



**KomRede AB**

# Revisionsrapport

Granskning av Region Dalarnas styrning av användning av digital teknik

Camilla Karlsson och Ola Sabel

Västerås 2020-10-16

## Innehållsförteckning

Innehållsförteckning .....	1
<b>Sammanfattning och bedömningar .....</b>	<b>2</b>
<b>Rekommendationer om fördjupade granskningar .....</b>	<b>3</b>
1. Uppdrag .....	5
1.1 Bakgrund och syfte .....	5
1.2 Revisionskriterier .....	6
1.3 Ansvariga styrelser och nämnder .....	6
1.4 Metod .....	6
2. Granskningsresultat .....	6
2.1 Styrmodell och organisering .....	6
2.2 Styrning av digitaliseringen .....	8
2.2.1 Inledning .....	8
2.2.2 Målen för digitaliseringen .....	8
2.2.3 Verksamhetsstyrning och styrmodell .....	9
2.2.4 Resurser och infrastruktur .....	10
2.2.5 Ansvarsförhållanden .....	12
2.2.6 Uppföljning, intern styrning och kontroll .....	13
2.2.7 Fördjupning om styrning av digitaliseringen .....	14
<b>Källor .....</b>	<b>15</b>
<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>16</b>
<b>Bilaga 2 .....</b>	<b>17</b>

## Sammanfattning och bedömningar

### **Vi bedömer att regionstyrelsen i Region Dalarna för egen del inte säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av satsningarna på digitalisering.**

Det saknas en fastställd digitaliseringsstrategi som stöd för det långsiktiga, strategiska arbetet med digitalisering. Det strategiska arbete som pågår är angeläget, och regionstyrelsen bör i sin beredning av digitaliseringsstrategin förtydliga digitaliseringens stödjande roll för att undvika sammanblandningen av mål och medel.

### **Vi bedömer att en ändamålsenlig styrning med prioriteringar av digitaliseringssatsningar förutsätter en utveckling av metoder för att följa upp på vilken sätt digitaliseringen bidrar till verksamhetsutvecklingen, och att resultat kommuniceras till regionstyrelsen.**

Regionens verksamhet domineras av hälso- och sjukvård, men det är samtidigt en stor spännvidd i det regionala uppdraget med betydande svårigheter att prioritera bland digitala satsningar. Detta gäller såväl regionens egen tjänsteproduktion som de demokratisatsningar som väl genomförd digitalisering kan möjliggöra. Med en förbättrad uppföljning av digitaliseringen kan förutsättningar ges för att avgöra om fullmäktiges mål nås.

### **Vi bedömer att portföljstyrningen så som den tillämpas idag inte medfört en ändamålsenlig styrning.**

Styrmodellen - portföljstyrning - infördes för att möjliggöra ett effektivt helhetsgrepp om digitalisering som stödjer regionens verksamheter. Den formella styrningen att verksamheterna ska vara styrande och digitala lösningar ett hjälpmedel, speglar inte de verkliga förhållandena. De tekniska och organisatoriska villkoren som styr i stor utsträckning, och verksamhetsbehoven prioriteras inte på ett effektivt sätt. Som styrningen fungerar idag föreligger det en betydande risk för att konsulter och sårintressen kan dominera digitaliseringen. I balansgången mellan motiverad helhetssyn och lokala initiativ har styrningen till en del blivit storskalig, byråkratisk och stelbent. Detta hämmar utvecklingen och kan leda till att verksamheterna går utanför den formella styrningen för att söka egna digitala lösningar.

### **Vi bedömer att otydligheter i befogenheter och ansvar kan leda till att information om digitalisering inte når regionstyrelsen med minskade möjligheter till styrning som följd.**

Förvaltningsobjekten inom portföljstyrningen innebär att gränsöverskridande organisationer skapas. Detta har medfört att roller, mandat och ansvarsförhållande har blivit oklara. Otydligheten skapar ineffektivitet i förvaltningsorganisationen när osäkerhet råder om beslutsmandat och chefernas befogenheter.

### **Vi bedömer att det finns betydande risker för att ändamålsenligheten i en gränsöverskridande organisation som portföljstyrningen utgör, inte underkastas tillräcklig revisionell prövning.**

Ansvarsutkrävandet följer linje- och nämndorganisation. Det finns en betydande revisionsrisk inbyggd i portföljstyrningsmodellen. De risk- och väsentlighetsanalyser som genomförs i regionstyrelse, nämnder och förvaltningsobjekt hanterar inte detta problem. Om en reformerad portföljstyrning ska tillämpas bör ansvarsförhållandena förtydligas och aktivt följas upp inom ramen för intern styrning och kontroll.

**Vi bedömer det som väsentligt att eventuella brister i infrastrukturen och omfattningen av en ”tekniskuld” klarläggs.**

I granskningen framkommer att investeringar i infrastrukturen är eftersatta och att betydande insatser behöver göras. Hälso- och sjukvårdens höga krav på säkerhet och integritet är en viktig faktor att ta hänsyn till vid investeringsbeslut, men den riskerar att spilla över och vara kostnadsdrivande även för verksamheter med lägre krav på säkerhet och med öppenhet som ledstjärna. I digitaliseringsinsatser behöver balansen mellan öppenhet och slutenhet i den digitala infrastrukturen därför beaktas. Pandemin/Covid19 har medfört en ökad användning av digitala lösningar, vilket har blivit ett slags test av den grundläggande tekniska infrastrukturen. Akuta åtgärder har i detta sammanhang medfört säkerhetsrisker.

**Vi bedömer det som önskvärt att Region Dalarna i digitaliseringsprocessen undersöker ytterligare samordnings- och samverkansmöjligheter och hur nationella lösningar och aktörer kan bidra till att stärka upp effektivitet, säkerhet och finansiering av digitaliseringen.**

Digitaliseringen styrs av lagkrav och säkerhetstänkande, men också av möjligheter till samverkan och finansiering. Regionen samverkar med andra regioner och nationella aktörer. Aktiviteten på nationell nivå är hög, och regionen kan agera för att dra nytta av myndighetsinitiativ.

**Vi bedömer vidare att de senaste årens stora personalomsättning på chefsnivå har minskat möjligheterna till en effektiv intern styrning och kontroll.****Revisionsfrågan om att översiktligt beskriva regionens strategi, organisation för prioritering och modell för styrning av satsningar på digital teknik besvaras under avsnitt 2.****Granskningsresultat. I bilaga 2 redovisas en översiktlig kartläggning och beskrivning av de (större) digitala satsningar som f n görs eller planeras (alt. utvecklas) inom regionen.**

Med utgångspunkt i våra slutsatser och bedömningar, om regionstyrelsen för egen del har säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av satsningar på digital teknik samt vår bedömning av behovet av fördjupade granskningar inom området, lämnas nedanstående rekommendationer.

- Klargöra roller och ansvar i nu pågående digitaliseringsarbete mellan utvecklingsansvariga och verksamhetsansvariga.
- Skapa förutsättningar för ökad delaktighet hos berörda medarbetare i utvecklingen av nya arbetssätt och ny teknik.
- Skyndsamt ta fram en handlingsplan för besparingar och kostnadseffektivisering i införandet av digital teknik.
- Stärka rapporteringen och utveckla kommunikationen med regionstyrelsen baserat på utvecklade mätetal om förbrukade medel och uppnådda resultat.

---

**Rekommendationer om fördjupade granskningar**

- Fördjupad granskning av ett eller flera förvaltningsobjekt med avseende på prioritering, uppföljning av kostnader, effekter, ansvarsförhållanden, mm.
- Fördjupad granskning av förutsättningar och risker som kan sättas i samband med organisationer som går över linjeorganisationernas gränser; hur ska kraven på intern en god intern styrning och kontroll tillgodoses, hur säkerställs rapporteringsvägar, vilken nämnd/-er ska ansvarsprövas och hur, mm?

- Fördjupad granskning av den grundläggande tekniska infrastrukturen och hållbarheten samt flexibiliteten i befintliga IT system vad gäller integration och samordning.
- Fördjupad granskning av orsakerna till den stora personalomsättningen på chefsnivå och hur regionens arbetsmiljöarbete fungerar.
- Fördjupad granskning av förutsättningarna för att anpassa och verka för att ersättningssystemen inom hälso- och sjukvården blir rättvisande och robusta i samband med digitaliseringen.

# 1. Uppdrag

## 1.1 Bakgrund

Regionrevisorerna har i sin riskanalys identifierat regionens arbete med att tillvarata de möjligheter som digitaliseringen skapar som ett område med betydande risker. KomRedo AB har fått i uppdrag av revisorerna i Region Dalarna att genomföra en granskning av Regionstyrelsens styrning och ledning av satsningarna på digitalisering. Granskningen ska ge underlag för fördjupade granskningar på området.

Digitalisering framhålls som ett viktigt hjälpmedel för modernisering och effektivisering inom en rad områden som kommunikation, invånartjänster, diagnostik, administration, etc. I Region Dalarnas regionplan för 2020 är digitalisering ett av fyra prioriterade målområden. Digitalisering ses som en utmaning för regionen men också som en möjlighet. I regionplanen ges varje nämnd i uppdrag att formulera mål utifrån tre angivna områden; ökad demokrati och ökat inflytande, ökad produktivitet och effektivitet samt modernisering av arbetsmetoder. Nyckeltal och uppföljningsmätt för effektmålen ska fastställas i november 2020. I region Dalarna tillämpas en sk "portföljstyrningsmodell" för IT-satsningar efter ett beslut av landstingsdirektören år 2015. Syftet med portföljstyrningen är att styra verksamhetsutveckling med stöd av IT så att Region Dalarna satsar på de förändringsinitiativ som ger maximal nytta i verksamheten.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

**Syftet** med granskningen är dels att ge underlag för att kunna bedöma **om Region Dalarna för egen del har säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning** av satsningar på digitalisering, dels att ge rekommendationer på **fördjupade granskningar inom området**.

Följande revisionsfrågor har legat till grund för vår granskning:

- Översiktligt beskriva regionens strategi, organisation för prioritering och modell för styrning av satsningar på digital teknik
- Översiktlig kartläggning och beskrivning av de (större) digitala satsningar som f n görs eller planeras (alt. utvecklas) inom regionen
- Utifrån digitaliseringens möjligheter och risker, regionens strategier och styrning, pågående och planerade satsningar e t c bedöma behoven av fördjupade granskningar
- Är styrelsens strategier, organisation, arbetssätt e t c för att politiskt värdera, prioritera och styra satsningar på digitalisering mot önskade verksamhetsområden ändamålsenlig?
- Beaktar styrelsen i tillräcklig utsträckning behoven av en fungerande grundläggande infrastruktur, säkerhet och support vid satsningar på digitalisering?
- Finns ändamålsenliga styr-och stöddokument som följer den nationella handlingsplanen för samverkan kring regelverk, enhetligare begreppsanvändning och standarder?
- Har risk-och konsekvensanalyser genomförts i samband med digitaliseringsarbetet?

### 1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår i första hand från lagstiftning och författningar inom området samt regionfullmäktiges styrning.<sup>1</sup>

### 1.4 Ansvariga styrelser och nämnder

Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig styrning av digitaliseringen.

### 1.5 Metod

Den metod som har tillämpats i granskningen är en kombination av fördjupade dokumentstudier och intervjuer. Semistrukturerade intervjuer har genomförts med förtroendevalda och förvaltningspersonal med olika roller i organisationen.<sup>2</sup> Utgångspunkten för urvalet har varit att få en övergripande belysning av digitaliseringens styrning, och att kunna identifiera behov av fördjupade granskningar i enlighet med revisorernas uppdrag. Syftet att identifiera områden för fördjupade granskningar innebär att granskningen till en del är en förstudie med uppgift att ställa väsentliga frågor inför den fortsatta digitaliseringen. Semistrukturerade intervjuer som kvalitativ metod bygger på att intervjupersonerna ges en möjlighet att ge sin uppfattning om förhållanden på ett antal identifierade områden. Med ett relevant och tillräckligt stort urval kan en realistisk samlad bild framträda som underlag för bedömningar. Den pågående pandemin/covid19 ger avtryck i granskningsresultatet, men den har inte äventyrat relevansen i metodvalet.

Tillämpliga delar av granskningsresultatet har tillställts berörda befattningshavare för faktakontroll. En avstämning med de regionrevisorerna genomfördes 28 september 2020. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s och SKR:s riktlinjer och vägledningar för revisionsarbete och God revisionssed.

## 2. Granskningsresultat

Följande resultatredovisning besvarar revisionsfrågorna. Svaren baseras på en fördjupad dokumentgranskning av tillgängliga styr- och stöddokument samt på de svar och uppfattningar som framkommit i intervjuerna. Kartläggningen och beskrivningen av de (större) digitala satsningar som f n görs eller planeras (alt. utvecklas) inom regionen redovisas i bilaga 2.

### 2.1 Styrmodell, organisering och digitala satsningar

Region Dalarna har erbjudits av Regeringen att inkomma med en redovisning av analys och identifierade prioriteringar avseende framtida regionala tillväxtarbetet i länet. Samtliga regioner har erbjudits samma möjlighet. Region Dalarna lyfter fram följande prioritering som har koppling till regionens arbete med regional utveckling och digitalisering:

- ”anser att nationell finansiering av regional utveckling och innovation i högre utsträckning bör kopplas till smart specialisering då det kommer att bli ett krav för finansiering från EU under nästa programperiod.”

---

<sup>1</sup> Revisionskriterierna återfinns i bilaga 1.

<sup>2</sup> 26 personer har intervjuats.

Av samma rapport framgår att ”Region Dalarna behöver tydliggöra och säkerställa den pågående digitaliseringen av samhället. Detta ska ske genom strategisk samverkan och kompletterande insatser som främjar användningen av digitala arbetssätt, verktyg och tjänster. Digitalisering har en central roll i främjandet av hållbar regional tillväxt och potential för att minska betydelsen av det geografiska avståndet för medborgarna. Digitaliseringen ska bidra till ett mer inkluderande samhälle med bättre tillgänglighet och ökade möjligheter att bo och driva konkurrenskraftiga företag i hela Dalarna.”

Av regionplanen framgår fyra målområden där ett av dessa är digitalisering och att detta är en stor utmaning för Region Dalarna men också en stor möjlighet. Tillgången till den digitala infrastrukturen behöver fortsätta att byggas ut i hela länet. Rätt använd bidrar digitaliseringen till att öka närheten och servicen, trots stora avstånd. Digitalisering anges också kunna bidra till ett ökat självbestämmande och demokratiskt deltagande. Under planperioden kommer Region Dalarna att lägga särskild vikt vid att mäta och följa upp hur regionens samtliga verksamheter arbetar med digitalisering:

- Ökad demokrati och ökat inflytande
- Ökad produktivitet och effektivitet
- Modernisering av arbetsmetoder

Region Dalarnas strategi är att verksamheter måste eftersträva en ökad produktivitet och effektivitet genom ett aktivt arbete med nya arbetssätt, stöd av digitalisering, rätt använd kompetens och förebyggande verksamhet, med mera. Viktiga verktyg är produktionsplanering, kontinuerlig uppföljning, att agera vid avvikelser, att arbeta med ständiga förbättringar samt ständiga prioriteringar.

Beskrivningarna i nedanstående avsnitt är hämtade från regionens styrdokument för digitalisering<sup>3</sup>.

Region Dalarna införde år 2015 en ”portföljstyrningsmodell”<sup>4</sup> efter beslut av landstingsdirektören.<sup>5</sup> Syftet var att få till stånd ett helhetsgrepp om satsningarna på digitalisering. Styrmodellen ska medge en fördelning av resurser för digitalisering som ger största nytta för regionen. Portföljstyrningen ska innefatta såväl utveckling som förvaltning. Styrningen av digitaliseringen relateras därutöver till regionens allmänna styr- och ledningssystem<sup>6</sup>. Införandet av styrmodellen var föranlett av ett antal problem/frågeställningar som identifierats i samband med digitalisering.<sup>7</sup> Det pågår för närvarande en översyn av portföljstyrningen.

---

<sup>3</sup> Uppgifterna hämtade ur ”Riktlinje för portföljstyrning inom RD – avseende verksamhetsutveckling med stöd av IT, version 2.0, 2020-04-22.

<sup>4</sup> Portföljstyrningen har införts med hjälp av PM3 som är en styrmodell utvecklad fr o m 1990-talet, och som används i olika organisationer.

<sup>5</sup> Portföljstyrningen har byggts upp med utgångspunkt från PM3; ett styrningskoncept som används i många organisationer.

<sup>6</sup> Styrsystemets olika delar sammanfattas i ”vårt arbetssätt”.

<sup>7</sup> De identifierade problemen var bl a oklara beslutsvägar gällande projektstart, otydlighet mellan Förvaltningsobjekt/familjer, omedvetenhet om varandras mål, planer och utveckling, vidareutveckling (inom förvaltning) och projekt prioriteras inte gentemot varandra, förstudier och nyttoanalyser görs sällan inför beslut om start, resurskonflikter i linjen - utveckling samt vidmakthållande av befintliga lösningar slåss om samma resurser och bristfällig uppföljning av nyttor medför att effekthemtagning uteblir.



En portfölj disponerar ekonomiska och personella resurser som ska användas för att uppnå maximal nytta för verksamheten. Resurserna fördelas i olika grupperingar, projekt, uppdrag och förvaltningsobjekt. Det innebär att alla förvaltningsobjekt, projekt och uppdrag som innefattar verksamhetsutveckling med stöd av IT ska ingå i Region Dalarnas portfölj *Verksamhetsutveckling med stöd av IT*. Styrningen av portföljen görs genom att välja innehåll till portföljen, att prioritera, och att följa upp och använda resurser på bästa sätt i förhållande till verksamhetens strategiska och taktiska mål. Ett förvaltningsobjekt inom portföljstyrningen beskrivs som en virtuell organisation som använder resurser från linjeorganisationen. Förvaltningsobjekten (FO) inryms i de tre huvudkategorierna (familjerna) Kärn, Stöd och Infra.<sup>8</sup>

### **Bedömning**

Förvaltningsobjekten är omfattande och innehållet i objekten speglar regionens komplexa verksamhet och behov av digitalisering. De digitala satsningarna beskrivs närmare i bilaga 2. Det förekommer satsningar på digitalisering utanför förvaltningsobjekten. Portföljkontoret kartlägger satsningarna och dokumenterar eventuella avvikelser i en avvikelserapport.<sup>9</sup> Enligt portföljkontoret är avvikelserna begränsade till både antal och omfattning, men man framhåller att det kan finnas ett mörkertal.<sup>10</sup> Kunskapen om mörkertalet är av naturliga skäl begränsade, men även de identifierade avvikelserna redovisas utan precisering av vilka resurser som används i dessa satsningar. Sammantaget föreligger det således en osäkerhet om den tillgängliga beskrivningen av digitaliseringen är rättvisande.

## 2.2 Styrning av digitaliseringen

### 2.2.1 Inledning

I föreliggande avsnitt redovisas resultaten från dokumentstudien först under varje avsnitt och därefter återges intervjuresultat. Strecksatserna återger framträdande uppfattningar, men är inte citat.

Iakttagelserna i granskningen har i det nedanstående grupperats med utgångspunkt från revisionsfrågorna och relevans i förhållande till innebörden i begreppet ändamålsenlig styrning.

- Målen för digitalisering
- Verksamhetsstyrning och styrmodell
- Resurser och infrastruktur
- Ansvarsförhållanden
- Uppföljning, intern styrning och kontroll

### 2.2.2 Målen för digitaliseringen

I regionplanen är digitaliseringen ett av fyra prioriterade målområden. Regionens verksamheter förutsätts arbeta med digitalisering utifrån;

- Ökad demokrati och ökat inflytande
- Ökad produktivitet och effektivitet
- Modernisering av arbetsmetoder.

---

<sup>8</sup> Beskrivningen är ursprungligen gjord av portföljkontoret. Den har redigerats i rapporten.

<sup>9</sup> ”Avvikelser portföljen Verksamhetsutveckling med stöd av IT”, framtagen av portföljkontoret.

<sup>10</sup> Förvaltningsobjekten beskrivs närmare i bilaga 2.

**Styrdokumentet;** Regionplanens mål ska brytas ner till operativa mål i nämndernas verksamheter.<sup>11</sup> I nämndernas verksamhetsplaner för 2020 har formulerats nämndspecifika mål utifrån de övergripande målen i regionplanen. Genomgående i fastställande av mål och aktiviteter för digitaliseringen är att nämnderna i första hand förhåller sig till digitaliseringen som ett medel i verksamhetsprocesserna. Samtidigt framhålls en mer generell ökad användning av digitala lösningar och en höjning av kompetensen hos såväl personal som invånare, kommer att gynna regionens verksamheter.

#### Från intervjuerna;

- Det saknas tydliga strategiska mål för digitaliseringen. Någon IT-strategi är inte politiskt beslutad.<sup>12</sup>
- Mål och medel blandas samman; utveckling av verksamhetsmålen är det väsentliga, medan de IT-satsningar som görs ska anpassas till att stödja verksamheterna att nå verksamhetsmålen.
- Målen ändras ofta, styrs mycket av IT och är inte långsiktiga. För många uppkast av idéer som ska förverkligas utan att en genomgripande analys har gjorts av om det är bra målsättningar som stödjer verksamheten.
- Kännedomen om målen är bristfällig bland medarbetarna i regionen.
- Inom portföljstyrningen genomförs satsningar som går utanför fullmäktiges beslut.
- Generellt sätts inte mätbara mål, och mätning sker inte på måluppfyllnad.

#### Bedömning

Vi noterar sammanfattningsvis när det gäller frågan om mål för digitaliseringen att mål och medel riskerar att blandas samman, och att långsiktiga mål för digitaliseringen inte har stöd av någon beslutad digitaliseringsstrategi. Otydligheter och brister i processen för att sätta mål, riskerar att skapa kortsiktighet och avvikelser från beslutet om verksamhetsstyrd digitalisering.

#### 2.2.3 Verksamhetsstyrning och styrmodell

**Styrdokument:** Med utgångspunkt från den övergripande regionplanen och ner till operativ nivå i regionens verksamheter, finns ett antal styr- och stöddokument som på olika sätt är kopplade till digitaliseringen inom Region Dalarna.<sup>13</sup> Digitaliseringen ska enligt styrdokumentet genomföras som ”Verksamhetsstyrning med stöd av IT”. Den dokumenterade styrprincipen är således att verksamhetsbehoven ska avgöra vilka satsningar på digitalisering som bör göras.

#### Från Intervjuerna;

- I realiteten är det vanligt att verksamhetens behov inte är styrande, utan att styrningen dels utgår från de tekniska möjligheterna, dels från den styrlogik som portföljstyrningen har skapat. IT-styrningen förstärks av att de som har den tekniska kompetensen kan ”överpröva” förslag från verksamheten för att de har kunskapen om de tekniska begränsningarna. Portföljstyrningen har byggts upp enligt konsultkoncept utan anpassning till de förhållanden som

---

<sup>11</sup> I regionen pågår ett utvecklingsarbete för att förtydliga den formella delen av styrningen med effektmål, målvärden, osv, för att nå fram till uppföljningsbara målkedjor från regionplan till verksamhetsnivå.

<sup>12</sup> Det pågår ett arbete med att ta fram en ny IT-strategi. Detta uppdrag ska vara klart i november 2020

<sup>13</sup> styrdokument förtecknas i bilaga 3

- råder i regionen, och den innefattar både utveckling och förvaltning, vilket inte fungerar fullt ut.
- Konsulternas stora inflytande är ett generellt styrningsproblem, och belyser bristen på egen kompetens i verksamheterna.
  - Portföljstyrningen har en potential och tanken med modellen är bra, men den lever till en del sitt eget liv och är inte tillräckligt förankrad i verksamhetsbehoven. Beslut tas som inte är förankrade i regionplan och verkställighetsbeslut.
  - Portföljstyrningen som metod och modell anses vara riktig, men tillämpningen i Region Dalarna är fel och motverkar ändamålsenlig styrning.
  - Portföljstyrningen innebär en centralisering av beslut om IT-satsningar och att man ”tar makt och resurser” från linjeorganisationen. En beskuren frihet som är impopulär.
  - Centraliserad styrning skapar en tröghet och byråkrati med tidsförskjutningar som är ineffektiva. Detta kan leda till att man tar egna initiativ utanför portföljstyrningen.
  - Den centraliserade IT-kompetensen saknar förståelse för verksamheternas behov, vilket skapar risker för felsatsningar och obrukbara verktyg.
  - Öar med särintressen har skapats för att värna om egen verksamhet eftersom objekten enligt portföljmodellen är så stora att prioriteringar sker mellan behov från vitt skilda verksamheter.
  - Tidigare ingick regiondirektören som ordförande i styrgruppen, men nu är det IT-direktören. Det är en viktig signal om verksamhetsstyrning att regiondirektören har denna funktion.

### **Bedömning**

Vi noterar sammanfattningsvis när det gäller styrmodellen att styrdokumentens formuleringar om ”verksamhetsstyrning med stöd av IT” i praktiken inte nås. De tekniska och organisatoriska förutsättningarna är i hög grad styrande. Konsulter och särintressen har ett stort inflytande. Portföljstyrningen uppfattas som stelbent, byråkratiskt och inte tillräckligt anpassad till verksamheternas behov och komplexitet. Styrmodellen uppfattas samtidigt ha förutsättningar att fungera, men den behöver i så fall reformeras och tillämpas med utgångspunkt från de ursprungliga intentionerna.

#### 2.2.4 Resurser och infrastruktur

Ett av de viktiga argumenten för att införa portföljstyrning har varit att uppnå en effektiv resursfördelning genom att regionen – genom portföljstyrningen – kan ta ett samlat grepp om digitala investeringar och göra rationella prioriteringar och val.<sup>14</sup> I såväl **regionplan som i nämndernas dokumentation** kopplas digitaliseringen på olika sätt till omvärldsförhållanden och infrastruktur i bredare mening. Möjligheter och utmaningar i den tekniska utvecklingen framhävs när det gäller såväl nytta för regioninvånarna som effektivisering av verksamheten. Digitaliseringen har tydliga internationella kopplingar genom teknisk utveckling, men också i de initiativ och beslut som tas på nationell nivå<sup>15</sup> i lagar och riktlinjer,<sup>16</sup> samverkansformer, finansieringsmöjligheter, mm, som har betydelse för digitaliseringen.

---

<sup>14</sup> Investeringspolicy, portföljstyrningens styrdokument, regionplan/budget, nämndbudgetar, mm

<sup>15</sup> Se ex vis ”Vision E-hälsa”, SKR och Socialdepartementet, ej daterad, ”Ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi”, Näringsdepartementet, N2017.23

<sup>16</sup> Följsamhet mot lagar och regler behandlas i avsnitt 2.3.6

**Från intervjuerna;**

- Resursfördelning och prioriteringar inom regionens skilda verksamheter är svår – vad är viktigast bland allt det viktiga? Är en digital lösning inom kollektivtrafiken viktigare än en marginell förbättring inom medicinsk teknik? Portföljstyrningen ger en möjlighet att styra resurserna effektivt, men hur vet vi om det är effektivt om vi inte följer upp effekterna?
- Förvaltningsobjekt och linjeorganisation ska dela på samma resurser.
- Portföljstyrningen har införts med hjälp av konsulter och ett portföljkontor har skapats. Denna organisatoriska investering har varit kostnadsdrivande totalt sett; både vid införandet och i fortvarigheten eftersom det kostar att driva; personal behöver anställas, konsulter upphandlas, mm.
- Digitaliseringens konsultberoende ger höga kostnader och problem med kontinuitet. Vi borde sköta mer inom organisationen.
- Konsultkostnader och licenskostnader blandas, vilket gör det svårt att få insikt i vad ekonomin används till.
- Vi har en ”teknikskuld” som en följd av att för lite resurser har satts av för investeringar i IT.
- Utbyggnaden av infrastrukturen styrs av IT, men också i hög grad av sjukvårdens produktionslogik och de krav på säkerhet som ställs där. Detta är kostnadsdrivande när hög säkerhet ska byggas in i alla system, och det skapar en konflikt mellan öppenhet och slutenhet i regionens olika verksamheter.
- Centraliseringen av IT (för 10 år sedan) har medfört att IT-kompetensen är för låg i verksamheterna för att hantera PM3.
- Satsningar i infrastrukturen för digitalisering ses som kortsiktiga kostnader i stället för långsiktiga investeringar som kan ge hög avkastning på sikt.
- För många lokala lösningar, vilket inte är rationellt och effektivt på sikt.
- Det regionala utvecklingsuppdraget är definitionsmässigt en fråga om omvärldsorientering och öppenhet där digital infrastruktur är ett nödvändigt stöd.
- Vi tittar för mycket inåt; vi borde samverka mer och arbeta mer med blick mot det nationella. Det nya vårdinformationssystemet är bra, och ett exempel på regionalt samarbete. Mer sådant behövs. Vi utnyttjar inte heller nationella möjligheter på bästa sätt, utan gör egna, lokala lösningar som blir mer kostsamma i längden

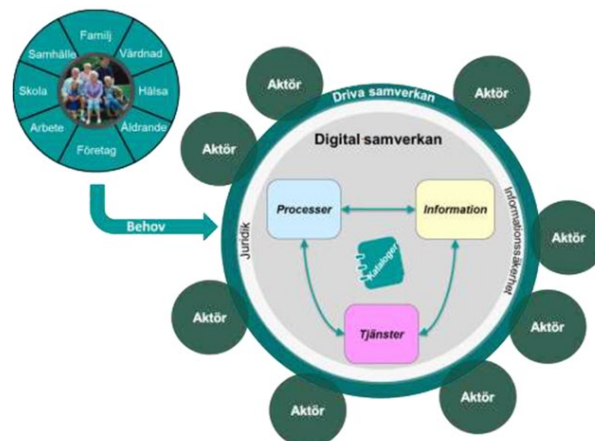
**Bedömning**

Vi noterar sammanfattningsvis när det gäller den digitala infrastrukturen; de digitala satsningarna kräver resurser, och det finns en ”teknikskuld” på grund av uteblivna investeringar. En effektiv, verksamhetsstyrd prioritering av digitala satsningar är beroende av att bristerna i infrastrukturen kartläggs. Konsultberoendet och uppbyggandet av portföljstyrningen har varit kostnadsdrivande och medfört att regionens egna kompetens har blivit otillräcklig. Hälso- och sjukvården har höga krav på säkerhet och integritet, vilket påverkar även andra verksamheter i regionen som inte har samma behov.

Lokala lösningar kan svara mot akuta verksamhetsbehov, men de kan visa sig vara ineffektiva och kostsamma på längre sikt.

Digital samverkan innebär att myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer utbyter digital information och samverkar för att hantera det digitala informationsutbytet på ett effektivt och rättssäkert sätt. Grundläggande förutsättningar för digital samverkan är att det finns en gemensam förståelse för behov och målbild samt insikt i relevanta juridiska förutsättningar och krav på informationssäkerhet.

Region Dalarnas arbete med utvecklingen av den digitala infrastrukturen kan gynnas av en ökad, långsiktig samverkan med andra regioner och nationella aktörer.



### 2.2.5 Ansvarsförhållanden

Styrmodellen skapar en matris där förvaltningsobjekten identifieras som virtuella organisationer som hämtar resurser från linjeorganisationen. Organisationen är **dokumenterad** i riktlinjer för portföljstyrning med rollbeskrivningar.<sup>17</sup>

#### Från intervjuerna;

- Portföljstyrningen medför att roller och ansvarsförhållanden bli oklara, vilket skapar frustration när mandat, information och påverkansmöjligheter i förvaltningsobjekten är otydliga, och när det är IT och inte verksamheterna som styr.
- Rörlighet och oreda påverkar styrning och beställning; man vet inte vem som har mandat och vem som är adressat i olika sammanhang.
- Ansvar utkrävs och prövas i linjeorganisationen och till slut hamnar besluten där.
- Den stora omsättningen av chefer under de senaste åren har medfört att förutsättningarna för ledning och ansvarstagande har försämrats.
- Osäkerheten kring fördelningen av mandat mellan portföljmodell och linjeorganisation har skapat en kultur där en stor mängd diskussioner hålls på möten utan att beslut fattas – eftersom osäkerhet råder kring vem som kan/får fatta beslut.
- Subkulturen i portföljmodellen stör ledarskapsmöjligheter och strukturförbättring – chefer får höra att deras enda jobb är att se till att medarbetarna mår bra och får semester.
- Chefer hinner inte vara chefer, eftersom objektägarnas ansvar sträcker sig utanför egen verksamhet och därmed tar för mycket fokus och tid. Det skapar arbetsmiljöproblem för chefer då den virtuella organisationen inte är kompatibel med den reella linjeorganisationen.
- Politiken ger uppdrag till förvaltningschefer, men det syns inte i PM3 som har en egen beslutstablå. Nämnden saknar insikt i PM3 och förstår inte att deras beslut inte har genomslag

#### Bedömning

Vi noterar sammanfattningsvis när det gäller ansvarsförhållanden att förvaltningsobjekten inom portföljstyrningen innebär att det skapas gränsöverskridande organisationer. Detta medför att roller, mandat och ansvarsförhållande blir oklara, vilket försvårar ansvarstagande och ansvarsutkrävande.

<sup>17</sup> ”Riktlinje för portföljstyrning inom RD – avseende verksamhetsutveckling med stöd av IT, version 2.0, 2020-04-22

Otydligheten skapar också ineffektivitet i förvaltningsorganisationen när osäkerhet råder om beslutsmandat och chefernas befogenheter.

### 2.2.6 Uppföljning, intern styrning och kontroll

Säkerställandet av en ändamålsenlig styrning hänger samman med riskanalyser, intern styrning och kontroll samt uppföljning. Såväl regionstyrelse som nämnder i Region Dalarna genomför riskanalyser och tar fram planer för intern kontroll, som är tydligt **dokumenterade**.<sup>18</sup> Riskanalysen för regionstyrelsen är mycket omfattande och innefattar indirekta risker i samband med digitalisering; inom ekonomi, kommunikation, osv. Risker med den avvikande, virtuella organisationen i styrmодellen i sig hanteras inte. I konsekvens med riskanalysen är kontrollmoment som berör digitalisering i planen för intern kontroll indirekta. Flertalet av de sju områdena i planen kan kopplas till digitalisering som stödprocess/medel för att uppnå verksamhetsmål.

Aktiviteterna inom portföljstyrningen/förvaltningsobjekten följs upp genom verksamhetsberättelser, dokumentation för egenkontroll (kommande), rapportering av risker och avvikelserapport. Rapporteringen av risker sker varje månad i lägesrapport till familjestyrgruppen. Portföljkontoret planerar att förstärka uppföljningen i riktlinjerna genom att FO ska informera linjeorganisationen om risker och att rapportera om säkerhetsbrister i FO till informations-/säkerhetsstrateg, informationsägare i linjeorganisationen och IT-direktör.

#### Från intervjuerna;

- Vi har bristfälliga rutiner för att följa upp effekterna av digitalisering. Uppföljning är en central del för att styrningen ska kunna svara mot regionplanemålen; hur belägger man att fullmäktiges mål ”Ökad demokrati och ökat inflytande”, ”Ökad produktivitet och effektivitet” och ”Modernisering av arbetsmetoder” verkligen nås? I vilken grad? Effekterna är ofta indirekta och inte mätbara på medborgarnivå. Samtidigt vet vi för lite om invånarnas behov och detta samverkar med att många i verksamheterna är ”analoga” och avvaktande inför digitalisering. Till en del handlar detta om ledarskapet i vårdenheter/motsvarande.
- Uppföljning/återkoppling till regionstyrelsen är inte tillräcklig för att en ändamålsenlig styrning ska kunna säkerställas.
- Aktiviteter mäts, inte måtvärden.
- Digitaliseringen är i delar styrd av lagstiftning och regler som vi oftast följer, men avsteg görs. Inte sällan görs digitala satsningar utan att man har undersökt rättsläget tillräckligt. Pandemin är ett exempel; tvingande omständigheter har medfört att digitala lösningar som inte är säkerställda har använts.
- Vi gör riskanalyser och planer för intern kontroll men de lever sitt eget liv och är inte en aktiv del av styrningen. Väsentliga risker tas inte alltid upp i planerna för intern kontroll. Vi går in i detaljer men kan missa stora, strategiska frågor. Riskanalyser inom förvaltningsobjekten smälts inte ihop med det som görs i linjen.
- Riskanalyser och planer för intern kontroll görs ofta pliktskyldigast; man bockar av momenten, men har inte rätt information.
- Risk- och konsekvensbedömningar görs av IT i projekten, men de omfattar inte verksamheternas användning av de digitala verktygen. Det gör bedömningarna missvisande och alltför tekniska utan koppling till driftverkligheten.
- Information skickas upp i systemet till regionstyrelsen, men vi vet inte vad som kommer fram och hur det behandlas.

---

<sup>18</sup> Riskanalyser och planer för intern kontroll dokumenteras och behandlas på styrelse- och nämndmöten

- Det finns ingen tydlig rutin för hur förvaltningsobjekten ska rapporteras upp till nämnder och regionstyrelse.
- IT-projekt rapporteras i PM3, men PM3 rapporterar inte till linjechefer. IT-budgeten följs inte upp.

***Bedömning***

Vi noterar sammanfattningsvis när det gäller uppföljning, intern styrning och kontroll att regionstyrelsen och nämnderna genomför riskanalyser och dokumenterar planer för intern styrning och kontroll. Planerna hanterar indirekt riskerna med digitaliseringen, men är inte en aktiv del av styrningen. Uppföljningen av de digitala satsningarna är otillräcklig, och regionstyrelsen får inte tillräcklig information för styrning och intern kontroll. Rapporteringsrutiner och informationsflöden följer linjeorganisationen och nämnderna, och det finns inte tillräckligt väl inarbetade rutiner för hur den gränsöverskridande portföljstyrningen ska rapportera till regionstyrelse och nämnder.

**2.2.7 Fördjupning om styrning av digitaliseringen**

De revisionella bedömningarna sammanfattas i rapportens inledande avsnitt. Granskningen utgör en förstudie i den omfattning att den tar sikte på den övergripande styrningen och rekommendationer om fördjupade granskningar. Den övergripande slutsatsen om styrningens ändamålsenlighet från ovanstående avsnitt är att styrningen av digitaliseringen har fjärmats så långt från de ursprungliga intentionerna att den inte kan bedömas som ändamålsenlig. I syfte att fördjupa kunskapen om framgångsvägar för att uppnå en ändamålsenlig styrning rekommenderas således ett antal fördjupade granskningar.

Dag som ovan,

***Camilla Karlsson***

Uppdragsledare, Certifierad kommunal revisor

***Ola Sabel***

Granskningsledare, Certifierad kommunal revisor

## Källor

### Skriftliga källor

- ”Riktlinje för portföljstyrning inom RD avseende verksamhetsutveckling med stöd av IT”
- 2020-04-22 (version: 2.0)
- ”Riktlinjer för portföljkontoret”, 2020-04-24 (version 2.1)
- ”Portföljstyrning och PM3”
- ”Regionplan, budget och finansplan” 2021-2023
- ”Dalastrategin – Dalarna 2020” – Regional utvecklingsstrategi för Dalarna
- ”Ledningssystem – Vårt arbetssätt”, Region Dalarna
- ”Digitaliseringsstrategi 2018-2020 - Ett jämlikt Dalarna – för friskare tryggare liv”
- ”Investeringspolicy”, Landstinget Dalarna, 2012-05-28
- ”Informationssäkerhetspolicy”, 2020-01-13
- ”Region Dalarnas hållbarhetspolicy”, 2020-08-10
- ”Egenkontroll för informationssäkerhet – Förvaltningsobjekt”
- ”Avvikelse portföljen Verksamhetsutveckling med stöd av IT”
- ”Förvaltningsberättelse för Förvaltningsobjekt Personal och Organisation”, 2020-01-07
- ”Rapportering av risker och brister inom portföljen”, administrativ rutin
- ”Ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi”, Näringsdep. N2017:23
- ”Handlingsplan för samverkan vid genomförande av Vision e-hälsa 2025, 2017–2019”
- ”Samordningsplan 2019 Vision e-hälsa 2025
- ”Region Dalarna - Granskning av ändamålsenligheten i regionens centrala stödfunktioner”, EY, november 2019
- ”Granskning av styrelsens ansvar för upprättande av landstingsplanen”, Helseplan, december 2016
- ”Samhällsutmaningar, förutsättningar och prioriteringar för regional utveckling i Dalarna”, Erbjudande att till regeringen redovisa prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken, 2019-05-15
- ”Tydligare spelregler och samordning av krav” – rekommendationer till nytta för patient, vård och företag, rapport från projekt Ordnat införande av digitala produkter och tjänster
- ”Granskning av 1177 vårdguiden på telefon i Dalarna”, Kontigo för regionrevisorerna, 2019-03-18
- Nämndernas och Regionstyrelsens riskanalyser och planer för intern kontroll

### Muntliga källor

26 förtroendevalda och förvaltningsanställda med olika roller i organisationen har intervjuats.



**Bilaga 1****Revisionskriterier****Lagar**

- Kommunallag (2017:725)
- Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
- Lag om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (2018:1174)
- Patientsäkerhetslagen (2010:659)
- Patientdatalag (2008:355)

**Föreskrifter, förordningar vägledningar**

- Handlingsplan för samverkan vid genomförande av vision e-hälsa 2025, Socialdepartementet och SKL 2017-2019
- ”Tydligare spelregler och samordning av krav – Rekommendationer till nytta för patient, vård och företag”
- Ineras vägledningar om styrning och ledning

**Interna riktlinjer, styrdokument och redovisande, dokument**

- Av regionfullmäktige antagna reglementen, policys, regler och riktlinjer som är relevant för uppdraget
- Regionplan, budget och finansplan 2020-2022
- Dalastrategin 2015-2020
- Rapport ” Samhällsutmaningar, förutsättningar och prioriteringar för regional utveckling Dalarna - erbjudande att till regeringen redovisaprioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken, 2019-05-15”
- Region Dalarnas årsredovisning 2019

## Bilaga 2

I familjen **Kärn** innefattar följande;

**FO Patientbunden bilddiagnostik:** Bedömning och utredning, diagnostiserad och behandlad patient med bild och diagnos, rätt arkiverad bild och diagnos samt beskriven och kvalitetssäkrad verksamhet.

**FO Patientbunden funktionsdiagnostik, behandling och hjälpmedel:** Bedömning och utredning av patienter. Stöd för diagnostiserad och behandlad patient med eventuella prover, en diagnos samt beskriven och kvalitetssäkrad verksamhet.

**FO Vårdinformationsstöd och tjänster:** Ska stödja verksamheten för att tillgodose medborgarens och patientens behov, och planering och uppföljning vid kontakt med vården; stödja den objektverksamheten som utgörs av t ex: Registrera och läsa journaldokumentation- exempelvis laboratorieresultat, mätvärden, läkemedel, brev, intyg, journaltext, stöd för patientadministration, sammanhållen journalföring, informationsutbyte via webb, rådgivning via telefon samt medborgar- tjänster på [1177.se](http://1177.se).

**FO Bildning:** Ska stödja verksamheten för att tillhandahålla klinisk kunskap, tillhandahålla stöd för utbildning, forskning, tillgängliggöra bildning och kultur, och hantera e-utbildningar. Vidare ska den stödja ansökan av stipendier och administrera konstdatabas och historisk bilddatabas.

**FO Kollektivtrafik:** Objektet ska tillhandahålla det stöd som behövs för en väl fungerande kollektivtrafik i länet. Det innebär bland annat stöd för planering och uppföljning av kollektivtrafik såsom buss, sjukresor, färdtjänst och beställningstrafik. Stöd för försäljning och registrering av biljetter. Objektverksamheten består av kollektivtrafik med kundservice, beställningscentral, sjukresor, färdtjänst, mm. I dagsläget är inte FO Bilddiagnostik och FO Funktionsdiagnostik, behandling och hjälpmedel etablerade och klara. Delar av FO Bilddiagnostik finns i dagsläget inom FO RIS/PACS, FO RIS/PACS kommer att avvecklas och bli en del av FO Bilddiagnostik.

I familjen **Stöd** ingår följande:

**FO Ekonomi:** Objektet ska tillhandha stöd för ekonomi, anskaffning, personalresurser, och kompetensutveckling. Objektet ska tillhandahålla stöd för att kunna orderbereda läkemedel, beställa varor, hantera fakturor, budget, prognoser äskningar, hantera lån, debiteringar mm.

**FO Personal & Organisation:** Objektet skall tillhandha stöd för personalresurser och kompetensutveckling; övergripande stöd till Landstinget Dalarna för HSA/Organisation, tillhandahålla stöd för e-tjänstekort och SITS –EFOS. Objektet ska även tillhandahålla stöd för personalhantering och administration, schemaläggning och rekrytering.

**FO Planering, uppföljning, ledning, styrning (FO PULS):** Ska tillhandahålla analys- och förbättringsstöd. Förvaltningsobjektet syftar till att stödja hela Region Dalarna när det gäller beslutsstöd och uppföljning i de olika verksamheterna i organisationen. Objektet skall även stödja ledningen och övriga delar av organisationen med Business Intelligence för Region Dalarna som tidigare benämnts BILD.

**FO Intern och extern webbkommunikation, ärende-, dokument- och arkivhantering (FO WÄDA):** Objektet ska tillhandahålla stöd för intern och extern webbkommunikation för alla landstingets verksamheter det avser t ex intranät, interna portaler samt externa webbsidor, digital skyltning och nödkanal. FO ska tillhandahålla stöd för att hantera avvikelser, skrivelser, ärendehantering, dokumenthantering, arkiv och diaries till alla verksamheter i LD.

I dagsläget håller FO PULS på att etableras, och FO BILD finns istället. FO WÄDA är uppdelat på två förvaltningsobjekt (FO Intern & extern webb och FO Diarie & arkiv). Etableringen av WÄDA kommer att starta så fort flera av de vakanta tjänsterna på verksamhetssidan är tillsatta.

I familjen **Infra** ingår följande;

**FO Fastighet & Service:** Förvaltningsobjektet syftar till att stödja verksamhet inom Region Dalarna som avser lokaler, fastighetstekniska system, fastighetsanknuten service och den service som Landstingsservice har avtalat.

**FO IT-Arbeitsplats:** Tillhandahålla stöd för standardarbetsplatser vad gäller t ex datorer, operativsystem, standardapplikationer, utskriftsmöjligheter och paketering av applikationer och videokonferensrums utrustning.

**FO IT-Infrastruktur:** Förvaltningsobjektet syftar till att stödja objektverksamheter som är andra förvaltningsobjekt. Tillhandahålla lagring, backup, autentisering, behörigheter, kommunikation via e-post och chatt, användarkonton, teknisk plattform och integrationsplattformar. och tillhanda stöd för teknisk kommunikation/nät, telefoni och mobiltelefoni samt säkerhet växelfunktionalitet, fast telefoni, mobilt bredband, radiokommunikation och personsökning. Vidare ska IT-säkerhet för nät och kommunikation stödjas.

Ett projekt för översyn av FOA (Förvaltningsobjektsarkitekturen) är enligt portföljkontoret nästan slutfört när det gäller familjen Infra. Det som kvarstår är en ometablering av FO Fastighet & Service för att hjälpa förvaltningsobjektet ta hand om oetablerade system som kommer att tillhöra deras förvaltningsobjekt i framtiden.