

Granskning av styrelsers och nämnders ansvar för beredning och verkställighet av landstingsplanen

Granskning på uppdrag av
Landstinget Dalarnas revisorer

November 2015

Tina Burgerhout

Dag Gjestebø

Erik Weiman

Christina Widerberg-Söderholm

Ulrike Deppert



Innehåll

1. Sammanfattning.....	3
2. Inledning.....	5
2.1. Bakgrund.....	5
2.2. Syfte.....	5
2.3. Revisionsfrågor.....	6
2.4. Metod och revisionskriterier.....	6
2.4.1. Revisionskriterier.....	6
2.4.2. Fokusgrupper.....	7
2.4.3. Semistrukturerade djupintervjuer.....	7
2.4.4. Dokumentanalys.....	8
2.5. Projektorganisation.....	8
3. Iakttagelser, bedömningar och slutsatser.....	8
3.1. Beskrivning av metoder och processer kring landstingsplanen...8	
3.1.1. Landstinget Dalarnas politiska organisation.....8	
3.1.2. Landstinget Dalarnas dokumentstyrning av verksamheten.....9	
3.1.3. Landstingets styr- och planeringsprocess.....10	
3.1.4. Beredning av landstingsplanen.....10	
3.1.5. Omsättning av landstingsplanen till aktiv ledning och styrning11	
3.1.6. Samordning av planerings- och styrprocesserna.....13	
3.1.7. Uppföljning av landstingsplanen i styrelse och nämnder.....14	
3.2. Bedömningar och rekommendationer.....14	
3.2.1. Är Landstinget Dalarnas planeringsprocess ändamålsenlig och effektiv? 14	
3.2.2. Bedömning av tillämpade metoder och processer.....16	
3.2.3. Bedömning av ansvarstagande och ansvarsfördelning.....18	
3.2.4. Rekommendationer.....19	
3.2.5. Slutlig bedömning.....20	

1. Sammanfattning

Helseplans övergripande bedömning är att **landstingsstyrelsen och övriga nämnder inte på ett ändamålsenligt och effektivt sätt har tagit sitt ansvar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till styrning och ledning**. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte har skapat optimala förutsättningar för en styrning som tydliggör övergripande mål och prioriteringar, är samordnad med övriga styrprocesser och säkerställer helhetsperspektivet i landstingets utveckling. Vi kan konstatera att både politisk- och tjänstemannaledningen under senare år haft en insikt om att planeringsprocessen inte är optimal och därför inlett en förändringsprocess som fortfarande pågår. Ur den aspekten anser vi att **landstingsstyrelse och tjänstemannaledning tar sitt ansvar för att på sikt åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv planeringsprocess**.

För god styrning och ledning är det viktigt att följande aspekter beaktas:

- En tydlig övergripande målbild skapar förutsättningar för långsiktig planering.
- Helhetstänkande skapas när avvägningar mellan övergripande mål är tydliga.
- Övergripande ekonomisk planering ger en ram för befintligt handlingsutrymme.
- Övergripande mål som är synliga i verksamheten bidrar till legitimitet i beslut och underlättar kommunikationen.

Är tillämpade metoder, processer etc ändamålsenliga och effektiva och interagerar dessa med övriga styr och ledningsaktiviteter?

Helseplan bedömer att finns brister vad avser långsiktighet i Landstinget Dalarnas övergripande planeringsprocess genom att den politiska styrningen har bytt metoder och processer för landstingsplanarbetet samt att sparpaket har hanterats utanför ordinarie process. Förändringarna har också skapat en osäkerhet kring planeringsprocessen som sådan och har inte hunnit implementeras och kommuniceras fullt ut.

Helseplan ser brister i helhetstänkande bland annat genom att landstingsplanen i sin visionsformulering fokuserar på hälso- och sjukvård vilket har lett till att det blivit svårt för andra verksamheter att förstå hur de ska kunna bidra till den. Vi menar också att det brister i samordning mellan olika styrprocesser inom landstinget samt mellan den politiska styrningen och nationella regler och regionala överenskommelser.

Vilken vägledning/prioritering ges till verksamhetsledningarna från övergripande Landstingsnivå? Utifrån relevanta mål och styrdokument, vilka målkonflikter uppstår?

Helseplans bedömning är att gällande landstingsplan inte på ett tydligt sätt ger vägledning i målkonflikter. Vi bedömer att det inte har funnits tillräcklig ambition att ge vägledning till verksamheterna hur planen ska tolkas och verkställas.

Säkerställer tillämpade metoder och processer att styrelser och nämnder tar ett tillräckligt eget ansvar för beredning respektive uttolkning och verkställighet av landstingsplanen?

Som konstaterats ovan gör Helseplan bedömningen att det finns brister i tillämpade metoder och processer som försvårar för styrelse och nämnder att ta ett tillräckligt ansvar. Dessa svårigheter bedömer vi vara större inom hälso- och sjukvården, dels beroende på områdets storlek och komplexitet, dels genom att dessa frågor hanteras direkt i landstingsstyrelsen utan någon nämnd eller liknande för beredning av frågorna.

Är till exempel fördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnders ansvar och tjänstemannaorganisationens beredningsuppgifter tydlig?

Enligt dokumentstudierna finns en arbets- och uppgiftsfördelning där det framgår vem som gör vad i enskilda frågor och ärenden. Detta ger en tydlighet och transparens kring ärendeberedning och beslutsnivåer. Vi ser dock en risk för bristande samordning av olika beslutsnivåer, oklarhet i hur olika delbeslut ska kopplas till ett större sammanhang och även risk för bristande långsiktighet.

Är ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder tydlig vad avser beredning respektive verkställande av uppdragen? Säkerställs till exempel att samtliga uppdrag operationaliseras på ett ändamålsenligt sätt?

Helseplan anser att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnderna genom att nämnderna har ansvar för specifika verksamheter. Vi bedömer att det trots detta finns brister i hur uppdragen i landstingsplanen operationaliseras. Detta beror dock inte i första hand på otydlig ansvarsfördelning utan på de processer och metoder som tillämpats vid beredning och operationalisering.

Helseplan rekommenderar att Landstinget Dalarna i det fortsatta arbetet med att utveckla planerings- och styrprocessen ska beakta följande:

- Säkerställa en långsiktig och hållbar planering genom att ta fram långsiktiga, övergripande mål, hålla kvar dem över tid och fokusera på verkställighet.
- Ta ansvar för helheten genom att ta tydlig ställning till hur viktiga målkonflikter ska hanteras för att på så sätt vägleda verksamheten mot gemensamma mål.
- Skapa stabilitet i planeringen genom ett övergripande ramverk för planerings- och styrningsprocessen som utgångspunkt för metodiskt förbättringsarbete.
- Öka samordning mellan olika styrprocesser och andra styrande dokument som lagstiftning och regionala överenskommelser samt den ekonomiska planeringen.
- Öka transparensen i processen så att det går att följa vilka avvägningar och prioriteringar som görs då målen i landstingsplanen tas fram.
- Säkerställ en strukturerad och regelbunden information och återkoppling till landstingsstyrelse och nämnder.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Landstingsfullmäktige, som är landstingets högsta beslutande politiska organ, styr verksamheten genom bland annat årliga budgetar. I samband med beslut om budget antas också i Landstinget Dalarna en landstingsplan i vilken inriktning av verksamheten fastställs genom olika uppdrag till styrelser och nämnder. Landstingsplanen kan sägas konkretisera fullmäktiges politiska viljeinriktning och utgör därmed, vid sidan av budgeten, landstingsfullmäktiges viktigaste styrdokument. Ansvaret för beredning av landstingsplanen liksom de sätt på vilket landstingsstyrelsen och övriga nämnder tolkar uppdragen och omsätter dessa i en aktiv ledning och styrning av landstingets verksamheter är därmed av central betydelse. Landstingsplanen för 2015 innehåller i löptext och punktform olika uppdrag/mål inom ett flertal av de områden som omfattas av landstingets verksamhet. Uppdragen i landstingsplanen är inte sällan allmänt formulerade.

Styrning och ledning av hälso- och sjukvården i landstinget har tidigare varit föremål för en separat fördjupad granskning utförd av Helseplan Consulting Group AB år 2013. En slutsats i denna granskning var att styrelsen inte i tillräckligt hög grad styrde mot de av fullmäktige uppställda målen. I en intern jämförelse med styrmodeller i andra landsting (Formulering och uppföljning av mål och strategier – en studie av fem landsting) utförd av landstingets huvudkontor 2015 framgår också att ”formulering av vision och strategier från politiskt håll upplevs otydliga i Dalarna”.

Utöver att fungera som ett centralt styrinstrument utgör landstingsplanen också ett viktigt revisionskriterium, det vill säga en utgångspunkt för vår granskning av styrelser och nämnders ansvarstagande. Den nu aktuella granskningen avser därför primärt att fokusera mot den roll/det ansvar styrelser och nämnder samt dess ledamöter själva har för dels beredningen av landstingsplanen, dels operationaliseringen av intentionerna i planen.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om landstingsstyrelsen och övriga nämnder och på ett ändamålsenligt och effektivt sätt tar sitt ansvar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till styrning och ledning.

2.3. Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningens övergripande syfte bör denna lämna svar på bland annat följande frågeställningar.

- I granskningen ska initialt beskrivas de metoder, processer etc som landstingsstyrelsen och övriga nämnder tillämpar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till en aktiv ledning och styrning.
- Är tillämpade metoder, processer etc ändamålsenliga och effektiva och interagerar dessa med övriga styr och ledningsaktiviteter?
- Säkerställer tillämpade metoder och processer att styrelser och nämnder tar ett tillräckligt eget ansvar för beredning respektive uttolkning och verkställighet av landstingsplanen? Är till exempel fördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnders ansvar och tjänstemannaorganisationens beredningsuppgifter tydlig?
- Är ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder tydlig vad avser beredning respektive verkställande av uppdragen? Säkerställs till exempel att samtliga uppdrag operationaliseras på ett ändamålsenligt sätt?

Dessutom har följande kompletterande revisionsfrågor ställts.

- Utifrån relevanta mål och styrdokument, vilka målkonflikter uppstår?
- Hur görs prioriteringar på Landstings- och nämndnivå? Vilken vägledning/prioritering ges till verksamhetsledningarna från övergripande Landstingsnivå?
- Inför prioriteringar - genomförs riskanalyser, och om det görs, av vilka?

2.4. Metod och revisionskriterier

Granskningsarbetet har genomförts utifrån följande revisionskriterier och med stöd av nedanstående metoder.

2.4.1. Revisionskriterier

De bedömningskriterier som har utgjort grunden för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar är i denna granskning främst:

Styrande dokument

- Kommunallag (1991:900)
- Verkställighetsbestämmelser
- Landstingsstyrelsens delegationsordning

- Reglementshäfte för Landstinget Dalarna
- Planeringsprocessen för landstingsplan, finansplan och budget
- Ärendehandboken
- Chef- och medarbetarpolicy

Redovisande dokument

- Årsredovisningar för 2013 och 2014
- Periodrapporter för 2015
- Framtidsplan för Landstinget Dalarna 2025
- Protokoll från landstingsfullmäktiges sammanträden för 2013, 2014 och 2015
- Underlag för genomlysningen ”Vägen till ett välvårdat Dalarna”, bland annat dialogmaterial för möte med verksamhetschefer och förslag till struktur och förändringsplan

Helseplan har även tagit del av tidigare granskningar inom relevanta områden, exempelvis ”Granskning av styrning och ledning av hälso- och sjukvården i Landstinget Dalarna”, 2014; ”Granskning av styrelsens hantering av uppdraget att tillvarata positiva exempel”, 2014; ”Granskning av landstingets interna kontroll”, 2014; ”Granskning av tandvårdsnämndens interna kontroll”, 2014 med flera. Vi har också tagit del av de dokument som tagits fram till följd av fullmäktiges uppdrag ”Vägen till ett välvårdat Dalarna”, (även kallat VVD) och ”En högkvalitativ och hållbar hälso- och sjukvård” (även kallat 3HS). Det bör dock noteras att flera av dessa dokument, bland annat ”Utredningsmaterial för arbetsflöde (B-D)” som inkluderar tankar kring planering, styrning och prioritering inom hälso- och sjukvården tillkom i ett sent skede i denna granskning.

2.4.2. Fokusgrupper

Två fokusgrupper med representanter från landstingsstyrelsen och deltagare från de olika nämnderna, tjänstemannaorganisationerna och central förvaltning har genomförts. Fokusgruppsdiskussionerna har haft olika tematiska inriktningar; den ena fokuserade på beredning och omfattade framför allt folkvalda politiker och representanter från beredningar. Den andra fokuserade på verkställighet och inkluderade framför allt tjänstemän i ledande positioner. Sammanlagt deltog nio personer i diskussionerna. Det bör noteras att vi hade svårigheter att inkludera deltagare från samtliga relevanta perspektiv vid fokusgruppsdiskussionerna. Diskussionerna gav därmed inte den helhetsbild och dynamik som vi avsåg och hade planerat för.

2.4.3. Semistrukturerade djupintervjuer

Intervjuerna omfattade representanter för landstingsstyrelsen och deltagare från de olika nämnderna, tjänstemannaorganisationerna, divisionsledning och den centrala

förvaltningen. Sammanlagt genomfördes 17 intervjuer. Vi har under granskningen haft för revisionsuppdrag ovanligt stora svårigheter att få tillgång till samtliga de personer/roller som vi har velat intervjua. Helseplan anser trots detta att samtliga relevanta perspektiv har belysts genom intervjuer.

2.4.4. Dokumentanalys

Analysen av dokument omfattade tidigare granskningar av ledning och styrning i Landstinget Dalarna, landstingets övergripande system för ledning och styrning, styrande och stödjande dokument för systematiskt förbättringsarbete och nationella riktlinjer och lagar. Vidare gjorde vi en genomgång av styrande måldokument som har inkluderat bland annat ekonomistyrning, resultat och uppföljning inom Landstinget Dalarna. Vi har även tagit del av dokumentationen från utredningsuppdragen VVD och 3HS (Se avsnitt 2.4.1.) även om det bör noteras att vissa av dem tillkommit i ett sent skede av denna granskning.

2.5. Projektorganisation

Från Helseplan var Tina Burgerhout uppdragsledare, Dag Gjesteby specialist, Erik Weiman och Christina Widerberg-Söderholm experter och Ulrike Deppert konsult.

3. Iakttagelser, bedömningar och slutsatser

3.1. Beskrivning av metoder och processer kring landstingsplanen

I det här avsnittet beskriver Helseplan de metoder, processer etc som landstingsstyrelsen och övriga nämnder tillämpar för att bereda landstingsplanen och för att omsätta den till aktiv ledning och styrning.

3.1.1. Landstinget Dalarnas politiska organisation

Verksamheten i Landstinget Dalarna styrs utifrån de grundläggande reglerna i kommunallagen (1991:900) som gäller för kommuner och landsting. Högsta beslutande politiska församling är landstingsfullmäktige som har 83 ledamöter från nio partier. Enligt kommunallagen ska landstingsfullmäktige ha en styrelse som leder och samordnar förvaltningen av landstingets intressen. Landstingsstyrelsen har 15 ledamöter. Fullmäktige håller vanligtvis ordinarie sammanträde månaderna februari, april, juni, september och november. Landstingsstyrelsen, har de senaste åren haft sammanträden

fem gånger per år enligt sammanträdesprotokoll nåbara från Landstinget Dalarnas publika webbsida.

Fullmäktige har stor frihet att välja de nämnder som behövs för att genomföra landstingets uppgifter. I Landstinget Dalarna har landstingsstyrelsen också fått ett direkt driftsansvar för hälso- och sjukvården och för landstingets centrala förvaltning. Landstingsstyrelsen har ett arbetsutskott (AU) som ska avlasta styrelsen genom beredning och beslut i mindre frågor. Landstinget Dalarnas övriga nämnder, som i huvudsak självständigt hanterar respektive område på uppdrag av landstingsstyrelsen, är:

- Fastighetsnämnd
- Kultur- och bildningsnämnd
- Patientnämnd
- Servicenämnd
- Tandvårdsnämnd

Det finns även lokala hälso- och sjukvårdsberedningar som har i uppdrag att tillvarata behovet av lokalt medborgarinflytande. Dessa beredningar har dock ingen beslutsrätt och enligt intervjuade inte heller någon roll i landstingets styrning. (Reglementshäfte landstingsstyrelsen §37 ff).

3.1.2. Landstinget Dalarnas dokumentstyrning av verksamheten

Landstingsfullmäktige sätter upp övergripande mål för Landstinget Dalarnas verksamheter och beslutar nämndernas organisation, verksamhetsformer, verksamhetsområden och förhållanden med varandra. Tydliga bestämmelser kring detta är samlade i Landstinget Dalarnas reglementshäfte. I denna framgår bland annat att landstingsstyrelsen har rätt att fastställa övergripande styrande dokument inom styrelsens och underställda nämnders verksamhetsområden utan fullmäktiges särskilda bemyndigande. (Reglemente för landstingsstyrelsen §31). Styrande dokument av det slaget är exempelvis Landstingsstyrelsens delegationsordning som reglerar beslutsbehörigheter. (Dnr LD14/01455, Landstingsstyrelsen 2014-11-10 §113).

Landstingsstyrelsen har i uppdrag att verkställa och följa upp de övergripande mål som landstingsfullmäktige beslutar om. Landstingsstyrelsen tillsätter landstingsdirektör och sätter upp en organisation för att möjliggöra verkställandet och beslutar även om de styrande dokument som ska ligga till grund för verksamhetens egna mål och planer. Landstingsdirektören tillsätter i sin tur förvaltningschefer för förvaltningarna.

Landstingsstyrelsens delegationsordning kompletteras av respektive förvaltningschef med en verkställighetsförteckning och en attestordning samt övriga dokument som reglerar hur verkställighetsbeslut får fattas i olika typer av ärenden. Dessa dokument ingår

som en viktig del i det ledningssystem som håller på att byggas upp för Landstinget Dalarnas verksamheter.

I reglementshäftet framgår att föredragningslista och handlingar i de ärenden som ska behandlas på sammanträde bör lämnas till berörda en vecka före sammanträdet. Enligt intervjuade händer det dock att material presenteras/distribueras på sammanträdesdagen eller vid sittande bord vilket kan påverka effektiviteten i landstingsstyrelsens arbete.

3.1.3. Landstingets styr- och planeringsprocess

Landstingsstyrelsens viktigaste styrdokument är landstingsplanen och finansplanen. Dessa dokument är treåriga och bereds normalt parallellt under våren och fastställs enligt planeringsprocessen i landstingsfullmäktige vid juni-mötet. Därefter bereds budgeten av landstingets tjänstemän. Efter att budgeten fastställts i landstingsfullmäktige i november fattar respektive nämnd beslut avseende de olika förvaltningarnas budget. Landstingsstyrelsen ansvarar också för att verksamhetsplaner upprättas för landstingets förvaltningar enligt beslutad planeringsprocess. (Reglementshäfte för landstingsstyrelsen §19 och Planeringsprocessen för landstingsplan, finansplan och budget http://navet.ltdalarna.se/Global/Ekonomi/Budget/planeringsprocessen_for_landstingsplan_finansplan_och_budget). Verksamhetsplanerna är de dokument som verksamheterna använder som styrinstrument och som är avsedda att användas för att omsätta landstingsplanen i aktiv styrning.

3.1.4. Beredning av landstingsplanen

Metoderna för beredningen av landstingsplanen har under senare år varierat. Enligt flera intervjuade på både politisk och tjänstemannanivå beror detta på att företrädare för verksamhet och för politik sett ett förbättringsbehov i tidigare planeringsprocess som innehöll stor risk för sammanblandning av verksamhetsmål och politiska intentioner. I syfte att istället låta verksamhetsnivån skapa en tydlig bakgrundsbeskrivning för bland annat den politiska styrningen gav landstingsstyrelsen år 2011 landstingsdirektören i uppdrag att ta fram ett förslag till framtidsplan. (Framtidsplan för Landstinget Dalarna 2025). Inledningsvis omfattade uppdraget endast hälso- och sjukvården men 2012 inkluderades även tandvård samt kultur och bildning. Processen utgick ifrån verksamheternas egna visioner som kompletterades med politiska perspektiv. Bakgrunden beskrevs bland annat så här: ”Förtroendevaldas verktyg för att styra behöver ses över för att långsiktigt bygga stöd som ser landstingets mål och aktiviteter i skenet av ett samhällsperspektiv med befolkningen bästa för ögonen. Särskild uppföljning och omvärldsbevakning som stöd för de förtroendevaldas arbete behöver förstärkas och vidareutvecklas.” (Framtidsplan för Landstinget Dalarna 2025).

Arbetet med framtidsplanen var ambitiöst och tidskrävande men uppskattades av intervjuade på alla nivåer. Flera av de intervjuade anger dock att arbetet efter färdigställandet därefter inte använts som avsett utan ”runnit ut i sanden” och inte använts i den politiska planeringen som tänkt. Den nu gällande landstingsplanen (Landstingsplan 2015 – 2018) togs istället enligt intervjuade fram i en strikt politisk process utan (direkt) involvering från landstingets tjänstemän eller verksamhetsföreträdare. Det tidigare arbetssättet med hög grad av tjänstemannainvolvering riskerade, enligt intervjuade i den politiska majoriteten, att skapa oklarheter om den politiska viljeinriktningen. Ambitionen var att genom ett rent politiskt dokument skapa större tydlighet i ”vad-frågorna” genom de uppdrag som landstingsplanen ger till verksamheten och att ”hur-frågorna” skulle överlåtas åt tjänstemännen. Landstingsplandokumentet gjordes även kortare än tidigare år.

Under 2015 har Landstinget Dalarnas planeringsarbete återigen förändrats. Landstingsfullmäktige gav i juni 2014 (som en del av Finansplanen för 2015 – 2018) i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan för ekonomi i balans. Vid landstingsfullmäktiges sammanträde i november 2014 informerade ekonomidirektören om den pågående genomlysningen av hälso- och sjukvården och övriga förvaltningar med målet att ta fram riktade krav på effektiviseringar och besparingar, göra en genomlysning av folkhögskolorna och av all administration. Som en del av denna har även en utredning genomförts med förslag på en ny planeringsprocess för Landstinget Dalarna. Dessa pågående aktiviteter har påverkat innevarande årsplaneringsprocess. Landstingsplanen för 2016 – 2019 har inte fastställts i juni utan kommer att beslutas i landstingsfullmäktige i november 2015. Då kommer enligt intervjuade även den nya planeringsprocessen att beslutas för att tas i bruk med start 2016 och därefter successivt förfinas.

Intervjuade från den politiska majoriteten menar att landstingsplanen inte påverkats nämnvärt av att olika processer som använts för beredningen utan den har i huvudsak innehållit liknande mål/uppdrag mellan åren. Intervjuade verksamhetsföreträdare och tjänstemän har dock gett uttryck för en avvikande uppfattning. Dokumentgenomgången visar att landstingsplanerna haft liknande rubriker men att utformning, visionsformulering och ”uppdrag” varierat mellan åren.

3.1.5. Omsättning av landstingsplanen till aktiv ledning och styrning

Landstingsplanen som är ett av de viktigaste styrdokumenterna i Landstinget Dalarna ligger till grund för de så kallade verksamhetsplaner som utarbetas av förvaltningarna själva. Det är genom verksamhetsplanerna som landstingsplanen är tänkt att omsättas till aktiv ledning och styrning i förvaltningarna. Det varierar hur tydligt landstingsplanens uppdrag syns i de olika verksamhetsplanerna. Enligt intervjuade på alla nivåer är det önskvärt men inte avgörande att landstingsplanens uppdrag tydligt slår igenom i verksamhetsplanerna, så länge de mål som sätts upp för verksamheterna bidrar till att uppfylla målen i landstingsplanen.

För hälso- och sjukvården beslutas verksamhetsplanen av landstingsstyrelsen medan de för förvaltningar beslutas i respektive nämnd. Syftet med detta är att säkerställa att verksamhetsplanerna för förvaltningarna överensstämmer med landstingsplanen, enligt intervjuade. Det sker inte heller någon samordning mellan de olika verksamhetsplanerna vilket teoretiskt riskerar suboptimering mellan olika förvaltningar. Bristande samordning av de ömsesidiga beroenden som finns mellan hälso- och sjukvården och central förvaltning, fastighets- och serviceförvaltning är exempel som förts fram.

Landstingsplanen kommuniceras enligt dokumentstudier inte på något annat sätt än genom planen i sig. Helseplan har inte kunnat finna några riskanalyser kopplade till planen och heller inga ”förarbeten”. Detta medför enligt intervjuer att det kan uppstå oklarheter när det gäller tolkningen av planen eller vägledning vid prioriteringar när planen ska omsättas i aktiv styrning och ledning. Tjänstemän med ansvar för att bryta ner landstingsplanen till verksamhetsplaner och mål i förvaltningarna uppger i intervjuer att exempelvis den nu gällande landstingsplanen är alltför vag för att enkelt omsättas i verksamhetsplaner och mål. Intervjuade inom politiken menar att detta inte är något problem i och med att politikerna är tillgängliga och öppna för dialog i de fall oklarhet uppstår.

Omsättningen från landstingsplan till verksamhetsplan ser i princip likadan ut för samtliga förvaltningar. Verksamhetsplanerna utgår ifrån landstingsplanen liksom ifrån lagar, förordningar, överenskommelser med flera styrande och vägledande dokument som verksamheten har att förhålla sig till. Verksamhetens egna utmaningar och utvecklingsambitioner ger också viktiga inspel i hur planerna utformas, liksom de förutsättningar som lokaler, budgetutrymme och så vidare ger.

Verksamheterna följs upp i ett balanserat styrkort utifrån för verksamheten relevanta perspektiv. Landstinget Dalarna har för detta ändamål stödsystemet BILD (Business Intelligence Landstinget Dalarna) som verksamhetsföreträdare, tjänstemän och politiker har tillgång till. De mål som sätts i styrkortet fungerar styrande inom hela förvaltningen genom att de bryts ner och kommuniceras ute i verksamhetens olika delar och följs upp löpande.

Verksamhetsföreträdare och centrala tjänstemän har i intervjuer angett att processen att omsätta landstingsplanen i aktiv styrning har flera utmaningar. I intervjuer har det framkommit att förvaltningar utanför hälso- och sjukvården haft svårigheter att tillämpa den nu gällande landstingsplanen och dess vision (”Tillgänglighet, hög kvalitet och ekonomi i balans ger en vård för alla”). Landstingets uppdrag ”Regional utveckling” tas upp som exempel på sådant som är svårt att finna i landstingsplanen. Landstingsplanen uppfattas som spretig, blandar operativ och strategisk nivå och har inte heller tillräckligt tydliga och mätbara mål, menar flera intervjuade på förvaltningsledningsnivå. Kritik framkommer även mot bristande omvärldsbevakning och samordning i framtagande av landstingsplanen. Ett exempel på bristande samordning kommer från Kultur- och

bildningsförvaltningen. De fick tidigare styrande direktiv både direkt från landstingsfullmäktige och från landstingsstyrelsen via landstingsplanen. Direktiven var inte helt förenliga varken sinsemellan, med gällande lagstiftning eller med regionala överenskommelser på området. Denna brist har nu, enligt förvaltningschefen, rättats till efter ett gemensamt arbete med Kultur- och bildningsnämnden.

Landstingets i särklass största verksamhet, hälso- och sjukvården, har en process för verksamhetsplanering i flera led. Initialt arbetar hälso- och sjukvårdsenheten, som är en centralt placerad stödfunktion ledd av hälso- och sjukvårdsdirektören, fram en verksamhetsplan för hela hälso- och sjukvården. Denna ska rymma övergripande mål för hela verksamheten utifrån bland annat landstingsplanen. I den sätts även övergripande mål för styrkortet. Under senare år har de mål som satts i styrkortet i hög grad påverkats av statliga mål, enligt intervju. Målen i den centrala verksamhetsplanen ska vara möjliga att brytas ner och löpande följas upp i respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet. Varje verksamhet tar även fram en verksamhetsplan som utgår ifrån, men inte samordnas med, den centralt framtagna verksamhetsplanen för hälso- och sjukvården. Olika delar av verksamheten uppges i intervjuer ha lite olika syn och engagemang på arbetet med verksamhetsplan och styrkort som styrinstrument. Enligt intervjuer är det därför svårt att tydligt se vilka delar som korresponderar med uppdragen i landstingsplanen. De intervjuade menar dock att detta inte är nödvändigt så länge målen i verksamhetsplanerna leder till verkställighet av landstingsplanen.

Hälso- och sjukvårdsenheten, som är en stabsfunktion inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen, tar även fram den uppföljning ”trafikljus” som används vid uppföljning av målen i landstingsplanen vid del- och årsrapportering till landstingsstyrelsen. Se vidare avsnitt 3.1.7. Denna uppföljning uppges tas fram på central nivå inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen, i en process skild från verksamhetens egen uppföljning genom styrkort.

3.1.6. Samordning av planerings- och styrprocesserna

Enligt intervjuade från den politiska majoriteten samordnas beredningen av landstings- och finansplanerna innan dessa beslutas vid landstingsfullmäktiges sammanträde i juni. Intervjuade menar dock att landstingsplanen inte behöver vara direkt kopplad till de finansiella förutsättningarna utan ska betraktas som ett mer övergripande styrdokument. Enligt intervjuade på verksamhetsnivå är samordningen svår att se när dokumenten lämnas till verksamhetsnivån för verkställande. Konsekvensen kan bli att verksamheterna får mål som det inte finns ekonomiskt utrymme att genomföra. Detta uppges av intervjuade försvåra samordningen mellan förvaltningarnas verksamhetsplaner och budgetdokument. Intervjuade på verksamhetsnivå inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen uttrycker att den budget som verksamheten tilldelas inte skapar rätt förutsättningar för att verkställa verksamhetsplanen.

Den nu förslagna planeringsprocessen visar också på behovet av en ökad samordning mellan landstingets olika planeringsprocesser. I utredningen lyfts även de planeringsprocesser som respektive verksamhet måste ta hänsyn till liksom de vertikala prioriteringar som verksamheterna ställs inför. (En högkvalitativ och hållbar hälso- och sjukvård (3HS) – Utredningsmaterial för arbetsflöde B-D. Planering och styrning, prioriteringar och kompetens och bemanning).

3.1.7. Uppföljning av landstingsplanen i styrelse och nämnder

Landstingsplanens verkställande följs upp i landstingsstyrelsen eller i respektive nämnd huvudsakligen genom förvaltningarnas delårs- och helårsrapporter. Landstingsplanens uppdrag redovisas i dessa genom att markeras med rött, gult eller grönt trafikljus. Utöver denna uppföljning gör ledande tjänstemän inom landstinget en mer informell muntlig rapportering i landstingsstyrelsen och AU. Exempel på detta är enligt intervjuade den dragning av landstingsdirektören som numera inleder landstingsstyrelsen sammanträden. Tjänstemän får också i vissa fall i uppdrag att föredra specifika frågor för landstingsstyrelsen, AU eller nämnder. Det är enligt intervjuade också upp till varje ledamot att hålla sig informerad om relevanta aspekter för att kunna ta sitt ansvar i landstingsstyrelsen. Ledamöter har exempelvis möjlighet att själva gå in i landstingets rapporteringssystem BILD och hämta ut den information de behöver.

Uppföljning sker även i form av politiska dialoger. Detta är en mer informell metod som går ut på att skapa ömsesidig förståelse mellan verksamheterna och den politiska ledningen. Sådana dialoger kan enligt intervjuade ske i landstingsstyrelsen, AU eller nämnderna, samt på ett mer informellt sätt mellan enskilda ledamöter och tjänstemän. Om dialogerna sker i de lokala hälso- och sjukvårdsnämnderna äger dock ingen återrapportering till landstingsstyrelsen rum. För hälso- och sjukvården sker enligt intervjuer huvuddelen av de politiska dialogerna i former som ligger utanför landstingsstyrelsen mötesschema vilket enligt intervjuade beror på omfattning i relation till tillgänglig mötestid.

3.2. Bedömningar och rekommendationer

3.2.1. Är Landstinget Dalarnas planeringsprocess ändamålsenlig och effektiv?

Helseplans bedömning är att **landstingsstyrelsen och övriga nämnder inte på ett ändamålsenligt och effektivt sätt tar sitt ansvar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till styrning och ledning** och att Landstinget Dalarna bör finna en bättre struktur för styrning och ledning på landstingsnivå. Vi bedömer också att det finns en bred insikt i organisationen om att planeringsprocessen behöver förbättras och att detta är mycket angeläget att snabbt få till utifrån det ekonomiska läge som landstinget befinner

sig i. För att belysa vilka områden där vi menar att processen behöver förstärkas inleder vi med att ge vår syn på vilka aspekter som är väsentliga för att kunna ta ett sådant ansvar. Därefter svarar vi kortfattat på respektive revisionsfråga för att avslutningsvis ge våra samlade rekommendationer inför det fortsatta arbetet med att utveckla Landstinget Dalarnas planering och styrning.

För god styrning och ledning är det viktigt att det finns en genomarbetad och sammanhållen process som tar sin början i politiska riktlinjer, fortsätter med en plan och budget enligt kommunallagens krav och leder fram till verksamhetsplaner på lägre organisatorisk nivå. Dessa ska sedan återkopplas vad gäller mål och inriktning på landstingsnivå. En sådan process ska också ge en tydligare rollfördelning mellan politiska beslut och löpande verksamhetsplanering och innefatta hur prioriteringar gjorts och målkonflikter ska hanteras.

En tydlig övergripande målbild skapar förutsättningar för långsiktig planering.

En ändamålsenlig och effektiv planering och styrning grundläggs enligt vår erfarenhet i en tydlig landstingsövergripande målbild eller vision från den politiska ledningen. Målen bör omfatta en period på minst tre till fem år och kan exempelvis ske i form av en landstingsplan. Planen måste utgå ifrån gällande lagar och regler och bör också ta hänsyn till regionala och lokala överenskommelser och andra givna förutsättningar. Först när denna övergripande målbild är stabil över flera år skapas förutsättningar för långsiktighet i planeringen.

Helhetstänkande skapas när avvägningar mellan övergripande mål är tydliga

Eftersom de verksamheter som landsting ansvarar för är komplexa kräver de i många fall avvägningar och prioriteringar som inte sällan är svåra att göra. Helseplan bedömer därför att en av politikens viktigaste uppgifter i ett landsting är att ge vägledning till landstingets verksamheter i konflikter mellan olika mål, regler och riktlinjer, intressen och geografiska områden med mera. Vi menar att de politiska visionerna skapar ett helhetstänkande först när avvägningar gjorts mellan de övergripande målen. Övergripande styrande dokument bör därför vara transparenta och inkludera information om hur och varför sådana avvägningar och prioriteringar har gjorts. I annat fall förflyttas målkonflikterna nedåt i organisationen och riskerar att uppstå som dilemman och skapa problem mellan eller inom förvaltningarna, för den enskilde verksamhetschefen eller medarbetaren.

Övergripande ekonomisk planering ger en ram för befintligt handlingsutrymme

De politiska visionerna möter dock i de allra flesta fall ekonomiska begränsningar. Övergripande ekonomisk planering (exempelvis i form av en finansplan) ger därför en ram för handlingsutrymmet de närmaste åren. I den ekonomiska planeringen för kommande år (budget) för verksamheten på förvaltningsnivå konkretiseras vad landstings-, förvaltnings- och verksamhetsledningarna prioriterar och fokuserar på utifrån bland annat styrsignaler från landstingsstyrelse och nämnder. Förvaltningarnas ekonomiska planering bryts sedan ner på respektive verksamhet.

Övergripande mål som är synliga i verksamheten bidrar till legitimitet i beslut och underlättar kommunikationen

Utifrån de landstingövergripande målen utformar förvaltningar och verksamheter sin mer detaljerade verksamhetsplanering för kommande år. Vi menar att det är viktigt att dessa processer sker integrerade och samordnade och stöds av en struktur och arbetsform som gör att de övergripande målen från landstingsplanen går att följa som en ”röd tråd” från politiskt beslut till verkställighet i verksamheten. Syftet är att kunna härleda vilket övergripande mål som en åtgärd eller förändring är tänkt att bidra till. Vi anser att en tydlig ”röd tråd” bland annat bidrar till legitimitet i beslut och underlättar kommunikationen kring en förändring. När styrning och ledning på detta sätt synkroniseras blir styrsignalerna i verksamheterna färre och därmed enklare att följa. Samma uppföljning kan även användas inom verksamheten och som återkoppling till den politiska nivån. Den kan också underlätta kommunikation mellan verksamhetsnivå och politiker samt minska arbetsbördan på tjänstemännen.

3.2.2. Bedömning av tillämpade metoder och processer

Är tillämpade metoder, processer etc ändamålsenliga och effektiva och interagerar dessa med övriga styr och ledningsaktiviteter?

Helseplan bedömer att finns brister vad avser långsiktighet i Landstinget Dalarnas övergripande planeringsprocess. Långsiktigheten menar vi har blivit lidande av att den politiska styrningen har bytt metoder och processer för landstingsplanarbetet samt att sparpaket har hanterats utanför ordinarie process. Dels bedömer vi att förändringarna har skapat en osäkerhet kring planeringsprocessen som sådan, dels har förändringarna inte hunnit implementeras och kommuniceras fullt ut och därmed försvårat styrningen. Exempelvis har uppföljningen av målen i landstingsplanen skapats på central förvaltningsnivå för hälso- och sjukvården. Detta innebär att styrsignalerna som målen är avsedda att ge inte kommer ner i organisationen. De sparpaket som tagits fram vid flera

tillfällen under senare år har också bidragit till att skapa osäkerhet kring långsiktigheten i den normala planeringsprocessen.

Helseplan ser brister i helhetstänkande. Att den nu gällande landstingsplanen genom sin visionsformulering fokuserar på hälso- och sjukvård har lett till att det blivit svårt för andra verksamheter att förstå hur de ska kunna bidra till den. Det finns inte heller någon vägledning för hur verksamheterna ska prioritera mellan de olika uppdragen i landstingsplanen. Detta skapar förutsättningar för olika tolkningar av landstingsplanen på olika nivåer och i olika verksamheter, något som riskerar att inte gynna helheten.

Helseplan menar också att det brister i samordning mellan olika styrprocesser inom landstinget samt mellan den politiska styrningen och nationella regler och regionala överenskommelser. De två viktigaste styrprocesserna i landstinget är landstingsplanen (som ligger till grund för verksamhetsplanerna) och finansplanen (som ligger till grund för budget). Dessa processer är tidsmässigt synkroniserade genom att beslut ska fattas i landstingsfullmäktige vid samma tillfälle både om landstings- och finansplan. Vår bedömning är att arbetet med finansplanen inte är optimalt samordnat med landstingsplanen och med andra styr- och ledningsaktiviteter inom exempelvis Region Dalarna. Konsekvensen blir att budget- och verksamhetsplanearbetet i verksamheterna inte heller interagerar optimalt sinsemellan. Vi bedömer dock att detta gäller i högre grad hälso- och sjukvårdsförvaltningen än övriga förvaltningar. Detta kan bero på att hälso- och sjukvården är en större verksamhet med en separat och mer komplex styr- och planeringsprocess.

Vilken vägledning/prioritering ges till verksamhetsledningarna från övergripande Landstingsnivå? Utifrån relevanta mål och styrdokument, vilka målkonflikter uppstår?

Helseplans bedömning är att gällande landstingsplan inte på ett tydligt sätt ger vägledning i målkonflikter. Formuleringarna leder istället tankarna till, i och för sig lovvärda, politiska visioner och ambitioner men utan tydlighet vad gäller avvägningen mellan dessa. Vi bedömer att det inte har funnits tillräcklig ambition att ge vägledning till verksamheterna hur planen ska tolkas och verkställas i samband med framtagandet. Vi har inte kunnat finna någon dokumentation av att förarbeten där avvägningar och prioriteringar är transparenta eller andra underlag som exempelvis risk- och konsekvensanalyser. Detta har i intervjuer med politiker motiverats med att verksamhetsföreträdare vid behov av klarläggande har möjlighet att ta direktkontakt med politiker om det behövs vägledning. Helseplans bedömning är att landstingsstyrelsen genom detta agerande inte på ett tillräckligt tydligt sätt tar ansvar för att vägleda verksamheterna mot de politiskt prioriterade målen.

3.2.3. Bedömning av ansvarstagande och ansvarsfördelning

Säkerställer tillämpade metoder och processer att styrelser och nämnder tar ett tillräckligt eget ansvar för beredning respektive uttolkning och verkställighet av landstingsplanen?

Som konstaterats ovan gör Helseplan bedömningen att det finns brister i tillämpade metoder och processer som försvårar för styrelse och nämnder att ta ett tillräckligt ansvar. Dessa svårigheter bedömer vi vara större inom hälso- och sjukvården, dels beroende på områdets storlek och komplexitet, dels genom att dessa frågor hanteras direkt i landstingsstyrelsen utan någon nämnd eller liknande för beredning av frågorna. Enligt vår bedömning skulle dagens mötesordning med fem årliga landstingsstyrelsesammanträden (samt fem AU-sammanträden) vara tillräcklig för att kunna hantera hälso- och sjukvårdsansvaret vid en stabil och trygg verksamhet som i huvudsak uppnår uppsatta mål. Det faktum att hälso- och sjukvården i Landstinget Dalarna står inför stora utmaningar, både nya och långvariga, ställer stora krav på landstingsstyrelsen som är den politiska nivå som ytterst ansvarar för verksamheten. Vi bedömer att ledamöterna i de mer specialiserade nämnderna under landstingsstyrelsen har bättre förutsättningar att lära känna och följa de verksamheter som nämnden ska styra och följa upp. Landstingsstyrelsens ansvar är större och bredare vilket ställer höga krav på beredning av frågor och på utformningen på de underlag och den uppföljning som tillställs ledamöterna. Vid intervjuer framgår att ledamöterna i hög grad förväntas ta ett eget ansvar för att samla in information om verksamheten. Vi ställer oss tveksamma till om detta är effektiv tidsanvändning för ledamöterna. För en god och effektiv styrning är det viktigt att ärenden som ska behandlas når berörda med god framförhållning. Detta menar vi kan förbättras.

Är till exempel fördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnders ansvar och tjänstemannaorganisationens beredningsuppgifter tydlig?

Enligt dokumentstudierna finns en arbets- och uppgiftsfördelning där det framgår vem som gör vad i enskilda frågor och ärenden. Denna fördjupas nu genom att landstingets ledningssystem byggs upp och kompletteras med dokument inom förvaltningarna. Detta ger en tydlighet och transparens kring ärendeberedning och beslutsnivåer. Vi ser dock en risk för bristande samordning av olika beslutsnivåer, oklarhet i hur olika delbeslut ska kopplas till ett större sammanhang och även risk för bristande långsiktighet. Med andra ord bedömer Helseplan att det finns en god dokumentstyrning kring beslutsfattandets olika delar men att processen kan tendera att fokusera på enskildheter istället för på helheten.

Ansvarsfördelningen mellan politiska- och tjänstemannauppgifter bedömer vi i princip vara tydlig. Helseplan anser dock att landstingsstyrelsen tar på sig ett mycket omfattande ansvar i och med att såväl hälso- och sjukvården som helheten för Landstinget Dalarna

ska hanteras på denna nivå. Detta ger möjligheter till god överblick, men ställer samtidigt stora krav på beredningsprocessen för att styrelsen ska klara att behålla överblicken över sammanhang och långsiktighet. Om landstingsstyrelsen får svårigheter att behålla överblicken riskerar den att inte kunna kommunicera den tydliga helhetsbild av landstingets utveckling som krävs för att vara en tydlig beställare av tjänstemannaunderlag.

Är ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder tydlig vad avser beredning respektive verkställande av uppdragen? Säkerställs till exempel att samtliga uppdrag operationaliseras på ett ändamålsenligt sätt?

Helseplan anser att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnderna genom att nämnderna har ansvar för specifika verksamheter. När det gäller regionfrågor (transport, samverkan) är ansvaret tydligt men det kan ändå finnas överlappning.

Vi bedömer att det trots detta finns brister i hur uppdragen i landstingsplanen operationaliseras. Detta beror dock inte i första hand på otydlig ansvarsfördelning utan på de processer och metoder som tillämpats vid beredning och operationalisering. Vi tänker då främst på brister i vägledning vid tolkning och prioritering av uppdrag samt på brister i samordning mellan den ekonomiska planeringen (och uppföljningen) och verksamhetsplaneringen. Enligt vår bedömning är dessa brister lättare att överbygga för de förvaltningar som har egna nämnder. I hälso- och sjukvårdsförvaltningen är kopplingen mellan landstingsplanen och verksamheternas verksamhetsplaner inte lika tydlig och uppföljningen av landstingsplanen i form av trafikljus är inget som når ut till verksamheterna utan sker centralt i förvaltningen.

3.2.4. Rekommendationer

Helseplan rekommenderar att Landstinget Dalarna i det fortsatta arbetet med att utveckla planerings- och styrprocessen ska beakta följande:

Säkerställa en långsiktig och hållbar planering genom att ta fram långsiktiga, övergripande mål, hålla kvar dem över tid och fokusera på att verksamheterna stegvis når dessa mål.

Ta ansvar för helheten genom att i den framtida planeringsprocessen ta tydlig ställning till hur viktiga målkonflikter ska hanteras för att på så sätt vägleda verksamheten mot gemensamma mål. Säkerställ även att överblick över helheten bibehålls i ärendehantering och beslutshantering.

Skapa stabilitet i planeringen genom ett övergripande ramverk för planerings- och styrningsprocessens olika delar. Denna ska ge en struktur för hur arbetet ska genomföras

och vad som ska tas fram på olika nivåer i organisationen för att den ”röda tråden” ska bli tydlig. Använd det övergripande ramverket som grund för ett metodiskt förbättringsarbete.

Öka samordning mellan olika styrprocesser genom att beredningen av landstingsplanen samordnats med andra styrande dokument som lagstiftning och regionala överenskommelser samt att den ekonomiska planeringen (finansplan och budget) sker utifrån landstingsplanens mål.

Öka transparensen i processen så att det går att följa vilka avvägningar och prioriteringar som görs då målen i landstingsplanen tas fram.

Säkerställ en strukturerad och regelbunden information och återkoppling till landstingsstyrelse och nämnder. All information och återkoppling till landstingsstyrelsen bör täcka informationsbehovet i frågan och ske med god framförhållning inför sammanträden. Genom att använda verksamhetens egen uppföljning och fokusera på konkreta steg mot måluppfyllelse stärks och tydliggörs styrsignalerna från landstingsstyrelsen.

3.2.5. Slutlig bedömning

Syftet med granskningen är **att ge landstingets revisorer underlag för att kunna bedöma om landstingsstyrelsen och övriga nämnder och på ett ändamålsenligt och effektivt sätt tar sitt ansvar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till styrning och ledning.**

Helseplans övergripande bedömning är att landstingsstyrelsen och övriga nämnder inte på ett ändamålsenligt och effektivt sätt har tagit sitt ansvar för att bereda landstingsplanen samt omsätta denna till styrning och ledning. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte har skapat optimala förutsättningar för en styrning som tydliggör övergripande mål och prioriteringar, är samordnad med övriga styrprocesser och säkerställer helhetsperspektivet i landstingets utveckling. Vi kan konstatera att både politisk- och tjänstemannaledningen under senare år haft en insikt om att planeringsprocessen inte är optimal och därför inlett en förändringsprocess som fortfarande pågår. Ur den aspekten anser vi att landstingsstyrelse och tjänstemannaledning tar sitt ansvar för att på sikt åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv planeringsprocess.