

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Uppföljning av landstingets styrning och ledningsfunktioner

Landstinget Dalarna

December 2006

Anders Haglund

Bengt Fornander

*connectedthinking

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Uppdraget, bakgrund och revisionsfrågor	5
3	Metod.....	6
4	Resultat – iakttagelser, bedömningar och rekommendationer	7
4.1	Hur fungerar landstingets styrprocess hösten 2006 i förhållande till de iakttagelser som redovisades i granskningen 2005?.....	7
4.1.1	<i>Iakttagelser</i>	7
4.1.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	9
4.2	Vilka åtgärder har vidtagits i organisationen för att utveckla/justera de förhållanden som påtalades i tidigare granskning?.....	10
4.2.1	<i>Iakttagelser</i>	10
4.2.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	11
4.3	Vilka ytterligare åtgärder ska genomföras och/eller planeras det för?.....	11
4.3.1	<i>Iakttagelser</i>	11
4.3.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	12
4.4	Vilken samsyn finns mellan den politiska organisationen och förvaltningen avseende vem som beslutar om vad?.....	13
4.4.1	<i>Iakttagelser</i>	13
4.4.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	13
4.5	Hur tolkar de förtroendevalda det politiska ansvarstagandet?	14
4.5.1	<i>Iakttagelser</i>	14
4.5.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	15
4.6	Hur har den ledningsfunktion som inrättades 1 januari 2005 påverkat och förändrat landstingets styr- och ledningsarbete?	15
4.6.1	<i>Iakttagelser</i>	15
4.6.2	<i>Bedömning och rekommendationer</i>	16

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Dalarna har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en uppföljning av en tidigare genomförd granskning av landstingets styrning och ledningsfunktioner.

Granskningen och flertalet av intervjuerna genomfördes under oktober månad 2006. Under denna period var det politiska läget i Landstinget Dalarna, inför den kommande mandatperioden oklart. Sedan granskningen avslutats har dock en politisk majoritet formerats.

Vår bedömning är att Landstingsplanen 2007-2010 har utvecklats väsentligt, jämfört med tidigare år. Det gäller tydlighet beträffande mål, riktlinjer och uppdrag och att dialogen mellan landstingsledning och sjukvården har förstärkts. Det är vår bedömning att det är landstingsdirektören som ägt och drivit planeringsprocessen och, i hög grad, personligen svarat för utvecklingen av såväl den landstingsplanen som den dialog som förts under processen.

Vi gör dock bedömningen att den politiska dialogen inte har förändrats på några avgörande punkter, jämfört med föregående år. Vi konstaterar dock att förutsättningarna för en sådan dialog, i form av beslutsunderlag, har förbättrats avsevärt. Vi tror fortfarande att det är i en förbättrad politisk dialog den största förbättringspotentialen i styrsystemet ligger.

Vår uppfattning rörande behovet av en systematiserad omvärldsanalys kvarstår. En sådan bör utgöra en väsentlig del i planeringsförutsättningarna. Vi rekommenderar också att landstinget i högre grad än hittills beaktar det regionala perspektivet i sin planering och sina strategier, inte minst mot bakgrund av att dessa frågor ligger högt på den politiska agendan på såväl riksnivå som i de flesta övriga landsting och kommuner.

Vi bedömer också att det finns behov av att bättre knyta samman planerings- och uppföljningsprocessen till en helhet. Vi får uppfattningen att denna helhet idag hanteras som två parallella processer.

Vår bedömning är att landstingsledningen och i första hand landstingsdirektören i hög grad lyckats med att knyta samman sjukvården med landstingsledningen. Styrprocessen och de förändringar som vidtagits under det senaste året är i väsentlig grad beroende av landstingsdirektören personligen. Relevanta stabsfunktioner har varit relativt svagt involverade. Detta förhållande är sårbart för landstinget. Vi anser därför att det är viktigt att landstingsdirektören så snart som möjligt, i högre grad, engagerar andra medarbetare och relevanta funktioner i styrprocessen.

Vår bedömning är att den föreslagna utvecklingen av planeringsprocessen och landstingsplanen ytterligare skulle förstärka styrningen och ledningen i landsting-
et. Vi anser också att ambitionen att säkerställa att styrningen får effekter ”längst
ute” i vården är god.

Personalutskottet har fortfarande samma uppdrag som vid tidigare granskning. I
praktiken tar landstingsdirektören initiativ i personalpolicyfrågor. Vår uppfattning
är att oklarhet och irritation om rollfördelningen mellan PU/personalenhet och
övriga landstingsledningen kvarstår så länge den nuvarande arbetsordningen gäll-
er för personalutskottet. Vår rekommendation är att utskottet bör omvandlas till
ett beredande utskott.

Vår bedömning att förvaltningschefsgruppen, direktörsgruppen och ledningsgrup-
pen är benämnda på ett sätt som inte stämmer med hur de är sammansatta. Dess-
utom är intrycket att gruppernas uppdrag och befogenheter är oklara. Det är svårt
att utläsa på vilket mandat man deltar i respektive grupps arbete.

Vår bedömning är att tidigare dokumenterade ambitioner om att samla hälso- och
sjukvårdens stabsfunktioner, exempelvis inom personalområdet, inte länge gäller.
Stabsfunktionerna organiseras istället i ökad utsträckning som stöd inom hälso-
och sjukvårdsförvaltningens centrala ledningsorganisation. Vår bedömning är det
åter sker en decentralisering från landstingskansliet till hälso- och sjukvårdens
centrala förvaltningsorganisation och att uppgifter inom kansliet fått minskad om-
fattning. Att knyta stabsfunktioner till hälso- och sjukvårdens centrala förvalt-
ningsledning har stärkt landstingsdirektörens ledarskap enligt vår bedömning.

Den nya landstingsledningen har utvecklats på ett sätt som gör funktionen synlig
och kraftfull. Vi bedömer att koncentrationen av ledningsansvaret till landstings-
direktören samtidig gör ledningsfunktionen sårbar. Det som fungerar idag kan var
svårt att säkerställa för framtiden.

Uppdraget, bakgrund och revisionsfrågor

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Dalarna har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en uppföljning av en tidigare genomförd granskning av landstingets styrning och ledningsfunktioner.

Landstingets revisorer hade under 2005 granskat tillämpade styrmodeller med fördjupning inom ekonomistyrning och budgetberedning i landstinget Dalarna. Bedömningen av styrprocesserna och de styrdokument som användes pekade på behovet av att utveckla dialogen i styrningen mellan de förtroendevalda samt mellan landstingets huvudkontor och företrädarna för olika kärnverksamheter. Även rollfördelningen inom nämndsorganisationen bedömdes behöva utvecklas för att tydliggöra landstingsstyrelsens operativa funktioner och ansvar. Granskningsrapporten påpekade vidare att landstingsstyrelsens beredningsprocess, inom ramen för utskottsorganisationen, inte sammanfaller med utvecklingen av en koncentrerad styrning.

Parallellt med och efter det att granskningen avslutades pågick ett arbete med utveckla och justera granskade styrformer. Eftersom det fanns en bred samsyn beträffande de svagheter som granskningen pekade på och att ett syfte med pågående arbete var att eliminera dessa svagheter har revisionen stort intresse i att följa hur styrprocessen utvecklas.

Syftet med granskningen har varit **att ta fram ett underlag för att bedöma hur styrprocessen utvecklats från föregående granskning till nu aktuella uppföljningsgranskningen.**

Granskningen avser att ge svar på följande revisionsfrågor:

- Hur landstingets styrprocess fungerar hösten 2006 i förhållande till de iakttagelser som redovisats från granskningen 2005?
- Vilka åtgärder har vidtagits i organisationen för att utveckla/justera de förhållanden som framkom i den tidigare granskningen?
- Vilka ytterligare åtgärder ska genomföras och/eller planeras det för?
- Vilken samsyn finns mellan den politiska organisationen och förvaltningen avseende vem som beslutar om vad?
- Hur tolkar de förtroendevalda det politiska ansvarstagandet?
- Hur har den ledningsfunktion som inrättades 1 januari 2005 påverkat och förändrat landstingets styr- och ledningsarbete?

Granskningen och flertalet av intervjuerna genomfördes under oktober månad 2006. Under denna period var det politiska läget i Landstinget Dalarna, inför den

kommande mandatperioden oklart. Sedan granskningen avslutats har dock en politisk majoritet formerats.

2 Metod

Granskningen har genomförts genom inläsning och bedömning av relevanta styrdokument. Därutöver har ca 20 intervjuer genomförts med förtroendevalda och tjänstemän (linjechefer, stabsresurser samt fackliga företrädare).

3 Resultat – iakttagelser, bedömningar och rekommendationer

3.1 Hur fungerar landstingets styrprocess hösten 2006 i förhållande till de iakttagelser som redovisades i granskningen 2005?

3.1.1 Iakttagelser

Landstingets grundläggande styrdokument utgörs av Landstingsplanen (LP). Innevarande års LP, 2006-2009 har en liknande struktur och precision som tidigare år. Landstingsplanernas styr signaler i form av mål, riktlinjer och uppdrag har varit svaga. Detta förhållande var också en viktig iakttagelse i den tidigare granskningen. I denna granskning gjordes också bedömningen att formuleringen av mål och strategier inom verksamheterna gjordes relativt oberoende av centrala styr signaler och att det fanns ett stort behov av att, från landstingsledningens sida, dels tydliggöra styrningen, dels öka långsiktigheten i planeringen. LP 2006-2009 innehåller dock tydliga finansiella mål för landstinget, vilket tidigare planer inte har gjort.

Det är viktigt att konstatera att grunden för LP 2006-2009 lades under planeringsprocessen 2005. Planeringsprocessen under 2005 genomfördes inte enligt den tidplan som tidigare använts. Arbetet med LP 2006-2009 blev kraftigt försenad. Planeringsunderlaget för verksamheterna utgjordes endast av några sammanfattande budgetdirektiv. Under 2005 tillträdde och utformades en ny förvaltningsledning. Under vår granskning fick vi en samstämmig bild av att behovet av en förändring av styrformerna stod högt på agendan i landstinget. Ambitionen fanns att utveckla dialogen mellan landstingsledning och dess huvudkontor och verksamhetsföreträdare. Enligt vår uppfattning ingick i denna ambition ett ”lyfta in sjukvården i landstingshuset”. Vi uppfattade att den nya landstingsdirektörens viktigaste uppdrag var att stärka styrkedjan mellan landstingledningen och, i första hand, sjukvården.

De ovan redovisade förhållandena utgör en del av förklaringarna till att LP 2006-2009 inte i någon högre grad har utvecklats jämfört med tidigare år. För att kunna bedöma nuvarande planeringsprocess bör därför utgångspunkten tas i LP 2007-2010 som beslutades av Landstingsfullmäktige i juni 2006.

LP 2007-2010 har utvecklats väsentligt, jämfört med tidigare år. Detta gäller främst tydlighet beträffande mål, riktlinjer och uppdrag. Beträffande den formella delen av planeringsprocessen under 2006 har, i princip, landstingets ordinarie tid- och aktivitetsplan för processen tillämpats till skillnad mot 2005. Vi har under

våra intervjuer erfarit att det är landstingsdirektören som i hög grad har ägt och drivit planeringsprocessen. Vi har dessutom fått intrycket att dialogen mellan landstingsledningen och verksamheten, särskilt sjukvården har förstärkts. Detta intryck stöds av att det, enligt vår uppfattning, nu finns en koppling mellan landstingsplanen och sjukvårdens (länssjukvårdens och närsjukvårdens) samt tandvårdens verksamhetsplaner. Vid våra intervjuer inom sjukvården framkommer också att LP 2007-2010 har kunnat utgöra underlag för verksamhetsplaneringen inom sjukvården. Det finns således ansats till en ”röd tråd” i styrkedjan från landstingsledningen till verksamheten som tidigare har saknats. I den tidigare granskningen noterades att, såväl sjukvårdens som tandvårdens egna verksamhetsplaner var relativt väl utvecklade. Detta innebär att delar av dessa verksamhetsplaner nu har kunnat ”lyftats in” i LP 2007-2010 för att skapa kopplingen mellan landstingsledning och verksamheterna. Enligt våra intervjuer med de förtroendevalda har dessa också noterat denna positiva utveckling. Den ökade tydligheten bör ha skapat förutsättningar för att öka kvaliteten i dialogen inom planeringsutskott och landstingsstyrelse mellan förtroendevalda och mellan majoritet och minoritet. Våra intervjuer ger dock inget stöd för detta utan snarare finns uppfattningen att dialogen inte har utvecklats alls, jämfört med tidigare.

I våra intervjuer framkommer det dock tydligt att dialogen mellan landstingsledning och verksamhetsansvariga har stärkts under det senaste året. Det gäller således dialogen mellan tjänstemännen på olika nivåer i organisationen. Förstärkningen anses helt ha sin grund i landstingsdirektörens agerande och engagemang. I våra intervjuer framkommer dock att landstingskontorets stabsfunktioner fortfarande förefaller vara svagt involverade i planerings- och styrprocessens dialog med verksamheterna. Ett undantag utgörs av utvecklingsenheten som på landstingsdirektörens uppdrag varit engagerad i det praktiska arbetet med LP 2007-2010. Skälet till att stabsfunktionerna, med ett undantag, varit svagt involverade är, enligt landstingsdirektören att alla ännu inte är ”med på tåget”. De centrala stabsfunktionerna behöver tid att lära och förstå.

De styr signaler som ges i landstingsplanen måste också vara mät- eller uppföljningsbara. Enligt våra intervjuer är inte detta krav tillräckligt tillgodosett. Vi noterar att controllerenheten inte varit engagerad i planeringsprocessen, vilket hade varit naturligt mot bakgrund av enhetens uppdrag att utveckla och säkerställa rapporteringen till den politiska ledningen. Controllerenhetens roll i planeringsprocessen bör exempelvis vara att säkerställa mät- och uppföljningsmetoder samt att de styr signaler som används är mätbara eller åtminstone uppföljningsbara.

Planeringssikten i den ekonomiska planen är oförändrad jämfört med tidigare, d.v.s. fyra år. Beträffande verksamhetsplanen finns inte i LP 2007-2010 någon tydlighet beträffande planeringshorisontens längd för den verksamhetsmässiga delen. Någon systematisk omvärldsanalys ingår inte i planeringsunderlag och LP,

vilket också var förhållandet vid den tidigare granskningen. Vi noterar också att det regionala perspektivet i LP 2007-2009 fortfarande är svagt.

3.1.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att Landstingsplanen 2007-2010 har utvecklats väsentligt, jämfört med tidigare år. Det gäller tydlighet beträffande mål, riktlinjer och uppdrag och att dialogen mellan landstingsledning och sjukvården har förstärkts. Det är vår bedömning att det är landstingsdirektören som ägt och drivit planeringsprocessen och, i hög grad, personligen svarat för utvecklingen av såväl den formella landstingsplanen som den dialog som förts under processen. Detta har enligt vår uppfattning lett fram till att det nu finns en koppling mellan landstingsledning och verksamheten, i form av en styrkedja. Ett viktigt förbättringsområde är dock att säkerställa att landstingsplanens styrsignaler också görs mät- eller uppföljningsbara. Enligt vår uppfattning borde controllerfunktionen kunna spela en mer aktiv roll i detta arbete.

Vi konstaterar att den nu utvecklade landstingsplanen ställer stora krav på att också landstingets årsredovisning utvecklas på motsvarande sätt. Detta för att ytterst säkerställa att Landstingsfullmäktige ges rimliga förutsättningar att bedöma om landstingsplanens mål, riktlinjer och uppdrag är verkställda. En rimlig utgångspunkt för att åstadkomma detta är att årsredovisningen ges samma grundstruktur och innehåll som landstingsplanen. Vi anser därför att planeringsprocess och uppföljningsprocess måste samordnas i högre grad än för närvarande. En fungerande controllerfunktion borde kunna ha en sådan, samordnade roll. Vår uppfattning är att de eventuella förtroendeproblem eller befarade kompetensbrister som ligger bakom förhållandet att stabsfunktionerna, generellt, varit svagt involverade i planeringsprocessen snarast behöver överbyggas.

Vi gör dock bedömningen att den politiska dialogen inte har förändrats på några avgörande punkter, jämfört med föregående år. Vi konstaterar dock att förutsättningarna för en sådan dialog, i form av beslutsunderlag, har förbättrats avsevärt. Vi tror fortfarande att det är i en förbättrad politisk dialog som den största förbättringspotentialen i styrsystemet ligger.

Vår uppfattning rörande behovet av ett systematiserat arbete med omvärldsanalys kvarstår. En sådan bör utgöra en väsentlig del i planeringsförutsättningarna. Vi rekommenderar också att landstinget i högre grad än hittills beaktar det regionala perspektivet i sin planering och sina strategier, inte minst mot bakgrund av att dessa frågor ligger högt på den politiska agendan på, såväl riksnivå som i de flesta övriga landsting och kommuner. Vi rekommenderar också denna gång att planeringssikten avseende verksamheten tydliggörs och förlängs. Förslagsvis kan detta ske i form av scenarier snarare än ”traditionell planering”. Det främsta argumentet

för en längre planeringsikt är att skapa handlingsberedskap och kanske främst en mental sådan.

3.2 Vilka åtgärder har vidtagits i organisationen för att utveckla/justera de förhållanden som påtalades i tidigare granskning?

3.2.1 Iakttagelser

Enligt våra intervjuer förefaller den formella delen av planeringsprocessen ha genomförts enligt den tidplan som ska gälla för Landstinget Dalarna. Detta är en väsentlig skillnad jämfört med föregående år då processen blev kraftigt försenad. Som tidigare redovisats har dialogen under processen förstärkts mellan landstingsledningen och främst sjukvården. Enligt våra intervjuer råder det en samstämmig uppfattning om detta. De intervjuade är också överens om att det är landstingsdirektören som i hög grad drivit denna dialog. Ett viktigt forum i detta sammanhang har varit den s.k. direktörsgruppen som har medgett en tät och direkt dialog med cheferna för läns- och närsjukvård. Flera av de intervjuade har uppfattningen att denna dialog resulterat i att misstroendet mellan landstingsledningen och förvaltningen, främst sjukvården har minskat. Effekten har enligt de intervjuade blivit att ”sjukvården nu har flyttat in i landstingshuset”.

Det förhållande att planeringsprocessen har genomförts enligt den tid- och aktivitetsplan som ska gälla i landstinget samtidigt som innehållet i denna har blivit betydligt tydligare, jämfört med tidigare har enligt flera intervjuade också gett bättre förutsättningar för en ökad kvalitet i den politiska dialogen. Om detta faktiskt har blivit fallet råder det dock osäkerhet om. Våra intervjuer ger inget stöd för att dialogen förändrat i de formella politiska organen mellan företrädare för majoritet och opposition. De avgörande diskussionerna sker som tidigare i den s.k. rådsberedningen där endast majoritetsföreträdare ingår.

Vi har noterat att utskottsorganisationen varit oförändrad under 2006, jämfört med tidigare år. I vår tidigare granskning gjorde vi bedömningen att utskotten och dess uppdrag inte tillräckligt tog hänsyn till en helhetssyn i styr- och ledningsprocessen och att dialogen i utskotten inte präglades av någon högre grad av öppenhet mellan majoritet och opposition. Den politiska dialogen under beredningen fördes istället, i sin helhet, i den s.k. rådsberedningen. Våra intervjuer pekar mot att det i detta avseende inte skett någon förändring rörande den politiska dialogen i de formella politiska organen.

Våra intervjuer ger stöd för att rapporteringen till såväl utskott som landstingsstyrelse har förbättrats, jämfört med tidigare år. Förbättringen gäller såväl ekonomisk som verksamhetsdata.

3.2.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att landstingsledningen, genom landstingsdirektören, har utvecklat planeringsprocessen jämfört med tidigare år. Dialogen mellan ledning och verksamhet, särskilt sjukvården har förstärkts. Ett tydligare planeringsunderlag, i kombination med en förbättrad rapportering av ekonomi- och verksamhetsdata, bör ha gett förutsättningar för en ökad kvalitet också i den politiska dialogen. Vår bedömning är dock att denna utveckling, inte på något avgörande sätt, har förändrat dialogen i de formella politiska organen.

Vi bedömer att det finns behov av att bättre knyta samman planerings- och uppföljningsprocessen till en helhet. Vi får uppfattningen att denna helhet idag hantearas som två parallella processer.

Vår uppfattning är att landstingsledningen och i första hand landstingsdirektören i hög grad lyckats med att knyta samman sjukvården med landstingsledningen. Vi noterar dock några väsentliga risker i detta sammanhang. Styrprocessen och de förändringar som vidtagits under det senaste året är i väsentlig grad beroende av landstingsdirektören, personligen. Relevanta stabsfunktioner har varit svagt involverade. Detta förhållande är sårbart för landstinget. Med landstingsdirektörens eget, starka engagemang och hastigheten i förändringsarbetet riskerar organisationens övriga kompetens och erfarenhet att inte nyttjas tillräckligt. Den finns risk för att den övriga organisationen inte hinner med.

3.3 Vilka ytterligare åtgärder ska genomföras och/eller planeras det för?

3.3.1 Iakttagelser

Planeringsprocessen ska enligt landstingsdirektören utvecklas ytterligare. Processen ska tidigareläggas och förtydligas något. Detta kommer att ske redan i samband med att planeringsprocessen för LP 2008-2011 startar. Denna process kommer att starta redan i december 2006 med en första avstämning med politiken. Processen kommer därefter, under 2007 att innehålla moment som är koordinerade med årsredovisning, delårsrapport etc. Under våren ska den politiska plattformen formuleras. Beslut om LP 2008-2011 ska fattas under maj månad 2007. Avsikten är att skapa ytterligare förankring och därmed tydligare och stabilare planeringsförutsättningar för verksamheterna.

Med denna ordning ska också ytterligare tid vinnas för verksamheterna för deras planeringsarbete. Dessa ska utarbetas under sommaren och hösten 2007. Enligt landstingsdirektören finns det också en ambition att ytterligare precisera styrsignalerna i form av mål, riktlinjer och uppdrag i landstingsplanen. Dessutom ska styrsignalernas mätbarhet utvecklas och säkerställas. Enligt landstingsdirektören

finns det också anledning att arbeta ytterligare med att säkerställa att styrningen också når ända ut i verksamheten där sjukvården möter brukarna.

I vår intervju med landstingsdirektören får vi intrycket av att det finns en idé och vilja att i högre grad än hittills involvera medarbetare och andra funktioner i styrprocessen. Det finns en medvetenhet om behovet. En decentralisering eller fördelning av arbetet kommer att ske i takt med att övriga medarbetare och funktioner är ”med på tåget”.

Vi har också noterat att utskottsorganisationen kommer att förändras beträffande roll och uppdrag. Den viktigaste förändringen som föreslås är att utskotten, enbart ska vara beredande. En annan viktig förändring är att det s.k. verksamhetsutskottet kommer att få rollen som ett hälso- och sjukvårdsutskott. Dessa förändringar förefaller ha stöd från båda de politiska blocken. I vår tidigare granskning gjorde vi bedömningen att verksamhetsutskottet hade en otydlig roll.

De lokala nämnderna kommer att utvecklas alternativt avvecklas beroende på hur den politiska majoriteten kommer att se ut i landstinget. Under förutsättning att de s.k. allianspartierna får majoriteten kommer de lokala nämnderna att avvecklas. De lokala nämnderna kommer då att ersättas med s.k. samverkansberedningar (15 st. d v s en per kommun). Beredningarna föreslås bestå av 6 ledamöter, 3 från landstinget och 3 från respektive kommun. Inom den hittillsvarande majoriteten finns förslag om att utveckla de lokala nämnderna genom att ge dessa ett tydligare uppdrag att styra närsjukvården. En förutsättning för detta är att dessa också tillförs resurser för detta.

3.3.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att den föreslagna utvecklingen av planeringsprocessen och landstingsplanen ytterligare skulle förstärka styrningen och ledningen. Vi anser också att ambitionen att säkerställa att styrningen får effekter ”längst ute” i vården är god. Vi bedömer det som viktigt att landstingsdirektören, i högre grad, så snart som möjligt lyckas engagera och involvera andra medarbetare och relevanta funktioner i styrprocessen. Vi får intrycket att styr- och ledningsprocessen i dag är alltför mycket fokuserad på landstingsdirektören. Eventuella förtroende- eller kompetensproblem behöver snarast överbryggas.

Genom att landstingsplanen har och kommer att utvecklas ytterligare är det enligt vår uppfattning av stor vikt att också årsredovisning, delårsrapportering etc. utvecklas så att planeringsprocessen och uppföljningsprocessen vävs samman. Enligt vår uppfattning behöver exempelvis årsredovisningen för 2007 ha genomgått relativt stora förändringar jämfört med nuläget för att ”hänga ihop” med LP 2007-2010.

Vår bedömning är att utskottsorganisationens förändrade indelning och mandat är ett viktigt steg i rätt riktning. Vi vill bara understryka att för att öka kvaliteten i den politiska dialogen krävs ytterligare insatser. Vår uppfattning är att det är inom detta område finns en stor potential i syfte att stärka landstingets styrning och ledning.

Beträffande en eventuell avveckling av de lokala nämnderna och att ersätta dem med s.k. samverkansberedningar är det svårt att i detta läge svårt att bedöma konsekvenserna av detta. Vi har noterat att de föreslagna samverkansberedningarnas uppdrag påminner om de hittillsvarande nämnderna. Förslaget om att nämnderna ska utvecklas för att agera som beställare av närsjukvården, vilket torde vara avsikten om de ska få ekonomiska resurser för att styra denna innebär emellertid en mycket stor förändring. Enligt vår bedömning skulle en sådan utveckling innebära en helt ny styrmodell för Landstinget Dalarna.

Vår uppfattning är att, oavsett vilken alternativ som blir verklighet, kommer uppdrag och förväntningar att bli tydligare jämfört med nuvarande situation.

3.4 Vilken samsyn finns mellan den politiska organisationen och förvaltningen avseende vem som beslutar om vad?

3.4.1 lakttagelser

Våra intervjuer tyder på att det finns en hög grad av samsyn beträffande roll- och ansvarsfördelningen mellan landstingets politiska och administrativa ledning. Nuvarande fördelning är en följd av och bygger på de förändringar av landstingets tjänstemannaledning som genomfördes från år 2005 och som belyses i tidigare granskning. Fördelningen innebär att landstingsdirektörens har ett tydligt uppdrag från den politiska ledningen att koncentrera och hålla samman landstingets verkställande styr- och ledningsarbete. Ambitionen med roll- och ansvarsfördelningen var att stärka sambanden mellan den centrala landstingsledning och hälso- och sjukvården. Landstingsdirektören fick därför även rollen som förvaltningschef för landstings hälso- och sjukvård. De två rollerna samlade i en uppfattades av den politiska ledningen som garanti för att kunna ”lyfta in hälso- och sjukvården i landstingshuset” och skapa en koncentrerad styrning och ledning av hälso- och sjukvården i landstinget.

3.4.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelning mellan den politiska organisationen och tjänstemannaledningen i huvudsak motsvarar sina syften. Intervjuerna visar att ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning i huvudsak fungerar och att styrningen av sjukvården är bättre integrerad med landstingsledningen än vid den tidigare granskningen. Landstingsplanen är starkare sammankopplad med

verksamhetsplanerna på ett sätt som innebär att landstingsplanen nu fungerar som ett styr- och uppdragsdokument för hälso- och sjukvårdens verksamhetsplanering.

Vår bedömning är att styrningen idag, i hög grad, är centraliserat till landstingsledning och koncentrerat till landstingsdirektören. Den förhärskande samsynen om ansvarsfördelningen mellan politiken och landstingsdirektören går ut på att landstingsdirektören bildar länken mellan politik och förvaltning. För att detta ska vara möjligt och fungera behöver landstingsdirektören delegera en stor del av ledningsansvaret till olika nivåer inom sin ledningsorganisation.

Personalutskottet har fortfarande samma uppdrag som vid tidigare granskning. I praktiken tar landstingsdirektören initiativ i personalpolicyfrågor. Vår uppfattning är att oklarhet och irritation om rollfördelningen mellan PU/personalenhet och övriga landstingsledningen kvarstår så länge den nuvarande arbetsordningen gäller för personalutskottet. Vår rekommendation är att utskottet bör omvandlas till ett beredande utskott.

3.5 Hur tolkar de förtroendevalda det politiska ansvarstagandet?

3.5.1 Iakttagelser

De förtroendevaldas syn på det politiska ansvarstagandet har i huvudsak fungerat och uppfattats på samma sätt som vid tidigare granskning. Den traditionella styrningen i Landstinget Dalarna kännetecknas av arbetsformer och processer för koncentrerad majoritetsstyrning. Det innebär att dialogen under beredningsarbetet som diskuterades i den tidigare granskningen inte har förändrats. Den utskottsorganisation som majoriteten inrättat uppfattas fortfarande mera som forum för information om vad majoritet redan har beslutat. Uppfattningen är att den politiska majoritetsstyrningen är koncentrerad till den s.k. rådsberedningen. Det betyder att oppositionen istället söker konfrontation i de beslutande organen som landstingsstyrelsen och Landstingsfullmäktige.

I våra intervjuer framkommer att flera av de förtroendevalda anser att arbetsbördan och det politiska ansvaret är allt för koncentrerad till landstingsråden och behöver fördelas på flera förtroendevalda. Några anser att de politiska uppdraget är för omfattande genom att politiken har tagit på sig för stort ansvar för detaljer. De förtroendevaldas uppdrag bör därför koncentreras till mera avgränsade politiska befogenheter och ansvar.

3.5.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att så länge varken minoritet eller majoritet ser ett värde med en öppen dialog under det politiska beredningsarbetet kommer sannolikt nuvarande umgänge och relationer att vara förhärskande oavsett vem som har majoriteten.

Vår bedömning är att det finns en relativt bred samsyn om att en fungerade målstyrning kräver decentralisering och lokal förankring. De lösningar som diskuteras är lokal förankring genom lokala nämnder eller genom samverkansberedningar. Vår uppfattning är att oavsett vilken form för lokal förankring som väljs så bör de lokala nämnder eller samverkansberedningar som inrättas ha uppdrag och ansvar som harmonierar med det övriga politiska styr- och ledningssystemet, främst inom den lokala närsjukvården. Därmed bör de brister med nuvarande lokala nämnder som uppmärksammades och diskuterades i tidigare granskning kunna undvikas.

3.6 Hur har den ledningsfunktion som inrättades 1 januari 2005 påverkat och förändrat landstingets styr- och ledningsarbete?

3.6.1 Iakttagelser

Den ledningsfunktion som är inrättad sedan ca två år har på ett omfattande sätt påverkat och förändrat landstingets styr- och ledningsarbete i enlighet de intentioner som var avsikten. Landstingets styr- och ledningsarbete är idag tydligt och synligt. De landstingsövergripande styrprocesserna är väl samordnade med styrningen och ledningen av länssjukvården och närsjukvården.

För att landstingsledningen ska kunna hantera sina löpande styr- och ledningsprocesser med nuvarande roll- och ansvarsfördelning och stora kontrollspann har olika ledningsfunktioner och grupper inrättats. Det innebär exempelvis att förvaltningschefsgruppen fått en ny sammansättning och att representationen i landstingskansliets ledningsgrupp har ändrats. Den s.k. direktörgruppen är en ny funktion i landstingets styrmodell. I direktörgruppen ingår landstingsdirektören samt tre biträdande landstingsdirektörer. Biträdande direktörer är länssjukvårdschefen, närsjukvårdschefen och landstingets ekonomidirektör. Dessutom fungerar olika tvärgrupper som delar av styrsystemet för kommunikation och information om ledningens styr signaler till verksamheten.

Förändringar inom den politiska organisationen innebär att tidigare förvaltningschefer är "förvaltningschefer" under landstingsdirektören med eller utan "egna" utskott.

3.6.2 Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att en del av de förhållanden som det nya ledningssystemet har medfört behöver diskuteras och justeras. Vi anser att det är rimligt att stora och komplexa kontrollspann behöver ledningsfunktioner som kompletterar varandra i den löpande styrningen och ledningen av verksamheten.

Vår bedömning dock att förvaltningschefgruppen, direktörgruppen och ledningsgruppen är benämnda på ett sätt som inte stämmer med hur de är sammansatta. Dessutom är intrycket att gruppernas uppdrag och befogenheter är oklara. Det är svårt att utläsa på vilket mandat man deltar i respektive grupps arbete.

Vi bedömer att detta har fått störst betydelse när det gäller ansvarsfördelning inom direktörgruppen och för de biträdande direktörerna. Vi har noterat att direktörgruppen tar s.k. direktörgruppsbeslut. En sådan grupp kan inte ha rollen som formell beslutsfattare. Det är landstingsdirektören som är beslutsfattare. De biträdande direktörerna kan vara biträden och rådgivare men direktören avgör och har ensam ansvaret för beslutet.

De biträdande direktörernas ansvar i landstingsledning gör dessutom att deras ledarroller inom hälso- och sjukvården kan uppfattas som otydliga. Är de verksamhetens företrädare i landstingsledningen eller landstingslednings företrädare i verksamheten ledningsgrupp?

Deras roller och ansvar blir ännu otydligare genom att landstingsdirektör även är hälso- och sjukvårdens förvaltningschef. Även om länssjukvårdschef och närsjukvårdschef är verksamhetschefer så är de chefer med en delegation som gör att landstingsdirektören har mandatet att agera direkt i styrningen av verksamheten och i kontakter med den politiska ledningen. Det finns en risk att de biträdande direktörernas legitimitet kan ifrågasättas i deras ”egna” ledningsgrupper.

Vår bedömning är att tidigare ambitioner med att samla stödfunktioner för hälso- och sjukvården inom landstingskansliet, främst inom personalområdet, inte längre gäller. Stabsfunktioner organiseras i ökad utsträckning som ett stöd inom hälso- och sjukvårdsförvaltningens centrala ledningsorganisation.

Vår bedömning är att det åter sker en decentralisering från landstingskansliet till hälso- och sjukvårdens centrala kansli och att arbetsuppgifterna inom landstingskansliet därför fått en minskad omfattning. Att knyta stabsfunktioner till hälso- och sjukvårdens centrala förvaltningsledning har stärkt landstingsdirektörens ledarskap enligt vår bedömning.

Den nya landstingsledningen har utvecklats på ett sätt som gör funktionen synlig och kraftfull. Vi bedömer att koncentrationen av ledningsansvaret till landstings-

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

direktören samtidigt gör ledningsfunktionen sårbar. Det som fungerar idag kan var svårt att säkerställa för framtiden. Vi rekommenderar därför att nuvarande ansvarsfördelning ses över och att ansvar och befogenheter delegeras på ett sätt som gör att olika ledningsfunktioner får tydliga ansvarsområden. Detta för att det ska vara känt och tydligt hur ansvaret är fördelat inom ledningsorganisation och hur ansvaret ska följas upp.