



KomRede AB

Granskning av regionens styrning och användning av digital teknik - uppföljningsgranskning

Lars Näsström och Anders Törnqvist

2023-12-12

Innehållsförteckning

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Uppdrag	3
1.1. Bakgrund och syfte	3
1.2. Revisionsfrågor	3
1.3. Avgränsning	4
2. Genomförande	4
2.1. Revisionskriterier	4
3. Resultat av granskningen	5
3.1. Vilka åtgärder har regionstyrelsen, efter föregående granskning, vidtagit för att förbättra styrningen av regionens användning av digital teknik?	5
3.2. Har vidtagna åtgärder, i förekommande fall, varit ändamålsenliga och inneburit en förbättrad styrning av användningen av digital teknik?	7
3.3. Hur samordnar regionstyrelsen och tar tillvara på de digitala möjligheter och satsningar som utförs hos nämnderna för att främja en ändamålsenlig styrning och ansvarstagande?	7
3.4. Finns det brister i den formella styrningen (digitaliseringsberedningen) som kan leda till att verksamheterna söker egna digitala lösningar för att nå målen för verksamheten?	8

Sammanfattning

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen i stort har hörsammat de synpunkter och rekommendationer som revisorerna lämnade i sin rapport år 2020 och att de åtgärder som vidtagits och som avser att vidtas avsevärt förbättrar förutsättningarna för en ändamålsenlig styrning och ledning av digitaliseringsarbetet inom regionen.

Den tidigare styrmodellen, PM3, har omvärderats och en förändringsprocess kring styrning påbörjades under år 2023 och bedöms ha hittat sin form under början av 2024. Det tidigare portföljkontoret är kvar i viss mån och dess funktion och mandat behöver klargöras i den framtida organisationen.

Den pågående förändringen av styrning har gett en tydligare beslutsstruktur samt tydliggjort det ekonomiska ansvaret avseende digitalisering för såväl investering som drift med fokus på ansvaret inom linjen. Det har också medfört en ökad medvetenhet inom verksamheterna kring linjeansvaret. Det fortsatta arbetet kring digitalisering kommer att innebära en balansgång mellan utvecklingsbehov/önskemål och den ekonomiska realiteten. Här kommer arbetet i den inrättade tjänstemannaberedningen samt digitaliseringsberedningen att spela en stor roll.

Det är flera avgörande pågående förändringar i styrning och ledning av arbetet. Här vill vi peka på vikten av en utvärdering från såväl politik som organisation av förändringarnas effekt. Vi menar att en ny revisionell uppföljning av arbetet lämpligen bör göras efter ett par år.

1. Uppdrag

KomRedo har fått i uppdrag av revisorerna i Region Dalarna att genomföra en uppföljande granskning av regionens styrning och användning av digital teknik. Uppdraget beskrivs närmare nedan.

1.1. Bakgrund och syfte

Region Dalarnas revisorer genomförde under år 2020 en granskning/förstudie av regionens styrning och användning av digital teknik. Syftet med granskningen var bl a att ge revisorerna underlag för att kunna bedöma om regionstyrelsen hade säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av satsningar på digitalisering. Granskningen utfördes av KomRedo AB.

Revisorernas samlade bedömning var att styrelsens intentioner med den portföljstyrningsmodell (PM3) som användes i styrningen av digitaliseringen i grunden var positiv men att modellen inte tillämpades på ett ändamålsenligt sätt i organisationen. Konsekvenserna av bristerna blev bl a en ineffektiv och kostnadsdrivande styrmodell som levde sitt eget liv vid sidan av annan styrning och ledning samt möjliggjorde för externa konsulter och särintressen att dominera digitaliseringsarbetet.

Revisorerna bedömde bristerna som allvarliga och rekommenderade regionstyrelsen att, utöver att beakta KomRedos rekommendationer, initiera en intern process i regionen i syfte att nå en förbättrad styrning, ökad effektivitet och förbättrad uppföljning och kontroll av regionens satsningar på digital teknik.

Regionstyrelsen redovisade i sitt yttrande över granskningen en rad åtgärder som redan var på gång att genomföras eller som planerades. Bland åtgärder som noterats finns t ex regiondirektörens beslut i december 2022 om en ny arbetsmodell för att integrera digitaliseringen i ordinarie ledning och styrning.

1.2. Revisionsfrågor

Syftet med den uppföljande granskningen är att ge de förtroendevalda revisorerna underlag för att kunna bedöma om regionstyrelsen vidtagit erforderliga åtgärder för att förbättra styrningen av regionens användning av digital teknik. Inom ramen för uppföljningen granskas följande delfrågor:

- Vilka åtgärder har regionstyrelsen, efter föregående granskning, vidtagit för att förbättra styrningen av regionens användning av digital teknik?
 - Har de synpunkter och rekommendationer som lämnades av revisorerna i samband med tidigare granskning beaktats?
 - Har regionstyrelsen vidtagit/fullföljt de åtgärder som angavs i yttrande 2021-03-08?
- Har vidtagna åtgärder, i förekommande fall, varit ändamålsenliga och inneburit en förbättrad styrning av användningen av digital teknik?
 - Är styrelsens strategier, organisation, arbetssätt e t c för att politiskt värdera, prioritera och styra satsningarna på digitalisering ändamålsenliga?
 - Beaktas i tillräcklig utsträckning behoven av en fungerande grundläggande infrastruktur, säkerhet och support vid satsningar på digitalisering?
 - Finns ändamålsenliga styr- och stöddokument?

- Genomförs risk- och konsekvensanalyser och genomförs/planeras en ändamålsenlig uppföljning av satsningar på digitalisering?
- Hur samordnar regionstyrelsen och tar tillvara på de digitala möjligheter och satsningar som utförs hos nämnderna för att främja en ändamålsenlig styrning och ansvarstagande?
- Finns det brister i den formella styrningen (digitaliseringsberedningen) som kan leda till att verksamheterna söker egna digitala lösningar för att nå målen för verksamheten?

1.3. Avgränsning

Uppföljningsgranskningen avser regionstyrelsens styrning av den koncerngemensamma digitaliseringen som ingår den ordinarie lednings- och styrningsprocessen. Granskningen omfattar regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt servicenämnden.

2. Genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer med berörda personer inom Region Dalarna samt genom studier av beslut och annan dokumentation som kan verifiera vilka åtgärder som vidtagits efter genomförda granskningar.

Anders Törnqvist och Lars Näsström har genomfört granskningen under ledning av kundansvarig Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor.

2.1. Revisionskriterier

Följande dokument utgör 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)

Interna riktlinjer, styrdokument och redovisande, dokument

- Av regionfullmäktige antagna reglementen, policys, regler och riktlinjer som är relevant för uppdraget
- Regionplan, budget och finansplan 2023–2025
- Beslutsunderlag och utredningar angående digitalisering inom Region Dalarna.

3. Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av de intervjuer och övriga underlag som ställts till revisionen förfogande. Frågeställningar och svar följer de under avsnitt 1.2 angivna revisionsfrågorna.

3.1. Vilka åtgärder har regionstyrelsen, efter föregående granskning, vidtagit för att förbättra styrningen av regionens användning av digital teknik?

Portföljstyrningsmodellen har efter revisorernas rapport omvärderats och en ny styrmodell är under utveckling. Målet med den nya styrmodellen är att tydliggöra beslutsvägarna när det gäller utveckling och drift inom digitaliseringsområdet. Styrningen och ledningen för digitalisering ska integreras inom den ordinarie linjestyrningen, dvs ansvar och befogenheter ska följa linjeorganisationens struktur. Ett av skälen till förändringen var att en utvärdering som genomförts av regionstyrelsens förvaltning konstaterat brister i styrningen. Bristerna bestod bland annat i en otydlighet beträffande ansvar och befogenheter och en viss begreppsförvirring i styrhänseende avseende digitaliseringsarbetet. Dåvarande regiondirektör fattade därför ett beslut om att initiera ett initiativ "Digital utveckling och innovation" med uppdraget att utveckla en modell för organisation/organisering, ledning och styrning av digitalisering. Av verkställighetsbeslutet "Beslut och beredning för att digitalisering integreras i ordinarie ledning och styrning" (2022-12-06) framgår att:

- *"Övergripande digitaliseringsbeslut fattas av Regiondirektör efter föredragande i Regiondirektörens ledningsgrupp.*
- *Utpekad ansvarig tjänsteperson för digitalisering är ansvarig för föredragning i Regiondirektörens ledningsgrupp.*
- *Utpekad ansvarig tjänsteperson för digitalisering leder en tjänstemannaberedning för digitalisering som sammanträder 4 ggr/år inför Regiondirektörens ledningsgrupp. I tjänstemannaberedningen deltar förvaltningschefer eller av denne utsedd person (via delegering).*
- *Digitaliseringsfrågan ska införas som en punkt på respektive förvaltningsledningsgrupp och därmed integreras i ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser.*
- *Medicinsk IT- och Teknik:s ledning finns representerade i respektive förvaltnings ledningsgrupp samt för löpande stöd och dialog."*

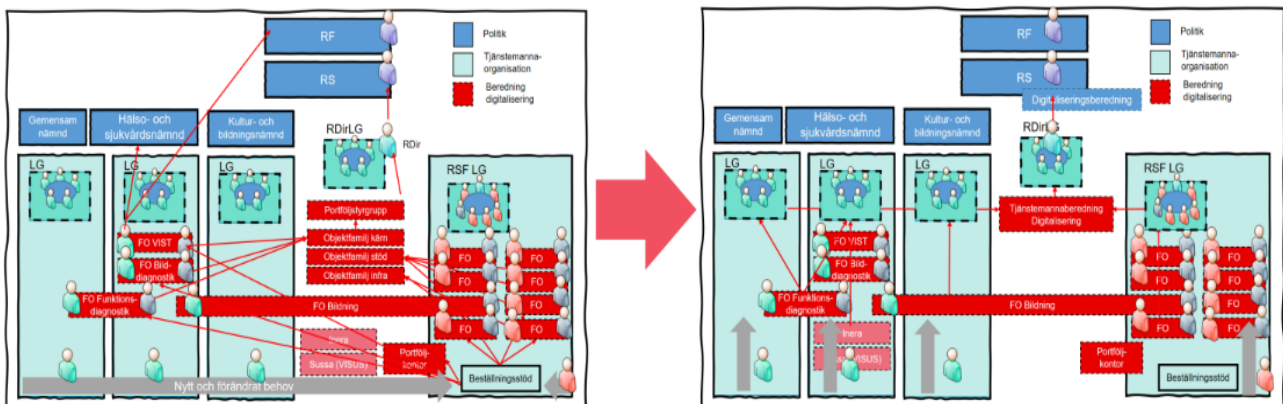
Av beslutet framgår vidare att en rad forum avvecklas såsom exempelvis "Portföljstyrgrupp" och "Familjstyrgrupper".

I verkställighetsbeslutet lämnas även en rad uppdrag till organisationen för att säkerställa implementeringen av förändringsåtgärderna.

Initiativet "Digital utveckling och innovation" ska resultera i:

- att ledning och styrning för digitalisering är integrerat i ordinarie linjestyrning,
- en organisation med ansvar för de digitala resurserna,
- en utvecklad digitaliseringsstrategi,
- kompetens- och kunskapsutveckling för digitalisering.

Bilderna nedan illustrerar styrning och organisation före respektive efter förändringen.



Inom ramen för “Digital utveckling och innovation” ska även en ny digitaliseringsstrategi arbetas fram. Den nuvarande strategin uppfattas vara alltför övergripande och inte vara anpassad till dagens och framtida krav och möjligheter. Arbetet ska enligt ursprunglig tidsplan vara klart till mars 2024 men en viss fördröjning har skett. Den kommande digitaliseringsstrategin ska vara vägledande för framtida utveckling och investeringar i förändringar av den digitala infrastrukturen.

Det har även skett en förändring och perspektivförskjutning i övergripande styrdokument genom att det i regionplanen uttrycks att digitalisering ska ses som ett medel för verksamhetsutveckling och ett verktyg för att åstadkomma ökad nytta för regionens invånare och inte är ett mål i sig.

På politisk nivå har en digitaliseringsberedning inrättats under regionstyrelsen. Beredningen består av fem ledamöter och fem ersättare och startade sitt arbete 1/1 2023 och har fram till dags dato haft tre sammanträden. Digitaliseringsberedningen ska ses som en arena för dialog mellan politik och tjänstemän i syfte att stärka digitalisering som medel i regionens arbete och därmed verka för en ökad förmåga att utföra regionens uppdrag med fokus på proaktivitet och långsiktighet. Uppdraget är att främja digitala tjänster som förstahandsval och utveckling av förvaltningsgemensamma lösningar. Beredningen ska ansvara för att samordna den koncerngemensamma digitaliseringen. Beredningens främsta uppdrag är att ta fram underlag inför regionstyrelsens beslut.

På tjänstepersonsnivå har en tjänstemannaberedning inrättats vilken har till uppgift att samordna, prioritera och bereda strategiska beslut i digitaliseringsfrågor till regionstyrelsen eller till berörd nämnd. Tjänstemannaberedningen består av förvaltningschefer eller av dessa utsedda personer (via delegering).

Ett arbete pågår även med att arbeta fram en kostnadsfördelningsmodell mellan centrala funktioner och verksamheten beträffande investeringar och drift av digital teknik.

Bedömning

Det pågående förändringsarbetet har ännu inte kunnat slutföras men vi bedömer att beslutade åtgärder kommer att förbättra styrningen av regionens användning av digital teknik.

3.2. Har vidtagna åtgärder, i förekommande fall, varit ändamålsenliga och inneburit en förbättrad styrning av användningen av digital teknik?

De förändringar som genomförts sedan tidigare granskning med inrättande av digitaliseringsberedningen samt av tjänstemannaberedningen har varit viktiga för att förbättra styrningen av arbetet med digitalisering. Digitaliseringsberedningen uppfattas inte funnit sin form och sitt mandat fullt ut, men bör kunna vara ett bra stöd framåt i beredning av de ärenden som ska hanteras politiskt. Tjänstemannaberedningens uppdrag innebär bl a att verksamheterna gemensamt har att bereda och prioritera satsningar på den digitala utvecklingen vilket ger ett gemensamt ansvarstagande för planerade satsningar. I beredningens arbete, liksom i verksamheternas ledningsgruppers arbete ingår dessutom att ta fram risk- och konsekvensanalyser vilket ytterligare tydliggör ansvaret samt ger en tydligare arbetsordning.

I den arbetsordning som regiondirektören beslutat om i verkställighetsbeslut, "Beslut och beredning för att digitalisering integreras i ordinarie ledning och styrning" tydliggörs dessutom att digitaliseringsfrågan ska införas som en punkt på respektive förvaltnings ledningsgrupp och därmed integreras i ordinarie planerings- och uppföljningsprocesser. Dessutom framgår att samma beslut att ledningen för Medicinsk IT- och Teknik, MIT, ska finnas representerade i respektive förvaltnings ledningsgrupp samt för löpande stöd och dialog. Denna arbetsordning bedöms väsentligt förbättra arbetet med samordning, förankring och förståelse i verksamheten kring digitalisering.

Den frihet som funnits tidigare i organisationen kring införande av digitala hjälpmedel bedöms vara en av orsakerna till dagens situation med ca 850 system i organisationen som inte alltid är kompatibla eller ens användbara för annat än ett fåtal. Att bringa reda i dessa förhållanden kommer att ta tid och kommer att kräva arbete och investeringar vilket får samsas med andra behov av investeringar. Det arbetet underlättats nu med den tydligare styrningen.

Något försenad förväntas den nya digitaliseringsstrategin vara klar under första delen av 2024. Eftersom den nuvarande uppfattats vara för övergripande kommer en ny digitaliseringsstrategi vara en viktig grund för det fortsatta digitaliseringsarbetet.

I det arbete som pågår med en kostnadsfördelningsmodell för investeringar och drift när det gäller digital teknik är ansvaret tydliggjort men det återstår att implementera den slutliga modellen i ordinarie planerings- och budgetprocess.

Bedömning

Vi bedömer att vidtagna åtgärder varit ändamålsenliga och inneburit en förbättrad styrning av användningen av digital teknik.

3.3. Hur samordnar regionstyrelsen och tar tillvara på de digitala möjligheter och satsningar som utförs hos nämnderna för att främja en ändamålsenlig styrning och ansvarstagande?

Som anges i tidigare avsnitt så samordnar regionstyrelsen arbetet med digitala utvecklingsinsatser genom:

- tillsättandet av en digitaliseringberedning
- inrättandet av en tjänstemannaberedning

- representation från MIT i förvaltningarnas ledningsgrupper
- digitalisering som en fast punkt på förvaltningarnas ledningsgruppsmöten
- arbetet med att tydliggöra ansvaret för investeringar

Vi ser också att deltagande i nationella nätverk samt hälso- och sjukvårdens inrättande av digitaliseringsstrateg är av betydelse för en god omvärldsbevakning och samverkan med andra regioner.

Bedömning

Vi bedömer att regionstyrelsens samordning av de digitala möjligheter och satsningar som utförs hos nämnderna är viktiga och att de främjar en ändamålsenlig styrning och ansvarstagande. Speciellt viktigt bedömer vi inrättandet av en tjänstemannaberedning samt representationen från MIT i förvaltningarnas ledningsgruppsmöten vara, då processen för prioritering och samsyn avseende investeringar i digital teknik tydliggjort verksamheternas ansvar för analys samt bedömning av nyttan.

3.4. Finns det brister i den formella styrningen (digitaliseringsberedningen) som kan leda till att verksamheterna söker egna digitala lösningar för att nå målen för verksamheten?

Den tillsatta digitaliseringsberedningen har under 2023 haft tre sammanträden med ett flertal diskussioner kring roll och mandat. Beredningen har under året inte riktigt hittat sin roll och beredningens beslutsmandat uppfattas inte vara helt klarlagt. Då en aktiv dialog finns så är det i dagsläget inte av avgörande betydelse för arbetet med digitaliseringen med dessa otydligheter. I tjänstemannaberedningens uppdrag ingår att prioritera och bereda frågor ur ett helhetsperspektiv vilket bör motverka tendenser till suboptimering och egna digitala lösningar på verksamhetsnivå.

Bedömning

Rollfördelningen mellan digitaliseringsberedningen och tjänstemannaberedningen har ännu inte hittat sin slutliga lösning. Med den tydligare styrningen av digitaliseringsarbetet med tjänstemannaberedningar, tydliggörande av ledningsgruppernas arbete samt digitaliseringsberedningen bedöms risken sammantaget som liten att verksamheterna söker egna digitala lösningar.

Dag som ovan,

Camilla Karlsson

Certifierad kommunal revisor

Anders Törnqvist

Senior konsult

Lars Näsström

Senior konsult