

**Landstinget Dalarna  
Revisorerna**

**Granskning av landstingets  
personalpolitik**

**Förstudie  
2008-11-13**

**BDO Nordic Consulting Group AB**

## *Förord*

BDO Nordic Consulting Group överlämnar härmed rapport från granskning av personalpolitiken i Landstinget Dalarna.

Granskningen är en förstudie som fokuserar på problem och utvecklingsmöjligheter med syfte att identifiera områden där fördjupad granskning kan vara motiverad.

Vi tackar samtliga personer som ställt sin tid till förfogande och medverkat på ett mycket positivt och engagerat sätt.

*BDO Nordic Consulting Group AB*

## *Sammanfattning*

Revisorskollegiet i Landstinget Dalarna har gett BDO Nordic Consulting Group AB i uppdrag att granska personalpolitiken i landstinget. Landstingets storlek ställer stora krav på en effektiv och ändamålsenlig personalpolitik som kan utgöra ett stöd i förverkligandet av landstingets ambitioner inom kärnverksamheter som t ex hälso- och sjukvård.

Syftet med granskningen är att kartlägga på vilket sätt landstinget säkerställer en enhetlig och tydlig personalpolitik. Enligt uppdragsbeskrivningen skall granskningen avse personalpolitikens förutsättningar att ge effektivt stöd till landstingets kärnverksamheter. Vi har definierat begreppet kärnverksamhet som i första hand hälso- och sjukvård och tandvård. Granskningen, som är en förstudie, innefattar att analysera målkonflikter och kompromisser på det teoretiska planet, att åskådliggöra problem i den praktiska hanteringen och att ge förslag till fördjupade studier. Några av de målkonflikter, eller balanspunkter, som aktualiserats i förstudien redovisas nedan.

### **Behovet av central styrning och samordning samt behovet av lokal självständighet**

För en effektiv styrning och ledning av verksamheterna fordras en väl fungerande balans mellan central styrning och lokal självständighet. Denna balans mellan central styrning och lokal självständighet kan enligt våra iakttagelser fungera bättre. Det gäller inte minst i förändringsfrågor. De centrala funktionerna kan tydligare markera att lokala enheter och arbetsplatser har ansvar för att bedriva ständiga förbättringar. Det finns alltså behov av ökad central styrning i strategiska frågor. Generellt verkar centrala planer ha svag styreffekt i den lokala verksamheten. Det ger stort utrymme för verksamheternas egna prioriteringar.

### **Behovet av långsiktigt fasta spelregler och behovet av flexibel förändringsförmåga**

För att klara chefsansvar och bedriva framgångsrik verksamhet i en stor och komplicerad organisation som landstinget, behövs fasta spelregler, både på det ekonomiska och på det personalpolitiska området. Täta och oväntade förändringar kan skapa uppgivenhet och minskad lojalitet. Men samtidigt står landstinget inför stora utmaningar i form av rekryteringssvårigheter och befolkningsförändringar, vilket kräver flexibel anpassningsförmåga. Att finna en fruktbar balans mellan de fasta spelreglerna och den flexibla anpassningen är en viktig uppgift som kan fullgöras bättre, enligt våra bedömningar. För att möta landstingets utmaningar behöver medarbetare och linjechefer ha möjligheter till flexibla samarbetsmönster utanför de traditionella hierarkierna, exempelvis i form av tillfälliga nätverk och projekt.

Landstingets komplexa uppdrag och verksamhet förutsätter stadga och likformighet i utformningen av landstingets tjänster. Det ställer specifika krav på formerna för ledning och styrning med både fasta spelregler och utrymme för lokal anpassning. Vi ser här ett behov av att se över strukturen och innehållet i landstingets styrdokument inom personalområdet.

### **Behovet av tydlig och stark arbetsgivarroll och behovet av smidigt umgänge med de fackliga organisationerna**

Arbetsgivarrollen och det arbetsgivaransvar som chef i landstinget har lyfts fram i olika sammanhang. I praktiken är det inte alltid lätt att agera som arbetsgivarrepresentant. En aspekt på detta som lyfts fram i våra intervjuer är att verksamheterna på lokal nivå ibland kan anses styrda ur ett övervägande medarbetarperspektiv. Arbetsgivaransvaret tonas ner och cheferna uppfattar sig ha svagt stöd i frågor som kan vara kontroversiella. Vi får också indikationer på att förtroendevalda ibland ingriper i den operativa verksamheten utan stöd av formella dokument eller tydliga befogenheter. Dessa tendenser kan förvärras av att chefskapet inte alltid ses som en egen profession med unik kompetens. Fortfarande tycks det finnas betydande inslag av landstingens gamla problem att den som är duktig på själva verksamheten övertalas att bli chef, i stället för att leta efter

och utveckla särskild ledarskapskompetens. Dagens verksamhet är av en sådan karaktär, exempelvis vad gäller ekonomi och personalpolitik, att särskild ledarkompetens krävs.

Mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna tycks råda en viss frostighet. Ett markerat motpartsförhållande med liten grad av samarbete och gemensam problemlösning. Framför allt tycks det gälla på högre nivåer. En uppmjukning i dessa relationer och ökad förståelse för varandras anspråk skulle kunna gynna verksamheten.

### **Behovet av linjeorganisationens eget ansvar för personalpolitiska frågor och behovet av stabsfunktionernas mer specialinriktade roll**

Personalpolitik är en viktig och integrerad del av löpande verksamhet, samtidigt som det är något annorlunda och särskilt. Det finns lagar, regler och avtal som ska följas, och det finns policies och riktlinjer som ska genomföras, ofta inte helt lättillgängligt för en verksamhetsinriktad chef. Organisationskonsekvenser av detta är i alla landsting att personalpolitiken hamnar både i "linje och stab", som det uttrycks i organisationsteorin, dvs. både handhas av verksamhetsansvariga chefer och av särskilda specialister.

Vi kan spåra två ytterligheter i relationen mellan HR-funktionerna och linjeorganisationens chefer. Å ena sidan finns det något av ett parallellsystem, där HR-frågor behandlas utan att linjeorganisationens chefer på olika nivåer involverats. Det kan skapa osäkerhet om chefsansvaret i personalpolitiska frågor och uppfattas som om HR-specialisterna i stabsposition tar ett ansvar som en linjechef egentligen har. Å andra sidan finns en stark betoning av linjeorganisationen, så att HR-specialisterna i förvaltningarna i alltför hög grad underordnas chefer på olika nivåer. Det kan medföra att HR-frågornas speciella karaktär nedtonas och personalpolitiken får svårt att få genomslag. En del chefer på högre nivåer förefaller enligt våra intervjuer ha starkt kontrollbehov i detaljfrågor. Det kan ge två negativa konsekvenser. Dels kan lägre chefer uppleva att de inte har tillräcklig grad av självständighet, dels kan HR-funktionen hållas utanför det egna reviret till nackdel för det personalpolitiska arbetet. Detta kontrollbehov i sin tur verkar i någon mån ha sitt ursprung i att politiker kan lägga sig i detaljer och ge otydliga direktiv, vilket skapar en osäkerhetskänsla hos chefer.

Inom personalområdet förefaller ibland råda ett "kabelbrott" i organisationen, så att kommunikationen mellan olika funktioner och olika nivåer inte fungerar tillräckligt bra.

### **Enhetlig och tydlig personalpolitik**

Personalpolitik är ett begrepp som innehåller flera dimensioner. Vi har valt att definiera personalpolitik som de regelverk och avtal som styr relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare samt det synsätt, attityder och värderingar som styr valet av strategier och åtgärder för att uppnå verksamhetens mål.

För att uppnå en tillfredsställande personalpolitik som bidrar till att landstinget uppnår sina mål och genomför sitt uppdrag på bästa sätt krävs enligt vår bedömning att landstingets uppdrag är tydligt och förankrat på alla nivåer i verksamheten samt att landstinget är en attraktiv arbetsgivare. Det är vidare viktigt med en tydlig central styrning som också stimulerar en förändringsbenägenhet samt tydliga roller där samspelet sker med ömsesidig respekt. Enligt vår bedömning finns i stor utsträckning de formella förutsättningarna i form av avtal, regler och övergripande styrdokument. Däremot finns brister i förmågan att genomföra personalpolitiken på ett enhetligt och tydligt sätt. Granskningen är en förstudie och vi vill därför vara försiktiga med att dra några mer långtgående slutsatser och lämna tydliga rekommendationer med vår genomförda granskning som grund. Vi föreslår därför en fördjupning på vissa områden för att få ökad klarhet avseende vad som bör eftersträvas.

Med stöd av vad som redovisats i det föregående i denna rapport vill vi föreslå nedanstående områden som lämpliga för fördjupad granskning.

- Planer för kompetensförsörjning i landstinget
- Organisation och arbetsformer i personalfunktionen
- Personalfunktionens kompetensutveckling
- Förberedelse för pensionsavgångar
- Lönesättning och kompetensutveckling
- Utveckling av kultur som stimulerar till ständiga förbättringar

## *Innehållsförteckning*

### **Innehåll**

<b>FÖRORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>6</b>
<b>UPPDRAGET</b> .....	<b>7</b>
<b>METOD OCH UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN</b> .....	<b>7</b>
<b>ORGANISATION OCH STYRDOKUMENT</b> .....	<b>8</b>
LANDSTINGETS POLITISKA LEDNINGSTRUKTUR .....	8
<i>Landstingsstyrelsen</i> .....	8
<i>Utskott</i> .....	8
LANDSTINGETS TJÄNSTEMANNAORGANISATION.....	8
<i>Förvaltningsledning</i> .....	8
<i>Landstingets HR-organisation</i> .....	8
<i>Särskilda verksamheter</i> .....	9
LANDSTINGSSTYRELSENS DELEGERINGSBESTÄMMELSER INOM OMRÅDET PERSONAL.....	9
DOKUMENT FÖR STYRNING AV VERKSAMHETEN .....	10
<i>Policydokument inom personalområdet</i> .....	10
<i>Landstingsplan och budget</i> .....	10
<i>Verksamhetsplaner på förvaltningsnivå</i> .....	11
REDOVISNING OCH UPPFÖLJNING AV PLANER OCH MÅLFORMULERINGAR .....	11
<i>Personalutskottets uppföljning och bevakning</i> .....	11
<i>Uppföljning i delårsrapporter</i> .....	12
<i>Uppföljning i årsredovisningar</i> .....	12
<b>IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR</b> .....	<b>12</b>
FRÅGESTÄLLNINGAR I GRANSKNINGEN .....	12
<i>Begreppet personalpolitik</i> .....	12
KOMPETENSFÖRSÖRJNING, EKONOMI OCH VERKSAMHET .....	12
<i>Efterfrågan på landstingets tjänster</i> .....	13
<i>Ekonomi</i> .....	13
<i>Tillgång till arbetskraft</i> .....	13
<i>Resursanvändning</i> .....	13
STYRNING OCH LEDNING AV LANDSTINGETS VERKSAMHETER.....	14
<i>Ledningsnivå – medborgarperspektiv</i> .....	14
<i>Verkställighetsnivå - patientperspektiv</i> .....	15
PERSONALPOLITIKEN I LANDSTINGET DALARNA.....	15
<i>Enhetlig och tydlig personalpolitik</i> .....	15
<i>Genomslag för landstingets personalpolitik</i> .....	15
<i>Ansvarförhållanden och samordning i personalpolitiken</i> .....	16
FYRA PERSPEKTIV PÅ PERSONALPOLITIKEN I LANDSTINGET .....	16
<i>Central styrning och samordning och behovet av lokal självständighet</i> .....	16
<i>Långsiktigt fasta spelregler och behovet av flexibel förändringsförmåga</i> .....	17
<i>Tydlig arbetsgivarroll och behovet av smidigt umgänge med fackliga organisationer</i> .....	17
<i>Linjeorganisationens ansvar för personalpolitiska frågor och stabens specialistroll</i> .....	19
<b>FÖRSLAG TILL FÖRDJUPNINGSSOMRÅDEN</b> .....	<b>20</b>
ÖVRIGA FÖRDJUPNINGSSOMRÅDEN .....	21

## *Uppdraget*

Revisorskollegiet i Landstinget Dalarna har gett BDO Nordic Consulting Group AB i uppdrag att granska personalpolitiken i landstinget.

Landstingets storlek ställer stora krav på en effektiv och ändamålsenlig personalpolitik som kan utgöra ett stöd i förverkligandet av landstingets ambitioner inom kärnverksamheter som t ex hälso- och sjukvård. Omfattning, innehåll och struktur i det personaladministrativa regelverket i kombination med exempelvis förekommande beslutshierarkier och användandet av administrativa system innebär en avvägning mellan olika intressen som sinsemellan kan upplevas som konkurrerande.

Syftet med granskningen är att kartlägga på vilket sätt landstinget säkerställer en enhetlig och tydlig personalpolitik.

Granskningsresultatet skall presenteras i en skriftlig rapport som skall utgöra ett koncentrat av de samlade iakttagelserna samt uppdragstagarens analys, slutsatser, förslag och idéer till utveckling i anledning av granskningen. Rapporten skall innan slutredovisningen vara saklighetsgranskad av verksamhetsföreträdare. Synpunkter från fackliga organisationer skall inhämtas under granskningsarbetet.

## *Metod och utgångspunkter för granskningen*

Uppdraget har genomförts som en dokumentstudie kompletterad med intervjuer med nyckelpersoner inom området. Intervjuerna har gjorts vid besök på plats eller per telefon. Fackliga organisationer ingår i de intressentgrupper som vi varit i kontakt med.

Enligt uppdragsbeskrivningen skall granskningen avse personalpolitikens förutsättningar att ge effektivt stöd till landstingets kärnverksamheter. Vi har definierat begreppet kärnverksamhet som i första hand hälso- och sjukvård och tandvård och på Landstingservice som är av central betydelse för verksamheterna. Granskningen har inriktats på att bedöma personalpolitikens inverkan på dessa områden. Utgångspunkten är att se i vilken utsträckning personalpolitiken aktivt stöder landstingets mål att erbjuda god hälso- och sjukvård och tandvård på lika villkor för hela befolkningen.

Det innefattar att analysera målkonflikter och kompromisser på det teoretiska planet, att åskådliggöra problem i den praktiska hanteringen och att ge förslag till fördjupade studier. Några av de målkonflikter, eller balanspunkter, som är aktuella i alla tre ovanstående avseenden är:

- Behovet av central styrning och samordning och behovet av lokal självständighet.
- Behovet av långsiktigt fasta spelregler och behovet av flexibel förändringsförmåga.
- Behovet av tydlig och stark arbetsgivarroll och behovet av smidigt umgänge med de fackliga organisationerna.
- Behovet av linjeorganisationens eget ansvar för personalpolitiska frågor och behovet av stabsfunktionernas mer specialistinriktade roll.

Aktuella frågor är hur landstinget löser dessa dilemman, om det finns önskad övervikt åt något håll och om dilemman av detta slag över huvud taget har formulerats.

## ***Organisation och styrdokument***

Nedan lämnas en redovisning av landstingets organisation och styrdokument på det personalpolitiska området.

### ***Landstingets politiska ledningsstruktur***

#### **Landstingsstyrelsen**

Landstingsstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av landstingets angelägenheter och har uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Landstingsstyrelsen utövar ledningen av landstingets hälso- och sjukvård, av landstingets stöd och service till vissa funktionshindrade enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt av landstingets serviceverksamhet. Enligt Reglemente för Landstingsstyrelsen åligger det särskilt styrelsen att:

- leda och samordna landstingets verksamhetsplanering samt vidta åtgärder så att verksamheten inriktas mot fastlagda mål,
- utgöra landstingets personalmyndighet med ansvar för erforderlig personalplanering,
- utöva arbetsgivaransvar för personal vid landstingets huvudkontor, förvaltningschefer samt personal inom hälso- och sjukvården, hjälpmedelsverksamheten, service- och fastighetsfunktionerna.

#### **Utskott**

Utskotten skall förbereda ärenden inför Landstingsstyrelsen. Inget av utskotten har rätt att fatta beslut utan delegering från Landstingsstyrelsen. Utskotten kan förelägga Landstingsstyrelsen förslag till beslut. Personalutskottet ansvarar under styrelsen för landstingets arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy, varvid inflytande och jämställdhetsfrågor särskilt beaktas.

Personalutskottet har att ansvara för att kollektivavtal tecknas mellan landstinget som arbetsgivare och dess arbetstagarorganisationer. Personalutskottet skall uppmärksamt följa utvecklingen på personalområdet, såsom lagstiftning, arbetsmiljö, sjukskrivningsstatistik, kompetensutveckling, personalförsörjning och rekrytering m.m.

### ***Landstingets tjänstemannaorganisation***

#### **Förvaltningsledning**

Landstingsdirektören är direkt underställd Landstingsstyrelsen och har en strategisk och övergripande roll som ledande tjänsteman i Landstinget Dalarna. Landstingsdirektören är ytterst ansvarig för all verksamhet inför landstingsstyrelsen, är chef för landstingets förvaltningschefer och för cheferna på landstingets huvudkontor. Huvudkontoret har som övergripande uppdrag att ge administrativt stöd åt landstingets politiska organisation samt till de olika förvaltningarna.

#### **Landstingets HR-organisation**

Inom landstingets huvudkontor finns en personalenhet som består av cirka 50 personer, varav 20 personer är lönehandläggare för hela landstinget och 10 personer som arbetar med landstingets HR-system. Enheten leds av landstingets personaldirektör. Enheten är indelad i olika områden. Inom staben finns personer som bl.a. har ansvar för arbetsmiljöfrågor, förhandling, personalfrågor för utbildning och kultur. I staben finns också ett antal strateger med ansvar för områdena:

- Rekryteringsprocessen, jämställdhet, mångfald, mm
- Chefs- och ledarutveckling, mm
- Personalcontroller, mm
- Kompetensförsörjning, mm
- Omvärlds- och invärldsbevakning och ledningsstöd

Inom personalenheten finns också samordnare för områdena pension, lön och HR-system.

På förvaltningsnivå finns en personalchef inom respektive förvaltning. I några fall delas dock personalchefsresursen mellan förvaltningar. Personalcheferna har det strategiska ansvaret för samtliga personalfrågor inom respektive förvaltning. Inom hälso- och sjukvården finns en personalchef för närsjukvården och en personalchef för länssjukvården. Personalcheferna är operativt ansvariga för enhetens HR-specialister samt HR-assistenter. Verksamhetschefer, första linjens chefer och medarbetare ska vid behov av stöd alltid kontakta "sin" HR-specialist. HR-specialisterna har också ett fördjupat specialistansvar inom något område där de arbetar mot hela hälso- och sjukvården.

Det finns en personalchefsgrupp som består av personaldirektör, personalchefer och HR-strateger från HR-enheten på HK. Gruppen är personaldirektörens ledningsgrupp.

## **Särskilda verksamheter**

### *Landstingets kompetensråd*

Ett kompetensråd har bildats för att utveckla en ändamålsenlig organisation för långsiktig kompetensplanering inom landstinget. Rådet ska fånga upp landstingets kompetensförsörjningsbehov på medellång och lång sikt samt föreslå insatser för att öka medarbetares kompetens. Kompetensrådet har följande sammansättning:

- Närsjukvårdschef (ordförande)
- Länssjukvårdschef
- Personaldirektör, personalchef samt utbildningsstrateg/samordnare
- Representanter från verksamheten

### *Regionalt kompetensråd*

För att få ytterligare tyngd i arbetet med utbildnings- och kompetensfrågor har inom Samverkansnämnden i Uppsala-Örebroregionen inrättats ett regionalt utbildnings- och kompetensråd. Syftet med rådet är bl.a. att underlätta och stödja landstingens arbete med den framtida kompetensförsörjningen och genom samagerande mellan landstingen i regionen förstärka påverkan på vårdutbildningarnas utformning, planering/dimensionering och innehåll.

## **Landstingsstyrelsens delegeringsbestämmelser inom området personal**

I delegeringsbestämmelserna preciseras vilka beslut som kan delegeras inom respektive verksamhetsområde.

Till Personalutskottet har Landstingsstyrelsen delegerat tolkning av arvodes- och pensionsreglementen för förtroendevalda med beslut i enskilda fall. Landstingsdirektören har ensam delegation vad avser beslut avseende Landstingsstyrelsens arbetsgivarroll gentemot förvaltningschefer. Landstingsdirektören och förvaltningschefer har delegerat beslutsrätt vad avser vissa kol-

lektivavtal samt löneförändringar. Förvaltningschefer får på delegation besluta om förbud mot bisyssla.

Personaldirektören har delegerad beslutsrätt vad avser landstingsövergripande kollektivavtal, rätt att företräda landstinget i arbetsrättsliga tvister, lönesättning vid översynsförhandlingar och nyanställning samt varsel till Länsarbetsnämnden.

### ***Dokument för styrning av verksamheten***

#### **Policydokument inom personalområdet**

Vi har inte funnit något samlat personalpolitiskt dokument som är aktuellt. Däremot finns ett äldre dokument som skall uppdateras samt ett antal policydokument för specifika delområden:

- Alkohol- och drogpolicy
- Arbetsmiljöpolicy
- Handledning för systematiskt arbetsmiljöarbete
- Policy för bisysslor
- Policy mot hot och våld
- Jämställdhetspolicy
- Mångfaldspolicy
- Policy för krisstöd
- Policy mot kränkande särbehandling
- Policy för deltagande i kurser och konferenser
- Policy för rehabiliterings- och anpassningsarbete
- Policy mot sexuella trakasserier

#### **Landstingsplan och budget**

Dessa är övergripande dokument för styrning och ledning av verksamheten. Personalpolitiken ska enligt planerna utgå och organiseras från ett koncernperspektiv. Helheten ska sättas före delarna. Personalpolitiken ska enligt Landstingsplan 2008-2011 vara likartad för alla med samlad ledning som garanterar:

- En arbetsmiljö som är i framkant av arbetsmiljöarbetet i landet.
- Att jämställdhetsarbetet är av nationell toppklass.
- Arbetsplatser där mångfald är en självklarhet.
- Att hela personalens delaktighet ska vara en framgångsfaktor.
- Kompetensutveckling som syftar till personal med rätt kompetens.
- En framtidsinriktad personalrekrytering.

I flera landstingsplaner fokuseras särskilt på frågor om rekrytering och kompetensförsörjning, pensionsavgångar och sjuktal i verksamheterna.

#### ***Rekrytering och kompetensförsörjning***

I Landstingsplan 2008-2011 noteras att tillgång till kompetent personal är en nyckelfråga för att landstinget skall kunna svara upp mot befolkningens behov och förväntningar. En plan för att rekrytera och behålla personal inom sjukvården är nödvändig. Detta innebär också en satsning på kompetensutveckling, så att all personals kompetens tillvaratas till fullo. Läkartillgången är särskilt sårbar. Inom närsjukvården krävs särskilda rekryteringsinsatser av distriktsläkare för att tillgodose behovet.

För hälso- och sjukvården formuleras konkreta mål för kompetensförsörjning när det gäller läkare. Minst 20 allmänläkare eller geriatriker rekryteras under 2007-2008. Minst 15 läkare anställs för specialistutbildning till allmänläkare per år.

I Landstingsplan 2009-2012 återkommer dessa resonemang. Läkare, sjuksköterskor, tandläkare m fl utgör nyckelgrupper där framförhållning och en väl fungerande rekryteringsprocess är avgörande. Vidare noteras att en framgångsfaktor för att leva upp till bilden av att vara en attraktiv arbetsgivare är möjligheten att utvecklas i sitt yrke. Detta måste ske genom fortbildning och kompetensutveckling utifrån verksamhetens krav och i både sakkunskaper och bemötandefrågor.

Bland mätbara mål som anges i denna landstingsplan kan noteras en plan och strategi för utarbetande av varumärket, moderniserad process för rekrytering, stöd från HR-specialister till verksamheterna samt kompetensförsörjningsplaner för förvaltningarna.

### *Pensionsavgångar*

Detta tema återkommer i flera landstingsplaner. I landstingsplan 2007-2010 och 2008-2011 konstateras att åldersstrukturen inom landstinget med en medelålder på 47 år innebär en framtida hög personalomsättning. De närmaste tre-fyra åren kommer ca 700 medarbetare att behöva ersättas. Fram till år 2014 är motsvarande siffra ca 1500 medarbetare.

Vidare noteras att det är väl känt att den verkliga pensionsåldern ligger klart under den formella. Det är viktigt att skapa sådana förutsättningar att de äldre medarbetarna väljer att arbeta ytterligare något år. Detta är en viktig förutsättning för att kunna bemanna verksamheterna i erforderlig omfattning. Målet är att erbjuda sådana villkor att detta kan infrias.

Motsvarande formuleringar återkommer i Landstingsplan 2009-2012 med ökad betoning på den skeva ålderfördelningen bland personalen i landstinget. Medelåldern bland landstingets medarbetare är 47 år och knappt 45 procent är över 50 år medan 8,6 procent är under 30 år. Åldersstrukturen innebär en framtida hög personalomsättning. De närmaste tre-fyra åren kommer ca 700 medarbetare att behöva ersättas.

### *Sjuktal*

I Landstingsplan 2007-2010 noteras att landstingets långsiktiga mål att minska sjuktagen ligger fast. Det innebär att antalet sjukdagar i genomsnitt per anställd för hela Landstinget Dalarna skall minskas till 15 dagar per anställd. Ett alternativt mått är 5 procent av sammanlagd ordinarie arbetstid. Eftersom det är stora skillnader mellan förvaltningarnas förutsättningar måste förvaltningsvisa bedömningar göras.

I Landstingsplan 2008 – 2011 och 2009-2012 återkommer ovanstående resonemang med exakt samma ordalydelse.

### **Verksamhetsplaner på förvaltningsnivå**

I verksamhetsplanerna kan vi följa hur de övergripande målen från landstingsplanerna tolkas inom respektive verksamheter. I verksamhetsplanerna redovisas bl.a. konkreta mål för rekrytering och sjuktal.

### **Redovisning och uppföljning av planer och målformuleringar**

#### **Personalutskottets uppföljning och bevakning**

Protokollen från Personalutskottet ger en översiktlig bild av utskottets insatser för uppföljning och bevakning av de områden som utskottet har ansvar för. Utskottet får enligt protokollen regelbun-

det information om bland annat arbetstid, personalomsättning, kostnader för inhyrd personal och sjukfrånvaro genom personalekonomiska redovisningar.

### **Uppföljning i delårsrapporter**

I landstingsplanerna anges att angivna mål skall följas upp i delårsrapporter och årsredovisningar. I Delårsrapport 2 för 2008 redovisas uppgifter om utvecklingen av antal anställda, årsarbetare och timmar arbetad tid för 2006-2008. För motsvarande tid finns också uppgift om sjukfrånvaro. Denna har minskat från 6,9 procent av ordinarie arbetstid 2006 till 5,4 procent ackumulerat till augusti 2008. Mätt som antal sjukdagar per anställd är motsvarande utveckling från 15,6 år 2006 till 12,1 år 2008.

### **Uppföljning i årsredovisningar**

I Årsredovisning 2007 framhålls återigen problemen med rekrytering av kompetent arbetskraft. Den kanske enskilt största frågan inom personalområdet fram till 2015 kommer att vara kompetensförsörjningen, och då inte enbart frågan om rekrytering. De stora pensionsavgångarna i kombination med brist på högutbildade medarbetare kommer troligen att vara Region Dalarnas stora utmaning. Medelåldern bland landstingets anställda har visat en svag ökning under 2000-talet, från 45 år 2000. Ingen förändring jämfört med 2006 noteras.

## ***Iakttagelser och bedömningar***

### **Frågeställningar i granskningen**

Syftet med granskningen är enligt uppdragsbeskrivningen att kartlägga på vilket sätt landstinget säkerställer en enhetlig och tydlig personalpolitik. Vi kan formulera detta generella syfte som två frågeställningar:

- Har landstinget en systematisk och enhetlig personalpolitik?
- Vilket genomslag har denna i landstingets verksamhet?

För att svara på de frågorna behöver vi inledningsvis bestämma vad som i den här granskningen skall innefattas i uttrycket personalpolitik.

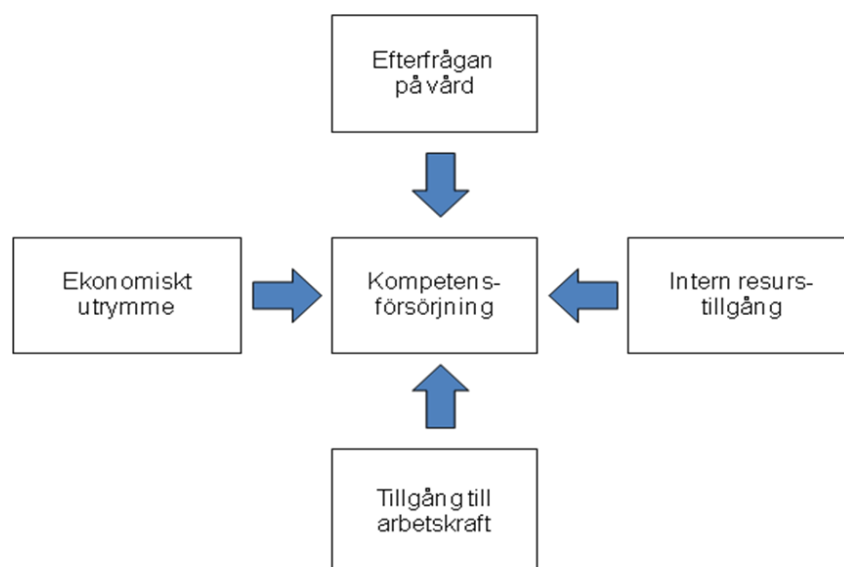
### **Begreppet personalpolitik**

Personalpolitik är ett begrepp som innehåller flera dimensioner och är nära kopplat till andra delar av en verksamhets besluts- och styrsystem. Det kan därför finnas flera sätt att definiera vad som skall avses med personalpolitik. Vi har valt att definiera personalpolitik som de regelverk och avtal som styr relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare samt det synsätt, attityder och värderingar som styr valet av strategier och åtgärder för att uppnå verksamhetens mål.

### **Kompetensförsörjning, ekonomi och verksamhet**

Personalpolitikens uppgift att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla personella resurser kan sammanfattas till begreppet kompetensförsörjning. Det är viktigt att inte se denna funktion isolerat utan som en integrerad del av landstingets samlade planering.

Landstingets förutsättningar att i erforderlig omfattning rekrytera kompetent personal bestäms i en sammanlagd avvägning mellan efterfrågan på landstingets vårdtjänster, ekonomiskt utrymme, tillgång till kompetent arbetskraft och möjligheter att utnyttja befintliga resurser. Detta illustreras i figuren nedan.



### Efterfrågan på landstingets tjänster

Brister i balansen mellan efterfrågan på landstingets tjänster och det utbud landstinget erbjuder tar sig bland annat uttryck i att tillgängligheten inte kan hållas på en tillfredsställande nivå. Det har länge varit ett problem för landstinget. I Årsredovisning 2007 noteras att vårdcentralernas telefon-tillgänglighet nu kan betraktas som mycket god, med resultat i nationella mätningen strax över genomsnittet. Däremot är tillgängligheten till besök inom sju dagar fortfarande inte tillräckligt bra.

### Ekonomi

För att möta efterfrågan behövs större kapacitet som bland annat kan antas innefatta behov att rekrytera personal. Dessa insatser skall rymmas inom landstingets ekonomiska ramar. I Årsredovisning 2007 konstateras att resultatet för 2007 är ett överskott på 26 Mkr, vilket är en försämring jämfört med 2006 på 101 Mkr. I Delårsrapport 2 för 2008 noteras att landstinget beräknas lämna ett resultat på -89 Mkr inklusive de effektiviseringsåtgärder som förvaltningarna presenterat.

### Tillgång till arbetskraft

Tillgången till kompetent arbetskraft är begränsad, särskilt vad gäller läkare men även sjuksköterskor, undersköterskor och skötare. Ansträngningar att förbättra tillgången på läkare med specialistkompetens inom allmänmedicin och få dessa intresserade av att arbeta i landstinget är ett centralt tema i arbetet med kompetensförsörjning.

En negativ faktor när det gäller rekrytering av sjuksköterskor är den låga kvalitet som sjuksköterskeprogrammet vid Högskolan Dalarna har enligt Högskoleverkets kvalitetsgranskning. I en rapport 2007 bedömer verket utbildningens genomförande och resultat som otillfredsställande, likaså kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen. Utbildningen anses inte högskolemässig. Särskilt den kliniska måluppfyllelsen tycks alltför svag och otydlig. Lärarna är medvetna om kollegiets låga kompetensnivå men inte dess konsekvenser för utbildningen.

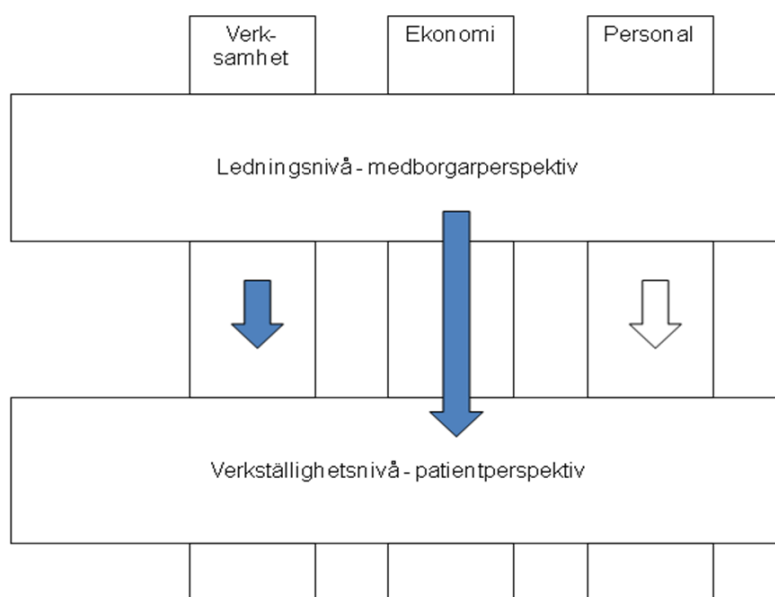
### Resursanvändning

Ekonomiska restriktioner och brister i tillgången på kompetent arbetskraft kan motverkas genom förbättrat utnyttjande av befintlig arbetskraft. Det kan ske genom förbättring av arbetsprocesser eller ändrad arbetsfördelning som exempelvis ger läkarna förutsättningar att mer effektivt utnyttja sin arbetstid. Ett annat sätt som diskuteras i en del landstingsplaner är att stimulera äldre medarbetare att stanna kvar någon tid efter den formella pensionsåldern. Andra medel som också nämns

i en del planer är aktiv kompetensutveckling eventuellt kopplad till tjänstekonstruktion och lönesättning. Det är också betydelsefullt att kunna påverka den kultur som finns inom vårdorganisationen och utveckla den till att bli tydligt inriktad på att erbjuda den service som landstinget genom fullmäktiges beslut åtagit sig.

### **Styrning och ledning av landstingets verksamheter**

Det sätt att se på personalplaneringen som en integrerad del av landstingets samlade styrning av verksamheterna som presenterats ovan blir vår utgångspunkt i den fortsatta analysen av landstingets utformning av personalpolitiken. Den bild vi får av våra intervjuer och tidigare granskningar av landstingets system för planering och ledning kan sammanfattas i figuren nedan.



#### **Ledningsnivå – medborgarperspektiv**

Landstingets verksamheter formas med utgångspunkt i de grundläggande värderingar som uttrycks i främst de landstingsplaner som beslutas av Landstingsfullmäktige. Dessa omsätts sedan i praktisk tillämpning genom planer och budgetar för respektive verksamheter.

För det område som omfattas av granskningen kan vi identifiera tre parallella styrsystem med varierande grad av inflytande på verksamheterna. Styrimpulserna utgår från landstingets ledning som utövas av främst Landstingsstyrelsen, landstingsdirektören och förvaltningscheferna.

För verksamheter som hälso- och sjukvård och tandvård finns oftast tydliga direktiv i centrala planeringsdokument men dessa tenderar att tunnna ut när de omvandlas till verksamhetsplaner på verkställighetsnivå. Den styrande effekten blir därmed begränsad. Den ekonomiska styrningen kan uppfattas som mer kraftfull med tydliga budgetramar och regelbunden uppföljning.

Personalpolitiken har inte samma direkta koppling till verksamheterna som styrdokument som avser verksamhet eller ekonomi. Den centrala personalenheten har huvudsakligen en rådgivande och stödjande funktion. Personalfunktionerna inom förvaltningarna kan hämta information och stöd från den centrala enheten men är i sitt faktiska arbete huvudsakligen underställda cheferna inom respektive förvaltningar.

## **Verkställighetsnivå - patientperspektiv**

Brister i kommunikationen mellan den centrala ledningen och ansvariga för verksamheter på verkställighetsnivån leder till osäkerhet men samtidigt till frihet för verksamheterna att själva definiera väsentliga delar av sina uppgifter. I vår granskning av närsjukvården i landstinget noterade vi att det finns få tydliga krav som anger vad verksamheten enligt de förtroendevaldas prioriteringar skall göra. Det ger stort utrymme för verksamhetens egna värderingar och bedömningar.

I en annan rapport till Revisorerna om förutsättningar för ledarskap noteras att mellanchefer inom hälso- och sjukvården har begränsad kontakt med närmast överordnad chef. Var och en sköter sin egen verksamhet utan tydliga krav på samverkan med andra eller uppåt mot närmaste chef.

I våra intervjuer framförs vid några tillfällen att verksamheten på verkställighetsnivå ibland kan uppfattas som styrd utifrån ett medarbetarperspektiv. Det beskrivs som att personalens önskan om en tillfredsställande arbetsförhållanden i sådana fall prioriteras framför befolkningens behov av landstingets tjänster. Det finns enligt bedömningar i våra intervjuer behov av att förändra kulturen i vården till att bli mer inriktad mot ett medborgarperspektiv.

## **Personalpolitiken i Landstinget Dalarna**

De centrala frågeställningarna i den här granskningen är om landstinget kan anses ha en systematisk personalpolitik och huruvida denna får genomslag i landstingets verksamheter. Förstudien går inte djupt nog för att ge några definitiva svar men ger vissa tentativa slutsatser som kan ligga till grund för fördjupade granskningar.

### **Enhetlig och tydlig personalpolitik**

lakttagelserna i vår granskning pekar inte på att personalpolitiken som sådan är bristfällig men svårigheterna finns i genomförandet.

Den personalpolitik som redovisats kan enligt vår bedömning anses vara på ungefär samma nivå som i andra motsvarande verksamheter. Landstingsfullmäktige har i landstingsplanerna uttalat tydliga mål för personalpolitiken. Som redovisats tidigare i den här rapporten finns ett antal policydokument inom olika specialområden som arbetsmiljö, jämställdhet och mångfald.

Personalpolitiken i Landstinget Dalarna har i likhet med motsvarande politik inom andra områden en tydlig betoning på det interna perspektivet. Personalpolitiken redovisas i landstingsplanerna under benämningen Medarbetarperspektiv. Det externa perspektivet återfinns i andra delar av landstingsplanerna. Där redovisas mål som hållbar utveckling, hög kvalitet, gott bemötande, trygg och tillgänglig vård med patienten i centrum samt en sund ekonomi. De målen har inga direkta kopplingar till personalpolitiken. Formuleringar om att exempelvis långsiktig trygghet vilar på verksamhetens förmåga att insiktsfullt förändra arbetsmönster och organisationer för att möta verksamhetsförändringar som kan finnas i andra verksamheters personalpolitik förekommer inte.

### **Genomslag för landstingets personalpolitik**

Vi kan följa genomslaget för landstingets personalpolitik genom hur den från landstingsplanerna konkretiseras i planer för mer avgränsade verksamhetsområden och kortare tidsperspektiv. Som redovisats tidigare kan centrala mål som rekrytering och sjuktal spåras till planer för förvaltningar men är svårare att hitta på mer avgränsade områden som exempelvis närsjukvård. Vi kan också se att det sker en regelbunden uppföljning av dessa frågor i Personalutskottet och att redovisning görs i årsbokslut och delårsbokslut.

Bland särskilda verksamheter för att trygga kompetensförsörjningen finns landstingets Kompetensråd som har bildats för att utveckla en ändamålsenlig organisation för långsiktig kompetensplanering samt Apex som startat 2007. Bakgrunden till Apex är läkarbristen framförallt i primärvården.

Arbetet inom Apex handlar inte så mycket om rekrytering som om att skapa arbetsplatser som är attraktiva och underlättar för landstinget att behålla den personal som rekryterats.

Indikationer på genomslaget för landstingets personalpolitik när det gäller frågor som arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse kan hämtas bland ur medarbetarundersökningen Discovery 1 som genomfördes i maj 2007. Resultaten beskrivs i Inblick som att arbetsplatsen får både ris och ros. Den offentliga delen av redovisningen är relativt översiktlig och kan sammanfattas i att landstinget är en arbetsplats med mycket engagerade medarbetare men att det också finns ett antal områden där det krävs förbättringar.

För uppföljning av Discovery 1 finns på landstinget intranät ett verktyg där enheterna kan föra in egna åtgärder med anledning av undersökningen samt följa vad andra enheter gör.

### **Ansvarsförhållanden och samordning i personalpolitiken**

Enligt uppgift finns inget aktuellt samlat personalpolitiskt program. Ett tidigare dokument - Arbetsglädje i Landstinget Dalarna som togs fram av Personalfunktionen 2004 innefattar ett utvecklat personalpolitiskt program och innehåller en beräkning av förväntade pensionsavgångar för olika personalkategorier fram till åren 2011-2012.

En tolkning av det material som kommit fram i granskningen är att de personalpolitiska mål som uttrycks i Landstingsfullmäktiges beslut om landstingplaner tränger ner i verksamheterna men olika djupt på olika områden. Resultaten så som de kan observeras i tillgängliga dokument förmedlar inte intrycket av en samordnad strategi. Ansvar är också fördelat på flera händer.

### ***Fyra perspektiv på personalpolitiken i landstinget***

Inledningsvis har vi i den här rapporten förtecknat fyra områden som innefattar mållkonflikter eller utgör balanspunkter. Dessa får bilda utgångspunkt för den analys som leder fram till våra slutsatser och förslag till fördjupade studier.

#### **Central styrning och samordning och behovet av lokal självständighet**

För en effektiv styrning och ledning av verksamheterna fordras en väl fungerande balans mellan central styrning och lokal självständighet. Hälso- och sjukvård och tandvård är kunskapsbaserade verksamheter som inte lämpar sig för detaljerad styrning uppifrån. Den professionella självständigheten måste vara betydande. Samtidigt finns ett krav på att verksamheterna skall utformas efter medborgarnas behov och önskemål så som de uttrycks i de förtroendevaldas beslutsdokument och landstinget är en helhet som ofta måste agera samfällt.

Denna balans mellan central styrning och lokal självständighet kan enligt våra iakttagelser fungera bättre. Det gäller inte minst i förändringsfrågor. De centrala funktionerna kan tydligare markera att lokala enheter och arbetsplatser har ansvar för att bedriva ständiga förbättringar, både att anpassa organisation och verksamhet efter ändrade förhållanden och att agera förebyggande i dessa frågor. Det finns alltså behov av ökad central styrning i strategiska frågor, såsom att stimulera det nämnda lokala förändringsarbetet och att hålla ekonomiska ramar, samtidigt som det finns behov av att markera lokala enheters och professionella grupper självständighet inom sina specialområden.

Ingen av dessa ytterligheter dominerar. Landstinget befinner sig någonstans mitt emellan dem. Allmänt tycks dock gälla att kommunikationen mellan HR-funktionerna och verksamhetsansvariga kan förbättras. Verksamhetsansvariga behöver i högre grad se HR-funktionerna som en stödresurs med värdefull kompetens och HR-tjänstemännen behöver lära sig mer om de verksamhetsansvarigas behov.

Mer generellt förefaller det ibland råda ett "kabelbrott" i organisationen, så att kommunikationen mellan olika funktioner och olika nivåer inte fungerar tillräckligt bra. En orsak till detta kan vara spänningen mellan olika organisationskulturer, framför allt mellan administrativ och vårdprofessionell personal. De har olika utbildning och olika arbetsuppgifter, de förstår inte alltid varandra och de misstror stundom varandra. Ett område som behöver utvecklas är förmågan att på ett strukturerat sätt arbeta med strategier och handlingsplaner kopplat till de övergripande styrdokument. Där finns ett behov av mer dialoger mellan olika nivåer och olika organisationskulturer

### **Långsiktigt fasta spelregler och behovet av flexibel förändringsförmåga.**

För att klara chefsansvar och bedriva framgångsrik verksamhet i en stor och komplicerad organisation som landstinget, behövs fasta spelregler, både på det ekonomiska och på det personalpolitiska området. Täta och oväntade förändringar kan skapa uppgivenhet och minskad lojalitet. Men samtidigt står landstinget inför stora utmaningar i form av rekryteringssvårigheter och befolkningsförändringar, vilket kräver flexibel anpassningsförmåga. Att finna en fruktbar balans mellan de fasta spelreglerna och den flexibla anpassningen är en viktig uppgift som kan fullgöras bättre, enligt våra bedömningar. Det finns tecken på att en del regelverk är lite för rigida när de borde tillåta mer flexibilitet, samtidigt som det i andra frågor förefaller som om lokala enheter och professionella grupper kan ha lite för stor frihet i att förändra efter eget sinne.

En annan iakttagelse är att den traditionella tjänstevägen är viktig. I klassisk offentlig förvaltning går ärendena strikt uppifrån och ned, utan att hoppa över något led. Det som i organisationsteorin benämns som en byråkratisk organisation är utformat för att säkerställa förutsägbarhet och likvärdighet i behandling av ärenden. Vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen är mål som förutsätter stadga och likformighet i utformningen av landstingets tjänster.

Samtidigt är hälso- och sjukvård och tandvård som nämnts ovan kunskapsintensiva verksamheter som bedrivs under ett professionellt ansvar. Legitimerad personal har i lagstiftningen reglerade ansvarsförhållanden som de förtroendevalda i landstinget inte har mandat att påverka. Det finns också inom professionerna en stark känsla för den etik som skall vara grunden för verksamheterna. För att möta landstingets utmaningar behöver medarbetare och linjechefer ha möjligheter till flexibla samarbetsmönster utanför de traditionella hierarkierna, exempelvis i form av tillfälliga nätverk och projekt.

Detta ställer specifika krav på formerna för ledning och styrning. Idag finns ett antal styrdokument, vilka vi bedömer behöver ses över. Utöver de landstingsövergripande dokumenten finns som redovisats ovan ett antal policydokument, handböcker, mallar, m.m. som stöd för det praktiska arbetet. Även när det gäller mallar, hantering av vissa frågor, m.m. finns ett behov av översyn och arbete pågår på vissa områden för att skapa större enhetlighet.

### **Tydlig arbetsgivarroll och behovet av smidigt umgänge med fackliga organisationer**

I det här avsnittet har vi fokus på dialogen mellan arbetsgivaren och medarbetarna i landstinget. Den förekommer både via fackliga organisationer och direkt med de anställda på arbetsplatserna.

Även i detta fall rör det sig om en inte helt lätt åstadkommen balans mellan två goda värden. Dels måste landstinget som arbetsgivare vara tydligt och starkt och dess chefer måste se sig som drivande arbetsgivarrepresentanter. Dels måste relationen fack - arbetsgivare och chef - medarbetare kännetecknas av smidighet och respekt. Inflytande för facket och för medarbetarna står alltså inte i motsättning till en stark och tydlig arbetsgivarroll. Vi har dock funnit vissa tecken på mindre god funktion i dessa avseenden.

Mellan arbetsgivaren och de fackliga organisationerna tycks råda en viss frostighet, ett markerat motpartsförhållande, med liten grad av samarbete och gemensam problemlösning. Framför allt tycks det gälla på höge nivåer. En uppmjukning i dessa relationer skulle kunna gynna verksamheten.

Medbestämmande i arbetet har sedan 70-talet setts som en viktig personalpolitisk fråga, som gynnar både medarbetarens arbetsglädje och verksamhetens kvalitet. Traditionella MBL-förhandlingar anses dock numera i allmänhet inte uppfylla dessa villkor. Samverkan har kommit i stället. På nationell nivå finns avtalet FAS 05 och många landsting har ett eget avtal i dess anda.

Huvudpunkterna är mer samarbete mellan parterna och decentralisering av medbestämmandet så att fokus ligger direkt på medarbetarna på arbetsplatsen. Landstinget Dalarna har inget samverkansavtal men däremot ett medbestämmandeavtal och förefaller sköta frågorna på ett mer traditionellt sätt än många andra landsting, även om det finns lokala samverkanslösningar. Det tycks alltså finnas en viss outnyttjad potential för att stärka medarbetarnas delaktighet och arbetsglädje. Det är en viktig personalpolitisk fråga som har konsekvenser både för att behålla medarbetare och för att rekrytera nya. Konkreta exempel är medarbetarsamtal och arbetsplatsträffar som enligt vår erfarenhet brukar upplevas som mycket värdefulla.

Arbetsgivarrollen och det arbetsgivaransvar som chef i landstinget har lyfts fram i olika sammanhang, bland annat i chefsutbildning. I praktiken är det dock inte alltid lätt att agera som arbetsgivarrepresentant. Det är viktigt att det utöver utbildning finns ett stöd till landstingets chefer. Det är också viktigt att landstinget har former för att ta hand om de som slutar som chef men är kvar inom landstinget.

En aspekt på detta som lyfts fram i våra intervjuer är att verksamheterna på lokal nivå ibland kan anses styrda ur ett övervägande medarbetarperspektiv. Arbetsgivaransvaret tonas ner och cheferna uppfattar sig ha svagt stöd i frågor som kan vara kontroversiella. Vi får också indikationer på att förtroendevalda ibland ingriper i den operativa verksamheten utan stöd av formella dokument eller tydliga befogenheter. Dessa tendenser kan förvärras av att chefskapet inte alltid ses som en egen profession med unik kompetens. Fortfarande tycks det finnas betydande inslag av landstingens gamla problem att den som är duktig på själva verksamheten övertalas att bli chef, i stället för att leta efter och utveckla särskild ledarskapskompetens. Dagens verksamhet är av sådan karaktär, exempelvis vad gäller ekonomi och personalpolitik, att särskild ledarskapskompetens krävs.

De uppgifter som kommit fram i denna och andra granskningar ger stöd för uppfattningen att det finns behov att stärka det centrala inflytandet på verksamheterna för att garantera att vård verkligen ges på lika villkor till hela befolkningen i länet. Den centrala styrningen bör bli tydligare i strategiska huvudfrågor. En del i denna styrning bör vara att uppmana lokala enheter till egna förändringsinitiativ.

Det kan ge stöd för utveckling av arbetsformer som på ett bättre sätt utnyttjar befintliga resurser. En effektiv verksamhet förutsätter vilja till kontinuerlig förbättring. Det i sin tur måste bygga på en tydlig vilja från arbetsgivaren och ett aktivt intresse från medarbetarna. Det är då viktigt att utveckla en gemensam värdegrund och en kultur som främjar sådana insatser.

Lönesättningen bör tydligare beaktas i ett framtida kompetensförsörjningsperspektiv. En ökad medvetenhet om lönenas funktion och principerna för lönesättningen torde vara önskvärt inom landstinget. Det är inte en teknisk HR-fråga utan en viktig framtidsfråga för alla. En långsiktig lönestrategi efterfrågas i våra intervjuer.

En sakfråga som upplevs lite problematisk är rehabiliteringsansvaret. Det kan i ekonomiskt kända tider skapa svårigheter om detta ansvar ligger på verksamheterna. Det förefaller finnas behov av dels goda kontakter med centrala HR-funktioner, dels att rehabiliteringsansvaret inte ligger på alltför låg organisatorisk nivå. Vi har dock konstaterat att landstinget sedan 2007-01-01 har särskild rehabiliteringsorganisation.

### **Linjeorganisationens ansvar för personalpolitiska frågor och stabens specialistroll**

Personalpolitik är en viktig och integrerad del av löpande verksamhet, samtidigt som det är något annorlunda och särskilt. Det finns lagar, regler och avtal som ska följas, och det finns policier och riktlinjer som ska genomföras, ofta inte helt lättillgängligt för en verksamhetsinriktad chef. Organisatoriska konsekvenser av detta är i alla landsting att personalpolitiken hamnar både i "linje och stab", som det uttrycks i organisationsteorin, dvs. både handhas av verksamhetsansvariga chefer och av särskilda specialister.

Vi kan spåra två ytterligheter i relationen mellan HR-funktionerna och linjeorganisationens chefer. Å ena sidan finns det något av ett parallellsystem, där HR-frågor fungerar från Personalutskottet ända ned till verksamheternas HR-specialister utan att linjeorganisationens chefer på olika nivåer involverats. Det kan skapa osäkerhet om chefsansvaret i personalpolitiska frågor och uppfattas som om HR-specialisterna i stabsposition tar ett ansvar som en linjechef egentligen har.

Å andra sidan finns en stark betoning av linjeorganisationen, så att HR-specialisterna i förvaltningarna i alltför hög grad underordnas chefer på olika nivåer. Det kan medföra att HR-frågornas speciella karaktär nedtonas och personalpolitiken får svårt att få genomslag.

Flera av de personer som vi har intervjuat har framfört att det är viktigt att linjeorganisationen följs vid beslut samt hantering och förankring av vissa frågor. Samtidigt lyfter man fram att det gäller att finna former för att HR-specialister eller HR-funktioner på eget initiativ kan gå in och stödja chefer på olika nivåer när de ser att behov finns eller när regler inte följs.

I Årsredovisning 2007 utvecklas bland annat synpunkter på HR-funktionens roll. Några områden som kommer att prioriteras är förmågan att verka strategiskt och arbeta på ett konsultativt sätt med landstingets chefer och medarbetare. Personalfunktionen måste bli bättre på att initiera och utmana samtidigt som den sätter sig i "förarsätet" och driver, leder och coachar organisationen till framgångsrika resultat.

För att lyckas med det måste funktionen samarbeta och samverka med andra. HR-medarbetare måste bli bättre på att utreda och föreslå olika handlingsalternativ och vara beredd på att argumentera för olika tillvägagångssätt och deras konsekvenser. Funktionen måste bli bättre på att lyssna, samtala och intervjua på ett sådant sätt att dess frågor alltid leder till ett förändrat och önskvärt beteende. Linjeorganisationen måste bli bättre på att använda HR-funktionen som stöd för det egna arbetet.

En del chefer på högre nivåer förefaller enligt våra intervjuer ha starkt kontrollbehov i detaljfrågor. Det kan ge två negativa konsekvenser. Dels kan lägre chefer uppleva att de inte har tillräcklig grad av självständighet, dels kan HR-funktionen hållas utanför det egna reviret till nackdel för det personalpolitiska arbetet. Detta kontrollbehov i sin tur verkar i någon mån ha sitt ursprung i att politiker kan lägga sig i detaljer och ge otydliga direktiv, vilket skapar en osäkerhetskänsla hos chefer.

## *Förslag till fördjupningsområden*

Syftet med den här förstudien är att identifiera områden inom landstingets samlade personalpolitik som kan motivera fördjupade studier. Med stöd av vad som redovisats i det föregående i denna rapport vill vi föreslå nedanstående områden som lämpliga för fördjupad granskning.

### **Planer för kompetensförsörjning**

I flera av de dokument vi granskat återkommer kravet på planer för kompetensförsörjning. Sådana uttalanden kan återfinnas i centrala dokument och i planer för olika verksamhetsområden.

Vi menar därför att det kan vara motiverat att i en fördjupad granskning pröva i vilken utsträckning planer för kompetensförsörjning faktiskt förekommer, på vilka nivåer de tagits fram och beslutats, hur planer på olika nivåer är länkade till varandra samt om och i vilken utsträckning kontroll och uppföljning sker.

### **Organisation och arbetsformer**

Både i vår granskning och i andra sammanhang har noterats oklarheter i organisation, uppgiftsfördelning och befogenheter mellan olika enheter och verksamheter. Med de perspektiv som den här granskningen har blir fokus särskilt på personalfunktionens eller HR-funktionens roll gentemot linjeorganisationen. Den förutsätts ha en huvudsakligen stödjande roll men griper också in i linjeorganisationen genom de företrädare för personalfrågor som finns ute på förvaltningarna.

Det kan därför vara motiverat att närmare granska personalfunktionens roll i relation till linjeorganisationen för att få en mer fördjupad bild av förutsättningar och hinder för en aktiv och konstruktiv personalpolitik som samtidigt tillgodoser kraven på likformighet i landstinget.

### **Personalfunktionens kompetensutveckling**

Personalfunktionen förutsätts i olika styrdokument få en mer aktiv och stödjande roll. Enligt dess egen beskrivning i Årsredovisning 2007 skall funktionen utveckla förmågan att verka strategiskt och arbeta på ett konsultativt sätt med landstingets chefer och medarbetare.

I en revisionsrapport om uppföljning av landstingets styrning och ledningsfunktioner redovisas att en huvudorsak till att Huvudkontorets stabsfunktioner varit svagt involverade i arbetet med landstingsplanen är att de inte har tillräcklig kompetens utan behöver tid för att lära och förstå. I vår granskning av närsjukvården påpekades betydelsen av att det i kanslifunktionen finns en samlad kompetens av tillräcklig omfattning för att stödja Huvudkontorets strategiska och övergripande ledning.

Det kan därför enligt vår uppfattning finnas goda skäl att närmare granska hur personalfunktionen arbetar med sin interna kompetensutveckling för att kunna motsvara kraven i dess nya och vidgade roll.

### **Analys av pensionsavgångar**

Skrivningar om pensionsavgångar under de närmaste åren och de problem dessa orsakar återkommer i flera av landstingets planer och årsredovisningar. Det är dock påfallande att texterna och uppgifterna i stort sett är identiska år från år när det gäller medelålder bland de anställda och omfattningen av pensionsavgångarna. Redovisningarna förefaller grundas på tämligen översiktliga bedömningar.

Vi finner det därför av intresse att närmare penetrera hur landstinget i praktiken arbetar med frågor som rör pensionsavgångar, exempelvis om dessa redovisas årsvis, för olika personalkategorier och för olika geografiska områden där så kan vara motiverat. Som ett observandum noterades exempelvis i vår granskning av närsjukvården att medelåldern bland distriktssjuksköterskor är hög.

### **Lönesättning och kompetensutveckling**

I exempelvis Landstingsplan 2009-2012 framhålls att det övergripande målet för personalarbetet är att rekrytera, behålla och utveckla kompetent personal. Utmaningen ligger i att vara attraktiv för både befintlig personal (såväl äldre som yngre) och för dagens unga som är på väg in på arbetsmarknaden. Viktigt för det är enligt planen bland annat en väl utvecklad, strategisk lönebildningsprocess.

Vi menar därför att det kan vara intressant att närmare granska hur landstinget generellt och personalfunktionen i synnerhet arbetar med frågor om lönesättning. Denna kan exempelvis kopplas till systematisk kompetensutveckling med kompetens- och lönetrappor som stimulerar till egen utveckling och engagemang.

### **Utveckling av kultur som stimulerar till ständiga förbättringar**

Insatser för ökad produktivitet bygger i hög grad på att det på arbetsplatserna finns en kultur som stimulerar till ständiga förbättringar. Sådana initiativ kan med fördel komma underifrån i organisationen och vara en del av ett aktivt arbete för medinflytande.

I en del av våra intervjuer har framförts synpunkten att det i nuvarande organisation finns tendenser till en kultur som är mer benägen att motsätta sig förändringar. Vi menar därför att det kan vara av intresse att i en fördjupad granskning pröva vilken kultur när det gäller förändringar och förbättringar som finns inom olika verksamheter och vilka insatser som görs inom landstinget för att utveckla och påverka existerande kulturer.

## **Övriga fördjupningsområden**

I vår granskning har också identifierats områden som inte är direkt kopplade till det personalpolitiska området, men som ändå kan vara av intresse att granska närmare. Dessa redovisas nedan.

### **Analyser av efterfrågan på och utbud av landstingets tjänster**

Utgångspunkt för våra resonemang om kompetensförsörjning är de faktorer som utgör ramarna för landstingets förutsättningar för kompetensförsörjning. Ett lämpligt fördjupningsområde kan därför vara om och på vilket sätt landstinget tar in och väger samman information från olika källor i sina planer för kompetensförsörjning.

Exempel på tänkbara sådana källor är förändringar i befolkningens ålderssammansättning, geografiska fördelning och hälsoläge. Prognoser för utveckling av landstingets ekonomi visar på de ekonomiska begränsningarna. Kapacitet i länet för utbildning av kompetent arbetskraft är exempel på andra delvis gränssättande faktorer. Förutsättningar för bättre utnyttjande av befintliga resurser och analyser av förändringar genom bland annat pensionsavgångar är andra faktorer som skulle kunna vägas in i planeringen av landstingets kompetensförsörjning både på kort och lång sikt

**Utnyttjande av befintliga resurser**

Landstinget behöver kontinuerliga insatser för att utveckla processer och arbetsformer som gör det möjligt att effektivt utnyttja tillgängliga resurser. Det gäller generellt men i särskilt hög grad resurser som karaktäriseras av allvarlig knapphet, exempelvis läkare.

Det kan därför enligt vår bedömning vara väl motiverat att genomföra en fördjupad granskning av vilka insatser som görs inom förvaltningarna för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande med hjälp av ny teknik och förändring i arbetsfördelning och processer i verksamheten. Sådana studier kan fokuseras på läkare eller andra grupper där knapphet sätter gränser för verksamheternas funktion.

**Förändring av sjuktal**

Att minska sjukfrånvaron är ett mål som återkommer i samtliga landstingsplaner. I Årsredovisning 2007 behandlas bland annat utvecklingen av sjukfrånvaron. Delmålet för reducereing av sjukfrånvaro (6,43 procent) år 2007 överträffades. Resultatet är 6,23 procent. Antal sjukdagar per anställd har minskat med 2,3 dagar under 2007 i jämförelse med föregående år. I jämförelse med 2002, då fullmäktiges beslut om halvering av sjuktalen togs, har antalet dagar minskat med 8,6, vilket motsvarar en sänkning med 29 procent. Sammantaget har andelen långtidssjukskrivna (> 28 dagar) minskat till 5,6 procent eller med 137 personer.

Vi bedömer att det kan vara intressant att närmare analysera vilka faktorer som ligger bakom att landstinget lyckats uppnå de mål för minskning av sjuktalen som formulerats i landstingsplanerna. Vi kan också i redovisningarna av sjuktalen se betydande skillnader mellan verksamheter där intressanta erfarenheter skulle kunna hämtas.