerade inte endast vårdköer men hela offentliga organisationen som oberoende variabler till väntetider. Beredningarnas kontakt med medborgare har en medborgarroll enligt Lundquist mening. Samtal och medborgarnas möjlighet till

att komma med förslag till beslut är medborgarens möjlighet att påverka i beslutsprocessen. Beredningen brister att nå sina mål och därmed brister i att fullt ut vara demokratisk eftersom de förslag som eventuellt kommer från förvaltningar och medborgare inte tas emot av politikerna.

För att kunna utkräva ansvar bör man veta vem som man ska vända sig mot med sin ansvarsutkrävning. Förutom att känna till politikernas respektive förvaltningens verksamhet, bör det finnas kunskap om verksamheten har bedrivits bra eller dåligt och att det finns mekanismer och utarbetade verktyg för att utkräva ansvar (Ahlbäck 1999s 35). Tydlig ansvarsfördelning underlättar möjligheterna att utkräva detta (Ibid. s 18-20). Öppenhet och insyn i den offentliga verksamheten bidrar till förutsägbarhet, tillförlit och medverkan. I de granskningsrapporter som jag har studerat kan jag konstatera att ansvarsutkrävning och kraven på tydlig ansvarsfördelning genomsyrar många av rapporterna. Revisorerna ställer höga krav på tydlig ansvarsfördelning i den offentliga verksamheten. De flesta rapporternas konstruktiva kritisk slutar med att förbättring bör ske av ansvars- och rollfördelning. Den nya politiska organisationen brast i arbetsfördelningen av Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden vilket enligt revisionen ordnades upp och man ansåg att Regionstyrelsen hade en tydlighet i sin roll som aldrig förr. Ansvarskravet som ställdes på de fyra Beredningarna framhölls både positiv kritik i kontakten med medborgaren och en negativ i kontakt med politikerna. Den konstruktiva kritiken som revisorerna sedan ställde om beredningarnas roller och uppgifter var att just beredningen skulle förändras i sitt arbetssätt. Orsaken till att kontakten med politikerna brast ansågs vara beredningens fel och de ställdes till svars med argumenten om att beredningens roller inte är tydliga nog och att orsaken till politikernas snäva intresse är på grund av deras egen kontakt med medborgare som sker snarare partipolitiskt än tvärpolitiskt och därav ointresserat ifrån politikerna.

Kravet på tydlig ansvarsfördelning så att insyn underlättas för utomstående ställdes i granskningen om verksamhetsstyrningen. Verksamhetsstyrningen som undersökte hela kedjan från sjukhusledning till verksamhetsnivå till avdelningarna lyfte upp brister i att kedjan mellan dessa är otydlig. Granskningen tydliggjorde att målen som beskrivs för verksamhetsnivå är otydliga och problemen med att avdelningscheferna har svårigheter att uppfylla alla kraven och prioritering mellan dessa krav. Revisorernas innehar kunskap om aktörerna som bär ansvar över en viss verksamhet. De förtydligar och redovisar ansvarsfördelningen vilket underlättar insynen och förutsägbarhet mellan aktörer, politiska organ och nivåer i förvaltningen. Granskarna ställer även krav på förbättringar. Revisionsrapporterna har en stark demokratisk prägel eftersom en den externa aktörens såsom medborgarens insyn förstärks vilket bidrar till ansvarsutkrävning och därmed möjligheten till en medverkan i de politiska processerna. (Premfors m.fl. 2003 s 253)

Målstyrning är demokratisk eftersom besluten blir tydliga och förutsägbara om vart utvecklingen är på väg. Revisionens uppgifter är att undersöka om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om målen har uppfyllts. Målstyrning ansågs dock inte ha så stark förankring som instrument, utan snarare budgetstyrning var det verksamare verktyget. Målstyrningen visades även vara

en störning än ett hjälpmedel. Granskningen om verksamhetsstyrningen redovisade att målen för en verksamhet inte var tydligt formulerade. Kunskap om verksamheten ansågs sakna. Om de mål som sätts upp inte uppnås minskas förtroendet för verksamheten och otydlighet och oförutsägbarhet uppstår. Av den här anledningen kan det inte påstås att målstyrningen sker på ett demokratiskt sett. Ytterligare en orsak som förstärker detta påstående är att förutom de mål som skrivs för en verksamhet, skrivs mål även inom verksamheten. Dessa två kan ibland även vara motstridiga.

Sker det dominans utav de ekonomiska värdena? Budgetering är det verktyg som används för att nå effektivisering. Rambudgetering framhölls som det starkaste verktyget. Granskningsrapporterna fann brister i rambudgeteringens styrka som styrmedel. I vissa fall saknades budgetering helt i exemplet med verksamhetsstyrning i vilket sjukvårdsledningen ansåg budgeteringen vara ett starkt verktyg men i hierarkin längre ner saknades det budget och avdelningscheferna arbetade i blindo. Budgeten och ekonomin är inte en dominerande objekt i revisorernas granskningar. I studiet av effektivisering och budgeten i vården är granskningarna inriktade på att studera organisationen som helhet och förbättra i verksamheten och därmed erhåller granskningen en djupare analys.

5.6 Slutsats; demokrativärden prioriteras

Uppsatsen syftade till att undersöka vilka av åsikterna som kan appliceras på Region Skånes revision. Den första, granskning studerar endast rationalitet, ekonomiska vägningar, vinst- och besparingsåtgärder kan (Pollitt & Bouckaert 2004 s 73; Premfors 2003 s 325; Lundquist 1998 s 140) och den andra, om revisionen syftar även till att studera kvalitet och demokrati (Vedung 1998 s 28)

Efter att ha studerat granskningsrapporter utifrån både demokratiska värden och ekonomiska kan konstateras att de demokratiska värdena inte undermineras och fokus på effektivitet och kostnader inte dominerar revisorernas granskningsobjekt. De rapporter som granskade organisation, styrning och kvaliteten studerade demokratiska värden insyn, medborgardeltagande och ansvarsfördelning. Krav för att förbättra och utveckla verksamheten ställdes inom dessa demokratiska idéer. Rapporterna som granskade budget och ekonomi hade även demokratiska anslag där organisationsförbättringar och tydligare roll- och arbetsfördelning föreslogs. Processkraven om medborgardeltagande och öppenhet infrias i Region Skånes revisionsrapporter och därmed anser jag att revisorerna studerar kvalitet och inte minst demokrati.

6 Referenser

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala universitet. Uppsala
- Christensen, Tom – Laegreid, Per – Roness, Paul G. – Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber. Kristianstad.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Nordstedts Juridik AB. Stockholm
- Held, David, 1995, 1997. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Andra upplagan. Bokförlaget Daidalos AB. Göteborg.
- Lane, Jan-Erik, 2000. *New Public Management*. Routledge. New York
- Lane, Jan-Erik, 2005. *Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective*. Routledge. New York.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning stat och samhälle*. Lunds universitet. Lund
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratis väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lunds universitet. Lund.
- Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Andra upplagan. Oxford University press.
- Putnam, Robert D, 1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarnas rötter i Italien*. SNS Förlag. Stockholm.
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lunds universitet. Lund.
- SOU 2 007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Ansvarskommittén. www.regeringen.se
- Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lunds universitet. Lund.
- www.skane.se, Region Skånes revisorerers hemsida. *Revisionsprocessen i Region Skåne verksamhetsåret 2008. (Beslut fattat av revisionskollegiet 071210)*. 2008-08-13.

6.1 Revisionsrapporter

Samtliga rapporter är hämtade från Region Skåne revisorerernas webbportal på Region Skånes hemsida, www.skane.se,
<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=47745>

- 2002 nr 147 Granskning av primärvårdsförvaltningens system för att mäta produktiviteten i primärvården.
- 2002 nr 159 Granskning av metoder för att fånga och utvärdera patientupplevelser i Region Skåne.
- 2003: 5 Uppföljning av granskning av införandet av samordnad sjukvårdsupplysning.
- 2003: 6 Sjukfrånvaron i Region Skåne – en analys av orsaker och åtgärder samt förutsättningar att nå uppsatta mål gällande sjukskrivningar i Region Skåne.
- 2 004:20 Granskning av konkurrensutsättning av öppenvårdspsykiatri
- 2 004:22 Granskning av utvecklingsarbetet rörande KKP (kostnad per patient)
- 2 005:50 Vägen till diagnos. Utredning om misstanke om cancer.
- 2 005:53 Budgeten inom hälso- och sjukvården – ett verksamt styrinstrument?
- 2 006:79 Granskning av verksamhetsstyrning med fokus på klinik- och avdelningsnivå
- 2007: 8 Granskning av vårdgarantin
- 2 007:96 Granskning av sjukvårdsköerna
- 2008: 08 Granskning av effekten av förändrad politisk organisation
- 2008: 10 Granskning av förändrad tjänstemannaorganisation
- 2008: 32 Granskning av ekonomin inom vårdsektorn.