

Projekthantering inom landstinget i Värmland - en förstudie

Projekthantering vid Landstinget i Värmland – en förstudie

Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig ”Riskbedömning och revisionsplan”. I ”Riskbedömning och revisionsplan 2014” ingår en förstudie av projekthantering i landstinget.

Vid sidan av styrelser och nämnders ordinarie verksamhet skapas inte sällan särskilda projekt i kommuner och landsting. Enheter och medarbetare inom förvaltningarna medverkar i varierande omfattning i dessa projekt. Verksamhet i form av projekt kan vara såväl internt som externt finansierade. Landstinget i Värmland bedriver projektverksamhet och medverkar även i olika samverkansprojekt med andra huvudmän.

Oavsett typ av projekt ska syftet med ett projekt vara tydligt formulerat och beslutat i enlighet med lagstiftning, reglementen och eventuella landstingsfullmäktigebeslut. Projektstyrningen bör vara effektiv och ändamålsenlig för att ett gott resultat ska uppnås. En tydlig beställning, kompetent projektledning, relevant sammansatt projektgrupp, tillräckliga resurser samt systematisk uppföljning är viktiga framgångsfaktorer.

Mot denna bakgrund har landstingets revisorer beslutat att granska landstingets projektverksamhet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien är att kartlägga om det inom landstinget tillämpas en eller flera gemensamma modeller för projektstyrning. Kartläggningen ska utgöra underlag för att bedöma om det finns skäl att genomföra en fördjupad granskning av om landstingsstyrelsen har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll över verksamhet som bedrivs i projektform.

Förstudien ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Har landstinget en övergripande gemensam modell för projektstyrning som säkerställer

- att projekt beslutas på rätt nivå,
 - att projekt bedrivs med tydliga syften, tidplan, ansvar/roller och resurser,
 - kvaliteten i samtliga projektfaser, från förstudie till projektavslut samt uppföljning och
 - att ekonomiska avvikelser mot budget, d.v.s. över- respektive underskott, hanteras och redovisas korrekt i projekten?
- Hur har projektstyrningen fungerat i ett mindre urval av projekt?
 - Finns det skäl att genomföra en fördjupad granskning och i så fall, vilka revisionsfrågor kan vara aktuella?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att gälla projektverksamhet under år 2014.

Revisionskriterier

Förstudien skulle genomföras utifrån aktuell lagstiftning och eventuella föreskrifter inom området. Fullmäktiges beslut samt landstingsstyrelsens reglemente skulle också utgöra revisionskriterier.

Vi har i förstudien inte funnit några revisionskriterier som särskilt avser projekthantering. Vi har därför utgått från de revisionsfrågor som anges ovan samt landstingets reglemente och delegationsordning.

Ansvarig nämnd

Landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd.

Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer samt granskning av dokumentation för några projekt.

Resultat

Har landstinget en övergripande gemensam modell för projektstyrning?

Vid våra intervjuer har framkommit att tjänstemannaledningen under slutet av 1990-talet tog beslut om att tillämpa en gemensam projektmodell och att det sedan dess funnits några olika modeller som tillämpats. Under Vårt arbetssätt på Livlinan finns beskrivning av projekthantering inom Landstinget i Värmland. Där beskrivs i dag projektmodellen Projektil. Projektil har ursprungligen utvecklats vid Stockholms läns landsting. Landstinget i Värmland avtalade under början av 2000-talet om att få använda modellen. De landsting som tillämpar modellen samverkar i en arbetsgrupp som

benämns Projsam. Landstinget i Värmland deltar med en representant där. Representanten anges också på Livlinan som kontaktperson för Projektil. Det omfattar att coacha medarbetare som jobbar i projekt och som tillämpar projektil. Vad som ingår i uppdraget att vara kontaktperson för Projektil och representant i Projsam finns inte dokumenterat.

Förstudien har visat att Projektil tillämpas helt eller delvis i vissa projekt men landstingets projekt bedrivs enligt de intervjuade på olika sätt och enligt olika modeller. Det varierar enligt uppgift också mellan olika projekt, i vilken utsträckning projektdokument diarieförs. En synpunkt som också framförts är att det saknas ett gemensamt synsätt på vad som är ett projekt, vilken verksamhet som ska bedrivas i projektform och när en projektmodell ska tillämpas.

Vid intervjuerna har det framförts att det i landstinget inte finns en övergripande styrning och uppföljning av landstingets projektverksamhet och att det saknas en samlad bild av projektverksamheten i organisationen. Det finns inte någon förteckning över pågående projekt, genomförs ingen systematisk uppföljning av projekt och deras resultat etc. Det har bland annat fått till följd att det i vissa fall saknas en tydlig koppling och tydliga gränssnitt mellan linjeorganisationen och projektorganisationen.

Det har tidigare inom landstinget funnits ett programkontor som hade ett samordnande uppdraget för landstingets projektverksamhet. Sedan dess har inget uttalat uppdrag av detta slag funnits. Av intervjuerna framgår att landstingets tjänstemannaledning i samband med den senaste omorganisationen av ledningsorganisationen uppmärksammat att det finns behov av att utveckla landstingets styrning och uppföljning av projektverksamhet. Det finns också ett förslag till tänkbart upplägg som lämnats av kontaktpersonen för Projektil som beaktats i diskussioner på ledningsnivå. Stabschefsgruppen (SCG) har utifrån det bedömt att det finns behov av att utveckla landstingets projektstyrning, till exempel genom att se över och utveckla metodik, styrning av projekt, framtagande av projektportfölj och projektkontor¹. Av intervjuerna har framgått att enheten för ledningsstöd avser att med SCG:s diskussioner som grund under 2014 genomföra visst utvecklingsarbete inom området. Några genomförda projekt ska gås igenom för att utvärdera dagens arbetssätt. Ett nätverk för personer som är projektledare i landstinget kommer att startas. Nätverket ska initialt utgöra ett forum för erfarenhetsutbyte mellan projektledare och en uppgift som man tagit på sig är att hitta en enklare projektmodell för enklare projekt. På sikt skulle nätverket kunna få ytterligare uppdrag inom området.

¹ Minnesanteckningar stabsdagar 5-6 maj 2014

Granskning av några projekt

Vi har genom dokumentstudier och intervjuer granskat hur fyra olika projekt genomförs mot bakgrund av våra revisionsfrågor. Vi har översiktligt sökt information om beslut att starta projekten, om projektet bedrivs med tydliga syften, tidplan, ansvar/roller och resurser, hur kvaliteten säkerställts i de olika projektfaserna och hur den ekonomiska uppföljningen är ordnad.

De projekt som vi studerat är Nordic Medtest, Experio Lab och Vårdval inom primärvårdsrehabilitering. Vi har dessutom genom intervjuer och dokumentstudier skaffat information om hur projekt bedrivs inom landstings-IT. Vid intervjuer har det framkommit att verksamheterna inom Nordic Medtest och Experio Lab inte fullt ut går att betrakta som landstingsprojekt. De bedrivs i samarbete med externa samarbetspartners och Nordic Medtest har hanteras redovisningsmässigt som en ansvarsenhet. Verksamheterna är dock av projektlänkande karaktär, varför vi har valt att ha med dem i urvalet.

Våra slutsatser är följande:

Projektmodell

I landstings-IT:s projektverksamhet tillämpas normalt Projekttil. Det finns inom IT ett IT-stöd som är uppbyggt så att Projekttil följs när man använder stödet. I projektet för vårdval inom primärvårdsrehabilitering har vissa av dokumenten i Projekttil använts. För de andra två projekten har Vinnovas modell för projektansökan, rapportering m.m. använts.

Beslut om att starta projekt

Underlag för att starta projektet rörande vårdval finns i Landstingsplan 2013 som beslutats av landstingsfullmäktige. Därefter har projektdirektiv fastställts på tjänstemannanivå. IT-projekt beslutas normalt av landstings-IT:s ledningsgrupp.

För Nordic Medtest och Experio Lab konstaterar vi att det inte finns några formella beslut som föregått ansökan av externa bidrag till verksamheten. Intervjuerna har indikerat att det inte är ovanligt att det saknas eller finns brister i beslutsunderlag inför projektstart.

Det har framförts vid intervjuerna att det också finns behov av att utse en strategisk funktion som i samband med olika initiativ till verksamhetsutveckling, i projektform eller på annat sätt, bevakar möjligheterna till att söka externa medel som en delfinansiering. En sådan funktion saknas i dag.

Ekonomi i projekten

Vid intervjuerna har det från vissa framförts att det kan vara svårt att få en aktuell bild av det ekonomiska läget i ett projekt, genom rapporter från ekonomi- och uppföljningssystem. De uppgifter vi

fått är att det finns möjlighet att genom att använda projektkoder eller ansvarsenhetskoder i ekonomisystemet och tidsregistreringssystemet PAW tillse att kostnader redovisas på rätt projekt/verksamhet. Vi har dock hört synpunkten att den tekniska lösningen i PAW inte fyller det behov som finns när det gäller att fördela arbetad tid på ett säkert och effektivt sätt. Särskilda åtgärder för att åstadkomma en bra uppföljning kan behöva vidtas när det gäller projekt som består av flera olika underprojekt. Landstingets budgetmodell med årliga anslag kan också medföra problem för projekt som löper över flera år med extern finansiering. Vid intervjuerna har det även framkommit att det krävs särskilda åtgärder för projekt med extern finansiering, då bidragsgivarens rapporteringsperioder inte är kalenderår.

Särskilt om Nordic Medtest

Nordic Medtest har från 2014 fått en ansvarsenhet i linjeorganisationen men verksamheten bedrivs som ett gemensamt projekt med flera externa parter. Vi har vid intervjuerna uppfattat att landstingets tjänstemannaledning vidtagit åtgärder för att säkerställa att verksamheten inom Nordic Medtest har en inriktning som rymms inom landstingsplanen och gällande regelverk. Här ingår bland annat åtgärder för att komma tillrätta med de oklarheter som tidigare funnits när det gäller tillämpning av upphandlingsregelverket och gränsdragning gentemot viss stödverksamhet inom landstinget. Vi har även konstaterat att landstingsstyrelsen nu låtit utreda framtida driftform för Nordic Medtest då projektet ska avslutas. Styrelsen lämnade i juni 2014 ett uppdrag till tjänstemannaledningen, att skyndsamt arbeta för att hitta samverkanspartners, så att driftformen är tydliggjord i god tid innan projekttidens utgång 2015-09-30.

Slutsatser och rekommendationer

Vår bedömning är det finns behov av att utveckla styrning och uppföljning av landstingets projektverksamhet. Det saknas en samlad bild av vilka projekt som bedrivs, deras omfattning och resultat. Det finns inte heller en tydlig koppling mellan projektorganisation och linjeorganisation.

Vår bedömning är att det dessutom behöver tas fram ett regelverk för vilka befattningshavare eller ledningsnivåer som har rätt att besluta om att starta projekt. Vilken beslutsnivå som är lämplig kan påverkas av bland annat projektens omfattning, innehåll och om extern finansiering eller annat samarbete med extern part är aktuell.

Det finns en projektmodell, Projektil, men den tillämpas inte av alla. De intervjuade menar att det inte heller finns en samsyn inom landstinget när det gäller vad ett projekt är och när verksamhet bör bedrivs i projektform. Vi har inte gjort någon bedömning av om Projektil är en lämplig modell för samtliga projekt som bedrivs av landstinget. I de intervjuer vi genomfört har olika synsätt framförts.

Någon anser att Projektil är generell och passar vilket projekt som helst medan andra menar att olika typer av modeller bör kunna tillämpas. Det är angeläget att det nu påbörjade utvärderings- och utvecklingsarbetet fortsätter. Här bör ingå att

- ta ställning till en gemensam definition av vad som ska betraktas som projekt,
- ta ställning till en eller flera lämpliga projektmodeller som säkerställer en ändamålsenlig projektverksamhet, som omfattar allt från start till avslut och utvärdering av effekter,
- säkerställa att utbildning genomförs som omfattar samtliga roller i projekt,
- projektverksamheten styrs och följs upp på ett sammanhållet sätt både i projektorganisationen och på olika ledningsnivåer samt
- möjligheter till ekonomisk uppföljning och eventuell redovisning till extern finansiär ordnas på ett effektivt och säkert sätt.

Avslutningsvis rekommenderar vi att arbetet med att utreda och förändra organisationsform för verksamheten inom Nordic Medtest fullföljs och att den slutliga lösningen säkerställer att gällande regelverk följs.

Finns det skäl att genomföra en fördjupad granskning och i så fall, vilka revisionsfrågor kan vara aktuella?

Vi gör bedömningen att de aktiviteter som landstingsledningen nu vidtar för att ta ett helhetsgrepp på projektverksamheten bör följas av revisorerna. Förslagsvis kan revisorerna efterfråga redovisning av resultatet av åtgärderna vid ett revisionsmöte under våren 2015. En fördjupad granskning kan vara aktuell därefter men bör avgöras efter att resultatet av det nu startade utvecklingsarbetet bedömts.

Johan Magnusson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Veronica Hedlund Lundgren

Certifierad kommunal yrkesrevisor