



QUALITARIUM

Revisionsrapport

Granskning av ändamålsenlighet och effektivitet i
regionens ledningsportal

Februari 2024

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
1.1 Syfte och revisionsfrågor	5
1.2 Metod	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Revisionskriterier	6
1.5 Ansvarig nämnd	6
1.6 Kvalitetssäkring.....	6
2. Bakgrund	6
3. Granskningens resultat	6
3.1 Våra iakttagelser	6
3.2 Våra bedömningar	12
3.3 Svar på revisorernas fråga och rekommendationer	16

Sammanfattning

Region Dalarnas revisorer har uppdragit åt Qualitarium AB att genomföra en fördjupad granskning med syftet att bedöma om regionstyrelsen säkerställt att regionens Ledningsportal är ändamålsenlig och ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning.

Vår bedömning är att regionstyrelsen inte säkerställer att Ledningsportalen är ändamålsenlig och ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning.

Någon systematisk jämförelse med syfte att göra en avvägning mellan ett egenutvecklat system och ett upphandlat system har inte gjorts. Jämförelser som har gjorts i andra sammanhang har inte använts som underlag för avvägning mellan olika möjliga lösningar.

Vi gör bedömningen att det inte finns tydliggjort i tillräcklig grad vem som driver utvecklingen av Ledningsportalen. Det saknas också en tydlighet och spårbarhet i vilka resurser som är avsatta för utvecklingen och underhållet av Ledningsportalen. Det saknas även beslut om att Ledningsportalen ska utvecklas och underhållas. Det saknas vidare en implementeringsplan och avsatta resurser för implementeringen. Vår bedömning är därför att implementeringen av Ledningsportalen inte har planerats eller resursatts i tillräcklig grad och implementeringen inte har skett på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vi bedömer att det har samlats in information från tilltänkta användares behov och önskemål, men denna information har inte legat till grund för dokumenterade och spårbara beslut om Ledningsportalens utveckling. Vad gäller stöd till användarna i form av manualer och beskrivningar så visar granskningen att dessa inte är uppdaterade och/eller inte är lättillgängliga.

Ledningsportalen kräver mycket manuella arbetsinsatser. Denna bedömning bör dock ses mot bakgrund av förmodade brister i styrmodellen, vilket gör att behovet för manuella arbetsinsatser inte helt kan tillskrivas Ledningsportalen utan även till medarbetarnas arbetssätt.

Kostnaderna för Ledningsportalens utveckling uppskattas ha uppgått till 7 640 tkr, exklusive personella resurser. Kostnaden för underhållet av Ledningsportalen beräknas uppgå till 275% av en heltidstjänst.

Sammantaget gör vi bedömningen att Ledningsportalen inte ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning i organisationen. Ledningsportalen fungerar inte som ett effektivt stöd för chefer på olika nivåer i organisationen. Ledningsportalen och dess funktioner kan inte ses som användarvänliga och effektiva. Eftersom det finns ett starkt ömsesidigt beroende mellan en styrnings- och ledningsmodell och dess stödsystem vill vi betona vikten av att se på dessa två områden som en helhet. Vår granskning kan därför inte med säkerhet leda till konklusionen att de brister som uppdagades rörande Ledningsportalens funktioner helt och hållet kan och bör tillskrivas Ledningsportalen. Det finns en risk för att samma eller liknande brister skulle kunna påvisas i vilket annat stödsystem som helst. Så länge det finns signaler som tyder på att processerna för styrning och ledning inte är väl strukturerade och inarbetade finns det inget stödsystem som kan täcka upp för dessa brister. I detta sammanhang menar vi att det finns anledning till att rekommendera att revisorerna även granskar styrmodellen.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att

- Besluta på lämplig nivå om Ledningsportalen ska utvecklas och underhållas eller om annat alternativ är mer fördelaktigt före regionen, taget i beaktande behoven och kostnaderna
- Om beslutet är att behålla Ledningsportalen säkerställa att

- det finns en tydlig organisation för denna, där ansvar och resurser tydliggörs, dokumenteras och kommuniceras (systemägare, utvecklings- och underhållsansvar, superusers, mm)
- det finns en implementeringsplan för Ledningsportalen och att det finns avsatta resurser för implementeringen
- användarna får relevant och löpande utbildning, att det finns stöd till användarna i form av manualer och dylikt
- Säkerställa att det finns en styrnings- och ledningsmodell som implementeras i verksamheterna. Denna modell behöver sedan utgöra grunden för utvecklingen och anpassningen av det stödsystem regionen väljer att använda.
- Säkerställa att det finns strukturerade, löpande uppföljningar med syfte att utvärdera både styrnings- och ledningsmodellen och dess stödverktyg.

1. Inledning

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag att bedöma om regionstyrelsen säkerställt att regionens "ledningsportal" är ändamålsenlig och ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning.

Granskningen besvarar följande frågeställningar:

- Har införandet/utvecklingen av ledningsportalen föregåtts av en tillräcklig analys av behoven?
 - Har i analysen t ex på marknaden befintliga system jämförts med egen utveckling av ett system?
- Har systemet i tillräcklig utsträckning utvecklats med stöd från tilltänkta användare e t c?
- Har implementering av ledningsportalen skett på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
 - Finns t ex lättillgängliga manualer, beskrivningar e t c?)
- Ger ledningsportalen idag tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning i organisationen?
 - Fungerar t ex ledningsportalen som ett effektivt stöd för chefer på olika nivåer i organisationen?
 - Kan portalen och dess funktioner ur ett generellt perspektiv ses som användarvänliga och effektiva?
- I vilken utsträckning kräver portalen manuella arbetsinsatser (t ex inmatning av uppgifter i systemet)?
- Är det tydliggjort vem som driver utvecklingen av ledningsportalen och finns tillräckliga resurser för detta ändamål?
- Vilka kostnader är förenade med utveckling och drift av ledningsportalen?
- Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en dokumenterad och implementerad ledningsprocess?
 - Om ja, ligger den befintliga ledningsprocessen till grund för hur ledningsportalen är utformad, dvs utgör ledningsportalen och ledningsprocessen en enhet där de två delarna stödjer varandra?

1.2 Metod

Under granskningsprojektet har följande metoder använts:

- Dokumentstudier
- Semistrukturerade intervjuer har genomförts med presidiet i ansvarig nämnd, med regiondirektören, planeringsdirektören, förvaltningsledaren på MIT-enheten och med den externa konsult som arbetar med ledningsportalen, med objektägarna på verksamhetssidan och på IT-sidan, med ekonomidirektören och med budgetchefen och med andra medarbetare på förvaltningen som arbetar eller har arbetat med ledningsportalen och/eller styrmodellen. Totalt genomfördes elva intervjuer.

1.3 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats för att fokusera på regionstyrelsens arbete med ledningsportalen men inom vissa områden berördes även arbetet med regionens styrmodell. Granskad tidsperiod är 2023

års verksamhet med en tillbakablick på arbetet sedan 2015-2016 då nyckeltalsportalen togs fram, som är det system som sedan utvecklades till ledningsportalen.

Granskningen genomfördes under december 2023.

1.4 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:925)
- Region Dalarnas reglemente
- Regionplan 2023
- Andra gällande styrdokument och beslut i Region Dalarna

1.5 Ansvarig nämnd

- Regionstyrelsen

1.6 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Qualitariums interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även varit föremål för faktagranskning utförd av de intervjuade personerna.

2. Bakgrund

För att underlätta ledning och styrning använder regionen en IT-baserad "ledningsportal". Syftet med ledningsportalen är att skapa bättre förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning i organisationen. Portalen är kopplad till regionens ledningssystem samtidigt som den inte ersätter andra system som t ex "Bild". Portalen är uppbyggd av ett antal olika moduler som på olika sätt är tänkta att stötta processerna för målstyrning och uppföljning. Systemet är egenutvecklat i Region Dalarna.

Regiondirektören har 2020-05-19 beslutat att alla förvaltningar ska ha tillgång till och använda ledningsportalen i sitt arbete. Tre år efter regiondirektörens beslut uppges nyttjandet av ledningsportalen fortfarande, i olika sammanhang, vara lågt, samtidigt som systemet av olika användare uppges vara "krångligt" och arbetskrävande. Systemet har därför på olika sätt vidareutvecklats med ambition att bli öka användningen.

Revisorerna har i sin riskanalys identifierat vikten av att hitta enkla, funktionella och allmänt accepterade former för styrning och ledning av hälso- och sjukvården som en av regionens utmaningar/risker. Revisorerna beslutade därför att granska om ledningsportalen fyller sitt syfte och är ändamålsenlig och effektiv.

3. Granskningens resultat

Utifrån granskat material och de genomförda intervjuerna beskrivs våra iakttagelser i detta avsnitt. Då flera av iakttagelserna utgör bedömningsgrund för mer än en revisionsfråga har vi valt att samla våra observationer i ett eget avsnitt för att ge läsaren en helhetsbild, innan vi i nästa avsnitt redogör för våra bedömningar knutna till revisionsfrågorna.

3.1 Våra iakttagelser

3.1.1. Ledningsportalens historia

Ledningsportalen är ett egenutvecklat system i Region Dalarna. Under 2015 identifierades ett behov för att ta fram ett verktyg för att underlätta uppföljning av främst ekonomin, i spåren av dåvarande besparingskrav. I detta skede togs ett verktyg som kallades Nyckeltalsportalen fram.

Nyckeltalsportalen var ett IT-system som hämtade information från regionens olika datakällor och sammanställde denna information i form av olika på förhand definierade nyckeltal. Det bedömdes vara viktigt att Nyckeltalsportalen skulle vara kompatibel med befintliga system för att möjliggöra sammanställningen av data och baserat på det kunna följa upp verksamheternas resultat.

I ett senare skede (runt 2018) påbörjades ett arbete med att utveckla en styr- och ledningsmodell. Detta innebar att det uppstod behov för att på ett mer strukturerat sätt arbeta med verksamhetsmål och verksamhetsplaner, att kunna göra tertial- delårs- och årsuppföljning och att sammanställa avrapportering till politiken. Nyckeltalsportalen bedömdes vara ett verktyg som kunde vidareutvecklas för att även kunna stödja denna nya styrning och ledning av verksamheter.

En medarbetare på Central förvaltning fick i uppdrag att tillsammans med ekonomidirektören leda projektet att utveckla styr- och ledningsmodellen. Revisorernas granskning av målstyrning 2018 bidrog till att frågan om att utveckla styr- och ledningsmodellen kom i fokus. Resultatet blev ett policydokument daterat 2021 (Diarienummer RD19/00944), som sammanfattar regionens modell för styrning och ledning. Policydokumentet nämner inte Ledningsportalen (eller något annat system) som stöd för regionens styr- och ledningsmodell.

Arbetet med att utveckla Ledningsportalen pågick således parallellt med projektet att utveckla styr- och ledningssystemet, inom ekonomienhetens regi. Inom ramen för detta inrättades en referensgrupp med syfte att inhämta verksamheternas önskemål och behov. Enligt intervjuerna genomfördes även en omvärldsbevakning i samband med detta, där representanter från Region Dalarna träffade andra regioner och kommuner som hade olika IT-lösningar som stödsystem för styrning. Någon dokumentation som visar resultatet av denna genomgång har vi inte funnit, men vår förståelse är att slutsatsen blev att alla system har sina för- och nackdelar.

Ungefär samtidigt genomgick regionens webbplats och intranät en utveckling och lades om till att vara baserat på Sharepoint. Sharepoint är en plattform som ger möjlighet till att bygga moduler som kan hantera kommunikation och data på ett effektivt sätt. Det finns möjlighet att utveckla olika lösningar som kan integreras med varandra. Därför bedömdes plattformen utgöra en bra grund att bygga egna lösningar på.

År 2020 fattade regiondirektören ett verkställighetsbeslut om att alla regionens verksamheter skulle använda ledningsportalen¹. I beslutet framgår att *”Alla förvaltningar ska under år 2020 ha tillgång till, samt använda sig av, Ledningsportalen”*. Flera intervjupersoner påpekade att inga konkreta planer fram togs för hur införandet av Ledningsportalen skulle genomföras och följas upp samt inga resurser avsattes för arbetet. Dessa faktorer bedöms av intervjupersonerna vara orsaken till att regiondirektörens beslut inte gav önskat resultat.

År 2021 gjordes en extern utvärdering av Ledningsportalen. Av rapporten framgår inte vem som initierade utvärderingen, men det framgår att bakgrunden till utredningen var följande:

”Arbetet med Ledningsportalen pågår för att vidareutveckla uppföljningsstödet, anpassa till nya styrmodellen, förbättra stödet för målstyrning samt skapa fler nyckeltal och analysrapporter. Utvecklingen av Ledningsportalen har skett i projektform och i slutet på 2021 så kommer projektteamet att avvecklas och Ledningsportalen att överlämnas till förvaltning inom regionens beslutsstödsteam.

¹ Diarienummer RD20/02817 och beslutsnummer 53/20.

Under året har ett beslut tagits att utvärdera Ledningsportalen och jämföra plattformen med motsvarande kommersiella system för verksamhetsstyrning.”²

Utvärderingens resultat beskrivs i rapporten så här:

”Baserat på informationen från Region Dalarna samt ett antal andra regioner och potentiella leverantörer av systemstöd för verksamhetsplanering rekommenderar Ekan [den externa konsultbyrån, vår anm.] en upphandling av externt system till stöd för verksamhetsplaneringsprocessen.

Rekommendationen baserats primärt på bedömning av risker som kan förknippas med egenutveckling, framför allt ett stort personberoende och risk för ökande kostnader och fördröjd utveckling på grund av det.”³

År 2021 innebar för Ledningsportalen att projektfasen avslutades och MIT-enheten fick ett informellt uppdrag att underhålla systemet. Medarbetaren som var drivande i att utveckla styr- och ledningssystemet lämnade Central förvaltning och någon ny ansvarig utsågs inte. Först år 2023 finns en ny medarbetare utsedd för liknande arbetsuppgifter.

3.1.2 Ansvar för ledningsportalen och dess utveckling

Ledningsportalen uppges ingå i objektet BILD, som är ett BI-system varifrån data och information kan hämtas. Ledningsportalen utgör således en integrerad del av detta system.

Under granskningen har vi inte funnit några dokument som visar beslut (på politisk eller förvaltningsledningsnivå) eller annan dokumentation som berör ansvar för underhåll eller utveckling av Ledningsportalen.

Vi fann dokumentation som visar äskanden med syfte att finansiera Ledningsportalen (en sammanställning finns under avsnitt 3.1.3). Äskanden har gjorts via ekonomi eller via andra verksamheter (t.ex. Hjälpmedel, vilket kan förklaras att tidigare ansvarig medarbetare har gått över till Hjälpmedel). Äskanden ger således inte tydliga ledtrådar om ansvarsfrågan för Ledningsportalen.

Underhållet av Ledningsportalen togs över i samband med att det övergick från projektform till ordinarie verksamhet utan att resurser tilldelades för detta. Idag sköts underhållet av Ledningsportalen inom avdelningens befintliga resurs- och budgetram.

Det finns en styrgrupp för BILD som ansvarar för förvaltningen av Ledningsportalen. I styrgruppen ingår ekonomidirektören, planeringsdirektören, planeringschefen, medarbetare från MIT-enheten och representanter från verksamheter. Denna styrgrupps uppdrag, ansvar och befogenheter fann vi inga dokument om, men enligt deltagarna har man bland annat uppdraget att drifva och utveckla Ledningsportalen. Under 2023 pågick det ett arbete med att träffa samtliga verksamheter för att göra en behovsanalys kopplat till Ledningsportalen. Det har nämnts att styrgruppens uppdrag består bland annat i att göra prioriteringar på en strategisk nivå gällande Ledningsportalen. Utöver denna styrgrupp finns även en strategi- och arbetsgrupp inom ekonomistaben som arbetar med utveckling och prioritering av Ledningsportalen. Även denna grupp saknar dokumentation för ansvar och befogenheter, men i praktiken uppges ekonomienheten (budgetchefen) leda denna grupp.

² Utvärdering Ledningsportalen, Ekan Management, 2021-09-30, sidan 4.

³ Utvärdering Ledningsportalen, Ekan Management, 2021-09-30, sidan 3.

Regiondirektören uppgav att hon anser sig ha det slutliga ansvaret för Ledningsportalen, men i praktiken är det ekonomidirektören som har uppdraget att driva arbetet med att utveckla Ledningsportalen.

Från år 2023 finns det en medarbetare på Regionstyrelsens förvaltning (tidigare Central förvaltning) som har i uppdrag att arbeta med styr- och ledningssystemet och inom ramen för detta även berörs av Ledningsportalen.

Tidigare fanns en projektmodell som användes i Region Dalarna (PM3) kopplat till de digitala systemlösningarna. I denna modell fanns det roller kopplade till varje "objekt". Objektägare hade ansvar för och resurser avsatta för sina objekt. Inom ramen för modellen fanns det objektägare till BILD (där Ledningsportalen ingår). Det är beslutat att PM3-modellen ska avskaffas men det finns inget beslut om vad som ska ersätta den. Därför följer man i praktiken fortfarande PM3-modellen och objektägarna finns kvar för Ledningsportalen inom både MIT-enheten och inom avdelningen analys och utredning.

3.1.3 Generellt om ledningsportalen (och om styrmodellen)

Ledningsportalens syfte är att ge stöd till chefer i sitt dagliga arbete med ledning och framförallt uppföljning av verksamheten.

En styr- och ledningsmodell finns framtagen och dokumenterad i ett policydokument från 2021⁴. Intervjuerna tyder på att denna modell, i likhet med Ledningsportalen, inte haft någon implementeringsplan eller resurser avsatta för att implementeras i verksamheterna. Det är också tydligt att modellen inte har implementerats fullt ut. Ett exempel på detta är anvisningarna till verksamhetsberättelsen för 2023⁵, där det framgår följande:

"Verksamhetsberättelser på förvaltningsnivå sammanställs i bilaga till regionens årsredovisning. Alla förvaltningar använder samma mallar för rapportering. [...] Mall kommer att finnas i ledningsportalen. Rapportering sker genom att färdig rapport i ledningsportalen exporteras och sparas i sedvanlig mappstruktur."

Instruktionerna säger således att de slutliga dokumenten ska hanteras utanför Ledningsportalen.

Det saknas sammanhängande arbetsflöden i Ledningsportalen som är kopplade till styrprocessen. I praktiken betyder detta att många arbetsmoment ska rapporteras i mallar som finns utanför Ledningsportalen, vilket också leder till att information som tas ut från Ledningsportalen behöver bearbetas manuellt (information behöver klippas in från andra källor, mallarna behöver fyllas i manuellt och sparas utanför Ledningsportalen). Avsaknaden av underliggande data och information i Ledningsportalen (i form av t.ex. på förhand ifyllda mål och aktiviteter) gör att många användare uppger att det behövs många manuella arbetsmoment för att få verktyget att fungera och att det inte är effektivt att arbeta med Ledningsportalen. Kritik som framförs kommer huvudsakligen från medarbetare som dagligen arbetar med Ledningsportalen.

Ledningsportalen sägs användas av samtliga förvaltningar, men på olika nivåer. Det finns verksamheter där implementeringen har skett fullt ut (t.ex. i Regionservice) medan andra verksamheter endast använder det på förvaltningsövergripande nivå. Ledningsportalen används inte heller av Regionstyrelsens förvaltnings enheter fullt ut enligt intervjuvaren.

⁴ Region Dalarnas system för styrning och Ledning, Diarienummer RD19/00944

⁵ Diarienummer RS 2023/1776

Enligt MIT-enheten fanns det 688 enskilda användare av Ledningsportalen under 2023.

Flera intervjuade medarbetare beskriver Ledningsportalen som ett verktyg som har fått "oförtjänt dåligt rykte". Flera användare menar att det finns de funktioner som behövs och att problemet snarare ligger i bristfällig implementering och/eller arbets sätt. Enligt dessa svaranden skulle således även andra verktyg ha sina brister.

De intervjuade medarbetare sade att Ledningsportalen inte lever upp till behovet att kunna producera slutliga presentationer eftersom det saknas möjlighet till grafisk redigering. Därmed har även de som använder sig regelbundet av Ledningsportalen behov av att manuellt redigera rapporter och resultat som tas ut från Ledningsportalen.

3.1.4 Manualer och stöd till användare

Det finns visst material för användarna av Ledningsportalen, både inom systemet och skriftliga vägledningar. Dessa uppges dock inte vara uppdaterade. Det har genomförts utbildningar för användarna men dessa har inte varit systematiska för alla användare och dessa tillfällen var för ett par år sedan.

Intervjuerna visar att det finns en uppfattning om att Ledningsportalen inte är användarvänlig

Flera intervjupersoner nämnde att det saknas så kallade "superusers", dvs användare som har mer djupgående kunskap om Ledningsportalen och dess funktioner, som kan stödja andra användare vid behov.

3.1.5 Kostnader kopplade till ledningsportalen

Som det redan framgår i ovan avsnitt fanns det ingen implementeringsplan eller -process framtagen för Ledningsportalen och därför fanns det inte heller några öronmärkta resurser (personal eller ekonomiska resurser) avsatta för implementering eller underhåll av Ledningsportalen.

Beräkningar av kostnader för att underhålla Ledningsportalen har gjorts av MIT-enheten. Dessa kostnader inkluderar främst personalresurser och kostnader för en extern konsult. Kostnaderna för löpande underhåll (inklusive även utbildning och användarstöd) beräknas uppgå till 275 % av en heltidstjänst.

Beräkningar som gjordes för utveckling har sammanställts i följande tabell som visar de äskanden som gjordes för projektet:

År	Beskrivning	Ansvarig
2015	<p>Äskande som avser medel för utveckling av Nyckeltalsportalen: <i>"Projekt ska</i> <ul style="list-style-type: none"> - skapa en skalbar uppföljningslösning i BILD - presentera en utvecklingsplan för uppföljningslösningen fram till 2017 - implementera en dashboard på verksamhetsnivå i hälso- och sjukvården den 1 januari 2016" <p>Äskandet avser följande resurser: "För arbetet med utvecklandet av den tekniska lösningen samt testning av densamma samt konceptuellt arbete rörande uppföljningsmetodik beräknas följande kostnader Tobias Dahlström (huvudansvarig, verksamhet) 20% Mikael Rautio (ansvarig, it) 20% Jonas Gummesson (it-expert) 25%</p> </p>	Ekonomidirektör Peter Hanson

	<p>Åsa Dahlborg alt Jenny Kumlin (controller) 20% Inga-Britt Gustafsson(medicinsk kompetens) 20% Lisa Hessling (personalkompetens) 20% Agnes Hejll (kommunikatör) 10%</p>	
2018	<p><i>”Vidareutveckling av nyckeltalsportalen mot en mer komplett ledningsportal. Det innebär att inkludera ledstängen och alla förvaltningar i portalen samt skapa bättre förutsättningar för arbete med och uppföljning kring exempelvis måluppfyllelse och planerade aktiviteter. Andra delar som ingår i projektet är en uppgradering av layout och användargränssnitt. Det ska även vara en tydlig koppling till INTRA och dokumenthanteringen där instruktioner för dom olika aktiviteterna i ledstängen finns direkt kopplade mot respektive aktivitet.”</i></p> <p>640 tkr</p>	<p>Verksamhetschef Hansson Peter /Central förvaltning Ekonomienhet</p> <p>Avdelningschef Warberg Andersson Ulrika /Central förvaltning Ledningsenhet</p>
2020	<p><i>”Fortsatt utveckling av Ledningsportalen som är ett verktyg för att skapa bättre förutsättningar för arbetet med planering, uppföljning, ledning och styrning i Region Dalarna. Ledningsportalen har utvecklats under 2019 och de funktioner som tidigare äskats har implementerats.”</i></p> <p>2 300 tkr</p>	<p>Verksamhetschef Palevik Marie /Medicinsk Teknik och IT</p> <p>Avdelningschef Warberg Ulrika /Hjälpmedel Dalarna</p>
2021	<p><i>”Under 2020 har ledningsportalen utvecklats till ett verktyg som stödjer chefer och medarbetare i det dagliga arbetet på olika nivåer i organisationen. Portalen möjliggör en tydlig ingång för chefer och förtroendevalda på olika nivåer samt en möjlighet till att strukturerat arbeta med nyckeltal, ledstångens aktiviteter, mål, måluppfyllnad och uppföljning.</i></p> <p><i>I maj 2020 togs ett verkställighetsbeslut av regiondirektören att Ledningsportalen skall införas i alla verksamheter på Region Dalarna och under det kommande året kommer det stora breddinförandet och många nya verksamheter kommer börja använda Ledningsportalen.</i></p> <p><i>Under 2021 kommer Ledningsportalen att överlämnas till förvaltning inom FO BILD/PULS. Arbetet med att vidareutveckla Ledningsportalen behöver fortsätta under 2021 för att vidareutveckla uppföljningsstödet i verktyget, anpassa till nya styrmodellen, förbättra stödet för målstyrning samt skapa fler nyckeltal och analysrapporter. Främst de gemensamma nyckeltalen kopplade till uppföljningen. Dessa nyckeltal behövs för att alla verksamheter ska kunna använda verktyget fullt ut och att uppföljning för alla delar av organisationen ska bli möjlig.</i></p> <p><i>Dessutom behöver verksamheterna stöd vid införandet av Ledningsportalen enligt verkställighetsbeslutet. Många verksamheter gör detta för första gången och i ett digitalt verktyg.”</i></p> <p>2 500 tkr</p>	<p>Verksamhetschef Gaunitz Henrik /Central förvaltning Ekonomienhet</p> <p>Avdelningschef Warberg Ulrika /Hjälpmedel Dalarna</p>

En beräkning av kostnaderna för Ledningsportalen gjordes även som en del av den externa utredning som genomfördes 2021⁶. Utredningens beräkningar visar att utvecklingen av Ledningsportalen mellan 2018 och 2021 uppgick till 7 640 tkr. Rapporten gör även en jämförelse med kostnaden för andra lösningar och kommer fram till slutsatsen att Ledningsportalen på en tidsperiod av 10 år skulle leda till en ökad kostnad med minst 4 Mkr jämfört med att köpa in annat system. Därför rekommenderar utredarna att inte behålla ett egenutvecklat system utan att upphandla externt system till stöd för verksamhetsplaneringsprocessen.

Inga av beräkningarna som vi har funnit har tagits fram med syftet att utgöra, eller har utgjort underlag, till beslut om Ledningsportalen ska behållas eller ersättas av annan lösning.

3.1.6 Uppföljningar av ledningsportalen

Under granskningen har vi inte funnit några dokumenterade uppföljningar av Ledningsportalen och dess funktioner. Enligt intervjuerna finns det inga återkommande och strukturerade utvärderingar av Ledningsportalen som genomförs, varken hos ansvariga eller hos användarna.

I skrivande stund pågår det en serie träffar mellan medarbetare från Ledningsportalens styrgrupp och verksamheterna med syfte att fånga in verksamheternas synpunkter och behov kopplade till Ledningsportalen. Vår förståelse är dock att dessa träffar snarare har ett framåtblickande syfte med fokus på behov än ett utvärderingssyfte.

En nulägesanalys av Ledningsportalen gjordes i februari 2023 av den medarbetare som övertog arbetsuppgifterna kring styr- och ledningsmodellen och Ledningsportalen efter att tjänsten var obemannad under två år. Denna analys bekräftar bilden att Ledningsportalen inte har implementerats i verksamheterna:

*”En del förvaltningar har skrivit in mål och aktiviteter, samt kopplat nyckeltal till målen, men sen inte jobbat aktivt. En del förvaltningar har inte gjort någonting alls. Några förvaltningar har lagt in ledstångsaktiviteter. Ytterst få förvaltningar som kommenterat mål och aktiviteter under året. Förändringar kan ha skett i samband med bokslut 2022.”*⁷

3.2 Våra bedömningar

I detta avsnitt beskriver vi våra egna analyser och bedömningar kopplade till revisorernas frågor. Våra analyser och bedömningar grundas på de iakttagelser som beskrivs i avsnitt 3.1.

3.2.1 Har införandet/utvecklingen av ledningsportalen föregåtts av en tillräcklig analys av behoven? Har i analysen t ex på marknaden befintliga system jämförts med egen utveckling av ett system?

Ledningsportalen utvecklades för att tillgodose befintliga behov. Redan dess föregångare, Nyckeltalsportalen, togs fram för att tillgodose ett behov att strukturerat kunna följa upp verksamheternas resultat. Ett verktyg för att stödja lednings- och styrmodellen är nödvändigt så vår bedömning är att behovet finns.

Både under utvecklingsfasen av Ledningsportalen, och även nu när ett nytt fokus riktas mot behovet av en lösning för att förbättra styrningen, har det hämtats in önskemål och behov hos användarna. Dessa önskemål bedömer vi utgör grund för en behovsanalys. Samtidigt kan vi konstatera att någon

⁶ Utvärdering Ledningsportalen, Ekan Management, 2021-09-30, sidorna 25-26.

⁷ Rapport Utredning och utvärdering av Ledningsportalen, diarienummer RS 2022/51, daterat 2023-02-08.

dokumenterad analys av behoven inte finns, det saknas även en "bruttolista" och grunder för prioriteringar mellan de behov som samlas in från verksamheterna.

Granskningens iakttagelser visar att någon systematisk jämförelse med syfte att göra en avvägning mellan ett egenutvecklat system och ett upphandlat system inte har gjorts. Jämförelser som har gjorts i andra sammanhang har inte använts som underlag för avvägning mellan olika möjliga lösningar, såsom egenutvecklat system och upphandlad lösning. Iakttagelserna tyder istället på att Regionen har valt att frånse rekommendationen att upphandla ett system, som grundades på en extern utvärdering. Vi kan vidare konstatera att det inte finns några dokument, varken på förvaltnings- eller politisk nivå, som visar om det har tagits beslut om ett val mellan olika alternativ (egenutvecklat eller upphandlat system).

Vi anser att det vore önskvärt att ha dokumentation om hur (av vem och på vilka grunder) som beslutet att utveckla Ledningsportalen har fattats eller fattas. Avsaknaden av spårbart beslut bidrar till att ansvarsfördelningen för Ledningsportalen är otydlig.

3.2.2 Har systemet i tillräcklig utsträckning utvecklats med stöd från tilltänkta användare e t c?

Det har vid flera tillfällen samlats in underlag för att kartlägga behov hos användarna, men vår bedömning är att dessa underlag inte har analyserats på ett transparent sätt. Det finns ingen dokumentation heller som visar hur prioriteringar mellan de olika behoven har gjorts, på vilka grunder och av vem.

Samtidigt visar granskningen att det finns en styrgrupp som säger sig ha uppdraget att göra behovsanalys och prioriteringar, men styrgruppens ansvar och uppdrag bedömer vi inte vara tydliga.

Sammantaget bedömer vi därför att det har samlats in information från tilltänkta användares behov och önskemål, men denna information har inte legat till grund för dokumenterade och spårbara beslut om Ledningsportalens utveckling.

3.2.3 Har implementering av ledningsportalen skett på ett ändamålsenligt och effektivt sätt? Finns t ex lättillgängliga manualer, beskrivningar e t c?

Det saknas ett beslut om att Ledningsportalen ska utvecklas och underhållas. Det saknas vidare en implementeringsplan och avsatta resurser för implementeringen. Vår bedömning är därför att implementeringen av Ledningsportalen inte har planerats eller resurssatts i tillräcklig grad och därmed att implementeringen av Ledningsportalen inte skett på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Samtidigt behöver denna bedömning kopplas till våra kommentarer om styr- och ledningsmodellens eventuella brister. Bristerna i implementeringen av ett processororienterat arbetssätt påverkar hur väl implementeringen av dess stödverktyg (Ledningsportalen) kan genomföras.

Vad gäller stöd till användarna i form av manualer och beskrivningar så visar granskningen att dessa inte är uppdaterade och/eller inte är lättillgängliga. Avsaknaden av en välfungerande implementeringsprocess har också lett till att experter eller superusers, som i praktiken kunde överbygga de befintliga bristerna, inte finns nära användarna.

3.2.4 Ger ledningsportalen idag tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning i organisationen? Fungerar t ex ledningsportalen som ett effektivt stöd för chefer på olika nivåer i organisationen? Kan portalen och dess funktioner ur ett generellt perspektiv ses som användarvänliga och effektiva?

För att Ledningsportalen ska utgöra ett stöd för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning krävs det att styrprocessens olika moment (bestående av att de övergripande målen bryts ner till förvaltnings-, avdelnings- och verksamhetsnivå, kopplade till aktiviteter och nyckeltal) finns implementerade. Vidare krävs det att stödsystemet byggs upp kring styr- och ledningsprocesser.

Våra iakttagelser tyder på att det generellt saknas ett processororienterat arbetssätt inom styr- och ledningsmodellen. Med ett processororienterat arbetssätt menas att ett steg i processen (t.ex. målformulering) på ett tydligt sätt stödjer kommande steg (t.ex. att målen utgör en grund för aktiviteter).

Ett stödsystem ska hjälpa till att strukturera och hålla samman de processer som utgör styrmodellen, men det finns ett ömsesidigt beroende mellan styrmodellen och dess stödsystem. Det måste finnas tydliga definierade processer och ett processbaserat arbetssätt för att stödsystemet ska kunna utgöra stöd. Därför menar vi att det ska tas i beaktande att ett stödsystem inte kan belastas för eventuell avsaknaden av ett implementerat processororienterat arbetssätt som beror på förmodade brister i styrmodellen. I detta sammanhang menar vi att det finns anledning till att rekommendera att revisorerna även granskar styrmodellen.

Sammantaget gör vi bedömningen att Ledningsportalen inte ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning i organisationen. Ledningsportalen fungerar inte som ett effektivt stöd för chefer på olika nivåer i organisationen. Ledningsportalen och dess funktioner kan inte ses som användarvänliga och effektiva.

3.2.5 I vilken utsträckning kräver portalen manuella arbetsinsatser (t ex inmatning av uppgifter i systemet)?

Granskningen visar att mål och aktiviteter behöver läggas in manuellt i Ledningsportalen. Samtidigt behöver vi återigen hänvisa till ovan resonemang kring arbetssättet och själva styrmodellen. Avsaknaden av ett implementerat processororienterat arbetssätt gör att många chefer inte använder sig av Ledningsportalen regelbundet. Detta leder till att när de väl ska in i Ledningsportalen så behöver de även göra en del av förarbetet, vilket leder till att det upplevs som att Ledningsportalen kräver väldigt mycket manuellt arbete.

Avsaknaden av ett processororienterat arbetssätt gör också att resultatet av det arbetet som görs i Ledningsportalen inte kan användas som underlag till nästa moment, utan dessa ska sedan levereras på mallar som inte finns i Ledningsportalen. Det blir ytterligare manuellt arbetsmoment.

Granskningen visar också att rapporterna som produceras i Ledningsportalen behöver hanteras manuellt innan dessa kan användas eftersom funktion för grafisk redigering saknas.

Sammantaget bedömer vi att Ledningsportalen kräver mycket manuella arbetsinsatser. Samtidigt behöver denna bedömning ses mot bakgrund av förmodade brister i styrmodellen, vilket gör att behovet för manuella arbetsinsatser inte helt kan tillskrivas Ledningsportalen utan även till medarbetarnas arbetssätt.

3.2.6 Är det tydliggjort vem som driver utvecklingen av ledningsportalen och finns tillräckliga resurser för detta ändamål?

Ansvar för att utveckla och drifva Ledningsportalen åligger slutligen regiondirektören, men i praktiken är det ekonomidirektören, styrgruppen för BILD, objektägarna samt MIT-enheten som arbetar med utvecklingen och underhållet av Ledningsportalen. Dessa medarbetares och organs ansvar, uppdrag och inbördes förhållande finns inte formaliserat, vilket vi bedömer utgör en brist. Det vore önskvärt att tydliggöra uppdrag och ansvar och säkerställa att det finns (ekonomiska och personella) resurser samt mandat kopplade till ansvaret.

I grunden saknas det ett beslut som fastställer att Ledningsportalen ska utvecklas och underhållas samt vilka resurser som ska avsättas till detta. Det i sin tur leder till att det är svårt att spåra ansvaret. Att det slutligen landar hos regiondirektören bedömer vi snarare vara en formell lösning än en praktisk och konkret sådan.

Mot ovan bakgrund gör vi bedömningen att det inte finns tydliggjort i tillräcklig grad vem som driver utvecklingen av Ledningsportalen. Det saknas också en tydlighet och spårbarhet i vilka resurser som är avsatta för utvecklingen och underhållet av Ledningsportalen.

3.2.7 Vilka kostnader är förenade med utveckling och drift av ledningsportalen?

Kostnaderna för Ledningsportalens utveckling uppskattas ha uppgått till 7 640 tkr, exklusive personella resurser.

Kostnaden för underhållet av Ledningsportalen beräknas uppgå till 275% av en heltidstjänst.

Om dessa beräkningar och uppskattningar är korrekta behöver ses mot bakgrund av att det inte finns en tydlig plan för om och i så fall hur Ledningsportalen ska utvecklas.

3.2.8 Har regionstyrelsen säkerställt att det finns en dokumenterad och implementerad ledningsprocess? Om ja, ligger den befintliga ledningsprocessen till grund för hur ledningsportalen är utformad, dvs utgör ledningsportalen och ledningsprocessen en enhet där de två delarna stödjer varandra?

Som det framgår ovan, tyder våra iakttagelser på att det troligen saknas ett processororienterat arbetssätt inom styr- och ledningsmodellen.

Det finns ett policydokument som beskriver regionens styr- och ledningsmodell, men granskningens iakttagelser tyder på att denna inte har implementerats och ett processororienterat arbetssätt inte finns vedertaget i alla verksamheter.

Ett stödsystem ska hjälpa till att strukturera och hålla samman de processer som utgör styrmodellen, men det finns ett ömsesidigt beroende mellan styrmodellen och dess stödsystem. Det måste finnas tydliga definierade processer och ett processbaserat arbetssätt för att stödsystemet ska kunna utgöra stöd. Därför bedömer vi att Ledningsportalen inte är och inte kan vara utformad efter ledningsprocessen. Ledningsportalen och ledningsprocessen utgör inte en enhet där de två delarna stödjer varandra.

Vår bedömning är att denna fråga utgör en viktig del i granskningen och en bakgrund till våra bedömningar. Eftersom det finns ett starkt ömsesidigt beroende mellan en styrnings- och ledningsmodell och dess stödsystem vill vi betona vikten av att se på dessa två områden som en helhet. Vår granskning kan därför inte med säkerhet leda till konklusionen att de brister som uppdagades rörande Ledningsportalens funktioner helt och hållet kan och bör tillskrivas

Ledningsportalen. Det finns en risk för att samma eller liknande brister skulle kunna påvisas i vilket annat stödsystem som helst. Så länge det finns signaler som tyder på att processerna för styrning och ledning inte är väl strukturerade och inarbetade finns det inget stödsystem som kan täcka upp för dessa brister.

3.3 Svar på revisorernas fråga och rekommendationer

Vår bedömning är att regionstyrelsen inte säkerställer att Ledningsportalen är ändamålsenlig och ger tillräckliga förutsättningar för en strukturerad planering, uppföljning, styrning och ledning.

De brister som beskrivs ovan i svaren på revisionsfrågorna ger grund för följande rekommendationer:

Vi rekommenderar regionstyrelsen att

- Besluta på lämplig nivå om Ledningsportalen ska utvecklas och underhållas eller om annat alternativ är mer fördelaktigt för regionen, taget i beaktande behoven och kostnaderna
- Om beslutet är att behålla Ledningsportalen säkerställa att
 - det finns en tydlig organisation för denna, där ansvar och resurser tydliggörs, dokumenteras och kommuniceras (systemägare, utvecklings- och underhållsansvar, superusers, mm)
 - det finns en implementeringsplan för Ledningsportalen och att det finns avsatta resurser för implementeringen
 - användarna får relevant och löpande utbildning, att det finns stöd till användarna i form av manualer och dylikt
- Säkerställa att det finns en styrnings- och ledningsmodell som implementeras i verksamheterna. Denna modell behöver sedan utgöra grunden för utvecklingen och anpassningen av det stödsystem regionen väljer att använda.
- Säkerställa att det finns strukturerade, löpande uppföljningar med syfte att utvärdera både styrnings- och ledningsmodellen och dess stödverktyg.

Malmö, 2024-02-08



Teodora Heim

Av Skyrev certifierad kommunal yrkesrevisor