



# Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

Revisionsrapport  
Region Dalarna

KPMG AB

2019-02-25

Antal sidor 19

Antal bilagor 1





## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	3
2	Bakgrund	4
2.1	Inledning	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod	5
2.7	Läsanvisning	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Övergripande projektstyrning	7
3.2	Projektfaserna "Förstudie" och "Avslut" samt omfattning av projekt i hälso- och sjukvården	13
4	Svar på revisionsfrågor	19
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	21

# 1 Sammanfattning

Verksamhetsutveckling inom hälso- och sjukvården kan ske på olika sätt och i olika former. Från det dagliga och löpande förbättringsarbetet till mer genomgripande och i tid utdragna förändringsarbeten på systemövergripande nivå. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys konstaterar i en publicerad rapport att mycket av det utvecklingsarbete som i dag genomförs i hälso- och sjukvården sker i projektform. Samtidigt är kännedomen stor om att långt ifrån alla projekt resulterar i en långsiktigt hållbar utveckling eller lärande, vilket är viktiga förutsättningar för möjligheten att tillhandahålla en god vård som patienter känner förtroende för.

Revisorerna i Region Dalarna har identifierat arbete i projektform som en risk och har gett KPMG i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården. Granskningen syftar till att:

*Ge underlag för att kunna bedöma om berörda nämnder (hälso- och sjukvårdsnämnden och i förekommande fall regionstyrelsen) använder projekt och projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.*

KPMGs angreppssätt i granskningen har varit att stödja ett fördjupat lärande om hur projektformen kan användas ändamålsenligt utifrån ett systemperspektiv. Därför har fokus i granskningen varit att i övergripande termer belysa och problematisera de komplexa förhållanden och omständigheter inom vilka projekt initieras, planeras, genomförs och avslutas i hälso- och sjukvården i Region Dalarna. Detta angreppssätt har bedömts vara en grundläggande förutsättning för ökad kunskap och förståelse för var fokus för kommande insatser och åtgärder bör riktas. Revisionsrapporten bygger på dokumentgranskning och intervjuer med företrädare för politik, tjänstemannaledning och vårdverksamheter samt en enkätundersökning.

Vår granskning visar att viktiga komponenter och funktioner för en ändamålsenlig användning av projekt finns på plats men att de inte sitter ihop vilket leder till en ineffektiv och fragmentiserad projektstyrning. Detta gäller framförallt de projekt som initieras och genomförs lokalt i verksamheterna.

Vi konstaterar också att det inte tycks finnas en samordnande eller koordinerande central funktion som har överblick över pågående projekt i verksamheterna som inte ingår i PM3. Därmed försvåras möjligheten att säkerställa att ett kontinuerligt organisatoriskt lärande sker utifrån de olika projekt som bedrivs.

## 1.1 Revisionell bedömning

Vår samlade revisionella bedömning är att regionens projektmodell (PROJEKtiL) ger stöd för en ändamålsenlig projektstyrning men att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring modellen långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning. På så sätt skulle Region Dalarna i större utsträckning än i dag ge sig själv förutsättningar att betrakta och använda arbetsformen projekt som en strategisk resurs för hälso- och sjukvårdens utveckling.



## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

Vi gör även bedömningen att avsaknaden av en projektsamordnande funktion för de projekt som initieras och genomförs lokalt i verksamheterna försvårar en projektstyrning som stödjer kunskapsutveckling och gemensamt lärande.

## 1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi Region Dalarna att:

- initiera ett regionövergripande arbete för att stärka gemensamma målbilder och utgångspunkter för projektstyrning och genomförande av projekt i hälso- och sjukvården. Detta arbete bör ta utgångspunkt i PROJEKTIL och bedrivas som ett dialogdrivet lärande- och kunskapsutvecklingsprojekt samt inbegripa tjänstemannaledning och verksamheter.
- utreda formerna för en projektsamordnande funktion som i samverkan med verksamheterna har i uppdrag att samordna, koordinera och ge förutsättningar för prioritering av projekt.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Inledning

Verksamhetsutveckling kan ske på olika sätt och i olika former. Från det dagliga och löpande förbättringsarbetet till mer genomgripande och i tid utdragna förändringsarbeten på systemövergripande nivå. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys konstaterar i en publicerad rapport att mycket av det utvecklingsarbete som i dag genomförs i hälso- och sjukvården sker i projektform<sup>1</sup>. Samtidigt är kännedomen stor om att långt ifrån alla projekt resulterar i en långsiktigt hållbar utveckling eller lärande, vilket är viktiga förutsättningar för möjligheten att tillhandahålla en god vård som patienter känner förtroende för. Lite tillspetsat brukar det ömsom skämtsamt, ömsom allvarligt sägas att inget lider av så hög dödlighet i svensk hälso- och sjukvård som projekt.

Erfarenheten säger dock att projektformen mycket väl kan vara en lämplig och effektiv arbetsform för att uppnå mål för exempelvis utveckling och lärande. Att projekt ofta misslyckas nå uppsatta mål eller skapa varaktig förändring beror sannolikt inte så mycket på själva arbetsformen i sig som på frånvaron av samordning, tydlig ledning och styrning, tydliga kriterier som löpande följs upp och utvärderas, etc.

Regionens revisorer i Dalarna har i relation till det ovan sagda identifierat arbete i projektform som en risk och vill av den anledningen se en fördjupad granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Huvudsyftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

- Granskningen syftar till att ge underlag för att kunna bedöma om berörda nämnder (hälso- och sjukvårdsnämnden och i förekommande fall regionstyrelsen) använder projekt och projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

För att svara på den övergripande revisionsfrågan kommer granskningen att utgå ifrån åtta stycken övriga revisionsfrågor som sorteras in under två huvudsakliga granskningsspår – kartläggning av omfattning av projekt samt granskning av övergripande projektstyrning (metodologiskt angreppssätt inom parentes):

#### Kartläggning (enkät)

- I vilken omfattning bedrivs arbete i projekt eller projektliknande former inom hälso- och sjukvården?
- I vilken utsträckning bedrivs projekt eller uppgifter i projektliknande arbetsformer som inte uppfyller regionens kriterier för projekt?

<sup>1</sup> Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018), *Bäddat för utveckling*, s. 22.

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

## Övergripande projektstyrning (dokumentgranskning, intervjuer)

### Frågor om projektstyrning

- Finns en ändamålsenlig övergripande styrning av projekt och arbeten i projektliknande former som säkerställer ett effektivt resursutnyttjande?
- Är de projekt eller projektliknande arbetsformer som bedrivs sanktionerade/beslutade på ett korrekt sätt?

### Frågor om projektfasen "förstudie":

- Särskiljs projekt och projektliknande arbetsformer från det operativa arbetet på ett ändamålsenligt sätt?
- Genomförs initiala analyser kring valet av projekt eller andra projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt sätt?

### Frågor om projektfasen "avslut"

- Utvärderas alla projekt på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns genomtänkta strategier etc., för ett projekts avslut och i förekommande fall övergång till operativ verksamhet?

## 2.3 Avgränsning

Granskningen har avsett hälso- och sjukvård i Region Dalarna.

## 2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen har varit:

- Region Dalarnas projektmodell för *PROJEKTiL* och portföljstyrningsmodellen *PM3*.

## 2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi, uppdragsledare och certifierad revisor, Martin Jansson, verksamhetsrevisor samt Max Kollberg, granskare.

## 2.6 Metod

Uppdraget har genomförts på följande sätt:

- 1) Relevant dokumentation begärdes in.
- 2) Därefter granskades dokumentationen systematiskt och en genomgång gjordes där de olika dokumenten kopplades till revisionsfrågorna utifrån deras respektive relevans.
- 3) Intervju- och enkätfrågor identifierades.
- 4) Analys och sammanställning av dokumentgranskningen genomfördes.
- 5) Underlag för intervjuer och enkät utarbetades.

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

- 6) Intervjuer och enkätundersökning genomfördes med politiska företrädare, tjänstemän från regionledningen samt verksamhetsföreträdare i Region Dalarna.
- 7) Analys och sammanställning av intervjuerna samt slutskrivning av rapport.
- 8) Kvalitets- och faktagranskad rapport där respondenterna fått möjlighet att lämna synpunkter presenterades vid revisorernas sammanträde 25 februari 2019.

## 2.7 Läsanvisning

Att inom ramen för ett revisionsuppdrag granska hur projekt och projektliknande arbetsformer används i en så komplex organisation som Region Dalarna skiljer sig från en revision där t.ex. ändamålsenligheten i dokumentation rörande basala hygienrutiner utgör granskningsobjekt. Det som gör en granskning av projekt och projektliknande arbetsformer speciell är att de utgör en företeelse som existerar parallellt med en etablerad styr- och organisationsstruktur som i sig utmärks av en mycket hög komplexitetsnivå. Som ett sätt att stödja ett fördjupat lärande om hur projektformen kan användas ändamålsenligt har vi bedömt att den här granskningen behöver utgå ifrån ett systemperspektiv som i övergripande termer belyser och problematiserar de komplexa förhållanden och omständigheter inom vilka projekt initieras, planeras, genomförs och avslutas. Detta angreppssätt är en grundläggande förutsättning för ökad kunskap och förståelse för var fokus för kommande insatser och åtgärder bör riktas.

Mot den bakgrunden kommer ett inledande fokus i resultatdelen att ligga på frågan om huruvida den övergripande projektstyrningen i Region Dalarna är ändamålsenlig. Efter avslutad granskning står det nämligen klart att besvarandet av övriga revisionsfrågor är tydligt kopplade till denna övergripande frågeställning. I avsnitten därefter besvaras övriga revisionsfrågor integrerat med den enkätundersökning som har gjorts för att skapa en uppfattning om i vilken omfattning samt på vilket sätt arbetsformen projekt används i hälso- och sjukvården i Region Dalarna.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Övergripande projektstyrning

#### 3.1.1 Finns en ändamålsenlig övergripande styrning av projekt och arbeten i projektliknande former som säkerställer ett effektivt resursutnyttjande?

##### *Något om förutsättningarna för övergripande styrning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna*

Hälso- och sjukvårdsverksamheter är till sin karaktär komplexa, dynamiska och ingår dessutom i en ständig relation med en föränderlig omvärld. Dessa förhållanden och omständigheter driver kontinuerligt fram ett behov av att, i såväl organisationen i stort som verksamheterna lokalt, identifiera nya sätt att implementera exempelvis nya behandlingsmetoder eller arbetssätt. Detta sker allt som oftast i projektform. I denna bemärkelse kan projekt som arbetsform betraktas som en organisatorisk konstant i hälso- och sjukvårdens verksamheter.

Att beskriva den övergripande styrningen av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna är därmed en komplex uppgift. En förståelse för förutsättningarna för övergripande styrning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna är därför nödvändig och behöver ta utgångspunkt i en beskrivning av ett par centrala förhållanden och omständigheter. Förhållanden och omständigheter som såväl var för sig som tillsammans kan både möjliggöra eller försvåra en ändamålsenlig och effektiv användning av projekt som verktyg och arbetssätt för att uppnå högre nivåer av t.ex. utveckling och effektivitet.

En sådan omständighet är själva omfattningen och storleken på en organisation som Region Dalarna. Hälso- och sjukvården i Dalarna omfattar ca 8500 anställda som i huvudsak arbetar vid 6 specialistsjukhus och knappt 30 vårdcentraler som förser omkring 280 000 personer som är utspridda över en yta som nästan motsvarar Belgien med hälso- och sjukvård inom ramen för en budget på ca 7,5 miljarder kronor. Det är mot bakgrund av detta inte svårt att se hur dessa faktorer sammantaget ställer höga krav på organisationens förmåga att på ett strukturerat sätt identifiera och prioritera vilka projekt i enskilda verksamheter eller i organisationen i stort som ska initieras.

Ett annat grundläggande förhållande som påverkar hur ändamålsenlig styrningen av projekt är i Region Dalarna, är hur styrrelationen mellan det politiska ledarskapet, tjänstemannaledningen och den vårdnära verksamheten ser ut. Enligt grundläggande antaganden om styrning av hälso- och sjukvården är det i teorin politiken som uttolkar befolkningens vårdbehov och fattar beslut om inriktning och mål för hälso- och sjukvården. Därefter är det tjänstemannaledningens ansvar att realisera fattade beslut genom att med hänsyn tagen till vårdverksamheternas förutsättningar formulera vårduppdrag. Detta brukar i allmänna ordalag benämnas hälso- och sjukvårdsstyrningens "vad" och "hur". En sådan styrningskontext är beroende av att respektive aktör är väl införstådd med sin egen och övriga aktörers roller och ansvar för att fungera optimalt. Teoretiskt kan ändamålsenligheten hos den övergripande styrningen av projekt i denna bemärkelse betraktas som en funktion av hur ändamålsenlig styrningen av regionen är i stort.

## Region Dalarna

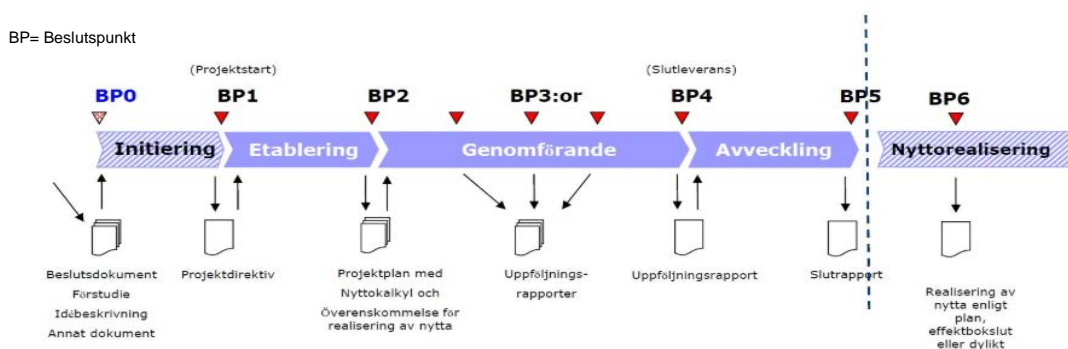
Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

## lakttagelser

### PROJEKTIL

För projekt inom hälso- och sjukvården i Region Dalarna används projektmodellen *PROJEKTIL*. *PROJEKTIL* är en projektmodell som är framtagen av Region Stockholm (dåvarande SLL) och kan ses som en anpassning av de projektmodeller inom IT-utveckling som finns på marknaden för offentlig sektor. *PROJEKTIL* används eller har använts som övergripande projektmodell i en majoritet av regionerna. I komprimerad form kan projektlivscykeln som projektmodellen bygger på beskrivas enligt nedan figur:



Projektmodellens fördelar är, enligt modellutvecklaren, att den ger förutsättningar för jämförelser mellan projekt då den syftar till att peka ut gemensamma spelregler, riktlinjer och anvisningar för hur projektarbete bör bedrivas. Det betonas dock att en förutsättning för detta är att alla projekt bedrivs enligt projektmodellen.

En allmän bild som intervjuerna förmedlar är dock att kännedomen om och tillämpningen av *PROJEKTIL* vid initiering och genomförande av projekt är relativt låg. I övergripande ordalag finns två, så att säga, kategorier projekt i hälso- och sjukvården Region Dalarna. Ett annat sätt att uttrycka det är att det finns två olika sammanhang inom vilka projekt kan uppstå. I ena fallet handlar det vanligtvis om regionövergripande projekt som allt som oftast initieras som en konsekvens av riktade statsbidrag genom t.ex. överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Dessa projekt initieras och beslutas på central ledningsnivå och kommuniceras ut *vertikalt* i organisationen.

I det andra fallet föräns projekt av förändrade förhållanden på lokal nivå ute i verksamheterna. Det kan exempelvis handla om förändrade arbetsmiljöförhållanden eller att behov av att utveckla nya arbetssätt uppstår. Dessa projekt initieras och beslutas av verksamhetschef och kommuniceras ut i den lokalt avgränsade verksamheten i de fall kännedomen om och tillämpningen av *PROJEKTIL* ligger till grund för ett projekts planering och genomförande. Som nämnts ovan förmedlar nämligen intervjuerna bilden att *PROJEKTIL* inte är en självklar utgångspunkt när behov av projekt uppstår i verksamheterna.

### Portföljstyrning – PM3

I januari 2015 beslutades att Portföljstyrning ska införas i Region Dalarna för styrning av den verksamhetsutveckling som stöds av IT. Enligt den riktlinje för portföljstyrning Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

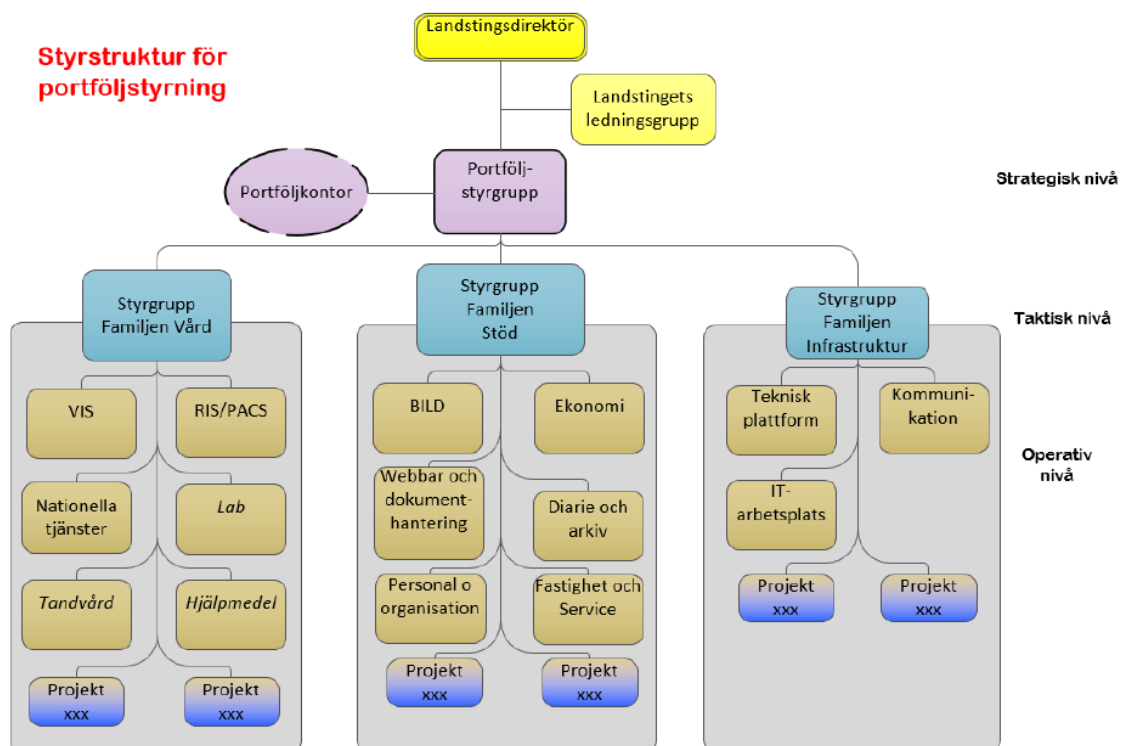
## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

som tagits fram innehåller en portfölj en samling resurser som ska användas på bästa möjliga sätt för att för att uppnå maximal nytta för verksamheten. Portföljstyrningen syftar till att styra verksamhetsutveckling med stöd av IT så att Region Dalarna satsar på de förändringsinitiativ som ger maximal nytta i verksamheten. Exempel på detta är, enligt riktlinjen, att portföljstyrning ger förutsättningar för organisationsövergripande styrning av såväl projekt som förvaltning.

I figuren nedan beskrivs styrstrukturen för portföljstyrning:



En central utgångspunkt för portföljstyrning är att portföljen delas in i olika verksamhetstyper, s.k. *familjer*. Av figuren ovan framgår att i Region Dalarna har en indelning av verksamheterna gjorts i familjerna *Vård*, *Stöd* och *Infrastruktur*. I riktlinjen anges att all verksamhet i Region Dalarna tillhör någon av dessa familjer.

Styrning av Region Dalarnas portfölj för verksamhetsutveckling med stöd av IT sker genom följande styrorgan:

- På strategisk nivå verkar *Portföljstyrgruppen (PFSG)* som är högsta beslutande organ inom portföljstyrningen och beslutar om ramar och innehåll i portföljen. Portföljstyrgruppen lyder direkt under regiondirektören och agerar på strategisk nivå.
- På taktisk nivå verkar *familjestyrgrupperna*, i vilka representanter från förvaltningsobjekten och projekten ingår. Dessa är vanligtvis objektägare, objektägare IT eller projektägare.

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

- På operativ nivå inom portföljen verkar förvaltningsobjekten samt projekten och uppdragen. Förvaltningsobjekten har ofta en objektstyrgrupp, liksom projekten har en projektstyrgrupp.
- Stödfunktionen *Portföljkontoret (PFK)* arbetar på uppdrag av Portföljägaren (bitr. regiondirektör). Portföljkontoret administrerat portföljen och stöttar styrgrupper samt ägare och ledare inom portföljen samt de projekt som bedrivs. Portföljkontoret bereder ärenden till PFSG.

Under intervjuerna framkommer det dock att kännedomen och kunskapen om modellen för portföljstyrning varierar i regionorganisationen. Det mönster som framträder är att de verksamhetsnära respondenterna har lägre kännedom och kunskap om modellen än de respondenter som är verksamma vid den centrala förvaltningen.

När det gäller de respondenter som har mer övergripande uppgifter och ansvar på central nivå går bilden av värdet med portföljstyrning isär. Å ena sidan beskrivs modellen i positiva ordalag som ett stöd för effektivisering och prioritering. Det uttrycks att idealt så borde modellen omfatta all verksamhetsutveckling inom regionen. Å den andra sidan, uppfattas portföljstyrningsmodellen ha en formalistisk struktur och logik som hämmar kreativ utveckling. Det framhålls bl.a. att det uppstår oklarheter kring förväntningar vid verksamhetsövergripande samverkan när portföljstyrningen möter linjeverksamheten vilket uppges leda till frustration och försämrade samverkan.

Överlag förmedlas via intervjuerna en beskrivning att portföljstyrningsmodellen PM3 primärt är en angelägenhet för den centrala ledningen. Förankringen ut i verksamheterna avseende dess mål, syfte och vidare betydelse och relevans för hälso- och sjukvårdens utveckling i Region Dalarna framstår utifrån vad som uppges under intervjuerna som svag.

### Övriga iakttagelser rörande övergripande styrning av projekt i Region Dalarna

Nedan listas ett antal iakttagelser med relevans för granskningen av användningen av projekt inom hälso- och sjukvården i Region Dalarna i punktform:

- Vid enheten för Hälso- och sjukvård finns Utvecklingsavdelningen med ett brett uppdrag att stödja verksamheternas förbättringsarbete. Exempelvis finns ett relativt stort antal verksamhetsutvecklare vid denna enhet. Det framgår dock av intervjuerna att vårdcentralerna genom enheten Hälsoval har egna verksamhetsutvecklare anställda på 50 % och att det är verksamhetschefen som bestämmer deras uppdrag. Inom slutenvården finansierar ett antal kliniker egna verksamhetsutvecklare. Vid tiden för granskningen pågick ett arbete vid Utvecklingsavdelningen att upprätta nätverk med verksamhetsutvecklarna vid vårdcentraler och slutenvårdskliniker i syfte att ge det stöd som efterfrågas och den kunskap som behövs vid exempelvis projektarbeten.
- En avslutande iakttagelse från intervjuerna är att det inte tycks finnas en samordnande eller koordinerande central funktion som har överblick över pågående projekt i verksamheterna som inte ingår i PM3. Därmed försvåras möjligheten att säkerställa att ett kontinuerligt organisatoriskt lärande sker utifrån de olika projekt som bedrivs. Exempelvis framhåller en verksamhetschef att man framgångsrikt arbetat med ett projekt för att minska kostnaden för hyrläkare men att man saknat både administrativt stöd för att dokumentera

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

projektet eller kanaler för att ta detta projekt vidare i organisationen. Detta bekräftas i fler samtal.

### **Kommentarer**

#### **Bristande förankring och legitimitet kring PROJEKTIL och PM3 bidrar till ineffektiv och fragmentarisk projektstyrning**

Utifrån de dokument som har granskats och de intervjuer som har genomförts kan vår helhetsbedömning av den övergripande projektstyrningen inom hälso- och sjukvården i Region Dalarna metaforiskt beskrivas med liknelsen att ur sin kartong vända ett 1000-bitarspussel upp och ner på ett bord – alla bitarna finns på plats men de sitter ännu inte ihop. När det gäller övergripande projektstyrning innebär det i överförd mening att Region Dalarnas utmaning ligger i att utarbeta gemensamma målbilder och utgångspunkter som fogar samman de teoretiska antaganden som uttrycks i PROJEKTIL och PM3 med den praktiska och sociala verklighet där dessa ska genomföras i projektform.

Både PROJEKTIL och PM3 framstår som relevanta och ändamålsenliga modeller i sig. Var och en av modellerna har en logisk och intuitiv uppbyggnad med en pedagogisk beskrivning som tydligt beskriver respektive modells syfte, mål och inre struktur. Exempelvis framstår den modell för portföljstyrning som används i Region Dalarna som särskilt genomtänkt, genomarbetad och pedagogisk. Den beskriver tydligt mål och syfte, roller och ansvar, struktur och organisation på ett sätt som kan antas stödja och möjliggöra en effektiv och funktionell styrning av såväl projekt som förvaltning.

De problem som kan identifieras i relation till den övergripande projektstyrningen i Region Dalarna kan därmed inte härledas till en enskild modell. Det är snarare formerna och de yttre villkoren för deras samexistens i Region Dalarna som förefaller vara det problematiska. I dokumentet *Riktlinje för portföljstyrning* framgår det att utvecklingsarbete ska bedrivas i projektform enligt PROJEKTIL. Skrivningen kan förefalla rimlig och oproblematiserad då PROJEKTIL är ett verktyg för operativ styrning för enskilda projekt, medan PM3 syftar till gemensam förvaltning, planering och prioritering av befintliga resurser på strategisk nivå. I den bemärkelsen bör PROJEKTIL och PM3 betraktas som två komponenter med hög potential att komplettera varandra.

På basis av genomförda intervjuer förefaller det dock vara svårare att göra praktik av teori när modellerna flyttar ut i en konkret och praktisk kontext där förförståelse och fördjupad kännedom om modellerna blir framgångsfaktorer för en effektiv och ändamålsenlig projektstyrning. För att de båda modellerna ska komplettera varandra som tänkt är det därför nödvändigt att de är kända, förankrade och åtnjuter legitimitet i de verksamheter som inbegrips i och deltar i olika projekt. Vår granskning visar dock att så inte självklart är fallet.

Mot bakgrund av det ovan sagda bedömer vi att beslutade modeller ger stöd för en ändamålsenlig projektstyrning men att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring dessa modeller långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.

Vi rekommenderar därför Region Dalarna att initiera ett regionövergripande arbete för att stärka gemensamma målbilder och utgångspunkter kring projektstyrning och

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

verksamhetsutveckling i hälso- och sjukvården. Detta arbete bör bedrivas som ett dialogdrivet lärande- och kunskapsutvecklingsprojekt och inbegripa tjänstemannaledning och verksamheter.

### **Avsaknad av en projektsamordnande funktion försvårar projektstyrning som stödjer kunskapsutveckling och gemensamt lärande**

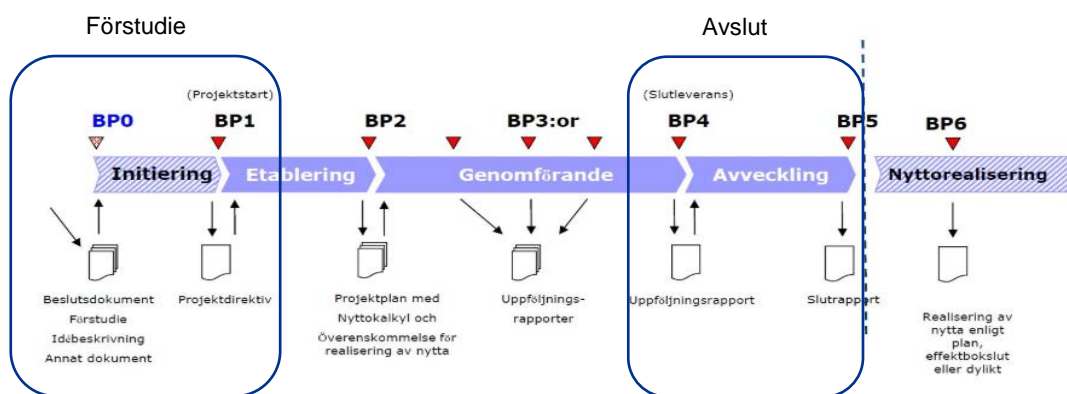
Som konstaterats ovan och som bekräftas i den enkätundersökning som presenteras nedan visar vår granskning att lokalt initierade projekt allt som oftast planeras och genomförs isolerat från övriga verksamheter. Det innebär att den kunskap och de erfarenheter som resulterar från ett projekt stannar kvar inom verksamhetsgränsen istället för att bidra till kunskapsutveckling och gemensamt lärande i organisationen i stort. Förutom risken att detta kan leda till ineffektivt dubbelarbete där hjulet ständigt behöver uppfinnas på nytt, så hämmas framväxten av en dynamisk och livskraftig lärandekultur som stödjer utvecklingskraften i Region Dalarna. En utvecklingskraft som är nödvändig i utvecklingen av de nya arbetssätt och vårdtjänster som nu pågår i regionen.

En grundläggande förutsättning för att tillvarata den kunskap och det lärande som resulterar från de framförallt verksamhetsnära projekt som bedrivs inom hälso- och sjukvården är att skapa god överblick över och kännedom om pågående projekt. Därigenom ges möjlighet att identifiera vilka projekt som bör prioriteras i det gemensamma lärandet.

Mot den bakgrunden rekommenderar vi Region Dalarna att utreda formerna för en projektsamordnande funktion som i samverkan med verksamheterna har i uppdrag att samordna, koordinera och prioritera projekt.

### 3.2 Projektfaserna "Förstudie" och "Avslut" samt omfattning av projekt i hälso- och sjukvården

Vi har i föregående avsnitt behandlat frågan om övergripande projektstyrning och beskrivit hur Region Dalarna använder sig av PROJEKTiL och i tillämpliga delar portföljstyrning (PM3) som modeller för att bedriva projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna. I följande avsnitt kommer resultatet av vår granskning av projektfaserna "Förstudie" och "Avslut" att redovisas (se figur).



Redovisningen utgår i huvudsak från den kartläggning som KPMG genomfört i samband med granskningen. Bakgrunden till kartläggningen är några av de revisionsfrågor som regionens revisorer vill ha besvarade i syfte att öka kunskapen om omfattning och förekomst av arbetsformen projekt inom hälso- och sjukvården i Region Dalarna. Det har inte legat inom uppdragets ramar att genomföra en fullständig kartläggning av omfattningen och förekomsten av arbetsformen projekt i regionorganisationen varför en strategisk urvalsmetod har använts som avgränsningsverktyg. Kartläggningen har genomförts i form av en intervju-baserad enkätundersökning via telefon där urvalet utgjorts av 12 verksamhetschefer inom hälso- och sjukvården samt en tjänsteman med övergripande ansvar för projekt inom regionen. Det innebär att endast en begränsad del av hälso- och sjukvårdens verksamheter i Region Dalarna har kunnat kartläggas vilket, i sin tur, betyder att utfallet av enkätundersökningen behöver tolkas med viss försiktighet. Med detta sagt spelar ändå utfallet av enkätundersökningen en viktig roll i att bidra till kunskapsunderlaget om vad som utgör problem med arbetsformen projekt samt hur dessa problem kommer till uttryck.

#### 3.2.1 I vilken omfattning bedrivs arbete i projekt eller projektliknande former inom hälso- och sjukvården?

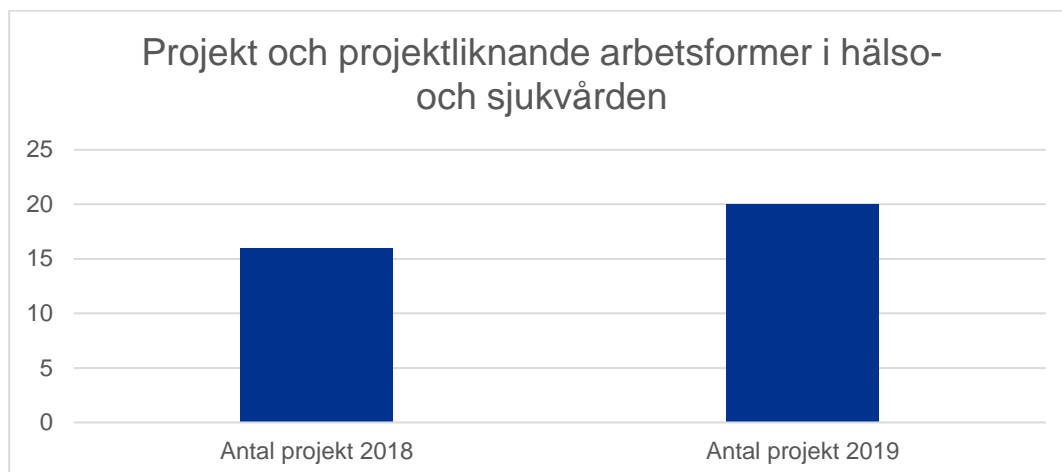
Utfallet av frågan, som framgår av grafen nedan, är att vid de tillfrågade verksamheterna pågår 16 projekt under år 2018 och 20 projekt under år 2019. Tre av de svarande har angett att deras verksamheter varken under 2018 eller 2019 har något

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

arbete som bedrivs i projekt eller projektliknande arbetsform, medan en nyutträd verksamhetschef inte kunde besvara frågan för 2018.



Givet det begränsade urvalet och att vi inte har någon närmare kännedom om det enskilda projektets omfattning eller komplexitet blir det svårt att säga något bestämt om i vilken utsträckning omfattningen på arbetsformen projekt är låg eller hög. En grov uppskattning som delvis baseras på intryck från genomförda intervjuer är att omfattningen av projekt inte beskrivs som ett problem vilket indikerar att omfattningen befinner sig på en för verksamheterna och organisationen i stort hanterbar nivå.

### 3.2.2 Uppfyller projekten regionens kriterier för projekt?

#### *lakttagelser*

Under intervjuerna antyder verksamhetschefer att det finns kunskapsmässiga hinder för att initiera projekt som uppfyller regionens kriterier för projekt och projektliknande arbetsformer. När respondenterna ombeds utveckla detta anges bristande kunskap om vilket stöd som finns att tillgå från central nivå som förklaring. Det uppges även att regionens projektmodell inte alltid uppfattas som tillämpbar för de problem som verksamheterna står inför och försöker lösa i projektform.





## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

Man kan rimligen påstå att de hinder för följsamhet till regionens kriterier för projekt som anges under intervjuerna på ett tydligt sätt även återspeglas i grafen ovan. Det är värt att notera att en betydande majoritet av projekten antingen inte följer regionens kriterier eller saknar kännedom om huruvida man gör det.

### **Kommentar**

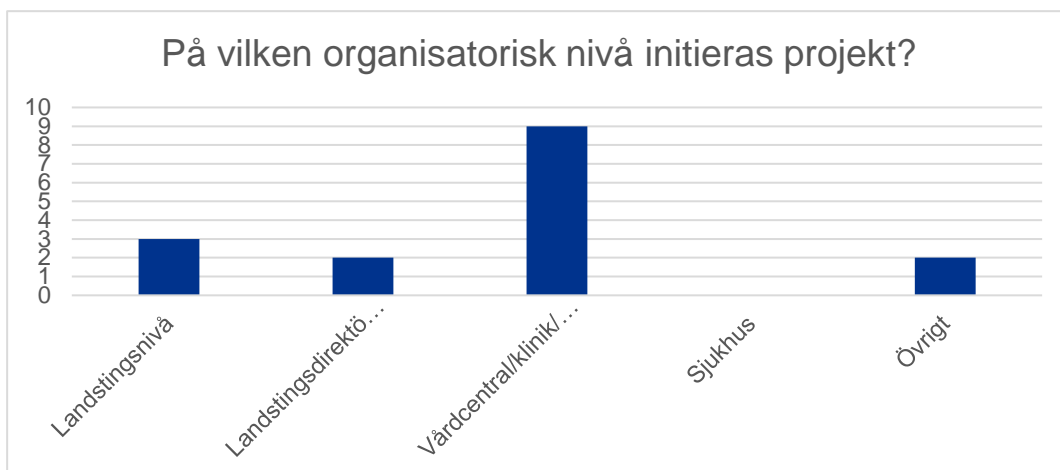
Även om enkätundersökningen bygger på ett begränsat urval är det ändå anmärkningsvärt att endast ca en tredjedel av de projekt som rapporteras i kartläggningen bedrivs utifrån regionens kriterier. Det är självfallet så att verksamheterna behöver frihetsgrader att agera på förändrade omständigheter och förhållanden efter eget huvud. Men detta bör vara undantag snarare än regel, vilket inte förefaller vara fallet. Låg följsamhet till regionens kriterier betyder sannolikt, men inte självklart, att projekt inte bedrivs enligt projektmodellen PROJEKTIL. Samtidigt har vi konstaterat i föregående avsnitt att en fördel med just den projektmodellen är att den förväntas ge förutsättningar för gemensamma regler och jämförelser och därmed ett gemensamt lärande.

I den utsträckning projekt som inte bedrivs enligt regionens kriterier inte heller arbetar i PROJEKTIL går möjligheten att uppnå dessa fördelar därmed förlorad. Att det inte finns kännedom hos den centrala ledningen om vilka projekt som bedrivs enligt regionens kriterier riskerar också att skapa en situation "där alla blommor ska blomma" som det uttrycks under intervjuerna. I en sådan situation försvåras möjligheterna till ett gemensamt arbetssätt som stödjer lärande och kunskapsutveckling. Vi bedömer därför att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring regionens projektmodell långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.

### **3.2.3 Särskiljs projekt och projektliknande arbetsformer från det operativa arbetet på ett ändamålsenligt sätt?**

#### ***läkttagelser***

Även om kartläggningen endast omfattar en begränsad del av hälso- och sjukvården i Region Dalarna så är det intressant att ställa frågan om var i organisationen projekt initieras. Det säger, om inte annat, något om var det man kan kalla "projektaktiviteten" i organisationen återfinns.



## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

Utfallet av svaren på frågan var projekt initieras ger i sig ingen information som det går att dra några slutsatser utifrån vad som genererar denna aktivitet. Däremot framträder vissa intressanta samband när man betraktar utfallet av enkätfrågan i relation till vad som framkom under intervjuerna när det gäller frågan om förmågan att skilja operativt arbete från arbetsformer i projekt.

Som framgår av grafen ovan initierades en betydande majoritet av de 16 projekt och arbeten i projektliknandeform som ingår i enkätundersökningen under 2018 på verksamhetsnivå, vilket i detta avseende omfattar vårdcentral, avdelning, klinik, enhet och mottagning.

Detta förhållande stämmer väl överens med den bild som framträder under intervjuer med verksamhetschefer och tjänstemän på central nivå. Av dessa framgår det att projekt, något förenklat, antingen uppstår som en konsekvens av att ett förhållande eller en omständighet inom verksamheten förändras och att det föranleder ett förändringsbehov som allt som oftast löses i projektform. Alternativt involveras verksamheterna i regionövergripande projekt som beslutats och initierats av regionledningen. I det förra fallet är det verksamhetschefen som äger och beslutar om projektets inriktning, omfattning och ambition. Vidare framgår att det förvisso finns kännedom om regionens projektmodell PROJEKTI L men att den utifrån vad som uppges under intervjuerna används relativt sällan. Det framgår dessutom att när projekt initieras på lokal nivå så kommuniceras detta allt som oftast inte utanför verksamheten. Detta, i kombination med utfallet av enkätfrågan, skapar intrycket av att en gräzon lätt uppstår där gränsen mellan operativ verksamhet och projekt kan bli otydlig.

De projekt som initieras av regionledningen eller som följer PROJEKTI L framstår utifrån intervjuerna som bättre på att skilja dessa från operativ verksamhet genom bl.a. tydligare tidsmässiga och ekonomiska ramar.

### **Kommentar**

Här ser vi sannolikt en konsekvens av att i för stor utsträckning inte arbeta enligt regionens kriterier som avhandlades i förra frågan – förmågan att skilja operativt arbete från projekt tycks försämrats när projekt inte bedrivs enligt PROJEKTI L, vilket över tid leder till försvagad verksamhetsutveckling och användning av resurser. Vi har i föregående fråga sett att få projekt bedrivs enligt regionens kriterier och vi ser i den här frågan att projekt i stor utsträckning initieras på verksamhetsnivå. Det är inte svårt att få intrycket att projekt uppfattas och tillämpas som ett universalverktyg som man inom verksamheterna tillgriper för att hantera en uppkommen situation eller förändrad omständighet. Givet hälso- och sjukvårdens ständigt pågående utveckling och dynamik kommer det behovet alltid att finnas eller uppstå. Men det bör då vara sällsynta undantag och inte ett etablerat arbets- eller tillvägagångssätt vilket vår granskning visar förefaller vara fallet inom hälso- och sjukvården i Region Dalarna.

Vi återkommer därför till att den strategiska resurs som arbetsformen projekt kan utgöra i termer av kunskapsutveckling och gemensamt lärande går förlorad när projekt appliceras situationsbundet istället för att ta utgångspunkt i gemensamma regler och riktlinjer. Vi bedömer därför att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring regionens projektmodell långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.

### 3.2.4 **Genomförs initiala analyser kring valet av projekt eller andra projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt sätt?**

#### ***lakttagelser***

Under fråga 3.2.2 om projekt uppfyller regionens kriterier antydde att kunskapen om regionens projektmodell PROJEKTIL var begränsad. Detta förhållande återkommer i relation till frågan om initiala analyser görs kring valet av projekt. Vid ett antal intervjuer framhåller verksamhetschefer att eftersom det råder viss otydlighet kring regionens projektmodell så görs inte de initiala analyser alla gånger på det sätt som skulle behövas. Även högsta regionledningen bekräftar delvis denna bild och medger att framförallt systematiken avseende förstudier kan förbättras. Det betonas dock att det inte på något sätt är ovanligt att förstudier sker men att det saknas gemensamma utgångspunkter för dessa. Även i detta fall framhålls att för regionövergripande projekt som initieras av regionledningen eller projekt som bedrivs enligt PROJEKTIL så genomförs förstudier, medan de projekt i verksamheterna som bedrivs som ett svar på en uppkommen situation eller förändrad omständighet i mindre utsträckning gör det.

#### ***Kommentar***

Vi konstaterar att följsamhet till PROJEKTIL förefaller ge förutsättningar för att genomföra förstudie eller någon annan form av initial analys som, i sin tur, ger förutsättningar att skapa ett strategiskt förhållningssätt vid genomförande av projekt. Generellt sett tycks ett bra förarbete även ge bättre förutsättningar att prioritera mellan olika projekt och därmed använda befintliga tillgångar och resurser på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Utifrån ovanstående framstår det som uppenbart att en ökad följsamhet till PROJEKTIL är ett effektivt sätt att stärka det initiala analysarbetet kring projekt. Vi bedömer därför att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring regionens projektmodell långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.

### 3.2.5 **Utvärderas alla projekt på ett ändamålsenligt sätt?**

#### ***lakttagelser***

Flera av de intervjuade beskriver att det i dagsläget sker utvärderingar av projekt och projektliknande arbetsformer, men att utvärderingarna inte sker på ett sammanhållet eller likvärdigt sätt då projekt allt som oftast inte bedrivs utifrån regionens projektmodell. Exempelvis framgår det vid intervjuer med verksamhetschefer att de upplever att det inte är helt klart vilket stöd från centralt håll som finns att tillgå för att kunna utvärdera projekt. Detta anses få som konsekvens att utvärderingarna inte förmår att på ett samlat sätt fokusera utvärderingsanalysen mot vad som har fungerat och vad som inte har fungerat i projekten.

#### ***Kommentar***

Att utvärdera effekten eller nyttan av ett projekt är ett viktigt moment i genomförandet av ett projekt. Genom att ta fasta på utmaningar, svårigheter, möjligheter och framgångar under projektets gång ges möjlighet för framtida projekt att bedrivs ännu effektivare och mer ändamålsenligt. Detta förutsätter dock att utvärdering av projekt i

## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

organisationen i stort sker på ett sammanhållet och likvärdigt sätt. Vår granskning visar att så inte är fallet. Förklaringen synes vara bristande kännedom om regionens projektmodell. Vi bedömer därför att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring regionens projektmodell långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.

### 3.2.6 Finns genomtänkta strategier etc., för ett projekts avslut och i förekommande fall övergång till operativ verksamhet?

#### *lakttagelser*

Vid intervju med företrädare för regionledningen uppges att man är dåliga på att "ta saker från projekt till förvaltning". Förklaringen till detta uppges vara att det i projektens direktiv inte explicit framgår hur de ska avslutas. Denna bild bekräftas även av de verksamhetschefer som vi har intervjuat, som menar att riktlinjerna för att avsluta/inkludera projekt i den operativa verksamheten upplevs som oklara.

Även i detta fall förmedlas bilden att regionövergripande projekt eller projekt som bedrivs enligt PROJEKTiL i större utsträckning har strategier för projekts avslut eller övergång i operativ verksamhet än de som inte bedrivs enligt projektmodellen.

#### *Kommentar*

Vi bedömer det som centralt för en effektiv och ändamålsenlig projektstyrning att det finns en genomtänkt strategi för projekts avslut eller övergång i operativ verksamhet.

### 3.2.7 Sammanfattande intryck och kommentarer angående användningen av arbetsformen projekt i Region Dalarna

Granskningen och kartläggningen visar att det inom Region Dalarna bedrivs projekt på såväl förvaltningsnivå som verksamhetsnivå. Den sammantagna bilden är dock att dessa projekt inte bedrivs på ett likvärdigt sätt eller utifrån gemensamma utgångspunkter som t.ex. regionens projektmodell. Intervjuer med verksamhetsföreträdare förmedlar intrycket att det inte är känt vilken modell som de facto gäller när projekt initieras. Avsaknaden av en tydlig och förankrad projektstyrningsmodell kan därmed antas ha bidragit till en diskrepans mellan verksamhetsnivån och förvaltningsnivå i synen på vad projektverktyget syftar till.

Att verksamheterna har begränsad kunskap om regionens projektmodell tycks få som ytterligare konsekvens att när projekt väl initierats på verksamhetsnivå så görs det utifrån ett ad hoc-perspektiv vilket innebär att situationsanpassade lösningar blir projektstyrande snarare än projektmodellens metodik och systematik. På systemnivå får detta förhållande antagligen till följd att en viktig möjlighet till kunskapsutveckling och gemensamt lärande i organisationen rörande projekt går förlorad. Vilket, i sin tur, rimligen resulterar i en försämrad förmåga att utveckla en lärandekultur som stödjer utvecklingskraften i Region Dalarna. En utvecklingskraft som är nödvändig i utvecklingen av de nya arbetssätt och vårdtjänster som nu pågår i regionen.

## 4 Svar på revisionsfrågor

- Finns en ändamålsenlig övergripande styrning av projekt och arbeten i projektliknande former som säkerställer ett effektivt resursutnyttjande?

*Delvis, vår bedömning är att regionens projektmodell (PROJEKTIL) ger stöd för en ändamålsenlig projektstyrning men att det är angeläget att Region Dalarna tar ett helhetsgrepp kring att stärka förankring och legitimitet kring modellen långt ut i organisationen i syfte att skapa en långsiktigt hållbar, effektiv och sammanhållen projektstyrning.*

- I vilken omfattning bedrivs arbete i projekt eller projektliknande former inom hälso- och sjukvården?

*Genom intervjuer och en enkätundersökning har vi kunnat kartlägga viss del av hälso- och sjukvårdens projektarbete. Eftersom kartläggningen är begränsad behöver utfallet tolkas med viss försiktighet och den extrapolering som kan göras utifrån detta urval blir därför med nödvändighet grov. Baserat på den enkätundersökning och de intervjuer som genomförts förefaller arbetsformen projekt användas i lämplig utsträckning. De problem som pekas ut i samband med användningen av projekt har andra orsaksgrunder än över- eller underanvändning.*

- I vilken utsträckning bedrivs projekt eller uppgifter i projektliknande arbetsformer som inte uppfyller regionens kriterier för projekt?

*Vår kartläggning visar att en tredjedel av de projekt som rapporterats bedrivs enligt regionens kriterier för projekt.*

- Särskiljs projekt och projektliknande arbetsformer från det operativa arbetet på ett ändamålsenligt sätt?

*Delvis. De projekt som drivs i enlighet med regionens projektmodell särskiljer projekt och projektliknande arbetsformer från det operativa arbetet. De projekt som inte bedrivs i enlighet med beslutad projektmodell lyckas i mindre utsträckning särskilja på projekt och projektliknande arbetsformer från det operativa arbetet.*

- Genomförs initiala analyser kring valet av projekt eller andra projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt sätt?

*Ja, för de projekt som bedrivs utifrån regionens projektmodell PROJEKTIL. För övriga projekt sker inte dessa analyser på ett systematiskt sätt.*

- Utvärderas alla projekt på ett ändamålsenligt sätt?

*Nej, projekt utvärderas allt som oftast men vår granskning visar att det inte tycks ske på ett sammanhållet eller likvärdigt sätt och det omfattar inte alla projekt.*



## Region Dalarna

Granskning av projekt och projektliknande arbetsformer i hälso- och sjukvården i Region Dalarna

2019-02-25

- Finns genomtänkta strategier etc., för ett projekts avslut och i förekommande fall övergång till operativ verksamhet?

*Delvis. Detta gäller särskilt regionövergripande projekt och projekt som bedrivs enligt PROJEKTIL.*

- Är de projekt eller projektliknande arbetsformer som bedrivs sanktionerade/beslutade på ett korrekt sätt?

*Ja och nej. Regionövergripande projekt är beslutade på ett korrekt sätt medan projekt som initieras lokalt i verksamheterna enligt granskningen har sämre följsamhet till den beslutsordning och projektmodell som finns.*

- **Använder berörda nämnder projekt och projektliknande arbetsformer på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?**

*Delvis. Viktiga komponenter och funktioner för en ändamålsenlig användning av projekt finns på plats men sitter inte ihop vilket leder till en ineffektiv och fragmentiserad projektstyrning. Detta gäller framförallt de projekt som initieras och genomförs lokalt i verksamheterna. Detta förklaras i stor utsträckning av verksamheternas bristande kännedom om regionens projektmodell PROJEKTIL. Region Dalarna behöver i större utsträckning betrakta och använda arbetsformen projekt som en strategisk resurs för hälso- och sjukvårdens utveckling.*

2019-02-25

KPMG AB

Martin Jansson

Verksamhetsrevisor

Andreas Endrédi

Certifierad revisor/uppdragsansvarig

## Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

### Metod

#### Vår metod består av följande delar:

- Intervjuer
- Dokumentgranskning
- Enkätundersökning

#### *Granskade dokument:*

- Utredningsrapport, Planering och styrning
- Riktlinje för portföljstyrning version 1.0
- Utbildningsdokumentation avseende Förvaltningsstyrning Objektägare/Objektägare-It
- Dokumentation om Projekt och uppdrag i Region Dalarna

#### *Enkätundersökning*

En enkätundersökning har genomförts med syfte att få en överblick av hur projekt och projektliknande arbetsformer används i regionen. Följande frågor har distribuerats till 12 verksamhetschefer och en tjänsteman med övergripande ansvar för projekt inom regionen:

- Hur många projekt eller aktiviteter som bedrivs som projekt eller i projektliknande form har er verksamhet under nuvarande verksamhetsår bedrivit/ska bedrivs?
- Hur många projekt eller aktiviteter som bedrivs som projekt eller i projektliknande form planerar er verksamhet för under kommande verksamhetsår?
- På vilken organisatorisk nivå har projektet initierats?
- Uppfyller projektet regionens kriterier för projekt?
- Vilken organisatorisk avgränsning har projektet?
- Om projektet omfattar fler verksamheter, namnge dessa oavsett organisatorisk nivå eller geografisk lokalisering
- Vilket av följande tre är i huvudsak det övergripande syftet för projektet:
  - Införande av ny behandlingsmetod eller teknik?
  - Utvecklingsarbete (ex. nya arbetssätt, verksamhetsutveckling)?
  - Förändringsarbete (ex. organisation, styrstruktur)?