

Att granska granskarna

Kvalitet i revisionsrapporter sett ur ett medborgarperspektiv

Amanda Holm Strandqvist
Björn Karlsson

Abstract

I samband med förändrad samhällsstyrning, bland annat i form av flernivåstyrelse och företagsinspirerade verksamheter, anser vissa forskare att det demokratiska ansvarsutkrävandet behöver stärkas. Anders Hanberger ger ett förslag som går ut på att de lokala revisionsrapporterna borde utgöra ett informationsunderlag som ger medborgarna möjlighet att utkräva ansvar av politikerna.

I uppsatsen analyseras tre revisionsrapporter, vilka är framtagna på uppdrag av Region Skånes revisorer, för att se om dessa håller hög kvalitet sett ur ett medborgarperspektiv och för att se om rapporterna är lämpliga att använda som informationsunderlag för medborgarna för att dessa ska kunna utkräva ansvar av politikerna. Analysen genomförs med hjälp av ett analyschema som är framtaget av Hanberger med syftet att bedöma kvalitet i utvärderingar ur ett medborgarperspektiv.

Slutsatsen är att två av tre rapporter är godkända kvalitetsmässigt utifrån ett medborgarperspektiv medan den tredje inte lever upp till de uppsatta kriterierna. De två rapporterna skulle kunna användas av medborgare för att få underlag till att utkräva ansvar från politikern. I slutsatsen reflekteras också över att bristerna kring revisionsrapporterna snarare ligger i okunskapen om rapporternas existens och innehåll snarare än deras faktiska innehåll.

Nyckelord: Ansvarsutkrävande, medborgarperspektiv, revisionsrapporter, Region Skåne

Antal ord: 9023

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Metod & teori.....	2
1.3	Material & avgränsning.....	3
1.4	Disposition	3
2	Därför är det intressant med ansvarsutkrävande	5
2.1	Medborgarens demokratiska ansvarsutkrävande byts ut till förmån för kundens valfrihet.....	6
2.2	Dags att rädda det demokratiska ansvarsutkrävandet	7
2.3	SKL:s och Region Skånes syn på revisionens roll	10
3	Att granska granskarna ur ett medborgarperspektiv	11
3.1	Analysschema.....	12
4	Granskning av granskarna	14
4.1	Ledtider i vårdkedjan	14
4.2	Tillgänglighet på akuten.....	17
4.3	Avtalsuppföljning.....	20
5	Slutsats	23
6	Referenser	26
6.1	Primärkällor.....	26
6.2	Sekundärkällor	26

1 Inledning

Skånes Universitetssjukhus har problem. I början av december 2012 fanns det en överbeläggning på 149 patienter. Personalen uttrycker att de extra patienterna gör att det är lättare att glömma bort patienter, även om det inte får hända. Dessutom säger sjuksköterskan Christofer Johansson till Sydsvenskan att ”Ibland kan man uppleva att vi måste skriva ut patienten tidigare än som varit önskvärt bara för att platserna behövs. Hade man gett dem ett dygn till hade det varit lugnare att komma hem” (Sydsvenskan, 2013-01-05). Det är inte patientsäkert. Om något går fel vem bär då ansvaret, är det sjuksköterskorna som inte hinner med sitt jobb, läkaren som har hand om patienten, ligger det på sjukhuschefens bord eller är det politikerna som sätter budgeten? När saker och ting går fel vill vi ha en möjlighet att kunna utkräva ansvar, men vart vänder vi oss?

Det demokratiska ansvarsutkrävandet är en av den representativa demokratis byggstenar. Men vad händer när den traditionella samhällstyrningen förändras och makten flyttas ifrån de med ansvar? Flera forskare menar att steget från ”government to governance” kräver en förändring också i det traditionella demokratiska ansvarsutkrävandet. Anders Hanberger föreslår att medborgarnas insyn och kunskap och därmed dennes möjlighet till ansvarsutkrävande skulle kunna stärkas med hjälp av de traditionella ansvarsutkrävande instanserna. Enligt Hanberger är den lokala revisionen den instans med störst inflytande på lokalpolitikerna och vi håller därför med honom i att revisionsrapporterna borde vara en viktig källa där medborgarna får den insyn och information som behövs för att kunna utkräva ansvar (Hanberger, 2009, s.14, 18).

Revisionsrapporterna har blivit fler och fler de senaste åren och det kan ses som en del av en samhällsutveckling där utvärderingar och granskningar har fått en oemotsagd status och ses som en självklar verksamhet som bidrar till utveckling. Syftet med de kommunala revisionsrapporterna¹ är att de ska bidra till att skapa legitimitet och förtroende hos medborgarna, men bara för att ett beslut eller en verksamhet utvärderas och granskas betyder det inte att den får legitimitet; kvaliteten på granskningen och vem den egentligen är till för måste också ifrågasättas (Hanberger, 2011, s.2).

Kvaliteten på en utvärdering beror på vilket perspektiv läsaren och den som utfört granskningen har och därför finns det inget entydigt svar på vad som är kvalité i en utvärdering. Hanberger har i studien ”Kvalitet i utvärdering ur ett medborgarperspektiv” valt att utveckla bedömningsgrunder för att bedöma kvalité i granskningar utifrån medborgarens kunskaps- och informationsbehov. Dessa

¹ Den kommunala revisionen är den revision som bedrivs i kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund (SKL, 2010:b).

kriterier har vi använt för att bedöma Region Skånes revisionsrapporter ur ett medborgarperspektiv.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med vår uppsats är att med utgångspunkt i Hanbergers kriterier för utvärdering ur ett medborgarperspektiv analysera vilken kvalitet Region Skånes revisionsrapporter håller ur ett medborgarperspektiv. De frågor vi främst söker svar på är: Hur god kvalitet håller de revisionsrapporter vi har granskat sett ur ett medborgarperspektiv? Och ger rapporterna underlag för medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar?

1.2 Metod & teori

Med hjälp av Hanbergers analysverktyg har vi gjort en kvalitativ textanalys som utgår från Esaiassons riktlinjer för vad en kvalitativ textanalys är. Vi har genomfört textanalysen genom att ta fram de delar i ett antal revisionsrapporter som är väsentliga för vår undersökning genom noggrann läsning av texten.

All forskning utgår från en övergripande frågeställning, och det är lösningen på denna fråga vi har sökt genom den kvalitativa textanalysen. För att detta ska kunna ske måste den allmänna problemställningen konkretiseras genom ett antal mer precisa frågor. Våra precisa frågor är formulerade som kriterier i vårt analyschema. Dessa frågor är byggstenarna i undersökningens analysredskap och ska ställas mot texterna som analyseras. Svaret på dessa precisa frågor leder oss till lösningen på forskningsproblemet nämligen en slutsats om vilken kvalitet revisionsrapporterna har ur ett medborgarperspektiv. När frågorna preciseras måste hela tiden ett validitetsresonemang föras, det vill säga om de valda frågorna är rimliga indikatorer på det vi faktiskt vill undersöka. Validiteten är det mest centrala, permanenta problemet för den empiriska statsvetenskapen då forskningen sker på både ett teoretiskt- och operationellt plan. På det teoretiska planet formuleras problemet och frågorna som sedan ska undersökas på den operationella nivån (Esaiasson, 2007, s.63, 237, 243-244). Då vi frågar oss hur pass användbara revisionsrapporter är som hjälpmedel vid medborgares ansvarsutkrävande av politiker är vår undersökning, där vi använt oss av kriterier för att se i vilken mån det finns ett medborgarperspektiv i revisionsrapporterna, relevant.

I uppsatsen har vi i avsnitt två använt teoretiska diskussioner kring olika begrepp för att ta avstamp i dessa i vår empiriska undersökning.

1.3 Material & avgränsning

Materialet som vi har analyserat med hjälp av Hanbergers analysverktyg är revisionsrapporter framtagna på uppdrag av Region Skånes revision. Anledningen till att vi valde att rikta in oss på just regions/landstingsnivå var att vi trodde att det är den nivån i den representativa demokratin som den genomsnittliga medborgaren har minst vetskap om. Erlingsson (2009) bekräftar detta i rapporten ”Partidemokrati på landstingsnivå – kunskapsinventering med empiriska illustrationer”. Här kan man läsa att landstingen ofta tycks vara bortglömda i debatten och att de förtroendevalda på denna nivå ofta är okända av medborgarna. Erlingsson ser det som en demokratisk paradox att landstingsnivån som är ansvariga för vården, det område inom politiken som väljarna år efter år utser till de viktigaste, är så pass obevakat av media och samhällsvetare samt att väljarnas intresse- och kunskapsnivå om landstingspolitik och landstingspolitiker är så pass låg (Erlingsson, 2009, s.11-12, 33). Denna bakgrund gör att medborgarperspektivet borde vara extra viktigt för medborgarna på landstings-/regionsnivå samt att det är viktigt att som statsvetare arbeta på ett område som är undermåligt utforskat.

Valet av Region Skåne baseras på att regionens verksamhet är ett exempel på en del i en flernivådemokrati och att den har inslag som gör den till ett exempel av governancestyre där mycket av medborgarservicen ligger ute på entreprenad. Denna form av styre ställer särskilda krav på frågan om medborgarens möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande, därför skulle ett medborgarperspektiv i rapporterna kunna vara extra viktigt. Dessa begrepp får sin förklaring och återkommer senare i uppsatsen. Regionens skötsel av sjukvården har dessutom varit väldigt aktuell det senaste året och tidningar har rapporterat om besparingar som har lett till platsbrist vilket i sin tur till och med har lett till dödsfall. Detta var ytterligare en anledning till att vi valde att granska Region Skåne (Sveriges Radio, 2011, Nasr, 2012).

Vårt material utgörs av rapporter från år 2012 för att de skulle vara så aktuellt som möjligt. I valet av rapporter tog vi tre stycken som vi utifrån rubriken tyckte borde vara extra viktiga ur ett medborgarperspektiv. Valet att analysera tre rapporter beror på att vi ville exemplifiera mycket i analysen för att visa vad granskningarna innehåller då vi fått en uppfattning om att det är oklart för många och detta ger dessutom läsaren en möjlighet se hur vi har gjort våra bedömningar.

1.4 Disposition

Uppsatsens andra avsnitt består av en diskussion kring begreppet ansvarsutkrävande och en bakgrund till varför uppsatsens frågeställning är relevant. En bakgrund ges till det demokratiska ansvarsutkrävandets förändring och argument för hur de lokala revisionsrapporterna skulle kunna användas för att

öka möjligheten för medborgarnas demokratiska ansvarsutkrävande. Avsnittet ger även en inblick i hur Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Region Skåne ser på den lokala revisionens roll.

I tredje avsnittet återges Hanbergers analysverktyg och i det fjärde analyseras de valda revisionsrapporterna med hjälp av analysverktyget. Slutligen består det femte avsnittet av våra slutsatser.

2 Därför är det intressant med ansvarsutkrävande

Ansvarsutkrävande är ett begrepp som på senare år har använts i allt vidare sammanhang och med allt vidare definitioner därför följer här en diskussion kring begreppet. Ansvarsutkrävande som det används i uppsatsen har sin engelska motsvarighet i begreppet *accountability*. I den engelska litteraturen handlade begreppet *accountability* i ursprungsdefinitionen om möjligheten att bli kallad till och ställas till svars för sina handlingar och därmed riskera sanktioner (Mulgan, 2000, s.555). Sedan dess har begreppet utvecklats åt olika håll och Mulgan skriver i '*Accountability*': *an ever-expanding concept?* om begreppets vida förändringar. Mulgan tar upp fyra genomgripande förändringar, den första handlar om att *accountability* har blandats samman med *responsibility*, ett begrepp som handlar om individens ansvar gentemot dennes moral och samvete, sammanblandningen har gjort att *accountability* kommit att handla inte bara om externa kontrollinstanser utan även om interna. Den andra berörda förändringen har att göra med att alla kontrollinstanser skulle ha med *accountability* att göra, exempelvis lagar och reglementen skulle automatiskt vara en form av *accountability*. Den tredje förändringen handlar om att begreppet har blandats samman med *responsiveness* och har därmed förknippats med att politiker skall vara tillmötesgående mot medborgarnas behov och önsknings även utan att något ansvarsutkrävande sker. Den fjärde förändringen handlar om begreppets relation till den deliberativa demokratin och politikernas dialog med medborgarna, här har *accountability* blandats ihop med en dialog där ingen behöver stå till svars.

Genom att kopplas till närliggande betydelser så menar Mulgan alltså att begreppet *accountability* har växt från sin kärnmening, just att bli kallad att stå till svars. Mulgan skriver att begreppet förr användes väldigt restriktivt och hade en speciell betydelse, ordet har inte ens någon direkt jämförbar översättning i andra europeiska språk, men att det nu har blivit så brett att man alltid måste klargöra vad man menar med det. Författaren själv föredrar en konservativ hållning till begreppet där betydelsen av *accountability* handlar om att ställa de med makt till ansvar genom granskning och sanktioner utförda av externa politiska och rättsliga organ (Mulgan, 2000, s.571).

Begreppets betydelse har alltså förändrats över åren och den svenska översättning som används i uppsatsen är ingen exakt översättning. Men diskussionen kring ansvarsutkrävande är en diskussion som förts både på svenska och engelska och det är då dessa två begrepp som har använts. När uppsatsen behandlar ansvarsutkrävande så är det den restriktiva definition som Mulgan föredrar som åsyftas.

Möjligheten att utkräva politiskt ansvar ser många som en av grundbultarna för den representativa demokratin (Palumbo, 2010, Ahlbäck, 1999, Pierre, 2009, Papadopoulos, 2010, Mulgan, 2003). Palumbo skriver att den möjligheten är det som knyter medborgarna och de valda representanterna samman. Han skriver att ansvarsutkrävandets viktigaste funktioner är att den ger möjlighet att legitimera beslutsfattarna och utkomsten av deras politik och att den gör att beslutsfattarna måste ta hänsyn till medborgarnas åsikter (Palumbo, 2010, s.xi).

Ann Britt Karlsson skriver i rapporten ”Den kommunala revisionen – med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå” att demokratin i sig inte är någon garanti mot politiskt maktmissbruk av ansvar och förtroende. Kontrollorgan behövs för att kontrollera makten och för att kunna utkräva ansvar. Den representativa demokratin bygger på fria val och politisk frihet där medborgarna kan välja mellan olika politiska alternativ och har en möjlighet att byta ut de representanter som de inte har förtroende för. Medborgarnas förmåga att bedöma de förtroendevaldas ansvarstagande och utkräva ansvar bygger på ”en öppen redovisning av för vad, vilka och hur de förtroendevalda valt att göra med det förtroende de fått.” (Karlsson, 2004, s.30-31) I den statliga demokratiutredningen ”En uthållig demokrati” (SOU 2000:1, s.23) argumenteras det för en deltagandedemokrati med deliberativa inslag. En sådan kan enligt Karlsson (2004, s.31) ge upphov till förbättrade kunskaper och höja reflektionsnivån och på så vis öka beslutsfattarnas ansvarstagande.

För att medborgaren ska ha möjlighet att reagera på sådant som den inte tycker är rätt och riktigt krävs det öppenhet. Annars skulle det enligt Karlsson (2004, s.34) inte vara möjlighet att tillgodose några av de demokratiska värdena, jämlikhet, frihet, solidaritet och rättvisa. Utan öppenhet försvinner möjligheten till ansvarsutkrävande i takt med att diskussion blir meningslös, tilliten försvinner och att förståelse inte kan skapas.

2.1 Medborgarens demokratiska ansvarsutkrävande byts ut till förmån för kundens valfrihet

Många förvaltningsforskare menar att det har skett en förändring i dagens samhällsstyrning. Förändringen beskrivs i litteraturen som en förändring från ”government to governance” där uttrycket beskrivs som ett steg från en hierarkisk central styrning till ett decentraliserat horisontellt styrsätt. Governancestyret utgörs enligt Papadopoulos ofta av policyskapande nätverk som kan bestå både av offentliga och privata aktörer. Papadopoulos (2010, s.1031) kopplar även governancestyret till det flernivåstyret som decentralisering och Europeisering har inneburit.

Pierre och Sundström (2009, s.7) menar att beskrivningen av en förändring från ”government to governance” ofta sker något förenklad som ett rent skifte, de menar att förändringen är mer komplicerad än så. Författarna pekar på att det finns olika dimensioner av förändringen och att den alltså inte är ett enkelt steg

från en sak till en annan. Deras slutsats är att samhällsstyrningen har blivit mer svåröverskådlig och komplicerad och de förändrade förutsättningarna har gjort att förväntningarna på statens roll i styrningen har förändrats. Papadopoulos (2010, s.1030) pekar också på att förändringarna kan ses som en trend men att de såklart varierar och visar sig olika i olika kontexter.

Sammankopplat med governancetrenden i samhällsstyrningen är den marknadsorienterade reformrörelsen som brukar kallas New Public Management (NPM). NPM brukar beskrivas som den nyliberala våg som började i USA och Storbritannien i början av 1980-talet och som spred sig över världen. Idéerna handlar om att göra staten mindre, effektivare och mer styrbar. (Pierre & Sundström, 2009, s.8) Metoder och modeller som härstammar från affärsvärlden har alltmer anammats inom den offentliga verksamheten och ledorden är konkurrensutsättning, produktivitet, effektivitet, kundorientering och kvalitet. Lindgren (2008, s.17) skriver att förklaringen av NPM oftast skiljer sig åt mellan olika författare men att ett av de huvudsakliga dragen är fokuseringen på resultatstyrning och därmed ett krav på att redovisa kvalitet och resultat.

Med de ovan beskrivna förändringarna har det även skett en förändring i synen på ansvarsutkrävande, NPM-modellen hävdar exempelvis kundens möjlighet till ansvarsutkrävande när denne har möjlighet att välja och byta utförare av den offentliga servicen som kunden nyttjar (Pierre, 2009, s.593). Många forskare menar att det ansvarsutkrävande som de nya styrsätten fokuserar på inte väger upp det demokratiska underskott som förändringarna har medfört. Även om förändringen inte bör beskrivas som ett enkelt skifte så menar Pierre (2009, s.592) att förändringen haft inverknings på frågan om ansvar och ansvarsutkrävande och att en följd av governancestyret är att makt och ansvar, om inte i teorin så i praktiken, har gått skilda vägar. Följden blir att traditionellt politiskt ansvarsutkrävande har försvårats genom de nya governancemodellerna. Flera forskare menar att förändringen har förminskat betydelsen av det traditionella demokratiska ansvarsutkrävandet och att valet inte längre fyller samma funktion (Hanberger, 2009, s.2, Papadopoulos, 2010, s.1044). Forskarna är också överens om att vi står inför ett val där någonting måste göras för att stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet.

2.2 Dags att rädda det demokratiska ansvarsutkrävandet

Hanberger (2009, s.18) har ett förslag som går ut på att stärka de traditionella instanserna för demokratiskt ansvarsutkrävande genom att göra så att de anpassas mer till medborgarnas kunskapsbehov. I Hanbergers studie visar det sig att den lokala revisionen är den instans som, i jämförelse med lokal media, statliga inspektörer, externa kontrollanter och NGO:s och medborgare, har störst inflytande på politikerna. Hanberger är dock kritisk till den utveckling som den lokala revisionen har haft på senare år. Han menar att revisorns roll har förändrats,

tidigare granskade de lokala revisorerna hur politiken och verksamheter bedrevs och vad resultatet av den blev. Idag är fokus mer på att styrsystem och rutiner fungerar för att implementering, styrande och kontroll av lokala politiska aktiviteter ska ske så bra som möjligt. Kritiken mot de nya granskningsfokuset är att utgångspunkten blir att styrmodellerna som används är rationella och välfungerande men Hanberger menar att den mål- och resultatstyrning som styrmodellerna baseras på inte är empiriskt övertygande. Hanberger menar alltså att granskningen av mål- och resultatstyrning kanske ser demokratisk ut men om styrningsteorierna inte visar sig vara adekvata så är heller inte granskningen av dessa adekvata för ett demokratiskt ansvarsutkrävande (Hanberger, 2009, s.14, 18).

Hanberger kritiserar även revisionen för att den har gått från att endast ha en kritisk och granskande funktion till att ha en mer konsulterande funktion som har gett mildare och mildare kritik. Något som han menar har haft ett samband med att allt fler kommuner låter konsultbolag göra granskningsrapporterna, han menar här att revisionerna lämnar ifrån sig en del av sin demokratiska kontrollfunktion till internationella företag. Sammantaget pekar Hanberger på att revisionsrapporterna är skrivna endast för politikerna och för att de ska kunna ställa förvaltningen till svars men att det demokratiska ansvarsutkrävandet av flera anledningar skulle må bra av att revisionsrapporterna också sågs som ett medel för att stärka medborgarnas kunskaper och möjlighet till ett demokratiskt ansvarsutkrävande.

Hanberger (2009, s.16) är även inne på en annan motivering till varför de lokala revisionsrapporterna skulle behöva stärkas ur ett medborgarperspektiv, nämligen att politikerna tenderar att selektivt välja ifall de ska bry sig om den kritik som framgår av rapporterna. Detta sker alltså trots att det enligt Hanbergers (2009, s.14) studie varje år görs fler och fler revisionsrapporter och är således ett faktum som stämmer överens med den kritik som Lindgren pekar på i sin bok *Utvärderingsmonstret*. Lindgren skriver här att det läggs ner enorma resurser på utvärderingar men ändå pekar utvärderingslitteraturen på att utvärderingarna inte ligger till grund för beslutsfattandet. Utvärderingar har fått statusen av en skyddad diskurs som inte kan ifrågasättas med risk för att personen som ifrågasätter ska kallas omodern och bakåtsträvande (Lindgren, 2010, s.19).

Hanberger får också medhåll, direkt och indirekt, från olika håll om att revisionsrapporternas funktion skulle behöva ses mer ur ett medborgarperspektiv. I SOU 2004:107 ”Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting” hänvisar man till SOU 1996:169 som konstaterat att målstyrning och resultatenheter har gjort att politikerna kommit längre ifrån verksamheten och att detta är en av anledningarna till att demokratiaspekten måste stärkas i kommuner och landsting. En viktig del av demokratin är här att medborgarna har möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda för den politik som har förts och här spelar den kommunala revisionen en stor roll. (SOU 2004:107, s.55-57) SOU 2004:107 hänvisar också till SOU 1998:71 och prop. 1998/99:66 där det klargörs att den lokala revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument som bör anta ett invånar- eller medborgarperspektiv.

Utredningen skriver också att en välfungerande demokrati bygger på att de förtroendevalda kan ställas till ansvar och att en välfungerande revision och en tydlig möjlighet till att utkräva ansvar därför är en viktig del av den lokala demokratin. Om fullmäktige sällan följer de rekommendationer som revisionen ger finns det en risk för att detta skulle kunna leda till att revisionens arbete ses som meningslös både från medborgarna och från revisorerna (SOU 2004:107, s.59-60).

Lundin & Riberdahl skriver i ”Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen” (1999, s.242, 251) att medborgaren borde ha ett starkt intresse för den kommunala revisionen både ur ett perspektiv som finansiär och ur ett demokratiskt perspektiv men att revisionens funktion i förhållande till medborgaren är otydlig.

Möjligheten för att revisionen skulle kunna spela en viktig roll för medborgarnas information finns dock. Författarna skriver att revisionen exempelvis skulle kunna granska på direkta uppdrag av medborgarna och att detta borde förefalla rimligt med tanke på medborgarnas dagliga insyn i kommunala verksamheter. Kommunrevisionen skulle då få funktionen av ett slags JO på kommunal nivå och skulle på så vis agera både som fullmäktiges och kommunmedborgarnas granskningsorgan, något som författarna menar skulle vara en positiv förändring ur ett demokratiperspektiv. De skriver att kommunrevisionen då skulle kunna fungera som en ”vitalisering av lokaldemokratin.” och att medborgarnas möjlighet att engagera sig även under mandatperioderna i längden är ”en förutsättning för det demokratiska systemet” (Lundin & Riberdahl, 1999, s.251-252).

Ifall den kommunala revisionen ska utvecklas sett ur medborgarnas och den lokala demokratins perspektiv beror enligt Karlsson (2004, s.44) på: ”vad de oberoende revisorerna tar för självständiga initiativ till granskning, angreppssätt och bedömningar sett ur allmänhetens och den lokala demokratins perspektiv och om fullmäktige ger anvisningar i reglementen och uppdragsbeskrivningar till sina förtroendevalda kontrollanter där allmänhetens och demokratins perspektiv uppmärksammas.” Karlsson (2004, s.48) skriver att revisionens granskningar kan göras ur ett flertal relevanta perspektiv där medborgar-/kommunmedlemsperspektivet är ett. Den kommunala revisionens betydelse sett ur ett lokaldemokratiskt perspektiv beror bland annat på vilket kontrollperspektiv revisionen antar och vilka kriterier de då antar för att göra bedömningar i sina granskningar (Karlsson, 2004, s.67-68).

Det faktum att politikernas intentioner med en förd politik inte alltid realiserar visar enligt Ahlbäck (1999, s.180) på att det finns ett informationsbehov i den representativa demokratin. För att politiker ska kunna ta ansvar och för att medborgare ska ha möjlighet att utkräva ansvar krävs det att de båda parterna har kunskap om vad som sker i förvaltningen. Ahlbäck skriver att informationsbehovet gäller förvaltningens förmåga att följa de politiska direktiv som har ålagts dem och det gäller både själva genomförandeprocessen och utfallet. Om politiker och medborgare inte besitter denna kunskap så menar Ahlbäck att möjligheten att ställa de ansvariga till svars bara blir en tom formel.

2.3 SKL:s och Region Skånes syn på revisionens roll

Ovan har vi alltså läst om potentialen och möjligheterna för hur lokala revisionsrapporter skulle kunna användas och nedan följer ett stycke om hur Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Region Skåne ser på revisionen och revisionsrapporternas roll.

En viktig del i demokratin är enligt SKL medborgarnas möjligheter att få veta vad som beslutas och vad som utträttas av politikerna, vilka resultat och effekter detta får och vem eller vilka som är ansvariga. Det är nödvändigt med denna insyn och kontroll för att ha möjlighet att utkräva ansvar (SKL, 2012).

För att kunna utkräva och pröva ansvar behövs ett underlag i form av granskningar, granskningen är därmed en del av den demokratiska kontrollen i det politiska systemet. Därför behövs en fungerande revision och ett tydligt ansvarsutkrävande som bidrar till att skapa legitimitet och förtroende för den offentliga sektorn (SKL, 2012). Fullmäktige utser revisorer som har i uppdrag att granska all verksamhet som bedrivs inom nämnder, styrelser, beredningar och de företag som drivs i offentlig regi. Revisionen skall genom granskning bidra till att effektivisera och se till att verksamheten bedrivs ändamålsenligt. Deras arbete styrs främst av Kommunallagen, Aktiebolagslagen och utefter god revisionsred. (SFS 1991:900, 9 kap 1, 9§). God revisionsred är praxis som utformas av revisorerna själva och har till uppgift att ta vid där lagstiftningen slutar för att ge mer riktlinjer och regler för hur revisorernas uppdrag ska genomföras (SKL, 2010:a, s.3, 6).

Varje revisor är självständig och utövar inte partipolitik i sin granskning. Resultat av en granskning redovisas till fullmäktige som underlag för fullmäktiges ansvarsprövning. I revisorernas årsrapport kan de förorda ansvarsfrihet, avstyrka ansvarsfrihet och/eller rikta anmärkningar. En anmärkning innebär kraftig kritik men innebär inte att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet. Vanligtvis rekommenderar revisorerna att ansvarsfrihet beviljas och fullmäktige brukar besluta enligt revisorernas linje (SKL, 2010:b, s.2-3).

3 Att granska granskarna ur ett medborgarperspektiv

I texten ovan återgavs argument för ett stärkt medborgarperspektiv i den lokala revisionen för att stärka medborgarens kunskaper och dennes möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. I detta avsnitt återfinns kriterier för hur man kan mäta kvaliteten i en rapport ur ett medborgarperspektiv.

Införandet av resultatstyrning och New Public Management har resulterat i nya problematiska situationer. Ansvar och ansvarsutkrävning är en aspekt som fått mycket mer fokus, och som ett led av detta en betoning på vad som faktiskt mäts och utvärderas (Lindgren, 2008, s.76).

Det fokuseras mer och mer på kvalitet i den offentliga diskussionen om hur välfärdssamhällets policyproduktion och verksamhet ska styras, utvecklas och utvärderas. Inom många områden sker idag kvalitetssäkringar, kvalitetsutvärderingar och kvalitetsuppföljning och det förväntas av myndigheter och organisationer att detta utförs som ett led i dagens granskningssamhälle (Hanberger, 2011, s.3). Denna kvalitetstrend borde rimligtvis utmynna i en diskussion om kvalitén i själva utvärderingarna och kriterier för hur utvärderingar utvärderar kvalitet (Hanberger, 2011, s.3).

För att bedöma kvalitén i utvärderingsarbeten bör man fråga sig vilken definition av kvalitet man använder sig av. Definitionen av kvalitet indikerar värderingar och uppfattningar om vilken funktion utvärderingsarbetet ska anses ha i samhället. Hanberger har utformat kriterier för kvalitet på utvärderingar utifrån ett medborgarperspektiv. Med hjälp av demokratiteori belyser han tre olika medborgarperspektiv: elitdemokratisk, deltagardemokratisk och samtalsdemokratisk (Hanberger, 2011, s.3-4).

Alla tre utgår från medborgaren som väljare, men i elitdemokratisk utvärdering framstår medborgaren främst som servicemottagare eller kund medan denne i en deltagardemokratisk och samtalsdemokratisk utvärdering är och antas vara en aktiv aktör i policyproduktionen och utvärderingen. Utvärderingens kvalitet beror således på vilken demokratisyn som antas. En utvärdering av hög kvalitet ska utifrån ett elitdemokratiskt perspektiv hjälpa beslutsfattare att tjäna medborgare och fokus ligger på att utvärdera hur målstyrning och politiska åtaganden har genomförts eller uppnåtts. En deltagardemokratisk utvärdering av hög nivå underlättar för medborgaren att lära sig mer om det de själva vill genomföra med utgångspunkten i medborgarnas egna frågor. En samtalsdemokratisk utvärdering av hög nivå hjälper de policyskapande aktörerna och medborgarna att få svar på deras ställda frågor. Detta möjliggör för aktörer att ta in och diskutera för- och nackdelar med olika konsekvenser och infallsvinklar av en policy eller verksamhet (Hanberger, 2011, s. 2-4).

Utgångspunkten i medborgarperspektivet bör vara vilken kunskap och information som medborgare möjligtvis behöver och värdesätter. Hanbergers kriterier är kopplade till medborgarnas behov av information och kunskap för ansvarsutkrävande, (de)legitimering av den förda politiken, kollektivt lärande och för att kunna ställa krav på verksamhetsförändring. Gemensamt för de ovan tre nämnda demokratiperspektiven är kunskap för ansvarsutkrävande och (de)legitimering av politiken. Kunskap för kollektivt lärande och verksamhetsförändring är mer sammanlänkat med deltagar- och samtalsdemokratiska perspektiven (Hanberger, 2011, s.4-5).

3.1 Analysschema

Medborgarkriterierna skiljer sig väsentligt från de kriterier som vanligtvis används för att mäta kvalitet i utvärderingar. Flera av Hanbergers kriterier utgår från den aktiva medborgaren och speglar därmed ett medborgarperspektiv som är nära kopplad till den samtalsdemokratiska synen på medborgarna. Men de kriterier som han utvecklat ämnar spegla ett sammansatt medborgarperspektiv då utvärderingars kvalitet ska bedömas (Hanberger, 2011, s.12).

Generella kriterier som *relevans*, *trovärdighet*, *tillförlitlighet* och *oberoende* är givna kriterier då kvalitet i utvärderingar ska bedömas. Dessa faktorer avgör ofta huruvida en utvärdering används eller inte och är därför inte enbart relevanta ur ett medborgarperspektiv (Hanberger, 2011, s.5).

För att kunna användas som hjälpmedel i medborgarnas ansvarsutkrävande och för att de ska kunna legitimera eller delegitimera den förda politiken bör en utvärdering ge svar på medborgarnas frågor och tillhandahålla tillräckligt med information så de kan få insyn i den verksamhet eller program som utvärderas. I analyschemat tar detta sig uttryck i kriterierna *medborgarrelevans* och *program- och verksamhetsinsyn*. *Medborgarnas delaktighet* i den verksamhet eller det program som granskas är ytterligare ett kriterium för att bedöma utvärderingens kvalitet. Värde, nyttan och konsekvenserna av en verksamhet eller program för medborgarna redovisas i kriteriet *medborgarnyttan*.

Aktiva medborgare kräver utvärderingar som ger kunskap och information så de kan medverka i konstruktiva samtal och policyskapandet. Detta förutsätter att utvärderingen är *begriplig*, byråkratspråk och oförklarade termer är därför ett minus när kvalitén bedöms utifrån ett medborgarperspektiv. Medborgarnas förståelse av utvärderingens resultat förutsätter att det finns tolkningar och förklaringar i utvärderingen. Utan detta kan inte medborgarna förstå och överväga om en policy, ett program eller en verksamhet bör avbrytas, förändras eller ges mera stöd. Detta tar sig uttryck i kriteriet *resultatförklaringar*. En utvärdering som aktivt gynnar kollektivt lärande bidrar till en konstruktiv och öppen policydiskussion där synpunkter och övervägande från välinformerade medborgare bidrar till policyskapande och/eller implementeringen (Hanberger, 2011, s.5).

I denna tabell redovisar Hanberger (2011, s.6) mer ingående vad varje kriterium innebär.

Kvalitetskriterier	Indikatorer
Trovärdighet	Utvärderingens design, metod, material och tillvägagångssätt redovisas klart.
Tillförlitlighet	Utvärderingens metoder är relevanta, tillräckliga och materialet är systematiskt analyserat.
Oberoende	Utvärderingen uppvisar självständighet i förhållande till uppdraget och har ett kritiskt anslag.
Medborgarrelevans	Utvärderingens syfte, frågor eller bedömningar speglar medborgares kunskap- informationsbehov.
Program-verksamhetsinsyn	Utvärderingen beskriver och genomlyser utvärderingsobjektet så att utomstående kan förstå.
Medborgardelaktighet	Utvärderingen beskriver medborgares delaktighet i en verksamhet eller ett program.
Medborgarnytta	Utvärderingen bedömer effekter och konsekvenser för enskilda eller grupper av medborgare.
Begriplighet	Utvärderingen använder ett språk som inte enbart experter och byråkrater kan förstå. Förklarar vid behov.
Resultatförklaringar	Utvärderingens resultat och slutsatser motiveras, tolkas och sätts in i sitt rätta sammanhang.

4 Granskning av granskarna

I detta avsnitt används de kriterier som Hanberger tagit fram, och som redovisades i det föregående avsnittet, på tre stycken revisionsrapporter. De tre revisionsrapporterna som vi har använt oss av är alla gjorda på uppdrag av Region Skånes revisorer men utförda av tre olika konsultbolag. Rapporten ”Granskning ’Ledtider i vårdkedjan’” framställdes av Deloitte AB i augusti 2012. Rapporten ”Tillgänglighet på akuten” framställdes av Micartur AB i juni 2012 och rapporten ”Avtalsuppföljning” framställdes av konsultföretaget Helseplan i augusti 2012.

I vårt val av revisionsrapporter har vi utgått från rapporternas rubriker och valt de som vi anser kan vara intressanta ur ett medborgarperspektiv. På så sätt har vi redan i urvalsprocessen använt oss av ett av de kriterier som Hanberger ställer upp, nämligen medborgarrelevans. Det går att argumentera för att alla revisionsrapporter som görs uppfyller detta kriterium då de på något sätt granskar konsekvenserna av den förda politiken och att detta i sig ger medborgarrelevans, men vi har valt rapporter som berör ämnen som engagerar medborgare och som ofta diskuteras och debatteras i samhället.

För att förenkla för läsaren har vi strukit under de begrepp som utgör kriterier för bedömningen. I slutet av varje rapportsbedömning återfinns dessutom en tabell med ett samlat intryck över revisionsrapporten, tabellen är inspirerad av de tabeller som Hanberger använder sig av när han granskar utvärderingar av lokala investeringsprogram (Hanberger, 2011, s.8,11).

4.1 Ledtider i vårdkedjan

Avsikten med denna rapport är att ”utifrån ett patientsäkerhetsperspektiv bedöma hur Region Skåne lever upp till kraven på tillgänglighet med beaktande av medicinsk service” (Deloitte AB, 2012, s.1). Granskningen har utförts genom en huvudfrågeställning som lyder ”organiseras, planeras, informeras, kommuniceras och genomförs arbetet på ett sätt som sätter patienten i centrum och främjar patientsäkerheten?” (Deloitte AB, 2012, s.4). De metoder som används är dokumentstudier, patientundersökningar, journalgranskningar och intervjuer. Ledtider i detta sammanhang är den tid det tar från att patienten söker vård till de att den är fullbordad.

I denna rapport redovisas metod och tillvägagångssätt tydligt i ett eget avsnitt vilket gör att rapporten ger ett trovärdigt och genomarbetat intryck. I ett avseende

så brister dock granskningen en aning i tillförlitligheten då de genomfört ett antal patientenkäter som vid ett tillfälle relativt få har skickat tillbaka och ändå har generella slutsatser dragits². I *Metodpraktikan* beskrivs just detta som ett problem vid enkätundersökningar, det är lätt hänt att ett opersonligt enkätformulär glöms bort eller slängs. Vi vet inte om det var en särskild grupp människor som valde att inte svara på enkäten, om så var fallet skulle detta kunna göra att undersökningen inte är tillräckligt representativ för det den vill undersöka (Esaiasson, 2007, s.264, 265). Detta är inget som problematiseras i rapporten vilket gör att det blir ett bristfälligt underlag i deras egna primärdata. Annars är materialet grundligt genomgången vilket gör att rapporten i sin helhet bedöms som tillförlitlig. Revisorernas granskning ställer sig hela tiden kritisk till de insatser som genomförts för att förkorta ledtiderna och organisera vården utefter patientsäkerheten vilket främjar oberoendet. Ett exempel på detta är i avsnittet där behandling av gråstarr tas upp:

Den bristande tillgängligheten till urologer innebär också att väntetiderna till operationer förlängs. [...] Granskningen har också visat att det ur ett regionperspektiv råder en ojämn tillgång till onkolger och strålningsresurser. Framförallt är läkarbristen ett stort bekymmer vid CSK. (Deloitte AB, 2012, s.13)

Huvudfrågeställningen gör rapporten medborgarrelevant då konsekvenserna vid allt för långa ledtider påverkar inte bara patientsäkerheten utan också vår tilltro till vården. Om vi drabbas av sjukdomar eller olyckor vill vi att vården ska fungera på bästa möjliga sätt. Medborgarrelevansen blir också påtaglig i rapporten när den behandlar de långa ledtidernas konsekvenser: ”För patienten innebär onödiga ledtider en utdragen diagnostik och behandlingsprocess med ökad oro och längre sjukskrivning som följd” (Deloitte AB, 2012, s.21).

Revisorerna är väl insatta i det arbete som skett för att minska ledtiderna men beskriver detta på ett komplicerat sätt vilket gör att rapporten och verksamheten den granskar blir svår att förstå för utomstående. Program- och verksamhetsinsynen samt begripligheten brister därmed på sina ställen eftersom rapporten är rörig, en del stycken och meningar är svårt formulerade samt att vissa begrepp får stå oförklarade. Citatet nedan är ett exempel på en invecklad mening med svårbegripliga begrepp som inte definieras i rapporten. ”Styrkortet kombineras med en regiongemensam uppföljningsplan benämnd ’Gröna Listan’. Denna tydliggör en kompletterad nyckelstruktur där bland annat de ersättningsgrundande ledtidsmålen framgår.” (Deloitte AB, 2012, s.6) Detta drar ner bedömningen av rapportens begriplighet och insyn i verksamheten.

Ytterligare ett exempel på ett odefinierat begrepp är begreppet nyckeltal som återkommer flera gånger i rapporten. Att rapporten i sig är svår att följa kan till viss del bero på att den faktiska vårdprocessen som granskas är rörig. Men för att en rapport ska kunna användas av medborgare för att utkräva ansvar krävs det att verksamheten som granskas förklaras så utomstående kan förstå. Om detta

² 67 av 100 patienter skickade tillbaka patientenkäten som skickade ut till patienter som genomgått behandling för prostatacancer.

kriterium inte uppfylls tillsammans med begriplighet är rapporten i sig värdelös som hjälpmedel. Så illa är det inte i den aktuella revisionsrapporten men för många oförklarade facktermer drar ner helhetsintrycket.

En del av revisionsrapportens metod var att genomföra en patientenkät. På detta sätt får medborgarna (i detta fall patienterna) en chans att säga sin mening. Det är framförallt patienternas nöjdhet som mäts, något som också tar sig uttryck i den genomförda journalgranskningen där noteringar om patientnöjdhet uppmärksammats samt om patienten varit delaktig och delgivits vårdplanerna och fått information om gällande vårdgarantier och möjligheter till vårdval³. Dessa insatser är dock inte tillräckliga för att rapporten ska vara tillfredställande sett ur kriteriet medborgardelaktighet. Enkäterna kan inte ses som tillfredsställande utifrån detta perspektiv eftersom de enbart består av färdigkonstruerade svar som är möjliga att kryssa i utan vidare eftertanke. Detta hade kunnat lösas genom att även ha med några öppna frågor där svarspersonen, om den vill, har möjlighet att med egna ord skriva ned sin upplevelse av vården (Esaiasson, 2007, s.259). I rapporten är det i princip enbart patienternas nöjdhet med vården som det reflekteras över och i och med att de enbart använt sig av frågor med givna svarsalternativ har det inte funnits utrymme för patienterna att ge inputs på förbättringsmöjligheter. Om denna möjlighet funnits skulle medborgardelaktigheten ökat.

Däremot finns många exempel på där rapporten lever upp till kriteriet om medborgarnytta. Konsekvenserna för patienter vid allt för långa ledtider reflekteras det över i rapporten vid ett antal tillfällen. Ett exempel är följande: ”Granskningsresultatet pekar härigenom på att det finns en risk att patienten ”faller mellan stolarna” när vårdansvaret överförs[...]” (Deloitte AB, 2012, s.11)

I slutet av revisionsrapporten återkommer svar på de frågor som ställdes i början av rapporten. Svaren återkopplar till granskningen och på så sätt ges resultatförklaringar men vi saknar tolkningar och reflektioner av resultaten. Exempelvis så lyder svaret på revisionsfrågan ”Är det rätt ledtid utifrån patientens perspektiv?” (gällande bröstcancervården) som följer:

Nej, rätt ledtider uppnås inte sett utifrån de målvärden som anges i olika styrdokument. [...] Vidare måste ledtiden beaktas ur patientens perspektiv. Vissa patienter har behov av kortare eller längre reaktionstid och andra vill åtgärdas snabbt”. (Deloitte AB, 2012, s.22)

När Deloitte besvarar samma fråga men den här gången angående kataraktvården skriver man ”Givet de ledtider som rapporteras är det förvånande att patienterna ger så positiva svar.” (Deloitte AB, 2012, s.23)

Vi tycker att dessa svar borde följas av en reflektion kring syftet med ledtider om patientens behov ändå ser olika ut och om följsamheten av ledtider inte verkar inverka på patienternas upplevelser av vården. Tolknings- och reflektioner är som Hanberger säger nödvändiga för att medborgaren ska kunna

³ Journalerna innehöll väldigt få noteringar om patientnöjdhet, dokumentation om delgivning av vårdplanering saknas och samma gäller information om vårdval och vårdgarantier.

förstå och sätta sig in i om en policy, ett program eller en verksamhet bör avbrytas eller förändras.

Sammanfattad tabell över kvaliteten i rapporten "Ledtider i vårdkedjan" sett ur ett medborgarperspektiv.

Kriterier	Ledtider i vårdkedjan			Kommentar
	Hög grad	Viss grad	Liten grad/inte alls	
Trovärdighet	x			Metod och tillvägagångssätt redovisas i eget avsnitt och rapporten är genomarbetad.
Tillförlitlighet		x		Materialet grundligt genomgången, har egen primärdata. Brister dock då relativt få skickat in svar på en patientenkät och det inte problematiserats.
Oberoende	x			Granskningen ställer sig konsekvent kritiskt till insatser som genomförts.
Medborgarrelevans	x			Konsekvenser av för långa ledtider påverkar patientsäkerheten, bland annat.
Insyn			x	Granskningen beskriver och genomlyser inte verksamheten på ett tillfredsställande sätt för utomstående.
Medborgardelaktighet			x	Undermålig, finns patientenkäter men är inte tillräckligt.
Medborgarnytta	x			Reflektion över konsekvenser för medborgare (patienter) återkommer genomgående i rapporten.
Begriplighet		x		Aningen rörigt upplägg, begrepp som ej definieras och svårt språk på sina ställen. Kräver flera genomläsningar, men blir då begriplig.
Resultatförklaringar			x	Det saknas tolkningar över de resultat som förs fram.
Sammanfattning	4	2	3	Rapporten saknar sammanhängande medborgarperspektivet. Den är rörig och skriven på ett svårbegripligt sätt men kan delge verksamhetsinformation och reflekterar i stor utsträckning över konsekvenserna för medborgarna.

4.2 Tillgänglighet på akuten

Syftet med rapporten "Tillgänglighet på akuten" är att ge Region Skånes revisorer "underlag för att bedöma om tillgängligheten på Region Skånes samtliga akutmottagningar fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och om man behandlar patienter på rätt vårdnivå." (Micartur AB, 2012, s.6)

Micartur (2012, s.6) skriver att granskningsrapporten har gjorts genom analyser av relevanta dokument, intervjuer med företrädare för koncernledning, koncernkontor, sjukhusledningar, akutdivisioner, primärvård och kommunal äldreomsorg, samt genom en workshop med patientorganisationer.

Granskningens metod, material och tillvägagångssätt redovisas klart och därmed är trovärdigheten hög men en sak som ändå drar ner är att det saknas förklaringar till de två diagram som redovisar patientenkäter och det är långtifrån självklart vad de faktiskt visar. I diagrammen saknas angivelser på den horisontella axeln, vi antar att det är tänkt att mäta något i procent men det passar inte in på frågan som ska besvaras, ”om du fick vänta på den tillkallade läkaren, vad anser du om väntetiden?”, svaret ”70 % nationellt” är då otydligt.

Tillförlitligheten är hög eftersom att rapporten utgår från relevanta metoder i förhållande till frågeställningen men vi hade varit intresserade av att veta varför man valde att göra en workshop istället för att fortsätta med intervjuer även med företrädare för patientorganisationerna. En förklaring hade ytterligare ökat tillförlitligheten.

Ett tecken på att en granskning är oberoende är att den ställer sig kritisk till det som granskas. I den aktuella rapporten är kritiken ofta milt formulerad och kommer i samband med någonting positivt, ett exempel är följande: ”Vår bedömning är att det finns en positiv utveckling men att den kan ökas betydligt på flera områden både genom att uppmärksamma brister/avvikelser, registrera dem och använda dem för utveckling.” (Micartur AB, 2012, s.12) Om tillgängligheten på akuten är tillfredsställande finns det ingen anledning att ställa sig starkt kritisk bara för att man ska. Istället stärks oberoendet av att rapporten till viss del bygger på egna intervjuer, granskningen består alltså inte enbart av dokument som de som granskas har tillgängliga.

Förutom huvudsyftet styrs granskningen även av sex frågeställningar av vilka tre stycken har tydlig medborgarrelevans. De tre är: ”Är hanteringen effektiv och säker ur ett patientperspektiv?”, ”Vilka konsekvenser kan uppstå för patienterna och för vården, om inte fyra-timmarsmålet uppnås?” och ”På vilket sätt påverkas patienterna av akutmottagningens kompetens och samarbete med andra vårdgivare?” (Micartur AB, 2012, s.6). Att akuten fungerar optimalt är verkligen av medborgarrelevans då det är dit vi vänder oss när vi är riktigt sjuka.

Rapporten ger bra verksamhetsinsyn, arbetet på akuten beskrivs på ett tydligt sätt så utomstående kan förstå. Det finns ett inledande avsnitt med förutsättningar och utvecklingen som belyser det akuta omhändertagandet i Region Skåne avsnittet klarlägger både de problem och de lösningar som finns, detta ger utomstående goda förutsättningar att förstå problematiken inom akuten vilket är nödvändigt för att på ett givande sätt kunna ta del av den resterande delen av rapporten. Även begripligheten är hög genom hela rapporten, språket är på en bra nivå och de begrepp som används förklaras genomgående.

Det finns medborgardelaktighet i rapporten eftersom den tar upp en nationell patientenkät som låter patienterna påkalla brister. Alla akutmottagningar som granskas i rapporten uppger att denna enkät är ett viktigt redskap för det utvecklingsarbete som sker på akutmottagningarna (Micartur, 2012, s.12). Dessutom har patientorganisationer fått komma till tals i rapporten, de uttalar sig

bland annat om hur Hälsovalet påverkat Skånes invånare. Detta bygger dock på att patienten är medlem i en organisation och på att företrädarna för organisationen kan representera patienten. (Micartur, 2012, s.17).

Effekter och konsekvenser för patienterna lyfts hela tiden fram i rapporten vilket visar på medborgarnytta. I ett stycke beskrivs hur förebyggande arbete har gjorts för att förhindra att äldre utsätts för akutvård och hur detta arbete har fått positiva konsekvenser: ”[...] ger stora vinster både ekonomiskt men *framför allt* (vår kursivering) mänskligt för den som drabbas” (Micartur, 2012, s.7).

Slutsatserna och resultaten tolkas utifrån de uppställda mål som finns och de lösningar som uppkommit bedöms och utvärderas efter varje rubrik. Detta ger goda resultatförklaringar som är väl förankrade och understödda i texten. Exempelvis så tar rapporten vid ett flertal tillfällen upp problemet med att patienter som inte är akut sjuka söker sig till akuten. I rapporten reflekteras över hur detta problem kan göra att svårt sjuka patienter försvinner i mängden och i rapporten tolkar man det som att detta tyder på att det finns ett behov av utökade vårdtider inom primärvården (Micartur, 2012, s.15).

Sammanfattad tabell över kvaliteten i rapporten ”Tillgängligheten på akuten” sett ur ett medborgarperspektiv.

Kriterier	Tillgängligheten på akuten			Kommentar
	Hög grad	Viss grad	Liten grad/inte alls	
Trovärdighet	x			Metod och tillvägagångssätt redovisas tydligt och känns relevanta men ett minus är att man vid flera tillfällen saknar beskrivningar för diagrammen
Tillförlitlighet	x			Ordentligt underbyggd undersökning. Men vi saknar en motivering till workshopen.
Oberoende	x			Egna intervjuer används.
Medborgarrelevans	x			Flera av frågorna som ställs har hög medborgarrelevans.
Insyn	x			Beskriver tydligt verksamheten, vilka problem som finns och lösningar som uppkommit till dessa.
Medborgardelaktighet			x	Patientenkäterna och att företrädarna för patientorganisationer får delta i en workshop är inte tillräckligt för medborgardelaktigheten.
Medborgarnytta	x			Konsekvenser för medborgarna (patienterna) bedöms genomgående i hela rapporten.
Begriplighet	x			Begrepp beskrivs genomgående, bra nivå på språk.
Resultatförklaringar	x			Hög då bedömningar och slutsatser återkommer efter varje huvudrubrik och tolkas efter uppställda mål.
Sammanfattning	8		1	För att medborgare ska kunna utkräva ansvar krävs information och det ger denna rapport. Trots att vi skulle önska att den hade mer inslag av medborgardelaktighet så håller den hög kvalitet sett ur ett medborgarperspektiv.

4.3 Avtalsuppföljning

Syftet med rapporten ”Avtalsuppföljning” är att ge revisorerna i Region Skåne:

[...]underlag för att kunna avgöra huruvida Regionen inom hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken arbetar med avtalsuppföljning på ett effektivt och rationellt sätt. Primärt har vi undersökt om den leverans Region Skåne får överensstämmer med avtalad kvalitet utifrån ett patient- resenärs- och medborgarperspektiv. (Helseplan, 2012, s.5)

För att göra detta har rapportskrivarna undersökt om de avtalsuppföljningar som används är relevanta för att kontrollera om leveransen Region Skåne får stämmer överens med avtalad kvalitet (Helseplan, 2012, s.5). Granskningen har gjorts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med de som har hand om avtalsuppföljning inom områdena hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik. Intervjuer har även gjorts med ett antal representanter för de leverantörer som finns inom områdena. Sammanlagt är det runt 20 personer som är intervjuade.

Granskningsrapporten redovisar metod, material och tillvägagångssätt på ett tydligt och trovärdigt sätt. Vad gäller tillförlitligheten så finns ett problem med den metod som används för att undersöka om leveransen som Region Skåne får överensstämmer med avtalad kvalitet utifrån de olika perspektiven. Problemet är att om avtalsuppföljningen, som är det som ska granskas, inte visar sig vara tillräcklig så kommer man inte kunna säga något om kvaliteten på den leverans som Region Skåne får. Den delen som Helseplan skriver att de primärt har undersökt blir därför problematisk, både den första meningen i syftet och själva metoden pekar på en annan granskning. Inte heller i analysen så återges någon bedömning om den leverans som ges följer de kvalitetsavtal som finns.

Rapporten visar på ett oberoende och kritiskt förhållningssätt till granskningsobjektet, genomgående i rapporten och även summerat i slutet av rapporten framförs kritik mot hur avtalsuppföljningen sker. Framförallt riktas kritiken mot den avtalsuppföljning som gäller hälso- och sjukvården, Helseplan skriver att uppföljningen avsevärt kan förbättras på flera nivåer. Rollen som avtalsförvaltare anses vara problematisk då det inte finns något tydligt uppdrag, ansvar eller befogenhet. Olika avtalsuppföljare lägger olika vikt vid olika uppgifter och de tidsmässiga förutsättningarna för att utföra uppdraget varierar. Dessutom pekar man på en konflikt i rollen där det ingår både att vårda relationerna och granska avtalen med leverantörerna. Förutom som kritik så fungerar rapporten också som rådgivare för vilka insatser som skribenterna anser bör göras. Det är konkreta rekommendationer kopplade till de problemområden som tas upp, exempelvis rekommenderar man att rollen som avtalsförvaltare tydliggörs (Helseplan, 2012, 10, 19).

Om man utgår från att undersökningen primärt ska ”undersöka om den leverans Region Skåne får överensstämmer med avtalad kvalitet utifrån ett patient- resenärs- och medborgarperspektiv” så har syftet tydlig medborgarrelevans . Detta är dock inte vad vi anser att rapporten har gjort, det som den har gjort, nämligen att granska om avtalsuppföljningen sker på ett effektivt

och rationellt sätt, tycker vi dock också har stor medborgarrelevans. Efter många skandaler kring privat sjuk- och äldreomsorg så anser vi att medborgaren har ett stort kunskaps- och informationsbehov för att få veta både hur och att avtalsuppföljningen sköts.

När det kommer till verksamhetsinsyn så hjälper rapporten läsaren att sätta sig in i verksamheten. Ansvarsfördelningen och beslutsprocesserna för vårdavtal och uppföljningen av avtal inom Region Skåne beskrivs, även fullmäktiges delegering av makt till Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsens och avdelningen för koncerninköps deltagande roller tydliggörs. En liknande beskrivning görs även för avtalen som avser tågtrafiken. Det finns även en tabell över de avtal som har undersökts i rapporten där det beskrivs vad avtalet gäller, vem som är leverantör, avtalets starttid och sluttid samt uppskattad årsomsättning. Alltså även för en person som inte vet hur avtalsskapandet och avtalsuppföljningen inom hälso- och sjukvården samt kollektivtrafiken ser ut så skapar rapporten insyn och förståelse. Rapporten använder också ett relativt enkelt språk som är begripligt och läsligt även för personer som inte är insatta i verksamheten.

Den enda form av medborgardeltagande som redovisas i rapporten är då den beskriver de kundnöjdhetenkäter som två gånger om året delas ut på tågen av ett externt utvärderingsbolag, senaste gången deltog 5800 personer. Inom hälso- och sjukvården rapporteras ingenting om medborgardeltagande i avtalsuppföljningen.

Medborgarnytta blir påtaglig när rapporten behandlar avtal som inte fullföljs, Helseplan skriver att ”i värsta fall kan avbrott i verksamheten drabba medborgare/patient.” (Helseplan, 2012, s.16) Där slutar dock reflektionen och det förs inget längre resonemang kring effekterna och konsekvenserna för medborgarna. I avtalsuppföljningen avseende tågtrafiken så är det främst kvalitet i form av tidtabellsuppföljning som har gjorts. Helseplan skriver att brister i uppfyllandet av avtalet kan vara försenade och inställda tåg samt för få avgångar. Detta kan sägas visa på en form av medborgarnytta som finns men det förs inga resonemang kring effekter eller konsekvenser för medborgarna.

I slutet av rapporten kommer slutsatser och bedömningar vilket blir en del av resultatförklaringarna. Helseplan skriver att avtalsuppföljningen inte sker på ett effektivt och rationellt sätt inom hälso- och sjukvården och detta motiveras genom de brister som rapporten har pekat på. På ett liknande motiveras att avtalsuppföljningen inom kollektivtrafiken sker på ett tillfredställande sätt. Resultatet tolkas på så sätt att de bristande rutinerna för avtalsuppföljning inom hälso- och sjukvården gör att arbetet sker olika beroende på individen som har uppgiften och att de individuella arbetssätten och de bristande rutinerna gör det svårt när arbetsuppgifter ska överlämnas till någon annan. Däremot görs inte någon tolkning av den bristande avtalsuppföljningens effekter på kvaliteten av den leverans som leverantörerna ska ge, sådana tolkningar behövs för att ge medborgaren de resultatförklaringar som denne behöver (Helseplan, 2012, s.22).

Sammanfattad tabell över kvaliteten i rapporten "Avtalsuppföljning" sett ur ett medborgarperspektiv.

Kriterier	Avtalsuppföljning			Kommentar
	Hög grad	Viss grad	Liten grad/inte alls	
Trovärdighet	x			Metod, material och tillvägagångssätt redovisas på ett tydligt sätt.
Tillförlitlighet		x		Brister i validiteten då den säger sig granska något som metoden inte mäter.
Oberoende	x			Kritiskt förhållningssätt till granskningsobjektet.
Medborgarrelevans	x			Granskningen är klart relevant för medborgare.
Insyn	x			Rapporten hjälper läsaren att sätta sig in i verksamheten på ett detaljerat sätt.
Medborgardelaktighet			x	Enda möjligheten är via enkät inom tågtrafiken. Ingen inom hälso- och sjukvården.
Medborgarnytta		x		Förekommer men det förs för få resonemang kring effekter och konsekvenser för medborgarna
Begriplighet	x			Enkelt språk som gör att personer som ej är insatta i verksamheten förstår.
Resultatförklaringar		x		Alla slutsatser och bedömningar som görs är väl förankrade i granskningen men vi saknar fler tolkningar som gör det lättare för medborgaren.
Sammanfattning	6	2	1	Revisionsrapport som är absolut relevant och begriplig för medborgare men som i viss mån saknar konsekvenser och tolkningar för medborgarna och som helt utelämnar medborgardelaktigheten.

5 Slutsats

De rapporter som uppsatsen har behandlat skiljde sig ganska mycket åt när det kom till kvaliteten ur ett medborgarperspektiv. Rapporten ”Avtalsuppföljning” och framförallt rapporten ”Tillgänglighet på akuten” uppnår godkänd kvalitet sett ur ett medborgarperspektiv, däremot når rapporten ”Granskning ’Ledtider i vårdkedjan’” inte upp till godkänd kvalitet. Det som framförallt har dragit ner den sistnämnda rapporten är bristen på verksamhetsinsyn och den svårbegripliga texten. Bedömning är därför att de två godkända rapporterna också ger visst underlag åt medborgarna att utkräva ansvar. Att två av rapporterna var så lättbegripliga och pedagogiskt skrivna var lite förvånande. Hanberger (2009, s.16) menar att revisionsrapporter inte är tillgängliga för medborgare då de är skrivna på ett för komplicerat sätt som gör att utomstående får svårt att ta till sig rapporterna. De rapporter som analyseras i uppsatsen visar på att detta kan variera och på att en del faktiskt är väldigt läsarvänliga även för utomstående.

I analysen av revisionsrapporterna kan man se att rapporterna i hög grad uppfyller de generella kriterierna oberoende, trovärdighet och tillförlitlighet. Detta beror antagligen på att revisorernas arbete sker under lagstadgad god revisionssed där de ovan nämnda kriterierna ingår och detta är kriterier som precis som Hanberger (2011, s.6) skriver måste vara uppfyllda för att rapporterna ska ha något värde och användas. Tillförlitligheten har dock fått sänkt betyg, till ”viss grad”, i två rapporter eftersom rapportskrivarna inte motiverat sitt val av metod tillräckligt samt att en operationalisering av en frågeställning inte gjordes på ett sätt som kunde svara på frågan. Valet att byta metod till workshops när patientorganisationerna skulle få komma till tals istället för att även de skulle intervjuas på samma sätt som företrädarna för koncernledningen ställer vi oss frågande till och vi skulle velat ha en förklaring till detta.

Medborgarrelevansen är ett kriterium som vi redan från början har använt för att välja rapporter utifrån rubrikerna men även i revisionsrapporterna så var frågorna, syftena och bedömningarna utformade på ett sådant sätt att kriteriet medborgarrelevans i hög grad uppnåddes.

Verksamhetsinsynen och begripligheten var väldigt god i två av de tre rapporterna, i den tredje var rapporten så pass invecklad och begreppen fick stå så oförklarade att rapporten i väldigt liten grad nådde upp till kriterierna.

Medborgardelaktigheten är det kriterium som i störst utsträckning gör att bedömningen dras ner över lag och därför är det intressant att påpeka att detta kriterium är utformat främst från en samtalsdemokratisk demokratisyn. Hanberger (2011, s.12) skriver att kriteriet utgår från att medborgarna är aktiva och att det därför speglar en samtalsdemokratisk medborgarsyn. Detta kriterium skulle därför kunna kritiseras från ett elitdemokratiskt perspektiv där medborgaren i utvärderingar främst framstår som servicemottagare eller kund. Eftersom att

kriteriet inte är uppnått i någon av rapporterna och med tanke på vilka det är som har fått komma till tals när det väl har varit någon medborgardelaktighet så skulle man kunna säga att rapporterna stöder ett elitdemokratiskt synsätt. Det är kundernas och patienternas nöjdhet som har mätts i rapporterna och inte hur medborgarna på annat sätt har varit delaktiga.

Resultatförklaringar är också ett kriterium som inte fullt ut når upp till den högsta bedömningen i rapporterna och även detta kriterium utgår från ett samtalsdemokratiskt perspektiv där det krävs flera resultatförklaringar och tolkningar för att öka nyttan för den aktiva medborgaren.

Analysverktyget som har använts är dock utvecklat för att ge en sammantagen bedömning av medborgarperspektivet oavsett vilken demokratisyn som antas och slutsatsen är att rapporterna håller god kvalitet sett ur ett sammantaget medborgarperspektiv.

En kritik som Hanberger ger de kommunala revisionsrapporterna är att de granskar utfallet av mål- och resultatstyrningen men inte själva styrningen. Detta tycker vi oss kunna se exempel på i rapporterna när ledtiderna i sjukvården granskas, själva målet med ledtider granskas inte utan bara hur utfallet blir, trots att man i rapporten själva kommer fram till att det är väldigt individuellt hur lång reaktionstid patient vill ha och att ledtiden inte verkar kunna kopplas samman med patienternas tillfredsställelse av vården.

Samma kritik skulle kunna upptäckas av medborgarna om de bara tog del av rapporterna. Detsamma gäller kritiken mot utvärderingssamhället som Lindgren kommer med och som även indirekt dyker upp hos Hanberger då han menar på att politikerna selektivt väljer vilka rapporter de ska bry sig om. Även detta problem skulle kunna förändras om medborgarna tog del av rapporterna (även om Lindgrens kritik inte bara gäller att rapporterna inte används utan fler delar av utvärderingshetsen). Då skulle medborgarna fungera som en kontrollmekanism som ser till att politikerna tar till sig granskningarna och inte lägger de på hög.

I Hanbergers (2009, 14) studie framgick det också hur revisorernas roll gått från att vara enbart granskande till att idag även vara rådgivande. I alla de tre valda revisionsrapporterna återkommer inslag av lösningsförslag till de problem som framkommit i granskningen vilket stärker ovan nämnda påstående. Att revisorer även är konsulter som kommer med råd anser vi vara problematiskt. Revisorerna sitter därmed på dubbla stolar, de ger råd och granskar sedan verksamheten som de själva är en del av. Detta skadar deras oberoende och tillförlitlighet som är otroligt viktigt för att deras arbete ska ses som legitimt och självständigt. Om detta fortgår och utökas är möjliga konsekvenser att revisionen blir urvattnad och inte fyller någon funktion samt att revisionsrapporter som hjälpmedel vid ansvarsutkrävning blir helt meningslösa.

Vi tror att det största problemet med rapporterna sett ur ett sammantaget medborgarperspektiv inte är deras innehåll utan snarare (o)kunskapen om deras existens och faktiska innehåll. Samtidigt som rapporternas kvalitet klart kan höjas sett ur ett medborgarperspektiv så tror vi att medborgarna i första hand behöver information om revisionsrapporternas existens för att kunna använda dem som informationskälla. Vi tror att rapporterna har stor potential att vara en viktig informationskälla för medborgarna och dess möjlighet att utkräva ansvar men de

behöver då göras mer lättillgängliga och synliga i samhället. Vi tror också att det behöver komma fram att revisionsrapporterna inte behöver innebära ekonomisk revision utan att det också görs revisionsrapporter över verksamheter.

Begripliga revisionsrapporter med verksamhetsinsyn tillsammans med information om rapporternas existens och att de görs lättåtkomliga och välspredda tror vi skulle innebära ett lyft för medborgarens chans till demokratiskt ansvarsutkrävande.

6 Referenser

6.1 Primärkällor

Deloitte, 2012. *Granskning "Ledtider i vårdkedjan"* [Elektronisk]. <http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Revisionen/2012/Kollegiem%C3%B6te%2020120920/Rapport%20Ledtider%20i%20v%C3%A5rdkedjan.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

Helseplan, 2012. *Avtalsuppföljning – granskning på uppdrag av Region Skånes revisorer* [Elektronisk]. https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/PolitikPaverkan/Sammantraden/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/Dagordning/2012-11-05/7-3_Rapport_nr10_avtalsuppfoljning.pdf Hämtdatum: 2013-01-04

Micartur AB, 2012. *Tillgänglighet på akuten* [Elektronisk]. <http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Revisionen/2012/Kollegiem%C3%B6te%2020120614/R%20Tillg%C3%A4ngligheten%20p%C3%A5%20akuten%20Slutlig%202012-06-14.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

6.2 Sekundärkällor

Ahlbäck, Shirin, 1999. "Revisionens roll i den parlamentariska demokratin" i Amnå, Erik (red.), *Maktdelning – demokratiutredningen forskarvolym 1* [Elektronisk]. <http://www.regeringen.se/content/1/c4/12/52/115ea397.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

Aspegren, Magnus, 2013. "Tufft få tid till det lilla extra", *Sydsvenskan*, 2013-01-05. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/tufft-fa-tid-till-det-lilla-extra/> Hämtdatum: 2013-01-06

Erlingsson, Gissur O, 2009. *Partidemokrati på landstingsnivå – kunskapsinventering med empiriska illustrationer* [Elektronisk]. http://www.isak.liu.se/cks/publikationer/filarkiv-serien-rapport/1.40200/Rapport_2009-2.pdf Hämtdatum: 2013-01-04

Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wängnerud, Lena. 2007. *Metodpraktikan*. 3:1 uppl. Vällingby: Norstedts Juridik AB

Hanberger, Anders, 2009. "Democratic Accountability in Decentralised Governance", *Scandinavian Political Studies*, vol. 32, nr.1, s.1-22

Hanberger, Anders, 2011. *Kvalitet i utvärdering ur ett medborgarperspektiv* [Elektroniskt].

http://svuf.nu/data/gesamp/files/file_element/cb0a1dae6fb5b5649690f60008bd376a/kvalitet_i_utvardering_med_medborgarperspektiv_hanberger_svuf2011.pdf

Hämtdatum: 2013-01-03

Karlsson, Ann Britt, 2004. *Den kommunala revisionen - med ansvar för granskning av det som räknas på lokal nivå: om fullmäktiges och den kommunala revisionens ansvarsprövningsprocess i lokal demokrati: bilaga till betänkande av Utredningen om den kommunala revisionen.* [Elektronisk].

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/23/56/bc06ed35.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

Lindgren, Lena, 2008. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn.* 1:6 uppl. Lund: Studentlitteratur

Lundin, Olle. & Riberdahl, Curt, 1999. "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen" i Amnå, Erik (red.), *Maktdelning – demokratiutredningen forskarvolym 1* [Elektronisk].

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/12/52/115ea397.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

Mulgan, Richard G, 2003. *Holding power to account: accountability in modern democracies.* Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

Mulgan, Richard G, 2000. "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, vol. 78, nr. 3, s.555–573

Nasr, Nathalie, 2012. "Platsbrist kan ha lett till dödsfall", *Sydsvenskan*, 2012-08-28. <http://www.sydsvenskan.se/sverige/platsbrist-kan-ha-lett-till-dodsfall/>

Hämtdatum: 2013-01-04

Palumbo, Antonino & Bellamy, Richard (red.) 2010. *Political accountability.* Farnham, Surrey, England: Ashgate

Papadopoulos, Yannis, 2010. "Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?", *west European Politics*, vol. 33, nr. 5, s.1030-1049.

Pierre, Jon, 2009. "Reinventing governance, reinventing democracy?", *Policy & Politics*, vol. 37, nr. 4, s.591-609.

Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) 2009. *Samhällsstyrning i förändring.* 1. uppl. Stockholm: Liber

Region Skåne, 2011. *Budget och verksamhetsplan 2012 med plan för åren 2013 till 2014* [Elektronisk]. http://www.skane.se/Public/Skaneportalen-extern/PolitikPaverkan/Dokument/Budget_2012.pdf Hämtdatum: 2013-01-04

SFS (1990:900). *Kommunallagen*. Tillgänglig: <http://www.notisum.se/Pub/Doc.aspx?url=/rnp/sls/lag/19910900.htm> Hämtdatum: 2013-01-04

SKL, 2010:a. *God revisionsledning i kommunal verksamhet* [Elektronisk]. <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/god-revisionsledning-i-kommunal-verksamhet-2010.html> Hämtdatum: 2013-01-07

SKL, 2010:b. *Vad är kommunal revision* [Elektronisk]. http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/revision/fakta_och_forutsattningar/vad_ar_kommunal_revision Hämtdatum: 2013-01-05

SKL – Hemsida, [Elektronisk]. 2012. Frågor och svar om ansvarsprovning. Tillgänglig: 2013-01-04
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/revision/ansvarsprovning/fragor-och-svar-om-ansvarsprovning Hämtdatum: 2013-01-04

Sveriges Radio, Ekot, [Elektronisk] 2011. ”Platsbrist kan ha lett till dödsfall”, 2011-07-06
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4588705>
Hämtdatum: 2013-01-04

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutbetänkande [Elektronisk].
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/24/1c43643c.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04

SOU 2004:107. *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting*. Betänkande från utredningen om den kommunala revisionen [Elektronisk].
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/23/56/82a13802.pdf> Hämtdatum: 2013-01-04