

norrstyrelsen



RAPPORT 2009:18

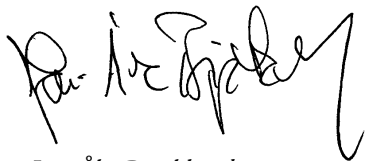
Kartläggning

Utgångspunkter för formulering av vision och mål

Förord

Norrstyrelsen har bildats för att förbereda sammanslagningen av landstingen i Norrbottens, Västerbottens och större delen av Västernorrlands län till en regionkommun med arbetsnamnet Region Norrland. Det är en ideell förening som bildats av de tre landstingen samt kommunförbunden i Norrbottens och Västernorrlands län och Region Västerbotten. Vid sidan av styrelsen och dess arbetsutskott är 140 förtroendevalda och ett stort antal tjänstemän från landsting, kommuner, kommunförbund/regionförbund, statliga myndigheter, näringsliv och andra organisationer engagerade i de många arbetsgrupper som förbereder regionbildningen. Med Region Norrland vill vi skapa förutsättningar för ett starkare och mer livskraftigt Norrland – en regionkommun som kan tillhandahålla hälso- och sjukvård och skapa utvecklingsförutsättningar på ett effektivare och uthålligare sätt än de tre landstingen var för sig kan göra.

För att informera om sitt arbete och skapa intresse och engagemang i regionfrågan kommer Norrstyrelsen att publicera stora delar av sitt arbete i en rapportserie. Denna rapport diskuterar utgångspunkter för att formulera vision och mål och ska fungera som stöd för Norrstyrelsens och dess arbetsgruppers arbete med dessa frågor. Rapporten har författats av Norrstyrelsens huvudsekreterare, Jörgen Olsson.



Jan-Åke Björklund
Projektledare för Norrstyrelsen

Norrstyrelsen

Hemsida: www.norrstyrelsen.se

Vid frågor om rapporten, kontakta:

Jörgen Olsson (073-842 00 44)

jorgen.olsson@norrstyrelsen.se

Innehåll

1 Inledning	4
2 Olika styrsystem	4
Målstyrning	4
Beställarstyrning	5
Balanserad styrning	5
Verkligheten domineras av blandformer	6
3 Något om begreppen	6
Vision, verksamhetsidé och värdegrund	6
Mål och strategier	7
Styrdokument	7
Vem beslutar om vad?	8
4 Utgångspunkter för vision och verksamhetsidé	8
Vision	8
Verksamhetsidé.....	9
Värdegrund	9
5 Utgångspunkter för mål och strategi	10
Mål	10
Strategier och åtgärder	10
Tänkbar struktur för mål och strategier.....	11
Bilaga 1	
Landstingens visioner och verksamhetsidéer samt <i>Vision Västra Götaland – det goda livet</i>	13
Bilaga 2	
Landstingens mål och strategier	15
Bilaga 3	
Balanserad styrning	19

1 Inledning

En central del i bildandet av Region Norrland är att formulera vision och mål för verksamheten och utforma strategier för att uppnå dessa mål. I denna skrift diskuteras utgångspunkterna för denna process. Inledningsvis ges en överblick över olika styrsystem i kommuner, landsting och regioner. Därefter diskuteras några begrepp som är vanliga i detta sammanhang. Detta resonemang fördjupas i avsnitt 4 och 5, där principer för att formulera vision, verksamhetsidé och värdegrund respektive mål och strategier diskuteras. Av bilaga 1 och 2 framgår hur dessa strukturer är utformade i de tre berörda landstingen samt i Region Skåne och Västra Götalandsregionen, de båda närmaste förebilderna för Region Norrland. I bilaga 3 ges en kortfattad beskrivning av balanserad styrning.

2 Olika styrsystem

Sättet att styra kommunala organ har varierat över tiden, liksom beteckningarna på de modeller som tillämpats. Det traditionella systemet, där de förtroendevalda i detalj styrde fördelningen av resurser, brukar vanligen kallas anslagsstyrning. Det ger de förtroendevalda insyn och inflytande långt ner i beslutskedjorna, vilket har inneburit att inslag av anslagsstyrning på många håll fortfarande lever kvar. Svaghet är dock att de förtroendevalda lätt blir systemets fångar: den politiska ledningen faller in i rollen som driftledning och verksamhetens företrädare gentemot allmänheten, i stället för motsatsen. Traditionell anslagsstyrning präglades också av ett ovanifrån-perspektiv och detaljstyrning, som hämmade utvecklingskraften. Där anslagsstyrning idag tillämpas ger den i allmänhet större utrymme för initiativ och ansvarstagande ute i organisationen.

Målstyrning

Den snabba expansionen under 1960- och 1970-talen ledde även till att kommuner och landsting blev allt svårare att detaljstyra. Under 1970- och 1980-talet fick därför målstyrningen genomslag. Den innebär att de förtroendevalda formulerar mål för verksamheten och anslår ekonomiska och andra ramar för att uppnå dessa mål. Hur de anslagna medlen mer i detalj används för att uppnå målen, inom de spelregler som ramarna definierar, är dock i princip ansvariga befattningshavares angelägenhet. Genom att följa upp och utvärdera resultaten skaffar sig de förtroendevalda underlag för att bedöma om det krävs omprioriteringar eller omformuleringar av målen eller om ramarna måste förändras för att bättre överensstämma med målen. Härigenom renodlas de förtroendevaldas roll som medborgarföreträdare snarare än produktionsansvariga. Samtidigt får de enskilda arbetsplatserna större utrymme för egna initiativ och eget ansvarstagande.

Erfarenheterna av målstyrning är blandade. Den har givit utrymme för en nödvändig decentralisering och präglar fortfarande många kommuner och landsting, även om den mestadels kompletterats med andra styrmedel. Svårigheten har nämligen varit att formulera användbara mål: antingen har de blivit så allmänt hållna att de saknar styreffekt eller också har man, i strävan

att kvantifiera, fokuserat på insatta resurser och produktionsvolym snarare än resultat. Många förtroendevalda upplever också att de förlorat inflytande och frestas att rätta till upplevda missförhållanden genom direkta ingripanden i verksamheten. Dessa problem har man försökt att lösa genom gradvis utveckling av målstyrningen och utbildningsinsatser.

Beställarstyrning

Det har givit utrymme för nya styrsystem att ersätta eller komplettera målstyrningen. I slutet av 1980-talet började marknadsmekanismer introduceras i offentlig verksamhet och begrepp som köp-sälj, resultatenheter, prestationsersättning, intraprenad och entreprenad slog igenom. I samband med detta utvecklades beställarstyrningen. Precis som målstyrningen frigör den den politiska ledningen från det löpande driftansvaret. Den går dock ett steg längre och skapar ett köp-sälj-förhållande: den politiska ledningen beställer verksamhet genom att teckna avtal med fristående, intäktsfinansierade enheter inom eller utanför den egna organisationen. Genom att i avtal utforma tydliga kravspecifikationer ska beställaren kunna styra verksamheten. Det behöver inte innebära att de förtroendevalda fransäger sig utföransvaret. I takt med att modellen utvecklades blev det tvärt om vanligt att bilda parallella politiska utförarstyrelser, som alltså utgör beställarens motpart.

Beställarstyrning tillämpas fortfarande av många kommuner, landsting och regioner, dock sällan i renodlad form. Till dess fördelar hör att den förtydligar politikerrollen, liksom att den ger decentraliseringen av ansvar och befogenheter ett konkret innehåll och ger utrymme för konkurrens och internprissättning. Precis som målstyrningen har det dock ofta visat sig svårt att styra utan direkta ingrepp i verksamheten. Den grundläggande svagheten är att den marknad som modellen bygger på ofta saknas.

Balanserad styrning

En annan styrmodell, som är utbredd inom den kommunala sektorn, är balanserad styrning eller balanserat styrkort (balanced scorecard). Den utvecklades i början av 1990-talet i USA som en metod att styra främst företag, men har i Sverige även fått stort genomslag i offentlig sektor. Metoden tar sin utgångspunkt i att traditionell styrning alltför ensidigt fokuserar det finansiella perspektivet. Traditionell styrning anses blicka tillbaka i tiden och sällan förmå fånga långsiktiga trender. Balanserad styrning kompletterar därför det finansiella perspektivet med andra perspektiv:

- Ett kundperspektiv (marknadsandelar, kundnöjdhet)
- Lärande- och utvecklingsperspektivet (innovationsförmåga, nya och vidareutvecklade produkters andel av försäljning)
- Interna processer (kvalitet, ledtider, tillgänglighet)
- Medarbetarperspektivet (personalutveckling, arbetsmiljö, attraktivitet som arbetsgivare – detta perspektiv förekommer främst i svenska modeller)

Syftet med metoden är, som namnet säger, att skapa en mer balanserad styrning. Den betonar också vikten av mätbarhet – det som kan mätas blir också gjort, är ett genomgående tema. Precis som målstyrning, i dess moderna form, utgår den ofta från en vision, en verksamhetsidé och ett antal inriktningsmål. Modellen kan ses som en mer systematisk metod för att omvandla mål och strategier till handlingsplaner och genomförande, liksom för att följa upp verksamheten. Balanserad styrning beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

Verkligheten domineras av blandformer

Verkligheten är dock långt ifrån så renodlad som i modellernas värld. Styrmodeller tillämpas sällan fullt ut. Innehållet i en och samma modell tenderar dessutom att förändras över tiden och från en organisation till en annan. Kommunallagen kräver också att alla kommuner och landsting, oavsett styrsystem, ska formulera mål för verksamheten och ekonomin. Som en följd av detta lever alla dessa – och ytterligare andra – styrmodeller kvar sida vid sida, inte sällan överlagrade varandra i en och samma organisation. Så gott som alla landsting driver viss verksamhet i bolag eller lägger ut uppdrag på sådana, där man ofta är delägare, så om länstrafiken, ALMI Företagspartner och bolagiserade kulturinstitutioner. Därutöver ges bidrag till en mängd organisationer, vanligen för att verka för vissa mål eller bedriva viss verksamhet. Det medför att landstingen och regionerna i flera fall agerar beställare, oavsett om de i övrigt tillämpar mål-, beställar- eller balanserad styrning. Detta ställer särskilda krav på styrningen.

Denna mångfald återspeglas tydligt i landstingens och regionernas styrdokument. De skiljer sig påtagligt åt mellan de landsting och regioner som tillämpar balanserad styrning. Flera av dessa har i stället styrdokument som i struktur och innehåll inte nämnvärt skiljer sig från landsting som tillämpar målstyrning. Gemensamt för det stora flertalet landsting och regioner är att de oavsett styrform formulerat hierarkier av mål och har utformat strategier eller åtgärdsplaner för att uppnå dessa. Många har också – i likhet med landstingen i Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten – formulerat en övergripande vision för länet och en verksamhetsidé för den egna organisationen. Det kan därför, alldeles oavsett val av styrmodell, finnas skäl att diskutera dessa begrepp närmare.

3 Något om begreppen

De olika styrmodellerna innehåller ett stort antal begrepp – inriktningsmål, effektmål och horisontella mål, strategi och åtgärdsplan, vision, verksamhetsidé och värdegrund, styrdokument – vars innehåll inte alltid är entydigt. Här görs ett försök att fånga några av de mest grundläggande, för att få en gemensam begreppsapparat för det fortsatta arbetet. Dessutom ser vi närmare på vad kommunallagen har att säga om beslut om mål och riktlinjer för verksamheten.

Vision, verksamhetsidé och värdegrund

Bland landsting och regioner är det vanligt att man i stället för ett övergripande mål formulerar en vision för det egna länet, inte sällan kompletterat med en verksamhetsidé för den egna organisationen. Visionen kan vara koncentrerad till en enda mening, som i Norrbottens och Västerbottens läns landsting, eller mer utförlig, som i Landstinget Västernorrland. Västra Göta-landsregionens vision Det goda livet inbegriper i sig fyra horisontella perspektiv och fem fokusområden och ersätter den tidigare Regionala utvecklingsstrategin (RUS). Verksamhetsidén beskriver i övergripande ordalag vilken roll den egna organisationen har i förverkligandet av visionen. I många landsting, särskilt de som tillämpar balanserad styrning, brukar man även formulera en värdegrund för bemötandet av medborgare och brukare, vilken ska genomföra organisationen.

Mål och strategier

Med vision och verksamhetsidé som utgångspunkt formuleras hierarkier av mål med strategier eller åtgärdsplaner knutna till sig, vilka anger hur målen ska uppnås. Man brukar här skilja mellan inriktningsmål, som anger en färdriktning, och effektmål, som anger mätbara och tidsbestämda mål. Dessa är ofta samlade i grupper. I landsting och regioner brukar man ofta skilja mellan:

- mål och strategier för regionen och dess utveckling,
- mål och strategier för hälsa och vård,
- mål och strategier för medarbetarskapet,
- mål och strategier för ekonomin.

I landsting och regioner som tillämpar balanserad styrning – så som Landstinget Västernorrland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen – använder man sig ofta av en snarlik indelning i Medborgarperspektiv, Verksamhetsperspektiv, Medarbetarperspektiv och Ekonomiperspektiv. I bilaga 3 ges en närmare beskrivning av balanserad styrning.

Vid sidan av dessa vertikala hierarkier av mål och strategier brukar man ofta ange horisontella mål eller perspektiv som ska genomsyra all verksamhet, så som hållbarhet, jämställdhet, integration, anpassning till funktionshindrades behov och internationalisering.

Styrdokument

Vision, verksamhetsidé, mål och strategier samlas i styrdokument eller styrande dokument, som det heter i flera landsting. Det övergripande styrdokumentet är budgeten med flerårsplan, som i många landsting kallas landstingsplanen. Denna bryts ned i budgetdokument för de enskilda förvaltningarna/divisionerna och enheterna. Av kommunallagen (1991:900) framgår att (8 kap 5 §) ”Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under året. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vid budgetårets slut. För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år.”

Därutöver formulerar kommuner och landsting ofta styrande dokument för enskilda verksamhetsområden, så som:

- Regional utvecklingsstrategi, Strategier för enskilda utvecklingsområden
- Folkhälsoprogram, Vårdprogram och överenskommelser,
- Personalpolicy, Chefspolicy, Medarbetarskapspolicy, Arbetsmiljöpolicy
- Informationspolicy, IT-policy, Miljöpolicy

Som regionkommun kommer Region Norrland att överta ansvaret för en rad program som styr det regionala utvecklingsarbetet. Det gäller idag det regionala utvecklingsprogrammet (RUP), det regionala tillväxtprogrammet (RTP) och länsplanen för regional transportinfrastruktur. På sikt kan även ansvar för strukturfondsprogram och någon form av regionplaneinstitut bli aktuellt, om Ansvarskommitténs förslag förverkligas.

I bilaga 1 återges de tre landstingens visioner och verksamhetsidéer; Region Skåne har inte formulerat någon i vision i sitt övergripande styrdokument (Budget och Planeringsramar), medan Västra Götalandsregionens Vision Västra Götaland – Det goda livet är utformad för att ersätta den regionala

utvecklingsstrategin (RUS). I Bilaga 2 återges på motsvarande sätt mål- och strategistrukturen för de tre landstingen samt för Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

Vem beslutar om vad?

Kommunallagen (1991:900) slår fast (3 kap 9 §) att det är fullmäktige som ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Där anges nämligen att ”fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, samt
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.”

Dessa beslut får inte delegeras.

Av kommunallagen framgår också (6 kap 1 §) att styrelsen skall leda och samordna kommunens eller landstingets angelägenheter och (6 kap 4 §) bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige. Det framgår även att styrelsen och andra nämnder (6 kap 34 §) beslutar om ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, liksom att denna beslutanderätt inte får delegeras. Fullmäktiges beslut om mål och riktlinjer för verksamheten förutsätts således ge utrymme för mer preciserade direktiv.

4 Utgångspunkter för vision och verksamhetsidé

Som ovan framgått är landstingens och regionernas styrsystem i praktiken sällan renodlade utan utgör en mosaik med inslag av flera modeller. Oavsett vilken etikett man sätter på det egna styrsystemet har i stort sett alla formulerat system av mål med åtföljande strategier eller åtgärdsplaner. De flesta har även formulerat en vision för länet och en verksamhetsidé för den egna organisationen. Det gäller även Landstinget Västernorrland, Västerbottens läns landsting och Norrbottens läns landsting. Oavsett slutlig etikett på styrmodellen utgör därför begreppsparen vision och verksamhetsidé samt mål och strategier en naturlig utgångspunkt för Region Norrlands arbete med att formulera vision och mål.

Vision

För att åskådliggöra det övergripande målet för verksamheten är det vanligt att organisationer – allra helst politiskt ledda organisationer – formulerar en vision. Den bör vara kortfattad och åskådlig för att medborgare och medarbetare lätt ska kunna ta den till sig. Av samma skäl bör den också vara angelägen, den ska beröra och kännas väsentlig. Det är också önskvärt att den är samlande, snarare än exkluderande, med påföljd att den inte alltid signalerar tydliga vägval. För att den ska uppfattas som angelägen är det också viktigt att den är trovärdig och har substans, att den har ett reellt innehåll och uppfattas som något mer än en tom slogan.

Oavsett om man sedan väljer att utveckla visionen eller inte ligger det nära till hands att summera den i rubrikform, ett motto som fångar visionens kärna. Västernorrlands län har valt Liv och hälsa, medan Västra Götalandsregionen använder sig av Det goda livet och Region Skåne Skånsk livskraft. Som antyds av dessa visioner är landstingens och regionernas visioner snarlika varandra och kretsar mycket kring liv, hälsa och utveckling, vilket knappast är ägnat att förvåna med tanke på deras uppgifter.

Det är dock ingen nackdel om Region Norrlands vision på ett positivt sätt skiljer sig från mängden. Om rubriken kompletteras med en kortare, åskådliggörande text, ges utrymme att lyfta fram särskilda förutsättningar och utvecklingsmöjligheter i vår del av landet. Denna korresponderar lämpligen med och sammanfattar de mål som formuleras för verksamheten.

Verksamhetsidé

Verksamhetsidén redogör i övergripande ordalag för vilken roll den egna organisationen har i förverkligandet av visionen. Också den bör vara kortfattad, åskådlig och trovärdig och ha substans. Det är viktigt att verksamhetsidén omfattar de nya uppgifter Region Norrland kommer att få inom regional utveckling och fångar den nya roll detta ger. Verksamhetsidén kan utgå från:

- Region Norrlands roll som demokratiskt forum för debatt och opinionsbildning, med uppdrag att stimulera och kanalisera människors vilja till engagemang och delaktighet,
- Region Norrlands roll som regional företrädare – det regionala ledarskapet – med möjlighet att samverka med och påverka andra aktörer,
- Region Norrlands uppdrag att tillhandahålla service inom hälso- och sjukvård och andra områden,
- Region Norrlands roll som sammanhållande aktör i arbetet för regional utveckling och tillväxt, samt
- Region Norrlands roll som arbetsgivare och inköpare av varor och tjänster, med stor betydelse för regionens arbetsmarknad och näringsliv.

Värdegrund

Det kan också bli aktuellt att definiera en värdegrund som Region Norrland står för och som ska genomsyra verksamhet och organisation. Den anger grundläggande värden i mötet med norrlänningarna i egenskap av medborgare, patienter och i andra brukarroller. Exempel på teman för en gemensam värdegrund är:

- Öppenhet och kommunikation – ett processinriktat och kommunikativt ledarskap samt korrekt och lättillgänglig information.
- Delaktighet och ansvar – möjlighet till påverkan och delaktighet för brukare samt ett arbetsklimat som stimulerar nyfikenhet och utvecklingsvilja, initiativförmåga och ansvarstagande bland medarbetare och chefer.
- Helhetssyn och samverkan – att i hälso- och sjukvården utgå från hela människan och hennes livsvillkor och hälsopotential och att samverka internt och externt för att möjliggöra ett helhetsperspektiv.
- Hushållning med gemensamma resurser – att vårda sig om de skattemedel länsinvånarna ställer till förfogande, respektera tilldelade ekonomiska ramar och vara ansvarsfull med naturresurser.
- Jämställdhet – att uppmärksamma och synliggöra kvinnors och mäns olika villkor samt att åtgärda omotiverade skillnader.

- Mångfald – att möta medborgarna med respekt för olika människors särart och se olikheter som en resurs att tillvarata, såväl inom hälso- och sjukvården som i det regionala utvecklingsarbetet.
- Nätverksbyggande – att i omvärldskontakterna arbeta utåtriktat och mobiliserande och eftersträva delaktighet och samverkan, såväl i det regionala utvecklingsarbetet som inom hälso- och sjukvården.

5 Utgångspunkter för mål och strategi

Med utgångspunkt från vision, verksamhetsidé och eventuellt även värdegrund kan en uppsättning mål formuleras för verksamhetens olika delar. Till målen knyts ofta korresponderande strategier eller åtgärder, med vars hjälp man avser att förverkliga målen.

Mål

Vanligt är att man formulerar ett övergripande mål för varje verksamhetsområde eller – om man ej formulerat någon vision – för hela verksamheten. Dessa mål kan sedan brytas ned i ett antal mer preciserade inriktningsmål och effektmål. Antalet mål kan variera kraftigt beroende på verksamhetens omfattning och karaktär. I stora organisationer, som landsting och regioner, är det inte ovanligt att enskilda enheter, var och en för sig, bryter ned de centrala inriktningsmålen i lokala effektmål. Det är av vikt att det centrala måldokumentet:

- har en överskådlig och logiskt uppbyggd målstruktur,
- innehåller ett begränsat antal mål, som
 - relevanta och uppnåeliga och bygger på tydliga prioriteringar,
 - är inbördes konsistenta, det vill säga inte motsäger varandra,
 - är entydigt och begripligt formulerade,
 - har styreffekt genom att fånga för verksamheten centrala förhållanden,
 - är väl kända och uppfattas som angelägna av dem som ska förverkliga dem.

Strategier och åtgärder

Det är av avgörande vikt att målen åtföljs av en genomtänkt plan för hur de ska uppnås. Ett sätt är att formulera en strategi för varje mål eller en uppsättning strategier för ett eller flera mål. I projekt och annan tidsbegränsad program-verksamhet är det vanligt att man i stället definierar mer konkreta åtgärder. Det är dock i alla sammanhang viktigt att styrningen fokuserar på de resultat man vill uppnå och lämnar handlingsutrymme i utförarledet. Strategierna eller åtgärderna ska fungera som vägvisare för arbetet med att uppnå respektive mål, vilket ställer stor krav:

- De ska vara relevanta och konkreta, det vill säga på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelse.
- De ska vara genomförbara, det vill säga de ansvariga ska förfoga över de instrument som krävs för att genomföra den.
- De ska vara effektiva, det vill säga de ska ge resultat som står i rimlig proportion till avsatta resurser och de ska vara prioriterade i förhållande till andra tänkbara strategier eller åtgärder.
- De ska vara väl kända och förankrade i de verksamheter som ska utföra dem.

- De ska tydligt visa vem som är ansvarig för vad samt vilka befogenheter och resurser de ansvariga äger.
- De ska regelbundet följas upp och utvärderas, vilket i sin tur ställer krav på strategiernas eller åtgärdernas utformning.
- De ska stämmas av mot resultatet av uppföljning och utvärdering.

Tänkbar struktur för mål och strategier

Av bilaga 2 framgår hur de tre landstingen samt Region Skåne och Västra Götalandsregionen utformat sina strukturer för mål och strategier. Med dessa som inspirationskälla och med utgångspunkt från ovanstående principer skulle mål och strategier för Region Norrland kunna struktureras på följande sätt:

- Demokrati och delaktighet
 - Regionalt ledarskap (samla och positionera Region Norrland och tillvarata dess invånares intressen)
 - Delaktighet och deltagande (engagera nya grupper och ge utrymme för nya perspektiv i samhällsdebatt och samhällsutveckling)
- Regional utveckling
 - Företagande (entreprenörskap, innovationssystem och kluster, vård och omsorg i ett tillväxtperspektiv, besöksnäring, landsbygdsutveckling m m)
 - Tillgänglighet (infrastruktur, trafik m m)
 - Kompetensutveckling (utbildning och FoU m m)
 - Livsmiljö (kultur, folkhälsa, miljö och energi, samhällsservice)
- Vård och hälsa
 - God folkhälsa
 - Patientfokuserad vård
 - Tillgänglig vård med valfrihet
 - Evidensbaserad och säker vård
 - Effektiv vård – vård på rätt nivå
 - Särskilt prioriterade vårdområden
 - Likvärdig/jämlig vård
- Personal
 - Engagerade medarbetare
 - Ledarskap,
 - Arbetstillfredsställelse och arbetsmiljö,
 - Kompetens- och personalförsörjning,
 - Lönebildning
- Ekonomi
 - Stark ekonomi (Resultat, Nettokostnadsandel, Skattesats, Likviditet, Investeringar m m)

Att ovanstående rubriker valts framför den balanserade styrningens perspektiv beror bland annat på att Medborgarperspektiv och Verksamhetsperspektiv överlappar varandra: Verksamhetsperspektivets mål blir identiska med Medborgarperspektivets strategier, eftersom verksamheten ju är ett medel för att tillgodose medborgarnas behov.

Samtliga dessa mål bör genomsyras av **horisontella perspektiv**, så som:

- Hållbarhet
- Jämställdhet
- Integration
- Inomregional sammanhållning och samspel
- Internationalisering
- Anpassning till funktionshindrades behov

Det kan vara frestande – särskilt med de nya befogenheter Region Norrland förväntas få inom regional utveckling – att formulera mål för samhällsutvecklingen i stort. Det måste dock finnas en koppling mellan mål och medel. Att formulera mål man saknar instrument för att förverkliga är inte endast meningslöst, utan kan även vara skadligt för den egna trovärdigheten. Det bör därför tydligt framgå vilka mål som kräver medverkan från andra aktörer och där Region Norrlands roll är att skapa opinion, påverka och ta fram beslutsunderlag för staten och andra aktörer. Det är likaså viktigt att förstå och respektera aktörer med angränsande ansvarsområden, som kommuner, myndigheter och andra organisationer. Denna insikt bör även genomsyra de mål och strategier som formuleras.

Ovärderlig hjälp i dessa avvägningar kommer Norrstyrelsen att ha av det arbete som 2008–2009 bedrivs i mer än ett dussin arbetsgrupper, med omfattande medverkan från kommuner, myndigheter, utbildningsväsende, kultursektor, näringsliv och andra aktörer. Det är resultatet av dessa gruppers arbete som så småningom ska fylla mål- och strategistrukturen med ett konkret innehåll, i nära dialog med det arbete som parallellt bedrivs i styrelse och AU.

Bilaga 1

Landstingens visioner och verksamhetsidéer samt *Vision Västra Götaland – det goda livet*

Norrbottnens läns landsting (Landstingsplan 2009–2011)

Vision: Norrbottningen ska leva ett rikt och utvecklande liv i en region med livskraft och tillväxt.

Verksamhetsidé: Landstinget arbetar för norrbottningarnas välfärd och styrs ytterst av norrbottningarna, genom allmänna politiska val.

Landstinget ska, genom att bedriva hälso- och sjukvård och folktandvård, verka för en rättvis välfärd, fördelad efter behov och i allt väsentligt finansierad genom skatter.

Som folkvalt regionalt organ ska landstinget medverka till Norrbottens utveckling och skapa förutsättningar för ett hållbart samhälle. Genom en aktiv kultur- och regionalpolitik, ekonomiskt och annat stöd till kollektivtrafik och de mindre företagens utveckling ska förutsättningar skapas för en god livsmiljö.

Västerbottnens läns landsting (Landstingsplan 2009–2011 och budget för 2009)

Vision: År 2020 har Västerbotten världens bästa hälsa och världens friskaste befolkning.

Verksamhetsidé: Utveckling för hela Västerbotten – en god hälsa och en bra livsmiljö.

Verksamhetsidén utgår från landstingets uppdrag att tillgodose medborgarnas behov av hälso- och sjukvård, tandvård och rehabilitering och rehabilitering samt att bedriva ett aktivt folkhälsoarbete. Det utgår från landstingets uppgifter att:

- tillhandahålla högspecialiserad vård för befolkningen inom den norra sjukvårdsregionen,
- ta ansvar för att bedriva forskning, utbildning och utveckling inom hälso- och sjukvården,
- ta ansvar för regional utveckling inom områdena kultur, folkbildning, folkhälsa och viss regional infrastruktur- och kommunikationsplanering,
- arbeta för länets utveckling.

Landstinget Västernorrland (Landstingsplan 2009–2011)

Vision: Liv och hälsa i Västernorrland

Människor som har ett meningsfullt arbete, goda utbildningsmöjligheter och en rik fritid, människor som lever i en bra livsmiljö, präglad av framtidstro, kreativitet och delaktighet, mår också bra. Landstinget har också ett delat ansvar för forskning, utbildning och kultur och för regionala utvecklingsfrågor i stort. En god hälsa är viktigt för att västernorrälänningen ska kunna nå sina egna mål i livet och kunna delta i samhällets utveckling. Landstingets investering i god hälsa för alla är väsentlig för att för att skapa ett långsiktigt hållbart samhälle i Västernorrland, där kommande generationer har rätt till minst

samma livskvalitet som vår egen generation. Att förebygga ohälsa och utföra hälso- och sjukvård med hög kvalitet är en fråga om att på bästa sätt hushålla med mänskliga och ekonomiska resurser.

Verksamhetsidé: Landstinget Västernorrland skapar genom folkhälsoarbete och genom effektiv hälso- och sjukvård god livskvalitet för västernorrlänningarna. Genom insatser för tillväxt, för utbildning, kultur och forskning bidrar Landstinget Västernorrland till att skapa ett livskraftigt län.

Västra Götalandsregionen

Vision Västra Götaland – det goda livet antogs av regionfullmäktige den 5 april 2005 och ersatte den 1999 antagna Regionala utvecklingsstrategin (RUS) som övergripande styrdokument för det regionala utvecklingsarbetet.

Visionen lyfter inledningsvis fram sex punkter med särskild tyngd:

- En god hälsa
- Arbete och utbildning
- Trygghet, gemenskap och delaktighet i samhällslivet
- En god miljö där de förnybara systemen värnas – naturen, boendet och arbetslivet
- Möta behoven hos barn och ungdomar
- Uthållig tillväxt, som skapar resurser för alla, och ett rikt kulturliv

Själva visionen består av **tre delar**:

1. Hållbar utveckling med dess tre dimensioner – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga.
2. Fyra generella perspektiv:
 - Den gemensamma regionen – en sammanhållen region, var olika delar samspelar till en konkurrenskraftig helhet
 - Jämställdhet
 - Integration
 - Internationalisering
3. Fem fokusområden:
 - Ett livskraftigt och hållbart näringsliv
 - Ledande i kompetens och kunskapsutveckling
 - Infrastruktur och kommunikationer med hög standard
 - En ledande kulturregion
 - En god hälsa

Bilaga 2

Landstingens mål och strategier

Norrbottens läns landsting (Landstingsplan 2009–2011)

Övergripande inriktning

- Fortsatt demokratiutveckling: Medborgardialog, Inom landstinget, Kommunikation
- Attraktiv region: Regional utveckling, Kultur och utbildning, Klimat och miljö
- God hälsa
- God vård: Grundläggande synsätt, Utvecklingsstrategier, Vårdpolitisk inriktning (Angelägna utvecklingsområden, Primärvård, Specialiserad vård, Folk tandvård)
- Medarbetare
- Stark ekonomi
- Uppföljning av effekter och resultat

Mål

- Attraktiv region: (Inriktningsmål),
 - Mål för regional utveckling (Delmål, Strategier, Uppföljning)
 - Mål för kultur och utbildning (Delmål, Strategier, Mått, Mål, Nuläge)
- God hälsa (Inriktningsmål, Strategier, Mått, Mål, Nuläge)
- God vård (Inriktningsmål)
 - Delmål Patientfokuserad vård (Strategier, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Tillgänglig vård (Strategier, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Säker vård (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Evidensbaserad vård (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Kvalitativt likvärdig och jämlik vård (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Effektiv vård (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
- Engagerade medarbetare (Inriktningsmål)
 - Delmål Arbetstillfredsställelse (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Frisknärvaro (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Ledarskap (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
 - Delmål Kompetens och personalförsörjning (Strategi, Mått, Mål, Nuläge)
- Stark ekonomi (Inriktningsmål, Strategi, Delmål Mått, Mål, Nuläge)

Västerbottens läns landsting (Landstingsplan 2009–2011)

Landstingets mål

- Bättre och jämlik hälsa (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)
 - Delmål Visionen om världens bästa hälsa och världens friskaste befolkning 2020
 - Delmål Jämlikhet i hälsa mellan könen och mellan sociala grupper
- Trygg och säker vård (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)
 - Delmål Säker vård
 - Delmål Vård i rimlig tid
 - Delmål Patientfokuserad vård
 - Delmål Kunskapsbaserad och ändamålsenlig vård
- God hushållning (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)

- Delmål Stark ekonomi idag och i framtiden
- Delmål Etisk och rättvis resursfördelning
- Delmål Effektiv och hållbar användning av resurser
- Ökad tillväxt och regional kraftsamling (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)
 - Delmål Ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart samhälle
 - Delmål En gemensam regionkommun i norra Sverige
 - Delmål Fortsatt tillväxt i länet och regionen
 - Delmål En säker ställning för Norrlands universitetssjukhus (NUS) om motor i regionens universitetssjukvård
 - Delmål En god livsmiljö och ett utvecklat kulturliv
- Ökat medborgarinflytande (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)
 - Delmål En aktiv och bred dialog med länsbor och intresseorganisationer om folkhälsoarbete och hälso- och sjukvård
 - Delmål Större delaktighet genom fler mötesplatser
- Hälsöfrämjande och utvecklande arbetsplatser (Delmål, Strategier, Uppföljning, Styrdokument)
 - Delmål Attraktiva arbetsplatser som är förebilder för andra
 - Delmål En framtidsinriktad kompetensförsörjning

Landstinget Västernorrland (Landstingplan 2009–2011)

Balanserad styrning

- Medborgarperspektivet
 - Inriktningsmål (Medborgaren i fokus, Tillväxt i länet, Miljöfrågan i fokus, Omvärld, Hälsa och god livsmiljö i befolkningen, Folkhälsomål, Behovsbaserat utbud av hälso- och sjukvård, Hög tillgänglighet och kvalitet)
 - Strategier (Arbete för tillväxt i länet, En positiv hälsoutveckling i länet, Programarbete, Tillgänglighet, Kvalitet, Styrning och ledning)
- Interna Externa processer
 - Inriktningsmål (Effektiv vård, Tillväxt)
 - Strategier (Behov, Tillgänglighet, God vård, Processer, Samverkan, Läkemedel, Uppföljning och utvärdering, Användning av informations-teknologi, Intern och extern information/kommunikation)
- Medarbetarperspektivet
 - Inriktningsmål (Nöjda och kompetenta medarbetare)
 - Strategier (Utveckling av medarbetarskap, utveckling av ledarskapet, Hälsa och arbetsmiljö)
- Ekonomiperspektivet
 - Inriktningsmål (Ekonomi i balans, God ekonomisk hushållning, Resultatåterställning, Landstingsskatten)
 - Strategier (Systematiskt besparings- och rationaliseringsarbete)

Region Skåne (Budget och verksamhetsplan 2008)

Region Skåne tillämpar, precis som Landstinget Västernorrland, balanserad styrning, med påföljd att mål och strategier grupperats under fyra perspektiv och därunder under respektive nämnd.

- Medborgarperspektivet – Strategiskt mål – framgångsfaktorer och åtgärder:
 - Tillgänglighet
 - Valfrihet
 - Medborgarförtroende/Tillit
 - Service

- Verksamhetsperspektivet
 - Regional utveckling
 - Regionala tillväxtnämnden (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Självstyrelsen och regionfrågan, Regionalt utvecklingsprogram, Miljöstrategi, Infrastruktur och planering, Innovations- och klusterutveckling, Miljödriven näringslivsutveckling och biogas, Entreprenörskap, Företagsutveckling, Företagsservice och landsbygdsutveckling, Marknadsföring, Interregionalt samarbete, Bättre utveckling på utvecklingsinsatser)
 - Kollektivtrafiknämnden (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Kundfokus, Tillgänglighet, Utveckling och utbyggnad av kollektivtrafiken, Miljöpåverkan och trafiksäkerhet, Samordning och samverkan, Rimliga biljettpriser)
 - Kulturnämnden (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Ett rikt och varierat kulturutbud, Kulturen en tillväxtsektor, Samspel och samverkan)
 - Vård och hälsa (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Helhet och samordning, Patientfokuserad vård, Jämlig vård, Vård i rimlig tid, Mångfald och valfrihet, Kunskapsbaserad vård, Säker vård, Effektiv vård, Hälsoinriktad vård, Mångfald av driftformer)
 - Övrig verksamhet
 - Fastighetsnämnden (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Hög driftsäkerhet, Professionell och effektiv lokalförsörjning)
 - Patientnämnden (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Uppdrag, Patientärenden, Stödpersonsverksamhet, Informationsverksamhet)
 - Regionstyrelsen (Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder: Styrning, ledning, uppföljning, utvärdering och kontroll, Effektiv verksamhet, Forskning och utveckling, Folkhälsoarbete, Internt miljöarbete, Handikappolitiskt program)
 - Medarbetarperspektivet – Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder:
 - Arbetsplatsen
 - Chefskapet
 - Medarbetarskapet
 - Ekonomiperspektivet – Strategiska mål – framgångsfaktorer och åtgärder:
 - God hushållning
 - Nya lösningar
 - Finansiella mål (Resultatmål, Finansieringsmål, Balansmål)
 - Investeringar
 - (Ny) Styr- och ersättningsmodell
 - (Ny) Hyresmodell

Västra Götalandsregionen (Budget 2009)

Också Västra Götalandsregionen tillämpar balanserad styrning, med påföljd att budgeten, det övergripande styrdokumentet, är indelad i fyra perspektiv:

- Medborgarnas Västra Götaland
 - Västra Götaland – en levande region i världen
 - Medborgarnas livsvillkor (Strategiska inriktningar)
 - Tillgång till regionens verksamheter (Strategisk inriktning)
 - Utmaningar för framtiden
- Regionens verksamhet
 - Gemensamma värderingar och förhållningssätt

- Regiongemensam kvalitets- och verksamhetsförbättring (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag)
- Forskning (Strategisk inriktning)
- Serviceverksamhet (Prioriterade mål och Uppdrag)
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning (Uppdrag)
- Olika driftformer
- Främja hälsa och förebygga sjukdom (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag)
- Tillväxt och hållbar utveckling (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag)
 - Ett livskraftigt näringsliv
 - Ledande i kompetens och kunskapsutveckling
 - Infrastruktur
 - Kollektivtrafik
 - Miljö och energi
 - En ledande kulturregion
- Hälsa- och sjukvård
 - God vård (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag: Kunskapsbaserad och ändamålsenlig hälso- och sjukvård, Säker hälso- och sjukvård, Patientfokuserad hälso- och sjukvård, Effektiv hälso- och sjukvård, Jämlik hälso- och sjukvård, Tillgänglig hälso- och sjukvård)
 - Vård på rätt nivå (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag: Primärvård, Akutvård, Samverkan mellan regionens sjukhus, Högspecialiserad vård – forskning, utveckling och utbildning)
 - Särskilt uppmärksammade vårdområden (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag: Hjärt- och cancersjukvård, Förlossningsvård, Habilitering och rehabilitering, Tandvård, Psykisk hälsa och sjukdom)
- Medarbetarskap och lärande (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag)
 - Personal- och kompetensförsörjning
 - Medarbetarskap
 - Ett gott ledarskap
 - Lönebildning
 - Rehabilitera, förebygga och främja en god hälsa
- Ekonomiska förutsättningar (Strategisk inriktning, Prioriterade mål och Uppdrag)
 - Finansiell inriktning
 - Utveckling av skatteintäkter och statsbidrag
 - Effektivitetskrav
 - Fördelning av resurser inom hälso- och sjukvård
 - Planeringsanvisningar
 - Investeringar

Bilaga 3

Balanserad styrning

Balanced Scorecard – balanserat styrkort eller balanserad styrning, som det ofta benämns i Sverige – är en metod för att styra företag och andra organisationer som i början på 1990-talet utvecklades av Robert S Kaplan och David Norton. Den har spridit sig över hela världen och är också populär inom offentlig sektor, inte minst bland landsting och regioner.

Metoden tar sin utgångspunkt i att traditionell styrning alltför ensidigt fokuserar det finansiella perspektivet. Kaplan och Norton menade att det främst blickar tillbaka i tiden och sällan förmår fånga långsiktiga trender. De kompletterar därför det finansiella perspektivet med andra perspektiv.

Ett balanserat styrkort innehåller således:

- Ett finansiellt perspektiv (lönsamhet, finansiell ställning),
- Ett kundperspektiv (marknadsandelar, kundnöjdhet)
- Lärande- och utvecklingsperspektivet (innovationsförmåga, nya och vidareutvecklade produkters andel av försäljning)
- Interna processer (kvalitet, ledtider, tillgänglighet)
- Medarbetarperspektivet (personalutveckling, arbetsmiljö, attraktivitet som arbetsgivare – detta perspektiv förekommer främst i svenska modeller)

Syftet med metoden är, som namnet säger, att skapa en mer balanserad styrning. Den betonar också vikten av mätbarhet – det som kan mätas blir också gjort, är ett genomgående tema. Genom att kombinera de olika perspektiven försöker man lyfta fram och sammankoppla olika aspekter, så som:

- Vision för framtiden
- Perspektiv – fokusområden
- Strategiska mål
- Framgångsfaktorer
- Nyckeltal (med mål för vart och ett)
- Handlingsplaner

Balanserad styrning implementeras i en stegvis process som kan se ut på följande sätt:

1. Formulera affärsidé, vision eller övergripande mål
2. Utforma en huvudstrategi för hur affärsidén/visionen/målet ska uppnås genom att på ett optimalt sätt utnyttja organisationens resurser.
3. Fastställa perspektiven och hur de är kopplade till varandra.
4. Fastställa strategiska mål och framgångsfaktorer för dess.
5. Fastställa mål och mått för varje framgångsfaktor.
6. Utforma handlingsplaner för de enskilda målen.

Precis som målstyrning, i dess moderna form, utgår balanserad styrning således ofta från en vision, en verksamhetsidé och ett antal inriktningsmål. Modellen kan ses som en mer systematisk metod för att omvandla mål och strategier till handlingsplaner och genomförande, liksom för att följa upp verksamheten.

Norrstyrelsens rapportserie

Norrstyrelsen har bildats för att förbereda sammanslagningen av landstingen i Norrbottens, Västerbottens och större delen av Västernorrlands län till en regionkommun med arbetsnamnet Region Norrland. Det är en ideell förening som bildats av de tre landstingen samt kommunförbunden i Norrbottens och Västernorrlands län och Region Västerbotten. Vid sidan av styrelsen och dess arbetsutskott är 140 förtroendevalda och ett stort antal tjänstemän från landsting, kommuner, kommunförbund/regionförbund, statliga myndigheter, näringsliv och andra organisationer engagerade i de många arbetsgrupper som förbereder regionbildningen. Med Region Norrland vill vi skapa förutsättningar för ett starkare och mer livskraftigt Norrland – en regionkommun som kan tillhandahålla hälso- och sjukvård och skapa utvecklingsförutsättningar på ett effektivare och uthålligare sätt än de tre landstingen var för sig kan göra.

För att informera om sitt arbete och skapa intresse och engagemang i regionfrågan kommer Norrstyrelsen att publicera stora delar av sitt arbete i en rapportserie. Följande rapporter kommer att ges ut under första halvåret 2009:

- 2009:1 Statlig verksamhet i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län**
- 2009:2 Högre utbildning och forskning i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för högre utbildning och forskning
- 2009:3 Infrastruktur i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för infrastruktur
- 2009:4 Internationellt samarbete i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för internationellt samarbete
- 2009:5 Kultur i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för kultur
- 2009:6 Miljö och energi i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för miljö och energi
- 2009:7 Näringsliv och innovation i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för näringsliv och innovation
- 2009:8 Trafik i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för trafik
- 2009:9 Turism i Region Norrland**
En kartläggning av Norrstyrelsens arbetsgrupp för turism
- 2009:10 Hälso- och sjukvård i Region Norrland**
Norrstyrelsens kartläggning av hälso- och sjukvården i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland
- 2009:11 Ekonomifrågor vid bildandet av Region Norrland**
- 2009:12 Landstingens organisation i Region Norrland**
- 2009:13 Fastighetsförvaltning och lokalförsörjning vid bildandet av Region Norrland**
- 2009:14 Personalfrågor vid bildandet av Region Norrland**
- 2009:15 IT-frågor vid bildandet av Region Norrland**
- 2009:16 Informationsfrågor vid bildandet av Region Norrland**
- 2009:17 Regional utvecklingsplanering i Region Norrland**
- 2009:18 Utgångspunkter för formulering av vision och mål**

Rapporterna kan hämtas på: www.norrstyrelsen.se
Rapporterna kan också beställas ifrån: kontorsservice@vll.se

För vidare information:

Projektledare Jan-Åke Björklund (jan-ake.bjorklund@norrstyrelsen.se)
Huvudsekreterare Jörgen Olsson (jorgen.olsson@norrstyrelsen.se)