

Landstinget Dalarna

Temagranskning av personalpolitiken

Personalstrategiskt arbete på olika nivåer

Revisionsrapport

KPMG
2003-11-12
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning.	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	2
2.3	Inriktning, metod och genomförande	4
3.	Tidigare granskningar	4
4.	Organisatorisk ansvarsfördelning	5
4.1	Förändringar av organisationen	5
4.2	Personalfrågorna inom landstingets kansli	6
5.	Våra iakttagelser och bedömningar	7
5.1	Allmänna organisatoriska förutsättningar	7
5.2	Politisk och administrativ styrning och ledning.	8
5.3	Styrdokument	10
5.4	Särskilda frågeställningar i granskningen	11
5.4.1	Förekommande dokument avseende det personalstrategiska arbetet bör redovisas.	11
5.4.2	Är dokumenten kända, styrande och förankrade i organisationen?	11
5.4.3	Hur hanteras de centrala begreppen uppföljning och utvärdering inom området?	11
5.4.4	På vilket sätt utarbetas strategiska styrdokument (delaktighet).	12
5.4.5	Hur sker implementeringen av strategier och styrdokument?	12
5.4.6	Övriga frågor som kan vara relevanta för att fullgöra granskningen syfte?	12
6.	Temagranskningens tre övergripande mål	13

1. Sammanfattning.

Revisorerna i landstinget Dalarna har beslutat genomföra en temagranskning av personalpolitiken. KPMG har fått i uppdrag att genomföra granskningen. Resultatet redovisas i fem olika granskningsrapporter. I denna rapport redovisas granskningen av ”Personalstrategiskt arbete på olika nivåer i organisationen och samverkan mellan olika nivåer”.

Både den politiska och administrativa organisationen har förändrats den 1 juli 2003. Den särskilda driftstyrelsen för hälso- och sjukvården avvecklades och landstingsstyrelsen har i stället tagit över ansvaret. Ett särskilt verksamhetsutskott har inrättats. Syftet med förändringen är att nå ett närmande och rakare kommunikation utan mellanhänder mellan landstingsstyrelsen och verksamhetsansvariga.

Förändringen av den politiska organisationen medför också förändringar i tjänstemannaorganisationen. Hälso- och sjukvårdens administration tillhör nu landstingsstyrelsens ansvarsområde och ingår i landstingets kansli med landstingsdirektören som chef. Hur en ny och integrerad förvaltningsorganisation skall formos har vi inte kunnat ta del av.

En starkt decentraliserad organisation förutsätter en stark ledning och styrning. Vid både tidigare granskningar och vid denna granskning har vi noterat att landstinget inte utövat en stark ledning. Decentraliseringen har i stället lett till förvirring, oklarheter etc. Det har saknats en stark koncernledning och ett tydligt koncernperspektiv.

Den nu beslutande organisationen innebär bättre förutsättningar för en tydligare styrning och ett koncernperspektiv. Det räcker dock inte med den nya organisationen. Dessutom krävs ett tydligare politiskt och administrativt ledarskap. Mot denna bakgrund är det tillfredsställande att nu notera att det inom landstingets ledning finns en insikt om att landstinget är **en** organisation, att landstinget måste stärka sin roll som **en** arbetsgivare och därmed bli en starkare koncernledning.

Samtidigt måste påpekas att en decentralisering av ansvaret till verksamheterna måste vara naturligt även i fortsättningen. Här gäller det därför att finna en tydlig avvägning mellan det centrala och lokala perspektivet. Det krävs en tydlig strategi i syfte att skapa förståelse för det delvis ändrade arbets- och förhållningssätt som nu skall införas.

I samband härmed får vi påpeka att det är viktigt att den centrala personal- och löneenheten får tillräckligt med resurser så att den kan bistå den politiska ledningen och landstingsdirektören med utveckling av det personalstrategiska arbetet.

Vi har tagit del av ett stort antal styrdokument. En del dokument är gamla, på en del finns inte datum angivet, men en översyn har dock påbörjats i syfte att minska antalet dokument. Dessutom pågår en översyn av flera dokument, vilket är positivt och innebär att det nu finns några nya dokument. Dokumentet ”Arbetsglädje i landstinget Dalarna” röner stor uppskattning

När det gäller styrdokumentet föreligger brister i fråga om kunskap och delaktighet, vilket innebär att de inte får avsedd verkan. Det krävs därför tydligare strategier om hur större delaktighet skall uppnås vid framtagande/översyn av dokument liksom i frågan om hur implementeringen skall ske. Uppföljning och utvärdering måste utvecklas och ges större utrymme.

I rubriken för granskningen används begreppet ”personalstrategiskt arbete”. Detta begrepp får ingen enhetlig tolkning inom organisation varför det behöver definieras och kommuniceras.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt fastställd revisionsplan för 2003 har landstinget Dalarna beslutat att genomföra en temagranskning av personalpolitiken inom landstinget. Revisorerna har uppdragit åt KPMG att genomföra temagranskningen.

Landstingets verksamhet är i hög grad personalintensiv. Det finns ca 8 400 anställda i landstinget. Enligt beräkningar kommer kommuner och landsting under tiden fram till 2010 behöva rekrytera mer än 500 000 nya medarbetare. Rekryteringsbehovet är främst en följd av pensionsavgångar men beror också på att vårdbehovet förväntas öka till följd av en ändrad åldersstruktur med allt fler äldre.

Anledningen till granskningen är att landstinget, för att kunna genomföra sin verksamhet, är beroende av att kunna rekrytera och behålla en engagerad och kompetent personal. Allvarliga brister i personalpolitiken och dess förankring kan leda till allvarliga konsekvenser ur såväl ett verksamhetsmässigt som ekonomiskt perspektiv.

2.2 Syfte

Revisorernas avsikt med det valda temaområdet är att utifrån ett ledningsperspektiv skapa en bild av hur landstingets personalpolitik och personalarbete fungerar. På vilket sätt medverkar politiken och personalarbetet till att uppnå en effektiv och kvalitativt hög verksamhet, såväl idag som i framtiden, i kombination med engagemang och arbetstillfredsställelse hos all personal på olika nivåer i organisationen.

De frågeställningar revisorerna vill få besvarade genom temagranskningen är följande:

1. Tillvaratas koncernperspektivet, såväl idag som framledes, i landstingets personalpolitiska arbete och finns förutsättningar att utveckla detta?
2. Finns det förutsättningar för personal på olika nivåer att ta det ansvar som är en förutsättning för en väl fungerande organisation?

3. Har personalpolitiken ett tillräckligt inslag av incitament för att fungera som ett styrmedel i ett koncernperspektiv?

Enligt givna förutsättningar har granskningen omfattat fyra olika särskilda granskningar. Dessa är:

- Personalstrategiskt arbete på olika nivåer i organisationen och samverkan mellan olika nivåer.
- Förutsättningar för ledarskap i landstingets sjukvård.
- Den framtida personalrekryteringen.
- Personalens arbetsmiljö och engagemang.

I denna rapport redovisas den särskilda granskningen av ”Personalstrategiskt arbete på olika nivåer i organisationen och samverkan mellan olika nivåer”.

Syftet med denna särskilda granskning var att studera hur landstingsstyrelsen utifrån ett koncernperspektiv väljer att definiera det personalstrategiska arbetet för att skapa förutsättningar för en fungerande ansvarsfördelning och hur samspelet mellan olika delar och nivåer i organisationen fungerar. Enligt förutsättningarna för granskningen skulle även följande frågeställningar analyseras:

- Förekommande dokument avseende det personalstrategiska arbetet bör redovisas.
- Är dokumenten kända, styrande och förankrade i organisationen
- En översikt över de delar och olika nivåer där personalfrågor hanteras i organisationen bör redovisas.
- Hur hanteras dom centrala begreppen uppföljning och utvärdering inom området?
- På vilket sätt utarbetas strategiska styrdokument (delaktighet)?
- Hur sker implementeringen av strategier och styrdokument?
- Övriga frågor som kan vara relevanta för att fullgöra granskningens syfte?

2.3 Inriktning, metod och genomförande

Som redovisats i föregående avsnitt har granskningen omfattat fyra särskilda granskningar. I de ursprungliga förutsättningarna fanns ytterligare en särskild granskning, ”Incitament och ansvarstagande i organisationen”. Under arbetets gång visade det sig att denna särskilda granskning låg mycket nära ”Förutsättningarna för ledarskap i landstingets sjukvård”. Efter samråd med uppdragsgivaren har därför dessa två områden sammanförts till en särskild granskning. Utöver dessa granskningsrapporter finns en sammanfattande granskningsrapport.

Granskningen har genomförts under augusti – oktober 2003 och har omfattat protokoll, verksamhetsplaner, reglementen, delegationshandlingar samt ett flertal styr- och policydokument inom det personalpolitiska området. Dessutom har intervjuer genomförts med ledande förtroendevalda representerande båda majoritet och opposition samt med chefer på verksamhets-, förvaltnings- och landstingsnivå. Vidare har fackliga företrädare intervjuats. Totalt har ca 30 intervjuer genomförts.

Granskningen har genomförts av Magnus Larsson, projektansvarig, Lena Östman, Bo Järnbring och Thore Hallbäck. Rapportens sakinnehåll har granskats av personaldirektören.

3. Tidigare granskningar

År 2000 och 2002 genomförde KPMG, på uppdrag av revisorerna, en granskning av landstingets personalförsörjning respektive av den strategiska personalplaneringen. Det finns anledning att kort erinra om våra iakttagelser vid dessa tillfällen.

2000 konstaterades att landstinget saknade en samlad dokumenterad strategi kring personalförsörjningen. Det fanns inga centrala policys rörande ledarförsörjning eller ledarutveckling eller någon uppdaterad personalpolicy. Dessutom ifrågasattes om viktiga utvecklingsområden samordnades på landstingsnivå.

2002 noterades att landstingsstyrelsen i mycket liten utsträckning behandlade personalpolitiska frågor av strategisk betydelse. Personalutskottets verksamhet var starkt fokuserad på löne- och förhandlingsfrågor. Både nya och äldre policydokument var dåligt kända i verksamheten.

Sammanfattningsvis konstaterades att ett koncernperspektiv till stora delar saknades. I rapporten uttalades att landstingsstyrelsen och personalutskottet borde på ett tydligare sätt ange färdriktningen för den framtida personalpolitiken. Styrelsen hade också i verksamhetsplanen för 2002-2004 uttalat ambitionen att förverkliga en rad ur strategisk synpunkt mycket viktiga personalpolitiska frågor.

Av granskningen framgick vidare att ett översynsarbete pågick i syfte att klara ut rollfördelningen mellan en central personalfunktion och förvaltningsnivån. I ett förslag till rollfördelning

betonades vikten av att den centrala funktionen skulle få en stark koppling till det övergripande ledningsarbetet medan resurser för löneadministration, pensionshantering och systemförvaltning av det personaladministrativa systemet Palett, enligt förslaget, skulle överföras till en fristående enhet. Vidare förslogs att landstingsdirektören/personaldirektören skulle få ansvar för planering och genomförande av landstingsgemensamma chef-/ledarutvecklingsprogram.

4. Organisatorisk ansvarsfördelning

4.1 Förändringar av organisationen

Organisationen i landstinget har under senare år ändrats relativt ofta. Från och med 2001 infördes således en ny hälso- och sjukvårdsorganisation. Den nya organisationen innebar att både primär- och specialistvård samlades under en driftsstyrelse och skulle ingå i samma förvaltning. Målet med organisationen var att skapa en organisation som skulle vara kapabel att hålla kostnadskontroll inom angivna ramar och samtidigt verka för en samlad och medveten utveckling av både verksamhetens kvalité och förmåga att hushålla med begränsade ekonomiska resurser. Dessutom infördes begreppet närsjukvård och landstingsområdet indelades i fem närsjukvårdsområden.

Delar av denna organisation har nu ändrats fr.o.m. 2003-07-01. Driftsstyrelsen för sjukvården avvecklades och dess uppgifter i stället överförts på landstingsstyrelsen. Denna består nu av 19 ledamöter och 19 ersättare. Dessutom har styrelsen utsett ett verksamhetsutskott med uppgift att vårda och utveckla produktionsresurserna samt att följa resultat- och produktivitetsutveckling. Utskottet skall dessutom behandla sådana praktiska driftfrågor som behöver en politisk prövning.

Syftet med denna förändring är att uppnå ett närmande och en rakare kommunikation mellan landstingsstyrelsen och verksamhetsansvariga utan mellanhänder. Syftet är också att tillämpa en helhetssyn i planeringsprocessen men också i själva genomförandet av planerna. Ett annat syfte anges vara att bättre utnyttja den samlade kompetensen för verksamhetsledning och utveckling.

Den här i korthet redovisade förändringen av den politiska organisationen medför också förändringar i tjänstemannaorganisationen. Hälso- och sjukvårdens tjänstemannaledning, både administration och linjeorganisation, kommer genom förändringen av den politiska organisationen att i fortsättningen tillhöra landstingsstyrelsen och därmed ingå i landstingets kansli. Landstingsdirektören blir, enligt beslut i landstingsstyrelsen, därmed huvudman för hela tjänstemannaorganisationen och blir därigenom förbindelselänk mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen.

Hälso- och sjukvårdsverksamheten är även i fortsättningen organiserad under fem närsjukvårdschefer och två länssjukvårdschefer. Dessa är i sin tur direkt underställda landstingsdirektören.

Enligt landstingsstyrelsens beslut skulle den nya tjänstemannaorganisationen vara klar och de viktigaste förändringarna genomförda senast 2003-10-01. Här har uppenbarligen uppkommit en försening och vi har ännu inte kunnat ta del av ett förslag till ny förvaltningsorganisation.

I detta sammanhang kan ytterligare noteras att det finns en särskild politiskt styrelse för tandvården, tre folkhögskolor med en särskild styrelse för vardera samt en servicestyrelse. Härutöver finns en särskild förvaltningsorganisation för kultur och utbildning, som politiskt lyder under landstingsstyrelsen och dess regionala utskott.

Landstingsstyrelsen har utsett ett särskilt personalutskott. Detta ansvarar under styrelsen för landstingets arbetsgivarstrategi inklusive personal- och lönepolicy, varvid inflytande och jämställdhetsfrågor särskilt skall beaktas. Utskottet ansvarar för att kollektivavtal tecknas mellan landstinget som arbetsgivare och dess arbetstagarorganisationer. Utskottet skall också tolka arvodes- och pensionsreglementen och besluta i enskilda fall.

4.2 Personalfrågorna inom landstingets kansli

Som redovisas ovan förändras nu den politiska och administrativa ledningsorganisationen. Genom att nya administrativa organisationen inte är redovisad och genomförd har vi inte kunskap om den.

Landstingsdirektören är dock ytterst ansvarig för tjänstemannaledningen av landstingets verksamhet. Till direktören knyts en stab med uppgift att bistå direktören i dennes samlade uppdrag som chef för landstingets verksamhet. Personaldirektören har ett särskilt ansvar för:

- Strategi och ramar avseende chefs- och ledningsutveckling.
- Arbetsmiljö i vid mening.
- Kompetensförsörjning.
- Lönebildning.
- Mångfald.
- Jämställdhet.
- Rekrytering och avveckling.
- Utveckling av stödjande system.
- Att förverkliga begreppet ”det goda arbetet”.
- Personalutskottet.

Krav ställs på:

- Helhetssyn och samverkan.
- Deltagande i kompetensutveckling i den omfattning som krävs för fullgörande av uppdraget.

Med befattningen följer ansvar och befogenheter som överlämnas av landstingsdirektören och genom gällande delegationsordning. Lagar, förordningar och avtal skall följas liksom landstingets planer, policydokument och regelverk.

Personaldirektören har för närvarande sju handläggare och två sekreterare som medarbetare.

När det gäller mera operativa frågor avseende lönehantering, pensioner och lönesystemet Palett är dessa egna kostnadsställen men ingår i personal- och löneenheten på landstingets kansli. Detta innebär att personaldirektören – under landstingsdirektören – är ansvarig även för dessa enheter.

Inom tidigare hälso- och sjukvårdsorganisationen fanns en särskild personalfunktion. Hur denna skall samordnas med övrig verksamhet inom landstingsstyrelsens kansli är, när detta skrivs, inte känt.

Linjeansvaret för personalfrågorna på basenhetsnivå åvilar respektive verksamhetschef. På närmast högre nivå finns ansvaret hos respektive närsjukvårdschef och hos läns sjukvårdschefen. Dessa är sedan i sin tur underställda landstingsdirektören.

5. Våra iakttagelser och bedömningar

5.1 Allmänna organisatoriska förutsättningar

Som framgår ovan har den politiska organisationen nyligen ändrats genom att driftstyrelsen för hälso- och sjukvården avvecklats. Uppgifterna har i stället förts över till landstingsstyrelsen, som utsett ett särskilt verksamhetsutskott. Tjänstemannaorganisationen skall också ändras och tidigare hälso- och sjukvården Dalarnas ledning skall samordnas med landstingsstyrelsens kansli. Hur detta skall ske vet vi ännu inte.

Det är naturligt att landstingets verksamhet genom sin storlek och geografiska utspridning är decentraliserade till olika basenheter/verksamheter. En starkt decentraliserad organisation förutsätter dock också stark ledning och styrning.

Vi har funnit – både vid tidigare granskningar och nu vid denna granskning – att landstingets ledning både politisk och administrativt inte utövat en stark ledning. Den starka decentraliseringen har lett till förvirring, oklarheter, intern konkurrens etc. Det har helt enkelt saknats en stark koncernledning och ett koncernperspektiv.

Den nu beslutade organisationen innebär bättre förutsättningar för en starkare styrning och ett tydligare helhetsperspektiv. Beslutsvägen från landstingsstyrelsen till verksamheterna och tvärtom blir kortare. Det blir också en tydligare ”överlämnandepunkt” mellan politik och förvaltning och vice versa (landstingsstyrelse/landstingsdirektör). Detta skapar förutsättningar för tydligare ledning och styrning. Det blir också lättare att följa upp och utvärdera verksamheten liksom att utkräva ansvar.

För att de uppsatta målen för den nya organisationen skall uppnås räcker det dock inte med den beslutade organisationsförändringen. En mycket viktig förutsättning är nämligen också ett tydligt politiskt och administrativt ledarskap. Det politiska ledarskapet måste främst utövas av landstingsstyrelsen och dess personalutskott. Landstingsdirektören och personaldirektören får i den nya organisationen ett mycket viktigt ansvar när det gäller leda utvecklingen av landstingets hela organisation mot de uppsatta strategiska målen.

I sammanhanget får vi också påpeka att rollfördelningen mellan politik och förvaltning måste tydliggöras. Denna rollfördelning är inte lätt att formulera men grundläggande är respekt för varandras kompetenser och roller. Genom att kommunicera och samtala om rollfördelningen, klargöra förväntningar på varandra, kan dock skapas en bra grund för en långtgående tydlighet i rollfördelningen.

När det gäller organisatoriska förändringar vill vi avslutningsvis konstatera att landstinget på relativt kort tid genomfört stora förändringar. Detta kan leda till frustration och minskad trovärdighet inom organisationen inför ev. nya förändringar. I en stor organisation krävs nämligen ganska lång tid med att förankra, implementera och genomföra det förändrade arbets- och förhållningssätt som ofta är målet med en organisatorisk förändring. Det tar alltså en betydande tid att uppnå målen med en ny organisation. Den måste också hinna fungera en tid innan det går att utvärdera om målen har uppnåtts eller inte. Om landstinget kan leva upp till dessa grundläggande förutsättningar skapas, enligt vår erfarenhet, bättre förutsättningar för ev. nya framtida förändringar.

5.2 Politisk och administrativ styrning och ledning.

Vi har genom studier av dokument och intervjuer funnit att landstinget nu har för avsikt att stärka koncernperspektivet. Detta arbete har just påbörjats. Mot bakgrund av vad vi redovisade i vår granskningsrapport 2002 avseende strategisk personalplanering är det välkommet att kunna notera landstingets ambitioner.

Det finns inom landstingets ledning en tydlig insikt om att landstinget är *en* organisation, en arbetsgivare. I verksamhetsplanen för 2003-2005 sägs bl.a. att under mandatperioden skall det utformas en tydlig arbetsgivarroll med utgångspunkt i att landstinget är en enda arbetsgivare.

Inom landstinget måste finnas gemensamma ramar och prioriteringar som grund för den lokala lönesättningen. Landstingets ledning måste ha en uppfattning om rekryterings- och kompetensutvecklingsbehov för att kunna göra rätt prioritering inom starkt begränsade resurser. Ett annat område som är en strategisk fråga är chefs- och ledarförsörjningen. Vilka krav landstinget skall

ställa på sina ledare och hur chefs- och ledarutvecklingen skall ske är andra viktiga uppgifter för landstingsstyrelsen och landstingsdirektören/personaldirektören.

Vid samtal med verksamhetschefer framkommer en något mera splittrad bild om hur den centrala styrningen skall utformas liksom avvägningen mellan den centrala styrningen och den lokala beslutanderätten. Sammantaget finns dock en stor förståelse för och önskan om att landstinget måste stärka sin roll som *en* arbetsgivare och därmed bli en starkare koncernledning.

Vi har således funnit att det särskilt i verksamhetsplanen för 2003-2005 finns flera strategiska punkter avseende hur personalpolitiken skall utvecklas Dessutom finns en färsk slutrapport från ett projekt avseende chefs- och ledarutveckling. Intervjuerna pekar också på en önskan om tydligare roller, mera enhetligt agerande osv. – helt enkelt att stärka arbetsgivarrollen.

Det finns dock anledning att påpeka att det vi nu funnit är uttalanden om en färdriktning mot ett starkare koncernperspektiv, möjligen har också resan påbörjats men det återstår ett långt och målmedvetet arbete att nå de uppsatta målen. Det gäller också att balansera, att finna en tydlig avvägning, mellan det centrala och det lokala perspektivet. En stark decentralisering av ansvaret till verksamheterna måste vara naturligt även i fortsättningen samtidigt som koncernperspektivet skall stärkas. Här krävs en tydlig strategi och en omfattande dialog i syfte att skapa förståelse för det delvis ändrade förhållningssätt som skall införas. Ytterligare vill vi betona att det krävs en tydlig koncentration på de viktigaste frågorna. Uppföljning och utvärdering måste vidare bli naturliga inslag i utvecklingen av organisation och förhållningssätt.

Den nu påbörjade förändringen måste ha stark förankring i landstingsstyrelsen och dess personalutskott. Vi anser det bra med ett personalutskott, som får förutsättas få tid och resurser att utveckla landstingets koncernroll avseende det personalstrategiska arbetet. Detta hindrar dock inte att hela landstingsstyrelsen också måste få rapporter och information om utvecklingen inom det personalpolitiska området i större omfattning än idag.

Landstingsdirektören med stöd av personaldirektören har naturligtvis ett mycket viktigt uppdrag och stort ansvar när det gäller att utveckla det personalstrategiska arbetet inom landstinget i den riktning som redovisas ovan. Ett exempel är uttalandena om utveckling av personalfrågorna i verksamhetsplanen för 2003-2005. Den administrativa ledningen har här ett viktigt uppdrag att omvandla dessa uttalanden till konkreta mål och att utarbeta en strategi att nå målen – måluppfyllelsen skall uppnås under innevarande mandatperiod.

Vi vill också här peka på att det krävs en koncentration på de frågor som är mest betydelsefulla för personalarbetets strategiska utveckling. Avvägning centralt – lokalt är mycket betydelsefull. Kommunikation, delaktighet och förankring är frågor som hela tiden måste stå i fokus i detta utvecklingsarbete.

Mot bakgrund av att det är ett omfattande strategiskt förändringsarbete inom det personalstrategiska området som nu förestår är det viktigt att personaldirektören får tillräckligt eget utrymme och att dessutom enheten får erforderliga administrativa resurser för att effektivt och målmedvetet kunna ge stöd till den politiska ledningen och landstingsdirektören i syfte att driva den strategiska processen framåt.

5.3 Styrdokument

Det finns en rad olika styrdokument inom landstinget. En del är av relativt gammalt datum, exempelvis från början på 1990-talet. På vissa dokument är inte datum utsatt, det är alltså svårt att identifiera vid vilken tidpunkt dokumentet upprättats. Detta är en brist.

Det är med tillfredsställelse vi noterar att personalutskottet 2002 uttryckt en ambition att kraftigt minska antalet dokument och att översynen skulle påbörjas när den nya personaldirektören tillträtt.

Vi kan också nu notera att det pågår en genomgång och aktualisering av olika styrdokument. Som exempel kan nämnas chefs- och ledarutveckling, jämställdhetspolicy och arbetsmiljöpolicy. Dessutom har det nyligen upprättats ett dokument – arbetsglädje i landstinget Dalarna – som, enligt våra intervjuer, röner stor uppskattning.

Våra iakttagelser är dock att det finns en bristande kunskap och delaktighet i de olika policydokumenten. Vi instämmer i ambitionen att söka minska antalet dokument. Dessutom anser vi att stor omsorg bör läggas ner på att utforma varje dokument kort och slagkraftigt. Därmed blir det betydligt lättare för läsaren att tillgodogöra sig dokumenten. Detta hindrar dock inte att ytterligare insatser måste göras i syfte att få ökad delaktighet vid framtagande av olika dokument. Det är särskilt viktigt att verksamheterna blir representerade i den processen.

Det bör framhållas att skrivna dokument – hur bra de än är – inte är en garanti för förankring och att de leder till önskat resultat. Dialog, förankring och kommunikation är nödvändiga inslag för att önskat resultat skall uppnås.

När det gäller dokumentet ”Arbetsglädje i landstinget Dalarna” så kan det bli av stor strategisk betydelse för utvecklingen av personalfrågorna i vid mening inom landstinget. Dokumentet behöver dock kompletteras med strategier, hur skall de formulerade målen/visionerna uppnås? Vidare krävs uppföljning och utvärdering av måluppfyllelsen. Under förutsättning att dokumentet på detta sätt fullföljs kan det bli ett viktigt medel för utveckling av de strategiska personalfrågorna inom landstinget.

I samband med granskningens saklighetskontroll framkom att personal- och löneenheten har upprättade dokument med strategier, mål och uppföljning beträffande dokumentet ”Arbetsglädje i landstinget Dalarna”.

5.4 Särskilda frågeställningar i granskningen

I vårt uppdrag ingår att vissa särskilda frågeställningar skall analyseras.

Utöver vad vi redovisat ovan väljer vi här att återge frågeställningarna med våra kommentarer.

5.4.1 Förekommande dokument avseende det personalstrategiska arbetet bör redovisas.

Landstingets kansli har överlämnat ett stort antal dokument till oss. Det är fråga om styrdokument av olika slag, verksamhetsplaner, protokoll med beslut avseende den nya organisationen, medbestämmandeavtal, årsredovisningar, personalekonomisk redovisning etc. Dokumenten omfattar olika relevanta verksamhetsområden.

Vi kan således notera att det finns ett stort antal dokument. En del är dock gamla och på en del saknas datum, vilket är otillfredsställande. Vi kan med tillfredsställelse notera att en översyn att dokumenten nu har påbörjats. Denna översyn bör fortsätta med målet att begränsa antalet, att de skall vara välformulerade och att de skall kommuniceras i organisationen.

5.4.2 Är dokumenten kända, styrande och förankrade i organisationen?

På denna fråga måste vi redovisa att det finns omfattande brister även om svaren inte är entydiga. En del företrädare för verksamheter svarar att de inte känner till, andra svarar att de vet om att dokumenten finns men att man inte orkar läsa in dem. En del dokument – exempelvis rörande arbetsmiljö – är relativt kända och tillämpas. När det gäller styrningen så förekommer också brister. En del dokument är inte tillräckligt styrande till sin karaktär och i vissa fall sker avsteg från exempelvis kollektivavtal rörande arbetstider. Sammanfattningsvis får vi konstatera att förankringen är i hög grad bristfällig.

När det gäller förankringen och delaktigheten, som är grundläggande för genomslagskraften, krävs en utvecklad strategi med korta dokument som tas fram i samråd med verksamheterna och sedan kommuniceras tydligt. Det gäller också att vara tydlig med vilka dokument som skall vara styrande och vilka som är av mera policyskapande karaktär och där beslutsfattaren har större frihet till egna bedömningar.

5.4.3 Hur hanteras de centrala begreppen uppföljning och utvärdering inom området?

Det sker inte konsekvent och enhetligt, det föreligger stora brister. Detta gäller på alla nivåer i organisationen. Det förekommer medarbetarenkäter, som upplevs som positivt. Vi har dock fått synpunkter av innebörd att enkäterna borde hanteras på ett annat sätt för att bl.a. helt garantera anonymiteten. Medborgarenkäter förekommer också på en del håll.

Vi förordar att medarbetarenkäter genomförs med viss regelbundenhet och i vilka personalfrågorna får stort utrymme. Därmed skapas *ett* underlag för kontinuerlig utveckling av personalpolitiken både på central och lokal nivå.

Uppföljning och utvärdering är av stor betydelse för utveckling av verksamheterna och för att kunna notera om målen uppnås eller inte. Vi rekommenderar att denna del av verksamheten utvecklas och får större tyngd i den framtida verksamhetsplaneringen.

5.4.4 På vilket sätt utarbetas strategiska styrdokument (delaktighet).

Vi har inte kunnat dokumentera något genomarbetad och förankrad metod för att uppnå delaktighet. Ofta förekommer arbetsgrupper, som mestadels leds av medarbetare från centrala kanslier.

Organisationen är så stor att det är omöjlighet med delaktighet för alla. Det måste därför bli fråga om representativt deltagande. Det är dock viktigt att det inte bara blir administration och högre chefsnivåer som blir representerade. Verksamheterna måste också vara representerade på lämpligt sätt.

5.4.5 Hur sker implementeringen av strategier och styrdokument?

Vi har inte heller på denna punkt kunna finna att det finns en uttalad strategi för hur implementeringen skall ske. Detta är naturligtvis en mycket viktig och angelägen fråga att implementera beslut om strategier och styrdokument. Det räcker inte med att det formuleras skriftliga dokument. Det handlar också om information, kommunikation och dialog. Därmed är det en fråga för ledarskapet på olika nivåer i landstinget. Målet måste självfallet vara att alla berörda anställda skall få kunskap om fattade beslut.

5.4.6 Övriga frågor som kan vara relevanta för att fullgöra granskningen syfte?

Ett av syftena med granskningen är att studera hur landstingsstyrelsen utifrån ett koncernperspektiv väljer att definiera det *personalstrategiska arbetet* på olika nivåer.

Vi kan konstatera att begreppet personalstrategiskt arbete inte har definierats och därmed inte heller har kunnat kommuniceras inom landstinget. Det finns ingen enhetlig uppfattning om vad begreppet betyder. Begreppet tolkas på olika sätt av olika politiker, chefer och fackliga företrädare.

Personalstrategiskt arbete kan dock utgöra en bra ram för olika insatser och åtgärder i syfte att stimulera en bra personalpolitik som ett medel att åstadkomma bra verksamhet för medborgarna i Dalarna. En förutsättning är dock att begreppet definieras och utgör en känd ram för den strategiska personalpolitiken.

Vi får påpeka att betydelsen av begreppet måste kommuniceras inom landstinget. Det är viktigt att det står för en värdegrund som är känd av alla.

6. Temagranskningens tre övergripande mål

Granskningen har genomförts med syftet att besvara temagranskningens tre övergripande mål. För att kunna besvara målen behövs en sammanvägning av våra fyra revisionsrapporter. Därför redovisas våra synpunkter i temagranskningens sammanfattande rapport.

KPMG, dag som ovan

Thore Hallbäck

Bo Järnbring

Magnus Larsson

Lena Östman