

Landstinget Dalarna

Uppföljningsgranskning avseende
landstingsstyrelsens planeringsprocess

Revisionsrapport

KPMG
27 juni 2005
Antal sidor 15
Magnus Larsson

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	4
3.	Bakgrund	4
4.	Syfte	4
5.	Avgränsning	4
6.	Särskilda frågeställningar	5
7.	Tillvägagångssätt och metoder	5
8.	Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän	6
9.	Arbetsfördelning mellan PLU och VU	7
10.	Hur styr fullmäktige och styrelsen planeringsprocessen och PLU	7
11.	Planeringsprocessen	8
12.	Samband mellan PLU: s arbete och övrig strategisk planering	9
13.	Strategiska överläggningar och prioriteringsärenden	10
14.	Har förväntningarna på PLU infriats och har möjligheterna till parlamentariskt ansvarstagande tillvaratagits?	11
14.1	Förväntningarna	11
14.2	Har möjligheterna till ökat deltagande och breddat parlamentariskt ansvarstagande tillvaratagits?	12
14.3	Vår bild och våra rekommendationer	13

1. Sammanfattning

Under 2003 granskade revisorskollegiet, med stöd av KPMG, landstingsstyrelsens planeringsprocess.

Av rapporten framgick bland annat att den förändrade planeringsprocessen och inrättandet av PLU skapat goda förutsättningar för en ändamålsenlig planering. Samtidigt konstaterades att det fanns omfattande utvecklingsbehov och behov av att tydliggöra olika processer för att uppnå avsedd effekt. Som till exempel kan nämnas;

- Ansvarsförhållandena mellan styrelsens olika utskott.
- Krav och förväntningar på landstingsdirektören och dennes organisation.
- Förekomst av dokumenterade styrinstrument.

Denna granskning är en uppföljningsgranskning av ovanstående. Syftet med granskningen var att granska vilka åtgärder som vidtagits med anledning av granskningsrapporten och beskriva utvecklingen sedan föregående granskning.

Bedömning

Ansvarsfördelning mellan Planeringsutskottet och Verksamhetsutskottet (kapitel 9)

I den tidigare granskningen bedömde vi det som mycket viktigt att VU: s uppgifter klargörs på ett tydligt sätt. Det är med glädje vi konstaterar att avgränsningsfrågorna mellan PLU och VU har diskuterats och att politiska beslut har fattats om ansvarsförtydliganden.

Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän (kapitel 8)

Eftersom rollfördelningen vid den tidigare granskningen bedömdes som delvis oklara och att situationen påverkade förutsättningar till ett breddat parlamentariskt ansvarstagande föreslog vi att styrelsen skulle initiera en diskussion om politiker- och tjänstemannarollen. Rekommendationen har inte följts. Vår rekommendation från den tidigare rapporten kvarstår. För landstingets utveckling bedömer vi det som högst väsentligt att det finns en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. En av nycklarna till framgång i det parlamentariska ansvarstagandet är just en klar och tydlig rollfördelning. Vi föreslår också att samtliga nämnder och förvaltningar inför varje politisk mandatperiod nämndsvis eller i andra lämpliga formationer diskuterar respektive roller.

Hur styr fullmäktige och styrelsen planeringsprocessen och PLU (kapitel 10)

Ett av syftena med PLU var att fullmäktige och styrelsen skulle få bättre möjligheter att styra och kontrollera verksamheterna. Den teoretiska processen gör ovanstående möjligt. Vi kan dock konstatera att styrelsen och fullmäktige sällan eller aldrig på ett strukturerat sätt diskuterar denna högst väsentliga fråga.

Planeringsprocessen (kapitel 11)

Den tidigare granskningen rekommenderade åtgärder dels för att reducera riskerna, dels för att styra upp den beslutade planeringsprocessen. Vi kan konstatera att våra rekommendationer inte följts. Enligt min uppfattning har planeringsprocessen försenats och inga nya dokument som styr processen har upprättats. En viktig iakttagelse är även att verksamhetsplanerna för 2005 antogs först i november istället för under våren. Med så sena beslut kan var och en med erfarenhet från

en större offentlig förvaltning inse att effekten av besluten inte blir den önskade. Vi kan även konstatera att några av de intervjuade inte har någon kunskap eller har glömt bort grunddragen i planeringsprocessen!

Enligt uppgift, vid revisionsrapportens saklighetskontroll, pågår ett utvecklingsarbete kring planeringsprocessen bl.a. med en allmän total översyn och med en fortsatt utveckling av resursfördelningsprocessen inom sjukvården. Förhoppningsvis kommer våra rekommendationer att föras till detta utvecklingsarbete.

Strategiska överläggningar och prioriteringsärenden (kapitel 13)

I den tidigare granskningen tryckte vi hårt på att PLU: s arbete måste få en tydligare inriktning mot strategi- och prioriteringsärenden. De intervjuade har olika åsikter på frågan om PLU: s arbete har utvecklats mot strategi- och prioriteringsärenden. Samtliga menar dock att utskottet fortfarande söker sina former och att arbetet kan och bör struktureras. Vi rekommenderar att PLU: s arbete struktureras efter en modell som överensstämmer med krav och förväntningar enligt antagen planeringsprocess och reglementen. Den så kallade ärendebeskrivningen i PLU: s protokoll bör utvecklas enligt kommunallagens intentioner och centrala rekommendationer.

Samband mellan PLU: s arbete och övrig strategisk planering (kapitel 12)

Vid den tidigare granskningen konstaterade vi att inga nya rutiner för strategisk planering eller samband hade upprättats som en följd av tillkomsten av PLU. De intervjuade var medvetna om att området måste utvecklas. Styrelsen och PLU har inte följt rekommendationerna i revisionsrapporten och beslutat om hur sambanden mellan PLU och övrig strategisk planering skall utvecklas och integreras. Intervjuerna med de förtroendevalda ger en splittrad bild. Samtliga är dock överens om att det inte finns någon sammanhållande länk som håller ihop den strategiska planeringen inom landstinget som helhet.

Landstingsdirektören och ekonomienheten har tagit initiativ till en utvecklad controllerverksamhet. Detta är ett exempel på ett positivt resultat av integreringen av hälso- och sjukvårdens förvaltningsorganisation med landstingets kansli. Vi bedömer intentionerna med arbetet som bra och att aktivitetsplanen för arbetet är mycket lovande.

Ingen av de förtroendevalda nämnde något om ovanstående utvecklingsarbete vid intervjuerna. Det tyder på att de inte har ställt några egna krav på arbetet och att de med andra ord inte styr utvecklingen inom detta högst intressanta och nödvändiga arbete.

Har förväntningarna på PLU infriats och har möjligheterna till parlamentariskt ansvarstagande tillvaratagits (kapitel 14)

Förväntningarna på PLU var vid den tidigare granskningen mycket långtgående. De intervjuade anser nu att de kommit en bit på vägen, men att det återstår en lång väg att vandra innan nåbara förväntningar kan betraktas som infriade. Vi kan även konstatera att de involverade anser att det finns förhållanden som blivit bättre för det parlamentariska ansvarstagandet. Den dominerande bilden är dock att det finns en rad av förhoppningar och synpunkter som inte fallit på plats. Samtliga intervjuade är fortfarande i grunden positivt inställda till PLU.

Till min stora glädje är det enkelt att analysera varför PLU inte har hittat sina arbetsformer och att upprätta ett åtgärdsprogram som leder till ett ökat parlamentariskt ansvarstagande. Lösningen på flertalet av de upplevda problemen utmynnar nämligen i samma svar. Våra analyser, nu och tidigare, ger en entydig bild över hur landstinget måste agera sig för att komma vidare i såväl frågan om ett breddat parlamentariskt ansvarstagande som för att få en bättre grundstruktur för effektivitet och långsiktig ekonomisk balans. Om nedanstående rekommendationer genomförs är det min bedömning att tjänstemannaorganisationen får en tydligare struktur för sitt arbete, den politiska majoriteten får en tryggare grund att luta sig mot samtidigt som oppositionens önskemål om en utvecklad styrning/ledning uppfylls.

Rekommendationer

- Landstinget har ett antal styrmodeller för olika processer. Ingen håller dock ihop helheten. Det saknas även en organisation som tar ett helhetsansvar för processerna. Härav blir de förtroendevalda frustrerade över bristande planering, modeller, styrinstrument och beslutsunderlag. Landstingsstyrelsen rekommenderas att se över befintliga system och modeller och tillse att ett ledningssystem upprättas som sammanflätar de olika styrningsbehoven.
- Se över den fastställda planeringsprocessen. Processen måste utvecklas och detaljbeskrivas. För att styra planeringsprocessen behövs en utvecklad styrmodell och övervägande av nya styrinstrument.
- De förtroendevalda måste bli tydligare med att tala om vilken information de behöver för att styra, utveckla, jämföra och kontrollera verksamheterna. Fastställ när och hur informationen skall presenteras.
- För att PLU skall lyckas med sina intentioner behövs en tydlig organisation inom landstingets kansli som arbetar med utskottets uppgifter. För PLU: s räkning måste det finnas en beredning som har till uppgift att styra upp arbetet administrativt enligt fastställda beslut. För att få ett helhetsperspektiv bör det övervägas om landstingsdirektören skall vara direkt ansvarig för utskottets beredning. Landstingets kansli måste organisera sig för att kunna möta ovanstående. Vi föreslår att landstingsdirektören ser över sin förvaltningsorganisation. En initialförändring som bör diskuteras är om det möjligt att tillsätta en administrativ chef som dels ansvarar för ledningen av de centrala enheter, dels ansvarar för utveckling av nya metoder för styrning och ledning av ekonomi och verksamhet.
- Utveckla rollfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. I detta avseende gavs en rad av tips i den tidigare rapporten från 2003.
- Landstingsstyrelsen saknar enligt min uppfattning ett systematiskt system för intern kontroll. Om ett ändamålsenligt system implementeras kommer med tiden delar av nuvarande problem att neutraliseras.

2. Inledning

KPMG har av revisorerna vid landstinget Dalarna fått i uppdrag att genomföra en uppföljningsgranskning av landstingsstyrelsens planeringsprocess.

Granskningen skulle ta sin utgångspunkt i de iakttagelser, förslag och rekommendationer som redovisades i ursprungsrapporten ”Granskning av landstingsstyrelsens planeringsprocess” daterad 2003-06-02. Särskilt viktigt var att tillvarata oppositionsföreträdarnas uppfattning om planeringsprocessen och planeringsutskottets utveckling.

3. Bakgrund

Revisorskollegiet granskade under år 2003, med stöd av KPMG, landstingsstyrelsens planeringsprocess. Bakgrunden till granskningen var de förändringar i planeringsprocessen, speciellt kring verksamhetsplanering och ekonomisk planering, som styrelsen genomförde i slutet av år 2002. Förändringen innebar bland annat att ett planeringsutskott (PLU) inrättades under styrelsen.

Avsikten med granskningen var att i processens initialskede granska dess ändamålsenlighet utifrån de syften den tillkommit. Detta innebar bland annat att utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv granska uppbyggnaden av den nya planeringsprocessen, processens förutsättningar att åstadkomma ett brett politiskt ansvarstagande och en bred delaktighet.

Av rapporten framgick bland annat att den förändrade planeringsprocessen och inrättandet av PLU skapat goda förutsättningar för en ändamålsenlig planering. Samtidigt konstaterades att det fanns omfattande utvecklingsbehov och behov av att tydliggöra olika processer för att uppnå avsedd effekt. Som till exempel kan nämnas;

- Ansvarsförhållandena mellan styrelsens olika utskott.
- Krav och förväntningar på landstingsdirektören och dennes organisation.
- Förekomst av dokumenterade styrinstrument.

4. Syfte

Syftet var att granska vilka åtgärder som vidtagits med anledning av granskningsrapporten och beskriva utvecklingen sedan föregående granskning.

5. Avgränsning

Revisorskollegiet har under år 2004 genomfört en särskild granskning av landstingets lokala nämnder. De avser också att under år 2005 särskilt granska landstingets styrmodeller. Uppföljningsgranskningen skulle därför inte primärt inriktas mot landstingets styrmodeller och lokala nämnder.

6. Särskilda frågeställningar

För att kunna besvara syftet med granskningen skulle följande frågeställningar studeras;

- Har de möjligheter till ökat deltagande och breddat parlamentariskt ansvarstagande den nya processen givit tillvaratagits?
- I vilken utsträckning har de förväntningar de förtroendevalda i föregående granskning gav uttryck för kunnat infrias?
- Hur har samband och rutiner mellan PLU: s arbete och övrig planering inom landstinget utvecklats?
- Vilka åtgärder har styrelsen vidtagit med anledning av den tidigare granskningen?
- Hur och på vilka sätt styr fullmäktige och styrelsen planeringsprocessen och PLU?
- Har PLU utvecklats mot strategiska överläggningar och prioriteringsärenden?
- Hur fungerar arbetsfördelningen mellan PLU och verksamhetsutskottet?
- Har rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän utvecklats?
- Övriga frågor som kan vara relevanta för att fullfölja granskningens syfte.

Förslag till utveckling eller korrigeringar av planeringsprocessen skall lämnas i de delar där detta bedöms relevant.

7. Tillvägagångssätt och metoder

Granskningsmetoderna och intervjupersonerna har fastställts efter samråd med uppdragsgivaren. Metoderna för granskningen har varit olika former av dokumentstudier, intervjuer och analyser.

Intervjuer har genomförts med;

- Ledamöterna i planeringsutskottet.
- Företrädare för de partier som inte har ordinarie ledamöter i planeringsutskottet.
- Landstingsdirektören, ekonomichefen, personalchefen, planeringschefen, länssjukvårdschefen m.fl.

Intervjuerna genomfördes under mars-april 2005.

Revisionsrapporten är saklighetskontrollerad av landstingsdirektören och ekonomidirektören.

Granskningen från KPMG har utförts av Magnus Larsson.

8. Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

I den tidigare rapporten fanns ett relativt långt avsnitt om förtroendeuppdrag och förhållandet mellan förtroendevalda och anställda. Syftet med avsnittet var att ge en teoretisk grund för att kunna bedöma ledamöter och tjänstemäns ansvar för processen och om den gav förutsättningar för ett breddat parlamentariskt ansvarstagande samt en ökad delaktighet. Sammanfattningsvis kunde konstateras att planeringsprocessen gav förutsättningar för ett breddat parlamentariskt ansvarstagande och att en ökad delaktighet kunde skönjas. Kunskapen fanns hos de förtroendevalda i PLU om sitt formella och individuella ansvar för processen och de beslut som fattas. Dock medgavs vid intervjuerna att oppositionens agerande liksom majoritetens tidigare sett att bereda ärenden inklusive framläggandet av färdiga förslag, historiskt sätt, inneburit att såväl det parlamentariska ansvarstagandet som de förtroendevaldas individuella ansvar inte alltid står i fokus. I rapporten konstaterades att en ökad delaktighet inklusive ansvarstagande över parti-gränserna synes vara en förutsättning för att landstinget skall kunna fatta beslut som ger långsiktig ekonomisk stabilitet. För att en sådan utveckling skall ske krävs att oppositionen förändrar sitt arbetssätt och bli mer konstruktiv i utskottsarbetet. Majoriteten måste å sin sida fortsätta på inslagen linje och anstränga sig ännu mera för att i de olika processerna ge oppositionen fullödlig och relevant information i så tidigt skede som möjligt.

I syfte att förbättra förutsättningarna till ett breddat parlamentariskt ansvarstagande föreslog undertecknad att styrelsen initierar en diskussion om politiker- och tjänstemannarollen. Rollerna upplevdes av de intervjuade som delvis oklara. En viktig förutsättning för att såväl det politiska som tjänstemannaarbetet skall fungera effektivt är att det finns en tydlig åtskillnad i rollerna mellan politik och förvaltning. En knivskarp gräns är omöjlig att åstadkomma, men största möjliga tydlighet bör eftersträvas. I rapporten lämnades några råd och en bild presenteras om legitimitet och effektivitet som kunde användas som en utvecklingsgrund vid de kommande samtalen.

Vid intervjuerna framkom att några strukturerade samtal om rollerna inte har ägt rum. Enligt intervjuade kvarstår behovet av att klargöra och tydliggöra rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Andra menar att det gnälls för mycket och att det blivit bättre. Enligt uppgift sker sedan årsskiftet kommunikationen mellan landstingsråden och direktörsgruppen på ett nytt sätt som ger en klarare rollfördelning. Vi dessa möten deltar dock inte oppositionen.

Kommentar:

Vår rekommendation från den tidigare rapporten kvarstår. För landstingets utveckling bedömer vi det som högst väsentligt att det finns en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. Min bedömning är att en av nycklarna till framgång i det parlamentariska ansvarstagandet är just en klar och tydlig rollfördelning. Vi föreslår också att samtliga nämnder och förvaltningar inför varje politisk mandatperiod nämndsvis eller i andra lämpliga formationer diskuterar respektive roller.

9. Arbetsfördelning mellan PLU och VU

Landstingsstyrelsen inrättade fr.o.m. 2003-07-01 ett verksamhetsutskott. I den tidigare granskningen bedömde vi det som mycket viktigt att VU:s uppgifter klargörs på ett tydligt sätt. Om ett klargörande inte sker bedömde vi att det fanns risk för dubbel- eller trippelkommando genom att VU eller annat utskott (PU eller PLU kan tolka att sitt uppdrag innefattar uppgifter som egentligen skall hanteras av annat utskott). Ett annat synsätt som redovisades i rapporten var att ett och samma utskott bör behandla personal-, ekonomi- och verksamhetsfrågor för att kunna hålla ihop helheten och nå en ändamålsenlig styrning. Ett sådant synsätt innebar ett ifrågasättande av nya utskott när landstinget ekonomi står i centrum.

I yttrandet över den tidigare revisionsrapporten delgav styrelsen att de hade uppmärksammat avgränsningsfrågorna mellan utskotten och beslutat att arbetsfördelningen mellan utskotten och behovet av olika utskott bör prövas snarast under mandatperioden utifrån de praktiska erfarenheter som successivt kommer att föreligga.

Förändringar i landstingsstyrelsens och utskottens reglementen/särskilda reglementen har genomförts för att tydliggöra ansvarsområdena för utskotten. Vid intervjuerna uppgav de intervjuade att det numera upplever att det inte finns någon gränsdragningsproblematik mellan PLU och VU. Flera av de intervjuade upplevde dock att ansvarsområdena mellan styrelsen, PLU och PU hade blivit allt mer diffusa. Flera uppgav att PU hade avskärmat sitt arbete och att informationen och överläggningarna i strategiska frågor blivit sämre.

Kommentar

Det är glädjande att avgränsningsfrågorna mellan PLU och VU har diskuterats och att ansvarsförtydliganden genom politiska beslut har fattats. Min bedömning är att förhållandet mellan styrelsen, PLU och PU enkelt kan förbättras genom att tjänstemännen och de förtroendevalda förbättrar sin kommunikation. Väsentligt är även att personalfunktionen får utrymme vid landstingsdirektörens ledningsgrupp. Min bedömning är även att en översyn av antalet utskott kommer att genomföras inför nästa mandatperiod.

10. Hur styr fullmäktige och styrelsen planeringsprocessen och PLU

Landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsens möjligheter att styra och kontrollera verksamheterna skulle enligt förändringarna förbättras. Undertecknad menade i föregående granskning att förändringarna gjorde detta möjligt, men ansåg att styrelsen måste fundera på ansvarsfördelningen i planeringsprocessen. Enligt min uppfattning lades ett mycket stort ansvar på utskottet och det blev därför väsentligt för fullmäktige och styrelsen att begrunda hur och på vilka sätt de leder, följer och kontrollerar processen. Inom detta område bedömde jag att inga ansträngningar var för stora för att styrningen skulle bli ändamålsenlig.

Via dokumentstudier och intervjuer kan konstateras att de tidigare förhållandena kvarstår. Sällan eller aldrig diskuteras ovanstående högst väsentliga frågor på ett strukturerat sätt i styrelsen eller fullmäktige. Det finns naturliga tillfällen för diskussion och omprövning under verksamhetsåret vid behandling av till exempel budget, verksamhetsplaner uppföljningar och bokslut.

Kommentar

I ett utvecklat ledningssystem för planeringsprocessen är det naturligt att styrelsen och fullmäktige får en klar och tydlig roll. Undertecknad rekommenderar i rapporten att en översyn görs av befintligt ordning för utskottets arbete. I en sådan översyn blir det naturligt att koppla fullmäktiges och styrelsens möjligheter att styra och kontrollera verksamheterna.

11. Planeringsprocessen

Genom avgränsning skulle uppföljningsgranskningen primärt inte inriktas mot att granska styrmodeller och styrinstrument. Dessa skulle granskas genom särskilda fördjupningsgranskningar. Nedan följer dock några synpunkter som är väsentliga för landstingets utveckling.

I vår tidigare granskning kunde vi konstatera att det inte hade upprättats något planeringsdokument som i ”detalj” styr planeringsprocessen och att det saknades nya modeller för styrning av ekonomi- och verksamhet. Vi rekommenderade att processen bryts ned, detaljbeskrivs och dokumenteras. Vi kunde även konstatera att det inte fanns någon modell för att ta tillvara på erfarenheterna från planeringsprocessen.

I föregående granskning konstaterade vi även att det fanns snäva tidsramar i planeringsprocessen och att det blir avgörande att tidsramarna efterlevs. Enligt antagen planeringsprocess är tiden från beslut om budget till verkställighet mycket kort. Det innebär att det fanns en uppenbar risk för att processen är alltför snäv, vilket med automatik leder till fördröjning av verkställighet och problem med underskott i ekonomin. En framsynt planeringsprocess och tydligt processansvar är i detta avseende avgörande faktorer. Som exempel nämnde vi att det kan bli problem med processens konsekvensanalyser och de alternativa förslagen i planeringsprocessen. Risken bedömdes som uppenbar att det skulle bli problem i just denna fas.

Kommentar

Verkligheten har dock blivit värre än vi förutspådde. Enligt min uppfattning har planeringsprocessen försenats och inga nya dokument som styr processen har upprättats. En viktig iakttagelse är även att verksamhetsplanerna för 2005 antogs först i november istället för under våren. Med så sena beslut kan var och en med erfarenhet från en större offentlig förvaltning inse att effekten av besluten inte blir den önskade. Vi kan även konstatera att några av de intervjuade inte har någon kunskap eller har glömt bort grunddragen i planeringsprocessen!

Vi rekommenderar ånyo att det upprättas ett planeringsdokument som i ”detalj” styr planeringsprocessen och att det implementeras nya modeller för styrning av ekonomi- och verksamhet. Processen måste brytas ned, detaljbeskrivs och dokumenteras. Modellen bör även innehålla verktyg för att ta tillvara erfarenheterna från planeringsprocessen.

Enligt uppgift pågår ett utvecklingsarbete kring planeringsprocessen bl.a. med en allmän total översyn och med en fortsatt utveckling av resursfördelningsprocessen inom sjukvården. Förhoppningsvis kommer våra rekommendationer att föras till detta utvecklingsarbete.

Det viktigaste är dock att grunderna i antagen modell efterlevs.

12. Samband mellan PLU: s arbete och övrig strategisk planering

En av granskningens särskilda frågeställningar var att besvara frågan hur sambanden och rutinerna mellan PLU: s arbete och övrig planering inom landstinget har utvecklats?

Vid den tidigare granskningen konstaterade vi att inga nya rutiner för strategisk planering eller samband hade upprättats som en följd av tillkomsten av PLU. De intervjuade var medvetna om att området måste utvecklas.

Undertecknad bedömde att samordningen av strategisk ledningsinformation troligen är ett av de viktigaste utvecklingsområdena för styrelsen och dess utskott. I rapporten lämnades några enkla men gångbara förslag på hur utvecklingsarbetet inom området kunde bedrivas. Vi noterade även att förändringarna av såväl den politiska ledningsorganisationen för sjukvården liksom sammanförandet av sjukvårdens förvaltningsorganisation med landstingsstyrelsens kansli gav helt nya möjligheter att bygga upp ett ändamålsenligt planeringssystem.

Styrelsen och PLU har inte följt rekommendationerna i revisionsrapporten och beslutat om hur sambanden mellan PLU och övrig strategisk planering skall utvecklas och integreras. Intervjuerna med de förtroendevalda ger en splittrad bild. Från att ingenting har blivit bättre och att det saknas ett systematiskt arbete till att det finns bra ledningsinformation inom t.ex. länssjukvården. Alla var överens om att det inte finns någon funktion som håller ihop den strategiska planeringen.

Under intervjuerna framkom att den tidigare landstingsdirektören utarbetat ett förslag till landstingsdirektörsrapport. Rapporten skulle innehålla bland annat månadsrapport över ekonomi och verksamhet, kontrollerrapport, sammanfattning av FOU-rapporter, åtgärder med anledning av revisionsrapporter, viktigare händelser som är på gång och omvärldsbevakning. Undertecknad har även fått information om utarbetat förslag till innehåll i ett gemensamt regelverk för landstinget Dalarna, skisser på kontaktmönster och rutiner för ärendeberedning och arbetsmaterial om landstingets planerings- och uppföljningsprocess. Enligt uppgift visade organisationen ingen entusiasm för ovanstående arbete och materialet ligger därför för fåfot.

Vid intervjuer med tjänstemännen framkom att det pågår ett utvecklingsarbete för att få en bättre struktur på väsentlig ledningsinformation. Landstingsdirektören har upprättat nya rutiner för uppföljning av uppdrag i verksamhetsplanerna och strukturbesluten mm. Vid landstingsstyrelsens ekonomienhet (controllergruppen) har ett antal initiativ tagits (okända för de förtroendevalda vid intervjuerna). Utgångspunkten för controllerverksamheten utgörs av fastställda verksamhetsplaner och uppföljning av verksamhetsplaner. Tyngdpunkten av arbetsuppgifterna kommer att läggas på analys och uppföljning av verksamheten ur ekonomi-, personal- och verksamhetsperspektiv. En aktivitetsplan för controllerverksamheten har upprättats. Planen innehåller aktiviteter som:

- Ny månadsrapport. Undertecknad har tagit del av den första rapporten. Rapporten ger en övergripande information verksamheternas utveckling. Rapporten innehåller ekonomisk uppföljning, prognoser och kortfattad verksamhetsinformation. Tanken är att rapporten skall utvecklas efterhand.
- Rapportering/uppföljning (koppling till fastställda mål och krav, både internt och externt), Analyser av sammanställningar och rapporter samt löneredovisning.
Analysverktyg inom landstinget.
Strukturåtgärder.
Utveckling av styrprinciper.
Prissättning/ersättningsformer av vårdtjänster.
Utomlänsvård, akut och planerad samt valfrihetsvård.
Tillgänglighetsmedel och investeringsprocessen.
Vårdgaranti.
Läkemedel i öppen vård.
Sjukresor, patienttransporter och ambulansverksamhet.

Kommentar:

Controllerverksamheten är ett bra exempel på ett positivt resultat av integreringen av hälso- och sjukvårdens förvaltningsorganisation med landstingets kansli. Vi bedömer intentionerna med arbetet som bra och aktivitetsplanen är lovande.

Vi bedömer det som problematiskt att ingen av de förtroendevalda nämnde något om ovanstående utvecklingsarbete vid intervjuerna. Det tyder på att de inte har ställt några egna krav på arbetet och att de med andra ord inte styr utvecklingen inom detta högst intressanta och nödvändiga arbete.

När det gäller att utveckla och integrera sambanden och rutinerna mellan PLU: s arbete och övrig planering inom landstinget finns det mer att önska. De första frågorna att besvara är hur arbetet skall organiseras för att hålla ihop helheten och hur och på vilka sätt skall ett ledningssystem byggas upp för att styra utvecklingen och den strategiska planeringen i önskvärd riktning.

13. Strategiska överläggningar och prioriteringsärenden

I den tidigare granskningen tryckte vi hårt på att PLU: s arbete måste få en tydligare inriktning mot strategi- och prioriteringsärenden. Vi kunde konstatera att utskottets behandlat alltför många informationsärenden i förhållande till strategi- och prioriteringsärenden. De intervjuade menade även att det var för många närvarande vid sammanträden för den rätta jordmånen skulle infinna sig för strategiska överväganden. Vi efterlyste även att landstingsstyrelsen på ett tydligt sätt, genom beslut, skulle prioritera vilka uppgifter som utskottet primärt skulle prioritera och behandla. Förklaringen till att vi efterlyste en tydligare prioritering var naturligtvis landstingets ekonomiska situation och mängden av arbetsuppgifter.

Vid studier av kallelser och handlingar samt upprättade protokoll, för de senaste två åren, kan konstateras att utskottet haft frekventa möten och att många högst väsentliga frågor har diskuterats. Numerärt är det informationsärendena som dominerat sammanträdena. Vi kan även konstatera att ärendena som låg till grund för strukturbesluten inom hälso- och hälsosjukvården

fått sin politiska beredning i PLU. Upprättade protokoll är högst summariska. I normalparagrafen går det inte att utläsa vad som har behandlats under respektive protokollsubrik.

De intervjuade har olika åsikter på frågan om PLU: s arbete har utvecklats mot strategi- och prioriteringsärenden. Samtliga menar dock att utskottet fortfarande söker sina former och att arbetet kan och bör struktureras.

Kommentar

Vi rekommenderar att PLU: s arbete struktureras efter en modell som överensstämmer med krav och förväntningar enligt antagen planeringsprocess och reglementen. Den så kallade ärendebeskrivningen i PLU: s protokoll bör utvecklas enligt kommunallagens intentioner och centrala rekommendationer (JO m.fl.).

14. Har förväntningarna på PLU infriats och har möjligheterna till parlamentariskt ansvarstagande tillvaratagits?

14.1 Förväntningarna

En särskild frågeställning som granskningen skulle besvara var att beskriva om förväntningarna på PLU har infriats.

Förväntningarna på PLU, vid föregående granskning, gav en bild av att det fanns en hög legitimitet för utskottet och avsevärda förväntningar om utveckling och styrning av såväl ekonomi som verksamhet

Nedan redovisas de förväntningar som fanns från ledamöter och dess omgivning. I kursiv stil redovisas nuvarande uppfattning:

- Förväntning fanns om att landstingsstyrelsen genom PLU tar ett fast grepp om lanstingets styrning, ledning och ansvarsutkrävning.

Det råder delade meningar bland de intervjuade om styrelsen genom PLU har lyckats med ovanstående uppgifter. Somliga menar att PLU har betytt avsevärt. Andra menar att PLU inte har tagit något fast grepp om styrning, ledning och ansvarsutkrävning.

- Landstingsstyrelsen har tidigare trots att hälso- och sjukvårdsfrågorna är den helt dominerande verksamheten inte ägnat frågorna någon uppmärksamhet. Genom PLU måste styrelsen ta ett nödvändigt grepp om hälso- och sjukvården.

Samtliga är överens om att landstingsstyrelsen ägnar hälso- och sjukvårdsfrågorna betydligt större uppmärksamhet än tidigare (Eftersom styrelsen numera har det direkta ansvaret skulle ett annat svar ha varit uppseendeväckande). Flera anser dock att frågorna måste få ännu högre prioritet.

- Mod och nytänkande förväntades. Detta innebar att beslutsförslag från PLU förväntades som långsiktigt får landstingets ekonomi i balans.

PLU har haft stor betydelse för strukturbesluten inom hälso- och sjukvården mm. Inom detta område i övrigt kan vi konstatera att det fanns stora förväntningar som inte har infriats.

- Trots ideologiska motsättningar förväntade sig de intervjuade en betydligt mer omfattande samförståndspolitik än tidigare. Situationen kräver att alla goda krafter samverkar mot de övergripande målen.

Det finns goda exempel på samförståndspolitik som till exempel strukturbesluten inom hälso- och sjukvården. Att alla goda krafter samverkar mot de övergripande målen ses dock som problematiskt på grund av ideologiska motsättningar etc.

- PLU ger förutsättningar till ett breddat politiskt ansvarstagande. Det är nu upp till de involverade att leva upp till möjligheten.

Alla är överens om att förutsättningarna har förbättrats. En majoritet anser också att de involverade kan göra mer för få till ett breddat ansvarstagande.

- Den politiska "time-outen" är slut. PLU måste, enligt givna spelregler, visa vägen hur landstinget skall bli framgångsrik såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt.

Flertalet anser att utvecklingen gått åt rätt håll, men att det finns mycket mer att göra inom området.

- PLU måste ta kraftfulla initiativ för att utveckla landstingets styrmodeller för verksamhet och ekonomi inklusive prognoser, uppföljning och utvärdering.

Inom detta område finns en tydlig självkritik. Kritiken riktar sig mot att PLU borde ha kunnat ta betydligt fler initiativ för att utveckla området. Det är uppenbart svårt för de involverade att ta nödvändiga initiativ.

- Beslutsunderlag och analyser inför strategiska beslut förväntas utvecklas. Denna punkt omfattade bl.a. tillgänglighets- och prioriteringsbeslut inklusive samverkansstrategier med andra huvudmän. Självklart omfattade detta även kontroll och styrning av att verksamhetsplaner är förenliga med anslagen budget och att kommande avtal mellan parterna blir konkreta och tydliga.

I vissa delar anses beslutsunderlagen och analyserna har utvecklats. Under senare tid har dessutom landstingsdirektören m.fl. upprättat ett system för uppföljning och kontroll av fattade beslut som ingår verksamhetsplanerna m.m. Vid granskningstillfället fanns inget avtal upprättat mellan landstingsdirektören och landstingsstyrelsen. Eftersom det grundläggande avtalet saknas har direktören i sin tur inte kunnat teckna avtal med sina underställda o.s.v.

14.2 Har möjligheterna till ökat deltagande och breddat parlamentariskt ansvarstagande tillvaratagits?

Vår uppgift var att ställa ovanstående fråga vid intervjuerna och att därefter analysera svaren och vid behov initiera förändringar.

En samstämmig uppfattning hos de intervjuade är det finns förhållanden för det parlamentariska ansvarstagandet som blivit bättre genom bildandet av PLU. Som exempel nämns att stämningen och relationerna mellan de förtroendevalda har utvecklats till det bättre, att alla partier numera har företrädare i utskottet och att detta leder till att informationsutbytet har förbättrats.

Samtidigt är alla överens om att PLU inte hittat sina arbetsformer för att möjliggöra ett breddat parlamentariskt ansvarstagande i enlighet med initialtankarna. Åsikter som att dagsaktuella frågor tar över, det finns inga modeller och styrsystem som håller ihop arbetet, brister i den långsiktiga planeringen, obefintlig återrapportering av beslut, otydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän, tidigare chefer och andra befattningshavare vid kansliet bromsar och motarbetar utvecklingstankar, ingen håller ihop det strategiska arbetet, planering och budget integreras ej, planeringsprocess följs ej, strukturarbetet har tagit all kraft och det finns ingen stödjande tjänstemannaorganisation till PLU var uppfattningar som framfördes till undertecknad vid intervjuerna.

Vid intervjuerna framkom även uppgifter som att oppositionen fortfarande kan inte påverka. De stora frågorna diskuteras mellan majoriteten och tjänstemännen i andra forum. Ett annat perspektiv är att oppositionen inte nyttjar PLU enligt dess syfte. Alltför få initiativ har tagits och att tystnaden vid sammanträdena ofta är påtaglig.

14.3 Vår bild och våra rekommendationer

Först ska konstateras att samtliga intervjuade fortfarande i grunden är positivt inställda till PLU. Ovanstående förväntningar var långtgående och de intervjuade anser att man kommit en bit på vägen, men att det återstår en lång väg att vandra innan nåbara förväntningar kan betraktas som infriade.

I vår tidigare granskning konstaterade vi att landstingsdirektören fick ett stort ansvar för planeringsprocessen och organisationsförändringarna. Bland annat skulle han skyndsamt integrera landstingskansliets och hälso- och sjukvårdens dåvarande driftorganisation. Detta arbete drog ut i tiden vilket inneburit förseningar i hela processen. Vi bedömde att organisationsförändringen gav landstinget en unik möjlighet att forma ett kansli som kan leva upp till verksamheternas krav, förväntningar och de förtroendevaldas behov av ändamålsenliga beslutsunderlag etc. Vi ansåg även att landstingsstyrelsen la ut för mycket ansvar på direktören utan att tala om vilka krav och förväntningar man har på organisationen. Vad skall utvecklas och avvecklas? Vilka krav har styrelsen på effektivitet, produktivitet och rationaliseringar? Vid intervjuerna undersökte vi därför om det så att säga fanns ”odokumenterade” krav på direktören i samband med beslutstillfället för omorganisationen. De intervjuade uppgav att de naturligtvis hade förväntningar inom många områden och att en plan skulle redovisas för PLU snarast. För att ta tillvara på denna unika möjlighet ansåg dock undertecknad att det var högst ändamålsenligt och även en framgångsfaktor för direktören om landstingsstyrelsen i dokumenterad form uttalade sina krav och förväntningar på omorganisationen. I annat fall var risken betydligt större att omorganisationen inte når förväntade resultat. Ett annat och minst lika viktigt perspektiv var hur förändringarna ska kunna styras, kontrolleras, följas upp och hur ansvar ur politiskt och demokratiskt perspektiv skall kunna utkrävas om inte kraven och förväntningarna preciserades. Synnerligen viktigt var även att direktören snarast skulle få tillgång till en mycket kompetent stab och rådgivare som möjliggör att uppdragen på ett effektivt sätt kan realiseras.

Sedan granskningen genomfördes har ett antal ledande tjänstemän lämnat sina befattningar (för övrigt många kvinnor). Ett skifte av personer på ledande befattningar behöver absolut inte vara negativt, men faktumet att innehavaren av posten som landstingsdirektör har skiftats två gånger sedan granskningen genomfördes bidrar naturligtvis inte till att tempot i förändringarna hålls uppe och att kontinuiteten i utveckling och styrning blir ändamålsenlig.

För att PLU skall lyckas med sina intentioner behövs en tydlig organisation inom landstingets kansli som arbetar med utskottets uppgifter. Vår bild är att ärendena på utskottet i alltför hög omfattning kommer upp Ad Hoc, (om en vecka skall vi ha PLU, vilka ärenden skall vi ta upp?). det saknas en fastställd och tydlig struktur för utskottets arbete.

Min uppfattning är att den nuvarande landstingsdirektören har mycket goda ambitioner avseende strategisk planering. Frågan är dock om landstingets kansli är organiserat och bemannat för att kunna hantera de administrativa frågorna på ett så rationellt sätt som möjligt. Trots den omfattande organisationsförändringen av landstingets kansli är det min uppfattning att man inte tagit vara på möjligheten att organisera uppgifterna enligt våra tidigare rekommendationer. Om landstingsdirektören skall kunna hantera ett omfattande strukturarbete inom hälso- och sjukvården och parallellt hantera frågan om en effektiv administrativ förvaltning är risken uppenbar att kraften eller förmågan inte räcker till.

En byggsten och ett viktigt styrinstrument i planeringsmodellen bygger på att avtal ska skrivas mellan styrelsen och landstingsdirektören. Direktören skall sedan i sin tur teckna avtal med sina underställda chefer o.s.v. Vi kan konstatera att avtalsförfarandet inte har fungerat (avtal har inte tecknats). Avtalsförfarandet kan ses som en kvarleva från styrningen som byggde på beställarstyrning som tillämpades tidigare inom landstinget Dalarna. Det finns ett antal styrmodeller som används i landets kommuner och landsting. De vanligaste är visionsstyrning, balanserat styrkort (mål- och mätetalsstyrning), mål- och resultatstyrning, beställarstyrning, budget-/anslagsstyrning, analysstyrning och krisstyrning. Min uppfattning är att det inom landstinget för närvarande används flera olika styrmodeller för styrning av ekonomi och verksamhet. Är det så och hur skall styrningen se ut framöver är två viktiga uppgift för PLU att besvara. Skall avtalsförfarande tillämpas eller ska alternativa modeller tas i bruk?

Även om PLU ska var ett organ för tidig beredning av ärenden anser vi det som väsentligt att utskottets arbete styrs upp med tydliga modeller och styrinstrument samt att planeringsmodellen uppdateras och utvecklas. I dessa avseenden kan den politiska ledningen bli betydligt tydligare i sina krav och förväntningar (beror initiativbristen på rådande kultur eller att kunskaperna inom området hos de involverade är utvecklingsbara?).

Att man sedan följer antagna modeller och processer är naturligtvis en självklarhet för att nå en stringent styrning.

Vi kan konstatera att de involverade anser att det finns förhållanden som blivit bättre för det parlamentariska ansvarstagandet. Vi kan även konstatera att det finns en rad av förhoppningar och synpunkter som inte fallit på plats.

Till min stora glädje är det enkelt att dels analysera varför PLU inte har hittat sina arbetsformer, dels att upprätta ett åtgärdsprogram som leder till ett ökat parlamentariskt ansvarstagande. Lösningen på flertalet av de upplevda problemen utmynnar nämligen i samma svar. Våra analyser, nu och tidigare, ger en entydig bild över hur landstinget måste agera sig för att komma vidare i såväl frågan om ett breddat parlamentariskt ansvarstagande som för att få en bättre grundstruktur för effektivitet och långsiktig ekonomisk balans. Om nedanstående rekommendationer genomförs är det min bedömning att tjänstemannaorganisationen får en tydligare struktur för sitt arbete, den politiska majoriteten får en tryggare grund att luta sig mot samtidigt som oppositionens önskemål om en utvecklad styrning/ledning uppfylls.

Avslutande rekommendationer

Landstinget har ett antal styrmodeller för olika processer. Ingen håller dock ihop helheten. Det saknas även en organisation som tar ett helhetsansvar för processerna. Härav blir de förtroendevalda frustrerade över bristande planering, modeller, styrinstrument och beslutsunderlag. Landstingsstyrelsen rekommenderas att se över befintliga system och modeller samt tillse att ett ledningssystem upprättas som sammanflätar de olika styrningsbehoven.

Se över den fastställda planeringsprocessen. Processen måste utvecklas och detaljbeskrivas. För att styra planeringsprocessen behövs en utvecklad styrmodell och övervägande av nya styrinstrument.

De förtroendevalda måste bli tydligare med att tala om vilken information de behöver för att styra, utveckla, jämföra och kontrollera verksamheterna. Fastställ när och hur informationen skall presenteras.

För att PLU skall lyckas med sina intentioner behövs en tydlig organisation inom landstingets kansli som arbetar med utskottets uppgifter. För PLU: s räkning måste det finnas en beredning som har till uppgift att styra upp arbetet administrativt enligt fastställda beslut. För att få ett helhetsperspektiv bör det övervägas om landstingsdirektören skall vara direkt ansvarig för utskottets beredning. Landstingets kansli måste organisera sig för att kunna möta ovanstående. Vi föreslår att landstingsdirektören ser över sin förvaltningsorganisation. En initialförändring som bör diskuteras är om det möjligt att tillsätta en administrativ chef, genom att omfördela befintliga resurser, som dels ansvarar för ledningen av de centrala enheter, dels ansvarar för utveckling av nya metoder för styrning och ledning av ekonomi och verksamhet.

Utveckla rollfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. I detta avseende gavs en rad av tips i den tidigare rapporten från 2003.

Landstingsstyrelsen saknar enligt min uppfattning ett systematiskt system för intern kontroll, enligt gällande lagstiftning. Om ett ändamålsenligt system implementeras kommer med tiden delar av nuvarande problem att neutraliseras.

KPMG, dag som ovan

Magnus Larsson
Konsult/Certifierad kommunal yrkesrevisor