

Landstingsstyrelsen

Ledning och styrning inom Jämtlands läns landsting

Revisionskontoret har på vårt uppdrag och med hjälp av Capire Consulting AB granskat ledning och styrning inom Jämtlands läns landsting. De två övergripande revisionsfrågorna i granskningen har varit att undersöka dels om landstingsstyrelsens ledning och styrning samt uppföljningen av denna är ändamålsenlig och dels den styrning och ledning som utövas av den centrala tjänstemannaledningen och hur denna uppfattas och värderas bland cheferna.

Granskningen har omfattat intervjuer med landstingsdirektörerna samt ett urval av verksamhetsområdeschefer, chefer i ledningsstaberna, ledamöter i landstingsstyrelsen och fackliga representanter – totalt 19 personer.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad granskningsrapport.

Granskningen visar sammanfattningsvis att Jämtlands läns landsting har goda förutsättningar att hantera den komplexa styrmiljö som en landstingsverksamhet utgör. Samtidigt bedömer vi att de goda intentionerna inte helt slår igenom i det praktiska handhavandet. I det följande redovisas några av de förbättringsområden som framkommit i granskningen.

De viktigaste iakttagelserna och synpunkterna är följande:

- Uppdragen till verksamhetsområdena, liksom kontrakten med verksamhetsområdescheferna, bör utformas utifrån en realistisk ekonomisk grund. Risken är annars att den styreffekt ute i verksamheten som eftersträvas med landstingsplanen kan försvagas. Det är inte tillfredsställande att kontrakten skrivs på trots att bägge parter, redan vid påtecknandet, vet att dessa inte är realistiska.
- Granskningen visar att landstingsplanen har alltför många mål, vissa av dessa återkommer år efter år och uppföljningen är vag. Planen innehåller även ett stort antal aktiviteter med skiftande precisiongrad. De ekonomiska målen uppges dominera allt för mycket och att andra styrmål ägnas mycket lite uppmärksamhet. Detta förhållande riskerar att försvaga landstingsplanens styreffekt ute i verksamheten och det är därför angeläget att landstingsplanens mål och aktiviteter ses över i syfte att förenkla och fokusera styrning och uppföljning.
- Granskningen visar vidare att återkoppling från genomförda uppföljningar av förvaltningen bör förbättras. Många av de chefer som besvarat enkäten anser att

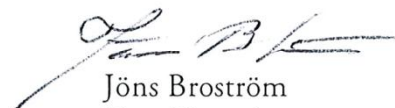
uppföljningen av de politiska besluten inte är konsekvent. Det bidrag till det systematiska förbättringsarbetet, som resultaten av uppföljningarna skulle kunna ge, tas därmed inte tillvara.

- De centrala stabernas uppdrag upplevs vara otydliga. Det finns brister i samordning och samverkan både i den centrala organisationen och gentemot de lokala stabsresurserna. Dessa brister uppges medföra att det ges motstridiga uppgifter. Staber av olika slag utgör landstingets expertstöd i frågor om ekonomi, personal, IT mm och måste ha en hög trovärdighet för att ha en legitimitet. Den kritik som framkommit i granskningen bör snarast undersökas och nödvändiga åtgärder vidtas.

Vi emotser senast den 27 december 2010 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Jöns Broström
V ordförande

Bilaga

Rapporten Granskning av Ledning och styrning inom Jämtlands läns landsting

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Samtliga VO chefer
Chefen för ledningsstab personal
Chefen för ledningsstab ekonomi
Chefen för ledningsstab regional utveckling
Chefen för ledningsstab utveckling, hälso- och sjukvård.
SKTF
Vårdförbundet

Granskning av ledning och styrning inom Jämtlands läns landsting

Dnr: LS/470/2010

Augusti 2010
Dag Boman
Mari Månsson
Lars-Bertil Arvidsson

Innehåll

1	<u>SAMMANFATTNING</u>	3
2	<u>GRANSKNINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE</u>	5
2.1	BAKGRUND OCH SYFTE	5
2.2	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	6
3	<u>FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LEDNING OCH STYRNING</u>	7
3.1	REGLERING AV LEDNING OCH STYRNING I LANDSTING	7
3.2	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ETT EFFEKTIVT LEDARSKAP	7
3.3	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LEDNING OCH STYRNING I JLL	8
3.4	ANSVARSFÖRDELNING OCH STYRFILOSOFI	8
4	<u>STYRNING I JÄMTLANDS LÄNS LANDSTING</u>	10
4.1	ORGANISATION	10
4.2	STYRNING OCH POLICIES	13
5	<u>FRÅGESTÄLLNINGAR – LANDSTINGSSTYRELSEN</u>	14
5.1	UPPFYLLANDE AV FORMELLA KRAV	14
5.2	ÄNDAMÅLSENLIGHET I LANDSTINGSSTYRELSENS LEDNING OCH STYRNING	14
6	<u>FRÅGESTÄLLNINGAR - TJÄNSTEMANNALEDNINGEN</u>	19
6.1	TJÄNSTEMANNALEDNINGENS STYRNING – REGLERING OCH ÄNDAMÅLSENLIGHET	19
6.2	LEDNINGSARENOR	23
6.3	OMSTÄLLNINGARBETET – STYRNING OCH LEDNING	25
7	<u>SAMLADE BEDÖMNINGAR OCH SLUTSATSER</u>	28
8	<u>REFERENSER</u>	30
8.1	INTERVJUPERSONER	30
8.2	SKRIFTLIGA KÄLLOR	30
	<u>BILAGA – REDOVISNING AV ENKÄT</u>	31

1 Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Revisionerna i Jämtlands läns landsting har uppdragit till Capire Consulting AB att göra en granskning av ledning och styrning inom Jämtlands läns landsting. De huvudfrågor som undersökts i granskningen framgår nedan. Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden juni till augusti 2010.

Resultat - Övergripande revisionsfrågor

De två övergripande revisionsfrågorna i denna granskning är *för det första* att bedöma om landstingsstyrelsens ledning och styrning samt uppföljningen av denna är ändamålsenlig och effektiv samt *för det andra* att kartlägga den ledning och styrning som utövas av den centrala tjänstemannaledningen.

Slutsatser av granskningen är att det finns flera bra beståndsdelar i den styrning och ledning som tillämpas i Jämtlands läns landsting. Framförallt gäller det att styrningen har en tydlig röd tråd som skapar förutsättningar för tydlighet om uppdrag, ansvar och roller.

Samtidigt är det inte tillfredsställande att många i chefsleden ger uttryck för att landstingsstyrelsen inte är tydlig i sin styrning. Det är också många bland landstingets chefer, och enligt chefernas bedömning i den genomförda enkäten, ännu fler medarbetare i landstinget som anser att tjänstemannaledningens styrning har låg legitimitet.

Vår bedömning är att organisationen och styrningen som den strukturerats under senare år har *goda förutsättningar* att hantera den komplexa styrmiljö som en landstingsverksamhet utgör. Samtidigt bedömer vi att de goda intentionerna inte helt slår igenom i det *praktiska handhavandet*. Det medverkar till att det finns *brister i landstingsledningens styrning och ledning*. Det är framförallt ett problem att ingångsvärdena i verksamhetsområdenas budgetar ibland inte är realistiska. Att uppenbart orealistiska kontrakt signeras mellan landstingsdirektör och verksamhetsområdeschef, bedömer vi urholkar förtroendet bland både chefer och medarbetare för den styrning som ledningen strävat efter att etablera. Uppdrag/kontrakt försvagas i sitt värde för ansvarsutkrävande. Detta försvårar också förutsättningarna för bra verksamhetsdialoger.

Arbetet med målsättande och uppföljning bör bli mer fokuserat. Systematiken i uppföljningen behöver öka i ledningsgrupp och i verksamhetsdialogerna. Förekomsten av väldigt många mål i landstingsplanen, varav vissa är svåra att följa upp och flera inte blir föremål för en systematisk uppföljning, minskar tydligheten i styrningen.

Styrkor i sammanfattning

De styrkor som vi framförallt anser bör lyftas fram avseende styrning och ledning är följande:

- Landstingsstyrelsens styrning och ledning sker i enlighet med kommunallagen och reglementet
- Rollerna är tydliga mellan landstingsstyrelse och tjänstemannaledning och i huvudsak även inom tjänstemannaledningen
- Styrningen är väl strukturerad så att de politiska ambitioner som kommer till uttryck i landstingsplanen överförs på ett tydligt sätt till förvaltning och verksamhetsområden
- Styrning och uppföljning följer en klar röd tråd från landstingsplanens mål, till verksamhetsområdenas verksamhetsplaner samt i reguljär uppföljning per månad, tertiäl och år
- Uppföljningsarbetet är planerat, följer en i förväg fastställd tidsplan och är integrerat med utövandet av landstingsstyrelsens uppsiktsplikt. Detta gäller både landstingsstyrelse och tjänstemannaledning

- Uppföljningen, såsom den genomförs månadsvis, har ett brett fokus och omfattar verksamhet, kostnader, kvalitet och tillgänglighet
- Både budgetarbete och förändringsarbete baseras på dialog mellan landstingsstyrelse och tvärprofessionella grupper
- Landstinget tillämpar en styrning med långtgående decentralisering av befogenheter och ansvar.

Förbättringsområden i sammanfattning

I sammanfattning bedömer vi att det finns förbättringspotential i följande avseenden:

- Uppdragen till verksamhetsområdena liksom kontrakten med verksamhetsområdena bör utformas utifrån en realistisk ekonomisk grund
- Landstingsplanens mål och aktiviteter bör ses över i syfte att förenkla och fokusera styrning och uppföljning
- Återkopplingen från genomförda uppföljningar av förvaltningen bör förbättras
- Verksamhetsdialogen kan utvecklas. Den bör bli mer stringent och vid behov genomföras oftare
- Ledningsstabens uppdrag och hur den ska samspela internt och med verksamhetsområdena bör förtydligas i syfte att förbättra stödsystemen för landstingets beslutsfattande med alternativ- och konsekvensanalyser och för en effektiv uppföljning
- Det är viktigt att tydligt svetsa samman landstingsdirektörens ledningsgrupp. Samspelet mellan de olika ledningsarenorna behöver tydliggöras.

2 Granskningens syfte och genomförande

2.1 Bakgrund och syfte

Landstingets revisorer har beslutat att revisionen för år 2010 ska ha ett styrnings- och ledningsperspektiv när landstingsverksamhetens ändamålsenlighet granskas. Detta med hänsyn till Jämtlands läns landstings ekonomiska läge och de krav på förändringar i verksamheter och organisation som nu sker i Omställningsarbete 2010.

Syftet med granskningen är:

- att kartlägga och analysera den *centrala processen för ledning och styrning* inom Jämtlands läns landsting som ett underlag för att bedöma om *landstingsstyrelsens* ledning och styrning samt uppföljningen av denna är ändamålsenlig och effektiv.
- att kartlägga den ledning och styrning som utövas av den *centrala tjänstemannaledningen* med ett särskilt fokus på de *arenor* som ledningen formulerat, vilka frågor som där behandlas och vilken karaktär mötena har.

2.1.1 Avgränsning

Granskningen omfattar den styrning och ledning som landstingsstyrelsen utövar inom förvaltningsorganisationen och i andra organisationsformer. Granskningen av den ledning och styrning som utövas av tjänstemannaledningen är avgränsad till att innefatta den centrala tjänstemannaledningen.

2.1.2 Revisionskriterier

Planeras och genomförs landstingsstyrelsens ledning och styrning i enlighet med följande:

- Kommunallagen kap 6
- Landstingsplanen 2009 -2011
- Andra beslut av landstingsfullmäktige med bäring på landstingsstyrelsens ledning och styrning
- Reglemente för landstingsstyrelsen
- Övriga tillämpbara regelverk och policier

Planeras och genomförs den centrala tjänstemannaledningens ledning och styrning i enlighet med följande:

- Landstingsplanen 2009 -2011
- Av landstingsstyrelsen beslutade anvisningar, regler, riktlinjer och liknande
- Landstingsstyrelsens uppdrag till landstingsdirektören, beslut i landstingsstyrelsen 2005-19-27 § 151. Komplettering 2006-02-22 § 32
- Delegationsbestämmelser för Jämtlands läns landstingsstyrelse 2006-12-18, reviderade 2009-xx-28 och kompletterade 2009-08-28
- Landstingsdirektörens befogenhetsplan 2009-05-27
- Landstingsdirektörens delegationsbestämmelser 2009-05-27

2.1.3 Revisionsfrågor

Den politiska styrningen och ledningen

- Sker landstingsstyrelsens styrning och ledning i enlighet med kommunallagen?

- Sker landstingsstyrelsens styrning och ledning i enlighet med reglementet?
- Är uppgiftsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och landstingsdirektören tydlig och välavvägd med hänsyn till behovet av politisk behandling av olika frågor?
- Är det delegerade beslutsfattandet anpassat till den komplexa organisation som hälso- och sjukvården är?
- Finns beslutade tydliga mål, anvisningar och policier för landstingsstyrelsens styrning och ledning?
- Har landstingsstyrelsen ett tillräckligt beslutsstöd?
- Sker en tillfredsställande uppföljning av att fattade beslut också verkställs?
- Finns tillfredsställande planering och rutiner för styrelsens uppsiktsplikt?

Den centrala tjänstemannastyrningen och tjänstemannaledningen

- Finns ett tydligt uppdrag/arbetsbeskrivning för den centrala tjänstemannaledningen?
- Är styrningen från den centrala tjänstemannaledningen och nedåt i organisationen tydlig och väl förankrad?
- Korresponderar de befogenheter som den centrala tjänstemannaledningen har med ansvaret för att verkställa de politiska besluten?
- Sker en tillfredsställande uppföljning från den centrala tjänstemannaledningen av att anvisningar, policys, uppdrag och andra beslut efterlevs?
- Finns ledningsarenor som på ett tillfredsställande sätt kan stödja arbetet med att anpassa organisationen till förändrade krav och förväntningar?
- Finns det tydliga mål och syften med arenorna?
- Finns det klara och tillräckliga mandat för arenorna?
- Är sammansättning i arenorna representativa för ändamålet?
- Finns ett arbetsklimat i arenorna som främjar öppenhet och delaktighet?

2.2 Uppdragets genomförande

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument, djupintervjuer med politiska företrädare för landstingsstyrelsen samt representanter för landstingets ledning och stab, chefer för verksamhetsområdena samt fackliga förtroendevalda. Inom ramen för arbetet har genomförts en enkät som riktats till samtliga chefer på verksamhets- och avdelningsnivå i landstinget.

Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsledare, samt Lars-Bertil Arvidsson, kvalitetsansvarig, och Mari Månsson, utredare. Projektet har genomförts i nära samråd med Majvor Enström och Ulf Rubensson som representanter för uppdragsgivaren.

Tjänstemannaledningen har fått möjlighet att faktagranska texter om iakttagelser i rapporten.

Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden juni till augusti 2010.

3 Förutsättningar för ledning och styrning

3.1 Reglering av ledning och styrning i landsting

Det finns flera lagar som reglerar landstingens verksamhet.

Grunden finns i *kommunallagen* som i det andra kapitlet beskriver de befogenheter som ett landsting har och i de följande kapitlen hur verksamheten skall styras och organiseras i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelsen ska enligt sjätte kapitlet leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet, liksom företag som landstinget har intressen i och förbund där landstinget är medlem. Styrelse och nämnder ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Förvaltningslagen beskriver hur landstinget skall hantera ärenden t.ex. vad gäller offentlighetsprincip och hur beslut skall tas, meddelas och överklagas.

Andra lagar av relevans är bl a *personuppgiftslagen*, *patientdatalagen*, *sekretesslagen* och lagar som rör *anställning* och *arbetsmiljö* och *upphandling*.

Varje landsting tar fram *reglementen* och *delegationsordningar* som närmare specificerar olika roller i den organisation som beslutats för fullgörande av de uppgifter som respektive landsting har. Det kan gälla vilka nämnder som skall finnas och hur tjänstemannaorganisationen leds.

Hälso- och sjukvårdslagen ger huvudmannen grunderna för skyldigheten att ansvara för att medborgarna har tillgång till hälso- och sjukvård med vissa kvaliteter. Lagen beskriver i (§28) att "*Ledningen av hälso- och sjukvården ska vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnadseffektivitet*".

3.2 Förutsättningar för ett effektivt ledarskap

Grunderna för styrning av ett landsting styrs som ovan nämnts av lagar. Dessa grunder har tillämpats på många sätt i den direkta styrningen av olika landsting. Under 90-talet blev beställarstyrning en vanlig form där uppdelning i ett produktions- och ett befolkningsperspektiv var den bärande tanken. Konkurrensprövning av driften har introducerats på många håll och introduktion av vårdvalssystem, vårdgarantier mm ger nya förutsättningar för landstingens styrning.

Patientens möjligheter att agera ökar med ökad valfrihet och öppna jämförelser av olika slag vilket också ger nya förutsättningar för styrning.

Det ökade fokus som läggs på tillgänglighet, korta väntetider och bemötande ställer nya krav på landstingen som har som en central uppgift att de med störst behov skall få tillgång till vård i första hand. Flera studier visar samtidigt att tryggheten i att veta att det är korta vårdtider och tillgängligheten god till vården är hälsobringande i sig och också förhindrar att resurser tas i anspråk i onödan. Ett gott bemötande ger också positiva hälsoeffekter som i långa loppet ger ekonomiska vinster. Det handlar här mycket om hur vården organiseras och hur erbjudandet från landstinget till medborgarna beskrivs.

Liksom i andra komplexa organisationer behövs nytänkande i hur landstingen organiserar sin styrning för att få en organisation som kan stå upp mot nya utmaningar.

Hälso- och sjukvården, som är den absolut största verksamheten i landstingen, har flera närmast unika karaktäristika jämfört andra verksamheter. Exempel på detta är tredjepartsfinansiering, dygnet runt öppet, akut och planerad verksamhet, snabb utvecklingstakt, sjuttio procent högskoleutbildade medarbetare, starka medarbetarorganisationer och integrerad forskning. Allt detta ger styrningen speciella förutsättningar. Teoretiska modeller för hälso- och sjukvårdens organisation har numera komplexa professionella adaptiva system som förebild snarare än hierarkier. Dessa komplexa system karaktäriseras av att traditionella styrsignaler (budgetstyrning, överordnade strukturbeslut etc.) ofta inte leder till de avsedda effekterna. Det är istället professionella nätverk och kundperspektiv som styr hur organisationen utvecklas och hanterar olika uppkomna problem.

En nyckelfråga som också illustreras i ett från SKL:s rapport om arenor som återges i anbudsunderlaget är "förutsättningar för medarbetare att ta ansvar och göra sitt jobb". Det handlar om att leda och motivera landstingets många professionella medarbetare. Det handlar om att formera arenor där landstingets intentioner kommer fram och hela organisationen kan förhålla sig till helheten i organisationen och rikta intresset mot gemensamma mål.

3.3 Förutsättningar för ledning och styrning i JLL

Jämtlands läns landsting står inför stora utmaningar när det gäller styrningen av hälso- och sjukvård med målet att ge invånarna en god hälsa och en vård som har hög kvalitet. Det finns speciella förutsättningar med stora geografiska avstånd. Jämtland har under de senaste åren haft en något minskande befolkningsutveckling. JLL är ett av de minsta landstingen i landet och tillkomsten av nya medicinska behandlingsmetoder kan få jämförelsevis stora ekonomiska konsekvenser. Landstinget har haft svårt att rekrytera vissa befattningshavare som specialläkare och specialistsjuksköterskor.

Det var växande svårigheter för landstinget att få en ekonomi i balans som var bakgrunden till att landstinget 2008 beslöt att genomföra projektet "Omställning 2010". Projektet avsåg att ge underlag för att tydligt avgränsa landstingets uppdrag. Ambitionen var vidare att begränsa utbudet av lågt prioriterade åtgärder så att verksamheten skulle kunna bedrivas inom tillgängliga resurser och samtidigt skapa ett utrymme för nya medicinska metoder och andra angelägna satsningar som är högt prioriterade.

Styr- och ledningsfunktioner är av stor vikt när stora omställningar skall göras vilket nu är fallet i Landstinget i Jämtlands län. För en mycket komplex verksamhet som hälso- och sjukvården, där medarbetare i sin vardagliga gärning förväntas ta avgörande beslut både vad gäller kvalitet och kostnader, blir styrningen än viktigare att utforma rätt för att leda till de resultat som skall uppnås.

3.4 Ansvarsfördelning och styrfilosofi

Det är av stor vikt att de olika roller och ansvar som dels de politiskt förtroendevalda i landstingsstyrelsen och dels den centrala tjänstemannaledningen har för att leda och styra landstinget är tydliga. Ansvarsfördelningen måste vara tydlig och relevant och politiker respektive tjänstemän skall ges goda förutsättningar att fullgöra sina uppgifter.

För de förtroendevalda är det centralt att i god tid få underlag av hög kvalitet för att kunna diskutera och fatta beslut om mål, riktlinjer och ramar för verksamheten. Fungerande system behövs för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av hur verksamhet och ekonomi utvecklas.

För de centrala tjänstemännen behövs tydliga mandat och befogenheter från landstingsstyrelsen. Tjänstemannaledningen behöver ha stark legitimitet bland medarbetare och chefer i

hela organisationen. God dubbelriktad kommunikation är avgörande för att denna styrning och ledning ska fungera.

Det är nödvändigt men inte tillräckligt att gällande regelverk följs på alla nivåer. Det behövs dessutom en klar styrfilosofi och en genomtänkt modell för hur beslut skall implementeras i verksamheten och leda till önskade förändringar och resultat. Det är inte ovanligt att beslut tagna efter konstens alla regler inte får de tänkta utfallen eftersom, styrsignalerna inte uppfattas eller tas om hand på rätt sätt i organisationen.

Vanliga styrsignaler är strukturbeslut, uppdragsbeskrivningar och avtal, incitament, vårdprogram, prioriteringar och uppföljning.

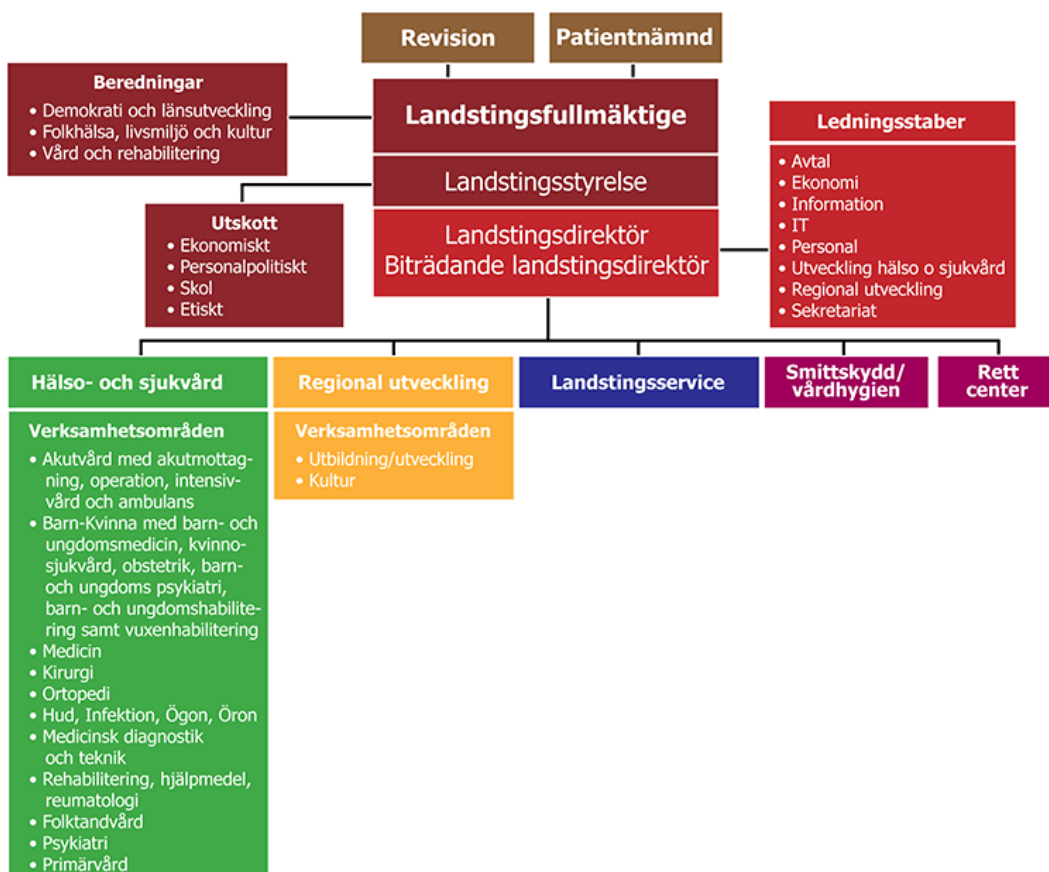
Vi har i denna rapport försökt belysa hur väl nuvarande styrning ligger i linje med de fastställda riktlinjerna och om de riktlinjer som fastställts är kongruenta med den styridé som landstinget strävar efter att tillämpa. Och även omvänt om styridén är förenlig med kommunallag, socialstyrelsens direktiv och annat grundläggande regelverk. Frågor som kommer in är bl a ansvar och transparens.

4 Styrning i Jämtlands läns landsting

4.1 Organisation

Jämtlands läns landsting har en politiskt styrd organisation. Det betyder att politikerna tar ställning till och beslutar om landstingets verksamhet, resurser och inriktning på ett övergripande plan. Tjänstemannaledningen, verksamhetsområdeschefer och enhetschefer, har ansvar för att de beslut som politikerna tagit genomförs. Tjänstemannaorganisationen tar också fram underlag till de beslut som fattas både på politiker- och tjänstemannanivå.

Det högsta styrande organet i landstinget är landstingsfullmäktige med sina 55 ledamöter. Knutna till fullmäktige finns även tre beredningar.



Vården i Jämtlands läns landsting är organiserad i elva verksamhetsområden som bilden ovan åskådliggör. Regional utveckling omfattar två verksamhetsområden. Landstingsservice utgör ett verksamhetsområde. Landstingets revisorer och Patientnämnden har särställningar i organisationen och arbetar på direkt uppdrag av landstingsfullmäktige¹.

¹ Landstingsplan 2010-2012

Landstinget medverkar även som samverkanspart i ett antal nämnder och förbund² och har ägarintresse i ett antal verksamheter³ över vilka landstingsstyrelsen har ett uppsiktsansvar.

Landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsen är driftoperativ nämnd för den löpande verksamheten och ska verkställa fullmäktiges beslut. Landstingsstyrelsen består av 13 ledamöter som är valda av landstingsfullmäktige. Styrelsens driftansvar innebär ansvar för landstingets produktivitet och effektivitet. Styrelsen verkställer och hanterar årsbudgeten. Den yttrar sig över eller bereder ärenden som ska behandlas av fullmäktige

Under styrelsen finns ekonomiutskott, personalpolitiskt utskott, skolutskott och ett etiskt utskott. *Ekonomiutskottet* har som uppgift att följa den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Utskottet bereder landstingsplanen och ska "följa den långsiktiga ekonomiska utvecklingen". Ekonomiutskottet har tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Det *personalpolitiska utskottet* ska bevaka och följa upp områden inom den personalpolitiska policyn som arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetstider, jämställdhet, personal- och kompetensförsörjning, lönepolitik samt chefs- och ledarskap. *Skolutskottet* hanterar frågor om landstingets skolor, folkhögskolorna och naturbruksgymnasiet. *Etiska utskottet* tar fram underlag i etiska och prioriteringsfrågor. Förutom personalutskottet som får teckna kollektivavtal, besluta om generell fördelning av löneutrymme och besluta om stridsåtgärder har utskotten ingen beslutanderätt.

Tjänstemannaledningen

Ledningsorganisationen utgörs av den befintliga linjeorganisationen inom Jämtlands läns landsting med första, andra och tredje linjens chefer samt ledningsstab. Ledningsorganisationen ska vara ett stöd och vara rådgivande för strategiska diskussioner samt vara rådgivande för landstingsdirektörens beslutsfattande så att landstingsplanen kan genomföras på ett effektivt sätt med god förankring.

Den centrala ledningsorganisationen organiseras enligt följande:

- *Landstingsdirektören, LD*, utses av landstingsstyrelsen och är landstingets verkställande chef. LD är beslutsfattare enligt av Landstingsstyrelsen fastställt uppdrag och delegationsordning.
- *Biträdande landstingsdirektören* är ställföreträdare för landstingsdirektören.
- *Verksamhetsområdescheferna* har ansvar för verksamheten inom sitt verksamhetsområde enligt chefsförordnande och det uppdrag som verksamhetsområdet har och arbetar på direkt uppdrag av Landstingsdirektören. Verksamhetsområdeschef inom verksamhetsområde med hälso- och sjukvård är tillika verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen.

² Nämnder och förbund som landstinget medverkar i Gemensam nämnd för närvård i Frostvikenområdet, Upphandlingsnämnd för sjukvårdsprodukter, Samordningsförbunden för rehabilitering i Åre, Berg, Strömsund och Östersund, Samordningsförbundet för psykiskt funktionshindrade i Jämtlands län, Norrlandstingens regionförbund samt Kommunalförbundet för Norrlands nätverk för musik och dans.

³ Landstinget är ägare eller delägare av följande organisationer: Stiftelsen Jämtlands läns museum, Naboer AB, Landstingsbostäder i Jämtland AB, Jämtland Härjedalen Turism, Almi Företagspartner i Jämtlands län AB, Länstrafiken i Jämtlands län AB, Bostadsrättsföreningarna Torvalla centrum, Åkerärtan och Lugnviks centrum

- *Chef för ledningsstab* har ansvar för verksamheten inom sin stab enligt chefsförordnande och det uppdrag som staben har. Dessa funktioner är avtal, ekonomi, information, IT, personal, regional utveckling och sekretariat.

En central roll har *landstingsdirektörens ledningsgrupp* till vilken samtliga verksamhetsområdeschefer och stabschefer kallas. En särskild sammanträdes- och uppföljningsplan finns för möten kring gemensamma koncernövergripande frågor i landstingsdirektörens ledningsgrupp. Landstingsdirektören har därutöver två ledningsgrupper:

- *Ledningsgrupp för hälso- och sjukvården (HS1)* med landstingsdirektör/biträdande landstingsdirektör som ordförande samt alla verksamhetsområdeschefer inom hälso- och sjukvården.
- *Ledningsgrupp för regional utveckling* med landstingsdirektören som ordförande. Chef ledningsstab regional utveckling är sammankallande och föredragande.

För att hantera operativa samordningsfrågor som berör flera enheter finns *samordningsgrupper* som kan vara tillfälliga eller permanenta beroende på aktualitet och vikt. Landstingsdirektören inrättar och utser sammankallande för samordningsgrupperna som har i uppdrag att åiterrapportera till denne. En sådan grupp är samordningsgruppen för hälso- och sjukvård (HS2), som inkluderar specialiserad vård, primärvård och landstingsservice. Samordningsgruppen fattar inte beslut, utan verksamhetsområdescheferna förväntas fatta beslut i enlighet med den inriktning och de slutsatser som gruppen kommit fram till.

Strategiska råd med verksamhetsföreträdare och specialister finns inom följande områden: Strategier för effektiviseringar, Informatik, Folkhälsa, Barn- och ungdomsfrågor. De strategiska råden är rådgivande till landstingsdirektören med uppgift att på strategisk nivå initiera, bereda och föreslå prioriterade utvecklingsområden.

Landstingsdirektörens löpande styrning och uppföljning av verksamheten sker i en *verksamhetsdialog* för respektive verksamhetsområde. Verksamhetsdialogen som omfattar mål, ekonomi, verksamhet och aktuella frågor finns för samtliga verksamhetsområden. I verksamhetsdialogen ingår landstingsdirektören, biträdande landstingsdirektör, berörd verksamhetsområdeschef samt, som adjungerade, berörda medarbetare ur landstingsdirektörens ledningsstab. Verksamhetsdialogen kan kompletteras med andra personer/funktioner beroende på verksamhet och aktuella frågeställningar. Verksamhetsdialogen genomförs normalt fyra gånger per år.

Verksamhetsområdescheferna ansvarar därutöver för att aktivt initiera möten med landstingsdirektören i frågor som är brådskande och inte kan vänta till kommande ledningsmöte eller verksamhetsdialog.

Ledningsstöd

I ledningsstödet ingår landstingsdirektörens stab som leds av biträdande landstingsdirektör och utgörs av chef ledningsstab utveckling hälso- och sjukvård, chef ledningsstab regional utveckling, chef ledningsstab personal, chef ledningsstab ekonomi, chef ledningsstab information, chef ledningsstab IT, chef ledningsstab avtal och chef ledningsstab sekretariat⁴.

Från 2008 organiseras ledningsstöd i form av ledningsstab å ena sidan och landstingsgemensam administration inom ett eget verksamhetsområde å den andra. Verksamhetsområdet ansvarar för att tillhandahålla landstingets behov av service och stöd inom städ, lokalförsörjning, tvätt och textil, kost, vakt, vaktmästeri, förråd och transport, registerservice samt vara landstingets kontakt mot Länstrafiken avseende sjukresor.

⁴ Arbetsordning för ledningsorganisationen 2010, 20100208

Införande av Hälsoval från 1/1 2010 innebär att en beställarfunktion etablerats inom ledningsstaben och att köp- och sälj införts för verksamhetsområdena Medicinsk diagnostik och teknik (MDOT) och Landstingsservice.

4.2 Styrning och policier

Grunddokumenten i landstingets styrning utgörs av:

- Landstingets *landstingsplan* som antas årligen av landstingsfullmäktige för nästkommande treårsperiod.
- *Verksamhetsområdenas uppdrag* som beslutas av landstingsstyrelsen för nästkommande år.
- Landstingsstyrelsens *uppföljningsplan* som redovisas till landstingsfullmäktige.
- Landstingets fastställda *regelverk* bestående av reglemente, policier, strategier och riktlinjer

Landstingsplan

Landstingsplanen beskriver landstingets vision, värdegrund, mål och aktiviteter samt budget som i huvudsak ska ligga fast under planperioden. I planen för 2011 – 2013 redovisas sammanlagt 37 övergripande mål för områden såsom "god folkhälsa" (7), "god vård" (7), "regional utveckling" (13), "attraktiva hälsofrämjande arbetsplatser" (7) och "god ekonomi" (3).

Det framgår av landstingsplanen att landstingsstyrelsen ska fastställa uppdrag och ange de direktiv som behövs till landstingsdirektören, fastställa plan för styrelsens uppföljning av verksamheterna och "redovisa uppdraget" till landstingsdirektören samt styrelsens uppföljningsplan för landstingsfullmäktige.

Uppdrag

Landstingsstyrelsens uppdrag ska resultera i att samtliga verksamheter utarbetar verksamhetsplaner för sitt område. Uppdragen beskriver respektive verksamhetsområdes uppgift, särskilda uppdrag, mål och ekonomiska förutsättningar. I uppdragen för 2010 återfinns specificerade åtgärder för effektiviseringar och bortprioriteringar i enlighet med det prioriteringsarbete som bedrivits inom ramen för projektet "Omställning 2010".

Landstingsdirektören ansvarar för att den politiskt fastställda visionen, strategier, uppdrag och uppföljningsplaner får fullt genomslag i landstingets produktionsorganisation.

Uppföljning

Uppföljningen till fullmäktige från landstingsstyrelsen ska redovisas i delårsbokslut per sista april och per sista augusti. Landstingsstyrelsen ska löpande följa upp verksamheten via snabbrapporter vid varje styrelse samt via delårsboksluten. I Landstingsplanen för 2011 anges att "en verksamhet i balans uppnås genom en kombination av nödvändiga omdisponeringar samt adekvata åtgärder så att verksamheterna kontinuerligt rationaliseras och effektiviseras."

Regelverk

En viktig del av regelverket utgör reglementet för Jämtlands läns landstingsstyrelse, som senast fastställdes av fullmäktige för åren 2011-2014. Landstingsstyrelsen har fastställt delegationsbestämmelser i enlighet med kommunallagen.

För tjänstemannaorganisationen finns ett flertal centrala styrdokument som fastställts av landstingsdirektören, bl a om delegation och befogenheter.

Det regelverk som fastställts omfattar i övrigt ett stort antal områden som ekonomi, personal, IT, kommunikation, information och krishantering.

5 Frågeställningar – landstingsstyrelsen

5.1 Uppfyllande av formella krav

Revisionsfrågor som behandlas i detta avsnitt är:

- Sker landstingsstyrelsens styrning och ledning i enlighet med kommunallagen?
- Sker landstingsstyrelsens styrning och ledning i enlighet med reglementet?
- Finns beslutade tydliga mål, anvisningar och policies för landstingsstyrelsens styrning och ledning?

5.1.1 Iakttagelser om landstingsstyrelsens uppfyllande av formella krav

I föregående avsnitt beskrivs hur styrningen i Jämtlands läns landsting är organiserad. Av regelverket framgår att det finns reglemente och arbetsordningar för vidareföring och uppföljning av landstingsfullmäktiges beslut och policies. Landstingsplanen innehåller mål och anvisningar för landstingsstyrelsens styrning och ledning.

Landstinget följer en dokumenthierarki som innebär att policies alltid ska behandlas och beslutas av fullmäktige. En policy beskriver landstingets grundläggande värdering i viss sakfråga. Strategier, som beskriver tillvägagångssättet vid genomförande av fattade beslut, ska beslutas av styrelsen.

Från de intervjuer som genomförts med företrädare för landstingsstyrelsen och representanter för tjänstemannaledning framgår att den allmänna bilden är att styrningen är följsam till kommunallag, annat lagregelverk och styrelsens reglemente.

Det ekonomiska utskottet har fått en viktigare roll, både vid utarbetandet av förslaget till landstingsplan och vid uppföljningen av planen.

En brist som påpekas är sena omkastningar i ärendelistan till landstingsstyrelsen. Det ses som ett problem för medborgare som vill följa ett ärende och för politiska företrädare som behöver förankra ärenden i sina grupper. Det skapar också risker för sämre kvalitet i beslutsunderlagen. Några intervjupersoner har påpekat att det finns behov att datera upp vissa policies och andra styrdokument.

5.1.2 Bedömning och slutsatser om uppfyllande av formella krav

Resultatet av granskningen visar att de formella krav som ställs på landstingsstyrelsens arbete – dels utifrån gällande lagstiftning, dels utifrån det reglemente som fastställts av fullmäktige – avspeglas i styrelsens styrdokument.

Vår bedömning är att styrelsens löpande arbetet i allt väsentligt är följsamt mot regelverket.

Enligt vår bedömning har styrelsen erforderliga anvisningar, mål och rutiner för sitt arbete.

5.2 Ändamålsenlighet i landstingsstyrelsens ledning och styrning

Revisionsfrågor som behandlas i detta avsnitt är:

- Är uppgiftsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och landstingsdirektören tydlig och välavvägd med hänsyn till behovet av politisk behandling av olika frågor?
- Är det delegerade beslutsfattandet anpassat till den komplexa organisation som hälso- och sjukvården är?

- Har landstingsstyrelsen ett tillräckligt beslutsstöd?
- Sker en tillfredsställande uppföljning av att fattade beslut också verkställs?
- Finns tillfredsställande planering och rutiner för styrelsens uppsiktsplikt?

5.2.1 Iakttagelser om ändamålsenligheten i styrning och ledning

Uppgiftsfördelning mellan landstingsstyrelse och landstingsdirektör

I landstingsstyrelsens egen beskrivning av styrning och ledning beskrivs styrelsens och landstingsdirektörens roller enligt följande⁵:

- *"Den politiska beställningen till verksamheten ska vara tydlig och innehålla uppföljningsbara mål*
- *den politiska gränsen går vid vad-frågor*
- *landstingsdirektör preciserar beställningen genom uppdrag till verksamhetschefer*
- *verksamheterna avgör hur beställningen ska utföras*
- *tydliga beställningar utformas i dialog mellan berörda parter".*

Landstingsstyrelsen är uppdragsgivare åt landstingsdirektören och har delegerat rätten att fatta vissa beslut till landstingsdirektören, enligt landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser⁶. Landstingsdirektören ansvarar inför styrelsen för att landstingsplanen genomförs.

Landstingsstyrelsens kontakter med tjänstemannaledningen ska ske via landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektören. Reguljära möten sker i samband med styrelsens presidieberedning inför styrelsemöten samt löpande i särskilda sakfrågor. Mellan opposition och tjänstemannaledning finns ingen reguljär mötesform. Sådana möten arrangeras på politiskt initiativ.

Av genomförda intervjuer framgår att samspelet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen utmärks av en nära samverkan. *Delegationsordningen tillämpas "till punkt och pricka"*. Gränsdragningen dem emellan uppfattas som tydlig. Enligt den enkät som genomförts inom ramen för granskningen är det 90 procent av de som lämnat ett svar som anser att ansvaret är tydligt gentemot landstingsstyrelsen.

Enligt vad som framkommit är det en ständig diskussion hur styrelsen ska balansera ambitionen om öppenhet och tillgänglighet (även för landstingsanställda) med principen att kommunikationen med förvaltningen ska gå via landstingsdirektören. En vanlig åsikt är vidare att landstingsstyrelsen lever upp till målsättningen att uppdragen till verksamhetsområdena ska baseras på dialog och samspel. I detta sammanhang beskrivs arbetet inom projektet "Omställning 2010" som särskilt viktig. (Omställning 2010 kommenteras utförligare längre fram i texten.)

Delegerat beslutsfattande/landstingsplanen

Den styrmodell som Jämtlands läns landsting tillämpar är en form av målstyrning. Målen sätts politiskt och förvaltningen, dvs tjänstemannaledningen och verksamhetsområdena, ska förverkliga dessa mål så effektivt som möjligt inom givna resursramar.

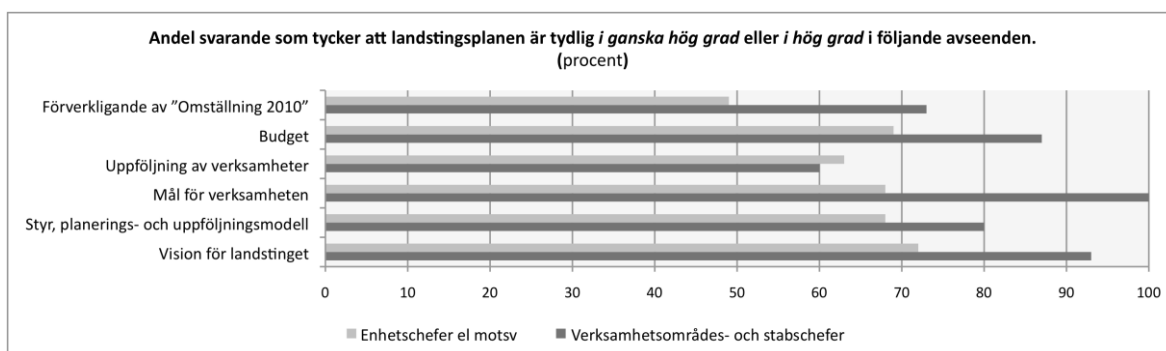
Landstingsplanen och uppföljningen av denna spelar en central roll i landstingets styr- och ledningsprocess. Planen har varit föremål för successiv utveckling. Sedan något år är varje insatsområde beskrivet i "Inriktningsmål", "Aktiviteter" och "Målvärden". Målvärdena är formulerade så att de är mätbara.

⁵ Presentation av den politiska organisationen, www.jll.se

⁶ Delegationsbestämmelser för Jämtlands läns landstingsstyrelse, v 2, 20090128

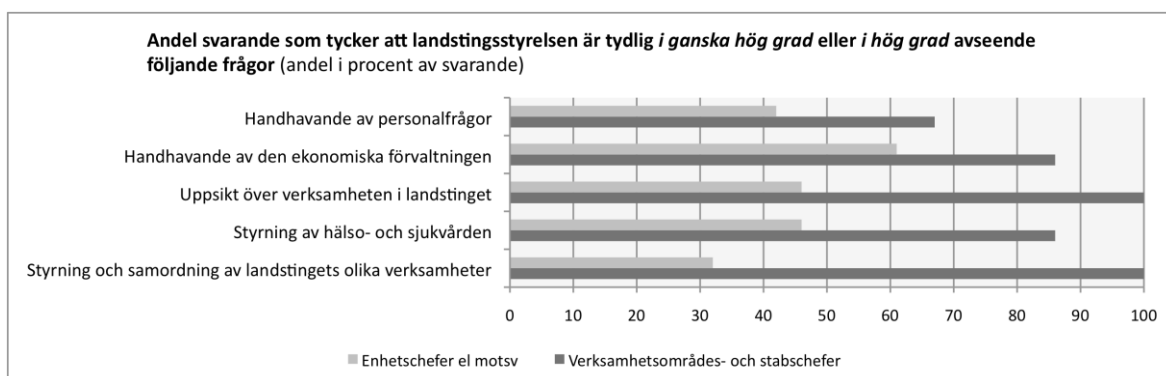
Det är viktigt att verksamhetsområdenas uppdrag korresponderar med planen. Av intervjuerna framkommer att verksamheterna har fått vara med på ett tidigt stadium i beredning av uppdragen. Detta har, jämte en tydligare strukturering av den reguljära uppföljningen, bidragit till att planens styrsignaler når längre ut i verksamheten. Den allmänna mening som finns bland både intervjuade politiker och tjänstemän är att planen med åren fått starkare styrande effekt. Detta bekräftas i huvudsak av den enkät till verksamhetsområdes-, stabs- och enhetschefer som genomförts inom ramen för granskningen. Bland verksamhetsområdes- och stabschefer tycker 80 procent att styr-, planerings- och uppföljningsmodellen är tydlig. Färre, eller ca 60 procent anser att landstingsplanen ger bra förutsättningar för uppföljning.

I nedanstående diagram framgår hur landstingets chefer bedömer landstingsplanens tydlighet i olika avseenden.



Det framkommer bland intervjuerna med tjänstemän att flera anser att planen har en svag legitimitet vad det gäller ekonomin. Uppdragen innehåller ibland orimliga krav. Detta anses medverka till att försvaga styreffekten ute i verksamheten.

Från politiskt håll framhålls att hälso- och sjukvårdens ekonomi är den svåraste delen i styrningen. En relativt hög andel av cheferna i landstinget betraktar inte heller styrelsen som tydlig i detta avseende. I den genomförda enkäten är det drygt 60 procent av samtliga svarande som anser att styrelsen är tydlig i sin styrande roll vad gäller handhavande av den *ekonomiska förvaltningen*. Ca 50 procent anser att styrelsen är tydlig vad gäller styrning och *samordning av landstinget som helhet*, i styrning av hälso- och sjukvård och i handhavande av *personalfrågor*. Av nedanstående diagram framgår det att skillnaden i uppfattning mellan verksamhetsområdeschefer och andra och tredje linjens chefer är stor.



Majoriteten intervjuade anser att politikerna i styrelsen har fokus på rätt frågor. Många menar samtidigt att ekonomifrågorna tar överhanden och att det ägnas mycket lite uppmärksamhet åt andra styrmål i samband med uppföljning och strategisk diskussion. Sett i det ljuset anser många att planen innehåller väl många mål och mått.

Ett påpekande som gjorts vid intervjuerna är att de policies som antas politiskt har en tendens att bli alltför generella, varför styreffekten blir osäker. Flera intervjuade anser att antalet policies är för många och inte alltid hänger ihop med den dagsaktuella landstingsplanen.

Beslutsstöd

I en tidigare genomförd granskning av ärendehantering har det påpekats att det finns brister i landstingets ärendehantering. Även i denna granskning framkommer vid intervjuer att det "ibland fattas beslut som inte är tillräckligt underbyggda." Det efterlyses att det i högre grad bör göras konsekvensanalyser och att alternativ bör utredas och läggas fram. Det pekas även på att det har skett omfattande neddragningar av stabs- och utredningsresurser över åren.

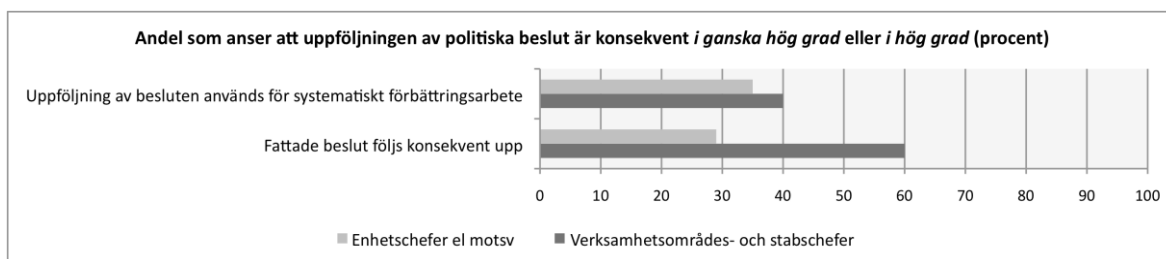
Uppföljning

Landstingets verksamhet följs upp i delårsrapporter för tertiäl samt i årsredovisningar. Uppföljningen struktureras efter de fastställda målen i landstingsplanen.

Landstingsstyrelsen arbetar sedan något år enligt en fastställd uppföljningsplan. Rubriken i uppföljningsplanen för uppföljningen av verksamheten är "Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen". Dessa ärenden hanteras i de fall som följts i denna granskning som informationsärenden. De genomförs genom muntlig föredragning från berörda tjänstemän. Någon dokumentation om styrelsens slutsatser av dessa ärenden görs inte. I genomförda intervjuer framförs att återkopplingen från dessa uppföljningar kan vara svag.

Andra politiska beslut än de som fattas i samband med behandling av budgeten, t ex särskilda utredningsuppdrag till förvaltningen, följs inte upp lika systematiskt som landstingsplanen. En ambition som uttrycks är att förbättra rutinerna för bevakningslistor för sådana ärenden.

Det framkommer av enkäten till cheferna att många anser att uppföljningen av de politiska besluten inte är konsekvent.



Uppsiktsplikt

Landstingsstyrelsens uppföljningsplan omfattar en konkret tidplan för styrelsens uppsiktskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund.

På samma sätt som beskrevs rörande uppföljning av förvaltningen hanteras dessa ärenden under rubriken "Information" genom muntlig föredragning. Någon dokumentation om styrelsens slutsatser av dessa ärenden görs inte heller här.

Flertalet intervjuade är av åsikten att uppsiktsplikten omhändertas på ett adekvat sätt.

5.2.2 Bedömning av ändamålsenligheten i ledning och styrning

Granskningen av ärendehantering (juni 2010) visade på brister i efterlevnaden av de formulerade kraven. Granskningen noterade att beredningsprocessen inte var enhetlig, varför en ändamålsenlig styrning inte säkerställs.

Denna granskning påvisar att landstingsstyrelsens styrning och ledning fortsatt har brister men generellt har förbättrats över åren. Positivt är att:

- Ansvarsfördelning och gränsdragning mellan politik och tjänstemän är tydlig
- Samspelet mellan den politiska majoriteten i landstingsstyrelsen och tjänstemannaledningen utmärks av en nära samverkan
- Landstingsstyrelsens uppdrag till verksamhetsområdena baseras på kontinuerlig dialog med berörda verksamheter
- Tydliga uppföljningsrutiner har utvecklats med årsagenda och en tydlig röd tråd mellan landstingsplan och uppföljningsdokumenten
- Tydliga rutiner för landstingsstyrelsens uppsiktsplikt finns.

Landstingsplanen har en nyckelroll i landstingsstyrelsens ledning och styrning. Landstingsplanen är tydlig i sin rollbeskrivning och den innehåller mätbara och uppföljningsbara mål. Landstingsstyrelsens uppföljning knyter väl an till planen. Landstingsplanens status i styrningen har steg för steg förtydligats och ansluter modellmässigt till den långtgående delegation som JLL tillämpar.

Vår bedömning är samtidigt att det finns fortsatta förbättringsområden när det gäller landstingsplanens styrfunktion. Ett väsentligt förbättringsområde är den ekonomiska realismen i budgeten. Orealistiska uppdrag hotar legitimiteten hos en i övrigt välstrukturerad styrmodell. Uppföljningen är inte lika ambitiös för alla 37 mål. En annan förbättringsmöjlighet är således att minska antalet mål. Styrningen skulle enligt vår bedömning förbättras om uppföljningen blev mer strategisk och omfattade färre parametrar. De styrparametrar som benämns "aktiviteter" är relativt många och har skiftande precisionsgrad. Ett flertal återkommer år efter år. Vi bedömer att uppföljningen av dessa är vag och att aktiviteternas styreffekt är svag.

Andra förbättringsområden som vi identifierat är:

- Återkopplingen av landstingsstyrelsens uppföljning av verksamheterna är inte tydlig. Möjligheten till styrning skulle förbättras om slutsatser och väsentliga avvikelser dokumenterades i samband med uppföljning av "styrelsens ledning och styrning av förvaltningen"
- Antalet policies är mycket omfattande, vilket delvis står i kontrast till ambitionen om målstyrning och ökar arbetsbelastningen för verksamheterna
- Kvaliteten i beslutsstödet kan förbättras – framförallt är det viktigt med tydliga konsekvensanalyser av olika beslutsförslag
- Rutinerna för oppositionens åtkomst till tjänstemannaledningen kan tydliggöras.

Jämtlands läns landsting tillämpar en styrmodell som baseras på målstyrning och stark decentralisering. Vi bedömer att detta är en fungerande modell för styrning av den komplexa organisation som inte minst hälso- och sjukvården utgör. I en målstyrd organisation måste mål, uppdrag och ekonomiska ramar vara tydliga och realistiska liksom uppföljningen av dessa. En central fråga är också hur chefer och medarbetare ska motiveras.

6 Frågeställningar - tjänstemannaledningen

6.1 Tjänstemannaledningens styrning – reglering och ändamålsenlighet

Revisionsfrågor som behandlas i detta avsnitt är:

- Finns ett tydligt uppdrag/arbetsbeskrivning för den centrala tjänstemannaledningen?
- Är styrningen från den centrala tjänstemannaledningen och nedåt i organisationen tydlig och väl förankrad?
- Korresponderar de befogenheter som den centrala tjänstemannaledningen har med ansvaret för att verkställa de politiska besluten?
- Sker en tillfredsställande uppföljning från den centrala tjänstemannaledningen av att anvisningar, policies, uppdrag och andra beslut efterlevs?

6.1.1 Iakttagelser om tjänstemannaledningens styrning

Uppdrag/arbetsbeskrivning

Landstingsdirektörens beslutanderätt baseras på landstingsstyrelsens delegationsbestämmelser. Landstingsstyrelsen har också gett landstingsdirektören rätt att delegera vidare vissa beslut till en annan tjänsteman i landstinget. Landstingsdirektörens vidaredelegation framgår av *landstingsdirektörens delegationsbestämmelser*. Direktören har även beslutat bl a om en *befogenhetsplan* samt om *arbetsordning för ledningsorganisationen*. Dessa dokument anger vilken beslutanderätt befattningshavare i landstinget har.

Uppdragen till tjänstemannaledningen fastställs av landstingsstyrelsen baserad på den av fullmäktige antagna landstingsplanen. Rörande uppdragen till verksamhetsområdena träffas en överenskommelse mellan landstingsdirektör och verksamhetsområdeschefen som innebär att hon eller han accepterar sitt uppdrag och åtar sig att genomföra detta med givna förutsättningar⁷.

Bland intervjuade representanter för tjänstemannaledningen är det en allmän mening att landstingsdirektörens uppdrag är tydligt och välreglerat. Samtidigt påpekas att arbetsfördelningen mellan landstingsdirektör och biträdande landstingsdirektör inte är helt tydlig.

Av intervjuerna framgår att verksamheternas uppdrag i all huvudsak betraktas som tydliga. En uppfattning som framkommer är att styrningen utvecklats till det bättre. Den explicita koppling som finns mellan landstingsplan och uppdrag ses som positiv. Även arbetsformen, med budgetdialog, får överlag positiva omdömen. I enkäten är det 82 procent av alla som lämnat svar som anser att ansvaret inom tjänstemannaledningen är tydligt.

Intervjupersoner pekar på ett antal omständigheter som motverkar tydligheten i styrningen. Flera pekar på att budgeten i många fall vilar på orealistisk grund, vilket även får till följd att de överenskommelser/kontrakt som tecknas mellan landstingsdirektör och verksamhetsområdeschef riskerar att bli ett spel för gallerierna. En kommentar som lämnats är t ex "*Jag skriver på kontraktet trots att vi bägge parter vet att det inte är realistiskt*". Effekten av detta blir också, enligt flera intervjuade, att dessa kontrakt inte blir en legitim grund för ansvarsutkrävande. Landstingsplanen, som för övrigt anses ha många förtjänster, urholkas genom detta även en del av sin auktoritet i medarbetarnas ögon.

⁷ Arbetsordning för ledningsorganisationen 2010, Beslutad av landstingsdirektören 2010-02-08.

Om verksamhetsdialogen framförs i flera intervjuer att det är bra som tanke, men att den är för vag och för sällan. "Det borde vara ett mer strategiskt grepp".

Flera intervjuade riktar uppmärksamhet mot de centrala staberna. Flera verksamhetsområdeschefer tycker att stabernas uppdrag är otydliga. Det framkommer synpunkter från flera intervjuade att staberna är dåligt samordnade och ger motstridiga signaler. Även intervjuade stabschefer pekar på att det är dålig överblick över uppdragen till staberna. Enligt enkäten till verksamhetsområdeschefer och enhetschefer är det mellan 30 – och 40 procent som uppfattar att staberna i låg eller i ganska låg grad är tydliga i beredning och uppföljning av beslut. Fler än hälften ger uttryck för att staberna inte samverkar väl vare sig i den centrala organisationen eller gentemot de stabsresurser som finns vid respektive verksamhetsområde.

Förankring i organisationen

Som mål för tjänstemannaledningen har formulerats bl a att den ska åtnjuta ett stort förtroende bland medarbetarna.

Grundläggande för förankring och för att föra ut fullmäktiges beslut och intentioner är de verksamhetsplaner som samtliga verksamhetsområden ska utarbeta. Verksamhetsdialogen (se avsnitt 4.1) ska i enlighet med ledningsorganisationens arbetsordning genomföras som en del av landstingsdirektörens löpande styrning och uppföljning av verksamheten. I arbetsordningen poängteras att det är varje chefs ansvar att hålla sig informerad om alla fattade politiska beslut.

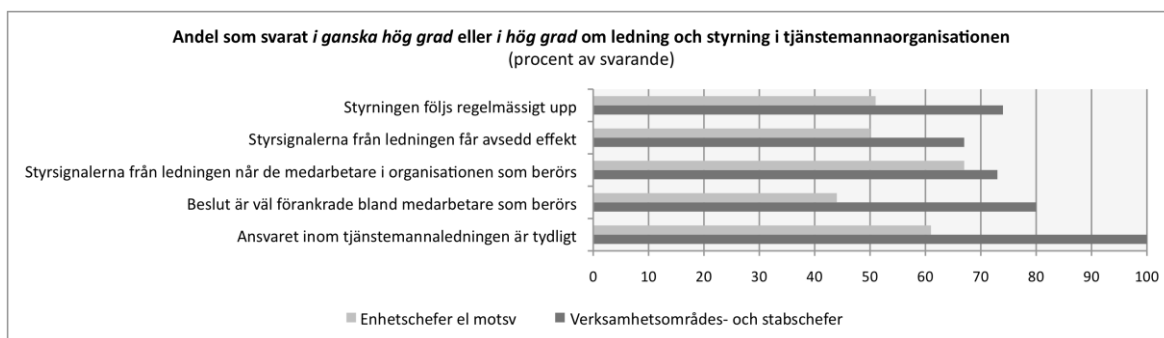
Efter att landstingets personaltidning har lagts ner är den landstingsgemensamma informationskanalen till de anställda numera landstingets hemsida "Nya insidan" på intranätet.

Samverkan med fackliga organisationerna bedrivs inom ramen för landstingskommittén främst i frågor som rör ekonomi, personal och arbetsmiljö. Intervjuade fackliga företrädare ger i huvudsak landstinget ett gott betyg och beskriver ett gott och nära samarbete i ett öppet klimat.

Landstinget gör även en årlig medarbetarenkät⁸. Enligt den enkät som genomfördes 2010 når landstinget värdet 51 (av 100) för att landstinget har väl fungerande informationskanaler. Värdet 66 nås för att ledning ger tillräcklig information. Förtroendet för cheferna varierar så att "Förtroende närmaste chef" når värdet 69, "Förtroende verksamhetsområdeschef" når värdet 55 och "Förtroende Landstingsdirektören" når värdet 39.

I samband med genomförda intervjuer har påpekats att Jämtlands läns landsting är en platt och relativt liten organisation. Många anser att tillräckliga kanaler finns för att nå ut med ledningens styrsignaler. I den mån det inte sker beror det på andra orsaker. De intervjuade bedömer att det varierar från ett verksamhetsområde till ett annat hur långt signalerna når ut. Det kan enligt intervjuerna handla om "kulturell mognad och ledarskap". I enkäten bekräftas att ca 70 procent anser att ledningens styrsignaler når ut (se nedanstående diagram). Samtidigt är det i snitt ca hälften som anser att besluten är välförankrade bland berörda medarbetare.

⁸ Medarbetarenkät 2010 Jämtlands Läns Landsting



Många pekar på att det är en svag vi-känsla och låg stolthet för landstinget bland medarbetarna. Flera anser att det är många chefer som inte är lojala mot fattade beslut. Andra bedömer att landstingets ledning inklusive landstingsstyrelsen borde ha en större uthållighet i sitt förändringsarbete. Det framför även av flera intervjuade att uppdragen är tydliga i grunden, men många gånger obekväma, t ex i samband med effektiviseringar och uppsägning. Det skulle krävas att landstingsstyrelse och landstingsdirektör bättre stod upp för fattade beslut och gjorde sig mer synliga.

Befogenheter och ansvar

Som tidigare angivits är befattningshavarnas befogenheter beslutade och skriftligt angivna av landstingsdirektören.

Enligt landstingsdirektörens befogenhetsplan är principen för fördelning av beslutsrätt inom förvaltningsorganisationen att ansvar och befogenheter ska följas åt. Ansvar för verksamhet, ekonomi eller personal ska således åtföljas av befogenheter att fatta de beslut som följer av ansvaret⁹.

Såväl genomförda intervjuer som enkät bekräftar att det generellt finns en god överensstämmelse mellan befogenheter och ansvar i landstingets organisation. Som problem i sammanhanget framförs att det finns en försiktighetskultur – *fråga först* - och att befogenheterna inte utnyttjas.

Uppföljning av uppdrag, anvisningar mm

Som tidigare beskrivits tillämpar landstinget en uppföljningsstruktur som tar sin utgångspunkt i landstingsplanen och dokumenteras i årsberättelser, tertiärbokslut och månadsrapporter. Månadsrapporterna fokuserar på både produktion, kvalitet och ekonomi:

- Tillgänglighet/vårdgaranti
- Vårdrelaterade infektioner
- Utskrivningsklara patienter
- Utförd tid
- Sjukfrånvaro
- Nettokostnadsutveckling
- Ekonomiskt utfall per område

Landstingsdirektörens ledningsgrupp tillämpar en uppföljningsplan enligt beslutad arbetsordning för ledningsorganisationen. Stråvan är att arbetet ska ge en helhetsbild av verksamheten och en kontinuerlig uppföljning enligt mål och planer. Uppföljningsplanen följer och är tidsmässigt anpassad till landstingsstyrelsens uppföljningsplan.

Uppföljningsplanen omfattar 16 punkter bl a:

⁹ Landstingsdirektörens befogenhetsplan, beslutad av landstingsdirektören 20090527.

- Status på förbättringsaktiviteter
- Informationssäkerhetsändelser
- Förändringar som kan påverka verksamheten
- Behov av resurser
- Uppfyllande av mål
- Systemets verkan och effektivitet
- Uppföljning av tidigare beslutade åtgärder

Arbete med att utveckla och introducera ett ledningssystem pågår. Ambitionen är att det nya systemet ska användas i hela organisationen fr o m årsskiftet 2010/2011. Systemet ska ta hänsyn till bl a Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården och därutöver ledningssystem för kvalitet, miljö och informationssäkerhet enligt ISO-standarder och arbetsmiljö. Till systemet hör särskilt utbildade internrevisorer.

I de intervjuer som genomförts framförs att landstinget i grunden har en bra kultur för uppföljning och omprövning. Det manifesteras bl a av den PDSA-filosofi¹⁰ som landstinget enligt landstingsplanen ska tillämpa. Många intervjuade framför att det har skett flera viktiga förbättringar, t ex den röda tråden från plan till uppföljning och verksamhetsdialogen. En vanlig uppfattning är att det sker ett förbättringsarbete inom organisationen, men att det inte är systematiskt, vilket dock är en uttalad ambition att det ska bli med det nya ledningssystemet.

Många genomförda intervjuer pekar dock på behov av förbättringsarbete när det gäller uppföljningsarbetet. En typisk kommentar är att *"intentionen är god rakt igenom, men uppföljningen brister"*. En annan kommentar är att *"Vi följer upp uppdragen bra, men vi agerar inte – det försvagar styrningen"*. Fler efterlyser ett större ansvarstagande från stabernas sida för att *"göra bättre motorvägar för uppföljningen"*.

Enligt intervjuerna hanteras uppföljningen av verksamhetsområdenas "årsuppdrag" relativt sett bättre än uppdrag som beslutas "under termin". Flera verksamhetsområden saknar *"en stabil rutin"* för handläggning och uppföljning av sådana ärenden. Samma sak gäller uppföljningen av efterlevnad av policies, riktlinjer mm där uppföljningen beskrivs som mera ad hoc, med undantag för de personalpolitiska frågorna. Fler intervjuade menar att uppföljningen i hög grad uppehåller sig kring form och vill se att *effekt- och resultatuppföljningen* utvecklas.

Enkäten bekräftar den bild som kommit fram via intervjuerna. Det är ungefär hälften av enhetscheferna och tre av fyra bland verksamhetsområdescheferna som anser att styrningen följs upp regelmässigt.

6.1.2 Bedömning av tjänstemannaledningens styrning

Vår slutsats är att det finns ett tydligt uppdrag för den centrala tjänstemannaledningen. Det finns en tydlig arbetsbeskrivning för landstingsdirektören och för rollen som verksamhetsområdeschef. Den modell som tillämpas för uppdragen till verksamhetsområden bedömer vi är bra. Modellen kopplar landstingsplan och verksamhetsområdenas uppdrag till kontrakten med verksamhetsområdescheferna och uppföljningsarbetet. Modellen förlorar dock sin legitimitet när uppdragen inte baseras på realistiska ingångsvärden. Vi bedömer att detta försvagar styrningen.

Ledningsstaberna, har enligt vår bedömning mindre tydliga uppdrag. Det finns potential för förbättrad samverkan mellan de centrala staberna och verksamhetsområdena. De centrala stabernas roll behöver utvecklas för att stödja styrningen av den decentraliserade organisationen. Viktiga frågor är.

¹⁰ PDSA (Plan, Do, Study, Act) är en modell för arbetet med ständiga förbättringar

- Vilka styrmekanismer som skall prioriteras
- Vilka verktyg som skall användas
- Hur genomförandet av beslut följs upp kontinuerligt
- Vilket underlag beställaren behöver ha för att ge rätt uppdrag till vården.

Landstingsdirektören tillämpar verksamhetsdialog med samtliga verksamheter. Detta är en modell med stor potential. För ett bättre genomslag behöver dialogen bli mer stringent och mer strategisk. Den behöver omfatta färre, tydligare och förutbestämda parametrar och bli bättre uppbackad av underlag från staberna. Dialogerna behöver genomföras tillräckligt ofta för att uppkomna eller hotande avvikelser så snabbt som möjligt kan bli föremål för strategisk analys och åtgärder.

En av revisionsfrågorna rör om styrningen från den centrala tjänstemannaledningen och nedåt i organisationen är *tydlig och väl förankrad*. Vår slutsats är att kanaler för kommunikation finns. Ansvar för medarbetarkommunikation är i hög grad ett ansvar för verksamhetsområdescheferna. Granskningen har, liksom andra undersökningar, lyft fram att JLL har ett problem med svag vi-känsla hos personalen och svagt förtroende för ledningen.

De *befogenheter* som den centrala tjänstemannaledningen har överensstämmer enligt vår bedömning väl med ansvaret för att verkställa de politiska besluten. Vi har samtidigt noterat att många vittnar om att det finns en försiktighetskultur i landstinget som gör att de befogenheter som delegerats ut inte fullt utnyttjas. Detta är en hämsko både för genomslaget för politiska beslut och för lokalt förbättringsarbete.

Vår bedömning är att *uppföljningsarbetet* har utvecklats på ett positivt sätt i hela organisationen. Uppföljningen av verksamhetsområdenas uppdrag är enligt vår bedömning i huvudsak systematisk och informativ. I övrigt finns det brister i uppföljningsarbetet, främst att *alla* mål, policies mm inte följs upp på ett systematiskt sätt. Det brister även i återkoppling från landstingsstyrelse och tjänstemannaledning till berörda enheter/medarbetare.

6.2 Ledningsarenor

Revisionsfrågor som behandlas i detta avsnitt är:

- Finns ledningsarenor som på ett tillfredsställande sätt kan stödja arbetet med att anpassa organisationen till förändrade krav och förväntningar?
- Finns det tydliga mål och syften med arenorna?
- Finns det klara och tillräckliga mandat för arenorna?
- Är sammansättning i arenorna representativa för ändamålet?
- Finns ett arbetsklimat i arenorna som främjar öppenhet och delaktighet?

6.2.1 Iakttagelser om ledningsarenor

Arenorna

Landstingsdirektören samlar flera olika grupperingar som är rådgivande inför beslut. Dessa är *landstingsdirektörens ledningsgrupp*, *hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp* och *ledningsgruppen för regional utveckling*. Grupperna beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

I landstingsdirektörens ledningsgrupp medverkar ca 20 personer. Vid ledningsmötena ska strategiska frågor tas upp som berör den samlade verksamheten inom landstinget eller flera verksamhetsområden. Mötena förebereds med en agenda som numera förbereds på årsbasis. Protokoll upprättas, men sedan september 2008 är de inte längre tillgängliga för medarbetare i organisationen. Tidigare publicerades de på intranätet "Insidan".

Landstingsdirektören har *möten med sin stab* två till tre gånger per månad.

Landstingsdirektören kan även inrätta tillfälliga eller permanenta *samordningsgrupper*. En sådan finns för hälso- och sjukvården, den sk HS 2 – gruppen (se avsnitt 4.1). *Strategiska råd* med verksamhetsföreträdare och specialister finns för "Strategier för effektiviseringar", "Informatik", "Folkhälsa", "Barn- och ungdomsfrågor".

Övriga grupperingar är *Landstingskommittén* för facklig samverkan som landstingsdirektören träffar en gång per månad. I *Verksamhetsområdeskommittén* träffas områdescheferna och de fackliga representanterna en gång per månad.

Bland de viktigare arenorna återfinns även *Norrlandstingens regionförbund*.

Av den enkät som besvarats av 94 chefspersoner framgår att dessa personer förutom ovanstående medverkar bl a i följande grupperingar

- Områdesledningsgrupper
- Enhetschefsgruppsgrupper
- Ledningsgruppen för Alkohol och droger, Landsting-Kommun
- Glesbydschefer
- Ledningsgrupp Vårdcollege
- Arbetsgrupp för beroendeheten psykiatri
- POSOM
- MAS-möten
- Styrgrupp Kunskap till praktik,
- Ö-gruppen (Östersunds hälsocentraler)
- Regional krisledning
- Arbetsmiljörådet
- Läkarutbildningsrådet
- Fredagsgruppen, samordningsgrupp mellan kommunernas vård och omsorg och delar av specialistvården.
- Stimulansmedel landstinget
- NYSAM medicin
- Regional samrådsgrupp
- Styrgrupp Ledningssystem
- Styrgrupp vården på Webben
- Regionalt chefsråd
- BUH
- Sjukskrivningsprojektet, gemensam ledningsgrupp med primärvården
- Personliga ombud
- Lokal krisledning
- Informatikrådet
- Förhandlingsdelegation,
- Utbildningskommitté
- Stabschefer
- Rådet för regional utveckling
- Ledningsgrupp ledningsstab personal

Iakttagelser från intervjuer och enkät

Hos de intervjuade, där ett flertal personer själva medverkar i flera av de grupperingar som beskrivs, anses att arbetet i ledningsgrupperna förbättrats under senare år i flera avseenden. Sammantaget anser många intervjuade att landstinget har de plattformar som behövs för att utveckla landstinget.

Landstingsdirektörens ledningsgrupp anses av nästan samtliga ha ett tydligt mandat och en tydlig status. Enstaka personer framför att det i enskilda frågor kan bli otydligt var i en beslutsprocess ärendet befinner sig och att stringensen borde öka – "är det en övergripande diskussion, eller står landstingsdirektören inför att fatta ett konkret beslut?" Flertalet tycker att gruppen har tydliga uppgifter, att arbetet är bra strukturerat och att arbetet är transparent. Rätt personer bedöms vara med. Så som landstinget är organiserat diskuteras i allmänhet rätt frågor, alltifrån tåg till psykisk ohälsa. Flera menar att för mycket tid avsätts för information och för lite för strategisk diskussion.

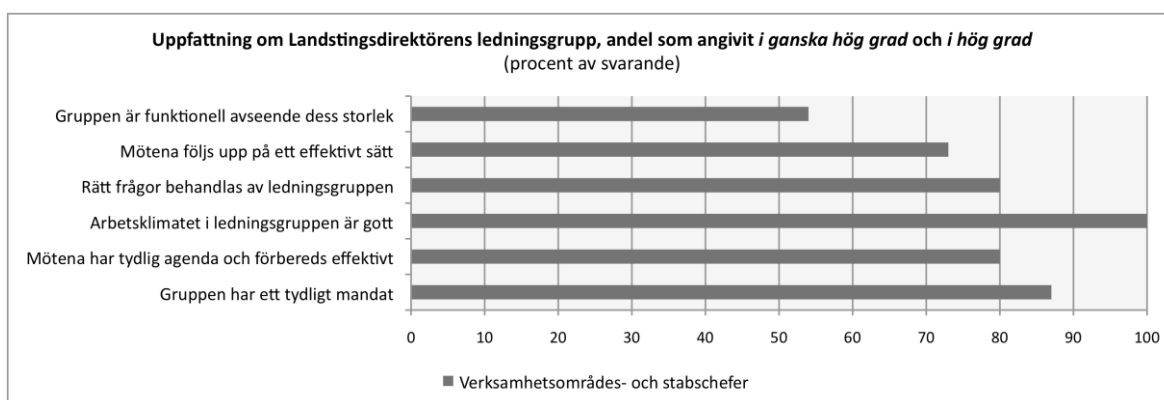
Det framförs även att det nu är bättre med uppföljning tack vare bevakningslistor och årsplanering av arbetet. "Historiskt fanns en tendens att mata på med för mycket som inte har sytts ihop och avslutats". Flera efterlyser ett bättre stöd till mötena från stabernas sida och att material i högre utsträckning än hittills sänds ut i god tid inför mötena.

Några kritiska röster ifrågasätter att ledningsgruppen lever upp till ambitionen att det ska vara högt i tak. Det framförs att det är svag solidaritet inom ledningsgruppen och att alla beslut inte genomförs. En tightare ledningsgrupp som skapar stolthet och vi-känsla efterlyses.

”Vi pratar om helhetssyn, men vi kör inte med helt öppna kort. Det är fortfarande väldigt mycket egna butiker”.

Arbetet i samordningsgruppen för hälso- och sjukvård (HS2) beskrivs i intervjuerna som smidigt och fokuserat. Flera intervjuade menar dock att landstingsdirektör/biträdande landstingsdirektör bör medverka i gruppen för att arbetet ska bli mer effektivt.

Enkäten till chefer i landstinget innehåller frågor om landstingsdirektörens ledningsgrupp. Av svaren, där många enhetschefer har svarat ”Vet ej” och därför inte redovisas i diagrammet nedan, bekräftas den bild som kommit fram vid intervjuerna. Verksamhetsområdeschefernas svar redovisas i nedanstående diagram.



6.2.2 Bedömning och slutsatser om ledningsarenor

Flertalet intervjuade har framfört att de olika ledningsgrupperna har tydliga mandat och förbereds och genomförs på ett bra sätt.

Vår bedömning är att samspelet mellan de olika arenorna behöver tydliggöras, bl a vilken roll de olika grupperingarna har i förhållande till den stora ledningsgruppen. Likaså bör tydliga krav på återrapportering till ledningsgruppen finnas.

Vi bedömer vidare att ledningsarenorna bör sträva efter att utveckla den strategiska diskussionen i högre grad än vad som gällt hittills.

En majoritet av de som deltar i landstingsdirektörens ledningsgrupp har uttryckt sig positivt om arbetet och arbetsklimatet i denna. Det finns även avvikande meningar som, enligt vår bedömning, är att ta på allvar, bl a att ledningsgruppen bör bli mer sammansvetsad än den är och att lojaliteten mot fattade beslut bör bli större.

Landstingsdirektörens ledningsgrupp är stor och har en stor spännvidd i sina frågor. Ett inre kabinett på 5-7 personer kan vara ett sätt att ta fortlöpande frågor mellan möten och förbereda möten.

6.3 Omställningsarbetet – Styrning och ledning

I granskningen har närmare studerats hur styrningen fungerat i anslutning till landstingets arbete med Omställning 2010. Granskningen omfattar inte omställningsprojektet som sådant utan fokuserar endast på de frågor som ingår i denna granskning om styrning och ledning.

6.3.1 Iakttagelser om styrning och ledning i omställningsarbetet

Omställningsarbetet 2008 – 2010

Landstinget startade hösten 2008 ett omställningsarbete med syfte att få en verksamhet och ekonomi i balans. Arbetet innehöll två delar. För det första ett effektiviseringsarbete som avsåg konkreta åtgärder för att minska landstingets kostnader med minst 100 miljoner kronor. För det andra ett prioriteringsarbete för att få underlag för att tydligt avgränsa landstingets uppdrag. Prioriteringsarbetets uppdrag vara både att prioritera bort och prioritera in verksamhet.

Prioriteringsarbetet skedde i två omgångar och baserades på en dialogmetodik. Arbetet inleddes med en vertikal process där varje verksamhet fick till uppdrag att identifiera verksamheter med lågt värde för befolkningen, motsvarande 10 procent av verksamhetens kostnader. Detta gav underlag för ett landstingsövergripande "horisontellt" arbete för att identifiera de lägst prioriterade verksamheterna motsvarande fyra procent av landstingets nettokostnader. I steg 2 togs sikte mot att genomlysna resterande 90 procent av verksamheten.

De horisontella prioriteringarna och förslaget till utbudsbegränsningar genomfördes i en dialog med en tvärprofessionell grupp som bestod av representanter från landstingsstyrelsen, samtliga verksamhetsområdeschefer, intraprenader, privata vårdgivare och stabschefer.

Arbetet i steg 1 ledde fram till beslut i landstingsfullmäktige om bortprioriteringar motsvarande 52 mkr. Därutöver lämnade landstingsdirektören förslag om effektiviseringar om 85 miljoner kronor och inprioriteringar om 55 miljoner kronor.

Enligt en analys under vintern 2010 noterades att beslutade utbudsbegränsningar i huvudsak var genomförda, men ännu inte givit full ekonomisk effekt. I februari 2010 beslutades om personalminskningar med en ekonomisk effekt om ca 50 miljoner kronor. En stor del av inprioriteringarna har genomförts enligt plan. Omställningsarbetet och dess effekter följs nu upp av ekonomiska utskottet i landstingsstyrelsen varje månad.

Det fortsatta omställningsarbetet integreras i fortsättningen med den ordinarie budgetprocessen.

Iakttagelser från intervjuer och enkät

Prioriteringsarbetet omfattade både politiker och tjänstemän. Dialogarbetsformen har lett till ett ömsesidigt lärande. En slutsats som dragits är bl a att dialogen ska integreras i och bli en återkommande metod i arbetet med landstingsplanen.

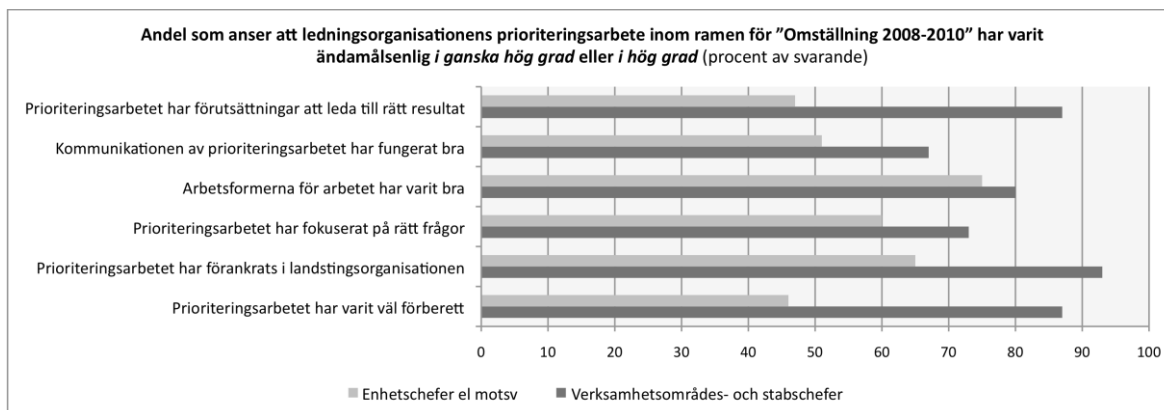
Avseende projektets resultat och effekter konstateras att det rådde en allt för stor tidsoptimism. Därför har även många av de åsyftade effekterna försenats. Många intervjuade pekar på att diskussionerna fördes och "besluten" fattades med otillräckliga konsekvensanalyser, vilket bland annat fick till effekt att en neddragning på ett ställe ledde till ökade kostnader på ett annat. Fler intervjuade har uppgett att ytterligare konsekvenser även för medborgare och patienter kan komma i efterhand.

Av intervjuerna framgår att förankringen bland medarbetarna varierade från verksamhet till verksamhet. I normalfallet var medarbetarna engagerade i verksamhetsområdenas "vertikala" arbetsprocess. Men det finns exempel på verksamheter där medarbetarna var involverade i mycket låg grad. Medarbetarna engagerades också genom att de fick lämna egna förslag till den centrala projektledningen. Information spreds via insidan. Under de kritiska skedena av processen rådde sekretess inom den grupp av politiker och ledande tjänstemän som deltog i dialogseminarierna.

Det har tagit tid för många att inse att omställningsarbetet var på riktigt. Först när uppsägningarna preciserades kom en tydlig reaktion från gruppen medarbetare. Vissa verksamhets-

områden upplever att processen stärkt den egna verksamheten och den gemensamma företagskulturen.

I enkäten har ställts flera frågor om omställningsarbetet. Resultatet redovisas i nedanstående diagram.



Av svaren på enkäten framgår att en majoritet anser att prioriteringsarbetet var väl förankrat i organisationen, trots att kommunikationen om projektet får sämre omdöme av många. Respondenterna är mer ambivalenta ifråga om arbetet var väl förberett, om arbetsformerna och om fokus låg på rätt frågor. Bland de tillfrågade cheferna är det 87 procent av verksamhets- och stabschefer som tror att arbetet har förutsättningar att nå rätt resultat. Motsvarande siffra är 47 procent bland enhetscheferna.

6.3.2 Bedömning och slutsatser

Vår bedömning är att Omställning 2010 som projekt är intressant och fruktbart. Arbetet har medfört ett betydande lärande över organisatoriska gränser. Fokus har legat på prioriteringar, vilket ofta ägnas för lite uppmärksamhet i styrningen.

Omställning 2010 har skapat bättre förutsättningar för styrning i landstinget och tack vare det "vertikala" arbetet bäddat för en relativt god förankring. Men det finns brister som riskerar att minska effektiviteten i styrningen. Framförallt bedömer vi att det handlar om bristande kvalitetssäkring av det ekonomiska underlagsmaterialet. Konsekvensanalyser gjordes inte i tillräcklig utsträckning. Det fanns inte heller en tillräcklig koppling till landstingets produktionsplanering och tidshorizonten var orealistisk. Allt detta medverkar till att arbetets vederhäftighet kan komma att ifrågasättas och att styrningen på så sätt försvagas.

Vår bedömning är att de initiala arbetsformerna i omställning 2010 var designade efter ett synsätt som ansluter till modern forskning kring förändringsarbete i hälso- och sjukvården. Detta stöds av de intervjuades syn på processen och enkätsvar. Det som inte riktigt funnits på plats är strukturer som kunnat hantera de resultat som tagits fram i de dialogforum som skapats. Detta har medfört osäkerhet om ansvar och en försämrad uppföljning av genomförda förändringar. Landstingsdirektörens och stabernas roll är här central för att översätta olika åtgärder till ekonomiska termer, personalförändringar, driftfrågor, uppdrag etc.

7 Samlade bedömningar och slutsatser

Övergripande iakttagelser

Det finns flera bra beståndsdelar i den styrning och ledning som tillämpas i Jämtlands läns landsting. Framförallt gäller det att styrningen har en tydlig röd tråd och skapar förutsättningar för tydlighet om uppdrag, ansvar och roller.

Granskningen har samtidigt påvisat att styrningen har brister. Det är inte tillfredsställande att många i chefsleden ger uttryck för att landstingsstyrelsen inte är tydlig i sin styrning. Det är också många bland landstingets chefer, och enligt chefernas bedömning i den genomförda enkäten, ännu fler medarbetare i landstinget som anser att tjänstemannaledningens styrning har låg legitimitet.

Det resultat som framkommer i den enkät som genomförts och även resultatet av landstingets medarbetarenkät bör samtidigt värderas utifrån att landstinget genomgått och genomgår en turbulent period. I princip har all verksamhet och dess nytta ifrågasatts i Omställning 2010. Nära hundra tjänster ska försvinna och landstinget ska sänka sina kostnader med drygt 120 miljoner kr, eller fyra procent av landstingets nettokostnader. Det är inte ovanligt att chefer längre ner i organisationen, och som inte är direkt involverade i ledning och styrning, uppvisar en kritisk syn på styrningen.

Styrkor

De styrkor som vi framförallt anser bör lyftas fram avseende styrning och ledning är följande:

- Landstingsstyrelsens styrning och ledning sker i enlighet med kommunallagen och reglementet
- Rollerna är tydliga mellan landstingsstyrelse och tjänstemannaledning och i huvudsak även inom tjänstemannaledningen
- Styrningen är väl strukturerad så att de politiska ambitioner som kommer till uttryck i landstingsplanen överförs på ett tydligt sätt till förvaltning och verksamhetsområden
- Styrning och uppföljning följer en klar röd tråd från landstingsplanens mål, till verksamhetsområdenas verksamhetsplaner samt i reguljär uppföljning per månad, tertiäl och år
- Uppföljningsarbetet är planerat, följer en i förväg fastställd tidsplan och är integrerat med utövandet av landstingsstyrelsens uppsiktsplikt. Detta gäller både landstingsstyrelse och tjänstemannaledning
- Uppföljningen, såsom den genomförs månadsvis, har ett brett fokus och omfattar verksamhet, kostnader, kvalitet och tillgänglighet
- Både budgetarbete och förändringsarbete baseras på dialog mellan landstingsstyrelse och tvärprofessionella grupper
- Landstinget tillämpar en styrning med decentralisering av befogenheter och ansvar.

Förbättringsområden

JLL har skapat en bra *grundstruktur* för en ändamålsenlig styrning. För att styrningen de facto ska bli mer effektiv behöver den förbättras i flera avseenden. Framförallt bedömer vi att det är ett allvarligt problem att ingångsvärdena i budgeten ibland inte är realistiska. Att uppenbart orealistiska kontrakt signeras mellan landstingsdirektör och verksamhetsområdeschef, bedömer vi urholkar förtroendet bland både chefer och medarbetare för den styrning som ledningen strävat efter att etablera. Uppdrag/kontrakt förlorar på detta sätt sitt värde för ansvarsutkrävande. Detta försvårar också förutsättningarna för bra verksamhetsdialoger.

I granskningen har vi kunnat se att det finns goda ambitioner när det gäller uppföljning. Förbättringar har skett och ytterligare är på gång inom det ledningssystem som ska tas i bruk.

Likväl är det ett område med brister. Systematiken behöver öka i ledningsgrupp och i verksamhetsdialogen. Det finns en förbättringspotential i landstingsplanen som helhet. Förekomsten av en stor mängd mål, varav flera inte blir föremål för en systematisk uppföljning, minskar tydligheten i styrningen. Samma gäller de tidigare nämnda otydligheterna rörande "aktiviteter", vilkas styrande effekt förefaller vara osäker. Arbetet med målsättande och uppföljning kan bli mer fokuserat och bör omfatta resultat och effekter.

JLL har valt en målstyrningsmodell. En sådan modell är en god utgångspunkt att styra en komplex och kunskapsintensiv verksamhet. Vi bedömer att Omställning 2010 är ett bra exempel på hur processer kan drivas i framtiden. En stor medverkan från den professionella organisationen är nödvändig liksom en ökad systemförståelse hos alla i organisationen. Tydliga mål som alla kan känna är möjliga och etiskt försvarbara är centralt för att styrningen ska vara ändamålsenlig.

En berättigad fråga är om landstinget har anpassat sin organisation efter de nya arbetsätt som krävs för att driva processer på de nya sätt som beskrivit ovan. Viktiga frågor för JLL att reflektera över är dels hur det decentraliserade ansvarstagandet kan öka och stimuleras, dels hur landstinget kan utveckla och stärka mål och uppföljning och tydliggöra distinktionen mellan befolkningsperspektiv och ägarperspektiv.

I sammanfattning bedömer vi att det finns förbättringspotential i följande avseenden:

- Uppdragen till verksamhetsområdena liksom kontrakten med verksamhetsområdena bör utformas utifrån en realistisk ekonomisk grund
- Landstingsplanens mål och aktiviteter bör ses över i syfte förenkla och fokusera styrning och uppföljning
- Återkopplingen från genomförda uppföljningar av förvaltningen bör förtydligas
- Verksamhetsdialogen kan utvecklas. Den bör bli mer stringent och möjligen ske oftare
- Ledningsstabens uppdrag och hur den ska samspela internt och med verksamhetsområdena bör förtydligas i syfte att förbättra stödsystemen för landstingets beslutsfattande med alternativ- och konsekvensanalyser och för en effektiv uppföljning
- Det är viktigt att tydligt svetsa samman landstingsdirektörens ledningsgrupp. Samspelet mellan de olika ledningsarenorna behöver tydliggöras.

Övergripande revisionsfrågor

De två övergripande revisionsfrågorna i denna granskning är *för det första* att bedöma om landstingsstyrelsens ledning och styrning samt uppföljningen av denna är ändamålsenlig och effektiv samt *för det andra* att kartlägga den ledning och styrning som utövas av den centrala tjänstemannaledningen.

Vår bedömning är att organisationen och styrningen som den strukturerats under senare år har *goda förutsättningar* att hantera den komplexa styrmiljö som en landstingsverksamhet utgör. Samtidigt bedömer vi att de goda intentionerna inte helt slår igenom i det *praktiska handhavandet*, bl a finns sannolikt en för en stor mängd mål och framförallt förekommer det att uppdrag och kontrakt inte vilar på realistiska budgetförutsättningar. Sammantaget medverkar det till att det finns *brister i landstingsledningens styrning och ledning*.

Stockholm den 23 augusti 2010



Dag Boman

8 Referenser

8.1 Intervjupersoner

Björn Ahlnäs, ledningsstaben
 Kerstin Andersson Thorell, ledningsstaben
 Olle Christmansson, verksamhetsområde HIÖÖ
 Kristina Fluor-Hedman, Vårdförbundet
 Nina Fällbäck-Svensson, tjänstemannaledn.
 Håkan Gadd, verksamhetsområde psykiatri
 Kristin Gahnström, Folk tandvården
 Lisbet Gibson, verksamhetsområde medicin
 Karin Jonsson, ledningsstaben
 Marianne Larm-Svenson, landstingsstyrelsen

Ewa Lundgren, verksamhetsområde kirurgi
 Monalisa Norrman, landstingsstyrelsen
 Elisabeth Nyström, SKTF
 Jan Rönngren, ledningsstaben regional utv.
 Ulla Schill, verksamhetsområde ortopedi
 Christer Siwertsson, landstingsstyrelsen
 Karin Strandberg Nöjd, tjänstemannaledn.
 Ulla Svedinger, MDOT
 Robert Uitto, landstingsstyrelsen

8.2 Skriftliga källor

Arbetsordning för ledningsorganisationen
 2010 (Dnr: LS/1489/2009)
 Beslutade effektiviseringar, 2009-03-11
 Beslutade inprioriteringar, 2009-04-22
 Beslutade utbudsbegränsningar, 2009-04-22
 Delegationsbestämmelser för Jämtlands läns
 landstingsstyrelse (Dnr: LS/72/2009)
 Delårsrapport April 2010
 Internkontrollpolicy, 2002-02-11
 Internrevision ledningssystem, Revisionsrap-
 port, 2009-11-04
 Medarbetarenkät 2010 Jämtlands Läns Lands-
 ting
 Minnesanteckningar från Ledningsgruppen
 februari 2010 – juni 2010
 Månadsrapporter maj 2009 – maj 2010
 Landstingsdirektörens befogenhetsplan 2009
 (Dnr: LS/456/2009)
 Landstingsdirektörens delegationsbestäm-
 melser 2009 (Dnr: LS/456/2009)
 Landstingsplan 2010 – 2012 (Dnr: LS
 622/2009)
 Landstingsplan 2011 – 2012 (Dnr: 690/2010)
 Landstingsstyrelsens protokoll 2008 - 2009
 Landstingsstyrelsens uppdrag till landstingets
 verksamhetsområde (LS protokoll 218/2009)
 Landstingsstyrelsens uppföljningsplan 2010
 (Dnr: LS/1160/2009)
 Ledningssystem JLL, 2010-01-21

Projektdirektiv – Omställning 2008 – 2009,
 2008-10-06
 Projektplan för Omställning 2010, 2008-10-27
 Rapport Omställning 2010, 2010-04-20
 Reglemente för Jämtlands läns landstingssty-
 relse (Dnr: LS/948/2008)
 Reviderade anvisningar inför fortsatt Priorite-
 ringsarbete 2010, 2009-06-24
 Så här gör vi Jämtlands läns landsting (Dnr:
 LS/314/2004)
 Uppdrag för verksamhetsområde Kirurgi 2010
 (Dnr LS 1149/2009)
 Uppdrag för verksamhetsområde Landstings-
 service 2010 (Dnr: LS 1149/2009)
 Uppdrag för verksamhetsområde Medicin
 2010 (Dnr LS 1149/2009)
 Uppdrag för landstingsdriven Primärvård
 2010 (Dnr LS 1254/2007)
 Uppdrag för verksamhetsområde Psykiatri
 2010 (Dnr LS 1149/2009)
 Uppföljningsplan 2010 för landstingsdirektö-
 rens ledningsgrupp (Dnr LS/1461/2009)
 Utvärdering av prioriteringsarbetet, lednings-
 grupp 2010-02-10
 Årsredovisning 2009 Jämtlands läns landsting

Bilaga – Redovisning av enkät

Redovisning av enkät till verksamhetsområdeschefer, stabschefer, enhetschef/avdelningschef/verksamhetschef

Bakgrund

Som en del av granskningen genomfördes en enkätundersökning om hur ledning och styrning uppfattas och fungerar inom Jämtlands läns landsting enligt tillfrågade respondenter.

Undersökningen bestod av en enkät som riktade sig till verksamhetsområdeschefer, stabschefer och enhetschef/avdelningschef/verksamhetschefer.

Enkäten riktade sig till ovanstående chefer inom länssjukvården och primärvården.

Enkäten sändes till

105 respondenter, varav 74 besvarade enkätens samtliga frågor. Svarefrekvens bland cheferna blev således 70,5 procent (17 personer påbörjade enkäten men besvarade inte samtliga frågor)

Enkäterna genomfördes som web-enkät under perioden juni- augusti 2010.

Syftet med enkäten var att få en bild av hur chefer på olika nivåer i organisationen upplever att ledning och styrning i landstinget fungerar.

Om resultatet

Enkäten omfattade 24 huvudfrågor med underfrågor. Frågorna framgår i sin helhet av nedanstående redovisning av enkätens resultat.

Resultatet av enkäten redovisas utifrån den ordning som frågorna ställdes i enkäten. Redovisningen av resultatet är uppdelat i två grupper: verksamhetsområdeschef/stabschef samt enhetschef/avdelningschef/verksamhetschef.

Chefer

Fråga 1. – Vad arbetar du som?

	Antal	%
Verksamhetsområdeschef/stabschef	15	20
Enhetschef/avdelningschef/verksamhetschef	57	77
Inget av ovanstående	2	3
Totalt	74	
<i>Svarsfrekvens</i>		70 %

Fråga 2. – Vad är du verksam inom?

	Verksamhetsomr./stab		Enhet/avd./verks.	
	Antal	%	Antal	%
Länssjukvården	15	100	42	74
Primärvården	2	4	15	26

Fråga 3. – Vilka ledningsgrupper medverkar du i?

	Versamhetsomr./stab	Enhet/avd./verks.
	Antal	Antal
Landstingsdirektörens ledningsgrupp	15	0
Leningsgrupp för hälso- och sjukvården	10	19
Ledningsgrupp för regional utveckling	3	0
Samordningsgrupp, vilken?	5	8
Strategiskt råd, vilket?	8	3
Annan grupp, vilken?	9	29
Deltar inte i någon grupp	0	9

Svar som lämnats beträffande medverkan i grupper och råd, fråga 3 (sammanfattning):

Samordningsgrupp:

- HS1, HS2
- FINSAM
- Mellan primärvård och psykiatri
- Samverkan kommuner och JLL
- Fastighetsdrift
- Stabschefsgrupp
- Förhandlingsdelegation, Tjänsteman PPU

Strategiskt råd:

- Strategiska effektiviseringar
- Förhandlingsdelegation
- Brukarråd
- Folkhälsorådet
- Mobilisering
- Barn och ungdomsrådet
- Beredn.grupp hjälpmedelsfråg.

Annan grupp:

- Områdets ledningsgrupp
- Ledningsgrupp PV Östersund
- Regional krisledning
- Arbetsmiljörådet
- Styrgrupp ledningssystem
- Regionalt chefsråd
- Läkarutbildningsrådet

Fråga 4. Tycker du att landstingsstyrelsen är tydlig i sin styrning i följande avseenden?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Styrning och samordning av landstingets olika verksamheter	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	0	<i>0</i>	10	<i>67</i>	5	<i>33</i>
	Enh./Avd./Verks.	6	<i>11</i>	25	<i>44</i>	16	<i>28</i>	2	<i>4</i>
Styrning av hälso- och sjukvården	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	2	<i>13</i>	8	<i>53</i>	5	<i>33</i>
	Enh./Avd./Verks.	4	<i>7</i>	20	<i>35</i>	22	<i>39</i>	4	<i>7</i>
Uppsikt över verksamheten i landstinget	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	0	<i>0</i>	8	<i>53</i>	7	<i>47</i>
	Enh./Avd./Verks.	1	<i>2</i>	23	<i>40</i>	25	<i>44</i>	1	<i>2</i>
Handhavande av den ekonomiska förvaltningen	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	2	<i>13</i>	5	<i>33</i>	8	<i>53</i>
	Enh./Avd./Verks.	4	<i>7</i>	12	<i>21</i>	27	<i>47</i>	8	<i>14</i>
Handhavande av personalfrågor	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	5	<i>33</i>	7	<i>47</i>	3	<i>20</i>
	Enh./Avd./Verks.	5	<i>9</i>	20	<i>35</i>	19	<i>33</i>	5	<i>9</i>

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 5. Tycker du att landstingsplanen ger tydliga förutsättningar för verksamheterna?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Vision för landstinget	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	1	<i>7</i>	6	<i>40</i>	8	<i>53</i>
	Enh./Avd./Verks.	3	<i>5</i>	10	<i>18</i>	30	<i>53</i>	11	<i>19</i>
Styr, planerings- och uppföljningsmodell	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	3	<i>20</i>	9	<i>60</i>	3	<i>20</i>
	Enh./Avd./Verks.	3	<i>5</i>	13	<i>23</i>	36	<i>63</i>	3	<i>5</i>
Mål för verksamheten	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	0	<i>0</i>	12	<i>80</i>	3	<i>20</i>
	Enh./Avd./Verks.	4	<i>7</i>	13	<i>23</i>	31	<i>54</i>	8	<i>14</i>
Uppföljning av verksamheter	Verksamh.omr/stab	1	<i>7</i>	5	<i>33</i>	7	<i>47</i>	2	<i>13</i>
	Enh./Avd./Verks.	3	<i>5</i>	16	<i>28</i>	31	<i>54</i>	5	<i>9</i>
Budget	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	2	<i>13</i>	7	<i>47</i>	6	<i>40</i>
	Enh./Avd./Verks.	5	<i>9</i>	12	<i>21</i>	29	<i>51</i>	10	<i>18</i>
Förverkligande av "Omställning 2010"	Verksamh.omr/stab	0	<i>0</i>	4	<i>27</i>	9	<i>60</i>	2	<i>13</i>
	Enh./Avd./Verks.	9	<i>16</i>	16	<i>28</i>	27	<i>47</i>	1	<i>2</i>

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 6. – Respondenter som i föregående fråga angivit i "låg grad" eller "i ganska låg grad" ombeddes beskriva på vilket sätt förutsättningarna inte är tydliga och hur dessa skulle kunna förbättras.

Sammanfattning av fritextsvar:

Om vision för landstinget

- Visionen går inte att upprätthålla i glesbygd.
- Landstingets vision skulle mer kommuniceras utifrån ledning och styrning.

Om styrning

- Då verksamheten är så liten borde styrning mm kunna vara mer enhetlig och sammanhållen
- Mer stöd och tydlighet utåt mot medborgarna angående förändringar i verksamheten.
- Efter hälsovalets införande har tydligheten för chefer i primärvården försämrats radikalt.
- Det arbetas för mycket i "rör".
- Landstingsplanen är ett ideologiskt dokument och inte tillräckligt konkret för styrning och uppföljning.

Mål för verksamheten

- Fullvärdigt kvalitetssystem samt tillhörande dokumenthanteringssystem kommer tydliggöra både mål samt uppföljningsaspekter.
- Besparingarna i omställning 2010 var helt orealistiska.

Om budget

- Drastiska nedskärningar inom samma budgetår ger inga rimliga förutsättningar att nå målen.
- Det tar lång tid för budgeten att komma in till respektive område och tillika enhet.
- Budget och uppdrag går inte hand i hand. Mer verksamhet måste bortprioriteras om budgeten skall klaras.

- Kvalitetsmål och miljömål står ofta i motsatsförhållande till de ekonomiska målen.
- Orealistisk plan för omställningsarbetet. Det har introducerats som ett arbete med stor besparings-effekt, men hur gick det sedan?

Om uppföljning av verksamheter

- I uppföljningen av verksamheter torde dialogen med varje enskild enhet kunna förbättra.
- Uppföljning (och styrning) som är tvärmedicinsk saknas, som belyser vad en förändring på ett ställe medför för en annan verksamhet. Chefläkarna har idag inte tid eller i uppdrag att ägna sig åt denna typ av planering och uppföljning.
- Det är främst ekonomin som följs upp tillsammans med sjuktal och arbetade timmar. Andra aspekter på hur verksamheter fungerar, exv Nysam har låg prioritet.
- I uppföljningen redovisar många önskat resultat istället för faktiskt läge.
- Det sker en mängd saker, men på vilket sätt? Man borde granska förslagen och de lösningar man gjort.
- Uppföljningssystemen är inte tillförlitliga.

Om omställningsarbetet

- Omställningsarbetet startades utan att man på förhand gett vettiga riktlinjer för hur det skulle bedrivas. Dålig grundläggande analys i förväg.
- Besparing i viss verksamhet har gett ökad kostnad totalt för JLL om man betraktar detaljer i omställningsarbetet. Resultatet måste detaljgranskas.

Fråga 7. Hur väl anser du att styrning och ledning inom tjänstemannaorganisationen följer styrande dokument?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
-----------------	------------	-------------------	-------------------	------------	--------

Svarande som anger i ganska hög grad eller i hög grad

	Verksamh.omr/stab		Enh./Avd./Verks.	
	Antal	%	Antal	%
Arbetsordning för ledningsorganisationen	15	100	41	72
Landstingsdirektörens delegationsbestämmelser	15	100	47	82
Landstingsdirektörens befogenhetsplan	15	100	48	84
Totalt avgivna svar	15	100	57	100

Fråga 8. – Respondenter som i föregående fråga angivit i "låg grad" eller "i ganska låg grad" ombedes beskriva varför och på vilket sätt avvikelse sker och hur följsamheten kan förbättras.

Sammanfattning av fritextsvar:

- När man som enhetschef frågar hur man kommit fram till ett beslut kan ingen förklara det, samt att det inför vissa uppdrag inte finns en tydlighet vem som är ansvarig, start datum, slutdatum etc.
- Befintliga dokument tar inte hänsyn till verksamheten. Förbättras genom bättre uppföljning och insyn.
- Oklarheter vem som har beslutsrätt i många frågor: hälsovalskansliet eller landstingsdirektören. Ofta ges olika besked.

Fråga 9. Anser du att befogenheter och ansvar för verkställighet korresponderar avseende EKONOMI?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
-----------------	------------	-------------------	-------------------	------------	--------

Svarande som anger i ganska hög grad eller i hög grad

	Verksamh.omr/stab		Enh./Avd./Verks.	
	Antal	%	Antal	%
För landstingsdirektören	14	93	30	53
För din närmaste chef, annat än landstingsdirektören	8	53	42	74
För dig som chef	14	93	38	67
Totalt avgivna svar	15	100	57	100

Fråga 10. Anser du att befogenheter och ansvar för verkställighet korresponderar avseende PERSONALÄRENDEN?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
Svarande som anger i ganska hög grad eller i hög grad	Verksamh.omr/stab		Enh./Avd./Verks.		
	Antal	%	Antal	%	
För landstingsdirektören	14	93	27	47	
För din närmaste chef, (ej landstingsdirektören)	7	47	43	75	
För dig som chef	14	93	42	74	
Totalt avgivna svar	15	100	57	100	

Fråga 11. Anser du att befogenheter och ansvar för verkställighet korresponderar avseende VERKSAMHETSUTVECKLING?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
Svarande som anger i ganska hög grad eller i hög grad	Verksamh.omr/stab		Enh./Avd./Verks.		
	Antal	%	Antal	%	
För landstingsdirektören	14	93	29	51	
För din närmaste chef, annat än landstingsdirektören	8	53	44	77	
För dig som chef	15	100	44	77	
Totalt avgivna svar	15	100	57	100	

Fråga 12. – Om du angivit "I låg grad" eller "I ganska låg grad" avseende ansvar och befogenheter beskriv i vilket avseende det brister och hur detta kan förbättras.
Sammanfattning av fritextsvar:

- Den röda tråden saknas och det finns otydlighet i beslut.
- Behoven synkroniseras inte under pågående år vilket gör att det blir en fördröjning som kan leda till fördröjningar.
- "Som enhetschef får jag idag inte själv anställa eller skriva på anställningsbevis utan att få tillstånd från VOC. Detta känns inte bra".
- Mycket svårt att hålla en god arbetsmiljö för personalen när verksamheterna hela tiden ligger under "besparings piskan".
- Sparfattig dialog kring givet uppdrag samt konsekvenser för verksamheten med reducerad budget samt personal.
- I omställningsarbete har befogenheter lyfts från oss enhetschefer till dem som inte har verksamhetsnära kunskap, medför merarbete för alla.
- Delegera ansvar och beslut till den nivå som har faktisk kompetens.

Fråga 13. Styrningen i praktiken. Sker en adekvat förberedelse och konsekvent uppföljning av politiska beslut?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Underlagen fyller höga krav på kvalitet och vederhäftighet	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	11	73	1	7
	Enh./Avd./Verks.	2	4	8	14	19	33	1	2
Underlagen är tillräckligt pedagogiska och kommunikativa	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	10	67	2	13
	Enh./Avd./Verks.	1	2	11	19	16	28	1	2
Underlagen presenteras för politikerna i rätt tid innan beslut	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	9	60	2	13
	Enh./Avd./Verks.	0	0	5	9	8	13	3	5
Underlagen ger förutsättningar för en relevant politisk styrning	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	11	73	1	7
	Enh./Avd./Verks.	1	2	6	11	11	19	2	4
Fattade beslut följs konsekvent upp	Verksamh.omr/stab	1	7	5	33	8	53	1	7
	Enh./Avd./Verks.	1	2	17	30	14	25	2	4
Uppföljning av besluten används för systematiskt förbättringsarbete	Verksamh.omr/stab	0	0	8	53	6	40	0	0
	Enh./Avd./Verks.	2	4	12	21	20	35	0	0
Förslag till beslut kommuniceras med berörda anställda på ett bra sätt	Verksamh.omr/stab	0	0	5	33	10	67	0	0
	Enh./Avd./Verks.	1	2	18	32	22	39	2	4

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 14. Styrningen i praktiken. Hur fungerar övergripande ledning och styrning i tjänstemannaorganisationen i landstinget?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ansvar är tydligt gentemot landstingsstyrelsen	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	8	53	7	47
	Enh./Avd./Verks.	0	0	4	7	21	37	8	14
Ansvar inom tjänstemannaledningen är tydligt	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	9	60	6	40
	Enh./Avd./Verks.	2	4	8	14	31	54	4	7
Tjänstemannaledningen har relevant kompetens	Verksamh.omr/stab	0	0	1	7	8	53	6	40
	Enh./Avd./Verks.	4	7	4	7	33	58	2	4
Rätt medarbetare medverkar i beredning av ärendena	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	12	80	2	13
	Enh./Avd./Verks.	1	2	11	19	16	28	1	2
Beslut som fattas ligger på rätt detaljnivå	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	15	100	0	0
	Enh./Avd./Verks.	4	7	13	23	19	33	2	4
Beslut är väl förankrade bland medarbetare i de delar av organisationen som berörs	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	11	73	1	7
	Enh./Avd./Verks.	5	9	24	42	22	39	3	5
Styrsignalerna från ledningen når de medarbetare i organisationen som berörs	Verksamh.omr/stab	0	0	4	27	11	73	0	0
	Enh./Avd./Verks.	0	0	18	32	34	60	4	7
Styrsignalerna från ledningen får avsedd effekt	Verksamh.omr/stab	0	0	5	33	10	67	0	0
	Enh./Avd./Verks.	3	5	17	30	26	46	2	4
Styrningen följs regelmässigt upp	Verksamh.omr/stab	0	0	4	27	10	67	1	7
	Enh./Avd./Verks.	2	4	13	23	23	40	6	11

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 15. Styrningen i praktiken. Anser du att dialogen mellan verksamhet och ledning fungerar bra i följande avseenden:

		I låg grad		I ganska låg grad		I ganska hög grad		I hög grad	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
För att förankra beslut	Verksamh.omr/stab	0	0	2	13	11	73	2	13
	Enh./Avd./Verks.	3	5	16	28	28	49	5	9
Som ett verktyg för uppföljning av ekonomi	Verksamh.omr/stab	0	0	1	7	11	73	3	20
	Enh./Avd./Verks.	1	2	9	16	33	58	11	19
Som ett verktyg för uppföljning av mål som formulerats i landstingsplanen	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	11	73	1	7
	Enh./Avd./Verks.	1	2	15	26	27	47	8	14
Som en del i arbetet med kontroll och ansvarsutkrävande	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	10	67	2	13
	Enh./Avd./Verks.	1	2	20	35	25	44	3	5
Som ett sätt att lösa uppkomna problem	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	11	73	1	7
	Enh./Avd./Verks.	5	9	17	30	24	42	2	4
Dialogen genomförs lagom ofta	Verksamh.omr/stab	0	0	1	7	10	67	4	27
	Enh./Avd./Verks.	4	7	13	23	24	42	5	9
Utrymme för dialog finns när detta behövs	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	11	73	4	27
	Enh./Avd./Verks.	8	14	13	23	21	37	5	9
Dialogen ger utrymme för ett ömsesidigt meningsutbyte	Verksamh.omr/stab	0	0	1	7	12	80	2	13
	Enh./Avd./Verks.	7	12	11	19	25	44	5	9

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 16. – Om du angivit "I låg grad" eller "I ganska låg grad" avseende verksamhetsdialog beskriv i vilket avseende det brister och hur detta kan förbättras. Sammanfattning av fritextsvar:

- Yttersta ledningen känns långt borta.
- Förståelse för verksamheter är låg.
- Saknar forum där det är "högt i tak" i rätt avseende.
- Första linjens chefer inom PV är långt ifrån tagna beslut. Liten möjlighet att påverka.
- Bra dialog med LD, men en bättre samordning i LS stab skulle underlätta för verksamheten.
- Bättre kommunikation behövs, förankra och diskutera innan beslut fattas.
- Samverkan mellan olika verksamhetsområden fungera inte bra.
- Målbeskrivningarna kan tydliggöras mot verksamheterna.

Fråga 17. Styrning i praktiken. Anser du att ledningsorganisationens prioriteringsarbete inom ramen för "Omställning 2008-2010" har varit ändamålsenlig?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej	
Svarande som anger i ganska hög grad eller i hög grad			Verksamh.omr/stab		Enh./Avd./Verks.	
			Antal	%	Antal	%
Prioriteringsarbetet har varit väl förberett			13	<i>87</i>	26	<i>46</i>
Prioriteringsarbetet har förankrats i landstingsorganisationen			14	<i>93</i>	37	<i>65</i>
Prioriteringsarbetet har fokuserat på rätt frågor			11	<i>73</i>	34	<i>60</i>
Arbetsformerna för arbetet har varit bra			12	<i>80</i>	43	<i>75</i>
Kommunikationen av prioriteringsarbetet har fungerat bra			10	<i>67</i>	29	<i>51</i>
Prioriteringsarbetet har förutsättningar att leda till rätt resultat			13	<i>87</i>	27	<i>47</i>
Totalt avgivna svar			15	<i>100</i>	57	<i>100</i>

Fråga 18. – Om du angivit "I låg grad" eller "I ganska låg grad" beskriv i vilket avseende styrningen inte varit ändamålsenlig för prioriteringsarbetet och på vilket sätt man hade kunnat göra det bättre.

- För mycket revirtänkande, "men vi är på rätt väg".
- Eftersom omställningsarbetet skulle gå så fort har man inte mått med medarbetarna på ett bra sätt.
- Prioriteringsarbetet då det startade borde fått en inriktning som innebar drastiska besparingsåtgärder.
- Något spretiga underlag, svårt att hitta rätt med ekonomiska tal. En samordning inom ledningsstaben mellan Info, ek och utveckling hade gett bättre underlag.
- Det går inte att vara lyckad chef i JLL eftersom det största och ibland enda målet är ekonomi. Var finns våra andra mål och hur viktiga är de?
- Beslut har fattats utan konsekvensanalyser först. Vissa beslut har fattats utan att beslutsfattarna har förstått vad som är följden av besluten.
- Mycket av det som står i omställningsarbetet för pv vet ingen vad det kommer ifrån

Fråga 19. Organisation. Vilken är din uppfattning om Landstingsdirektörens ledningsgrupp?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Gruppen har ett tydligt mandat	Verksamh.omr/stab	1	7	1	7	9	60	4	27
	Enh./Avd./Verks.	0	0	0	0	18	32	12	21
Mötena i ledningsgruppen har tydlig agenda och förbereds effektivt	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	9	60	3	20
	Enh./Avd./Verks.	0	0	1	2	9	16	7	12
Arbetsklimatet i ledningsgruppen är gott	Verksamh.omr/stab	0	0	0	0	11	73	4	27
	Enh./Avd./Verks.	0	0	1	2	8	14	6	11
Rätt frågor behandlas av ledningsgruppen	Verksamh.omr/stab	0	0	3	20	10	67	2	13
	Enh./Avd./Verks.	0	0	1	2	12	21	5	9
Mötena i ledningsgruppen följs upp på ett effektivt sätt	Verksamh.omr/stab	0	0	4	27	11	73	0	0
	Enh./Avd./Verks.	0	0	1	2	7	12	1	2
Ledningsgruppen är funktionell avseende dess storlek	Verksamh.omr/stab	0	0	7	47	7	47	1	7
	Enh./Avd./Verks.	0	0	1	2	10	18	2	5

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 20. Organisation. Anser du att ledningsstaberna (Ekonomi, Information, IT, Personal, Utveckling hälso- och sjukvård) fungerar väl i följande avseenden?

		<i>I låg grad</i>		<i>I ganska låg grad</i>		<i>I ganska hög grad</i>		<i>I hög grad</i>	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Övergripande tydlig roll i styrning och ledning	Verksamh.omr/stab	0	0	7	47	8	53	0	0
	Enh./Avd./Verks.	2	4	7	12	29	51	0	0
Tydlig roll i beredning av beslut	Verksamh.omr/stab	1	7	5	33	8	53	1	7
	Enh./Avd./Verks.	3	5	10	18	21	37	2	4
Tydlig roll i uppföljning av beslut	Verksamh.omr/stab	0	0	4	27	9	60	1	7
	Enh./Avd./Verks.	3	5	11	19	19	33	2	4
Tydlig roll i spridning av information	Verksamh.omr/stab	1	7	3	20	9	60	1	7
	Enh./Avd./Verks.	3	5	10	18	27	47	2	4
Ledningsstaberna samverkar väl	Verksamh.omr/stab	3	20	5	33	5	33	0	0
	Enh./Avd./Verks.	1	2	6	11	9	16	1	2
Ledningsstaberna samverkar väl med staberna i verksamhetsområdena	Verksamh.omr/stab	0	0	8	53	6	40	1	7
	Enh./Avd./Verks.	2	4	12	21	13	23	2	4

Totalt avgivna svar	Verksamhet.omr/stab	15
	Enh./Avd./Verks.	57

Fråga 21 – Om du angivit "I låg grad" eller "I ganska låg grad" beskriv i vilket avseende och i vilken stabsfunktion det brister och vad kan bli bättre.

Sammanfattning av fritextsvar:

- I ledningsgruppen är det stark övervikt på deltagare från specialistvården och få deltagare från övriga verksamhetsområden.
- Samordningen inom och mellan stabsfunktionerna inom ledningsstaben kan förbättras avsevärt. Funktionsmötena med närstaberna är av skiftande kvalitet. Ledningsstab personal bör ta ett större funktionsansvar och förbättra dialogen med verksamheten. Personalchefen bör i större omfattning delta vid funktionsmöten. Deltager nu väldigt sporadiskt. En central ledningsstab skall ta fram och ha god framförhållning i styrdokument och funktionsdirektiv.
- Ex bedrägligt att vi inte har ett väl fungerande system för ekonomi/statistikuppföljningar.
- Staberna förankrar inte beslut hos de verksamheter som berörs av besluten.
- Beredning kunde fungera bättre - gäller ffa personalstaben
- Saknar en övergripande verksamhetsplan för ledningsstaberna där man samordnar stabsresurserna, prioriterar, målsätter och följer upp arbetet. Ledningsstaben måste ha gemensam agenda för att med samlad kraft kunna stödja verksamheterna mot L-planens mål. Det duger inte med att varje stabsfunktion har en egen plan och med detta delvis en egen agenda.

Fråga 22. Har tjänstemannaledningens styrning legitimitet hos CHEFER i landstinget?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
-----------------	------------	-------------------	-------------------	------------	--------

<i>Svarande som anger i ganska hög grad</i>	<i>Verksamh.omr/stab</i>		<i>Enh./Avd./Verks.</i>	
	Antal	%	Antal	%
Generell legitimitet	12	<i>80</i>	29	<i>51</i>
I frågor som rör hälso- och sjukvårdens verksamhetsutveckling	10	<i>67</i>	29	<i>51</i>
I frågor som rör budget och ekonomi	8	<i>53</i>	29	<i>51</i>
I frågor som rör personalfrågor	11	<i>73</i>	30	<i>53</i>
Totalt avgivna svar	15	<i>100</i>	57	<i>100</i>

Fråga 23. Har tjänstemannaledningens styrning legitimitet hos MEDARBETARE i landstinget?

Svarsalternativ	I låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I hög grad	Vet ej
-----------------	------------	-------------------	-------------------	------------	--------

<i>Svarande som anger i ganska hög grad</i>	<i>Verksamh.omr/stab</i>		<i>Enh./Avd./Verks.</i>	
	Antal	%	Antal	%
Generell legitimitet	8	<i>53</i>	16	<i>28</i>
I frågor som rör hälso- och sjukvårdens verksamhetsutveckling	7	<i>47</i>	12	<i>21</i>
I frågor som rör budget och ekonomi	9	<i>60</i>	18	<i>32</i>
I frågor som rör personalfrågor	8	<i>53</i>	16	<i>28</i>
Totalt avgivna svar	15	<i>100</i>	57	<i>100</i>

Fråga 24. Är det något Du vill kommentera eller har Du några förslag?.

- Vi behöver arbeta mer med att få medarbetarna med på tåget. Ibland svårt för chefer att arbeta neråt i organisationen. Mycket av uppåt arbetet tar TID!!!
- "Förtroendekris hos medarbetarna för den högsta ledningen".
- Generell legitimitet är svår för tjänstemannaledningen att nå bland medarbetarna i dessa tider när det "bara handlar om att budgeten skall hållas".
- "Våga röra om i strukturen på sjukhuset, det finns stora besparingar".
- Kommunikationen är väldigt viktig. Sena underlag från ledningsstab personal. Underlag och direktiv skall vara hos verksamheten i god tid. Detta extra viktigt då det hela tiden hänvisas till verksamheten.
- För mycket oklarheter som vi som enhetschefer ska försöka arbeta efter och följa.

"Förslag:

- Bättre beredningar med koppling till resurspersoner inom professionerna.
- Bättre kommunikation av svåra beslut
- Bättre analys och uppföljning av beslut. Blir effekterna de önskade?
- Större medicinska begränsningar som ger tydligare ekonomisk effekt kräver tydliga politiska beslut annars blir effekten begränsad maa medicinska beslut."
- Ledningens kunnande i verksamhetsfrågor av varierande kvalitet.
- Det bör kanske vara lite mer fasta tag och tydliga direktiv för att öka förtroendet
- Besluten som tas är i stor mycket bra men efterlevnaden lämnar en del att önska. "