

November 2019
Genomförd på uppdrag av
Regionens revisorer

Region Dalarna

Granskning av ändamålsenligheten i
regionens centrala stödfunktioner



EY

Anja Zetterberg

Anders Hellqvist

EY

Building a better
working world

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2.	Inledning.....	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Syfte	5
2.3.	Genomförande	6
2.4.	Revisionskriterier	6
3.	Styrningen av central förvaltning	8
3.1.	Central förvaltnings uppdrag och förutsättningar	8
4.	Utformning av stöd till verksamheterna	10
4.1.	Det saknas en strategisk dialog om stödfunktioners dimensionering och innehåll	10
4.2.	Det saknas i flera fall tydliga beskrivningar av vilka tjänster som ska levereras...	12
5.	Beställnings- och leveransprocess	14
5.1.	Beställningsprocessen och kontaktvägar	15
5.2.	Det saknas kontinuerlig återkoppling och lärande.....	16
6.	Uppföljning och återrapporering	16
6.1.	Uppföljning av stödfunktioner sker lokalt	16
6.2.	En intern utvärdering av stödfunktioner genomförs under 2019	17
6.3.	Återrapporering till styrelsen.....	18
7.	Svar på revisionsfrågor	20
8.	Källförteckning	22

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av regionrevisionen genomfört en granskning för att bedöma om regionstyrelsen säkerställt att regionens olika förvaltningar och verksamheter har ett tillräckligt och ändamålsenligt stöd från regionens centrala förvaltning.

Som underlag för bedömningarna har intervjuer genomförts individuellt och i grupp med sammanlagt 20 chefer på olika nivåer, från förvaltningsnivå till avdelnings- och verksamhetsnivå inom både central förvaltning och beställande verksamheter. Härutöver har 38 medarbetare och chefer inom central förvaltning svarat på en enkät rörande förutsättningarna för att leverera ett ändamålsenligt stöd.

Vår sammantagna bedömning är att regionstyrelsen brustit i att klargöra hur den strategiska styrningen av stödfunktionerna ska ske samt i att följa upp central förvaltning ur ett koncernperspektiv.

Stödfunktionerna inom de olika enheterna förmår i olika grad tillhandahålla stöd som motsvarar de beställande verksamheternas behov och förväntningar. Förutsättningarna skiljer sig även i hög grad åt. Det gäller både att stödfunktionerna påverkas i olika grad av regionövergripande processer och organisering samt att det skiljer sig avseende hur det praktiska arbetet att stödja kärnverksamheten går till.

Ett antal risker med bäring på leverans av stöd har identifierats i förvaltningens internkontrollplan. Kontrollområden inkluderar tydlighet i processer, samverkanskompetens (mellan enheter och mellan enheter och beställande förvaltningar) samt tydliggörande av ansvarsförhållanden och uppföljning. I delårsuppföljningen ses att inga utav kontrollpunkterna bedöms kunna slutföras under året.

Inom central förvaltnings enheter finns ambitioner om en tydligare strategisk planering och dialog, tydliggörande av roller och uppdrag, uppföljning av effektivitet och kundnöjdhet samt utvärdering av arbetssätt. Osäkerhet i organisationen, bristen på förvaltningsövergripande dialog och ett otydligt gränssnitt mot de beställande verksamheterna hämmar i flera fall verksamhetsutvecklingen. Det saknas i flera fall nyckeltal och andra uppföljningsparametrar för de olika verksamheterna. I ett antal verksamheter är detta under framtagande. Vidare saknas en tydlig riktningangivelse från regionledningen och verksamhetsmål för stödfunktionerna rörande vilka servicenivåer de ska uppnå.

En central utmaning är att styra stödfunktionerna så att de utgör en integrerad del i kärnverksamhetens värdeskapande. Löpande uppföljning och utvärdering av stödfunktionernas resultat krävs för att utveckla en effektiv verksamhet, inte minst i perioder med förändringar i organisation och arbetssätt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- ▶ Tydliggör den strategiska styrningen och inriktningen för central förvaltnings verksamheter, utifrån ett koncernperspektiv.
 - Preciserar stödfunktionernas roll och avgränsning mot beställande verksamheter. Ett gränssnitt bör beskrivas i tydliga gränser eller i samverkansformer.
 - Säkerställ att samtliga beställande verksamheter har insyn i central förvaltnings uppdrag och roll samt hur ersättning och debitering för stöd hanteras.
 - Överväg inrättande av formella forum för strategiska frågor kopplat till respektive stödfunktion, där både beställande och levererande verksamhet deltar.
 - Kartlägg beställningsvägarna till central förvaltning, i syfte att utvärdera effektivitet och värde i nuvarande former, samt undersöka om det finns samordningsvinster i en mer enhetlig process.
- ▶ Säkerställ förutsättningar för en förvaltningsövergripande dialog på olika nivåer (även mellan avdelningar), för att främja samsyn, utbyte och lärande inom central förvaltning.
- ▶ Tillsätt en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering rörande kvalitet och effektivitet inom förvaltningens samtliga verksamheter etableras, för att möjliggöra transparenta avvägningar och prioriteringar.
 - Överväg en gemensam modell för framtagande av nyckeltal och indikatorer rörande kvalitet och leveranssäkerhet. Om varje enhet inom central förvaltning gör egna uppföljningar ökar risken dels att beställarnas administration ökar dels att uppföljningen blir fragmenterad.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Regionens förvaltningar och olika verksamheter, inte minst inom hälso- och sjukvården, har behov av stöd i olika former från regionens centrala förvaltning. Revisorerna har i sitt granskningsarbete på olika sätt noterat att det stöd som lämnas ibland bedömts som bristfälligt. Brister i stödet kan påverka förutsättningarna att styra och leda de enskilda verksamheterna. Det är därför av central betydelse att styrelsen har säkerställt att såväl förvaltningar som enskilda verksamheter får det stöd som erfordras men också att den centrala förvaltningen har förutsättningar och möjligheter att tillhandahålla ett adekvat stöd. Revisorerna har därför beslutat att granska om regionstyrelsen, som ansvarar för den centrala administrationen, säkerställt att förvaltningar och verksamheter får ett adekvat stöd.

I samband med beslut om struktur- och förändringsplanen under år 2015 beslutades att ekonomi-, personal, kommunikations- och IT-funktionerna inom dåvarande landstingets förvaltningar skulle samlas i den centrala förvaltningen fr o m 2016-01-01. Landstingets centrala förvaltning bestod därefter av enheter för ekonomi, personal, administration, hälso- och sjukvård samt medicinsk teknik och IT.¹ Därutöver finns en ledningsenhet och en hälsovalsenhet. Inom enheterna finns viktiga centrala funktioner som ska fungera som stöd åt förvaltningar och enskilda verksamheter som t.ex. kommunikation, upphandling, juridik, personal och IT. Centrala förvaltningen ska, vid sidan av att stödja samtliga förvaltningar och dess enheter i uppgiften att leda och utveckla verksamheten efter de politiskt fastställda målen, också tillgodose den centrala förtroendemannaorganisationens behov av service och beslutsunderlag.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att ge regionrevisorerna underlag för att kunna bedöma om styrelsen säkerställt att regionens olika förvaltningar och verksamheter har ett tillräckligt och ändamålsenligt stöd från regionens centrala förvaltning.

Granskningen ska ge svar på ett antal delfrågor vilka redovisas i den avslutande matrisen på sidan 17.

¹ Sedan juni 2019 är Kommunikation också en egen enhet inom Central förvaltning.

2.3. Genomförande

Granskningen baseras på dokumentgranskning, intervjuer (individuellt samt i grupp) samt en enkätundersökning till ett urval av medarbetare och chefsfunktioner inom central förvaltning (se källförteckning för intervjuade. Svaren i enkäten har behandlats anonymt). Tre fokusgruppsintervjuer har genomförts; en i Mora, en i Falun och en via telefon. Två av dessa har inkluderat representanter från beställande verksamheter och en representanter från central förvaltning. För de personer som inte kunnat delta i fokusgrupperna, har intervjuer genomförts enskilt.

En enkät har skickats ut till 50 personer inom central förvaltning (både chefer och medarbetare) och vi har erhållit 38 svar. Svaren fördelar sig någorlunda jämnt över enheterna, med undantag för ledningsenheten där endast 1 svar mottagits. Då respektive enhet i övrigt har 5-7 svarande görs inga redovisningar av svar per enhet. Svarande är inte jämnt fördelade med avseende på avdelningar inom respektive enhet, eller representativa rörande hur många anställda som finns på respektive enhet. Redovisning av svaren syftar till att komplettera den bild som beskrivs utifrån granskad dokumentation och intervjuer, och ska inte ses som uttömmande. Samtliga svar redovisas i antal svar per svarskategori.

Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att sakgranska rapporten, för att säkerställa att slutsatser bygger på korrekta fakta och uttalanden. Bedömningarna och slutsatserna svarar EY för.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6§
- ▶ Regionstyrelsens reglemente
- ▶ Regionplan 2019–2021
- ▶ EY:s kunskap och erfarenhet rörande stödfunktioner

EYs kunskap och erfarenhet rörande stödfunktioner

Att det finns tillräckliga och ändamålsenliga resurser för att tillgodose kärnverksamhetens och ledningens behov av ekonomi-, personal-, kommunikations- och IT-funktioner samt stöd i t.ex. upphandlingsfrågor är

en strategisk fråga. Det gäller både resursernas dimensionering och organisering.

I tidigare genomförda granskningar av stödfunktioner har vi sett att dels en tydlig styrning av den levererande verksamheten dels samsyn kring gränssnitt gentemot de beställande verksamheterna är av stor vikt. Otydligheter i kommunikation, roller och gränsdragningar kan skapa friktion även i de fall stödet på det stora taget fungerar bra. Samverkan och dialog mellan beställare och leverantör är central för att centrala förvaltningen ska utgöra det stöd till verksamheterna som är avsett och bidra till ett effektivt resursutnyttjande.

I genomförda granskningar av controller- och HR-funktioner har vi sett att det inte sällan saknas en strategisk och systematisk styrning av de tjänster som erbjuds, vilket medför en otydlighet både för den beställande och levererande verksamheten. Hur enkelt beställningar görs, tydligheten vad som ingår i en tjänst, oklarheter hos levererande och/eller beställande verksamhet kring ansvaret för att prioritera beställningar och vem som bär kostnadsansvaret vid exempelvis införandekostnader och driftskostnader, är frågor som behöver ha ett svar. De flesta av dessa frågor är giltiga även om ett interndebiteringssystem inte tillämpas.

För att det centrala stödet till förvaltningar/verksamheter ska fungera både utifrån båda parter behov och förväntningar är det centralt att det finns en tydlighet och transparens i samtliga delar av beställar- och leveranskedjan.

Om det finns en fungerande och värdeskapande dialog mellan parterna rörande utformning och leverans av stöd samt vid behov i de fall leverans avviker från det överenskomna, möjliggörs ett lärande hos båda parter. Förväntningarna från förvaltningarna/verksamheterna behöver samspela med övriga krav som ställs på centrala förvaltningen. Den strategiska dialogen hanterar utbud, gränssnitt, dimensionering m.m., den operativa behövs för att lösa frågor som uppstår i de dagliga processerna.

Den centrala förvaltningens stödfunktioner har inte bara en stödjande roll. I flera avseenden har samtliga ingående verksamheter en styrande funktion. Ekonomiprocesser, HR-processer, IT-frågor och kommunikationsprocesser designas centralt av både effektivitetsskäl och andra skäl som exempelvis behovet av att regionen agerar enhetligt som arbetsgivare. Det ställer krav på både ledning och medarbetare inom stödverksamheten och kan vara en fråga för den strategiska dialogen.

3. Styrningen av central förvaltning

Av *regionstyrelsens reglemente* framgår det att styrelsen leder och samordnar förvaltningen av Region Dalarnas angelägenheter och har det övergripande ansvaret över övriga nämnders verksamhet. Avseende budget- och verksamhetsansvar ska styrelsen utifrån sitt övergripande uppdrag tillse att intern kontroll och uppföljning inom regionens verksamheter fungerar tillfredsställande.

Styrelsen har planerings- och uppföljningsansvar för Region Dalarnas totala resursutnyttjande samt att olika verksamheter bedrivs effektivt och efter fastställda mål. I detta ansvar ingår att leda och samordna regionens verksamhetsplanering.

I *Regionplan 2019-2022* finns inga explicita mål eller nyckeltal knutna specifikt till det stöd som central förvaltning levererar. En fortsatt utmaning under den kommande planperioden är att balansera verksamhet och ekonomi. Det är därför viktigt att verksamheten ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv i förhållande till identifierade behov. Den ekonomiska strategin för att fullgöra målbilden i struktur- och förändringsplanen ska uppnås genom fortsatt ökad effektivitet inom samtliga verksamheter. Strategin betonar vikten av samverkan, prioriteringar, effektivare framtida arbetssätt, ledarskap samt digitalisering och e-hälsa.

3.1. Central förvaltnings uppdrag och förutsättningar

På central förvaltning arbetar cirka 550 medarbetare. Förvaltningen stödjer regionens övergripande förtroendemannaorganisation, tjänstemannaledningen och samtliga verksamheter. Härifrån sköts också regionens regionalpolitiska engagemang.²

Av central förvaltnings styrkort framgår 23 framtagna mål utifrån fullmäktiges målsättningar. Två mål berör tydliggörande av stöd³ inom olika områden och två mål berör följsamhet till processer.⁴ Inga målsättningar eller mått finns rörande servicenivåer för det stöd som tillhandahålls.⁵

² Enligt delårsrapport för central förvaltning 2019

³ Gäller kunskapsstyrning samt jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård

⁴ Berör ekonomiprocessen samt portföljstyrningen för verksamhetsutveckling med stöd av IT

⁵ För 2018 fanns målsättningen ”Central förvaltning som stödfunktion, är tillgänglig, jämlik och professionell för befolkning, politisk ledning, verksamheter och övriga intressenter” samt målsättningen ” Vi har ett effektivt processorienterat och jämlikt arbetssätt som skapar värde för både kund och verksamhet”. Måttet för att följa upp det första målet var att dialog skulle hållas med respektive förvaltning om centraliseringen.

Under 2019 präglas förvaltningen av en omsättning bland chefer, vakanser på flera enhetschefsposter, en organisatorisk översyn och effektivisering (RD19/00243) samt en beslutad organisationsförändring som förhandlats och sedan skjutits på framtiden. Härutöver har regionbildningen ställt krav utifrån att nya verksamheter och behov tillkommit i organisationen.

Av förvaltningens delårsrapport 2019 framgår att arbetet med översynen har påverkat planeringsförutsättningarna för förvaltningen genom att de olika delar som uppdraget omfattat har beroenden till varandra och behövs samordnas inom uppdraget, och gentemot andra redan pågående arbeten. En organisatorisk flytt av delar av hälso- och sjukvårdsenheten inom central förvaltning, till hälso- och sjukvårdsförvaltningen, har förberetts. Genomförandet var planerat till 2019-10-01. På grund av rådande förutsättningar har översynen stoppats. Därmed har även den organisatoriska flytten av hälso- och sjukvårdsenheten skjutits framåt i tid.

Under första halvåret har även arbetet med en utvecklad målstyrnings- och budgetprocess pågått och kommer fortsatt vara en viktig del av arbetet med att utveckla lednings- och styrningsförmågan i organisationen.

I internkontrollplanen för central förvaltning 2019 framgår ett antal prioriterade risker med bäring på leverans av stöd. Särskilda kontrollområden för året inkluderar:

- ▶ Processerna ska vara tydligt beskrivna med stöddokument som mallar med mera på Intra⁶. Verksamheterna systematiserar, uppdaterar och aktualiserar kontinuerligt Intranetheter och aktuell information riktad från stödorganisation till verksamheten i övrigt.
- ▶ Prioritera säkerställande av samverkanskompetensen mellan enheterna och mellan enhet och förvaltningar.
- ▶ Följa upp om beslutade styrdokument efterlevs. Central förvaltning som stödorganisation tydliggör ansvarsförhållanden för egen del och förvaltningarna: Inventering huvudprocesser och justering/förtydligande av förvaltningarnas uppföljningsansvar 2019 och 2020.

Enheterna inom central förvaltning upprättar styrkort (vissa kallas verksamhetsplan) och handlingsplaner, som sedan bryts ner ytterligare inom avdelningarna på respektive enhet. Detta arbete ser olika ut beroende på enhet. I det urval av styrkort och handlingsplaner vi tagit del av finns det flera aktiviteter som syftar till att tydliggöra olika stödfunktioner och gränssnittet till beställande verksamhet, utveckla och/eller förbättra mätningar av kvalitet och effektivitet samt utveckla samverkan för ökat lärande. Det varierar i vilken grad det finns framtagna mått för dessa målsättningar.

För det andra målet saknades adekvata mått och målvärden för flera identifierade framgångsfaktorer.

⁶ Regionens intranät

Ett antal regionövergripande processer, såsom investeringsprocessen, budget- och verksamhetsplaneringsprocessen samt portföljstyrningen för verksamhetsutveckling med stöd av IT påverkar styrningen av stödfunktionerna, vilket bidrar till både struktur för ett antal stödprocesser samt utmaningar i styrningen. Detta exemplifieras längre fram i rapporten.

4. Utformning av stöd till verksamheterna

Stödfunktionerna inom central förvaltning fungerar i stort som fria nyttigheter, då det inte sker någon avräkning efter vilket stöd de beställande verksamheterna får eller inte får. Central förvaltnings stödfunktioner har en blandning av ersättningar; regionbidrag, overhead, ersättning för tjänster som centraliserats från förvaltningarna samt statsbidrag för en del projekt/satsningar. Lönehandläggningen ersätts efter prestation med en kostnad per lön månadsvis.⁷

Av intervjuer med beställande verksamheter framkommer att det bitvis upplevs otydligt hur ersättning till stödfunktionerna sker, och om samt hur budgetmedel i respektive verksamhet avsätts för att täcka kostnader för stöd. Det råder även oklarheter eller förvirring kring huruvida vissa stödfunktioner finansieras med interpriser eller ej. I några fall har budgetmedel inte flyttats över från kärnverksamheterna efter omorganiseringen.

De flesta stödfunktioner sitter skilda från den verksamhet som de ska stödja, men det finns undantag.

4.1. Det saknas en strategisk dialog om stödfunktioners dimensionering och innehåll

Utifrån granskad dokumentation och genomförda intervjuer framkommer att det saknas en övergripande strategisk planering rörande dimensionering och innehåll i de stödfunktioner som central förvaltning tillhandahåller. Enligt uppgift skedde en initial inventering av behov då centraliseringen av stödfunktionerna genomfördes, men vi har inte inom ramen för granskningen kunnat ta del av någon sådan dokumentation.

⁷ Enligt uppgift kan verksamheter köpa extra resurser men det sker endast om det är ett uppdrag som inte hör till det normala löpande stödet.

Intervjuade chefer inom central förvaltning beskriver att enheterna i olika grad (och dess avdelningar) arbetar med behovsinventering och prioritering. Arbetet har skett på olika sätt under de senaste åren. Exempel på former har varit dialoger, gruppmöten och enkäter på olika nivåer. Vid den senaste omorganiseringen inom förvaltningen gavs enligt uppgift enhetscheferna i uppdrag att genomföra fördjupade dialoger med förvaltningschefer i de beställande verksamheterna. Vi har inte tagit del av någon dokumentation rörande genomförda inventeringar.

Nedan ges ett antal exempel på hur arbetet med behovsinventering och prioritering beskrivs av intervjuade inom central förvaltning.

Stödfunktion	Behovsinventering och prioritering
Upphandling	Det saknas en produktionsplanering som fångar de större behoven i beställande verksamheter kommande år. Prioritering styrs i nuläget främst utifrån vilka ärenden som kommer in löpande.
Verksamhetsnära ekonomistöd	Historiskt levererat stöd ligger löpande till grund för vad stödet ska omfatta utifrån regionens årshjul. Prioritering sker därefter löpande när frågor dyker upp.
IT	Övergripande analys och prioritering av behov sker genom portföljstyrning.
HR-direkt	Det genomförs enkäter som utvärdering av stödet, vilket också fungerar som inventering av behov och utrymme för förbättringar.
Utredning och e-hälsa	Avdelningen rymmer många olika verksamheter och det sker därför ingen gemensam behovsinventering eller analys. Styrning av resurser rörande e-hälsa sker till stor del via portföljstyrning och förvaltningsmodellen inom IT, vilket försvårar linjeorganisationens planering.

Rörande ekonomi utgör regionens årshjul med dess olika delar av budget- och uppföljningsprocessen grunden för stödet till verksamheterna. Arbetet sker enligt uppgift till stor del utifrån hur det har gjorts tidigare år.

Även inom andra verksamheter hänvisas till ”hur det alltid gjorts”. Flera vittnar om att det är svårt att få en överblick över det stöd som ska levereras. Inom t.ex. upphandlingsavdelningen saknas en produktionsplanering, och fokus beskrivs skifta löpande utifrån de beställningar som kommer in.

Förutsättningarna för en ändamålsenlig planering ser väldigt olika ut på enheterna, utifrån olika verksamhetslogik i stödfunktionerna, organisatoriska förutsättningar och regionens styrning. För verksameters behov av stöd inom IT-området finns en modell för portföljstyrning, vilket t.ex. påverkar förutsättningarna för styrning i linjeorganisationen även inom andra avdelningar. I flera fall saknas verksamhetsstatistik över inkomna ärenden eller hanterade frågor.

Även i intervjuer med förvaltnings-, divisions- och verksamhetschefer i beställande verksamheter framkommer olika syn på om det sker en kontinuerlig analys och transparent prioritering av behov. Flera lyfter fram att utgångspunkten för stödets omfattning i vissa fall upplevs vara vad central förvaltning kan leverera snarare än verksamhetens behov. Det finns exempel där HR-stöd uteblivit under perioder. Men det finns även exempel där gränssnittet blir tydligt tack vare att HR-konsulten är delaktig i divisionens eller verksamhetsområdets ledningsgrupp.

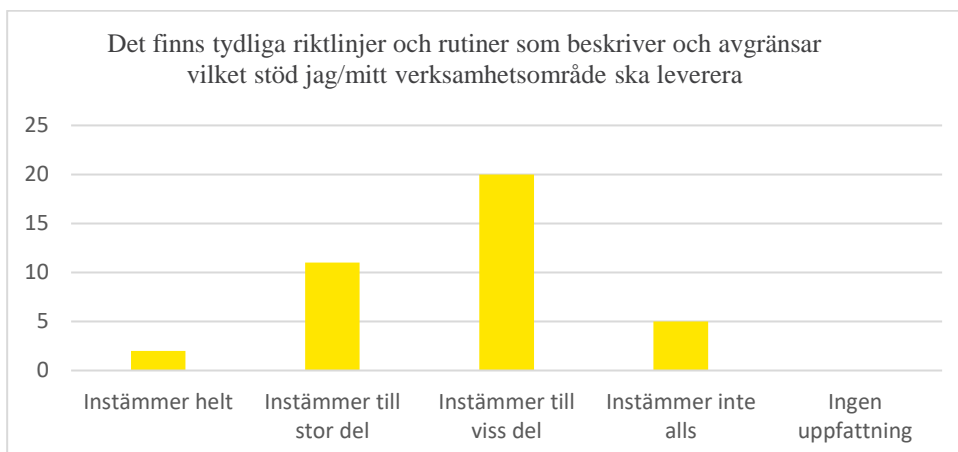
4.2. Det saknas i flera fall tydliga beskrivningar av vilka tjänster som ska levereras

Det saknas överlag enhetliga beskrivningar/uppdrag för de tjänster som central förvaltning ska leverera. Enligt intervjuade arbetar varje enhet med sitt eget uppdrag, snarare än att förvaltningen arbetar gemensamt.

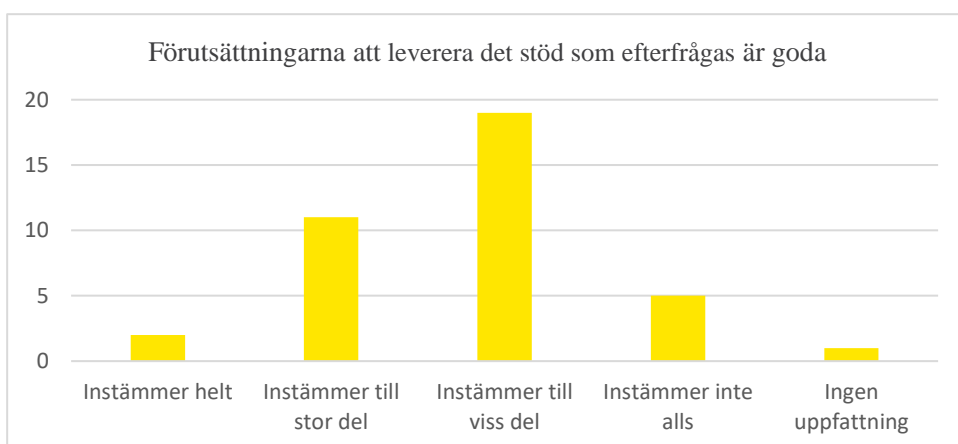
Det skiljer sig hur tydligt tjänsterna är definierade. Den kan handla om befattningsbeskrivningar, processkartor med ansvarsfördelning, eller överenskommelser. Befattningsbeskrivningar på avdelningsnivå för olika funktioner fungerar delvis styrande för stödets innehåll – t.ex. vad som ingår i rollen som upphandlare eller förvaltningscontroller. Inom IT finns överenskommelser mellan MIT-enheten och beställande verksamheter inom ramen för förvaltningsplaner. Inom t.ex. personalenheten finns en uppdragsbeskrivning samt ett antal processer, som ska tydliggöra roller och stöd rörande t.ex. rekrytering och rehabilitering. Inom kommunikationsenheten pågår framtagande av en uppdragsbeskrivning.

Det finns få fastställda målnivåer för den service/det stöd som ska erbjudas. Några intervjuade inom central förvaltning beskriver att de troligtvis ”överlevererar” i vissa frågor där det inte är helt tydligt för den beställande verksamheten vad som ska utföras. Flera intervjuade lyfter fram att tydligare roller och gränssnitt gentemot beställande verksamheter skulle underlätta arbetet och förenkla kommunikationen. Exempel ges även där gränssnitten skulle behöva tydliggöras inom central förvaltning gällande vilken avdelning som ansvarar för vad.

Utifrån enkätens fråga om hur stödet beskrivs och avgränsas ses följande svar.



Förutsättningarna att leverera det stöd som efterfrågas beskrivs väldigt varierande av intervjuade, en bild som bekräftas i de enkätsvar vi erhållit.



Av intervjuer med chefer på olika nivåer inom beställande verksamheter framkommer att i det i flera fall är osäkert vad de kan förvänta sig av stödfunktioner inom olika områden. HR, IT, ekonomi och administration lyfts fram som både välfungerande och ej välfungerande exempel.

Nedan beskrivs områden som tas upp av flera intervjuade, oavsett verksamhetsområde:

- ▶ Stödet motsvarar inte behovet (exempel ges både rörande omfattning av stöd samt kompetensnivå).
- ▶ Bristande kontinuitet i stödfunktionen, omsättning på personal.
- ▶ Perioder med uteblivet stöd (exempel rör främst HR).
- ▶ Det är otydligt i vilka aspekter stödfunktionerna ska fungera styrande.
- ▶ Styrningen av stödfunktionerna tar inte hänsyn till de beställande verksamheternas förutsättningar på ett adekvat sätt (flera exempel

ges rörande portföljstyrningen för verksamhetsutveckling med stöd av IT).

Det varierar mellan intervjuade beställande verksamheter om de har vissa egna resurser (t.ex. administrativa) eller förlitar sig helt på stöd från central förvaltning. Av intervjuerna framkommer att denna skillnad och bristfällig kommunikation kring varför det förhåller sig så, lett till visst ifrågasättande.

Hur delaktiga de centrala stödfunktionerna är i att bidra till verksamhetsutveckling i beställande verksamheter varierar. Ett antal exempel beskrivs där stödfunktioner deltar löpande i ledningsgruppen samt utveckling av verksamheten, men flera exempel ges också där närvaron i strategiska frågor uteblir. I de fall där exempelvis HR-konsulten eller controllern kan kontinuerligt medverka i beställarens ledningsprocesser blir frågan om gränssnittet eller vilket stöd som kan förväntas oftast inget problem. I intervjuerna har ett flertal exempel på detta framkommit.

Intervjuade enhetschefer inom central förvaltning beskriver att det saknas en strategisk dialog om inriktning och avvägningar samt resursfördelning. I dagsläget behandlas inte sådana frågor i förvaltningens ledningsgrupp.

5. Beställnings- och leveransprocess

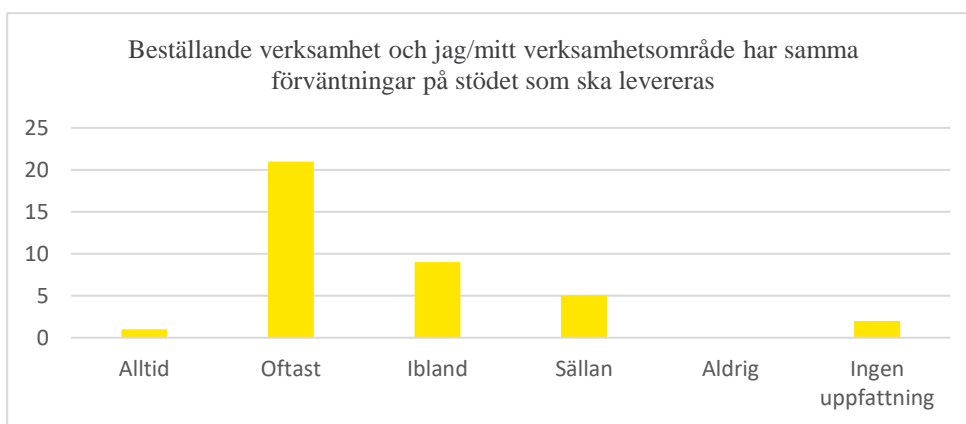
Det finns ingen gemensam grund inom förvaltningen för hur en beställning av stödfunktioner går till, utan det varierar i hög grad mellan enheterna och även mellan avdelningar inom samma enhet i vissa fall.

Nedan ses vår tolkning av beställnings- och leveransprocessen utifrån granskad dokumentation och beskrivning av intervjupersoner.

Vad stödet omfattar	På vilken grund stödet bestäms	Hur beställning och hantering av stöd går till	Ärendegång vid missnöje	Återkoppling och lärande
<ul style="list-style-type: none"> Olika förväntningar och behov i verksamheterna Mål om servicenivåer saknas Det saknas uppdragsbeskrivningar för enheterna. Ett antal processer finns beskrivna, andra är under framtagande. 	<ul style="list-style-type: none"> Det saknas till stor del en strategisk dialog om dimensionering och innehåll Analys av behov sker i olika grad inom enheterna Prioritering sker i flera fall löpande och kan skifta fokus 	<ul style="list-style-type: none"> Saknas "en väg in" Kontaktvägar inkluderar telefon, mejl, egna ärendehanteringssystem, intranät, blanketter Möjligheterna att följa upp t.ex. ärendemängd varierar efter verksamhet 	<ul style="list-style-type: none"> Sköts enligt uppgift av varje avdelning Saknas i dagsläget strukturer för att lyfta ärenden till strategisk nivå. 	<ul style="list-style-type: none"> Uppföljning av levererat stöd sker på avdelnings- och enhetsnivå i olika grad. Det saknas till stor del forum för utbyte och lärande inom förvaltningen Det saknas en övergripande utvärdering av process och resultat

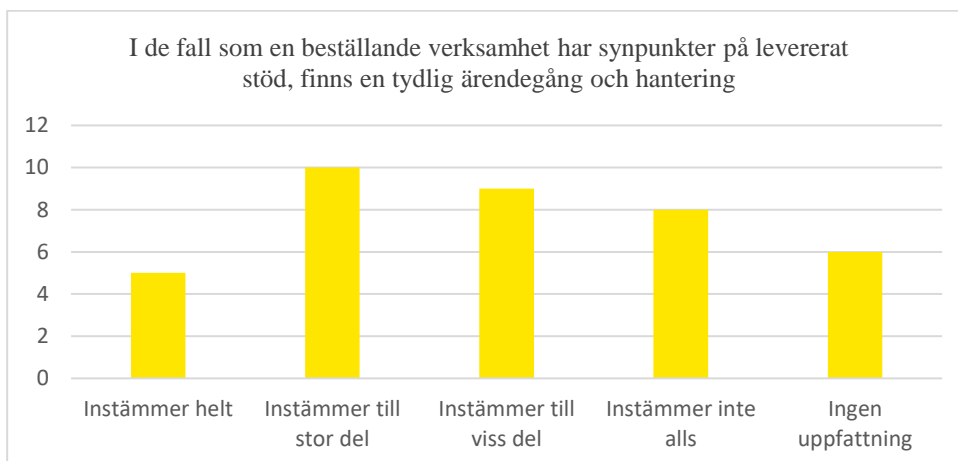
5.1. Beställningsprocessen och kontaktvägar

Kontaktvägar till stödfunktionerna ser olika ut. Vissa avdelningar arbetar främst med telefonkontakt och mejl, inom vissa läggs mer regelrätta beställningar via blanketter och intranät eller annat system. För de avdelningar som har gränssnitt mot medborgarna finns både interna och externa system (t.ex. utredning och e-hälsa, där både 1177 och interna system används). Vissa ärenden går direkt till handläggare, andra går via ansvarig chef. De dagliga kontakterna beskrivs av flera intervjuade inom central förvaltning som att ”de löper på” och att kommunikationen i det dagliga arbetet oftast fungerar väl. Dessa svar bekräftas av nedanstående svar inom ramen för genomförd enkät.



Det finns ingen fastställd process för hur missnöje eller olika förväntningar ska hanteras gällande det stöd som levereras. De flesta intervjuade (från central förvaltning och beställande verksamheter) ger bilden att frågor av operativ karaktär tas löpande mellan ansvariga chefer. Möjligheterna till strategiska avvägningar och dialog beskrivs mer begränsade.

Vid intervjuer med beställande verksamheter beskriver de flesta att dialogen på chefsnivå, d.v.s. mellan beställare och stödfunktionernas chefer, fungerar bra men det finns inga formella forum för den dialogen. Därför blir kommunikationen och relationen mellan beställare och stödfunktion väldigt personberoende liksom kvaliteten och kontinuiteten i det levererade stödet. Denna beskrivning speglas även i nedan enkätsvar.



5.2. Det saknas kontinuerlig återkoppling och lärande

Det framkommer i granskningen att det sker ett marginellt utbyte mellan enheterna inom central förvaltning, utöver de fall där gemensam styrning kräver samordning (t.ex. mellan MIT och hälso- och sjukvårdsenheten rörande e-hälsa).

Flera intervjuade enhets- och avdelningschefer efterfrågar forum för att kunna diskutera gemensamma utmaningar och lära av varandra i det dagliga arbetet. Dialoger sker främst idag i respektive ledningsgrupp och intervjuade är samstämmiga i att den strategiska nivån på dialogen bör höjas.

Härutöver beskriver flera intervjuade att det saknas en sammanhållning i förvaltningen och att enheter i många fall fungerar som egna ”öar”.

6. Uppföljning och återrapportering

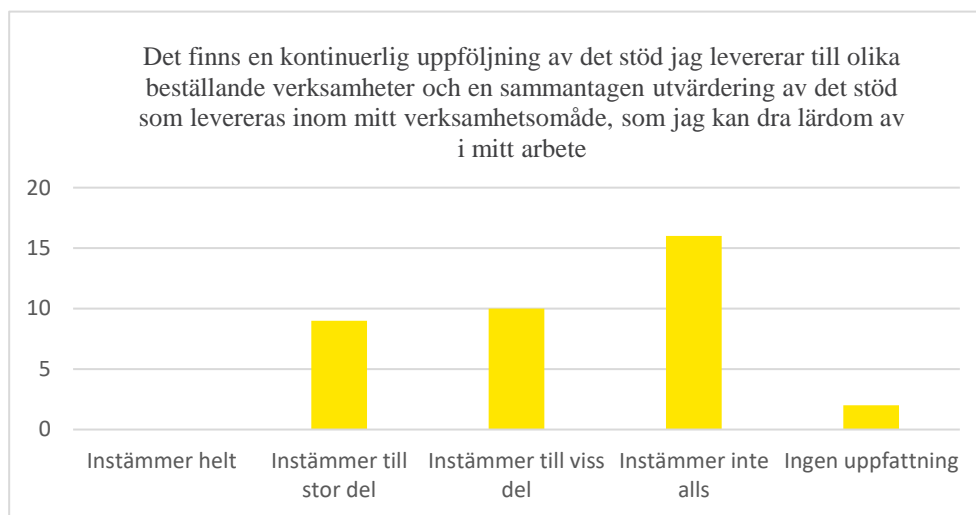
6.1. Uppföljning av stödfunktioner sker lokalt

Utifrån intervjuer framkommer bilden att uppföljning av stödfunktionerna främst sker lokalt, inom en avdelning (eller arbetsgrupp). Vissa stödfunktioner följs upp via NKI-mätningar, andra genom egna enkäter till eller dialoger med beställande verksamheter.

Hur uppföljningen beskrivs på enhetsnivå varierar. Flera enhetschefer och avdelningschefer beskriver att det saknas en adekvat uppföljning som kan ligga till grund för planering och verksamhetsutveckling. Framtagande av nyckeltal pågår i ett antal verksamheter. Några analyser av stödets effektivitet eller kostnadseffektivitet har inte gjorts.

Det har heller inte genomförts någon samlad uppföljning eller utvärdering av stödfunktionerna på förvaltningsnivå, utöver det interna material som presenteras i avsnitt 6.2.

I enkäten ställdes en fråga rörande både uppföljning och utvärdering av det stöd som levereras. Svaren fördelar sig enligt följande, vilket stödjer bilden som getts i intervjuer.



6.2. En intern utvärdering av stödfunktioner genomförs under 2019

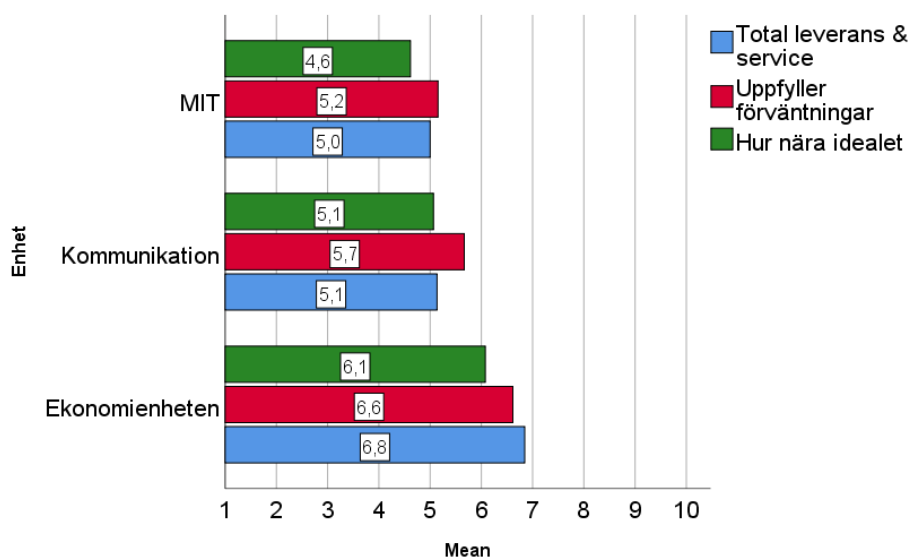
Under 2019 har det genomförts interna utvärderingar av stödet som levereras av ett antal enheter inom central förvaltning. Utvärderingarna har genomförts på uppdrag av regiondirektören med primärt syfte att utgöra ett internt underlag för respektive enhet att arbeta vidare med. Vi har tagit del av resultatet rörande personalenheten, medicinsk teknik och IT, ekonomienheten och kommunikationsenheten. Utvärderingar av ytterligare enheter pågår när granskningen genomförs.

I utvärderingen har frågor ställts till förvaltningschefer och divisionschefer om hur de upplever olika aspekter av stödfunktioner som de använder. Frågorna har tagits fram tillsammans med respektive enhet och berör bland annat leverans och service, bemötande, kommunikation och information, innovation, kompetens, tillgänglighet, samarbete, uppdragets tydlighet och stödets roll i ledningssammanhang, flexibilitet, mandat och funktionalitet.

Delvis olika frågor har ställts rörande enheterna. Bilden för respektive enhet ger flera nyanser i hur förvaltningschefer och divisionschefer tycker att stöden fungerar och inom vilka områden förbättringar bör ske.

På ett övergripande plan noteras att beställande verksamheter är mindre nöjda med flera aspekter av HR-stödet, även om det även framkommer att vissa stödtjänster fungerar väl.

Gällande övriga enheter (MIT, kommunikation, ekonomi) görs en översiktligt jämförelse av medelvärden, vilka ses nedan.⁸



Källa: ledningsenheten, central förvaltning

Utifrån utvärderingarna noterar vi att inom områdena funktionalitet, ledningsstruktur, mandat, deltagande i ledningssammanhang och innovation ser många beställande verksamheter förbättringspotential. Rörande bemötande, samarbete, tillgänglighet och kompetens ses en större nöjdhet, även om det finns variationer mellan verksamheterna.

6.3. Återrapportering till styrelsen

Återrapporteringen till regionstyrelsen under 2019 har skett i form av en delrapportering rörande uppdraget om organisatorisk översyn och effektivisering utöver ordinarie delårsuppföljning. I övrigt ses inga särskilda ärenden i styrelsens protokoll. Detta utesluter inte att styrelsen mottagit muntlig information från regiondirektör eller annan tjänsteperson under informationsärenden.

Uppföljning av internkontroll sker i delårsrapporten. Vi noterar att kontrollmomenten inte bedöms med godkänt eller ej godkänt. Istället görs en prognos för helåret. Fem av sju områden bedöms osäkra om de kommer att uppnås. För de kontrollområden som beskrivs på sidan 9 framgår att inga bedöms kunna slutföras under 2019.

⁸ Personalenheten ingick ej i denna jämförelse.

Kontrollpunkt	Utfall	Mål	Prognos helår
Intranätet, ledningsprocessen	Uppdrag till ledningsenhet och kommunikation	Uppföljning av huvudprocesser kopplat till intranätet genom förvaltningschefer, ledningsgrupper	
Samverkansutveckling, verksamhetsprocesser	Uppdrag till hälso- och sjukvårdsenheten, pågående arbete	Utveckla lokala samordningskompetensen	
Uppföljning av efterlevnad av beslutade styrdokument	Pågående arbete, inventering och revidering av styrdokument	Syftar till att förbättra efterlevnaden av beslutade styrdokument	
Beslutsprocessen	Uppföljning av följsamhet till politiskt fattade beslut, Uppdraget pågår och redovisas i januari 2020	Uppföljning av verkställigheten för fattade politiska beslut i fullmäktige, regionstyrelsen och dess utskott	

7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
<p>1. Har regionens förvaltningar och verksamheter tillgång till ett tillräckligt och ändamålsenligt stöd för att kunna bedriva sina respektive verksamheter så som avsetts?</p> <p>Bedöms stödet, inom respektive verksamhet, ha tillräcklig kapacitet och kompetens?</p> <p>Är de former i vilket stödet tillhandahålls ändamålsenligt och effektivt?</p> <p>Finns det väsentliga uppgifter där stöd/tillräckligt stöd inte tillhandahålls och det inte heller finns kompetens/kapacitet för att utföra på förvaltnings/verksamhetsnivå?</p>	<p>Delvis. Det finns stödfunktioner där stödet upplevs fungera väl, medan andra stödfunktioner beskrivs vara bristfälliga. Granskningen omfattar inte en utvärdering av vilka områden som fungerar bättre eller sämre. Det varierar mellan verksamhet, stödfunktion och även person vilket stöd som upplevs fungera och inte. Denna bedömning gäller även formerna för hur stödet tillhandahålls.</p> <p>Det saknas en strategisk styrning och dialog kring stödfunktionernas innehåll och dimensionering på övergripande nivå, vilket medför en brist på koncernperspektiv och långsiktig planering.</p> <p>Då det saknas tydliga uppdragsdefinitioner för stödfunktionerna och avvägningar mellan verksamheter i vilket stöd som ska tillhandahållas, blir det svårt att svara på frågan om det finns väsentliga uppgifter där tillräckligt stöd inte tillhandahålls. Verksamheternas uppfattningar skiljer sig åt.</p>
<p>2. Är avvägningen mellan vilka uppgifter som ska tillhandahållas centralt och vilka uppgifter som ska handläggas på förvaltnings/verksamhetsnivå tydlig och ändamålsenlig?</p> <p>Är dialogen mellan den centrala förvaltningen och förvaltningar/verksamheter kring dessa avvägningar tydlig?</p>	<p>Nej, inte på ett övergripande plan. Det saknas underlag kring hur avvägningar gjorts och på vilken nivå.</p> <p>Det löpande arbetet ”flyter på” i stor utsträckning utifrån hur det gjorts tidigare. Frågor som uppstår löses lokalt. Olika former för dialog och avstämning finns på enhets- och avdelningsnivå, men det saknas en enhetlig struktur och process för hur dialoger ska hållas.</p>
<p>3. Är den centrala förvaltningens uppdrag tydligt formulerat (tjänster, omfattning och kvalitet)?</p> <p>Baseras uppdraget på en analys av respektive beställande verksamhetsbehov?</p>	<p>Nej. Det saknas i flera fall tydliga uppdrag och beskrivning av tjänsters innehåll. Uppdragsbeskrivningar och processer är i flera fall under framtagande.</p> <p>Delvis. Inom vissa enheter och avdelningar genomförs inventeringar av behov genom dialoger och uppföljande enkäter till beställande verksamheter. Det saknas en gemensam grund inom förvaltningen för</p>

	hur analys av behov ska genomföras. Flera beställande verksamheter framför exempel där stödet inte varit tillräckligt anpassat till behovet.
4. Är det tydligt vilka ev. kostnader centrala förvaltningen respektive de olika verksamheterna ansvarar för? T.ex. när en leverans uteblir eller fördröjs?	Delvis. Stödfunktionerna ses som fria nyttigheter, då det inte sker någon avräkning utifrån vilken stöd en verksamhet får och inte får. Det finns dock kostnader för vissa funktioner inom central förvaltning som delvis finansieras från övriga förvaltningar. Ett antal intervjuade chefer i beställande verksamheter uttrycker det är otydligt hur ersättning för stödet hanteras.
5. Är gränsdragningen mellan centrala förvaltningen och verksamheterna formulerad så att värdeskapande dialog och god samverkan möjliggörs och finns det en dialog på både strategisk och operativ nivå?	Nej, vi bedömer att bristen på tydliga uppdragsdefinitioner och strategisk dialog medför en otydlighet i gränsdragningen, vilket bekräftas av flera intervjuade. Det är positivt att processer och uppdrag håller på att tydliggöras inom flera enheter.
6. Finns det en fungerande struktur och roller för att hantera frågeställningar där centrala förvaltningen och verksamheterna inte är överens?	Delvis. Det saknas en struktur och tydliga roller för att hantera övergripande frågor som rör styrning och ledning, dimensionering och innehåll i tjänsterna. För löpande frågor i det operativa arbetet sker kontakter främst mellan ansvariga chefer inom beställande och levererande verksamhet.
7. Finns det en systematisk uppföljning av centrala förvaltningens tjänster avseende leveranssäkerhet, ledtider och kundnöjdhet?	Nej. Bedömningen grundar sig i att det saknas en enhetlig struktur inom förvaltningen för hur uppföljning av centrala indikatorer och nyckeltal ska ske. Inom flera enheter och avdelningar sker dock uppföljning av kundnöjdhet.
8. Håller sig regionstyrelsen informerad om centrala förvaltningens utveckling i tillräcklig utsträckning? Vidtas åtgärder vid avvikelser?	Delvis. Ett uppdrag rörande organisatorisk översyn och effektivitet har inletts och pausats under året. Under 2019 har en avrapportering rörande översynen skett utöver ordinarie delårsuppföljning. I övrigt har särskilda ärenden behandlats.
9. Har centrala förvaltningen vidtagit åtgärder för att balansera stödfunktionernas stödjande och styrande roll?	Nej. Se svar på fråga 3.

8. Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Regiondirektör tillika förvaltningschef, central förvaltning
- ▶ Biträdande regiondirektör tillika biträdande förvaltningschef, central förvaltning
- ▶ Ledningsstrateg, ledningsenheten
- ▶ Divisionschef Psykiatri
- ▶ Förvaltningschef Regionservice
- ▶ Förvaltningschef Kollektivtrafikförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef Fastighetsförvaltningen
- ▶ Avdelningschef, utredning och e-hälsa
- ▶ Tf. enhetschef, medicinsk teknik och IT
- ▶ Interim upphandlingschef, ekonomienheten
- ▶ Avdelningschef verksamhetsnära ekonomistöd, ekonomienheten
- ▶ Avdelningschef HR-direkt, personalenheten
- ▶ Kommunikationsdirektör
- ▶ Verksamhetschef Logopedi
- ▶ Verksamhetschef Laboratoriemedicin
- ▶ Verksamhetschef Arbetsterapi/kuratorsverksamhet
- ▶ Verksamhetschef Medicin geriatrik Mora
- ▶ Verksamhetschef Ortopedi Mora
- ▶ Verksamhetschef Vårdcentralen Orsa
- ▶ Verksamhetschef Akutkliniken Mora
- ▶ Verksamhetschef Vuxenpsykiatri Mora

Härutöver har avstämning rörande specifika frågor skett med utredare inom ledningsstöd, handläggare inom kommunikationsenheten samt förvaltningscontroller inom ledningsenheten.